

菲律賓大選後的外交動向

羅石圃

本年十一月菲律賓大選，馬可仕當選連任，開菲律賓獨立以來總統連任的先河。一般認為馬氏所以能贏得壓倒性的多數選票，並非全仗以往的政績，最主要的，是他針對着思變的民心，提出了重大變革的主張；尤其是外交政策不再追隨美國——而實行獨立外交，使民族主義者對他的政見一致激賞。因此，馬氏連任後，其外交政策，將不是過去的延長，而是改弦更張。如何更改？轉變的方向程度如何？對世局，對亞洲，對東南亞將發生如何的影響？這都是值得我們深入探討的。

一 菲美關係的回顧

菲律賓是美國在亞洲太平洋地區關係最密切的盟邦，雖然在一八九八年，美國將西班牙人逐出菲島，是利用菲律賓獨立運動領袖亞基那都的號召，而並未給予獨立，仍是置于殖民地的地位；但美國對菲的統治，顯然與西班牙大不相同——開始，美總統麥刺來便是準備培養非人自治能力而逐漸給予自主。所以他明白表示美國不是以征服者來到菲島，而是以朋友的身份協助進步；不是榨取剝削，乃是協力開發；不是想把菲島作為殖民地統治，而是教育島民，使具有自治能力，能够獨立自由。（註一）

回顧美國統治菲律賓五十多年的政策，並沒有違背當年麥刺來總統的宣誓。一九〇二年，美國國會通過菲島法案，規定非政府採三權分立制：行政屬於美總統所任命的總督及其以下的官吏；司法屬於最高法院及以下的法院，以非人任最高法院院長；立法機關分參眾兩院，眾院議員民選，參議員九人由總統任命，比例先為美五菲四，至一九一三年後改為美四菲五。一九〇七年，菲律賓舉行首次普選，成立參眾兩院，並派代表兩名，列席美國眾議院。一九一三年，非參議員既已按照菲五美四比例任命，而政府官員已形成本非美二與一的比數。一九三四年，美國國會通過太定斯（Tydings）法案，許菲成立自治邦，限期十年，作為完全獨立過渡階段——以一九四六年為獨立

期限，其間雖經過日軍佔領，但終于由美軍光復而如期給予獨立。（註二）

美國統治菲律賓期間，為了培養非人自治能力，對教育的發展，可謂不遺餘力，為了鼓勵非人入學，不僅免收學費，且供給書籍及各種用品。一九〇一年，實施小學免費教育，並設立師範學校，造就非籍師資。一九〇八年，創辦菲律賓大學于馬尼拉，且獎勵私人興學，使文盲減至百分之五十，成為東南亞各國中教育最普及的國家。由于教育普及，使非人社會關係也大為改變。西班牙統治時代，政治與教育均有貴族主義色彩，階級甚為顯明；美國實施的平民教育，造成了人人平等的精神，由考試制度的施行，使官吏不局限于門第；由工商階級的興起，使特權的豪門巨富因以蛻變——人人可以努力致富，尤其是女子得到了參政的權利。

在經濟開發方面：美國對菲是以發展農業為起點，首先規定公地處分，權屬政府，鼓勵人民從事開墾。但農民領墾地不得超過廿四公頃。凡經營農牧的公司，對公地的領購也有限制，這都是為了使土地不致集中於少數富豪手中。因為美國在非獎勵農業發展，加上以科學方法從生產改良，所以糖、椰、烟、麻四大農產品產量激增，輸出數字逐年增加，工業也隨着農產品加工的需求而興起，商業亦以農工業的發展日趨繁榮。據國際貿易統計：菲律賓在一八九九年輸出總額不過八千八百萬非幣，至一九二九年，增為六億二千三百萬，卅年間，增加十倍。

與經濟開發相並，美國一方面將非幣由銀本位改為金本位，規定非幣與

美元兌換率爲二比一，使菲律賓成爲遠東貨幣最穩定的國家。另一方面大力從事交通建設，使公路四通八達，無遠弗屆；同時普遍建設港灣、碼頭、燈塔，以適應此一由島嶼所組成國家的交通要求。馬尼拉以此成爲遠東重要商港，碼頭的偉大，在遠東不可多見，航空建設，始于一九一九年，自三十年代起，發展更爲迅速。所以今天菲律賓的建設，都是美國當年奠下的基礎。當非獨立的初期，美國仍以十二億五千萬美元爲非從事復興工作，並自願另以十億元作爲一九五一年復興工作的用途。(註三)

照理，美非兩國的關係，應該由獨立而益加親切，可是今天的菲律賓人，大都對美國並無好感，且逐漸由反美暗潮，轉變爲集體公開反美運動，迫使當政者爲迎合民心以爭取選票，雖並未公開以反美爲號召，但攻擊競選對手爲美國代理人，亦不難看出其對美國的態度。至于當選後，非政府的對美外交是否可以不必遵循競選時的號召？這得從造成非人反美心理的因素，及以反美爲號召的民族主義者所能給予政府的壓力來衡量。

