

智利的「自由革命」與今後動向

王建勳

壹

智利自一八一七年將西班牙的皇軍擊敗，宣告獨立以後，會發動多次對外戰爭，均獲勝利。自一八三七年至一九三八年，爲對祕魯與玻利維亞戰爭；繼有一八六六年對西班牙戰爭；嗣後又有一八七九年至一八八二年對祕魯與玻利維亞戰爭，此即所謂「硝石戰爭」，或稱「太平洋戰爭」。智利雖在戰爭上獲得勝利，但國內的農業及礦業却發生了嚴重危機。加以智利政黨林立，政局不穩，尤其是進入廿世紀以後，時有政變發生，因此社會經濟及國家之安定頗受影響。亦由於智利勞工工資低廉，終日所得難獲一飽，而富有階級的生活，又過度豪華，相互對照之下，共產邪說如火之燎原，日見其大，因此自古巴建立「卡斯楚」政權以後，即乘機加緊向智利滲透，煽動罷工及暴動，以幫助智利共黨奪取政權。一九五八年，智利選舉總統，自由黨及保守黨的候選人亞歷山大(Jorge Alessandri)，獲得卅八萬六千票，而僅有三萬餘票之較多數，依照智利憲法規定，經國會批准後當選爲總統。社會黨與共產黨所組成的聯合陣線——弗拉普(Frap)候選人亞蘭德(Salvador Allende)，僅以三萬五千票之差而失敗。亞歷山大就任總統後，即開始了溫和的社會改革，其中有限度的土地改革，業已贏得人民的讚揚。可是由於一九六〇年五月間的大地震，使他的改革受到重大挫折。同時智利的國會四分五裂，黨派林立，亦阻礙了亞歷山大很多重要方案不能順利通過，其影響所及，乃又重蹈以前經濟危機的覆轍。一般人民生活困苦，怨言四起，因此使當時智利的政治趨勢，大都主張切實的實行社會改革。

貳

一九六四年九月，智利總統選舉，依照智利憲法規定，亞力山大總統不得連任，遂有基督教民主黨的傅瑞(Eduardo Frei Montalva)及聯合陣線的亞蘭德兩人競選。他們都利用亞力山大總統領導下溫和政府的尖銳問題來爭取選民，因此他們都呼喊着如何對智利的政治、經濟、和社會結構作廣泛的改革。尤其亞蘭德更主張沒收美國人的資產；與古巴復交；以及使智利

的共產黨建立在工人的合法組織之上等激烈口號。因之引起智利人民對亞蘭德的恐懼，使右派的保守黨及自由黨選民轉而支持傅瑞競選。傅瑞終于在二百五十二萬九千餘票中，以一百四十萬六千餘票之過半數當選爲總統。

傅瑞就任總統後，即開始推行他所謂的「自由革命」實驗。兩年來，在他一連串的改革措施中，有的已經付諸實施，有的仍在擬訂或計劃當中。而其中最受國際間注目，且對其國家前途有著決定性影響的，就是他的「壓制通貨膨脹」、「土地改革」及「銅礦國家化」三項。茲將其重點論述於後：

一、壓制通貨膨脹

一個國家的經濟計劃，最重要的基本條件，就是幣值及物價的穩定。智利在一九五三年至一九五九年之間，曾經發生嚴重的通貨膨脹；七年間物價上昇了十倍，整個經濟瀕臨於崩潰的深淵。自一九五九年起，智利政府採取大刀濶斧的措施，實施幣制改革，使幣值稍有穩定。一九六〇年，物價雖然依然上漲，但上昇幅度不大，只有5%。一九六一年，情形又稍有惡化，物價水準上昇到12%。但是至一九六四年，通貨膨脹率却激增到47.5%。因此傅瑞就任總統後必先設法克服當前的通貨膨脹率，否則一切都無從談起。傅瑞總統首先設計了一個防止天災的方案，並經常採取一連串的措施，來壓制物價的上漲；管制金融的流通與凍結銀行的存款。根據傅瑞總統最近的宣佈，在一九六六年底，通貨膨脹率已降至25.9%，他並預期仍以如此的方法，使通貨膨脹率，在一九六七年降到25%，一九六八年降到15%，一九六九年降到所謂正常的5%。

