

# 族群衝突與民主鞏固 ——台灣民族國家政策與民主政策的政治邏輯\*

張佑宗\*\*

## 《本文摘要》

本文指出，要完成台灣的民主鞏固的過程，需要能克服一些障礙，其中之一便是要解決內部族群衝突的問題。民主改革過程不可避免地會挑起族群議題，因為這個議題是達到政治動員的利器。假如讓族群衝突的議題持續加深，則會影響未來台灣民主鞏固的前景。本文由實證資料，來檢證民主鞏固與族群衝突在近幾年的關聯。我們發現，台灣族群政治的基礎——族群認同的分配形態，認同「大中國」的急遽減少，認同「台灣」的急遽升高，雖然兩極化的分配形態仍在，但比較多數人都對族群關係能否改善持樂觀的看法；在對民主改革的評價方面，絕大多數人都持正面肯定的態度；不同族群認同的人也不會因為族群上的差異，對民主價值有不同的評價；隨著少數團體扮演關鍵性制衡的角色，以及其它新的議題的出現，將有效減低少數族群的不安全感與有效切割不同族群的立場。這些經驗資料顯示，台灣邁向民主鞏固的道路，其障礙會慢慢去除。

**關鍵詞：**族群衝突、民主鞏固、民族國家政策、民主政策、政黨引導型民主鞏固理論、菁英引導型民主鞏固理論、結構引導型民主鞏固理論、文化引導型民主鞏固理論、衝突替代、交割議題

\* 本文初稿曾於政治大學選舉研究中心主辦「選舉制度、選舉行為與台灣地區民主化」學術研討會中宣讀（1996年11月30日，政大公企中心），研討會中承蒙傅恒德教授提出許多重要意見，刊登之前，受惠於兩位匿名論文審查人，以及吳玉山教授、江宜樺教授、郭承天教授，對論文初稿提出重要的批評與建議。在此一併致謝。惟內容有疏失不妥之處，概由作者負責。

\*\* 作者現為政治大學政治學研究所博士候選人。

## 壹、導論

英國首相邱吉爾(Churchill)曾說：若不是有其它政治體制的存在，民主制度將會是最壞的一種政府形態。(Huntington, 1996:10)這句話道出了民主制度所具有的優越性。一般來說，民主政治的發展，可以區分為三個階段：第一個階段從一八二八年到一九二六年之間，以西歐和美國的民主政治發展為主；第二階段從二次大戰後到六〇年代初，範圍包括戰敗的日本、德國、義大利，以及南歐、亞洲、拉丁美洲等部分國家的民主政治發展；第三階段起始於一九七四年葡萄牙推翻專制政權，「第三波民主化」漸漸在第三世界與東歐後共產主義國家中展開(Huntington, 1991:15)。根據學者概略地估計，這一波民主化所涵蓋的範圍，大概有四十幾個國家(Diamond, 1996:20)。

八〇年代中期以後，台灣亦出現由威權體制過渡到民主體制的轉變過程，舊有的威權體制迅速崩解，新的民主制度開始設立。在這個過程中，國家結構、政府體制、國民黨與民間社會的關係，以及國民黨与其它政黨的競爭規則，都成為民主改革主要的對象。如果把台灣与其它同樣處於民主轉型的國家相比較，台灣的民主轉型具有以下特色：第一，台灣的民主化，不像在部分拉丁美洲國家或是東歐國家出現再民主化(redemocratization)的過程，而是第一次實施民主化的過程；第二，台灣是從一黨專政體制過渡到民主體制，而不是從軍事威權體制過渡到民主體制；第三，台灣不像其它國家，在轉型過程中面臨嚴重的經濟危機與經濟改革的要求，台灣的執政黨在改革過程中仍然獲得高度的肯定與支持；第四，台灣內部潛存嚴重的族群衝突問題，促使台灣能迅速展開民主體制的改革（台灣政權的本土化與民主化的結合），但因改革過程缺乏各黨派間的共識基礎，反而增加日後深入改革的複雜性；第五，台灣不只存在統治正當性的問題，更有國家正當性(legitimacy of state)的問題——也就是有關國家主權的主張、統治範圍的界定與所應涵蓋的人民等，都是政治衝突的焦點(Tien and Chu, 1994:2-3; Chu, 1996:69-71)。

這十幾年來，台灣的政治結構慢慢朝向「主權在民」的民主目標前進。黨禁、報禁相繼解除，使人民言論的自由、集會結社的自由獲得進展。各項重要的選舉依次展開，例如總統選舉、省市長選舉，以及中央民意代表全面的改選，象徵著依選舉結果來決定由誰擁有國家公權力的原則獲得確立。然而，台灣民主化的路程，並非毫無阻礙。事實上，這過程中出現幾個難題需要加以排除，台灣才能建立穩定的民主的體制，而其中之一的難題就是如何解決台灣的族群衝突問題（註一）。台灣民主化過程，某些政治領袖不可避免地會挑起族群衝突的問題，而本文基本的看法是：一個鞏固的民主體制，必須

要建立在某些適當的政治文化基礎上。尤其是當一個政治體系面臨對政治社群的界定存有衝突時，相互衝突的族群是否能將民主制度當作彼此間的交織共識(overlapping consensus)，使民主方式成爲解決族群衝突唯一的方式，關係到民主制度的存續（註二）。在進入族群衝突對民主鞏固的影響這個主題以前，我們有必要先對近年來西方學者有關民主政治如何獲得鞏固(consolidation)的理論作些討論。

## 貳、有關民主鞏固的理論

一般對民主的界定有狹義(narrow definition)與廣義(broad definition)之分。狹義的界定以Joseph Schumpeter爲代表，他認爲民主就是一種能「透過定期的選舉競爭，而改變統治者的制度安排」(Schumpeter, 1950:269)。然而，只藉由選舉制度來界定民主，容易犯選舉至上論的謬誤(fallacy of electoralism)，會導致許多民主體制的變體(hybrid regime)——也就是那些只具民主的形式而無實質民主的體制，被列入民主政治之林(Karl, 1995:73)。實際上，民主政治除了需要經由選舉的方式產生領導者外，還要包括公民可公開競爭政治職位、集會結社的自由（包含組織政黨）、貫徹責任政治等要件(Karl, 1990:2)。除此之外，民主政治運作的結果，也要能夠伸張個人基本的權利。

