

智利的軍事政府與政治

王容君

一、前言

一九七〇年代末期以來，南美洲諸國相繼邁入民主化過程，在這股浪潮的推動下，厄瓜多爾、秘魯、阿根廷、烏拉圭、巴西等軍事政府紛紛下臺，唯有巴拉圭與智利沒有因民主浪潮而改變其政治體制。巴拉圭因經濟文化條件較落後，政治參與的呼聲較弱，尚未引發重大事件，而智利則在民主運動的衝擊下，社會日益動盪不安。其原因是從一九六〇年代初期起，智利一直被認為是少數擁有穩定政府的民主國家之一，其在政治、社會和經濟方面的發展，使它在傳統上被視為南美的三個主要領導國家之一（其他兩國是阿根廷與巴西），其政黨政治之發展可遠溯至獨立之初，工會組織在一九二五年的憲法中即已獲得保障，因此雖在軍事政府的統治之下，政治事件仍然層出不窮，尤其是自一九八三年以來，因經濟不景氣而引發的全國性罷工活動、乃至反對派於一九八五年所組成的「國民協議」（Acuerdo Nacional），都相當引人側目。

智利目前的經濟情況比一、二年前稍好，此時距一九八〇年憲法所規定的總統任期（至一九八九年）已不太遠，皮諾契（Augusto Pinochet）總統亦已明白表示他將尋求連任總統，反對派勢力亦將有所謀動，因此，未來智利軍事政府的前途將朝向那個方向仍然未卜，實值吾人深入研究。

二、皮諾契政府成立之背景

智利雖早已建立政黨政治，但由於黨紀不嚴，政客唯利是圖，加上政策未能反映羣衆的需求與對選民缺乏政治責任，^①因此

註① Russell H. Fitzgibbon & Julio A. Fernandez, *Latin America: Political Culture and Development* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981), p. 234.

政黨制度迭有改變。至一九六〇年代初期，由於經濟成長下降，人民的需求升高，加上政治動員的結果，^②使得智利政治劃分為三個集團——左派、右派與中間派。三派之間如無任何兩派的結合，則任何一派均無法掌握政局。一九七〇年的大選中，左派、右派與中間派的總統候選人，無一人獲得過半數選票，結果由國會選出「人民團結」陣線（Unidad Popular）的領袖阿萊德（Salvador Allende）出任總統。

阿萊德就任總統後，雷厲風行的實施國有化、農業改革與所得平均分配等社會主義經濟政策。其基本的經濟策略是「社會主義的消費型態」，結合了國家快速地控制工業、商業與農業，以達國有化之目的。而其政治策略則是，提高中下階級的所得與喚醒其階級意識，以擴大聯合政府的選舉基礎。^③但由於國內中上階級的抵制，以及不易取得國外資金，^④加上其經濟政策不重投資、平衡收支及有效的控制通貨膨脹，^⑤人民的需求又不斷地提高，遂使經濟情況迅速惡化。

阿萊德在實施經濟改革之時，曾引述恩格斯的話說，他的行政方針是獲得大多數人民的支持，他的作為也顯示出他好像擁有大多數人民的支持。事實上，人民團結陣線在一九七〇年的總統大選中只獲得百分之三十六的選票，即使在阿萊德個人聲望最高時期（中下階級初獲其政策之益，而大幅度提高所得），人民團結陣線在一九七一年四月自治市的選舉中，也只獲得百分之五十的選票，而其有計劃的階級極化策略——旨在擴大其選舉基礎——在擴大工人、農民與低收入團體的支持上，並沒有多大成就，相反的，却引起專業與中產階級的強烈反對。^⑥社會與政治的緊張狀態，加上通貨膨脹的推波助瀾，以及極左與極右派政黨各自擁有武器，終於以流血政變結束了阿萊德政府的統治，打破了軍人不干預政治的慣例與傳統。

當時所有反對阿萊德政權的政黨，已聯合組成「民主同盟」（Confederación Democrática）。民主同盟原希望在一九七三年三月國會選舉中獲得三分之二的絕對多數票，以改變阿萊德的社會主義政策，結果反對黨僅獲得百分之五十六的選票，因此只能寄望軍人推翻阿萊德政權，與重建經濟秩序，並對抗可能來自極左派的游擊活動。惟他們希望軍人統治的期間只是過渡性質，在一、二年之內便可還政於民。

政變之後，由陸、海、空三軍與警察部隊的首腦所組成的四人軍事執政團掌管政權，宣佈國家進入緊急狀態，實行戒嚴與宵

註② Edgardo Boeninger, "The Chilean Road to Democracy," *Foreign Affairs*, Vol. 64, no. 4 (Spring 1986), p. 813.

註③ Paul E. Sigmund, "Allende in Retrospect," Francisco Orrego Vicuña *Chile: The Balanced View* (Santiago: The University of Chile, 1975), p. 24.