然而一般智利人民認爲政府樣樣都採取直接管制的措施，雖然取快於一時，却足以爲害於久遠，何況今日的智利，通貨膨脹依然隨時都有一觸即發的危險。譬如智利政府近年來一直在醞釀着提高薪金，其計劃中的公務人員調整待遇所需的財源，雖然不是採取足以引起貨幣膨脹的途徑，但是新津工資普遍調整，一般物價必然隨之上漲，所以智利將來仍會重新走上通貨膨脹的老路。

此外，傅瑞總統決心改革稅制，因此他增加了保有資產的人們以及收入

較高的人們的直接稅達百分之四十。而一般人民所繳的間接稅，則只增加了百分之十九。同時規定不准這些人在都市內有一棟以上的房屋，另外傅瑞又擬定了一種法律，以禁止國會議員們參加或指導銀行業、保險業，以及國內外投資企業、廣播業、電視業的任何職務。以節制他們私人的資本無限的擴張。

二、土地改革政策

智利目前在八百多萬人口當中，就有三分之一的人從事於農業。因此農業仍為智利的最主要經濟活動。近年來，智利經濟雖略有進步，但在農業生產方面，却毫無進展的跡象。尤其是根據智利政府的統計，在智利二十六萬個地主當中，就有四千人擁有着智利可耕地的二分之一。以是經濟結構顯然有脫節的徵象。在亞力山大總統時代，其所持的經濟基本方針，即為提高農業生產的增加率，重建農工發展的平衡，並改善農業人口的生活。此項計劃，雖使土地生產略有增加，但却趕不上人口增加的快速（農業生產率年達1.8%，人口增加率年達2.5%）。至一九六四年，以智利缺糧情形更為嚴重，乃不得以價值一億八千九百萬美元的農產品進口，並且預計在一九七〇年以前，還要有二億五百萬美元的農產品輸入智利。此種事實，更說明了智利的農業，不但尚未開發，而且仍在固步自封的階段。尤其令人驚異的，智利自一九五〇年至一九六〇年，十年內即有五十萬的農民放棄了他們的土地，跑到城市中去賺錢，使土地荒蕪，並增加了都市中就業的困難。

傅瑞總統很明瞭這種情況，他於一九六五年十一月，在國會中提出一項包括一百七十六條條文的一個土地改革計劃，這個計劃的主要內容有：

①恢復西班牙時代的水利灌溉制度。因為智利幅員不廣，可耕地不多，為求增加農作物產量，只有實施精耕一途；為求提高單位面積的產量，必須加強灌溉及排水水利。因此必須恢復到西班牙時代，由國家管理的水利灌溉制度，以使水利灌溉普及全國的耕地。

②限制田積，農民如擁有可灌溉田八十公頃以上者，其超過部份即由國家徵收。但是八十公頃保留地的限制並非絕對的，仍須按照土地的潮濕性來決定，在乾燥地區，保留地可能多於八十公頃。另外凡是生產價值高而足以付給農工高薪或能分享工人企業利益者，其可保有耕地至三百廿公頃。

③廢棄地的利用，凡未利用或耕作不利之土地，政府可隨時收回，另行分配給有力耕作的佃農。

智利的「自由革命」與今後動向

④政府對徵收地的補償，規定被徵收的業主，可從政府方面得到他的產業價值百分之十的現金，餘額政府分廿五年攤付，其餘額的半數，將依物價指數的變化而予以增減，並付給百分之三的利息。

