政治科學論叢／第四十二期／民國 98 年 12 月／頁 43～84

民主的脆弱性與鞏固：一個敗者同意的視角*

張傳賢**

摘　要

轉型期的新興民主國家往往受到來自反對勢力的挑戰，而無法持續維繫穩定的民主政體終告失敗，甚而解體並回歸威權統治。筆者發現傳統政治學研究習於從「多數」的角度觀察民主進程而存在著難以突破的盲點，且無法解決最爲迫切的民主鞏固問題。爲解決這些最根本的問題，筆者主張從「少數同意」的視角出發，針對新興民主國家在民主締造至鞏固的歷程中，指出最爲必要解決的課題：少數與多數的衝突。筆者認爲解決少數與多數之間的衝突達成民主鞏固的方法有四個：開放性的競爭環境、建立可爲少數接受的制度化官僚機制、擴大公共參與及尋求國際組織協助。

關鍵詞：民主鞏固、選舉式民主、少數同意、民主脆弱性、選舉合法性

---

* 筆者在此由衷感謝兩位匿名評論人針對本文所提供的批評、建議與指教。本文引用之調查研究資料主要來自於 (I) 第二波亞洲民主化調查研究計畫（Asian Barometer Survey），計畫主持人爲朱雲漢教授，與 (II) 2005 年至 2008 年『選舉與民主化調查』四年期研究規劃 (III)：民國九十七年立法委員選舉面訪計畫案（TEDS2008L）（NSC 96-2420-H-002-025）。多年期計畫總召集人爲黃紀教授，立委選舉面訪計畫主持人爲朱雲漢教授；詳細資料請參閱 TEDS 網頁：http://www.tedsnet.org。筆者感謝上述機構及人員提供資料協助，惟本文之內容由筆者自行負責。

** 中央研究院政治學研究所助研究員，E-mail: chang626@gate.sinica.edu.tw

收稿日期：98 年 5 月 25 日；通過日期：98 年 12 月 20 日

臺灣大學學術期刊資料庫

在冷戰時期結束後的第三波民主化浪潮衝擊下，民主政體終究戰勝威權體制並獲得了最後的勝利。然而對某些亞洲新興民主國家而言，擁抱民主過程並非平順。二〇〇六年九月十九日深夜，泰國皇家軍隊趁總理塔克辛・欽那瓦（Thaksin Shinawatra）出席聯合國大會之際發動軍事政變。政變領袖頌提（Sonthi Boonyaratglin）出兵奪取政權，終止憲法、解散國會並停止泰愛泰黨（Thai Rak Thai Party）政府內閣和憲法法庭的運作。大選於二〇〇七年十二月二十三日再次舉行，塔克辛後繼者沙馬・順達衛（Samak Sundaravej）領導更名後的人民力量黨（People's Power Party）再次贏得大選並取得近半數（233/480）的席次。隔年八月二十六日反對派人民民主聯盟（People's Alliance for Democracy）號召 10 萬群眾示威質疑選舉公正性及要求沙馬下台，並發生嚴重暴力衝突。九月九日沙馬因於法院判決違憲而下台，總理之位由副總理宋才・旺沙瓦（Somchai Wongsawat）繼任。宋才內閣上任甫不及三週，反對陣營的黃衫軍又進行大規模的示威遊行，抗議政府的修憲計畫與袒護因貪污遭起訴的前總理塔克辛，並進一步占領國會大廈。十二月二日泰國憲法法庭以選舉舞弊爲由，禁止宋才 5 年內不得從事政治活動，並解散人民力量黨等三個執政聯盟政黨後，下議院於五日舉行特別會議選出民主黨籍總理阿批實（Abhisit Vejjajiva）。被視爲塔克辛支持者的紅衫軍於二〇〇九年二月一日進行暴動，質疑阿批實以詐術取得政權，並要求政府在 15 天內下台。

無獨有偶的，蒙古於二〇〇八年六月二十九日行國會大選，前身爲共產黨的蒙古人民革命黨（Mongolian People's Revolutionary Party, MPRP）取得 60% 的席次（46/76)。選後，在野的民主黨鼓動約 6,000 多名群眾湧上首都烏蘭巴托（Ulaanbaatar）示威，指控執政黨選舉舞弊以取得政權。群眾縱火焚燒蒙古人民革命黨總部，並與警方爆發衝突。總統恩和巴雅（Nambaryn Ehkhbayar)於七月一日宣布全國進入緊急狀態並派重武裝軍警巡邏市區鎮壓示威群眾。即便是亞洲新興民主國家中最資深的菲律賓，自一九八六年民主轉型之後始終無法擺脫政變與暴動的威脅。據統計，總統阿羅約（Gloria Macapagal Arroyo）從二〇〇一年上台至今至少已經處理了大大小小計 200 多起軍事政變。除了軍事政變外，武裝暴動亦屢見不鮮。選舉結果揭曉後，因爲不滿選舉結果而導致的暴力攻擊事件頻傳。以二〇

臺灣大學學術期刊資料庫

○二年國會選舉爲例，共傳出 183 起暴力衝突，並造成 86 人喪生及 45 人受傷。

上述亞洲新興民主國家在民主化過程中所遭遇的挫折與動亂並非是特例。如將威權政體（authoritarian）與先進民主（advanced democracy）視爲光譜的兩端，政治學者發現民主化的進程與暴動或內戰發生的可能性呈現倒 U 型的關係。相較於處於兩個端點的政體，過渡性政權由於兼具威權與民主的特質，更容易面臨示威、動亂，甚而武裝暴動與內戰（de Nardo, 1985；Francisco, 1995；Muller and Weede, 1990；Hegre et al., 2001）。[1] 這些經驗性研究不但指出轉型期民主存在著脆弱性（fragility）更說明了民主鞏固（democratic consolidation）的重要性與必要性。

壹、民主與民主鞏固

一、民主鞏固的雙層意涵

從語義學來看，鞏固（consolidation）所代表的不但是從易碎、易變（volatility）轉變成爲堅固的過程，同時也表示具有恆久穩定的特色（Schedler, 1997）。換言之，民主鞏固所探討的不僅是從半民主政體（semi-democratic regime）如何成爲民主政體的過程，同時亦是討論當民主國家具備什麼樣條件時，民主擁護者無須再憂心威權體制復辟與民主解體（democratic breakdown）的可能（Diamond, 1999；Gasiorowski and Power, 1998；O'Donnell and Schmitter, 1986；O'Donnell, 1996；Przeworski, 1991；Rustow, 1970；Schedler, 1998；Weingast, 1997；Hanson, 2001）。自第三波民主化以降，針對這兩個核心問題的研究有如雨後春筍。許多政治學者將民主鞏固的基礎建立於政府經濟表現上，並認爲一旦建立民主制度之後，相較於富有的新興民主國家，貧窮的新興民主國家壽命較短（Przeworski et al., 1996；Przeworski and Limongi, 1997）。[2] 政治學者亦

[1] 除了內戰與暴動之外，Mansfield and Snyder (1995; 2002) 亦指出由於民族主義的鼓吹，新興民主國家容易與鄰國間發起戰爭。

[2] 亦有許多政治學者如 Olson (1982) 與 Huntington (1968) 主張過度的經濟發展將會導致

臺灣大學學術期刊資料庫

從制度面的設計來檢視民主鞏固的條件，諸如依法而治（rule of law）、人權與正當法律程序（due process of law）、對行政權力的監督與制衡、軍隊國家化、獨立的傳播媒體系統及市民社會團體（civil society）（Bratton, 1998）。Diamond (1994) 則視健全的市民社會爲民主鞏固的必要條件，並主張市民社會可以提供十種有利於民主鞏固的功能。[3] 除上述研究之外，Huntington (1991: 266-267) 從選舉競爭與政權轉移的角度提出了「兩次轉移」的測試方法（two-turnover test）：當初始選舉的獲勝者在隨後的選舉中被擊敗，而新的獲勝者又再度於選舉中失敗並交出政權時，可視爲民主臻於鞏固。Rose-Ackerman (2005) 則是從政策制訂過程是否對公眾負責的角度切入，認爲選舉並不足以做爲監督政府施政的機制。她主張民主鞏固的關鍵在於公共參與且監督政策形成過程，並認爲唯有政策制訂過程透明化並尋求整合公眾意見才能達到完整的民主。

二、民主研究的盲點

儘管民主鞏固的研究有如汗牛充棟，對於新興民主國家而言，幫助卻極爲有限。深究其原因則在於比較研究方法的問題。如前所述，民主鞏固牽涉了兩個層面：一方面爲民主已臻鞏固而排除威權復辟可能性的穩定狀態；另一方面則爲從民主轉型發展成爲民主鞏固的過程，意即爲從流動（fluidity）到鞏固（consolidation）的凝結過程。這兩個層面看似相同，但事實上存在高低位階之別。[4] 對於某些先進民主國家而言，在維繫了數百年的民主運作機制後，早已排除了威權復辟與民主解體的可能性，屬於

社會動亂與擾亂傳統社會結構與關係民主的不穩定，然而這些假設與經驗上的事實不符，詳見 Haggard and Kaufman (1995: 325-326)。

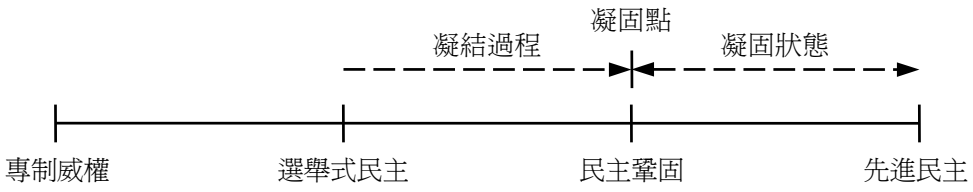
3　這十項功能包括：限制國家權力、補充政黨功能、爲少數族群提供管道、提供反對者參與及影響治理的管道、建立穩定的經濟基礎、訓練政治領袖、輔助民主建立（democracy-building）的過程、傳播新資訊、促成經濟改革及提昇對政府的課責（accountability）、民眾對政治的熱誠（responsiveness），並強化民主的正當性（legitimacy）。

4　以物理學上的「凝固」爲例，在常態下水凝結爲冰的條件爲攝氏 0 度，因此攝氏 0 度稱之爲水的「冰點」或是「凝固點」，亦即爲水凝固的充份條件。其餘附加條件如高度高於海拔 2,000 公尺、低於一個大氣壓、風速高於每小時 20 公尺與零下 10 度等條件同樣可以使水呈現凝固狀態，但卻不是使水凝固的充份條件。

臺灣大學學術期刊資料庫

民主鞏固第一層面的問題，亦屬於民主的高位概念。[5] 然而對於新興民主國家而言，最重要的是如何在民主發展過程當中，排除威權復辟與避免民主解體的可能性，亦即屬於第二層面的問題（Svolik, 2008: 153），爲民主發展的低位需求。當政治學者試圖從先進民主國家中（第一層面）尋求民主鞏固的共同特質，並提供甫自威權轉型的新興民主國家做爲民主發展過程中的建議時（第二層面），這些建議與目標對於後者當下經濟、社會與政治狀況往往遙不可及。舉例來說，依法而治、軍隊國家化、健全的市民社會、中立的傳播媒體對於民主鞏固的重要性當然不言可喻。然而這些連先進民主國家都不一定全數具備的政經社條件，對於許多新興民主國家更是窒礙難行。[6] Huntington 所主張的「兩次轉移」的確具有經驗與理論上的意義，然而這個檢測至少必須經過三次以上的和平選舉。許多新興民主國家非常可能在第二次選舉之前就面臨了民主解體（democratic breakdown）的危機。相對的，日本在戰後直至一九九五年才真正完成了所謂的兩次轉移，然而其民主體制卻早在此之前即已臻鞏固。