註④ 參閱Paul E. Sigmund, "The 'Invisible Blockade' and the Overthrow of Allende," *Foreign Affairs*, January 1974.

註⑤ Paul Sigmund, "Less than charged," *Foreign Policy*, No. 16 (Fall 1974), pp. 149-150.

註⑥ Paul E. Sigmund, "Allende in Retrospect," p. 37.

禁，停止施行憲法、解散國會與左派政黨，爲了剷除馬列主義的餘毒，更大規模的逮捕人民團結陣線的黨員。執政團將經濟事務交由有能力的文人掌管，但新政府中非經濟事務的官僚制度，包括大使職務，甚至大學校長與內閣閣員，幾乎都由退休與現役軍官出任。一九七四年六月，第一執政皮諾契就任總統，但軍事政府遲遲未宣佈還政於民的確切日期。

這些措施，加上軍事政府對異議份子所採取的高壓政策與不斷的違反人權紀錄，使得中間派的基督民主黨與社會民主黨與它日漸疏離，同時中間派對政府的態度也迅速的由支持轉變爲公開的批評。軍事政府面對此一情況，遂採取更嚴厲的措施，於一九七七年宣佈無限期禁止所有政黨的活動，對出版品嚴加管制，同時也禁止工會活動。軍中支持皮諾契總統的強硬派崛起，溫和派受到壓制。

企業界與政治上的右派均曾受到威脅，以致在新政府成立之後，他們遂無條件的加以支持。新政府一再強調採取自由市場的經濟政策，儘量減少政府對經濟事務的干涉，並將阿萊德政府所任用與接管的農業與工業土地、財產均歸還給原主。另一方面，政府也採取緊縮的經濟政策，成功的抑制了急速上昇的通貨膨脹。同時國外貸款也因國際間油元充斥，而大量流入智利，爲其經濟復甦鋪路。快速的經濟成長，加上追隨美元浮動的外匯政策，造成外國貨過份的低廉，進口物品充斥市場，締造了一九七〇年代後期智利經濟繁榮的景象。^①

經濟上的繁榮使得皮諾契得以鞏固地位，並設計出一九八〇年的憲法。一九八〇年的憲法雖受批評，但仍獲得百分之六十七選民之支持。根據這部憲法之規定，從一九八一至一九八九年爲「過渡階段」，在過渡到民主政府的八年期間，皮諾契總統將繼續擔任總統，同時享有毫無限制的權力。一些有關公民基本自由的保障幾乎付之闕如。同時憲法亦規定，至一九八九年過渡期結束後，總統候選人必須由執政團指定，再提交公民表決，憲法亦保障皮諾契個人將擔任陸軍總司令至一九九五年止。此外，憲法修訂的程序規定得相當嚴苛，幾乎使得修憲成爲不可能。由於憲法的保障，皮諾契也利用身爲陸軍總司令的身份，逐漸將軍事政權轉變爲他個人的獨裁，尤其是自一九七八年空軍總司令古斯塔沃·雷（Gustavo Leigh）被逐出執政團後，在軍方便沒有足以與皮諾契作對的力量了。

三、反政府的勢力

一九七〇年代末期，智利經濟之繁榮並非建立在堅固的基礎之上。大舉外債、加上幣值過分高估與自由市場政策，使得智利

註① Edgardo Boeinger, *op. cit.*, p. 815.

面對全球性的經濟不景氣時，受到很大的衝擊。至一九八二年，智利的經濟模式已不再能發生效用。同年經濟成長降低了百分之十四，失業率高達百分之三十。這兩年經濟狀況雖稍有起色，但償付二百億美元的外債，幾乎用盡智利貿易的盈餘。一九八五年國民的消費水準，甚至較一九六二年為低。⑥經濟上的不景氣，使得政治上的高壓政策變得難以忍受，智利人根深蒂固的民主習性不免又再度恢復，許多政黨悄然地再度重建，並計劃推動民主化的步伐。

一九八三年，基督民主黨、社會黨、激進黨與其他一些中間派的政黨共同組成民主聯盟 (Alianza Democrática) 其目標是儘早恢復完全的民主，在策略上主張以非暴力的羣衆動員方法來反對皮諾契政府，進而迫使它下臺。該聯盟亦同意有一個過渡到民主的特定過程，包括恢復人民的自由，結束皮諾契總統的緊急權力，修訂憲法，及制訂公佈人民選舉總統與國會的時間表。