⑤為了避免可耕地逃避分配，規定全國分為數個農業集合區，並調查業主耕作能力。但農業集合區只是臨時性，在土地改革期間，以不影響農民的作業為原則。

⑥佃農對所獲分配的耕地，可先付百分之一至五的地價現金，餘額在卅年內，每年平均付出相當之土地價金。

傅瑞總統此項土地改革政策，部份智利人民對其未來成就表示一種懷疑。並且在政治上也遭受到很多不良的反應。諸如：

①一些遭受到損害的大地主，他們很顯然的表示對此項土地改革不滿。他們利用法律的漏洞，把所有的土地分給全家，以儘可能的逃避被政府徵收。並且他們採取消極的抵制方法，放棄他們已具有的農業機械化的能力，而仍用鋤頭來耕作。另一方面，他們更預料到土地徵收補償金的餘額部份，在通貨膨脹影響下，將會遭到極大損失。所以他們不斷的警告政府說：「這種徵收等於變相的沒收，是不合憲法規定的」。

②一些較為溫和的智利人民，他們認為由於土地改革的結果，將使將近十萬未受教育的農民受迫從商。他們提醒政府，對這些人將如何幫助他們。③一些較為激進的智利人民，他們則認為傅瑞總統的這項土地改革進行的太慢。他們批評說：我們智利每年都在談論這個土地改革的問題，但是據政府的預計，土地改革的第一階段，還要等到一九七二年才能完成，實在是太「溫情主義」了。

在土地改革進行期中，却有着廣大的不滿反應，對傅瑞總統來說，這是很不幸的事。何況這個土地改革還牽連到修改憲法的問題，因為智利憲法規定，如果不是為了公共用途或是合理賠償的話，所有產業是不容許國家沒收的。因此傅瑞總統在最近曾經聲明說：「未來憲法的修改，將會適應產業社會的需要，亦將會順應國家權力和義務，以使業主容易接受」。

但是我們從智利政府的統計中亦可以看出，由於土地改革的成就，智利全國總生產量，在一年中增加了5.7%，並且亦創造了七萬個就業機會。在兩年內，大眾投資增加了百分之卅七。同時亦大大支援了國內工業的發展，

並吸收了大量外資。

三、銅礦國家化

智利銅礦的蘊藏量，在全世界為第一。他的產量，在一九五九年是五十四萬噸，略遜於美國而居世界第二位，一九六一年是五十四萬一千噸，略少於非洲的羅德西亞而居世界第三位。近年來銅產量仍在繼續增加。因此智利的銅礦已成為智利的經濟命脈。但自一八九四年起，智利的銅礦幾乎全為美國的安那康達（Ancouda）及肯乃考特（Kennecott）兩大公司所控制，他們只向智利政府繳納出口稅。因此逐漸引起了智利人民的不滿，乃於一九二九年開始向智利政府要求建立不受外國資本控制的銅礦，其中並經過多次的工潮，智利政府被迫終於在一九五一年簽署了九十七號法令，同意用國家資金在阿塔卡馬省建立一個國營煉銅廠。時至一九六一年，智利社會黨的一些國會議員們，又提出了美國資本經營的銅礦國有化的具體建議，但並未被當時智利政府所採納。

傅瑞就任總統之初，為迎合國內左派勢力的主張，即提出了他的銅礦政策五項原則，其內容如下：

①增加銅產量，預計在六年內，把目前年產六十萬噸的銅產量提高到一百二十萬噸。使智利成為世界銅產量的第一位。

②儘可能的由智利本身來精煉銅礦，使智利銅的精煉量由二萬七千五百噸昇高到七十萬噸。

③吸收除美國以外其他國家的礦業公司加入，允許該等總投資額四億二千萬美元，以用於智利的經濟發展。但為保障國家利益，以及國內工商業的發展，所有廠、礦均應保證智利的操管權。

從傅瑞總統的銅礦政策五項原則來看，他所強調的「銅礦國家化」，其意圖似乎只是針對所有屬於美國的銅礦而言。並且以其他國家的投資來排除美國的控制。但是由於智利國內一些大的銅礦業主之反對，以及美國銅礦公司的要求與協商，傅瑞總統終於讓步。於一九六五年初，智利政府擬定了新的銅礦協定，採取溫和的措施，亦就是由智利政府在所有的美國銅礦中加入一半的股份，與美國政府合作經營。預計在五年內增增銅產，並配合美國的經濟援助，以加速推行智利的經濟發展。