圖 1　民主發展過程



資料來源：作者自繪

經驗性研究爲新興民主國家所提供的幫助與建議亦同樣有限。以 Alvarez 等人研究一九五〇年至一九九〇年全球民主化國家的民主存續爲

[5] 從機率論與統計學的角度來說，比較適當的說法應是威權復辟的可能性極小。然而爲了使文章易於理解，請恕筆者以排除可能性來簡化後續理論論述。

[6] 舉例而言，即使日本民主發展已逾 50 年，其市民社會基礎一向十分薄弱。Putnam 在 Bowling Alone 一書中亦指出美國的市民社會功能亦逐漸衰退中。瑞士直至 1971 年才給與所有婦女投票權，在婦女人權與參政權上顯有不足之處。然而不會有學者主張這些國家民主未臻鞏固。

臺灣大學學術期刊資料庫

例，其中 62%以上的個案事實上是存續了 15 年以上的民主體制（Przeworski et al., 2000），Boix 與 Stokes (2003) 將觀察的時間延長爲從一八〇〇年代至一九九〇年代，但樣本中絕大多數也是較爲穩定的民主政體。不能否認先進民主國家的發展經驗絕對具有參考價值，然而疏於區分「鞏固而穩定」的先進民主國家與「追求穩定發展與避免威權復辟與民主解體」的新興民主國家，遽將前者的發展經驗與特色提供給後者，往往過於流於不切實際且無法了解真正導致民主鞏固的原因（Power and Gasiorowski, 1998）。舉例來說，誠然經濟發展與富裕對民主發展極爲重要，然而很明顯的以 6,055 美金做爲一個民主鞏固的經濟發展標竿，對於許多新興民主國家而言是相當高的標準（cf. Przeworski et al., 1996；Przeworski and Limongi, 1997；Przeworski et al., 2000；Boix and Stokes, 2003）。菲律賓從 1986 年民主化至今，其每人年平均生產總值也僅有 1,300 美金，而泰國則爲 3,065 美金，俄羅斯每人年平均生產總值亦只有 4,500 美金不到，更別說大多數的非洲新興民主國家每人年平均生產總值只有三位數。[7] 另一方面，若不及 6,055 美金，也不一定代表民主尚未鞏固。以南美洲民主國家中相當穩定的智利爲例，至二〇〇五年每人年平均生產總值也不過 5,865 美金。然而以自由之家指數（freedom house index）來看，自一九九〇年起至今，智利已持續維持了近 20 年的穩定民主體制。[8]

爲了避免研究結果受到大量來自先進民主國家的資料扭曲，晚近學者如 Svolik (2008) 利用統計方法特意區隔民主已臻鞏固的先進國家與面臨民主過渡期的新興民主國家。他發現經濟發展、總統制與軍事獨裁的歷史的確影響了民主政體的鞏固與否，然而這三個因素在新興民主國家面臨威權復辟與民主解體的威脅上卻沒有影響。同樣的，Wright (2008) 將研究對象侷限於新興民主國家後亦發現經濟發展對新興民主政體的存續時間不具顯著的影響力。這些研究皆證明了傳統比較民主政體研究在選樣時的疏失將導致研究結果上偏差。

---

7 上述統計資料以 2005 年爲準，資料來源 United Nation Statistics Division。

8 更遑論傳統跨國性研究以美金爲 GDP per capita 記價單位，而未考慮各地的物價水準。這樣的研究結果很難取得客觀上的普遍認同。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、尋找民主鞏固的「凝固點」：一個敗者同意的視角

綜言之，筆者認爲傳統研究對於民主鞏固與民主脆弱性研究的盲點，在於將民主鞏固視爲民主轉型的終點，羅列了如依法而治、注重人權與正當法律程序、對行政權力的監督與制衡、軍隊國家化、且具有獨立的傳播媒體系統、充份的公民參與政策機制及健全的市民社會團體做爲民主鞏固的必要條件（Bratton, 1998；Linz and Stepan, 1997）。這些研究一方面忽略了如果將民主鞏固視爲持續狀態，則並無終點可言。另一方面亦忽略「民主鞏固」一詞與「民主品質」無關，指涉的是民主得以穩定持續發展，而不致於面臨崩解的狀態。[9] 亦忽略新興民主國家正處於由邁向民主鞏固的凝結過程，需要明確、易達成且能使民主穩定發展的目標，而非遙不可及地以提高民主品質爲目標。

因此，本文視民主爲一發展過程，以 Collier 與 Levitsky (1997) 所建議的最小程序定義原則（minimum procedural definition），尋找民主鞏固的充份條件（sufficient conditions），亦即「凝固點」，做爲新興民主國家在邁向民主鞏固進程的關鍵。筆者從民主政體如何產生勝者與敗者的角度，以及敗者如何看待民主體制來區別民主與非民主，及民主鞏固與未臻鞏固的階段。並進一步利用亞洲民主化調查研究（Asian Barometer Survey, ABS）資料，實際檢視在日本、台灣、菲律賓、蒙古與泰國勝選與敗選支持者在政治態度上的差異。[10] 資料分析後發現，相較於日本與台灣，菲律賓、蒙古與泰國的受訪者對於選務機構與其代表長期選舉公平性十分欠

---

9 以義大利爲例，貪污腐敗自二戰之後就和政治劃上等號，然而該國的民主仍持續維持至今，未見潰決的可能。日本自前首相小泉下台後，自民黨歷屆首相支持度江河日下，麻生首相的支持度更僅有 9%，然而也不曾有人懷疑日本民主將趨於不穩定。

10 如本文所說如果民主爲一發展過程，長期觀察每個新興民主國家的發展的確有其必要性。然而，跨國性的民主化調查研究至今只完成第二波，有些國家因爲民主化的時間不長（如蒙古），甚至僅有一波資料。爲了補足資料上缺陷的遺憾，筆者以理論爲基礎，利用有限資料與比較研究的方法，來建立並證明敗者同意的重要性。的確，從經驗角度來看，以單次調查資料來論定民主已臻鞏固的確有所不足，然而如果同意「敗者同意」爲民主鞏固充份條件的前提，則利用一次調查資料爲基礎否定一個國家已臻民主鞏固卻已足夠。

臺灣大學學術期刊資料庫

缺，可能是造成其選後暴動迭起並影響民主鞏固的主要原因。這項發現也從經驗上支持筆者以敗者主觀上是否服從選舉機制的公平性做爲民主鞏固的關鍵。[11]

針對以上的分析，筆者在最後一章主張從開放選舉競爭，提供少數政黨與弱勢族群所認同的競爭機制與參與政治影響政策制訂與執行機會，並且減少選舉的零合性，才是邁向民主鞏固與解決政治紛爭的充份條件。

貳、敗者（Losers）與選舉競爭

一、敗者觀點與民主

儘管對民主的定義與所必備的條件莫衷一是，絕大多數政治學者皆同意「選舉」是民主政治共同特色與必要條件：經由定期選舉讓公民參與政治，影響政府形成與監督政府施政，並賦予民選政府合法性的權威。選舉結果左右了權力分配，[12] 以選票代替子彈與暴力（the substitution of ballots for bullets）（Dewey et al., 1993）來區分勝者與敗者，由勝者組成政府並制訂與執行政策。[13] 由於選舉必然產生勝者與敗者在權力分配上的不均，

[11] ABS 資料中還包括其他民主國家，如印尼，其勝選與敗選者對於近期大選公平性的滿意度分別爲（89% 比 86%），對中央政府信任度爲（72% 比 64%），對於中央選務機構的信任度則爲（68% 比 59%），顯示勝選敗選者對於選舉結果普遍的服膺。也因此該國選後暴力事件鮮少發生，而民主亦得以邁向鞏固，足以證明本人理論。在此由於對照組已有日本與台灣兩國，故不予討論。調查計畫中其他民主國家如韓國，則因資料不全而未納入本文討論範圍中。

[12] 以 Lasswell 的名言來說，戰爭與選舉的目的都在於決定由誰在何時以什麼方式取得什麼（who gets what, when, and how）（Lasswell, 1936）。

[13] 民主的定義爲多數決，然而這裡所指涉的勝者並非單純爲選舉結果上席次與得票分配的多數，而是就最終政府組成與權力分配的政黨或團體。易言之，即使在選票上無法取得絕對多數，然而因爲政治環境與意識型態上的分佈，席次上僅爲少數的政黨仍然在事實上可以形成爲國會多數支持的政府（勝者）。極端的例子爲 1997 年挪威的自由黨（Liberals）、基督教人民黨（Christian Peoples' Party）與中央黨（Center Party）組成的聯合政府。該政府雖然在國會只擁有 25%的席次（42/165），卻因爲意識型態上處於左派的工黨（Labor Party）與右派的保守黨（Conservative Party）之間而無法被取代。在歐洲多黨制的國家，有將近 10% 左右的政府屬於少數政府（Gallagher et al., 2006: 401）。

臺灣大學學術期刊資料庫

而勝者必欣然接受勝選結果，因此敗者對於選舉結果的反應成爲主導選舉衝突走向的重要因素。Riker (1983) 即明確指出「政治的動態完全掌握在敗者的手中，並由敗者決定是否繼續抗爭」。除了決定是否接受選舉結果或是繼續抗爭外，敗者也同時決定抗爭方式與衝突規模。因此 Anderson et al. (2007) 表示民主政治不唯需要藉由選舉產生競爭，也必須尋求迅速且和平解決選舉衝突的方法。而解決的方式即在於獲取敗者對於選舉結果的認同及政府合法性的支持。

選舉的目的雖是以選票代替子彈，但在新興民主國家引入選舉以取代威權的民主化過程中卻是暴動頻傳。深究其暴亂的原因，常是敗者不能接受選舉結果，並拒絕承認選舉賦予新政府的合法性。以泰國爲例，憲法一般視爲是塔克辛取得政權、集中權力，並鞏固其合法性的主要依據（Prasirtsuk, 2007）。而二〇〇六年頒提於十月國會大選前不到一個月發動政變、解散國會並停止選舉的主要原因，即是預期以塔克辛爲首的泰愛泰黨將再度利用選舉取得國會多數並掌握政權（Pye and Schaffar, 2008）。同樣的，晚近於蒙古和菲律賓所發生的動亂，亦主要是由於敗選者不接受選舉結果所造成。

儘管政治學者咸認爲敗者的政治意向及對選舉結果的認同與接受在新興民主國家的民主鞏固過程中十分重要，卻普遍忽略從敗者的角度來檢視其行爲對於民主政治的影響。深究其原因有二：其一，以往政治學者著重於研究選舉結果、政府形成過程、政策制訂過程與政策施行結果，並且從這些結果檢視政策與政府結構如何影響政治穩定。這些研究傾向以執政者的觀點，亦即多數的角度來分析。由於選舉的本質某種程度上即爲零合賽局（zero-sum game）與勝者全拿（winner-take-all）。如何形成穩定政府，執政者如何制訂政策，制訂什麼樣的政策，及如何執行政策直接影響了整個政治系統的產出與穩定，這些課題理所當然成爲政治學的研究對象（Anderson et al., 2007: 7）。然而過於強調從執政者的角度看政治的運行，無形中忽略了敗者對於民主發展的影響。

其二，行爲科學研究從微觀的角度出發，利用抽樣、問卷設計與實際訪問探求選民對於政治的態度、意向與感受，並進一步利用統計分析方式從歸納的角度理論化選民對於民主價值的回應與選民態度取向與政治選

臺灣大學學術期刊資料庫

擇之間的關係。然而統計學的大數法則使得分析結果往往與樣本中多數的現象相合，而參數主要亦詮釋樣本裡的常態，亦即爲支持勝者一方的政治態度與意向。少數或敗者的意見則常常被視爲模型無法解釋的誤差（disturbances or error terms）甚或是極端值（outliers）而忽略。

有鑑於敗者觀點對於新興民主國家在民主發展進程的重要性，筆者從選舉競爭與敗者同意的角度在威權體制（左）及先進民主（右）爲端點的光譜中，利用 Collier 與 Levitsky (1997) 所主張的最小程序定義法進一步將民主化過程細分爲選舉式民主（electoral democracy）與鞏固式民主（consolidated democracy）兩個階段，並探究其特色。

