

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 波多黎各的定位問題與公民投票經驗

The Question of Puerto Rico's Status: The Role of Plebiscites

doi:10.30390/ISC.199812_37(12).0002

問題與研究, 37(12), 1998

Issues & Studies, 37(12), 1998

作者/Author：嚴震生(Chen-Shen Yen)

頁數/Page：17-45

出版日期/Publication Date：1998/12

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.199812_37\(12\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199812_37(12).0002)



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



波多黎各的定位問題與 公民投票經驗*

嚴震生

(國立政治大學國際關係研究中心
第一研究所副研究員)

摘要

自一九五二年由美國的屬地成為自由邦聯後，波多黎各經歷了三次決定其定位的公民投票(一九六七、一九九三、一九九八)。由於主張將波多黎各合併成為美國第五十一州和支持維持現狀的兩股力量幾乎是不相上下，且代表此兩個立場的政黨也交互執政，因此波多黎各的定位始終無法有效的予以解決。除了波多黎各本身的僵持局面外，美國政府的立場也是關鍵。雖然美國最近的幾任總統都表示會尊重波多黎各人民所作的決定，但是國會始終未能通過相關的法案，讓波多黎各的公民投票具有法律效力。

關鍵詞：波多黎各、建州、自由邦聯、獨立、公民投票、民眾民主黨、新進步黨

* * *

壹、前言

一九九八年為波多黎各併入美國一百週年紀念，美國國會眾議院也在今年三月通過一項法案，預備讓波多黎各人民對該島的定位問題進行第三次的公民投票，決定其是否要維持自由邦聯的現狀，還是成為美國的第五十一州，抑或選擇獨立建國。雖然由於參議院並未將此議案排入會期，使其遭到擱置，但波多黎各的總督仍然決定舉行公民投票，以期解決其定位問題。儘管投票結果是「以上皆非」獲勝，而未能有新的進展，但是此問題的迫切性及受到重視的程度，都是不爭的事實。本文針對波多黎各

* 本文係依據國科會 NSC 86-2414-H-004-016 計畫經增補修訂後完成的新稿，對匿名審稿人的寶貴意見及指正，作者特此表示感謝。



定位的爭議，作歷史性的回顧，並詳細分析維持現狀、合併及獨立等三個主張，及支持這些主張的政黨與政治領袖，探討波多黎各實行公民投票決定其政治前途的可行性，最後則是提出此歷史經驗值得我國借鏡之處。

貳、背景資料

由於國人對波多黎各並非相當熟悉，因此若是沒有先對波多黎各的相關背景資料作一介紹，將會影響大家對其定位問題的源由、影響因素、及未來走向之瞭解。我們將首先提出波多黎各定位的三個基本主張——維持現狀、合併、及獨立——及與其相關名詞之英文及西班牙文原文，並對我們所選擇的中文譯名作一說明。

一、譯名介紹

自由邦聯的西班牙文是 *Estado Libre Asociado*，英文直譯是 *Free Associated State*，就是中文「自由邦聯」的意思，但是一般是將其譯成 *Commonwealth*。*Commonwealth* 一詞最常用來形容英國及其前殖民地獨立建國後所保持的政治關係，因此 *British Commonwealth* 就成為大英國協。為了避免混淆，本文將其譯為自由邦聯，以凸顯其既非獨立、又不是美國一州的事實。由於自由邦聯主張強調的是自主 (*autonomy*)，因此支持此主張者被稱之為自主派分子 (*autonomists*)；因為自由邦聯一直是一九五二年以來波多黎各的定位，所以支持自由邦聯就等於是維持現狀 (*status quo*)。在一九九〇年代之後，由於前美國屬地馬紹爾群島 (*Marshall Islands*) 及帛琉 (*Palau*) 都宣布獨立，並與美國有自由邦聯 (*free association*) 的關係，因此自由邦聯所指的就不是波多黎各的狀況而已，雖然波多黎各的定位與馬紹爾群島及帛琉極為不同。

建州 (*statehood*，西班牙文 *Estadista*) 這個主張，有時亦稱為合併 (*annexation*)，也就是有被美國合併成為一州的意思，因此建州運動 (*statehood movement*) 的支持者或主張建州者 (*statehooders*) 也被稱為是贊成或主張合併者 (*annexationists*)。在波多黎各定位的三項主張中，自由邦聯是比較複雜的名詞，建州有時又和合併主義混淆使用，只有獨立建國是相當明確清楚的主張。不但是在英文名稱 *Independence* 方面如此，西班牙文原文亦復相同，是採用 *independencia*，支持獨立者則稱為 *independentista*，獨立建國主義則是 *independentismo*。在討論了波多黎各定位的三個主張之譯名後，我們將對波多黎各的地理位置、人種、歷史背景及與其地位相關的國際討論作簡單的介紹。

二、地理位置

波多黎各 (*Puerto Rico*) 是加勒比海東北的西印度群島 (*West Indies*) 島弧中的一島，西與多明尼加 (*Dominican Republic*) 及海地 (*Haiti*) 所在的聖塔多明哥島 (*Santo Domingo*) 為鄰，聖塔多明哥島西南為牙買加 (*Jamaica*)，西北則是古巴



(Cuba)，這幾個較大的島嶼就構成了大安地列斯群島 (Greater Antilles)。波多黎各的東南則是包括維京島 (Virgin Island)、聖克里斯多福 (Saint Christopher and Nevis)、安提瓜及巴布達 (Antigua and Barbuda)、多明尼克 (Dominica)、聖露西亞 (Saint Lucia)、聖文生 (Saint Vincent and Grenadines)、格拉那達 (Grenada)、巴貝多 (Barbados)、千里達 (Trinidad and Tobago) 等在內的小安地列斯群島 (Lesser Antilles)，因此它可以說是位處在銜接這兩個群島的樞紐地位。

波多黎各島東西長約一百英哩，南北寬則約三十五英哩，面積僅三千四百三十五平方英哩 (近八千九百平方公里)，是大安地列斯群島中最小的一個，比美國本土的康乃迪克州還小，約為台灣的四分之一大。全島多山，中央山脈橫跨全島，最高山峰超過四千呎，靠海岸處較為平緩，因此並沒有太多平原，主要的城市包括首都聖璜，都位於沿海地區。

三、人種

在它成為西班牙殖民地前，就已有印第安人在此定居。他們大多是來自中美洲大陸及南美委內瑞拉和巴西的亞馬遜河流域，經由小安地列斯群島抵達波多黎各，在定居後就遍布全島。西班牙人登陸征服後，他們就退到內地山區。這些印第安人曾經對殖民統治有所反抗，但也因此而被殺害殆盡，少數則是透過通婚而逐漸同化，雖然其特徵仍見於中部山區的一部分居民，但嚴格來說，波多黎各境內今日已沒有印第安人原住民。現在我們所稱的波多黎各人，則是以西班牙人的後裔為主，約為人口的四分之三；印第安人與非洲黑人混血的後裔 (Mulattos) 及非洲黑人的後裔，合起來約佔四分之一。

四、歷史背景

(一) 西班牙殖民時期 (一八九八年以前)

哥倫布在第二次西航時，曾於一四九三年登陸波多黎各島，將其納入西班牙版圖，另一位冒險家龐斯迪里昂 (Juan Ponce de Leon) 在一五〇八年開始西班牙在此島的殖民統治。原住民的印第安人雖曾奮起反對殖民統治，但是所有的抗爭皆告失敗，他們不是被殺，就是淪為奴隸，或是因染上傳染病而死。

初期來到此島的西班牙人主要是來採集金礦，但是由於金礦的蘊藏原來就不豐富，因此在採集殆盡後，殖民者就開始轉而發展農業。他們由非洲進口黑奴，從事農耕。黑奴的買賣持續到十九世紀的中葉方才廢止。

西班牙殖民地是由聖璜 (San Juan) 開始，但是在波多黎各西邊，另一個殖民地聖傑曼 (San German) 也同時發展起來，殖民地政府乃將此兩個重要據點分屬東北及西南兩個行政區，此分界一直延續到今日，成為波島兩個明顯有別的區域。聖璜是屬於大都會區，比較保守；西區則是偏遠而獨立自由。西班牙對波多黎各的統治一直持續到十九世紀末，才為美國所取代。



在西班牙統治時期，波多黎各基本上就是一個殖民地，雖然西班牙在美洲其他的殖民地於十九世紀初期紛紛獨立建國，但是波多黎各卻仍為西班牙所控制。即使曾有過獨立運動及獨立革命，殖民統治仍然持續，不過為了安撫波多黎各人民，西班牙在十九世紀末期開始實施自治。

(二)美國統治的初期（一八九八至一九一七年）

一八九八年，美國與西班牙因古巴問題交惡，引發美西戰爭。西班牙戰敗後，將波多黎各割讓與美國。在一八九八至一九〇〇年間，美國使用占領軍對波多黎各進行軍事統治。一九〇〇年四月，美國國會通過平民政府的組織法（Organic Act），就是俗稱的佛瑞克法（Foraker Act）。^①根據此法，美國總統有權派任治理波島的文人總督（Civil Governor）、行政委員會（Executive Council）的成員、及最高法院的法官。行政議會共有十一位成員，他們就形成了上議會，其中五位議員是波多黎各人，但是他們並沒有負責任何行政部門，剩下的六位議員則同時還兼任行政部門的主管。下議會（House of Delegates）的成員共有三十五位，由波多黎各人民選出。儘管此議會有立法權，但美國國會卻可以修正或廢除此議會所通過的法案。這樣的一個行政與立法權沒有完全區分的政府結構，顯然是和美國憲法的三權分立原則與精神相互抵觸。

佛瑞克法不僅是政府組織結構的法律，更是界定美國與波多黎各關係的重要依據。在經濟貿易方面，此法規定任何由波多黎各進口的外國商品，將會課予與美國本土一般的關稅。同時，為了幫助波多黎各能夠有足夠的歲收自給自足，該島與美國本土間的進出口也被課徵百分之十五的稅，不過一旦歲收目標達成，兩者間就將成為自由貿易區。此規定在一九〇一年七月由美國總統宣布廢止，波島與美國本土間就成為自由貿易區，至今仍是如此。另外，管轄美國海港與海港間的海岸航運法律，就是這些航運必須由美國船隻來負責的規定，也適用於波多黎各與美國本土海港間的航運。雖然波多黎各一直希望取得豁免，能夠使用外國船隻擔任航運以降低成本，但是此努力始終未獲成功。最後，美國的通用貨幣——美金，也成為波島的流通貨幣。在法律方面，除了國稅法之外，所有美國的法律都適用於波多黎各，但是若有不適合當地輿情者，則不在此規定中。由於國稅法並不包括在內，波島人民至今仍免繳聯邦所得稅。

雖然佛瑞克法在制訂時，是屬於臨時性質的，不過其影響卻是相當深遠。儘管政府組織方面的規定早已改變，但是經濟貿易的規範卻延續至今。從另一角度來看，佛瑞克法代表了美國對波多黎各霸權的制度化（institutionalization of hegemony）。^②

(三)成為美國公民時期（一九一七至一九五二年）

美國於一九一七年將佛瑞克法予以修正，加入了人權法案、頒布波島人民與美國

註① Juan M. García-Passalacqua, *Puerto Rico: Equality and Freedom at Issue* (New York: Praeger, 1984), pp. 44~45.

註② Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988), p. 34.



公民同等的自由權利、並提供了他們更多參與地方政府的機會，這就是瓊斯法（Jones Act）。^③根據瓊斯法的規定，波多黎各的兩個議會改稱為參議會（Senate）及眾議會（House of Representatives），前者名額由原先的十一位調整到十九位，後者也由三十五位增加到三十九位，全部都由人民直接選舉產生。不過，行政首長的總督、最高法院的法官、檢察總長、教育廳長及審計長，仍是由美國總統委派。其他行政單位的主管由總督任命，但須獲得參議會的同意。

在經濟貿易方面，自由貿易區、海岸航運法、貨幣制度、及免繳聯邦所得稅等佛瑞克法的規定，都仍然保留。美國也將原先由其掌控，但不屬於聯邦政府的地產、港口及水道，轉交給波島的地方政府。為了控制波島甘蔗田不會無限制的擴大，瓊斯法規定了五百英畝為土地擁有權的上限，然而這項規定直到一九四〇年代初期方才付諸實施，且實施時間極短。不過，瓊斯法的重要性應是政治層面大於經濟層面。

（四）自由邦聯時期（一九五二年至今）

二次戰後，聯合國的成立與殖民地問題的凸顯，使美國不得不面對波多黎各地位的矛盾，就是美國政府是來自被統治者的同意，但是它卻沒有讓波多黎各人民享有同樣的權利。美國國會在一九五〇年通過公共法第六百號（Public Law 600），讓波島人民有權制訂憲法。波多黎各人民首先就要對公共法第六百號本身，進行公民投票。在獲得大多數的支持後，議會召開立憲大會，制訂憲法。此新憲將交付美國國會，由其進行同意權的行使。至於規範美國與波多黎各經貿關係的佛瑞克法及瓊斯法，則是予以合併，統稱為聯邦關係法（Federal Relations Act）。

五、有關波多黎各地位的國際辯論

雖然波多黎各與美國是一個自由邦聯的關係，而其是否應當獨立、維持現狀、或是成為美國的一州，一直是波多黎各人民自己的選擇，但也需要獲得美國國會的同意，因此何來國際層面對其地位的辯論？就是因為波多黎各若是選擇獨立必須獲得美國議會的批准，更凸顯了它名為自由邦聯，但是實際上卻似殖民地的殘酷事實。這個類似殖民地的地位，也就是聯合國長期以來所關心、並且具有托管權的殖民地獨立建國（independence and decolonization）問題。

聯合國是在一九四五年成立的，雖然它的憲章中沒有直接提到殖民地的問題，卻在有關非自治領土及託管制度方面，有所著墨。^④由於美國本身對殖民地問題的關心，因此也願意將其包括阿拉斯加、夏威夷、關島、維京群島、及波多黎各在內的屬地，列在一九四六年底聯合國大會所彙集的七十四個非自治領土（non-self governing territories）名單中。

波多黎各在一九五二年成為美國的自由邦聯，表面上看來它是有高度的自治，但是實際上它與美國的關係是以美國公共法第六百號為根據基礎，並沒有改變兩者間的

註③ Juan M. García-Passalacqua, *Puerto Rico: Equality and Freedom at Issue*, p. 45; Edgardo Meléndez, *Puerto Rico's Statehood Movement*, pp. 34~35.

註④ 參見聯合國憲章第十一章及第十二、十三章。



殖民關係。美國在一九五三年以波多黎各地位改變為由，向聯合國提議要求將波多黎各由非自治領土的名單中剔除。美國總統艾森豪曾表示自由邦聯地位並非永久性質，波多黎各若選擇獨立，他將會立刻要求美國國會予以接受。聯合國的第四委員會在經過討論後，以二十六票贊成、十六票反對、十八票缺席，通過了第七四八號決議案，承認波多黎各地位的改變，並接受波多黎各人民的自決權利已經達成的說法。

一九六〇年是聯合國成立之後，首次有大批殖民地在獨立後申請成為會員國的一年。在十七個新會員國中，十六個是來自非洲。非洲國家的加入聯合國使得蘇聯總理赫魯雪夫認為有機可乘，遂在一九六〇年九月二十三日草擬讓所有剩餘的屬地及殖民地成為獨立國家的宣言。在此同時，蘇聯及古巴也同時指出所謂的自由邦聯，不過是經過包裝的殖民地。

由於在一九九〇年以前，波多黎各有很長的一段時間沒有對其未來的地位作公民投票，因此儘管美國總統對此問題曾表示過立場，但它仍然是陷於膠著狀態。自一九七八年起，聯合國每年例行會討論波多黎各的地位，波多黎各部分政黨領袖往往利用這個場合來譴責美國的殖民統治，甚至要求聯合國將波多黎各重新列入非自治領土的名單中。由於美國認為這是內政問題，聯合國並沒有司法管轄權，因此這樣的訴求可以說是徒勞無功的。^⑤

儘管如此，波多黎各問題若不解決，還是會讓美國在聯合國中遭到非議。因此，美國當順應潮流，給予波多黎各人民一個自我選擇定位其前途的機會。我們將在下一段中，介紹波多黎各過去的幾次公民投票。雖然波多黎各舉辦過三次的公民投票，但是因為皆非來自美國國會的授權，不具法律約束力，因此美國國會應儘速通過法律，讓此具有國際意涵的內政問題早日獲得解決。

叁、有關波多黎各定位的公民投票

波多黎各的公民投票雖然僅舉行過三次，但是有關公民投票的提案卻是經常提出，因此我們除了對一九六七、一九九三及一九九八年的三次公民投票介紹分析，尚須對歷年來的一些提案有所認識，特別是一九九八年眾議院通過的第八五六號提案。此外，一九五二年波多黎各成為美國的一個自由邦聯時，也是經過該島人民公民投票而決定的。

我們在前文中提到自波多黎各成為美國領土後，美國曾通過一九〇〇年的佛瑞克法、一九一七年的瓊斯法、及一九五〇年的公共法第六百號來管理美國及波多黎各的關係，也間接對波多黎各的定位作了決定。不過，在這三個與本身定位有關的法案中，波多黎各人民僅對一九五〇年的公共法表示了意見。

一、一九五一年的公民投票

註⑤ Robert Pastor, "The United States and Puerto Rico: A Proposal," *The Washington Quarterly*, Vol. 7, No. 3 (Summer 1984), p. 57.



一九五一年七月四日，波多黎各人民就是否同意一九五〇年的公共法第六百號進行公民投票。由於公共法第六百號規定波多黎各人民有權可以制訂一套屬於自己的憲法，因此若是通過此法，波多黎各的議會就可召集制憲會議，通過憲法，在獲得美國國會同意後，即可付諸施行，不過它不能與聯邦憲法牴觸。投票結果是贊成公共法第六百號的超過四分之三（百分之七十六點五），反對者不到四分之一（百分之二十三點五）。在制憲會議的選舉中，民衆民主黨（Popular Democratic Party, 西班牙文 Partido Popular Democrático, 簡稱 PPD）獲得了超過四分之三的席位，也因而掌握了制憲的內容，最後的版本當然是其一貫支持的自由邦聯主張。

二、一九五二年的公民投票

波多黎各選民在不到一年之內，就其定位問題進行了兩次的公民投票。第一次是一九五一年七月四日有關公共法第六百號的公民投票，第二次就是一九五二年三月三日對新憲法所進行的公民投票。結果是超過八成的選民（百分之八十一點九）投下贊成票，只有不到兩成的選民反對新憲法。雖然波多黎各人民對新憲法及其所規定的自由邦聯地位表示了贊成的意見，但是此項地位的改變仍須要獲得美國國會的同意方能正式生效。

三、一九六七年的公民投票

雖然波多黎各人民接受了自由邦聯的安排，並在一九五二年起的連續四次大選中，選擇了支持此定位的民衆民主黨候選人擔任其總督，但這並不意味著自由邦聯的安排就完全令人滿意。繆諾茲·馬林（Luis Muñoz Marín）總督一再聲明，波多黎各已不再是美國的殖民地，而是一個自由邦聯，是基於本身的同意而和美國保持關係。在這樣一個契約協定下，他認為美國國會不得片面改變波多黎各的地位，任何改變都必須獲得雙方的同意。由於美國聯邦法律在波多黎各仍有效力，而波多黎各人民在聯邦政府中仍然沒有其民意代表，因此持反對意見者認為這樣的一個契約協定並沒有讓波多黎各脫離殖民地的處境。波多黎各的主權並沒有受到尊重，它也無法與其他國家簽訂商業或其他條約，這和自由邦聯的機制有所牴觸。

由於繆諾茲本身也承認自由邦聯有所缺失，因此在一九五九年及一九六三年兩度向美國國會提出修正的要求，但都遭到拒絕。在一九六三年的修正案討論中，美國國會舉辦了公聽會，在聆聽了建州、自由邦聯、及獨立建國三方的意見後，對波多黎各人民的定位傾向感到困惑。國會遂於次年成立了「美國一波多黎各關於波多黎各地位委員會」（United States-Puerto Rico Commission on the Status of Puerto Rico），簡稱「美國一波多黎各委員會」，就三樣選擇進行調查，作成報告。在經過兩年的研究調查後，此委員會建議國會讓波多黎各舉辦一個包括三種選擇在內的公民投票。它同時建議成立一個專門顧問小組（ad hoc advisory group），若是波島人民選擇獨立或建州，此小組就要提出「過渡期的措施」（transition measures）；若是維持自由



邦聯的地位，它也要提出「未來成長的措施」(measures for further growth)。^⑥

接替繆諾茲擔任波多黎各總督的桑傑斯(Roberto Sanchez Vilella)，透過民衆民主黨仍佔大多數的議會，在一九六六年十二月二十三日通過了法案，決定在次年的七月舉行公民投票。由於建州主義者一向認爲每個人對自由邦聯的解讀不同，因此要求在其定義尙未釐清之前，不應進行公民投票。但是桑傑斯政府卻不理會這項要求，按原計畫進行公民投票，結果不單是波多黎各獨立黨(Puerto Rico Independence Party，西班牙文 Partido Independentista Puertorriqueña，簡稱 PIP)對此投票進行杯葛，部分支持建州者如共和建州黨(Republican Statehood Party，西班牙文 Partido Estadista Republicano，簡稱 PER)也拒絕爲其背書。^⑦

一九六七年七月二十三日，波多黎各人民首次在其成爲自由邦聯後，進行公民投票，決定其定位問題。(參見表一)由於獨立黨及部分建州主義者沒有參與這項政治過程，自由邦聯的主張獲得了六成以上的支持，建州主義的得票則近四成，支持獨立建國者僅佔總投票選民不到百分之一。基本上，由於三黨對此次公民投票的形式並沒有共識，因此雖然投票結果是自由邦聯獲得決定性的勝利，但卻不能真正反映波多黎各人民對其三種不同定位的支持程度，也埋下未來不斷有再進行公民投票要求的伏筆。

