

第二章 理論：概念的釐清與整理

「一項好的理論不僅精確、嚴謹、優美，而又能突顯出若干概念變項間的關係。然而沒有一項理論能夠全面地解釋單一事件，或一系列事件。」

Samuel P. Huntington, 1991 : xiii

民主化解釋必須以真實世界相關複雜現實的證據為基礎，必須具有足夠的普遍性而成為所有案例的重要現象。但是經驗複雜性和普遍性之間存在真正的緊張關係：普遍化解釋的追求可能發生極端忽略複雜現實的需求；複雜性深入的認識則可能未必適用其他案例的解釋，而無法兼顧到普遍性的標準。所以，當我們在解釋如民主化這樣廣泛的政治社會現象時，不可能置身如同科學實驗室般，對各種因素都嚴密掌控，因而在某種程度上實現了不必然正確或完善的解釋。¹ (Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997 : 32、34) 故本論文在進行台灣民主化的個案分析研究時，只能期望建立一套普遍性較低的民主化解釋。畢竟所有民主化的案例中，沒有任何單一研究途徑能夠涵蓋全面性的廣泛解釋，各種解釋研究途徑亦可能有其限制與缺點。

第一節 民主化及其相關名詞的解釋

民主化的研究首先必須區別民主與非民主政體之類型，後者經常被貼以「威權主義的」(authoritarian) 標籤。(Schedler, 1998 : 92) 然而舉凡科學的研究，都是由制定概念進而成立陳述，再依據陳述而建構通則、定律或原理的一種有系統、有方法的價值活動。然而，政治學研究是社會科學研究的一環，在概念的釐清與界定上，仍舊存有許多涵義的分歧，且尚停留在相對落後的狀態中。(易君博, 1993 : 29、42-47) 所以，透過民主基本概念的澄清和重新系統化界說相關的專有名詞，使其符合科學概念的分

¹ 比較分析方法主要可分為三種：(1) 變數取向研究途徑 (Variable-oriented approach) 主要針對解釋的普遍化通則化；(2) 案例取向研究途徑 (case-oriented approach) 則以複雜現實的更穩固為基礎；(3) 另外尚有結合前兩者的綜合研究途徑 (combined approach)。(Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997 : 34)

析標準，乃是連接民主化理論與科學化研究的基礎。因此，吾人試圖先從探索民主政治的類型，瞭解自由化、民主化的界限，來作為研究政治民主化的先決條件。

壹、民主政治的類型²

在當代政治思潮中，民主意味著是什麼？我們是否應該按照通常的邏輯方式，將民主先做初步的界定？由於民主的實質性、結果性定義作為檢驗的標準仍然有所困難，（游清鑫，1997：68）且來自各種不同信仰、觀點、政治經驗和意識型態的偏好，使得民主概念的意義更加模糊、廣泛而呈現出多面向的。³（Sartori, 1987：3）晚近民主化的經驗研究喜歡使用民主的程序性或最起碼的（minimalist）概念，而不是包括經濟平等與社會正義的實質性或最大程度的（maximalist）概念。（Shin, 1994：142）因而，吾人試圖將民主概念大略分成下列四種形式或說法來加以劃分；其目的並不是要把民主視為一種哲學範圍來討論，而是要粗略簡單地去界定民主的態樣，或要求是否能建構更好的方法去瞭解民主定義，以及在經歷威權政體之後，民主如何得以行進的過程與方向。（Hermet, 1991：252）

一、選舉的民主（electoral democracy）

《布萊克維勒政治制度百科全書》（The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions）中指出：民主這個詞彙是來自希臘字demokratia，它是由兩個字所組成——demos代表people（人民），kratia則指rule（管理、規定），意思為「人民的管理」（rule by the people）。（Bogdanor ed., 1987：166）所以，民主就是人民管理的一種政府形式。（Held, 1996：2）儘管民主的含意很淺顯易懂，甚至是不言而喻的，但是「統治」和「人民」兩個術語卻一直都有著各種形形色色不同的解釋方式。（Bogdanor ed., 1987：166）研究民主政治與民主化的學者幾乎都會提到Joseph A. Schumpeter的民主程序性定義：民主的方法乃是達成政治決定的制度安排，在此種安排下某些人相互競爭人民的選票以獲得決策的權力。（Schumpeter,

² 民主政治的類型隨著研究取向的不同而有不同的分類方式，例如：Macpherson（1977）、Sartori（1987）、Held（1996）、Cunningham（2002）。但「選舉民主」與「自由民主」之區分則普遍為研究民主化的學者所採納，例如：「自由之家」每年對世界各國的評比即列舉全球「選舉的民主」與「自由的民主」國家，因而廣泛被參考採用。

³ 相關不同界定民主方式的研究與討論，請參考以下的論文：Bollen and Paxton（2000），頁58-86；Collier and Adcock（1999），頁537-566。

1976：269)⁴ Samuel P. Huntington 則視選舉競爭乃民主政治的本質，因而認為判別民主的標準是：最有力量的集體決策者是否經由公平、公正和定期的選舉產生，在這種選舉中候選人可以自由地爭奪選票，而且基本上所有的成年人都具有投票權。(Huntington, 1991：5-13)

Larry Diamond 以「選舉的民主」來形容，認為乃是當代民主最起碼的概念。(Diamond, 1996：21) 這種程序上最起碼的政治民主必要因素包括：祕密投票、普選權、定期選舉、政黨競爭、結社承認等。(O'Donnell and Schmitter, 1986：8) 民主的程序原則雖不是民主政治的充分條件，卻是民主存在的必要條件。(cf. Schmitter and Karl, 1991：81) 然而，假如民主被界定為上述 Schumpeter 的模式，則中美洲許多軍事國家很容易符合這定義，就可能被歸類為民主國家，而遭受到一些批評；(Karl, 1990：22；cf. Monshipouri, 1995：15) 甚至於被形容為只是半民主政體 (semi-democratic regime)，因為它雖擁有競爭性的選舉形式，但卻缺乏自由民主政治所需之政治與公民自由實質內涵。(Schedler, 1998：93)

二、自由的民主 (liberal democracy)

當代最具影響力的著作之一乃是由 Robert A. Dahl 所提出的「多元政治」(polyarchy) 概念，它不僅需要廣泛的政治競爭和參與，而且亦需要實質的自由(如言論、出版等)與多元主義，以便能使人民透過有意義的方式來形成與表達他們的政治偏好。(Dahl, 1971：1-32；cf. Diamond, 1996：21) Robert A. Dahl 有關多元政治的分析，亦普遍地被研究民主化的學者所接納與採用，作為判斷民主與否更明確、更週詳的標準。(cf. O'Donnell, 1996a：34-35；Bova, 1997：113；Schedler, 1998：92) 他進一步說明多元政治的七項特色：(一)民選的官員；(二)自由與公平的選舉；(三)普遍的選舉權；(四)所有成年人皆有權利競逐政治職位；(五)表達的自由；(六)公民有權利尋找各種不同的資訊，且存在資訊傳播自由；(七)結社自主性。(Dahl, 1989：221)⁵

⁴ 這種將民主視為只是選擇領導者的方法，乃是民主的狹窄概念，不但有助於分析；且被 Giovanni Sartori 視為是新的主流民主理論。(Sorensen, 1993：10-12；Sartori, 1987：152)

⁵ Robert A. Dahl 認為：沒有任何國家可以完全滿足這些標準，故他喜歡用「polyarchy」這個詞來指涉現存的制度，而將「democracy」當做不存在的理想類型。不過，為了便於說明，學者們大都仍然使用「democracy」這個詞來指涉 Robert A. Dahl 所稱的「polyarchy」。或者，更普遍的使用為「自由的民主」(liberal democracy)。(Schedler, 1998：92)

Larry Diamond 則以「自由的民主」來形容需要起碼的公民自由以確保競爭與參與具有意義的民主政治，有別於只強調選舉競爭作為民主本質的 Schumpeter 模式——即「選舉的民主」。(Diamond, 1996: 21) 的確，自由既是民主的結果，也是民主的條件。(Bova, 1997: 113) 誠如 Giovanni Sartori 所指出的，「自由的民主」二個組成因素，首先是使人民自由，即自由主義，或稱「人民防衛」(demo-protection)，意指防衛人民免於專制。其次才是授權給人民，即民主，或稱「人民權力」(demo-power)，意指實現「民治」(popular rule)。(Sartori, 1995: 102) 西方自由民主的傳統，必須先是自由主義的（即限制國家對於公民社會的權力），然後才是民主的（即人民主權）。甚至於當焦點放在民主時，自由主義者仍有許多的保留。因為他們害怕民主將會妨礙到自由社會的建立。(Sorensen, 1993: 5)

三、先進的民主 (advanced democracy)

Larry Diamond 對於「選舉的民主」與「自由的民主」之區別，後來亦受到 Samuel P. Huntington 的肯定與強調。因為「選舉的民主」有從自由與公平選舉產生的政府，但卻缺乏許多存在於「自由的民主」中許多對於權利與自由的保障。(Huntington, 1997: 7) 然而，第三波新興民主國家與歐美第一、二波民主化潮流已經發展成熟、穩定的國家有何差異呢？有學者在有關民主政治與民主化概念的比較研究中表示：拉丁美洲、非洲、亞洲與由共產主義世界所產生的民主國家彼此不同，也與先進工業國家有所不同。(Collier and Levitsky, 1997: 430) 畢竟深植於人性尊嚴概念的「自由的民主」是西方的產物。歐洲乃是個人自由、政治民主、法治人權等觀念的唯一來源。(Huntington, 1997: 6) 有些新興民主國家縱然已經被認為是自由民主，但其民主的品質 (quality) 尚不能達到和先進民主國家一樣的水準。

Andreas Schedler 在討論民主鞏固的相關概念時，特別提出「先進民主」的名詞來指涉具有某些特殊意義，甚至超越界定「自由的民主」標準，也因此歐美先進國家民主品質的等級，將會比許多新興民主政體的品質還高。(Schedler, 1998: 93) 他進一步解釋：「民主品質」與「深化民主」(deepening democracy) 兩個概念仍然是具有高度爭議性。儘管我們對於自由民主的最低標準已經達成許多共識，但是對於民主品質標準的探討仍屬於剛剛起步階段。因此，現今的爭論點在於是否可以將民主鞏固看作為民主深化，並等同於為所有一切求得自由 (free-for-all) 的概念。倘若任何個人認為對於促成「高品質」與「已鞏固」(consolidated) 所不可缺少的要素都放入民主鞏固的定義裡，這樣又是專斷主觀的作法。(Schedler, 1998: 104)

四、鞏固的民主(consolidated democracy)、民主鞏固(democratic consolidation)

Juan J. Linz 和 Alfred Stepan 在《民主轉型與鞏固的問題》一書的開頭就為「民主轉型的完成」下定義：(一) 政治程序產生民選政府已經獲得足夠的同意；(二) 政府因自由與普遍的選舉而獲得權力；(三) 政府事實上有權威制訂政策；(四) 新民主政體的行政、立法與司法權力依法不需與其他團體分享。(Linz and Stepan, 1996b: 3) 從這些標準我們可以瞭解，民主轉型假若無法成功，民主政體亦不可能鞏固。Scott Mainwaring 則指出：威權政體的轉型涉及到二個階段，首先是威權政體轉向民主政治或制度 (transition to democracy)，然後是威權政體轉向鞏固的民主政治或制度 (transition to consolidated democracy)。(Mainwaring, 1992: 296) 然而，何謂「鞏固的民主」、「民主鞏固」呢？無論「鞏固的民主」或「民主鞏固」皆是理想的模型 (ideal type)；由於觀察和判別的標準不同，往往也都是「一詞多義 (polysemy)」的。(Gunther, Diamandouros and Puhle, 1996: 152；參考李酉潭，1997a: 165)

