

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 菲律賓與美國關係的新展望

doi:10.30390/ISC.198211_22(2).0003

問題與研究, 22(2), 1982

Wenti Yu Yanjiu, 22(2), 1982

作者/Author：陳鴻瑜

頁數/Page：24-36

出版日期/Publication Date：1982/11

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.198211_22\(2\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.198211_22(2).0003)



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



菲律賓與美國關係的新展望

陳鴻瑜

一、前言

今（一九八二）年九月十五日，菲律賓總統馬可仕應邀訪問美國，這是馬可仕自一九六五年當選總統以來第二次訪美，不過，是他官式訪問的第一次。一九八〇年四月，馬可仕曾應「美國報紙發行人協會」（American Newspaper Publishers Association）之邀請，非正式訪問夏威夷，美國前總統卡特派前國務卿魯斯克（Dean Rusk）（當時未具官方身分）到夏威夷迎接馬可仕總統，卡特這項舉措，乃有意降低馬可仕來訪的重要性。卡特總統之所以如此冷淡馬可仕，乃因卡特標揭人權外交，故對馬可仕不太重視人權的戒嚴法統治，表示不予支持。

馬可仕雖然於一九八一年一月解除戒嚴法，但國內人權問題仍未徹底解決。一九七五年和一九七六年，美國眾議院曾舉行有關菲律賓違反人權和公民自由的聽證會。一九七七年一月，美國國務院也發表報告稱馬可仕政府違反人權。一九八二年二月，美國眾議院又舉行有關菲律賓違反人權的聽證會，「國際政策中心」（Center for International Policy）的主持人摩里爾（Jim Morrell）作證指出，菲國在四方面違反人權：對於政治犯施予拷打、虐待、單獨監禁；非法逮捕和拘留；被逮捕者未經審訊立交執刑；不遵守正當法律程序^①。惟雷根總統採取與卡特總統不同的外交政策，他重視菲律賓在西太平洋的戰略地位，因此，在不強調人權問題的情形下，邀請美國的前殖民地而且從戰後一直維持着良好盟邦關係的菲國總統訪問美國。此舉對於擔任了十六年的總統而一直未曾官式訪問美國甚且備受卡特總統冷落的馬可仕而言，自是一件盛事。馬可仕這次訪美，不僅提高了其個人的國際聲望，而且使菲律賓與美國之關係，開展了新的面貌。

^① Clark D. Neher, "The Philippines in 1980: The Gathering Storm," *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 2, February 1981, pp. 261-273.

在一九五〇年代和一九六〇年代，由於美國介入亞洲事務，而非國又與美國結成盟邦，成爲冷戰時期美國「圍堵」政策下的一個前哨據點，非國遂捲入亞洲強權對抗的局勢中。菲律賓提供軍事基地讓美國使用，支持美國在亞洲的活動。在韓戰和越戰時期，非國也對美國提供人力和道義的支持，兩國在政治、軍事和經濟上保持密切的合作關係，非國乃成爲美國在西太平洋地區勢力圈的重要盟邦。

迄一九七〇年代初，非美二國的密切關係發生了顯著的變化。由於美國在越戰中愈陷愈深，國內反戰之風甚熾，美國政府不得不明白表示不願再以軍事捲入亞洲事務。一九六九年，尼克森總統主張亞洲各國應肩負其本國防衛的責任，美國僅願從旁協助；隨後，福特總統也宣佈「太平洋宣言」，重申尼克森的主張。這種情勢的發展，迫使菲律賓必須重新評估其所處的外在環境，及發展較少依賴美國的新外交政策。就非國的立場來看，一旦美國退出該地區的強權競爭，非國對美國的戰略重要性無形中會被削弱，而在欠缺大國的競爭與本身力量不足的情勢下，非國可能無法再以其聲望或資源扮演區域性領袖的角色，以致最後可能會被人口眾多而又富於天然資源的印尼所取代^②。

非國因係島國，沒有來自其鄰國或強權的直接立即的威脅。從戰後以來的發展過程來看，非國已逐漸脫離獨立初期的荏弱與依賴地位，民族主義益形發達，「非人第一」的口號已成爲非人的普遍信念。迄一九七〇年代初，澎湃的民族主義熱潮，即以反美爲焦點。民族主義者批評美國使用非基地乃屬殖民主義的餘孽。從一九六四年到一九七二年宣佈戒嚴法爲止，反美運動持續不斷。非國政府在這種壓力下，祇有重新調整外交政策，採取更爲自主的外交路線，希圖藉擴大與共黨國家和「第三世界」國家的關係，來抑低與美國的關係。儘管如此，在面臨急需迫切解決內部的共黨叛亂、南部回民分離運動及經濟衰退等問題時，馬可仕政府還是必須仰賴美國的援助。可預料的，非國在進行獨立外交路線的同時，恐怕仍須在調整與美國的關係上做掙扎。

二、菲美的軍事關係

依據一九三四年美菲簽訂的泰汀斯——麥克杜飛法案 (Tydings-McDuffe Act) 的規定，菲律賓在一九四六年獨立時，美國應放棄其在非國的軍事基地。但是在第二次世界大戰期間，逃亡到美國的非律賓自治國總統奎松 (Manuel Quezon) 同意美國國會在一九四四年所做的聯合決議案，它授權美國總統於認爲美非兩國有相互保護之必要時，可獲得及維持在非境的基地。這種概括的規定，體現在一九四七年的「軍事基地協定」(Military Base Agreement) 上。該協定規定美國可維持在非境的二十

^② Charles E. Morrison and Asri Suhrike, *Strategies of Survival: The Foreign Policy Dilemmas of Smaller Asian States*, University of Queensland Press, Queensland, 1978, p. 234.