七〇年代中期以後各國威權政體邁向民主制度的過程，大致可劃分爲兩個階段：第一階段爲邁向民主政府(democratic government)的過程，重點在統治權力如何由軍事政府或威權政府轉移到民選的文人政府手中，此爲民主轉型(transition)研究的核心問題；第二階段爲邁向民主政體(democratic regime)的過程，重點在民主制度如何建立與獲得正當性基礎，此爲民主鞏固(consolidation)的核心問題(O'Donnell, 1992:18)。目前民主化研究的趨勢，已由民主轉型問題的研究，轉向研究民主鞏固的問題。

何謂民主鞏固？Samuel J. Valenzuela從反面來界定民主鞏固。他認爲一個國家在民主化過程中，如果有下列四種現象的存在，則尚未達到民主鞏固的目標：第一、現有非民主的權威力量仍能操控民選政府；第二、有些政策屬於保留領域(reserved domains)，文人政府不得碰觸；第三、選舉制度明顯排除特定團體的影響力；第四、國內普遍認爲選舉制度不是改變政府成員的唯一方式(Valenzuela, 1992:62-70)。Juan J. Linz和Alfred Stepan則從行爲層次、態度層次與憲政結構層次界定民主鞏固。在行爲上，沒有任何一個明顯的政治團體認真地嘗試推翻民主體制，或是藉由升高國內或國際上的暴力，達成國家分裂的目的時，則民主將成爲統治領域中唯一的遊戲規則。當上述境界達到時，從民主轉型中所產生出來的民選政府的行爲，就不會時時受到如何避免民主體制崩潰等問題所宰制。在態度上，即使是面臨嚴重的政治、經濟危機，絕大多數的民眾仍相信，民

主是唯一的遊戲規則，任何更進一步的政治變遷，都必需要以民主的程序為依據。在憲政結構上，當政體裡所有的政治行為者都習慣依循既有的規範，來解決國內的政治衝突，並認為違反這些規範是無效的與高代價的(Linz & Stepan, 1996:16)。總之，民主鞏固的要件是：民主制度必須成為日常生活中的一部份，並深度內化到社會、制度、心理等各層面，以及一般人的政治考量中。

一個民主轉型的國家如何能達到民主鞏固？最近這幾年出現幾種不同角度切入這個問題的研究，我們可以從以下兩個面向把他們加以區分開來：第一個面向是民主鞏固的理論所分析對象放在政治菁英？或是一般社會群眾？第二個面向是民主鞏固的理論是否強調組織結構的重要性？還是不強調組織結構的重要性？依照這兩個面向，我們可以將民主鞏固分為四個類型（如表1）：第一個類型稱為政黨引導型的民主鞏固理論(*party-led consolidation*)，第二種為菁英引導型的民主鞏固理論(*elite-led consolidation*)，第三種為結構引導型的民主鞏固理論(*structural-led consolidation*)，第四種為文化引導型的民主鞏固理論(*cultural-led consolidation*)。

表1 民主鞏固理論的類型

		中介組織	
		強調	不強調
分析對象	菁英	政黨引導型的民主鞏固 ( <i>party-led consolidation</i> )	菁英引導型的民主鞏固 ( <i>elite-led consolidation</i> )
	群眾	結構引導型的民主鞏固 ( <i>structural-led consolidation</i> )	文化引導型的民主鞏固 ( <i>cultural-led consolidation</i> )

政黨引導型的民主鞏固理論，強調連結國家機關與社會間的中介機制——政黨，對民主政治的貢獻。例如Morlino研究南歐幾個國家的民主化過程後認為，如果民主的正當性缺乏廣泛的支持基礎，此時若能透過強而有力之政黨體系的運作，也能促進民主的鞏固，義大利就是這種由政黨帶動的民主鞏固(*party consolidation*)的典型(Morlino, 1995:161-162)。Scott Mainwaring等人更指出，如何建立制度化的政黨競爭體系是拉丁美洲國家民主鞏固的關鍵。在一個制度化(*institutionalized*)的政黨體制下，政黨對於政治過程產生結構性的引導作用，增強一個民主政體的可治理性(*governability*)，而一個未成熟的(*inchoate*)的政黨體制，會帶來政治過程的動盪，給予民粹主義滋長的空間，同時也

極容易導致國會功能的衰弱(Mainwaring, et al, 1995:21-25)。

菁英引導型的民主鞏固理論，則著重政治菁英間的策略互動與聯盟的過程，或是強調政治菁英間為何會對政治制度改革方案產生妥協。例如Adam Przeworski特別強調政治菁英自身利益的考量與策略互動的重要性。他認為在民主化過程中，可以區分出四種政治菁英：死硬派(hard-liners)、改革派(reformers)、溫和派(moderates)與激進派(radicals)，前兩者屬於威權集團的成員，後兩者屬於在野集團的成員。Przeworski認為既使在自私自利的理論假設下，民主鞏固仍然可以達成(也就是達到equilibrium)。因為在民主的遊戲規則下，每個人都相信自己縱然在這次的競爭中失利，他們仍然願意服從民主架構下的遊戲規則，因為他們相信民主制度可增加他們未來的利益(Przeworski, 1991: 19-26)。Michael Burton等人認為，經由政治菁英間權力競爭形態的穩定(elite settlements)——政治角力方式的確立(如代議制度的設立)，與政治菁英的匯集(elite convergence)——在野菁英放棄反體制行爲的原則下，將會逐漸脫離原有的不團結(disunity)與衝突，使民主制度在政治菁英間獲得廣泛的共識，這樣民主政治就可獲得穩定(Burton, et al, 1992: 20-35)。

結構引導型的民主鞏固理論，強調階級結構分析對政體轉型的重要性，尤其是勞工階級在民主化過程中的角色。根據Ditrich Rueschemeyer等人針對西方資本主義先進國家與拉丁美洲國家的研究發現，民主制度的產生，與中產階級的興起關係不大，因為中產階級對民主存著觀望的態度，除非強而有力的勞工組織此時出現，中產階級才會支持民主。Rueschemeyer等人認為，隨著資本主義的發展，逐漸轉變了既有的階級結構，進而改變了原有階級間的權力平衡。因為資本主義為下層階級提供組織動員的資源，使自主性團體從封建關係中解放出來，加上現代工廠制度使得工人得以團結，得以克服組織上的難題，最後下層階級便利用這些組織力量，不斷地向當權者抗爭，終於獲得公民權(Rueschemeyer, et al, 1992:46-47)。

