

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 巴基斯坦總理碧娜芝·布托下台之探討

doi:10.30390/ISC.199010_29(13).0004

問題與研究, 29(13), 1990

Wenti Yu Yanjiu, 29(13), 1990

作者/Author：沈鈞傳

頁數/Page：36-42

出版日期/Publication Date：1990/10

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010_29\(13\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199010_29(13).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



巴基斯坦總理碧娜芝·布托下台之探討

沈鈞傳
(國際關係研究中心研究員)

一九七七年七月五日，巴基斯坦總理祖菲卡·布托(Zulfiqar Ali Bhutto)，在一次出其不意的軍事政變中，被他一手所提拔的陸軍參謀長齊亞·哈克將軍(Gen. Mohammed Zia-ul-Haq)所推翻。兩年後，布托以謀殺一名反對黨政要之罪名而被處死刑。十三年後的一九九〇年八月六日，巴基斯坦發生了另一場政治風波，祖菲卡·布托的女兒碧娜芝·布托(Benazir Bhutto)總理也面臨了同樣的命運，她的總理職位突然被總統伊薩克汗(Chulam Ishaq Khan)所罷黜，她所領導的文人政府也被解散。伊薩克汗為碧娜芝·布托所推薦的總統，但是他却又是齊亞·哈克軍事強人的親信，而且這次政治風波顯然也受到軍方的全力支持，因此有人稱碧娜芝·布托的革職是一次「憲法政變」，更有人稱之謂「準軍事政變」；而且更不幸的是現政府已正式向喀拉蚩高等法院提出碧娜芝·布托在職期間有濫權行為的控訴，如果罪證確立，這位回教世界第一位女強人很可能被判七年褫奪公權，那麼她勢必無法參加稍後在十月二十四日所舉行的大選。布托父女不幸的遭遇，不僅是巴基斯坦民主政治發展過程中的一大諷刺，同時也凸顯了巴基斯坦軍事將領，在巴國政治事務中，仍然扮演著關鍵性的角色。

文人政府的基礎相當脆弱

一九八八年八月十七日，巴基斯坦發生了一次轟動世界的空難事件，統治巴國長達十一年的軍事強人齊亞·哈克將軍不幸墜機身亡，巴國參議院院長伊薩克汗立即宣誓就任代理總統職位，並公開宣稱齊亞·哈克原先所承諾的大選仍將如期舉行，而選舉的過程則有異於當初所宣告的模式，也就是說齊亞·哈克堅持大選不得以政黨之名從事競選活動，候選人只能以個人名義參與競選，因此這樣的大選，顯然無法達到「公平、公開和公正」的境界，而且大選後，不論結果如何，齊亞·哈克

在選擇總理人選時，握有自由裁量的決定權，其目的顯在排除巴基斯坦人民黨 (Pakistan People's Party) 領袖碧娜芝·布托的可能執政的機會。齊亞·哈克雖難後所舉行的大選則一改前令，使政黨得以公開參與選舉，是以一九八八年十一月的大選，堪稱是巴國十一年來所舉行的首次自由選舉。儘管該次大選時有人指責過程充滿暴力，違規事件層出不窮，但是西方觀察家仍然認為是一次相當公平公正的選舉。據最後的統計，巴基斯坦人民黨在國民議會 (National Assembly) 全部二〇七個議席中獲得九三席，雖然並未超過半數席次，但是已成為巴國最大的政黨，而且巴基斯坦人民黨在稍後所舉行的四省省議會選舉中，均有斬獲；而由賈托依 (Ghulam Mustafa Jatoi) 所領導的回教民主聯盟 (Islamic Democratic Alliance) 僅得五四席；其餘五八席則分別由各小黨獲得；另兩席則因候選人亡故而延後補行選舉。若干在齊亞·哈克時代赫赫有名的政治人物多遭挫敗，其中包括前總理朱奈卓 (Mohammed Khan Junejo) 在內。對於這樣的選舉結果，巴基斯坦人民黨主席碧娜芝·布托立即公開宣稱，巴基斯坦人民黨已接受全民的委託而組織政府，而且她也確信，必能獲得其他小黨和獨立人士的支持，組織一個聯合政府。