二、最小程序定義原則

第三波民主化不但帶動了新興民主國家興起，同時也爲政治學者帶來極大挑戰，尤其是如何界定並釐清民主化過程的各個階段。概念化（conceptualization）在政治學上與實際政治運作上有其必要性。以民主爲例，適當而清楚的定義不但便於界定民主政體的必要條件，同時區分民主與非民主政體。同樣的，民主鞏固的概念化亦成爲政治學界相當重要的課題，即：在具備什麼樣的政治條件下，民主才無需擔心解體的可能。過度泛濫的民主概念可能使得政治學出現形形色色的民主類型，但無益於民主研究。[14] 以致於即使距離第三波民主化開始已經超過四分之一個世紀，政治學者仍然對於民主的概念與定義莫衷一是（Diamond, 2002）。爲解決這個問題，Collier 與 Levitsky (1997) 提出最小程序定義原則，將民主發展視爲一個持續的過程，而主張加諸在民主之前的形容詞必須以最爲簡化的內涵定義民主發展過程中的必經階段。

最小程序定義原則的優點在於將民主視爲從專制威權到先進民主體制的連續過程。在該原則下，所有定義民主的方式不僅在於描述該民主類型

[14] 例如外援倚賴式新父權民主（aid-dependent neopatrimonial democracy）（Bierschenk et al., 2001）、軍事統治式民主（military-dominated democracy）（Head, 2008）與原生性民主（protodemocracy）（Colton, 2000）。筆者個人認爲政治學普遍且過度「具備形容詞的民主」（democracy with adjective）的現象其實就研究者而言並非「過度」概念化，而是「疏於」概念化的結果。

臺灣大學學術期刊資料庫

的特性，同時也決定該定義在民主演進過程中的位置。這些附加於民主的概念將專制威權至先進民主體制的過程切割成數個階段，並提供每個階段較爲明確的目標。以本文而言，筆者以「選舉式民主」做爲民主政體最基本的形式，用來區分「民主」與「非民主」政體，任何未滿足選舉式民主基本條件的政體都不能視爲民主政體。同樣的，「鞏固式民主」做爲向量上的第二個指標，用來區分「已鞏固」與「尚未鞏固」的民主體制。[15] 藉由將鞏固式民主定義爲「無虞威權復辟及民主崩解」的狀態，而進一步探求達到鞏固式民主的最基本條件。一旦清楚界定程序上的概念後，學者可著眼於該定義的周延化，也使得民主研究有共通的語言基礎與對話空間。[16]

三、從敗者觀點定義選舉式民主（Electoral Democracy）

大多數政治學者皆同意以「選舉」做爲民主最基本的必要條件，並從而區別民主與威權體制。從敗者觀點來看選舉至少具有兩層意義：在政治競爭層面，威權體制的特色在於執政（勝）者與在野（敗）者的角色極爲固定且極少產生輪替。即使執政者同意開放政治競爭，其競爭層面亦極爲有限。在野團體即便在競爭中獲勝，仍無法取代執政者而掌握政權。民主政治則經由定期選舉讓民眾檢視執政者的表現，並從而決定勝者（多數）

---

[15] 由於威權政體（authoritarian）與先進民主（advanced democracy）的定義較爲明確且不具爭議，亦並非本文所討論核心，爲了節省篇幅，本文不多加贅述。

[16] 最小程序定義原則的另一項優點在於藉由概念化民主演進過程而決定從專制威權到先進民主的階段性發展目標，同時也使政治學者便於關注民主發展中所面臨的問題。舉例來說，專制威權從無至有建立具備民主政體最基本條件的過程稱之爲「威權轉型」。從具備民主的基本條件到滿足鞏固式民主的必備條件的過程，稱之爲「民主鞏固」。從鞏固式民主進而到先進民主的過程可稱之爲「民主發展」。同樣的，學者亦可以觀察民主的衰退情形與原因。Schedler (1998) 指出民主有兩種死亡方式：猝死（sudden death）與緩死（slow death）。前者所代表的是從未臻鞏固的民主體制迅速回到專制威權的狀態，而新政權不再具備選舉式民主的基本條件，或稱之爲「威權復辟」（authoritarian reversal），參考 Svolik (2008)。而後者指涉的是雖然新興民主政權仍然維繫著民主的基本要件，然而漸漸衰退而使民主政體呈現高度不穩定而面臨崩解的狀況，或稱之爲「民主腐化」（democratic erosion），參考 Fish (2001)、Schedler (1998)。針對先進民主國家在民主治理上無法滿足民眾需求，但仍維繫著基本民主鞏固的形態而不致於威脅政權穩定，稱之爲「民主衰退」（democratic decline），參考 Marsh (2005)、Heidar and Saglie (2005)、Schedler (2001)。

臺灣大學學術期刊資料庫

與敗者（少數）。在選舉競爭中任何政黨、組織與團體皆享有參與政治競爭的權利。藉由選舉制度化的規範及全面開放政治競爭的場域，每位政治參與者享有勝選取得政權的機會，也都有可能成爲少數而落敗。其次，從政權移轉的層面來看，威權體制欠缺制度化的政權移轉機制，繼任者往往由執政者指定、世襲或是由執政黨中依世代交替原則推派，使得在威權體制下的執政／在野角色更爲固定而缺乏流動，在野者完全無法預期執政的可能。民主政體則以定期選舉做爲制度化的政權轉移機制。即便失敗者對選舉結果高度不滿，仍然可以預期在一定時間之後藉由改選重新挑戰執政者。質言之，從敗者觀點來看，民主政治的真義在於「藉由選舉過程使得民眾參與決定執政者的過程，並使各個政治團體成爲執政（多數）／在野（少數）的機率爲隨機而非固定」。

選舉對於民主的重要性不言可喻。然而什麼樣的選舉方能做爲民主的基礎條件仍存在極大爭議。Robert Dahl (1971) 主張多元體制（polyarchy），並強調民主除了必須具備公正、公開與具競爭性的選舉外，尚須具備集會結社自由與言論表達自由、多元的資訊管道與確保政策符合民眾偏好的政治制度、全民享有投票與競選公職的權利。[17] Joseph Schumpeter (1942) 則是從最小需求出發，主張民主是經由競爭性的選舉爭取民眾的支持。Dahl 所指出的條件對於民主政治的確相當重要，然而一方面不符合 Collier 與 Levitsky 所主張的「最小定義」原則，另一方面這些條件即便對許多先進民主國家(如日本、義大利、比利時……等）亦極爲嚴苛，並不適合做爲界定民主與非民主政體的低標。有鑑於選舉在政治競爭及政權轉移上使民眾得以參與決定執政者的過程，並且使執政（多數）／在野（少數）的機率爲隨機而非固定，筆者採納 Schumpeter 的定義，將「全面並具有競爭性的選舉」做爲民主政體的最低限度要求（Kirkpatrick, 1981；Vanhanen, 1990；Fukuyama, 1992）。唯有全面且具有競爭性的選舉，才有成爲定期且制度化的競爭機制重新決定敗者與勝者，並且使敗者有機會反敗爲勝。

[17] 在 Dahl 的多元體制基礎上，O'Donnell (1996) 又補了三項：民選公職人員必須不應受非民選者所控制與侷限、民選公職人員的任期應受保障、必須有無異議的領土而可清楚界定合格的投票人口。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、從敗者觀點定義鞏固式民主（Consolidated Democracy）

民主的基本條件在於客觀上具有全面且具有競爭性的選舉機制。這樣的機制卻不必然帶來預期的平和結果。政治學者發現新興民主國家之所以產生暴亂的原因，在於某種程度上具備民主最基本的要件：全面且具競爭性的選舉，並在客觀層面上提供權力制度化的基礎與政治參與的機會。然而在主觀層面，競爭者卻往往保留威權時期的思維與價值觀（Muller and Weede, 1990）。政治團體爲了達到勝選的目的，動員群眾支持成爲必要的工作。但在欠缺民主經驗與實際施政政績的情形下，促使各個政黨與政治團體以民族主義、階級意識或民粹主義（populism）等意識型態做爲動員群眾支持的基礎（Hegre et al., 2001: 33；Mansfield and Snyder, 2002: 303），而非以公共政策與政見做爲選舉競爭的主軸。再者，由於新興民主政治制度化程度不高，敗者主觀上對於選舉結果的不滿情緒常常轉化爲對制度化選舉機制公平性與執政者合法性的挑戰與質疑，進而鼓動支持者挑戰執政者與既有的民主體制。一旦過度激化的政治競爭結合敗者對於選舉結果的不滿，對於民主穩定造成更大的衝擊。文前所提到關於泰國、菲律賓及蒙古等國家的暴動都是類似情形。

有鑑於新興民主政體解體甚或造成威權復辟的原因，往往是勝者無法維繫客觀且公正的競爭環境並尊重敗選者，而敗者無法接受選舉結果所致。筆者認爲鞏固式民主所必須具備的條件，必須符合「使民主無虞於威權復辟與民主解體的威脅」與 Collier 與 Levitsky 的「最小程序定義原則」兩項基本要求。並進一步主張在具備全面且競爭性選舉的客觀條件爲前提下，民主鞏固的關鍵已不在於客觀的制度化條件，而在於競爭者對於已經制度化的選舉競爭的態度。當少數服從經由選舉所產生的合法性，或即使不滿選舉結果且質疑其公正性，仍循著制度化的民主程序尋求解決爭議，並排除以暴力或武裝政變取代政權的手段時，民主可謂臻於鞏固（Hegre et al, 2001）。[18]

---

[18] 這個觀點和 Huntington 所主張對於民主鞏固的兩次政權轉換測試若合符節（Huntington, 1991: 266-267）。兩次轉換意謂社會上主要的兩個政黨或政治團體至少都曾經淪爲少數黨一次，並且在敗選後坦然接受選舉結果，服膺制度化權威，使政權和平轉移。唯一的

臺灣大學學術期刊資料庫

這項主張有三項特色：其一，有別於傳統民主研究主張由執政者擔負鞏固民主的責任，筆者認爲該責任須課於所有政治競爭參與者。其理由在於民主體制下的選舉既然以全面性及競爭性爲必要條件，並提供所有公民參與政治競爭與表達政治意見的機會。因此舉凡政黨、政治組織、利益團體、軍隊乃至於個人，都可能成爲勝選或敗選陣營的支持者，自然必須擔負起鞏固民主的責任。[19] 第二，這項主張強調政治競爭者對於選舉制度的認同度與接受選舉結果的合法性，並認爲選舉爲唯一不可取代的制度性合法性權威來源，而排除以其他手段取得政權的合法性。[20] 最後，筆者強調政治競爭參與者認同選舉競爭的永久性（permanence），將民主存續與定期選舉競爭視爲「無限多期重複賽局」（infinitely repeated games）（Artale and Grüner, 2000，cf. Przeworski, 2005），並決定在每一次選舉時都以參與的方式來競逐政治權力。[21] 易言之，競爭者之所以接受選舉並放棄以暴力

差別在於 Huntington 的兩次轉換強調客觀上存在少數輪替的事實，而筆者所強調的少數主觀上對合法性威權的服從，並不以輪替爲必要。

19 舉例來說，政治學者咸認爲軍方的立場對於民主政治的鞏固的確非常重要，在拉丁美洲的民主發展過程中尤其是如此。軍方可能以軍事力量干涉政權，並利用影響選舉公平性來形成或支持選舉中的勝者，如阿根廷的裴隆（Juan Perón）。亦可能如果以軍事力量形成或支持選舉中的敗者，推翻經由選舉而產生的勝者，如泰國於 2006 年或是智利 1973 年的政變。在本文的定義下，軍方一旦干涉選舉公平性與政權取得與移轉，即使本身未曾參選，但仍屬於勝者側或是敗者側的支持者，當然也同樣影響民主的建立與鞏固。

