

葡萄牙對非新政策之透視

金 神 保

去年十二月三日，葡萄牙總理卡厄丹諾 (Marcello Caetano) 在葡國

國民大會提出一憲法修正案，其中最令人注意的是對有關葡國海外領土地位的各條款。概括的說，依據新憲法修正案，海外領土在行政、立法、及財政方面將具有高度的獨立自主性；各地應選的國民大會代表名額也將較現為增加；省長雖仍由中央政府任命，但其他位僅為中央政府之代表，而非實際行政長官；至於外交和國防則依舊由中央政府主持；中央政府並對各地有關種族政策予以特別監督，以防發生種族歧視。

目前，葡國稱為海外領土的共有七處，五處在非洲；另有兩處，一為澳門，一為位於印尼與澳洲間的帝汶島 (Portuguese Timor)。在非洲的五處領土為安哥拉 (Angola)、綠角 (Cape Verde)、葡屬幾內亞 (Guinea)、莫桑比克 (Mozambique)、與聖多美 (Sao Tome)。這些地方自十六世紀葡人殖民時起，初稱之為「征服地」或「海外轄地」，一五七六年起，有時稱之為「海外行省」，一六三三年後更常用此名稱，十八世紀和十九世紀初則改稱為「殖民地」，一八四二年葡國憲法又將此五處恢復為海外行省稱謂，至一九一〇年，此五海外行省又再度改稱為「殖民地」，一九五一年，主要因葡萄牙預備申請加入聯合國，考慮聯合國憲章有關非自治領之規定將對其不利，於是將非洲五處殖民地三度的再改稱為海外行省。因之，在名義上，葡萄牙今天在非洲並沒有殖民地，而只是有五個行省。

這五省在行政體系上由海外部管轄，與葡國本土各省由內政部管轄不同，且其居民絕大部分並無公民權，總之，在本質上，這五地區不能與本土相提並論。

省的最高行政長官為省長 (Governador-Geral)，省下分行政區，

安哥拉劃為十五區，莫桑比克分為九區，區首長為行政長官 (Governador)，綠角、葡屬幾內亞、及聖多美僅設行政長官，故三地實際地位較前二地為低。行政區下之行政單位，較進步而有某種程度地方自治地區稱為 Concelho，而較落後地區稱為 Circunscricio, Circunscricio 的下一級行政組織為 Nosto。這三種行政單位首長均稱 Administrador Intendente (

介乎行政區與 Circunscricio 間的行政官員，在有些地區即充副行政長官之職)，以上各級官員由中央政府直接任命，Administrador 以下由省政府任命。海外部設有一訓練學院稱海外政治社會科學高級研究院 (Instituto Superior de Ciencias Sociais e Politica Ultramarina)，結業學生分發各省候補 Administrador。但自一九六一年安哥拉民變起，葡屬非洲各地都漸陸續進入戰爭狀態，五地行政首長和半數的行政區長官均由現役軍官出任，這種現象對未來葡屬非洲的政治演變，定將有相當影響。

葡萄牙政制採中央集權制，但海外各省因實際環境需要，地方政府向保有相當自主權。一九六一年，印度使用武力強索回果阿 (Goa)，安哥拉又生民變，葡萄牙乃重新釐訂其對海外屬地政策，結果，在一九六三年夏，公佈海外機構組織條例，是年冬，經與各省行政當局及民間人士磋商後，公佈海外各省基本法，其性質約略近乎美國各州州憲法，地方權限較前加重。

此次修正後的新憲法，就字面言，中央與海外行省的關係是採類似聯邦制形態，但同法中新增一條，明訂予在葡境巴西國民同等公民權，是否為未來葡語國協 (Lusitanian Commonwealth) 的建立張本，頗為觀察家所注目。現就葡萄牙本土、非洲屬地，以及國際上之實際情勢，對此次修憲背景與未來可能發展加以分析敘述。

