

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ► 政治制度與政治穩定：以後冷戰時期的東歐為例

Political Regimes and Political Stability: Eastern Europe after the Cold War

doi:10.30390/ISC.199607\_35(7).0007

問題與研究, 35(7), 1996

Issues & Studies, 35(7), 1996

作者/Author : 胡祖慶(Tsu-Ching Hu)

頁數/Page : 73-82

出版日期/Publication Date : 1996/07

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結：

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199607\\_35\(7\).0007](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199607_35(7).0007)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，  
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，  
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一页，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

# 政治制度與政治穩定： 以後冷戰時期的東歐為例\*

胡祖慶

(東海大學政治學系兼任副教授)

## 摘要

政治制度與政治穩定兩者的關係是相輔相成的，政治制度的運作成為政治是否穩定的重要因素；而政治穩定亦是政治制度運作情形的重要指標。以東歐國家的政治民主化進程為例，波蘭採用了混合制的民主政治制度以後，反而比採行內閣制的匈牙利、斯洛伐克與保加利亞增加了許多政治衝突，在混合制之下的波蘭，對於政治議題的討論與政策的達成都流於以政治角力作為解決的方式，破壞了波蘭原有的政治穩定；反觀實行內閣制的一些東歐國家，以法律途徑來解決政治歧見，確實比混合制的波蘭擁有更多的政治穩定。

關鍵詞：政治制度、政治穩定、東歐、瓦文薩（華勒沙）

\* \* \*

## 壹、前言

歷史是政治學者的實驗室。要瞭解政治制度與政治穩定之間的關聯性，必須以個案研究做為基礎才有意義。因此本文以後冷戰時期的東歐做為研究範圍，探討東歐各國在擺脫社會主義政治制度束縛之後的選擇和結果。在進入正題之前，以下幾個基本命題必須先加以說明。

**一、政治制度：**政治制度是敵對政治勢力之間衝突與妥協的產物。其間容或受到歷史，經濟與意識形態的影響，但是政治勢力仍舊居於決定性的地位。在西方民主憲政的體制之下，所謂政治制度是多元化的制度。它所規範的是行政，立法以及司法部門之間的關係。特別是學者依據前兩者之間關係的差異而將政治制度分別為內閣制

\* 本文原發表於民國八十五年六月一日，由政治大學政治學系主辦之「民主化與政府體制」學術研討會。作者在此感謝研究助理林以萃小姐協助蒐集資料及繕打文稿。

，總統制與混合制（也就是半總統制）等三種不同類型。<sup>①</sup>

根據法國學者帕克泰（Pierre Pactet）的研究，內閣制的精神在於行政與立法的權力合一，設若兩者之間的緊密合作關係遭受破壞，他們必然設法在最短時間之內恢復。相對地，總統制的精神在於行政與立法部門之間的相互制衡，雙方在各自的任期當中可以獨立行使職權，只是任何一方的決定都沒有最終的約束力。不論是內閣制或總統制，政黨都扮演了重要的角色，兩黨政治通常能夠提供上述兩種政治制度有利的運作基礎。然而這兩種制度對於多黨政治也有一定的適應能力。在內閣制與總統制之間，法國第五共和憲法所制訂的混合制提供了第三種選擇。<sup>②</sup>

**二、政治穩定：**所謂的政治穩定是以政潮頻率的高低做為衡量標準，推其實際則包括國會多數的安定性以及府會與府院的關係。政治穩定直接影響到政治制度的運作，而政治制度又會對政治穩定產生制約的效果。從學者對內閣制、總統制與混合制的定義來看，內閣制是先驗地較能促進政治穩定，其次才是混合制，至於總統制的基本精神原本是要以行政與立法部門的對抗來實現制衡，應該最不穩定。

