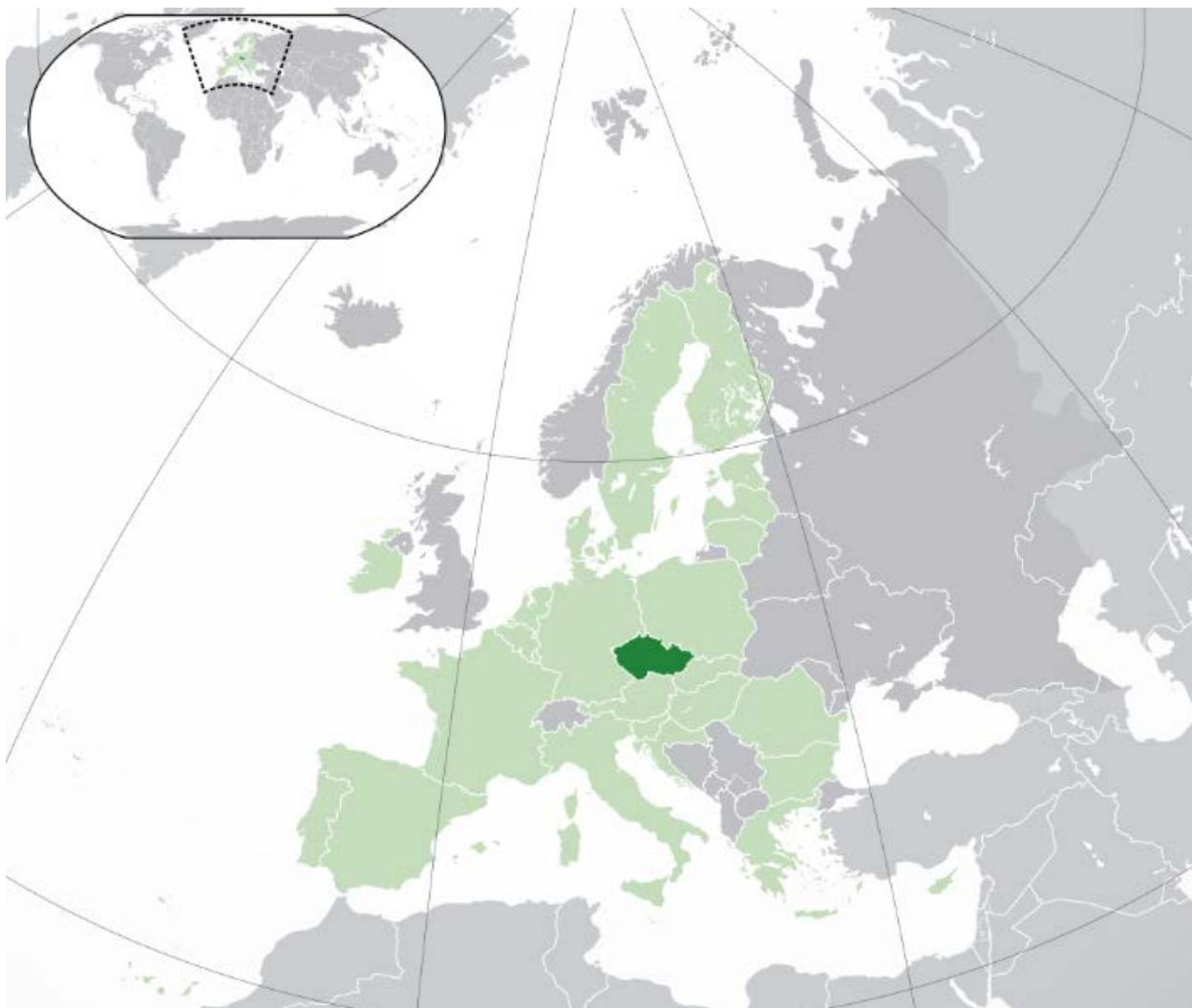


捷克全民公投與民主化的歷史經驗

從捷克民主化的歷史經驗，探討今日再民主化的捷克，
如何思維「公投法」對其民主深化的影響。

文／鄭得興（東吳大學社會學系副教授，東吳大學中東歐研究中心執行長，捷克查理大學社會學博士）



捷克緊鄰北方的波蘭，西北方的德國，南方的奧地利，與東南方的斯洛伐克。(圖片來源：維基百科)