對於鞏固的定義，學者們並沒有達成初步的共識；倘若採取廣義的角度來觀之，將會造成沒有任何一個國家是完全鞏固的。因為「鞏固的民主」觀念，意指建立一個完全民主的體制並且加以鞏固的雙重成功。「完全民主的體制」就如同 Juan J. Linz 所言，是一種理想型：「經由結社、資訊和溝通等基本自由的使用，允許政治偏好的自由形成，並使得領導階層間得以用非暴力的方式自由競爭，正當化在固定的期間內統治……宣稱不會將任何合法的政黨團體排除在競爭行列外，或是禁止任何社群單位發表其政治偏好。」(Linz, 1975: 182-183) Georg Sorensen 則認為：民主鞏固的最後一個階段是民主制度與習慣均已根深蒂固於政治文化的過程。不僅是政治領袖，還有廣大多數的政治行為者與人民，均將民主政治的實行視為常態。(Sorensen, 1993: 46) Adam Przeworski 也指出，「民主制度的鞏固，唯有在代議制度的架構下提供政治相關團體恰當的管道和動機並遂行其要求。」(Przeworski, 1995: 10) 在一項有關「民主鞏固」概念的爭辯中，學者即表示：鞏固與穩定、規則化、制度化以及相關行為的合法性是有牽連關係的，尤其是當所有重要的政治團體將體系內主要的政治制度視為政治競爭唯一的正當合法性架構，並且恪遵民主的遊戲規則時，該民主體制便可被認為是已經鞏固了。⁶ (Gunther, Diamandouros and Puhle, 1996: 152) 其實，「民主鞏固」(democratic consolidation) 的意義在於著重民主政體持續的期望，並描寫新民主政體所面對的挑戰，包括免於威權主義逆行的威

⁶ 換言之，菁英間對於民主政治競賽規則之共識乃是民主鞏固的重要核心之一。(Shin, 1994: 144)

脅，並建構對抗最後「回潮」的屏障等；⁷而「鞏固的民主」(consolidated democracy) 概念乃是描寫相關的研究者希望民主體制能夠繼續不墜到未來，包括延長新民主體制的生命等。(Schedler, 1998: 91、103) 故上述學者們所討論「民主鞏固的問題」，或是列舉的「民主鞏固之條件」，已經包羅萬象，遠遠超過將「鞏固的民主」當作是「完全民主體制」的原初任務。

貳、自由化與民主化

Guillermo O'Donnell 與 Philippe C. Schmitter 早在 1986 年就已經正確地堅持區別自由化與民主化。自由化與民主化並非同義，轉型期間亦不一定同時發生。自由化可以在沒有民主化的情況下產生，且通常先於民主化。⁸ (O'Donnell and Schmitter, 1986: 9) 而學者們大都堅持應該清楚地區別「自由化」與「民主化」。(Przeworski, 1991: 54; Linz and Stepan, 1996b: 3; Meaney, 1992: 97) 其中，關於「自由化」與「民主化」的定義，學者 Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 提出分類的觀點：自由化涉及對媒體檢查的鬆綁，准許組織自主性勞動工會，以立法保障人身自由，釋放部分政治思想犯，縮短貧富差距等政策和社會變遷，以及最重要的是容忍政治反對立場的存在；而民主化則牽涉到自由化，但更為重要的是它必須包含政府的重要職位可以由人民選舉產生。(Linz and Stepan, 1996b: 3) 而 Scott Mainwairing 則講得非常明白：「政治自由化指涉的是在威權政體內壓制的舒緩與公民自由的擴張；而民主化指涉的是轉向民主政治的運動，亦即轉向不同的政治體制。自由化並不總是導引至民主的轉型。」(Mainwairing, 1992: 298)⁹ 以下就自由化與民主化的界限，再作更深一層的釐清：

⁷ Samuel J. Valenzuela 則列舉出民主鞏固必須避免以下四種「惡性制度化」(perverse institutionalization) 的產生：(1) 由非民主方式所產生的「守護權力者」(tutelary powers)，藉由各種不當的理由要求更多的權力但卻不受合法的監督；(2) 在政治決策過程中存有一些未經民選行政官員所能控制的「保留區域」(reserved domains)，作為支持新政府的藉口；(3) 在選舉過程中製造重大的差別待遇，造成發生部分政客過度代表的現象；(4) 威嚇利用非民主的程序或選舉以外的方式來更換政府。(Valenzuela, 1992: 62-70)

⁸ 然而，在 Guillermo O'Donnell 和 Philippe C. Schmitter 對自由化與民主化的分析上，所強調的重點略有不同。其以「公民權」來定義自由化（如請願及言論自由、秘密通信的隱私權、公平審判權、新聞結社自由等），並以「政治權利」來定義民主化（如投票和競選公職的權利等）。他們指出自由化與民主化在歷史上可以緊密相互關聯，亦可以獨立存在；因為他們企圖以「自由獨裁主義」和「有限的民主政治」來說明混合體制的內涵。當獨裁統治者宣稱將顯著地增加個人和團體權利的保護時，就是從威權統治朝向自由化與民主化的轉變；相對地所宣稱的自由化的可信度必須很高，以促進政黨競爭策略的改變。(O'Donnell and Schmitter, 1986: 8-11)

⁹ 又 Donald Share 與 Scott Mainwairing 特別指出自由化乃是指在不移轉最高權力機關形式或本

一、自由化 (liberalization)

自由化何時開始呢？Guillermo O'Donnell 和 Philippe C. Schmitter 認為：當威權統治者無論基於什麼理由，開始修正他們所制定的規則，朝向提供個人與團體的權利更多安全的保證時，就是轉型的開始。在大多數的案例中，自由化的推手乃是威權政權本身。因此，政權合法性的取得，是曾試圖維繫威權政權的「強硬派」與試圖推動自由化改革的「溫和派」間的鬥爭過程中逐漸完成的。(O'Donnell and Schmitter, 1986: 6、15-21) 又 Donald Share 指出：自由化乃是鎮壓的緩和以及公民自由權的恢復；亦即放寬在獨裁主義政權統治下的政治活動和言論表達的限制。(Share, 1987: 527-528) 自由化是指公民結社、言論出版、資訊流通和社會政治運動等之日漸提昇其自主性的趨勢。(田弘茂, 1992: 65) 再者，所謂自由化的主旨乃在保護個人與社會團體，使其免於國家非法或違憲侵害的種種權利，得以發生實際效能的一段歷程。這些權利包括：使傳播媒體免於檢查或減少查禁；使自主性的社會團體有更大的組織活動空間；使法律上保護個人的「人身保護令」(habeas corpus) 及相關的其他法令得以發揮效能；確保隱私權、言論、通訊、請願與遷徙自由；法律之前人人平等及公平審判的權利；釋放絕大多數的政治犯；容許海外政治放逐者返國；最重要的一點是容許反對勢力的出現。(周陽山, 1996: 4) 易言之，由於受到法律的賦予與保護，使得個人與社會團體的權利擴大；加上反對勢力的成立或反對黨的登上政治舞台，並且獲得較多彈性與自由空間的政治參與，將是進入自由化的重要指標和判準。(O'Donnell and Schmitter, 1986: 6-11)

二、民主化 (democratization)

自由化與民主化在政治發展中本是可以分開的過程；自由化可能沒有民主化而存在，(O'Donnell and Schmitter, 1986: 10) 有自由化並不足以表示準備轉向完全的民主化，(Di Palma, 1990: 81) 或者說自由化可能導致、也可能不導致全面的民主化。(Huntington, 1991: 9)¹⁰ 又 Donald Share 認

質的基礎下，以減低壓抑公民權利之舒張（特別是集會結社的自由），以及重建公民基本政治權利的過程。民主化應是公民權與規則程序擴充其適用範圍的經過，除能進一步突顯出政治社會多元不同的意見外，更重要的是使權力轉移能夠成為制度性安排考量的一環。(Share and Mainwaring, 1986: 177) 而 Adam Przeworski 則描述地相當簡潔清楚：「政治自由化被視為威權體制的解體；而政治民主化則意指民主制度的出現。」(Przeworski, 1986: 56)

¹⁰ Samuel P. Huntington 指出：「從自由化的威權主義出發的轉型歷程，既可能前進，也可能後退。有限的開放可能會提昇人們對進一步改變的期望，而這種改變又可能導致不穩定、動亂、甚至暴

為：民主化應提供制度和程序之設置，以達到自由競爭性的選舉、基本的公民權、明確建立的遊戲規則等三個民主原則。(Share, 1987: 527) Alfred Stepan 則指出：政治民主化至少必須要有人民透過公開、自由的選舉來決定國家的最高統治者。易言之，民主化涉及的不僅是公民社會的開放，尚包括舉行全國性的競爭選舉。(Stepan, 1988: 6) 至於民主化的意涵乃指人民主權及政治平等的理想在政治過程中逐步落實，這種變遷包括擴大政治參與及國民黨黨內的民主。(田弘茂, 1992: 65) 故民主化一方面指的是公民權或公民地位的恢復，使原先因其他統治方式（如脅迫統治或軍事管制）而失去的公民參政權得以恢復；另一方面，則係指將公民權或公民地位擴張給原為享有這些權利的個人（如政治犯）或團體（如政黨、利益團體）。和自由化不同的是，民主化不僅止於使權利發生效能或擴增涵蓋對象，而且還包括了公開的選舉與競爭，藉自由、公開、公正的選舉，決定政權由誰來掌握。(周陽山, 1996: 4-5) 簡言之，民主化除了回復公民的自由權外，更重要的是進而要求全面的解放參政管道，開放人民有多元的競爭選擇性，甚至於包含執政權的合法轉移。(Smith, 1988: 185-187)

第二節 民主化浪潮與問題的說明

Samuel P. Huntington 在一九九一年出版名著《第三波》一書，試圖說明並分析一群特定的國家在一段特定時間內的轉型情況，其中包含走向民主的原因、方式、進行與影響，進而瞭解這些轉型對世界各國民主的持久、前途、走向所具有的意義。¹¹經由對 1974 年開始的民主化浪潮分析，勾勒出全球新興民主國家未來的景象，並對於民主化有全面廣泛之闡述。故 Samuel P. Huntington 對於第三波民主化的解釋與觀點，乃是利用現有的社會科學理論和通則，以便觀察哪一種有助於瞭解新興民主國家所發生的民主轉型現況與問題，並企圖說明這些民主轉型對未來的民主鞏固前景所具有的意義。故以下分別就第三波民主化波浪與回潮的內容，以及民主化所產生的問題，分別進行論述。

力；這些暴力又會激發反民主勢力的反撲或用保守的領袖來取代自由化的領導階層。」他特別提到中共 1989 年六四天安門事件遭到武力鎮壓，導致自由化運動的倒退。(Huntington, 1991: 134-135)

¹¹ 有關《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》乙書，Samuel P. Huntington 將其界定為一部說明性的專著，內容不在詳細刻劃在 70 年代和 80 年代間民主化的一般過程，也不去描述個別國家的民主化情況，更不企圖去構建一個關於民主的先決條件或民主化過程的一般理論。用社會科學的術語來說，本研究既非是通則性的，也非是細則性的。(Huntington, 1991: xiii-xiv)

壹、民主化的浪潮

誠如哈佛大學政治學教授 Samuel P. Huntington 認為：民主政治在世界範圍內的進程呈現出三次浪潮。十九世紀初到 1920 年代歷經第一次民主化的長波。第一次世界大戰後，民主曾大規模的散播，1922 年全球有三十二個民主國家，但是二十年後僅有十二個保存下來。第二次世界大戰後，出現了第二波民主化的浪潮，此次只在 1950 年代達到了顛峰，直至 1970 年代才逐漸偃旗息鼓。當今世界則正在經歷第三波民主擴展的浪潮。整體而言，第三波民主化運動是一項全球性的運動。在葡萄牙於 1974 年結束獨裁政權後的十五年間，民主化的波濤席捲南歐，橫掃拉丁美洲，挺進到亞洲，並沖垮蘇聯集團的專制政權。(Huntington, 1991: 15、21-25) 有關民主化浪潮的分期，可以參照下列表 2-1 的說明。

表 2-1 民主化的波濤與回潮

Samuel P. Huntington 民主化波濤的分期 (1991)	
第一波民主長波：1828~1926	範例：美國、英國、法國、義大利、阿根廷、英國海外殖民地。
第一波民主化的逆流：1922~1942	範例：義大利、德國、阿根廷。
第二波民主化的短波：1943~1962	範例：西德、義大利、日本、印度、以色列。
第二波民主化的逆流：1958~1975	範例：巴西、阿根廷、智利。
第三波民主化：1974~?	範例：葡萄牙、西班牙以及拉丁美洲、亞洲、非洲和東歐一些國家。

資料來源：Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997: 9.