文化引導型的民主鞏固理論，則把焦點放在一般民眾對政治社群的認同、對政治體制運作原則的價值取向，以及政策的偏好等等，這些政治文化因素對民主鞏固的影響(註三)。例如Tse-min Lin等人研究的重點放在選民對政策的立場。民主得以鞏固，政治菁英必須在民主化過程中，在選舉中發現其他可以替代轉型初期支持威權政體——反威權政體為主軸的衝突模式，也就是要經過衝突替代過程(conflict displacement)，民主才會達到鞏固(Lin, et al, 1996:453-456)。Robert Putnam追蹤比較義大利在七〇年代設立新的地方制度後發現，在義大利北部，地方政治運作非常活潑與多元，人民彼此間的政治信任感程度高，而且社區參與踴躍，屬於民主運作的典型模式。至於在義大利南部，靠社會關係取向來分配資源情形嚴重，自主性的參與程度低，彼此的信任感程度低。造成這種

民主運作表現的差異，除了制度設計與經社發展因素外，社會文化亦是主要因素之一(Putnam, 1993:7-12)。Larry Diamond認為政治文化對民主化過程而言，是一個非常重要的中介變項(intervening variable)，對各種環境變遷有反饋(feed back)的影響。一個國家如果有支持民主政治的文化，國家若遇到任何危機，民主政治也不會發生動搖，例如在印度以及哥斯達黎加，既使他們國家發生經濟倒退或經濟危機，民主制度仍能維持穩定的運作(Diamond, 1992:422-426)。

從以上對相關民主鞏固理論的討論中，我們可以發現：西方學者對民主鞏固問題的研究，會隨著研究區域的不同，所強調的重點就會出現差異。例如研究拉丁美洲國家民主鞏固問題的學者，通常的焦點是政治菁英間的互動過程，而研究西方先進國家民主政治發展的學者，會把重心放在社經結構問題上，至於研究東歐後共產主義國家的學者，則對這些國家近幾年來在民主過程中所激發的民族主義，具有濃厚的研究興趣。台灣與部分東歐國家一樣，內部的族群衝突問題成了民主鞏固一個難題。因此，研究台灣的民主化，就必須思索它與族群衝突的關係：民主化過程為何會引起族群的動員？族群衝突問題會對民主鞏固產生那些影響？

### 參、族群衝突與民主鞏固

某些國家在進行民主化的同時，為什麼會產生族群衝突？過去特定的歷史文化因素，固然是引發族群衝突長期的導因，但近幾年民主化的改革，則使族群議題獲得發展空間。選舉制度的採行，無可避免地會引發一些政治領袖，用訴諸歷史情感的方式來動員同一種族、族群或宗教的成員，以凝聚足夠的選票(Huntington, 1996:6)。其根本原因在選舉制度本身具有偏差動員(the mobilization of bias)的特性。這種特定制度的偏差，將有利於某些衝突的呈現，但卻壓抑其它潛在衝突浮上檯面(Schattschneider, 1960:71)。民主化與族群衝突的結合，固然族群衝突可以促使民主化加速進行，但也可以阻礙民主鞏固的目標。近幾年學術界對於族群衝突問題如何在台灣產生、台灣族群衝突的本質、或是從政治哲學上探討族群衝突與自由主義或是憲政主義的關聯，本文在此不多做討論（註四）。我們所關心的是：族群衝突到底對民主化產生那些重要的影響？

按照人類學者與社會學者的看法，「族群」所指涉的是某種「同出一源」或「生活文化一致」的人群，與其它社會團體不同（江宜樺，1997:2）。族群政治與民主政治的差別，在理論上，族群政治是一種情感性的社會連帶，不具流通性與妥協性，故族群對社會而言具有「表達性」(expressive)的功能；而民主原則建立在「個人主義」的思想基礎上，強調每個公民具有普遍一致的「公民權」，可以與任何人進行利益交換與妥協，

故民主對社會而言具有「工具性」(instrumental)的功能(王甫昌, 1995:3-7)。在實際運作上, Juan J. Linz和Alfred Stepan指出民族國家的政策邏輯與民主的政策邏輯基本上是不同的。國家領導者在推行民族國家政策的時候, 往往追求單一民族化的國家政策(nationalizing state policies), 其目的在增加文化的同質性, 鼓吹國家為民族所有, 也為民族而存在; 相反地, 民主政策(democracy policy)所追求的是一種具有廣泛包容性, 而且人人權利平等的公民權(Linz and Stepan, 1996:23-24)。所以民主政策與民族國家政策有邏輯上的衝突。

無論如何, 民主制度雖然植基於西方個人式的自由主義, 而民族國家政策則是一種集體主義思想, 但這兩者並非不能調和。最近一些哲學家試圖辯證自由主義與民族主義在思想上不但不衝突, 而且是互相支持的。例如Yael Tamir認為自由主義可以承認歸屬感、成員身份和文化淵源的重要性, 以及因之而來對群體的貢獻。而民族主義也可以欣賞個人的自主、權利和自由(轉引自吳乃德, 1996:22)。有些學者甚至引進理性抉擇分析模式(rational choice), 認為族群問題的興起與個人利益的考量與計算有關, 而非與非理性或集體特質有關(Breton, et al. 1995)。

另外從現實面觀察, 世界上只有少數國家可以稱得上是單一民族國家, 但也只有少數幾個民主國家, 目前(例如加拿大)面臨嚴重的族群衝突問題。世界很多國家都能拋開個別族群在歷史、血緣與文化的差異, 而建立以自由、民主、平等為原則的族群認同。美國是一個很好的例子, 美國人民對其自由民主體制的認同, 是其民族認同重要的基礎(吳乃德, 1996:24)。另外如瑞士, 或是最近幾年才由白人政權移交給黑人政權的南非, 他們民主的運作, 大致上都不會受到族群問題太大的困擾。而維繫這些分歧社會凝聚最大的力量, 來自他們對共同經營政治社群方式高度的共識。也就是這些國家的政治文化, 展現出對民主價值的重視, 高過族群差異。台灣能像這些國家一樣建立穩定的民主體制嗎?