經濟的困境，迫使皮諾契政府首度正視智利境內政治變革的要求。自一九八三年五月以來，以工會為主導連續舉行數次的社會抗議活動，使得皮諾契首度任命頗有名望的右派民族黨的領導人歐諾費·加帕 (Sergio Onofre Jarpa) 出任內政部長 (內閣中的首席部長)，加帕自始即主張政府應與當時勢力最大的政治團體——民主聯盟——展開對話。加帕出任內政部長後與民主聯盟展開三次的對話。對話雖然展開，但民主聯盟却過份的高估自己的力量與低估政府的實力。民主聯盟主張皮諾契總統應下臺，惟本身亦無實力取代皮諾契政府。右翼人士與部分中間派人士對民主仍充滿疑懼，深恐極左派再度出現，因而退出抗議政府的行列，使得民主聯盟削弱了它在談判中所需的力量。對話在雙方堅持己見之下，陷入僵局，一九八四年十一月，皮諾契宣佈緊急狀態，政治開放之門，猶如曇花一現，中間派勢力又再度被極端派所排除。

民主聯盟的和平動員計劃未能成功，共黨却吸引了一批對皮諾契政權最爲不滿的人士，更何況持續不斷的高失業率、貧窮與失望，使得中下階層的政治態度日趨激烈。一九八三年九月，以智利共黨爲主的左派政黨，聯合組成了「人民民主運動」 (Movimiento Democrático Popular, MDP)。人民民主運動認爲，政府堅決主張不改變其立場，中間派與右派却只是消極的等待與期望其改善，而他們則是採取一切可能的方法來改變體制。人民民主運動採取兩面政策，一方面是贊同由曼紐羅德里傑士 (Manuel Rodriguez) 領導的愛國陣線所採取的武裝暴力活動；該團體所從事的恐怖暴力活動包括中斷電源、在公共建築中施放炸彈、對公共運輸工具放火、謀殺乃至綁架軍人與右派人士。去 (一九八六) 年九月初，曼紐羅德里傑士愛國陣線甚至企圖暗殺皮諾契總統，造成總統手傷。另一方面，則敦促所有反皮諾契政權的勢力聯合起來。

人民民主運動所採取的兩面政策，對自稱是主要反對派的民主聯盟構成重大的挑戰。人民民主運動主張叛亂，積極爭取反政府最激烈份子的支持，而其所提出的聯合反對派的主張，在許多方面都相當地有用，尤其是在大學生選舉活動中，更是如此。

註⑥ Pamela Constable and Arturo Valenzuela, "Is Chile Next?" *Foreign Policy*, No. 63 (Summer 1986), p. 62.

⑨對年輕的共黨黨員與基督民主黨黨員而言，聯合起來對抗皮諾契政權，是非常響亮的口號。惟事實上，政府也從共黨與基民黨的聯盟中獲益匪淺，因為此一聯盟一再喚起右派與部份中間派人士，對於民主前途的疑懼。民主聯盟對此一現象十分了然，因此也一再拒絕共黨進一步組成聯合陣線的主張。

智利政黨另一項重大的變革是一部份右翼政黨逐漸與政府疏遠。最初右派政黨毫無保留的效忠軍事政府，對一九八〇年的憲法也持擁護的態度。然而隨著經濟危機的來臨，保守派對政府的忠誠感也隨之降低。同時，保守派也開始認識到軍事政府，尤其是皮諾契總統想要長期執政，將增加左派份子叛亂的危險。^⑩因此，至一九八五年有相當大部份的右派已不再宣稱支持政府，但它也並不是反對政府，而是持中立的態度；民族黨與民族聯盟運動（Movimiento de Unión Nacional）即明顯的採取此一立場。

一九八五年春天，聖地牙哥主教佛瑞士諾（Juan Francisco Fresno）鑑於智利情勢日趨極化，社會不安，恐怖活動漸增，乃呼籲全國和諧共處，在他的號召之下，有十一個政黨，包括右派的民族黨、民族聯盟運動、中間派的基督民主黨、社會民主黨以及左派的基督左派（Izquierda Cristiana）於同年八月簽訂「國民協議」（全名是Acuerdo Nacional para la Transición hacia la plena Democracia）。國民協議幾乎獲得所有各黨派的支持，只有共黨等極左派與支持政府的極右派政黨（最重要的是獨立民主聯盟Unión Demócrata Independiente）未簽訂國民協議。

國民協議的內容分為三大部分，第一部分是描述智利目前所遭遇的問題，第二部分是有關憲法問題，第三部分是立即採行的措施。第一部分獲得一致的同意，第二部分一致同意的部分是選舉國會議員，修改一九八〇年的憲法，與選舉新總統。最後一部分獲得同意的事項包括：解除緊急狀態、新聞自由、個人安全的保障等。^⑪國民協議與一九八〇年憲法最大的不同是：(1)協議書對公民自由有完全的保障，廢除一九八〇年憲法中的臨時條款。(2)國民協議將武裝部隊的角色限定為，保障國家內、外的安全，而一九八〇年的憲法則另賦予它們政治性的角色——制度的仲裁者，主要是透過國家安全會議來否決政治決策。(3)民主制度方面：協議書主張直接選舉總統與國會，如第一次選舉未能獲得絕對多數，則舉行決選（run-off election）。一九八〇年的憲法却規定總統候選人由執政團指定一人參加，國會議員有些是指定的「公民」代表。^⑫

對反對派而言，國民協議無疑地是軍事統治十三年來最重大的成就，左派、中間派與獨立右派首次攜手合作，奠定了未來實

註⑩ Edgardo Boeinger, *op. cit.*, p. 822.

