

# 西班牙民主化研究

蘇秀法

佛朗哥一九七五年十一月二十日逝世，西班牙恢復了君主政體；由他一手培植的卡洛斯（Juan Carlos）國王登位後，西班牙政治情勢隨之發生了空前的改變。這位年輕國王全力推行民主化，使佛朗哥統治四十年的政治社會體制，到現在所剩下來的已經非常有限了。

西班牙、土耳其、巴西、以及委內瑞拉這幾個國家有許多相似的地方，不同的是，佛朗哥逝世後，西班牙政治社會情勢的急速改變，在近代各國政治史上，可說有獨無偶。因為這個伊比利安半島國家，既未遭受到戰爭的災禍，也沒有外來的干涉，更沒有發生革命的混亂，但却在短短不到四年之中，相當成功地由集權統治轉變成一個比較自由民主的政治型態。更難能可貴的是，西班牙民主化的過程乃是由上至下，由佛朗哥生前指定的繼承者領導推行。

佛朗哥統治的最後二十年中，一批新興工業家們在西班牙政壇所逐漸擁有的直接或間接影響力，有增無已，佛朗哥逝世後一段時間，整個西班牙的政治活動，仍然跳不出他們的掌心，儘管當時左派的力量已經萌芽並不斷滋長茁壯，但現代化的右派勢力仍然能緊緊地控制着政權。

卡洛斯國王在這些右派勢力的包圍下，不得不任命納法諾（Carlos Arias Navarro）為第一任總理。納法諾是佛朗哥政府的舊人，他出任總理，自然使一般醉心改革的人大感失望。納法諾的政府雖比舊政府內閣略具自由色彩，但仍擺脫不了佛朗哥時代規章制度的束縛。

一九七六年元月廿八日，納法諾總理曾在議會演講指出西班牙民主化應有一定的限度，同時，並強調西班牙應依照本身的經驗與需要來推行「西班牙式」的民主化，尤應具有「西班牙的特色」，不盲目抄襲外國。所謂「西班牙特色」民主化的說法，早在佛朗哥時代即已存在，現在納法諾又舊調重彈，等於說不推行改革，不但引起普遍反感，而且違反卡洛斯國王推行民主化的政策。這位對近代民主化遲疑不前的總理，終於在一九七六年七月一日被免職，遺缺由年輕的蘇瓦瑞斯（Adolfo Suárez）奉命接任。

面對日漸惡化的社會經濟情勢，和如何建立新政治體系以取代佛朗哥舊制的雙重問題，蘇瓦瑞斯必須作一優先選擇，最後他決定先專心致力於政治改革，而將社會、經濟問題，暫時放置一邊，留待下一個階段處理。

## 佛朗哥舊制的廢除

大多數的西班牙人都不願再提起過去。一九七六年十二月十五日對是否推行「政治改革」一事舉行公民投票的結果，也證明了這個事實。一部份佛朗哥的舊日夥伴認為，佛朗哥主義已隨着佛朗哥逝世同告消失，澈底的政治改革已無必要，祇需將佛朗哥創建的體制作若干修正即可適應新的情勢，他們相信「西班牙式」的民主將可在修改的制度基礎上誕生。這種說法受到很多非佛朗哥主義者的反擊，<sup>①</sup>卡洛斯國王和蘇瓦瑞斯總理也極力主張根本否定佛朗哥時代的各種舊制並創立一個新的體制予以替代。

廢除佛朗哥舊制的第一步是針對那些比較受衆人詬病的法令開刀，如佛朗哥時代的反恐怖法和非常法庭法令首被廢除。其次，卡洛斯國王於一九七六年七月批准了一項頗為廣泛的大赦法案；同年九月中旬蘇瓦瑞斯又提出一項「整批改革方案」，在這個方案中包括民選政黨兩院國會取代佛朗哥獨裁制度的國會。<sup>②</sup>這是一個革命性的措施，動搖了佛朗哥主義的統治基石。最後，佛朗哥在三十九年前簽署的一項禁止政黨活動的法令也被取消，<sup>③</sup>從此，西班牙所有政黨都取得了合法地位。由於佛朗哥主義者長期以來認為共產主義可能帶給西班牙災害和危險，使西共合法化遭到激烈反對，最後由於國內外的幾個客觀因素，才使西共合法化得以實現：第一、當時西班牙工會領袖卡馬紹（M. Camacho）是共產黨員，共產黨可說已取得「事實上」的承認；第二、西班牙共產黨處處裝出一副低姿態，予人以溫和的假象；第三、卡洛斯國王和蘇瓦瑞斯總理會就西共合法化事先取得軍隊和教會的諒解；第四、民意測驗顯示共產黨的實力相當薄弱（這一點在以後各次選舉中得到了證實）；第五、西班牙爲了申請加入歐洲共同市場，似有給予共產黨合法地位的必要性，以堵塞西歐國家作爲排斥西班牙加入歐洲經濟組織的藉口。