本文打算從以下四個角度來看族群政治與民主化的關係, 在最近這幾年實際上發生那些轉變。首先我們要觀察, 構成族群衝突的基本要素之一的族群認同, 在台灣地區是否隨著民主化的推進, 其呈現的分配狀態是否有重大的轉變而趨向緩和? 第二, 民主制度是否在民主改革過程中, 獲得台灣地區民眾廣泛性的支持基礎? 第三, 現有政治制度的安排, 是否會排除少數團體的政治參與, 使台灣無法形成權力分享的文化, 產生少數族群缺乏安全感? 第四, 新的政治議題是不是迅速興起, 達到有效交互切割(crosscutting)族群衝突的爭議?

## 肆、台灣地區兩次民意調查資料的分析

### 一、台灣地區族群認同的變化

在怎樣的經驗條件下追求民族國家化的政策會與民主政策的政治邏輯一致？經驗上顯示，當國家中所有人民主觀上的民族觀念一致，或是民族國家實際上是國家和民族兩者共同擴充(coextensive)時，這兩種不同邏輯的衝突會減低(Linz and Stepan, 1996:24)。如果台灣族群認同的差異出現緩和的跡象，則族群動員的潛力就會降低。

表2的資料來源，為政大選舉研究中心針對最近兩次立法委員選舉（九二與九三年年底），選後所做的一項民意訪談。問卷的題目是：有人說自己是「台灣人」，也有人說自己是「中國人」，也有人說都是。請問您認為您是「台灣人」、「中國人」，或者都是？從表2中民衆的回答中，我們可以得知，在1992年時，回答自己是「台灣人」的佔19.8%，回答自己是「中國人」的佔百分之29%，回答「都是」的佔45%。在1995年時，回答自己是「台灣人」的佔30.1%，回答自己是「中國人」的佔百分之18%，回答「都是」的佔47.3%（註五）。從資料中我們可以看出這三年來分配的狀態有很大的變化。認同「台灣人」的在最近幾年中逐漸提升了一成，反而認同「中國人的」減少了一成一。如果按照這種趨勢發展來預測，兩極對立的分配狀態，有可能會因其中一方力量逐漸的勢弱，而使對立狀態得到疏緩。造成這種結果可能的原因，與中共持續地對台灣武力威脅、台灣持續進行務實外交，大陸與台灣兩地生活的差異，以及國際間支持台灣拓展國際空間力量的上升有關。當然，這些資料不足以證明族群認同的差異將會消失的結論，我們只能說目前有在減弱中，有可能在未來某個時刻會出現一致的態度分布。

表2 台灣地區民衆族群認同的變遷：1992，1995年

年份	1992年		1995年		增減(%)
	樣本數	百分比	樣本數	百分比	
1. 認同台灣人	302	19.8	447	30.1	+10.3
2. 認同中國人	442	29.0	267	18.0	-11.0
3. 兩者都是	685	45.0	703	47.3	+2.3
4. 無意見	94	6.2	68	4.6	-1.6
總樣本數	1523		1485		

資料來源：政大選舉研究中心第二、第三屆立委選舉調查研究。



表3主要呈現在進一步追問台灣地區民眾認為最近幾年，或是未來一年，台灣族群關係是否會改善？其問法是：您覺得我們目前的族群關係，與一年前相比，是比較好，還是比較不好？或是差不多？回答現在比以前「好」的佔26%，回答「比較差」的15.6%，回答「差不多」的佔38.6%。回答「比較好」的多過回答「比較差」的十個百分點。此外，我們再加問，您覺得我們未來一年的族群關係，會變得比較好，比較不好？或是差不多？回答未來比現在「好」的佔23.6%，回答「比較差」的8.4%，回答「差不多」的佔35.3%。回答「比較好」的多過回答「比較差」的十點五個百分點。其實，台灣的族群衝突沒有像某些東歐後共產主義國家那麼嚴重。這些資料顯示，多數民眾對未來台灣能否改善族群關係抱持樂觀的態度。

表3 台灣地區民眾對族群關係改善程度之評估：1995年

回答	比較好		比較差		差不多	
	樣本數	百分比	樣本數	百分比	樣本數	百分比
1. 目前與一年前比	387	26.0	293	15.6	573	38.6
2. 未來與目前比較	351	23.6	125	8.4	524	35.3
總樣本數	1485					

資料來源：政大選舉研究中心第三屆立委選舉調查研究。

## 二、台灣地區民眾對民主內涵看法之變化

針對族群衝突對民主鞏固影響的思考，我們第二個實證觀察面向是台灣地區民眾對民主改革的支持程度。首先，我們測量民眾的民主價值觀念。測量方法主要針對民主四個重要概念：第一個是有關「人民主權」的觀念；其次是有關個人「基本自由權」的問題；第三對「法治」社會的觀念，最後是對落實「政黨政治」原則的看法。我們的測量題目如下：有人說政治的事情太複雜，應該由較有知識的人來管，也有人認為政治是大家的事，每一個人都有同樣的權利來管，請問您認為應該由誰來管？如果不同意政治應該由較有知識的人來管，而強調這是人人有權管理政治，則此人具有高度「人民主權」的觀念。第二個題目是：有人說不管一個人在政治上的意見如何，都可以公開發表，不應有所限制，也有人認為政治上的意見在公開發表時，應該有所限制，您認為應不應該限制？如果民眾覺得任何政治上的意見，都不應該加以限制，則此人具有高度「意見表達自由」的理念。第三個題目是：有人認為好的領袖比好的法律和制度重要，也有人認為好的法律與制度比好的領袖重要，您認為那一項比較重要？如果民眾認為好的法治比

一位好的領袖好，則此人具有高度的「法治」觀念。第四個題目是：有人認為我們需要有很強的反對黨來監督政府，也有人認為反對黨只會增加政治的不安，您認為我們需不需要很強的反對黨？如果民眾高度支持反對黨的存在，則此人具有高度的「政黨政治」理念。

