

中東歐的民主與民粹

鄭得興

一、中東歐的民主化

二次大戰納粹德國戰敗之後，東歐國家陸續經過「民主合法」程序選擇了共產政權，然而冷戰的結束卻是東歐國家人民紛紛以「不民主的非法」（革命）手段讓共產政權下台。中東歐共產政權的失敗原因之一是因為公民社會力量，而具體時間點是 1980 年代波蘭團結工聯的興起，事實上 1980 年代初是美蘇全球對戰的轉折點，美英新保守主義的聯合已讓蘇聯大感吃不消，因而在 1968 年布拉格之春之後，逐漸對東歐國家的掌控力量有所鬆動。蘇聯領導人戈巴契夫要求東歐共產集團鬆綁自由化程度，以自救日益艱困的社會主義經濟體系。波蘭及匈牙利從 1970 年代以來的自由化程度有增無減，反觀捷克及斯洛伐克因為蘇聯鎮壓其 1960 年代的自由化運動之後，1970 及 1980 年代的捷克及斯洛伐克倒退到 1950 年代共產政權高壓統治的「正常軌道」上。東歐共產國家間除了其政權成立（二戰後）與被廢除（1989 後）的前後兩個時間點大致相同之外，東歐各國共產政權的發展脈絡皆迥然不同。1980 年代慢慢滋生起來的公民社會，於是最終推翻了共產政權，然而中東歐的公民社會所指為何？為何公民社會力量

是成為推翻東歐共產政權的重要因素？以上問題是研究中東歐民主化的重要議題，然而其中的「公民社會」不能單純地視為中東歐民主化的萬靈丹，其負面效用也可能形成了中東歐民主化後民粹主義的重要來源。

中東歐的民主化是屬於杭廷頓所宣稱的第三波民主浪潮，這波民主化浪潮是全球性的，從 1970 年代以來的南歐、南美與南非，再到東亞與東歐。然而，這波民主化的過程是否都可以用「公民社會」來作為推翻威權或極權政權的解釋因素？筆者認為作為推翻威權或極權政權的公民社會力量實際上並未被充份地探討清楚，以波蘭的「團結工聯」為例，甚至於波蘭的天主教勢力，都可能被視為「公民社會」的反抗力量。然而在捷克 1970 年代以後，其實並沒有明確而有力的反政府勢力存在，七七憲章派作為反抗勢力仍過於薄弱。捷克民主化之後的哈維爾總統，稱推翻共產政權的力量是「無權力者的權力」，是來自人民普遍潛在的反抗力量。假如稱這股力量就是所謂的公民社會力量，基本上仍是抽象模糊的。筆者認為東歐共產政權的興與衰都是決定在美蘇對抗格局的國際政治架構下的結果，（中）東歐長久歷史以來都是位處國際地

緣政治的邊陲或緩衝地帶。

在民主國家想要更換一個政權，大凡透過民主的選舉機制，以及培養足夠力量的政敵即可。然而在共產極權國家，其政治遊戲規則大不同，政敵的權力鬥爭仍在極權架構下運行，最後只是換了不同人馬來操作極權的政府機器。因此「公民社會」就成為美歐等西方勢力不僅用來操作結束東歐共產政權的工具概念，同時也是要在後共產時期鞏固民主化的重要依據。中東歐民主化之初，許多人仍猶活在過去，因為許多人仍跟隨著前共產政權的政黨，像民主化後的捷克共產黨仍有大量的民眾支持，至今情況仍然如此。假如在共產時期來自社會基層異議的聲音，即稱為公民社會力量。然而在民主社會中，不同的社會聲音並存應是正常的，然而目前有一種民粹的聲音特別受到關注，民粹是否為反民主仍有不同的見解，然而在中東歐民主社會發展中，為何有民粹的共生？