第三波民主化浪潮始於 1974 年葡萄牙的「尉官運動」，當時「選舉的民主」國家總共只有 39 個，佔全球國家總數 142 個中的 27.5%。到了 1990 年，「選舉的民主」國家急遽增加到達 76 個，佔全球 165 個國家中的 46.1%，民主國家增加的幅度相當快速，並從 1993 年以後，民主國家的數目始終未現衰退跡象。自 1972 年以來，世界自由國家幾乎呈現有增無減的情形（除了 1992、1993 年的小幅下滑，以及 1998 年的稍微上升）。然而，1990 年代的前半段時期有一種矛盾的趨向，亦即「選舉的民主」國家持續

成長，但「自由的民主」國家卻停滯增加，造成「自由的民主」國家佔「選舉的民主」國家的比率下滑。(Diamond, 2000: 19) 不過，1998 年以後，「自由的民主」國家，佔 117 個「選舉的民主」國家中的 75.2%。接著下來幾年，「選舉的民主」國家微幅成長，大概維持在 120、121 個，而「自由的民主」國家微幅減少，維持 85、86 個。然而，從 2002 年最新的統計看來，雖然「選舉的民主」國家維持不變，「自由的民主」國家略微提昇，自由的占選舉的民主國家之百分率較去年上漲 3.4%。¹² 因此，我們不難發現：在全球化效應的感染下，民主化可能形成一種示範 (demonstration) 效果；試圖思索在全球化時代下重新考慮民主——如果民主制度仍想在今後幾個世紀保持其相關性、有效性和合法性，進一步解決國家內和國與國間如何深化和擴展民主，才是至關重要的課題。(Held, McGrew, Glodblatt, and Perraton, 1999: 359-360) 以上相關的解析可以參照表 2-2、2-3、2-4。

表 2-2 選舉的民主國家總數統計

年份	民主國家數目	全球國家數目	民主國家占全球國家之百分率	民主國家之年增率
1974	39	142	27.5%	n/a
1990	76	165	46.1%	n/a
1991	91	183	49.7%	19.7%
1992	99	186	53.2%	8.1%
1993	108	190	56.8%	8.3%
1994	114	191	59.7%	5.3%
1995	117	191	61.3%	2.6%
1996	118	191	61.8%	0.9%
1997	117	191	61.3%	-0.9%
1998	117	191	61.3%	0.0%
1999	120	192	62.5%	2.5%
2000	120	192	62.5%	0.0%
2001	121	192	63.0%	0.8%
2002	121	192	63.0%	0.0%

資料來源：Diamond, 2000: 15、17、20；Freedom House, 2000、2001, 7；Karatnycky, 2002: 99-112；2003: 100-113；作者自行統計整理。

表 2-3 獨立國家的自由狀況統計

年份	自由的 (%)	部分自由的 (%)	不自由國家 (%)	總數合計
1972	42 (29.0%)	36 (24.8%)	67 (46.2%)	145
1980	52 (31.9%)	52 (31.9%)	59 (36.2%)	163
1985	56 (33.5%)	56 (33.5%)	55 (32.9%)	167

¹²但是整體看來「第三波」全球民主化的進展好像趨於和緩；現在焦點似乎主要集中在回教伊斯蘭國家與中國是否可能進行所謂「第四波」的民主化以及各地區「自由的民主」國家是否會繼續增加擴散的問題。(Diamond, 2000: 14-18、24、28；Karatnycky, 2002: 99-112；2003: 100-113)

1990	65 (39.4%)	50 (30.3%)	50 (30.3%)	165
1991	76 (41.5%)	65 (35.5%)	42 (22.9%)	183
1992	75 (40.3%)	73 (39.2%)	38 (20.4%)	186
1993	72 (37.9%)	63 (33.2%)	55 (28.9%)	190
1994	76 (39.8%)	61 (31.9%)	54 (28.3%)	191
1995	76 (39.8%)	62 (32.5%)	53 (27.7%)	191
1996	79 (41.4%)	59 (31.1%)	53 (27.7%)	191
1997	81 (42.4%)	57 (29.8%)	53 (27.2%)	191
1998	88 (46.1%)	53 (27.2%)	50 (26.2%)	191
1999	85 (44.3%)	59 (30.7%)	48 (25.0%)	192
2000	85 (44.3%)	60 (31.3%)	47 (24.4%)	192
2001	86 (44.7%)	57 (29.8%)	49 (25.5%)	192
2002	89 (46.4%)	56 (29.2%)	47 (24.4%)	192

資料來源：參看表 2-2。

表 2-4 選舉的與自由的民主國家統計

年 份	選舉的民主國家 (N,%)	自由的民主國家 (N,%)	自由的占選舉的民主 國家之百分率 (%)	總數合計
1990	76 (46.1%)	65 (39.4%)	85.5%	165
1991	91 (49.7%)	76 (41.5%)	83.5%	183
1992	99 (53.2%)	75 (40.3%)	75.8%	186
1993	108 (56.8%)	72 (37.9%)	66.7%	190
1994	114 (59.7%)	76 (39.8%)	66.7%	191
1995	117 (61.3%)	76 (39.8%)	65.0%	191
1996	118 (61.8%)	79 (41.4%)	67.0%	191
1997	117 (61.3%)	81 (42.4%)	69.2%	191
1998	117 (61.3%)	88 (46.1%)	75.2%	191
1999	120 (62.5%)	85 (44.3%)	70.8%	192
2000	120 (62.5%)	85 (44.3%)	70.8%	192
2001	121 (63.0%)	86 (44.7%)	71.1%	192
2002	121 (63.0%)	89 (46.4%)	73.6%	192

資料來源：同上表。

此外，1974 年全球國家自由度的變動，呈現勢均力敵的狀況。(皆是 16 個) 直到 1991~1992 年，自由度上升的國家數目達到空前的全盛時期。雖然自 1992 年之後，自由度下跌的國家數有輕微的增加現象，但是 1996、1998 年自由度上升的國家數又回到最高點。¹³ 儘管 2001 年全球國家自由度

¹³ 在 1996 年的時候，世界上有五個國家超越「自由」等級的門檻(菲律賓、台灣、羅馬尼亞、玻利維亞、委內瑞拉)；其中，台灣與羅馬尼亞自由民主的進展，是全世界所矚目且具備特殊意味深長的例子；因為在它們的國家政治發展史上，首度達到並真正地被稱為「自由的民主」國家。

的變動似乎歸於平靜，但是 2002 年自由度上升的國家數目又驟然增加。假如從總體來看，全球平均自由度的水平持續並穩固地增進與改善（由 1974 年的 4.47 到 200 年的 3.37），象徵著愈來愈多的國家朝著民主方向前進，而全球的氣氛似乎亦是愈來愈自由與民主（參看表 2-5）。如果觀察世界生活在自由、部分自由、不自由國家的人口和比例，我們將會發現：在自由國家部分——1981~1991 年人口比例逐年增加，但是到了 1992 年，由於南亞地區的印度從原先的「自由」轉變成為「部分自由」國家，故造成人數比例巨大的震盪；¹⁴又 1999 年時，印度重新升為「自由」國家，才使得自由國家人數與比例恢復新高。¹⁵在部分自由國家方面——1981~1998 年的人口比例增進不墜，直到 1999 年才減少停歇。至於不自由國家狀況，則是總體維持在一定的水平，沒有太大的變化。近幾年來（1999~2002 年），不論是自由、部分自由或是不自由的人口和比例，似乎已經不再大幅度的更動了（參見表 2-6）。所以，雖然未來世界自由民主的情況不是可以預先決定的，但是若要持續的進步，亟需端賴更進一步的民主鞏固才行。

表 2-5 全球自由度水準的趨勢統計

年 份	自由度下跌的國家數	自由度上升的國家數	中位自由度	平均自由度
1974	16	16	5.0	4.47
1980	24	25	5.0	4.26
1985	12	9	5.0	4.29
1990	18	36	4.0	3.84
1991	17	41	3.5	3.68
1992	31	39	3.5	3.61
1993	43	18	3.5	3.72
1994	23	22	3.5	3.69
1995	11	29	3.5	3.63
1996	13	31	3.5	3.58
1997	9	13	3.5	3.58
1998	11	32	3.5	3.56
1999	18	26	3.0	3.49
2000	15	23	3.0	3.48
2001	18	17	3.0	3.47
2002	13	41	3.0	3.37

資料來源：Diamond, 2000：18；Karatnycky, 2000、2002、2003：192-193、108-109、

（Diamond, 2000：32）

¹⁴ 「自由之家」1991~1992 年度所公佈的國家自由調查報告中，印度在政治權利與公民自由方面皆下降一個等級（政治權利：2→3；公民自由：3→4），國家列等從自由更亦為部分自由，故造成如此重大的人口移動（當時印度人口總計約是八億三千八百萬）。（Freedom House, 1992：243）

¹⁵ 「自由之家」1998~1999 年度世界自由調查報告顯示：由於市民社會的持續成長、人權保障的積極加強等，使得印度在公民自由方面從原先第 4 級提昇至第 3 級，列等由先前的部分不自由國家又轉變成為自由國家。（Freedom House, 1999：223）

106-107；Piano and Puddington, 2001：90-91；作者自行統計整理。

表2-6 世界國家狀況的人口與比例統計

年/月	自由國家	部分自由國家	不自由國家	全球人口數
1981/1	1,613.0 (35.90%)	970.9 (21.60%)	1,911.9 (42.50%)	4,495.8
1983/1	1,665.4 (36.32%)	918.8 (20.04%)	2,000.2 (43.64%)	4,584.1
1985/1	1,671.4 (34.85%)	1,117.4 (23.30%)	2,007.0 (41.85%)	4,795.8
1987/1	1,842.5 (37.10%)	1,171.5 (23.60%)	1,949.9 (39.30%)	4,963.9
1989/1	1,992.8 (38.86%)	1,027.9 (20.05%)	2,107.3 (41.09%)	5,128.0
1990/1	2,034.4 (38.87%)	1,143.7 (21.85%)	2,055.9 (39.28%)	5,234.0
1991/1	2,088.2 (39.23%)	1,485.7 (27.91%)	1,748.7 (32.86%)	5,322.6
1992/1	1,359.3 (25.29%)	2,306.6 (42.92%)	1,708.2 (31.79%)	5,374.2
1993/1	1,352.2 (24.83%)	2,403.3 (44.11%)	1,690.4 (31.06%)	5,446.0
1994/1	1,046.2 (19.00%)	2,224.4 (40.41%)	2,234.6 (40.59%)	5,505.2
1995/1	1,119.7 (19.97%)	2,243.4 (40.01%)	2,243.9 (40.02%)	5,607.0
1996/1	1,114.5 (19.55%)	2,365.8 (41.49%)	2,221.2 (38.96%)	5,701.5
1997/1	1,250.3 (21.67%)	2,260.1 (39.16%)	2,260.6 (39.17%)	5,771.0
1998/1	1,266.0 (21.71%)	2,281.9 (39.12%)	2,284.6 (39.17%)	5,832.0
1999/1	2,354.0 (39.84%)	1,570.9 (26.59%)	1,984.1 (33.58%)	5,908.7
2000/1	2,324.9 (38.90%)	1,529.0 (25.58%)	2,122.4 (35.51%)	5,976.3
2001/1	2,465.2 (40.69%)	1,435.8 (23.70%)	2,157.5 (35.61%)	6,058.5
2002/1	2,500.7 (40.79%)	1,462.9 (23.86%)	2,167.1 (35.35%)	6,130.7

人口單位：百萬。

資料來源：Freedom House, 2002：8.

貳、民主化的問題

新興民主國家於民主轉型後下一步該如何呢？新的民主體制面臨什麼問題呢？民主政治能持續下去嗎？新的民主體制將邁向鞏固，還是崩潰垮台？（Gillespie, 1989：92-113；Linz and Stepan, 1989：41-61；Whitehead, 1989：79-95）Samuel P. Huntington 對於處於發展、鞏固新民主政治過程中的國家，如何建立長久的民主體制，歸納出可能會面臨三種類型的問題：轉型問題（transition problems）、體制問題（systemic problems）與情境問題（contextual problems）（參見圖 2-1）。¹⁶當威權體制處於轉型階段中，主要會發生轉型問題，最關鍵的問題是：（1）如何對待威權時代的官員，他們曾經粗魯地踐踏人權，即「用刑者的難題」（the torturer problem）；（2）

¹⁶ 有關未來的推測幾乎無法將問題闡釋清楚，關於未來的預言亦常常出人意料之外。在此學者 Samuel P. Huntington 在探討第三波民主化的原因、方式和特徵後，進一步沿用這種實證研究方法繼續分析新興民主國家在民主轉型過程演變所能發生影響的問題。（Huntington, 1991：209）

如何減少軍人干政的情況，以及建立專業型態的文武關係，亦即「執政官的難題」(the praetorian problem)；當轉變進入民主體制後，也就是進入民主鞏固階段，主要會發生所謂的體制問題，這些問題反映出民主體制的運作，諸如：各種社會力量僵持不下、難以作成決策、煽動性宣傳容易得手，以及既得利益者暗中操控等；而情境問題則是反映出該社會的性質、經濟體系、文化和歷史等，某種程度上為此國家固有的，與該政體無關。(Huntington, 1991：209-210)如果經由選舉所產生的新政府領導人不能解決重大的社會、經濟問題，例如：黑金、賄選、社會經濟不平等、經濟停滯成長或倒退等，那麼對民主的相關反應就是「威權懷舊症」(authoritarian nostalgia)，(Huntington, 1991：256-257)亦即新興民主國家的人民在面對層出不窮的社會、經濟問題時，受迫害的記憶逐漸消失，反而懷念起威權時代的秩序、繁榮和經濟成長。

圖 2-1 第三波國家所面臨的問題

問題類型	政治演變		
	威權體制	轉型階段	民主體制
情境問題	■		
轉型問題		■	
體制問題	■		■

資料來源：根據 Huntington, 1991：210.