三處基地，期限為九十九年。一九四七年，菲美雙方簽訂「軍事援助條約」(The Military Assistance Pact)，一九五一年又簽訂「美菲共同防禦條約」(Mutual Defense Treaty)。此三項條約為菲美之間重要的軍事性條約，其中以「軍事基地協定」引起的爭議最大。

對於美國而言，菲基地乃是一九五〇年代和一九六〇年代全球性冷戰時期的前進戰略要地，也是對抗當地共黨運動的有效基地。惟對菲國而言，卻是好惡相剋、利害互見的。一方面，菲國把基地視為相互援助計劃的一部分，這種看法在戰後數年間菲國內部發生虎克黨叛亂及美國參加韓戰時，甚為流行。從一九四九年到一九五二年，菲國獲得美國的軍事援助，平均每年為二千萬美元，此外，還有其他重要的技術援助。此種軍援顯示美國支持一個友好的、反共的政府，對美國是有利的，同樣地，對菲國也是有利的。美菲這種相互援助，使得菲國政府不敢批評基地協定的條件對菲國不利。另一方面，激進的菲民族主義者，則批評美國使用菲基地是侵犯了菲國主權，而使用基地又不支付租金，也是極其不合理的。從一九五三年到一九六五年，菲國每年獲美國軍援二千七百萬美元，但菲國經常認為該項數目不能補償菲國做為忠實盟邦所應獲得的報酬，菲國抱怨美國給「不結盟國家」的印度更多的援助，要求美國在軍事援助計劃外，應再付給菲國基地租金^③。

一九五六年，菲美談判基地協定之修訂，但未能解決租金問題。一九五九年，雙方達成臨時的「保連——施拉諾協議」(Bohlen-Serrano Accord)，把原先的基地租期從九十九年縮短為二十五年，規定雙方應加強磋商基地使用問題及更詳定基地的範圍。至一九六五年，敏感的基地管轄權問題，仍然爭議未決。菲人對於軍事基地條約所引起的管轄權問題頗為不滿，因為根據「軍事基地協定」，美國軍事人員猶如享有治外法權，唯有當美國軍人在基地外，且非執勤期間侵犯菲人時，菲政府始有管轄權。一九六四年十一月和十二月，美軍基地發生槍殺菲人事件，美基地當局有意歪曲事件始末^④，致引起菲人示威抗議，要求修改菲美軍事條約。最後，雙方在一九六五年簽訂「孟德茲——布拉爾協定」(Mendez-Blair Agreement)，菲國始獲得對違反菲國法律的美軍較大的司法管轄權。一九六六年，美國國務卿魯斯克和菲外長羅慕斯(Narciso Ramos)正式簽訂「保連——施拉諾協定」。雖然該協定欠缺如同美國與日本、美國與西歐盟邦在戰爭結束時所簽有關武裝部隊地位協定的某些規定，但對於菲民族主義的情緒而言，已是相當令人滿足的了。

一九六五年，當詹森總統要求菲國派軍參加越戰時，雙方暫時停止了基地談判。當時馬加柏臬總統雖同意派民防團前往越南，但遭國會反對，最後只派六十八名人員赴越。馬可仕當選總統後，一反過去的立場，立即宣布派遣二千名軍隊到越南。美國對

^③ *Ibid.*, p. 241.

^④ Martin Meadows, "Recent Developments in Philippine-American Relations: A Case Study in Emergent Nationalism," *Asian Survey*, Vol. V, No. 6, June 1965, pp. 305-317, at pp. 312-313.

這批非國軍隊的補給撥款，一九六九年底的估計是三千五百萬美元，另外再提供四百萬美元做爲基金和裝備之用。此外，美國對非國的經濟援助，從一九六六年的一千四百六十萬美元增加到一九六七年的四千四百二十萬美元，軍事援助亦從二千九百萬增加到四千二百三十萬美元。從一九六四年到一九六九年，美國在非基地的人數約增加一倍，達到二萬八千人。而非派往越南的民防團（其中還包括軍事工程人員），在一九七〇年因無法獲得非國會的撥款，而遭撤返菲律賓的命運^⑥。

馬可仕認爲南越的存亡對東南亞有着深遠的影響，不過他又認爲非國不宜過份支持南越，因爲一旦共黨在印支半島獲得勝利，則將席捲整個東南亞，最後菲律賓亦難免於赤化。基此考慮，他不贊同美國無限制地使用在非基地，因此，轟炸北越的B—五二轟炸機不從克拉克基地起飛，而是從泰國的烏打拋空軍基地起飛。馬可仕祇是把基地視爲獲取美國援助的工具並不因基地供美國使用，而捲入印支戰爭。明顯的例證是在一九六七年三月，因爲美國沒有答應提供馬可仕所預期的援助數目，他遂正式要求美國歸返仙里角（Sangley Point）航空站，惟美國以越戰正在進行爲理由，拒絕了馬可仕的請求^⑦。

