

第二章 台灣與墨西哥民主轉型：

一九八〇年～二〇〇〇年

一九七〇年代晚期到一九八〇年代之間，在短短的十數年間，許多威權國家，在實行自由民主的選舉之後，威權統治者紛紛喪失執政權，並相繼走上民主之路。台灣與墨西哥就是最好的例子。杭廷頓因此結論說：「第三波的教訓非常清楚：希望繼續享有統治地位的威權統治者不應該舉辦選舉；而要求民主的反對團體不應該杯葛威權統治者所舉辦的選舉」(Huntington, 1991: 190)。台灣與墨西哥放到第三波民主化的架構來看，兩國在威權體制民主轉型過程中，除面對國內明顯的政治障礙、嚴峻的經濟挑戰，民間社會自主力量爭取權利、政府內部文武關係傾軋，此外，對外面臨國際社會走向民主的示範效應，兩國安然度過民主化潮流的衝擊，顯示兩國民主化經驗值得作為其他國家民主轉型的參考。¹⁸

第三波民主化浪潮中，每一個國家的民主轉型過程與經驗均有其獨特性，沒有一個國家是雷同的。熊彼得(Joseph Schumpeter)曾言，「民主乃為達成政治決策的制度設計，在這種制度設計下，某些人競逐人民的選票以獲得決策的權力」(Schumpeter, 1976: 5-13)。選舉制度之建立乃是國家憲政民主化的開始，民主化將被動的屬民(subjects)轉化為主動的公民，憲法賦予公民參政權，每一位公民得在明訂的選舉遊戲規則下，擴大公民的政治參與範圍。被選舉人在公開的競爭機制下，政治權力產生重分配，使政治衝突得以控制，但當威權政體或共產專政之正當性漸受質疑，就是該政權逐漸走向崩潰或瓦

¹⁸ 第三波民主化潮流具有國際化示範效應(international demonstration effect)，從統計數字可以發現喜好意識型態氛圍、贊同民主行為的天主教會、美國、美洲國際組織及多邊制度，在拉丁美洲相鄰國家之間的民主化有激勵作用 (Mainwaring and Pérez Liñan, 2003: 1031-1067)。

解之始(Prezeworski, 1986: 56)。

強調選舉競爭作為民主本質模式即是「選舉式民主」，乃是當代民主最基本的概念(Diamond, 1996: 21)，是民主存在的必要條件，並不是民主政治的充分條件。選舉式民主將選舉視為統治者合理化現代政治的重要變數，這種選舉通常操控於執政者手中。如中美洲許多軍事國家，雖擁有競爭性的選舉形式，卻缺乏自由民主政治所需之政治與公民自由內涵(Schedler, 1998: 93)。一九八〇年以前，台灣及墨西哥的選舉深受嚴格的限制，甚至未充分達到選舉的民主，直到民主轉型後，選舉競爭開始具有實質意涵，民眾方充分理解政治與公民自由的內涵，達到戴蒙(Larry Diamond)所謂「自由的民主」，強調「公民自由以確保競爭參與內涵的民主政治」，有別於強調選舉競爭做為民主本質的自由民主(Diamond, 1996: 21)，其重要意義在於，僅具選舉競爭表象，卻不在擁有政治與公民自由的民主政治場域下，亦即表象的選舉競爭，抑或是控制下的選舉競爭，實際上卻缺乏自由民主的本質。

第一節 民主轉型之主要問題

第三波民主化國家在民主化過程中經常面臨的主要問題有五：政治問題、經濟問題、社會問題、文武關係與國際問題。首先，在政治方面，一是行政權專擅，此為欠缺水平式的(horizontal)責任政治，意即被法律賦予對違法失職官員進行懲處之司法機構或立法機關，受到不當政治介入(Valenzuela, 1992)。例如：秘魯藤森(Alberto Fujimori)總統在位者發動政變，關閉國會、法院以及政黨，拘禁政治人物及知識分子，壓制新聞媒體並削減對人權的保障，且運用獨裁權力瓦解「光明之路」(Sendero Luminoso)游擊隊

(Diamond, 1996: 31-32; Huntington, 1996)。¹⁹；以俄羅斯葉爾欽(Boris Yeltsin)總統為例，他以獨立行使行政權為由規避立法部門的監督(Huntington, 1996)；二是政黨對立衝突，執政黨與反對黨之間發生激烈衝突，透過體制內改革的協議完成民主化，執政黨釋出權力與反對黨共享，就能緩解相當的壓力，烏拉圭與智利是最好的例子(Stepan, 1986: 79)。一九八〇年代初期至一九九〇年代末期，台灣與墨西哥在民主化過程中，除面臨政治與社會多元化與經濟自由化潮流的挑戰外，同時面臨威權政體轉型中文武關係、國際關係問題的衝擊，茲分述如下：

一、民主化中的政治問題

民主化對政治所帶來最直接的挑戰是政治競爭者增加，改革力量在原本的威權體制內即已執掌權力，當國內出現重大的社會和經濟變遷時，就正式開啓民主化的進程。另一方面，威權體制本身就有定期更換領導階層的機會，也使得改革派有機會獲得權力。威權政體在民主轉型過程中，其執政合法性會受到質疑，如多數中產階級對於舊有以世襲、政變取得權力的執政當局缺乏信任，認為其統治基礎薄弱，因此有正當性危機，若不妥處理，即可能會由威權政體轉型為民主政體（田弘茂，1997：244-291）。

以下是在民主化過程所面臨的政治問題，主要集中於政治制度及制度設計這兩個個問題：

（一）政治制度

建立民主政治後，國家機構是最基本的政治建制，藉由官僚體系依法執行政府基本功能，方能讓國家機構穩定運轉，在民間社會對國家機構施政透明化和負擔政治責任的

¹⁹ 1980年，哲學教授古斯曼(Abimael Guzmán)創立「光明之路」，以武裝活動奪取權力，並自行任命為總統，該組織自1980年5月17日展開行動，但1992年古斯曼及其黨羽在秘魯首都利馬市中心遭逮捕，「光明之路」便逐漸沒落，這段期間共造成七萬人喪生（王逸舟，1998：26）。

要求下，亦須接受獨立司法或監察機關的審查與監督(Linz and Stepan, 1997)。

政黨負責主導國家的發展方向，且政黨體系是扮演政府與民間社會的中介角色。制度化的政黨體系提供政府政策立法支持，且透過正式與非正式的協商程序化解衝突。民主程序更具多元性、可近性、代表性與效率性，除提高民主政治的可治理性外，且強化民主政治的正當性。若政黨缺乏自主性，以及明確且一致的黨綱，又無法與社會團體產生連結，則無法獲得穩定的社會支持。如南韓個人化政黨非常明顯，政黨常隨著領導人而消失，政黨與社會團體的連結相當脆弱(Catton, 1997)。

(二) 制度設計

一個國家在制度的表現和設計過程會面臨兩難，主要是制度與國家之間的適應性及強固性。國家的制度並非強固就好，當面臨政治與社會變遷時，過於強固反而失去彈性。同質性過高的制度結構會相對限縮其彈性，讓制度趨於僵化，導致社會新興力量在既有制度中代表性不足，失去選舉競爭的意義。民主與代表性及穩定與效率性，這是民主政治中兩個難以取舍的兩難困境，而這兩個難以取舍的兩難困境經常發生於，何種憲政制度及選舉制度適合自己的國家。就限制制度而言，面對零細化的政黨體系時，總統制政府會顯得特別脆弱，會經常發生行政與立法僵局，但內閣制政府則相對穩定。就選舉制度而言，政黨名單比例代表制比單一選區相對多數代表制，更能提供團結誘因，但是比例代表性越高，政黨數目過多造成零細化現象嚴重，直接損害政府的治理能力；相反地，單一選區相對多數則能抑制政黨數目，有助於政府治理能力的提升(Przeworski, Alvarez, Cheibub and Limong, 1997; Carey, 1997)。

威權體制進行民主轉型時，政府面臨總統制與內閣制，或甚至半總統制的選擇，必須讓各種政治團體在追求選票極大化的選舉過程，遵循公平、合理的選舉競爭規則，讓各政黨在開放與公平的制度下自由競爭，也讓政治弱勢團體能夠遵循正常的政治參與管

道，得到合理的意見反應(Diamond and Gunther, 2001)。

二、民主化中的經濟問題

民主化所遭遇的經濟問題是，參選人之社會福利政見與減稅方案支票，經常面臨易放難收的問題。公共政策如何在決策與執行過程中兼顧公平與效率，是民主化過程中，經濟發展所面臨最大的挑戰。例如：過多的社會福利支票、欠缺長遠規劃的公共建設……等，皆迫使社會國家預算規模大幅擴張，除造成資源無法最適配置外，效率更是不彰。因此，公平與效率猶如魚與熊掌，難以同時兼得。