首先，轉型問題直接發生在從威權體制轉型到民主體制的政權變遷現象。新的民主政權必須決定要如何處置威權體制時代的象徵、信條、組織、法律、文官、領袖與制度。由於前威權政府官員所犯下的罪行，使得接替上台的民主政府面臨著一個更為嚴重、更容易被情緒化，甚至更具政治敏感的問題：對於舊政府時代人權慘遭蹂躪的指控，應該如何去面對或因應？是法辦（懲治），抑或是寬恕（遺忘）？此外，許多新興民主國家所共同面對的問題乃是：必須遏止軍方政治權力的擴張與減低反對新民主政權的企圖，必須使三軍部隊成為克盡保國衛民職責的專業組織。易言之，就是節制軍方權力、積極促進軍隊專業化。(Huntington, 1991：211、231)其次，隨著新民主國家的地位得到鞏固，且達到一定程度的穩定性，旋即就會面臨體制問題，如各種社會力量僵持不下、難以做成決策、煽動性宣

傳容易得手，以及既得利益者暗中操縱等。要怎樣建立鞏固的民主體制呢？Samuel P. Huntington 特別提出二個檢驗的標準：「民主政治行為的制度化」(institutionalizing democratic political behavior) 與「民主政治文化的培養」(developing democratic political culture)。因為民主政治的本質是以定期的、公平的、公開的、競爭性的選舉來選擇統治者。且在這種選舉中，大部分人可以投票。傳統的民主國家已經苦於面對這些問題，更何況新的第三波民主國家勢必亦將難逃與免除。(Huntington, 1991: 210、258、265) 最後，新生的民主政權若想獲得鞏固，就必須以某種方式處理轉型與體制的問題；不論是在轉型階段或之後的前進至民主體制，情境問題也或多或少會隱現或影響。因此，如何妥善處理新興民主國家在政治變遷歷程的民主化問題，乃是研究民主化個案分析所不可忽略的一環。

第三節 民主轉型模式與過程的介紹

學者 Dankwart A. Rustow 於 1969 年在美國政治學會發表一篇名為〈轉向民主〉(*Transitions to Democracy*) 的論文，針對不同國家以個案研究方式作全面性考察的歷史研究途徑，他認為這種研究途徑將比尋求功能取向的民主化研究更能提供實際的分析基礎，故有別於早期維持民主穩定的結構性假設。¹⁷ 此外他另闢民主轉型的發生理論，並建立民主轉型的「動態模型」(Dynamic Model)，用來敘述與解釋民主轉型的路線、過程及其可能結果，自從提出以後，普遍受到應有的關注，而且對於民主轉型有精闢理論之建構。故 Rustow 模型乃是轉型理論研究途徑的源頭，提供一個描述民主轉型過程要素的明確方向，並著眼於菁英的協議與談判；若將轉型理論焦點放在具體個案的普遍觀點與實務分析研究，以及菁英選擇與行為上，對於台灣民主化的解釋固然有其重要的影響，但是仍需要注意到經濟結構的發展與變遷(現代化理論途徑)、社會階級與權力結構類型變動(結構理論途徑)等其他研究取向的彼此相互運用。¹⁸

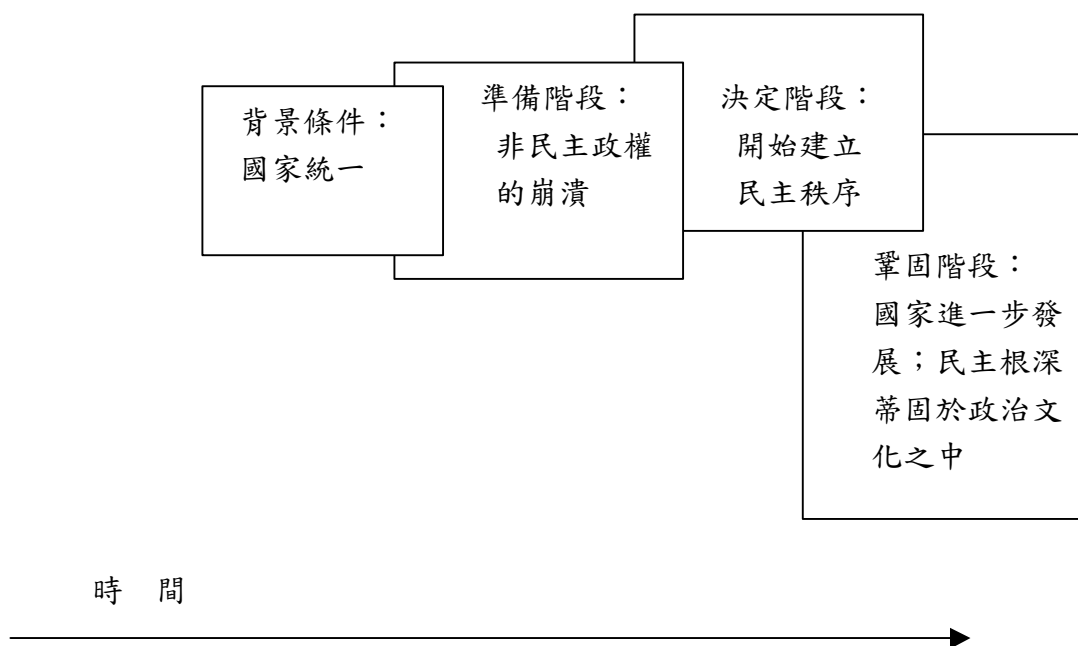
¹⁷ 早期民主政治研究著重在民主的內涵，以及維持民主穩定所需的必要條件。例如：學者 Robert A. Dahl 所提出的「多元政治」概念，它不僅需要廣泛的政治競爭和參與，亦須實質的自由(如言論、出版等)與多元主義，使人民透過有意義的方式來形成與表達他們的政治偏好。(Dahl, 1971: 1-32)

¹⁸ 欲瞭解民主化的模式，可歸納出下列三種理論取向：(1) 現代化理論途徑(modernization approach)——強調許多有關現行自由民主或成功民主化所必要的社會與經濟要素，典型者為 Seymour Martin Lipset；(2) 轉型理論途徑(transition approach)——強調政治過程及菁英的主動與選擇，以解釋從威權統治邁向自由民主的緣由，代表者為 Dankwart A. Rustow；(3) 結構理論途徑(structural approach)——強調有利於民主化的權力結構變遷，肇始者為 Brington Moore。(Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997: 10) Dankwart A. Rustow 注意到當時對於民主政治「現

壹、民主轉型的模式（背景、準備、決定、鞏固）

有關民主轉型的階段歷程，早在 1970 年代 Dankwart A. Rustow 就提出一個模型（參見圖 2-2；Rustow, 1970：350-361），¹⁹後來學者 Georg Sorensen 據此稍加修改，用來描述轉型過程中的主要因素，試圖使研究者能夠獲得更具體的幫助。該模型從國家統一的背景條件（background condition）開始，隨著時間的推移，由非民主統治轉型到民主階段的過程，但在實際世界中各階段經常重疊。民主轉型的第一階段為準備階段（preparatory phase）：是以政治鬥爭導致非民主政權瓦解為特徵；第二個階段是決定階段（decision phase）：民主秩序的明確要素已經建立；最後一個階段為鞏固階段（consolidated phase）：新的民主進一步發展，民主習慣已確立為政治文化的一部份。（Sorensen, 1998：40、45）

圖 2-2 民主轉型的一個模型



資料來源：Rustow, 1970：337-363.

在時態的表達」，故提出一個功能性問題：什麼因素最能提昇或保存民主的穩定和安全？又因為關切開發中國家的政治發展，進而發出另一個疑問：最初民主如何形成？（Rustow, 1970：340）於是 Dankwart A. Rustow 檢討 1890 年到 1920 年瑞典與 1945 年土耳其兩國的民主轉型比較分析為基礎，解釋民主化期間所有國家經歷的普遍「路線」，強調政治發展邁向民主之過程的重要性。

¹⁹ Dankwart A. Rustow 將民主轉型路線簡略的區分下列條件與階段（phases）即：背景條件（background condition）、準備階段（preparatory phase）、決定階段（decision phase）以及習慣階段（habituation phase）。此處的背景條件所指並非達到一致的社群共識，而是僅止於廣大多數開始共享一份政治認同感。（Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997：14 -18）

首先，適值國家統一型態遍及於特定領土內創設；亦即思索在民主轉型前，國家可能已經完成統一。依據 Dankwart A. Rustow 所言，「追求民主的國家，其絕大多數的公民必須沒有疑慮或心理上無條件地接受屬於他們的政治社群。」(Rustow, 1970: 350) 其次，國家共同體開始歷經準備階段，陷入長期而不確定的政治鬥爭。他稱之為「不是微溫的抗爭而是猛烈的家族反目。」(Rustow, 1970: 355) 民主是由衝突甚至暴力而生，絕不是因為單純的和平演化。挑戰統治者背後的團體組成，隨著國家的不同而有所差異，也隨著時期不同而不同；就像他所述，「不會有兩個現存的民主國家，會經由相同的權力，就相同的議題進行爭鬥，且產生相同的制度結果。(Rustow, 1970: 354)」又初步轉型或所謂決定階段，也被稱為是重要的「歷史時刻」，此時涉及到不確定政治鬥爭的政黨決定妥協，接納使雙方得以共享政權的民主規範。誠如他指出，「在政治菁英部分，有計劃地決定達成共識，使某些民主程序重要層面加以制度化。」(Rustow, 1970: 355) 因為一個國家絕不可能在「一陣恍惚中」突然轉變成民主體制。最後，則是二度轉型的鞏固階段，某些參與妥協決定而建立民主的政治菁英，在初期可能勉強忍受這些民主規範，最全面的達成鞏固乃是必須等到所有民主制度均已形成，且新的民主政治將證明其本身可以轉移權力予反對派；民主制度與習慣均已根深蒂固於政治文化的過程中，不僅是政治領導者，大多數的政治行為者與人民，皆視民主習慣為正確與自然事物秩序的指導圭臬。(Sorensen, 1998: 45)

由上述的描繪可知：Dankwart A. Rustow 的民主化過程模型，可以藉此說明從威權統治朝向民主政治的運行方向，是一段牽涉不同階段的複雜、漫長之過程，目前的轉型只是這段過程開始的序幕；此模型亦是現今廣為許多有興趣解釋民主化的社會學者所利用，因為其涵蓋了從非民主轉型到民主統治之下不同階段的清晰圖像。²⁰另外，在民主轉型的過程中，威權體制內部的政治自由化肇始於壓制的舒緩與某種公民自由的創建。雖然這些措施不必然導致民主化，但是自由化一旦開始積極進入狀況，各式

²⁰ 重要著作包括 Guillermo O'Donnell 與 Philippe C. Schmitter (1986) 合撰的《威權統治轉型》(*Transitions from Authoritarian Rule*)；Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell 和 J. Samuel Valenzuela (1992) 合編的《民主鞏固的議題》(*Issues in Democratic Consolidation*)；Yossi Sham 與 J. Juan Linz (1995) 所編的《國家之間：臨時政府與民主轉型》(*Between States: Interim Governments and Democratic Transition*)。都是效法 Dankwart A. Rustow 明確區分威權統治的初步轉型或初步政治自由化及自由民主的鞏固；其理由在於初步轉型偶爾會成功(甚至變得鞏固)，偶爾也會失敗(甚至陷於停頓)。