20 在此定義下，即使是使用暴力，只要其目的並非在於取代執政者而取得政權，並不影響民主鞏固的現狀與進程。舉例來說，義大利的黑手黨（mafia）不但涉足軍火買賣、地下經濟、毒品與非法賭博事業，並進一步藉由參與選舉介入政治。1980 年代更從事政治暗殺並企圖影響選舉的公平性。然而由於其目的並不在於以暴力取代執政者，最多只能影響民主的「品質」，而不至於造成威權復辟與民主解體的可能性。在此定義下，西班牙北部巴斯克分離主義武裝團體艾塔（Euskadi Ta Askatasuna, ETA）與北愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army, IRA）雖然以民族主義爲號召，在政治上主張獨立，並使用暴力攻擊執政者所派出的軍隊與甚而暗殺警察與議員。然由於其目的並非全面取代執政者，而是達到區域獨立的目的，亦並不足以威脅民主鞏固。

21 將民主視爲「無限多期重複賽局」有其實質上的意義。在這個前提下，對於敗者而言，愈早期採取抗爭所得到的效益（payoff）會比後期採取抗爭來的大。因此，如果敗者在民主初期即決定服膺選舉結果的合法性，並放棄以暴動抗爭的方式來奪取政權，在所有條件與效益組合都不變的情形下，之後的選舉賽局中亦會採取參與的方式來競逐政

臺灣大學學術期刊資料庫

抗爭或是武裝衝突，並非是由於短期利益上的暫時性權宜之計，而是從長遠利益考量下的最適化選擇。

參、民主鞏固與亞洲新興民主國家

上一節筆者從敗者角度重新定義民主鞏固的討論，並從敗者（少數）的角度，強調選舉作爲政權輪替制度性合法性來源的重要性與意義。然而，如何從少數的角度，來檢視民主鞏固的程度，並且指出民主政治發展過程中的問題，是另一項重要的工作。本節中筆者首先以「信任感」做爲核心指標，檢視受訪者在選舉公平性，政府信賴度以及中央選務機構的信賴度上的評價（訪問題目詳見表 1 附註）。之所以選擇這三個問題的原因有二。首先，這三個題目都與民主的基本要素「選舉」直接相關。選舉的公平性直接影響對於選舉結果是否服膺自不待言，對於中央政府的信任則表示對經由選舉取得合法性權威的信賴。而人民對於中央選務機構的信任度則代表著負責舉辦選務的行政官僚是否信任。其次，受訪者在三個問題的回答更進一步反應選民對於短、中、長期制度性機制上的評估。如表一所示，選舉的公平性主要詢問受訪者對於最近一次選舉是否公平的看法。這項回答勢必受到受訪者在最近一次選舉時的個人經驗與選舉當時所發生的事件、新聞所影響，屬於短期評估而變異性大。有別於對選舉公平性的評估，對於中央政府的信任屬中期的評估。研究假設受訪者是依據來自新聞與報章雜誌上對於政府施政表現的報導及與親友之間的資訊，並結合個人生活上的體會而綜合出對於中央政府整體執政表現的評價。相較於最近一次選舉可能受到特殊事件影響與中央政府可能因爲政權輪替而更換，辦理選務機構的行政官僚由於在任期上受到保障而不致受政權輪替影響，人民對於選務機構的信任屬於長期以來對選舉公正性的評估。

除了民眾的支持度外，由於本文強調從「少數」角度檢視民主是否鞏固，筆者進一步依據受訪者回答在最近一次選舉時投票的對象，將其支持者區分爲「勝者」與「敗者」，並計算不同陣營的選民間對於上述三個問

權，是謂賽局上的均衡。

臺灣大學學術期刊資料庫

題的差距，亦即「勝選－敗選者的差異」（the winner-loser gap）（Anderson et al., 2007: ch4）。基於此分析結構，筆者將民主國家依其發展階段粗略區分爲三種類型：高品質先進民主國家、低品質民主鞏固國家與發展中民主國家，並分析在不同的民主發展階段，民眾對於上述短、中、長期選舉制度所形成的制度性權威的現象與特色（分析架構請見表 2）。

表 1　選民對於選舉公平性及政府可信度的評估

評估對象	評估內容	評估型態
最近一次選舉	單次選舉的公平性	短期
中央政府	中央政府的可信任程度	中期
選務機構	對於整體選舉公平性的評估	長期

*訪問題目：(1) 整體來說，你對最近這次選舉公平性與自由性的評估爲何？是非常公平？公平？不公平？還是非常不公平？(2) 請針對〔中央政府〕，告訴我你對它們的信任程度，是非常信任？信任？不信任？還是非常不信任？(3) 請針對〔中央選務機構〕，告訴我你對它們的信任程度，是非常信任？信任？不信任？還是非常不信任？

表 2　在不同程度的民主國家中，民眾對制度性權威信任感的變化

	高品質先進民主國家		低品質民主鞏固國家		民主發展中國家	
	民眾信任度	敗者與勝者差距	民眾信任度	敗者與勝者差距	民眾信任度	敗者與勝者差距
最近一期選舉公平性	高	小	隨著選舉制度化的程度而變		低	大
中央政府信任度	高	小	低	小	低	大
選務機構公正性	高	小	高	小	低	大

首先，筆者假設在治理品質高的先進民主國家，由於制度化的選舉已行之有年，且以維護選舉公平性與完成政權和平移轉爲施政要務，因此民眾對於大選公平性與政府的合法性權威皆有高度認同。支持者雖可能會因其支持對象落選而沮喪，但這些情緒並不致於形成對於選舉公正性與政府合法性的質疑。因此勝選與敗選支持者對於選舉公平性的信任度無太大差

臺灣大學學術期刊資料庫

距。同樣的，由於政府施政品質與選務機構制度化的程度都高，民眾對兩者的信任度與支持度亦不致於因選舉時所支持的陣營不同而有太大的差異。

相較於先進民主國家，低品質民主鞏固國家的民眾對大選公平性的態度主要受到選舉施行經歷的影響。在選舉已行之有年的國家，若無太大選舉爭議事件，人民普遍對於選舉公平性仍相當信賴，且不致於因爲支持陣營不同而有太大的差異。反之，若選舉經歷不長，則選民可能受到支持對象落選影響，在情緒上將敗選沮喪轉換爲對於政府合法性的質疑，使得勝選與敗選支持者對大選公正性的認同產生歧異。相較於對近期選舉公平性的質疑，低品質民主鞏固國家中，由於施政品質低落，因此選民對中央政府信任度亦低。而在勝選與敗選者對中央政府支持度的差異方面，雖然政府施政效能不佳，但是在政治制度化下，執政者政策無法明顯偏袒其支持者並刻意弱化反對勢力，因此即使勝選者亦能客觀批評政府施政，且不同陣營支持者在對中央政府評價上亦不致於有太大差異。最後，即使選民對大選公平性的認同度差異大，並普遍欠缺對中央政府的信任，但在低品質民主鞏固國家中，由於選舉機制已普遍被認爲是取得合法性權威的唯一合法途徑，民眾對於選務機關的信任度應高於對中央政府的信任。且勝選與敗選支持者的信任度差異不致於太大。

相較於前兩者不同程度的民主鞏固國家，在民主發展未臻鞏固的國家，由於選舉制度化的程度不高，民眾對於選舉公平性普遍存疑。尤其是落選的挫敗感可能使敗選支持者強烈質疑大選的公正性，更可能否定執政者經由勝選取得的合法性來源。因此在民主未臻鞏固的國家，無論是對於近期選舉公正性的評價，或是對於中央政府的信任度，不同陣營的支持者間存在極大的差異。再者，選民對於選務機關與其所代表的選舉制度公正性信任感亦極低。由於選務機關長期負責執行選務，選民對於其不信任意謂著長期以來累積對於整體選舉過程與結果的不滿。當選民對於選務機構的公正性質疑高於其對中央政府與對近期大選的不信任時，敗選者很容易因爲長期在選舉中落敗而放棄依循制度化選舉過程取得政權的策略，而進一步導致選舉暴動與民主政治的危機。

根據以上分析，筆者利用亞洲民主化研究調查資料（The Asian Barometer,

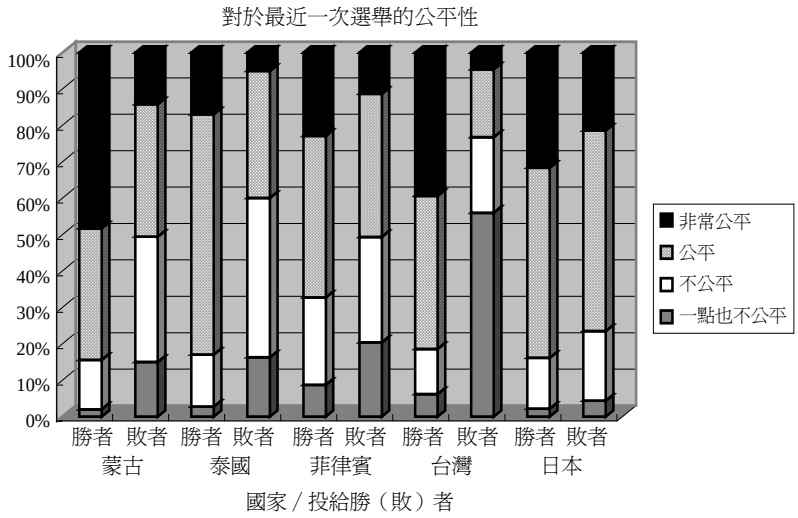
臺灣大學學術期刊資料庫

ABS），[22] 重新檢視亞洲新興民主國家日本、台灣、菲律賓、蒙古及泰國等五國人民對於近期大選的公平性及對政府與選務機構的信任度，並證明敗者長期以來在主觀上對於選舉機制的服從對於民主鞏固的重要性。圖 2 首先檢視日、台、菲、蒙、泰等五國受訪者對於最近一次選舉的公平性。如同 Anderson 等人觀察其他多數民主國家所得出的結論（Anderson et al., 2007: ch4），即使在民主發展超過 50 年並已臻鞏固的日本，相對於勝選支持者，敗選支持者較易質疑大選的公平性。然而由於選舉已經行之有年，且成爲一般人民所認同的制度性權威來源，因此人民不但對選舉公正性的信任度高（81%），且不同陣營的支持者差距亦不大（6%）。相較之下，在其他四個新興民主國家，支持敗選者的選民有將近半數認爲最近一次選舉是不公平的，而勝者對於選舉結果公平性的認同明顯比較高（高於 70%）。這說明敗選的確容易造成支持者對於選舉結果的不滿。而這些不滿除了可能來自於支持者在情緒上不能接受敗選的事實，並轉化爲對於選舉公平性的質疑，也有可能受到選舉時所發生的事件所影響。舉例來說，四個新興民主國家之中，以台灣二〇〇四總統大選敗選支持者對於選舉公正性的質疑度最高，有將近 75% 的受訪者認爲該次選舉並不公平，且其中更有超過三分之二的受訪者認爲該選舉非常不公平。這些強烈質疑主要是由於該次大選中陸續發生公投綁大選、三一九槍擊事件。然而，依據二〇〇八年台灣選舉與民主化調查研究的資料來看（圖 3），相較於勝選支持者有超過九成認同該年立委選舉的公平性，敗選者支持者雖對於選舉公平性較爲不滿，但同樣有超過六成的敗選支持者承認選舉的公平性。這些數據證明了前文所述，受訪者對於最近一次選舉公平性的看法是屬於短期性的評價且有較大的起伏。同時也顯示在沒有特殊事件發生下，不論勝者或是敗者，絕大多數的台灣民眾仍相當認同選舉的公平性。

[22] 亞洲民主化研究是利用面訪方式在亞洲地區各國調查大眾對於政治價值、民主與政府治理等意見。研究範圍包括了日本、蒙古、韓國、台灣、香港、中國、菲律賓、泰國、越南、柬埔寨及新加坡等 12 個東亞國家或地區。

