

在「和平協定」下的薩爾瓦多政局

劉天均

(國際關係研究中心副研究員)

在一九八〇至一九九二年的漫長歲月中，中美洲地區的蕞爾小國薩爾瓦多一直為內戰所困，生命與財產的損失均甚慘重；經過此一血的教訓，交戰雙方終於一九九二年春在聯合國多次的積極斡旋下，達成了一項涵蓋面頗廣的「和平協定」，從而展開了國家和平重建的工作。惟在此後的年餘重建過程中，曾多次產生波折，並遭遇諸般困難，今後仍將出現不少變數，對薩國的民族和諧與國家重建形成某種程度的衝擊。

本文擬就上項「和平協定」所設定之重建目標、相關規定、實施細節、執行過程與所獲成效、應然與實然之間的差距，以及各有關方面（包括聯合國、美國和其他外在力量）的互動與影響等，作一綜合之分析與陳述，藉以闡明薩國當前推動「和平協定」及進行和平重建之現況，並預測其未來之可能發展。

一、「和平協定」之主旨與內容

事實證明：長年的內戰不僅未為薩國解決任何問題，相反地，惡鬥與渾戰的結果卻為這個原本落後的國家製造了更多而且更嚴峻的經社問題——仇恨、貧困、傷害與破壞等。為了結束這場只輸不贏的內戰，薩國政府與游擊組織「法拉邦多·馬蒂民族解放陣線」(Frente Farabundo Marti para Liberacion Nacional/FMLN)在聯合國戮力協助下，從戰場走上了談判桌，經過多次的艱苦溝通折衝，終於一九九二年元月中旬在墨西哥達成了最後的「和平協定」——「墨西哥協定」。^①

註① 關於促成薩爾瓦多「和平協定」的背景分析，請參閱劉天均，「薩爾瓦多的和平重建」，問題與研究，政大國際關係研究中心，民國八十一年十二月，第三十一卷第十二期，第四八、五七頁。

這項「和平協定」乃是綜合自一九九〇年以來歷次談判所達成之各項協議或協定，如一九九〇年四月之「日內瓦協定」、一九九〇年七月的「聖荷瑟協定」、一九九一年四月的「墨西哥市協定」、一九九一年九月「紐約協定」等，而完成之最後文件。

簽署上述「和平協定」之主旨，除了結束內戰並恢復和平外，尤以國家重建為首要目標，其中以促進民主、維護憲法、力行法治、尊重人權、重建軍警體制、恢復社會秩序、實施土地改革，以及推動經濟發展等為當務之急。其和平重建之具體規定項目，可從政治、經濟、社會、軍事、警政、司法等層面分述如下：

(一)在政治改革方面：薩國在政治層面一直存在著諸多非民主或妨礙民主發展的消極現象，如政治資源長期為少數右翼黨派、資產階級、大地主和軍事強人等形成之既得利益集團所操控或壟斷，如再出現選舉舞弊、暴力介入政治鬥爭等不法行為，則民主政治的道路就更形坎坷，而民主政治的目標也就更為模糊了，甚至愈行而愈遠。所以，政治民主化既是導致薩國內的要因之一，當然也是構成「和平協定」的要領之一，故在「馬蒂民族解放陣線」的要求下，特別將政黨的活動規範與選舉程序等加以較明確的規定，使各政治團體在參與今後之政治活動時，擁有一個自由、公平的競爭空間，並可享有合理的社會資源，如在該「協定」之第四、六兩章中，已就制定選舉法規及保障「馬蒂陣線」以政黨身分參與政治活動等相關事宜，作出下述之原則性規定：

(1)「馬蒂陣線」於重返薩國社會後，依規定即取得合法之政黨地位，可從事合法之政治活動，並應在人身安全、參政權益、機會平等、資訊自由等方面獲得憲法及相關法令之充分保障，以利促進薩國之政治民主化發展。^②

