

民主化運動與憲政改革

— 巴西與墨西哥之比較研究

蔡東杰*

摘要

根據 Samuel P. Huntington 等人的看法，一股所謂「第三波」民主化浪潮自 1970 年代中期起便開始席捲世界各地，從而不僅使包括蘇聯集團在內的第二世界國家與更多的第三世界國家因此而邁向民主化的道路，更使民主思想在二十世紀末儼然成為意識型態的主流。在這波浪潮下，民主化固然是一個明顯的方向，但由於各國在政治環境與條件上的差異，因政治內涵變遷所導致的制度結果也不盡相同。在本文中，我們便試圖以同樣位於拉丁美洲，且同樣在此時期經歷民主化運動的巴西與墨西哥為例，說明各國可能採取的憲政制度改革途徑。

關鍵字：第三波民主化、選舉、憲法、巴西、墨西哥、

*現任中興大學國際政治研究所副教授。

壹、民主運動與制度變遷

儘管由理性層面來看，部分學者或許傾向於從「效率面」來觀察政治制度的變化，亦即制度演進之主要目的乃在於獲得更有效分配的結果¹，但事實上憲政體制與選舉法規的改變，卻似乎更大程度地受到諸如政治事件，以及種族與宗教衝突等等因素的影響。²特別在所謂「民主化」(democratization)的政治運動當中，例如 Samuel P. Huntington 所指出的「第三波」浪潮，便可以明顯發現到普遍的制度革新結果，亦即許多參與這波浪潮的國家都從「威權」體制轉向了所謂「民主」體制。³

值得注意的是，在整個所謂民主化的過程裡頭，不僅原執政團體中也有部分人士會支持民主，即便是反對陣營中對民主的態度也經常會出現分歧；換言之，那些參與民主化運動的各個團體在目標上是既共通又衝突的。這樣的結果再加上政客們的利己心態（亦即希望其政治生涯能更上層樓），於是驅使他們在接下來的制度改革中，傾向於支持某些（有利於他們的）制度，並反對若干（不利於他們的）制度。⁴當然，完全由黨同伐異之現實主義角度來觀察後民主化時期的憲政改革，必然存在著一定程度的偏頗性，畢竟政治改革運動還是有其理想層面的，因此如何更客觀地理解其間的互動關係，便是本文所欲努力探究的重點所在。在此，我們便嘗試以第三波浪潮的重要發展地區之一，亦即拉丁美洲國家（不含加勒比地區）為例，來觀察其間的可能變化關聯。正如下表中所清楚顯示的，在 1980-1990 年代間，幾乎所有中南美洲國家都經歷過重新制憲或至少是修憲的過程，此種發展自然是直接反映先前政治變遷的結果。

¹ See Douglas North, *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton Press, 1980), and Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985).

² Seymour M. Lipset and Stein Rokkan, "Cleavage Structure, Party System, and Voter Alignments: An Introduction," in Lipset, and Rokkan, eds. *Party System and Voter Alignments: Cross-National Perspective* (New York: Free Press, 1967).

³ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

⁴ Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies* (Boulder: Westview Press, 1996), pp.21-22.

表 1：拉丁美洲國家（不含加勒比區）在第三波浪潮中的憲法變遷概況

國家	現行憲法起始	最近修憲紀錄
阿根廷	1994	
貝里斯	1981	1988
玻利維亞	1967	1995
巴西	1988	2001
智利	1980	1989, 1991, 1993, 1997, 2000
哥倫比亞	1991	2001
哥斯大黎加	1949	2001
厄瓜多	1998	1984, 1996
薩爾瓦多	1983	2000
瓜地馬拉	1985	1993, 1999
蓋亞納	1980	1996
宏都拉斯	1982	1985
墨西哥	1911	1986, 1990, 1993, 1997
尼加拉瓜	1987	1995
巴拿馬	1972	1978, 1983, 1994
巴拉圭	1992	
祕魯	1993	
蘇利南	1987	1992
烏拉圭	1967	1996
委內瑞拉	1999	

資料來源：Political Database of the Americas, <http://www.georgetown.edu/pdba/english.html>

不過，儘管許多國家都傾向以憲法修改來回應或總結政治變遷的結果，但從個別案例看來，國家間在回應過程中還是有著明顯的途徑差異，例如漸進改革或企圖畢其功於一役。以下，我們便以墨西哥與巴西這兩個國家為例，來瞭解這些不同途徑的成因及其可能的後續影響。所以選擇這兩國的理由是：首先它們可說是相當具代表性的拉丁美洲國家；其次，其先前的威權政府都曾經透過促進經濟發展而獲致合法性；最後，就民主化運動來說，它們都屬於「危機轉型」的例證。