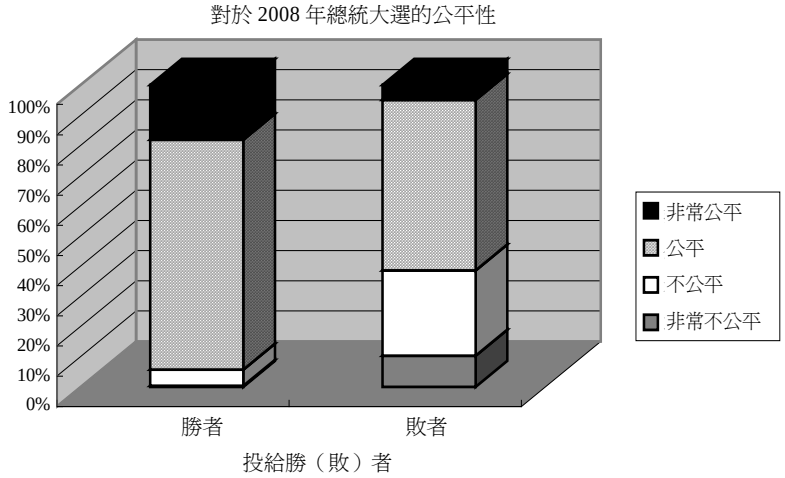
臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2　對於選舉公平性的評估



*　題　目：整體來說，你對最近這次選舉公平性與自由性的評估爲何？
**　樣本數：蒙古 1,017、菲律賓 871、台灣 955、泰國 978、日本 684。
***資料來源：亞洲民主化調查研究（Asian Barometer Survey, ABS）第二波資料（2009）。

圖 3　對於二〇〇八年台灣總統大選公平性的評估



*　題　目：整體而言，請問您認爲這次（2008）總統大選的過程公不公平？
**　樣本數：Panel（573），獨立樣本（1,351），共計 1,924。
***資料來源：台灣民主與選舉調查研究（Taiwan's Elections and Democracy Survey, TEDS）二〇〇八年總統選舉面訪案資料（TEDS2008P）。

臺灣大學學術期刊資料庫

其次，筆者檢視受訪者對於中央政府信任度與其投票對象之間的關係。人民對於中央政府的不信任可能來自於兩種原因：一是質疑其政權的原始合法性，亦即懷疑取得政權的依據。其次則是因爲政府施政表現不良而導致民眾的不信任。前者和選舉公正性息息相關，因此在勝選與敗選支持者間會有明顯的不同。勝選者明顯會較支持政權的合法性且信賴中央政府，反之敗選者則較不信任。而後者則與政府實際上施政表現有關，屬於事實的評估。當施政表現極差時，即便是當初選舉時所支持的對象，支持者仍然可能不信任其施政能力。易言之，勝選與敗選支持者在這個面向上對於政府信任與否的歧異較少。

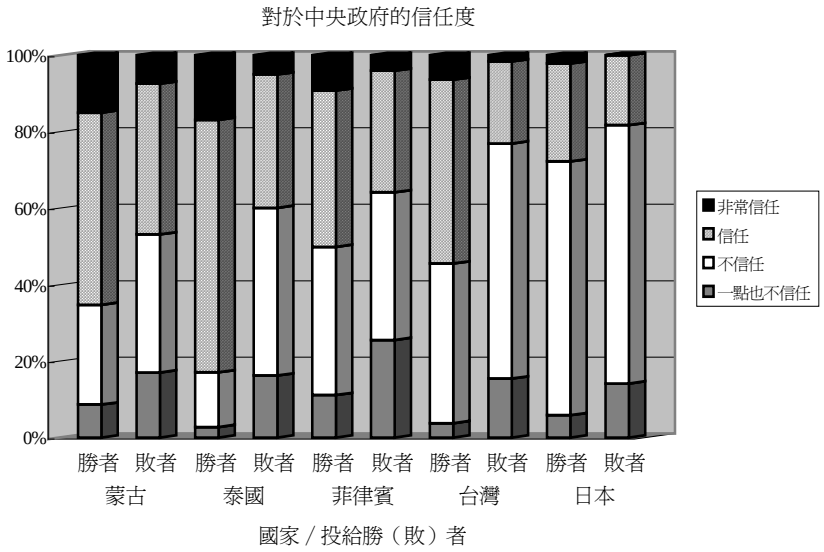
圖 4 顯示在日本與四個新興民主國家當中，以日本民眾對於政治的信任度最低，有超過 75% 的受訪者表示不信任自民黨與公民黨合組的政府。然而，這樣的不信任並非來自於主觀上對合法性的質疑，而是對政府施政能力的不滿。因此，我們同時可以發現有超過 70% 在大選時支持自民黨與公民黨的受訪者亦表示對於中央政府的不信任。

在其他四個新興民主國家中則以台灣的敗選支持者對中央政府的不信任度最高，有近四分之三勝選支持者不信任由民進黨組成的中央政府。民進黨政府之所以欠缺可信任度的原因，部份來自於對於總統大選正當性的質疑。但不可否認的，也有可能是來自於民進黨政府本身施政表現的評估，尤其是對經濟發展表現的不滿。因此雖然有超過 80% 的民進黨支持者承認選舉的公平性，但是仍有超過 40% 的支持者欠缺對民進黨政府的信任。這也表示勝選支持者仍然能客觀評價支持對象的施政表現，並且給予適當的評價。值得注意的是，雖然許多敗選支持者將選舉的不公平性延伸爲對於勝選民進黨政府的普遍不信任，但是強度已經下降許多。相較於超過 50% 的敗選支持者高度質疑民進黨執政的合法性基礎，只有 15% 的敗選支持者對於民進黨政府表示高度不信任。這說明了當從評價對象從短期的選舉公正性換到中期的中央政府信任度時，敗選支持者儘管仍不信任中央政府，但其態度已趨於溫和與保守。

然而，這樣的情形卻未見於蒙古、泰國以及菲律賓等三國。相反的，敗選支持者對於中央政府的信任度甚至低於其對於選舉公平性的評價。以泰國而言，只有 35% 左右的敗選支持者認爲二〇〇五年大選欠缺公平性，

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 4　對於中央政府的信任度



*　題　目：請針對〔中央政府〕，告訴我你對它們的信任程度，是非常信任？信任？不信任？還是非常不信任？

**　樣本數：蒙古 1,020、菲律賓 871、台灣 940、泰國 1,024、日本 700。

*** 資料來源：亞洲民主化調查研究（Asian Barometer Survey, ABS）第二波資料（2009）。

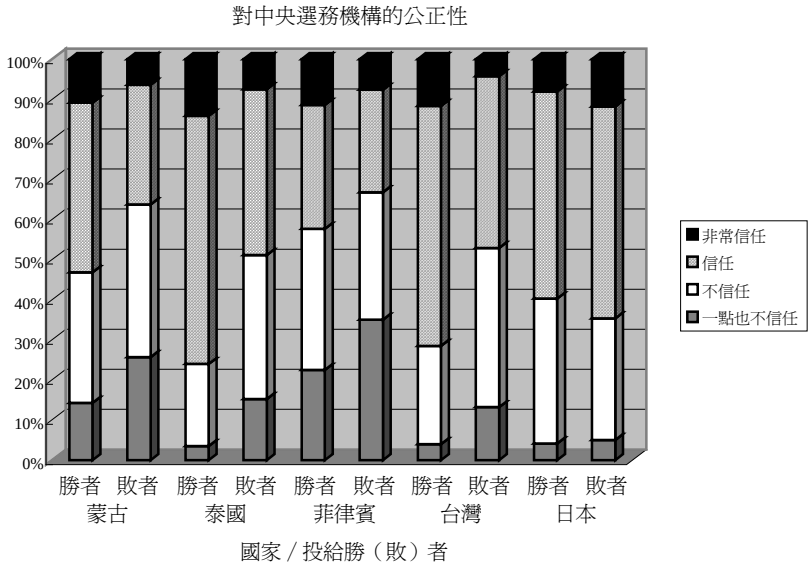
但是卻有近 60% 的敗選支持者不信任該次選舉所產生的中央政府。同樣在菲律賓有 45% 的敗選支持者質疑近期大選的公平性，亦有超過 60% 不信任中央政府。[23] 進一步從民眾對於選舉所賦予合法性權威的信任度來看，敗選支持者不但在「量」上有顯著的增加，在不滿的強度上亦呈現上升的趨勢。以菲律賓爲例，只有 15% 的敗選支持者高度質疑最近一次選舉的公平性，但是卻有 20% 以上的敗選者對中央政府抱持著高度不信任。在蒙古與泰國，敗選者也是類似的情形。這些現象顯示除了部份支持敗選者的選民將對於選舉的不公正評價延伸至對中央政府合法性權威的質疑外，仍有部份選民可能因爲其他如基本人權保障、經濟表現、社會福利、資源分配及公共政策的制訂與執行……等非選舉因素，產生對中央政府的不信任。

[23] 在蒙古亦是如此，45% 的敗選支持者質疑選舉的公平性，而有 50% 的敗選支持者不信任勝者所組成的中央政府。

臺灣大學學術期刊資料庫

筆者進一步利用受訪者是否信任選務機構的回應來評估長期的選舉公平性。以先進民主國家日本爲例，儘管自民黨長期執政，但自二次戰後舉辦國會普選至今已逾 60 年。圖 5 顯示不論勝者與敗者，皆有近 70% 的選民認同中央選務機構的公正性。[24] 相較之下，在新興民主國家中較爲穩定的台灣，雖然勝選與敗選支持者在對於選務機關公平性上的評估仍然有明確的差異，但是相較於敗選支持者對於選舉公平性及中央政府信任度上的質疑，其對於選務機關的支持明顯較高且態度亦更趨於溫和。有別於 70% 的敗選支持者不信任中央政府，只有 50% 表示不信任選務機構，而表示高度不信任的敗選支持者僅有 10%。[25] 這些數據顯示對於敗選支持者而

圖 5　對於中央選務機構的信任度



*　題　目：請針對〔中央選務機構〕，告訴我你對它們的信任程度，是非常信任？信任？不信任？還是非常不信任？

**　樣本數：蒙古 1,001、菲律賓 887、台灣 934、泰國 978、日本 692。

***資料來源：亞洲民主化調查研究（Asian Barometer Survey, ABS）第二波資料（2009）。

---

[24] 圖 5 顯示勝者對於選務機構公平性的評估甚至略低於敗者，唯經卡方分析結果並不顯著（Pearson χ^2=4.4821，df=3，p=0.214，N=692）。

[25] 當然，對於選務機構的不信任亦可能受到 2004 年總統大選期間槍擊案與公投綁大選等短期因素的影響，因此實際上長期來看，對於選務機構的公正性評估極可能略高於此。

臺灣大學學術期刊資料庫

言，選務機構所代表的長期選舉公平性仍高於中央政府的可信賴度。

其他三個新興民主國家中，敗選支持者對於選務機構的不信任顯示長期以來選舉公平性受到民眾強烈質疑。不論是菲律賓、蒙古或是泰國，都有近 50% 的敗選支持者不信任選務機構，其中菲律賓更有超過 30% 的敗選支持者表示對選務機構的高度不信任。

以上的討論可歸結出幾點：首先，敗選支持者在評估中央政府的不信任度時，「質」可能與「量」同樣重要。易言之，敗者普遍對於政府的不信任並不一定影響民主鞏固，關鍵在於評價的依據是來自於對於政府實際施政表現的評量，抑或是質疑其合法性基礎。以日本爲例，當勝選與敗選支持者對於政府的評價差異不大，且對於中央政府來自選舉的合法性基礎皆表支持時，表示支持者傾向以政府實際施政表現而非意識型態上的支持或反對。在台灣，雖然二〇〇四總統大選的爭議使得政府來自選舉的合法性基礎受到來自泛藍支持者的高度質疑，然而在討論到中央政府的可信賴度時，不僅勝選的泛綠支持者能依據民進黨政府實際施政表現給與適當的負面評價，多數的敗選支持者在不信任的強度上亦務實且收斂許多。