二 造成非人反美的原因

菲律賓近年以來，經濟頗不景氣，對外貿易逆差逐年激增，國庫收支入不敷出；去年度的赤字，爲過去五年來平均數字的一倍。外匯儲備額大減，使披索與美元兌換率由二比一降爲三點九〇比一，至大選前爲五點一〇，最近且跌至五點三九兌美元一元。(註四)造成經濟不景的因素，一由于主要出產的農產品歉收，再由于外貿市場不僅未能開拓，且在美國市場上的销售量逐年減少。一九六四年，美國由非輸入的貨品，佔非輸出總額百分之四十，至一九六七年，降爲百分之三十四。(註五)

農產品歉收，固然是由于旱災所致，但馬尼拉時報則指出蔗糖產量減少，乃基于工人遭受剝削而怠工，且支高薪的公共關係人員，則渲染爲一切順利——勞資雙方毫無爭執。(註六)增加出口，當然要在改良農產品品質以爭取國外市場的同時，在農業基礎上發展工業，可是在爭取外資投入工業的發展聲中，非人反而大聲疾呼排除美國資本，甚至將所有經濟不景，出口不振，都歸咎于美國所造成。當然，美國在統治菲律賓期間，對其經濟的開發，祇偏重于農業的發展，並沒有擺脫殖民政策而奠立工業基礎，這固然是非人在面臨經濟不景的情況怨恨美國的原因之一，但主要的，還是貝爾法條(The

Bell Bill)所造成。

一九四六年，美國國會以使美非貿易在獨立後，仍可密切聯繫爲理由，通過菲律賓貿易法案——貝爾法條，規定美非貿易，在一九五四年前，仍可免納關稅，至一九七四年以前，增加部份貨物的關稅。雙方爲實施此一法案簽定協議書時，附有使非人最憎惡的附屬條款，其第三四一條的原文如下：

「舉凡菲律賓的農業、木材、公有礦山、礦業、煤、石油、礦物油，一切產量來源，和其他天然資源的處理、開發、發展和利用，與一切公用事業的經營等，如若開放予任何一國的公民，即應同時開放予美國公民，或爲美國公民直接間接所控制的各種企業」。(註七)

實施此一條款，必須修改菲律賓憲法，可是美國以支付復興費二十二億五千萬元爲交換條件，否則便無法從事戰後重建工作，迫使當時菲總統羅克薩斯，不得不甘冒國人「賣國」的唾罵而簽字承認實施。(註八)此一法案，既使菲律賓出口貨品養成嚴重的依賴性；更令美貨侵佔了整個菲律賓市場，窒息了非人工業的發展。就外貿的數字看：一九四八年度，菲律賓全年的外貿總額，較上年增加了百分之四十，但輸入則二倍于出口數字。這些貿易的逆差，乃由美國的復興費用和美軍在非的消耗而平衡。(註九)以後一直是由美援所填補。至美軍參加越戰，菲律賓對越貿易既因戰場的需要而增加，而入越美軍又以非基地爲跳板與度假休息站，其消費對菲律賓經濟都有相當的補益。因此美軍退出越南，菲律賓所感受到的，不僅是對美國有放棄東南亞防衛的憂慮，對本身因此所受到經濟上損失如何填補的問題，更加現實而迫切，所以更刺激了非人反美的情緒激昂。

由經濟不景氣而形成財富益加集中，失業流亡的人數日衆，使社會不安，走私與盜匪充斥。非人也歸咎于美國商人擁有非公民投資的特權，及美軍在非基地所造成的惡果，所以取消美人投資特權，收回美軍在非基地等的風潮，又不斷發生。可是當美軍減少在非基地人數因而裁撤非籍臨時僱員九十四人時，又引起了三大基地非籍僱員三萬餘人的罷工。(註十)據不完全的估計，菲律賓經營爲美軍服務行業的總人數不下十萬人，如果將美軍基地收回，因此失業的人又將如何安置？這應該是值得非政府慎重考慮的問題。倘美國的資本技術完全撤退，爲菲律賓所帶來的問題，其嚴重性必定會超過美國。所以今後的對美關係如何改變？這是馬可仕面臨的重大課題。

三 重建非美平等關係

非人反美的壓力，不僅使馬可仕為爭取選票時要迎合他們的意願；在當選以後，也無法擺脫此項內在的壓力，不能不將美非關係改絃更張。十一月十二日大選揭曉，十四日，馬可仕即召開外交政策委員會，決定了兩大原則：