(2)選舉制度之改革：從薩國的近代政治史觀之，自一九六五年實施選舉制以來，選舉弊端總是層出不窮，如一九七二及一九七七年之兩次總統選舉，以及一九七八年的國會議員選舉等，均曾因選舉過程中缺乏公平及公正性而使選舉結果失去其公信力，從而導致政治團體之強力抗爭與抵制，甚至引發社會與政局的動盪與不安。^③故在「和平協定」中特別加以規定：應由「全國促進和平委員會」負責督促政府從速建立「全國最高選舉法庭」及籌設一個「特別委員會」，就有關選舉事宜向國會提出興革法案，讓全國各政治團體能在平等的基础上，享有充分之自由、公平、公正之參政權益，從事和平競爭，令人民能在民主、自由的前提下，行使其公民權利。

(二)在經濟方面：經濟問題長期困擾著這個中美洲小國，尤在經濟利益為寡頭所壟斷，以及社會財富高度分配不均的情形下，國家和平、民族和諧與社會安定便成為國人的一項奢望，所以在「和平協定」中將解決經濟問題列為一個專章（第五章

註② *FBI'S-LAT-92-041-S. Mar. 2, 1992, p. 16; World Affairs, Vol. 158, No. 4 (Spring 1992), pp. 162-163.*

註③ 關於薩國歷次選舉所發生之種種弊端，請參 Arthur S. Banks, ed., *Political Handbook of the World 1992* (State Univ. of New York), p. 232.

），以土地改革、促進農業發展、協調經社建設步驟、爭取國際經技援助以及落實國家重建計畫等項目為重要的協定內容。其中特別將推動土地改革及妥善利用外援二項，視同現階段進行和平重建之優先目標——工具目標。^④

先就土改一項言之，薩國的土地分配與利用一直是該國的一個極為嚴峻的經社問題；它既是以往導致內戰的要因之一，也是今後妨礙經社發展的重大阻力，若此一問題不能在和平重建過程中獲得妥切的解決的話。回顧過去，薩國自一九八〇年初即已開始推行土地改革政策，但因所遇之阻力太大，以及財力支援不足（用於輔助農民承購土地），而致此一政策中途夭折，迄今僅有百分之十五的農民擁有自己的耕地。

而此次土改政策係在聯合國的協助與監督下，由「全國促進和平委員會」下設之「特別委員會」直接負責規劃並執行之。目前已通過相關法令，規定凡私人擁有之土地面積超過二四五公頃者，須依政府所公告之地價轉讓給農民或農業合作社以及復員的軍人（包括政府軍及「馬蒂陣線」游擊隊人員），而合格之承購者可依據現行之「國家援救計畫」作業規定向「農業開發銀行」申請專案補助貸款（銀行資金來源係由國際金融機構和國際援助團體等所提供）。^⑤

其次，土改法另有規定，凡屬國有土地或在「馬蒂解放陣線」控制區已被分配之公有或私有土地，一律將其納入土改範圍之內，計畫於一九九三年底，在全國完成平均地權之先期目標（即達成耕者有其田之目標），以便逐步解決薩國有史以來久懸未決之嚴重土地分配和利用問題。

再就爭取及利用外援項目言之：薩國經過此次內戰之洗劫，財產損失已達二百多億美元，致使全國五百五十餘萬人民中的百分之九十人口處於貧困的境地，約半數的勞動人口處於失業或半失業狀態，其中尤以農業人口所面臨的困境最為嚴峻。經過長期的內戰摧殘，以種植咖啡或蔗糖為主要經濟作物的產值，已降至一九七九至八二年的產量之半。

為從速解決此一攸關國計民生與社會安定的問題，「和平協定」乃將國際支援（資金與技術）列為國家重建之主要資源，計畫在一九九二年後之五年內爭取國際援款二十億美元，^⑥以資振興農、工（以中小企業為支援之主要對象）及補助土地改革之需，因為薩國當前可供用於國家之資源相當有限。根據該國官方估計，今後數年內，國內每年可能提撥之政府預算約為四億美元，僅僅足以供修復交通及公共設施之用，根本無力顧及其他。^⑦

註④ *FBIS-LAT-92-041-S*, Mar. 2, 1992, pp. 12-16.

註⑤ 向薩國提供經援的國際組織，計有世界銀行、美洲開發銀行、中、美洲一體銀行（我國為該銀行股東國之一，現擁有股權約一億五千萬美元；見 *FBIS-LAT-93-117*, June 21, 1993, p. 15.

