

## 前言

### 向駿

二十世紀的前九十年，拉丁美洲主要國家中的六百二十六位總統中有一百八十八位係軍人出身。就個別國家而言以瓜地馬拉最多，二十九位總統中有十九位軍人，執政時間則超過一半<sup>①</sup>。拉美名言「軍職的最後目的便是走向總統寶座」<sup>②</sup>似乎所言不虛。拉丁美洲各國獨立建國初期或因政治情勢不穩或因邊境糾紛不斷，大多由軍人擔任總統，故十九世紀可稱為「高地酋時代」(Age of Caudillos)。

吉摩爾(Robert L. Gilmore)在《劍橋拉丁美洲及加勒比百科全書》中指出所謂「高地酋」是「在缺少適合代議制政府發揮作用的社會結構和政治組織的情況下，所選擇和建立統治的一種手段」，其「目的在於奪取政權的個人主義和暴力的結合」<sup>③</sup>。曾任教哥倫比亞大學的坦能寶教授(Frank Tannenbaum)對此現象有如下的解釋：「百姓期望萬能的總統，否則他為什麼能成為總統？他必須是高地酋，他必須能做所有他想做的事」<sup>④</sup>。

①：湯世鑄，《拉丁美洲軍人政權之研究》，台北：知書房出版社，1996年，頁2。

②：王建勳，〈拉丁美洲各國憲政體系之建立〉，《中南美洲政治論叢》，台北：臺灣商務印書館，1981年，頁12。

③：Simon Collier ed., *The Cambridge Encyclopedia of Latin America and the Caribbean*. New York: Cambridge University Press, 1985, p. 306.

④：Frank Tannenbaum, *Ten Keys to Latin America*. New York: Vintage Books, 1962, p. 155.

然至二十世紀的最後二十年裡，拉丁美洲在政治轉型上有相當的成就，似乎擺脫了過去的威權邁向民主，因此受到西方世界相當的讚賞。值此二十一世紀之初，對拉丁美洲的軍人政權做一有系統的回顧與展望實具特殊意義。

## 壹、挑選原則

本書旨在回顧與展望拉丁美洲的軍人政權，時間上以二十世紀為主，但也回溯到十九世紀並延伸到二十一世紀，空間上則涵蓋中美洲、南美洲及加勒比海地區。限於篇幅，本書將依下列原則挑選具代表性的軍政權。

一、職業軍人出身或曾任軍中要職者。本書所選八位代表中六位職業軍人分別為迪亞茲(Porfirio Díaz)、貝隆(Juan Perón)、史托斯納爾(Alfredo Stroessner)、亞本茲(Jacobo Arbenz)、皮諾契(Augusto Pinochet)和查維茲(Hugo Chávez)。另兩位則曾任反抗軍游擊隊領袖。其中卡斯楚(Fidel Castro)雖未受過正式的軍事教育，但終身以穿軍服為榮；奧帝加(Daniel Ortega)則因曾任反抗蘇慕薩(Anastasio Somoza)政權之游擊組織領袖，復以擔任總統期間又與反抗軍(Contra)周旋多年，故亦頗具軍人性格。

二、對國際關係有重大影響者。以卡斯楚為例，一九五九年他建立了西半球第一個共產主義國家，一九六二年他因甘為蘇聯的代理人險些導致冷戰後的第一場核子戰爭，而政學界陸續發展出的「外交決策模式」<sup>⑤</sup>、「危機管理」、及「互信機

<sup>⑤</sup>：Graham Allion and Philip Zelikow (1999), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers.

制」等均濫觴於古巴飛彈危機。再以皮諾契為例，他卸任後因遭西班牙法官申請引渡而在英國被拘禁，後雖因健康狀況不適受審而得以返回智利，但因而引發對國際法上所謂普遍性管轄權(Universal Jurisdiction)的爭議<sup>⑥</sup>。

三、建立國際政治新案例者。以史托斯納爾為例，巴拉圭在他三十五年的統治下，不僅成為冷戰期間因堅決反共而得以維持軍人政權多年不墜的典型國家，更成為研究「一黨獨大威權政黨體制」(The Authoritarian One-Party Dominant Party System)的代表<sup>⑦</sup>，而巴國一九八九年的政變更提供「軍人革軍政府的命」之案例。以奧第加為例，他領導下的桑定政府與華府對抗造成「一九八〇年代，中美洲獨佔美國外交政策及國內政治」的版圖<sup>⑧</sup>，可算是樹立對抗「美帝」的新模式。

