

菲律賓政局的研析

張耀秋

一 馬可仕總統連任與推行新政

菲律賓現任總統馬可仕於一九六五年十一月中選為第一任總統，並於一九六九年十一月獲選連任，這在非國歷史上，尚屬破天荒，因為依照菲律賓舊憲法（一九三五年），仿效美國制度，總統任期四年，連選得連任一次為限。獨立以來，有三位總統——李理諾（Quirino）、賈西亞（Garcia）、馬嘉柏索（Macapagal），均曾作連任的嘗試，結果都遭鐵羽。不過馬可仕自開始第二任，政壇即見波濤起伏，柅阻多故，左派策動的青年示威暴動，接二連三，政府疲於應付，社會惶惶不安，犯罪浪潮，洶湧猖獗，毒禍泛濫，社會陷於不安，馬可仕總統乃於一九七二年九月二十一日深夜，宣布全國戒嚴，中止獨立以來施行已二十五年的憲法常軌，實施軍事統治。戒嚴令的頒佈，消極的目的在制止左派非共的叛亂顛覆陰謀，以及右派政客의 自私破壞活動，積極的目的在建立新社會，改善廣大人民的生活。自戒嚴法施行，實施軍治，馬可仕總統以兼三軍統帥地位，掌握行政、立法與軍事大權，發號施令，不受牽制，既無分權，亦無制衡，舊憲法以實施戒嚴而失效，代表民意的兩院制國會亦停止召開。馬可仕的改革計劃，乃很順利的一一付之實行。

去年七月二十七、二十八兩天，菲律賓全國選民一千八百多萬人，舉行總投票，結果以壓倒的多數，支持馬可仕連任總統，一月十七日，馬可仕簽署新憲法，他可以視實際情況所需，繼續實施戒嚴法。根據新憲法成立的臨時政府也由政府首長，並以兼任總理的身份執政，原有國會亦隨之廢除。菲律賓新憲法的精神，是反對美國式的總統制，而贊成英國式的議會制。去年七月的公民投票，馬可仕贏得百分之九十點六七之支持票，使他的總統任期可以無限期延長，以便他能加速完成非國經濟、社會、和政治範圍的改革。

在馬可仕的「新社會」運動之下，推行了近十年而未見成效的土地改革

，現在已漸見功效。菲律賓的土地改革法，早在十年前即制定公佈，由於推行不力，進度迂緩，農民得不到實惠，佃農的窮困未能改善。一年來馬可仕總統認為要改善貧農生活，必須積極推動土地改革，配合農業改良，雙管齊下，見效自宏。據菲律賓土地改革部長艾斯屈拉透露：去年非政府曾撥款一千七百萬美元，作為土地改革的經費，推行的結果，已有十八萬佃農獲得放領土地，擁有一百公頃以上土地的地主，除保留少許自耕地外，都已由政府完成征收放領，目前非政府正在進行五十公頃以上地主的土地征收工作。

馬可仕總統於一九七二年九月頒佈戒嚴法後，即對土地改革工作予以專責推行，「土地改革部」也是在這種情況之下設立的。其中，中華民國土地改革的成功，也是激起菲律賓政府積極振奮的原動力。艾斯屈拉部長曾說：「台灣的土地改革，值得菲律賓效法和學習」。因之，自我國土地改革訓練所開辦以來，先後已有近六十位非國人士前來受訓，他們學成回國之後，即加入了實際工作的行列。由於土地改革已見成效，所以投誠與服刑而後受赦免的前非共虎克黨魁泰洛克，在中呂宋某地參加農地移交證頒發典禮時說：「我以前作叛亂領袖所抗爭的，現在已在新社會實現，由於積極的土地改革方案，平均分配土地，因此人民欣然接受戒嚴令，這是政府的卓越成就。」