貳、墨西哥：分期付款式憲政改革

根據 Huntington 的看法，全球民主政治發展在 1970 年代中期後，便進入所謂的「第三波」(the Third Wave) 階段。他認為，民主轉型通常出現在那些中等或中高經濟發展水準的國家，至於其原因或許在於：「快速的經濟成長迅速地為民主造就了經濟基礎，……但是它也提高了人們的期望，一方面加重對不平等的反動，同時在社會組織當中產生了緊張與壓力，而這又刺激了對政治參與的要求。」⁵換句話說，來自底層多數人民的經濟需求雖使墨西哥一黨專政體系得以存在並長期地持續運作，但生活的動盪不安也導致人民對這個半民主政體進行反撲。對於因經濟社會變動而帶來的壓力，執政的革命建制黨 (PRI) 的回應辦法乃是迴避大規模的制度變動，並藉由不斷修正選舉法規來設法滿足反對力量的政治參與要求。事實上，革命建制黨在 1946 年奠定執政基礎的同時，也公佈了新的政黨與選舉法，其中規定合法政黨須向內政部登記，除有黨員名額限制（至少 30000 名黨員，且須在三分之二以上的州各擁 1000 名黨員）外，政黨應遵守憲法並不得有宗教或種族暗示，由是奠下了該國選舉制度的基礎。⁶但隨著國內外情勢的變化，此後又歷經幾次重要的修正：⁷

一、為限制反對黨的出現，1954 年提高黨員門檻為 75000 人，並須在三分之二以上的州各擁 2500 名以上黨員。

⁵ Huntington, op. cit., p.72.

⁶ Jaime F. Cardenas Gracia, *Transicion Politica y Constitucional en Mexico*. (Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico, 1994) ,p.93

⁷ see *Legislacion Electoral Mexicana 1812~1977* (Mexico : Publicacion del Diario Oficial, Secretaria de Gobernacion, 1978) ; Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico," en *Revista Mexicana de Sociologia*. (Mexico: Instituto de Investigaciones Sociales, 1993) ,p.106; Francisco Paoli Bolio, "Las Proximas Elecciones Mexicanas," *Vision*, 77(1991), p.20; Pablo Javier Becerra Chavez, "La Reforma Electoral de 1993," en Forero Campillo y Carrillo Coords, *Partidos Elecciones y Cultura Politica en Mexico* (Mexico: Universidad Autonoma Metropolitana Xochimilco, 1994) ,pp.131-137; 楊仲林,「墨西哥的聯邦議會制度」,《拉丁美洲研究》,1990年第4期,頁31-36; 鄧中堅,《墨西哥政治發展：政治經濟學之研究》(台北：時英出版社，1997年)，頁83-95。

- 二、1963 年在憲法第 54 條修正案中制訂了所謂「黨派眾議員制」(*sistema de diputados de partido*)，除相對多數原則外，少數黨凡在全國獲 2.5% 選票者可分得 5 個國會席位，每超過 0.5% 再增 1 席，但以總數不超過 20 席為原則，由此開始有限地開放政治空間給反對黨。
- 三、1973 年降低黨員門檻為 65000 人，並須在三分之二以上的州各擁 2000 名以上黨員，並規定少數黨凡在全國選舉中獲 1.5% 選票者可分得 5 個國會席位，每超過 0.5% 再增 1 席，但以不超過 25 席為原則；同時將選民年齡由 20 歲降至 18 歲，而參眾議員的應選年齡資格也向下修正。
- 四、1977 年公佈「政治組織與選舉程序法」(LEOPPE)，仿效德國採相對多數制及比例代表制的混合兩票制，將「黨派眾議員制」改為「比例代表眾議員制」(*diputados de proporcionalidad*)；同時將眾院增為 400 席，其中 100 席為比例代表，獲全國選票 1.5% 以上可獲分配席位。黨員總數門檻不變，但須在二分之一以上的州各擁 3000 名以上黨員，未達此條件但獲全國 1.5% 選票亦可登記，但連續 3 次未達 1.5% 則取消資格。此外還設立「政治團體制度」(*asociaciones politicas nacionales*)，只要有 5000 名成員即可利用「條件登記」方式暫時參與政黨活動。這些不啻都有助於反對黨的政治參與。
- 五、1986 年頒佈新聯邦選舉法（在 1988 年正式生效），將眾議院席位擴為 500 個，其中比例代表佔了 200 席。但同時設有「執政條款」(*govern-ability clause*)，亦即未得 51% 以上選票，且未獲眾議院過半席次之最高得票數政黨，可自動補足至 251 席，又稱為「優勢多數混合制」；此外政黨只要一次得票低於 1.5% 即失去合法資格，但各黨可組成聯盟參選，只要聯盟候選人得票不低於 1.5%，各政黨仍不會失去資格。
- 六、在 1990 年的「聯邦機構及選舉程序法規」(COFIPE) 中，重新恢復在 1986 年廢除的政治團體制度，並將聯邦選舉委員會改為聯邦選舉院 (Instituto Federal Electoral, IFE)，目的在提供更為中立，且專業的選舉管理與監督機制。此外，規定最高得票數政黨若獲得 35% 以上選票，便可自動分得 251

