

焦點評析

20世紀伊朗民主之路

Iran's Path to Democracy during the 20th Century

陳立樵 *Li-Chiao Chen*

輔仁大學歷史系副教授

*Associate Professor of Department of History
Fu Jen Catholic University*

一、前言

今日國際間的主流輿論批判伊朗為邪惡國家，主要始於 1979 年的革命之後，由宗教人士何梅尼 (Ayatollah Khomeini) 掌握的新政府持反美立場，而且其支持者在該年 11 月包圍、突破德黑蘭 (Tehran) 的美國使館，徹底摧毀了前政府巴勒維 (Pahlavi) 時期與美國的友好關係。2002 年美國小布希 (George W. Bush) 政府將伊朗與伊拉克及北韓列入「邪惡軸心」 (Axis of Evils)，更是讓伊朗與「不民主」劃上等號。

然而，若先不管伊朗，我們回顧歷史，特別是美國與蘇俄對峙的「冷戰」 (Cold War) 時期，會發現只要跟美國持相反立場的國家，都被歸類在「不民主」的行列之中，當然特別是共產國家。難道實際情況真是如此？反過來看，美國及其同陣營的成員會比較「民主」嗎？1979 年以來迄今掌握話語權的美國，無所不用其極地抨擊伊朗，除了不民主之外，還特別一再宣稱伊朗將擁有核子武器對世界造成威脅。諷刺的是，1979 年之前與美國友好的伊朗，卻可以發展核子武器。可見，某些國家的「好」與「壞」，

只是取決於他們跟美國與主流國際社會的關係是敵是友而已。今日伊朗的「壞」，僅是美國強加於普羅大眾的負面印象罷了。

其實，伊朗的民主制度大致起於 20 世紀初期，歷經卡加王朝（Qajar）後期、兩任巴勒維政府、伊斯蘭共和國（Islamic Republic），如果廣義的西方民主是個值得學習、也是個優良的制度的話，伊朗的民主進程從未停止，也已發展出自己的特色。

二、1906 年伊朗的立憲運動

1904 年日俄戰爭結束，俄國戰敗。何以「小」日本能夠擊敗「大」俄國？答案就是因為日本有一套憲法，而俄國沒有。1905 年，俄國出現立憲運動，同一時間，伊朗、中國都制定了憲法。¹ 1908 年，鄂圖曼帝國（Ottoman Empire）也有一樣的情況。從大範圍的面向來看，1904 年日俄戰爭的結果產生了蝴蝶效應，在大半個亞洲地區掀起了立憲浪潮。

20 世紀初期，為伊朗卡加王朝後期，而外來強權的壓迫，尤其是英國與俄國，箝制著伊朗的內政與外交發展。在立憲浪潮的影響下，伊朗的立憲主義者的主要目的便是在於限縮王權、抵抗外國勢力，是為伊朗民主化的開始。穆薩法爾丁國王（Mozaffar al-Din Shah）於該年年底批准通過憲法，但旋即去世。其子穆罕默德阿里（Mohammad 'Ali）登基，原本同意延續父王的政策，但是，他看到國會（Majles）為了抵抗外來壓迫，所以否決了以往的決定，例如不再接受俄國的貸款，反而破壞了國家的對外關係。而且，有些議員根本不知道憲法內容、國會該如何運作。² 穆罕默德阿里國王並非否定憲法與國會，而是希望能夠解決政策不連貫的問題。立

¹ 當時中國有幾份報紙對伊朗情況有詳細報導，可參考 Yidan Wang, “The Iranian Constitutional Revolution Reported in the Chinese Press,” in H. E. Chehabi and Vanessa Martin (eds), *Iran's Constitutional Revolution: Popular Politics, Cultural Transformations and Transnational Connections* (London and New York: I.B. Tauris, 2010), pp. 369-379.

² Vanessa Martin, *Islam and Modernism: The Iranian Revolution of 1906* (New York: Syracuse University Press, 1989), p. 107.

憲主義者追尋民主不過是掌握權力的一種方式，並非一定持正確的立場。國王開始與國會有所爭執，甚至差點遭暗殺身亡。1908年6月底，國王借重他的個人衛隊砲擊國會大樓，引發了接下來他與立憲主義者及其他反對勢力的內戰，1909年7月因戰敗而被罷黜，離開伊朗。