葡萄牙政體為總理制，前總理沙拉薩 (Dr. Antonio de Oliveira Sa-

lazar) 出身為里斯本大學經濟學教授，自一九二八年始實際主持葡國政治 (初為財政部長，一九三二年出任總理)，一九六八年九月，中風臥病，交卸國務，於去年七月逝世。在四十年的主政期間，他主要的注意國內經濟的安定，外交與殖民地問題很少關心；四十年中從未至任何海外屬地巡視，而在他任內的末期，葡萄牙主要的不安即來自其海外屬地。安哥拉、莫桑比克、與葡屬幾內亞，自一九六一年，一九六三年，與一九六四年起都先後發生民族獨立運動的戰爭，為平亂而增加的國防預算，自一九六五年來經常佔國家總預算百分之四十以上，派赴三地的兵員約十二萬人，在一個九百萬人口的國家中，所佔比例自為不小。海外屬地問題，為沙拉薩晚年遭遇到

的最嚴重政治問題，亦為其繼任者第一件得處理的重大問題。

新總理卡厄丹諾亦出身學術界，原為里斯本大學法學教授，在沙拉薩內閣中任職多年，一九五九年，因反對新聞法而辭海外部長之職，一九六二年，因抗議警察干預學生生活而辭里斯本大學校長之職，在葡萄牙政壇人物中思想上算是相當開明自由的一個，並不為沙拉薩派人士所喜歡，但是由於沙拉薩未曾安排繼任人選，而病發猝然，發病後神志不清，無能理事，故湯瑪斯(Americo Thomas)總統有充分斟酌新總理人選之餘地，卡厄丹諾的出組新聞即表示葡萄牙的政策將有相當的新改變。

在 海外屬地問題上，一些較激進的人士主張應像英法比一樣，立即自

非洲撤退，讓各地人民自決，成立獨立政府。這一派人物大體言屬於三個團體：一為共產黨，但葡共勢力小，在國內禁止活動，對葡政府政策無影響力，又因葡國新聞管制嚴格，所以也無法鼓吹是項論調，以煽動羣衆。二為社會主義團體，其主要領導人物為蘇爾斯(Mario Soares)。一九六五年，國民大會改選時，蘇爾斯等即提出應以自決權為基礎與非洲屬地民族主義運動分子談判來結束戰事，結果被政府斥為叛國行為，蘇爾斯被放逐。軟禁於聖多美，一九六八年冬，卡厄丹諾下令赦逐，但去年七月底，再度以危害公安罪被放逐至聖多美。第三為天主教團體內一些激進神職人員，但其領導人物均受到警方盤問，甚至在官方壓力下，教會當局禁止他們行使教職。保守一派主要為葡國金融和企業界巨頭及軍方將領，這一派人在沙拉薩內閣中有相當力量，都一致主張應堅持在非立場，認為時間一久，民衆會對民族主義運動失望，不致願作無謂的犧牲參加沒成希望的叛亂行動，所以，他們主張須對葡屬地的幾個非洲隣國如尚比亞、剛果(金夏沙)等施用壓力，使她們禁止民族主義運動分子在她們境內活動，同時，亦主張應與南非及羅德西亞合作，互助互守。

中庸一派的是以知識分子，多數的企業界人士，及部分中級軍官為主，卡厄丹諾個人態度接近此派，他們認為完全撤退或鎮壓都不能解決非洲屬地問題，唯一的辦法是應發展屬地的經濟與教育，到時，衝突形勢自然消失。

非 洲屬地是否值得維持，保守與中庸二派人士均未自經濟觀點對此加

以考慮，因為，雖有不少葡人在從事屬地貿易或經營墾殖中致富，但就葡萄牙整個國家言，並未在經濟上自屬地獲益；它所投資的，一向較它

葡萄牙對非新政策之透視

所取得的收益為大，雖然，新發現的石油及其他礦藏，未來可能對葡萄牙有經濟上重大的價值，但仍然是個未知數。所以，有無海外屬地，對葡萄牙經濟的損益影響並不大。

至於軍費支出，在國家預算中雖佔相當大的比例，但目前仍未嚴重到損及國家財務狀況與經濟成長，甚至還並不需改變現有的金融與貨幣政策。在三地區的遊擊戰，雖有不同程度的渲染，但規模仍為不大，而且進行的仍是小型較「原始」式的傳統戰爭，並非花費浩大的現代化戰爭，就葡萄牙的人力與資源而言，是可應付裕如的。除非將來戰爭急遽升高，戰爭的型態完全變化，葡萄牙不致因財政上的不能負擔而改變其對非政策。