各樣的政治行為者便開始捲入政權與反對勢力間的歷史交互作用；當威權政體評估儘管實施民主化亦無損其政治利益時，民主化的第一步便指日可待。(Potter, Goldblatt, Kiloh and Lewis, 1997: 15-16) 更須強調的是，這些階段沒有一個是不可避免的；在發展中的世界，僅有少數國家表現出適度有利於民主轉型的條件。(Sorensen, 1998: 63) 所以，維持民主與建立民主一樣的困難，民主轉型後的關懷將是如何增強與穩定新體制；目前民主開端國家所面臨的問題，亦是刻不容緩必須處理的迫切危機。

貳、民主轉型的過程（方式、動能、路徑、類型）

所謂民主轉型，指從威權轉變到民主的一段歷程，在轉型期間中，某些民主的形式已經奠立，但仍有某些屬於威權政體的殘餘；轉型期不一定是暫時或短期的，且不一定是直線或不可逆轉的。²¹ (周陽山, 1993: 53) 轉型是否為民主化的過程，須經事後的檢驗證明才可能有所確認。對於民主轉型過程的探討，大致可分為功能學派 (functionalist school) 和起源學派 (genetic school)。(Pridham, 1990: 12) 前者強調民主轉型的前提要件，也就是強調特定的社經背景與客觀環境因素，認為民主轉型必定需在社會進入某種階段才能發生；(Lipset, 1994: 1-2) 後者則強調政治菁英間的協約與互動，才是民主轉型能否成功的關鍵，亦即將焦點放在政治菁英選擇策略的結果，認為前述的環境因素雖然構成特定的限制，但絕對不能影響並決定後果如何。(Przeworski, 1986: 47-50) 但是民主轉型的推進似乎皆「在相互競逐的菁英之間形成明確的協議」，並建立「在各方同意之規範架構內競爭」的共識。(Peeler, 1992: 94) 因此，相關民主轉型過程的研究，主要在於企圖回答舊有威權政體何以不能持續而須面臨轉變？它必須具備哪些歷史條件？或必須經歷何種特殊的政治過程？(黃德福、張佑宗, 1994: 199) 由於強調重點的差異，並配合相關的區域性研究，對於民主轉型過程的方式、動能、類型，以及如何達成之路徑，皆須明確深入的闡述 (請參考表 2-7)。

威權體制轉變到民主體制的轉型方式為何？第一種是由執政菁英帶頭實現的民主化稱為變革 (transformation)；第二種是置換 (replacement)，當反對派團體帶頭實現民主，且威權政體垮台或被推翻時，便出現置換；

²¹ Guillermo O'Donnell 與 Philippe C. Schmitter 認為，「轉型」是指一個政治體制和其它政治體制間的過渡。轉型始於威權體制瓦解過程的開始，而終於某種型態的民主體制的樹立，或回歸某種型態的威權體制，或選擇革命運動的登場。(O'Donnell and Schmitter, 1986: 6)

第三種進程是移轉 (transplacement)，當民主化主要是因為政府和反對派團體採取聯合行動而實現時，便出現所謂的移轉。(Huntington, 1991: 112-115)²² 然而是什麼樣的能力、認知和計算，能使統治菁英及時發動民主轉型？民主轉型所需要的動力乃是控制能力 (control capacity) 與回饋能力 (feedback capacity)。前者又稱為強制力 (coercive capacity) —— 是一個政權由上往下對社會各部門的組織穿透性；後者或稱為協調能力 (coordination capacity) —— 則是一個政權由下而上正確獲取社會訊息和偏好的能力。²³ (林佳龍, 1999: 114) 再者，儘管所使用的術語不盡相同，但多數民主轉型路徑的分類採取「協商式轉型」(transition through transaction) 和「斷裂式轉型」(transition through rupture) 兩類，其中前者以西班的經驗為例，後者則是以葡萄牙的發展為代表。(Karl and Schmitter, 1991: 269-284) 但是由於以上的二分法無法解釋拉丁美洲國家的轉型經驗，故有學者主張必須加上第三種類別——「撤出式轉型」(transition through extrication)。(Mainwaring, 1992: 294-341) 此三種理念的型態，並非同一層次的連續組織體，而是試圖解釋非民主政體的統治者在轉型過程中所扮演的角色；且在分類轉型模式時，應該增加統治者態度的面向分析。(Valenzuela, 1992: 57-104) 此外，進一步按照觀察新興民主國家是否遭受經濟危機 (分析變項有：通貨膨脹、經濟成長率、收支平衡、經濟結構調整與改革等) 對於內部可能產生的民主轉型進程的變化，可以歸納整理出「危機式的轉型」與「非危機式的轉型」兩種類型。²⁴ (Haggard

²² 學者們常常有相同的概念，但卻喜歡使用不同的詞句來表達。Donald Share 和 Scott Mainwaring 對轉型過程的三分法與 Samuel P. Huntington 的看法 (變革、置換、移轉) 頗為一致，但對這些過程皆分別命名，依序為交易 (transaction)、倒台 (breakdown)、解救 (extrication)。(Share and Mainwaring, 1986: 177-179)

²³ 依據 Michael Mann 用來測量國家能力 (state power) —— 專制能力 (despotic power) 與基礎設施能力 (infrastructural power)，可作為界定民主轉型時政權能力的指標。(Mann, 1986: 59-60; 1988: 7)

²⁴ 另外，學者們思索出不少民主轉型的類型，而其中最常用的分類標準包括「威權統治者對政權轉型的掌握程度」、「菁英或民眾的相對力量和轉型策略」、「轉型速度快慢」、「執政菁英對轉型的看法」等。Guillermo O'Donnell 與 Philippe C. Schmitter 將民主轉型類別分成「政權瓦解後的轉型」(transition after regime collapse)、「經由擺脫的轉型」(transition through extrication)、「經由協商的轉型」(transition through transaction)。(O'Donnell and Schmitter, 1986: 178-179) 倘若以民主化轉變的速度和威權統治者之同意與否來劃分，可簡單的分成四類：(1) 漸進的民主化；(2) 透過協商、妥協、交換達成民主轉型；(3) 經過長期的革命運動與鬥爭；(4) 破壞性的轉型。(Share, 1987: 528-534) Treer Lynn Karl 則是區分民主轉型為「改革型」(reform)、「革命型」(revolution)、「強迫型」(imposition)、「協議型」(pact)。(Karl, 1990: 7) 而考量推動轉型的行為者、轉型後的政權型態和行為者對新政府的心態三項標準，將民主轉型分成五類為：(1) 由上而下的改革方

and Kaufman, 1995 : 178 ; 1997 : 268 ; 蔡東杰 , 2002 : 182、222)

表 2-7 民主轉型過程的方式、動能、路徑與政經分析類型

民主轉型過程	類別說明	內容解釋
方式	變革 置換 移轉	發生變革的國家，威權體制掌權者於結束其統治時，並在轉型成民主體制的過程中發揮帶頭作用，且扮演決定性的角色。當反對派勢力漸大，執政者力量日衰，直到政府被推翻，才會實現民主化，而出現置換的現象。在移轉過程中，主要的互動存於執政之改革派和溫和派間，兩者可謂勢均力敵，且民主化是由政府和反對派採取的聯合行動而產生的。(Huntington, 1991 : 124、142、151)
動能	控制能力 回饋能力	軍事威權政體與蘇丹型政體的控制能力與回饋能力皆弱；後極權政體與極權政體的控制能力強、回饋能力弱；民主政體則是回饋能力強、控制能力弱。(林佳龍，1999 : 115)
路徑	斷裂式轉型模式 撤出式轉型模式 協商式轉型模式	在「斷裂式轉型」模式中，不但既有政體的規則完全被廢止，威權統治者亦不能為己保留有利的下台條件。在「撤出式轉型」模式中，儘管既有政體的規則被廢止，但威權統治者仍有機會參與協商下台的條件。在「協商式轉型」模式中，不但威權統治者有能力參與轉型的協商過程，某些既有體制的重要規則亦同時被保留下來。(Valenzuela, 1992 : 57-104)
類型	危機式轉型 非危機式轉型	危機式轉型乃是政府內因資源分配不均而分裂，且菁英和群眾因經濟不穩而抗爭，使得反對派進行強烈干預憲改過程；非危機是轉型則是首先要求政治自由化，但憲改過程尚由威權統治者所主導操控。(Haggard and Kaufman, 1997 : 263-283 ; 蔡東杰 , 2002 : 223)

資料來源：作者自行整理編製。

式 (reform from below)、(2) 經由交易的方式 (reform through transaction)、(3) 透過解脫後的改革方式 (reform through extrication)、(4) 按照決裂後的改革方式 (reform through rupture)、(5) 由上而下的革命方式 (revolution from above)。(Munck and Leff, 1997 : 345-357)

第四節 民主鞏固內涵與爭議的剖析

「民主鞏固」這個概念似乎已經變成比較政治中最常使用的概念之一，從 1980 年代開始這個詞就被選擇來作為拉丁美洲、東歐、東亞與南歐等國家的比較政治研究。最近，這個概念也被學者們使用在西歐地區的民主研究上面。因此，民主鞏固概念的重要性在當代思考民主政治上已經不再有爭辯。然而，這個概念受歡迎的背後卻有其代價，尤其是缺乏民主鞏固意涵的明確性與一致共識性。(Clarke and Foweraker eds., 2001:175) 由於認知分析角度的不同，論者對民主鞏固的爭辯也就迥然而異。(可參見前述第一章緒論注釋 12 的說明) 故吾人基本上將此區分為兩類：第一類是從狹義與廣義的解釋出發；另一類是說明其消極與積極性面向。前者著重在有關於程序或條件意義上的討論；後者則是著重在有關於階段或層次意義上的類比。以下就分別加以引申與比較，並請參考表 2-8 的整理與說明。

壹、民主鞏固的狹義 (thin) 與廣義 (thick)

狹義的民主鞏固定義所指的僅僅是民主轉型後的選舉政治制度的程序，特別著重在選舉過程的持久性 (durability) 與有效性 (effectiveness)，也就是選舉制度持續了多久，以及這些選舉是否允許權力輪替的發生。Timothy J. Power 與 Mark J. Gasiorowski 認為以自由選舉作為組織政府的唯一合法途徑，並能夠完成第二次的全國性最高行政職位的選舉而政黨替換，且人民的民主期望值至少必須持續穩定十二年。(Power and Gasiorowski, 1997:130-148) 事實上，Samuel P. Huntington 早就提出一個衡量民主鞏固的指標——「雙翻轉測驗」(two-turnover test)。運用這種測驗，如果在轉型期的初次選舉中掌權的政黨或團體，在此後的選舉中失利，並把權力移交給選戰中的獲勝者；然後，如果這些獲勝者又和平地把權力移交給次一屆選舉中的獲勝者，那麼這樣的民主政權就可被認為是已經鞏固。Samuel P. Huntington 並進一步解釋：第一次選舉的翻轉常常僅代表著象徵的意義，但是第二次翻轉可以說明兩件事情。一是一個社會中兩個主要的政治領導階層充分忠於民主制度，而且願意在選舉失利之後，交出其職位和權力。二則是政治菁英和群眾都在民主的體制內運作；當民主系統發生故障時，其方法是可以更換統治者，而不是改變政權。(Huntington, 1991:266-267) 雖然這種狹隘的 (thin) 概念認知，仍有所欠缺與不完美的地方，但著實提供給研究民主鞏固原因許多量化 (quantitative) 研究一個清楚而共享的判斷規準。(Clarke and Foweraker eds., 2001:176)

