

邁向民主的葡萄牙政治

翁 瑞 廷

一九八〇年十二月四日，葡萄牙總理卡內洛 (Francisco Sa Carneiro) 突然墜機死亡，震撼了葡萄牙政局，使得逐漸趨於穩定的民主政治呈現陰影。墜機事件的兩個月前，即十月五日，他領導的民主聯盟 (Democratic Alliance, AD)，在國會選舉中，再度贏得勝利。飛機失事的當時，他正為民主聯盟所支持的總統候選人從事助選活動，以對抗應屆總統伊尼斯 (Antonio Ramalho Eanes) 的尋求當選連任。十二月六日，葡萄牙以最隆重的葬禮，悼念卡內洛的過世。即使多數人對卡內洛的過世表示無比的哀悼，但在十二月七日的總統選舉中，六百萬葡萄牙選民仍然再度選出卡內洛總理所厭惡的伊尼斯連任總統職位。

卡內洛過世後，新任的葡萄牙總理職位由民主聯盟成員之一的社會民主黨 (Social Democratic Party, PSD) 黨魁巴斯茂 (Francisco Pinto Balsemao) 接任。巴斯茂的個性溫和，缺乏進取，對錯綜複雜的葡國政局及面臨困難的葡國經濟，能否有更進一步的改善，頗值懷疑；但他與伊尼斯總統之間，可能出現較多的合作，有助民主化的推進。

一、革命後首度右傾政府的誕生

民主聯盟在一九七九年十二月的國會改選中，首次贏得勝利，組成自一九七四年四月廿五日葡國革命以後的首度右傾政府。該次選舉是期中改選，任期只有原屆國會剩餘的一年，至去年 (一九八〇) 年底屆滿，並於十月五日改選，也就是葡國自一九七六年實施憲政以來所舉行的第三次國會大選，結果民主聯盟得到絕對多數的議席。在這次選舉中，總共有十二個政黨，在全國四〇、四二個選區中參加角逐。按照葡萄牙的選舉法規定，國會選舉是採比例代表制。選民僅投票給核准登記的政黨名單，而不投票給個別候選人。

選舉的結果如下表①：

註① Tom Burns, Major Rightist Win in Portugal Turns the Political Clock Back, *Washington Post*, Oct. 7 1980; Louis B. Fleming, Sa Carneiro Bloc Wins, *International Herald Tribune*, Oct. 7 1980.

政黨名稱	一九七九年十二月		一九八〇年十月	
	得票率	席次	得票率	席次
民主聯盟	四五%	一二八	四九·三%	一三六
共和暨社會主義陣線 (Republican and Socialist Party FRSS)	二七·三%	七四	二七%	七三
聯合人民聯盟 (United Peoples Alliance)	一八·八%	四七	一五%	四〇
極左派 (extreme left)		一		一

民主聯盟是由社會民主黨、社會民主中央黨和人民保皇黨 (People's Monarchist Party PPM) 所組成。共和暨社會主義陣線主要由社會黨組成。聯合人民聯盟是由共產黨領導，其中包括葡萄牙民主運動 (Portuguese Democratic Movement, MDP) 等政黨。由此可以看出，民主聯盟得票率的增加，使其有絕對多數的議席，可以實施政策，穩定政局。

在這次國會選舉時，卡內洛總理對左派政黨採取了尖銳的策略，對左傾的伊尼斯總統也採取了強烈的攻擊。選舉結果，終於使左派遭到了重大的挫折。由全國投票的情形來看，民主聯盟的支持者，橫跨各個階層，其中甚至包括了共黨甚為活躍的阿南塔索 (Alentejo) 農業改革地帶及里斯本 (Lisbon) 和阿波多 (Oporto) 工人聚居的都市郊區^②。

在這次選舉之前，即一九八〇年六月上旬，受葡共支配的工會，曾在全國三十個城市發動示威，要求卡內洛聯合政府辭職。他們指責卡內洛政府使百姓生活更加困苦，並箝制新聞，其來勢頗為洶湧。但平心而論，卡內洛執政九月的結果，尚孚人望。他所實施的新政策，如提高養老金和最低工資，減輕所得稅，確曾產生良好的影響，使得通貨膨脹自二十五%降至十九%。另外，左派曾在這次國會選舉中，採取揭發隱私的策略，攻擊卡內洛在財政上有貪污的嫌疑，及其與一丹麥籍離婚婦人同居的個人生活之瑕疵^③。不過，葡萄牙的大多數選民並未聽信這些指控，他們仍然作出了明智的抉擇，終使卡內洛總理所領導的民主聯盟，獲得這次國會選舉的勝利。

註② Jimmy Burns, Portugal swings right—Carneiro back in power, Christian Science Monitor, Oct. 7 1980.