貳、中東歐的民粹主義

中東歐 1989 年的民主化，就是西方新自由主義與全球市場化的運行模式，也是過去共產政權口口聲聲反對的資本主義模式。西方模式的民主作為中東歐新的意識形態，不僅是經濟體制跟過去絕然不同，社會主義的全民照護體系也因為預算限制而轉變為有限制條件的施行。不過，新興民主思維下的人權

觀跟共產政權有極大的差異性，比較符合西方歐洲現代民主價值的發展。中東歐民主化紛紛打著回歸歐洲的口號，然而歐盟東擴卻讓中東歐國家基於地緣政治的歷史意識而成為心理障礙，中東歐國家大都對歐盟有種不信任感。後冷戰時期的中東歐對於國際體系的大國，都盡量維持等距外交的形式，因為中東歐的地緣政治歷史經驗大都是負面的。中東歐的民主化就在歐洲整合的進程下一路深化下去，然而中東歐的民主化並非只是單純的「西化」或「歐盟化」，最重要的是中東歐國家有其自身的歷史經驗。

東歐共產政權下的公民社會是由下而上的反極權力量，然而中東歐民主化後的公民社會一直並未發展穩固完善，人民在失去過去「大有為」政府的依靠之後，仍需要重新尋找政治依靠力量，因此中東歐民粹主義逐漸在民主深化過程中油然而生。中東歐民主化三十年來，憲政體制、法治治理、政治參與及政黨政治等民主機制，都有長足進步，但近年來的民粹主義也在中東歐新興民主國家悄然崛起。在歐洲地區的民粹發展，原來是歐盟會員國的地方人民反對歐盟精英階層所引伸出來，針對歐盟相關政策如移民及難民處置上的不同意見，結果演變成歐盟各國極端政黨在政治選舉上的民意支持。

民粹並非要推翻民主，反而是要寄生在民主的軀殼上。近年來，中東歐國家的各項民主

選舉，皆有新興政黨藉由極端訴求而在選舉上大有斬獲，例如捷克、匈牙利及波蘭等國。民粹主義與公民社會一樣，都是訴求於由下而上的人民與菁英對抗，然而民粹主義更在於形塑社會不公，以利政客鼓吹各種社會壓迫來獲取選票。在英國「成功」脫歐之後，歐盟地區的民粹風潮儼然成形，中東歐國家從共產國家蛻變成新興民主國家，作為歐盟東擴的新成員，彼此之間的互信基礎並不厚實。中東歐的歐盟會員國在深層心理結構上一直存在著相對剝奪感的危機意識，因此，中東歐各國常以聯盟方式共同反抗歐盟的整體政策，如難民政策。中東歐國家反抗歐盟成了民主深化的路徑之一，而各國政客用以操作民意情緒與走向來訴之反抗歐盟，也成了民粹與民主共生的政治現象。

參、中東歐的民粹與公民不參與

近年來自中東及北非國家的歐洲難民潮，引發了歐盟與會員國及各會員國之間的角力對抗，促使了法國、奧地利、北歐國家、中東歐國家的右派極端勢力的興起，他們訴諸民眾對難民的恐懼與憎惡而獲得選舉的勝利。在中東歐地區，因為得助於美國在冷戰期間對其公民社會的滋長，而促發了中東歐由下而上的民主革命，推翻共產政權。中東歐這套由下而上的公民社會民主化模式，並未對中東地區難民表示太多實質作為，他們對來自

中東的難民明確表達拒收，中東歐國家不論左派或右派政黨都是透過反難民的國家利益為訴求，反抗歐盟對各會員國的難民配比。另外，中東歐民主化中為配合歐盟的新自由主義市場化的經濟整合領域，顯然也出現許多困難，這情況形成了強烈訴諸社會福利的前共產政黨，以及高舉自由市場經濟的新興政黨，他們皆以人民利益為政治口號，批判對手背離民意，透過民主選舉的廝殺後，他們卻各自都有議席的斬獲。公民社會與民粹主義相通的背景是民主環境與由下而上的人民力量，但不同的是民粹政治是假借人民利益之名而行政黨利益之實。公民社會訴諸公民參與的力量，而民粹主義訴諸社會盲從的恐懼意識。