其次，比較受訪者對於最近一次選舉公平性的評價及對於選務機構的信任度亦提供相當豐富的資訊。以日本爲例，不論敗選或是勝選支持者對於選務機構的公正性與選舉公平性皆有相當高的認同，表示選舉已被普遍視爲政府合法性權威的來源。相對而言，台灣 2004 總統大選的爭議使得泛藍支持者高度懷疑該次選舉的公平性。即便如此，泛藍支持者對於選務機構的信任度仍高於對總統大選公平性的認同，且不信任的強度亦趨緩許多。換言之，即使對於近期大選公平性高度不滿，從選舉長期公正性來看，仍有半數的敗選支持者選擇信任選務機構的公正，這不啻是台灣民主政治邁向鞏固的一大進步。相對而言，蒙古、菲律賓及泰國三國與台灣呈現相反的現象。在三個新興民主國家中，敗選支持者對於選務機構的信賴度皆遠低於對近期選舉公平性的評估。即使近期選舉的公平性獲得認同，仍有大多數敗選支持者高度不信任選務機構。在選務機構所代表的長期選舉公正性受質疑的情形下，選舉反而可能成爲造成勝選支持者與敗選支持者相互對立的導火線。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、從選舉到鞏固（From Elections to Consolidation）

綜上所述，由威權至民主政體的關鍵在於客觀上存在全面並且具有競爭性的選舉機制；而由民主轉型至民主鞏固的關鍵則在於政治競爭者，尤其是敗選者（少數）及其支持群眾主觀上對於選舉制度合法性的尊重與服膺。從上節的分析中我們可以發現，新興民主國家在邁向民主鞏固的過程中所面臨的最大問題，並不在於品質的低落，而在敗選者對於政府經由選舉所取得的合法性權威與選務機構所代表的長期選舉公正性欠缺認同。更甚者，執政者在取得政權後的作爲及選務機構在辦理選舉時的過程不但沒有舒緩敗選者因落選感到的沮喪與不滿情緒，並使其進而認同制度化的合法性權威，反而使得這些不滿持續累積而成爲邁向民主鞏固過程中的阻力。

因此，有別於以往民主研究強調提昇民主治理的品質與選民對於政府的滿意度，筆者認爲民主鞏固的關鍵在於導入選舉機制後，如何爭取政治競爭者普遍接受選舉制度的合法性，並且放棄以武裝衝突、內戰、政變或是暴力抗爭的方式來取代執政者。由於新興民主常常僅具備部份民主的條件，如有限的投票權、對政治競爭不公平的選舉、欠缺組織化的政黨系統、腐敗的官僚體系與部份獨佔的大眾媒體……等特色，這些使得新興民主的發展過程往往崎嶇難行。筆者結合上一節的分析，主張以維繫選舉競爭公平與公眾參與減少選舉零合性爲原則，消弭敗選者因落選產生的挫折感與不滿，並同時強化其對於制度化權威的認同。據此，筆者提出開放選舉競爭、提昇官僚系統的自主性與獨立性爲奠定民主鞏固的必要條件。而提供少數政黨與族群所同意的競爭機制與參與政治影響政策制訂與執行機會，並且減少選舉的零合性、由國際組織居中協調境內衝突等方式則可以減少並迅速消弭來自少數團體的抗爭，而使民主更加穩定而邁向鞏固。

一、開放選舉競爭

如前文所述，民主的基本要件在於全面且具有競爭性的選舉。而選舉

臺灣大學學術期刊資料庫

的目的不但在於提供人民經常性檢驗政府並重新決定孰勝孰敗的機會，政治競爭的場域更直接決定了民主化的程度及在野者是否有可能藉由選舉的過程取得政權。然而，民主穩定與選舉競爭程度之間的關係究竟是正相關抑或是負相關，一直是政治學界上值得爭論的課題。Dahl 在《多元體制》一書中，以英國與瑞典爲例，主張民主化初期有限度漸進開放政治競爭，而隨著容許更多的社會團體參與選舉競爭，逐漸將已被少數菁英所遵循已久的民主規則與習慣普及化。不可諱言的，遽然開放選舉競爭對於民主發展與政權穩定亦存在不小風險。Mansfield 與 Snyder (2002: 299) 即指出民主轉型的過程中容易興起好戰型民族主義（belligerent nationalism），其原因有二：一方面在欠缺有效率的政治制度下，政治領袖利用民族主義的訴求做爲動員群眾集體行動的基礎。另一方面，威權解體之後，以往從威權核心與戰爭中取得利益者爲了鞏固其地位，以民族主義號召群眾，並指控政府以民主之名，行獨裁之實。易言之，對新興民主國家而言，不論執政者或是在野者，都有可能在選舉時以意識型態來動員群眾，造成社會動亂。即使將 Dahl 的理論套用在晚近東亞新興民主化國家間的民主發展過程，同樣可以發現漸進式民主的韓國、台灣不論是在經濟發展、社會多元化以及民主發展上的穩定表現，都遠遠優於在民主化初期即全面開放政治競爭的菲律賓。

然而，這樣的經驗性推論存在著極大的問題。以美國與瑞士爲例，早在開放非裔與婦女投票權之前，更廣泛的民主價值早已內化並爲人權團體與社會團體所認同並追求。這說明了開放投票權並不是唯一傳播民主價值與建構對民主政治的支持與認同的唯一方式。如果尚有其他方式可以將民主的價值與規範內化成爲人民的民主素養，則無須擔憂遽然開放選舉將影響民主穩定。再者，Dahl 的理論事實上存在著內在邏輯上的矛盾。如果同意民主至少必須具備全面且具競爭性的選舉，則 Dahl 的主張事實上是以反民主的漸進式開放方式來達到全面民主的目的。而關鍵則在於如何讓當初在有限民主下取得政權的政治菁英願意將自身已享有的權力釋出，並與更多的人分享與稀釋?新加坡的人民行動黨自一九五九年以來所建立的軟性威權政體就是一個極佳的例證。最後，漸進式的開放選舉競爭意謂在民主化的初期，執政者必須壓抑在野對於全面開放選舉競爭。然而在部份開

臺灣大學學術期刊資料庫

放時期過度鎮壓在野對於民主的要求，卻極可能會爲日後全面開放政治競爭後埋下劇烈衝突的種子。

爲理解政治競爭與民主鞏固之間的關係，有別於以往研究中摻雜了許多的先進民主國家而影響分析結果，Wright (2008) 將研究對象侷限於新興民主國家。他發現當控制其他變數的情形下，民主初期選舉競爭開放程度愈高，該民主存續的時間愈長，且愈不容易發生戰爭。Wright 的發現正足以佐證少數同意對於民主鞏固的重要性。從理性選擇的角度來看，少數發動暴動與政變原因在於發動暴動與政變所得到的效益大於依循體制內規範進行政治競爭的效益。易言之，如果選舉競爭程度客觀上可提供在野陣營經由選舉取得政權的機會，則利用戰爭或是武裝衝突的方式來奪取政權的可能性就會減低。相反的，如果在野陣營意識到選舉競爭開放的程度極小，客觀上並不存在政權轉移的可能性，此時在野陣營較可能傾向以武裝暴動或是政變的方式來取代執政者（Azam, 1995；Collier and Hoeffler, 2000；Doyle and Sambanis, 2000；Hirschleifer, 1987；Mason and Fett, 1996）。

開放選舉競爭的另一個目的在於經由選舉過程將民主素養與價值社會化。選舉雖非政治社會化的唯一途徑，但確實有助於使政治參與者將民主規則與規範內化，並經由實際參與選舉競爭和已經內化的民主價值結合而成爲政治生活的一部份經驗。這些民主經驗在客觀上而言，有助於個人接受民主體制與制度化的權威。全面開放選舉競爭不但有助於建立並鞏固執政者經由選舉取得的合法性，同時藉由更多人的政治參與而使民主價值的政治社會化過程更爲普及，亦提昇敗者對於選舉競爭的認同度。[26]

最後，在民主發展的過程中，政策的制訂與施政的品質必須受到來自反對黨與民間的監督（Rose-Ackerman, 2005）。在欠缺參與政治的權利及對政府形成、政策制訂與政策施行的影響力下，人民很難會對政治產生興趣並且監督政府施政。因此藉由全面性開放選舉競爭是讓人民參與並且培養對於政治興趣是構成市民社會並對政府施政造成壓力的必要條件之一。

---

[26] 唯全面開放政治競爭下，過度激化的意識型態與民粹主義仍可能使得民主體制面臨嚴重的政治衝突並陷入崩解危機（如巴西、波士尼亞、塞爾維亞與南斯拉夫）（Weyland, 2005；Berglund et al., 2004: Ch.2）。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、選舉公平性、官僚獨立與制度化

全面且具有競爭性的選舉是民主政體的必備要件，然而競爭性的選舉並不必然公正、公平且公開。選舉的公正、公平與公開直接影響政治參與者主觀上對於選舉機制的認同與服從。當在野者認爲選舉結果並不會公正反應民意，且無法藉由選舉機制達到取得政權的機會時，對於選舉結果的不滿與挫敗感容易與質疑選舉的正當性結合，並從而形成暴動與推翻政府的動力，進而影響民主政體的穩定。易言之，如何維持選舉的公正、公平與公開成爲執政者邁向民主鞏固相當重要的課題（Huntington, 1991: 7）。如前節所述，在泰國、蒙古與菲律賓等新興民主國家敗選者所引發的動亂爲例，主要即是質疑制度性權威與選舉的公平性所造成。

然而什麼樣的選舉競爭才具備公平與公正的特性？從狹義的選舉過程角度來看，選務機關必須具備普遍可認同的公平性、合格的候選人能自由的參與選舉競爭、選民投票依憑個人偏好，不受外力影響（Diamond, 2002）。廣義地將選舉競爭同時也納入考量時，公平的選舉競爭還包括了資訊與媒體的中立以及政治資源分配的公共性。公平的選舉競爭有賴制度化的制度設計與政治環境，而欠缺這兩項要素正是新興民主國家的普遍特色之一。姑且不論立法技術以及制度化的經驗上的不足，即便在法規上可以完全援引先進民主國家的先例，在政策執行上仍然需要政治行爲人的自律。然而低制度化的政治環境與缺乏中立的官僚系統提供了政黨與政客尋租（rent-seeking）活動的溫床。[27]

官僚體系在民主政治中的重要性不容置疑，執政者雖可能因爲選舉失敗而輪替，但官僚有法定任免程序上的保障。政策雖然由執政者所制訂，然而政策與法律往往是屬於全國性適用，無法鉅細靡遺規範因地制宜的細節。再者，爲了維持政策執行時的彈性，立法者通常僅規範原則與程序，在執行政策與分配資源的細節部份有賴技術官僚對法律與政策的詮釋與裁量。由於官僚體系掌握著政策過程末端執行與資源分配的權力，爲了取

[27] 尋租所指涉的定義是利用政治權力來干涉公共資源的分配。Stokes (2001: 79) 指出尋租模式通常有四種：(1) 尋求個人財富的取得與累積、(2) 補貼先前選舉或是未來選舉的花費、(3) 節省金錢、財貨或是勞務上開支及 (4) 尋求意識型態上的順從或是私人偏好。

臺灣大學學術期刊資料庫

得選舉時的優勢，往往成爲政黨或是政治人物尋租時拉攏的對象。一旦技術官僚在政治資源的分配上失去了自主性與獨立性而受到政黨控制，就容易產生待從主義（clientelism）與政治腐敗的現象，進而影響選舉的公正與公平。一般行政官僚的獨立性對於選舉公平性尚具有如此顯著的影響力，選務機關工作人員是否能保持中立並維護公正的選舉結果自然更形重要。