巴基斯坦在大選中成功的背後，仍然有些美中不足之處，那就是在隨後於十一月十九日所舉行的省議會選舉中，未能獲得決定性的成就，巴基斯坦人民黨除了在碧娜芝·布托的家鄉信德省 (Sind) 獲得優勢外，在旁遮普省 (Punjab) 則受挫於頑強的政敵薩里夫 (Nawaz Sharif) 之手，其他兩省的卑路支 (Baluchistan) 和西北邊區省 (Northwest Frontier Province) 巴基斯坦人民黨均未獲得政治主導權，因此使得碧娜芝·布托組織政府的前途充滿了重重障礙，同時也受到薩里夫的挑戰。所幸巴基斯坦人民黨與小黨莫哈吉民族運動 (Muhajir Qaumi Mahaz, MQM) 簽署了合作協定，使兩黨在國民議會中獲得了過半數的議席，碧娜芝·布托終於順利地登上總理的寶座，成為巴基斯坦第一位女性總理，也是回教世界第一位女性總理。

碧娜芝·布托總理於一九八八年十二月二日就職以來，政治生涯並非一帆風順，她所遭遇到的阻力很大，面臨的挑戰也是多方面的，其主要的原可歸納如下：

第一是民意基礎脆弱：在一九八八年十一月的大選中，巴基斯坦人民黨雖然成為巴國第一大黨，但是得票率僅百分之三八·七，而且在四個省中，僅取得兩省的主導權，在民意基礎上顯然稍嫌薄弱，在面對強大的回教民主聯盟控制了全國人口最多和最富有的旁遮普省的情況下，政局難以穩定已是不爭的事實。①

第二是競選政綱含糊不清：很多觀察家都發現，一九八八年的巴國大選，各政黨都沒有明確的政綱政策，因此選舉決勝

註① Frances Harrison, "Benazir Bhutto: The First Year", *Contemporary Review*, Feb. 1990, p. 62.

的因素，完全取決於候選人個人的魅力、形象和口號。根據一份民意調查的結果顯示，選民之所以支持巴基斯坦人民黨，主要是在懷念祖菲卡·布托，其次則是同情他的女兒碧娜芝·布托半生為民主奮鬥的犧牲精神，所以巴國的大選與一九八四年年底，印度前總理甘地夫人遇刺後，其子拉吉夫·甘地（Rajiv Gandhi）在大選中受到羣衆支持的情況頗有類似之處。所以當激情之後，一位徒具理想，而缺乏政治經驗的政壇新秀，在現實政治上很難施展理想與抱負，最後也難免在政治鬥爭中，成為犧牲的對象。

第三是憲法修正案賦予總理的權力極為有限。根據一九七三年憲法的精神和架構，巴基斯坦聯邦由四個省組織而成，中央政府採兩院制，省政府為一院制；其議員均由人民直接選舉產生，國民議會（下議院）多數黨領袖出任總理，為全國最高行政首長。總統則由國會兩院議員及省議會議員共同組織選舉團選舉產生，因此總統只是虛位元首，不負實際政治責任。一九七七年齊亞·哈克將軍推翻文人政府，實行軍事獨裁，對於一九七三年憲法則大肆修改，國會及省議會的選舉雖然仍舊如期舉行，但是政黨已無法公開活動，憲法中許多條文遭到凍結，使原有憲法的議會制精神悉遭扼殺，到了一九八一年，巴基斯坦憲法實際上已成為一部不折不扣的總統制憲法。從此巴國總統不僅是行政元首，而且為三軍統帥，憲法修正案賦予總統的權力既多且大，舉其大者如下：