註⑪ *Ibid.*, p. 823.

註⑫ *Latin America Weekly Report*, 6 September 1985, p. 11.

註⑬ *Ibid.*, 13 September 1985, p. 10.

施民主政治的憲法、政治與社會之基礎，^③此一短期的政治妥協之目標，是和平的過渡與鞏固民主政治。

然而國民協議既非政治聯盟，亦非政府施政綱領，而是一項政治協商的規則，簽約的各黨派對協議書中涉及憲法的許多基本問題並未獲得一致的同意，而祇載明各黨派的立場而已。對於如何過渡到民主的程序，各黨派的主張也大不相同。如右派主張談判是唯一過渡到民主的方法，否則社會動員所帶來的動亂，可能導致軍方的鎮壓，它們也懼怕乃至拒絕共黨在社會運動中所扮演的領導角色。反之，民主聯盟對此一問題的立場則與激進左派相同，認為只有智利人民不斷的對政府施加壓力，展示實力與表明改變體制的意願，才會迫使皮諾契政府放棄無限期在位的念頭，也唯有如此才能使軍方走向談判桌。

智利政府對國民協議嚴加批判，試圖擴大簽字各黨派間的歧見。皮諾契總統認為，簽字者間的協議是虛假的交易，只會帶給智利形式與虛假的民主。^④反對派領袖漠視政府當局，且試圖引起統治危機，因此皮諾契政府不與他們對話或妥協。^⑤一九八五年十一月間，聖地牙哥公園集聚了將近五十萬人，他們和平的高舉著「智利需要民主」的口號，但政府的態度仍舊是不妥協。一九八六年國民協議團體仍無進展。九月初皮諾契總統遭到伏擊，全國再度進入緊急狀態。十月底皮諾契撤換異己後，執政團的三名成員（陸軍代表除外）修正原先打算與非暴力的反對派談判的立場，而表示祇與願意與皮諾契總統對話者談判。至此，國民協議固然軟化了皮諾契政權，但也削弱了本身的力量。國民協議仍未有足夠的團結力量足以促使智利在未來有明顯的政治變遷，或迫使軍事政府在一九八九年或之前將權力交出。

除了以政黨為主導而掀起的反政府聲浪之外，智利工會、婦女團體、各職業團體，也曾發起各項的抗議活動，但這些活動或成功或不甚成功地都只表示對政府的不滿，有些領導者雖然因而入獄，但並沒有引發成更具政治意義的事件。一九八六年四月二十六日，包括工會、大學教授、零售商聯盟、專業技術聯盟、全國農民委員會、大學生聯盟等二十個團體，約五百名代表組成公民大會（the Asamblea de la Ciudad）。公民大會主張恢復民主、修正社會與經濟政策，結束軍事干預大學行政；^⑥他們認為假如政府漠視其要求，則將發動全民對政府採取不合作態度。同年七月二、三日，公民大會成功地發動罷工。由於公民大會的經濟與社會需求並不太明確，同時它也是由左派與中間派的政黨所支持，因此它的影響力與作用十分有限，至一九八六年年底，公民大會就沈寂下來。

註③ Edgardo Boeinger, *op. cit.*, p. 824.

註④ *Latin America Weekly Report*, 6 September 1985, p. 11.

註⑤ *Ibid.*, 20 September 1985, p. 3.

註⑥ *Keesings' Archives*, Vol. XXXII (May 1986), p. 34348.

教會也是智利政府的一大批評者。一九七三年軍事政變之初，智利天主教會會議曾對政府寄予厚望。數月之後，天主教會與其他宗教團體成立「和平委員會」，協助遭到政府迫害的人民。自一九七六年來教會與政府關係急速惡化，主教會議公然批評政府的安全措施。一九七六至一九八二年間，許多人權保護與工會運動更是在聖地牙哥總主教席伯（Raúl Silva Henríquez）的推動下進行。一九八三年席伯退休，政府曾對費斯諾出任聖地牙哥總主教表示支持，然而教會與國家的關係並沒有改善，教會仍不斷批評政府破壞人權，一九八五年國民協議即是在費斯諾的贊助下簽訂的。一九八六年主教會議會兩度正式譴責暴力事件，並將目標指向政府，且呼籲回復民主政治。同年九月十八日（智利獨立之日）費斯諾主教打破傳統，不主持聖地牙哥教堂的彌撒（皮諾契與政府中的達官顯要都出席），以抗議三名法國神父被驅逐出境。