註⑥ 除國際金融機構之貸款外，歐、美、加、日等國也承諾向薩國提供相關之援助。如美國答應每年給予二億八千六百萬美元之援款，並將減輕薩國所積欠之外債（共八億三千萬美元）六億九千萬美元；歐市提供經援五千五百萬美元；日本則向薩國提供三千五百萬美元之農牧貸款，見 *FBIS-LAT-92-119*, June 19, 1992, p. 16.

註⑦ *The Christian Science Monitor*, Jan. 17, 1992, p. 2.

(三)社會重建方面：十多年內戰為薩國製造了一些新的社會問題，如安置流亡的人口問題，即在內戰期間除七萬多人死於戰亂之外，尚有五十餘萬人民流亡國外，一百五十多萬農民為避戰禍而流離失所，這些人口占薩國總人口的三分之一強，極待重返或重整其家園。^⑧

其次則是嚴重的失業問題，根據官方資料所指，工農失業人口約為全國總人口之半，其中以都市地區之失業率最高，占全國總失業人口的百分之七十。面對此一嚴峻問題，「和平協定」乃規定委請「全國促進和平委員會」負責籌劃設置一個由政府、工商界、勞工團體等所參與之「經社發展論壇」，從正確認識城鄉差異、人口流動因素、勞工立法、社會福利政策等角度，分期逐次予以緩解之，並進而配合全國經社發展計畫，完成社會重建的目標。

另一項急待立即解決的社會問題，則是協助國人重整慘遭戰火所破壞的家園。人民為這場內戰所付出的社會成本實在過於慘重，戰後為他們所遺留下來的殘垣斷壁、人體傷害、失怙失養及失學的兒童及青少年，以及社會犯罪問題等，均須一併納入社會重建工程之中，所以在「和平協定」第五章之「經社重建」項下，陳明由「聯合國發展計畫」(UN Development Programme/UNDP)向薩國提供此類緊急救援，以濟燃眉之急。^⑨如僅在卡蘭坦納戈一省之地，其所需之重建款項約為四千多萬美元。

(四)關於司法改革問題：薩國社會正義之不彰，是造成這次內戰引爆點的重要因素之一；而社會正義之不彰，則泰半係由司法風紀之敗壞與司法體系之不健全所造成，其中最為人民所詬病者，當推司法人員(含檢調人員)之貪瀆與濫權，因此，「和平協定」乃在第三章內明文規定：由「全國促進和平委員會」督促政府循立法及修法途徑，重建司法體系。首應將「全國司法委員會」(全國最高監察機構)及最高法院大法官之產生方式，明定於憲法之中，經國會循法定程序選舉之。次就設立「司法人員訓練所」之相關章程與課程內容加以原則性規範，以利提高各級法院推檢人員之法律專業素質與操守，進而提升司法人員之辦案質量與維護社會之正義，以重建人民對司法之公信力。其三則是責成「全國促進和平委員會」促使政府就維護基本人權問題，向立法機構提出法案，以確保人民的基本權益。其四，在「和平協定」中曾就薩國的獄政改革提出相關建議，要求司法單位徹底革除監所管理方面所存在之種種弊端。

(五)關於軍警整編與員額裁減等問題：薩國軍警整編工作之成敗將直接關係到和平重建工程——政治民主化、人權維護、全民和解以及社會安定等的成敗，甚至對經濟復甦也會產生相當程度的影響。由於軍隊自一九三〇年在薩國實施軍事統治以來

註⑧ The Latin American Times, Vol. 10, No. 10 (Jan. 1992), p. 1.

註⑨ 在向薩國提供內戰後復興與救濟方面，現由十七個國家和十一個國際組織所組成之「薩爾瓦多協商集團」，於一九九三年初在巴黎集會，同意提供此類救濟援助八億美元，以協助薩國人民重建家園。見 The Japan Times, Apr. 3, 1993, p. 10.