民主政治在競爭執政權的過程中，無論是執政黨要蟬聯執政或在野黨在尋求執政機會，政黨會不斷藉由對公共事務的關心及提出改革議題來爭取選民的支持，都希望擄獲多數選票以掌握政權。故為達到選票極大化所增加的福利支出，將迫使預算規模擴張，且使國家的經濟成長失去動能，就某些方面而言，雖具公平性，但龐大的財政負擔將如影隨形，並成為民主化的反挫力量。

普熱沃斯基(Przeworski)及歐唐納(O'Donnell)等人認為討論民主轉型、民主鞏固這個空洞的名詞，不如探討民主政治存續的主因來得恰當。社會經濟發展有助於民主政治的生存與發展，主要來自於社會結構中存在龐大的中產階級，普熱沃斯基研究指出，國家的富裕程度與民主存續有正相關，亦即民主存續與每人年平均所得呈現正相關。中產階級乃是社會結構的基礎，國家社會若致力於縮小貧富差距，將有助於民主政治的生存與發展，且中產階級對社會經濟發展只有穩定力量。從社會經濟發展的面向來看，則民主社會的中產階級民眾每人年平均所得六千元美金以上(以一九八五年的美金購買力為基礎)，社會經濟發展將趨於穩定，民主存續的可能性相當高。由上述基準可以預期台灣、西班牙、葡萄牙與南韓……等國家，民主將得以存續(Przeworski, 1986)；相反地，但墨

西哥則在標準值以下，民主要存續有其困難度。

三、民主化中的社會問題

台灣在民主化過程中，經歷政治自由化與社會運動相互激盪的階段，以及民主化與社會運動制度化的民主鞏固歷程(O'Donnell and Schmitter, 1986)。民間社會以及社會運動與政治變遷的相互作用及其背後的機會結構的影響（顧忠華，1999：123-145）。典型的民主化發展路徑，主要是透過朝野政治菁英協商達成民主轉型，民間社會則扮演推動與完成民主轉型的核心角色。民間社會指的是各種不同的社會運動與各種不同階級的民間組織之間，爲了表達及發展他們的利益，相互組合的一種場域。威權政體民主轉型若只靠反對運動是不夠的，只靠威權領袖的英明睿智更不可行，重要的是威權體系本身出現危機，加上政治反對運動動員挑戰成功，內外交迫的結果。換言之，既有威權體系政權出現弱點，以致於「缺口」，配合政治「替代選擇」(alternative)的存在，是促成威權體系爲自身延續而非變不可的壓力(Przeworki, 1986)。

新興民主國家，在民主轉型後，因爲民間社會有時會因爲社會過於分歧，社會運動力量隨著威權體制解體而消逝，民間社會無法形成政治多數聯盟，反而被政黨和既有的利益團體取而代之，導致族群衝突加劇、肉桶立法橫行，且扭曲社會資源分配(Schmitter, 1997)。

四、民主化中的文武關係問題

民主化過程中時常會遭遇軍隊國家化的問題，以及文官能否指揮軍人的問題。尤其當國家內部政治紛爭頻仍、衝突或憲政制度對於軍隊控制軍隊之指揮鏈不清，都會讓軍隊難以抉擇向誰效忠，甚至被動捲任政治鬥爭(Linz, 1978: 30)。當軍隊接受文人政府的控制並遵守憲政秩序時，方能稱爲民主鞏固。當軍隊獲得適度保障下，執政者對軍隊進

行「文人統制」(civilian control)及「軍事專業主義」(professionalism)方能讓軍人遠離政治(Huntington, 1957: 70-72)，軍隊國家化的目的是排除軍隊介入政治的可能，且不得享有政經特權。將軍人角色主要侷限於涉外的國防與國際安全議題上，且透過文人政府架構方能有效監督和控制軍隊。²⁰文人民選政府的強固性與正當性，會影響軍事改革的幅度與進程，強力文人政府具有執政合法性與正當性，擁有削弱軍隊特權範圍的能力，用以建立軍隊的指揮體系，並防止軍方的抵制與叛變(Crouch, 1997)。建立文人優位制度，在國家內部事務決策過程才能完全排除軍人的介入。此外，為軍人尋找任務與定位，是有效舒緩軍人干政的方法，例如國際安全合作需求與國際和平的維持工作，都是軍隊足堪擔任的新興任務(Aguero, 1997)。因此，軍隊在文人控制之下是民主自我存續(self-sustaining)的重要條件之一(Przeworski, 1992: 134)。

五、民主化中的國際問題

杭廷頓強調民主化在國際間會有示範效應，特別是區域國家之間的示範效應，產生明顯的滾雪球效應(Snow bowling)(Huntington, 1991)。來自於國際的社會的壓力與刺激，以及來自不同國家官方與非官方組織對民主人士的支持與協助，都有助於民主化的推展。一九七四年葡萄牙革命後，左派力圖重新奪回政權，當時區域的國際力量對葡萄牙民主派的支持，才得以讓葡萄牙民主化持續的關鍵(Gunther, Diamandouros and Puhle, 1995)。

²⁰ 對於文人統制，杭廷頓區分為「主觀文人統制」(subjective civilian control)與「客觀文人統制」(objective civilian control)兩種文人與軍隊間分工的假設。「主觀文人統制」指涉運用制度限制軍隊權力，軍隊完全接受文人控制，軍人與文人之間沒有明顯的分際；「客觀文人統制」指涉期望藉由建立正確的「軍人心態」，亦即軍人維持政治中立，服從政治人物在政治上的領導，由文人認知軍隊專業及其主要事務的完整性(Huntington, 1957: 70-72)。

第二節 台灣民主轉型過程的主要問題

一九八〇以後，台灣國民黨在一黨獨大且存在某種形式的威權主義(Winckler, 1984: 481-499; Gold, 1986)，其社會特性就是政治矮化(depoliticization)與公民權的零細化(citizenship trivializing)。人民的行動因為意識型態的操縱、武力的壓迫或者國家的鼓勵而陷入一種被馴化服從的自私狀態(O'Donnell and Schmitter, 1986: 48-49)。台灣威權體系在民主轉型過程中，統治者與統治階級都抗拒變遷，台灣選民抗拒變遷的主要原因包括政治、經濟、社會、文武關係與國際問題等。關於台灣民主轉型的研究，多數學者認為一九八六年民進黨成立，或一九八七年解除戒嚴，是台灣邁向民主轉型期的一個里程碑（胡佛，1998：30；黃德福，1992：20-25；游清鑫，1996：220-221）。然賀格(Haggard)及考夫曼(Kaufman)認為台灣在一九九〇年代仍處於轉型的半途，尚未達到制度化民主(1995：298-299)，也未達到民主鞏固必須完成二次政黨輪替(two turnover)的狹義基本要求(Huntington, 1991；Power and Gasiorowski, 1997)。直到一九九六年的總統選舉，讓公民政治參與達到最高峰，才真正做到讓台灣選民自己決定統治者，意謂著台灣民主轉型已經達到一定水準（林佳龍，1999：140）。以下針對一九八〇年之後，台灣民主轉型所遭遇的主要問題進行說明：

一、民主化中的政治問題

台灣在民主轉型過程中，所面臨的政治方面相關問題主要有三：一是合法性危機；二則是容許反對黨成立，塑造政治競爭的空間；三為國家認同爭議，茲分述如下：

（一）合法性危機

在解除戒嚴之前，國民黨利用單一政黨意識型態，不僅規範中華民國國家的性質，也界定中華民國地理疆域的範圍(Huntington, 1991: 119)。台灣一黨獨大的威權政治體系，是建立在以國民黨為核心的黨國架構上，換言之，所謂的「黨國」是指政治權力的

二元一體。在制度上，黨與國家分別有其組織架構，但實際上幾乎重疊，而且是由政黨領導國家，政治菁英的甄補透過政黨來進行，社會則是被政黨高度滲透、壟斷並凍結政治多元發展的可能（倪炎元，1995: 104-105）。當科技日新月異且資訊流通管道更加多元化後，社會日趨多元，民眾政治參與需求提高，國民黨長期以國家遭遇緊急危難為理由所施行的戒嚴體制即面臨挑戰，且人民要求民主化的呼聲也開始提高。人民察覺緊急命令不過是統治者壟斷權力的藉口，開始反對威權統治並爭取實施民主政治。國民黨執政菁英體認到除非有效解決統治的合法性，否則威權體制將會面臨民主轉型的強大挑戰。走向民主的過程中，黨主導國家走向的現象不斷遭受黨國一體的批評，呈現出合法性危機。