今（一九八七）年四月初教皇訪問智利，智利政府在教會的呼籲下重新檢討被放逐國外的政治犯，並宣稱教皇將帶來「和平的信息」，創造有利於智利人民團結的條件。年初智利解除自去年九月七日以來宣佈的緊急狀態，也解除了聖地牙哥已有十三年之久的宵禁，顯示出政府有意改善與教會的關係。

雖然有相當多的政黨、工會、各職業團體乃至教會，都嚴厲的批評政府，甚至組成各種聯盟，急欲恢復民主政治，但皮諾契政府似乎可以安然無恙地任滿總統職，甚至有可能被提名為下屆總統的候選人，其中除了反對派不夠團結，不足以推出堅強的領導人之因素外，仍有一股勢力在支持政府，使其屹立不移。

四、支持政府的勢力

皮諾契政府權力的核心是軍隊的效忠，軍隊的效忠來自傳統對領袖的效忠感，以及其職業軍人的專業精神。三軍與警察都是非政治的，軍方與政府間有嚴格的分界。除了皮諾契總統與執政團之外，有許多軍官出任政府要職，但很少人長期出任全國性引起眾人矚目的職務，而且軍官在政府機關做事，即是替政府做事，而非替軍方做事，他們必須服從其直接上級機關的指令，而非聽從其軍方上級機關的指令。事實上，智利軍方有一項良好的紀律，是當軍官出任政府職務時，即很少與其軍事同僚討論政治事務，不管是正式的與非正式的，最高階層的武裝部隊也沒有場所讓他們討論非軍事的政治事務，以影響政府的決策，而不像其他拉丁美洲國家官僚權威統治的型態。因此，智利的體制是屬於軍事體制的獨裁（dictatorship of the armed forces），而非由軍人實施獨裁（dictatorship by the armed forces）。^{註②}

註② Arturo Valenzuela, "Prospects for the Pinochet Regime in Chile," *Current History*, (February 1985), p. 78.

由於軍人具有此種精神，因此皮諾契即擁有相當多的權力與自主權，做為陸軍——有高度紀律與層級節制的組織——總司令，他對許多重要制度上的決策，擁有決定權，包括升遷。一些較勇於表示獨立見解的軍官，每每在升遷時，被迫退休或轉任較不重要的職務。以去年十月陸軍大調動而言，被解職的陸軍執政團代表卡納沙（Julio Canessa）即與其他軍種的執政團一樣，以主張改革而被撤職。¹⁹最敢於批評皮諾契的杜那（Luis Darús）將軍，調任駐舊金山領事，費斯（Gustón Frez）退休，一些皮諾契的親信却紛紛出任軍方的要職，²⁰顯示出皮諾契對軍隊仍有相當的控制力。做為國家元首，他必須依賴軍人的支持，但他在主持政府事務時，並沒有受到軍方的限制，由於採行一九八〇年的憲法，皮諾契得以宣稱他的權力直接來自人民的同意，根據一九八〇年的憲法，他的任期將於一九八九年屆滿，軍事執政團若同意推舉他為下屆總統候選人，他甚至可再繼續擔任一個八年的總統。這與阿根廷、巴西軍事政府未還政於民之前，國家元首都有一定的任期，任期屆滿即不再連任的做法，迥然不同。十四年來皮諾契個人身兼總統與陸軍總司令，他個人擁有的權力，其他拉丁美洲國家無人可比。

除了制度上的因素外，軍方亦深恐恢復民主政治之後左派在選舉中獲勝。自一九八三年以來，因武裝革命份子在城市大肆進行叛亂活動，也加強他們對抗共黨的決心。此外，由於阿根廷恢復民選政府之後，對軍事政府執政期間違反人權的事例進行審判，也使得他們深恐日後恢復平民政治之後，遭到清算。

軍方支持政府還有一個重要的因素，那就是在智利歷史上，皮諾契首度提升軍人成為特權階級；他們擁有高薪、地位與出任外交職位的特權。智利國防費用每年約佔國民總生產毛額的百分之七十，其中四種軍種的人事費佔預算的百分之六十（八十）英國只佔百分之二十），只有一小部份的錢是用來購買與維持武器。軍人的福利相當好，包括醫藥、運動等，津貼相當多，上校以上的津貼佔薪水的百分之四十，退休金也相當優厚，軍人基本退休金在一九八四年是二萬五千披索，平民僅五千披索，²¹據去年水星報（*El Mercurio*）的報導，超過一萬四千六百人的軍官每月領取八萬披索（二百披索等於美金一元），每月領取同額退休金的文官只有四千八百二十二人。²²阿根廷與巴西的軍事政府或因經濟挫敗或軍事失利，而職辭放棄權力，但智利的軍人則不會有此種損失。皮諾契讓軍人遠離政策性的事務，保護他們不會因政府的失策而受責難。

支持政府的第二大支柱是私人企業。雖然有許多工商界領袖對智利的經濟不景氣不滿，一些企業界人士對政府經營的銀行都

¹⁹ *Latin America Weekly Report*, 6 June 1986, p. 5.