光是先驗性的理論假設還不足以證明上述見解。根據李帕特（Arend Lijphart）的實證研究，在全球二十二個自一九四〇年代末期以來持續實行民主政治的國家當中，只有三個採行總統制，採行內閣制的則有二十個之多。其中法國是在某個時期採行內閣制，某個時期採行總統制，因此被重複計算。此一差距支持若干學者提出內閣制較總統制為優的論點。<sup>③</sup>

**三、後冷戰時期東歐民主國家的實證研究：**東西冷戰結束之後，民主化浪潮席捲了過去屬於蘇聯勢力範圍的東歐地區。起初若干西方學者對於東歐各國的民主化前途抱持著憂慮的態度。<sup>④</sup>這種憂慮被證明是多餘的。東歐各國相繼透過自由選舉建立後共黨時代的政府。有些國家甚至因為政治經濟情勢地快速轉變而出現政黨輪替執政的現象，提供學者研究政治制度與政治穩定新的素材。

在東歐，目前已經出現政黨輪替執政現象的國家包括波蘭、匈牙利、斯洛伐克與保加利亞。其中除了波蘭採行混合制之外，其他三國都是採行內閣制。本文所關切的是當執政黨與在野黨、總統與總理以及內閣（部長會議）與國會之間出現憲政歧見的時候，相關國家與當事人究竟是透過體制內或體制外的途徑尋求解決。此外，政潮發生的頻率高低與程度深淺也是評估政治制度優劣的重要指標。以下第一部分將說明混合制國家（波蘭）的政治穩定問題，第二部分則說明內閣制國家的相關問題。

註① Pierre Pactet, *Institutions politiques droit constitutionnel* (Paris: Masson, 1992), pp. 143~145.

註② 張台麟，法國政府與政治（台北：漢威出版社，民國七十九年），頁一~七。

註③ 周陽山，民族與民主的當代詮釋（台北：正中書局，民國八十二年），頁一三二~一四〇。

註④ Jrane J. Kirkpatrick, "After communism, what?" *Problems of Communism*, Vol. 41 (January 1992), pp. 7~10.

## 貳、混合制與政治穩定——波蘭

後冷戰時期的波蘭選擇了混合制的憲政體制，除了共黨與民主黨派代表之間圓桌會議的政治協商之外，瓦文薩（或譯華勒沙）個人的理念扮演了重要的角色。瓦文薩對總統職權的堅持使得民主人士密希尼克(Adam Michnik)批判他是波蘭的「公共危險」。<sup>⑤</sup>採取混合制的波蘭在政治穩定上遇到兩個主要問題：第一個問題是總統與內閣以及總統與國會的憲政僵局；第二個問題則是政府的組成困難與政策難以推動。

### 一、憲政僵局

波蘭憲法賦與總統獨立行使的權力，除了總理的提名權之外，內政，外交與國防三部的部長都由總統直接任免。這在總統能夠控制國會多數席位的時候問題還不很嚴重，一旦總統不能得到國會的多數支持，他和內閣與國會之間難免陷入難解的憲政僵局。

#### (一)總統與內閣的政治僵局

一九九〇年十二月廿三日，瓦文薩就任波蘭總統。當時他與昔日團結工聯的夥伴已經漸行漸遠，然而由中間民主政黨所組成的聯合政府仍舊掌握國會的多數席次，因此儘管歷任內閣的人事安排不盡符合他的理想，但是總統與內閣之間還不至於公開發生衝突。

一九九三年波蘭舉行國會改選。由前共黨改組而來的左翼民主同盟結合農民黨贏得勝選，瓦文薩被迫提名農民黨的帕夫拉克(Waldemar Pawlak)出任總理，自此總統與內閣之間的政爭不斷。瓦文薩與帕夫拉克政府的主要衝突包括：一九九四年八月，帕夫拉克政府任命曾經在八〇年代初期因為間諜罪被美國政府判處無期徒刑的沙夏斯基(Marian Zacharski)出任內政部情報司長，瓦文薩直接要求內政部長取消此一任命。同年十月，瓦文薩以軍隊改革停滯不前為由，要求國防部長克洛柴錫克(Piotr Kolodziejczyk)辭職，引發嚴重政潮。一九九五年一月波蘭外交部長奧勒考斯基(Andrzej Olechowski)因為涉嫌貪污遭到起訴，並且向瓦文薩提出辭呈，瓦文薩以司法不公為由拒絕批准。幾天後，瓦文薩以政府新稅法不公拒絕依新法繳納所得稅，並且呼籲波蘭人民一齊拒繳。

