

# 知識天地

## 民主化的陷阱：從威權走向假民主

徐斯儉（政治學研究所籌備處助研究員）

### 民主逆流

近年來，由於美國布希政府在阿富汗、伊拉克、以及中東地區大力推行所謂「民主化」的進程遭受到很大的挫折，除了伊拉克及阿富汗新成立的民選政府的羸弱無能、並為內在族群派系的內鬥所苦而幾乎面臨瓦解之外，巴勒斯坦的哈馬斯在民主選舉中擊敗法塔赫取得國會過半，但是通過民主選舉所取得的政權卻受到西方的孤立、排斥及打壓，形成類似內戰的狀態。而在過去蘇聯統治地區，在喬治亞、烏克蘭和吉爾吉斯所發生的所謂「顏色革命」，卻引來另一波由俄羅斯和中國所主導、對西方民主的反制。從南美的政治左轉浪潮中委內瑞拉的查維斯對反對派和媒體的打壓及尋求修憲使其能在兩任後能繼續連任，到烏茲別克勒令境內 60% 的非政府組織關閉，以及塔吉克對境外援助非政府組織的控制，到俄羅斯的普京對反對派的打壓、對媒體的控制、以及對非政府組織的嚴加看管，反民主的事例比比皆是。當然，中國對維權和異議人士的恐嚇、騷擾、逮捕、羈押，對媒體網路的控制，和政府在拆遷徵地中的強取豪奪，更是為反西方民主高唱讚歌。隨著中國與俄國一方面加強其威權鐵腕的控制，另一方面卻藉著靈活或強悍的外交提升國力，此種「弱社會、強國家」的模式，儼然成為許多其他發展中國家效法的對象，紛紛起而效尤，形成一股反西方民主的國際逆流（Carothers, 2006）。

一方面受到最近這種逆流的影響，另一方面，自從冷戰結束以來，新興民主國家也遇到許多困境，許多從前蘇聯東歐共產世界走出的政權，並沒有民主化，而是成為另一種徒有民主之名而無民主之實的「半民主」或「半威權」政體（Ottaway 2003），或者是「假民主」（Pseudo-Democracy）的「混合政體」（Diamond 2002）。這些現象使比較政治學界出現許多反省，對於天真地想要將「西方民主」輕易加諸於發展中國家的作法產生保留，在理論上也展開了各種討論，觸及「民主化」理論的一些更為幽微的邏輯。

### 非自由的民主

Fareed Zakaria 在 1997 年底的《外交事務》季刊上發表「非自由民主」（Illiberal Democracy）的文章（Zakaria 1997），指出過去西方一直認為通過自由選舉所產生的民主政體，理所當然地應該會實現憲政自由主義，保護個人人權、財產、及政治權利，可是愈來愈多的國家通過選舉後，卻實行違反人權、侵犯公民權利的行為，實際上是一種「非自由的民主」。其實，在 1994 年第二期的《外交事務》季刊中，Zakaria 訪問李光耀，李表示美式的民主在許多發展中國家的實踐經驗中顯示個人的權利獲得過渡縱容，其結果是擾亂社會秩序與穩定，造成許多災難，這是從價值上對所謂「西方民主」最直接的挑戰（Zakaria 1994）。在《自由的未來》（2003）一書中，Zakaria 更清楚地表明他的觀點。他認為，當一個社會先有「憲政自由主義」的基礎時，民主才能良好地運作。他所謂的「憲政自由主義」，包含「法治、財產權、契約、及個人自由」等要素。他認為，缺乏這些要素而立即舉行自由選舉，是導致一個國家成為「非自由民主」的途徑。當然，Zakaria 的觀點與李光耀畢竟是不一樣的，前者認為缺乏真正的自由主義傳統是導致民主失敗的原因，而後者則是認為過渡的自由與民主是導致一個國家失敗的最佳配方。這其中牽涉到的價值判斷是迥然不同的。

### 導致族群衝突和對外戰爭的民主化

另外一種對於民主化的反省是由 Edward Mansfield 與 Jack Snyder 所提出的（Mansfield & Snyder 1995）。他們認為，傳統的看法認為民主國家之間不會打仗，但他們運用過去兩百年的資料研究後發現，當國家在向民主轉型的過程中，不僅比較容易產生戰爭，更可能與其他的民主國家之間發生戰爭。Snyder 自己的研究則闡明，當民主轉型的過程中，許多政治菁英為了爭取選票、鞏固其政治地盤，往往喜歡以「民族主義」（nationalism）作為政治動員的手法，對民眾進行說服，如此便很容易導致國內的族群衝突及與外國的戰爭。尤其是在民主制度羸弱（如沒有好的議