前言

捷克在歷史上深受國際地緣政治影響，1918年國家獨立之後，雖有二十年民主化經驗(1918-1938)，然而1938年的慕尼黑協定卻深刻影響捷克與德國領土交界地蘇台德地

區德裔人口的政治傾向。1938年德國舉辦公投式的國會大選，位在捷克境內的蘇台德地區德裔人口響應之，造成捷克民主的重大威脅。另一方面，捷克自1989年民主化以來至今仍未誕生一部國家層級的公投法，其深層

心理背景即受 1938 年「全民公投」的影響，而對公投產生疑慮。捷克國會雖有公投法草案，但從提出後卻討論多年，仍很難獲得國會多數議員的支持，本文將從捷克民主化的歷史經驗來探討今日再民主化的捷克如何思維「公投法」對其民主深化的影響。

1918-1938 的民主共和

捷克斯洛伐克共和國建立於 1918 年一次大戰以後，採行民主政體，但是民主這條路走得並不順，主要原因是歐洲地緣政治的影響一直都在。1918-1938 年是捷克斯洛伐克共和國第一共和時期，二十年的民主化歷程在傳統歐洲地緣政治影響下，捷克的民主是以走向中央集權體制告終。在第一共和國馬薩里克總統主政下，前十年（1918-1928）的政治自由化，政黨政治與社會經濟有快速的發展。但在 1929 年之後因全球經濟恐慌，捷克斯洛伐克共和國卻因此受到來自納粹德國的地緣政治壓迫，1933-1938 年位在捷德邊境的蘇台德地區，存在大約二百多萬的德裔人口，他們不斷配合納粹德國意志行事，以致造成捷克斯洛伐克共和國增兵戍邊。1918 年捷克脫離奧地利哈布斯堡王朝統治，前奧地利帝國的工業設施約有八成是留置於波希米亞地區，歷經捷克戰後黃金十年的經濟建設，納粹德國覬覦捷克斯洛伐克的經濟成果，其中蘇台德區的輕工業約佔捷克斯洛伐克共和國總產值的三分之一。

1918 年捷克斯洛伐克共和國成立之初的人口結構中，日耳曼民族約佔 300 萬人，此數目猶高於斯洛伐克民族的 200 多萬人，捷克人口約 600 多萬。不過斯洛伐克的傳統地緣政治影響主要是來自匈牙利，當時位於斯洛伐克與匈牙利接壤之處的斯洛伐克境內，仍有不少匈牙利裔人口。位於德捷邊境蘇台德地區的日耳曼族裔，儘管與捷克人在歷史上是長久共生，不過在 1918 年捷克人獨立建國之後，日耳曼裔人的國族認同則比較傾向德國，他們的工業生產出口及語言選擇等各領域，都是比較偏向德國。事實上蘇台德地區所居住的捷克民族仍有很高的人口比例結構，不過希特勒的意圖卻相當明顯，從 1933 年希特勒獲取德國政權之後，奧地利及捷克即成為希特勒向外拓展的首要目標，其中在捷克地區，納粹德國主要是利用蘇台德地區來完成逐步控制與併吞捷克的目的。馬薩里克總統致力建設捷克斯洛伐克共和國為西方資本主義式的民主國家，捷克人確實在 1918-1928 年的民主化進程下，對西方民主政治的認知與了解越來越深刻，不過在 1929 年的經濟危機之後，尤其是 1933 年的德國納粹政權步步進逼下，捷克的民主發展開始逐漸限縮。