四、建立拉丁美洲軍人政權新典範者。軍政府的建立一般都是先以軍事政變奪取政權，再以殘酷手段鎮壓異己、鞏固政權，最後不是遭百姓唾棄抑鬱而終就是面對另一次政變或以身殉「位」、或以流亡異鄉收場。貝隆雖也曾流亡西班牙，但他可算是拉丁美洲最早成功地以個人魅力(charisma)建立所謂「民粹主義」的軍人政權。他以「國家主義」、「社會改革」等口號振奮人心，建立所謂的「貝隆主義」(Peronism)，他雖於一九五五年被另一次政變推翻，但「貝隆主義」卻在阿根廷持續蕩漾十八年，而成為一九七三年再次當選總統的重要支

<sup>⑥</sup>：詳見向駿(1999)，〈政治與法律之平衡：以皮諾契倫敦蒙難為例〉，《問題與研究》，4月，頁55-68。Henry A. Kissinger (2001)，"The Pitfalls of Universal Jurisdiction," *Foreign Affairs*, July/Aug., pp. 86-96. Kenneth Roth (2001)，"The Case for Universal Jurisdiction," *Foreign Affairs*, Sept./Oct., pp. 150-154.

<sup>⑦</sup>：余小云(2001)，〈拉丁美洲一黨獨大政黨體系的發展：墨西哥與巴拉圭的案例〉，見向駿主編，《拉丁美洲研究》，頁81-97。

<sup>⑧</sup>：Fred Hiatt，"This Time, Continue Paying Attention," *International Herald Tribune*, Sept. 25, 2001, p. 8.

撐。二〇〇一年底「貝隆主義」又被媒體指為引發阿根廷經濟危機的重要原因之一<sup>9</sup>。智利的皮諾契則可算是以「經濟奇蹟」延續統治的軍人政權。查維茲一則因曾發動政變失敗，再則因認憲法限制過多，故未滿兩年便再度舉行總統選舉而當選連任，也算頗具創意的奪權方式。

## 貳、回顧

《資治通鑑》的英譯為“Comprehensive Mirror for Aid In Government”，再直譯回中文即為「用以資助於行政的一面完全的鏡子」。但已故史學家黃仁宇認為該書因經各朝審訂，「最大的通病，是其以道德的立場講解歷史。我們今日檢討傳統中國之成敗，亟要知道各時期土地政策、軍備情形、社會狀態等」<sup>10</sup>。同樣地，我們在評論拉丁美洲軍人政權之前也應先了解其歷史背景。

坦能寶教授四十多年前在其《拉丁美洲研究十個關鍵》(Ten Keys to Latin America)一書中曾將「古巴」列為專章討論，孰料古巴飛彈危機屆滿四十多年後卡斯楚仍然在位，且仍受媒體青睞。以阿根廷為例，本書選擇的貝隆政權係以民粹主義起家，但事隔五十年後，阿根廷仍處於被民粹主義吞噬的危機中<sup>11</sup>。因此本書所挑選的歷史人物不僅可供讀者「回顧」而已，

<sup>9</sup>：殷惠敏，〈阿根廷經濟破產的來龍去脈〉，中國時報，91年1月16日，版15。

<sup>10</sup>：黃仁宇，〈怎樣讀歷史〉，《地北天南敘古今》，台北 時報文化公司，1999年，頁189。

<sup>11</sup>：Christopher Lingle, “The Perils of Populism,” *Taipei Times*, Jan. 1, 2002, p. 9.