教會和軍隊的中立態度，也有助佛朗哥舊制的廢除。一九七三年二月，西班牙主教會議集會時表示：基督信仰不能與任何政治意識形態混淆。教會候選人亦不得運用宗教作爲競選的號召。

一九七七年二月，西班牙主教會議又確定了三個主要目標：「擴大人類的生存面，保障所有公民的人權，肯定意識形態的相對性」。<sup>④</sup>這三個目標的宣佈，無異是爲了摒棄一切獨裁主義而放出的綠燈信號。

西班牙主教會議爲什麼如此開明？當然它已注意到基層神職人員的政治傾向，所有教會方面的候選人幾乎都被列在左派或極左派的名單上，祇有一名神父是以中間派的候選人參加競選。<sup>⑤</sup>

註① L'article de M. Aguilari Navaro, Cuadernos Para el dialogo 26 Mars, 1977

註② "Spain from dictatorship to democracy" by John F. Coverdale, International Affairs, October 1977

註③ Cambio 16, 2 février, 1976 p. 30

註④ "Espagne: La Nécessité de la Démocratie" par Bernard Plagnet, Revue Politique et Parlementaire, juillet-août, 1977

註⑤ El País, 24 juin, 1977, p. 9

西班牙軍人對意識形態帶給西班牙的威脅有兩種不同的看法，西班牙內戰期間老一輩的軍官認為西班牙所受的威脅不是來自蘇俄的軍隊，而是來自西班牙境內的蘇俄同路人——社會主義者和自由主義者。<sup>⑥</sup>

但是，內戰後新生一代的軍人和他們上一代在觀念上頗多不同，認為西班牙雖不是北約組織的一員，但在戰略地位和北約國家有着不可分割的關係，防阻意識形態的滲透祇是一個次要問題，<sup>⑦</sup>唯有將西班牙的戰略地位和北約國家的戰略地位結為一體，才能真正幫助西班牙的民主化和政治安定。這些新一代的軍官們認為目前推行的改革計劃正符合他們的希望。

代表官方態度的西班牙國營電視台也煞費苦心。他們在播映中不但巧妙地儘量將佛朗哥「故意」忘記，連「元帥」一詞也避免使用，當他們非提及佛朗哥不可的時候，最多祇說「過去的元首」。佛朗哥時代的一切典章制度甚至他自己的名字都正在迅速的消失，西班牙新生的政治力量，已在佛朗哥體制的廢墟上萌芽了。

## 新興政治力量的形成

在允許一切政黨合法存在的原則下，西班牙政黨和政治團體的迅速成立，猶如雨後春筍，各型黨派總數多達兩百以上，<sup>⑧</sup>分析其原因，不外：第一、意識形態的差異，有極右派（內部派別分歧）；保守派（內又分民主基督黨，自由保皇黨等）；中間派（又分社會民主黨，左派民主基督黨等）；社會黨；共產黨；以及極左派。第二、區域主義者意見龐雜，卡塔郎區有十八個政黨，四個工會，和一些多多少少富於政治性的團體。儘管區域主義者的派別繁多，他們却有一個共同的目標——地方自治，這是佛朗哥時代絕不容許的現象，但在今天已經完全開禁。第三、個人的因素，政客個人之間的恩怨，往往造成派系的分裂而彼此無法合作，如龔查萊 (Filipe Gonzalez) 的工人社會黨 (Parti Socialiste Ouvrier Espagnol) 和加爾凡 (Prof. Termino Galvan) 的人民社會黨 (Parti Socialiste Populaire) 曾試圖合併失敗，就是因為兩黨領袖無法合作。<sup>⑨</sup>上面三個因素使西班牙的政黨情勢非常複雜；又如屬於社會主義的黨派就有十六個之多。幸而這些現象祇是過渡性的，當選舉日期迫近的時候，為了爭取選票，黨派之間的關係自然因利害考慮可能重新調整，意識形態相近的小黨可能合併而成為較具實力的大黨。龔查萊領導的工人社會黨在歐洲各國社會黨特別是在德國社會黨的鼓勵下積極發展，終於一躍而為西班牙的第二大政黨。繼之而起的是右派人士組成