中東歐民粹主義有異於歐盟其他地區，中東歐民主化的其中一個關鍵是透過歐盟整合計畫在進行，由於中東歐具有前共產政權的政治脈絡，因此「公民社會」、「公民參與」及「社會信任」等西方民主重要指標，在目前的中東歐國家的實踐情況，仍與西歐國家有顯著的差距。由於中東歐民主深化過程中的「公民社會」、「公民參與」及「社會信任」之發展程度，無法有效抑制中東歐民粹主義的盛行，因此中東歐的民粹特色更具有反歐盟情節、貪污腐敗、政治無力感、對共產時代的懷舊等。我認為想了解中東歐的民主化，就不能不同時了解如影隨形的民粹主義。公民社會是

克制中東歐民粹主義的良方，但中東歐公民社會的發展仍具有不少困境，其中公民參與低落及社會信任不高尤為重要。中東歐的民主深化與民粹發展，值得台灣的民主進程參考。

在中東歐地區，公民的不參與及社會不信任正好造成民粹主義的起源與發展。後共時期的中東歐國家民主化、民主鞏固及民主深化，伴隨著民粹主義的共生，而實際情況有中東歐區域的政治特殊性。中東歐的「公民不參與」所形成的社會冷漠，在歐洲難民議題以及歐洲整合的瓶頸（以英國脫歐為例）下，恰好提供中東歐新興政黨及有心人士借題發揮的運作空間，他們利用人民對若干議題的不安全感而訴諸民意。近年來不管是新興政黨或老牌政黨都逐漸懂得如何利用恐懼管理模式來操作選舉，易言之，其選舉策略是製造社會不安全感，把對手描述為背叛國家利益的人民公敵，利用相對的社會剝奪感刺激人民的選舉參與，這種民粹式的政治選舉參與和公民社會的參與本質是不同的。公民社會是建構在公民參與之上，民粹主義則需要社會從眾或盲從。民粹式的語言充滿極端的政治誘惑性，激發人民的恐懼心理而出來投票，而非鼓勵人民透過公共議題的興趣培養，進而了解民主意涵及投票參與。民粹主義是否會讓中東歐的民主退化，甚至回歸極權政治，民粹主義對中東歐民主深化會有哪些負面作用，

這些都是值得關注的問題。

肆、結論

中東歐的民粹主義有其政治環境的背景脈絡，1989年民主化的中東歐國家都必須接受歐盟的民主化要求，才能加入歐盟，中東歐人民有歐洲認同的心理需求，但未必認同歐盟，從某種視角來看，歐盟成為中東歐人民反抗的新統治階級。再者，中東歐的民主化過程，其公民社會並未充分發展與穩固，因此人民對政府的信任度不高，對政治普遍具有冷漠及無力感，部份人民反而對共產政權開始產生懷舊。中東歐的民粹主義內涵具有其特殊性，民粹主義在中東歐進入二十一世紀之後，似乎也加入了不可避免的全球化進程中。正當西方民主大張旗鼓，擴張第三波民主化版圖之際，各種假人民利益作為政治口號的民主秀場到處上演，我們發現民粹主義正是伴隨著民主發展而共生。