台灣政治民主化過程，就權力分配的觀點而言，國民黨一黨獨大威權統治下，到政治反對運動崛起，並逐步在全國性的政治場域中取得一定程度的轉變。這個轉變是以去除國民黨主導走向民主化的指標，一方面是利用普選的方式選出最高決策者(Huntington, 1991: 9)，另一方面則是以政治權力結構的「本土化」(王甫昌，1997: 134)。一九九二年國會全面改選及一九九六年總統直接民選，都是台灣民主轉型相當重要的指標，是實踐主權在民的民主政治精髓。台灣民主化過程面對的合法化危機主要呈現於政權合法性及政治權力本土化。

(二) 容許反對黨成立，塑造政治競爭

威權體制民主轉型中，執政菁英若主導民主進程便會啟動變革或改革，例如：匈牙利與保加利亞；或者發生替換的局面，即當反對黨帶頭實施民主，且威權政體垮台會被推翻時，就出現替換的情況，例如：菲律賓與葡萄牙；最後的方式是移轉，政府與反對陣營採取聯合行動，將會出現移轉效應，例如：南韓與南非(Huntington, 1991: 114-163)。

一九八〇年代以前，國民黨在威權統治下實施一種受執政者嚴格控制的有限選舉。

一九八〇年後，實施定期選舉讓國民黨的操控力量逐漸弱化，有限選舉的角色也隨之改變。從威權統治者的工具轉變為民間社會表達政治改革要求的重要管道，競選期間甚至成為反對運動人士表達不同意見的執法空窗期，其中，經濟與社會民主化漸次升高的政治改革訴求，透過定期選舉獲得抒解，且讓反對勢力的政治空間逐漸獲得擴大，最後造就第一個實質的反對黨。

此外，在民主轉型的過程中，國民黨內執政菁英致力於民主程序以塑造政黨競爭體系。在黨內，逐步推展黨內民主制度，使國民黨由外造政黨變為內造政黨(吳文程，1996：330)；在黨外，囿於黨內保守派勢力，在民進黨成立之後，開始與民進黨領袖協商與合作，藉由修改憲法、選舉制度創造制度化反對力量的合法存在，也成為監督執政黨最有力的工具，相互妥協後讓反對黨參與政治決策的過程，「國是會議」就是最好的例子(林佳龍，1999；郭正亮，1996)。²¹而反對勢力逐漸取得民眾的認同，並在社會分歧中取得重要論述基礎。(台灣政治制度改革的歷程與內容，請見表 2-1)

(三) 國家認同議題

其次，在內部因素方面，面對的是台灣民眾認同台或認同大陸之間的國家認同問題，以及所衍生的統獨問題。國家認同是民族主義的核心。國家認同係指主觀上認為他們自己是屬於相同的一群人，而且是應該具有獨立自主的政治主權的一群人。民主化與國家認同存在著衝突、互補或互相支持的可能性，在實際的政治運動層次上，民主化所隱含的民主主義與國家認同都是解釋台灣政黨非常重要的變數(吳乃德，1993)。民眾的國家認同差異也反應政黨的差異，國家認同問題在台灣政黨分化佔據非常重要的角色，國民黨、民進黨與新黨有明顯差異，在基本主張上，國民黨主張中華民國在台灣，

²¹ 國是會議的召開的目的，除正當化李登輝的改革路線，同時也提供在野勢力一個影響民主化的議程。在會議期間，在野勢力透過各種談判技巧，包括議題選擇、結盟、威脅退出會議、媒體動員...等成功迫使國民黨改革派接受一些重要的改革主張，並將這些主張化為書面的會議共識。請見林佳龍，1999。

表 2 - 1 台灣政治制度改革的歷程與內容

<p>蔣經國宣布民主改革措施 國民黨中常會通過解除戒嚴與黨禁 蔣經國宣布解嚴 蔣經國去世，李登輝繼任 人團法通過，國民黨、民進黨政黨登記 召開「國是會議」，匯集各方意見，並由國民黨憲改小組提出「一機關、兩階段」修憲規劃，主要在於終結「萬年國會」與動員戡亂時期臨時條款的法源依據，並給予總統發佈緊急命令權與設置國安會條文法源依據 第一階段修憲：國民大會全面改選，加入政黨比例代表制；國民黨仍掌握修憲所需之 3/4 多數 二屆立委全面改選；立法院設各政黨黨團 第二階段修憲：進行機關權力重建，擴張國民大會權限，並決定總統、省長與直轄市長由全體人民選舉的方式 縣市長選舉 省市長選舉 第三階段修憲：國大制度化，設立正副議長並自訂行使職權程序，朝向「雙國會制」邁進，縮減閣揆副署權並規定總統由公民直選產生 三屆立委選舉，趙少康倡三黨不過半 李登輝得到 54% 選票當選；國民黨在國大席次首次低於 3/4 縣市長選舉 第四次修憲：賦予立法院提出不信任案，一年以一次為限，也賦予總統解散立法院的權力，並讓司法院獲得預算獨立權，且設定「凍省條款」²² 四屆立委選舉國民黨獲得半數以上席次、北高兩市市長與市議員選舉；國民黨奪回台北市，但失去高雄市 第五次修憲：將「雙國會制」拉回「單一國會」，國民大會進行實質擴權，國大代表總額 300 人，各主要政黨間依立委比例產生，必要時得隨立委同時改選，且將立委任期延長至四年 第六次修憲：應社會輿論與大法官解釋結果，將國大由「常設機關」修改為「非常設性的任務型機關」</p>	<p>1986 民進黨正式成立 民進黨於立委、增額國代選舉得票均超過 20%</p> <p>1987</p> <p>1988</p> <p>1989 國民黨內出現「新國民黨連線」</p> <p>1990 中央政府制度從原先偏向內閣制的設計轉向總統制</p> <p>1991 民進黨通過「台獨黨綱」，在國大選舉中挫敗</p> <p>1992 民進黨得票超過 33%</p> <p>1993 新國民黨連線正式成立新黨；民進黨得票 41%</p> <p>1994 陳水扁贏得台北市長選舉</p> <p>1995 民進黨得票 33%；新黨得票 13%</p> <p>1996 民進黨得票 21%</p> <p>1997 民進黨得票 43%；12 席縣市長</p> <p>1998 民進黨得票率 30%，得席 70；新黨得票率 7%，得席 11</p> <p>1999</p> <p>2000 國大虛級化 陳水扁以得票率 39.3% 贏得總統選舉</p>
--	---

*資料來源：作者自行整理

²² 於一九九四年進行首次省長民選之後，一九九七年七月十六日國民黨與民進黨聯手修憲停止下屆省長選舉，並將省政府改制為委員制，省議會改制為官派的諮議會。

強調現狀的中華民國；民進黨主張認同台灣，台灣自主，未來要讓台灣獨立；新黨主張中國統一（田弘茂，1997a：270）。在國家認同上。值得一提的是，在台灣民主化的過程中所導致的社會分化，也擴張到國家認同議題，因此民進黨所主張的「台灣共和國」，直接挑戰舊體制的合法性基礎，故國家認同的議題亦成為台灣民主化過程的重要政治問題（吳叡人，1997）。

二、民主化中的經濟問題

亞洲四小龍之一的台灣經濟發展備受舉世讚揚，但在一九八〇年代初期剛度過二次石油危機，創造所謂的經濟奇蹟。在民主化過程遭遇的經濟問題主要有三：一是社會福利措施大幅擴張；二是金權政治；三是東南亞金融危機；以下針對三個經濟問題進行說明：

（一）社會福利措施大幅擴張，財政惡化

從發展性國家理論的角度出發時，民主化將提供社會團體進行動員的機會，開啓勞工運動、消費者運動與環保運動的風潮，將衝擊既有的勞動生產秩序與企業經營環境。²³伴隨民主化而來的政黨競爭，各政黨為爭取選票和回應選民的需要，一方面擴張社會福利支出和擴大預算規模（朱雲漢，2000：4）。另一方面，為因應產業轉型或討好選民而推動的大型公共建設，在財政收入有限的情況下，讓國家的經濟成長因排擠效應而失去動能，伴隨而來的是龐大的財政赤字。例如：老人年金、老農年金、六年國建……等。

（二）金權政治

金權政治現象對經濟發展必然產生不利的影響。金權政治就是所謂的「競租行為」

²³發展性國家理論著重探討社會變遷規律性及其具體表現形式的學說。廣義包括哲學、經濟學、政治學和人類學關於社會發展的研究，它探討人類歷史發展的一般規律性；狹義特指社會學對發展問題的研究，又稱發展社會學，它以現代社會中政治、經濟、社會、文化的綜合協調發展問題為對象，主要探討社會發展的現代化理論、模式、戰略乃至具體政策。請參考龐建國，1993。