註⑥ El País, 30 juin, 1977, p. 17

註⑦ 同註④

註⑧ Cambio 16, (No. 217 - 222) fév. mars, 1976

註⑨ 同註④

的人民聯盟黨 (Alliance Populaire)。這個黨，後來改稱民主聯盟由七個小黨合併組成，黨魁是曾任佛朗哥政府和卡洛斯國王登位後部長的伊瑞巴尼 (Fraga Iribarne)，自稱中間右派，以「穩定」與「和平」為號召，反對激劇的改革。佛朗哥時代的人物大批集中在人民聯盟的旗幟下，其宣傳方式令人憶起往日的佛朗哥政權。人民聯盟並盡量為佛朗哥制度辯護，所以被稱為新佛朗哥主義者。<sup>⑩</sup> 一九七七年六月大選祇獲得百分之八的選民支持。

面對佛朗哥主義可能復活的危機，以及社會主義可能帶來的威脅，一個走中間路線的中間黨出現了。這個由十二個小黨合併而成的中間黨，定名為中間民主聯合 (Union du Centre Démocratique)，也就是現在的執政黨，主張經由和平的轉移走向民主政治的道路，鞏固君主立憲政體，主張自由經濟，目的在拉攏游移的中產階級和醉心加入歐洲共同市場的經濟界人士。<sup>⑪</sup> 總括言之，二百多個黨派經過互相吸收和合併之後，西班牙的政黨情勢也略顯簡化，到今（一九七九）年三月一日大選時，提出候選人的政黨祇有七十一個了。

儘管西班牙的政黨林立，但各政黨對於西班牙體制的根本觀念都持「政治改革」的立場，毫不曖昧；同時，關於接受君主立憲政體一點，對左派政黨，尤其對共產黨立場來講，曾經發生不少困擾，但是最後各政黨包括共產黨都不得不讓步表示同意，在西班牙內戰失敗後流亡巴黎四十年的西班牙共和政府，也在一九七七年七月自動宣佈解散，使卡洛斯君臨下的西班牙出現了統一的局面。

## 一部民主憲法的誕生

經過一個專設委員會的設計和制憲國會十五個月的激烈辯論，西班牙各主要政黨終於在一九七八年十月卅一日獲得妥協，通過了一部民主憲法。這部憲法分十章共一百六十九條，建立了西班牙的「君主立憲」政體，同時也正式結束了近四十年佛朗哥主義的統治。<sup>⑫</sup>

這部憲法從政治觀點上說是保守的，但從社會觀點看是進步的。這是自一八一二年以來西班牙歷史上的第九部憲法。<sup>⑬</sup> 西班牙國會由眾議員三百五十席，參議員二百零八席。這次參加表決憲法投票的三百四十名眾議員中贊成的有三百二十五票

註⑩ "Franco se présente" Cuadernos para el dialogo, 30 Avril, 1977

註⑪ 同註⑩

註⑫ "Spain's new era" Financial Times, Dec. 13, 1978

註⑬ "Une Constitution pour l'Espagne" le Monde, 2 nov. 1978

，高達百分之九十五以上，參議員投贊成票的比例也和眾議員非常近似。<sup>⑭</sup>

國會雖然通過了這部憲法，仍祇能算是各黨之間的事，依照程序，必須經由全國公民投票認可，始算定案。公民投票在一九七八年十二月六日舉行，也就是在國會通過新憲法後的第三十六天。