與土地改革並行的是美化運動與綠色革命。這個運動是由馬可仕夫人所大力倡導，一年來在第一夫人大力領導之下，美化運動與綠色革命都具有相當成果。馬尼拉原是一個垃圾堆積的「髒」都市，現在情形改觀了，不但乾淨了很多，而且進一步美化。至於綠色革命，第一夫人早在四年前便倡導這一個運動，當然更獲得政府、民間組織、學校方面人士的廣泛支持，熱烈推行，他們利用荒地種植蔬菜、水菓，成效卓著。去歲爲了米糧的缺乏，第一夫人又倡導「全國種稻運動」，並親率七十一位省長和部長夫人下田插秧，以爲示範。依照此一運動方案，預計將在七十一省開墾二十三萬二千公頃的處女地，同時政府也發放二億元無息貸款，支持各省長推行種稻作業。他們

希望在今年開始，能使非島的糧食逐漸達到自給自足的地步。在綠色革命方面，我國政府也提供了一些助力，曾贈與非島的各類蔬菜種子，先後已達三十二噸之多，大有助於非島蔬菜瓜果之收成。

失業人數的減少，也成爲馬可仕「新社會」的一大特色，據專家們估計，在非島的三千九百萬人口中，失業的在一百五十萬人以上，已就業的數百萬，其所得的薪資也不足以維持生計。近兩年來，非政府有計劃的將湧進都市的人口，疏散到農村去開墾，另外又展開公共建設工作，創造了不少就業機會，非國教育部也在鼓勵創辦職業及工藝學校，使年青人都能有一技之長。

戒嚴後左傾份子已不敢公開活動，首要份子被捕的數以千計，學校對於學生，嚴加教導，校園之內，秩序井然，讀書風氣濃厚，同時教育機關又積極鼓勵學校，引導學生從事各種體育與生產活動，青年學生都是一片活潑朝氣，無復當年長髮披肩、散漫頹唐的景象了。

至於治安情況的改善，乃是「新社會」中人人稱道的一件大事。以前非島治安情況的惡劣，乃是素爲人所詬病的，兩年來政府收繳了私藏民間的五十幾萬槍枝，又解散了橫行鄉里的政客私軍，數以千計的慣竊逃犯亦被拘捕。根據菲律賓國防部發表的統計數字，在戒嚴法實施的最初六個月，和過去同時期比較，各種犯罪案件減少了百分之五十五。首都馬尼拉已不像以前那麼可怕了，旅客出門再也不用提着吊膽。

其他如走私與毒禍的減少，政府稅收的增加，外國投資的湧到，在在均說明了馬可仕總統的社會改革已獲致了初步的成效。

二 外交與內政分道揚鑣

菲律賓於第二次世界大戰後的一九四六年，以主權獨立國家的地位，立足於國際社會之林。其外交政策，大體追隨華府，採取堅決反共外交政策二十年（一九四六—六六），不但政治上拒絕與共產國家建交，在經濟上拒絕與共產國家通商，至於文化交流亦採取深鎖的關門政策，簡直視共產國家如洪水猛獸，避之唯恐不遠。在國際會議方面，菲律賓出席代表的反共立場，來都很明顯。聯合國每年九月間舉行大會，輪到菲代表登台發言，帆常義

正辭嚴的指責蘇俄的野蠻擴張政策。至對於中華民國席位的支持，可說已到了「堅貞不移」的地步，二十幾年間絕無動搖。菲律賓二十年來所以採取堅決反共政策，析其原因約有下列三項：

(一)獨立之初，美、菲關係和洽，菲律賓政府之外交政策，唯華府馬首是瞻，當時美國對於共產國家採取圍堵政策，故菲律賓自然也惟有遠避共產國家。

(二)菲律賓獨立伊始，基礎未固，如蓬與認爲有危險性的國家建交，自須格外審慎。

(三)獨立以來，國內遭受到虎克黨(Huks)的叛亂，該叛亂組織是受到國際共黨勢力的支持，如再與共產國家建交，恐再增加虎克黨的叛亂勢力，是以不能不對此慎加考慮。

由於上述三種原因，所以菲律賓獨立後二十年來，在外交上是一個反共的國家。

到了一九六五年馬可仕當選第一任總統，菲國政治氣氛開始有顯著的改變，左傾力量抬頭，學潮工潮接二連三，這些風潮不難窺見領導鼓動的人，有重大的政治作用。素負盛名的國立菲律賓大學，成爲領導學潮的中心。盤據中呂宋山區二十幾年的虎克黨改名新人民軍(New People Army)，與學潮互相呼應。以往菲律賓堅定的反共外交政策，無人發生疑問，現在開始有人公開發生疑問，並公開加以討論。報刊上常有意見或文章發表，主張菲律賓傳統的反共政策，已經到了應加檢討的時候，甚至有人主張應與共產國家建交，不能再拖。作這種主張的人，大抵如下：