從一九七一年到一九七六年，美菲雙方斷斷續續地舉行數次的基地談判，但均無結果。一九七六年七月，美軍在非基地進行海軍演習，意外地炸死數名非國漁民，並在基地外搜查美軍人員及其雇用的非籍僕人，和在蘇比克灣海軍基地活動的非籍吧女，致引起非人抗議示威，非政府並向美國大使館致送抗議函。一九七六年九月，恰好有二位非籍護士在美國密西根州被控以謀殺罪，非政府表示關切，希望她們能獲得公平審判。結果，非護士被判有罪，而在非境的美國軍事基地海軍當局卻判決爆炸案涉案者無罪，非人羣情嘩然，大肆抨擊美國侵犯非國主權及尊嚴^⑧。

在基地談判中，較難解決的是基地補償費問題。馬可仕總統想把租金和援助區別開來，因爲援助必須每年經美國國會的撥款（含有道德上的援助意味），而租金則可用條約來規定（租金可以保持非國的主權地位）。馬可仕總統希望援用美國與西班牙、希臘和土耳其所簽訂的條約的模式。一九七六年，季辛吉國務卿還是主張用援助的方式，由美國每五年提供十億美元給菲律賓，但馬可仕總統予以拒絕。儘管如此，到一九七六年舉行的基地談判爲止，各種跡象顯示，非國獲得美援數額仍是有增無減，並不受沒有結果的基地談判之影響。就一九七二年戒嚴法頒佈前後各三年美國對非國的軍事援助來看，一九七〇—一九七二年的援助總額爲六千零二十萬美元，而一九七三—一九七五年則躍升爲一億一千八百九十萬美元^⑨。此外，在「美國軍援法案」(U. S.

註⑥ Charles E. Morrison and Asri Suhrie, *op. cit.*, pp. 241-243.

註⑦ *Ibid.*, p. 242.

註⑧ Robert L. Youngblood, "Philippine-American Relations Under the 'New Society'," *Pacific Affairs*, Vol. 50, No. 1, Spring 1977, pp. 45-63.

註⑨ *Ibid.*, p. 60.

Military Assistance Bill) 之下，一九七六年非國分配的軍售貸款和援助是五千七百七十萬美元，而一九七五年只有三千二百二十萬美元。在「武器出口控制法」(Arms Export Control Act) 之下，一九七六年非國獲得軍售貸款七千四百萬美元，而在一九七五年只獲得七百萬美元。此均顯示基地談判並不影響美國對非的軍援數量，菲律賓反而利用基地問題要求美國增加援助。

一九七九年一月六日，菲美簽訂新基地協定，非國允許美國繼續使用克拉克空軍基地和蘇比克灣海軍基地。據此新協定，美國政府答應盡最大努力在五年內提供菲律賓軍事援助五億美元，貸款三億美元，經濟援助二億美元，特別發展援助五億美元。新基地協定包括下述六項要點：(1) 再確認非國對此二處基地及相關的設施擁有主權的原則；(2) 應以非人充當該二處基地的司令；(3) 基地周圍的巡邏，應由非人擔任；(4) 削減基地用地面積，克拉克空軍基地從一三二、〇〇〇公頃減縮至八、〇〇〇公頃，蘇比克灣海軍基地則減少百分之六十的面積；(5) 對於基地協定，每隔五年應自動地予以檢討；(6) 菲律賓保證美國在非境的武力得進行「無阻礙的軍事作戰行動」。一九七九年四月，菲美又簽訂補充協定，規定在基地上工作的非人，應每月獲得薪給及生活津貼^④。這項新基地協定的效期到一九九一年為止，惟從一九七九年九月起，每隔五年重新訂租約一次。

在亞洲地區變動不居的超強關係中，菲美加強軍經關係，顯示非國具有重要的戰略地位。自雷根上臺後，美國在反共運動中有意重新扮演重要的角色，亦將在亞洲維持強大的軍事力量。目前，非基地可充做美軍登陸韓國、越南、高棉、印尼及其他附近地區的跳板，還可以成爲東亞、中東和非洲的軍事補給、撤退整補和戰鬥的重要據點。據稱在二十四小時內，克拉克空軍基地的工程人員可遠至西非進行建立一座飛機跑道的工作。美軍有一萬七千人常駐在非境的基地。在一九八〇年的兩伊戰爭中，美國曾從蘇比克灣派遣航空母艦至波斯灣。卡特政府時代的國務院東亞助理國務卿赫爾布魯克 (Richard Holbrooke) 曾對菲律賓的地緣政治有如下的評論：「在西太平洋地區若沒有基地，或者沒有朋友、密切關係和安全關係，則我們留在亞洲及支持美國獲取印度洋之利益的能力，將受到嚴重的限制」^⑤。