上述的府院衝突，前三項集中在總統對於內閣人事的任免權上；關於沙夏斯基的免職事件，波蘭輿論對瓦文薩有利，因此帕夫拉克無從反擊，然而在克洛柴錫克與奧勒考斯基的人事案上，輿論多不直瓦文薩所為。府院之間的對立一直到一九九五年十一月，左翼民主同盟候選人克瓦希涅夫斯基(Aleksander Kwasniewski)當選總統後告一段落。然而新政府的總理歐列克西(Josef Oleksy)隨即因為間諜罪的嫌疑被

<sup>⑤</sup> Yves Plasseraud, *Les nouvelles démocraties d'Europe centrale* (Paris: Montchrestien, 1991), pp. 133.

迫辭官。⑥波蘭歷次政潮的規模有越演越烈的趨勢。

### (二)總統與國會的憲政僵局

一九八九年六月波蘭共黨與團結工聯召開圓桌會議。會中決議以共黨占六五%，團結工聯占三五%席次的比例組成新國會。新國會的任務之一是討論嗣後真正民選國會議員的選舉辦法，瓦文薩原本同意採取小選區多數當選制，但是因為團結工聯內部分裂的態勢已經成形，瓦文薩自知難以掌控，所以主導通過全國性的比例代表制。

一九九一年十月舉行國會選舉，在這次選舉當中，沒有任何政黨獲得一三%以上的席位。而在全國一百二十個登記有案的政黨當中，有六十七個推出候選人角逐，二十九個取得國會席位，而在取得國會席位的政黨當中，有十八個政黨擁有一席以上。十個政黨擁有七席以上。⑦

針對國會中小黨林立的現象，瓦文薩提議各政黨休戰兩年，共組協商內閣。這項建議並未獲得國會採納。之後瓦文薩又提議國會通過立法，授予他更大的緊急處分權，同樣遭到拒絕。⑧自此總統完全喪失對國會的掌控。同樣地，這一直延續到一九九五年十一月克瓦希涅夫斯基當選波蘭總統為止。然而以些微差距落敗的瓦文薩不打算就此罷手，他誓言集合反對勢力在一九九六年的國會選舉中擊敗執政的左翼民主同盟。不要說以目前的情況來看這種可能性不高，即使能夠做到，波蘭好不容易得到的政治穩定勢將受到嚴重衝擊。

## 二、政府組成與政策執行

受到府院與府會關係不良的影響，採行混合制的波蘭在政府組成與政策執行方面都出現容易走上極端的趨勢。在政府組成方面，極端民族主義政黨因此被視為可以考慮的合作對象；在政策執行方面，激烈的市場改革導致波蘭人民對於社會主義的懷古思想。而人去政息使得政府的政策不易具備連貫性。

### (一)內閣組成的困境

在混合制下，總統大抵能夠主導內閣的組成，波蘭的情況卻不是如此。從一九九一年十月國會選舉到一九九五年十一月總統選舉這段期間，瓦文薩從來未能主導閣揆人選，而他依據憲法直接任免內政、外交與國防三部部長的舉動則飽受爭議和批評。

一九九一年十月國會選舉結束之後，瓦文薩授意曾經擔任他私人顧問的傑瑞麥克（B. Geremak）出面組閣，然而傑瑞麥克未能得到國會的多數同意。經過一個多月的折衝協調，獲得中間政黨支持的奧爾舍文斯基（J. Olszewski）於是年十二月五日出任總理。瓦文薩雖然表示反對，但也無力改變此一事實。

是時，由莫蘇斯基（Leszek Moczulski）領導的獨立波蘭聯盟在國會中擁有四

註⑥ *Newsweek*, February 5, 1996, pp. 22~23.