，嗣後六十多年間，或以直接或以間接的方式操控著薩國的政局與政治資源，因而使軍隊在國內形成一個特殊的利益集團，躍居於社會權力結構階梯的最高點，甚至將軍權置於政權之上。而警察在隸屬系統上則是軍事機構的一個組成部份，須聽命於國防部，於是軍隊與情治單位便成為軍事強人主導國政及左右政局的有力工具。^⑩

正因為軍隊與警察對薩國的重建與政局發展具有決定性的影響力，所以「和平協定」特別規定，須將這兩股力量予以嚴格的整飭和規範，使之在體制上納入正常的行政體系，接受立法機構的監督，並應服從政府法令，保持行政中立、維護基本人權，以及嚴格持守軍警的職業倫理等。

在整編方面，軍隊兵員須在「和平協定」正式生效後的二十二個月內，分段裁減，從現有的五萬六千人減至三萬人以下。^⑪同時，將原有的三類警察——「保安警察」、「海關警察」及「國家警察」——併裁撤，重新建立一支全國統一性的「國民警察」(National Civil Police(PNC))隸屬民政部門，以維護社會治安、保障人權及協助司法，為其主要使命。^⑫而新「國民警察」之全國總警力為一萬零五百人，其中五百名為高級警官，餘為基本警力。新警力之組訓須由「全國促進和平委員會」監督，共分三個梯次建立完成。

二、影響「和平協定」執行之因素

今從「和平協定」所規定之各項改革措施觀之，薩國戰後重建工程所涵蓋之改革幅度頗廣，其深度亦屬空前，故論者咸稱此一改革大業為一次「和平革命」，如能順利完成，則薩國的民主程度將名列拉美諸國之首，經濟發展亦將向前跨越一道門檻，為未來經濟振興奠定基礎。但其成敗利鈍的關鍵乃取決於下述諸項主客觀因素：政府與「馬蒂陣線」履行「和平協定」之誠意與全國各界對國家重建所達成之共識與所給予之支持程度、負責推動「和平協定」之機構的組織是否健全而其職權劃分是否清楚、執行「和平協定」之客觀難度與相關條件之配合情況、聯合國監督機構能否充分發揮其功能等。今試析之於後：

註⑩ 軍隊的職權，根據一九八三年憲法的規定，軍隊被賦予如下之權責：(一)確保國防及社會安全；(二)保障憲法及其他法律之執行；(三)保護國家民主政制；此外，軍隊另享有如下之數項特權：(一)監控全國情治系統；(二)軍事法庭管轄權超越一般法院管轄範圍；(三)軍事單位人事及預算均獨立行到政體系之外；(四)國會對國防預算之審查及監督，國防部可以機密為由拒絕提供資料；(五)軍隊之遂戰部署與作戰計畫，行政部門不得干預。請參 Knut Walter & Philip J. Williams, "The Military and Democratization in El Salvador," *Journal of Inter-American Studies* World Affairs, Vol. 35, No. 1 (1993), p. 56.

註⑪ Washington Post, Jan. 1, 1992, p. A1.

註⑫ FBIS-LAT-92-641, Mar. 2, 1992, pp. 5-6.

(一)雙方履約之誠意與全民對改革之支持：經過十餘年內戰的慘痛洗禮，政府與反體制之游擊組織雖均願放棄暴力，改循和平途徑去解決國內的政、經、社等問題，然在履行「和平協定」規約之過程中，雙方均曾陽奉陰違，言行不一，甚至作假，各為爭取私利而故意拖延期日或延宕履行義務，或為執行不力而相互指責推諉，致履約過程橫生波折，嚴重影響改革之進程與品質。如政府對軍隊之裁減、對警察單位之整編，以及對踐踏人權之高級軍官之懲處問題，均曾因政府及相關權責單位在作業方面配合不佳，或合作意願不夠，或刻意推諉拖延，尤以整編警力與議處違法將領等觸及現實權勢層面時，政府一方乃因投鼠忌器而猶豫不決，甚至為向現實妥協而罔顧原則——誠信原則。

今就警察整編一事言之，因警政之改革，既牽涉到政府軍與游擊隊員之轉任警察的權益問題，又涉及人權之維護，同時將對各政黨之政治利益產生相當程度的影響。即國防部雖已同意將三股警察力量一併裁撤，並另組一支新「國民警察」，但在設置「全國公安學校」（即警察學校）及其「監督委員會」方面，卻仍由軍隊及執政黨人員所把持，致「監委會」無法按原設計之精神反映各方意見及發揮監督之功能，而且對左派分子及游擊隊員公平進入「公安學校」受訓的機會，形成人為的障礙，有違「和平協定」關於建立「國民警察」的原旨。¹³