會體系、民間組織與參與管道、專業的官僚體系、及專業化的媒體)、以及原來的政治菁英懼怕民主化會侵蝕其既得利益的情況下,此種產生族群緊張和對外戰爭的傾向更容易出現。(Snyder 2000) 在他的《從投票到暴力》一書中, Snyder 舉出走向這條道路的發展中國家,包括斯里蘭卡、印度、盧安達、蒲隆地等等,此外,許多從共產主義走出的國家也出現這樣慘痛的經驗,尤其以南斯拉夫解體的過程尤然 (Snyder 2000)。

### 從威權走向半民主半威權的混合政體

關於這些從威權或共產極權體制中轉型出來,卻又還沒完全走到民主政體的這些國家,在比較政治學上究竟要怎麼分類,目前仍存在不同看法。茲以史丹佛大學的 Larry Diamond 教授的分類作為例子,看一下在 2001 年底全世界政權型態

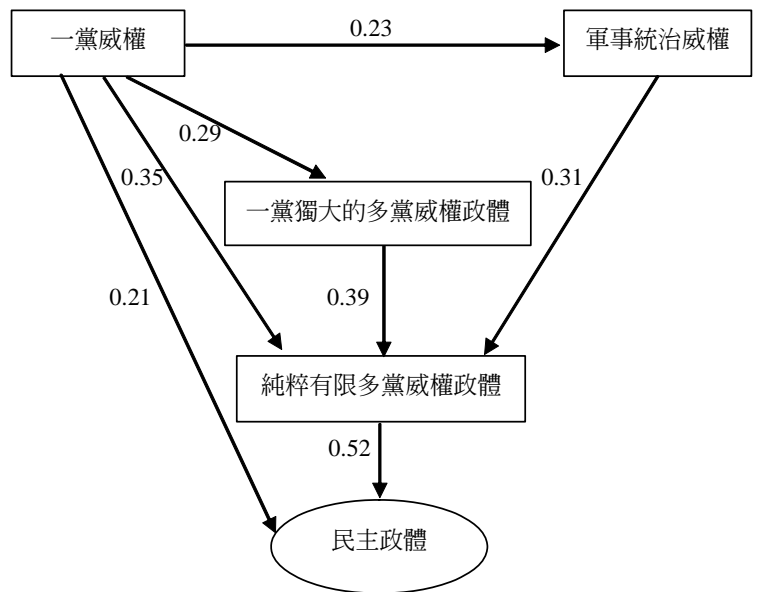
的分佈 (Diamond 2002)。Diamond 主張,將所有政權分為六類:「自由民主」(自由之家評分在 1 到 2 分之間者)、「選舉民主」(有民主的選舉、但在自由之家的自由評分向程度不及自由國家之程度)、「性質模糊政權」(處於「選舉民主」與下一個「競爭威權」之間)、「競爭威權」(容許競爭選舉、但政治與社會自由程度處於低度自由狀態)、「霸權選舉威權」(僅有象徵性的選舉、如果不反對和挑戰政權,則容許反對黨、媒體、社會組織很有限的生存空間)、「政治封閉威權」(不存在有意義的選舉、政治和社會自由程度處於不自由)。根據統計,2001 年底,經過第三波民主化後,全球屬於前兩類(民主政體)的有 104 個,佔總數的 54%,超過一半。屬於中間三種「混合性政權」的有 63 個,佔總數的將近 33%。而屬於最後兩種威權政體的有 25 個,佔總數的 13%。也就是說,在 2001 年底全球超過一半是民主政體,另有三分之一是混合政體,剩下的 13%是清楚的威權政體(見表一)。

表一、2001 年底全球政體分類

政體類型	公平競爭的選舉	政治社會自由程度	人口超過一百萬以上之國家個數 (%)	人口不足一百萬之國家個數 (%)	所有國家個數 (%)
自由民主	有	自由	45(30.0)	28(66.7)	73(38.0)
選舉民主	有	部分自由	29(19.3)	2(4.8)	31(16.1)
性質模糊政權	有或有限競爭	部分自由	14(9.3)	3(7.1)	17(8.9)
競爭威權	有限競爭	部分自由	19(12.7)	2(4.8)	21(10.9)
霸權選舉威權	象徵性	低度自由	22(14.7)	3(7.1)	25(13.0)
政治封閉威權	無	低度自由	21(14)	4(9.5)	25(13.0)
總數			150(100)	42(100)	192(100)

摘自: Diamond (2002: 26).