席，否則便依比例分配，但若得票比例大於或等於 70%，則可被分得 350 個席位。⁸

七、1993 年再度修訂選舉法，參議員改為每州 4 人，其中 3 席依相對多數制產生，第 4 席則配給第一大反對黨；同時廢除「執政條款」，並修正憲法第 41 條，規定政黨活動經費上限；並修正第 60 條，規定選舉有效性由聯邦選舉院宣佈，經聯邦選舉法庭做最後確定。

八、1996 年進一步改革聯邦選舉院的架構，廢除各級選務機關中政黨代表的投票權（僅有發言權）；增加各政黨候選人免費使用媒體的時間，同時繼續強化選務機關的公正性。

由上述頻繁的法規修正過程中，我們也可略窺墨西哥政治的變動軌跡。正如 M. Dalal Baer 所言：「選舉法的改革已成為墨西哥政治的規律性特徵，它反映了對抗力量以及將反對勢力導入可控制管道的階段性需求。」⁹1946 年制度的重點乃在縮小選舉及組織政黨的空間，以鞏固革命建制黨的執政基礎；但隨著經濟發展與中產階級的興起，執政黨也被迫自 1960 年代起作出回應，其中 1963 與 1973 年兩度改革都擴大了小黨的參與機會。特別是自 1970 年代以來，政府本身的合法性逐漸受到質疑，亦迫使執政黨必須改變政策，¹⁰其中主要是仰賴大量石油盈餘爭取國外貸款來推動大規模經濟擴張，¹¹企圖以此挽回威望；但隨著全球油價走低，墨西哥也面臨因高利率所帶來的經濟危機。¹²

對此，墨國政府為重新塑造民主形象，乃開啓了自由化的進程，並首度在 1977 年修法進行協商並設置負責政黨登記與選務工作的專責機構；¹³經過 1980

⁸ 1990 年修正案很明顯是強化「執政條款」與 PRI 地位的設計，但何以 PAN 也會認同？Juan M. Horcasitas 認為是 PAN 以此妥協交換其他法案的分贓結果；見 Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, eds. *Institutional Design in New Democracies* (Boulder: Westview Press, 1996), Ch.2.

⁹ *Mexico Journal*, Feb. 6, 1989, p.25.

¹⁰ Samuel Schmidt, *The Deterioration of the Mexican Presidency: The Years of Luis Echeverria* (Tucson: University of Arizona Press, 1991).

¹¹ George Grayson, *The Politics of Mexican Oil* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1980), p.119.

¹² Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience: Relations between Mexico and the U.S.* (New York: Oxford University Press, 1990), p.134.

¹³ 楊仲林，「墨西哥的政治改革和政黨制度發展」，《拉丁美洲研究》，1989 年第 4 期，頁 33。

年代的持續擴張參與，在 1993 年聯邦選舉院理事會中增設公民代表及外國觀察員的規定，更有助於選舉公平性，進而亦增加了人民的參與意願。不過，在擴大選舉基礎同時，從 1986 年「執政條款」與政黨資格規定以及 1993 年的參議員當選規定中，也可看出執政黨保護既有地位的潛在意圖；更重要的是，如同 Cuauhtemoc Cardenas 所指出的：「改變選舉法雖是極重要的，但最根本的仍然是計票必須誠實，若能做到此點，法律的好壞其實無關緊要。」¹⁴換言之，是否能落實在執法的層次乃真正的關鍵所在。