²⁰ *Ibid.*, 23 October 1986, p. 8.

²¹ *Latin America Regional Reports: Southern Cone Report*, 12 October 1984, p. 5.

²² *Ibid.*, 23 May 1986, p. 5.

貸有鉅款，因此他們不願激怒政府。一名礦業界公司的老闆即因簽訂國民協議，而喪失了公營銀行的貸款，小企業家尤其需依賴政府的貸款。更有運輸工會因其領導人批評皮諾契，而更換領導人的事例。私人企業同時也害怕民選政府會採取不利於企業界的政策，如拒絕保證私人企業獲得國外貸款，甚或採取類似佛瑞(Edwardo Frei)總統所採行的土地改革政策，或阿葉德所採取的征用、接管大批的大、中企業。最重要的是，皮諾契不像菲律賓的馬可仕或尼加拉瓜的蘇慕薩家族，僅以犧牲別人為代價而達其私慾。企業界人士儘管對其政策感到不悅，但對其用心則未失掉信心。^{註②}商人對智利當前政治局勢的態度，大都持「做為一名商人，我無暇參與政黨政治」的看法，縱令參與政治，也很小心的將其對政府之經濟政策的要求，轉變為政治變遷的需求。^{註③}

皮諾契政府對右派政黨也頗有拉攏之意，他拒絕與國民協議團體談判。却令內政部長賈西亞(Ricardo Garcia)於去年五月間會見民族聯盟運動(曾簽署國民協議)與獨立民主聯盟二黨的領導人。而這兩個黨最期望於政府的，乃是政黨法的頒佈施行與解除流亡於國外的政治犯的禁令。^{註④}前者政府已於三月初公佈，後者自年初至四月初教皇來訪，政府已允許超過二千名流亡國外的政治犯返國，這兩黨遂成為無條件支持政府的黨派。二月間民族聯盟運動、獨立民主聯盟與全國勞工聯盟(the Frente Nacional del Trabajo)聯合組成右派聯盟——民族復興黨(the Partido de Renovación Nacional)。民族復興黨能否成為舉足輕重的黨派，須取決於民族黨(右派勢力最大的政黨)是否加入，事實上民族黨已稽延數月，遲遲未決定加入該聯盟。假如民族黨加入該聯盟，則國民協議將頓失一大支柱，反對派勢力勢必遭受嚴重的打擊。^{註⑤}目前右派也對政府施加壓力，希望政府考慮加速民主化過程，以建立符合他們利益的過渡階段。

此外，智利自一九八三年以來的抗議活動並非全屬叛亂活動，大體言之，參與這些活動的人數雖然可觀，但它們是和平的，也持續了相當的時期，抗議活動之後，大多數的智利人又恢復其日常工作，同時也等待下一回合的抗議活動。由於失業率高達百分之三十，有職業的工人都不願冒太大的危險，以免危及其工作。因此，這些抗議活動雖然演變成較激烈的形式，但以此來作為反對乃至推翻政府的標幟，其效力可能有限。因為構成智利人口相當多數的中產階級與中下階級，懼怕不安定與暴力遠勝於反對政府。^{註⑥}除非抗議活動比目前更激烈，否則政府軍很容易控制局面。政府也每每以秩序與混亂，來比喻自己與反對派，試圖喚起與增強人們對一九七二、一九七三年當時混亂局勢的恐懼。

註② Pamela Constable and Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p. 65.

註③ *Latin America Regional Reports: Southern Cone Report*, 3 July 1986, p. 8.

註④ *Latin America Weekly Report*, 23 May 1986, p. 4.

註⑤ *Ibid.*, 19 February 1987, p. 8.

註⑥ Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p. 79.

軍方的大力支持，加上私人企業團體不太情願的支持與中產階級和中下階級因懼怕混亂而給予的消極支持，構成了皮諾契政府屹立不移的主因，然而當情況推移至未來，甚或一九八九年之後，又當如何？

五、軍事政府的前途

當前智利的政黨情勢與一九六〇年代末期相同，國內主要的黨派仍然劃分為左派、右派與中間派，國民協議曾經聯合了獨立右派、中間派與左派的主要團體（只有極右派與極左派未加入），立下了軍事統治下最成功的反對派勢力的集合，然而至目前為止，各黨派之間的猜忌仍然很深，很難為共同目標而團結一致。