1938 的蘇台德全民公投

一次大戰之後，歐洲長久以來的地緣政治影響並未消失，捷克斯洛伐克共和國除了馬薩里克總統之外，其他最重要的政治人物就

是長期擔任外長的貝納施 (E. Benes)。馬薩里克總統於 1935 年退位，貝納施繼任捷克斯洛伐克共和國第二任總統，不論是他擔任外長時期，或是總統任期內，貝納施首要處理的國家大事皆是捷克斯洛伐克的國際地緣政治問題及其外交關係。在外交關係上，其中與法國的最重要，英國及蘇聯的外交關係在其次。貝納施的外交思維與國際策略左右了捷克斯洛伐克共和國對外關係的發展，貝納施個人親自參與國際聯盟的實際運作，他讓捷克斯洛伐克與法國簽訂互助條約，也與蘇聯建立夥伴關係。不過貝納施的一切外交作為最終卻抵擋不住納粹德國併吞捷克的事實，1938 年 9 月慕尼黑協定中西方列強出賣了捷克斯洛伐克共和國，最終貝納施總統並未堅持武力抵抗的情況下，投降了納粹德國。

1933 年希特勒透過德國威瑪憲法的民主程序贏得了國會選舉，在歷經 1935 年及 1938 年的大選，尤其在 1938 年 4 月納粹德國在二戰前最後舉行的一次國會選舉中，採用了單一問題的「全民公投」方式，亦即在選舉名單中只列唯一政黨納粹黨，此次選舉亦在奧地利和蘇台德地區舉行，公投結果成了納粹德國侵占捷克及迫使斯洛伐克獨立的根據。此次「全民公投」主要是由納粹德國發動，卻引起蘇台德地區德籍居民的熱烈參與，有關這次蘇台德地區「全民公投」的過程及影響效果在捷克並未有充分的討論，筆者想探索 1938

年的捷克斯洛伐克民主發展在地緣政治影響之下的歷史經驗，如何限縮了往後其民主化的發展。1938 年蘇台德地區「全民公投」展現了納粹德國的民意，但對捷克斯洛伐克共和國的民主而言卻是一個重大傷害，影響至今捷克仍未能完全對「全民公投」結果產生足夠的政治信任感。

1938 年的「全民公投」是國際地緣政治影響下的產物，1989 年之後捷克在「回歸歐洲」的過程中，於 2004 年也舉辦了一場加入歐盟的「全民公投」，雖然時空背景不同，但慕尼黑協定及蘇台德地區問題讓 2004 年的捷克全民公投蒙上了歷史的陰影，這也是捷克之所以被稱為是「歐洲懷疑論者」的主要歷史依據。2004 年的全民公投與 1938 年的全民公投的背後都有地緣政治的考量，前後兩個全民公投都存在著影響捷克民主化過程中的重要事件。1938 年蘇台德地區全民公投的推手是希特勒，而捷克斯洛伐克共和國主要的反對者是貝納施總統，有人質疑貝納施總統不應該對納粹德國投降，而應該是要堅持以武力對抗到底，因為以當初捷克斯洛伐克的整體軍事與經濟實力而言，確實有本錢與納粹德國抗衡。易言之，透過德捷的區域軍事衝突或許能夠有效地阻止二次大戰的爆發，因此投降可能並非是唯一或是最好的選擇。當然 1938 年的慕尼黑協定是英國及法國背叛捷克的結果，貝納施總統在國際策略上是與英法

結盟，然而英法為了綏靖希特勒，而背叛捷克斯洛伐克共和國，這對捷克人的國際信任之打擊很大。今日再探討 1938 年蘇台德地區的全民公投議題之歷史經驗，即可了解為何捷克人不太喜歡使用全民公投的民主形式！

1989 後的民主化

1989 年的捷克斯洛伐克的絲絨革命是依靠人民來對抗暴政，而讓共產政權下台，不是經過民主大選，也不是全民公投來結束共產政權。但再次民主化的捷克斯洛伐克共和國卻因 1992 年各自舉辦的民主大選結果，而選擇 1993 年絲絨分裂。1993 年的國家分裂不是因為革命，也不是透過雙方的全民公投所做的決定，而是雙方政治人物政治協商的結果。假如 1992 年捷克斯洛伐克舉辦全民公投來決定國家前途，捷克斯洛伐克是否仍會分裂或許還很難斷言。不過捷克及斯洛伐克雙方政治人物顯然不相信全民公投作為國家大政的最終裁決效力，實際上其背後仍有後冷戰時期東西（歐美 vs 俄國）雙方地緣政治的角力關係。