(一) 任免國務委員、省長、政務次長及其他文武官員、最高法院院長。

(二) 赦免刑事罪犯。

(三) 國民議會休會時，如遇緊急狀況，得發佈緊急命令，此命令經國民議會同意後，與國會立法具同等之效力。

(四) 總統得發佈命令，限制某項法律不適用或必適用於某主要港口或機場。

(五) 有權任命共同利益會議的成員，該會議對於經濟與技術事務有指揮監督權。^②

第四點是經過妥協，碧娜芝·布托才能出任總理。首先就是巴基斯坦人民黨與莫哈吉民族運動協議組織聯合政府；其次則是巴基斯坦人民黨以支持伊薩克汗出任總統，交換總統任命碧娜芝·布托組織政府；最後布托女士與軍方達成協議，新總理承諾以不削減國防經費及不干涉阿富汗政策作為交換支持的條件。

從以上四項背景，我們不難發現碧娜芝·布托之出任總理，在表面上似乎已在國會擁有多數議席，而且也在宣誓就職後的兩個星期內，在國會中通過信任投票的考驗，但是實際上，根據憲法修正案的規定，總統有權免除總理的職位，因此一旦總統與總理之間發生權力衝突時，總理往往會成為政治上的犧牲品，一九八八年因廢除戒嚴令而發生反政府政治動亂，齊亞

註② 參閱世界各國憲法大全，第八冊，民國七九年二月初版，國民大會憲政研討委員會出版。

· 哈克以法律與秩序脫軌爲由，將自己提拔的朱奈卓總理加以免職卽爲一例，更何況巴基斯坦軍人對政治具有決定性的影響力，所以從過去伊薩克汗和齊亞·哈克的政治淵源來看，一旦總統與總理發生權力無法平衡時，軍事將領的態度就可想而知了。

女強人面對回教傳統的挑戰

當碧娜芝·布托於一九八八年十二月二日宣誓就職後，緊急狀態立即宣告取消，因緊急狀態而設立的國民委員會亦告解散，而且還宣佈保障工會及學運團體的活動權，開放所有傳播媒體，新總理還向全國人民保證，她將使巴基斯坦成爲一個福利國家。可是很不幸的是碧娜芝·布托必須面對日益惡化的經濟蕭條和外債償還問題，所以儘管她兼長財政和國防兩部，但是面對龐大的軍事預算和外債高築的壓力，竟然一籌莫展，雖然她曾僕僕風塵，奔走於華府、北平、倫敦與阿拉伯國家京城之間尋求奧援，但是杯水車薪遠水難救近火，而且美蘇兩國在國際主要衝突地區已開始全面和解，巴基斯坦已無法藉阿富汗問題，向美國爭取更多的軍經援助，因此經濟問題和物價高漲已成爲碧娜芝·布托總理前途的絆腳石。^③

在同教世界中，女性參政的機會受到相當大的限制，女性出任總理更是絕無僅有的現象，而且碧娜芝·布托具有英國牛津和美國哈佛大學的學術背景，更是回教世界中的一大禁忌而受到排斥，尤其是這位女總理上臺後，力主提高婦女地位，要求廢除歧視婦女的法律，甚至於擴大政府組織，增加了多位女性政務部長，這些措施，在一個以男性爲中心的國家中，一時還無法獲得普遍的認同。^④除此以外，布托女士又主張廢除回教法律中的慘酷刑罰，因此遭到回教教長的不滿，甚至於把她視爲西方國家支持下的異端，她的合法地位也開始面臨回教正統派的挑戰。一九八九年七月，當她訪問英國時，在一次接受電視訪問時表示，作爲一個女人要管理一個國家，困難不會太多，不過她承認她出任總理，已面臨其政敵及回教正統派之強大挑戰。

碧娜芝·布托當年以民主運動、人民革命和反對軍人獨裁而受到羣衆熱烈地支持。一九八六年十月間，她結束在海外的流亡生涯，回國重整其父親一手所創的巴基斯坦人民黨的聲威，所到之處無不受到熱烈的歡迎，其聲勢與同時代的菲律賓女總統柯拉蓉女士相互輝映，堪稱亞洲政壇上的一雙女傑，可是碧娜芝·布托在就職二十個月以來，除了和總統伊薩克汗及陸

註③ Ihtashamul Haque, "Fueling a Controversy," *Herald* (Karachi), April 1990, pp. 128-129.