右派的民族聯盟運動與民族黨雖然加入國民協議，但大多數的保守派人士仍然不大願意支持反政府勢力。他們害怕被視為背叛者，同時也不願意放棄一位誓言反共的領袖與自由市場的經濟政策。①獨立右派對其新盟友也有很深的不信任感，甚至社會黨在國民協議中已應允尊重私有財產，但保守派仍然不信任他們。對中間派最大的政黨——基督民主黨，右派也不會原諒他們在一九六〇年代所實施的土地改革計劃，同時他們也害怕基民黨最終將選擇左派做為盟友。②由於獨立右派對其新盟友有此疑懼，因此今年二月間，民族聯盟運動與獨立民主聯盟等政黨，共同組成擁護政府的民族復興黨，甚至連民族黨都有可能加入此聯盟。

左派的社會黨對右派盟友曾支持一九七三年政變，並對政府高壓政策保持緘默，仍耿耿於懷。社會黨拒絕一九八〇年的憲法，贊同以抗議與罷工等社會動員的方式來迫使皮諾契去職，但為了調適右派，又不得不修正此立場，却因此而激怒激進派黨員。同時，社會黨儘管不同意共黨採取暴力策略，却支持共黨應有合法的地位。這兩年的大學生選舉中，溫和派的社會黨選票紛紛被共黨奪去，因此它也害怕讓步太多，將使它失去更多的支持者。

中間派的基民黨也面臨相當多的困境。在軍事政府統治下，由於基民黨的主張游離不定，不僅造成認同危機，也削弱了它做為反對派領袖的地位。③有些黨員仍希望能說服軍事政府接受早點過渡到民主的主張，有些左翼黨員則深信只有靠羣眾抗議才能使反對派產生作用，基民黨仍被皮諾契視為潛在的左派。為了與右派盟友配合，一些支持者，又怕基民黨終將與保守派聯合，如同一九七三年軍事政變一樣。

註① Pamela Constable and Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p. 66.

註② *Ibid.*

註③ *Ibid.*, p. 67.

共黨在智利也是一大勢力，歷史上它擁有礦工與工廠工人的支持，過去一向採取議會選舉路線。一九八〇年由於新憲法的施行，美國雷根選舉勝利與目睹尼加拉桑定政權的建立，智共領導人一反過去的和平策略，宣稱所有用以推翻皮諾契政府的方法，包括暴力，都是正當合法的。^①其地下陣線組織曼紐羅德里傑士愛國陣線所從事的恐怖破壞活動，事實上只激起政府的加強鎮壓，以及智利人傳統上反對暴力的傾向。同時，智共贊同暴力，也很難使其盟友為其爭取合法的地位，儘管這是普遍認為使智共恢復採取和平路線的唯一出路。但共黨採取暴力路線，却使它獲得城市中相當多貧民的支持。

再者，在皮諾契政府的統治之下，十五年來智利未曾有過全國性選舉，任何政黨都很難宣稱其擁有人民的支持，各政黨也很難將其意見妥協，同時也造成共黨的囂張，因為只有共黨的紀律與狂熱精神最適合從事地下活動。

目前智利的經濟是個典型的債務國模式——即一方面要償還債務，另一方面要維持持續的經濟成長。一九八六年國民總生產毛額約成長百分之五，一九八七年經濟成長預計可達到百分之四至五。在經濟情況稍微好轉的情況下，智利不太可能爆發類似尼加拉瓜全面叛亂的局面。同時，智利也不像哥倫比亞一樣，有游擊戰的傳統，左派革命份子的破壞活動只會激起人民的反感。

軍事政變在智利的體制下，似乎不大可能。軍官惟恐破壞憲法將造成政治上的不穩定，或造成將破壞軍事體制的敵對政府。軍方普遍都具有強烈反共的傾向與害怕政治變遷可能左轉的危險，如此不僅危及其特權，且危及其個人與家庭的安全。假如皮諾契堅持自己是一九八八年總統選舉唯一的候選人，且軍官相信假如反對派成立新政權將給予他們合理的保障，則軍事政變並非完全不可能，尤其是一旦皮諾契個人或家族的腐敗事跡被揭發時，更有此可能。^②

更何況軍方早已論及光榮的退出政壇。^③他們唯恐一旦推出一名總統候選人（以目前看來，很可能是皮諾契），遭到選民的否決，此不僅是候選人遭到選民的拒絕，也使他們十六年來的統治遭到選民的否決，^④這是他們所不樂意見到的。因此早有傳聞，除陸軍外，其他三個軍種的執政團代表都曾表示，一九八九年之後將不再出任政府職務。右派人士雖然支持政府，也樂意見到自由選舉早日到來，惟締造智利民主的環境，必須有賴國內各黨派的團結，與安定的政治環境，否則以皮諾契這樣驕傲而深負使命感的政治人物，決不肯自願交出政權，而來自國外的壓力，仍然是有限，不足以迫其下臺。

卡特總統曾對智利的人權紀錄，大加抨擊，而取消對智利武器輸出、軍事演習與雙邊援助。至雷根政府則將戰略考慮擺在人權紀錄之前，並認同美國前駐聯合國大使寇克派屈克（Jeane Kirkpatrick）的說法，獨裁權威統治遠比極權統治好，因此儘管

註① *Ibid.*

註② Arturo Valenzuela, *op. cit.*, p. 80.