然而，如何衡量一個新興民主政體是否鞏固，能夠免於崩潰呢？Juan J. Linz 早在 1990 年就曾採取最低標準概念，「鞏固的民主」乃是指：沒有主要的政治行動者、政黨、利益團體或組織機關認為，有任何形式可以替代民主的程序以取得權力；也沒有任何制度或團體主張可以否決經過民主選舉產生的政治決策者所作的決定。易言之，即民主必須被視為「當地唯一的競賽」(the only game in town)。(Linz, 1990: 156-158)²⁵ 另外，Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 特別強調其比較偏向對民主鞏固作狹義的界定，而不涉及民主品質改善的問題。因為當我們相信民主鞏固是一件好事時，我們應該弄清楚的是，鞏固不需承擔高民主品質與高品質社會的責任。(Linz and Stepan, 1996a: 30) 因此，他們提出民主鞏固的一個運作化界定：在行為上，當沒有出現重要的民族、政治、社會、經濟群體，或是制度內成員，運用各種資源，試圖建立非民主體制，或是達到分裂國家的目的時，則民主體制在這個統治範圍內就可鞏固；在態度上，即使面臨重大經濟危機，或是對在位者的不滿，大多數民眾的意見都堅信民主程序與制度，是經營團體生活最適當的制度安排，而只有少數人支持非民主體制，則民主體制將可鞏固；在憲政結構上，不論是政府或非政府的政治勢力都願意服從，或是習慣於由新的民主程序所制訂的法律、程序與秩序來解決各種衝突時，則民主體制將可以鞏固。(Linz and Stepan, 1996a: 15-16; 1996b: 5-6) 然而非常不幸地，太多對「第三波」民主化的討論，都單獨集中在討論選舉制度，或是市場機制對民主化的潛在推動力。但民主鞏固所需要的要件不只是選舉和市場制度就可以達成的。(Linz and Stepan, 1996a: 17; 1996b: 6-7) 接著又更進一步提出為了使民主能夠鞏固，除了國家機能的展現之外，五個相互強化且關聯的場域必須出現，或者是被鍛造 (crafting) 出來的條件：第一、發展出一個自由且活潑的公民社會 (civil society)；第二、必須存在一個具有相對自主性的政治社會 (political society)；第三、在國家統治範圍內，所有政治行為者，特別是政府和國家機關，都必須服從以保障個人自由權利與社群生存為目標的法治原則；第四、國家官僚機構能夠完全聽命於由民主產生的新政府；第五、必須要有一個建制化運作的經濟社會 (economic society)。²⁶ (Linz and Stepan, 1996b: 7-15) 既然民

²⁵ Guillermo O'Donnell 在評析 Juan J. Linz 所提出的觀點時仍指出，這種有關民主鞏固最低標準的 (minimalist) 定義具有相當多的好處，而影響深遠。因為「當一國的選舉和相關的自由權利業以制度化之後，加上文人能夠有效地控制軍隊，並且沒有任何能否決民選政府權威的勢力存在時，多元政治體系或者民主政治便可能被認為已經鞏固，也就是說民主政治大致可以被維繫。」(O'Donnell, 1996a: 37-38)

²⁶ 另外，有學者指出，有利於民主鞏固的六項條件：(1) 公民社會自主化與表達自由的更進一

主鞏固必須包含上述五項因素，則這些因素是否仍只是視「民主為當地唯一的競賽」之民主鞏固狹窄定義呢？無怪乎有人認為：Juan J. Linz 與 Alfred Stepan 主張民主鞏固的研究必須注重發展公民社會、存在政治社會、確保法治原則、服從的國家官僚機構和條理的經濟社會，乃是民主鞏固寬廣的 (thick) 定義。(Clarke and Foweraker eds., 2001: 176-177)

貳、民主鞏固的消極 (negative) 與積極 (positive)

學者 Geoffrey Pridham 認為：民主鞏固比民主轉型的過程來得長，它代表的是一種新民主政體完全的制度化、民主規則的國際化與民主價值的普及。但對於這個詞仍有些爭議，因此特別提出消極鞏固 (negative consolidation) 與積極鞏固 (positive consolidation) 的二分法。消極的鞏固包括任何轉型階段所遺留問題的解決，一般而言，如果不是將之去除掉，至少也能控制或減縮任何對民主化嚴重的威脅。當任何反民主體制的團體或個人存在、衝突變得在數量上或在政治上不具任何意義時，消極鞏固就已然完成。非常明顯地，鞏固的型態尤其關係到菁英及他們在政權鞏固期間的行為；消極鞏固的問題最有可能存在於全面性鞏固的初生階段。反觀，積極鞏固將強調的重點放在態度與典範上，並特別指涉到更寬廣的面向；它包含菁英與大眾階級兩者對民主價值的堅定信念。因此為了建立一個全新的民主體制，它在系統支持方面，需要一些政治文化的改造與養成。換言之，積極鞏固意味著長期政治態度的改變，牽涉的是民主真正價值的培育；消極鞏固則可能在較短的時間達成，其可能只要注意如何免於民主化的逆流。(Pridham, 2000: 20)²⁷

再者，Andreas Schedler 特別在討論「民主鞏固的各種概念」時，提出四種層次的分類法——威權政體 (authoritarian regime)、選舉的民主 (electoral democracy)、自由的民主 (liberal democracy) 與先進的民主 (advanced democracy)。民主鞏固的目標是為了達成「先進民主」的積極

步保障、(2) 因多元政黨發展所形成的多數政府並導致和平移轉政權、(3) 政黨與利益團體關係緊密進而加強組織在社會地位的合法性與政治代表的有效性、(4) 政黨、利益團體和多數民眾皆能夠服從憲法、(5) 協商機制能夠在執政政府、在野政黨與主要利益團體間建構、(6) 國家社會對公民權利與原則認知的加深。(Ethier ed., 1990: 14-16)

²⁷ 由此觀之，這樣的區別可能反映出：新興民主政體在民主鞏固的初期可能依舊相當脆弱；而且這個定義仍留下兩個疑問：首先是民主鞏固與民主轉型的連結經常導致混淆，怎樣才能明確區隔呢？其次是民主鞏固的實踐到底要持續多久，才可能算數呢？(Pridham, 2000: 22-23)

水平，而防免它倒退或崩解為「威權政體」的消極水平，其理論相當符合西方民主國家民主化的歷程。他並指出五種民主鞏固的概念：防止民主崩潰(preventing democratic breakdown)、防止民主腐蝕(preventing democratic erosion)、完成民主(completing democracy)、深化民主(deepening democracy)、組織民主(organizing democracy)。(Schedler, 1998: 93-105; 李酉潭, 1999: 48-50; 2002: 7-9) 其研究分析歸納如下所示：(可參見圖 2-3)

第一、防止民主崩潰：就是防止「選舉的民主」與「自由的民主」迅速死亡，倒退回原來的威權主義。避免民主崩潰，專心致力於民主體制長存下來，乃是民主鞏固的古典意義。諸如：經濟表現、民族與國家的建立(nation and state building)、民主價值的擴散等。

第二、防止民主腐蝕：乃是防止「自由的民主」慢慢死亡。除了崩潰的危險，許多新民主政體必須抵禦民主衰敗的危險，避免民主逐漸腐蝕，導致「半民主體制」(semi-democracy)的發生。²⁸

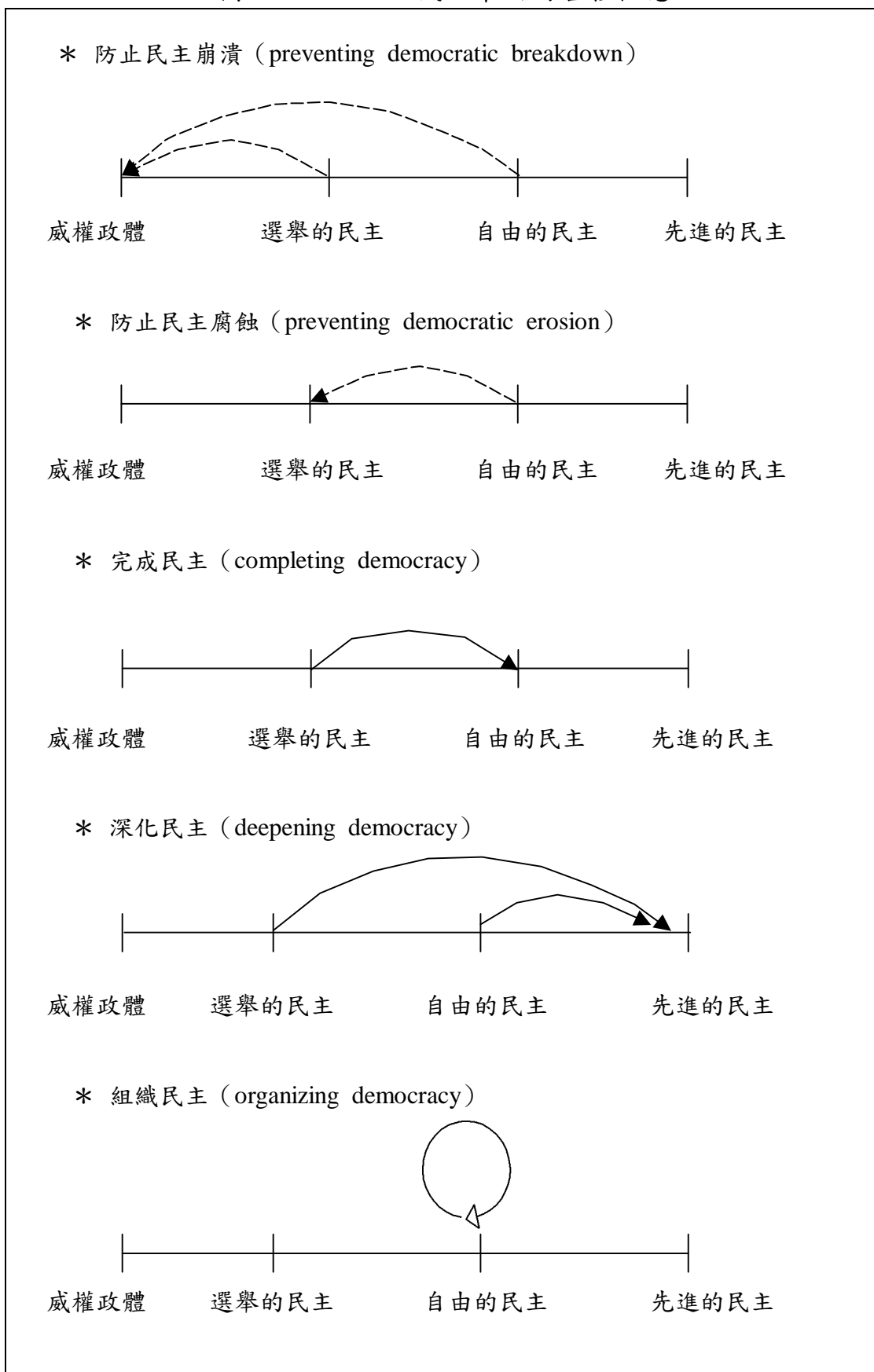
第三、完成民主：指涉從「選舉的民主」進展到「自由的民主」。民主化的完成需要去除威權主義的遺緒(legacies)，而「自由的民主」必需有效地保證基本的政治權利、公民權與人權(political, civil and human rights)。

第四、深化民主：廣泛討論民主品質從「選舉的民主」與「自由的民主」提昇到「先進的民主」之水準。當代拉丁美洲國家民主政體似乎缺乏先進民主國家的一些特質，無論在政府表現、公共行政、司法體系、政黨制度、利益團體、公民社會、政治文化(political culture)與決策模式等方面，大多數拉丁美洲國家比起先進民主國家來說，仍然停留在「未開發」的狀態。

第五、組織民主：主張民主鞏固的關鍵在於如何在制度架構下提供正確的管道，反映出各政治團體的偏好、需求並獲得滿足。要求比制度化民主的基本規則更多，期望建立民主的特殊規則與組織，等同於「制度建立」(institution building)。尤其是現代自由民主國家所建立的大組織，例如：政黨與政黨體系、立法機構、國家官僚機構與司法體系等。

²⁸ Samuel P. Huntington 強調第三波民主化的問題不是崩潰，而是腐蝕；亦即來自於民選領袖逐漸弱化民主政治。(Huntington, 1996: 9)

圖2-3 Schedler 民主鞏固的各種概念



資料來源：Schedler, 1998：93-105.