更能藉以「前瞻」未來。

例如我們在嘲諷何以巴拉圭的歐維多將軍(Lino Cesar Oviedo)能在一九九六、一九九八、二〇〇〇及二〇〇二年，四次企圖對民選文人政府發動政變失敗後還能在巴西安享餘年的同時，恐怕應先研究史托斯納當政期間如何巧妙地將軍隊和政黨緊密結合在一起，乃至羅德里格斯(Andres Rodriguez)以同樣的手法維持文武關係，明白此一歷史背景後就不難了解巴拉圭軍人在從威權轉型到民主體制過程中所扮演的關鍵角色。

其實軍人政權並非想像中的一無是處，除較為人知的皮諾契主政期間曾為智利創造「經濟奇蹟」外，以拉丁美洲的古巴為例，卡斯楚建立政權四十多年來，一直將教育和公共醫療視為首要的發展目標。古巴每年每位學童享用的教育經費平均不到一千美元，低於大部份的西半球國家。然而聯合國教科文組織(United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)對拉丁美洲地區小學教育進行調查的結果卻發現，古巴學童無論在測驗成績、畢業比率和識字程度各方面都名列前茅，就連程度最差的四年級學童也高於拉丁美洲的平均水準<sup>12</sup>。反觀曾因推廣教育成功而創造「經濟奇蹟」的臺灣，根據教育部二〇〇一年底的調查，全國中、小學無力支付午餐的學生竟高達七萬三千多人，單單台北市就超過一萬人。至於「國際化」重要的指標—英語—而言，近年來台灣托福測驗在亞洲地區竟名列十四<sup>13</sup>。更不可思議的是，二〇〇二年在屏東竟發生教育局要求老師借支薪俸搶救危險教室的事件，媒體稱之為

<sup>12</sup>：The New York Times, Dec. 14, 2001.

<sup>13</sup>：根據美國教育測驗服務社(ETS)統計，自1999年7月至2000年6月托福紙筆測驗各國平均分數排序，亞洲地區前十三名為不丹、印度、菲律賓、中國、尼泊爾、斯里蘭卡、巴基斯坦、馬來西亞、南韓、越南、印尼、香港、孟加拉。聯合報，90年12月31日，版10。

「道德勒索」<sup>14</sup>。思之令人唏噓、汗顏。

事實上軍人政權常為人詬病的特質，如：政治上的民粹主義(populism)、經濟上的干預主義(interventionism)及文化上的大男人主義(machismo)等，在號稱民主國家的臺灣也經常出現。以民主政治為例，民粹主義之被濫用就極為明顯。專研思想史的中央研究院院士林毓生就指出，「臺灣雖已具備民主的形式，但民主的實質內容仍很缺乏，其中最嚴重的問題是民粹主義，只要這個根本問題不解決，臺灣就難以建立民主政治秩序」<sup>15</sup>。民主是講理，民粹是講爽，從獨派人士對中共的批判到李登輝對中國文化的鄙視，基本上都屬民粹式的情感撩撥。正因為民粹主義之被濫用，故二〇〇一年十二月一日的選舉，章孝嚴先生能以「一張票三世情」的口號讓老國民黨員死心塌地把他送進立法院，顯見長期以來被政學界歸類為威權統治者的兩位前總統蔣中正和蔣經國還是有令人懷念的地方。

而在蔣經國逝世十五週年之際，臺灣出現的「懷蔣風」，「與其說是出自對於蔣經國的追憶，不如說是今人對後繼政治領袖的強烈失望所致」<sup>16</sup>。可見威權和民主的歷史意義恐非滿天飛舞的傳記所能評定。例如，儘管總統夫人吳淑珍女士在二〇〇二年九月訪美期間曾獲民主獎章，但諷刺的是「政黨輪替」後臺灣民眾對民主制度優越性的信念卻急轉直下。以「全球民主動態調查」(Global Barometer)中「民主優越性信念」的指標觀之，臺灣在二〇〇一年的表現不僅比亞洲的韓國、菲律賓和泰國差，與拉丁美洲十七個國家相較也only比七個貧窮落後國家好。臺灣民主發展值得警惕的三大趨勢為：「第一是民主的實質內涵沒有明顯的進步；第二是政治體制回應挑戰的能力明顯