(一)左傾份子——他們鼓動學潮工潮，提出口號爲反封建——針對資產階級，反法西斯——針對政府利用軍憲施行高壓政策，反帝國主義——針對美國。左傾份子既反對美國，因此美國駐菲大使館，便不時成爲示威羣衆攻打的對象。左傾份子由反對美國而主張非國應與共產國家建交。

(二)以進步姿態自詡的記者和專欄作家——全國報份最多的馬尼拉時報(Manila Times)與馬尼拉紀事報(Manila Chronicle)，刊物銷路最多，言論一向爲人注目的自由週報(Free Press)，不時可以看到非國應與共產國家建交的文章。

(三)國會參眾兩院議員——不少想出「思想進步」的風頭，還有意拉攏

左傾青年作爲政治資本，因此公開主張與共產國家建交，其代表人物像參議員勞禮（Laurel）、眾議員米尼夏（Jose de Verea）等。

綜合各方主張非國應與共產國家建交，其理由歸納起來，不外以下數種：

（一）第二次世界大戰後的世界，很明顯地分成民主與共產兩大陣線，另有少數國家，標榜第三勢力。菲律賓只與民主國家締交而拒絕與共產國家締交，何異與半個世界交通，却與另半個世界隔絕？

（二）維持民主制是一回事，要不要與共產國家締交爲另一回事，二者之間，並無必然的關係。美國爲民主國家，却與許多共產國家有邦交，英、法等國的情形，也和美國相同。菲律賓獨立伊始，邦基未固，拒與共產國家締交，以免發生枝節困難。現獨立已有二十幾年，國基穩固，政治人物亦較爲成熟，外交政策自該有所開展。

（三）從經濟立場來說，菲律賓物產豐富，國際貿易不該只以少數民主國家爲對象，應開闢共產國家市場。

由於主張與共產國家締交的理論，逐漸抬頭，馬可仕總統特召開國家安全會議（National Security Council——包括行政、立法與軍事領袖）幾次，商討外交政策問題，與會者大多認爲茲事體大，必須慎重，不可輕舉。參議院外交委員會特舉行公開聽證會，就與共產國家締交一事，廣徵各方面的意見。結果各方對此問題，意見不一，而天主教會與軍方則堅決採取反對立場。天主教會認爲：共產國家採無神論，菲律賓爲一個天主教國家，不應該與主張無神論的國家交往，如與其建交，一定利少而害多。軍方所以反對與共產國家締交，大體以國家安全爲出發點。就軍方所得的情報，共產國家駐外大使館，特務份子比較外交領事官爲多，專幹顛覆滲透工作，防不勝防。如果馬尼拉有共產國家大使館，特務人員充斥，鼓譟煽動，支持援助，猖獗的學潮，當會更加猖獗。由於天主教會與軍方的反對，參議院與國家安全會議，對於與共產國家締交一事，都沒有具體的決議。^①

馬可仕總統一方面受到來自各方要求建交的壓力，一方面又要考慮教會與軍方反對的意見，終於採取了慎重而折衷的途徑，決定首先與羅馬尼亞、南斯拉夫兩個共產國家建交。因這兩個共產國家比較有獨立性，不完全聽命於莫斯科與北平。一九七一年夏間，尼克森總統公開發表將於翌年二月，訪

問中國大陸，主張與共產國家建交者更見振振有詞。一九七二年一月，國家安全會議開會，接受軍方意見，先與南斯拉夫、羅馬尼亞兩個「中立型」共產國家締交，除對上述二國作有限度的建交而外，又決定可與共產國家通商。

一九七二年五月，外交部長羅慕洛抵曼谷出席東南亞聯盟五國外長會議，曾就菲律賓與共產國家締交問題，公開向記者表示兩點意見：一爲與共產國家建交問題，非政府正慎重考慮。二爲與蘇俄與毛共建交同時進行，不分先後，以免有重輕之別，引起誤會。一九七三年十月與十一月期間，菲律賓正式宣告，先後與東歐五個共產國家——東德、波蘭、捷克、匈牙利、保加利亞建交。