註⑦ Artur Borzeda, "Pologne 1991~1992: crise politique et barrages économiques," *Le courrier des pays de l'Est*, No. 369 (mai 1992), pp. 63.

註⑧ Tad Szulc, "Unpleasant truths about Eastern Europe", *Foreign Policy*, No. 102 (Spring 1996), pp. 52~54.

十六個席位，加上友黨波蘭西部聯盟與婦女反貧窮聯盟的四席和一席，獨立波蘭聯盟成為國會第三大黨團。若非莫蘇斯基堅持以出任國防部長做為參與聯合政府的條件，否則這一極端民族主義政黨早已成為內閣成員。<sup>⑨</sup>當時國防部長庫吉昔克海軍上將（Admiral Koudziejczyk）一改不對政治事務發表看法的作風，反對「不夠格的老百姓」擔任國防部長，政爭的激烈程度由此可見一斑。

## （二）政策推行的困擾

總統、內閣與國會的複雜關係與政治角力同時也影響到政策的推行，除了加入歐洲整合進程的共識之外，其餘政策都不容易保持起碼的連貫性。以別萊茨基總理（Krzysztof Bielecki）在一九九一年十月以前推動的市場改革（震盪療法）為例，在選後就因為瓦文薩的受挫而出現窒礙難行的情況。在追究前共黨幹部政治與法律責任的時候，瓦文薩與奧爾舍文斯基內閣的歧見很深，其他諸如稅制等問題，總統府與內閣始終難以取得一致的見解。

## 三、小結

混合制在波蘭是破壞政治穩定的因素之一，影響所及，民粹主義的弊端隨之出現。例如目前波蘭境內的猶太人總數不到一萬人，可說是微不足道。但是在政治人物的煽動下，仍有許多波蘭人認為猶太人的影響力過大。基於同樣的原因，以法治做為基礎的公民社會遲遲無法在波蘭成形。在華沙大學擔任客座的美國法律學者布列辛斯基（Mark Brzezinski）指出，他在公民社會這方面只給波蘭二十分的評價。

## 參、內閣制與政治穩定

### ——匈牙利、斯洛伐克與保加利亞

相對於波蘭的混合制，匈牙利、斯洛伐克與保加利亞都是採行內閣制，在經過政黨輪替執政的洗禮之後，他們的政治安定比之波蘭要稍勝一籌。一方面行政與立法部門的關係較為單純，另一方面政治人物受到制度的制約，大抵是遵循法律途徑解決彼此之間的歧見。這與波蘭政治人物的習於政治角力不同。

從一九八九年以迄今日，匈牙利等東歐國家在政治發展與政治穩定方面有兩點共同特徵：第一，即使在內閣制的制度下，匈牙利與斯洛伐克仍然有總統與總理意見不一的問題，和波蘭互有勝負的情形不同，匈牙利與斯洛伐克總統必須尊重總理的職權。第二，這段期間匈牙利等國國內的政治衝突集中在民族主義問題方面，然而基於內閣制權力分配的本質，各政黨都是以國會做為主要競逐場所，即使有少部分政黨試圖走民粹主義的路線，結果都未能得逞。

<sup>註⑨</sup> Thomas S. Szayna, "Ultra-nationalism in Central Europe," *Orbis*, Vol. 37, No. 4 (Fall 1993), pp. 529~530.

