

# 經濟社會發展戰略與 東亞民主化的路徑

● 劉勇智

## 一 東亞的民主化模式

亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 在對第三波民主化進行研究時指出，從威權政體向民主政體的轉型可以通過三種模式來實現：第一是變革 (transformation)，即執政的精英領頭實現民主，威權體制下的掌權者在結束威權政權、推進民主的過程中扮演決定性的角色；第二是置換 (replacement)，即反對派團體領頭實現民主，威權政體垮台或被推翻，這主要是因為政權內的改革派太弱或根本不存在，體制內的保守派堅決反對政治上的任何變革，只能由民主的反對派通過強力手段實現民主；第三是移轉 (transplacement)，即政府內部的保守派和改革派之間力量均衡，反對派中的溫和派足以壓倒反對派中的激進派，因此政府與反對派中的某些力量有可能聯合起來採取行動實現民主<sup>①</sup>。

在這三種典型的民主化模式之中，變革模式經歷的時間最久，整體

上平和，主要採取政策調整和談判的策略，對社會經濟發展的負面影響較小，為構建民主政治付出的代價最小；置換模式經歷的時間最短，但整個過程衝突、震蕩不斷，主要採取暴力反抗和鎮壓的手段，對社會經濟發展的負面影響大，代價也最大；移轉模式經歷的時間比變革模式要短，但是其過程同樣充滿了動蕩和衝突，採取暴力鬥爭與談判相結合的策略，對社會經濟發展的負面影響居中，代價也居中。

從1980年代起，在經濟上創造了「東亞奇跡」的幾個東亞威權主義國家和地區，相繼開始了民主化轉型。到2004年，台灣、韓國、菲律賓、印度尼西亞等四個東亞國家和地區先後完成了民主化轉型。以亨廷頓的三種民主化模式審視，東亞民主化轉型採取了不同的模式。其中，台灣地區以變革模式實現了民主化轉型：國民黨內部的改革派精英從1986年開始對威權體制進行改革，以談判協商和政策調整的方式自始至終控制着民主化進

從1980年代起，在經濟上創造了「東亞奇跡」的幾個東亞威權主義國家和地區，相繼開始了民主化轉型。到2004年，台灣、韓國、菲律賓和印度尼西亞採取不同的模式先後完成了民主化轉型。

影響民主化模式選擇更為根本與核心的因素，是各個國家與地區發展戰略的差異。不同的發展戰略不僅產生不同的宏觀結構，而且對民主化進程中的力量對比造成直接的影響，塑造不同的民主化模式。

程，最終在1996年完成了民主化轉型。韓國以移轉模式完成了民主化轉型：其軍事威權統治者起初不願意進行民主化改革，但是在反對派和社會公眾的強大壓力下不得不步步退讓；從1985年開始，雙方反覆進行拉鋸鬥爭、談判協商，到1992年終於完成了民主化轉型。菲律賓和印尼的情況十分相似，它們均是以置換模式構建了新的民主政體：軟弱的獨裁者馬科斯(Ferdinand Marcos)和蘇哈托(Suharto)都不願意主動放棄威權統治、進行民主改革；但是兩國的民主反對派和社會公眾的反抗力量非常強大，通過自下而上的武力抗議與鬥爭最終推翻了威權統治，實現了威權政體的民主化轉型。

台灣、韓國、菲律賓和印尼在地理位置上都瀕臨太平洋，經濟上均屬於新興後發展工業化國家，文化上大多受儒家文化影響，民眾具有相似的價值觀念和行為方式，政治體制均屬於官僚威權主義政體，發生民主化轉型的時間均在1980年代末(印尼的轉型時間略晚，而且其與菲律賓情況十分近似，因此下文將省略對它的具體分析)。這些國家與地區擁有如此多共同點，為甚麼卻選擇了差異如此大的民主化道路呢？

摩爾(Barrington Moore)在解釋英、法、美、日、德、中、俄等近代主要國家為甚麼會以民主、共產主義和法西斯主義等不同的政治路徑通向現代化時指出，各個國家階級關係和社會結構的差異是其現代化路徑不同的主要原因——資產階級強大並佔統治地位的國家通常選擇現代化的民主道路，而地主階級和農民佔主導地位的國家更可能選擇共產主義或法西