菲律賓自與東歐七個共產國家建交之後，大家乃注意到與蘇俄、毛共的建交問題。幾年來莫斯科對於馬尼拉，可以說是頻送秋波，人數以百計的旅遊團曾經數次到非觀光，蘇俄的鋼琴家、交響樂團、舞蹈團，連續抵非公開演奏，儘量給予觀衆以良好印象。貿易團也到非國訪問，石油專家對於非國現正全力以赴的探油工作，提供技術援助。另一方面蘇俄並邀請菲律賓的政治人物、文化界人士、舞蹈團前往蘇俄訪問，參議院議長布悅（Gil J. Bu-yat）於一九七一年九月應邀訪問蘇俄。其中最引人注目的當爲非第一夫人蔭美拉（Imelda R. Marcos）於一九七二年三月訪問蘇俄，逗留五日，莫斯科當局除了予非第一夫人以極優渥的禮遇之外，總理科錫金更與非第一夫人作了將近三小時的懇談，蘇維埃最高主席和文化部部長且聯合舉行送別宴會。

儘管莫斯科對菲律賓頻送秋波，但馬尼拉對於與蘇俄建交一事，却不能不極爲審慎。因蘇俄現正在全世界與美國處於對抗地位，以美、非的關係來說，馬尼拉當須先行考慮華府的意見。此外蘇俄與毛共現正處於尖銳對立，故馬尼拉表示如要建交則莫斯科與北平應同時考慮。

菲律賓與毛共建交問題，比較與蘇俄建交更爲複雜。第一爲菲律賓與中華民國的邦交問題；其次爲在非居留的數十萬華人問題；第三爲中呂宋的新人民軍問題。

一九七三年十月，非代理外交部長柯蘭底士，在外交人員訓練班結業典禮上曾發表如下的演說：「菲律賓與蘇聯、中共正式建交的時間，該不會拖

得太久，非國與它們建立關係的過程，第一步為文化交流；第二步為貿易通商；很自然地第三步將為建立政治關係。……」這些話是表露非國政府外交決策的趨向，足見非律賓的外交政策，確實在轉變中。

本來，馬可仕總統於一九七二年九月廿一日深夜，以壓制左派份子的顛覆活動為理由，宣佈全國實施戒嚴法，大舉搜捕左派份子數千人，二年來非律賓實施戒嚴法，停施憲法，停開國會，立法行政大權，集於馬可仕總統一身，原因固不止一端，實則是以對付左派份子的顛覆活動為最重要。情形如此，原當與共產國家更為疏遠，何以反而會與共產國家接近，並紛談建交？這是因為近來非國政壇出現一種以外交部長羅慕洛為首的主張，就是內政與外交，可以分開，內政可以堅決反共，外交却不妨開關窗戶，與世界所有國家——包括共產國家建交。兩年來非國政情，正在朝向這一條途徑上進行。

年來由於俄、毛分裂，若干民主國家味於共產集團步驟縱或歧異，赤化世界目標絕無不同的鐵則，冀圖運用策略，以毛制俄或以俄制毛；因而對內雖防共反共，對外却與共黨「國家」建交修好，這實在是極大的冒險。如日、毛「建交」後，日共在國會議席立即增加，日共與毛共原屬對立，其影響尚且如此。至馬來西亞與毛匪於本年五月卅一日建交後，馬國警察總監拉曼於六月七日清晨即於上班途中被暴徒槍擊殞命，英文海峽時報曾就馬來西亞警察總監遭暗殺一事評論說：「在此一地區繼續的恐怖與破壞活動，對與所謂與中共建交將使東南亞的叛亂活動終止的任何樂觀的看法，應可發生嚴正的糾正作用。」該報警告說：「完全相反的事實可能發生」。非律賓境內有毛派的武裝叛徒，若與毛共建立任何有目的的關係，其為害實不堪設想。