此後，國會開始掌握權力，試圖聘請外籍顧問做財政改革。1911年5月底，美國財政顧問修斯特（Morgan William Shuster）抵達德黑蘭，獲得「財務總管」（General Treasurer）的職位，可掌握所有財政的大小事務。修斯特在找尋可提供協助的人選時，想聘用精通波斯文、駐紮過伊朗的英國上校史托克斯（Claude Stokes）。但是，這牴觸了當時英俄兩國之間的協議。英國與俄國為了專心應付在歐洲崛起的德國，在1907年8月底簽訂了《1907年英俄協定》（Anglo-Russian Convention of 1907），將伊朗北部劃分為俄國勢力範圍、東南部為英國勢力範圍，而中部地區做為緩衝中立區。於是，史托克斯若前往德黑蘭協助修斯特，對俄國來說等同英國勢力進入伊朗北方。³

英國外交部沒有同意史托克斯擔任該職位，而俄國則以武力威脅伊朗國會必須撤除修斯特的職務，否則將進軍德黑蘭。伊朗國會雖不接受，但內閣與首相強制關閉國會，以和緩俄國的憤怒。1911年12月，伊朗國會解散，而1912年年初修斯特離開伊朗。⁴國會努力的結果，換來的是強權的「抵抗」，換句話說，即使伊朗已經走在「民主」的路線上，但很顯然現實的情況不容許伊朗「民主化」，因為受損害的是強權的利益。由此可見，伊朗民主的發展初期，除了許多需要磨合的問題之外，還有外來強權的干涉。伊朗國會雖於1914年重啟，但是在第一次世界大戰爆發之後，因國家受到戰事波及，以致於難以召開國會，在1921年才再度召開。

³ Robert A. McDaniel, *The Shuster Mission and the Persian Constitutional Revolution* (Minneapolis: Bibliotheca Islamica, 1974), pp. 146-152.

⁴ Janet Afary, *The Iranian Constitutional Revolution, 1906-1911: Grassroots Democracy, Social Democracy, & the Origins of Feminism* (New York: Columbia University Press, 1996), pp. 335-337.

三、巴勒維時期的民主與政黨

1925 年底，軍人禮薩汗（Reza Khan）登上國王之位，建立巴勒維政府，終結卡加王朝。國會中不少議員都支持禮薩巴勒維，顯示出部份政治菁英認為國家處於動盪之際，需要有一強勢領袖進行整合工作。但也有些反對勢力，令巴勒維在權力仍不穩定時需要表態妥協。⁵

禮薩巴勒維並非壓制 1906 年以來萌生的民主浪潮，也並非伊朗人還不夠民主化。主要是新政府建立，許多新舊勢力鬥爭不斷，以致於禮薩巴勒維要強硬穩定政局的方式，導致後人的研究批判他專制獨裁。然而，禮薩巴勒維還沒有機會全然整合國家，便面臨到第二次世界大戰的衝擊。1940 年 6 月當法國亡於德軍之手，德國勢力進入了一戰結束後法國控制的敘利亞地區，而英國控制的伊拉克、巴勒斯坦、埃及充滿了反英氣氛，不少阿拉伯人歡迎德軍，導致英國佔領了埃及與伊拉克。在這樣的情況下，英國與蘇俄都畏懼德國，也擔憂伊朗也會被德軍滲透，遂於 1941 年 9 月佔領伊朗，禮薩巴勒維出走，此後伊朗進入第二任巴勒維時期。禮薩巴勒維僅在位 16 年，治理國家的方式不一定沒有問題，但卻是外來強權的行動導致他的政權終結。

由於第二任巴勒維年輕且沒有政治經驗，以致於國會掌握政權的趨勢越見明顯，例如時任國會議員的穆沙迪克（Mohammad Mossadeq），一再主張要逼退豪取石油利益的英國伊朗石油公司（Anglo-Iranian Oil Company, AIOC），而 1951 年他擔任首相，就徹底執行石油國有化的政策，英伊關係因而惡化。⁶ 穆沙迪克的作法一如 20 世紀初期所建立的國會，抵抗列強反倒讓伊朗的情況陷入窘境。對抗外來強權並沒有錯，可以實踐理想，但問題是現實政治局勢仍不允許伊朗如此行事，而巴勒維國王也不贊

⁵ Matthew Elliot, "New Iran and the Dissolution of Party Politics under Reza Shah," in Touraj Atabaki and Erik J. Zürcher (eds), *Men of Order: Authoritarian Modernization under Ataturk and Reza Shah* (London: I.B. Tauris, 2004), pp. 65-97.

⁶ Ervand Abrahamian, *The Coup: 1953, The CIA, and the Roots of Modern U.S.-Iranian Relations* (New York: The New Press, 2013), pp. 74-75.