<sup>14</sup>：聯合報，91年2月20日，版2。

<sup>15</sup>：聯合報，90年12月7日，版4。

<sup>16</sup>：〈回憶沒有留下回憶錄的蔣經國先生〉，聯合報(社論)，92年1月12日，版2。

下降；第三是政治體制伸張公平正義的威信下降」<sup>17</sup>。就經濟層面而言，軍人政府或為擴充軍備或為維持恩給制度或為應付山頭主義，通常會造成經濟蕭條及社會貧富不均。此種強行分配預算、扭曲資源配置及為達政治目的而引發經濟問題的現象，在臺灣可以「戒急用忍」為代表，結果造成臺商以腳投票奔向大陸<sup>18</sup>。「政黨輪替」後大家拼政治甚於拼經濟的結果是：存、放款利率差距高達五、六個百分點卻無人聞問，任由不合理的率差剝削百姓、坐視「弱肉強食」的市場欺壓民眾，人權協會理事長柴松林將此稱為「殘暴的資本主義」<sup>19</sup>。直到二〇〇二年九月新瑞都案爆發，臺灣百姓才發現「無恥政客在政黨及意識鬥爭的煙幕下，慫恿百姓同胞相互仇恨，他們卻在幕後竊笑、坐地分贓，這才是最令全民切齒憤恨的一場民主政治大騙局」<sup>20</sup>。結果是政黨輪替不滿兩年，臺灣有五成六的上班族出現「貧窮危機感」，「新貧族」的人數增加了，但少數「精品族」的消費能力卻提高了。根據行政院主計處的統計，二〇〇一年臺灣個人所得最高五分之一者的收入是最低五分之一者收入的六點三九倍，不僅是歷史新高，更超過南韓的四點五倍和日本的四點八倍<sup>21</sup>。

更可怕的是臺灣的民粹政治加上政府的保守、僵硬，導致

<sup>17</sup>：朱雲漢，〈人民的肯定才是最真實的民主成就〉，聯合報，91年9月30日，版2。

<sup>18</sup>：以公元二〇〇〇年為例，台商投資大陸的總體狀況可以「三個五」概括，即到大陸投資案超過五萬件，常住大陸的台商人數超過五十萬人，投資累計金額超過五百億美元。到二〇〇一年，台商「登陸」的總體期則為「七一一」，即到大陸投資案超過七萬件，常住大陸的台商人數超過一百萬，投資累計金額超過一千億美元。《亞洲週刊》，Dec. 10-16, 2001, p. 29.

<sup>19</sup>：聯合報，91年1月20日，版2。

<sup>20</sup>：〈坐在意識形態鬥爭的煙幕中分贓〉，聯合報(社論)，91年9月20日，版2。

<sup>21</sup>：〈新貧族與精品族〉，聯合報，91年10月1日，版2。

「新鎖國主義」的加速形成。這種民粹政治對經濟的干擾已使臺灣經濟面臨「失位」(mislocation)的困境；優比速(UPS,聯合包裹)公司決定將其亞洲區域轉運中心改設於菲律賓的克拉克機場就是臺灣經濟失位造成的明顯案例之一。八吋晶圓是否開放登陸被化約為「愛臺/賣臺」和省籍意識的對立為其案例之二。至於「台生條款」的提出則「是較民粹更嚴重的法西斯了」<sup>22</sup>。難怪連美國在台協會台北辦事處處長包道格對台灣日漸「自我邊緣化」都忍不住提出警告：「台灣如果繼續視中國大陸為經濟上的威脅，將有孤立與失去商機的危險」<sup>23</sup>。

就文化層面而言，如果說拉丁美洲傳統的「大男人主義」中有父權意識的政治文化根源，民主社會下的臺灣人民至今仍未自此枷鎖中解脫。陳水扁總統千禧年底在臺灣首屆「總統文化獎」頒獎典禮致詞時表示：「沒有深厚優質的文化內涵，民主的體制只不過是形式的規章，政治的運作也只不過是權謀的遊戲」<sup>24</sup>。諷刺的是就在頒獎典禮前一週曾發生林重謨辱罵陳文茜的事件，對該事件的評論中就有學者認為「這背後根深柢固的是一個由黨政軍結構支撐的父權集團，在整肅異己，鞏固父權」<sup>25</sup>。二〇〇二年八月三日陳水扁總統發表一邊一國的談話後，媒體將整個執政黨體系銜命四出撲火的現象稱為「家父長政治」<sup>26</sup>。家父長每犯一次錯都會加劇對其僚屬的人格剝削，但也會加強其政治效忠，此種文化對民主的斷喪較傳統的「大男人主義」有過之而無不及。

<sup>22</sup>：南方朔，〈台民粹政治與新鎖國主義〉，《亞洲週刊》，March 25-31, 2002, p. 24.