表4中顯示台灣民眾對這四種民主內涵看法的分布狀況。在1992年時，台灣民眾對這四個民主內涵，持有「政黨政治」觀念的百分比最高，有54.2%，而持有「人民主權」觀念的百分比最低，有百分之34%。在1995年時，台灣民眾對這四個民主內涵，仍以持有「政黨政治」觀念的百分比最高，有57.1%，持有「人民主權」觀念的百分比最低，有百分之40.8%，但後者已提高6.8%。總體來看，台灣地區民眾對這四個民主指標的內化程度，已接近或是超過半數，民主政治文化已在台灣逐漸穩固。

表4 台灣地區民眾對民主內涵看法之變化

年份 回答不同意	1992年		1995年		增減(%)
	樣本數	百分比	樣本數	百分比	
1. 政治應由有知識的人來管理	519	34.0	606	40.8	+6.8
2. 政治上的言論應該有所限制	601	39.5	636	42.8	+3.3
3. 好領袖比好法律、制度重要	653	42.9	650	43.8	+0.9
4. 不需要有反對黨來制衡政府	826	54.2	848	57.1	+2.9
總樣本數	1523		1485		

資料來源：政大選舉研究中心第二、第三屆立委選舉調查研究。

我們再進一步請民眾評估最近幾年和預估未來台灣民主改革的前景。表5呈現出回答過去這幾年台灣的民主一直都有在「進步」的佔78.5%，而回答「退步」的只佔8.3%，回答「不知道」的佔13.2%。回答「進步」的多過回答「退步」的70%，顯示國人對目前民主政治實施狀況感到相當滿意。此外，如果拿未來的民主狀況和現在相比，回答未來會比現在「進步」的佔57.7%，回答「退步」的只佔15.3%，回答「不知道」的佔27.1%。回答「進步」的多過回答「退步」的8%，顯示國人對未來民主政治實施狀況仍持樂觀。

表5 台灣地區民眾對民主政治實施狀況之評估：1995年

回答	有所進步		有所退步		不知道	
	樣本數	百分比	樣本數	百分比	樣本數	百分比
1. 目前與幾年前比	1165	78.5	123	8.3	197	13.2
2. 未來與目前比較	857	57.7	227	15.3	400	27.1
總樣本數	1485					

資料來源：政大選舉研究中心第三屆立委選舉調查研究。

總之，我們從表4的結果顯示，即使採用比較嚴格的區分方法，也就是去除那些模糊態度的回答者後，持有民主價值取向的台灣民眾，仍有四成以上，這種結果顯示台灣的民主制度漸漸已獲得廣泛性的支持基礎。但是，還有一個問題必須要回答，那就是持有「中國認同」、或是「台灣認同」的民眾，在「民主」或「非民主」價值的分布狀況有明顯差異的話，則代表民眾支持民主的廣度是不足的。

### 三、族群認同與民主認知的變異數分析

如果各種不同族群認同者在民主價值上沒有明顯的差別，較有利於民主的鞏固。為了檢驗這個假設，本文分析的策略是從四題民主量表題目中，透過統計方法中的因素分析，找出一個可以替代這四個測量題目的共同因素，再將這個可以代表民主價值測量結果的因素與不同族群認同者做變異數分析(ANOVA)。表6顯示各題組與共同因素的相關係數分別為.624, .585, .622, .678，解釋量為39.5%。

表7顯示透過變異數的分析後發現：在比較認同台灣人、中國人，或者都是這三種不同族群認同者在民主價值量表的平均數後，發現不同各個認同之間對民主價值沒有顯著的差異（F值檢定大於.05）。也就是說不論是「台灣認同者」，或者是「中國認同者」，都沒有顯示出那一個比較不具有民主價值，而偏向支持威權價值取向。

表6 台灣地區民眾對民主內涵看法之因素分析

民主價值	First Factor	
題目一：有人說政治事情太複雜，應該由較有知識的人來管，也有人認為政治是大家的事，每個人都有同樣的權利來管。請問您應該由誰來管？	.624	
題目二：有人說不管一個人在政治上的意見如何，都可以公開發表，不應有所限制，也有人認為政治上的意見在公開發表時，應有所限制。請問應不應該限制？	.585	
題目三：有人說好的政治領袖比好的法律制度重要，也有人說，好的法律和制度比好的領袖重要。請問哪一項比較重要？	.622	
題目四：有人認為我們需要很强的反對黨來監督，也有人認為反對黨只會增加政治的不安，您認為我們需不需要很强的反對黨？	.678	
Final Statistics		
Factor	Eigenvalue	Cum Pct
1	1.57895	39.5%

資料來源：政大選舉研究中心第三屆立委選舉調查研究。

表7 台灣地區不同族群認同者的民主認知差異之變異數分析

變異數	變異數總和	自由度	平均變異數	F 值	F值檢定
組間差	2.348	2	1.1714	1.21	0.297
組內差	1362.281	1412	0.9648		
總 差	1364.629	1414			

資料來源：政大選舉研究中心第三屆立委選舉調查研究。

#### 四、少數族群的政治權力分享的文化

在實施民主過程中，一個分裂的社會，如果政治權力長期為國家中多數族群的人掌握，少數族群人被排除在決策圈之外，民主就無法獲得穩定(Horowitz, 1993:25-28)。在這種情況下，政治菁英間最需要在政治競爭的過程中，發展出一種可以確保少數族群的基本利益，不會全盤皆輸或一無所獲的相互保證安全(mutual security)系統(Dahl, 1971:

108-11)。這樣一來，政治競爭的結果，就不是一種激烈的零和遊戲，而是一種雙贏的非零和遊戲。台灣目前的選舉制度能不能提供少數族群者扮演少數否決(minority veto)的功用呢？我們可從最近這次立法委員選舉的開票記錄中得到一些啓示。

表8顯示三黨在第三次立委選戰中在各種都市化層級平均的得票率。表中可以發現國民黨主要的民間支柱，是在臺灣省鄉鎮地區（得票皆超過五成以上）。隨著都市化層級的提高，國民黨支持的程度越低。至於民進黨，在第三屆立法委員的選舉中，在各種都市化層級都能穩固獲得三成以上的選票。至於剛成立的新黨，其票源區大都集中在都會地區。