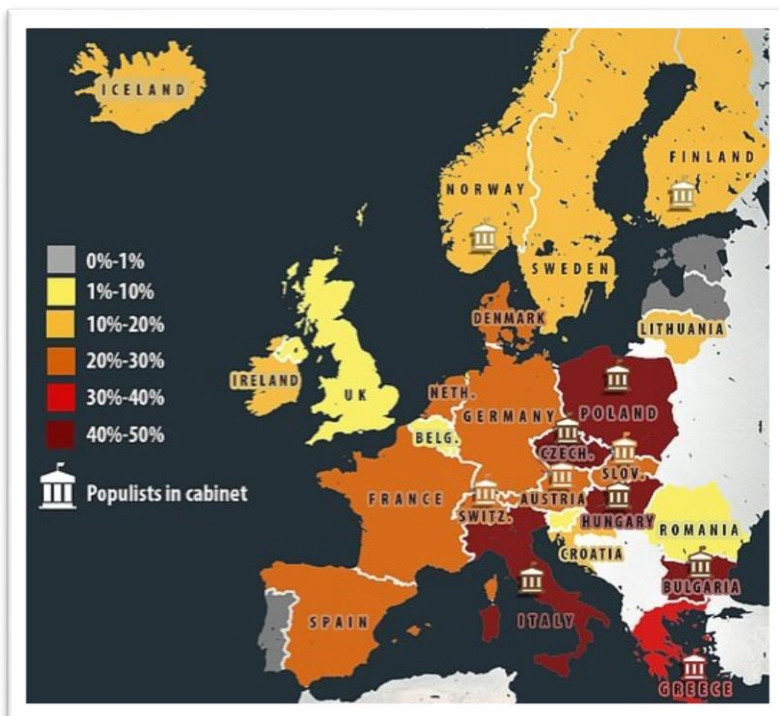
公民社會兼有實證與規範性內涵，實證意義如社團生活或做為對抗政治的第三部門，公民社會的規範價值即在文明社會的追求。公民參與鼓勵公民積極關懷公共領域與事務，甚至對抗政治的不當治理，公民做為自己事務的真正主人，而不再對社會或政治關懷抱持冷漠與忽視態度。這種公民社會與公民參與的理念型，或許可以抵擋民粹主義。然而事實上中東歐公民社會是不可能建構健全

的，要讓公民參與成為新興民主國家中公民社會的普遍生活形式，不僅能使民主價值鞏固，更能深化民主生活價值。在公民社會與民主的建構及鞏固中，公民參與扮演重要角色。不過，就實證資料顯示，中東歐新興民主國家在許多公民參與指標仍舊相當低落，顯示人們仍不願參與公民活動的實踐，這情況也助長了民粹主義。易言之，中東歐民粹主義已經伴隨著民主深化，共生在中東歐的公民社會裡。

透過社會（不）信任與公民（不）參與的概念與現象回顧，看出二者之間是有緊密連結的關係，而社會資本的負面要素（例如社會不信任）與中東歐後共國家的前政權遺緒有緊密相關。東歐共產政權之下，人民普遍不信任共產黨說的話，共產社會之下的政治信任度很低。經過數十年共產社會的負面薰陶下，

人們很難在民主化之後的短時間內徹底改過對政治社會的不信任基礎。如今東歐共產政權被批評得一無是處，但很矛盾的是現在尚有對共產政權懷舊的事實存在。雖然中東歐共產政權的回復可能性並不高，但對舊政權的懷念或其遺緒來看，仍可能是表示了人們對民主政治的不滿。另一方面，中東歐對民主化的實踐仍是在學習階段，由於對民主的不熟悉，正是被有心的政治人士來操控選舉，以似是而非的政治訴求來獲取政治資源。因為中東歐公民社會的困境，而形成中東歐對民粹主義的社會盲從，這種人民從眾的參與不同於公民社會的參與，中東歐民粹主義之所以起源於民主深化過程，正是因為公民不參與所造成。

（本文作者為東吳大學社會學系副教授兼中東歐研究中心執行長）



圖為歐洲各國近年民粹主義政黨取得內閣席次比例。根據英國《衛報》的大型研究，1998年，僅7%的選民會把票投給民粹主義政黨，相較之下2018年則有27.1%。
*圖片、資料來源：
<https://www.dailymail.co.uk/news/article-6413521/A-quarter-Europeans-vote-populist-parties-study-shows-just-7-20-years-ago.html>