## 一、匈牙利

一九八九年三月，匈牙利舉行自由選舉，民主黨派大獲全勝，在國會三八六個席次當中，民主論壇以一六五席拔得頭籌。自由民主同盟以九十一席居次，青年民主聯盟則獲得二十一席，由共黨改組而來的社會黨僅僅獲得三十三席，民主論壇領袖安達爾（Jozsef Antall）負責籌組協商內閣。一九九〇年八月國會進行改選，安達爾續獲執政，這次他聯合小農黨，基督民主黨與無黨籍人士共同執政。在此同時，匈牙利國會選舉黨派色彩不明顯的文化界人士岡克茲（Arpad Goncz）出任總統。一九九四年五月國會改選，社會黨獲得過半數的二〇九個席位，荷恩（Gyula Horn）出任總理。在這四年當中，總統與總理，執政黨與在野黨的主要爭執出在民族主義問題的處理方面，然而在內閣制的制約下，所有問題都是以國會的多數席次做為最後仲裁。

### (一)府院的爭執

在內閣制國家，總統是虛位元首，然而在一九九〇年的國會選舉當中，沒有任何單一政黨能夠取得過半數的席次。這使得總統岡克茲在外交事務上有較多的發言權。岡克茲主張擱置匈牙利與鄰國之間的領土與少數民族紛爭，營造有利的經濟發展環境。相對地，安達爾卻一再宣稱是「一千五百萬匈牙利人」的總理。國防部長費爾（Lajos Fur）在軍中推行的政治教育則強調要保衛匈牙利境內和境外「所有的匈牙利人」。一九九二年，安達爾政府將開國君主聖史蒂芬誕辰訂為國定假日，象徵匈牙利希望將往日「聖史蒂芬的領土」重新納入版圖，岡克茲雖然反對，但也無計可施。

### (二)民族主義問題的處理方式

除了岡克茲以外，社會黨領袖荷恩也反對安達爾政府惹火上身的外交政策，但是在一九九四年國會改選之前，情況並未有所改善。最後是靠著民主論壇的內部分裂與社會黨席位的大幅增加，匈牙利與鄰國之間的關係才進入正常化的階段。

在民主論壇執政期間，除了安達爾與費爾之外，該黨副主席余卡(Istvan Czerka)在民族主義問題上所採取的立場更為激進。一九九二年夏天，余卡在馬札爾論壇上發表「匈牙利命運宣言」一文。余卡認為雅爾達協定終將在一九九五年失效，匈牙利的下一代可望在新的基礎上掃除猶太人和吉普賽人的腐化影響，開創更大的生存空間。這項宣言立即引起一萬二千名群眾走上街頭示威抗議，並且迫使安達爾政府與余卡劃清界線。

民主論壇內部的路線之爭在一九九二年年底到了攤牌邊緣，一九九三年六月民主論壇決議給予余卡開除黨籍的處分。此舉造成部分黨員退黨，並且造成民主論壇的分裂。余卡另立門戶，成立匈牙利正義黨。

在這種情況下，民主論壇輸掉了一九九四年的國會改選，匈牙利正義黨的得票率甚至不到一%。獲得過半數席次的社會黨政府在國會與總統的支持下陸續與鄰國訂立友好和平條約，匈牙利的民族主義問題也就在法定程序下獲得解決。

## 二、斯洛伐克

一九九三年元旦斯洛伐克與捷克正式分裂，它的國會選舉延續之前捷克斯洛伐克

聯邦的制度，採取複雜的比例代表制。斯洛伐克總統柯瓦齊（Michal Kovac）與總理梅西爾（Vladimir Meciar）的關係並不和諧，國會各主要政黨對於應當如何處理棘手的民族主義問題意見也不一致，然而最終這些問題都要取決於國會多數的決定。

### （一）府院的爭執

在斯洛伐克，現任總理梅西爾是頗受爭議的政治人物。從一九八九年以迄今日，梅西爾領導的內閣已有兩次被倒閣的記錄。雖然在野的時間不是很長，但是已經說明了梅西爾的政治性格極易樹敵，他和總統柯瓦齊以及其他內閣成員發生衝突也就不足為怪。<sup>⑩</sup>