再就清除部份高級軍事將領一節言之，則問題顯得更複雜而嚴重。根據聯合國「真相委員會」(Commission on Truth)於一九九三年三月中旬就薩國人權狀況所提出之報告指出：自八〇年代初迄今，全國共發生過一萬八千多暴力案件(包括一九八一年摩梭台(El Mozote)的千人垃圾屠殺案及一九八九年六名耶穌會教士及其女傭被謀害案在內)，¹⁴其中百分之八十五以上係由軍隊和極右派恐怖分子(死刑隊)所幹。因此，該「委員會」向薩國政府建議應將一〇二名軍官勒令解職，其中包括現任國防部長龐斯將軍(Gen. Rene Emilio Ponce)渠於「真相委員會」人權報告出爐前三天(三月十二日)自動辭職和副部長翟彼達將軍(Gen. Orlando Zeped)以及陸軍官校校長等多名高級軍官在內。但薩國政府為了息事寧人，而以維繫「民族和諧」與「既往不咎」為由，諮請國會通過一項罔顧社會正義的「大赦法」，將所有涉案人員的罪行一筆

註¹³ 關於建立新制警力所面臨之挑戰，請參 David Holiday & William Stanley, "Building the Peace: Preliminary Lessons from El Salvador", *Journal of International Affairs*, Vol. 46, No. 2 (Winter 1993), pp. 425-427.

註¹⁴ 所謂「真相委員會」係由聯合國秘書長蓋里於一九九二年七月所任命，該委員會共有委員三人——哥倫比亞前任總統貝當哥(Belisario Betancour)、委內瑞拉前外長費格利多(Reinaldo Figueredo)和一位曾任美洲人權法院院長的柏根索(Thomas Buergenthal)，負責調查薩國內戰期間所發生之兩萬三千多宗暴力事件，並將調查之真相公之於世，希望藉此以化解薩國社會的暴戾之氣，進而建立民族和解的祥和之氣。見 *UN Chronicle*, June 1993, pp. 26-28.

註¹⁵ 關於薩國內戰期間之黑、白、赤恐怖案件相關資料，請參 *The Economist*, Mar. 20, 1993, pp. 45-46; *The Japan Times*, Mar. 17, 1993, p. 5; *The Christian Science Monitor*, Mar. 31, 1993, p. 19.

勾銷(包括同類案件被判決確定之受刑人在內)。¹⁶

上項「大赦法」一出，引起正反兩種意見，同時也在國際間引發了一陣譴責之聲，如在聯合國安理會及歐體諸國，彼等認為薩國政府此一舉措既違背聯合國調查真相之目的，又抹煞了社會正義，而且更不利於薩國未來之國家重建與民族和諧。

另一件嚴重影響「和平協定」順利進展的違規事項，則是「馬蒂陣線」的私藏武器，以及與世界各國之暴力組織或恐怖分子保持關係，如仍與西班牙之「巴斯克祖國解放組織」(ETA)，阿根廷、巴西、哥倫比亞、委內瑞拉及厄瓜多爾等的左派革命運動力量進行情報交往。¹⁷因此，聯合國及薩國政府均對「馬蒂陣線」之不法勾結與違約行徑，同聲譴責，甚至主張取消該「陣線」之合法政黨身分，縱令「馬蒂陣線」曾為此提出一項似是而非的辯詞——係少數游擊隊員因缺乏安全感而採取之預防性措施。

以上諸端暴露如下之問題：雖然薩國舉國上下對和平與重建充滿希望與憧憬，但對實踐「和平協定」之相關規定，則既乏力行之決心與誠意，又未能在採取相關措施時，獲得各方之共識，遂致「和平協定」在執行過程中面臨多重困難。

(二)就推動「和平協定」之機構的組織與職權層面言之：負責推行「和平協定」之機構有三，其一為薩國政府，負責執行之責；其二為「聯合國薩爾瓦多觀察委員會」(UN Observer Mission in El Salvador/ONUSAL)，係一監督協調單位；其三是一個由薩國各方代表所組合而成之「全國促進和平委員會」，¹⁸及其下屬之各專門「委員會」，既負有實際推動各方踐約之責，又須承擔監督執行及連繫協調之任務，但在授權方面卻僅被賦予：建言、參議、提案之權，而不具有任何強制執行或發號施令之公權力。其所擬具之一切議案或措施，均須透過正常之行政與立法管道始能付諸實施；換言之，一切與「和平協定」有關之事宜，均須轉交或責成薩國政府執行之。而薩國政府之踐「約」意願偏低，能力有限，且時有規避責任之故意。