斯道路<sup>②</sup>。歷史制度主義(historical institutionalism)和路徑依賴(path dependence)理論則指出，過去的制度結構總是對當下的制度變遷產生限制與影響；林茲(Juan Linz)和斯特潘(Alfred Stepan)據此認為不同國家和地區選擇不同的民主化模式與它們之前的政治制度有關，前政治體制的差異導致了通向民主政治的不同道路<sup>③</sup>。

毫無疑問，民主化轉型之前的宏觀社會、政治、經濟結構會對民主化的道路選擇產生影響；然而，影響民主化模式選擇的更為根本與核心的因素，卻是各個國家與地區發展戰略的差異。不同的發展戰略不僅產生了不同的宏觀結構，而且對民主化進程中的力量對比造成直接的影響，塑造了不同的民主化模式。台灣、韓國、菲律賓三地民主化模式的不同，從根本上講，是由不同的社會經濟發展戰略所導致的，特別是在土地改革、工業化與社會保障方面的發展戰略差異，致使它們選擇了不同的民主化道路。

## 二 土地改革戰略與東亞民主化模式選擇

土地是歷史上諸多政治鬥爭的根源；近代以來，土地分配和使用狀況更被認為是決定政治體制的重要因素。摩爾相當有說服力地指出，大土地所有制與土地貴族階級的存在，堵塞了一些地方通向現代社會的自由民主道路，但卻打開了法西斯主義的大門<sup>④</sup>。另有學者的經驗考察表明，土地分配的不平等嚴重阻礙了民主政治的產生而有利於專制統治的發展<sup>⑤</sup>。而從經濟發展角度看，土地產權能否

自由交易並資本化，還是工業化和經濟發展的重要決定因素。東亞各個國家和地區在民主化轉型以前的土地改革戰略及其實施結果存在着巨大的差異，這對其各自採取的民主化模式產生了重要影響。

台灣長期以來的土地制度都是租佃制。1949年國民黨政府退守台灣之後開始分三個階段實施土地改革：第一階段的土改從1949年開始，主要內容是實施「三七五減租」計劃，規定佃農租種土地的地租以實物計算不能超過正產物年收穫量的37.5%；第二階段從1951年開始，主要內容是政府以低價向無地農民或佃農出售公地，大約有十五萬農民家庭從中受益；第三階段從1953年開始，主要內容是政府強制收購地主超過三甲的土地轉而以低價賣給佃農或無地、少地的農民，以最終實現「耕者有其田」<sup>⑥</sup>。台灣土改政策的有效實施徹底改變了所有權集中而效率不高的租佃制，使絕大多數農民獲得了土地，實現了土地在農民手中的平等分配。整體上看，台灣的土改政策提高了農業的生產率、推動了經濟發展、改變了農村的社會生態、消滅了地主階級、培養壯大了資產階級（大地主通過出賣土地很快蛻變為資產階級），以及增強了農民對國民黨威權統治的支持<sup>⑦</sup>。

具體到對民主化道路的影響而言，土地的平等分配增加了台灣經濟的平等程度（台灣與東亞其他國家和地區相比更平等的主要原因，就在於其早期的土改政策，下詳），減少了民主化過程中因為不公而產生的暴力對抗行為；大地主的消滅削弱了威權體制內強硬派的力量及其可能採取的暴力鎮壓行動；國民黨控制力量的增強（通過

土改贏得了對農村和農民的控制）為其控制民主變革進程奠定了基礎。

1970年代末台灣進行了第二次土改，主要內容是實施「農地重劃」、農地委託合作經營等措施，推進農地經營規模化，也鼓勵小農離農轉業、支持農地經營科技化，以增加農民的收入<sup>⑧</sup>。此次土改使台灣的農民在工業化不斷發展的背景下，仍然能夠獲得良好的收益，分享經濟發展的成果，從而增強了農民在即將到來的民主化進程中對國民黨威權政府的支持。兩次土改政策均在關鍵時期加強了國民黨威權統治者的政治控制能力，削弱了反對派的政治動員能力，改變了台灣民主化進程中的政治力量對比，成為後來台灣能夠以變革模式完成民主化轉型的重要原因。