參加這次公民投票的選民，雖然有百分之八十七的多數接受了這部憲法，但民間一般氣氛都顯得漠不關心，全國約有三分之一的人沒有去參加投票；在自治運動偏激的區域，沒有參加投票的竟達百分之五十以上。這種情況正反映對這部憲法未能滿足他們的希望所作的一種沉默抗議。不滿意的人包括極左派、極右派、和巴斯克分離運動分子。卡洛國王瞭解這些瀰漫於民間的不滿情緒，但是他說：「我將超然於這些歧見之上」。<sup>⑮</sup>

這部憲法是一個妥協性的文件，實際上沒有一個人感到完全滿意。巴斯克人追尋的是回復到中古時代的自治；佛朗哥主義者難以忘懷過去光輝的日子；西班牙共產黨想獲得的則是工人革命；大主教們又會就心教會勢力的衰微；每個人都從自身利害立場說話，自然免不了牢騷滿腹。

不過，西歐各國人士和大多數西班牙人都認為這部具有溫和色彩的憲法，已替西班牙創立了「君主立憲」政體，而君主立憲政體又是取代佛朗哥主義體制和走向民主政治之路的一個必要步驟。

這部憲法的主要特徵在那裏？概括說來，有廢除死刑、降低國民投票年齡為十八歲、建立沒有檢查制度的新聞自由、離婚合法化、保護自由企業和公民權（包括罷工和組織政黨），以及取消天主教的國教地位。<sup>⑯</sup>

佛朗哥在世之日，任何外國出版物如有對西班牙不利的批評都受到官方的扣留。當時，巴黎先鋒論壇報國際版、時代週刊歐洲版以及一些英、法出版的報刊，常常在馬德里報攤上「驚鴻一瞥」就不見了。今天的西班牙已經做了一百八十度的轉向，任何人都可在報攤上買到任何書刊包括「花花公子」和類似的黃色讀物，西班牙出版商因社會開放，大獲利潤，享受檢查制度結束後一片欣欣向榮的景象。

西班牙境內共有十三個少數民族，<sup>⑰</sup>佛朗哥時代嚴格禁止他們以任何方式表現代表本族文化特色的任何活動，在民主化的今天不同了，最明顯的一個例子就是在西班牙第二大城巴塞隆納到處都可以看到卡塔郎人黃、紅相間的條形旗幟飄揚在高聳建築物的頂上，別在男人的衣扣上，和塗在汽車和火車車身上。

註<sup>⑭</sup> Dramatic Changes and Worries in a new Spain", Los Angeles Times, Jan. 18, 1979

註<sup>⑮</sup> "King Juan Carlos signs democratic Constitution," International Herald Tribune, Paris, Dec. 28, 1978

註<sup>⑯</sup> 同註<sup>⑮</sup>

註<sup>⑰</sup> 同註<sup>⑮</sup>

如果說僅憑這部憲法就可以把西班牙順利地推向民主政治的軌道，目前的確言之過早。一個國家從獨裁統治蛻變到民主政治過程之中，必須逐步克服一層一層的障礙，有些障礙更是根深蒂固，自非一蹴可就。西班牙人剛從近四十年佛朗哥統治之下轉變過來，對於現政府及其所作的各種承諾都難給予信任，他們腦子裏充滿懷疑。

西班牙的政治是民主化了，但仍有很多人一時難以適應，他們抱怨今天不安定的社會給他們日常生活上帶來太多的困擾，他們嚮往過去的寧靜歲月，他們說在佛朗哥時代，社會秩序井然，生活有安全感，犯罪率較低，也有較多的就業機會。

在另一方面，醉心民主化的人士都認為今天政治社會動盪和罷工現象，祇能看作是剛學步的民主國家一種必然的痛苦過程。他們解釋說，這些現象就是在民主政治具有深厚基礎的國家裏，也不可能完全避免。<sup>⑭</sup>

佛朗哥主義是不是會捲土重來？西班牙會不會出現智利式的右傾獨裁政權？這些問題仍然不時浮現在很多人的腦子裏，儘管在西班牙民主化的潮流衝擊下，舊的勢力一時退居到陰暗的角落，那祇是潛伏而非絕跡。

這部經過一九七八年十二月六日全國性公民投票接受的憲法，於同年十二月二十七日由卡洛斯國王簽署，並經同年十二月二十九日的政府公報刊佈後，已正式成爲法律。<sup>⑮</sup>