- (1) 菲律賓不能長期追隨西方，必須在不觸怒美國的範圍內採取自主立場。
- (2) 菲律賓應退出越戰，以節省國庫支出。(註十一)

美非關係的改變，在跡象上所顯示的，當不止此兩點。明年二月，美非將展開軍事基地協定及貿易條約的談判。這兩項協定，都是一九四六年菲律賓脫離美國獨立時所簽訂的，雖然要到一九七四年始屆滿期，但當尼克森訪菲時，已與馬氏商定提早商談修訂。關於軍事基地的談判，一般預料，菲方將在美軍基地內推行較大的刑事司法權，並尋求將基地租期縮短——由現時的廿五年減至十年，甚至要求美國繳付租金。在美非貿易協定方面：菲方將提出修改協定中美國在非幾種商業與非人有同等權利的條款。

菲律賓的一廂情願構想，是否可以獲得美國的同意？這當然是今後美非關係的主要關鍵。美總統尼克森於訪菲前夕在關島談話中稱：他正在擬訂一項使美國仍為太平洋一股強大力量政策的政策——但沒有父子感情式的關係，他認為此種關係，會削弱亞洲盟國。這已明白顯示白宮有意重整美非關係，放棄「特權」、「互惠」等條約。他于馬尼拉機場告別時稱：「菲願自助獨立，欲為美國良友，這正是美國的願望」。馬可仕在尼克森登機後對記者稱：「美國在太空探測新勝後，肯與舊殖民地平等相待，至足令人興奮」。(註十二)可見重整美非關係，雙方已有更進一步的協議。

菲律賓左派份子滲入民族主義陣營，將一切罪惡都歸咎于美國商人和基地美軍；甚至認為美國當年為菲律賓修築四通八達的公路，其目的在推銷美國汽車，給予獨立，也是出于在南美有巨大企業的商人，為了使菲律賓農產品不再自由輸入美國市場與南美貨競爭，這才是太定斯法案的通過與實現的根本因素。如果美非兩國當局，不能針對菲律賓民族主義份子的反美情緒，從速改建良友式的平等關係，讓左派繼續從中挑撥，未來的情況將不堪設想。尼馬兩氏都洞悉個中情況，所以尼克森在訪菲時稱，願與菲為良友，其措

詞用語，唯恐觸怒非人；馬可仕決定採取獨立外交，也申明「在不觸怒美國的範圍以內」。

其實美國固然不需要菲律賓的軍事基地，而非律賓也同樣需要美軍駐紮。這不僅是非律賓的保安部隊，連防禦內部的虎克黨叛亂尚嫌兵力不足，必須美軍駐菲履行防衛協定以禦外敵；單就經濟與繁榮觀點，菲律賓若干市鎮，也是以美軍的消費為主要經濟來源。去年九月，美軍駐菲基地司令為減少美軍與非人之間的糾紛，下令夜晚十時後，禁止美軍外出，這對當地的治安，應該是有助益而受到市政當局所歡迎的，但恰恰相反地引起了安磯市民發動了多次示威，要求美軍司令解除此項禁令。因為夜總會和酒吧不能通宵營業，政府的稅收和商人營業的損失都無法彌補。

雖然這一糾紛，經過了市議員芮蒙提出了報復性的議案——禁止美軍進入所有娛樂場所，並切斷基地外美軍眷舍的電源數分鐘示警，以證明美軍需要安磯市甚于安磯市需要美國人。可是此一議案由于超出了商人的負擔能力，結果還是雙方妥協，規定週一至週五打烊時間為午夜十二時，週末為凌晨一時。(註十三)這就不難看出美非雙方均需要對方合作。

四 與蘇俄及東歐建有限度關係

菲律賓與蘇俄及東歐國家建立貿易及文化關係，不僅勢在必行，而且早有試探性的往來。去年七月，非政府核准蘇俄文化代表團入境，展開為期十天的活動，馬可仕總統並親自接見該團全體團員；接着菲派遣兩個貿易訪問團，分訪蘇俄和東歐各國。本年二月十九日，俄國貨輪于大戰後首次駛入了馬尼拉港口，輸運非產品赴蘇俄東歐各國。(註十四)由馬可仕當選連任總統後的首次外交決策會議，決定與東歐國家及蘇俄建立貿易及商務關係，不難窺見菲律賓產品在試銷各該鐵幕國家時，可以打開銷場而大獲利潤。

不過蘇俄是以貿易為外交的先頭部隊，一向對其有意爭取的國家交易貨品，無論買賣，都不拘于經濟價格，而是「政治價格」。它和馬來西亞的外交關係，是如此建立的，對星加坡亦復如此。所以本年八月二日，菲自由黨秘書長艾昆諾在訪蘇回菲後稱：蘇俄政府高層人士和他交談時，都望蘇菲早日建立全面外交關係，雙方建交不附任何條件，蘇願預先派員至菲商談建交事宜。(註十五)這說明莫斯科希望與菲建交情緒的急切。