<sup>23</sup>：〈包道格與監察院〉，聯合報，91年9月20日，版2。

<sup>24</sup>：聯合報，90年12月17日，版14。

<sup>25</sup>：石之瑜，〈為何要陳文茜退出媒體？〉，聯合報，90年12月16日，版15。

<sup>26</sup>：〈家父長政治不是民主政治〉，聯合報(社論)，91年8月16日，版2。

## 參、前瞻

二〇〇一年底阿根廷因財政危機導致兩週內出現五位總統的紀錄，而最後一位總統杜阿德(Eduardo Duhalde)曾在就職演說中推崇貝隆時代的政績，難免令人懷疑他是否會重拾貝隆主義的政策。經濟學家克魯曼(Paul Krugman)在次年初曾警告美國「不要為阿根廷哭泣，要和她一起哭」(Don't cry for Argentina; cry with it)<sup>27</sup>。阿根廷危機對美國和拉丁美洲的關係至少有三項負面衝擊。首先，由於阿根廷的經濟政策可算是由華府透過國際貨幣基金所代為制定的，在拉丁美洲其他國家的眼裡，美國絕非無辜的旁觀者，因此，華府如繼續袖手旁觀，短期內在阿根廷甚至拉丁美洲再興反美浪潮將不足為奇。其次，阿根廷新政府如果無法克服經濟亂象引發的政治癱瘓，則將可能導致軍方的介入<sup>28</sup>。杭廷頓在《第三波民主化》一書曾指出：民主逆潮發生的原因之一乃「民主政權無法有效運作會腐蝕其合法性」<sup>29</sup>，阿國的經濟亂象如果真導致軍方介入恐非華府所樂見。拉丁美洲雖已脫離軍人政權的惡夢，但許多國家在面對恐怖主義、毒品走私、非法移民和難民流竄等棘手問題後，不得不採取霹靂手段，因此陸續出現所謂的「軍事化民主」(militarized democracy)，而短期內拉丁美洲似乎還得繼續生活

<sup>27</sup>：Paul Krugman, "Crying with Argentina," *The New York Times*, Jan. 1, 2002.

<sup>28</sup>："Argentina's Political Crumble," *The Washington Post* (editorial), Jan. 1, 2002, p. A20.

<sup>29</sup>：Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991, p. 292.

在這種「軍事化民主」的政治形態中<sup>30</sup>。

委內瑞拉空軍上校蘇鐸(Pedro Soto)在二〇〇二年二月七日舉行的一項研討會中表示：百分之七十五的官員和軍隊都認為查維茲總統應該下台，當天晚上蘇鐸在率領其支持者出發到總統官邸示威前說：「一個由總統控制最高法院、國會和軍隊的政府不能稱為民主。」到四月十二日，查維茲被迫辭職前，陸續有多名三軍將領對其政策或本人表達不滿，可見軍方未必就支持軍人出身的查維茲政府。近年來委內瑞拉的民主一次又一次的被兩極化的對抗撕裂。同樣值得警惕的是：「近年來台灣社會在政治立場上的兩極化，也令人擔心日益擴大的民主裂縫有沒有弭合的機會」<sup>31</sup>。

經過美洲國家組織(OAS)將近六個月的斡旋，委內瑞拉朝野終於在二〇〇三年五月二十九日簽署一份同意在八月十九日之後得以舉行公投的文件。公投是否能在查維茲政府全力杯葛下順利舉行雖尚待觀察，但其造成社會嚴重兩極化已代表民粹之不可恃。反觀臺灣公投一直被執政黨拿來當做執行「民粹」的工具。二〇〇三年中臺灣在努力抗「煞」(SARS)的同時因遭北京蠻橫地阻擋在WHA之外，副總統呂秀蓮於五月二十八日指出：「中國副總理吳儀等人在世界衛生組織的嘴臉打醒台灣人共同的尊嚴，世界衛生組織因完全被政治污染而成為最不衛生的組織，該組織對於製造SARS來源的中國不僅不加以譴責、甚至聽信中國謊言，是被高度政治污染，中國副總理吳儀是滿口謊話，最應該戴口罩。」呂副總統講的是全臺灣人民的心聲。