## 民主化過程中的選舉

西班牙現有人口約三千五百萬，有選舉權的公民共爲二千六百八十五萬二千人。<sup>⑯</sup>

今年三月一日的大選是行憲後的第一次選舉，也是西班牙人在佛朗哥逝世後二年半時間中的第四次投票。這次投票要從七十個政黨所提出的七千多名候選人中，選出三百五十名衆議員和二〇八名參議員。<sup>⑰</sup>

在過去，除部份參議員經由選舉產生外，國王有權指定四十一名參議員。現在這項規定廢除了，全部由普選產生。依照憲法規定，代表區域的參院將和衆院一樣，一俟某些少數民族自治區域制度完全建立，即容納來自各自自治區選出的區域代表。<sup>⑱</sup>

西班牙現行的選舉制度，非常特殊，可以說是有利於大的政黨和偏向於右派的一套制度。在鄉村較多、人口稀少，以及經濟

註⑭ 同註⑬

註⑮ 同註⑭

註⑯ “Un système qui favorise les grandes formations” le Monde. 3 mars, 1979

註⑰ 同註⑯

註⑱ 同註⑰

落後的省區，如以人口比例計算，分配的議員名額遠較人口集中的大都市為高。舉個例子來說，在索瑞亞省 (Soria) 選出一名議員，祇要首都馬德里選出一名議員四分之一，選民人數就夠了。<sup>23</sup>

這種特殊的選舉制度，是適用以創始人翁特 (Hout) 命名的「翁特規則」<sup>24</sup>。翁特是比利時籍的法學家和數學家。「翁特規則」的特點在淘汰僻遠、人少和落後省區裏的小型政黨，以便大的政黨以較少的選民可以獲得較多的議員席位，換句話說，大政黨獲得的議員席位，在比例上遠超過他們獲得的票數。「翁特規則」的運用之妙，正好說明一九七七年六月十五日制憲國會選舉時爲什麼執政的中間民主聯合黨僅以全國百分之三十四點七的選票，囊括了國會中百分之四十七的議員席位。當時，一名共產黨候選人要想當選議員需要獲得八萬張票才有希望，然而對於一名想當選議員的中間民主聯合黨人來講，他祇需要三萬七千張選票就夠了。<sup>25</sup>

西班牙國會議員任期四年，如果中途不發生解散國會的事情，下屆大選將在一九八三年舉行。

今年三月一日的大選是佛朗哥逝世後舉行的第四次全民投票，前三次投票日期分別是：一九七六年十二月十五日「政治改革」方案的公民投票，一九七七年六月十五日的制憲國會議員選舉投票，以及一九七八年十二月六日對新憲法表示「是」或「否」的公民投票。<sup>26</sup>現在就過去三次投票和這次大選投票經過，略作分析。

一九七六年十二月十五日的第一次投票，是總理蘇瓦雷斯執行卡洛斯國王「政治改革」方案舉行的公民投票，贊成改革的有百分之九十四點二，反對的祇佔百分之二點六，其餘爲廢票和空白票。但缺席不參加投票的選民有百分之二十二點三。這些缺席的選民大部分都集中在巴斯克區。

一九七七年六月十五日第二次投票選舉制憲國會議員，是四十一年來西班牙人能够第一次自由投票選出他們的民意代表，從選票來講，執政的中間民主聯合黨獲得全國百分之三十四點七選民支持，工人社會黨獲得百分之二十九點二（包括與其合併的小型社會黨百分之四點四選票在內），中間民主聯合黨和工人社會黨儼然成爲西班牙的兩大政黨，猶如英國保守黨和工黨的對立面。共產黨百分之九點二，右派人民聯盟百分之八點三，卡塔爾民族主義黨百分之三點七，巴斯克民族主義黨百分之一點七，其餘百分之十三點二分別爲各個區域性小型政黨及極左和極右派分佔。

一九七八年十二月六日第三次投票是請選民表示拒絕或接受制憲國會於同年十月三十一日所通過憲法的公民投票，因爲對這

註<sup>23</sup> 同註<sup>20</sup>

註<sup>24</sup> 同註<sup>20</sup>

註<sup>25</sup> 同註<sup>20</sup>

註<sup>26</sup> \* Les trois Consultations Précédentes "Le Monde, 3 mars, 1979

部妥協性憲法表示不滿的人太多，所以不去投票的缺席率高達百分之三十二。在百分之六十八參加投票選民中贊成接受的佔百分之八十七點七，反對的爲百分之七點九，反對票比一九七六年第一次公民投票的百分比有了顯著的增加。

