

# 菲律賓回教徒分離運動之分析

陳鴻瑜

## 一、前 言

菲律賓自一九七二年九月頒佈戒嚴法之後，南部回教分離主義者的活動日益積極，叛軍肆虐的地區廣及菲律賓南部岷答那峨島、蘇祿羣島、巴西蘭島等主要島嶼。在一九七三年四月戰事最高峰時，非政府曾派出所有六萬五千名部隊中的半數赴岷答那峨島從事剿亂戰鬪<sup>①</sup>。然而清剿行動的成效並不彰著，戰火連綿數年，叛軍活動的範圍逐漸向鄰近地區蔓延。此外，由於有外國勢力介入回教分離運動，致使此一運動由菲國內政問題昇高為回教國家間的國際問題。本文主旨在探討回教分離運動的源起、活動及其對菲律賓國家整合的影響。

## 二、菲南回教徒的種族與文化特質

就種族而言，回教非人<sup>②</sup>與天主教非人皆屬馬來種族，回教非人約有四百萬，占菲總人口百分之十。此少數回教非人可分為若干語言種族團體，包括和魯 (Jolo) 的托索族 (Tausug)；塔威塔威 (Tawi-Tawi) 的西亞西族 (Siasi)；西布杜 (Sibutu) 和蘇祿的沙摩爾族 (Samal)；古達描 (Cotabato) 的馬金達諾族 (Magindanao)；蘭佬 (Lanao) 和古達描的馬瑞諾族 (Maranao) 和山吉爾族 (Sangil)；巴西蘭和三寶顏的雅堪族 (Yakan)；蘇祿的巴羅族 (Bajao)；巴拉望的巴拉望尼族

註① *Los Angeles Times*, April 9, 1973.

註② Gregorio F. Zaide (ed.), *Philippine Political and Cultural History*, Vol. I, Manila: Philippine Education Company, Revised Edition, 1957, p. 306.

摩洛 (Moro) 一語係西班牙用以指西班牙南部和非洲的摩爾人 (Moor)，意即指回教徒，後用以指菲律賓的回教徒。因摩洛一語含有輕蔑之意，故本文以回教非人稱之。

(Palawani)：卡加揚蘇祿 (Cagayan de Sulu) 的迦瑪馬布族 (Jama Mapun)；巴拉巴克島 (Balabac Island) 的米勒布加蘭族 (Melebuganon)；納卯 (Davao) 的巴哥勃斯族 (Bagobos)。在這十一個族羣中，以托索族、馬瑞諾族和沙摩爾族較大，其餘皆為小族羣<sup>③</sup>。

這些族羣對回教之信仰程度亦稍有差異。托索族、馬瑞諾族和沙摩爾族信仰正統伊斯蘭教，巴耀族和雅堪族則接近泛靈信仰和祖先崇拜。大體言之，這些少數回教團體之間雖有些微的信仰差異，但並不影響回教文化的整體外貌。

回教非人的認同感主要集中於對家族和社會階級的忠誠。此種盲目的、無理性的家族和部落的驕傲感，以及對個人榮譽與面子的強烈情感，或對於社會地位的尊敬，形成了回教非人所謂的「馬拉他巴特」(maratabat) 情感<sup>④</sup>，其結果是造成強烈的地方認同感，反對整合入一個大政治體系內。最明顯的是回教非人採用以家族會議為形式的司法體系，如拉奎英 (Aprodicio A. Laquian) 所說的：「回教信仰滲雜着與親族、領袖、個人價值感和社區感的關係，並影響當地的司法體系，傳統上，回教社會的司法是由家族會議 (agama) 管理，該會議常由蘇丹或族長和有權力的鄉村長老領導。家族會議的決議是以可蘭經為基礎，但常混用習慣法<sup>⑤</sup>。」非政府在回教徒住區雖設有民刑事法庭，但因為訴訟過於複雜，故回教徒大都採用庭外私下解決的方法。

### 三、回教徒反抗馬尼拉的歷史背景

回教於西元第十四世紀傳入菲律賓羣島，在西班牙人登陸菲島前，呂宋、米賽亞羣島和岷答那峨羣島皆已存在着回教部落，且已發展出高度的社會政治制度，例如蘇祿蘇丹國有共同認同的對象——伊斯蘭教，至十六世紀中葉西班牙占領菲律賓羣島的中、北部後，隨着西班牙化的進行，其統治範圍內的居民始漸漸接受天主教信仰。至於西班牙勢力未及的南部，則仍維持獨立的回教信仰和文化。從西班牙統治時期始，天主教與回教即形同水火，積不相容，屢有戰事發生。

西班牙自占領菲島時起，即宣佈對岷答那峨和蘇祿羣島之主權，然而受到當時南部地區二個回教王國的反對及其武裝抵抗。此二個回教王國，一是首都設在古達描的馬金達諾王國，一是首都設在和魯的蘇祿王國。二國皆由蘇丹統治，具封建色彩與回教

註③ Aprodicio A. Laquian, "The Political Integration of Muslim Filipinos," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. XIII, No. 4, October 1969, p. 363.

註④ *Ibid.*, pp. 366-367.

註⑤ *Ibid.*, p. 369.

文化特質<sup>⑥</sup>。自一五六九年，西班牙曾數度派遣遠征軍攻打岷答那峨與蘇祿羣島的回教徒，但都未獲勝利，直至一八六〇年七月，西班牙始在南部設立「岷答那峨政府」，下轄巴西蘭島及其鄰近島嶼區、三寶顏區、北方區、東方區、納卯區和中央區等六區。一八七八年七月，西班牙與蘇祿的迦瑪魯爾阿連蘇丹 (Sultan Jamalul Allam) 簽訂條約<sup>⑦</sup>。蘇祿成爲「岷答那峨政府」轄下的第七個區，蘇丹國受西班牙保護。這個條約雖使西班牙勢力擴展到南部，但祇是表面上的統治關係。實際上，回教徒仍然信仰伊斯蘭教，並維持其獨特的社會制度，西班牙的教育和法律皆未曾在這些地區實施，亦未曾從此地區徵收賦稅。至西班牙統治時代結束爲止，西班牙都未能在南方取得合法性地位。

繼西班牙而來的美國，在占領菲島初期，因與菲第一共和進行戰爭，兵力分散，僅能派遣警察進駐回教地區的少數據點。美國於一八九九年八月與蘇祿王國簽訂巴蒂斯協定 (Bates Agreement)，亦與岷答那峨和巴西蘭之回教領袖成立協議。回教領袖承認美國之主權，美國則保證尊重蘇丹之權力和尊嚴，不干涉其回教信仰，並付給蘇丹金錢。一九〇一年三月，菲革命政府潰敗；至七月，美國始有力量派軍占領岷答那峨的港口。一九〇二年三月，首度發生美國與回教徒之武裝衝突。此後，於一九〇五年、一九〇六年、一九〇九年、一九一三年、一九一四年、一九一五年連續發生數次流血戰爭<sup>⑧</sup>。然而問題還是沒有解決，於是美國改採溫和和不干涉回民宗教事務之政策，在一九一五年與和魯的迦瑪魯爾·科蘭蘇丹 (Sultan Jamalul Kiram) 訂立卡本特協定 (Carpenter's Agreement)。在此協定下，蘇丹放棄世俗權力，美國則承認其爲回教徒的精神領袖，並給予終身俸給和土地。在美國的綏撫政策下，回教徒始與天主教徒相安居處，共享菲律賓公民的權利和義務，惟仍保留其宗教信仰和風俗習慣，抗拒殖民化和西方化。至此時期，此一從一四五〇年在菲島建立並且存在達四百六十五年的土著國家——蘇祿王國——纔告滅亡，其最盛時，領地伸及整個蘇祿羣島、巴西蘭、巴拉望、三寶顏附近海岸和北婆羅洲等地。

美國殖民政府爲有效統治菲律賓南部，解決摩洛問題，在綏撫政策下，曾先後設立幾個機構來管理回教徒，如一九〇三年設立摩洛省 (Moro Province)。一九一四年設立岷答那峨和蘇祿部 (The Department of Mindanao and Sulu)，將南部畫爲七個省；一九二〇年，廢棄岷答那峨和蘇祿部，改由內政部屬下的非基督教民族局 (The Bureau of Non-Christian Tribes) 管轄<sup>⑨</sup>，非自治時期 (Commonwealth)，自治政府仍然根據美國對回教徒之政策，更進一步採取同化政策，鼓勵天主教徒

註⑥ Keih Lightfoot, *The Philippines*, Praeger Publishers, Inc., New York, 1973, p. 102.

註⑦ Rufonio M. Alip, *Political and Cultural History of the Philippines*, Vol. 1, pp. 335-336.

據此條約規定，蘇祿蘇丹有權對航行菲律賓水域之蘇祿船隻頒發護照。若遠航至外國，則應得西班牙政府之許可；在未直接受西班牙政府控制的蘇祿海域進行貿易的外國船隻，蘇丹亦有權徵收關稅，摩洛人得保有其宗教信仰和風俗習慣，天主教教士可至蘇祿傳教；蘇祿的對外關係則由西班牙政府負責。

註⑧ 參見 Gregorio F. Zaide, *op. cit.*, Vol. 1, p. 321.

註⑨ Peter G. Gowins, "Muslim-American Relations in the Philippines, 1899-1920," *Astorian Studies*, Vol. VI, No. 3, December 1968, pp. 372-382.

移民南部回教徒住區，以加速南部的發展和統合入菲律賓政治體系內<sup>⑩</sup>。

菲國獨立後，對南部回教徒採取同化政策，鼓勵天主教徒徙居岷答那峨，最著名的例子是一九五一年菲政府設立經濟開發團（Economic Development Corps），派遣軍隊至岷答那峨丈量土地、開築道路、設立社區，將投降的虎克黨員及其同情者徙置岷答那峨，以恢復前虎克黨員對政府的忠誠，促進南部地區的經濟開發<sup>⑪</sup>。一九五七年，菲政府又設立「國家整合署」（Commission on National Integration），專責管理約六百萬的少數民族，署下共設九個地區辦事處。「國家整合署」配合社會福利部及總統府屬下的國家少數民族協助機構，進行救助及復員的特別方案。此種「整合」政策，引起回教徒的反抗，因為回教徒本身有其獨特的文化和歷史背景，「整合」勢必喪失其認同感。

一九七一年三月和九月，岷答那峨島的古達描省發生亂事，起因於回教徒反對天主教徒攫奪土地，不滿雙方財富的懸殊。亂事爆發後，回教叛軍佔領了北蘭佬省的一個城市做為據點。自此以後，回民與政府軍之間即不斷發生暴力事件。據一九七二年五月菲政府的報告指出，此類衝突事件前後共發生一一一次，造成一二一名回教徒、一二三名天主教徒的死亡<sup>⑫</sup>。

回教徒與天主教徒之衝突，除導源於不同的宗教信仰外，亦肇因於下列各種偶然事件：一是一九六八年三月的科瑞吉多（Corregido）事件；二是一九六九年與一九七一年的選舉；三是戒嚴法之頒佈；四是土地分配問題。

一九六八年，菲律賓與馬來西亞訂立反走私協定，目的在遏阻沙巴與菲南回教地區之間的走私活動。此舉引起回教徒之不滿，因為「走私」乃回教非人的主要海上貿易方式。同時，菲總統馬可仕一方面與馬來西亞進行友好政策，一方面在科瑞吉多島召訓回教徒組成軍隊，向沙巴滲透，以貫徹一九六二年馬加柏桌總統對北婆羅洲主權之主張。在一九六八年三月，被徵召的回教徒士兵發生叛變，有三十餘人被殺<sup>⑬</sup>，遂引起回教徒輿論之抨擊。

一九六九年菲律賓舉行總統選舉，馬可仕競選連任成功。但是競選失敗的奧斯敏那（Sergio Osmena）據稱長久以來即與蘇祿蘇丹有密切關係，且與馬來西亞和印尼屬婆羅洲以及北婆羅洲的回教分離主義者有關連<sup>⑭</sup>；而此次選舉又與菲回教徒開始接受游擊訓練的時間，不謀而和，更加深了天主教非人對回教非人陰謀之疑懼。

註⑩ Mohammed Fatthy Mahmoud, "The Muslim Problems and the Government's Response," *Philippine Journal of Public Administration*, Vol. XVIII, No. 3, July 1974, p. 220.

註⑪ Alvin H. Scaff, *The Philippine Answer to Communism*, Stanford University Press, Stanford, California, 1955, pp. 37-38.

註⑫ Alex Turpin, "New Society's Challenge in the Philippines," *Conflict Studies*, No. 12, Sept. 1980, pp. 8-9.

註⑬ Lela Garner Noble, "The Moro National Liberation Front in the Philippines," *Pacific Affairs*, Vol. 49, No. 3, Fall 1976, pp. 405-424.

註⑭ Judy Stowe, "Three-Dimensional Muslims," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 80, No. 24, June 18, 1973, pp. 25-26.

一九七〇年後半年，北蘭佬省和古達描省舉行地方選舉。由於兩省的天主教徒移民已趨於多數，倘若聯合投票，可能推翻回教政治領袖的領導。在回教徒的觀念裏，南部回教區本為回教徒之地盤，自不願接受天主教徒當權的局面，因而內心忿忿不平，遂致發生暴動。

第三，在戒嚴法頒布後，當時南部軍區司令認為這是把回教社區納入控制的最好機會，而回教徒則已習慣於馬尼拉政府鬆散的管理，認為地方事務由地方政客與中央協調，即可解決。戒嚴法頒佈後，政黨政治結束了，中央政府的權力倍增，不僅回教非人物物交易的海上貿易遭到禁止，就連他們視為第二生命的隨身槍枝，亦被政府當局沒收。當地軍警的控制愈益加強，回教徒內心之怨憤亦更加強烈。

第四，古達描省的暴動，起因於天主教徒勢力逐漸強大，佔領了大部分原屬於回教徒的土地。據估計，在古達描地區，一九六〇年僅有三十七萬天主教徒，六十五萬回教徒和其他非天主教徒。一九七〇年時，古達描省總人口為一百一十四萬人，其中天主教徒約有七十五萬人<sup>⑥</sup>，已超過了回教徒的人數。而且這些新增加的天主教徒主要來自呂宋和米賽亞羣島，既較富有，教育程度也較高，彼等挾其優勢的財富和智慧，向南部封建制下的酋長們購買土地，故回教徒之土地逐漸轉移至天主教徒的手裏。

為解決回教徒與天主教徒相處之問題，非政府於一九七三年十一月將古達描省畫分為三部分，一部分為天主教徒居住的省（南古達描省），一部分為回教徒居住的省（北古達描省），第三部分則為天主教和回教徒混居（馬金達諾省）。儘管非政府做了相當的努力，但是回教徒還是恐懼此種天主教化的情勢，甚至令其子女輟學，免為天主教所同化。

#### 四、摩洛民族解放陣線之組織與主張

在一九六〇年代末，分離主義者的組織及其對政府所構成的威脅，被視為是地方回教領袖與中央天主教領袖之間政治交易的一部分，因為當時回教領袖所主張的分離主義，並不積極想與非中央政府脫離關係，他們不過想藉主張分離主義以取得好處。如一九六八年五月一日由前古達描省長馬塔蘭（Udtog Matalam）領導的「回教（或峴答那峨）獨立運動」（Muslim Independence Movement），要求建立包括蘇祿、巴拉望和峴答那峨的獨立國家，但在馬可仕總統對他加以重視並給予好處後，就暫時偃旗息鼓了。然而，這項運動所激起的情緒，已在年輕回教徒的心底留下深刻的憧憬，遠非馬塔蘭所能控制。

因此，繼「峴答那峨獨立運動」之後，「摩洛民族解放陣線」（The Moro National Liberation Front）便在馬來西亞

註⑥ Bernard Wideman, "Love Cees Down with the Sun," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 83, No. 2, January 14, 1974, pp. 29-30.

的訓練與援助下，於一九六九年正式在西馬來西亞的盤古島 (Palau Pangkor) 成立，領袖為前大學教師密蘇瓦里 (Nur Ullaji Misuari)<sup>⑤</sup>。

「摩洛民族解放陣線」的主要軍事單位是「摩洛人民軍」(Moro People's Army)。其第一次叛亂行動是在一九七二年十月二十一日，攻擊南蘭佬省的大學城馬拉威 (Marawi)。叛軍佔領該城，摧毀軍事總部及地方保安軍辦公室，破壞所有電台和道路設施。戰火蔓延至岷答那峨島西部和蘇祿羣島。一九七三年三月，裝備與組織良好的六千名叛軍佔領古達描省大部分的城鎮；四月，戰火燃燒到以天主教徒居多的納卯省，天主教徒紛紛逃難，遠避至沙巴和菲國中部。

一九七三年，「摩洛民族解放陣線」內部分裂成二個派系，由前國會議員魯克曼 (Rascid Lucman) 在蘭佬省另組「伊斯蘭戰士組織」(Warriors for Islam)。魯克曼與密蘇瓦里發生歧見之主因是，魯克曼對密蘇瓦里所領導的「摩洛民族解放陣線」和「摩洛人民軍」的共產主義特性，及其所欲建立的「摩洛人民共和國」(Moro People's Republik)，頗不以為然。一九七四年，魯克曼在派系鬭爭中失敗後，歸降政府，並獲馬可仕總統赦免<sup>⑥</sup>。

目前，「摩洛民族解放陣線」因為內部的主張及背後支持國家之不同，而分裂成三派。第一，是由密蘇瓦里組成的激進派。他開始時接受馬來西亞的援助，後來轉而投靠利比亞；最近因利比亞的支援減少，他又轉向沙烏地阿拉伯尋求援助，據稱已獲二億五千萬美元的援助<sup>⑦</sup>。該派主要活動地區在蘇祿羣島的托索族住區。第二，是以埃及為靠山，由沙拉瑪特 (Hashim Salamat) 領導的溫和團體，其主要活動地區在南蘭佬省的馬金達諾族住區。第三，是以沙烏地阿拉伯為靠山，由魯克曼和彭丹東 (Salipada Pendantsun) 領導的「班格沙摩洛解放組織」(Bangsa Moro Liberation Organization)。一般回教徒懷疑該組織是由馬尼拉政府在幕後支持，用以制衡另外二派，製造分離主義者內部的分裂<sup>⑧</sup>。

上述三派為了分配援助款項及戰鬥任務，皆曾發生齟齬。遠在一九七四年，古達描和蘭佬地區的「摩洛民族解放陣線」的司令就抱怨密蘇瓦里派的司令囤積軍事物資。同樣地，密蘇瓦里亦批評岷答那峨中部的陣線領袖不能公平分配作戰任務<sup>⑨</sup>。此外，各派對非中央政府所提議的南部十三省自治方案，也有意見上的差異。密蘇瓦里派認為南部自治應該只成立一個包括十三省的自

註⑤ Lela Garner Noble, "Ethnicity and Philippine-Malaysian Relations," *Asian Survey*, May 1975, Vol. XV, No. 5, pp. 453-472.

註⑥ A Correspondent, "Who's Backing the Muslim Rebels," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 83, No. 12, March 25, 1974, pp. 12-14.

註⑦ Sheilah Ocampo, "Calling in the Neighbours," *Far Eastern Economic Review*, Feb. 8, 1980, pp. 18-19.

註⑧ Alex Turpin, *op. cit.*, p. 11.; Sheilah Ocampo, "The Prophet of Doom and Violence," *Far Eastern Economic Review*, August 15-21, 1980, pp. 8-9.

註⑨ Richard Vokey, "Khomeini's Hand in the Islamic Glove," *Far Eastern Economic Review*, April 11, 1980, pp. 21-23.

治政府。沙拉瑪特的主張則接近馬尼拉政府的觀點，主張成立二個自治地區。彭丹東和魯克曼則主張成立由三個團體控制的三個自治區，即一個由密蘇瓦里派控制的蘇祿羣島和塔威塔威島自治區，一個由沙拉瑪特控制的納卯省自治區，一個由「班格沙摩洛解放組織」控制的三寶顏和古達描省自治區<sup>註②</sup>。

除了上述團體外，最近又出現了一個新的叛亂團體「山迪根」(Sandigan)。據稱此一團體係由「菲律賓聯合社會民主黨」(United Social Democratic Party of the Philippines)組成，曾於一九七九年十二月在南納卯省的哈可諾伊(Hagonoy)區以暴力手段進行謀殺案。此一團體亦被稱為教會游擊隊，專門在東納卯省(Davao Oriental)的狄果斯(Digos)、北阿古山省(Agusan del Norte)的特蘭多(Trendo)、古達描省的塔魯蘭(Talunan)等地區活動。其成員在哈可諾伊有二十人，在特蘭多有二十人<sup>註③</sup>。

總之，回教分離運動的動機，除了反對戒嚴法或反對北方天主教徒的威脅外，更在建立一個包括峴答那峨、蘇祿、巴拉望的獨立國家。為達此目的，他們曾積極地向回教國家爭取援助與合作，遂導致外來的干涉及介入，終於使此一菲律賓的內政問題變成了國際事件。

## 五、國際干涉與國際調解

從歷史來看，外國勢力介入菲國南部的回教問題，可遠溯至十七世紀。在西元一六四五年和一六四八年，荷蘭曾援助回教徒攻擊西班牙軍隊。一七六四年，英國曾扶助被廢黜的阿里默德汀蘇丹(Sultan Alimoud Din)，恢復其王位。阿里默德汀於感激之餘，擬將北婆羅洲、巴拉望和兩者之間的地域割讓給東印度公司，但遭地方酋長的反對。一八七八年，蘇祿的迦瑪魯爾阿連蘇丹將屬於蘇祿在沙巴之土地割讓給北婆公司(North Borneo Company)。一九六二年菲律賓與馬來西亞對北婆羅洲主權之爭執，便肇因於此<sup>註④</sup>。一九七七年八月，馬可仕總統宣佈放棄沙巴主權，其目的在謀取馬國的諒解與合作，斷絕叛軍從沙巴運送武器至峴答那峨。

一九七二——七三年掀起的回教分離運動，顯然不是自動自發的反戒嚴法之舉，因為戒嚴法雖然加速了分離運動爆發的時間

註② Sheilah Ocampo, "Calling in the Neighbours," *Far Eastern Economic Review*, February 8, 1980, pp. 18-19.

註③ Sheilah Ocampo, "Guerilla Gain in Paradise Lost," *Far Eastern Economic Review*, April 11-17, 1980, pp. 19-21.

註④ Keith Lightfoot, *op. cit.*, p. 104.

，但是所需大量的人員和裝備，若無數月的準備和訓練，是不可能立即完成的。此外，如此大規模的叛亂準備，除了從國內獲得財源外，其背後當另有國際勢力的支持<sup>②4</sup>。

對於菲南回教徒的衝突事件，馬來西亞總理曾於一九七一年十二月在吉隆坡舉行的「東協」外長會議上，譴責菲律賓殺害回教徒<sup>②5</sup>。一九七二年六月，利比亞總統格達費也曾發表聲明，譴責菲政府當局有計劃地在消滅回教徒。菲政府則認為這純粹是內部有關土地爭論的事，而且表示菲政府對非天主教徒的菲人持着「自由和同情的態度」<sup>②6</sup>。然而在國際輿情的壓力下，馬尼拉政府不得不做重大讓步，而於一九七二年七月一日——八日邀請埃及和利比亞四人代表團訪問菲律賓。埃及代表的發言人，於視察菲南部後，表示衝突可能變成宗教戰爭。又說：「我們將依據我們所負的任務，使我們在菲律賓的朋友盡其最大力量阻止屠殺，並且建立秩序<sup>②7</sup>。」

一九七二年底和一九七三年初，利比亞派遣特使訪問馬尼拉，並帶了一封格達費對菲國回教問題意見的信。一九七三年三月二十四日——二十六日，在班加西舉行的「回教外長會議」上，利比亞主張所有回教國家應該譴責菲律賓及與之斷絕外交和經濟關係。會中並通過利比亞的建議案——「呼籲愛好和平的國家、宗教和國際組織透過其與非政府的友好關係，請菲國停止迫害回教徒，確保他們的安全，實現他們的基本自由。」在三個月後，利比亞又派遣五人代表團訪問菲律賓，並且設立自願捐獻的基金來協助菲回教徒，同時請求印尼和馬國在「東協」國家間尋求支持。

一九七三年四月，「東協」外長在泰國的巴塔雅(Pattaya)集會。據新聞報導稱，外長們認為避免公開討論分歧的問題，是彼此的利益。會後的公報則稱：「各國外長已注意到菲外長所提有關菲南少數回教徒問題的報告，菲國已特別地努力在改善該地區的環境條件<sup>②8</sup>。」

一九七三年六月，「世界回教聯盟」(World Islamic League)派代表至岷答那峨視察。八月中旬，回教國家外長代表訪問馬尼拉，在阿拉伯國家這一連串的行動之下，馬可仕總統於十一月以阿戰爭後及石油危機聲中公開譴責以色列，要求以色列從所佔領的阿拉伯土地撤軍，此舉深獲阿拉伯國家的讚揚。在阿爾及爾舉行的阿拉伯高峯會議中，決定解除對菲的石油禁運。菲國所需石油約有百分之八十來自中東，主要是沙烏地阿拉伯。

註<sup>②4</sup> Alex Turpin, *op. cit.*, p. 9.

註<sup>②5</sup> *Far Eastern Economic Review*, December 11, 1971, p. 20.

註<sup>②6</sup> Lela Garna Noble, "Ethnicity and Philippine-Malaysian Relations," *Asian Survey*, May 1975, Vol. XV, No. 5, pp. 453-472 at p. 458.

註<sup>②7</sup> *Ibid.*, p. 458.

註<sup>②8</sup> *Ibid.*, p. 463.



一九七四年底，爲尋求阿拉伯國家的諒解，馬可仕派遣一位部長訪問沙烏地阿拉伯和埃及。一九七六年十一月，馬可仕夫人伊美黛訪問的黎波里，與格達費舉行會談，隨後兩國恢復邦交。

在的黎波里的會談中，菲代表巴畢諾 (Carmelo Barbero) 於十二月二十三日，與「摩洛民族解放陣線」達成停火協議，並就其他事項達成十六點初步協議，其中規定允許南部十三省自治，自治區有其自己的立法機關、行政機關和回教法庭，及在中央政府控制下的混合安全武力。同樣地，「摩洛民族解放陣線」則同意尊重菲主權，放棄其獨立回教國家的主張，放下武器，歸降政府。

雖然原則上雙方都同意上述的各項協議，但仍有許多爭議之處，例如，誰來負責新成立的安全部隊？自治區如何與天主教徒居多數的區域相協調？回教法庭和回教學校如何納入整個司法和教育體系呢？

一九七七年三月，格達費邀請馬可仕夫人訪問的黎波里。在會談後，格達費於三月十八日向馬可仕總統致送一份電報，建議馬可仕在非南部組織一個臨時政府，授權在自治區舉行一次複決投票。

一九七七年四月十七日，非政府依照格達費的建議，在南部十三省舉行複決投票。投票結果，選民反對將十三省合併成立一個自治區並置於「摩洛民族解放陣線」指揮控制之下的，(包括第一項至第九項問題)，占百分之九十七點九十一，贊成票只有百分之一點五，另棄權票爲百分之零點七十六。關於在回教地區施行自治，但自治權限不能牴觸中央政府的權限，自治政府應在中央政府指揮控制之下的問題(第十項問題)，贊成票占百分之九十六點零二，反對票占百分之三點二，另棄權票爲百分之零點七十八<sup>②</sup>。從上可知，除少數激進的分離主義者外，一般回教徒仍希望整合於大政治體系內，不願脫離菲共和國。

除了利比亞介入非南回教分離運動之外，伊朗亦頗有興趣。伊朗曾在非南部進行若干合法的宗教活動，更重要的，有若干自稱代表何梅尼政權的回教徒，曾在馬尼拉安排與「摩洛民族解放陣線」的同情者舉行午夜會談，據稱亦與岷答那峨島的叛軍司令有接觸。

伊朗所印製的反美宣傳刊物(英文)，曾在偏遠的非南回教徒居住的鄉村中發現。在巴西蘭島上的市場、辦公室和住家內，亦發現張貼着何梅尼的畫像。伊朗在岷答那峨建有清真寺，派遣教士佈道，印發回教書刊和可蘭經<sup>③</sup>。由於非政府擔心菲回學生與伊朗留菲學生中的好戰份子結合在一起，曾於一九七九年十一月，逮捕了二十五名在美國駐菲大使館前舉行示威的回教學生。其後伊朗代表訪菲，譴責此次逮捕行動，非政府不得不予以全部釋放<sup>④</sup>。

註② 陳烈甫，「菲律賓內政第一問題，回教徒武裝獨立運動」(上、下)，(東方雜誌)，復刊第十一卷第一期，民國六十六年七月號，第十九—二十三頁；八月號，第十四—十八頁。

註③ Abby Tan, "Philippine Muslims Look to the Ayatollah" *Hongkong Standard*, June 11, 1980.

註④ Richard Vokey, "Khomeini's Hand in the Islamic Glove," *Far Eastern Economic Review*, April 11, 1980, pp. 21-23.

一九七九年六月，「摩洛民族解放陣線」的領袖密蘇瓦里在德黑蘭設立一個辦公室，何梅尼並設法調解「摩洛民族解放陣線」內部的糾紛，惟因伊朗與埃及不睦，埃及支持的沙拉瑪特未克前往伊朗會談解決「陣線」內部的歧見。

由於早期菲南回教叛軍受到沙巴的穆斯塔發 (Tun Mustapha) 的支持，菲、馬關係遂趨於惡化。為改善此種關係，馬可仕總統於一九七四年三月請印尼總統蘇哈托勸拉薩克總理節制穆斯塔發的活動，及協助改善馬、非之間惡劣的關係<sup>②</sup>。五月三日，蘇哈托和拉薩克在檳榔嶼舉行會談，五月底，蘇哈托與馬可仕會晤於蘇拉威西 (Sulawesi)。在蘇馬會談結束後，印尼發表一份聲明，謂回教徒應參與非政府工作。同時宣稱非政府已盡全力與回教領袖會談，並已接受建議，設立一個回教福利機構 (Muslim Welfare Agency)，由「回教會議秘書處」 (Islamic Secretariat) 提供援助，與非政府合作<sup>③</sup>。回教國家組織的「回教會議」 (Islamic Conference)，也在一九七九年捐了一百萬美元在非建設清真寺。

一九八〇年九月五日，非政府派遣由南部地方議會的議員組成的六人代表團至雅加達，與叛軍領袖談判，但並無重大成果。

## 六、非政府的解決對策

在一九七三——七四年期間，回教叛軍有五——六萬人，經政府軍清剿後，現在約有一萬人左右<sup>④</sup>。目前雙方的戰鬥已趨於減緩。叛軍被迫退至岷答那峨島的偏遠地區，及三寶顏西南方靠近印尼的地區。在三寶顏的巴加汀 (Pagadian) 和迪波洛 (Dipolog) 等城市仍有零星戰鬥發生。

惟武力征剿並不能解決根本問題，且可能引起國際回教國家的干涉，因此，非政府同時從經濟開發與擴大回教徒參與政府工作的途徑來解決分離主義的問題。

一九七三年四月，馬可仕總統表示：「根本解決岷答那峨數百年來的問題之有效辦法，只有透過開發岷答那峨、蘇祿及巴拉望經濟的途徑……<sup>⑤</sup>。」非政府為重建岷答那峨及蘇祿等回教地區的經濟，已設立總統工作隊、岷答那峨開發署、社會福利部、民事行動組和志願小組、菲律賓開發銀行、菲律賓國家銀行及其他機構，負責道路、橋樑、房屋、土地分配、電力、校舍、農工

註<sup>②</sup> 參見 *Far Eastern Economic Review*, May 13, 1974, p. 10.

註<sup>③</sup> Lela Garna Noble, "Ethnicity and Philippine-Malaysian Relations," *Asian Survey*, Vol. XV, No. 5, May 1975, p. 467.

註<sup>④</sup> Jeremy Toye, "Hearts-Minds Battle for Filipino Muslims Goes On," *Hongkong Standard*, May 16, 1980.

註<sup>⑤</sup> [聯合日報]，菲律賓發行，一九七三年四月二十五日。

業貸款、漁業和海產等經濟計劃。若干國際援助亦用在三寶顏。例如，一九七四年四月二十五日，菲律賓與澳洲在南三寶顏從事一項「非澳開發援助計劃」(Philippines-Australian Development Assistance Programme)。澳洲政府提供二千七百四十七萬美元無條件援款，非政府則提出相對基金一千六百四十四萬美元。在過去五年，澳洲曾派遣約二十五至三十位技術人員和顧問至岷答那峨島，協助訓練菲人從事道路建設及農業推廣。五年來在該項計劃下，建築的鄉村道路長達四百公里，在西布蓋河谷(Sibuguey Valley)進行灌溉計劃，擴大改善巴古路田(Bagulupa)鎮的二百英畝的畜牧場。此外，該項計劃亦籌設牛隻購貸計劃，幫助小農，改善當地牛、羊的品種。一般相信，南三寶顏的經驗將變成帶動其他窮困地區的發展模式<sup>②</sup>。

整體而言，非政府在南部最大的投資是屬於灌溉工程。這項工程計劃是依據一九七八年菲總統令進行的一項由公共工程部主持的「古達描與阿古山河谷盆地開發計劃」(Cotabato-Agusan River Basin Development Programme, CARBDP)，旨在開發古達描和阿古山河谷盆地的水利和天然資源，灌溉面積廣達北阿古山省、南阿古山省和古達描省約一百萬英畝的土地。灌溉計劃預計五年內要花費二億七千四百萬美元。非政府也準備在該地設立核子發電廠，預計費用更多<sup>③</sup>。

在擴大回教徒政治參與方面，非政府對回教叛軍採取寬大政策，不僅大赦叛亂份子，而且提供貸款，協助其重整家園；任命回教徒擔任文職和軍職高級職位；起草法律時邀請回教徒參與；保障回教節慶日的法律地位；在菲律賓大學成立「伊斯蘭研究所」，提供回教學生獎學金；在南部的中學，允許回教學生使用方言；允許回教婚禮和風俗習慣；在回教地區設立立法機關和行政機構；允許舉行公民投票以決定自治問題。一九七七年四月複決投票後，非政府在南部設立二個自治區：一個稱東岷答那峨區或稱第九區(Region 9)，包括三寶顏和蘇祿羣島；另一個稱西岷答那峨區或稱第十二區(Region 12)，包括馬金達諾、古達拉特蘇丹(Sultan Kudarat)、北古達描、北蘭佬、南蘭佬。一九七九年五月七日，舉行複決投票，同意馬可仕所主張的二個自治區<sup>④</sup>。

就目前情況而言，非政府要在南部取得勝利，絕不能只靠外交和軍事行動，尚須贏得多數回教徒的內心誠服，始能將回教徒統合成入大政治體系內。上述非政府提出的解決方案雖然很具吸引力，但困難的是時間過於急促，未能立即解決眼前實際的問題。非政府對於回教徒脫離馬尼拉政府而獨立的意識，無法立即加以平息，以致在戒嚴法之下，中央權力愈為擴大，回教徒的反抗反而愈為強烈，叛亂地區蔓延更廣。總之，回教分離主義問題，乃是一個歷史性的問題，非政府要在戒嚴時期內一舉加以解決，不是一件容易的事，況且，產油的回教國家不斷在幕後聲援菲南回教徒，將使分離主義問題益趨於複雜。

註<sup>②</sup> Manolo Jara, "Perking Up a Depressed Province," *Hongkong Standard*, March 28, 1980.

註<sup>③</sup> Lucino Rebamontan, "Bid to Defuse Mindanao," *Hongkong Standard*, August 25, 1980, p. 8.

註<sup>④</sup> Alex Turpin, *op. cit.*, p. 11.