克拉克空軍基地，是美國在海外的最大基地，在越戰期間，曾是美軍的後勤中心，但不是出動空炸的基地，因爲利用非基地進行空炸越南的行動，必須先經非政府的同意。蘇比克灣海軍基地，則是美國在太平洋地區最大的修護和加油補給基地，美國第七艦隊即駐泊於此。華府認爲克拉克基地是從太平洋到印度洋的前進基地，而蘇比克灣海軍基地是第七艦隊的母港和修護中心。美國在一九七六年從泰國撤退駐軍後，非基地就成爲美國在東南亞唯一的基地了，其重要性顯而易見。

美國使用非國的基地，對於非人的就業亦有幫助。基地共雇用了四萬三千人，每年給非國提供約一億五千萬到二億美元的收入，對非經濟不無助益。雖然非人批評基地外借不僅帶來戰爭的危險性，而且侵犯非主權、剝削非勞工，但就非國立場來看，美

註④ *Keesing's Contemporary Archives*, April 11, 1980, pp. 30193-30195.

註⑤ Richard J. Kessler, "Marcos No Shah....," *The Asian Wall Street Journal*, November 27, 1980, p. 4.

國繼續使用非基地，對非國本身的安全不無提供保護傘的作用，並可使馬尼拉繼續獲得美國的軍經援助。

值得注意的，美國使用非基地，並沒有影響非國在一九七五年與中共建交，在一九七六年與蘇俄建交。中共且認為美國維持在非的基地，有「實際的需要」^①。儘管一九七六年非國與越南的建交公報中說：「兩國政府同意不允許任何外國使用本國土地做爲直接或間接侵略和干涉該地區其他國家之基地」^②。但馬可仕政府爲了安全及經濟的理由，是不會斷然中止美國使用非基地的。尤其是自越戰結束後，鑑於蘇聯勢力在印度洋和西太平洋地區急劇的擴張，印尼、新加坡、馬來西亞和泰國也都明示或默示贊同美國繼續使用非基地。由於雷根總統以反共著稱，他對蘇俄使用越南的峴港和金蘭灣基地，較其前任更爲關切。因此，雷根總統必然會視非基地爲防阻蘇俄在印度洋和太平洋擴張勢力的主要屏障。馬可仕總統這次訪美，於九月十八日與美國國防部長溫柏格就軍事基地問題舉行會談，雙方同意在明年四月舉行基地談判，以商討續約及增加基地租金的問題。雙方並同意定期舉行高階層軍事會議，交換對亞太情勢的意見。

三、菲美的經濟關係

戰後，美國迫使非國修改其憲法以利於美國在非的投資。菲律賓與美國在一九四六年簽訂平等互惠的菲律賓貿易協定（*Philippine Trade Agreement*）或稱爲貝爾貿易法（*Bell Trade Act*），規定兩國先實施八年的自由貿易，接着再實施二十年的逐次降低關稅的貿易，以迄一九七四年爲止。在一九五四年，曾一度修正該協定，改稱爲勞禮——蘭尼協定（*Laurel-Langley Agreement*），增訂「互不歧視條款」，規定菲美雙方均得在對方從事商業活動。但非人資本有限，在美投資額不大，實不足以影響美國之商業利益；反之，美商在非投資巨大，深切地影響菲律賓之經濟利益^③。一九六四年十月，遂引起學生示威抗議，要求廢除勞禮——蘭尼協定。非人批評該協定延續了新殖民主義，加強了傳統菁英的利益，違反社會和經濟公道，加深了國內的不平等。至一九七四年七月三日，非國始廢止勞禮——蘭尼協定。

從一九六九年到一九七二年，反美狂飆吹襲菲島，美商投資銳減，石油漲價，經濟日蹙，叛亂活動日熾，社會治安愈來愈壞，在馬可仕宣布戒嚴法後，情勢始稍有改善。他迅即禁止反美示威及宣傳，向美國投資者保證他們的利益是安全的，鼓勵他們儘量投資。馬可仕並推翻非國最高法院有關防礙美國公司利益的判決，廢除阻礙美國公司在非投資的有關法令。自一九七二年起，

註① *The Asian Wall Street Journal*, 3 October, 1977.

註② *From Charles E. Morrison and Astri Suhrtke, op. cit.*, p. 252.

註③ *Martin Meadows, op. cit.*, p. 306.

美國在非投資額逐漸增加，一九七二年估計為十億美元，至一九七七年已達三十億美元。對美國商人來說，在非島做生意，可以獲得巨額利益。據研究指出，自一九五〇年起至一九七二年止，美國在非投資一元，可獲利潤三點五八元，其中有二元利潤匯回美國；自一九七三年起，美國投資者每投資一元，可向菲律賓的銀行借八點三三元^⑭。一九七三年，非政府要求各商業銀行增資到一億披索，並首度允許外國資本加入這些銀行。結果造成一陣合併風潮，至一九七六年底止，有七家美國銀行已變成菲律賓名的商業銀行（如亞洲銀行、貿易商銀行、菲島銀行、商業銀行）的股東。雖然這些合併的銀行不是合作得很好，但美國銀行仍具有對非政府的潛在影響力^⑮。菲律賓這種鼓勵外國投資的作法，與其所強調的獨立外交路線是背道而馳的，因為經濟計劃一旦受制於外國及國際金融機構（尤其美國是最大的投資者）的左右，就很難擺脫外國的影響力。