故由以上的敘述與分析，我們可以發現並分別比較其差異而得知（參見表 2-8）：Samuel P. Huntington 所提出民主鞏固狹義定義可以提供明確可觀察的標準，雖然有所爭議但乃是有用的概念；²⁹但是對於某些使用民主鞏固狹義概念的學者而言，卻很難與使用廣義概念的學者達成共識，因為這種改進民主鞏固狹義概念的優點在於避免過度將某個國家視為朝向西方規範發展的傾向。反觀而論，Juan J. Linz 和 Alfred Stepan 的廣義民主鞏固概念不但刻劃出一種更為豐富多樣，可以區分鞏固內容細部差異的觀察角度，而且提供欲克服狹義概念局限性的學者一個研究起始點。易言之，也就是這種民主多面向的觀察呈現出狹義概念所無法達到的成果。儘管如此的區分方法仍需待進一步的澄清與發展，但是對於比較政治想要研究世界各個區域的政治而言，乃是具有重要性的。除此之外，這樣的論述也點出傳統政治理論在分析新興民主政體所展現的缺乏，破除了以歐洲中心假設的政治理論，樹立起一個民主理論的新式觀點。（Clarke and Foweraker eds., 2001：177；參考李酉潭、張孝評，2002：73-74）

另外，Geoffrey Pridham 對於消極與積極民主鞏固的區分，正好可與狹義與廣義民主鞏固之區分來作對比。若以最低程度的（minimalist）標準，那麼消極鞏固所需時間甚至少於十年，但若依最高程度的（maximalist）標準，則積極民主鞏固的完成可能需要延續好幾十年的時間。（Pridham, 2002：22）此外，Andreas Schedler 認為民主鞏固的消極概念是關心民主穩定並避免倒退，積極概念則關心民主進展並提昇品質。雖然今天民主品質的問題比民主長存的問題更加顯著突出，但是我們更應該回到民主鞏固概念原先所關懷的民主長存問題，並且限制民主鞏固的使用在二個「消極」概念上：避免民主崩潰與民主腐蝕；「民主鞏固」這個詞應該指涉民主政體持續到未來的期望。（Schedler, 1998：103）

表 2-8 相關民主鞏固重要概念的比較

	學 者	主張內容【解釋不同之處】
--	-----	--------------

²⁹ 第二次世界大戰後不久，理論家們越來越注重在兩種民主概念之間作區分，一種是理性主義的、烏托邦的和理想主義的民主概念，另一種是經驗的、描述的、制度的和程序的民主概念，而且他們辯論所得到的結論是，只有後一種概念才能夠提供分析上的準確性和經驗上的參照物，從而使之成為有用的概念。（Huntington, 1991：6-7）

民主鞏固的標準	Huntington (1991)	* 兩次政黨的交替執政：「雙翻轉測驗」。 【民主鞏固狹義解釋】
	Power Gasiorowski (1997) 和	* 成功完成二次全國行政職位選舉（總統、總理）。 【民主鞏固狹義解釋】
	Linz (1990)	* 民主必須被視為「當地唯一的競賽」。 【民主鞏固狹義解釋】
有利於民主鞏固的條件	Linz 和 Stepan (1996a,1996b)	* 民主鞏固所需的要件不只是選舉和與市場制度；一個鞏固的民主體制，藉由提高全民最低經濟水平，以及深化人民在政治與社會上的參與，持續增進民主品質的可能性。 【民主鞏固廣義解釋】 * 民主鞏固的研究必須注重發展公民社會、存在政治社會、確保法治原則、服從的國家官僚機構和條理的經濟社會等五項場域和條件。 【民主鞏固廣義解釋】
	Pridham (2000)	* 只須注意如何免於民主化的逆流，故可能在較短的時間內達成。 【民主鞏固消極說明】 * 牽涉民主真正價值的培育，亦即所謂長期政治態度的改變。 【民主鞏固積極說明】
	Schedler (1998)	* 防止民主崩潰、防止民主腐蝕。 【民主鞏固消極說明】 * 完成民主、深化民主、組織民主。 【民主鞏固積極說明】

資料來源：作者自行整理編製。

第五節 「自由之家」的測量與調查

「自由之家」於 1941 年在美國紐約成立，為一個非營利性的組織，其設立的宗旨在於審查全球各國政治權利與公民自由的情形，並藉此評定該國政治民主與新聞自由的程度。³⁰自 1972 年以來，每年除了在政治權利和公民自由方面加以廣泛地分析外，對於世界各國自由、民主與人權的發展趨勢，皆有詳細完整的探討。(Karatnycky, 2002: 100; 2003: 102) 此外，在探討國家政策產出、結果與制度關係的研究中，界定政治系統下的結果

³⁰ 當國家允許人民組織反對政黨，並能與執政者公開地競逐，又可以藉由選舉而獲得政治權力時，則該國人民享有政治權利；當國家能夠尊重與維護人民在宗教、種族、經濟，以及其他權利時（包括性別與家庭的平等、個人與出版的自由、信仰與結社的自由等），則該國人民保障公民自由。「自由之家」創設目的在於促進及宣揚民主與和平的理念，同時提出關於新聞自由、國家自由度的全球性評估報告，為瞭解國際人權、民主與自由的重要參考資料。(群策會，2003: 56)

變項——民主水平 (level of democracy, DEMO)，研究者亦將依賴「自由之家」指標所調查各國民民主化的數據和資料。(Lane and Ersson, 2000: 65) 而為了描繪出人權國家 (human rights country) 的表現情況，且公民與政治權利制度化程度的存在型態，「自由之家」則依據各國民民主程度的等級排列，提供衡量人權制度化相當可靠的指標。(Lane and Ersson, 2000: 102、104)

壹、民主政治測量

1950~1960 年代美國學術界興起一股採用科學途徑測量民主政治行為研究的風氣，測量的標準最先採用 Joseph A. Schumpeter 程序民主的界定，後來則由 Robert A. Dahl 進一步修訂，將重點集中在垂直負責性 (vertical accountability) 的價值，即政黨藉由自由與公平的選舉方式展開競爭，以及在選舉中有權投票的政治權利 (political rights)。Robert A. Dahl 的《多元政體》(polyarchy) 一書乃是 1970 年代以前企圖測量民主最有影響力的著作。(Clarke and Foweraker eds., 2001: 351) 1980~1990 年代，第三波民主化浪潮推廣全球，新興民主國家大量增加以後，有關測量民主的問題愈來愈受到重視。其中，最具有評價規則性的乃是美國紐約「自由之家」以政治權利 (political rights) 與公民自由 (civil liberties) 二個面向作為標準，將世界各國區分為「自由」(平均 1 至 2.5)、「部分自由」(3 至 5.5) 與「不自由」(5.5 至 7) 三個等級。(McColm, 1991: 14; Freedom House, 2002: 727) 「自由之家」調查所用的「自由」等級乃是「自由的民主」最有用的經驗指標，因而引起研究民主化的學者廣泛的重視，並加以採用作為民主政治的標準。(cf. Bova, 1997: 112-114; Dahl, 1998: 198-199; Sorensen, 1998: 17) 「自由之家」測量民主的指標，分別列舉如下表 2-9、2-10，以供參考。

表 2-9 政治權利與公民自由指標

政治權利 (political rights) 指標	公民自由 (civil liberties) 指標
1、政治領袖是否透過公平與自由的選舉產生？	A、表意與信仰自由 1、是否存在自由且獨立的傳播媒體、印刷媒介或文化傳播管道？ 2、是否擁有自由的宗教機構、私密或公開的宗教表達是否不受限制？
2、立法代表是否透過公平與自由的選舉產生？	B、結社與組織的權利 1、是否有集會及遊行的自由？ 2、是否擁有組織政治性或準政治性的團體之自由？
3、是否具備公平的選舉法規、平等的競	

<p>選機會、公平的投票過程以及誠實的表列選票數目？</p> <p>4、由選民經公平過程選出的代表是否具備實質的權力？</p> <p>5、人民是否有權依其意願去組織不同型態的政黨或其他競爭性政治團體，且此系統是否允許這些競爭性政黨或團體的更迭？</p> <p>6、一項選舉中是否存在明顯的反對派，有無實質的反對力量，同時反對派有無實質可能經由選舉而獲得權力或增加支持度？</p> <p>7、人民是否免於軍隊、外國勢力、極權性政黨、層級性宗教機構、壟斷性經濟組織或其他權力團體的支配？</p> <p>8、文化、種族、宗教及其他少數團體是否能經由政策決定過程中所獲得的非正式化共識而擁有合理的自決、自治、自主及參與權利？</p>	<p>3、是否擁有自由的貿易聯盟及農業組織，且其間能否進行有效的集體協商？專業人員及其他私有組織是否擁有自由？</p> <p>C、法治與人權</p> <p>1、是否擁有獨立的司法制度？</p> <p>2、法律是否平等地對待公民、司法機關是否獨立超然、情治機關是否尊重公民自由？</p> <p>3、任何團體無論對政治體系之立場係為支持或反對，其是否皆能免於政治恐嚇或非法拘禁、放逐、刑訊的威脅？以及人民有無免於戰亂的自由？</p> <p>4、是否擁有免於政府的冷漠或貪腐之自由？</p> <p>D、個人自治權與經濟權利</p> <p>1、是否有公開或私密的討論自由？</p> <p>2、是否有個人自治權？國家是否控制人民遷徙、居住或職業的選擇？以及是否有積極信賴出於政府教化的自由？</p> <p>3、商業交易或合作是否自由？財產權是否安全無虞？公民是否擁有建立私人企業的權利？私營企業活動是否過度受官方宰制、軍警保護或系統犯罪所影響？</p> <p>4、是否擁有個人性的社會自由，諸如性別平等、私有財產權、遷徙的自由、居住的自由、婚姻選擇的自由、家庭規模自主的自由？</p> <p>5、機會平等是否存在，諸如免於剝削的自由，或在正當經濟賺取之過程中免於因對地主、雇主、聯盟領袖、官僚體制或其他種類的組織之過度依賴而遭貶抑壓榨？</p>
--	---

資料來源：

<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology2.htm>

<http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2002/methodology3.htm>

表 2-10 自由之家測量民主的列等標準

國家分類	政治權利等級 (1-7) / 公民自由等級 (1-7)
自由的	1—2.5
部分自由的	3—5.5
不自由的	5.5—7

資料來源：McColm, 1991：14；Karatnycky, 2002：102。（注意平均 5.5 的國家歸類為部分自由或不自由的，乃是依據原始分數在總等級中的概要分類）

「自由之家」從 1972 年開始評比，三十幾年來，台灣的自由程度經歷以下幾個重要階段：1972 年，台灣兩項分別為第六等、第五等，列為不自由國家。1976 年，「政治權利」升為五，「公民自由」不變，首度列名「部份自由國家」。爾後由於解除黨禁及報禁、開放赴大陸探親等，自由度逐漸上升。1990 年的兩項評比都晉升為三，仍屬「部份自由國家」。1996 年總統直選，使台灣首次躋身「自由國家」的行列，兩項指標都提高為第二等級。（Karatnycky, 1997b：584；參考李西潭，1997a：171；1997b：160-168；1999：55-56）2000 年政黨輪替後，台灣的「政治權利」突破性進步為最高的第一等，「公民自由」雖然仍為第二等級，但是卻成為台灣歷年來最佳的紀錄。2001 年則維持不變，仍舊是全球民主自由的國家之一。2002 年台灣的自由程度在公民自由方面的等級維持不變（依然是“2”）；但是在政治權利方面則從第一級略退到第二級，下降的原因被指為政府行政管理機構透明度的退化。³¹（Karatnycky, 2003：112）台灣自 1972 年至 2002 年的自由程度變化，自行整理製成表 2-11。

表 2-11 台灣自由程度狀況統計

年 度	政治權利	公民自由	自由等級	年 度	政治權利	公民自由	自由等級
1972-73	6	5	不自由	1988-89	5	3	部分自由
1973-74	6	5	不自由	1989-90	4	3	部分自由

³¹ 另外，據說導致台灣被降級的主要原因，可能是一連串的報社被搜索、報紙遭控告、記者被判刑等事件。參閱《中央日報》，民國 91 年 12 月 21 日，版 2。但是根據「自由之家」2002 年至 2003 年的自由年度調查正式報告中特別指出：台灣政治權利的評等由 1 降至 2，乃是由於評分單位調查方法改變之故。（相關調整內容的說明，可參考本論文結論的注釋 24 與附錄一之摘錄內容）

1974-75	6	5	不自由	1990-91	3	3	部分自由
1975-76	6	5	不自由	1991-92	5	5	部分自由
1976-77	5	5	部分自由	1992-93	3	3	部分自由
1977-78	5	4	部分自由	1993-94	4	4	部分自由
1978-79	5	4	部分自由	1994-95	3	3	部分自由
1979-80	5	5	部分自由	1995-96	3	3	部分自由
1980-81	5	6	部分自由	1996-97	2	2	自由
1981-82	5	5	部分自由	1997-98	2	2	自由
1982-83	5	5	部分自由	1998-99	2	2	自由
1983-84	5	5	部分自由	1999-00	2	2	自由
1984-85	5	5	部分自由	2000-01	1	2	自由
1985-86	5	5	部分自由	2001-02	1	2	自由
1986-87	5	5	部分自由	2002-03	2	2	自由
1987-88	5	4	部分自由				