雖然波多黎各人民選擇了維持自由邦聯地位，但美國方面的反應並不積極。尼克森總統直到一九七三年才指派了顧問委員會來探討如何強化自治機制。福特總統在深入瞭解自由邦聯的一些問題後，決定真實面對波多黎各的定位，他認爲波多黎各若必須結束它的殖民狀態，只有選擇獨立或建州。雖然福特總統在一九七六年的大選中落敗，但是在離職前兩星期，他又指派了一個新的委員會，其目的是要研究草擬一份將波多黎各的定位由自由邦聯改成美國一州或獨立國家的所有相關問題及意涵之報告。^⑧

四、羅麥洛對公民投票的努力

新進步黨(New Progressive Party，西班牙文 Partido Nuevo Progresista，簡稱 PNP)的羅麥洛(Carlos Romero Barcelo)在一九七六年擊敗了赫南德茲(Refael Hernandez Colon)成爲總督後，就積極推動建州的主張，並計畫在一九八一年進行公民投票。在傳統與美國本土政黨政治交流關係方面，波多黎各主張維持自由邦聯關係的民衆民主黨與美國民主黨關係較爲密切，而包括新進步黨在內的支持建州政黨是認同美國共和黨。民衆民主黨在一九七六年美國民主黨總統選舉的初選中，支持華盛頓州的參議員傑克遜(Henry Jackson)；支持建州的波裔民主黨代表，則選擇了來自喬治亞州的卡特(Jimmy Carter)。卡特的獲勝，使支持建州的波多黎各裔民主黨

註⑥ Henry Wells, "Puerto Rico: The Question of Statehood, Commonwealth, or Nation," in Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline, eds., *Latin American Politics and Development*, second edition (Boulder and London: Westview Press, 1985), p. 621.

註⑦ Ronald Fernandez, *The Disenchanted Island: Puerto Rico and the United States in the Twentieth Century*, second edition (Westport, Connecticut: Praeger Publishers, 1996), p. 220.

註⑧ *Ibid.*, p. 236.



人士得以控制民主黨國家委員會在波多黎各定位方面的黨綱，造成兩黨在一九八〇年的大選中都會有支持建州的力量。⑨卡特總統也順應情勢，在一九七八年時宣稱美國對自決的承諾，並表示會在一九八一年舉行的公民投票中，支持波多黎各人民所作的決定。⑩

雖然羅麥洛在一九八〇年的大選勝利，獲得連任，但是由於競選中暴力及作票的情形頻傳，加上羅麥洛僅以百分之零點一的一些微多數擊敗赫南德茲，因此他政權的合法性遭到質疑，就連新進步黨的黨員也對他的領導能力有所保留。但是羅麥洛選擇放棄整合新進步黨，企圖以加速建州來鞏固其地位。雖然他成立了的「建州委員會」(Statehood Commission)，並推動所謂的「現在建州」(Statehood Now)運動，但是卻因聖璜市市長巴迪亞(Hernán Padilla)出走另組波多黎各革新黨(Puerto Rico Renovation Party, 西班牙文 Partido de Renovación Puertorriqueña, 簡稱 PRP)，造成新進步黨的分裂，而氣衰勢微，無法整合，不但未能舉行公民投票，並在一九八四年的大選中。因革新黨瓜分票源，而輸給捲土重來的赫南德茲。

五、一九九三年的公民投票

雖然赫南德茲是主張維持自治，但是他也知道若非經過公民投票確認這樣一個選擇，將很難讓建州主義者的聲浪平息，因此當美國總統布希在一九八九年要求國會通過法律讓波多黎各進行公民投票時，赫南德茲也積極予以配合。不過，「波多黎各自決案」在國會延宕超過兩年，雖然眾議院通過一項不具約束效力的公民投票議案，但是在參議院的自然資源委員會卻以十對十票封殺了若波多黎各人民選擇建州，就可以自動生效的法案。美國國會中反對建州者要求波多黎各本身先進行公投後，國會才會有所行動。

在一九九二年的大選獲勝的新進步黨候選人羅塞樓(Pedro J. Rosselló)，就任後立刻就進行推動波多黎各的公民投票，柯林頓總統也表示他對自決的支持。波多黎各的議會在九九三年夏通過公民投票的議案，訂定同年十一月十四日為投票日期。因為有現任總督的大力支持，建州的選擇在一開始氣勢如虹，領先了維持自由邦聯的選擇，但是到了選前的一個月，自由邦聯的支持度開始超越合併主義的支持度，最後就以百分之四十八點四對百分之四十六點二兩個百分點的多數獲勝，獨立建國的選擇僅獲得不到百分之五的支持。(參見表一)

由於公民投票的選票上僅有三個簡單的選擇，就是「建州」、「自由邦聯」、及「獨立」，因此其意涵就任由各個選擇的支持者自行定義。獨立的選擇非常明確，建州的意義也不難瞭解。比較困難的是自由邦聯的意涵，因為它已不再是維持現狀而已，它將會促使波多黎各與美國訂定一個新的關係，讓波多黎各仍然與美國結合，但是又

註⑨ Mark L. Schneider, "Puerto Rican Politics and National Political Parties," in Pamela S. Falk, ed., *The Political Status of Puerto Rico* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1986), pp. 95~96.

註⑩ José A. Cabranes, "Puerto Rico: Out of the Colonial Closet," *Foreign Policy*, No. 33 (Winter 1978~1979), pp. 84~85.



能享有主權，可以超越聯邦憲法中美國國會對屬地的管轄權。一般選民對於這些複雜的法律問題，並沒有多大的興趣，他們所關心的是波多黎各能否保持其西班牙語言及文化、能否單獨擁有自己的奧林匹克隊伍、能否參加世界小姐的選美等世俗性的議題。當然，更重要的是他們擔心若是成爲美國一州，將要申報繳交聯邦稅。維持現狀的主張就利用選民的這些恐懼及擔憂，提出訴求，而終能獲勝。^①

六、一九九八年的公民投票

雖然建州主義者在一九九三年的公民投票中，還是未能超越波多黎各人民對自由邦聯主張的支持，但是羅塞樓總督在一九九六年的大選中順利獲得連任，並且成爲首次得票過半數的建州主義候選人，這多少對贊成波多黎各成爲美國第五十一州的選民，有極大的鼓舞。

主管波多黎各問題的美國衆議院內政委員會主席楊格（Don Young），於一九九七年二月二十七日提出衆議院第八五六號法案，就是「美國——波多黎各政治定位案」（United States-Puerto Rico Political Status Act），其主要重點如下：

（一）有關語言部分

1. 若是公民投票的結果顯示大多數的波多黎各人民選擇建州，聯邦政府以英語爲官方語言的法律也適用於波多黎各；

2. 推廣英語教學，將其視爲機會的語言，讓公立學校學生在十歲時就有此語言能力，是符合波多黎各的最佳利益。

（二）公民投票

規定有關波多黎各政治定位的投票，須在一九九八年十二月三十一日以前完成，人民的選擇有三：

1. 保持目前的自由邦聯地位；
2. 透過獨立主權的完全自治，達到獨立建國或是自由邦聯；
3. 透過美國主權的完全自治，達到建州。

假如公民投票的結果並未達成建州或獨立，則類似的公民投票應每十年舉行一次。

（三）過渡時期的計畫

1. 要求總統研究並向國會提出一個十年內就可完成波多黎各完全自治的過渡時期計畫，並且提出一個在獲得波多黎各同意情況下，可以實現自治的方案，讓國會行使同意權。

2. 假如公民投票結果是贊成建州，則過渡時期計畫應包括：

- (1) 讓波多黎各人民有更多誘因來增加提高英語能力的機會，如公立學校有英語

註① Juan M. García Passalacqua, "The 1993 Plebiscite in Puerto Rico: A First Step to Decolonization?" *Current History*, Vol. 93, No. 581 (March 1994), pp. 103~107.



教學、設立獎學金、並提供經費資助推廣英語技巧的組織；

(2)推動在波多黎各的美國公民使用英語；

(3)確立波多黎各正式併入美國的生效時間。

3.若是公民投票贊成維持自由邦聯，此案授權波多黎各政府召集一個特別大會，草擬計畫交付美國總統及國會，以修正聯邦政府在與波多黎各人民相關的經濟及社會事務之政策。^⑩

此提議案在一九九八年成爲衆議院第八五六號案，獲得了包括共和黨籍議長金瑞契（Newt Gingrich）及民主黨少數黨領袖蓋普哈特（Richard Gephardt）在內的九十位國會議員的連署，在資源委員會以四十四對一票獲得通過，並於三月四日以兩百零八對兩百零七票獲得衆議院的通過，目前仍在等參議院方面的回應。

若是參議院能一反六年前的延宕行徑，儘速通過此案，這將是波多黎各成爲自由邦聯以來，首次經由美國授權而進行的公民投票，其重要性當然會超過以往兩次的公民投票。若是能在一九九八年年底以前完成，讓波多黎各人民經過美國百年（1899~1998）的統治後，對其定位有一個新的表示，將會有其歷史意義。但是，參議院在外交問題方面一向保守，二十年前美國歸還巴拿馬運河的經歷，讓我們對此公投機會不抱樂觀態度。

或許由於參議院對此問題並不積極，因此羅賽樓總督在今年七月間宣布決定不管是否有來自美國國會的支持，波多黎各都會在年底以前進行公民投票，只不過這項投票將不具法律約束力。有別於前兩次的公民投票，此次的選票不僅是「建州」（becomes a US state）、「維持現狀的自由邦聯」（continues as a commonwealth）及「獨立」（independence）等三個選擇，還增加了「帛琉模式的自由邦聯」（free association）與「以上皆非」（none of the above）。執政的新進步黨當然是以「建州」爲其訴求，波多黎各獨立黨則是選擇「獨立」，最大的反對黨民衆民主黨則是認爲此次公民投票的措詞不當，因此呼籲其選民支持「以上皆非」，以示杯葛之意。

此項公民投票是在十二月十三日舉行，選前的民意調查顯示支持建州的比例略高過「以上皆非」（49%對45%），^⑪建州支持者信心滿滿，認爲這次的公民投票將可使波多黎各有機會成爲美國的第五十一州。但是投票結果卻是大出意外，建州的選擇竟然輸給了「以上皆非」，同時還有不小的差距。前者是獲得了百分之四十六點五支持，後者則是得到過半數的百分五十點二。「維持現狀的自由邦聯」僅有百分之零點一的支持，「帛琉模式的自由邦聯」也只得到了百分零點三的認同。比較意外的是，獨立主張的支持度竟然下滑到百分之二點五。（參考表一）。雖然羅賽樓在投票結果揭曉後表示，建州在四個選擇中獲得了壓倒性的勝利，^⑫但是這次公民投票的結果，還是被視爲是建州運動的受挫。

註⑩ <http://www.house.gov/resources/press/1997/052197b.htm>.

註⑪ David Abel, "How Close to a 51st Star on the Flag?" *Christian Science Monitor*, December 11, 1998, p. 3.