但陳水扁總統提議二〇〇四年大選一併「公投」表達台灣參與世衛組織的決心則純屬「民粹政治」之操作。臺灣未能加

入世衛阻力來自北京，就算公投通過於事無補，此其一。總統大選即對民進黨信任投票，增加公投旨在掩蓋經濟不振的事實，此其二。藉公投加入世衛之名，達到爭取臺獨基本教義派選票之實，此其三。

至於公投加入世衛或許如呂秀蓮所說的是反制中共在處理臺灣加入世衛「厚顏無恥」的方法，但卻不是面對「冷酷無情」世局的有效方法。真正「冷酷無情」的是就在美國支持我加入世衛不成後，布希和胡錦濤在法國G-8會談中「重申」美國的「一個中國」政策乃基於三項公報、臺灣關係法和「不支援臺灣獨立」。布希之談話其實是針對陳水扁同意大選同時舉辦「核四」和「世衛」公投所做出的預防性外交作為，此一「置入性前提」可視為華府對民進黨政府欲再次利用民粹的警告。

委內瑞拉選民為防止查維茲總統繼續玩弄民粹而要求「公投」，陳水扁總統為繼續操作民粹而要求「公投」，前者印證民意如流水，既可載舟亦可覆舟，後者不僅可預見「情何以堪」的殘酷，更可怕的是玩火者自焚的悲劇，水火無情，兩國的公投都值得觀察。

## 肆、願景

政治學的目的是要分析和解釋政治現象，而分析和解釋必須要比較，因此有政治學就有比較政治學。美國政治學者寇爾曼(James Coleman)曾說：「沒有比較就不科學」(You can't be scientific if you're not comparing)。比較政治學的方法包括個案研究、統計分析、區域研究、實驗方法等，各種方法雖途徑不一、各有巧妙，但對理論建構(theory building)都有其貢獻。希

<sup>30</sup>：“Militarized Democracy in the Americas: Faces of Law and Order,” *NACLA*, Nov./Dec. 1998.

<sup>31</sup>：〈民主的行銷與採購〉，聯合報，91年9月22日，版2。

望本書不只是個案的聚集(cumulation)更能在未來的學術研究上產生累積(accumulation)的效果。

親以色列的學者克萊姆(Martin Kramer)二〇〇一年出版《沙灘上的象牙塔：美國中東研究的失敗》(Ivory Towers on Sand: The Failure of Middle Eastern Studies in America)一書後，立刻引起廣泛注意。他批評學者熱中「公民社會」，是政治學者硬把時髦的西方觀念套在威權主義盛行的阿拉伯政治領域上，導致美國制定政策失誤。因此，我們也希望讀者透過本書的案例了解拉丁美洲軍人政權背後的意涵，才可能看清歷史事件的真相，也才可能制定出正確的政策，也才不會讓「為誰而戰？為一位任意誣陷將領兵變的統帥而戰嗎？」的疑問一直存在我們的社會<sup>32</sup>。

已故史學家黃仁宇在《中國大歷史》一書中文版自序中曾謂：「作者不是哥倫布，他沒有發現新大陸。可是他像一個普通船員一樣隨著哥倫布航行四次，親歷牙買加、宏都拉斯諸地，回到西班牙，說及確有一個新大陸的存在，聽的人還說他在胡講瞎吹，那也就怪不得他不耐煩了」<sup>33</sup>。本書各章的作者雖未必是拉丁美洲研究的專家，但他們對各自撰寫的軍人政權或因曾做過深入的研究，或因有實際接觸經驗，或因曾久居該國直接受其統治，故均屬一時之選。復以渠等均受過相當的學術訓練，雖非哥倫布也可算是出過海的船員，各位讀者不必懷疑他們是在「胡講瞎吹」。

其實如果我們能虛心地從大歷史的角度來看拉丁美洲軍人政權的種種，或許也可以為臺灣的政局乃至兩岸的僵局提供相當的啟示。

<sup>32</sup>：〈三軍統帥不可任意誣指將領兵變〉，聯合報(社論)，2002年8月14日，版2。

<sup>33</sup>：黃仁宇，《中國大歷史》(China: A Micro History)，台北：聯經出版公司，1993年，頁ix。