

薩爾瓦多政治衝突的根源及其發展趨勢

王 容 君

一、前 言

中南美洲一向被美國視為安全的後院，它不僅是美國南面的軍事屏障，而且是美國戰略的後方。然而隨著蘇俄勢力的擴張，中南美洲却成了蘇聯與古巴加緊滲透的「突破口」，因為蘇聯向中南美洲的滲透擴張，不僅可以擾亂美國的戰略後方，可以直接威脅美國本身的安全，而且可以牽制和削弱美國在歐洲和其他地區的力量。

一九七九年由於蘇慕薩政權的腐敗，加上蘇俄與古巴的支持，尼加拉瓜左派的桑定游擊隊終於成功地奪取了政權。薩爾瓦多與瓜地馬拉:left游擊隊大受鼓舞，躍躍欲試，一時之間中南美洲的情勢危急，骨牌理論大為盛行。為了防止政權落入共黨之手，薩國一批年輕的軍官遂於美國政府的支持下，成功的推翻了羅梅羅(Carlos Humberto Romero)政權，試圖建立起中間偏左的政權，並進行多項改革計劃；唯在右派勢力的反抗下，執政團成立僅三個月便告瓦解。一九八〇年薩國的局勢更加惡化，左派政黨與羣衆組織聯合組成了「民主革命陣線」(Democratic Revolutionary Front)，宣佈以奪取政權、建立民主革命政府為奮鬥目標；而原本各自為政的游擊隊亦聯合展開一系列的活動，將多年來以零星暴力活動為主的策略，轉變為侵襲、進攻政府軍的集體軍事行動。在另一方面，逃亡至美國佛羅里達州與瓜地馬拉的薩國經濟巨頭們，則紛紛雇用極右派的敢死隊進行政治暗殺等恐怖活動。根據薩國人權協會的報導，一九八〇年一年中，薩國因政治暴力而死亡的人數達一萬三千一百九十四人之多。同年十一月當雷根當選美國總統已成定局時，薩國左派游擊隊更揚言將於一九八一年一月發動最後攻勢，一舉推翻政府。至雷根總統上臺後，薩爾瓦多即被視為雷根政府反共外交政策的試金石。雷根與海格都公開聲明，由於古巴與蘇聯集團的其他國家支持叛軍，薩爾瓦多的游擊戰並不僅是一地方性的事務，而是東西方對抗中的一部分。為此，美國在今年二月間派遣了三個訪問團，分別赴西歐、南歐與拉丁美洲國家，致送國務院所擬定的白皮書，展示共黨間接武裝薩國叛軍的事例。一時之間，薩國境內的動亂

成爲國際注意的焦點。

然而造成薩國政治衝突的原因，除了蘇聯集團支援左派游擊隊外，薩國不平衡的社會經濟結構，實亦爲造成其國內緊張的潛在因素。尤其是自一九三一年以來，經濟寡頭與軍人勢力緊密的結合在一起，形成了薩國民主運動的强大阻力，多次的扼殺了溫和派對於改革的期望，終致造成兩極化的政治發展。本文主旨即在探討造成薩國動亂的內在根源，及美國積極介入後，薩國內戰的發展趨勢。

二、不平衡的社會經濟結構

薩國堅決反共的基督民主黨領袖、現任總統杜阿蒂 (José Napoleón Duarte) 曾說：「這 (薩國) 是個人民充滿了饑餓與痛苦的國家。五十年來同樣的人擁有所有的權力、金錢與機會。空無一物的人想要從擁有一切者的手中獲得權力、金錢與機會。而薩國却無一個民主制度可供他們利用，因此他們只有自己激進化，而訴諸暴力。但富有的團體當然並不想放棄任何其所擁有的東西，因此，他們便與窮人戰爭。」簡言之，這是一場「階級戰爭」^①。

薩國的社會經濟情況正如杜阿蒂所言。薩國的財富集中在少數人手中，即一般所熟知的「十四個家族」；但在這個人口將近五百萬人的國度裏，這些經濟寡頭家族人數只有幾千人。他們擁有全國大部分的農地與工業，更控制了全國的銀行體系。至一九三一年軍人奪取政權後，這些經濟寡頭便與軍人結合，並且透過軍人，間接的運用了政治的獨霸權，而使薩國的政治史成了一部經濟寡頭與軍人的結合史^②。