同穆沙迪克破壞了伊朗對外關係。1953 年 8 月，美國中情局（Central Intelligence Agency, CIA）策動清理伊朗政府的行動後，逮捕了穆沙迪克。

此後，為了再避免太強勢的首相出現，巴勒維開始逐漸掌握權力，也停止了許多政黨活動。過去伊朗有共產黨（Hezb-e Tudeh）、也有民族陣線（National Front）等政黨，但在 50 年代後期只有三個黨派可合法運作，到了 1975 年巴勒維國王取消所有政黨，轉而成立復興黨（Hezb-e Rastakhiz-e Mellat-e Iran or Resurgence Party），旨在以一黨制度帶領伊朗邁向偉大文明。巴勒維主張：「成立復興黨是為了擺脫近 30 年來外來勢力的壓迫。」巴勒維也想要去除以往政治太過於菁英化的現象，所以主張半數以上現任國會議員不得參選，而是鼓勵社會上的專業人士進入政治圈內。⁷ 結果，1977 年年底反政府的運動逐漸明顯，巴勒維多次調整政策、更換首相，似乎也沒能改變難以控制局勢的窘境，復興黨也在這樣的情況下解散。

許多輿論與研究強調 1979 年巴勒維政府垮台，重要的因素之一就是「不民主」，畢竟從所謂西方民主的立場來看，一黨政治就是「不民主」。可是，我們必須要考慮到，「民主」可以有不同形式，如同西方的民主制度裡，美國有自己的模式，英國、法國、德國也都有自己的民主，那何以伊朗的民主卻沒有受到人們相同的重視？巴勒維政府在 1979 年結束之前，其實已經有一波所謂民主的變革。即使政權瓦解，也不代表都是「不民主」所造成的。

四、伊朗伊斯蘭共和國的伊斯蘭民主

1979 年革命之前，何梅尼就說他要建立的國家體制是共和體制，只不過是伊斯蘭的共和體制，而他並無意在政府內擔任一官半職。儘管何梅尼是宗教人士，但並不代表他是人們批判的那種「落後過時的中世紀教士」，他對於西方思想也有一定程度的認識，而他本身就是 20 世紀以民主

⁷ British Embassy to Foreign Office, July 10, 1975, no. NBP1/5, FCO8/2498.

為主要潮流的時代成長。⁸ 我們不應「以貌取人」，並不是宗教人士就不懂西方思想與政治。革命時他並非領導人物，因為 1960 年代曾反對巴勒維的政策而遭驅逐出境，長期不在伊朗，1978 年年底也在法國巴黎待過幾個月的時間。然而，在巴勒維於 1979 年 1 月離開伊朗之後，何梅尼於 2 月回國卻開始逐漸掌握權勢，甚至成為精神領導人，頗令人意外。

何梅尼及其陣營特別強調他們所認同的「伊斯蘭」，應做為國家發展的主要架構，例如何梅尼對於宗教的理念：「宗教學者的政治管理」（Jurisprudence of Jurist or Velayat-e Faqih），便成為伊朗伊斯蘭共和國憲法制訂的根據，也就是要由地位崇高的宗教學者監督國家施政，帶領大家走上真主正道，打擊西方帝國主義的壓迫。⁹ 抵抗外來強權的壓迫，不僅是 1906 年憲法制訂的出發點，到了 1979 年也是一樣，可見伊朗在大半個 20 世紀之間，不同時期的政權都面臨一樣的問題。革命之後，原本有支持何梅尼的伊斯蘭共和人民黨（Islamic Republic Party）作為國會最大黨，但在 1987 年之後，黨內部已有一些聲音認為只要宗教界掌握政權即可，不需要政黨，而有一部份的人認為一定要有政黨存在。何梅尼遂下令解散該政黨，以終結紛爭，但往後政治都由宗教界掌握，由此可看出何梅尼的傾向有利於宗教界。

伊朗伊斯蘭共和國雖有精神領導人，但也有總統。不過，總統的候選人其實是有更高位階的監護議會（Guardian Council）做篩選。參選總統的基本條件，就是必須是伊朗人、具有行政能力、效忠伊斯蘭共和國。以 2013 年伊朗總統為例，將近 680 人欲參選總統，但最後有 8 名成為正式的候選

⁸ 有關何梅尼思想與經歷的研究，可參考 Vanessa Martin, *Creating an Islamic State: Khomeini and the Making of a New Iran* (London and New York: I.B. Tauris, 2000), pp. 100-128 與 Arshin Adib-Moghaddam, "Introduction: Ayatollah Ruhollah Khomeini: A Clerical Revolutionary?," in Arshin Adib-Moghaddam (ed), *A Critical Introduction to Khomeini* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), pp. 1-18.

⁹ Imam Khomeini, *Islam and Revolution*, translated by Hamid Algar (London: Melbourne and Henley, 1981), p. 127.