在馬可仕近十年的獨裁統治下，非國的經濟並沒有好轉。馬可仕雖宣布在經濟上有重大的成就，特別是在增加國民總生產、出口、外國投資、稻米自足、石油開採、道路建設、橋樑、旅館和其他基層建設等方面。事實上，非國平均每人國民所得只有四五〇美元。從一九七二年到一九七八年，每年國內總生產的成長率平均為百分之六點七，至一九七九年，卻降為百分之六，一九八〇年更降到百分之四點七。據一九七九年的國內總生產（GDP）來看，服務業佔百分之四十，工業（主要是製造業和建築業）佔百分之三十六，農業佔百分之二十四。但工業不能配合每年新增加的勞動人口（估計每年約增加七十萬），所以近年來，非國鼓勵勞力輸出。目前非國有二十五萬名勞工在中東工作，其中有百分之六十在沙烏地阿拉伯。這些勞工每年替非國賺取約十億美元外匯。非國希望在中東工作的非國工人在未來五年增加到一百萬人^⑯。

非國在一九八一年六月的外債達一百三十八億美元，比一九八〇年的一百二十七億美元還多。出口從一九八〇年的二十四億美元降到一九八一年的二十三億美元，政府必須靠借債來支付大規模的資本密集的工業計劃，如綜合鋼鐵廠、肥料廠、鍊銅廠及其他計劃等，總共要花費六十億美元。總統夫人伊美黛亦以奢侈聞名，她花費鉅資建設許多大建築物，如菲律賓文化中心、菲律賓國際會議中心、菲律賓心臟中心、影劇院等，深受非人批評^⑰。

在世界經濟不景氣的風暴下，菲律賓的經濟備受打擊，尤其是佔非國出口大宗的椰子、銅、糖、木材、紡織品等，因國際市場價格大幅下跌，而引起非出口的大量萎縮。世界銀行和國際貨幣基金會說，非經濟情況甚至比政府發表的數字還壞。非政府宣

註⑭ Belinda A. Aquino, "The Philippines Under Marcos," *Current History*, Vol. 81, No. 474, April 1982, pp. 160-163, 182.

註⑮ Harvey Stockwin, "Letter from Manila," *Far Eastern Economic Review*, November 5, 1976, p. 74.

註⑯ William Branigin, "U.S. Fears Philippines Will Restrict Use of Military Bases," *International Herald Tribune*, September 16, 1982, p. 5.

註⑰ Belinda A. Aquino, *op. cit.*

佈一九八一年國民總生產的成長率為百分之三點八，但國際貨幣基金會的估計只有百分之二點五，認為是亞洲地區發展中國家績效最差的^⑧。國際貨幣基金會且預測，在一九八三年底之前，非經濟情況不會好轉。這種經濟衰退情形，導致重要的銀行（主要是美國銀行）和傳統的貸款人，都不願意大幅度增加沒有保證的貸款。世界銀行和國際貨幣基金會並且警告稱，菲律賓必須努力醫治其經濟大病，否則將冒提高外國借貸和投資的危險^⑨。

馬可仕自一九七二年採行獨裁統治後，經濟情況一直沒有好轉，反觀同樣採取權威統治的新加坡和南韓，經濟卻有顯著的發展。非政府的經濟學家把經濟衰退的原因，歸諸於大量進口石油及佔出口大宗的糖、銅、椰子的國際價格大跌。但其他較為客觀的經濟學家則批評馬可仕把主要工業交由他的朋友和政治伙伴控制，把菲國看成他私人的財產，是非國經濟不振的主要原因^⑩。據報導稱，有三位馬可仕的知己出掌主要的企業，如奎因卡（Rodolfo Cuenca）控制建築業，西路里歐（Ricardo Silueño）控制汽車工業，狄西尼（Hermínio Disini）控制連鎖公司集團^⑪。一位不願透露姓名的國際經濟學家說：「菲律賓經濟存在着極大的困難，它一方面是由較有效率與受尊重的技術專家控制，另一方面則是由政客控制，他們限制競爭，想辦法保護他們的盟友。我認為這就是菲國目前最大的問題」^⑫。批評者也認為菲國政治上的貪污、浪費和管理不當，可能比經濟因素還來得重要。但這些現象，都是因馬可仕為欲維持獨裁統治而必須付出的重大代價。

馬可仕這次訪美，即希望雷根政府對菲國出口的糖、銅、木材和紡織品給予優惠待遇。菲國希望從美國的「優惠綜合方案」（Generalized Scheme of Preferences）中獲得較大的利益。此項綜合方案是以六年為期（到一九八五年為止），美國允許免稅輸入「第三世界」的三千項產品，但限定每年每項產品的購買量不得超過五千萬美元，或限定從某國進口的產品不得超過該項產品總進口量的百分之五十，假如每年進口量超過五千萬美元或百分之五十，則美國就不提供免稅優待。

從一九七六年到一九八一年之間，菲國輸往美國的產品達十三億五千萬美元，因受美國「優惠綜合方案」規定之限制，以致喪失了免稅的優待。因此，菲國要求在「優惠綜合方案」所列的產品項目外，能增列其他項目以享受免稅優待。今年初，菲美雙方曾舉行談判，菲國獲得的免稅項目有百葉窗、木板套窗及當地產的纖維所製造的家具。馬可仕希望進一步擴大範圍，藉使紡織

註^⑧ E. S. Browning, "Philippines' Mounting Debt Stirs Concern," *The Asian Wall Street Journal*, September 13, 1982; Robert Kaylor, "Philippines' Marcos Comes Calling for Aid," *U.S. News & World Report*, September 20, 1982, pp. 35-36.