(rent-seeking)，亦即追逐特權的活動，本質上是一種具投機性且非生產性的活動，並未對社會創造任何實質的財貨，乃是一種財富重分配的遊戲。其負面效應有四：一是此種追逐特權的活動，不但不具生產力，且會對正常生產活動造成抑制效果，將不利於國家的經濟發展；二是斷傷一個經濟體系的國際競爭力，讓消費者對非貿易財購買力的損失，增加產品額外負擔；三是會造成不良示範，引發其他企業效法少數企業追逐特權，進而惡化企業經營品質，形成反淘汰現象並構成體系內的道德危機；四是侵蝕社會分配正義並動搖政府公權力，中下階層社會不滿的情緒會持續累積，轉化違反金權的政治活動（朱雲漢，2000：8-11）。

（三）東南亞金融危機

一九九七年七月泰國泰銖大幅貶值，開啓東南亞金融危機序幕，台灣政府為因應東南亞金融情勢惡化，在一九九七年十月宣布開放外資投資國內股市的上限提高到 30%，單一股票提高到 15%，雖然外資投資的比例不高，但其動向對台灣股市重要的資訊造成重大影響，除具有領先指標意義的涵義外，對股價的升降具影響力。當外資逐漸從東南亞撤離，股市賣壓與資金流失的問題就異常明顯，更造成股價與幣值雙雙滑落的現象，中央銀行雖力守匯率，卻無法讓股價抗跌，政府最後甚至放棄干預措施，交由市場決定以尊重匯市的市場機能，讓台幣貶值到 1 比 32 元至 35 元之間浮動（于宗先、王金利，1999：154-157）。

一九九七年，除台幣貶值與股價下滑外，台灣的經濟基本面表現良好，但自一九九八年之後，基本面逐漸變壞。²⁴台灣最重要的對外貿易，因東南亞經濟日趨惡化，導致對此地區的出口明顯衰退。因此台灣國內生產毛額成長率較前一年減緩，導致失業率不

²⁴ 一九九七年台灣總體經濟成長率為 6.37%、國民所得成長率 2.72%、通貨膨脹率 0.89%，而失業率則為 2.72%。到了一九九八年，經濟成長率下降為 4.33%、國民所得成長率更急遽下降到-8.16%、通貨膨脹率提高為 1.69%，失業率提高維持在 2.69%，由上述經濟指標可知，台灣經濟基本面在一九九七年到一九九八年急遽步入衰退的關鍵，請見行政院主計處統計資料，網址 <http://www.dgbas.gov.tw>。

斷上升。當年在股市方面，因政府進行干預且經濟基本面良好，受到東南亞金融風暴波及範圍不大，在一九九八年初股市回到 9,378 點的榮景，但隔年東亞南金融風暴對台灣經濟衝擊的後作用力才逐漸浮現，股市逐漸下跌到 5,422 的低點。在匯市方面，匯率的高低代表的是一國的國力與財力，匯率的變動牽動股價的起落，國外投資者或投機客匯入游資進行投資與套利，若匯率不穩定或幣值走貶，也就是匯率上升，外資就會撤離或逃離，股票也應聲下跌。由此可知，東南亞金融危機造成經濟成長減緩、出口衰退、失業率上升.....等台灣經濟基本面的惡化。

三、民主化中的社會問題

民主化過程中的社會問題，主要集中於社會發展過程中，對威權體制不滿所衍生的民間社會運動力量，台灣在戒嚴時期，並不存在著足以與國家相抗衡的「民間社會」，無論在公民意識的凝聚或公民結社的實踐上，都困難重重，必須等到政治民主化的力量率先突破戒嚴體制，公民權的完整性才受到保障。民間社會參與政治或社會運作是民主化過程不可或缺的一環。「民間社會」興起代表的是政府的權威性、自主性、控制力都在衰退，人民的自主性，與反控制的力量在上升。²⁵當社會上各階層或各行各業的人口，如許多知識份子、中產階級、工人、農人...等，同時對國家表示異議，試圖重新建構國家組成與社會的相互關係，可稱之為威權國家統治下「民間社會的復甦」(resurrection of civil society)(O'Donnell and Schmitter, 1986: 48-56)。在民主化之後，民間社會的擴張與社會中日漸瀾漫的政治激進主義，以及民主制度的有限性，都使國家社會的支配力受到限制，民間社會不再受國家的操控。新的政治多元主義讓民間社團對國家體制提出質疑，並檢視執政者公共政策之良窳，且試圖以民間社會力量左右公共政策之制訂。故民眾開始重視一些新興的社會問題，例如社會治安、環境品質、所得分配與貧富差距.....等問

²⁵ 如果說國家提供支配階級強制的支配力量，例如：透過武力及法律，那麼民間社會的各種人民組織則提供馴服人民服從的力量，例如：透過風俗習慣的維護、文化霸權的支配。請見 Gramsci, 1971: 12-13、263，轉引自張茂桂，1991：26。

題（蕭新煌，1992：90-114）。²⁶

四、民主化中的文武關係問題

台灣在民主化過程所面臨的文武關係問題，主要來自軍隊國家化，軍隊是自成一格的重要力量，效忠的是黨國領袖而非文人政府的總統。在解除戒嚴之前，文官並無法指揮軍人（鄭曉時，1992；李酉潭，1998；洪陸訓，2002；陳俊明，2005）。在解除戒嚴後，逐步邁向民主鞏固的過程中，軍隊必須接受文人政府的控制並遵守憲政秩序。²⁷一方面，建立文人優位制度及強化文人主導國家內部事務決策過程；另一方面，藉由排除軍隊介入政治達到軍隊國家化的最高目的。

五、民主化中的國際問題

台灣在民主化過程所遭遇的國際問題，主要來自於台灣面對與大陸之間的競爭關係。當台灣在民主化過程中，來自大陸的威脅，使得民主政治成爲台灣爭取國際社會接受的重要資源和正當性象徵。兩國與先進工業民主國家的互動，促使其政治發展朝向民主方向前進，中產階級更認知到維持社經秩序穩定，對保有國際競爭力是不可或缺的一環(Chu, Hu and Moon, 1997)。

此外，處於分裂國家狀態，民主化過程深受敵對共產政權的威脅，區域及國際力量成爲影響台灣民主化的重要力量。尋求國際的正當性及美國的支持，是台灣在民主化過程中相當重視的外部因素。當台灣與南韓在民主化過程中，來自大陸與北韓的威脅，使

²⁶ 一九八〇年代的台灣，開始出現一種社會認知，即主張對「社會現實」加以瞭解的聲音，期望從過去僅重視政治或經濟的觀念中跳脫出來，以求取「社會現實」的真正意涵。故台灣民間社會就開始推動多元的社會運動，如消費者運動、環境保護運動、勞工運動.....等十七類社會運動，請參見蕭新煌，1992。

²⁷ 軍隊服從文人政府並遵守憲政制度最重要的事件是，二〇〇〇年總統選舉剛完成投票之際，由國民黨執政時任命的參謀總長湯耀明上將，公開宣示國軍效忠新任總統。

得民主政治成爲台灣與南韓爭取國際社會接受的重要資源和正當性象徵。兩國與先進工業民主國家的互動，促使其政治發展朝向民主方向前進，中產階級更認知到維持社經秩序穩定，對保有國際競爭力是不可或缺的一環(Chu, Hu and Moon, 1997)。民主國家常常利用成立的基金會與民間組織，在世界各國推展民主政治。這些基金會與組織會關注被援助國家的民主、人權狀況，並以之爲援助標準。並且透過聯合國或區域性組織成立選舉觀察團，對民主化國家進行監督與協助(Pinto-Duschinsky, 1997)。台灣處於分裂國家狀態，民主化身受敵對共產政權的威脅，區域及國際力量成爲影響台灣民主化的重要力量。尋求國際的正當性是各國在民主化過程中相當重視的外部因素，其中美國因素更是不可忽視的一環。

六、小結

穩定的民主，其運作方式必須仰賴政黨提供不同政策讓民眾選擇，並建立一個長久且重要的支持基礎。台灣政黨體系制度化是民主轉型到民主鞏固的一個重要因素，制度化會讓政黨與選民之間的互動，以及不同政黨之間的互動關係日趨穩定，具有理性論辯的空間，而非武力對抗。民進黨成立之後，制度化的反對力量合法存在，成爲監督執政黨最有力的工具，反對勢力逐漸取得民眾的認同，並在社會分歧中取得重要論述基礎。台灣特有的兩岸關係促成主要政黨的裂解，兩岸關係論述更趨多元，原本被視爲禁地的國家認同或統獨議題，逐漸成爲主導台灣選民抉擇的政治議題。