蘇俄和東南亞國家建交的主要目的，誰都了解它的醉翁之意，除使各國政府走中立外交路線而外；更重要的，在爭取對各國共黨的領導權。目前菲律賓共產黨的情況如何？據本年八月卅日非第一軍區情報當局透露：呂宋島的班班加省，塔拉克省，紐瓦伊查省，已有十七個鎮市受虎克黨（非共）百分之五十至百分之百的控制，且分析非共伸展政治勢力的策略乃以馬尼拉為中心，以弧形向北逐步推進。非共現已分成兩派，俱有軍力為後盾，一派由原首領塔魯托指揮，另一派則由古勒洛指揮，而走毛澤東路線。（註十六）

呂宋島非共的猖獗情況，已經由勒索商民及蔗園主人而向軍隊挑戰。本年八月四日，非共在呂宋中部包圍海軍軍官四人所乘的車輛，押至蔗園執行槍決，迫使國防部不得不出動部隊前往征剿。（註十六）但據九月五日馬尼拉時報稱：非共親毛派已在呂宋中部成立「新人民軍」，其司令員譚德，正着手組織「民兵」，以當地農民為成員，授予武器，隨時聽命出動。因此，當軍隊前往征剿時，祇見農民而不見共軍，但在夜晚或兵力稀少時，他們又武裝出擊，使軍隊難以防禦，何況他們又有中共所派的教官已教會了隧道戰。

誠然，當前非共武裝活動由北部已經擴展至中南部的，是親毛派。（註十八）據非情報當局透露及非共被捕份子的供認，非共每晚均收聽中共的指示，（註十九）並派遣教官至岷答那峨島訓練非共幹部，可能這正是蘇俄急于與非建交以便與中共爭取非共領導權的原因。由北平與莫斯科領導的非共，對菲律賓的危害有何分別？和平顛覆與武裝奪取祇有手段不同，使菲律賓亦化的目標並無分別。因此，我們認為馬可仕連任後的菲律賓政府，由于非共的猖狂，固不敢與北平建立貿易外交關係；對蘇俄和東歐各國，也可能祇是建立貿易文化關係而已。

五 結論

當馬可仕大選獲勝的消息公佈後，合衆社駐馬尼拉記者指出他今後的外交政策，將追隨濃厚的民族主義。對美國將實行一種「有取有予」的關係，而更着重與亞洲國家進行區域性的合作，與社會主義國家保持有限度的關係，對日本則將更為接近。

誠然，菲律賓今天面臨的困難，是需要美國協助解決——美國也有協助它

菲律賓大選後的外交動向

解決困難的義務和必要；但更重要的，是與亞洲國家加強合作。不過這種合作不能受制于菲律賓的民族主義，而是要以極大的魄力開闢民族主義者的眼光。如非馬的沙巴問題，正是由極端民族主義者所引起，但由此一爭執，影響到「東南亞協定」的工作推展，也影響到亞太國家的團結合作，對菲律賓更直接受到了嚴重的損害。如每月五百萬披索流港及侈奢品的大量走私，都是以沙巴為偷運基地，中共對非共的聯絡接濟，亦乘隙而入。所以馬可仕政府儘可以運用民族主義的力量開闢外交關係，斷不能再受制于民族主義而自亂反共陣營。

菲律賓的民族主義開始于爭取獨立，發揚于抗日戰爭，今天的目標轉向于反美。可是正在菲律賓猖狂的虎克黨——非共，也就是抗日時代的民族武裝，他們便是當前菲律賓民族主義陣營裏的支柱。所以非政府追隨民族主義的外交政策，決不能讓它們拉着向左轉，相信馬可仕總統必能制服它們而善為運用。

註(一)(二)：參見程浩著「東南亞列國誌」

註(三)(七)：參見朱鶴賓著「東南亞新興國家」

註(四)(六)(八)(九)：見十一月三日馬尼拉時報專論

註(五)：見七月廿六日香港華僑日報

註(十)：見十一月十九日泛亞社馬尼拉電

註(十一)：見十一月十五日香港華僑日報

註(十二)：請參看本刊八卷十二期拙著「論尼克森東來及其東南亞防衛構想」

註(十三)：見去年十二月卅日至本年一月二日華盛頓明星報連載Donald

McCarthy所撰「虎克黨為禍菲律賓」

註(十四)：請參閱本刊八卷七期「巴黎和談與東南亞局勢」學術座談會

記錄

註(十五)：見泛亞社本年八月三日馬尼拉電

註(十六)：見本年八月廿一日香港華僑日報

註(十七)：見本年八月五日香港星島日報

註(十八)：見本年八月三日泛亞社馬尼拉電

註(十九)：見本年八月七日香港星島日報