資料來源：歷屆「自由之家」年度調查報告。

- 1、*Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties, 1988-89.*
- 2、*Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, 1990-91, 1991-92, 1992-93, 1993-94, 1994-95, 1995-96, 1996-97, 1997-98, 1998-99, 1999-2000, 2000-2001, 2001-2002.*
- 3、<http://www.freedomhouse.org>

貳、新聞自由調查

美國紐約「自由之家」自 1979 年就展開對於全球 187 個國家新聞媒體自由度的表現進行調查。³²在許多國家中，此調查結果皆被政府當局、學

³² 根據「自由之家」2002 新聞自由年度調查，檢視 2001 年世界各國新聞自由度的報告結果指出：儘管 911 的恐怖攻擊事件與接踵而來的恐怖行動戰爭對於傳播媒介產生多樣化的考驗，在 2001 年終時的新聞自由卻未受到損害並能夠擺脫困境。在現今的新聞自由調查中，全球 187 個國家中有高達 75 個列等為新聞自由的國家（40%），此為數眾多且高比例的水準，不但超越過去十年的任何時期，也比 2000 年的 72 個還來得更好；其中又有 61 個列等為新聞不自由的國家（33%），

術單位，以及新聞媒體所廣泛的運用；每個國家並依其容許新聞報導的控制程度，將媒體測定分類成三種等級：自由、部分自由、不自由。並用分數表示：0~30 為新聞自由國家；31~60 為新聞部分自由國家；61~100 為新聞不自由國家。至於評比的準則，正如同參照《Freedom in the World》（Freedom House 政治權利與公民自由的年度考察一般），此調查研究乃是根據既定的標準，針對並考慮下列每個人所獲得的資料：來自海外通訊者、工作人員旅行蒐集、國際參訪學者、人權組織的決定（包含新聞自由機構），與區域和地理政治學專家、政府專刊（包含美國聯邦政府的調查）的研究，以及國內外新聞媒體從業人員的報導。當然也必須承認個人對於文化差異、國家考量以及經濟發展可能限制新聞傳播專業的水準。（Karlekar, 2002：17）此外，《世界人權組織的普遍宣言》第十九條規定：「每個人享有意見與表達自由的權利；包括借助任何媒體並在受邊界限制的情形下，能夠追求、接收和傳送信息而沒有匱乏與不公平對待的自由。」所有的國家，從最民主的到最獨裁的國家，都須保證表態遵守服膺此聯合國的教條。（Ghali, 1997：346）不論在貧窮或富裕、多元種族和宗教文化的國家中，試圖尋找出真正衡量新聞自由的模式。

在調查方法方面，考慮以下三項因素：第一、適法環境（legal environment）——關心新聞傳播系統的結構，著重國家法律和行政裁定對於新聞媒體、廣播出版內容的影響。第二、政治效應（political influences）——衡量政治對於新聞媒體內容的影響，即使是在最民主的國家，政治權力都會設法操縱新聞報導，然而民主制度會產生抑制與平衡的機制，使國家支配新聞媒體的範圍縮到極小化；評價的範疇還包含來自執政當局對於新聞業者的脅迫，以及消息來源的不當檢查。第三、經濟壓迫（economic pressures）——檢驗經濟對於媒體內容的影響，包括來自政府資金、腐敗貪污的壓力，以及統治階層有選擇性的阻撓，或是有關媒體許可執照、新聞印刷配額和其他重要需求品的偏見；市場競爭對於個人私領域帶來負面的衝擊。（Karlekar, 2002：17-18）以下並進一步彙整列出表 2-12。

表 2-12 新聞自由評分內容

評分內容

這是自 1996 年以來最低的國家數比例；以及有 50 個被列等為部分新聞自由的國家（27%）。（Karlekar, 2002：5）

國 家	A	B	C	總 分*	等 級
	00	00	00	00	自由/部分自由/不自由

A=法律與規則對於新聞媒體內容的影響；評分 0~30
 B=政治壓迫與抑制對於新聞媒體內容的影響；評分 0~40
 C=經濟壓迫與抑制對於新聞媒體內容的影響；評分 0~30

評比範圍：自由 (F) 0~30；部分自由 (PF) 31~60；不自由 (NF) 61~100
 *：總分愈低表示新聞自由程度愈高；反之，總分愈高則新聞自由程度愈低。

資料來源：<http://www.freedomhouse.org/pfs2002/pfs2002.pdf>

台灣新聞自由的進展於 2001 年有重大突破的表現，其排名首度超越日本，並使得台灣媒體享有全亞洲最自由的環境（台灣的總分為 22 分，新聞自由的水準歷年來首度超越日本）。該年的調查評述如下：台灣法令依然規定禁止實際分裂國土的行為，此點准許警察檢查具有妨礙治安或叛亂性的出版品；³³侮辱、毀謗、中傷等刑事處罰仍然時有所聞，然而這些只是暫時性的，通常不會強行限制新聞雜誌業者。當允許政府可以任意扣押或禁止刊載含有叛亂、猥褻與妨害治安內容的出版法於 1999 年 1 月廢止實行時，使得台灣媒體享有亞洲最自由的環境。³⁴雖然大部分的廣播業者具有政治傾向，但仍有 100 個有線頻道以供運用；執政當局同意 65 家

³³ 刑法第一百條規定：意圖破壞國體，竊據國土，或以非法之方法變更國憲，顛覆政府，而以強暴或脅迫著手實行者，處七年以上有期徒刑；首謀者，處無期徒刑。預備犯前項之罪者，處六月以上、五年以下有期徒刑。相關法律規定參考：憲法第 2、4、14 條、集會遊行法、人民團體法，以及大法官第 445 號解釋。（資料來源：全國法規資料庫；<http://law.moj.gov.tw>）

³⁴ 出版法是 1930 年公布實施，歷經六次修正。1960 年時擴大行政機關權力，增列沒入、撤銷登記等行政處分，曾經引起國內報界反對。1998 年，當時新聞局長程建人認為，出版法已不合時宜，為維護新聞自由，保障人民權益，主動提出廢止出版法之議。當時行政院長蕭萬長亦曾說明，廢止出版法後，政府對出版品監督責任將減輕，媒體社會責任將相對加重。最後在 1999 年 1 月，立法院三讀通過廢除。（資料來源：中央日報/焦點透視；<http://www.cdn.com.Tw/daily/1999/01/13/text/880113cl.htm>）

廣播電台的設置。在 10 月份，調查局突然搜索報社辦公室和兩位編輯的住家以尋找出洩漏國家機密的文件。³⁵ (Guida, 2001: 36) 2002 年台灣新聞自由調查的程度又再次向上提昇，其評分內容為：A-8 分、B-6 分、C-7，總分 21，等級：自由（相較 2001 年的總評比分數，新聞自由的水平再次增高）。這般考察的結果，並非在評斷國家新聞媒體的責任，而是反映高的道德倫理價值；新聞媒體責任的議題常被冠上用來防衛免於政府的宰制，實際上不負責任的媒體會造成大眾的損害並削弱自身的可信度；許多例子告訴我們：政府假借新聞責任來控制媒體，只會使後果更加惡化；這也正是說明：此項調查報告反映出新聞報導流通的自由程度。該年的視察現況如下：兩位來自中國上海新華社的記者出現在台北，並從事長達一個月的專訪報導，充分反映出台灣新聞自由的廣泛。³⁶ 台灣陳水扁總統明白指示：媒體自由不應受到限制，沒有人會因意識型態的問題而被禁止進入台灣；法律仍舊嚴禁正式鼓吹變更國土的論調，警調單位能夠搜索認為妨礙秩序或煽動性的刊物；這些拘束常伴隨著侮辱、毀謗等處罰行為，卻並不會限制新聞雜誌業者的發展。(Karlekar, 2002: 48) 以下並列出表 2-13：亞洲地區七國 1994 年到 2002 年新聞自由的列等狀況。³⁷

³⁵ 台北地檢署偵辦國安局前出納組長劉冠軍上校洗錢案的洩密案，為追查中時晚報刊載劉案三名關鍵人筆錄的來源，承辦主任檢察官黃金祿昨天（2000 年 10 月 3 日）上午指揮檢警兵分三路，搜索中時晚報報社及綜合新聞中心主任宋朝欽、社會組組長廖嘯龍的住處；搜索結果是從中晚報社帶走一張稿單。（資料來源：聯合新聞網/每日話題；<http://issue.udn.com/DAILY/200209/090608.htm>）

³⁶ 2001 年 2 月 8 日，中國大陸首批赴台駐點採訪記者範麗青、陳斌華乘坐 CA101 航班離開北京，並於下午乘坐 CI101 航班從香港轉機赴台。晚上七時許，兩名新華社記者抵達台北桃園機場，進行為期一個月的駐台採訪歷程，開啟兩岸新聞交流的新頁；未來雙方能否更良性互動，朝向最終兩岸互設記者常駐，才是後續兩岸新聞交流的重點（範麗青，女，新華社高級記者，港台部副主任。1991 年 8 月曾和中國新聞社記者郭偉鋒一起赴台灣採訪“7.21”漁事中被扣的大陸漁民，成為海峽兩岸隔絕四十二年後第一批進入台灣島內的大陸記者。陳斌華，男，新華社港台部記者、編輯。曾參加“兩會”商談、辜汪會談、中葡澳門政權交接儀式等重大活動報道）。（資料來源：夜光新聞；<http://latelinews.Com/ll/fanti/1046726.shtml>）

³⁷ 在亞太地區方面，有 5 個國家列等為新聞自由的（21.7%）；有 5 個國家是部分新聞自由的（21.7%）；其餘 13 個國家則為新聞不自由的（56.5%）。台灣媒體環境不但被列等為自由的（評比分數為 21），而且是亞洲五個新聞自由國家之一（其他國家分別為，日本：17 分、菲律賓：30 分、泰國：30 分、南韓：30 分），程度僅次於日本，新聞自由的前景可謂相當突出與耀眼。（Karlekar, 2002: 6）

表 2-13 亞洲七國新聞自由的列等狀況統計

國/年	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
中國	89	83	83	83	81	81	80	80	80
日本	21	20	21	20	19	19	19	23	17 ↑
南韓	29	28	22	25	28	28	27	27	30 ↓
菲律賓	55	46	46	46	30	30	30	30	30
新加坡	60	65	61	66	66	66	66	68	68
泰國	54	49	31	34	31	30	30	29	30 ↓
台灣	29	30	30	28	25	25	21	22	21 ↑

資料來源：<http://www.freedomhouse.org/research/ratings.XLS>

最後，特別需要值得注意的是：測量世界各國的民主自由程度，沒有任何單一指標能夠涵蓋全面性廣泛的判準，各種研究技術或方法可能會有其限制與缺點。同理，「自由之家」所用的指標，有學者就提出下列七項的評述意見：(cf. Clarke and Foweraker ed., 2001：351-354)

- 第一、 在解釋上，大多數民主體制宣稱是自由民主，但尚沒有任何國家的政府建立在協和式或參與式民主的原則上。若將焦點放在自由民主的內在價值，就必須排除社會、經濟利益，於是乎就可能被認為有其缺陷與侷限，因為極端貧窮使得享有自由權利與保護變得不可能。
- 第二、 在指標上，自由民主的限定太過於狹隘，大體上的焦點放在：測量垂直式的負責與形式上的政治權利，藉由這樣的測量標準，西方先進工業國家皆獲得相當高或完美的分數。也因此沒有更精確和敏感的指標，使得第一世界一再重複接受對於他們政治品質這般高評價的判準。
- 第三、 在定義上，民主的指標實際上是不能測量負責性、政治權利或行政壓迫，因為這些價值單純地存在於無法精確量化的抽象概念。例如：負責性的測量指標是公平與自由的選舉，但是「公平」與「自由」兩個用語，往往是難以清楚界定的。
- 第四、 在範圍上，測量民主的指標尚停留在國家層級，忽視次國家領域的民主品質，而且民主品質亦不能考量未成年與殘障者所受到的對待。

- 第五、 在資料上，多數指標全然建立在狹窄的資料來源。例如：大多數的西方新聞資料來源為紐約時報。這些資料雖然非常地完整也有用，但是作為民主的指標則可能會產生系統性的偏差。
- 第六、 在誤差上，政治偏差的問題可能發生在「自由之家」的指標上。美國國務院與國際特赦組織皆被控訴有所偏差。「自由之家」對於個別國家，例如：對於波蘭或南非皆顯示特殊的偏差傾向。
- 第七、 在量尺上，用來標示自由、部分自由與不自由的平均分數，其評量標準通常留下無法證成的部分。而且測量的技術本身很有可能影響到評量的標準。