薩國的財富操縱在少數人手中所造成的社會不平等，實是其動亂的潛在因素。薩國是個以農立國的國家，農業人口超過了百分之六十。然而薩國的農田却集中在少數人手裏。以薩國的生活水準而言，需有十公頃田地，方可維持一個農家基本的生活費用。一九七一年所有從事農業的家庭中，僅有百分之五點二的家庭，擁有十公頃或十公頃以上的田地，耕地在二公頃到十公頃間的農家，占百分之十五，不到一公頃的農家，竟占百分之六十三點七^③。大多數的小農民是向大地主租地耕種，當這些農民無力償

註① Raymond Bonner, "The Agony of El Salvador," *The New York Times Magazine*, February 22, 1981, pp. 30, 35.

註② William M. Leo Grande and Carla Anne Robbins, "Oligarchs and Officers: The Crisis in El Salvador," *Foreign Affairs*, Summer 1980, p. 1085.

註③ *Censos Nacionales de 1971, III. Censo Agropecuario*, San Salvador 1971, p. 22; Naciones Unidas, *La transformación del campo & la situación económica y social de las familias rurales en El Salvador*, New York, 1976 Tables 12, 18; cited from Herald Jung, "Class Struggle in El Salvador," *New Left Review*, July-August 1980, p. 6.

付地租時，便遷移至他地或湧入城市中。而擁有農地的農民，又常因入不敷出，而向銀行貸款，期限一到，便不得不賤價出售農作物，以清償債務；由於永無休止的借貸，終使其出售農地，淪為無地可耕的農民。至一九八〇年初未實施農業改革計劃之前，薩國約有百分之四十以上的農家，完全沒有土地；而占全國人口僅百分之二的大地主，却擁有半數以上的可耕地（包括全部最肥沃的農地）。

無地的農民常受雇於大地主。一九六〇年代，在美國總統甘迺迪所推動的「進步聯盟」(the Alliance for Progress，以廣泛的合作，促進美洲人民在屋舍、工作、土地、健康與學校等方面的條件)計劃下，薩國也制定了保障最低工資法。但地主們為了規避此一法律，並防止工人組織工會，乃儘量的減少雇用永久工人，而代之以季節性的工人。一九七五年，約有百分之六十四的農家是屬於季節性工人與流動工人。這個比例常隨著完全無地農家的增加，而快速的提高，這便意味著，鄉村地區失業與未充分就業的人口，也在繼續不斷的增加^④。

薩國城市社會經濟的發展情況雖較鄉村為佳，但由於大量的勞動力自鄉村地區不斷湧進，也發生了嚴重的失業問題。薩國一般人民的購買力低，有錢的人却偏好昂貴的進口物品，地方市場只能發展低需要量的地方性消費品。資本密集的製造業則以輸出為主。這些資本密集的工業所能吸收的工人很有限，至一九七五年，其所雇用的工人僅有十五萬二千人。同年中，從事服務業的工人有十二萬六千人，非農業人口中，獨立營生者有十九萬三千人^⑤。在都市地區除了從事這三類職業外，從事小零售商、沿街販賣、個人服務與各類臨時職業者，約數萬人；但由於人數甚多，收入極為有限。換言之，除了從事上述三類職業者外，都市地區有百分之五十以上的人口，亦處於失業或未充分就業的狀態中，而非技術工人則常面臨著這些失業人口競爭職位的潛在威脅。若以城鄉平均所得來說，一九七三年所得最高的百分之五，其所得占全國國民所得的百分之三十八；而將近百分之六十的人口，其每年平均所得在二百五十美元以下^⑥。營養不足是薩國普遍的現象，一般的識字率只有百分之五十，尤其是鄉村農民的識字率只有百分之五。

註④ 一九七五年鄉村地區長期失業人數約為二十七萬四千人，佔農業人口的百分之四十五(Naciones Unidas, *Realidad campesina y desarrollo Nacional, El Salvador*, New York 1976, Table I)，在二月至十月間，鄉村地區未充分就業人數比例約為百分之五十，有幾個月甚至高達百分之八十(M. Burke, *The Proletarianization of Agricultural Labor in Latin America: The Case of El Salvador*, mimeographed, 1976, p.35)；cited from Herald Jung, *op. cit.*, p.7.