在政黨體系調適方面，直到 1970 年代末為止，在墨西哥既有的政黨體系中除執政的革命建制黨外，都只能稱得上是「少數政黨」；這些小黨儘管被允許合法存在，事實上幾乎無制衡作用，甚至還因接受財務支援而成爲花瓶式的「附庸黨」；¹⁵至於這些小黨的存在理由正如 Lorenzo Meyer 所言，亦即墨國「政府刻意容忍甚至幫忙創造這些小黨，只不過在證明其所謂民主而多元之墨西哥的真實性」¹⁶；唯一較能發揮監督功能的僅有國家行動黨（PAN）而已。不過隨著前述改革的開展，反對黨也取得更多活動機會；特別是進一步經濟危機於 1980 年代初的爆發，更使國家行動黨得以藉此獲得財團、中產階級和天主教會的支持而擴大其影響力，並讓執政黨愈來愈難維持經濟平衡。¹⁷總體經濟情況的惡化到 1980 年代末更一發不可收拾。¹⁸歸結來說，財政官僚影響、毫無節制的民粹主義以及政府腐敗等，都是革命建制黨調整政策失敗的主因，此外，因私人部門商業菁英抵制稅賦改革所帶來的財政困難和政黨內部分裂也具重要影響，特別是

¹⁴ Philip L Russell, *Mexico under Salinas* (Austin, Texas: Mexico Resource Center, 1994), p.67.

¹⁵ Russell H. Fitzgibbon and Julio A. Fernandez, *Latin America: Political Culture and Development* (New York: State University of New York Press, 1981), p.47.

¹⁶ Lorenzo Meyer, *La segunda Muerte de la Revolucion Mexicana* (Mexico City: Cal y Arena, 1992), p.122; also see "Mexico: The Exception and the Rule," in Abraham F. Lowenthal, ed. *Exporting Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991), pp.215-232.

¹⁷ Blanca Heredia, "Politics, Profits, and Size: The Political Transformation of Mexican Business," in Douglas Chalmers, Atilio Boron, and Maria do Carmo Campello de Souza, eds. *The Right and Democracy in Latin America* (New York: Praeger, 1992), pp.277-302.

¹⁸ Jaime Ros, "Mexico: From Oil Boom to the Debt Crisis, A analysis of Policy Responses to External Shocks, 1978-1985," in Rosemary Thorp and Laurence Whitehead, eds. *The Latin America's Debt Crisis* (London: Macmillan, 1987), pp.68-116; and Carlos Bazdresch and Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-82," in Rudiger Dornbusch and Sebastian Edwards, eds. *The Macroeconomics of Populism in Latin America* (Chicago: University of Chicago Press, 1991), pp.223-263.

後者。¹⁹從某個角度來看，長期經濟危機帶來的絕不僅是墨西哥上層政治勢力的衝突與重組，更甚者，還包括了政治體系與制度運作的徹底改變。

在這種狀況下，作為主要反對者的國家行動黨乃利用 1976 年執政黨的西北部土地徵用政策，1982 年的銀行國有化政策，以及整個 80 年代經濟危機所激起的社會反彈進行擴張，並成為廣大中小企業主的代言人。²⁰特別是選舉管制的放寬更造成國家行動黨在地方選舉上的明顯擴張。²¹不過，更引人注目的或許是前總統之子 Cuauhtemoc Cardenas 成立其個人派系「民主潮流」(Democratic Current, CD) 並隨之宣佈脫離執政黨的行動，以及他在 1988 年聯合幾個政黨共組「國家民主陣線」(FDN) 參與同年總統大選，並成為革命建制黨候選人最主要的競爭對手。雖然他在選戰中因執政者舞弊失利，仍在選後宣告成立「民主革命黨」(PRD)，同時也為墨國政治發展投下最新變數。

在這種情況下，執政的革命建制黨一方面既面對著因經濟危機所帶來的威望削弱效果，同時也受到反對黨（甚至國際力量）所帶來的民主壓力，再加上生長於危機世代（1970 年代末至整個 80 年代）的新選民對執政黨並無任何情感包袱，因此被迫不斷地以選舉規則修正來因應局勢。例如 1985、1988 與 1991 年的選舉不僅都根據不同的規則來進行，在 1986 年為 1988 年量身訂作的規則甚至在付諸實施前便又遭到修正；同樣地，在 1993 年為 1994 年選舉訂製的規則也在選舉前進行過小幅修正。值得注意的是，儘管從事實看來，頻繁的選舉制度改革確實為墨西哥執政者在回應挑戰時提供了很大的彈性，同時也延長了其執政時間，但從實際政治互動的角度來說，只要政府無法真正滿足人民的生活要求，終究還是會遭到選票的唾棄。這也是墨西哥革命建制黨在 2000 年總統大選中所遭遇的結果。

¹⁹ Leopoldo Solio, *Economic Policy Reform in Mexico: A Case Study for Developing Countries* (New York: Pergamon Press, 1981), pp.67-78.

²⁰ Philip L Russell, op. cit., p.87.