表8 第三屆立委三黨在各都市化層級平均得票率：1995年

政黨平均得票率	總得票率	台北市	高雄市	省轄市	縣轄市	鎮	鄉
國民黨	.4606	.3012	.4089	.3864	.4686	.5289	.5670
民進黨	.3317	.3594	.3208	.3745	.3236	.3426	.3136
新黨	.1295	.2862	.1119	.1616	.1328	.0579	.0466

\* 資料來源：朱雲漢與張佑宗(1995)。

\*\*計算單位：鄉鎮市區。

從總體資料分析來看，三黨之間的得票分布，是有所區隔的。如果再從各政黨支持者的社會背景分析。國民黨的社會基礎在高中以下教育程度、家庭主婦、衰老殘障、體力勞動者比率較高的地區較佔優勢。至於民進黨，在從事商業的買賣人員、雇主等這類人口比率較高的地區較佔優勢。新黨的社會的基礎則出現兩個極端，一個是高教育、受薪階級這類人口比率較高的地區，另一個是年老退休者這類人口比率較高的地區（黃德福與張佑宗，1994:212-220）。

由於三黨勢力版圖各有區隔，加上國民黨在政策的主導優勢逐漸喪失，「聯合內閣」在未來即有可能出現。為了主導台灣的政局，每個政黨為了實現其理想不得不與其它政黨採取務實的路線，「國民黨—民進黨」、「民進黨—新黨」等政黨合作的型態往後會經常出現，無形中各政黨排擠各自的「基本教義派」，加速合作的可能。隨著這種政治局勢的演變，民眾會逐漸接受「政治容忍」與「政治妥協」的政治過程，達到權力分享的政治文化。

## 五、相互交割(crosscutting)議題的出現

在民主化的過程中，如果出現有一個議題長期具有主導地位而使衝突趨近單面向化(unidimensionality)發展時，則不利於民主鞏固。如果社會中出現新的議題，而政治菁英亦能有效動員群眾，使原本勢不兩立的集團，可能因為這個新議題的出現，彼此有合作的潛在誘因，就會降低原本兩個集團對立的氣氛。就種現象就是符合西方多元民主的理想，也就是政治上沒有永遠少數的團體，各種組合的方式端看不同的議題而定。

台灣最近幾年在政策文化上，除了「族群認同」或是「國家認同」的議題外，社會中要求有關反金權、反黑政治等為訴求重點的社會分配正義意見(朱雲漢，1994)。而這個議題正反兩方的支持者與前一個議題的支持背景並不重疊。例如，在「公職人員財產申報法」立法過程中，新黨與民進黨充分合作。又如今年年初立法院開議時，在立法院正副院長選舉，以及行使行政院長「同意權」時，民進黨與新黨的合作，這些都有逐漸超脫以往單面向化衝突的跡象。

## 伍、結論

根據一項研究指出，雖然八〇年代中期以後，世界各地興起民族主義的浪潮，但是經過統計分析後，世界的地方衝突案例，並沒有顯著增加的趨勢，反而比在冷戰結構下，東西方陣營各自武裝其盟國後，所產生的衝突要來得少(Gurr, 1994:10-13)。因此，族群問題不是世界各地大多數地方衝突的主要來源，只要有透過特殊的制度安排是可避免的。而一個分裂社會的民主鞏固，也就是要逐漸建立各族群間相互尊重對方的主張與基本權利，有誠意解決各方歧見。這種政治文化的形成，就是文化引導型的民主鞏固理論研究的重點。

台灣的民主鞏固過程，發展適當的政治文化是許多關鍵因素之一。而如何化解族群衝突的問題，更是關鍵中的關鍵。這需要政治菁英與群眾運用高度的政治智慧與增加彼此間的政治信任，才能共同設計一套各方都能接受的制度，降低少數族群政治不安全感，這樣民主才能穩固下來。

本文實證上的發現，雖然在本質上，民主的政策邏輯與族群的政策邏輯是相對立的。然而，隨著民主制度的推展，民主已獲得民眾相當廣泛性的支持。其次，台灣族群認同兩極化的形態，最近有改變的趨勢，認同大中國的減少很多，而認同台灣的則增加了不少，按照這個趨勢推測，兩極化的對立有緩和的可能。第三，台灣各黨派權力基礎穩固，從最近幾次選舉的結果，外省籍身份的候選人不會因為其特殊的身份背景，而獲得不等

比例性的代表名額。具大中國意識的新黨，逐漸在台灣政治環境中扮演「關鍵性」少數的地位。這些發展趨勢將有助於權力分享文化與政治信任感的產生。最後，新政策文化的興起，尤其有關社會正義與社會治安的問題，將有效交互切割台灣民眾原有的族群衝突問題。由於台灣潛在這些有利於民主鞏固的政治文化因素，我們對未來台灣民主化的前景是抱持樂觀的。

## 註 釋

註一：各國的民主鞏固過程，會出現許多有待克服的障礙，而其中最引人矚目的兩個問題是：在分歧的社會中如何化解族群衝突問題？以及民主化是否有助於經濟條件的改善？（Linz & Stepan, 1996:23）關於民主化過程對經濟表現的影響，可參閱以下的文獻：Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, 1995；Karen L. Remmer, 1995；Omar G. Encarnacion, 1996; Cheng-Tian Kuo, 1996.

註二：關於在多元社會中如何建立民主「交織共識」理論，請參閱Rawls, 1993, part I。

註三：就分析層次而言，Gabriel A. Almond依政治文化的實質內容，將政治文化分為三個種類：系統文化(system culture)、過程文化(process culture)與政策文化(policy culture)。系統文化是群眾對國家社群、體制與權威當局態度的分佈，此包含國家認同，族群認同、對統治正當性的態度以及對政府的效能感評價。過程文化是個人對自己在政治中的角色評估(parochial-subject-participation)與對政治體系中其他人的（例如信任感、合作能力與敵視感）態度的分佈。政策文化是對政治產出的偏好分佈，包含福利、安全與自由、社會正義等價值的態度(Almond, 1980: 27-28；1990:153)。