註③ Jimmy Burns, *op. cit.*

二、總統選舉的爭執

依葡萄牙憲法的規定，總統的任期為五年。實施憲政以來的第一任總統係於一九七六年選出，因此在一九八〇年底必須舉行總統改選。由於葡國在一九七六年制定的憲法，頗具左傾色彩，其中規定總統領導革命委員會，以致原應居於虛位的總統職權擴大，而與執政的總理時常發生衝突。

卡內洛領導的中間偏右政府在上年十月五日的國會大選中，既已得到絕對多數的議席，其主要施政方針便是擴大私人企業的範圍，及修改一九七六年制定的具濃厚馬克斯主義色彩的憲法。卡內洛認為伊尼斯總統是左派分子，對其未來政策的實施，將有阻礙。故在總統選舉時，卡內洛總理與其副總理兼外交部長阿瑪拉 (Diogo Freitas do Amaral) 都宣稱：假如伊尼斯當選連任，葡萄牙將回到一九七四年左派執政時期的政治不穩定，他們將辭去政府職位^④。而在另一方面，伊尼斯總統其任期內曾經表示對社會黨的同情，且與革命委員會合作，否決民主聯盟政府試圖免除某些工業國有化的議案。

去年十二月四日，卡洛內總理為其民主聯盟所支持的總統候選人索雷斯·卡內洛 (Soares Carneiro) 助選時，不幸飛機故障，墜機身亡。機上的乘客，尚有社會民主黨的策略家——現在國防部長的科斯達 (Adelino Amor da Costa)，數年來為人所知悉的總理情婦亞倍卡西斯 (Snu Abecassis)^⑤ 等。索雷斯·卡內洛將軍雖然獲得民主聯盟的支持，但他與一九七四年革命前的獨裁政府具有關係，被反對者指控須對葡萄牙以前在安哥拉的戰爭失敗負責。許多家庭在這項戰爭中喪失了兒子，對索雷斯·卡內洛亦無好感。因此，選舉前的民意調查顯示，伊尼斯總統已是具二比一的領先^⑥。

十二月四日，卡內洛總理墜機死亡後，阿瑪拉副總理兼外交部長宣稱是緊急狀況，但全國選舉委員會仍決定如期進行總統選舉。十二月七日，選舉結果揭曉，伊尼斯總統得到百分之五十六點四三的選票，民主聯盟所支持的索雷斯·卡內洛得到百分之四〇點二五，其他四位候選人僅共得到百分之三點三二^⑦。

這次的選舉，卡內洛雖然全力的防止伊尼斯總統再度連任，但伊尼斯總統在革命後的葡萄牙的政局中，自有其重要的地位，他在一般葡萄牙人的心目中，仍舊是在一九七五年使葡萄牙免於共黨統治的英雄；而卡內洛的死亡，使葡萄牙政局出現了不安，也使總統選舉情勢發生了變化，這對民主聯盟所支持索雷斯·卡內洛將軍頗為不利。在選舉前，共黨的總統候選人布里多 (

註④ Diana Smith, *Sa Carneiro appeals to voters*, *Financial Times*, Dec. 3, 1980.

註⑤ Sa Carneiro's Death Adds to Poll Tension, *Japan Times*, Dec. 6, 1980.

註⑥ A Gambler's Luck Runs Out, *Time*, P. 13, Dec. 15, 1980.

註⑦ James M. Markham, *Eanes Warms to Portuguese Presidency*, *International Herald Tribune*, Dec. 11, 1980.