註⑤ International Labor Office, *Year Book of Labour Statistics, 1978*, pp.78ff, cited from Herald Jung, *op. cit.*, p.7.

註⑥ Mary Jeanne Reid Martz, *El Salvador: United States Interests and Policy Options* (Congressional Research Service Issue Brief IB80046, 1980), pp.1-2, cited from Richard L. Millet, "The Politics of Violence: Guatemala and El Salvador," *Current History*, February 1981, p.70.

薩國的貧富懸殊、城鄉差距過大與失業問題嚴重，造成了社會經濟結構過分的不平衡。因此有識之士曾力圖改革，然而這些改革却屢為保守派軍人與經濟寡頭的聯合勢力所淹沒，而使得薩國走上兩極化的政治發展。

三、屢遭失敗的民主化運動

薩爾瓦多為求改變社會經濟結構所發起的民主化運動，可分四個階段加以敘述。

(一) 一九六〇年以前的改革運動

早在一九三二年，薩國西部種植咖啡的農民，爲了爭取最低工資與失業補助金，即曾在薩共的支持下發動了一次流血暴動。然而在這次的暴動中，軍方曾以血腥的手法屠殺了三萬名農民。由於此次鎮壓成功，薩國經濟寡頭至今仍深信有效解決革命的方法，唯有訴諸武力。

軍人也和經濟寡頭一樣懼怕改革。但有時他們認爲，改革遠比鎮壓更能抵擋左派勢力的興起。一九四八年，一批年輕的軍官發動了所謂「控制性的革命」，企圖以溫和改革的計劃（無一計劃威脅到經濟寡頭的獨佔利益，該計劃包括最低工資法、社會福利制度及由國家保證穀物的基本價格）與對革命勢力絕不姑息的態度，來阻止激進的革命與促使薩國走上經濟的現代化。由於這些計劃是在既有的政治結構中進行有限度的現代化改革，因而能獲得經濟寡頭的合作。

在經濟寡頭與軍人的合作下，薩國終於首次實施選舉制度。溫和派的反對者可利用定期的選舉，來表達他們的意見，但選舉的結果却由軍人所組成的「民主統一革命黨」(Revolutionary Party of Democratic Unity)所控制。總之，此次「控制的革命」雖然刺激了經濟成長，但在平等化方面，仍無進展。

隨著經濟發展而來的是，城市中產階級與工人階級的大增。在一九五九年—一九六〇年間，由於激進左派在城市中的勢力大增，一部分的軍人與資產階級也贊同更進一步的改革。具有進步思想的軍官與文人，遂聯合推翻了「民主統一革命黨」政府。新政府承諾擴大社會改革的幅度，並準備召開允許激進左派參加競選的自由選舉。然而，這種改革却大大的超出經濟寡頭所能容忍的程度，因此三個月後，他們發動了保守派勢力，推翻了新政府，而使此次的改革計劃完全失敗。於是軍人又另組「全國協合黨」(Party of National Conciliation)，像其前身「民主統一革命黨」一樣，在軍人統治的前提下，進行不妨礙經濟寡頭利益的溫和改革。

(二) 一九七〇年代溫和派改革運動的失敗

一九六九年薩國與宏都拉斯爆發戰爭。此次戰爭大大的破壞了薩國的經濟，同時也間接的促成了薩國一九七〇年代末期的政治動亂。一九七〇年初，當薩國共產黨吸收了大學生與城市工人，而勢力日漸茁壯時，溫和派的基督教民主黨，則以提倡農業工人的組織自由，與大量使用勞力而非現代化的機器以增加就業機會的經濟政策，吸引了城市中的中產階級與大多數的工人，並首度將散佈於鄉村地區的工人加以組織，而成爲勢力最大的反對派。所以，在一九七二年的總統選舉中，所有的資料都顯示出，以基督教民主黨爲首的「全國反對派聯盟」贏得了選舉，溫和解決薩國社會經濟問題的機會，似乎已經來臨。不料軍人却以欺騙的手段，改寫選舉結果，使得大多數基督教民主黨的領袖都逃亡到國外，或被逮捕。右派的恐怖組織也開始採取暗殺工會領袖、農民領袖與知識份子的措施。更使得大多數的溫和派黨員被左派的勢力所吸引。