Shefter (1994) 的供給面理論即是從官僚體系獨立性的角度來探討侍從主義與政治腐敗產生的原因。官僚掌握了政策末端執行與資源分配的權力，而這些資源究係是用於不特定的公共利益，抑或是轉化爲政治恩賜（patronage）而集中於少數私人手中，政黨或是議員是否能以建立侍從結構做爲選舉策略，完全取決於政治恩賜的可得性。他進一步認爲政治資源是否會轉化爲政治恩賜，取決於官僚體系在執行政策與分配資源時，是否能無視於政黨與議員的政治權力介入而維持其獨立與自主。由於官僚的任免、升遷、降職、考核、考績與勳獎都可能受到來自政治壓力的影響，Shefter認爲官僚體系的獨立自主性如果建立於政黨體系之前，則無論政黨如何替換，官僚都有能力拒絕政治介入。相反的，如果官僚體系建立在政黨體系之後，政黨或政治人物就有可能因爲選舉競爭的需要將官僚納入收編的對象。

建立官僚獨立自主性的基本要件在於官僚體系的法制化。當官僚的升遷、任免、降職、考核、考績與勳獎受到法律保障後，政黨較難以介入。然而，新興民主國家官僚體系法制化的過程甚爲坎坷。表 3 列出新興民主（後共產時期）國家民主化與建立官僚法制化的時間差距，並說明了新興民主國家在建立官僚獨立性上的困境。除了匈牙利與波羅地海三小國在民主化之後迅速建立起法制化的官僚系統，其他國家的官僚體系法制化的過程延宕了相當久的時間。更甚者，波蘭雖然在一九九六年通過了公務人員法，但是遲至一九九九年才正式施行（Goetz, 2001: 1035-36）。官僚系統欠缺法制化的最主要原因有三：首先，從客觀來說，由於威權解體後百廢待舉，官僚體系的法制化並不在執政者施政名單的前段。其次，從主觀層面來看，執政者亦可能希望藉由拖延官僚體系法制化的時間，在官僚仍未建立獨立性與自主性之前先取得一定程度的政治優勢，以利往後選舉競

臺灣大學學術期刊資料庫

爭。最後，由於官僚體系掌握了政策末端資源分配的權力，在未制度化的新興民主國家中，很可能影響各個政黨未來在政治競爭上的優劣勢。因此官僚體系的法制化勢必成爲爭議性話題，也因此拖延法案通過與官僚體系法制化的時間。

表 3　後共國家公務系統制度化的年份與民主化的年份

國　　家	匈牙利	波羅地海三小國	波　蘭	保加利亞	捷　克
民主化的年份	1988	1991	1988	1990	1993
公務人員法施行年份	1992	Mid 1990s	1996	1999	2002

資料來源：Goetz (2001: 1035-1036).

三、少數參與及共識型民主（Consensus Democracy）

選舉競爭的本質是零合賽局，亦即勝者所贏得的即爲敗者所失去的。零合賽局的特色在於不存在純策略納許均衡（pure strategy Nash equilibrium）（Osborne, 2004: 366；Shubik, 1985: 222-224）。換言之，賽局的零合性說明了政治競爭的高度不穩定並預言了競爭者間的持續對抗。從敗者的角度來看，如果一旦敗選即完全喪失對決策的影響力，再加上預期於下次選舉中獲勝的機率又極小的情形下，很容易選擇體制外的非民主方式，藉由訴求支持者走上街頭甚而造成暴亂來影響政局穩定。

然而，選舉只是民主政治下取得權力的方式與過程，其零合性並不代表民主政治的零合性。執政者可以在政策制訂時儘可能避免以表決方式，而藉由政治協商與公共參與的方式來消弭政治競爭的零合性，並且藉由提供少數參與決策的機會來增加其對民主體制的政治認同，並消弭多數與少數之間的抗爭。Liphart 所主張的協合式民主（consociational democracy）（Lijphart, 1969）或共識型民主（consensus democracy）（Lijphart, 1999）即爲政治協商的模式。這兩種的協商式民主機制所強調的是權力分享（power sharing）的概念（Lijphart, 2008）。Lijphart 認爲政治協商與權力分享的概念在極度分裂的國家尤其重要。以其在 1996 年對於印度的分析

臺灣大學學術期刊資料庫

爲例，印度社會因爲宗教、種族、社會階級（種姓制度）與語言的隔閡，導致社會高度的分裂。由於制度設計，包括大聯合政府（grand coalition）、文化自治（cultural autonomy）、比例性（proportionality）與少數否決（minority veto）等權力分享與自治的機制，印度政府成功地在獨立後凝聚各個族群對於民主制度合法性的共識，並減少不同團體與族群間的紛爭與衝突（Lijphart, 1996）。[28]

除了共識型民主的政治參與方式，公共參與（public participation）亦是民主政治中藉由將社會上的少數或是弱勢團體納入決策考量過程時的機制之一。藉由擴大公共參與決策過程的方式，一方面能從社會層面的觀點提供立法者更豐富的立法資訊，以增加立法的專業性與品質。另一方面藉由參與的過程也凝聚參與者對於民主制度的共識與支持。公共參與則有三種不同的形式：第一種稱之新統合主義（neocorporatism）或是社會對話（social dialogue）。根據 Philippe Schmitter 與 Gerhard Lehmbruch (1979) 的定義，新統合主義是由資本家、政府與工會三方所組合的協商機制。該機制所協定的議題包括使生產與所得平均分配於社會大眾及協商在經濟蕭條與通膨時期的薪資限制，及勞工市場政策，如最低工資、工作時數及加班費。這個機制一般而言並不具法律拘束力，但實際上政府承諾遵守三方協定的決議（Rose-Ackerman, 2005: 127-128）。第二種公共參與的型式爲法定對話（civil dialogue）。和社會對話不同之處在於法定對話並不只侷限於經濟議題，而參與的對象也不僅包括工、商會與資本團體，其他像是農、礦、漁、牧等較欠缺組織的團體亦可藉由法定對話的形式來參與決策。參與的人是以常設委員會的方式組成，並以專家或是特殊利益團體代表的身份參與決策。然而對於政策僅具有建議的權力，最終決定權還是在政府手中（Rose-Ackerman, 2005: 128；Kingwell, 1995；Armstrong, 2002）。最後一種型式的公共參與不具有常設性的組織，政府也沒有設定由特定組織參與。決議效力對政府不具有拘束力，僅以提供資訊爲主。在法律的規範下，政府可視政策性質、政治環境的變化與利益團體的組織規模，彈性運

[28] Lijphart 亦指出印度的權力分享模式在 1960 年代之後由於群眾動員的程度擴大而較不普及，進而造成組織間的互相仇視與暴動（Lijphart, 1996）。

臺灣大學學術期刊資料庫

用三種不同方式的公共參與以增加政府決策的合法性。

四、國際組織與民主鞏固

民主化過程常被認爲是個政權內部發展的經歷。然而隨著全球化的腳步加快，民主化不但屬於一個國家的內政問題，同時也可能影響了區域與國際秩序。自冷戰結束之後，威權的解體在某種層面證明了民主政治是較適於人類整體發展的政體。因此許多先進民主國家與國際組織以促進民主化、維護國際秩序與國際安全爲職志（Pevehouse, 2002）。在國際組織的努力下，也提昇了民主與民主鞏固的可能性（Asmus et al., 1993）。例如世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF)與歐洲重建發展銀行（European Bank for Reconstruction and Development, EBRD）在經濟援助與總體經濟政策上提供民主轉型初期的國家相當大的協助。國際組織也直接或間接影響各國政策上的取向。Putnam (1988) 的雙層賽局結構（two-level game）就主張國際組織對於各國民主發展上的限制。以匈牙利與波蘭爲例，執政者以可能會延遲加入歐盟的時間表爲目的而希望反對陣營對改革進行讓步（Rose-Ackerman, 2005: 17）。

國際組織對於民主鞏固的影響可以分爲兩個層面來探討：維持秩序調停紛爭與影響政策。當執政者的合法性面臨反對陣營的挑戰，而雙方的談判明顯陷入僵局時，國際組織可以擔任居中協調的角色。一九九二年六月，由聯合國第六任秘書長 Boutros Boutros-Ghali 所擬的聯合國和平議題（United Nations Agenda for Peace）指出對於各國境內關於種族、宗教、社會、文化與語言等衝突的四項解決方式：預防性的外交政策、和平營造（peacemaking）、和平看守（peacekeeping）與衝突後的和平建構（peacebuilding）。從客觀上來看，雖然這項議題並沒有通過聯合國大會決議，亦無法提供聯合國以武力介入各國境內紛爭調停的合法性（Gurr and Harff, 1994: 151），但說明了國際組織可成爲仲裁者的功能。當反對陣營質疑選舉公平性及執政者的合法性時，國際組織可以成爲雙方的監督者與溝通的橋梁：一方面要求反對陣營採取溫和與合理程度的抗爭；另一方面從客觀的角度檢視要求執政者的合法性與政策的合宜性，並適當的糾正與進行干預。就聯合國與國際和平組織在薩爾瓦多、瓜地馬拉、納米比亞、

臺灣大學學術期刊資料庫

克羅埃西亞與莫三比克等地的協商經驗來看，國際組織對於民主鞏固與維護和平上的確有所助益。[29]

除了直接介入並調停新興民主政體的政治紛爭外，國際組織在影響公共參與政策上可以發揮的空間也十分可觀。在歐盟及其會員國對於社會對話與公共參與的要求下，歐盟根據統合主義的精神制定了歐洲受僱者策略（European Employment Strategy）（Iankova and Turner, 2004）。而爲了早日能加入歐盟組織，匈牙利與波蘭也積極回應歐盟在擴大公共參與上的需求。例如匈牙利的國家利益調解協調會（National Council of the Reconciliation of Interests, Országos Érdekegyeztetö Tanács, OÉT）就是一例。該協調會的功能在於討論勞工問題、經濟政策、勞工市場發展、稅制與社會福利政策……等。協調會每年集會 12 次，形成決議並對政府有相當大的約束力。

伍、結　論

從新興民主國家的發展經驗中可發現民主化的過程常顛簸難行。由於對於選舉結果的不滿與合法性的質疑，政治競爭者可能而逕自以政變推翻政權、停止選舉與國會運作而導致威權復辟與民主政治的猝死，也可能以暴動或是零星的動亂襲擾社會秩序與影響民主穩定，甚而造成民主腐化與民主的慢性死亡。而相對於此，民主臻於鞏固後則無須憂慮威權體制的復辟與民主的崩解，且穩定朝向自由的先進民主政體發展。有別於傳統政治學研究以選舉中的多數執政者視爲民主研究的核心，並視民主鞏固與民主品質間畫上等號，本文從少數觀點的角度出發，依據最小程序定義原則，主張政權穩定與民主鞏固的關鍵不在於執政者的施政成效，而在於少數陣營對於制度化合法性的認同。當敗選者認同制度化賦予政府的合法性，並永遠放棄以暴力與非選舉的方式推翻政府取得政權，尋求體制內的方式解決與多數之間的衝突時，民主方得以排除威權復辟與民主解體的可能而臻

[29] 不過就實際上而言，國際組織介入新興民主國家的境內紛爭不一定代表有好結果。以索馬利亞爲例，在欠缺引導綱領下，聯合國與美國的介入就不甚成功。

臺灣大學學術期刊資料庫

於鞏固，並繼續朝向自由民主與先進民主政體發展。這個觀點指出了新興民主國家達到民主鞏固最迫切需要解決的問題：取得少數對於制度化權威的共識。

爲了佐證敗選者對於選舉長期公平性的認同與選舉合法性的服膺在民主鞏固過程中的重要性，筆者從亞洲民主調查計畫第二波調查資料中選取了日本、台灣、蒙古、菲律賓及泰國的資料進行比較分析。分析結果顯示，民眾對於中央政府信任與否並不能單純反應民主是否鞏固。和蒙古、菲律賓及泰國等民主未臻鞏固的政府信任度相比，日本及台灣人民對於政府的信任度較低。然而，在對於選務機構的可信任度及其所代表的長期選舉公平性上，日本卻高出其他幾個新興民主國家許多。在台灣，雖然選務機構的公正性雖然受到二〇〇四總統大選中的爭議影響，仍有 50% 的敗選支持者認同選務機構的可信賴度及選舉的長期公平性。相較之下，選後動亂頻傳的蒙古、菲律賓及泰國的敗選支持者即使認同近期選舉結果的公平性，但在普遍欠缺對於選務機構的信任下，長期以來喪失對於選舉公平性的認同，更甚而轉化對於中央政府合法性的質疑，而成爲選後暴動的導火線。

在以達成民主鞏固爲目的下，本文進一步探討如何凝聚少數對於民主制度合法性的認同。筆者認爲當少數認爲採取和平且制度性的競爭所得到的利益大於以推翻既有政權所得到的利益時，會傾向於支持民主制度且以選舉競爭代替政變。而爲了讓少數感受支持民主制度的利益大於政變暴動，最主要在於制度上並須使其預見經由選舉而取得政權的可能性。這有賴全面開放選舉競爭，且藉由官僚中立化維護選舉的公正性與公平性，使得在野與執政黨位於同等的競爭地位。此外以權力分享取代零合競爭亦是使政治趨於穩定的方式。藉由政治協商將少數與弱勢團體帶入特定政策的決策過程並賦予適當的影響力，不但有助於使政策制訂過程更臻完備，同時也藉由擴大決策參與而消弭政治競爭的零合性，深化少數與弱勢團體對於制度化權威的認同。最後，筆者主張當多數與少數間存在著不可妥協的政治衝突時，尋求國際組織的協助與仲裁是使減少衝突規模並維持民主穩定的適當做法。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

Anderson, Christopher J., Andre Blais, Shaun Bowler, Todd Donovan, and Ola Listhaug. 2007. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. London: Cambridge University Press.