註^⑨ E. S. Browning, *op. cit.*

註^⑩ Alexis Gelber, et al., "Marcos: A Time of Turmoil," *Newsweek*, September 13, 1983, pp. 22-26.

註^⑪ Belinda A. Aquino, *op. cit.*

註^⑫ E. S. Browning, *op. cit.*

品、糖、銅、香蕉、馬尼拉麻織品和裝飾刺繡等項產品也能獲得免稅優待^②。但這項請求，在這次訪美會談中，均遭美國拒絕。

四、雷根支持馬可仕專制政權

目前，美國對馬可仕政權採取「親近」之政策，因為雷根相信堅定支持友好的專制政權，是保護美國在「發展中世界」之利益的基礎。此看法與卡特政府是相反的。雷根總統上臺後，認為馬可仕政府像「第三世界」其他專制政權一樣，應獲得比卡特總統時期更好的待遇。

一九八一年六月三十日，在馬可仕總統的就職典禮上，美國副總統布希曾以祝賀特使身分發表熱烈的賀詞，向馬可仕保證華府強烈的支持，他說：「我們敬愛你對民主原則和民主程序的信奉，我們不會讓你陷於孤立的」^③。據此可知，雷根政府認同馬可仕政權是很明顯的；不過，令人懷疑的，是該種認同能否增加菲國政治生活的穩定性、鼓勵其恢復民主、或長期保護美國的利益？抑或是否會加速菲政治態度的極端化，而使美國同陷於被菲國人民反對的困境？

美國因基於策略利益之考慮，有時不得不與美國價值觀念相反的專制獨裁者保持密切的關係，因此要在利益和價值觀念之間做一抉擇，對於美國決策者而言，是極其困難的。不同的美國政府領袖對某個「第三世界」國家應否獲得美國支持及支持程度的判斷，就常有不同的觀點，例如卡特政府為了保障人權，而與馬可仕政權保持相當的距離。雖然卡特政府很謹慎地保護美國在菲的基地，但卻毫不猶豫地公開譴責馬可仕迫害反對份子。一九七八年五月，美國前副總統孟岱爾(Walter Mondale)訪問馬尼拉，曾譴責馬可仕政府忽視人權，此舉導致馬可仕對卡特政府懷有惡感，而反馬可仕份子卻極為讚揚孟岱爾^④。

雷根政府之對待馬可仕政府，則採取不同的政策。但對雷根政府強烈支持馬可仕政府之決心，不能祇解釋為冷戰時期為圍堵共黨擴張而在發展中國家維持軍事基地網的策略之持續。從美國當前的思想潮流來看，雷根之所以採取這項行動，是根源於新保守主義的信念。這種信念的要旨是，美國須與受國內動亂威脅的專制獨裁政權保持密切的關係。換言之，新保守主義「有與極權者合作以保護文明秩序的態度傾向」^⑤。雷根政府中最著名的新保守派人物是美國派駐聯合國大使珍·科克派屈克(Jeane Kirkpatrick)。她認為美國壓迫友好的專制國家實行民主，及對國內反對份子讓步，很容易造成共黨接管政權的後果，最後連民主

註② Eduardo Laehica, "Marcos Will Seek U. S. Concessions to Help Boost Philippine Exports," *The Asian Wall Street Journal*, September 14, 1982.

註③ *Time*, 13 July, 1981, p. 17.

註④ William J. Burns, "The Reagan Administration and the Philippines," *The World Today*, Vol. 38, No. 3, March 1982, pp. 97-104.

註⑤ 參考陳鴻瑜譯，「當代政治思想」，臺灣商務印書館，民國六十九年四月初版，第六章，第一八三頁。

改革和政治穩定都不可得。她引述美國在尼拉加瓜的失敗為例子，認為卡特政府過份批評蘇薩薩政權，致使其喪失人民的支持，最後遂為桑定游擊隊 (Sandinista) 所推翻。她批評卡特總統忽略了共黨極權主義的危險性，以及共黨赤裸裸地在「第三世界」國家進行破壞人權之事實。她認為，從美國的利益和價值觀念來說，應該支持友好的專制政權，因為共黨極權政府比友好的專制政權所造成的罪惡更為鉅大。理由是友好的專制政權只要當權，而較少野心與殘暴，這種專制政權雖然容忍現行社會和經濟的不公道，但不會再製造新的不公道；反之，共黨極權國家則具有侵略世界的野心，其殘暴程度比一般的專制國家有過之而無不及。然而，她不認為美國政府應忽視專制政權的盟邦違反人權的紀錄，祇是在迫使「發展中國家」進行政治變遷時，應格外的謹慎將事。她警告稱，假如民主改革不能在很和緩的及有秩序的情形下進行，則與美國結盟的傳統專制者，常會無法控制其國家的政治發展，最後反而有被共黨推翻的危險^②。