在此職權劃分不清及運作不力的情形下，不但對「和平協定」所規定之事項不易執行，甚至對「協定」條文之解釋或對

註¹⁶ 薩國國會於一九九三年三月二十日以四十七票對九票(國會議員共八十四席，其中執政黨「民族共和聯盟」(ARENA)占三十九席)通過此一「大赦法」，見 Times, Apr. 5, 1993, p. 30.

註¹⁷ 在私藏武器方面：在一九九三年五月於尼加拉瓜發現「馬蒂陣線」所藏匿之大批軍械彈藥，以及在薩國內部所儲存之部份槍械等。見 FBIS-LAT-93-112, Jun. 14, 1993, p. 9。在與國際暴力恐怖組織保持交往方面，請參 FBIS-LAT-93-122, June 28, 1993, p. 14.

註¹⁸ 根據聯合國安理會第二五二五七號諮詢文件(Consultations S/25257)指出：秘書長蓋里曾對薩國人權歷史及現狀發表聲明，重申該國雙方必須恪遵聯合國各項相關建議或要求，將真象公之於社會，使正義獲得伸張，並須進而將涉案之軍方及游擊人員依「特別委員會」之建議處理。請參 UN Chronicle, June 1993, pp. 26-28.

在執行過程中所發生之新事物的認知，均難達成共識。如再將「全國促進和平委員會」這個臨時任務編組機構內部組成分子間的黨派或個人之意見分歧等因素一併加入，則當可推知「協定」之所以推行不易，實與負責推動該「協定」之機構的職權劃分和運作程序有著密切的關係。質言之，薩國政府既是執行「協定」之權責機構，理應全力以赴，但因其主觀之能動力不足及意願不強，故多項重建工程的進度落後，甚至不能按照計畫進行。而「全國促進和平委員會」則是一個有責無權的任務編組，且係委員制，故內部意見不易整合，縱令整合成功，其決議事項或提案又須經過較長之立法程序，故時常面臨多重關卡而難順利通過，或遇重大爭議事件而難以化解。

每遇窒礙難行之時，便須勞動「聯合國觀察委員會」這個仲裁兼協調的「中間人」出面奔走於政府及「馬蒂陣線」之間，從中遊說斡旋，或令雙方進行協商溝通，甚至須動之以利害，迫使雙方各讓一步，達成折衷方案。若進而遇到重大爭議致無法經協商途徑予以解決時，或「協定」原無明文加以規範時，則不得不將之回報聯合國總部，請求秘書長蓋里出面說項或施加壓力，讓問題勉強擺平或使之強行過關，或予以較強烈的譴責。如前述之「人權真象」案件、私藏武器問題、軍官解職等棘手事務，均曾經由安理會之積極干預而始獲平息。若因「協定」內涵之不周，或對條文存有不同之認知，或於履約過程中產生偶發之事故等，固可影響和平重建之進程，但如推動及執行之機構的職權劃分清楚，則不致有如今之事倍功半的現象。

(三)再就履行「和平協定」之客觀難度與相關條件觀之：今首就薩國之法制制度面言，不論其本質優劣如何，乃是其社會、文化、歷史及傳統所孕育而成之產物，自有其一定存在條件，而今則欲以一紙「和平協定」的字面規定，將其在朝夕之間予以大幅度或徹底的改革，或憑外力（以聯合國為主，美洲國家組織及美國次之）之影響或干預，而欲將薩國社會中長期所沉澱累積之弊端，在短時間內予以清除，其難度當可想而知矣。首以數項事實為例，加以簡述於下：

(1)在司法改革方面：薩國的司法體制係採全國一條鞭主義，即推檢體系各自隸屬於一個全國性司法及檢調系統。如各級法院的審理權及司法行政權須受命於最高法院；而最高檢察長則有權統一指揮全國之偵檢工作。如此，推檢人員便完全失去其獨立自主的辦案精神，既須聽命於上級之指令，更易淪為行政部門或政治團體的鬥爭工具，這一現象可在薩國的人權問題上得到證實。¹⁹如「聯合國觀察委員會」之「人權小組」曾堅決要求「全國促進和平委員會」遵照「墨西哥協議」之規定，就建立獨立司法體系提出相關之改革法案，但卻遭到司法界之強烈杯葛，聲稱外力干預司法，遂致司法改革面臨考驗。²⁰

註⑲ Margaret Popkin, "The Judicial System After the Peace Accords," *Draft Report* (San Salvador, Oct. 1992), pp. 1~17.