人，再以兩天的投票時間完成總統選舉。然而，這代表總統不會是國家第一人，其聲明與決定不會改變國家發展的方向。唯有精神領導人，才是政局發展中最關鍵的人物。1997年當哈塔米（Mohammad Khatami）當選總統之後，雖然倡議政黨政治，但始終面對精神領導人哈梅內意（Ali Khamene'i）及其政府的反對。即使伊朗有國會、總統的選舉，也有政黨林立的情況，可是能夠有政治影響力的仍然是哈梅內意與掌握權力的宗教人士。¹⁰

從主流的民主角度來看，伊朗的總統選舉不夠民主，而且也沒有政黨政治，很難全然反映民意。然而，何以這樣「民主」是不民主的呢？歐美國家的民主又能夠全然反映民意嗎？歐美的國會議員與總統就真的一切照民意行事？此外，還可以反思的是，今日伊朗的政治情勢都與巴勒維甚至更早的民主發展切割了嗎？未必如此。從憲法制訂之後的歷史來看，伊朗並非沒有執行憲法，而是執行受制於外在局勢變化與政權更迭的影響。但20世紀以來伊朗的民主發展，都累積成何梅尼政府發展的能量。換句話說，何梅尼政府不需要另起爐灶，直接承襲前朝政府架構，再披上伊斯蘭的外衣。

在美國導演奧利佛史東（Oliver Stone）的電影《叱吒風雲》（W.），開頭就諷刺了小布希（George W. Bush）對伊朗的立場。該橋段為小布希政府商討該將哪些國家列入「邪惡軸心」（Axis of Evils），其中一個為伊朗，但立即有人說：「伊朗總統是民選的。」由此可見，至少奧利佛史東表達「伊朗民主」其實也是一種民主的意涵，但多數人卻認為伊朗「不民主」，便是沒有認知民主有各式各樣面貌的表現。

¹⁰ Reza Razavi, "The Road to Party Politics in Iran (1979-2009)," *Middle Eastern Studies*, Vol. 46, No. 1 (January 2010), pp. 87-91.

五、結語

人們對於許多非西方國家，包括伊朗，總有「不民主」與「抗拒現代化」的既定印象。然而，即使是歐洲，進入 20 世紀之際，仍沒有多少民主國家，大致上仍是帝制國家較為強盛。像是自 1789 年革命以來發展出自由民主的法國，19 世紀有大半的時間卻都在帝制與共和之間擺盪，1870 年才由第三共和（**French Third Republic**）開始穩住共和體制，但那是在普法戰爭（**Franco-Prussian War**）戰敗之後，而且同時期歐洲局勢由德意志帝國與奧匈帝國掌握，共和的法國並非歐洲強權。於是，人們又如何能夠批判同一時期非歐洲地區不強盛是因為「不民主」的關係呢？

如果民主共和是個絕佳完美的制度，20 世紀以來的伊朗與多數國家無異，早已經在這樣的道路上。但是，要移植外來思想與制度，本就不易立即看到成果。而且，還要反問「要以什麼標準判斷有沒有成果？」伊朗面臨到的是外在環境不友善以及幾次國內改朝換代的經驗，導致民主共和的發展頗為顛簸。畢竟從 20 世紀的歷史脈絡來看，卡加王朝、兩任巴勒維都有民主制度的推行，即使是何梅尼也都認同在推倒巴勒維之後就該建立共和制度的國家。20 世紀就是民主世紀，無論這制度好壞，多數國家都是在這條路上發展，伊朗當然也是。只是受制於主流觀念的影響，人們多半認同歐美的民主制度，卻以負面的立場來看待非歐美國家的民主發展，形同拿著一把「歐美民主」的尺，丈量著其他區域的民主是不是一樣長度，若長度不同，便是不民主。但這樣的判斷，是否合適？

1979 年雖然表面上是現代伊朗歷史的分水嶺，但其實看待歷史不應將特定時間的前後一分為二，而是應重視其中許多政策、制度、習慣的延續面向。卡加王朝的憲法與國會雖在 1911 年看似中斷，但應從內政與外交的因素來觀察這樣的結果。兩任巴勒維政府的政黨政治發展，或許禮薩巴勒維沒有機會好好經營，但到了第二任巴勒維時期已經有了新的進展。而今日的宗教人士掌握政權，並不代表這樣就是民主的阻礙。伊斯蘭與民主並非格格不入，反而可見伊朗這 40 年來並未脫離民主道路，儘管有些讓

人批判不民主的狀況，但換個角度思考，又有哪個國家的民主沒有問題、沒有需要調整的部份呢？伊朗的民主之路，應以肯定且正面的角度來看待。

責任編輯：賴文婕