實際上，科克派屈克的概念已成為美國支持專制政權的盟邦之理論基礎。在目前美國的新保守主義政策之下，美國希望協助友好的專制政權，以防止共黨極權政府出現。換言之，美國的策略是先求這類國家的政治穩定，再求其民主改革。因此，美國與馬可仕保持密切的關係，是符合美國的利益和價值觀念的。

反對雷根與馬可仕政權過份親近的人，如威廉·柏恩斯 (William J. Burns)，則認為美國應與馬可仕保持距離，不應對不民主的一九八一年非大選表示支持，美國的經濟援助應着重於直接對非國窮人有利的鄉村發展計劃，而非對馬可仕家族有利的富麗堂皇的基層建設計劃。他進而認為美國應在公私兩方面迫使馬可仕恢復真正的民主政治，並經常強調美國對非的政策目標在建立一個與非國人民保持常久的友好關係，而非與任何一個非政權建立常久的關係。他批評布希在一九八一年六月公開對馬可仕的讚揚，此不僅違反了美國的價值觀念，而且影響了非人對美國的觀感，威脅美國的長期利益^③。

美國的輿論界也有對雷根支持馬可仕專制政權提出批評的，如「基督教科學箴言報」的阿姆斯壯 (Scott Armstrong) 即曾批評說：「在對抗蘇俄勢力在全球擴張的考慮上，雷根政府有時強烈批評對極權主義政權給予支持的行為，但華府這次卻明顯地轉變態度去支持馬可仕，對非人或其他國家的人而言，此已變成一個情緒性的問題了。美非這種十分親密的關係，也顯示出華府一貫的政策出現了兩難困境：美國必須在下列二種情況下做選擇，即為了確保與非國的長期關係，應否冒疏遠非國未來領袖的危險而緊抱着實施權威統治的馬可仕政權？抑或美國應保持客觀公正的態度」^④？

註② Jeane Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards," *Commentary*, November 1979.

註③ William J. Burns, *op. cit.*

註④ Scott Armstrong, "After the Marcos Visit: the Future of a Special Relationship," *The Christian Science Monitor*, September 20, 1982, p. 7.

五、馬可仕與雷根的會談

馬可仕總統十六年來第一次正式訪問美國。這位健康情況不佳的六十五歲總統，急需獲取美國更多的援助，以挽救菲國瀕臨崩潰的經濟，撲滅共黨叛亂及回教分離運動。同時，馬可仕也希望藉此訪美，結束美國前任總統反對他實施一人獨裁統治及迫害人權所造成的兩國的冷淡關係。就雷根政府而言，馬可仕之訪美，是加強雙方關係的一大步。在九月十六日的會談中，雷根總統即向馬可仕保證，將使美菲關係「現代化」。雷根雖沒有指明「現代化」是什麼涵義，惟可想見的，其內容不外表明對菲國支持的承諾，加強雙方的軍經關係。

一九八一年六月，馬可仕總統曾對來訪的美國賀使布希抱怨說，每當美國做出外交政策的承諾或政策搖擺不定時，像菲律賓這樣的小國家，就有受害的感覺。他並且表示，其他的「東協」國家也有這種感覺，這也是一九七九年菲律賓與美國訂立協定允許美國繼續使用菲律賓基地的原因，菲國希望美國能繼續對亞洲採取堅定的政策^⑳。

因此，在訪美之前，馬可仕在電視上表示，菲律賓要了解美國的亞洲政策能否符合菲律賓的利益，他將要求美國解釋在亞太地區的政策^㉑。一九八二年九月十八日，馬可仕總統出席美國「全國新聞俱樂部」(National Press Club)的招待會，他對美國加強與日本的軍事關係及美國在亞洲的軍事立場，深表關切。他表示對於日軍在第二次世界大戰的侵略行動，留有痛苦的記憶，對於今天日本還存有稱霸亞洲的幻想，深感不安，因為日本開始是利用其經濟力量擴張其勢力，繼則透過政治和軍事手段以達其目的。他批評美國從亞洲地區撤退，而鼓勵日本增強海空軍力量，使之能承擔離日本海岸外一千哩包括菲國海域之範圍內的巡邏任務，是一種不切實際的做法。他說：「假如日本要購買美國的武器，則必須注意該類武器不是用於掠奪，因為我不太相信日本人」^㉒。馬可仕在貶抑日本的同時，極為讚揚雷根總統的能力與成就，相信他能挽回美國在世界的頹勢，並表示在雷根主政下，美國已再度「復活」了^㉓。

在商業與農業問題上，雙方亦曾舉行會談，由馬可仕夫人代表菲方參加。在商業談判中，菲國的要求被否決了。美國拒絕在「優惠綜合方案」問題上對菲國讓步，更不同意將「優惠綜合方案」擴充適用於菲國的糖、銅、香蕉、夾板和馬尼拉蘆等產品。

註^⑳ Sheila Ocampo, "Thumbs Up from the U.S.," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 113, No. 29, July 10, 1981, pp. 12-14.