(Carlos Brito) 宣佈放棄競選，而要求共產黨人投票支持伊尼斯總統。其次是社會黨也支持伊尼斯總統的連任。自去年十月國會大選失敗後，葡萄牙的社會黨面臨了危機。十月中旬，社會黨全國委員會經過二十小時馬拉松式的辯論，決定繼續支持伊尼斯總統。

最重要的原因，還是卡內洛總統的突然死亡，使得部分相信卡內洛的選民，失去了強有力的領導。據估計約有四十八萬民主聯盟的支持者在這次總統選舉中把票投給了伊尼斯^⑥。另一原因，是出身卑微的伊尼斯總統並不像其他軍官一樣受到了馬克斯主義的影響，因此他並不熱心支持葡萄牙的左派革命。在一九七五年十一月二十五日，他粉碎了左派政變的企圖，使葡萄牙免於共產主義的統治。此一貢獻，受到了葡萄牙人的共同讚美與尊敬，也是大多數選民支持他連任總統的主要原因。

三、新內閣的組成及其特色

由於卡內洛總理在總統選舉中墜機死亡，伊尼斯總統當選連任後的首要任務，便是決定新總理人選，以便安定葡國政局。同時由於民主聯盟成員之一的社會民主黨在國會中擁有八十席的議席，新總理自然應由該黨產生。一九八〇年十二月二十二日，伊尼斯總統乃正式提名該黨黨魁巴斯茂為葡萄牙總理。

巴斯茂與其前任卡內洛總理是屬於不同的類型。他現年四十四歲，曾任律師，創立「快報」(Expresso)。在一九七四年，他與卡內洛及摩塔(Jaquim Magalhaes Mata)共同組織社會民主黨，在黨中，他被視為自由派，並不太支持卡內洛的右傾政策^⑦。

今年一月五日，巴斯茂內閣的閣員名單，業經伊尼斯總統的批准而正式任職。未來的四年任期內，他將領導葡萄牙完成許多困難的任務，其中包括在一九八三年正式加入歐洲共同市場。依其善於幹旋的實際個性，一般相信他的政策必較溫和；改革葡萄牙現時的政治和經濟之步調，亦將不如卡內洛的急進。巴斯茂選擇能幹的人掌理各部，而視其自己為一合作者而非領導者。這對葡萄牙的政治是一新的啓程點，假如運作成功，葡萄牙將走向更成熟的民主政治。新內閣中大部分的閣員是四十多歲，有些是他執業律師時的同僚，其中包括財政部長雷道(Joao Morais Leitao)和外交部長培雷拉(Andre Goncalves Pereira)。

新內閣名單如後：

總理：巴斯茂，四十三歲，社會民主黨。

副總理兼國務部長：巴士流(Basilio Horta)卅七歲，社會民主中央黨。

註⑥ Tom Gallagher, *The growing pains of Portuguese democracy*, *The World Today*, March, 1981.

註⑦ Pinto Balsemao Seen As New Portugal Premier *Japan Times*, Dec. 15, 1980.

財政暨企劃部長：雷道，四十二歲，社會民主中央黨。

外交部長：培雷拉，獨立派人士。

國防部長：亞茲維多 (Luís Azevedo Coutinho)，五十二歲，社會民主中央黨。

對歐市關係部長：巴瑞托 (Álvaro Barreto)，四十四歲，社會民主黨。

內政部長：艾瑪拉 (Fernando Amaral) 五十六歲，社會民主黨。

農漁部長：卡多索 (Antonio Cardose e Cunha) 四十七歲，社會民主黨。

司法部長：孟尼茲 (José Meneres Pimental) 五十二歲，社會民主黨。

勞工部長：納西門托 (Henrique Nascimento Rodrigues) 四十歲，社會民主黨。

教育暨文化部長：斐里拉 (Vitor Pereira Crespo) 四十八歲，社會民主黨。

交通部長：魏安納 (José Viana Baptista) 四十八歲，社會民主黨。

社會事務部長：麥塞多 (Carlos Macedo)，四十三歲，社會民主黨。

工業暨能源部長：郝塔 (Ricardo Baião Horta) 四十三歲，社會民主中央黨。

行政改革部長：馬奎士 (Busebio Marques de Carvalho) 四十五歲，獨立派人士。

貿易暨觀光部長：瓦恩 (Alexandre vaz Pinto) 四十一歲，社會民主黨。

公共工程暨房屋部長：貝巴薩 (Luís Barbosa) 四十七歲，社會民主中央黨。

環境部長：費瑞拉 (Angusto ferreira do Amaral) 卅八歲，人民保皇黨。

新內閣包括總理在內的十八名閣員之中，計有十名屬社會民主黨，五名屬社會民主中央黨，兩名獨立派人士及一名人民保皇黨黨員。新內閣的特色為設置「對歐市關係部」，專責辦理加入歐洲經濟共同體事宜。原來的副總理阿瑪拉兼任外交部長，由於伊尼斯總統的連任而辭職，遺缺由獨立人士的里斯本大學法學教授培雷拉擔任。