三 毛共對菲律賓的顛覆活動

菲律賓自獨立之初，即有共產份子從事破壞顛覆的勾當，虎克黨武裝叛亂，即是共黨的化身，經政府軍全力清剿之後，雖主力瓦解，但餘燼尚存。近年菲共以不同形態在各地繼續發展，所謂「新人民軍」則是擁有武力與基地的一支，且為親毛派的組織，受北平的指揮。據軍方破獲該組織的若干紀錄顯示，他們設有「革命大學」，以訓練游擊幹部，灌輸毛匪思想，並承機

襲擊軍警哨站，實行武裝叛亂。至於菲共滲入學生組織，藉反美、反政府之名，於一九七一年間在馬尼拉總統府前發動暴亂流血事件，更為毛共在大陸全面叛亂時，以罷工罷課、遊行滋事來破壞社會秩序的翻版。

自一九七二年九月廿一日深夜起馬可仕總統為壓制左派份子的顛覆活動，宣佈全國實施戒嚴法，但毛共仍以軍火接濟非共叛亂。如今年二月下旬，一艘菲籍走私船在南海沉沒，焦急地進行搜尋的是毛共的船艇飛機，而非非律賓的救難船。同一時期，裝滿軍火的走私船「安德瑞二號」遇難，有十二名菲籍水手被巴拿馬船「火星號」救起，却給香港的毛共人員送往大陸給予「政治庇護」。最近非國防部宣佈，在一次調查行動逮捕的十一人，均為共黨高級幹部，和被毛共「庇護」的十二名水手有關，其中一個名齊格遜，正是「安德瑞二號」走私船的經理。據馬尼拉消息靈通人士於本年八月廿八日透露：非律賓共產黨一直與一共產鄰邦合作，進行私運軍火活動，圖謀推翻馬可仕總統的戒嚴政府。國防部於廿七日宣佈破獲一個由非共每一駐在外國的來源合作經營的軍火走私組織。同時，治安當局自今年五月在大馬尼拉市和呂宋中西部的拉烏昂省及龐加辛南省展開的一連串突擊中，已捕獲各種機動車輛、兩艘海輪、四艘汽艇和大批顛覆文件。加強調查這批沒收的軍火、船隻和被捕的非律賓共黨叛徒的結果明白顯示，中共是這項軍火走私活動的幕後主使者。②

毛共除接濟非共的軍火外，並正在訓練非共幹部。毛共在大陸各地設立多處秘密訓練基地，訓練東南亞各國地下叛亂組織的領導幹部。毛共訓練菲律賓虎克黨的「學校」，就設在海南島文昌縣城西北約十二公里處，外面掛着「文萊林場」的牌子以為掩護。虎克黨的頭目，如呂宋島叛亂首腦陳氏姊妹等，都是毛共一手訓練出來的。在今年三月間，該訓練非律賓虎克黨學校，曾秘密培訓非籍人士卅餘人。現在非律賓的地下叛亂組織中，大部份的領導頭目，皆曾分批前往中國大陸毛共所設立的秘密訓練基地接受訓練。③

非共在毛共積極支援之下企圖顛覆政府，非國防部於八月卅一日宣佈：據情報人員查獲的文件顯示，去年菲共欲組織反政府的「全國民主戰線」，並擬訂所謂「革命行動十項綱領」，企圖將反政府勢力集合起來進行武裝叛亂，推翻馬可仕政府，然後組織由菲共領導的所謂「聯合政府」。

菲律賓的真正大患是毛共，目前其腹心之病，就是呂宋島的毛派叛軍。

馬可仕總統曾於一九七二年九月宣佈全國戒嚴，始將國家從危險動亂的邊緣挽救過來。但非共仍無時不在擴大叛亂，且得到毛共的積極支援，在毛共今天正盡力拉攏非國之時，尚且不避忌諱的支援叛亂力量，倘非律賓當局不從大處與遠處着眼，為國家的基本利益設想，不慎而墜入毛共的陷阱，則後果堪虞。