傅瑞總統的各項改革，受到損害的雖只限於一般地主及有錢的人，但他們對於右派的選民，是有很大的影響力。所以傅瑞總統在推行他一連串的改革措施當中，亦是有所顧忌的。傅瑞總統為了減少他們的抵制，爭取他們的合作，在一九六六年五月廿一日曾在智利國會的演說中向他們呼籲，他說：「由於智利政府在物質消耗方面已經達到極限，所以我們必須要在私人方面尋求合作。在所有國內各階層的人們，只要是自動的人，政府對你們將會積極的鼓勵與衷心的感激。因為國家是需要你們的自動、自發的精神。如此，不但可以使我們新的財富迅速增加，亦可以使我們就業的機會增加，國家將隨之富強」。在傅瑞總統發出此項呼籲的同一時期，基督教民主黨中的一些激進的民族主義派人們，他們却認為在一個合法的範圍內做一個改革是很困難的；在不觸犯法律的尊嚴下來從事革命，亦是一個大胆的嘗試。所以他們要求傅瑞總統以激烈而迅速的手段來從事土地改革，以消滅大地主、減輕地租，而產生「新的農民資產階級」。他們並要求銀行、保險、貿易等行業均為國家化。因此傅瑞總統對於其黨內一些極端右派民族主義份子們的要求更感到無限的困擾。於是，他在一九六六年八月廿八日基督教民主黨大會演說中勸告他們，他說：「為了給智利人民工作、學校、國民健康、以及土地改革，我們必須要有經濟的發展。因為在我看到拉丁美洲的巴西、祕魯、哥倫比亞、厄瓜多等國家，他們都是尋求外國的資金，以促使他們國家的經濟發展。所以我希望外國的資金與投資，亦在我們國家中發展。如果我們固執的保持現狀，那我們就會失敗滅亡。……我並不怕政黨來作理論的研究，因為理論性的研究可以尋求一種更新的合理的方式。但最主要的是如何把我們的國家領到『現實』而『適合』國家可能發展的一條路上。……我們的黨是一個大多數新的、年青的、農民與工人的黨，而且是一個正在執政的黨，當然我們不能把我們的任務做過份的宣佈，因為人民需要我們的是『事實』，是『結果』」。他又說：「我們是在一個歷史性的事業當中，它將影響全世界的反響。我們將要建立一個新的社會基礎，在此基礎上，由國家來參與經濟上重要關鍵上的資產。但這並不是說要排除一項很熱心的私人投資企業」。這篇演說，傅瑞總統用下面的一句話作結論。他說：「自從我們的黨成立以來，我就和你們在一起，我永遠不會帶你們到失敗的路上，我要帶你們到勝利」。

從上面的演說來看，儘管傅瑞總統對其領導國家進步方面有些誇大其詞，但他在兩年中，他確是以負責的態度與溫和的手段來從事各項社會的改革與建設。不但土地改革稍有成果，通貨膨脹已逐漸下降，而且他還建設了五萬二千所公寓和二萬五千幢平民住宅，並增加了十萬個國民學校的學生。但以這些成就來推測傅瑞總統所謂的「自由革命」是否成功？現在言之尚早。因為他在兩年前才當政，他的計劃還有五年才能完成。何況我們從下列的一些事實來看，他的自由革命不但前途艱難，並且如稍為不謹，他還可能給他的國家帶來風暴。