註③ *Latin America Weekly Report*, 28 September 1984, p. 12.

註④ *Ibid.*, 6 June 1986, p. 4.

華府不斷關切智利的高壓統治，却仍不斷給予財政上的支持。至雷根總統第一任期末，智利反政府事件層出不窮，政治不安顯著增加，而皮諾契仍堅持採取強硬路線，國務院才開始轉變對智利的態度。

一九八五年十一月，美國任命伯納斯(Harry Barnes)為駐智利大使，代表美國對智利政策明顯改變的開始。伯納斯大使上任不久即激怒智利政府，他會晤反對派領袖且公開敦促皮諾契採取改革措施，推動政治體系的民主化。一九八六年三月，雷根政府一反過去的態度，支持聯合國人權委員會的決議，公開指責智利的人權紀錄，一九八六年七月三十日，美洲事務助理國務卿在國會衆院國際發展制度與財政委員會表示，除非智利人權紀錄有所改善，否則他反對將國際貸款給智利。同年八月，美國陸軍南區總司令蓋文(John Galvin)訪問智利時，也帶來明確的信息，表示「智利軍人高度的職業精神應可保護國家過渡到民主」，「軍人要以民主來打敗共黨」。^④在都表示，美國對智利施加壓力，以促使其早日恢復民主政治。

惟一九八六年八月間，智利破獲一處共黨叛亂份子隱藏大量武器的軍火庫，九月間皮諾契遭到伏擊，使得美國對智利的態度有了微妙的改變。十一月二十日，美國在世界銀行貸款給智利的投票中棄權，十一月二十八日，美國在聯合國決議批評智利執政團違反人權的案例中投反對票。美國在美洲開發銀行的投票中棄權。今年年初，美國宣佈將不排除智利產品取得最惠國的地位。顯示美國對智利的態度，已由先前的反對轉變為容忍。鑑於中美洲局勢短期之內難以改善，拉丁美洲又爆發債務危機，智利內部若能維持有效的控制，美國至少在雷根總統任期內不太可能像對阿葉德一樣，對皮諾契政府施加太多的壓力。

至於拉丁美洲大多數國家儘管不歡迎、不認同皮諾契政權，但亦僅能在道義上譴責皮諾契政權，所能施加的壓力十分有限。

六、結 論

由於反政府勢力派系繁多，立場不一，政府又擁有軍人與右派企業界人士的支持，因此在一九八九年之前，皮諾契政府當可平安的任滿期限，惟誰將出任下屆總統候選人，明年九月是否有自由選舉總統的情況出現，則殊難遽下定論。

假如反對派能夠以國民協議為基礎，化解彼此的不信任感與歧見，而共黨的叛亂活動式微，甚或所有政黨(包括右派民族復興黨與共黨)能夠遵守今年四月在教宗的呼籲下所同意的四項原則：(1)拒斥暴力；(2)談判是解決衝突的唯一方法；(3)政黨之間遵守倫理規則；(4)尊重智利境內的大多數基督徒。^⑤則智利在有限的國際壓力下，或可在談判中，給予軍方承諾，讓其光榮的退出政壇，而於明年九月舉行總統自由選舉之後透過選舉、修憲的程序，一步步的恢復民主政治。

否則在反對派意見分歧，社會動員再起，甚或共黨作亂之下，智利軍方為維護國家安全與自身的權益，必然堅持依據一九八〇年的憲法，指定一名總統候選人，讓選民投票，而其結果很可能是皮諾契再度當選總統，甚或持續目前類似軍事政府的型態。假如軍方所指定的候選人遭到選民的拒絕，則皮諾契總統可自動的延長一年的任期，直至選舉產生新總統為止，則局勢勢必更形混亂。智利的經濟情況與皮諾契政府的統治型態，使其不易產生類似尼加拉瓜全面叛亂的活動，也不太可能有菲律賓式的軍事政變（除非爆發類似皮諾契個人或家族的腐敗事件），至於人民一旦面臨混亂的危機，或將寧可選擇軍事政府給他們提供基本的秩序！

（本文作者現為本中心助理研究員）

國立政治大學國際關係研究中心出版

美國月刊

（民國七十五年五月創刊）

·本刊介紹並評析美國當前政治、外交、經濟、軍事、文教、思想、社會、人物與機構，及中美關係重要發展。

·發行人：邵玉銘 主編：蘇起

·訂閱：全年七〇〇元 學生五〇〇元；半年四〇〇元 學生三〇〇元，學生訂閱請另寄學生證影本。

郵政劃撥〇〇〇三三四三六一二；戶名國際關係研究中心
（總經銷：聯豐書報社，電話：五七一九七一）