政黨爲追求選票極大化所開具的大量社福支票，造成政府的龐大財政負擔，同時公共政策成爲國會、官僚與利益團體等之祭品。財團競相搭乘特權班車的惡性循環建構起金權政治，扭曲社會的財富分配，形成社會對立衝突的根源。東南亞金融危機，當年雖然對台灣的侵襲並不明顯，但後續的衝擊則加速蔓延，一九九八年之後，出口衰退影響經濟成長；股市不振，相對增加工商界的財務危機，政府部門雖然採取各種振興股市措

施但成效不彰。在社會問題方面，隨著民主化而來的社會問題，主要集中於民間社團不斷對國家衝擊國家體制，並藉由新興社會運動提出檢視執政者公共政策的要求。民間社會逐步脫離國家的操控。且試圖以民間社會力量左右公共政策之制訂。在文武關係方面，建立文人統治及強化文人主導國家內部事務決策過程，藉由排除軍隊介入政治達到軍隊國家化的最高目的。在國際關係方面，來自大陸的威脅與美國的影響，讓台灣在民主化過程備受矚目，面臨敵對政權威脅以及尋求區域及國際的正當性，是台灣在民主化過程中相當重視的國際因素。

第三節 墨西哥民主轉型過程的主要問題

墨西哥在民主轉型到民主鞏固的過程中，也遭遇眾多問題，以下將針對一九八〇年之後墨西哥所遭遇的主要問題進行說明：

一、民主化的政治問題

墨西哥在民主轉型過程中，所面臨的政治問題主要有二：一是合法性危機；二是透過制度改革塑造政黨競爭。

（一）合法性危機

墨西哥一黨獨大的威權政治體系，是建立在以革命建制黨為核心的架構上，過去執政黨壓抑反對黨空間，弱化選舉與政黨競爭，選民政治參與意願偏低。一九八〇年代之後，墨西哥則因為經濟危機及總體經濟的調整政策，引發全面改革與社會不滿的聲音。尤其當社會日漸趨多元，民眾政治參與意願提高時，即會對政府的合法性產生質疑。一九九〇年廢除執政條款(governability clause)及成立聯邦選舉院(IFE)，顯示執政的革命建

制黨願意與其他政黨分享政治權力，是政治改革相當重要的指標(Rubio, 2004: 12)。²⁸

(二) 透過制度改革塑造政黨競爭

一九八〇年代以前的墨西哥在威權體制下，執政黨壓抑反對黨的政治生存空間，尤其在選舉上，直到一九六三年制定「政黨代表制」(sistema de diputados de partido)，國會中才開始有在野陣營存在的空間，嗣後得票率與席次逐步上升。²⁹民主化的過程中，反對黨在與執政菁英互動的過程，大部分是由執政菁英所主導，且是由上而下主導的民主轉型，其所採取的方式是透過協定的方式達成。一九八八年之後，雖然不排斥協議的繼續存在，但仍然偏向強制的發展模式(Karl, 1990: 1-21)。反對黨與執政黨協商的過程中，運用不同的方式來發揮影響力。首先，企業的政治獻金發揮關鍵性作用，除是國家行動黨的重要經費來源外，更為國家行動黨領導者壓迫執政黨進行選舉改革來擴大政治空間的工具。其次，在國會及媒體上與政府官員進行辯論或對話來發揮影響力(Chand, 2001: 18)。(墨西哥政治制度改革的歷程與內容，請見表 2-2)

此外，一九八八年賽林納斯(Carlos Salinas de Gortari)在被質疑中獲勝擔任總統，主要因為國家行動黨承認他的勝利，讓革命建制黨得以取得政權合法性，也讓革命建制黨對國家行動黨友善態度留下良好的印象。在一九九一年，革命建制黨囊括眾議院中的絕對多數並持續一黨獨大的政權。在這次選舉中，國家行動黨因為有意無意的默契，即容許革命建制黨強力作為，卻也讓革命建制黨容許國家行動黨取得更多的席次。更重要的是，讓執政黨的革命建制黨願意推動建立一個獨立的聯邦選舉委員會、重組參議院及改革政黨的募款制度。而影響最深遠的是，於一九八九年正式成立民主革命黨，除了瓜分

²⁸ 為讓選舉更加透明化及制度化，除保有聯邦選舉委員會(Comision Federal Electoral, CFE)的功能外，如各黨均有代表及聯邦選舉委員會對選舉事務更獨立的仲裁能力，更讓聯邦選舉院具有崇高的地位，隔絕黨或政府置喙選舉事務的空間，其公正性更是一大突破，這對政府的合法性有明顯的助益。請見 Luis Rubio, 2004: 12-15。

²⁹ 相較於官僚威權體系的南美洲國家及中國、蘇聯等共產主義國家，墨西哥雖然提供較多的政治空間給反對黨，但是仍是有限。請見 Chand, 2001: 17。

表 2 - 2 墨西哥政治制度的改革歷程與內容

<p>制訂「政黨代表制」，除相對多數原則外，凡全國得票 2.5%之政黨可配得 5 席，每超過 0.5%再增一席，但以不超過 20 席為原則</p>	<p>1963 眾議院選舉在野陣營 1961 年總得席率 3.4%；1964 年躍升為 16.7%</p>
<p>凡全國得票 1.5%之政黨可得 5 席，每超過 0.5%再增一席，但以不超過 25 席為原則。降低選民投票年齡為 18 歲，參眾議員的應選年齡也向下修正</p>	<p>1973 在野議席再次增加，且參政門檻降低；</p>
<p>公布「政治組織與選舉程序法」(Federal Law of Political Organizations and Electoral Processes, LOPPE)，仿效德國採相對多數及比例代表的混合制與兩票制，將「政黨代表制」改為「比例代表制」(<i>diputados de proporcionalidad</i>)；眾議院增為 400 席，其中 100 席為比例代表選出，獲得全國選票 1.5%以上可以分配</p>	<p>1977 眾議院選舉在野陣營 1976 年總得席率 17.7%；1979 年躍升為 26% 1976 年總統選舉，革命建制黨得票率 87.8%</p>
<p>設立「政治團體制度」(<i>asociaciones politicas nacionales</i>)，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</p>	
<p>鬆綁反對陣營使用大眾傳播媒體的限制</p>	
<p>頒佈新聯邦選舉法，將眾議院擴大為 500 席，其中比例代表 200 席。設有「執政條款」，亦即得 51%以上選票且未得眾議院席次過半以上之最高票數政黨，可自動補足至 251 席，又稱為「優勢多數混合制」；</p>	<p>1982 1982 年總統選舉，革命建制黨得票率 68.4% 1988 年 Cardenas 脫離革命建制黨獨立參選，革命建制黨得票率 50.4%</p>
<p>政黨只要一次得票低於 1.5%即失去資格，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</p>	
<p>在「聯邦機構及選舉程序法規」(COFIPE)當中，成立中立且專業的「聯邦選舉院」(IFE)以取代聯邦選舉委員會 (CFE)，提供更為中立且專業的選舉管理監督機制</p>	<p>1990 中立且專業監管機制讓選舉更加公平</p>
<p>參議員人數改為每州 4 人，其中 3 席依相對多數制產生，第 4 席則配屬給該州最大反對黨；並廢除「執政條款」。規定政黨活動經費上限；並修正第六十條，規定選舉有效性將由聯邦選舉院宣佈，並由聯邦選舉法庭做最後確定 五大政黨達成政治改革協議，規定任一政黨在眾院席次不得超過 300 席。進一步改革聯邦選舉院，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</p>	<p>1993 1996 1994 年在野陣營眾議院總得席率 40% 1994 年總統選舉革命建制黨得票率 50.1%</p>
<p>改革參議院，將其中原採多數產生的 32 名參議員改採比例代表選出。在期中選舉後，革命建制黨失去眾議院過半數的優勢，反對黨總席次多於革命建制黨，標誌墨西哥進入三黨鼎立的局面</p>	<p>1997 在野陣營總得席率 52.2%</p>
<p>總統候選人資格，由雙親必須為墨西哥人修正為雙親只要一方為墨西哥人即可，使母親為西班牙人的 Fox 得以參與參選總統</p>	<p>1999</p>
<p>國家行動黨與 PVEM 所組成的改革聯盟所推舉的總統候選人 Fox 打敗革命建制黨所推出之 Labastida，為新任之總統</p>	<p>2000 Fox 得票率 42.3%；革命建制黨得票率 36.9%</p>

*資料來源：作者自行整理

革命建制黨的部分勢力外，更強化國家行動黨成爲反對陣營中的主要反對黨。因革命建制黨政黨內部的分裂危機，讓國家行動黨得以招募更多的新進黨員，讓墨西哥逐漸走向政黨競爭的場域(Shirk, 2005: 41-43)。³⁰