四 今後局勢的隱憂

年來馬可仕總統推行「新社會」運動，已獲致初步的成效，但仍存有一些隱憂，其中包括共黨份子、回教叛軍以及野心政客之顛覆活動。

最初的非共是胚胎於二次世界大戰期中，當時他們結合成游擊隊以抵抗日本的侵略，其後他們即為共黨操縱利用，為害於菲律賓社會。所謂菲律賓「人民抗日軍」（也就是後來的虎克黨），在戰場上是由泰洛克指揮，當地的「中央政治局」則由拉瓦領導。一九五四年當虎克黨的叛亂活動達到高潮時，據稱擁有一萬四千全副武裝的部隊。在對馬尼拉郊區攻擊失敗之後，叛軍的殘餘部隊便發展成兩個主幹，在呂宋島中部的邦邦牙與丹鹿省活動，其中之一是由孫武郎率領，另一支由亞里巴士巴士所控制。一九六五年馬可仕接任總統時，亞里巴士巴士和他的一批人全被政府軍消滅。

一九六八年菲律賓愛國青年黨的創始人施遜，與加西亞率領的一批青年共產黨徒，依循「毛澤東思想」路線，組織了菲律賓的新共產黨。他們與丹鹿省的若干政客，及孫武郎手下的一名青年司令員丹地的部隊相結合。以後丹地又組成了所謂毛派「新人民軍」，揚言有兩萬武裝部隊，及十五萬至五十萬的羣眾基礎。「新人民軍」的出現，為非島帶來了更多的動亂不安。非政府乃採取積極措施，除了動員正規部隊清剿之外，又在各鄉村地區建立了「鄉村自衛隊」。以是自一九六六年元月起至一九七一年八月止，非政府的剿共戰事進行得很順利，共黨頭目孫武郎自動投降，泰洛克被殺，丹地司令員受傷被俘。孫武郎所屬的三十四名虎克黨高級司令員及丹地所屬的十二名高級司令員都被非政府擊斃或俘獲。於是，在中呂宋活動的「新人民軍」殘部，遂被迫退到呂宋北部的伊莎貝拉省流竄。在馬可仕總統宣佈戒嚴之前，據說「新人民軍」控制了伊莎貝拉三十七個村鎮中的三十三個，人數約有七

千人。

毛共支持非共的非法叛亂，已是證據確鑿。馬可仕總統曾說，毛共訓練的人員已進入非島，連被俘的叛軍也不諱言此事。非國政府甚至有非共人員在大陸匪區受訓的照片。近來毛共雖對菲律賓極力拉攏，但暗中仍積極以軍火支援非共，以擴大叛亂。

至於非島的回教叛亂，目前似已暫趨平息，但問題仍未徹底解決，回教份子的動亂是於四年前開始，主要的地區是在馬尼拉南方約五百英里處的民答那峨及蘇祿羣島。民答那峨約有回教少數民族三百五十萬人，回教徒的叛亂運動，是起於經濟的不平等。他們覺得民答那峨的四百萬基督教徒，比他們富有，剝奪了他們的利益。在菲律賓的政府中，他們也有被歧視的感覺，以戒嚴前的國會為例，回教徒只有三位眾議員和一位參議員。

在回教份子叛亂最烈的時候，民島的戈查多省便有三十萬人逃離家園，成為無家可歸的難民。政府軍與叛徒之間，也有很大的傷亡。最令人擔憂的則是毛派共黨份子也滲入了回教叛亂組織，企圖把叛亂事件擴大。菲律賓政府新聞部長泰達，曾於去年三月十六日發表了一篇有關回教分離戰爭的談話，其中有三點曾提及外來力量支援回教游擊隊的問題：（一）南部動亂的領袖，是毛派回教徒和歹徒的分離分子。（二）已經證實菲律賓南部有攜帶外國武器的外國軍隊，接着有穿軍服的士兵出現。（三）菲律賓政府已將民答那峨的叛亂形勢，通知東南亞國家協會的盟國。

菲律賓政府今後的隱憂是在北部毛派共黨的竄擾與南部回教份子的叛亂，兩者均為毛共所積極支援，但表面上毛共現又百般的拉攏菲律賓，非第一夫人近日且正應邀在匪區訪問，如對毛共的兩手策略不加分辨，進其圈套，則後果真不知伊於胡底！

一九七四年九月廿五日脫稿

註①東方雜誌復刊第七卷第六期載陳烈甫：「菲律賓外交政策在搖擺中」一文。

註②中央社馬尼拉本年八月廿九日電。

註③本年五月二十四日工商日報。