註⑳ 關於薩國前司法改革之實況，請參 Cynthia Armon & David Holiday, *El Salvador: Peace and Human Rights-Successes & Shortcomings of ONU*, SAL, 4-8 (Americas Watch, Sept. 1992).

(2)次就土地改革爲例言之，土地改革是一項關係薩國計民生之重大經社問題（見前），故其成敗不僅影響著「協定」執行之成效，而且將直接左右著薩國今後之經濟發展及社會安定。目前，此一改革工作正因政府現有財力不足及外援專款支應不濟，致土地之重分配面臨實質性困難，即受配者很難依規定自土地銀行獲得足夠之低利貸款，以支付地價。所以，迄今只有部份之復員軍人（包括游擊隊員）及佃農已獲得所需之土地。爾今，薩國之土改成效既受資金裕絀之影響，又受行政效率之左右。

(3)再就清除高級軍事將領一事爲例說明之。薩國軍隊原是社會中一股強大的特殊力量，軍人在傳統上擁有絕對的優越地位和支配性的影響力，曾左右薩國政局數十年之久。爾今竟因所謂「人權問題」而在外力的干預下，遭到史無前例的羞辱與整肅，很難爲彼等所接受；故當「特別委員會」（負責調查軍隊之失職人員）與「真象委員會」（負責調查人權狀況及恐怖案件之三人委員會）先後公佈軍隊在內戰期間所犯之暴行真象及建議清除某些高級軍官時，立即引發軍隊之強烈反彈，甚至公然透過媒體展示其威力，從而迫使國會通過「大赦法」（見前）以資安撫。此一案例正足顯示：在執行「和平協定」的過程中，曾經遭遇到意料不到的難題。

(四)關於聯合國監督機構之功能問題：聯合國爲協助薩國內戰之交戰雙方達成和解及重建社會之雙重目標，乃根據一九九一年五月二十日安理會所通過之第六九三號決議案，建立了「聯合國薩爾瓦多觀察委員會」（ONUSAL），負責監督薩國對「和平協定」之執行工作，並就其執行之情形與偶發之事件，向薩國當局及聯合國提出相關之建議與報告；或就薩國雙方出現爭議之處，予以協調或進行仲裁，以便完成聯合國所賦予之使命——爲薩爾瓦多促進和平、建立和平及維持和平。

此一聯合國「觀察委員會」之在場，確已發揮其積極的功能，不僅爲薩國的和平與重建扮演一個接生婆與保姆的角色，尤在維護薩國人權與伸張社會正義方面，善盡了一分「監護人」的職責，已將這個曾爲暴力所充斥和爲仇恨所侵蝕的國度，從殺戮戰場的邊緣拉回到容忍、寬恕與和諧的現代社會，雖然迄今仍有諸多尚待努力改善之處，如制定人權保護法、改革司法體制及落實民主法治等重大社會重建工程。

然而該「觀察委員會」在履行其監督任務的過程中，也曾出現如下的幾項缺失，影響其協助薩國重建及維護和平工作之品質：(1)該「委員會」在遇到薩國有關方面對「和平協定」之規定事項進行杯葛或不願與之通力合作時，只能訴諸其道德影響力及中間人或調人的中立立場，予以說服或忠告，而無任何之強制約束力或制裁力，如其對前述之人權案件是；(2)該「委

註①

國際間允諾爲支持薩國土改而提供專項援助者爲歐體及美國，其第一批援款一、二五〇萬美元係由歐體所提供；第二批援款爲二、二〇〇萬美元，則由美國援外總署所提供；而薩國政府今年（一九九三）所能提撥之專款僅及九八〇萬薩幣。見 *FBI'S-LAT-93-117*, June 21, 1993, pp. 14-15.