註⑫ <http://www.cnn.com/world/americas/9812/14/puerto.rico.01/>



表一 波多黎各的三次公民投票結果

舉行時間	自由邦聯主張		建州主張		獨立主張	
	支持政黨	得票率	支持政黨	得票率	支持政黨	得票率
1967. 7. 23	民衆民主黨	60.5 %	建州黨開放	38.9 %	獨立黨杯葛	0.6 %
1993. 11. 14	民衆民主黨	48.4 %	新進步黨	46.2 %	獨立黨	4.4 %
	「以上皆非」		建州主張		獨立主張	
1998. 12. 13*	民衆民主黨	50.2 %	新進步黨	46.2 %	獨立黨	2.5 %

* 本次公民投票的另外二個選項：「維持現況的自由邦聯」0.1%，「帛琉模式的自由邦聯」0.3%。

資料來源：作者自行整理

肆、支持自由邦聯的主張

一、民衆民主黨

維持自治的設計，是波多黎各民衆民主黨長期以來的主張。民衆民主黨成立於一九三八年，創黨者繆諾茲·馬林的父親繆諾茲·瑞維拉（Luis Muñoz Rivera）在西班牙殖民時期的末期就強力鼓吹自治主張，並在一八九八年和西班牙殖民政府達成協議，成立自治政府。在一八九八年的選舉中，繆諾茲·瑞維拉當選總理，但是不到三個月就發生美西戰爭，他又重新開始爭取自治。一九一七年所通過給予波多黎各相當程度自治的瓊斯法，可以算是他多年努力的成就，不過是在其死後方才實現。雖然繆諾茲·瑞維拉一向主張自治，但他在一八九八年成立的聯邦黨（Federal Party，西班牙文 Partido Federal）卻是支持建州。聯邦黨於一九〇四年改名為聯合黨（Union Party，西班牙文 Partido Unión），接納建州、自主、及獨立三種主張，認為這些都是屬於自治的形式，不過基本上他是支持自主。

繆諾茲·馬林

在他父親死後，繆諾茲·馬林曾出遊美國一長段時間，直到一九三二年才回到波多黎各，並加入自由黨（Liberal Party，西班牙文為 Partido Liberal），參加選舉，當選為參議員。自由黨雖然宣稱是忠於繆諾茲·瑞維拉的理想，但是卻以獨立建國為其主張，而繆諾茲·馬林的基本理念與其父親並不相同，他是傾向獨立，因此加入自由黨可以說是符合他的政治主張。

由於繆諾茲與羅斯福「新政」的政府組織相當接近，引發他和自由黨領袖的衝突，導致他在一九三七年被逐出自由黨。他趁此時間勤走基層，瞭解民生疾苦，並於一九三八年成立以社會及經濟問題為主軸的民衆民主黨。他認為佔人口百分之七十以上的波多黎各一般中低階層農民，對獨立建國並沒有強烈的意願，他們並不願意切斷與美國的關係，因此他呼籲政治領袖應該將有關定位的問題暫時擱置，專心致力於農業改革、建立全島的電力系統及其他基礎建設、保障勞工權益等。這個主張立刻得到廣大



群眾的支持，也吸引了不少其他政黨黨員轉而加入民衆民主黨，以「政治定位並非議題」（Political Status Is Not at Issue）為競選主軸，在一九四〇年大選獲勝，成為波多黎各第一大黨。^⑤

繆諾茲的自主理念，在一九五〇年美國通過公共法第六百號，允許波多黎各制訂憲法，及一九五一及一九五二年的公民投票贊成新憲及自由邦聯的設計機制後，獲得實現。他認為公共法第六百號明確承認政府是在人民同意下而設立的原則，同時由於波多黎各的定位不能由美國單獨決定，因此波多黎各不再是美國的殖民地，因為它已成為一個自由邦聯（free associated state）。^⑥繆諾茲一廂情願地將這個新的機制視為是完全的自主，但是他的看法不僅受到支持獨立建國及建州者的批評，甚至民衆民主黨內也有不同的聲音，認為此機制既沒有承認波多黎各的主權，也沒有讓它與其他國家建立經貿關係。不過，由於此時期的波多黎各經濟發展快速，因此其他的主張並沒有獲得太多的迴響。波多黎各的經濟在七〇年代開始遲滯不前，使得民衆民主黨對自主有了比較多的要求。

赫南德茲·科倫

赫南德茲曾三度擔任波多黎各總督，屬於支持自治的民衆民主黨，也是強力反對建州的主要政治人物。他主張波多黎各應該享有更多的自主權利，因此在首度擔任總督時，就與美國總統尼克森協商，設立了一個由十四人組成的「發展波多黎各為自由邦聯專門委員會」（Ad Hoc Committee for the Development of the Free Associated State of Puerto Rico）。他本身特別在這個委員會的聽證會上作證，表明自己既不支持建州，亦反對獨立，而是要維持與美國一個永久的關係。他要求在內政方面有更多的自主權，並希望美國聯邦法在適用於波多黎各之前，能先與波島取得協議，並要求讓波島官員在執行聯邦法規時，能夠考量當地的特殊環境。除了內政之外，他也主張波多黎各能在外交方面有更多的空間。

此專門委員會後來作成決議，就是一九七五年國會所提出的 H.R. 11200 法案，也就是俗稱的「波多黎各與美國永久聯盟契約」（Compact of Permanent Union Between Puerto Rico and the United States）。雖然表面上看起來，美國對波多黎各所提出的要求作了許多的讓步，但事實上由於這些決定最後仍須獲得美國的同意，因此並不算是有更多的自治。即使這樣一個有限度的努力，也還是胎死腹中，因為衆議院並沒有讓此提案進入表決程序。

赫南德茲基本上是反對採用公民投票決定波多黎各的定位問題，但是若是要有公民投票，波多黎各人民不應就建州或獨立作決定，維持自由邦聯地位及與美國永久的聯盟關係必須是另一項選擇。雖然在一九七六及一九八〇年的大選中落敗，輸給了支持建州的羅麥洛，但是赫南德茲仍然不更改其擁護自治地位的主張，並且以此為競選

註⑤ Henry Wells, "Puerto Rico: The Question of Statehood, Commonwealth, or Nation," in Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline, eds., *Latin American Politics and Development* (Boulder and London: Westview Press, 1985), p. 617.

註⑥ Henry Wells, "Puerto Rico: The Question of Statehood, Commonwealth, or Nation," p. 620.



主軸，在一九八四年贏回總督寶座。他在第二任的就職演說中，很明確地表示他維持現狀的決心：「我們不會推動任何以變動或更改我們和美國之間維持自由邦聯關係的公民投票、公民複決、或任何其他政治過程」([W]e will not promote any plebiscite, referendum, or political process whatsoever aimed at changing or altering our relationship as a Commonwealth of the United States)。^{①⑦}

他反對波多黎各進行包括合併及獨立選擇的公民投票之最主要理由，就是此行動很可能會使波多黎各成爲第二個魁北克，引發各樣不必要的衝突，並且造成波島社會嚴重的分歧。若是必須進行投票，也應先決定是否要強化自由邦聯地位；假如波多黎各人民對此表示肯定，則應立刻進行協商，以達到強化的目標；假如多數的選擇是否定的，則可進行決定合併或獨立的下一階段之公民投票。^{①⑧}

柯柏格 (Severo Colberg)

雖然參議員柯柏格從未成爲民衆民主黨的總督候選人，但是他曾任衆議會議長，並且故意在赫南德茲的第二任時(1984~1988)，辭去議長及民衆民主黨的職務，以期能享有獨立發言權，其影響力也由此可見。

基本上他認爲波多黎各與美國的關係是殖民地的關係，因此要求美國降低其在波島的影響力。他所追求的是最大的自治，就是類似美國與密克羅尼西亞 (Micronesia) 及馬歇爾群島 (Marshall Islands) 的邦聯共和 (Associated Republic) 關係。但是若完全的自主無法達成，他並不排除支持獨立建國。他與長期擔任波多黎各獨立黨領袖的白里歐斯 (Rubén Barrios-Martínez) 同樣是認爲波多黎各的轉變爲國協共和，可視爲是獨立建國的過渡形式。

柯柏格與古巴保持密切關係，他相當反對美國繼續利用波多黎各遂行其國防軍事目的。他與其他一些比較激進的民衆民主黨領袖曾在一九九七年三月十五日簽署一份文件，指出波多黎各的主權在於其全體人民，美國政府只能享有那些波多黎各人民所授予的權利。^{①⑨}他和另外一個支持自主的組織 PROELA 有相當密切的關係。

繆諾茲·曼朵莎 (Victoria Muñoz Mendoza)

繆諾茲·曼朵莎是民衆民主黨元老及總督繆諾茲·馬林的孫女。她算是黨內比較特立獨行的非主流勢力，但是在一九八六年候補成爲參議員後，就逐漸成爲重量級人物，並在一九九二年的大選中代表民衆民主黨角逐總督，但敗給新進步黨的羅塞樓。她之所以支持自治，倒並不完全是因爲政治世家的背景，她對波多黎各拉丁文化的熱愛及對波島經濟前途的關心，或許更能說明她的主張：「獨立意味著極端的經濟痛苦，而建州則不單會帶來經濟痛苦，更會導致文化的自殺」(Independence would mean extreme hardship, while statehood would translate not only into economic hardship,

註①⑦ *The San Juan Star*, January 11, 1985, p. 5.

註①⑧ Rafael Hernández Colón, "Doing Right by Puerto Rico: Congress Must Act," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 4 (July/August 1998), pp. 112~114.

註①⑨ Blanca Facundo-Santiago, "Dissidence within the Autonomists, 1930's to 1990's," report filed to the Institute for Puerto Rico Policy, May 29, 1997, p. 2.



but cultural suicide)。^②

在比較具體的議題方面，繆諾茲反對美國有軍事目的的使用波多黎各領土，更將美國核子武器經過波多黎各水域視為經過本島一般，認為是違反了拉丁美洲非核化的協定。她主張使用西班牙語做為官方語言，並認為要美國接受合併一個說西班牙語的地區成為一州，是極為不公平的。由於她主張自治，希望與美國保持密切關係，因此贊成讓波多黎各人民有權參與美國的總統大選，同時也願意接受美國的聯邦法院繼續在波島運作。基本而言，繆諾茲與大部分主張自治者的立場都相當接近，希望能繼續享有與美國結合的好處，但不願盡太多的義務。

二、親自由邦聯派（PROELA）

PROELA（Pro-Estado Libre Asociado）是一個支持自由邦聯機制的組織，成立於一九七六年，算是民衆民主黨的外圍團體，有不少該黨的重量級人物是其成員。他們和民衆民主黨最大的不同就是後者將波多黎各的定位視為美國內政問題，而 PROELA 則是參與聯合國對此議題的討論，並在國際場合對美國拒絕修正目前的自由邦聯機制表示不滿。由於民衆民主黨一直到一九九〇年代初期都是由六〇年代就開始參與政治的世代所掌控，因此較為激進的年輕黨員就以 PROELA 為其活動的基礎，它也成為分裂民衆民主黨的潛在威脅。

伍、支持建州者的主張

雖然建州主義是在二十世紀的下半期、波多黎各成為自由邦聯後，才成為該島定位的主要主張，但是其歷史卻甚為悠久，甚至早於波多黎各成為美國殖民地之前，因此我們必須由十九世紀開始探討此運動的興起。

波多黎各是在一八九八年成為美國的殖民地，但是早在十九世紀中葉，兩股代表在波多黎各出生的西班牙裔（creole）之政治力量——自由自治主義及分離主義——的內部開始有支持合併的聲音。自由自治主義（liberal autonomism）主張在西班牙容許自治的統治下，尋求建立一個自由政府，分離主義者則是希望能完全的獨立。這兩股勢力之合併主義的傾向，可以說是對西班牙殖民統治下的經濟及政治結構、以及社會衝突所呈現的反應。

究竟建州的意涵是什麼？根據麻州大學梅藍德茲（Edgardo Meléndez）的解釋，美國與波多黎各對建州各有不同的看法。^③在美國方面，至少在一九七〇年以前，建州的概念並不是真正存在的。美國在取得波多黎各時，並沒有根據波多黎各領導精英的意願，將該島納入成為美國的一州。波多黎各人民雖然在一九一七年取得美國公民

註^① *The San Juan Star*, October 19, 1986, p. 2.