註四：有關族群衝突的發生與本質的探討，可參閱吳乃德，1993；張茂桂，1993；趙剛，1996。有關政治哲學上的討論，可參閱江宜樺，1996；蕭高彥，1996。

註五：台灣大學政治學研究所選舉行為研究小組，同樣在這兩屆立委選後，針對台灣地區民眾進行面訪，在族群認同題目上，所測量的結果，雖然在百分比上有些差異，但其分配與變化的形態與政大調查結果一致。台大的問法是：在您感覺上，您比較傾向哪一個族群？中國人或是台灣人？在1992年時，回答自己是「台灣人」的佔27.2%，回答自己是「中國人」的佔百分之33.4%，回答「都是」的佔33.8%。在1995年時，回答自己是「台灣人」的佔35.7%，回答自己是「中國人」的佔百分之20%，回答「都是」的佔40.4%。認同「台灣人」的在最幾年中逐漸提升了八個百分點，反而認同「中國人的」減少了一成三。此外，政大選研中心最近這一次針對總統選舉的民意調查研究，持續這種變化方向。



## 參考書目

王甫昌

- 1995 「台灣民主政治與族群政治」，台灣研究基金會主辦：台灣民主的建立與鞏固研討會論文。台灣，桃園，二月。

朱雲漢

- 1994 「政黨競爭、衝突結構與民主鞏固」，台灣大學政研所選舉研究小組主辦：民主化、政黨政治與選舉研討會論文。台北，七月。

朱雲漢與張佑宗

- 1995 「背叛國民黨——台北市選民政黨認同的解組與重構」，台灣政治學會第二屆年會論文。台北，十二月。

江宜樺

- 1996 「自由民主體制下的國家認同」，殷海光紀念基金會主辦：跨世紀台灣民主發展問題研討會。台北，7月。

- 1997 「族群正義與國家認同」，財團法人二二八事件紀念基金會主辦：族群正義與國家認同學術研討會論文。台灣，台北。

吳乃德

- 1993 「台灣族群政治理論初探」，收錄於張茂桂等著，**族群關係與國家認同**。台北：業強出版社，頁27-52。

- 1996 「自由主義和族群認同」，**台灣政治學刊**，第一期，頁5-40。

張茂桂

- 1993 「省籍問題與民族主義」，收錄於張茂桂等著，**族群關係與國家認同**。台北：業強出版社，頁233-78。

黃德福與張佑宗

- 1994 「邁向三黨競爭體系？——民主鞏固與台灣地區政體系的變遷」，**政治學報**，第二十三卷，頁197-225。

趙剛

- 1996 「新的民族主義，還是舊的？」，**台灣社會研究季刊**，第21期，頁1-72。

蕭高彥

- 1996 「國家認同、民族主義與憲政發展：當代政治哲學的發展與省思」，殷海光紀念基金會主辦：跨世紀台灣民主發展問題研討會。台北，7月。

Almond, Gabriel A.

- 1980 "The Intellectual History of the Civic Culture Concept," In Gabriel A. Almond and Sidney Verba, eds. *The Civic Culture revisited*. Boston, MA: Little, Brown.
- 1990 "The Study of Political Culture," In Gabriel A. Almond, ed. *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*. Newbury Park, CA: Sage Publications, pp. 138-156.

Breton, Albert, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, and Ronald Wintrobe, eds.

- 1995 *Nationalism and Rationality*. New York: Cambridge University Press.

Burton, Michael, John Higley, and Richard Gunther

- 1992 "Introduction: Elite Transformation and Democratic Regime," in John Higley, and Richard Gunther, eds. *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

Chu, Yun-han

- 1996 "Taiwan's Unique Challenges," *Journal of Democracy*, vol. 7(July): 69-82. Dahl, Robert A.
- 1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Diamond, Larry

- 1992 "Causes and Effects," in Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- 1996 "Is the Third Wave Over?," *Journal of Democracy*, vol. 7(July):3-37.

Encarnacion, Omar G.

- 1996 "The Politics of Dual Transitions," *Comparative Politics*, vol. 28(July):477-93.

Gurr, Ted and Barbara Harff

- 1994 *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman,

- 1995 *The Political Economy of Democratic Transitions*. New Jersey: Princeton University Press.

Horowitz, Donald L.

- 1993 "Democracy in Divided Society," *Journal of Democracy*, vol. 4(October):18-38.

Huntington, Samuel P.

- 1991 *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: Oklahoma University Press.

Huntington, Samuel P.

1996 "Democracy for the Long Haul," *Journal of Democracy*, vol. 7(April):3-13.

Karl, Terry Lynn.

1990 "Dilemmas of Democratization in Latin American," *Comparative Politics*, vol. 3 (October):1-21.

Karl, Terry Lynn.

1995 "The Hybrid Regimes of Central America," *Journal of Democracy*, vol. 6(July): 72-86.

Kuo, Cheng-Tian

1996 "A Structuralist View of Democratization and Economic Development in East Asia," Paper Presented at the annual meeting of the American Political Science Association(San Francisco, California, August).

Lin, Tse-min, Yun-han Chu and Melvin Hinich.

1996 "A Spatial Model of Political Competition in Taiwan," *World Politics*, vol. 48 (June):453-81.

Linz, Juan, and Alfred Stepan

1996 "Toward Consolidated Democracy," *Journal of Democracy*, vol. 7(April):14-33.

Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully

1995 "Introduction: Party Systems in Latin America," in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, California: Stanford University Press.

Morlino, Leonardo

1995 "Consolidation and Party Government in Southern Europe," *International Political Science Review*, vol. 16(April): 145-167.

O'Donnell, Guillermo

1992 "Transitions, Continuities and Paradoxes," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame In.: University of Notre Dame Press.

Przewoski, Adam

1991 *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin American*. New York: Cambridge University Press.

Putnam, Robert D.

1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Rawls, John

1993 *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

Remmer, Karen L.

1995 "New Theoretical Perspective on Democratization," *Comparative Politics*, vol. 28(October):103-221.

Rueschemeyer, Dietrich, Evelyn Huber Stephens, and John D. Stephens

1992 *Capitalist Development and Democracy*. London: polity.

Schattschneider, Elmer E.

1960 *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, Illinois: The Dryden Press.

Schumpeter, Joseph

1950 *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harpor & Row.

Tien, Hung-mao and Yun-han Chu

1994 "Taiwan's Domestic Political Reforms, Institutional Change and Power Realignment," in Gary Klintworth, ed., *Taiwan in the Asia-Pacific in the 1990s*. Sydney: Allen & Unwin.