二、民主化中的經濟問題

(一) 外債危機

一九七〇年代發生石油危機，墨西哥因境內發現石油，因此得以讓其藉由石油收入及向外借款快速發展經濟，當一九八一年石油價格下跌時，就面臨因外債累積過高導致一九八二年發生外債危機，嚴重影響墨西哥的經濟發展。在發生外債危機時，墨西哥面臨高度通貨膨脹、經濟嚴重衰退、外國資金快速流失、實質薪資下降、公共支出驟減及貨幣快速貶值……等經濟問題。在這樣的情況下，墨西哥一黨獨大的威權體制，爲舒緩民衆要求改善經濟的壓力下，進行經濟與貿易的改革。經濟方面的改革主要來自於經濟發展策略的改變，從強烈國家干預、保護主義、對內導向及忽視總體經濟平衡，逐漸轉爲基於競爭、市場導向及開放的「墨西哥經濟奇蹟」(Mexican Miracle)(Levy, Bruhn, and Zebadua, 149-168)。³¹

(二) 國營事業民營化（新自由主義經濟改革）

爲深化新自由主義經濟改革，開始檢討未受影響的部門，主要從銀行民營化、農業社區民營化及美國的自由貿易。其中又以國營事業民營化影響最爲明顯，民營化之後，從第一階段的中小型國有企業民營化到第二階段大型企業民營化，讓國營企業的數目大幅降低。國營企業民營化，除減少政府對國營企業的補助與開放產品價格自由化，讓國

³⁰ 卡德納斯主導的民主潮流從 PRI 分裂而出，之後另成立 PRD，PRI 的分裂對之後產生明顯的政黨競爭體系，PRD 瓜分掉 PRI 重要的支持基礎，是造成 PRI 敗給 PAN 並導致二〇〇〇年失去政權的主因。

³¹ 多數研究墨西哥的學者指出，新自由主義經濟改革是回應一九八二年債務問題所引發的經濟危機。「經濟危機」係指一種「整體急遽惡化的經濟衰退狀況」，通常是指經濟成長緩慢或高度通貨膨脹；或者「經濟危機」是指經濟的惡化情況使各國政府「幾乎無法自我調整與修正」(Haggard and Kaufman, 1995 :8)。國際金融機構需求迫使國家政府菁英進行新自由主義經濟改革，以換取新的貸款及債務償還期限的調整。

營企業更具競爭力外，更挹注政府龐大的財政收入，最重要的是國有企業民營化意謂國家逐步放棄對經濟的干預，透過價格機能以達到自由經濟的目標（Loeza, 1994: 105-122）。

整個墨西哥國營事業民營化經濟改革計畫的制訂，主要是由政府、工會及私人部門三方共同協商，達成協議完成。因此民營化政策受到全國民眾普遍的支持。亦即讓民眾實際參與策劃政府的國營事業民營化政策，其相對提高民眾公共事務參與的興趣。

（三）披索（peso）危機

在外債危機後，墨西哥政府力圖振作，藉由新自由主義經濟政策，引入市場經濟的活水，讓墨西哥經濟得以逐漸復原。自一九八九年開始，國際資本不斷流入墨西哥尋找投資機會，此時墨西哥的外債也不斷攀升。³²墨西哥為抑制通貨膨脹，實行穩定匯率的政策，即利用外資的流入來支撐原本已非常虛弱的本國貨幣，但一九九四年外貿赤字持續惡化，外國投資者信心動搖，在資本大量持續外流的壓力下，墨西哥政府不得不宣佈讓新披索貶值 15.3%。墨西哥披索危機爆發的原因主要來自兩方面：

第一是利率與匯率「雙高」政策的失誤，從一九九〇年起，其高利率吸引了大量外資的湧入，每年流入量達 250 至 300 億美元。此外，實際匯率逐步持續上升，降低出口商品的競爭力，造成國際收支經常帳的赤字增加到每年約 230 億美元（占其國內生產總值的 7%）。另一方面，是國內儲蓄率急劇下降，從一九九〇年的 19% 降到一九九四年的 14% 左右，此時，國內投資和生產率停滯，經濟成長率僅為 2%，通貨膨脹率上升 40% 及失業率提高。由於政府利率與匯率政策操作不當，致使人民痛苦指數不斷上升。

³² 墨西哥自一九八九年至一九九三年間，外資流入金額由 3,176 百萬美元增加到 30,882 百萬美元；外債由 4,346 百萬美元暴增到 34,962 百萬美元。請見于宗先、王金利，1999：43-45。

第二是控制通貨膨脹措施穩定匯率政策時間過長，使外國投資者覺得這是一種隱含的「匯率保障」，因而吸引外資湧入並從中套利。然而大部分外資被用來增加消費，投資和外貿出口並未顯著增長，且整個經濟過份依賴外資。一旦外資流入減緩，外匯儲備就大量減少。外國投資者一旦察覺經濟成長衰退，便開始把投資於股票證券的資金回撤本國，由此觸發了危機。

披索的大幅貶值嚴重影響美國與加拿大對墨西哥之出口，尤其美國鄰近墨西哥的州衝擊最大，為了解救墨西哥金融危機，墨西哥國總統被迫接受美國、加拿大及國際貨幣基金會與世界銀行共同提出之「挽救方案」(bailout package)並同意強化新自由主義措施，墨西哥金融秩序得以穩定下來(Loeza, 1994: 105-122)。

三、民主化中的社會問題

天主教教會組織以及其所組成的民間團體，在民主化所給予墨西哥政府的制衡力量，讓墨西哥政府不敢忽視這股民間社會力量。

人民政治參與的程度若快速增加將會危害民主政治的發展，導致制度權威性產生高度不信任感、政治衰退、暴力及崩潰(Huntington, 1968)。對現狀不滿的民眾產生一種希望，人民也常常透過民間團體參與政治，甚至防止政府的違法、濫權，維繫民主政治體系的穩定，在墨西哥的天主教教會組織即是如此，教會對於民主化過程中對威權政體產生明顯的抗衡力量，就如同普得南(Putnam)所言，「民間社會」(civic community)的重要組成因子，會產生所謂的「社會資本」(social capital)(1993: 121-137)。墨西哥天主教會這個強大的民間團體，在墨西哥民主化過程中，發揮防止特定階級濫用國家權力的防腐作用(Chand, 2001: 1-11)。

四、民主化中的文武關係問題

「高地酋主義」(Caudillismo)是拉丁美洲在二十世紀普遍盛行的獨特政治現象，是軍人領導政治的一種型態(Camp, 1992:39)。當一九七〇年代左右，拉丁美洲紛紛產生民主逆流，由軍人復辟執政時，墨西哥則未受到明顯影響。墨西哥在民主化過程中，同樣面對文官無法指揮軍人的軍隊國家化問題。一九八〇年以前，在一黨獨大的革命建制黨掌控軍方主要勢力，跟隨革命建制黨一起建立墨西哥共和國的軍隊，漠視非執政黨的存在。在一九八〇年代之後，在政治民主化與經濟自由化的推動之下，雖然對軍隊勢力產生一定影響，但基本上仍維持由執政者透過威權統治模式。軍隊才真正擺脫執政黨一黨操控，邁向真正的軍隊國家化。墨西哥在軍隊國家化的過程，秉持的原則是將軍人角色主要侷限在國防與國際安全並排除軍方干政，且不得享有政經特權(Chand, 2001: 76-80)。

五、民主化中的國際問題

多數政治學者認為國際因素，在墨西哥民主化過程扮演次要角色，最多在於政權轉變(O'Donnell and Schmitter, 1986)。國際因素並未沒有為墨西哥帶來政治轉變，美國與墨西哥之間的關係，對於墨西哥民主化過程具有比較明顯的影響力。在一九七〇年至一九八〇年代，埃切維里亞(Echeverria)及波蒂略(Portillo)開始向國際環境開放，強化外在壓力。之後墨西哥巨大的外債造成民心畏懼政治不穩定，這個恐懼更跨越美墨邊境(Loeza, 1994: 117-120)。

墨西哥因外債壓力亟需引進外資投資以解決信用危機，且因為石油價格大跌，墨西哥政府企圖利用稅務改革增加收入，卻反而引發企業反彈。企業認為唯有透過稅務改革才能吸引外國投資，且必須藉由出口貿易方能解決墨西哥在一九八〇年代所引發的經濟危機。而走向出口導向模式是最佳選擇，除促進出口貿易外，亦能讓躊躇不前的外資進