註④ Anita M. Weiss, "Benazir Bhutto and the Future of Women in Pakistan," *Asian Survey*, 30:5, May 1990.

軍參謀長貝格將軍 (Gen. Mizza Aslam Beg) 不和外，政績乏善可陳，也使得原先支持她的人民感到失望。她就任以來，除了在國會通過預算案以外，對於經濟發展、改善人民生活，都沒有提出具體可行的法案，其原因除了大多數國會議員排斥女性當權外，巴基斯坦人民黨與莫哈吉民族運動所組成的聯合政府內部的意見也並不一致，甚至於幾乎使這一聯合政府分裂而得不到國會議員的信任而下臺。一九八九年，這一風暴始於三名莫哈吉民族運動的國會議員準備背叛聯合政府，投入醞釀中的「聯合反對黨」(Combined Opposition Parties)陣營，使巴基斯坦政局出現了新的變數，如果「聯合反對黨」成爲另一個政治派系，那麼碧娜芝·布托勢必面臨一次最爲棘手的政治難題。所幸巴基斯坦人民黨派出了一個高層代表團，前往克拉拉市進行遊說，準備將可能變節的國會議員拉回自己的陣營，終於說服了三位議員，避免了一次政治危機。^⑤

旁遮普省首席部長薩里夫 (Nawaz Sharif) 自一九八八年十一月大選以來，一直是碧娜芝·布托的主要政敵，而且也是巴國政壇上最具實力的政治領袖。齊亞·哈克生前視他爲親密的戰友。一九八八年齊亞·哈克罹難後，薩里夫雖失去靠山，但是他在巴國最大的旁遮普省，紮下了深厚的政治基礎，一九八八年大選前，他加入親齊亞·哈克的回教民主聯盟，其目的無非想在大選中一展雄才，如果在大選中能領先巴基斯坦人民黨，那麼他就是未來總理的不二人選，如果失敗，他仍然可退而求其次，領導旁遮普省向中央進行對抗，不幸薩里夫的野心並未如願。他在旁遮普省獲得羣衆的支持而順利地主持省政，在此期間他曾一再在公開場所發表演說，宣揚所謂根據回教法律，女性不得出任政府首長的論調，因此碧娜芝·布托對這位可怕的政敵一直懷恨在心，幾次想利用總理的權力來解散旁遮普省政府與省議會，可是却因爲受到伊薩克汗總統及軍事將領的掣肘而難以得逞，而中央與地方的關係也因而益顯惡化。

總統與總理之間的衝突終於發生

一九八九年元月下旬，碧娜芝·布托希望削減憲法賦予總統的行政大權，恢復一九七三年她父親當政時期的內閣制憲法，所以決定要設法廢除憲法第八修正案，可是根據一九八五年三月二日的憲法修正案的規定，總統有權任命總理、部長；有權解散國會、有權下令對全國性的爭議問題舉行公民投票；有權任命省長、參謀首長聯席委員會主席、三軍司令；有權成立國家安全會議。該修正案又規定，任何人要廢除這項修正案，必須獲得國會三分之二多數的通過。因此儘管碧娜芝·布托形容憲法第八修正案是一種非法性的文件，但是要想廢除這些規定當時似乎並無任何勝利的機會，因此她主張改選由回教民主

註⑤ 中國時報(臺北)，民國七十八年十月廿九日。

聯盟佔多數席位的參議院。根據憲法規定，參議院由四個省的省議員，在不以政黨為基礎的原則下，以投票選出參議員組成。碧娜芝·布托的如意算盤立即遭到回教民主聯盟的反擊，他們一致認為總理乃是由總統任命的，現在總理要想握有解散參議院的權力，但是總統又為參院議長，如果總理有權解散參議院，那麼整個巴基斯坦的憲政架構勢必宣告破產。碧娜芝·布托的雄心大志曝露後，總統與總理之間的衝突終於公開化了。