註^㉑ Andy McCue, "Domestic Concerns to Mark Marcos's Trip," *The Asian Wall Street Journal*, September 10, 1982, p. 1.

註^㉒ Richard M. Weintraub, "Marcos is Concerned by Growth of U.S.-Japanese Military Relations," *International Herald Tribune*, September 20, 1982.

註^㉓ "Repressive? Not Me, Says Marcos," *Hongkong Standard*, September 19, 1982.

美國官員表示目前很難使國會贊同對發展中國家（特別是菲律賓）做額外的貿易讓步^④。

菲國要求在美國一九七四年的貿易法（Trade Act）下，能使其若干產品獲得減低關稅的優待，但亦未能成功。美國貿易談判代表布魯克（Bill Brock）的助手說，在這項法案下，總統的減低關稅的權力已遭削減，因為白宮的權力仍須受到眾議院度支委員會（Ways and Means Committee）的限制。由於美國的強烈的保護主義情感之作祟，美國不願在「優惠綜合方案」上讓步，同樣地，亦不願在一九七四年貿易法下給予菲國貿易上的讓步。雙方在商業談判上的唯一成果是在九月十八日簽訂觀光旅遊協定。雙方並同意定期舉行部長級會議，以討論彼此的貿易關係^⑤。

在農業談判方面，馬可仕夫人與美國農業部長布洛克（John Block）簽訂一項為期五年的農業、科學和技術協定。依該協定之規定，美國農業部將派遣技術人員到菲律賓，協助指導糧食儲藏、行銷和分配^⑥。

六、結語

菲律賓自季里諾（Elpidio Quirino）總統上臺後，其外交政策即一再表明要根據自己的需要和優先順序來擬訂，以擺脫美國的束縛。一九六五年，在馬可仕當選總統後，亦受菲國民族主義之驅使，希望走上獨立的外交路線。他積極參與「東協」事務，在東歐共黨國家中尋找朋友和市場，並經常與「第三世界」國家磋商相互關切的問題。為了達成等距外交的目標，馬可仕政府於一九七五年六月與中共建交，於一九七六年六月與蘇俄建交，並降低與美國的貿易量，在「第三世界」問題上，與美國持不同的意見，在一九七四年終止對菲貿易不利的勞禮——蘭尼貿易協定，重新要求控制美軍在菲的基地。

不過，以菲美關係的特殊性而言，馬可仕政府仍然難以擺脫歷史的依賴關係，而且在現階段，除美國外，其他國家亦不可能對其提供必要的軍經援助，因此，菲律賓聲言要走獨立外交路線，恐怕是口頭多於實際行動。菲律賓比較可能的做法是，在不違反獨立外交政策之原則下，一方面與美國保持既存的傳統友好關係，另一方面則擴大與其他國家（特別是「第三世界」）的關係。

馬可仕此次訪美雖未獲美國重要的軍經援助的承諾，他卻利用了這次機會，把自己塑造成民族主義者的形象及深受美國支持

註④ Eduardo Lachicha, "Marcos Visit to U.S. Gainers Political Points But No Aid," *The Asian Wall Street Journal*, September 20, 1982, p. 1.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ "Repressive? Not Me, Says Marcos," *Hongkong Standard*, September 19, 1982.

的領袖，此乃有助於提高其個人的國際地位及為其國內統治奠下更堅強的基礎^②。但是，面對獨裁統治體制下所可能發生的未來繼承問題及絳互不斷的回教徒分離運動和共黨叛亂問題，馬可仕體制要維持穩定不墜，恐怕將隨時日之發展而愈見艱難。惟值得注意的，菲國的內政問題卻不是雷根政府考量兩國關係的主要決定因素。

註② 參見 William Branigin, "Marcos Visit to U. S. Seen as Important to His Prestige at Home," *International Herald Tribune*, September 14, 1982; Frederic A. Moritz, "Marcos in U. S.-Polishing Image But Risking Tarnish," *The Christian Science Monitor*, September 16, 1982; Eduardo Lachicha, *op. cit.*

國父紀念館管理處七十一年十一月、十二月份舉辦各項演講及展覽活動項目一覽表（部份）

展 演	出 講	主 題	展 演 講 場 地	起 訖 日 期	備 考
國父革命開國史蹟展覽			第一展覽室	自71、10、10 至71、12、31	國父衣物、墨寶、組黨革命、創建民國原始文件資料及圖片。
「九二八」五十一年回顧展			一樓東兩廊 西兩廊	自71、9、18 至71、12、31	展出日本侵華史實圖片共計二百餘件。
第十屆全國青年書畫比賽優勝作品展覽			二樓兩廊	自71、11、5 至71、12、8	展出高中、大專、社會青年書畫作品一一〇件。
亞洲設計家邀請展覽變形蟲年畫展覽			第七展覽室	自71、11、20 至71、11、28	展出設計作品及年畫作品共一〇〇件。
復興基地建設展覽			第三展覽室	自71、1、1 至71、12、31	圖片模型、實物、展示各項建設成果。
中國大陸實況展覽			第六展覽室	自71、1、23 至71、12、31	照片、實物、影片報導大陸人民生活及最新情況。