員會」由於缺乏專業人才之參與，所以無力在各專門領域中向薩國當局提供技術性之協助，如司法體制之改革及經濟秩序之恢復等，以加快其改革進度並提升其重建品質；(3)該「委員會」在職能設計上存有一個嚴重的盲點，即未能在薩國的「全國促進和平委員會」中擁有適當之發言權或列席權，以便間接參與薩國和平重建的工作，並增強其監督與協調的角色。

三、對「和平協定」執行之檢視

薩國「和平協定」自一九九二年元月六日簽署迄今，將屆兩載，在執行期間曾遭遇各種困難，歷經多次之檢討與修正，使之能與薩國的客觀環境及實際需要相契合，故終能履險如夷，勉強達成大部份之預期目標，而且被聯合國視之為「維持和平的成功範例」。

但實際上，迄今尚未完全依約履行或尚待戮力完成之項目仍有數端，如司法體系之改革、軍制之重建、軍事裝備之清繳、土改政策之貫徹、政黨政治之落實、選舉法規之制定、難民之遷返與安置、社會秩序之恢復、人權立法與有效之保障，以及國民信心之重建與經濟之重振等。^②其中將影響薩國政局及社會安定而又左右「和平協定」執行之成敗者，當以人權、土改、黨政及國民心理四項最關重要，今略析之於下，作為本文之結論：

(一)人權問題：關於人權問題之嚴重性已析述如前，故被列入「和平協定」改革要項之一。在停戰初期，薩國的人權情況雖已改善，於一九九二年全年僅發生兩次暴力事件，然自一九九三年秋以來突然增多，隨著一九九四年春之大選腳步逼近，極右派「死刑隊」的恐怖活動日趨頻繁，共有返鄉之左派游擊隊員二十三人慘遭殺害，此類案件已招致「馬蒂陣線」(現已改為一個普通政黨，但仍沿用舊名)負責人貝拉羅勃斯(Joaquin Villalobos)之報復威脅，並在一般人民心目中重現「白色恐怖」的夢魘。^③

(二)土地再分配問題：土改進程之嚴重落後，已引發部份尚未分得土地之退除役人員(包括返鄉游擊隊員)之強烈不滿，因此，約五千餘游擊復員分子於今年八月下旬前往總統府前遊行示威，要求政府儘快履行其重新分配土地之承諾。^④

(三)政黨政治難以落實：薩國政壇左右兩派政治力量較勁及權力攘奪，迄今並未因推動政治改革而受到有力之制約。如「馬蒂陣線」雖已取得合法之政黨資格，但在從事政治活動時不僅仍然受到右派政治勢力的歧視與壓抑，而且正遭到極右暴力

^② UN Chronicle, June 1993, pp. 26-28.

^③ 「馬蒂陣線」高幹貝拉羅勃斯曾揚言：薩國人民在必要時將以任何被視為正當之方式回應之。此類暴力事件已引起聯合國之嚴重關切，並派遣副秘書長古丁

(Marrack Goulding)於一九九三年十一月初前往薩國了解實情，見 *The Christian Science Monitor*, Nov. 2, 1993, p. 20; Nov. 15, 1993, p. 7.

^④ FBIS-LAT-93-165, Aug. 27, 1993, p. 8.

分子的威脅（見前）；同時，「馬蒂陣線」迄未完全融入薩國社會，其部份中下層分子仍持有重返叢林之態度，如人身安全不能獲得充分之保障，或政治前途出現重大之轉折時——一九九四年三月的大選將是一個關鍵時刻。

（四）人民對和平重建缺乏信心：薩國人民不僅對「白色恐怖」心有餘悸，且對政府之改革誠意與魄力表示懷疑，例如中美洲大學於一九九三年六月下旬所作之調查顯示：百分之六十三的受訪者不信任政府（含國會）及司法部門處理人權問題之公正性；只有百分之四十九的人民認為當前的民族情感較戰時和諧；而多數人民認為縱令一九九四年春的大選順利完成，新政府仍難以在短期內撫平內戰時期所遺留下來的傷痕和出現一個真正符合民主自由精神之多元社會。

綜上觀之，薩國要實現「和平協定」所設定之重建目標，尚有一段相當艱鉅而坎坷的路程要走。