另一項權力衝突發生在軍事將領和總理之間的不和。一九八九年五月下旬，碧娜芝·布托下令免除軍事情報局長古爾將軍 (Lt-Gen. Hamid Gul) 的職務。據說古爾將軍專門負責將美國援助的物資和軍火，轉手送達齊亞·哈克所支持的阿富汗反抗軍之手。所以為了安撫美國，古爾被免職後，碧娜芝·布托宣稱，巴國對阿富汗的政策仍舊不變；另一說是巴基斯坦所支持的阿富汗反抗軍在圍困重要戰略城市查拉拉巴德 (Jalalabad) 達數月之後，結果並未攻下城池，無功而退，因此古爾將軍成爲這一事件的待罪羔羊；又有一說認爲是，古爾將軍深受回教民主聯盟的支持而首先遭到碧娜芝·布托的開刀，不過我們從古爾將軍的免職事件來看，女總理顯然想奪回文人控制軍事和外交政策的主導權，但是不幸却使原先表面上相當融洽的政府與軍人關係，從此開始變得相當緊張。

一九八九年八月間，總統與總理兩人對於參謀首長聯席委員會主席西羅黑將軍 (Adm. Ifikhar Ahmed Sirohey) 應否退休問題意見相左，於是伊薩克汗總統堅持按憲法第八修正案規定，總統有權任命包括參謀首長聯席委員會主席之權，何況西羅黑將軍的任期尚未屆滿。碧娜芝·布托則辯稱，總理雖對三軍將領無人事任免之權，但是她身兼國防部長，理應有權要求三軍將領退休之權。這種爭執，不僅加深了總統與總理之間的不和，而且也使得軍人與文人之間的關係日益惡化。

造成陸軍參謀長貝格將軍與政府之間不和的主要原因，始於一九八九年五月以來的信德省種族暴亂。信德省爲碧娜芝·布托的家鄉，對於該省的騷動，她一直希望親自出面來解決，如果無法立即解決，也應該淡化處理。可是軍事將領認爲信德省的動亂曠日持久，拖延已近一年半之久，因暴亂而死亡的人數相當多，因此軍方會一再向總理建議，授權動用部隊來恢復該省的安寧和秩序，同時軍方還要求賦予軍事法庭立即審判的權力。可是碧娜芝·布托唯恐軍人介入她家鄉的政治事務，而對貝格將軍的要求一再加以拒絕，導致總理與軍人之間關係的惡化。

碧娜芝·布托的前途可能畫上句點

今(一九九〇)年八月六日，巴基斯坦總統伊薩克汗動用憲法權，以貪污濫權之名罷黜了碧娜芝·布托的總理職位，並

註⑥ 中國時報(臺北)，民國七十九年九月十一日，七版。

巴基斯坦總理碧娜芝·布托下台之探討

解散她所領導的政府，為期僅二十個月的國會也宣佈解散，並立即任命回教民主聯盟主席賈托伊為看守政府總理。隨後伊薩克汗總統宣佈全國進入緊急狀態，以防止支持碧娜芝·布托的羣衆發起示威活動。伊薩克汗為了安撫美國的反應，還宣佈十月廿四日將舉行新的大選。

這次的政治風波對碧娜芝·布托是一項致命的打擊。很顯然是伊薩克汗的行動會受到軍方暗中的支持。事後碧娜芝·布托曾揚言在新的大選中將捲土重來，但是軍事將領及反對黨人士為了阻止碧娜芝·布托的復出，在今年九月十日組織一個特別法庭，準備審判她的濫權與貪污。如果法庭判決她有罪，那麼她不僅在七年之內不能參加政治活動，而且還可能要入獄一年。現在碧娜芝·布托以待罪之身準備接受審判。若結果一如所料，那麼碧娜芝·布托的政治生涯，無疑將畫上休止符。

*

*

*