2004 年捷克舉辦了一次捷克加入歐盟的全民公投，對捷克人民而言，1938 年與 2004 年的全民公投就地緣政治的本質來看，其實二者的差異性並不大，亦即捷克必須靠地緣的結盟關係才會有國家安全保障，但是對捷克人民的心理因素而言，他們對全民公投的結果似乎又不太信任。2004 年捷克的全民公

投因為有 1938 年蘇台德地區全民公投的陰影，因此捷克政府相當擔心 2004 年加入歐盟的全民公投會失敗。儘管 2004 年的全民公投最後結果是成功的，但 1938 年蘇台德地區的問題一直都是捷克人民的歷史陰影，1938 年蘇台德地區全民公投的過程及其影響，以及透過比較 1938 及 2004 的二次全民公投，可以了解捷克在歐洲地緣政治的歷史性格及民主化的深層思維。

小結

「全民公投」是否是民主化過程重要且必要的選項，在捷克的民主化歷史經驗中，因為地緣政治的影響，1938 年曾受到德國納粹舉辦「全民公投」式的國會大選所影響，以致遭受列強「背叛」、國土喪失，以及最終被德國所侵占。因此，1989 年後的捷克民主化，至今仍難有一部國家層級的公民投票法，相對於中東歐其他國家，捷克這個情況實屬特別。捷克的全民公投法草案雖已在國會備審，但一直存在著爭議性，其中歷史經驗是重要關鍵。從捷克的地緣政治及民主化歷史經驗連結中來看，捷克對歷史經驗及全民公投的連結，以及捷克對全民公投與民主化的連結，彼此之間的相互影響是息息相關的。

隨著捷克民主不斷深化，人民對民主生活與政治越來越懂得如何操作，但普遍來說捷克並不堅持需要對全民公投完成立法程序。隨著新自由主義與市場機制的建構，左派的



民粹主義也正在影響捷克人民的政治選舉偏好，民粹主義與民主機制都是訴諸從下而上的人民自決，但在代議機制的情況下，政治人物可以假借議題式的動員力量來獲取選票，進而成為國會政黨。不過靠著民粹動員而獲得選票的政黨或政治人物，往往不會顧及全民利益，而只在意其政黨利益。儘管離冷戰時期越來越遠，但地緣政治的作用力並未消失，以捷克民主經驗而言，其受過去歷史的心理影響至今仍在。

捷克國徽。(圖片來源：維基百科)



《捷克二三事》(圖文/整理自維基百科)

捷克共和國(捷克語:Česká republika)，通稱捷克(Česko)，是一個位在於中歐的內陸國家，但在歷史上也被分類成東歐國家。

捷克在古代被稱為波希米亞王國，是神聖羅馬帝國的首都和三十年宗教戰爭的發源地，在近代是奧地利帝國和奧匈帝國的工業中心。20世紀初，因一戰結束而從奧匈獨立，和斯洛伐克合併為捷克斯洛伐克，名列世界七大工業國之一，二戰時被納粹德國吸收為保護國。冷戰時代被蘇聯拉入東方集團，成為蘇共的衛星國；1989年透過天鵝絨革命脫離共產體制轉向民主，1993年經歷天鵝絨分離與斯洛伐克以和平的方式分裂為獨立國家，但兩國關係依舊友好如初。因為這些歷史因素，導致捷克和德國、奧地利一樣，在機械製造業、啤酒產業、觀光旅遊業領域都非常發達，也是所有斯拉夫民族的國家中教育程度最高及民主體制最穩定的國家，其福利政策在中歐、東歐國家中名列前茅。



捷克國旗



斯洛伐克國旗