今（一九七九）年三月一日的大選結果顯示兩大政黨即中間民主聯合黨和工人社會黨的國會席次均有增加。一般來講，其他各黨在各選區所得選票幾乎和一九七七年六月的大選結果，沒有什麼太大變化，不過選民的缺席率更高，竟達百分之三十三，打破了歷次紀錄。由於各政黨所獲選票波動不大，反映出西班牙政局的相對穩定。

出乎大選前一般人的預料，執政的中間民主聯合黨不僅沒有失去優勢，而且繼續保持今天西班牙最強大的政黨地位，在國會裏控制了一百六十七個席位，距離過半數僅差九席（在一九七七年六月選出的國會中則差十五席）。從政治趨勢看，嗣後中間民主聯合黨在國會裏將尋求右派民主聯盟的合作，這個右派政黨在這次選舉中丟掉了四十萬張選票，喪失了近半數的國會席次，就該黨本身利害，也會和執政黨合作。

一九七九年三月一日大選後，西班牙各黨派在國會中的席次分配，如下表所示：

(一) 下 院

中間民主聯合黨 (Union du Centre Démocratique)	一六七席
工人社會黨 (Parti Socialiste Ouvrier Espagnol)	一一一席
共產黨 (Parti Communiste)	二三席
右派民主聯盟 (Coalition Démocratique-droite)	九席
極右派民族聯合 (Union Nationaliste-Extrême droite)	一席
巴斯克國家主義黨 (Nationaliste Basque)	八席
卡塔郎國家主義黨 (Nationaliste Catalan)	一一席
其他區域政黨 (Divers Régionalistes)	七席
共 計	三四七席

附註：下院應爲三百五十席。由於巴斯克分離派聯合黨四名當選議員決定不參加本屆國會，其中三名係衆議員，一名係上議員，故下院議員現僅爲三百四十七人，參院議員現僅爲二〇七人。



中間民主聯合黨 (U. C. D.)	一一〇席
工人社會黨 (P. S. O. E.)	六五席
右派民主聯盟 (C. D. -d)	二席
巴斯克國家主義黨 (P. N. B.)	八席
獨立派 (Indépendants)	五席
卡塔郎左翼黨 (Gauche Catalane)	二席
卡塔郎國家主義黨 (N. C.)	一席
其他黨派 (Divers)	四席
共 計	二〇七席

附註：上院較應有之二〇八席少一席（因巴斯克分離派聯合黨一名參議員決定不參加本屆國會）。

## 新政府及其面臨的困擾

依照西班牙憲法規定，三月一日選出的國會應在選舉後二十五天即三月二十六日集會，國王卡洛斯諮詢各政黨代表後，即指定組閣人選。總理指定人須先請衆院同意，衆院就新總理人選進行表決，第一次表決必須獲得絕對多數，第二次投票祇需簡單多數就可通過了。如果第一次投票後兩個月，衆院對新總理人選仍未同意，國王可下令解散國會，另行舉行大選。

蘇瓦瑞斯奉卡洛斯國王之命試組西班牙行憲後第一屆政府，這次也是他在佛朗哥逝世後的第三度組閣。國會於三月三十日就新總理人選進行表決，在三百四十票中以一百八十三票贊成，一百四十九票反對，八票棄權，<sup>②</sup>蘇瓦瑞斯獲得絕對多數，輕易過關。

蘇瓦瑞斯獲得的一百八十三張支持票，除來自其領導的中間民主聯合黨一百六十七票外，另有右派民主聯盟黨的九票，安大魯 (Andalou) 社會黨四票，和區域黨派的三票。投反對的一百四十九票中，有社會黨一百十六票，共產黨二十三票，巴斯克國家主義黨 (反對區域自治的溫和派) 六票，極右派國家聯盟黨一票，以及其他少數民族區域政黨三票。至於棄權的八票係卡塔郎

註② "La gauche a mis en cause les procédés « autoritaires » de M. Suarez" *le Monde*, 1, 2 avril, 1979