梅西爾的政治作風是他與柯瓦齊發生衝突的主要原因。梅西爾試圖獨攬大權，除了任命親信擔任憲法法院法官之外，他還多次要求柯瓦齊加入他的斯洛伐克民主運動黨，之後梅西爾又與黨內重要幹部，擔任外交部長的納茲柯（Milan Knazko）意見相左，復遭到民族黨黨魁塞納克（Ludovit Cernak）以梅西爾政府「與過去聯邦政府關係過於密切」為由退出聯合政府，梅西爾喪失對國會多數席位的掌握。

於是在柯瓦齊與左翼民主黨領袖莫拉維奇（Jozef Moravcik）的策動下，一九九四年三月斯洛伐克國會通過對梅西爾的不信任案，莫拉維奇取代了梅西爾總理的職務，然而在同年十月的國會選舉中梅西爾再度獲勝，雖然組閣花了兩個多月的時間才勉強完成，但是柯瓦齊仍舊依照內閣制的慣例提名國會第一大黨組閣。相對地，梅西爾難忘先前柯瓦齊的參與倒閣，一再要求柯瓦齊辭去總統職務，但是梅西爾的主張並未獲得柯瓦齊與國會的採納。

### （二）民族主義問題的處理方式

這主要是牽涉到斯洛伐克獨立以及斯洛伐克境內匈牙利少數民族的待遇問題，在內閣制的制約下，最後都是由國會多數做成決定。

在獨立問題方面，一九九〇年六月捷克斯洛伐克聯邦舉行一九四八年以來首次的自由選舉。反共的公民論壇獲得大勝。連同它在斯洛伐克的友黨反暴力群眾聯盟，公民論壇在聯邦議會的一五〇席位當中贏得八七席，共黨則獲得二三席，民族主義政黨所獲席次並不理想，摩拉維亞與西里西亞自治黨獲得九席，斯洛伐克民族黨得到六席。

從一九九〇到一九九二年捷克與斯洛伐克的內部情勢相繼發生重大變化，斯洛伐克因為「連字符號」等一連串危機與聯邦政府交惡，獨立的聲浪為之大漲。一九九〇年十二月聯邦總統哈維爾要求聯邦國會授予緊急權力處理斯洛伐克問題，但是沒有成功。

一九九一年三月，傾向獨立的斯洛伐克總理梅西爾因為黨內發生分裂被迫辭職，接任總理的是基督民主黨領袖卡諾高斯基（Jan Carnogursky）。他表示反對斯洛

<sup>註⑩</sup> 湯紹成，「新獨立的斯洛伐克共和國情勢」，問題與研究，第三十四卷第五期，民國八十四年五月。頁三六～三七。

伐克獨立的立場使得布拉格方面鬆了口氣。

一九九二年六月的國會選舉是導致斯洛伐克獨立的關鍵。之前捷克的公民論壇於一九九一年四月發生分裂。同年十月，公民論壇在斯洛伐克的友黨反暴力聯盟改組為公民民主聯盟，與克勞斯領導的公民民主黨一樣，公民民主聯盟的政策主張更加右傾，但也使得它的影響力完全萎縮，因此在一九九二年六月的選舉當中，梅西爾領導的斯洛伐克民主運動黨得到三四%的選票與斯洛伐克國會四八%的席次。捷克的國會改選則是由公民民主黨獲勝。至此斯洛伐克的獨立已是無可避免。阿斯蒂耶（Pierre Astie）與布瑞亞（Dominique Breillat）稱此次選舉為民族主義政黨的勝利。<sup>⑪</sup>

在少數民族問題方面，這個問題不僅牽涉到斯洛伐克境內六十萬匈牙利人的權益問題，同時也影響到斯洛伐克與匈牙利的關係正常化。從一九九〇到一九九二年，這是導致斯洛伐克與匈牙利以及捷克關係惡化的主要原因之一。一九九〇年十月，反暴力聯盟在聯邦及斯洛伐克國會中分別提案，建議允許斯洛伐克境內少數民族在官文書中使用母語，而提案中的少數民族必須在居住地區內占總人口的一〇%以上，明眼人一看便知是項法案的受惠者將是斯洛伐克境內的匈牙利人，然而這項提案受到民族黨為首的斯洛伐克各政黨聯合反對，因而未能通過。