註^② Edgardo Meléndez, "Colonialism, Citizenship, and Contemporary Statehood," in Edwin Meléndez and Edgardo Meléndez, eds., *Colonia Dilemma: Critical Perspectives on Contemporary Puerto Rico*, pp. 41~52 (Boston, Massachusetts: South End Press), 1993.



資格，但是美國國會並沒有給予建州主義者任何承諾。在一九五二年波多黎各成為自由邦聯以前，美國並未將建州視為波多黎各前途的一項選擇。但在一九六六年之後，「美國一波多黎各委員會」的一份報告首次將建州及獨立，當作自由邦聯外的其他兩個選擇。此報告認為只要波島人民能滿足建州的條件，國會就應考慮此地位的改變。一九七〇年代中期，建州的概念逐漸成為美國政府所嚴肅考慮的一個選擇。在福特總統於一九七六年宣布支持波多黎各建州後，許多的研究報告都認真地分析建州之利弊。根據梅蘭德茲的說法，這些報告所達成的共識有三。第一、無論從政治或經濟的角度來看，自由邦聯對波多黎各或美國都不是一個有利的選擇；第二、任何其他的選擇都應滿足美國在波多黎各的經濟、政治及戰略利益；第三、任何其他的選擇，對美國在政治及經濟上所必須付出的代價，應是最低的。基於這些共識，建州被視為是替代自由邦聯的最佳選擇，而自福特以來的美國各任總統也都支持波多黎各建州。在梅藍德茲的眼中，美國是將建州視為選擇之一（statehood as alternative），但波多黎各人對建州的看法並不是如此。

波多黎各建州主義者對建州的看法有兩個基本的層面，一是將建州視為主權（statehood as sovereignty），另外是將建州視為平等（statehood as equality）。主權論試圖將波多黎各的定位納入美國聯邦體制中，平等論則是將波多黎各與美國的關係界定在州的層次。前者可以確保波多黎各人民有權管理地方事務，包括保護波多黎各人的文化及族群認同；後者則是藉著社會與經濟的平等，提供了波多黎各人民經濟層面的保障。^②

一、新進步黨

一九六七年的公民投票結果顯示建州至少獲得三分之一的支持，為此項選擇背書的新進步黨也在一九六八年贏得大選的勝利，並在之後的三十年與支持自由邦聯的民衆民主黨輪替執政，為建州理念奠定了相當穩固的支持基礎（參見表二）。由於合併主義和新進步黨的密不可分，因此大部分主張建州者是新進步黨的領袖，包括曾任聖璜市市長及波多黎各總督的幾位政治人物。我們可以由他們的觀點中，對建州的概念有進一步的認識。

柯拉達

柯拉達（Baltasar Corrada del Río）在一九七六至一九八四年間擔任波多黎各駐美國國會的代表，一九八五年起擔任聖璜市市長。次年他成為新進步黨的主席，一九八八年代表該黨向執政的民衆民主黨領導人赫南德茲挑戰總督寶座，但是不幸落敗。

他在擔任聖璜市市長期間，曾代表新進步黨在國會作證，說明「自由邦聯機制原先就是一個建州過渡時期的設計，它不是一個長期性的安排，除非波多黎各人民願意持續在政治上低人一等」（Commonwealth status, which has served as a transitional stage for statehood, can hardly be seen as a permanent status in itself unless the

註② *Ibid.*, p. 47.



表二 一九四七年以來的波多黎各民選總督

任 期	總 督	政 黨	政 治 傾 向
1947~1953	繆諾茲·馬林	民衆民主黨	自由邦聯
1953~1957	繆諾茲·馬林	民衆民主黨	自由邦聯
1957~1961	繆諾茲·馬林	民衆民主黨	自由邦聯
1961~1965	繆諾茲·馬林	民衆民主黨	自由邦聯
1965~1969	桑傑斯	民衆民主黨	自由邦聯
1969~1973	佛瑞	新進步黨	建州
1973~1977	赫南德茲	民衆民主黨	自由邦聯
1977~1981	羅麥洛	新進步黨	建州
1981~1985	羅麥洛	新進步黨	建州
1985~1989	赫南德茲	民衆民主黨	自由邦聯
1989~1993	赫南德茲	民衆民主黨	自由邦聯
1993~1997	羅塞樓	新進步黨	建州
1997~	羅塞樓	新進步黨	建州

資料來源：作者自行蒐集整理

nation is willing to perpetuate political inferiority)。²³基於此，他要求建州，並提出四點具體建議：

- (一)讓所有居住在屬地的美國居民參與總統投票選舉；
- (二)讓波多黎各在美國國會有公平的代表性；
- (三)美國聯邦稅的徵收必須有漸進的過渡時期；
- (四)平等享受各項聯邦計畫。²⁴

基本上，他是強調建州所帶給波多黎各人民的公平正義，並認為波多黎各的定位若不獲得永久的解決時，該島人民與美國國會就無法開始有效解決自由邦聯嚴重的社會經濟問題。²⁵他同時指控自治主張有獨立的傾向，不應持續。²⁶

羅麥洛

主張建州的羅麥洛在一九六九至一九七七年為擔任聖璜市市長，一九七七年至一九八五年擔任波島總督，之後擔任參議員。他認為自由邦聯不單是一個錯誤落伍的思想，更是一個迷思。在他的觀察中，波多黎各雖然享有自由邦聯的地位，但是美國國會卻可以片面決定這個地位的終止，因此基本上有其矛盾之處。羅麥洛認為自由邦聯

註²³ Statement by Baltasar Corrada del Río, Mayor of San Juan, Puerto Rico before the House Committee on Interior and Insular Affairs, April 4, 1986.

註²⁴ *Ibid.*

註²⁵ Statement by Baltasar Corrada del Río, Mayor of San Juan, Puerto Rico before the House Committee on Interior and Insular Affairs, May 20, 1986.

註²⁶ Statement by Baltasar Corrada del Río, Mayor of San Juan, Puerto Rico before the House Committee on Interior and Insular Affairs, July 17, 1986.



的名稱，是美國與波多黎各人民民主黨為發展共同商業利益所衍生的產物。

羅麥洛並不否認自由邦聯的時代意義，但是堅信波島與美國的關係已完成其歷史任務，波多黎各的經濟發展已具雛型，其人民應該與美國的公民享有同等的政治權利。他指出在一九五二年時反對波多黎各成為美國一州的不利因素，皆已逐漸排除。同樣是和美國本土不相連接的夏威夷及阿拉斯加已相繼建州，波多黎各在地理的距離上較此兩地離美國本土還要更近；波多黎各的西裔文化有異於美國的主流文化，也曾是防止其建州的藉口，但是美國社會本身也歷經民權運動並走向多元化，因此即使還存在文化間的距離及人種間的歧視，卻仍是最具包容力的國家；此外，自福特以來的歷屆總統中，若不是明顯支持波多黎各成為美國的一州，就是表示會尊重波島人民的意願。除了以上這些有利的因素外，羅麥洛指出波多黎各的建州，將可有效地阻止古巴頭子卡斯楚在聯合國大會及其他國際場合上，就波島的殖民地地位發飆並攻擊美國的帝國主義。

美國最高法院在有關波多黎各地位的判決中，是將其視為美國領地的一部分，^②波島人民無法享有同等的公民權利，因此所謂的自由邦聯不過是一個經過包裝後的殖民政策。羅麥洛曾指出「自由邦聯的地位並不是人民之間所立的契約，而是〔美國〕國會所作的讓步，但它也可在任何時間將其拿走」（commonwealth status is predicated not on a compact between peoples, but rather on concessions that Congress has granted and the Congress can take away at any time）。^③基於此，他認為既然超過百分之九十的波多黎各居民對擁有美國公民權表示滿足，那就應該讓波多黎各成為美國的一州，好讓該島的人民能夠享受與美國各州公民同樣的權利。^④

由於在自由邦聯的機制下，在波多黎各境內的美國公司可以根據美國稅法第九三六項的規定，免付聯邦稅，因此反對合併主義的自由邦聯派就不贊成將波多黎各變成美國的一州，深恐這些公司會在喪失賦稅優惠的情況下撤出該島，造成工作機會的大量流失，進而影響到波多黎各的整體經濟。羅麥洛對此擔憂所提出的說明，則是在獲得政治地位的平等後，波島的有錢人固然應繳納該攤付的聯邦稅款，但是窮人則和其他五十州的窮人一般，無須分攤此重擔。對此問題，他甚至出版過一本小冊，名為照顧貧困者的合併主義（*Statehood for the Poor*, 西班牙文原文為 *La estadidad es para los pobres*），主張若波多黎各成為美國的一州，直接獲利的就是幼童、老人、失業者、窮人等弱勢族群。^⑤

他反對自由邦聯的主張，甚至讓他願意在無法建州時，選擇獨立。^⑥但是他也極

註② *Harris v. Rosario*, 446 U.S. 651 (1980).

註③ Carlos Romero Barceló, "Statehood for Puerto Rico," in Pamela S. Falk, ed., *The Political Status of Puerto Rico* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1986), p. 33.

註④ *Ibid.*, pp. 31~34.

註⑤ *The San Juan Star*, August 13, 1974, p. 17.

註⑥ Carlos Romero-Barceló, "Puerto Rico, U.S.A.: The Case for Statehood," *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 1 (Fall 1980), pp. 66~67.



力辯解，認為建州是最佳的選擇，只是當此理想無法實現時，獨立而非自由邦聯，就成了唯一的選擇。在反駁許多對合併主義的批評後，他在外交事務季刊（*Foreign Affairs*）的論文中，作了以下的結論：

「我們合併主義者承諾要推動建立的社會，乃是一個忠實於自己的語言及文化傳統的社會，同時也能夠讓我們對建立一個更好的美國，有著全然及深具意義的貢獻，以換取在美國政治過程中，全然及深具意義的參與」（We statehooders are therefore committed to forging a society in which, while remaining faithful to our linguistic and cultural traditions, we can make a full and meaningful contribution to building a better America, in exchange for full and meaningful participation in the process by which America is governed）。^②

佛瑞

創立新進步黨的波多黎各政治元老佛瑞（Luis A. Ferré），曾在一九六九至一九七三年間擔任總督，是波多黎各自一九五二年成為自由邦聯後，第一位非民衆民主黨的總督。由於他對建州的堅持，因此又被稱為「波多黎各建州先生」（Mr. Statehood of Puerto Rico）。他在甫任總督之初，就極力鼓吹建立波多黎各成為美國與拉丁美洲及加勒比海的橋樑。之後，在確定一些修正使波多黎各不受傷害後，他又支持雷根政府的「加勒比海盆地計畫」（Caribbean Basin Initiative）。佛瑞對建州將會失去國稅法第九三六項優惠部分的因應之道，是以類似存在於田納西、肯塔基、及西維吉尼亞等州的「阿帕拉契被剝削區投資計畫」（Appalachian Deprived Area Investment Initiative）的措施替代之。若是波多黎各成為美國的一州，它也可以成為被剝削區（Deprived Zone），獲得與國稅法第九三六項優惠相當的經濟利益。^③

一九八六年七月十六日，佛瑞在衆議院的內政委員會（Interior and Insular Affairs Committee）所舉辦有關「屬地在國際關係中所扮演角色」（Role of the Territories in International Relations）的公聽會中作證，指出自由邦聯機制無法帶領人民進入「應許之地」（promised land），因此應將此機會讓給合併主義者。佛瑞認為「自由邦聯的自由發展已告一段落……你無法再將其修補。它必須以一個經過證實是成功的方式來取代，就是建州……現在就是採取一個新作法的時刻，這次是在國會的指導下，進行一個探求真相的公民投票」（The Commonwealth has run its course. You can not patch it up. It needs replacement with a proven successful formula: statehood. It is time to have a new instrument, a fact finding plebiscite, this time under the direction of Congress.）。^④佛瑞並不希望這個公民投票僅是對是否要建州作決定，他認為「獨立是擺在選民前、合乎邏輯的另一個選擇。自由邦聯則是不實際的，它沒有未來」（independence is a logical alternative to put before the voters. Commonwealth,

註^② *Ibid.*, p. 78.

註^③ *The San Juan Star*, April 15, 1985, p. 3.

註^④ Statement by Luis A. Ferré before the Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. House of Representatives, July 17, 1986.



though, is not realistic. It has no future)。^⑤

羅塞樓

一九九三年出任波多黎各總督的羅塞樓在一上任就開始推動建州的公民投票。他在宣誓就職時，指出一九五二年建立的自由邦聯機制已度完其自然發展的時間，波多黎各應成爲美國國旗上第五十一顆星。他說：「從今以後，我們要尋找一顆星……我們應得的一顆星，是用血和公義換來，一顆屬於我們的星」(From now on, we'll go in search for a star, a star we deserve, a star that is rightfully ours, earned with blood and justice)。^⑥

在新進步黨的領導人中，除了幾位前任總督之外，尙有其他支持建州者作過類似的主張。曾任波多黎各衆議會少數黨領袖的格拉納多士(Jose Granados Navedo)在一九八六年美國衆議院內政委員會的公聽會中，指控「維持現狀缺乏道德地位」(status quo lacks moral standing)。^⑦參議員席爾華(Ronaldo Silva)也在同一公聽會中作證，他認爲「波多黎各的問題是殖民主義，非殖民化駐足在波島政治的永久舞臺上……國會必須下令舉行並監督公民投票，向波多黎各人民諮詢其是否要建州……」(the problem of Puerto Rico is colonialism, and decolonization stands at the eternal limelight of island politics. Congress must order and supervise a plebiscite to consult the U.S. citizens of Puerto Rico whether they want statehood or not)；他並且向美國國會提出質疑，「你們是否有意讓我們永遠留在這個曖昧地帶，或是要帶領我們出來，讓我們加入你們，成爲聯邦的第五十一州？」(Is it your intention to keep us forever in this Twilight Zone or will you bring out and let us join you as the 51st state of the union?)。^⑧

二、「公民行動」(Puerto Ricans in Civic Action)

由於合併主義與新進步黨密不可分，因此建州的主張成爲政黨政治的一部分。部分想要讓波多黎各成爲美國第五十一州的人士，爲脫離政黨政治的陰影，遂於一九八四年組成一個草根性的組織——「公民行動」，讓各個黨派中支持建州者能有一個超黨派的政治歸屬。

創立此「公民行動」的拉蜜蕾茲博士(Dr. Miriam Ramírez de Ferrer)，曾發起建州的簽名運動，結果獲得了二十五萬合併主義者的簽名支持。除了鞏固支持建州者的陣營外，「公民行動」也致力於和反對建州者進行辯論。她認爲「波島雖然是美國主權下的一個屬地，但是波多黎各人並未享有美國公民的全部好處及責任」(While the island is a territory under the sovereignty of the US, Puerto Ricans do not enjoy

註⑤ *The San Juan Star*, September 14, 1984, p. 2.

註⑥ *The Japan Times*, January 4, 1993, p. 5.

註⑦ Testimony of the Honorable José Granados Navedo before the Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. House of Representatives, April 10, 1986.

註⑧ Testimony of the Honorable Rolando Silva before the Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. House of Representatives, April 10, 1986.



the full benefits and responsibilities of US citizens)。③拉蜜蕾茲博士也曾在美國眾議院內政委員會的公聽會作證，提出建州能夠帶給波多黎各的幾個好處，它們包括：(一) 讓美國在加勒比海及拉丁美洲等地獲得較高的尊敬；(二) 美國與波多黎各的關係，會由自由邦聯機制的不確定感，變成穩定而能預測；(三) 波多黎各若成為美國的一州，將會提供美國在加勒比海地區穩定及可靠的國防安全；(四) 由於政治穩定，波多黎各將會獲得更多的外來投資；(五) 波多黎各知識份子可以將精力由政治地位問題，轉向更能有成就的地方；(六) 波多黎各會像夏威夷一樣，成為美國旅遊的勝地。④

拉蜜蕾茲和許多建州一樣，認為美國憲法第四條第三款有關國會有權處理屬地的規定，證明自治者的主張不過是一廂情願的想法，誤將地方自治與國家主權混為一談。她並不贊成公民投票有三種選擇，認為這是模糊了焦點。這位「公民行動」的主席要求另一種形式的公民投票，就是先就「持續領土地位」(continued territorial status)及「完全自治」(full self-government)兩者間作一選擇，若是多數選民選擇後者，波多黎各人民可以再決定是要獨立，亦或是併入美國成為第五十一州。

陸、獨立建國的主張

波多黎各的獨立建國主張，在其成為美國殖民地前就已存在，但是正如目前的情形一樣並沒有太高的支持度。比較著名的獨立運動，是一八六八年的武裝暴動「拉雷斯的怒吼」(Grito de Lares)，雖然這項行動並未能推翻西班牙的殖民統治，但卻提供了主張獨立建國者一項歷史的精神支柱。⑤在美西戰爭後，波多黎各未能獨立建國，倒成為美國的殖民地，獨立運動不過是一個文化上的理想。

獨立建國的理想曾是不同社會背景及民衆民主黨的主張，但是當民衆民主黨內的自治主張成為黨內的主流意見後，獨立建國的理想就成為比較激進的馬克斯社會主義分子所獨有的政治主張，因此當波多黎各獨立黨於一九四六年成立後，傾向獨立的政治勢力才逐漸進入政黨政治的時代。

一、波多黎各獨立黨

波多黎各獨立黨成立於二次大戰後的一九四六年，它主張透過選票而不是暴力，來達成建國理想。該黨近年的領導人之一白里歐斯對獨立的詮釋乃是「對個人國家認同的基本忠誠」(primary loyalty to one's own national identity)。⑥曾於一九七六、一九八〇、一九八八年三度代表獨立黨參與總督選舉的白里歐斯，認識到支持獨立建

註③ Miriam Ramirez de Ferrer, "Puerto Rican Statehood: Make It So," *Christian Science Monitor*, February 2, 1993, p. 5.

註④ Testimony of Miriam Ramirez de Ferrer before Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. House of Representative, May 22, 1986.

註⑤ Rubén Berrios-Martínez, "Independence for Puerto Rico: The Only Solution," *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 3 (April 1977), p. 562.

註⑥ Rubén Berrios-Martínez, "Puerto Rico-Lithuania in Reverse?" *Washington Post*, May 23, 1990, p. A23.



國者只有百分之五至百分之七左右的事實（參見表三），且短期內不可能是波多黎各前途之所在，因此他的策略是固守票源，確保支持者的選票不致流失，使強化的自由邦聯主張及合併主義皆無法取得過半數的成功。一九九三年公民投票前幾個月，白里歐斯將此策略作如下的解釋：「我們會盡力使建州或自由邦聯皆無法獲得超過半數的選票，我們的選票才是真正有作用的選票」（We will try our best so that neither statehood nor commonwealth get a majority of the vote. Our vote is the one that really counts）。^③

白里歐斯對獨立建國充滿憧憬，認為它是「民主發展、對公民及政治權利的完全保護、及以敬業為基礎而有尊嚴生活方式的同義字」（synonymous with the development of democracy, the full protection of civil and political rights, and a decent way of life based on a work ethic）。^④這位獨立黨的資深領袖認為獨立建國並不僅是目的，它也是一個手段，其目的乃是要「提供一個較永久、更公義、及比較能夠自我仰賴的經濟成長之方法和條件」（provide the means and conditions to develop a more permanent, more just and more self-reliant economic growth）。^⑤這個新的政治經濟模式的主要目標是提高生產及增加就業、對財富的公平分配、及有效控制經濟成長的過程。在經過一段協商及過渡時期，這些理想及目標將可逐步實現。

他並不否認波多黎各的獨立建國會讓美國遭受經濟損失，進而導致兩者間可能的衝突，但是他舉出亞非新興國家的例子，認為它們的經歷「顯示即使必須和殖民霸權進行協商，和平達成獨立建國仍有可能，而此理性過程仍然存在」（...demonstrate the possibility of achieving independence peacefully, even in coordination with the colonial power. Such a rational process is still available）。^⑥

他認為建州是一項不可能達成的選擇（impossible option），因為美國不會接受。白里歐斯用相當直率的口吻作了說明：「建州是個迷思，因為美國人的家中絕不會接受一個黑孩子」（Statehood is a myth because the United States is never going to accept a black boy in the house）。^⑦白里歐斯指出美國是一個種族歧視相當嚴重的國家，但是在良心上又對此感到不安，因此特別要將其殖民波多黎各的事實予以包裝。^⑧同時，波多黎各若成為美國的一州，將被分配到兩位參議員及六至七位眾議員，這股新力量所帶來的政治衝擊，將會是美國兩黨國會領袖必須要審慎考慮者。

註③ “Puerto Rico Plebiscite Scheduled: Governor Hopes Vote Will Lead to U.S. Statehood,” *The Japan Times*, July 6, 1993, p. 9.

註④ Rubén Berrios-Martínez, “Independence for Puerto Rico: The Only Solution,” *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 3 (April 1977), p. 578.

註⑤ Ibid.

註⑥ Ibid., pp. 579~580.

註⑦ William Branigin, “Debate Resumes on Puerto Rico Status,” *Washington Post*, November 5, 1989, p. 27.

註⑧ Rubén Berrios-Martínez, “Puerto Rico and Independence,” in ed., (Pamela S. Falk) *The Political Status of Puerto Rico*, (Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company), 1986, pp. 35~36.



表三 一九五二年以來波多黎各的總督大選

年份	民衆民主黨候選人	得票率	建州黨候選人	得票率	波多黎各獨立黨候選人	得票率
1952	<u>繆諾茲·馬林*</u> Luis Muñoz Marín	64.9 %	賈西亞 Miguel A. García Mendez	12.9 %	蘇松尼 Francisco M. Susoni Hijo	19.0 %
1956	<u>繆諾茲·馬林</u> Luis Muñoz Marín	62.5 %	佛瑞 Luis A. Ferré	25.1 %	蘇松尼 Francisco M. Susoni Hijo	12.4 %
1960	<u>繆諾茲·馬林</u> Luis Muñoz Marín	58.2 %	佛瑞 Luis A. Ferré	32.1 %	賈西亞 Julio García Díaz	3.1 %
1964	<u>桑傑斯</u> Roberto Sanchez Vilella	59.2 %	佛瑞 Luis A. Ferré	34.7 %	康塞西昂 Gilberto Concepción de Gracia	2.8 %
1968	<u>奈格隆</u> Luis Negrón López	40.7 %	佛瑞 Luis A. Ferré	43.1 %	康查雷茲 Antonio J. González	3.5 %
1972	<u>赫南德茲</u> Rafael Hernández Colón	50.7 %	佛瑞 Luis A. Ferré	43.4 %	科倫 Noel Colon Martínez	5.4 %
1976	<u>赫南德茲</u> Rafael Hernández Colón	45.3 %	<u>羅麥洛</u> Carlos Romero Barceló	48.8 %	白里歐斯 Rubén Berrios Martínez	6.4 %
1980	<u>赫南德茲</u> Rafael Hernández Colón	47.1 %	<u>羅麥洛</u> Carlos Romero Barceló	47.2 %	白里歐斯 Rubén Berrios Martínez	5.4 %
1984	<u>赫南德茲</u> Rafael Hernández Colón	47.8 %	<u>羅麥洛</u> Carlos Romero Barceló	44.6 %	馬丁 Fernando Martín García	3.6 %
1988	<u>赫南德茲</u> Rafael Hernández Colón	48.8 %	柯拉達 Baltasar Corrada del Río	45.8 %	白里歐斯 Rubén Berrios Martínez	5.4 %
1992	<u>繆諾茲·曼朶莎</u> Victoria Muñoz Mendoza	45.9 %	<u>羅塞樓</u> Pedro Rosselló	49.9 %	馬丁 Fernando Martín García	4.0 %
1996	<u>阿塞維多</u> Hector Luis Acevedo	44.5 %	<u>羅塞樓</u> Pedro Rosselló	51.1 %	諾瑞艾嘉 David Noriega Rodríguez	3.8 %

*劃底線者表示其當選總督。

資料來源：<http://info.pitt.edu/~alvarez/elections/pr/>，作者自行整理。



除了從美國的角度來看此問題，他認為「波多黎各的基本問題是仰賴，不單是在司法及政治層面的仰賴，也是經濟、文化、社會及心理的仰賴。雖然從司法層面來看，建州似乎是解決了殖民地的問題，但事實上對波多黎各而言，它不過是另一種形式的扈從與仰賴，是另一個偽裝的殖民主義」（Puerto Rico's basic problem is dependence — not only juridical and political but also economic, cultural, social, and psychological. Although statehood might juridically appear as a solution to the colonial problem, in reality, for Puerto Rico it is just another form of subordination and dependence, colonialism in another guise）。^④同時，建州很有可能使波多黎各的經濟狀況較以前更糟，很有可能成為美國的「乞丐州，註定是要靠聯邦政府的大量轉移付款，才能勉強維持」（beggar state, destined to subsist only through massive transfer payments from the federal government）。^⑤他認為建州最大的阻攔，應是波多黎各的拉丁文化及西班牙語言，許多波多黎各人民將會傾全力堅決反對被美國同化。^⑥

在白里歐斯的眼中，波多黎各定位的另一個選擇——自由邦聯，也應放棄，由於「自由邦聯是問題，因此它不能成為解答。它的持續僅會加重仰賴，因此會不斷地擴大建州的支持基礎」（Commonwealth is the problem. It cannot therefore be the solution. Its continuation will only serve to multiply dependence and therefore continue to broaden support for statehood）。^⑦他認為幾十年的自由邦聯機制造成了波多黎各的經濟危機，因此「維持現狀在經濟、政治、及道德層面均已破產」（The status quo is bankrupt — economically, politically and morally）。^⑧

白里歐斯當然是獨立黨最具代表性的人物，不過他並不是該黨唯一的重要領袖。事實上，獨立黨在過去二十年的領導中心是一個三頭馬車。除了白里歐斯之外，負責該黨國際關係的馬丁（Fernando Martin Garcia）及眾議員諾瑞艾嘉（David Noriega Rodriguez）也經常代表獨立黨宣揚獨立理念。前者曾於一九八四及一九九二年兩度擔任獨立黨的總督候選人，後者則代表該黨參與一九九六年的大選。不過，和白里歐斯相比，他們的領導魅力及政治手腕均略遜一籌。

註④ Rubén Berrios-Martínez, "Puerto Rico - Lithuania in Reverse?" *Washington Post*, May 23, 1990, p. A23.

註⑤ Rubén Berrios-Martínez, "Independence for Puerto Rico: The Only Solution," *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 3 (April 1977), p. 576.

註⑥ Rubén Berrios-Martínez, "Independence for Puerto Rico: The Only Solution," *ibid.*; 另外參見他的新論, "Puerto Rico's Decolonization," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 6 (November/December 1997), pp. 100~114.

註⑦ Rubén Berrios-Martínez, "Puerto Rico - Lithuania in Reverse?" *Washington Post*, May 23, 1990, p. A23. 有關類似看法，參見 Rubén Berrios-Martínez, "Puerto Rico and Independence," in Pamela S. Falk, ed., *The Political Status of Puerto Rico* (Lexington, Massachusetts: D. C. Heath and Company, 1986), p. 37.

註⑧ Rubén Berrios-Martínez, "Puerto Rico and Independence," p. 37.



二、波多黎各社會黨（Puerto Rican Socialist Party）

除了波多黎各獨立黨外，另一個支持獨立建國者是信奉馬克思主義的波多黎各社會黨（Puerto Rican Socialist Party, 西班牙文 Partido Socialista Puertorriqueño, 簡稱 PSP）。由於其在選舉中的支持率很低（不到百分之一），因此只能算是一個政治運動，而稱不上是政黨。但是它與國際勢力相結合，特別是在聯合國中與古巴聯手，譴責美國。它和獨立黨最不一樣的地方，就是它認為獨立根本不需要過渡時期。此外，社會黨也堅持波多黎各若選擇獨立，它無須與美國進行協商。該黨的資深領導人馬瑞·布拉斯（Juan Mari Bras）律師，曾用相當強烈的口吻表達上述的立場：「我們會宣布獨立，然後任命兩個特使團：一個到聯合國去要求國際承認，另一個則是到華盛頓就波多黎各與美國未來關係的條件進行協商。我們無須就是否獨立進行協商，因為我們不覺得那必須透過協商」（We would proclaim independence, then we would appoint two commissions. One would go to the United Nations to demand international recognition. The other would go to Washington to negotiate with the United States the terms for a future relationship between the Republic of Puerto Rico and the United States. We would not negotiate independence because we do not feel that is has to be negotiated）。^⑤

除了認為獨立無須過渡時期外，社會黨與獨立黨最大的差別，就是它並不反對採取武裝暴動，以達到獨立的目的。同時，獨立黨在爭取國家獨立後，並不會立刻揚棄既有的政治及經濟結構，而是採取漸進方式透過協商，逐步實現社會民主；社會黨則是忠於其意識形態，希望能透過革命，達成獨立建國，並立刻以社會主義制度取代現有的資本主義結構。馬瑞·布拉斯對恐怖組織揮舞彎刀者（Macheteros）深表同情，認為只有透過武裝革命，波多黎各獨立建國才有希望。

社會黨的另一位領導人，同樣也是律師出身的卡利沙（Carlos Gallisa），在獨立建國的理念上，比馬瑞·布拉斯的主張還要激進。除了支持彎刀揮舞者外，他還將這些恐怖分子比喻為美國的開國元勳華盛頓、及推動拉丁美洲獨立運動的聖馬丁（José de San Martín）和波利伐（Simón Bolívar）等，認為若是革命成功，這些現在被視為恐怖主義的暴徒，就會被歌頌為民族英雄。他在一九八六年美國眾議院內政委員會所舉辦的公聽會中，對此有所說明：「假如美國政府堅持維護其對波多黎各的殖民所有權，我們的獨立奮鬥將會繼續。我們將採取各樣的手段，以換取我們國家的自由。這是我們的權利，也是十三個殖民州的人民將其本身由英國殖民統治中解放出來所擁有的同樣權利」（If the United States insists in maintaining the colonial domain in Puerto Rico, our struggle for independence will continue. We will use all means to achieve the freedom of our country. It is our right. And the same right that the people of the thirteen colonies exercised to liberate themselves from the colonial rule of

註⑤ *The San Juan Star*, August 8, 1976, p. 5.



England)。⁵⁵

卡利沙對美國殖民行爲的最大批評，就是華盛頓基本上是利用波多黎各做爲美國在加勒比海的軍事基地，他更擔心的事就是美國在緊急狀況時，爲了國防需要，會將核子武器運到這個自由邦聯，讓波多黎各人民遭到危害。因此他懷疑美國若是將波多黎各合併爲第五十一州，其動機可能是基於軍事需要的考量，而非是真心爲了該島人民的福祉。在他的眼中，建州並不是解決非殖民化（de-colonization）的處方，而是殖民支配的總結。

三、波多黎各聯合國委員會 (Puerto Rican United Nations Committee)

爲了結合在聯合國中支持波多黎各獨立建國各團體的力量，遂有波多黎各聯合國委員會的成立。此委員會認定美國合併波多黎各成爲五十一州的目的，乃是要將國界擴張到東加勒比海地區，並且預備利用該島成爲一個核子武器中心，這當然是違反了「拉丁美洲非核化條約」（Treaty on the Denuclearization of Latin America）。它認爲美國對波多黎各的非殖民化之進展，乃是採取拖延戰術，同時將此屬地和加勒比的鄰國作刻意的區分，模糊它的主權問題。此委員會遊說的主要目標，就是聯合國在一九六一年所成立的非殖民化特別委員會（Special Committee on De-colonization）。波多黎各的定位問題一度是聯合國大會的熱門話題，這個委員會當然是功不可沒。

四、波多黎各律師公會（Puerto Rican Bar Association）

雖然波多黎各律師公會的成員涵蓋了政治光譜上的每一種意識形態，但是其領導階層則是受到支持或傾向獨立建國者所控制。他們曾經嘗試向政府施壓，希望成立一個選民議會（constituent assembly）來解決波多黎各的定位問題，但是卻未能成功。此公會亦會舉辦非殖民化的座談會，其目的不外乎是要阻止合併主義勢力的上揚。

柒、結 論

波多黎各定位的三種主張——自由邦聯、建州及獨立建國，在波島人民多年來的辯論後及兩次公民投票後，似乎仍難塵埃落定，就此告一段落。雖然波多黎各選擇維持目前的自由邦聯機制，但是合併主義者並未接受選民的決定，反而不斷企圖再提出公民投票，希望終能促成建州。由於波多黎各的定位問題尚未解決，因此我們可以就定位的三種主張，提出其發展的方向與遠景，做爲本文的結論。同時，公民投票的議題在我國一向相當敏感，由於不願多談這個議題，反倒造成國人的迷惑。我們藉著學

註⁵⁵ Statement by Carlos Gallisa, Secretary General of Puerto Rico Socialist Party, to the Committee on Interior and Insular Affairs, U.S. House of Representatives, April 10, 1986.