韓國1945年前的土地制度也是租佃制，1946年之後在美國的支持下開始實施土地改革。最初的土改政策由兩部分組成：一是美國軍事政府降低並固定地租、向農民出售日本殖民政府佔領的公地；二是私營企業把政府公地出售給佃農或無地農民。之後，韓國政府成立了專門的機構負責土改、向農民出售公地，並迫使地主向農民出售土地。但是，因為土地出售價格過高、地主階級反對，以及朝鮮戰爭造成的國內局勢動蕩不安，韓國的土改儘管取得了一定的成果，但「耕者有其田」的目標並沒有得到實現——至1965年，韓國仍然有將近30%的農民家庭不屬於自耕農，沒有或只有少量屬於自己的土地<sup>⑨</sup>。

土改戰略未能完全成功對韓國的政治經濟發展產生深遠的影響。首先，土地未能平等分配對後來韓國的經濟平等程度產生了負面影響，成為

台灣的兩次土改政策均在關鍵時期加強了國民黨威權統治者的政治控制能力，削弱了反對派的政治動員能力，改變了台灣民主化進程中的政治力量對比，使台灣後來能夠以變革模式完成民主化轉型。

東亞各國的經驗表明，通常成功實現了均分土地的土改政策會使廣大的農民增加對威權統治體制的支持，增強威權統治者的控制力，同時會削弱地主階級的政治影響力，為後來的民主化消除潛在的威脅。

韓國的貧富差距比台灣要大的重要原因，由此也增加了韓國民主化進程中的暴力程度。其次，得到土地的農民因為要支付較高的贖買價格，其收入在最初的幾年並沒有得到增加；整個農民階層對威權政府的支持沒有顯著增加，政府對社會的控制能力沒有加強，政府之後主導民主化變革的可能性也隨之降低。再者，沒有土地的農民在工業化進程中流亡到城市，成為無產階級，對政府的長期不滿激化了他們在民主化進程中的暴力反抗行為。最後，韓國的地主階級並沒有被消滅，儘管其身份在後來的工業化中演變為資產階級，但其與土地的密切關係和保守性使他們成為阻礙民主化和民主改革的力量。因此，韓國不盡成功的土改政策對政治力量對比的塑造（農民、工人沒有被爭取到威權統治者一邊）成為韓國後來以移轉模式實行民主化的一個重要根源。



阿基諾在1986年就任菲律賓總統

菲律賓在民主化之前曾三次試圖改變其土地制度<sup>⑩</sup>。1955年，馬克賽賽 (Ramon Magsaysay) 政府頒布了新的《土地改革法》，規定由政府徵購超過300公頃的私人土地和超過600公頃的公司土地轉賣給佃農；由於改革方案允許地主保留的土地面積過大，地主也百般阻撓，這次土改幾乎沒有取得甚麼成效。1963年，馬卡帕加爾 (Diosdado Macapagal) 政府再次頒布了新的《農業土地改革法》，規定由政府徵購地主超過75公頃的土地轉賣給佃農；然而，由於該法案同時規定屬於地主大規模和機械化經營的土地，以及宗教、教育與慈善機構的土地不在徵購之列，結果地主利用政策漏洞阻擾土改，大部分佃農仍未能獲得土地。1972年，馬科斯政府發起了第三次土改，規定地主保留的土地最多不能超過7公頃，佃農向地主分期贖買土地；此次土改經過十年，到1981年底的時候，也僅有3%的佃農獲得了土地。

菲律賓的土地改革與韓國相比更加失敗，土地分配和使用狀況基本沒有改變，這對菲律賓的民主化模式選擇產生了嚴重的負面影響。第一，土改的連續失敗激化了農民長久以來的不滿，農村的反叛運動持續不斷，菲律賓共產黨對馬科斯政府的軍事武裝鬥爭也獲得更為肥沃的成長土壤；這成為之後菲律賓民主化進程中暴力鬥爭嚴重的原因。第二，土地分配不公加劇了菲律賓的經濟不平等狀況和利益衝突，惡化了精英與社會大眾之間的關係，為民主化進程中的激烈鬥爭和不妥協埋下了種子。第三，大地主階級繼續存在，成為菲律賓民主發展的重要阻礙力量，直至馬科斯政權被