Valenzuela, J. Samuel

1992 "Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion Process," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela, eds. *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame In.: University of Notre Dame Press.

## 審查意見答覆

### 審委意見（一）

爲填註意見方便，擬請參考部份均填在文章內：

1. 第一頁第二段「如果……焦點」移列爲第二頁的註釋。
2. 第二頁第二段刪除或改列「貳」節最末多加一段。
3. 第二頁第四段4項研究問題應與第八頁的研究問題相互對照。
4. 第九頁「認同中國人」與「認同台灣人」的一增一減是否還是兩極對立？請再說明。
5. 第九頁第一段末「不再呈現兩極化的分布」現象，代表的意涵爲何？請再說明。
6. 另外，文字修正意見，均請一併參考。

### 審委意見（二）

在論述的邏輯、論文的寫作方面有如下的建議，分別敘述於下以供作者參考。

#### （一）邏輯方面：

1. 在第十一頁，作者指出，「台灣地區民眾對這四個民主指標的內化程度，已接近或超過半數，民主政治文化已在台灣逐漸穩固」。四個問題在不同意的百分比的增加從0.9%、2.9%、3.3%到6.8%不等。百分比從40.8%、42.8%、43.8%到57.1%不等。

意見：以上述的資料是否可以達成所指出的結論？

過百分之五十就算穩固？

這四個指標是不是可以代表民主政治文化？

與作者在註二所提（Almond對政治文化的實質內容）來比較，其效度如何？

2. 在第十五頁，作者主張社會中已產生交割的議題，如公職人員財產申報法、立法院選舉時，民進黨和新黨合作兩項。

意見：反金權和反黑都是社會所讚許的，沒有一個政黨會反對，而立法院長選舉在野黨的共同反對是常態，兩者均算不上「交割的議題」。

#### （二）論文的寫作有些零亂、缺乏連貫、不清楚、和錯字，分別說明如下：

1. 零亂：在第八頁指出從四個角度……在第八頁標題爲一，第十頁的標題爲二，在第十四頁的標題仍爲二，十五頁的標題爲三。

2. 缺乏連貫：表六與表七之間(p.13)應說明民主認知的指標如何建立。（譬如，以因素分析中的主成份的loading來建立，然後再以該指標用ANOVA來分析不同……）
  3. 不清楚：(1)在第二頁第三段，語意不清。

「族群認同的問題是不是越來越不是菁英政治動員的主軸」

(2)第六頁，「政治菁英必須……在選民中發現可以替代轉型初期支持威權政體——反威權政體為主軸的衝突模式，也就是……」
  - (3)第七頁，「族群認同分裂的國家……會產生族群衝突？」在這裡的族群認同分裂指的是族群分裂、認同分裂、還是國家認同分裂？
  - (4)第七頁，「……壓抑其它潛在衝突的表面化」
  - (5)第十五頁，「……而這兩個……支持背景並不重疊。」
4. 錯字：有一些錯字，以下列舉幾個供作者參考
- (1)第二頁，第三段第一行漏了「族」一字。
  - (2)第六頁，et al.
  - (3)第七頁註三，politics，transitions
  - (4)第七頁，註四，省籍問題
  - (5)第十二頁，模稜兩可
  - (6)第十五頁，氣氛

## 論文評審意見的答覆

首先謝謝兩位匿名評審人寶貴的修正意見，本文都慎重地加以參考修正。對於所提出的問題做以下的答覆。

### 一、對論文評審意見一的答覆：

1. 關於段落與文字修正的部分，已斟酌參考予以改正。
2. 關於認同「大中國」與認同「台灣人」是否會消除兩極對立化的論點，本文是以兩次調查資料後而推測：認同「大中國」者會逐漸減弱，認同「台灣人」者會逐漸增加，本文不暗示其中一方會逐漸消失，而是認為在沒有重大利益衝突下，弱勢的一方必須要尋找另一個著力點，才能爭取發言權，這種發展趨勢將使認同差異問題不再成為台灣政治動員的主軸，而會被其它議題所取代。

### 二、對論文評審意見二的答覆：

1. 關於部分段落標題錯誤、字句與語意不清，或是錯別字部分已斟酌改正。
2. 關於民主價值量表測量的結果，是否象徵民主政治文化已穩固？本文的看法是，西方民主先進國家所稱的「公民文化」，是混合「參與的文化」與其它「非民主

的文化」組合成，而以「參與的文化」為主體。我們的調查顯示，在台灣約有百分之四十到六十的民眾對民主價值持正面的價值取向，若再扣除掉社會上一些無意見和拒答者，顯然已成為社會上的主導價值。故推論應該沒有問題。至於測量表是否具有「效度」問題，作者承認本文受到題目過少的限制。最後，這個量表與Almond所提出測量方式不同，Almond所要測量的是民眾對「政治過程」的認知，而我們則是對實質民主觀念的測量。

3. 關於「反金權、反黑」都是各政黨一致同意的，算不上是「交割議題」。本文的看法是，這些議題矛頭指向的，就是國民黨與「金權、黑道」掛鉤問題，不管國民黨同不同意就些議題，只要民眾覺得政府應該為這些問題負責，而在野黨也可因此動員選民，就構成「交割議題」的效用。

# Ethnic Conflict and Democratic Consolidation in Taiwan: the logic of nation-state policy and democratic policy

Yu-tzung Chang

## Abstract

In the process of Taiwan's democratization, some have intentionally provoked ethnic conflict and make it into an issue. If such a phenomenon continues, there will be difficulties in consolidating Taiwan's democratic system. In this article, the author will examine whether the Republic of China (ROC) on Taiwan possesses the following conditions needed for democratic consolidation: a structural change in people's ethnic identities; increased support for the democratic system; the formation of a power-sharing political culture; and a shift of campaign appeals from ethnic conflict to other topics. The research findings indicate that recent developments in Taiwan's political culture will ensure further consolidation of democracy in the future.

Keywords: ethnic conflict; consolidation; nation-state policy; democratic policy; party-led consolidation; elite-led consolidation; structural-led consolidation; cultural-led consolidation; conflict displacement; crosscutting issue.