術的分析，提出波多黎各經驗對我國未來以公民投票決定國家定位的幾點啓示。

一、自由邦聯的遠景

在連續兩次總督大選中失利後，民衆民主黨目前最缺乏的就是一位能夠整合該黨不同意見，並領導該黨在選戰中獲勝的新領袖。若是無法在短期內重返總督寶座，民衆民主黨將無法阻止新進步黨利用行政資源及政治實力來實現其建州的理想。

長期以來，自由邦聯主張就一直受到合併建州及獨立建國兩派的批判，大部分支持此機制者往往也對目前的設計頗有微詞，而主張要強化自由邦聯（enhanced commonwealth），因此他們所要背書的並不真的是「維持現狀」（status quo），而是一個新的自治關係。在這一個新的定位之下，波多黎各既不是美國的一州，也不是其屬地，而是聯邦內的一個獨特的政治實體。聯邦的法律將不適用於波多黎各，但是波多黎各人民將能保有美國的公民權，並有權決定其對外事務。

基本上，這樣一個既要擁有成爲美國一部分的各樣好處，又想要保留主權的主張，是很難獲得美國的認同。根據美國憲法第四條第三項第二款的規定，國會有權處置屬地的事務，因此若是要強化自主，建立新的自由邦聯，憲法的這個條款就必須做修正。但是有關決定波多黎各定位的公民投票之提議，從未將「新自由邦聯」的定義納入。美國國會最新的提案，也僅建議若是波多黎各人民選擇維持現狀，就必須另外提案，讓美國總統及國會可以制定與波多黎各相關的聯邦法律。

波多黎各若是無法維持現狀，最有可能的情形，就是發展像密克羅尼西亞和美國的關係，但是這個美國可能可以接受的選擇，卻不一定是波多黎各人民所想要的，因此建州反而比較有可能。

若是由這個角度來看，自由邦聯很可能無法抵擋建州主義的挑戰，因爲它本身的適當性已遭到質疑。若是美國能允許西班牙文成爲英文以外的另一官方語言，波多黎各的拉丁文化能夠保存，或許自由邦聯機制尙能維持。但是這個不明確的選擇終將會被真正的自主（無論是建州或獨立）所取代。^⑥雖然在一九九八年的公民投票中，建州的選擇失敗了，但是民衆民主黨所支持並且獲得多數選民認同的，竟然是「以上皆非」，這也多少反應了波多黎各人民對目前的自由邦聯機制的不同。

二、建州的遠景

自一九六七年實施有關波多黎各定位的公民投票、及一九六八年支持建州的新進步黨首次執政後（參見表二），合併主義的主張就逐漸爲波多黎各人民所認同，更重要的是自福特總統以降，美國的歷任總統不是支持建州，就是表示贊同波多黎各人民有此選擇，並願意尊重他們所作的任何決定。在一九九六年的大選中，羅賽樓不但連

註⑥ 支持建州者認爲波多黎各若是該島成爲美國的一州，波多黎各人民雖然必須繳納聯邦稅，且在該島投資的美國公司也無法繼續享受賦稅的豁免，但是這可以讓他們與美國人民平起平坐，獲得參與聯邦政治的投票權，進而達到真正的自主。



任成功，同時還獲得超過半數的選票（51.1%），是波多黎各選舉史上首次出現主張建州政黨候選人得到大多數選民的認同，也反映合併主義的市場佔有率日益提高。（參見表三）

若是美國國會現在通過法案，讓波多黎各人民進行公民投票來決定其定位問題，即使是三種選擇並陳，建州的主張仍有可能成爲多數。衆議院資源委員會（前內政委員會）主席楊格在一九九七年提出美國一波多黎各政治定位案（衆議院八六五號決議案），獲得該委員會四十四對一票的壓倒性通過。此案在一九九八年三月四日以二〇九對二〇八的些微一票獲得衆議院的通過，若是參議院能通過類似的法案，波多黎各就可在一九九八年以前進行具有法律效力的公民投票。很可惜的是，在外交問題上比較保守的參議院未能順水推舟，使羅賽樓政府推出的公民投票缺乏來自美國政府的強力支持。

由於一九九八年的公民投票不具法律效力，加上人民多了「以上皆非」的選擇，使許多不見得支持建州的選票得以整合，而最終超過了原先民調看好的建州選擇。若是美國國會替波多黎各人民決定其未來的定位背書，並且根據八六五號決議案讓波島人民有三個具體的選擇，建州的主張應會比維持現狀的主張更能得到選民的支持，^⑤問題的關鍵是美國國會是否會讓合併主義有此機會。

三、獨立建國的遠景

雖然獨立建國有其心理方面的吸引力，而美國也願意讓此成爲波多黎各人民的一項選擇，但它卻沒有獲得太多的支持，甚至可以說是得不到大多數波多黎各人的認同。他們不太願意用現有的美國公民資格去換取一個未知數，特別是鄰近的海地及多明尼加的政治經濟發展情形，並沒有讓人覺得獨立建國的前景一定看好。因此，一個在理論上符合「自決」原則、又有理想的定位選擇，並不一定能在實際政治運作中獲得相對的支持。支持獨立建國的政黨及候選人在最近四十年的選舉中，得票從未超過百分之十，甚至大約是百分之五左右。^⑥（參見表三）他們杯葛了一九六七年的公民投票，在一九九三年的公民投票中僅獲得百分四點四，在一九九八年的公民投票中則降至百分之二點五。從選民對獨立建國主張的支持度來衡量，這個理想在短期內幾乎是完全沒有可能實現。

波多黎各若想要獨立建國，勢必要迴避三選一的公民投票，改爲透過強化自治的包裝及一點一滴的政治運作，逐漸擴張勢力，藉著不讓自治或建州主張得到百分之五十多數的制衡力量，再適時掌握機會。此外，主張獨立建國者也必須認清一項事實，就是美國不會在沒有舉行公民投票的情況下，主動將政權轉移給一個新的獨立政府。

我們在以上的討論中，介紹了自由邦聯、建州、及獨立建國三個不同的主張、及

註^⑤ David Abel, "How Close to a 51st Star on the Flag?" *Christian Science Monitor*, December 11, 1998, p. 3.

註^⑥ 獨立黨總督候選人僅有在一九五二年時及一九五六年分別獲得 19.0%及 12.4%的支持，之後就在 5%左右徘徊，最高是一九七六年的 5.7%，最低則是一九六四年的 2.8%。



背後支持的政治勢力，其中獨立建國的主張儘管有其吸引之處，但是普遍不為波多黎各人民所接受。自由邦聯及建州的主張在目前所獲得的支持是旗鼓相當，因此波多黎各會不會成為美國的一州，還不能逆料。但是從波多黎各的定位問題，我們至少可以有以下的借鏡之處。

四、波多黎各經驗對我國未來以公民投票決定國家定位的啓示

儘管波多黎各與我國的定位問題有極大的差異（後者享有前者所沒有的主權），同時兩地在支持統一（建州）、維持現狀（自由邦聯）、及獨立建國等主張的支持程度也有差異，但是其公民投票的經驗還是可以對我國是否要以此方式決定國家定位，有所啓示。

（一）雖然決定波多黎各的定位包括了美國的因素，但是波島人民至少有過三次選擇其前途的經驗。姑且不論這三次投票的法律效力問題，但是民衆能夠有機會參與公民投票，就是民主政治寶貴之處。我國未來不應該視公民投票為毒蛇猛獸，即使是決定我國統獨的公民投票亦可舉行，至於是否一定需要具有法律效力，則可以另外考慮。

（二）我國政府對實施公民投票所最擔心的結果，就是造成社會的兩極化，但是從波多黎各的兩次公民投票有三種選擇及一次公民投票有五種選擇的情形來看，這個顧慮是多餘的。我國若要對國家前途進行公民投票，不一定是只有統一及獨立兩個選擇，維持現狀也可以是一個選擇，但是「以上皆非」並不可取。

（三）許多波多黎各的建州主義者的次要選擇不是維持現狀，而是獨立建國，因為無論是建州或建國，都比維持現狀有較為明確的定位，且更能發揮自治的精神。根據民意調查顯示，我國選民以傾向維持現狀者最多，但是這樣一個沒有明確定位的主張，在長期或許有可能造成國家社會缺乏方向感，使人民失去奮鬥的目標，這是我們應當思考及注意的一個問題。

（四）波多黎各有其獨特的西班牙語言及文化，但是仍有超過四成的人民願意併入美國成為它的一州，這當然是和美國的政治經濟實力及對民主人權的尊重有關。我國民衆目前支持統一的比重相當的低，但是若中國大陸在各方面有了長遠進步後，這個傾向的支持程度很可能提高，屆時主張獨立者在反對我們與同文同種的中國大陸統一時，是否能夠提出令人折服的理由，值得思索。

最後，波多黎各的定位與我國目前討論的統獨問題有一最大不同點，就是除了支持獨立的主張外，我國學術界及政府比較重視政治的解決途徑，而較少由法律的層面著手思考此問題，或許這是我國未來應注意的方向。

* * *

（收件：87年10月21日，修正：87年11月30日，再修正：87年12月23日，接受：87年12月29日）



The Question of Puerto Rico's Status: The Role of Plebiscites

Chen-Shen Yen

Abstract

Since becoming a free associated state of the US in 1952, Puerto Rico has experienced three plebiscites regarding its political future (1967, 1993, and 1998). Because the two sides that support statehood and status quo respectively have been evenly matched, Puerto Ricans have failed to effectively solve the problems surrounding its political status. In addition to the gridlock in Puerto Rico, the position taken by the U.S. government is also a key factor. Even though, of late, most American presidents have indicated that they would support the decision of Puerto Rican people, the Congress has yet to pass a law making plebiscites in Puerto Rico law-binding.

Keywords : Puerto Rico, Statehood, Free Associated State, Independence, Plebiscite, Popular Democratic Party, New Progressive Party