推翻，阿基諾 (Corazon Aquino) 政府的民主化改革運動仍然受到他們的阻擾。第四，失敗的土改政策阻礙了菲律賓生產效率和經濟水平的提高，進而對菲律賓的民主化道路產生間接的負面影響。與台灣、韓國相比，菲律賓更為失敗的土地政策是其在民主化進程中付出更大代價的重要原因。

威權體制下土改戰略的一個重要政治後果，在於它能通過土地的分配改變已有的政治力量對比。東亞各國的經驗表明，通常成功實現了均分土地的土改政策會使廣大的農民增加對威權統治體制的支持，增強威權統治者的控制力，同時會削弱地主階級的政治影響力，為後來的民主化消除潛在的威脅。相反，未能實現均分土地的土改政策往往增強農民等廣大公眾對威權體制的反對，削弱威權統治者的控制力，亦會強化地主階級在之後民主化進程的影響力 (主要是阻礙民主化進程)。正因為如此，東亞各個國家和地區不同的土改戰略及其實施結果，對它們後來的民主化模式產生了重要的影響。

### 三 工業化戰略與東亞民主化模式選擇

工業化戰略對現代社會的發展具有決定性意義。不同的工業化戰略會導致不同的工業化水平。工業化水平的差異進而會導致社會政治發展的差異，即工業化戰略通過對社會經濟宏觀結構的塑造，間接地對社會政治發展 (包括民主化模式) 發生影響，具體表現為對社會結構、政治力量及其關係對比的塑造，對社會階層、政治力

量與政治行為的影響。譬如，政府的工業化戰略如果嚴重依賴大企業和大資產階級，大資產階級就會具有更為重要的政治影響力，政府的自主性和政治能力會受到相應的損害；發展大企業和重工業的集中工業化戰略還往往會形成工人在組織和空間上的聚集，為工人階級的政治運動提供肥沃的土壤。

反之，注重中小企業和分散化輕工業的工業化戰略不會令大資產階級積聚過度的政治影響力、損害政府的自主性和控制力，工人也會因為空間上和組織上的分散較難從事大規模有組織的鬥爭。工業化戰略對中產階級培育的不同、對農業和農民安排的差異，亦會影響到他們各自的政治態度和政治行為。正是因為工業化戰略會導致相應的政治後果，所以東亞各個威權國家與地區不同的民主化道路背後肯定都有工業化戰略差異的根源。

台灣民主化前的工業化發展經歷了進口替代和出口導向兩個階段。在進口替代階段，台灣政府堅持兩大政策：一是政府保護和資助的重點是農業，通過對農業的資金援助和政策扶持使農業獲利以資助工業；二是將保護和資助有計劃地延伸到選定的輕工業。在進口替代工業化走到極限時，台灣轉向了出口導向。台灣的出口導向戰略有三個特徵：一、政府重視對民營資本發展的扶助和支持，同時通過財政刺激的方式推動所有工業企業的發展；二、採取吸納國外直接投資的方式填補國內投資與儲蓄的差額；三、着重發展分散化的輕工業和中小企業<sup>①</sup>。

台灣的工業化戰略選擇在促進經濟發展的同時，在三方面產生了有利

工業化戰略通過對社會經濟宏觀結構的塑造，間接地對社會政治發展 (包括民主化模式) 發生影響，具體表現為對社會結構、政治力量及其關係對比的塑造，對社會階層、政治力量與政治行為的影響。

於實行民主化變革模式的社會政治後果。其一，早期進口替代工業化對農業發展的重視和同時期土地改革政策的執行，共同完成了對農民的去政治化，農民在經濟上獲得滿足之後很少再提出政治上的要求；農業的發展和土地的存在還為在工業領域發展不滿意的工人提供了回流農業和農村的空間，削弱了產業工人在民主化進程中出現激進行為的動力。

其二，台灣威權政府在出口導向工業化階段以財政刺激和吸納外資的方式推動工業化發展，避免了政府與資產階級和大企業主之間複雜的相互依賴關係，保持了威權政府的相對獨立性，增加了政治精英控制民主改革範圍和速度的能力<sup>⑳</sup>。