斯洛伐克民族黨認為這是捷克的自由派有意為難斯洛伐克，因為捷克境內並沒有類似的少數民族問題。這次事件加強了斯洛伐克要求獨立的聲浪，再者，斯洛伐克民族黨認為這項法案如果通過，將破壞斯洛伐克民族的完整性。它的見解得到民主運動黨，基督民主黨和左翼民主黨各主要政黨的認同。職是之故，直到一九九四年三月梅西爾內閣垮台之前，斯洛伐克政府堅持對境內少數民族採取強迫同化的政策。

一九九四年左翼民主黨受命組閣。情況開始有所改變。一則斯洛伐克已經獲得獨立，捷克的因素被排除在外；二則之前梅西爾政府的強迫同化措施（如全面更改街道名稱）予人過激的印象，國際與國內輿論呼籲應適可而止；三則匈牙利的內閣改組，社會黨的政策立場較前更具彈性。因此莫拉維奇內閣開始與匈牙利磋商友好合作條約的訂定事宜。在正式簽署以前，莫拉維奇內閣輸掉國會改選，復出組閣的梅西爾擱置是項條約。然而在國會的主導之下，即使是態度一向強硬的梅西爾也終於在一九九五年年初與匈牙利簽署友好合作條約，暫時解決斯洛伐克內部的少數民族問題。

### 三、保加利亞

和匈牙利與斯洛伐克一樣，冷戰後的保加利亞也有民族主義問題。它的解決雖然不是完全由國會主導，但總是符合法律程序，即使經過民主同盟和社會黨的輪替執政，目前的社會黨政府無意重新檢討此一問題。

保加利亞境內的土耳其後裔大約占全國人口總數的一〇%。之前在共黨統治期間曾經多次受到齊夫可夫（Todor Jivkov）的迫害，大舉遷徙到土耳其，一九八九年十一月齊夫可夫被逐下台，情況略有改善。然而由共黨改組而來的社會黨繼續以反土

<sup>註⑪</sup> Pierre Astie and Dominique Breillat, "Reperes étrangères," *Pouvoir*, No. 63 (1992), pp. 155.

耳其的口號做為主要政治訴求，民主聯盟則傾向支持境內土耳其少數民族的教育與文化自主權利。一九九一年保加利亞制訂新憲，禁止依據宗教或種族原則組織政黨。

一九九一年十月保加利亞舉行國會改選。在選舉之前，社會黨試圖援引新憲法規定排除代表土耳其人權益的「權利及自由運動黨」的參選資格，「權利及自由運動黨」因為向憲法法院證明擁有一萬二千名非土耳其人的黨員而得以參選。選舉結果民主聯盟獲勝，並與「權利及自由運動黨」組織聯合政府，為了避免激化保國人民的反土耳其情緒，「權利及自由運動黨」自願放棄入閣的權利，它所採取的低姿態化解了左翼選民的疑慮。一九九五年保國國會改選，社會黨大獲全勝，然而該黨已經放棄壓制土裔少數民族的主張。

#### 四、小 結

比較斯洛伐克、匈牙利與保加利亞冷戰結束後的政治穩定情形，前兩個國家都出現過府院不和的現象，但是在虛位元首的原則之下，總統必須向國會多數支持的內閣讓步，政治僵局不是不容易產生，就是比較能夠迅速地透過法律程序解決。

此外在重大政治問題的處理方面，前文援引三國共同面臨的民族主義問題做為佐證，確定國會選舉本身就足以決定政府的立場，較諸混合制與總統制國家需要總統的配合不可同日而語。