入。出口導向模式並不需要政府耗費太多支出，私人企業也願意承擔代價，墨西哥逐漸轉向外貿市場。

德拉馬德里(de la Madrid)在一九八五年宣布尋求參與關貿總協(General Agreement on Trade and Tariffs, GATT)，並於一九八六年成爲正式會員。爲參與關貿總協，習於進口替代工業下的墨西哥，同意降低關稅保護政策。但關貿總協卻未激勵新外資投資墨西哥。投資者仍舊懷疑墨西哥政府是否具有提供重新成長的能力，且懷疑是否願意承諾進行市場改革。政府因此採取二項重要政策，一是控制通貨膨脹：主要是利用經濟鞏固方案(Pact of Economic Solidarity)限制薪資、物價及公共支出；二是撤銷管制規定以激勵外資：主要方法是減少行政程序及降低外國投資者資格限制(Levy, Bruhn and Zebadua, 2001 : 168-9; Rubio and Purcell, 2004 : 35-64)。

德拉馬德里採取走向國際市場及經濟改革的短期作爲，信心問題仍舊讓外國投資者卻步，外債依然是經濟主要障礙且耗盡國家資本。雖然已經開啓改革，墨西哥在發展過程中，美國扮演相當重要的角色，美國與墨西哥由疏離關係轉變成爲緊密的伙伴關係。在一九九〇年九月，塞林納斯宣布與美國簽署自由貿易協定，美國老布希總統則需要國會同意並開啓協商。北美自由貿易區延續關貿總協保護政策，積極尋求經濟整合，北美自由貿易區同意國家權力從傳統中央統一決策轉變爲分立制度。北美自由貿易區的投資者承諾墨西哥優先取得美國的市場管道，墨西哥隨著美國經濟成長，且保證偏好墨西哥左派政府的政策，如自由市場政策、強化中央銀行自主性、放鬆投資限制(Levy, Bruhn and Zebadua, 2001: 168-9; Rubio and Purcell, 2004: 35-64; Andres Rozental, 2004: 95-100)。由於北美自由貿易區的設置，在墨西哥披索危機時迅速發生作用，墨西哥金融秩序才得以穩定。

六、小結

民主政治的基本特性在於政府能夠積極回應民眾的偏好與意見，任何一個來自具有回應性民主政府的民眾必須有機會形成他們自己的偏好，並且能將該偏好透過個人與集體行動向政府或其他民眾表達，以謀求民眾自身利益最大化。

選舉與制度化的改革是一九九〇年代公眾議題中最重要的面向。革命建制黨除了以選舉制度限制反對勢力的成長外，也採用類似台灣國民黨對地方派系所用的依恃主義，與社會地方勢力建立利益交換的關係。

威權政體雖促進經濟發展，但外債危機所引發的經濟危機延誤經濟發展，造成經濟競爭力下滑，直接影響民眾對革命建制黨的合法性與正當性產生質疑。墨西哥的金融危機，可說是源於對外貿易逆差太大，外債過高，披索價格又盯住美元高估後大幅貶值，再加上金融市場不健全，外資投入證券的比例過高，同時產生披索貶值與股價暴跌，這些因素相互衝擊，終對墨西哥經濟造成不利的效果。

一九八〇年代末期到一九九〇年代初期，蘇聯解體吸引全球的注意力。相對減少墨西哥外債危機的影響力，讓政府部門審慎思考國營企業民營化，朝向市場經濟新自由主義改革。北美自由貿易協定所建構的新經濟藩籬，促使墨西哥與美國的關係，甚至與拉丁美洲或歐洲，由敵對關係轉為合作伙伴。新自由主義經濟，勢必會提升墨西哥民主政治的建立與發展。

天主教教會對墨西哥統治階層的社會團體監督力量，除避免執政者濫用權力，更得以撫慰民主化過程不安的民心。墨西哥文人政府與軍隊之間的緊張關係，在民主化過程中，因為執政黨分裂而得以緩解。在國際關係方面，緊鄰美國的墨西哥，深受美國影響，除國際組織合作與經濟合作外，藉由經濟援助與人員訓練支援，讓墨西哥政治領袖得以理解觀點。

第四節 台灣與墨西哥民主轉型之比較

台灣與墨西哥兩國在民主化轉型過程中，雖都遭遇到政治與經濟面的問題，二國仍成功地完成第一次政黨輪替，除了開創兩國民主化的里程碑之外，將給予未來研究者深度啟發。

台灣與墨西哥兩國在民主轉型過程中，在政治發展上面臨反對黨民主化與分權的要求，迫使國家必須調整自身的政治管理職能，政府直接介入政黨與選舉的動員工具也日趨鬆動，政治管制措施也被迫逐一鬆綁，或者修正選舉法規讓更多反對勢力得以參與政治決策或制訂公共政策；在經濟發展上面臨國際化與自由化的挑戰，迫使國家機構必須大幅調整自身的經濟管理功能，政府逐漸喪失直接干預產業投資與生產活動的政策工具，同時經濟管制措施也被迫解除，「外債指引」(debt-led)所引發的收支平衡危機及披索危機，讓政府喪失主導權，被迫採行金融與經濟管制措施以穩定金融秩序；上述理由讓台灣與墨西哥政府走向民主轉型的契機(Loaeza, 1994: 105-122)。

一、台墨兩國遭遇政治問題的比較

(一) 相似的政治問題

1、擴大民意基礎以建立政權合法化過程

在台灣，國民黨一方面寄望透過開放地方選舉，之後更解除戒嚴，結束不合時宜的中央民意機構代表，並重新選舉國民大會、立法委員及監察委員等民意代表，透過在地化的方式取得內部合法性基礎；墨西哥在威權轉型過程中，一方面提高參議院與眾議院的國會議員人數，另一方面修改選舉制度讓其他政黨得以進入政府體制參與決策，透過制度的改革擴大民意基礎建立合法性。由此可知，台灣與墨西哥都是透過修改選舉制度法規以擴大民眾參與，藉以增加政府的合法性基礎。

2、強化反對力量制度化功能

大體而言，國民黨面臨愈來愈強的黨內分歧力量對抗，從一九九〇年的總統選舉，「非主流」與「主流」之間的流派之爭；之後一九九三年「新國民黨連線」脫離另組「新黨」，為台灣政黨體系的重組投下變數。對於李登輝企圖透過體制外的力量達成推動修憲工程的動力，如一九九〇年的國是會議與一九九六年的國家發展會議，以取得修憲的主導權。在這些權力調整的過程中，台灣與墨西哥的執政黨都曾經與最大反對黨進行議題同盟，以壓制因內部分裂所產生的第三勢力。³³

國家行動黨的領導者願意更加著重選舉的機能，因此國家行動黨能夠在一九八〇年代社會政治覺醒中，獲益良多。領導者也利用一九八〇年代及一九九〇年代不斷竄升的公民參與，強化制度化功能且給予政治體制壓力，讓他願意進行妥協與改革。在多數的個案中，社會領袖變成社會政治覺醒中的外部原因。社會政治覺醒激勵社會領袖採取更進一步偏好民主的選擇，並獲得過去未曾擁有之多數選民的支持。革命建制黨與國民黨類似，在與反對黨妥協的過程中，逐漸釋出權力與其共享，讓台灣與墨西哥由威權政體、獨霸政黨走向民主且具有競爭性之政黨體系。

（二）相異的政治問題

主要反對黨在與執政黨對抗的過程中，台灣民進黨一開始是走社會運動的抗爭路線，一九八六年戒嚴時期宣佈成立，仍屬於非法組黨。故民進黨利用群眾運動方式爭取政治權益與空間，皆屬體制外的抗爭。直到一九九二年開放中央民意代表選舉之後，才朝向選舉總路線的方式，逐步走向透過體制內改革方式，期望改變台灣的政治體制，甚至是取得執政權。墨西哥國家行動黨成立於一九三九年，成立一開始就是合法的政黨，傾向透過體制內的選舉來進行改革，但因為一方面執政黨具有堅強的依恃扈從力量，另

³³ 例如革命建制黨與國家行動黨在一九九〇年曾合作修憲，國民黨與民進黨也在一九九六年與一九九七年的修憲中聯手對抗國民黨內「非主流」力量與新黨。墨西哥選舉制度改革請見 Jorge Alcocer, 1995: 62。

一方面，執政黨藉由操作選舉且選舉制度偏袒執政黨，造成反對黨的空間相對遭到限縮。

台灣處於分裂國家現況，台灣與大陸之間的互動，台灣民眾產生認同台灣或認同大中國的國家認同議題，而且國家認同成爲主導台灣歷年選舉的重要議題。墨西哥是一個獨立的聯邦政府體制，並未處於分裂國家的狀態，因此墨西哥的國家認同議題重要性不如台灣，且不是主導選舉的重要議題，除了一九九四年一月恰帕斯省(Chiapas)發生印地安原住民所組成的薩巴達(Zapatista)國家解放陣線(Zapatista National Liberation Army's, EZLN)要求獨立自主的抗爭運動外，墨西哥民眾對於墨西哥的國家認同較無爭議(Cook, Middlebrook and Molinar Horcasitas, 1994: 6-9)。