其三，小企業和輕工業的發展，增加了工人組織鬥爭在空間上的難度——台灣的小企業分布在全島各地，因此在小企業中對工作不滿的工人更希望創建他們自己的小公司，而不是選擇組織起來鬥爭。此外，發展輕工業還使技能低、服務期短的未婚女工佔勞動力大軍的相當大部分；分布在農村地區的小企業也鼓勵農村男女青年在工廠中當季節工和短期工以補充農業收入，如此一來，工人的高度流動性和多種選擇的可能性弱化了他們進行政治鬥爭、捍衛利益的動機<sup>㉑</sup>。台灣的工業化戰略正是通過這樣的方式在農民、工人、資產階級和威權政府之間塑造了有利於民主化變革的政治關係和政治力量對比，保證了國民黨內的改革派能夠控制台灣的民主化進程。

韓國的工業化發展戰略在進口替代和出口導向兩個階段都呈現了與台灣不同的特徵。在進口替代階段，韓

國政府的主要措施是爭取最大限度的外援，把國有企業和殖民政府留下的大量資產，以政治裙帶的關係轉變成私人資本，由此培養了第一批資產階級，形成了政府與大資產階級關係的淵源。韓國的工業化在1963到1965年轉向了出口導向，選擇了幾乎與台灣相反的發展戰略，並表現出三方面的特徵：一、政府控制着金融體系，依靠貸款分配刺激工業化的發展，而貸款的投放對象主要是與政府關係密切的大資產階級；二、政府通過借外債而不是直接投資的方式吸收外資參與工業化發展，借來的外債通過政府隨意控制的方式進行分配，從而促進工業增長；三、政府以集中發展重工業和大企業的方式推進工業化發展，在首爾和釜山兩大都市地區建立了韓國的主要工業企業和企業集團；中小企業的發展則受到限制<sup>㉒</sup>。

韓國的工業化發展戰略在推動經濟發展的成效方面儘管與台灣不相上下，但在對民主化進程的影響上卻導致了不同後果。首先，在韓國的工業化戰略中，政府與大資產階級和大企業結成聯盟，大財閥不僅是軍事威權政府發展經濟的助力，還是其構建合法性的主要工具；大企業也主要依賴政府的支持實現發展。兩者在工業化戰略中結成的這種聯盟關係，對韓國的民主化進程產生了兩方面的後果：一方面，在1980年代初，當全斗煥總統企圖犧牲大企業的利益換取工人和中產階級的支持，以緩解威權政府的政治壓力時，遭到了大資產階級的反對，韓國威權政府也由此喪失了啟動民主化變革道路的有利時機<sup>㉓</sup>；另一方面，以犧牲農民和中小企業利益為代價建構的政府—大企業聯盟，加速

韓國的工業化發展戰略未能爭取到農民與工人的支持，而且使韓國的軍事威權統治者在政治行動中受到大資產階級的牽制，這成為韓國的民主化轉型最終以移轉模式完成的重要原因。

了其對立面的組織化和政治化，學生、教會、反對黨和工人因為政府—大企業聯盟這個共同的敵人，在民主化進程中走到了一起，並進行了不妥協的鬥爭<sup>⑩</sup>。

其次，韓國忽視農業、強調重工業和大企業的工業化發展戰略導致企業在組織和空間上比較集中，農業部門蕭條，無力吸收從城市返回的遷居者，從而孕育了一個穩定的、政治上獨立和強大的工人階級，以及一個充滿怨恨與不滿的農民階級；他們激進、不妥協的鬥爭精神使韓國的民主化轉型失去了選擇變革模式的機會。韓國的工業化發展戰略未能爭取到農民與工人的支持，而且使韓國的軍事威權統治者在政治行動中受到大資產階級的牽制，這成為韓國的民主化轉型最終以移轉模式完成的重要原因。

與台灣和韓國相比，菲律賓的工業化發展戰略未能促進工業化的完全實現，也未能推動經濟發展水平的迅速提高。菲律賓最初的進口替代工業化道路在1960年代走到極限時，未能及時轉向出口導向階段，延誤了其工業化進程。1970年代之後，馬科斯政府開始轉向出口導向道路，並開始大規模利用外國貸款在城市進行大型工業項目建設和旅遊設施的重建與開發（而不是直接吸收國外投資）<sup>⑪</sup>。然而，不久之後，馬科斯政府就轉向了貿易保護主義，並以政府的名義將大企業國有化後交給自己的親朋好友經營，開始致力於發展家族壟斷資本主義<sup>⑫</sup>。