²¹ John J. Bailey, "Mexico," in Jack W. Hopkins, ed. *Latin American and Caribbean Contemporary Record, 1985-86* (New York: Holmes & Meier, 1987), pp.355-358; Wayne A. Cornelious, "Political Liberalization in an Authoritarian Regime: Mexico, 1976-85," in Judith Gentleman, ed. *Mexican Politics in Transition* (Boulder: Westview Press, 1987), pp.15-40.

參、巴西：徹底翻修式憲政改革

相對於墨西哥在回應民主化運動時，將焦點集中在選舉制度上，利用頻繁的短線式改革與漸進擴大政治參與空間來和反對黨周旋，巴西所採取的卻是截然不同的途徑，亦即希望針對整個憲政體制進行全面性的翻修。

從歷史上看來，Getulio Vargas 在 1937-45 年間推動所謂「新國家」(Estado Novo) 政策時所廣泛使用的民粹主義手段，以及在 1960 年代初期由 Goulart 所推動的左傾社會主義路線改革，由於引發地主資產階級與高級軍官的不滿，於是導致在 1964 年爆發軍事政變。其結果不僅將巴西帶入長達 20 年的軍事威權統治（或官僚威權統治）時期，同時也在拉美開啓了一系列的模仿運動，並由此建立起許多軍人政權。²²值得注意的是，或許爲了政權合法性起見，軍政府雖接管了政治過程，卻普遍留下民主選舉形式，甚至開放一定的空間給有意於政治的反對者。²³無論如何，儘管 1970 年代的經濟奇蹟曾成爲軍政府權力合法性的來源，但隨著 1980 年代拉丁美洲普遍性債務危機的爆發，經濟衰退加上原先社會改革的不夠落實，已使巴西的社會不公日益嚴重，不但貧富懸殊程度在世界上名列前茅，其落後的東北部更爲西半球最大一塊的人類貧困地區；²⁴而這也是 1985 年反對派得以藉由民主化運動所帶來之改革動力，擊敗軍方提名的總統候選人，終於恢復文人執政的關鍵因素所在。正如一般所謂「水能載舟，亦可覆舟」，經濟發展情況在民主化過程中便扮演著如此微妙的角色。至於民主化的起點則是 1979 年 Figueiredo 總統的宣佈新政黨法，²⁵以及 1985 年第一次的文人總統選舉。

可惜的是，新當選且極具民意支持度的 Tancredo Neves 竟然於就職前夕因病猝逝，而繼任的 Jose Sarney (1985-89) 並未獲得人民的充分信任，於是乃爲該國的民主化發展埋下變數。²⁶不過也正因如此，Sarney 更積極加速民主化的步

²² Manuel Alcantara Saez 著，熊建成與洪惠紋譯，《拉丁美洲政治體制》(台北：國立編譯館，1998 年)，頁 72-73。

²³ Thomas E. Skidmore, "Brasil, de Getulio a Castello," *Paz Terra*, Sao Paulo, 1988, p.106.

²⁴ Thomas E. Skidmore and Peter H. Smith, *Modern Latin America* (London: Oxford University Press, 1989), pp.179-180.

²⁵ 此舉打破了軍事威權時期的人爲兩黨制度，並促使多黨制度迅速出現。

²⁶ Maria Helena Moreira Alves, "Dilemmas of Democracy from the Top in Brazil: a Political

伐，希望以此彌補自身合法性不足的缺憾；至於其中最重要的手段亦即大規模地翻新制度。但是，由於修憲在 1985 年對執政者而言似乎並未那麼急迫，於是與教會及草根性團體關係密切的反對派便發起群眾運動予以催促，並提出以下五大要求，包括：改變參與修憲會議的州代表名額（因為南部人口稠密的工業州國會議員配額太低）、終結威權統治並取消各種壓制性規定、簡化修憲會議目的並將參與者最好限於超黨派獨立人士、擴大人民參與程度、主張「由人民草擬憲法」而非僅是為憲法背書。²⁷但這些建議均未被採納，由此則利用修憲與威權時代劃清界限的企圖也就更加困難。

儘管如此，Sarney 仍在 1985 年廢除工會結社禁令，並允許政客可自由轉換政黨，或在選舉時進行政黨結盟，於是開啓了巴西政黨體系分裂的步伐。學者們一般都認為，政黨體系的極端分裂乃是巴西「新共和」(New Public) 時期的重要特徵，至於其原因則與該國長期秉持的聯邦主義，以及國家在政治結構中的角色有關；²⁸除此之外，Sarney 此舉雖意在凸顯個人的民主作風，但分化各政黨並藉此消除因地位弱勢而導致的政治敵對，或許更為其內心目的所在。²⁹至於在同年的市級選舉凸顯出原執政黨的沒落，而反對派巴西民主運動黨也繼之而起後，後者並在次年的 23 席州長選舉中贏得了 22 州，同時並在國會掌握絕對多數，與自由陣線黨 (PFL) 共同擁有 80% 席次。

事實上，Sarney 並未對既存的軍人特權作太多正面挑戰，這主要是考慮到軍方勢力在轉型期間的主導性，以及為維持新民主政權的穩定與鞏固起見，除此之外，由於 Sarney 的地位並非來自直選，而其調整計劃的失敗更使其爭取民意支持的希望落空；為了建立策略性聯盟關係，他乃於 1987-88 年間與軍方展開對談。至於對 Sarney 所提出的修憲倡議，國會少數派主張應將其與舊有國會分

Analysis," *Latin American Perspectives*, 15(1988), p.51.

²⁷ Thomas c. Bruneau, "Constitution and Democratic Consolidation: Brazil in Comparative Perspective," in Diane Ethier, ed. op. cit., p.180.

²⁸ Timothy J. Power, "Parties, Puppets, and Paradoxes: Changing Attitudes Toward Party Institutionalization in Post-authoritarian Brazil," *Party Politics*, 3(1997), pp.193-195.

²⁹ Sarney 在軍政府時期原為執政黨民主社會黨 (PDS) 黨主席，但因黨內政爭關係才轉而加入巴西民主運動黨 (PMDB)，事實上與該黨關係不深；在 1985 年所以與 Neves 搭檔競選，原因乃在於他是東北部人士，考慮地域平衡的結果。換言之，人望不高，與主流政黨關係曖昧，以及又非正式選出而僅是遞補接任的總統，這些都使其處境甚為艱難。

離，但多數派則希望透過 1986 年的選舉，將國會變成全國修憲會議（National Constitutional Assembly, ANC）；³⁰後來總統選擇了後者。

修憲會議乃是 1987 年 1 月至 1988 年 10 月間巴西的政治焦點。其中，繼承總統職位的 Sarney 與巴西民主運動黨黨主席兼眾院議長與制憲會議議長 Ulysses Guimaraes 的對立，導致修憲過程中行政與立法權的不斷衝突，而巴西民主運動黨儘管是會議中最大的勢力，但它本身僅是個雜牌軍，至於軍方的力量則仍舊相當強大；換言之，修憲談判中的權力平衡乃是錯綜複雜的。相較於 1946 年的修憲過程，這次採取「全面參與」模式，廣泛聽取各方意見並公開辯論，其中包括 122 件共 1200 萬人簽名的人民修正案（Popular Amendment）。至於最後結果除了總統 5 年任期案勉強過關外，新憲法也重新進行權力分配，使總統與國會間的權力呈現此消彼長態勢，後者擴張了對經濟政策的權力；人權、教育權與勞工權等受到更多重視，人民亦可透過複決或公投方式參與決策。³¹

無論如何，由於制度在巴西向來僅僅被視為是種政治工具，因此制度建構過程通常充滿相互不信任與自利；³²Wendy Hunter 也認為：「……希望這部憲法能徹底實施乃是不切實際的，甚至修憲工作亦並未真正終結」；其中，憲法實施過程中涉及政治結構的問題包括：巴西從軍權轉向文人政權過程的獨特處在於軍權僅受小幅度調整（特別是國防部的成立問題）、會議在裁抑行政權同時也維持了部份內閣制特徵、由於憲法並未強化政黨致使國會力量受限、有關國家與勞工間的關係並未曾明顯改善等；至於在憲法本身的問題方面，首先是由於修訂過程中爭議不斷，無形中自始便削弱其合法性，其次，由於伴隨憲法實施的乃是空前的經濟危機，更使其未來前途難料。³³

對巴西而言，「不完全的聯邦主義」原本即是其主要政治障礙之一，但 1988 年憲法卻使其關係更為僵化；由於新憲法偏向限制而非擴張合作互動機會，因此巴西未來所迫切需要的乃是「共識」。此外，儘管該憲法號稱是部保護弱者的

³⁰ Wendy Hunter, op. cit., p.43.

³¹ 關於巴西此次修憲過程與憲法內容還可參考王容君，「巴西沙尼政府時期的民主化」，《問題與研究》，30 卷 1 期，頁 33-37。

³² Tomothy J. Power, "Politicized Democracy: Competition, Institutions, and Civil Fatigue in Brazil," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 33(1991), pp.75-112.

³³ Wendy Hunter, op. cit., pp.188-190.

憲法，不過對於該國因工業化加上人口快速膨脹與社會福利措施不足所導致的經濟分配極端不均現象，並未能訂出有效解決的辦法。³⁴再者，新憲法繼續賦予軍方模糊的政治地位，使其得以協調國防政策並免於國會監督，幾乎享有完全的自主權，這對民主化進程而言當然是極為不利的。³⁵最後，就在 Sarney 政府完成修憲後不久，通貨膨脹率便迅速飆升至 1990 年的 1585%，經濟的惡性波動不但使 Sarney 的威望跌至谷底，同時嚴重戕害巴西民主運動黨與自由陣線黨的選票來源，而這也導致該國政黨體系的進一步分裂。³⁶根據 Scott Mainwaring 的歸納，巴西在邁向民主轉型後，所謂「新共和」時期的政治運作具有以下幾個特徵：

- 一、投票模式與政黨力量的變化不定使政黨體系無法鞏固，而經濟不振亦接連使主要政黨嚴重受挫；
- 二、有利於小黨發展的比例代表制加上門檻極低的規定，導致政黨體系極端分裂，有效政黨數高達 8.7 個；
- 三、菁英間意識型態分佈相當廣泛，使整合更為困難。³⁷

總而言之，巴西的政黨體系在 1985 年後陷入極度不穩的態勢當中（其部分情況請參見下表 2 所示），³⁸而修憲的最初目的雖在於整合歧見，並解決軍政府所殘留之問題，進而為未來民主政權奠下制度上的基礎，但從結果看來，此一目標顯然尚未解決。

³⁴ Bolivar Lamounier, "Brazil: Inequality against Democracy," in Larry Diamond, Juan Linz, and S. M. Lipset, eds. *Democracy in Developing Countries*. (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1989), p.133.

³⁵ Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*. (Princeton: Princeton University Press, 1988), p.155; *Latin America Regional Report: Brazil Report*, 1988.9.18, p.4.

³⁶ 由於此時巴西經濟極度不穩，於是有人以 "Tragedy of Sarney" 來稱呼其惡性通貨膨脹循環，見 Wilber Albert Chaffee, *Desenvolvimento: Politics and Economics in Brazil* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998), p.34.

³⁷ Scott Mainwaring, "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds. op. cit., pp.369-370.

³⁸ 以眾議院選舉為例，PDS 得票率從 1982 年的 47.9 跌至 1986 年的 4.5%，PMDB 則由 1986 年的 56.5 跌至 1990 年的 21.4%。此種現象在拉丁美洲只有祕魯可與相比；此外，相較起巴西在 1982-94 年間平均變化度達到 38.3%，變化最高的歐洲國家法國也僅有 15.2%。參考 Scott Mainwaring, "Electoral Volatility in Brazil," *Party Politics*, 4(1998), pp.527-529.

表 2：巴西政黨體系在各種選舉中的變化性（%）

選舉種類	1982-86	1986-90	1988-92	1990-94	1992-96	平均
總統	-	-	-	56.7		56.7
眾議院	48.6	45.2	-	21.1		38.3
州議會	41.9	35.1	-	16.3		31.1
市長	53.9	-	16.6	-	22.6	31.0

資料來源：Scott Mainwaring, "Electoral Volatility in Brazil," *Party Politics*, 4(1998), p.527.

肆、不同模式間的比較結果

如同我們在第一段中曾提到的，墨西哥與巴西都可說是相當具代表性的拉丁美洲國家，不僅其發展經驗與工業化成就引起舉世注目，兩者在邁向民主化階段前也同時存在著長期的威權統治狀態。大體言之，墨西哥與巴西之威權政體所以能持續在位的原因，除兩國尚未完全脫離傳統社會結構的現實外，「經濟奇蹟」的果實更鞏固了其威權執政者的合法基礎。正如 Daniel Lerner 的跨國研究結論：「……都市化、識字率、大眾傳播和政治參與的成長絕非是偶然或毫不相關的，就某種歷史意義而言，它們必然同時並進。」³⁹Seymour M. Lipset 也在進行歐洲與拉丁美洲間比較研究後，肯定經濟發展與政治民主之關係⁴⁰，並一再提到：「當人們收入愈豐，處於廣泛互賴的工作情況，教育程度提高，而且更易取得衛生及其他服務時，他們將更可能要求擴大政治自由。」⁴¹總而言之，一方面由於經濟發展激發了民眾的自覺性，而危機的爆發也導致人民對政府的要求程度大幅提高，但就此時，威權政體卻因長期執政而陷入腐敗困境，無法有效回應輿論，於是民主化運動便難以避免；至於其結果，則經常形成憲政體制的部分或全面翻新。

不過，儘管墨西哥與巴西都因在 1970 年代中開始出現經濟疲態，並於 1980

³⁹ Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society* (New York: Free Press, 1958), p.438.