Armstrong, Kenneth A. 2002. "Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance." *European Law Journal* 8(1): 102-132.

Artalea, Angelo and Hans Peter Grüner. 2000. "Model of Stability and Persistence in a Democracy." *Games and Economic Behavior* 33(1): 20-40.

Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler, and F. Stephen Larrabee. 1993. "Building a New NATO." *Foreign Affairs* 72(4): 28-40.

Azam, Jean Paul. 1995. "How to Pay for Peace." *Public Choice* 83(1-2): 173-84.

Berglund, Sten, Joakim Ekman, and Frank H. Aarebrot 2004. *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. 2nd ed. London: Edward Elgar Publishing.

Bierschenk, Thomas, Elisabeth Thioléron, and Nassirou Bako-Arifari. 2001. "PRSP Institutionalisation Study: Institutionalising the PRSP approach in Benin." Paper submitted to the Strategic Partnership with Africa. Sep 26.

Boix, Carles and Susan Carol Stokes. 2003. "Endogenous Democratization." *World Politics* 55(4): 517-549.

Bratton, Michael. 1998. "Second Elections in Africa." *Journal of Democracy* 9(3): 51-66.

Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56: 563-595.

Collier, David and Steven Levitsky. 1997. "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research." *World Politics* 49(3): 430-451.

Colton, Timothy J. 2000. *Transitional Citizens: Voters and What Influences Them in Russia*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Heaven, CT: Yale University Press.

Dewey, John, Debra Morris, and Ian Shapiro. 1993. *The Political Writings*. Indianapolis, IN: Hackett Publishing Company.

de Nardo, James. 1985. *Power in Numbers*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Diamond, Larry. 1994. "Toward Democratic Consolidation." *Journal of Democracy* 5(3): 4-17.

Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Diamond, Larry. 2002. "Thinking About Hybrid Regimes." *Journal of Democracy* 13(2): 21-35.

Doyle, Michael W. and Nicholas Sambanis. 2000. "International Peacebuilding: A Theoretical and Quantitative Analysis." *American Political Science Review* 94(4): 779-801.

Fish, M. Steven. 2001. "The Dynamics of Democratic Erosion." In *Postcommunism and the Theory of Democracy*, eds. Richard D. Anderson, M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder. Princeton: Princeton University Press, 57-66.

Francisco, Ronald A. 1995. "The Relationship between Coercion and Protest: An Empirical Evaluation in Three Coercive States." *Journal of Conflict Resolution* 39(2): 263-382.

Fukuyama, Francis. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York, NY: The Free Press.

Gallagher, Michael, Michael Laver, and Peter Mair. 2006. *Representative Government in Modern Europe*. 4th ed. Boston, MA: McGraw-Hill.

Gasiorowski, Mark J. and Timothy J. Power. 1998. "The Structural Determinants of Democratic Consolidation: Evidence from the Third World." *Comparative Political Studies* 31(6): 740-771.

Goetz, Klaus H. 2001. "Making Sense of Post-communist Central

臺灣大學學術期刊資料庫

Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?" *Journal of European Public Policy* 8(6): 1032-1051.

Gurr, Ted Robert and Barbara Harff. 1994. *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, CO: Westview Press.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hanson, Stephen E. 2001. "Defining Democratic Consolidation." In *Postcommunism and the Theory of Democracy*, eds. Richard D. Anderson, M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder. Princeton: Princeton University Press, 126-151.

Head, Jonathan. 2008. BBC News. http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7408738.stm.

Heidar, Knut and Jo Saglie. 2003. "A decline of linkage? Intra-party Participation in Norway, 1991-2000." *European Journal of Political Research* 42(6): 761-786.

Hegre, Håvard, Tanja Ellingsen, Scott Gates, and Nils Petter Gleditsch. 2001. "Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992."*American Political Science Review* 95(1): 33-48.

Hirschleifer, Jack. 1987. "Conflict and Settlement." In *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, eds. John Eatwell, Murry Milgate, and Peter Newman. London: Macmillan, 567-570.

Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.

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

Iankova, Elena and Lowell Turner. 2004. "Building the New Europe: Western and Eastern Roads to Social Partnership." *Industrial Relations Journal* 35(1): 76-92.

Kingwell, Mark. 1995. *A Civil Tongue: Justice, Dialogue, and the Politics of Pluralism*. University Park. PA: Penn State Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Kirkpatrick, Jeane J. 1981. “Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory.” In *Democracy at the Polls: A Comparative Study of Competitive National Elections*, eds. David Butler, Howard R. Penniman, and Austin Ranney. Washington, DC: American Enterprise Institute, 326-327.

Lasswell, Harold D. 1936. *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Whittlesey House.

Lijphart, Arend. 1969. “Consociational Democracy.” *World Politics* 21(2): 207-225.

Lijphart, Arend. 1996. “The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation.” *American Political Science Review* 90(2): 58-68.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Heaven, CT: Yale University Press.

Lijphart, Arend. 2008. *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. London, UK: Routledge.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. “Toward Consolidated Democracies.” *Journal of Democracy* 7(2): 14-33.

Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. 1995. “Democratization and the Danger of War.” *International Security* 20(1): 5-38.

Mansfield, Edward D. and Jack Snyder. 2002. “Democratic Transitions, Institutional Strength, and War.” *International Organization* 56(2): 297-337.

Marsh, Ian. 2005. “Neo-liberalism and the Decline of Democratic Governance in Australia: A Problem of Institutional Design?” *Political Studies* 53(1): 22-42.

Mason, David, and Patrick Fett. 1996. “How Civil Wars End: A Rational Choice Approach.” *Journal of Conflict Resolution* 40(4): 546-568.

Muller, Edward N. and Erich Weede. 1990. “Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach.” *Journal of Conflict*

臺灣大學學術期刊資料庫

Resolution 34(4): 624-51.

O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about Consolidation." *Journal of Democracy* 7(2): 34-51.

O'Donnell, Guillermo and Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven, CT: Yale University Press.

Osborne, Martin J. 2004. *An Introduction to Game Theory*. London, UK: Oxford University Press.

Pevehouse, Jon C. 2002. "Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization." *International Organization* 56(3): 515-549.

Power, Timothy J. and Mark J. Gasiorowski. 1998. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World." *Comparative Political Studies* 30(2): 123-155.

Prasirtsuk, Kitti. 2007. "From Political Reform and Economic Crisis to Coup D'État in Thailand: The Twists and Turns of the Political Economy, 1997-2006." *Asian Survey* 47(6): 872-893.

Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. London, UK: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam. 2005. "Democracy as an Equilibrium." *Public Choice* 123(3-4): 253-273.

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose A. Cheibub and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. London, UK: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam and Fernando Limongi. 1997. "Democracy and Development." In *Democracy's Victory and Crisis*, ed. Axel Hadenius. New York: Cambridge University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Przeworski, Adam, Michael Alvarez, Jose A. Cheibub, and Fernando Limongi. 1996. “What Makes Democracies Endure?” *Journal of Democracy* 7(1): 39-55.

Putnam, Robert. 1988. “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games.” *International Organization* 42(3): 427-460.

Pye, Oliver and Wolfram Schaffar. 2008. “The 2006 Anti-Thaksin Movement in Thailand: An Analysis” *Journal of Contemporary Asia* 38(1): 38-61.

Riker, William. 1983. *Liberalism Against Populism*. San Francisco, CA. W. H. Freeman.

Rose-Ackerman, Susan 2005. *From Elections to Democracy: Building Accountable Government in Hungry and Poland.* London, UK: Cambridge University Press.

Rustow, Dankwart. 1970. “Transitions to Democracy.” *Comparative Politics* 2(3): 337-363.

Schedler, Andreas. 1997. “Concepts of Democratic Consolidation.” Paper presented at the 1997 Annual Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), April 17-19, Continental Plaza Hotel, Guadalajara, Mexico.

Schedler, Andreas. 1998. “What is Democratic Consolidation?” *Journal of Democracy* 9(2): 91-107.

Schedler, Andreas. 2001. “Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation.” *Democratization* 8(4): 1-22.

Schmitter, Philippe C. and Gerhard Lehmbruch. 1979. *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage Publications.

Schumpeter, Joseph A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York, NY: Harper & Brothers.

Shefter, Martin. 1994. *Political Parties and the State: the American Historical Experience*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Shubik, Martin. 1985. *Game Theory in Social Science: Concepts and Solution*.

臺灣大學學術期刊資料庫

Cambridge, MA: The MIT Press.

Stephen E. Hanson. 2001. “Defining Democratic Consolidation.” In *Postcommunism and the Theory of Democracy*, eds. Richard D. Anderson, M. Steven Fish, Stephen E. Hanson, and Philip G. Roeder. Princeton: Princeton University Press, 126-151.

Stokes, Susan C. 2001. *Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Svolik, Milan. 2008. “Authoritarian Reversals, and Democratic Consolidation.” *American Political Science Review* 102(2): 153-168.

Vanhanen, Tatu. 1990. *The Process of Democratization*. New York, NY: Taylor and Francis.

Weingast, Barry. 1997. “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law.” *American Political Science Review* 91(2): 245-263.

Weyland, Kurt. 2005. “The Growing Sustainability of Brazil’s Low-Quality Democracy.” In *The Third Wave of Democratization in Latin America*, eds. Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring. Cambridge: Cambridge University Press, 90-120.

Wright, Joseph. 2008. “Political Competition and Democratic Stability in New Democracies.” *British Journal of Political Science* 38: 221-245.

臺灣大學學術期刊資料庫

Democratic Fragility and Consolidation:

A Perspective of Losers' Consent

*Alex Chuan-hsien Chang**

Abstract

Due to challenges from political opposition, some fledgling democracies cannot maintain democratic stability and eventually breakdown. This paper finds that because students of democratization tend to rest their theories on a majority perspective, they cannot solve the substantive deadlock faced by new democracies: the conflicts between the majority and minority. To address this problem and to provide useful suggestions for new democracies, this paper suggests a perspective of minority consent and puts forward four suggestions for preventing majority-minority conflicts and consolidating developing democracies: expanding the level of political competition, establishing bureaucratic independence and autonomy, expanding public participation, and requesting assistance from international organizations.

Keywords: Democratic Consolidation, Electoral Democracy, Minority Consent, Democratic Fragility, Electoral Legitimacy

* Assistant Research Fellow, Institute of Political Science, Academia Sinica. E-mail: chang626@gate.sinic.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