葡人主張維持在非屬地的，主要出於兩種心理因素：一、葡人移民非洲已有五百餘年歷史，認為非洲與葡萄牙本土為一體，不容外力強為分割，一九六一年果阿事件予葡人反感很大，在屬地問題上，不願再向武力低頭。二、葡國本土僅三萬五千餘平方英里，而非洲五省的總面積將近有八十餘萬平方英里，認為葡萄牙之在國際上能佔一地位，即因有此廣大國土，如果非洲屬地喪失，本身便可能成為西班牙的一個省，在國際政治上無說話權。

同時，他們認為，如果一旦葡人撤出非洲，南非可能趁虛而入，不僅非洲人不能享受獨立自主，且還得受不人道的種族隔離政策待遇。此外，站在全球反共立場，葡屬非洲各省，提供對南大西洋與印度洋的屏障，可防止蘇俄力量的入侵。

但 卡厄丹諾及中庸派人士的看法却以為葡萄牙參加歐洲經濟體系最為有利，在海外屬地應採用漸進方式輔導其自治，而節省的投资開發費用與軍費可移用發展本土，這種態度，卡厄丹諾在一九六九年九月的普選時，明白的表示在他所提的政綱中。而四月間的訪非之行途中，在各地講演時，他也一再表示將予各地更大自治權限，同時亦加強防衛措施平息亂局，要在安定中求繁榮和發展自治。

這一改革政策，不用說，自受到激進派與保守派人士的攻擊。激進派認為他仍是執行沙拉薩的政策，為維持殖民帝國而不顧本國人民死活；保守一派人士則把他看成個葡萄牙的戴高樂，答應維護海外屬地，而實際却準備放棄；他們認為阿爾及利亞之戰不是敗在阿爾及利亞，是敗在巴黎，而當年里斯本加強巴西的地方自治，終失去巴西(一八二二年獲獨立)，非洲亦將步

上同一命運。

一九六九的普選，卡厄丹諾如預期獲勝，他所領導的國家人民行動黨（Accion Popular Nacional）亦在國民大會佔多數席次，能順利推行各項改革。但沙拉薩派舊人及軍方的潛在勢力仍大，尤其對非政策方面，不能完全不尊重這些人物的意見，一九六八年卡厄丹諾，即以保證對非基本政策不變取得軍方同意，終能順利出而組閣，一九六九年普選後的新閣中，內政部長一職仍由沙拉薩內閣的 Dr. Goncalves Rapazote 留任，國防部長 De Sa Viana Rebelo 將軍亦為一主張對非政策強硬的舊人，而參謀總長仍由 Venancio Deslandes 將軍蟬聯。因之，新憲法所提出對屬地的改革，能實行至何種程度，及可能變向何一方向，里斯本中央政府中權力結構的變化將是一重大決定因素。

影

響葡萄牙對非政策的第二個原因是屬地本身的變化。一九六一年前，非洲屬地的開發與人民福利向為中央政府所忽略，移居的白種殖民及商人對此久有怨言，一九六一年安哥拉民變事起後，當地葡人曾與獨立之議，準備不靠里斯本政府而自處理內亂，沙拉薩因鑑於阿爾及利亞先例，乃一面首次派出特種警察（Policia Internacional e de Defesa do Estado PIDE）赴屬地嚴密監視葡人行動，同時積極推行各種福利措施及加速經濟開發，並鼓勵葡人自本國前往墾殖。