⁴⁰ 見 S. M. Lipset, "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy," *American Political Science Review*, 32(1959), pp.219-232.

⁴¹ S.M. Lipset, K-R Seong, and J.C. Torres, "A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy," *International Social Science Journal*, 136(1993), p.166

年代初陷入債務危機漩渦，而有著類似的民主化運動背景，但從過程（特別是制度變化層面）來看，兩者間還是有著顯著的不同，亦即墨國採取的是「分期付款式」的民主化，而巴西則傾向「徹底翻修式」的憲政改革。至於其分歧原因可歸納如下：

一、威權統治的持續性與合法性：

統治時間的長短與民眾的政治慣性形成通常有著一定的關係，而政治慣性一般又與政權回應危機時所能獲得的支持成正比；如果執政者能持續獲得相當比例的人民支持，其從事回應政策時的彈性轉圜空間理論上也應該更大些。相較於墨西哥執政黨自 1929 年起便開啓長期統治時期，巴西的軍政府卻在 1964 年政變成功，於 1967 年通過新憲法後才鞏固了統治基礎，雖也曾帶來過經濟繁榮發展，畢竟在危機爆發時僅累積了十餘年的威望，這也迫使它必須以更大幅度的變革來挽回民心，而人民在厭棄舊政權時也不會有太大不可測的成本考量。

二、文人統治與軍人統治的本質差異：

儘管軍人在墨西哥形成威權統治初期也扮演了重要的角色，但 1940 年上台的 Manuel Avila Camacho 不但是最後一位軍職總統，其任內更將執政黨內的軍人部門併入群眾部門，並明令不許軍人干政，從而將該國帶入革命後最重要的轉型期，⁴²至於 1946 年當選的 Miguel Aleman 則開啓了邁向穩定發展的文人政治時代。相對的，軍人階級不僅在巴西威權統治時期扮演操控者角色，甚至在修憲期間也相當具影響力，這些都使該國與墨西哥修憲過程所呈現的細膩性大相逕庭。

三、中央集權制與聯邦分權制的對比：

第三個對比出現在兩國中央與地方關係的層次上。相對於採取聯邦主義（federalism）的巴西，墨西哥由於採取集權制度，中央本來便擁有對地方的更高權威，可推動執政者所欲的政策，但巴西則由於地方勢力向來具有一定的發

⁴² Michael C. Meyer and William L. Sherman, *The Course of Mexican History* (New York: Oxford University Press, 1979), p.628.

言權，因此也造成對改革過程中帶來更多的變數。

四、轉型中政黨體系的多黨複雜性：

從表 2 與表 3 可以看出，儘管墨西哥與巴西在民主化期間同樣遭逢威權政黨體系崩解的發展，但後者所展現出來的變異性與碎裂性顯然遠高於前者，這不僅讓每次的制度改革都必須考慮到更多的不同意見，也使得改革過程的可操控性大為降低，從而也造成一次性修憲大拜拜的可能性為之凸顯出來。

表 3：民主化期間拉美主要國家有效政黨數

國家	時間段落	選舉次數	平均政黨數	1990 年代初的平均政黨數
哥倫比亞	1970-90	6	2.1	2.0
墨西哥	1988-91	2	2.2	2.2
阿根廷	1983-93	6	2.7	2.8
委內瑞拉	1973-93	5	3.0	4.5
秘魯	1978-90	4	3.8	5.8
玻利維亞	1979-93	5	4.0	4.7
智利	1973-93	3	4.7	5.1
巴西	1986-90	2	5.7	8.7

資料來源：Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America* (Stanford: Stanford University Press, 1995), p.16.

歸結來說，由於分期付款式的改革途徑有賴於更高的中央操控性，而徹底翻修式的憲政改革則大體反映出當時環境的複雜程度，從而也造成墨西哥與巴西兩國不同的發展結果。

Democratization and the Transition of Constitution: the Comparative Cases of Brazil and Mexico

Tung-Chieh Tsai

Abstract

According to the observations of such as Samuel P. Huntington, since the mid-1970s, we could find the so-called “Third Wave of Democratization” almost everywhere in the world, including the countries of “the Second World”(the Soviet bloc) and “the Third World”(especially in East Asia and Latin America). Because so, not only many countries chose the democratic system, but the Democracy also seems to become the main ideology of the late 20th Century. Anyway, in this paper, we try further to realize what will happen between democratic movement and transition of constitutional system. Brazil and Mexico (all in Latin America) will be our focus and illustrations.

Keywords: the Third Wave of Democratization, election, constitution, Brazil, Mexico