四、未來施政的展望

在新政府的未來四年任期中，巴斯茂總理所面臨的最重要的課題，是修改憲法，改善經濟，以準備在一九八三年加入歐洲共同市場等問題。茲從修改憲法和改善經濟兩方面略加分析：

(一) 修憲問題

邁向民主的葡萄牙政治

目前葡萄牙的憲法，是一九七六年四月頒佈實施。當時左派在議會中佔優勢，而政府也極為左傾，以致制定了該部憲法。時至今日，其中許多政治理念已不為本屆中間偏右的政府所能接受。

原來一九七四年的葡萄牙革命，是由左傾軍人所支持。最初，軍人成立「三軍運動」(Armed Forces Movement)，監督政府施政。其後該組織改稱革命委員會(Council of Revolution)，由十八人組成，包括陸、海、空三軍參謀長和陸軍軍官八名，海軍軍官三名，空軍軍三名。委員會由擔任總統的伊尼斯將軍主持。由於革命委員會的設置，致使原先設計的內閣制，常與虛位總統的權力時有衝突，雙方對政策的看法也不一致。這便是過去卡內洛總理和伊尼斯總統發生爭執的主因。因此，有些專家稱此種制度為半內閣制或半總統制的體制。

在上述憲法的規定下，總統的主要職權，包括領導革命委員會，決定國會選舉日期，召集國會特別會期或解散國會，任命或解除總理的職務，依總理提名任命或解除政府部會首長，當總理要求時，主持部長會議，公佈法令或簽署其他命令，宣佈緊急狀況，決定特赦或減刑，及任命大使或特別代表等。而革命委員會的重要職權，則包括充當總統顧問，有權宣戰、媾和，及宣佈緊急狀況，決定總統是暫時或永久的不能行使職權，宣佈已公佈法律之是否違憲，確認憲法的修正，對內閣施政行使否決權，訂定有關軍隊組織、操作、訓練之法令，及批准國際條約或具軍事性質的協定^⑩。

伊尼斯總統及革命委員會的權力，曾經阻止民主聯盟的聯合政府從事憲法的改革，及重新開放已國有化經濟領域給予私人企業。目前，革命委員會的廢棄是民主同盟修憲的主要目的之一。不過假如沒有社會黨的合作，民主聯盟將無法獲得修改憲法所需要的三分之二以上多數的國會議席的同意。因此，民主聯盟一直希望採取公民投票方式，進行修憲。在去年十月五日選出的新國會是一九七六年憲法規定下，第一次允許修正憲法的國會，巴斯茂總理究將經由國會表決抑或公民投票以修改憲法，俾完成卡內洛總理未竟的夙願，仍是多方矚目的問題。

(一) 經濟問題的解決

在薩拉查(Salazar)和卡塔諾(Caetano)的專制時代，葡萄牙是屬於傳統的農業社會，主要的輸出是紡織原料、衣服、木器和酒，而僅有的一些工業則受大的財團控制。經濟的穩定是依靠輸出勞工以解決失業，並以低於世界價格，壟斷殖民地的原料。一九七四年以後，由於海外屬地的喪失，使得廉價的物資來源中斷，特別是紡織工業所需的棉花。另外，大約有八十萬的難民自非洲回國，增加了就業的困難，而革命後由於左派控制的工會時常罷工，使一九七五年的工業生產下降五點七%。這不但影響葡國政局的穩定，也使外資減少。又在左派的影響下，一九七四——五年間，大約有六十%的生產能力被國有化^⑪。

註⑩ The Europa Year Book 1979, pp. 1044—1049, (Europa Publications Limited, 1979).

註⑪ Tom Gallagher, *op. cit.*

在農業方面，左派改革計劃所涉及的土地已超過一百五十萬英畝，特別在阿南塔索地區，約有七十萬英畝的農地被非法徵收。一九七六年的社會黨政府曾經宣佈：凡被非法佔有的土地，應補償地主損失或歸還地主。一九七八年八月實施的土地改革審查法 (Land Reform Review Law)，增加了阿南塔索農人合法私有土地的面積，並歸還這地區非法取得的土地，特別加強農業生產效益，及私人和集體農場的合作，期使革命後農業生產力下降以及消耗大量外匯向外購買物資的情況，獲得改善。