二、台墨兩國遭遇經濟問題之比較

同樣面對經濟危機，各自採取不同的方案，某些政策成功，但有些卻失敗必須藉助其他國家獲國際組織協助解決。台灣在民主轉型過程中，所實行的政治改革開放政策並不是源於任何重大的社會經濟危機，或是遭逢國際市場震盪的風險；反之，墨西哥在遭逢經濟危機之後，開啓一系列政治與經濟的改革開放政策。

(一) 相同的經濟困境

1、金融危機

墨西哥在一九九四年因爲披索危機導致匯率失控，最後在美國、加拿大及國際組織共同協助下解決匯率與債務問題。台灣在一九九七年面對東亞金融危機，在執政黨有效管理下並未失控。

2、國營事業民營化

墨西哥在國營事業民營化的過程中，經濟改革計畫的制訂，都是經由政府、工會及私人部門三方共同協商，讓民眾實際參與策劃政府的民營化過程，民營化政策受到全國

民眾普遍的支持。台灣民營化過程中，經濟改革計畫的制訂帶有濃厚的特權色彩，僅有少部分特權人士掌握民營化的相關資訊，因此容易發生黑箱作業或追逐特權的問題，在資訊不公開的情況下，少數特權階級決定民營化相關程序與方法，造成國營事業民營化的美意反而變成侵蝕社會分配並動搖政府公權力的結果。

（二）相異的經濟問題

台灣與墨西哥在經濟發展的過程中，雖然都以出口導向發展經濟，但是發展的基礎不一。在台灣，透過不斷地從輕工業到重工業的經濟發展進程，因此經濟發展過程中皆採按部就班方式進行，受到經濟景氣影響機會較低，並未發生明顯國際資本帳的問題，直到一九九七年，因為大陸快速的經濟發展，亞洲經濟迅速發展下，引發國際外匯投資客操作外匯套利，國家若過渡仰賴外國資本且本國外匯準備不足，淪為祭品的機會相對提高，台灣因為外匯管制嚴格，雖然避過東南亞金融危機，卻也因此喪失對外貿易競爭的機會與能力；但墨西哥在經濟發展過程中，藉由石油經濟的大力協助，藉助石油向國際社會支借大量經費，直接啟動石油工業與重大經濟建設，石油工業深受經濟景氣影響，導致墨西哥一九八二年的外債危機及一九九四年的披索危機，主要的原因就是墨西哥沒有充分的外匯準備，當國家收支平衡出現問題時，就會產生經濟危機。

三、台墨兩國遭遇社會問題的比較

（一）相似的社會問題

一九八〇年末期之後，台灣的民間社會力量不斷興起，最明顯的就是社會運動，使得過去接受國家機器與資本家掌控的民間力量不再順從。這些社會運動中除既有的勞工運動外，開始產生新的社會運動，如環保運動，新興社會運動關心分配政治、環境污染等問題，讓這些議題吸引眾多中產階級的支持，讓新興社會運動對威權體制產生明顯的衝擊（蕭新煌，1992）。

墨西哥民間社團的領袖特質，也是導致制度移轉的可能原因。尤其教會的領導者、國家行動黨的領導者，期望透過緩慢但困難的爭鬥，以爭取開放的政治空間。領導人逐漸重新型塑他們的組織以吸引社會大眾的支持。在一九八〇年至一九九〇年代，公民參與急速增加，或是所謂的社會之政治覺醒(the political awakening of society)產生明顯的制度移轉。選舉的競爭性逐漸增加，當革命建制黨在競爭中逐漸失去優勢，反對黨取得州級與省級政權。不滿意的墨西哥選民呈現出他們的不滿，藉由參與公民組織推動乾淨的選舉，並加入政治光譜中左派及右派的反對黨。從民意調查中可以發現，選民逐漸支持一個越來越開放的政治體系 (Chand, 2001)。

台灣與墨西哥，在國家統合主義下，政府控制的職業團體逐漸失靈，民間社團自主性提高，或甚至藉由新興議題成立民間社團，其支持群眾是國家支持力量的重要來源，即中產階級，民間社團自主性提高之後，對國家的控制力量產生明顯的衝擊。³⁴

(二) 相異的社會問題

台灣挑戰威權體制的主要力量來自於社會團體，以及隨之而來的社會運動，在民主化過程不斷發生的社會運動，讓統治者願意妥協並走向民主的路途。

在墨西哥，對威權體制進行干預的社會力量來自於宗教團體，天主教會一方面，給予墨西哥執政者走向民主化的壓力，並防止統治階層濫用權力；另一方面，天主教會也對民眾發揮安定力量，撫慰墨西哥民眾在走向民主化過程的陣痛 (Chand, 2001:1-11)。

³⁴ 市民社會的建立最重要來自於資本主義社會與民主之間的相互激盪。所謂的市民社會，係指城市居民建立不完全受貴族控制的城市生活規則和自律的共同體；但今日，則指涉國家機器之外的非政治領域，包含公民的自由結社、自主和公共的討論、自律和自我組織.....等，請參見 Habermas, 1989。

四、台墨兩國遭遇文武關係問題的比較

（一）相似的文武關係問題

台墨兩國在走向民主化過程中，皆面臨軍隊國家化的問題，因為在國家成立過程中，主要威權體制政黨與軍隊之間具有擠帶相連的關係，一時難以割捨，直至走向威權解體，才開始處理國家與軍隊的關係。處理方式都利用憲政理論的觀點，排除軍隊干政的可能性；另一方面，則是將軍隊的指揮權回歸文人政府。

（二）相異的文武關係問題

在民主化的過程中，台灣軍隊步向國家化的過程較為艱辛，在二〇〇〇年以前都還在進行中，但墨西哥軍隊走向國家化的歷程，則因為開國領袖之子脫離既有執政黨，開始觸發軍隊必須效忠國家的問題，讓軍隊提早面臨支持政黨的問題。反之，讓墨西哥軍隊的指揮權在一九九四年回歸文人政府。

五、台墨兩國遭遇國際問題的比較

（一）相似的國際問題

台灣與墨西哥在民主化過程中，都面對美國的影響。美國透過各種管道給予台灣資源協助，但在協助的過程中，也利用各種民間組織進行監督。另一方面，美國透過教育支援訓練，讓台灣與墨西哥主要政治領袖瞭解美國的民主精神，也逐漸內化到台灣與墨西哥的主要政治領袖，可從台灣主要政治領袖如李登輝、宋楚瑜、連戰等技術官僚可以得知；另一方面，墨西哥主要政治領袖也有同樣的狀況，拉巴斯迪達及前任總統波蒂略及塞林納斯都是受過美國高等教育的留學生。由此可知，美國除給予台灣與墨西哥經濟援助外，透過人員的訓練，也對台灣與墨西哥政治領袖發揮明顯的影響力。

（二）相異的國際問題

台灣與墨西哥在民主化過程中，國際問題或有差異。台灣面對的是分裂國家問題，以及敵對共產政權的威脅，因此台灣具有民主化代表的意義，台灣民眾在民主化過程中，期待美國對台灣給予關注與協助；在墨西哥，則無分裂國家的問題，而且緊鄰的老牌民主國家美國，墨西哥在民主化過程，民眾並不期待美國的影響力，在國際關係上產生若即若離的狀態。

六、小結

台灣與墨西哥企圖建立穩定的民主政治，在走向民主鞏固政治的路途上面臨眾多挑戰。在這個民主政治之下，是奠基於以民為主、多元社會與多數統治之下。

在民主化的潮流衝擊下，在政治方面，台灣與墨西哥威權體制都面臨面臨選舉與制度化改革的要求。在民主化要求下，台灣與墨西哥開始進行一系列的政治改革，以擴大政權合法性，並藉由強化反對力量達成制度改革的主要目的。在經濟方面，台灣與墨西哥政府都面臨經濟危機以及國營事業民營化的問題，台灣經由執政黨有效管控通過難關，但墨西哥則藉由美國與加拿大的協助力過難關，也讓墨西哥與北美關係更加緊密。

台灣與墨西哥在民主化過程中，在國際關係方面，都深受美國的影響。美國透過各種管道給予台灣資源協助，但在協助的過程中，也利用各種民間組織進行監督。墨西哥在經濟危機之後，透過北美自由貿易區與美國建立唇齒相依的關係。在社會問題方面，民間團體都是推進民主化的力量，在台灣的社会運動，以及墨西哥的天主教會，都是監督政府並激發政府朝向民主的重要力量。在文武關係方面，軍隊國家化與文人政府的觀念逐漸深入民心，台灣與墨西哥逐漸擺脫軍人干政的陰影。