一、前面會說到傅瑞總統的當選，並非全靠基督教民主黨的力量，而是得力於保守黨與自由黨的支持。所以傅瑞總統雖以過半數壓倒性的勝利，但他的黨在國會中一直是少數。在參議院，一直到一九六五年三月，由於智利憲法規定八年一任的參議員，每四年選舉一半，借着這種逆流，他總算勉強在一百四十七席中，獲得八十四席。因此在國會方面就成了一個政治上的阻力，阻止了傅瑞總統充滿希望的革命實驗。其中最顯著的是一九六四年十二月廿日所簽定的銅礦協定，由於國會的拖延，直到一九六六年四月才被批准。今年一月，國會又以廿三票對十五票否決了傅瑞總統的訪問美國，而成為傅瑞自就任以來的第一危機。至於國會議員們對於傅瑞種種措施的反對，其反對的原因，不但相互對立，而且是頗複雜的。例如：右派的保守黨，他們不願意他們的社會和經濟結構有什麼實體的改變，乃利用機會反對傅瑞總統的土地改革措施。左派的共產黨與社會黨，他們認為傅瑞總統的「自由革命」太過溫和，不會有何進步，主張採取一種更激烈的革命。同時他們基於對從事越南戰爭的詹森總統的敵意，更反對傅瑞訪美。至於基督教民主黨中的一些極端右派民族主義者，他們則認為傅瑞總統訪美，將會引起美國對智利內政的干預，尤其認為改革計劃將會被白宮否決，因而亦反對了傅瑞總統的訪美。這種國會議員們意見上的紛歧與對立，正說明了智利政治的混亂，而且亦將成為智利共黨在未來一九七〇年總統選舉時，奪取政權可資利用的機會。

二、傅瑞總統的改革計劃，不單遭受着左派社會黨與共產黨的反對；右派保守黨份子的抵制；而且基督教民主黨內部的極端民族主義份子亦不表示合

作。因此帶給傅瑞總統很多困擾。他為了應付這些政治上的複雜情況，就不得不玩一些政治手段。譬如他需要右派份子支持的時候，於是，他就擬定一些法律偏右；如果他需要左派份子支持的時候，他又另外擬定一些計劃偏左。由於他如此的左右不定，無疑的已使他的改革計劃變質。除了在內政方面，他仍接受西方文化的本質，尊重個人自由的尊嚴，以民主的方式進行改革外，他在外交方面，已漸漸的不明是非，不辨敵友。於是，傅瑞總統即與蘇聯及東歐共黨國家恢復了邦交；抨擊美國的拉丁美洲政策；今年一月又接受了蘇聯四千二百萬美元的貸款，而成為拉丁美洲國家繼古巴之後，第二個正式公開接受蘇聯的援助。並且正當南美洲的祕魯、哥倫比亞、委內瑞拉、阿根廷諸國遭受着國際共黨滲透與破壞的當時，智利却以開拓與東歐國家間貿易為理由，而引狼入室，這實在是一件不明智的措施。則亦可預見的，在目前智利政情不安，危機潛伏的時候，國際共黨將會伺機使用各種陰謀，以加深製造智利的紊亂，從而支持智利的共黨奪取政權。

伍

在拉丁美洲諸多國家均處於貧窮與落後而極思改革當中，智利的溫和改革，可以說是—項適當的行動。因為它的成功，不僅是對古巴「暴力革命」的有力打擊，亦是阻止古巴共黨滲透的很好方法。並且它還能指示整個拉丁美洲應走的方向。就如傅瑞總統在一九六五年七月廿一日對西德記者所發表的談話稱：「如果我們不能為拉丁美洲人民製造較佳的生活水準、較廣泛接受教育、較佳住宅、較佳生活環境和較佳獲得個人財物的機會和可能的話，民主在拉丁美洲將毫無前途可言」。

然而傅瑞總統因感受到巴西與阿根廷發動軍人政變後的威脅，乃聯合了委內瑞拉、哥倫比亞、祕魯及厄瓜多等另組集團。他們在一九六六年八月趁哥倫比亞總統萊拉斯(Carlos Lleras)就職大典，在波哥大舉行了一次會談，商討如何促進他們有關國家的經濟與政治結合。並且在今年二月十五日前所召開的美洲國家組織外長會議中，智利與祕魯等國會堅決反對巴西與阿根廷設立拉丁美洲「國防委員會」，組織拉丁美洲聯軍的建議。此外智利對於外長會議中所協議的今年四月在烏拉圭舉行美洲國家高階層會議，亦儘量表示冷淡。智利的動向，是值得我們注意的。