經濟的恢復是民主同盟的主要目標。在一九七九年十二月掌政後，民主同盟即努力推展經濟的復甦。在民主同盟的領導下，通貨膨脹從百分之二十五下降至百分之二十，平衡貿易逆差已有進展，失業率亦已降低。在一九八〇年中期，財政部長席勒瓦 (Anibal Cavaco e Silva) 減低所得稅率，並且提高實際工資。聯合政府的成就，使得原先遭受失業打擊的年輕人，未為極右或極左派反政府的宣傳所蠱惑，也獲得全葡萄牙的信任。然而卡內洛總理的計劃受到革命委員會的阻撓，在一九八〇年內就有二十三個立法案因革命委員會的反對未獲國會通過，其中包括國內銀行可由私人經營的法案¹²。

依一九七六年的憲法規定，葡萄牙經濟和社會組織是建立在主要生產工具、土地及自然資源的集體化，和工人階級行使民主權力的基礎之上。國家要增進共有制度的建立，私人企業的創立必須在法律的允許範圍之內，而外來的投資也要合乎國家的經濟計劃，工人利益以及國家獨立的原則。依社會主義的轉換，所有權可分為公有、合營和私有三部分。公有部分以集體化方式管理，而財產及生產工具則由工人集體使用。社會所有權的擴張是以公營或合營方式，並儘可能向自我管理的形式進展。這種社會主義式的經濟政策，與民主同盟的政策甚不一致，因為民主同盟的經濟政策是以自由經濟、鼓勵投資、減低失業、提高經濟成長、壓低通貨膨脹為主。去年十二月間，卡內洛總理的突然死亡，伊尼斯總統的再度當選，即有人擔心葡萄牙的經濟改革，是否將遭受更多的阻力。

一九七九年葡萄牙的國民生產毛額是九千六百二十三億葡元，個人所得是九萬七千四百九十七葡元，通貨膨脹率二十%¹³。這種經濟情況亟需改善，以準備一九八三年進入歐洲共同市場 (EEC)。在工業的改善方面，葡萄牙正面臨北歐已不再需要的污染工業南遷的問題。民主聯盟的聯合政府是希望外國工業化資本的投入，以現代化葡國的經濟，並解決其失業問題。例如最近政府決定建立的機械工業，特別是汽車和零件的生產，將是優先的投資領域。只要投資的條件能確定，外資將源源不斷的進入葡萄牙。但亦有少數人反對將葡萄牙變成污染工業的集中地，聯合內閣中的小黨人民保皇黨即是其中之一¹⁴。在農業方面，葡萄牙將重建小農莊為有利的生產單位，並吸引大部分的農業人口離開原來居住的土地，而到工業都市中謀生。直接或間接的外國投資和

註⑫ Tom Gallagher, *op. cit.*

註⑬ Portugal, *Financial Times*, March 17, 1981.

註⑭ Richard Wallis, Portugal Needs "Dirty" Northern Plants, *International Herald Tribune*, Nov. 18, 1980.

再投資，在一九七九年是四十五億葡元，在一九八〇年則增加一倍，達九十億葡元。目前，葡萄牙渴求外來投資，加速經濟發展，並維持每年四%的成長率，以進入歐洲共同市場。

五、結 論

落後的經濟狀況是葡萄牙目前急於改善的。過去卡內洛總理個人英雄式的作風，已自葡國的政壇上暫時消失。巴斯茂總理個人的柔弱性格，將有助於減少政治的衝突，可免與伊尼斯總統直接對抗。相反的，他與總統的合作，可能較容易獲得國會議員三分之二以上多數的同意而修改憲法。假如社會民主黨和社會黨能組成大聯合政府(Grand coalition)，則更將有助於葡萄牙政治的安定，經濟的改善，並邁向政治民主的歷程。

爲北約成員之一的葡萄牙，戰略地位重要，是不可忽視的自由陣營的盟邦。若能政治穩定，經濟繁榮，將是西歐安全的重要基石，對北約的防務也將有較大的貢獻。

自從一九七六年實施憲政以來，葡萄牙舉辦過三次國會大選和二次總統選舉，而每次選舉的投票率都高於八〇%，充分顯示葡萄牙人熱愛民主政治。而且在這五次的選舉中，極左或極右的政黨，並未受到葡萄牙選民的支持。更難能可貴的是，在轉向民主的過程中，並未發生過綁架、暗殺和爆破等政治暴力和恐怖事件。由此看來，今後葡萄牙民主政治的前途，應該是很樂觀的。

(本文作者係本中心助理研究員)