國家主義黨所投，他們解釋棄權的理由是中間民主聯合黨籍的衆院議長拉維拉(Landelino Lavilla)拒絕在投票之前進行辯論所引起。社會黨和共產黨也表示不滿，他們認為議長不同意進行表決前的辯論，創下了「侵犯憲法進步精神和仗勢凌人的不良先例。」

在取得國會同意授權組閣後的一星期，即四月六日，蘇瓦瑞斯宣佈新政府正式組成。新政府是一個少數黨政府，共有二十三名閣員，除新任內政部長外，其餘全為中間民主聯合黨黨員。在兩名軍人閣員中，最突出的一位為佛瑞爾將軍(Gen. Antonio Ibanez Freire)，出長原為文人擔任的內政部長。

佛瑞爾將軍屬於舊的一代，參加過西班牙內戰，第二次大戰期間在蘇俄境內和納粹德國併肩作戰，被視為是一位為了維持街頭秩序不惜粉碎左派示威，和嚴懲巴斯克游擊分子的軍人，以他這樣的背景，在西班牙第一屆行憲政府中佔有如此重要席位，自然會使很多人吃驚。在新政府組成之前，馬德里傳說中的部長人選名單上，並未聽說有佛瑞爾的名字，直到四月六日凌晨發表內閣閣員名單時，他的大名才霍然出現，可見西班牙政府對佛瑞爾出長內政部長的消息曾高度守密，當然這是為了防範左派叫囂而作的一種政治上的必要考慮。一般西歐政治人士指出，從這件任命案來看，蘇瓦瑞斯的新政府已經表現了右轉的傾向。

自從佛朗哥逝世後，西班牙社會即罩上了一層深厚的不安陰影，恐怖分子到處活躍，製造出的暗殺事件更是此起彼伏，現在由軍人出任負責治安的內政部長，自然比任命文人擔任此職，較合邏輯。甚至西班牙共產黨員塔曼斯(R. Tamamés)在幾個月前也曾提過制止暴行的類似主張，而為其他共產黨員所不滿，西班牙左派分子認為一個軍人出任指揮警察的部長在這政治民主化蜜月期間，對左派來說實在不能算是一件合適的禮物。<sup>②</sup>

在蘇瓦瑞斯新政府中另一件值得注意的事，就是赫赫有名的財政部長奧杜芮斯(Francisco Fernandez Ordoulez)去職。在政府籌組期間，傳說原內閣大部份部長均將易人，但財政部長奧杜芮斯必將留任。但新內閣組成後情況剛剛相反，內閣部長並無多大變動，且多數蟬聯原職，唯獨奧杜芮斯和極少數閣員掛冠而去。

奧杜芮斯在財長任內是西班牙「賦稅改革法案」的推動人，和企業界發生過正面衝突，可能在今天蘇瓦瑞斯認為奧杜芮斯所負責務已經達成，不如其去職以平息工商界大亨的憤怒，並進而爭取彼等好感，同時也可藉機排除一個太熱衷於社會民主經濟的同僚。

西班牙人的逃稅數字驚人，奧杜芮斯在財長任內採取了不少革命性的措施，如公開銀行秘密，科罰逃稅者以司法處分，提高所得稅，增列遺產稅，甚至在去職前不久，他的下屬還公佈了工業界、軍方、銀行家、藝人和教堂著名人物的報稅情況，報紙跟着又發表了這批人的名單，當然開罪了不少人。

奧杜芮斯去職的另一個原因，也可能和總理蘇瓦瑞斯政見不合，蘇瓦瑞斯不能容忍一個鋒芒太露的部長；奧杜芮斯和社會黨過於接近，也觸犯執政的中間民主聯合黨的黨紀。

一般人都認為今天西班牙國內面臨的兩大壓力，一是失業，一是治安，如果不能找出因應對策，即會影響到民主化的順利推行，「馬德里的春天」也將好景不常。新政府的當前急務就是在如何迅速而有效地解決這兩個棘手的問題，從蘇瓦瑞斯不再顧慮左派反應的人事安排上，已經顯現出新政府右傾的徵象。

六十八年四月廿四日完稿

註② M. Suarez Confie à un général le Ministère de l'interieur dans le nouveau cabinet espagnol" le Monde, 7 avril, 1979