十年來的經濟日漸繁榮和社會福利的改善，使當地葡人對本地的留戀更增加，除了有許多代生長在該地的長久感情因素外，現更有經濟上的吸引力。而一九六一年後，各地駐防軍增加四倍以上，士兵與軍官中許多已在該地生根，成家立業，尤其是高級軍官隨軍隊的擴充與軍事行動的增加而得到更多好處。而為綏靖需要，行政長官均多由軍官充任，使軍隊與地方關係更形密切。一九六四年後，省長往往由低於地區司令官的校級軍官擔任，軍權便實際超於行政機構之上。墾民、軍隊，加上控制社會各階層的特種警察，已漸與當地利害不可分，其情形比當年法國人在阿爾及利亞更嚴重。

因之，里斯本本不願屬地葡人及軍警意見而直接與非洲民族主義分子談判是不可能，任何處置不當的擺脫政策都可能導致一個或更多個新的羅德西亞的出現。而里斯本的政策重心如轉為參加歐洲經濟活動，亦即為對非洲屬地的發展益漸漠視，也將不為各地軍民所滿意，卡厄丹諾政府亦不能不有所顧慮。

第

三個因素是國際因素。十餘年來，國際間對葡萄牙的殖民主義頗有指責，但自一九六一年果阿事件，聯合國不能維持其和平解決爭端原則，有效的制止印度武力行動後，葡萄牙對聯合國已表示極度的失望，而聯合國對南非與羅德西亞禁運的不成功，更使葡萄牙對此一國際組織無所戒懼。實際上，西方國家由於剛果暴亂，奈及利亞內戰等事件已對非洲獨立國家失去先前信心，因之對葡萄牙殖民主義指責亦漸不烈，而在蘇俄海權伸張形勢下，更考慮到葡國海外屬地對西方防衛的意義。

對葡屬安哥拉與莫桑比克最為關心的是南非聯邦，二地非洲人如獨立，南非便感唇亡齒寒，因之，南非不僅對二地防務關心，更對二地經濟開發積極；安哥拉的庫安沙（Guanza）河水利與開墾計劃，莫桑比克的卡波拉巴沙（Cabora Bassa）水庫的興建，南非都是主要投資者。尤其是卡波拉巴沙水庫計劃意義特別重大，該水庫建成後將可開墾六百二十萬英畝土地，年發電量將為一百七十億千瓦特，較埃及的阿斯萬水庫發電量尚超出七十億千瓦特。這種重大利害關係存在，南非決不願二地落入敵對政權之手。

此外，非洲民族主義運動的武裝力量仍十分薄弱，不足與葡萄牙或南非與羅德西亞的聯合力量對抗，甚至整個黑非洲的武力集合起來亦難匹敵，匪俄的支持也有其基本困難，全面介入遠征打次國際性戰爭可能性更不大，因之，非洲民族主義分子的遊擊活動是一困惱問題，但在可見的將來，對南部非洲，尚不致有致命性嚴重。

綜

之，在目前，葡萄牙的經濟力量與軍事力量尚足應付屬地的遊擊戰爭，無向民族主義運動分子妥協的必要，國際壓力也不嚴重，而屬地葡國軍兵及南非也必能有效的力阻任何對非洲人妥協計劃的實施。葡萄牙基於本身利益的考慮要漸減少在屬地經濟開發與軍事活動的支出，加強與歐洲國家經濟關係，甚或將來可能追隨英國加入共同市場，在此情況下，對非洲屬地未來出處應有合理安排，以免形成當年阿爾及利亞式政治危機，或是羅德西亞與英國式的不愉快關係，因之，一種鬆弛式聯邦或邦聯關係是為較穩健合理的安排，甚至建立一葡語國協亦未嘗不可。實際上，多年來，葡人一直在構想使海外屬地步巴西後塵，與葡萄牙維持平等而十分友好的關係，形式上失去了一個殖民地，但實質仍然保存了一個屬地。這種安排與構想都在此次新憲法中有相當的顯示，至於未來將會演變成何狀況；仍然維持一單一的葡萄牙共和國？一個聯邦？或是一個葡語國協？如果客觀形勢不變的話，就得看葡國軍、政與屬地軍民間的三角權力關係的未來變化而定。