如此的工業化戰略非但未能提高菲律賓的工業化水平，而且導致了對菲律賓民主化進程十分不利的政治力量對比。首先，馬科斯的家族壟斷資

本主義戰略使菲律賓的工業企業主要集中在大馬尼拉地區——此處集中了全菲小型工業企業的31%、中型工業企業的66%，以及大型工業企業的57%<sup>⑬</sup>；這就為菲律賓工人的組織化鬥爭提供了得天獨厚的條件。其次，馬科斯政府通過發放貸款推進大型項目建設，利用馬科斯及其親朋好友控制工業部門的發展方式，形成了威權統治者與其所庇護的大地主、大資產階級複雜的相互依賴關係，使威權政府喪失了自主性和控制力、無力也不願意進行民主政治改革；並且像韓國一樣強化了其對立面的聯合，同時激化了他們的鬥爭熱情。再者，馬科斯政府的工業化戰略明顯忽視了農業和農民的利益，致使農民成為以武力反對獨裁統治的重要力量。因此，菲律賓失敗的工業化戰略造就的強大、激進的民主派與軟弱無力的威權統治者成為其以置換模式完成民主化的重要根源。

威權國家與地區的工業化戰略選擇不僅直接關係到經濟發展的成敗，而且塑造了資產階級、工人階級，甚至是農民與威權統治者之間的政治關係，導致了民主化進程中不同的政治力量對比和政治立場選擇，最終影響到各自的民主化道路。因而，東亞各個國家和地區不同的民主化道路選擇與其各自的工業化發展戰略具有重要的內在關聯。

#### 四 社會保障政策與東亞民主化模式選擇

建構和完善社會保障政策是後發展中國家重要的社會發展戰略，並影

健全完善、得到有效執行的社會保障政策會增加大眾對政府的認同和支持力度，減少反政府行為（特別是暴力行為）的發生；反之，社會大眾對政治體系的不滿和反抗行為必然增加。

經濟發展水平與台灣相若的韓國完全有能力像台灣那樣選擇實施覆蓋面廣、相對完善的社會保障政策，遺憾的是它未做出相似的政策選擇，這對其民主化進程產生了不同的影響。

響到政治發展的進程。這是因為社會保障政策關涉到社會大眾的基本生存權利和福祉，直接影響公眾的政治態度和政治行為；健全完善、得到有效執行的社會保障政策無疑會增加大眾對政府的認同和支持力度，減少反政府行為（特別是暴力行為）的發生；反之，社會保障政策如果覆蓋面窄、不完善且執行不力，公民的基本權利得不到保障，社會大眾對政治體系的不滿和反抗行為必然增加。因此，東亞各個國家和地區民主化道路差異的背後，肯定應該有社會保障政策不同的根源。

台灣從1950年起就開始構建養老、工傷、醫療等社會保險體系，到1979年上述保險基本上覆蓋了所有私人企業和公共部門的僱員<sup>②</sup>。此外，它還在1968年首次通過了失業救濟條例，成為東亞較早關注失業問題的政府<sup>③</sup>。軍管法解除前夕，台灣又開始着手解決農民的社會保障問題：1985年把農民家庭的戶主納入了社會保障的範圍，到1989年基本上覆蓋了所有的農民。

台灣的社會保障政策還包括社會救助體系，從1960年代開始逐步制訂社會救助政策，到1980年基本形成了完善的社會救助法案，對老人、殘疾人士、窮人等社會弱勢群體實施全面的救助，保障他們的基本權利<sup>④</sup>。1970年代之後，台灣還針對住房問題，實施了一系列住房保障政策：一是先後在1977和1982年兩次放鬆了對住房貸款的限制；二是在1979年把住房建設優先列入了蔣經國的十二點國家發展計劃；三是為了解決窮人的住房問題，政府從1989年開始每年建築

34,000套公共房屋，並向社會公眾租售；四是通過向少數困難群體提供住房補貼的方式解決他們的住房問題，保證公眾能夠安居樂業<sup>⑤</sup>。

總體上看，台灣在1986年開始實施民主化改革前後，已經構建起了覆蓋面廣、相對完善的社會保障政策網絡，這對台灣的民主化道路產生了重要影響。首先，完善的社會保障政策網絡保障了公眾基本的生存權利，增強了社會公眾對國民黨威權政府的認同以及對其政策的支持，降低了民進黨及其他反對派在民主化進程中通過動員社會公眾以暴力鬥爭推翻國民黨政府的可能性——台灣民主化進程中沒有發生大規模暴力鬥爭的部分原因正在於此。其次，國民黨政府依靠相對完善的社會保障政策及其實施所贏得的社會公眾的支持，加強了其對民主化進程的控制，有利於以變革模式逐步推進民主化的實現。

韓國從1964年開始制訂並實施包括工業事故賠償保險計劃、國家醫療保險計劃、國家養老金保險計劃和國家僱員保險計劃在內的社會保障政策。但是與台灣相比，韓國的社會保險受益者一直局限在相對狹小的範圍之內（主要是政府僱員、軍人、公共事業部門和大企業的員工），農民、漁民、中小企業的員工和自謀職業人員等廣泛的社會大眾在1980年代末之前都被排除在外<sup>⑥</sup>。在住房保障方面，韓國公眾的住房問題更為嚴重，住房緊張、住房與房租價格上漲甚至引發了社會騷亂；但是，軍事政府在民主化之前並沒有採取有效的住房保障政策解決問題，直到1988年之後，新政府才開始致力於解決社會公眾



十分關切的住房問題<sup>29</sup>。在民主化之前，韓國也從來沒有構建起失業救濟體系。

經濟發展水平與台灣相若的韓國完全有能力像台灣那樣選擇實施覆蓋面廣、相對完善的社會保障政策，遺憾的是它未能做出相似的政策選擇，這對其民主化進程產生了不同的影響。首先，基本權利沒有得到有效保障的工人、農民和小商人為了爭取和捍衛自身的權利，在民主化進程中表現得非常活躍，他們支持反對派的鬥爭，甚至希望用暴力手段表達不滿，推翻無法保障他們權益的軍事政府——這是韓國民主化進程更加暴力的一個重要原因。其次，軍事威權政府無法爭取社會公眾的認同和信任，無力控制民主化進程，只能以武力做籌碼與反對派進行博弈，最後不得不做出妥協、轉向民主政治。韓國軍事政府未能利用社會保障政策爭取社會公眾的政治支持，成為韓國以移轉模式完成民主化的重要因素。

菲律賓的社會保障政策從美國殖民統治時期就已經開始構建，主幹是覆蓋政府官員的社會保險計劃 (Government Service Insurance System, GSIS) 和覆蓋私有部門僱員的社會保障計劃 (Social Security System, SSS)，內容限於養老、醫療和工傷等；然而，其覆蓋面的擴展非常緩慢。以實施最好的醫療保險為例，在民主化發生前的1981年，在菲律賓全部將近5,000萬人口中也只有大約2,000萬人獲得醫療政策的保障，而且其中有約25%屬於政府僱員，大部分私人部門僱員和農民無法得到有效的醫療保障<sup>30</sup>。而在養老、住房保障方面，菲律賓政府一

直吝於投入，長期以來在東南亞各個國家中處於較低水平。

繼土改、工業化戰略的失敗之後，社會保障政策的缺失成為導致馬科斯威權政府被推翻的第三個原因。菲律賓的社會公眾既然從馬科斯政府得不到任何權利保障，他們在推翻馬科斯政府的民主化鬥爭中也就顯得更加義無反顧；即便缺少反對派的組織與領導，他們也總是自覺地走上街頭，或者拿起武器希望推翻馬科斯政府。由於只有親屬及其所恩庇的少數親信的支持，馬科斯獨裁政府失去了與反對派進行談判的任何籌碼，只能接受被推翻的命運。馬科斯政府在社會保障政策方面的錯誤，使它失去了爭取社會公眾支持的最後機會。菲律賓在上述發展戰略的影響下，只能選擇置換模式完成民主化轉型。

## 五 結論

通過對三個東亞國家與地區發展戰略與民主化道路關係的比較分析可以發現，土地改革戰略、工業化戰略與社會保障政策的差異即便不是導致台灣、韓國、菲律賓民主化道路差異的所有發展戰略，但絕對是最為重要的發展戰略。平等的土地改革政策、初期注重輕工業和小企業發展，以及不依賴於大資產階級和對外借貸融資的工業化戰略、注重構建完善的社會保障政策的社會發展戰略，塑造了台灣有利於變革道路的社會結構與政治力量對比，是台灣以平穩的、精英主導型的變革模式完成民主化轉型的根本動因。相反的戰略選擇是菲律賓的

對於民主化的後來者而言，要想通過變革模式實現民主化轉型，就必須注重其發展戰略的選擇，在推動社會經濟現代化的同時，為其政治現代化鋪墊良好的基礎。

民主化走激烈的、民眾暴動型置換模式的根源。

變革模式通常被認為能夠以最小的代價和成本構建起民主政體，是民主化的最佳途徑。對於民主化的後來者而言，要想通過變革模式實現民主化轉型，就必須注重其發展戰略的選擇，在推動社會經濟現代化的同時，為其政治現代化鋪墊良好的基礎。

### 註釋

① 亨廷頓(Samuel P. Huntington)著，劉軍寧譯：《第三波——20世紀後期民主化浪潮》(上海：上海三聯書店，1998)，頁154-83。

②④ 摩爾(Barrington Moore)著，拓夫等譯：《民主和專制的社會起源》(北京：華夏出版社，1987)，頁334-92；351-66。

③ Graeme J. Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society, and the Transition Process* (Basingstoke: Macmillan Press Ltd., 2000), 72-75.

⑤ Manus I. Midlarsky and Elizabeth Midlarsky, "Environmental Influences on Democracy: Aridity, Warfare, and Land Inequality", in *Inequality, Democracy, and Economic Development*, ed. Manus I. Midlarsky (New York: Cambridge University Press, 1997), 73.

⑥⑨ Zahir Ahmed, *Land Reforms in South-east Asia* (New Delhi: Orient Longman Ltd., 1975), 69-72; 120-30.

⑦ 孫代堯：《台灣威權體制及其轉型研究》(北京：中國社會科學出版社，2003)，頁73-76。

⑧ 彭付芝編著：《台灣政治與經濟》(北京：北京航空航天大學出版社，2004)，頁178。

⑩⑪ 沈紅芳：《東亞經濟發展模式比較研究》(廈門：廈門大學出版社，2002)，頁332-33；295。

⑫⑬⑭ 鄭敦仁：〈政治體制與發展戰略：韓國和台灣地區〉，載杰里菲(Gary Gereffi)、懷曼(Donald L. Wyman)編，俞新天等譯：《製造奇跡：拉美與東亞工業化的道路》(上海：上海遠東出版社，1996)，頁155-201；176-77；187。

⑮⑯ Laurence Whitehead, ed., *Emerging Market Democracies: East Asia and Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002), 39; 40.

⑰ 戴約(Frederic C. Deyo)：〈經濟政策與大眾階層〉，載《製造奇跡》，頁219。

⑱ 陳建軍：《亞洲經濟發展導論》(上海：上海人民出版社，2006)，頁245-46。

⑲ 沈紅芳編著：《菲律賓》(上海：上海辭書出版社，1985)，頁153。

⑳㉑㉒ Christian Aspalter, *Conservative Welfare State Systems in East Asia* (Westport, CT: Praeger, 2001), 37-38; 23, 41; 23.

㉓ 鄭秉文、史寒冰：〈東亞國家和地區社會保障制度的特徵——國際比較的角度〉，《太平洋學報》，2001年第3期，頁81-89。

㉔ M. Ramesh, *Social Policy in East and Southeast Asia: Education, Health, Housing, and Income Maintenance* (London and New York: RoutledgeCurzon, 2004), 127.

㉕ Mohammed R. Agus, John Doling, and Dong-sung Lee, eds., *Housing Policy Systems in South and East Asia* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002), 106.

㉖ William C. Hsiao, *Social Health Insurance for Developing Nations* (Washington, DC: World Bank, 2007), 107.

劉勇智 上海交通大學國際與公共事務學院助教，博士。