#### 肆、結 語

綜前所述，本文得出以下三點結論：第一，在經歷政黨輪替執政的東歐國家當中，沒有任何國家採行總統制；第二，採行內閣制的東歐國家雖然在許多民主化的條件上不如波蘭，但卻比採行混合制的波蘭享有更多的政治穩定；第三，在匈牙利與斯洛伐克，虛位元首發揮了穩定的作用。相對地，波蘭的實權總統本身經常處於政潮的中心。以下爰就這三點做進一步地說明。

**一、政黨輪替執政的觀察：**政黨輪替執政就政治民主化的進程而言具有重大意義，民主化程度低的國家不易出現這一現象。在後冷戰時期的東歐，民主化進展緩慢的國家幾乎都是採行總統制，或有實權總統，伊列斯古（Ion Iliescu）統治下的羅馬尼亞與米洛塞維奇（Slobodan Milosevic）統治下的塞爾維亞都是典型的例子。這些國家雖然也定期舉行國會改選，但是總統並不重視國會，除了直接訴諸選民之外，總統還利用各種體制外的手段壓制或吸收在野黨，確保執政地位。<sup>⑫</sup>

同樣情形出現在採行混合制的波蘭。瓦文薩就職之初即不斷要求國會給予特別授權以便行事，而在重要閣員的任免以及政黨政治的推動方面，瓦文薩幾乎都是以擴張總統權限為著眼點，所以在他主政五年之後，政黨權力移轉的過程仍舊相當生澀。

註<sup>⑫</sup> Andrie Pippidi, "Nation, nationalisme et democratie en Roumanie," *L'Autre Europe*, No. 26–27 (1993), pp. 151~162.

瓦文薩於敗選之餘指控對手謊報學歷，殊乏民主風度，而新政府總理歐列克西被檢舉是共黨間諜，據信也和瓦文薩敗選之後的政治報復有關。

相對地，採行內閣制的東歐國家政權移轉相當順利。即使是在曾經被稱為「蘇聯第十六個加盟共和國」的保加利亞，由民主聯盟過渡到社會黨政府的唯一關鍵是國會改選。

**二、波蘭政治穩定不如內閣制國家的省思：**在本文討論的四個東歐國家當中，波蘭擁有最佳的民主化條件。首先他的起步最早，從一九八〇年代初期開始波蘭就出現團結工聯這樣的民主論壇，諸如馬佐維耶茨基等知識份子很早就為民主政治做啟蒙的功夫；再者瓦文薩等民主運動領袖擁有國際性的聲望，瓦文薩本人更是諾貝爾和平獎的得主，然而波蘭的政治穩定卻在這四個國家當中敬陪末座，不論從政黨競爭、政府運作以及政潮規模的角度觀察，波蘭的政治穩定都無法與其他三個國家相比，除了制度面的缺失之外，很難找出其他的因素來加以解釋。

**三、虛位元首有助於政治穩定：**不論是混合制或是總統制下的總統，擁有實權使總統自身成為政潮的中心。即使是美國學者也不否認這點，蘭尼(Austin Ranney)在政治學中提出非常生動的例子，即曾經有共和黨員拒絕接受羅斯福總統贈勳給戰死沙場的兒子，以當時美國民主政治的根深蒂固都不免發生這種情形，民主化尚在學步階段的東歐國家又何能例外。

以波蘭為例，總統有任免重要閣員的權力，因此他必須為政策的成敗與人事的布局負責。事實證明，即使聲望如瓦文薩者也未能全身而退。各種宮廷式的政治手段導致波蘭選民對他的反感，相對地，匈牙利的岡克茲與斯洛伐克的柯瓦齊因為是虛位元首，所以能夠置身事外並做為國家團結的象徵。晚近國內又有修改憲政體制的呼聲，本文謹就後冷戰時期東歐各國的經驗做一檢討，希望能對內閣制與總統制的古典辯論提供新的國際視野。

\*

\*

\*