Hadenius & Teorell (2007) 的研究則針對威權政體提出另一種分類法,將威權政體分為「君主威權政體」、「軍事威權政體」、「無黨威權政體」、「一黨威權政體」、及「有限多黨威權政體」。根據他們從 1972 到 2002 年的分析,在 1990 年代後除了民主政體開始增加以外,「有限多黨威權政體」是增加最多的一類。這類威權政體雖然可能在總統或國會大選中允許反對黨參與競爭選舉,但可能部分族群或團體被排除在外、或者制度安排對某個族群或團體特別有利,比較像是上述的「競爭威權」或「霸權選舉威權」。他們的研究也發現,「有限多黨威權政體」相較於其他



摘自: Hadenius & Teorell (2007, 153)

圖一、各種威權政體向民主轉型的機率, 1972-2003

「威權政體」是最容易民主化的（見圖一）。他們還發現，從 1972 到 2003 年的這段時間內，當威權政體垮台之後，其中只有 23% 能成功地轉型為民主政體，也就是說有 77% 的原威權政體轉型為另一種半民主半威權的混合政體。

以上兩個研究都指出一項事實，既然混合政體佔了這麼大的比例，這是非常值得我們注意與研究的。威權政體的垮台不必然導致民主，更有可能的後果是另一種假民主政體的出現！

## 理論反省：民主化需要前提與順序嗎？

如果我們發現，竟然有這麼多的威權政體其出路是轉化為假民主，或半民主、半威權的「混合政體」，並且還容易帶來不和平的後果和另一種壓迫，那麼是否意味著威權政體不應該輕易地進行民主化呢？

有些人於是認為，要進行成功的民主化是需要前提的，譬如要有成熟的公民社會、穩定的國家官僚機構與能力、以及法治、和專業媒體等等。有人認為如果沒有這些條件，最好不要輕易地讓一個威權政體以進行全國性大選或公投的方式民主化，否則可能導致嚴重的族群衝突、對外戰爭、反市場化改革，以及非自由的半民主政體等不好的後果（Zakaria 2003; Mansfield & Snyder, 2005; Chua, 1998）。這種論調就是所謂的「民主化的前提或順序說」。

對於這樣的論點，也有人提出質疑與反駁，尤其針對「先建立法治」與「先發展國家能力」作為民主化的前提這兩個論點。Carothers（2007）指出，其實真正的「法治」是與威權統治格格不入的，而威權統治者強調要發展「國家能力」往往成了加強其統治能力的代名詞。主張民主化需要一定的前提或順序，否則不應輕率進行民主化的論點，往往成了延長鞏固威權的最佳藉口，這是真正主張民主化論點的人最應該小心的論述陷阱。他認為，與其主張「前提或順序說」，不如主張「漸進論」，也就是從各方面緩緩但穩健地向著民主的方向推進，不同的社會脈絡也應有不同的漸進方式。但整體而言，其目標是一步步讓公民社會茁壯、能逐漸形成在執政黨或團體之外有獨立性的政治結社、並讓他們從參與地方或省的競爭性選舉開始、培養獨立自主的媒體來監督政治與政治、以及讓獨立專業的司法機構逐漸發展成熟。但 Carothers 也強調，如果「漸進」不能實現這些目標，那恐怕也只是讓威權政體不斷拖延民主化的另一個藉口罷了！

## 參考文獻

- Carothers, Thomas. 2006. "The Backlash Against Democratic Promotion." *Foreign Affairs* 85(2): 55-68.
- Carothers, Thomas. 2007. "How Democracies Emerge: The Sequencing 'Fallacy'." *Foreign Affairs* 86(1): 12-27.
- Chua, Amy. 1998. "Markets, Democracy, and Ethnicity: Toward a New Paradigm for Law and Development." *Yale Law Journal* 108(1): 1-107.
- Diamond, Larry. 2002. "Thinking about Hybrid Regime." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.
- Hadenius, Alex, and Jan Teorell. 2007. "Pathways from Authoritarianism." *Journal of Democracy* 18(1): 143-156.
- Mansfield, Edward, and Jack Snyder. 1995. "Democratization and War." *Foreign Affairs* 74(3): 79-97.
- Mansfield, Edward, and Jack Snyder. 2005. *Election to Fight: Why Emerging Democracies Do Go to War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Ottaway, Marina. 2003. *Democracy Challenged: The Rise of Semi-authoritarianism*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. NY: Columbia University Press.
- Zakaria, Fareed. 1994. "A Conversation with Lee Kuan Yew." *Foreign Affairs* 73(2): 109-126.
- . 1997. "The Rise of Illiberal Democracy." *Foreign Affairs* 76(6): 22-43.
- . 2003. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton.