

東南亞民主倒退原因評析

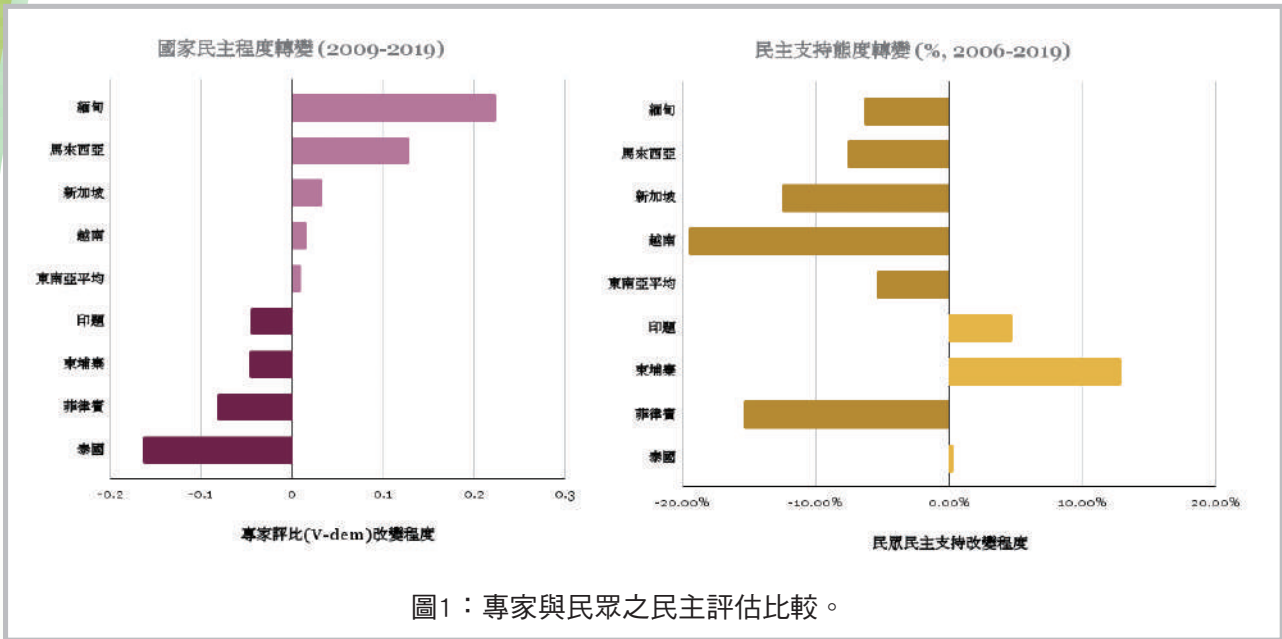
文·圖／黃凱莘

近年來民主倒退（democratic backsliding）逐漸成為政治學關注話題。西方國家長久以來作為民主自由體制的典範，為無數生活於威權體制下人民所嚮往；然而，自2016年英國公投決定脫離歐洲聯盟，以及川普當選美國總統以來，西方學界逐漸意識到，因民粹政治人物激起國家內部對立而傷害民主多元本質的情況，已蔓延至先進民主國家，侵蝕其體制根基與道德正當性。以往學界認為新興民主國家之所以民主品質低落，是因為這些國家的威權遺緒缺乏法治精神，或是社會結構不平等所導致，然英美等國的政治情勢讓學者認知到，民主品質是動態調整的，所有民主體制無論新舊與否都可能面臨民主倒退的情況與挑戰。

東南亞國家自二戰紛紛獨立建國以來，多數只維持短暫的民主體制即落入不同型態的威權統治，如個人獨裁的菲律賓馬可仕政權、軍事統治的印尼泰國與緬甸、威權政黨體制的馬來西亞與新加坡，以及共產政權的越南與寮國。然當第三波民主化浪潮於南歐與拉丁美洲蔓延開來後，菲律賓於1986年發生人民革命推翻馬可仕政權開啟民主化，泰國於1991年政變後在泰王斡旋下恢復民主選舉，1994年柬埔寨在聯合國協助下重啟選舉結束內戰情勢，1998年印尼因亞洲金融風暴引發人民不滿，進而推翻蘇哈托政權邁入民主化，2010年緬甸進行修憲後的第一場民主選舉，2018年馬來西亞迎來第一次的政權輪替。這些重要歷史事件雖成為東南亞國家邁向民主化的里程碑，但同時部分國家也發生民主倒退甚至民主崩潰的狀況。2006與2014年泰國發生兩起軍事政變推翻民選政府，2017年柬埔寨政府逮捕反對黨人士並解散反對黨，2021年緬甸軍方再度發動政變下架民主體制。其他仍維持民主體制的國家也岌岌可危，2016年當選菲律賓總統的杜特蒂發動的反毒戰爭造成人權災難，2019年印尼總統選舉後逐漸限縮批評政府的言論空間，即使是在翁山蘇姬領導下的緬甸，言論自由也多有限制，遑論其他威權體制國家特別針對網路與假訊息祭出嚴懲規定（如新加坡）。

聚焦東亞與東南亞國家的民主現況，尤其是民眾對民主體制的態度與支持，是臺灣大學胡佛東亞民主研究中心長期追蹤與關注的主題。自2001年開始，該中心在胡佛與朱雲漢院士的帶領下已完成五波的跨國民主化調查，為學界提供寶貴的民調資料來源，從一般民眾的角度理解民主化與民主鞏固的原因。身為該中心的一份子再加上筆者對東南亞國家的研究興趣，以下依據中心所提供的民調資料做分析，以說明東南亞民主倒退的主要原因。

首先須說明的是，一般民眾對於該國民主的評價通常與專家學者的意見不若符節，原因在於兩者用以評鑑的指標並不相同；民眾一般以生活穩定與否為評斷標準，而



學者專家則以體制運作是否符合民主原則（自由、開放、多元等）打分數，其結果如圖1所呈現，會出現學者專家認為該國民主體制有所提升（左圖V-dem index），但民眾支持民主體制的比例卻往下降的情況（右圖）。從 2009 到 2019 年，根據一個國家的自由程度來判斷，有四個國家的分數有所提升，另有四個國家的分數惡化。柬埔寨和泰國從選舉民主國家淪為威權國家，而東南亞最民主的國家——印尼則因修法限制公民自由被下調為選舉民主國家。菲律賓的公民自由原已處於危險狀態，在杜特蒂贏得總統後變得更差。然而，在民眾眼裡，民主得分提高的國家卻失去民眾對民主的支持（如緬甸與馬來西亞）。另一方面，專家評比分數下降的國家在公民中仍然有強烈的民主支持，如印尼與柬埔寨。結論是，專家和一般民眾對民主應該如何運作有著截然不同的看法。

許多政治學研究結果顯示，民眾對民主制度的支持與他們對民主運作方式的滿意度呈正相關。然而在東南亞，滿意民主表現並不意味著支持民主體制。由於民眾難以區分民主表現與體制表現的差異，因此多數情況下，滿意政府與體制表現的民眾會誤認為該國的民主表現佳，但同時民眾也知道其體制與西方民主體制的差異，因此並不會特別支持西方民主體制，這種歧異在威權國家民眾間特別容易發生。圖2的對角線表示當民主滿意度和民主支持度完全相關時，數據點都將位於這條線上，但大多數數據點都位於這條線下，意味著東南亞國家民眾對體制運作感到滿意時，並沒有將滿意度轉化為對民主體制的支持。由於大多數東南亞國家都是選舉民主或威權體制國家，當民眾對政權感到滿意時，自然會使西方民主體制失去吸引力。這裡要關注的重要案例是菲律賓；2010年之前，儘管菲律賓民眾對其民主體制的表現感到失望，但這並沒有讓他們對民主體制失去信心。但自2014年開始，菲律賓民眾對民主的支持度逐漸減少，於此同時對民主運作滿意度卻逐步上升。2018

年杜特蒂已擔任總統，菲律賓民眾對民主表現非常滿意，但民主支持度卻進一步下降。這個結果顯示，菲律賓民眾因多年來民主表現不佳鬆動了他們對民主制度的信心，轉而認為一個威權傾向的領導人若能兌現承諾（如整頓治安），則擁有這樣的體制未嘗不是壞事。

菲律賓的案例與近年來民主倒退息息相關，顯示強有力的領導者得到民眾越來越多的支持。在深入探討這個問題之前，讓我們

先談談為什麼人們支持強大的領導者。可能答案是人們對這個國家的情況不滿意，尤其是治理問題。治理問題，包括生活成本上升、失業、私有化、品質低落的公共服務和腐敗等，這些問題或多或少都與經濟有關。對於一般民眾而言，有一份穩定的工作和收入可能比有民主制度更為重要。比較人們認為經濟發展是否比民主重要，以及民眾是否支持強人

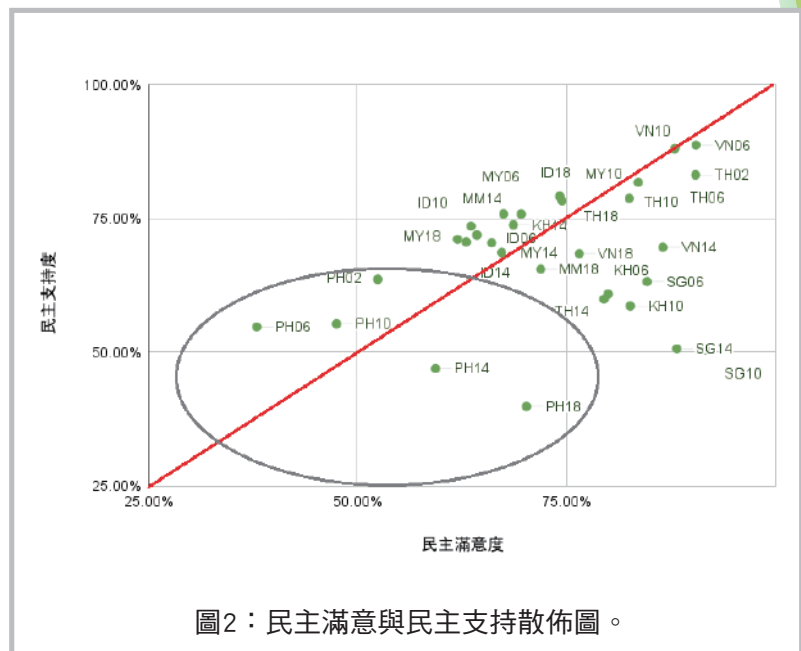


圖2：民主滿意與民主支持散佈圖。



菲律賓民眾因民主的表現不佳而對民主制度的信心產生鬆動，政府對治安和經濟問題的處理是關鍵因素。圖為該國金融中心馬卡蒂。（圖取自維基百科<https://pse.is/4552ya>）

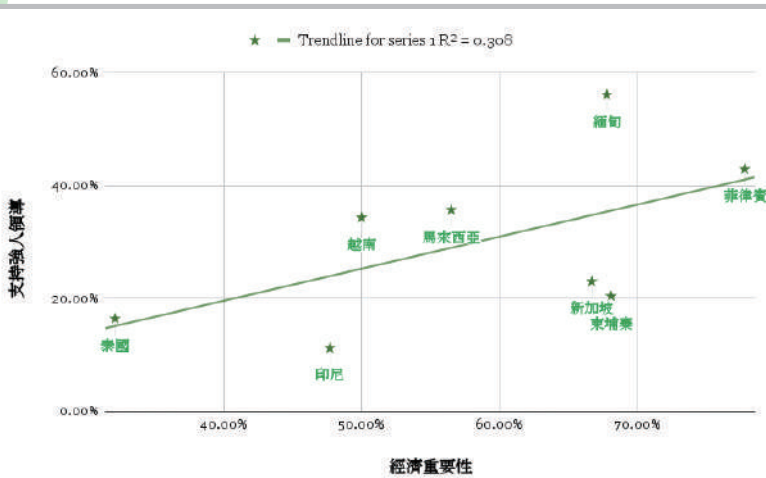


圖3：經濟重要性與支持強人領導的相關性（2014, 2019）。

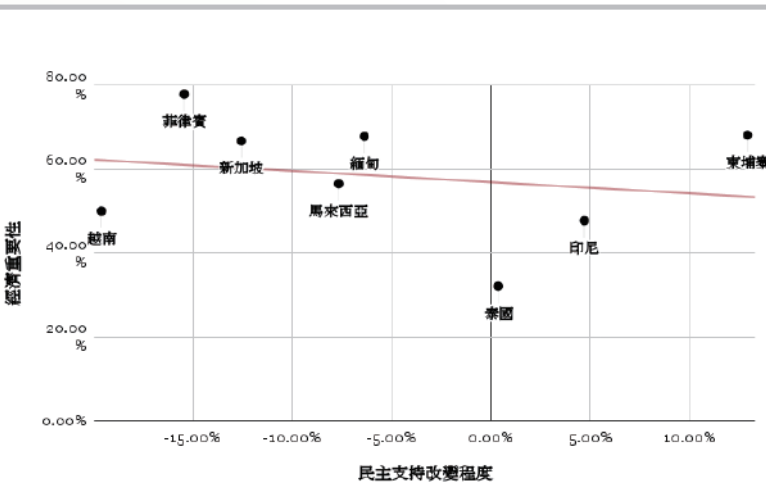


圖4：民主支持改變程度與經濟重要性散佈圖。

政治的態度，圖3顯示兩者呈現正相關，也就是越多民眾認為經濟發展重於民主體制，整個國家就越有可能支持強大的領導者，在菲律賓和緬甸尤然。以緬甸而言，翁山蘇姬領導的全國民主聯盟贏得 2015 年大選的原因之一是人們期望民主化能讓經濟表現更好。杜特蒂競選總統時也承諾減少貧困，表示吸引民眾支持特定候選人的主要原因仍是經濟，而非民主深化；對經濟發展相對落後的國家而言，經濟發展的吸引力更甚於民主體制。

以往研究顯示，政府如何處理國內事務，尤其是經濟議題，是影響民眾是否支持民主體制的關鍵因素，也就是經濟發展影響人們對民主體制的支持，圖4充分顯現這樣的觀點：越是重視經濟發展的國家，民眾支持民主的程度愈益減少。不過仍然有些國家的民眾既重視經濟發展也重視民主深化，如柬埔寨與印尼。由於柬埔寨在洪森治下雖定期舉行選舉，但洪森所領導的柬埔寨人民黨無論得票如何都可以領導政府，即使柬國經濟日益增長，仍無法澆熄民眾對公平選舉的要求。印尼是東南亞民主程度較高的國家，雖然近年來因國內政黨利用社會歧異鼓動極端言論，政府也以限縮言論自由空間予以回應，導致印尼民眾越發珍視多元民主體制。總結而言，雖然人權和民主程序可能是專家評斷一國民主程度的重要標準，但在一般民眾心中卻非優先選項，再度解釋為什麼專家和民眾之間存在評估差異。

以上分析顯示，越重視經濟發展的國家越容易接受強人政治，同時民眾支持民主體制的程度也越發下降。然而，強人領導者雖能以承諾改善經濟相關問題而當選，但執政後通常也無法兌現承諾，但這些領導者的支持度卻未見影響，多數民眾似乎也忽視這些領導者採取的威權措施，導致民主品質進一步惡化。渠認為，隨著社群媒體的興起讓批評政府越

發容易，這種趨勢使得政府越易以遏止虛假訊息為由限縮言論自由空間。然而，反對黨也沒有抓到重點，反而傾向在非經濟問題上攻擊政府，造成價值觀之爭，政治越發極端化，讓民眾對政黨對立益發反感進而質疑民主體制。問題癥結在於為什麼民眾強調經濟，但政治人物卻傾向於迴避經濟問題。由於經濟問題與全球化的經濟結構有關，錯綜複雜使得政治人物不知如何解決，包括不斷擴大的經濟不平等問題（如臺灣的高房價與低薪議題）。因此，若要重振民眾對民主體制的信心，應該究其根本給予民眾安居樂業的環境，雖然經濟問題結構複雜，政治人物仍應該就能解決的部分進行改革，而非將全部精力放在價值之爭，造成政治對立與極端化，進一步傷害民主品質與根基。^[56]（本期專題策畫／政治學系蘇彩足教授）



印尼是東南亞民主程度較高的國家，研究顯示，人民對民主程度的評斷與專家看法有不同的標準。（圖取材自<https://unsplash.com/photos/UGkh7W3nWDg>）

參考文獻：

- [1] Kai-Ping Huang. 2020. “Economic Context, Values, and Soft Power Competition in Southeast Asia: An Individual-Level Analysis”, *Chinese Political Science Review* (政治學報) 69 (June) : 65-97.
- [2] Yun-han Chu, Kai-Ping Huang, Marta Lagos, and Robert Mattes. 2020. “A Lost Decade for Third-Wave Democracies?”, *Journal of Democracy* 31 (2, April) : 166-181.
- [3] Bridget Welsh, Kai-Ping Huang and Yun-han Chu. 2016. “Clashing Attitudes Toward Democracy”, *Journal of Democracy* 27 (2) : 132-140



黃凱苹小檔案

政治系副教授，畢業於美國德州大學奧斯汀分校，主要研究興趣為民主化、政黨與政黨體制與投票行為，並以東南亞區域為主要研究對象，近來研究興趣延伸至政治傳播，欲理解政治傳播如何影響民意與投票行為。在進入臺灣大學擔任教職前，曾任職於政府單位與民間工商團體，因緣際會下進入胡佛民主研究中心擔任研究助理，在擔任助理期間對於中心所關注之民主化與民主鞏固議題產生興趣，遂申請博士進修，盼能在這個領域發光發熱，貢獻己長。