一九七七年的選舉，經濟寡頭和軍人又以欺騙的手法，否定溫和反對派所獲得的選票，並射殺抗議選舉不公的數百名示威者，而推舉羅梅羅將軍爲總統。

（三）一九七七年——一九七九年的反動時期

雖然一九七〇年代薩國的政治發展已逐漸的趨向兩極化，但美國的軍經援助仍源源而來。一九七七年初，在美國總統卡特的人權外交下，薩國與瓜地馬拉、巴西及阿根廷，拒絕了美國的軍事援助，至一九七九年美國對薩國的經濟援助也由二千萬美元減爲一千萬美元。

薩國首度引起美國當局的嚴重關切，是在一九七七年六月。彼時，右派的敢死隊「白戰士聯盟」指控薩國天主教會是共黨的同謀，而威脅要殺害所有的教士。卡特政府乃在教會團體與國會議員的壓力下宣稱，美薩關係建立於，薩國政府防止更進一步的屠殺上。爲了支持此一立場，美國政府否決了「美洲開發銀行」擬貸給薩國的九千萬美元貸款。

此一措施顯然有效。敢死隊屠殺教士的威脅並未付諸實施，羅梅羅政府也放寬了其高壓政策。爲了促成薩國政府採行更民主化的政策，美國在十月間答應給予貸款。

然而這種改變並未能解決薩國內部的不安。爲此羅梅羅政府於十一月通過了「保護與保證公共秩序法」。該法限制公共集會，成立新聞檢查制度，對擾亂公共秩序者停止其個人的權利及正常的司法審判權。該法亦規定，凡在國內或國外公開出版不利於政府、經濟或社會的新聞者，處三年徒刑^①。但在「公共秩序法」下，薩國不但不能恢復社會的安定，反而加速了政治暴力的活動，暴露了政府權力的衰微。由於左派武裝游擊隊非政府的安全部隊或半軍事組織的右派勢力所能控制，後者鎮壓的對象遂轉向中間派人士。激進的左派人士爲了對抗政府的暴力潮，也採取了反暴力的措施，於是游擊隊加速爆破及暗殺政府官員與商人的活動。羣衆組織則開始霸佔政府辦公室、外國大使館與教會，要求釋放在「公共秩序法」下被捕的人。

註① William M. Leogrande and Carla Anne Robbins, *op. cit.*, p. 1090.

政府官員由於無法控制羣衆組織，遂打算採取消滅勢力最大的左派「人民革命團體」(the Popular Revolutionary Bloc)的行動。一九七八年二月間，左派發動當街示威遊行，政府以武力加以干涉，並聽任極右派的「民主國家主義者組織」(The Democratic Nationalist Organization)在鄉村地區進行暗殺活動^⑥。一九七八年底至一九七九年底，「國際赦免協會」、「美洲國家組織」、「國際法學者協會」等人權組織與美國國務院，一致指責羅梅羅政府有計劃的打擊、暗殺與迫害異己。一九七九年初，由於尼加拉瓜的政治危機，使得卡特政府改變其對薩爾瓦多的態度，力促羅梅羅政府降低政治暴力。二月底羅梅羅政府取銷了「公共秩序法」，但來自政府安全部隊與半軍事組織的政治暴力並未減少。同年七月，隨著蘇慕薩政府的倒臺，中南美洲的骨牌理論又盛行一時，羅梅羅政府在美國的壓力下，雖宣佈召開左右派間的政治會談，且允在國際機構的監督下進行公開的選舉。但左派以政府無法控制安全部隊，而拒絕參與會談，右派又不信任政府。一批年輕的軍官，遂於一九七九年十月推翻了羅梅羅政府，而組成了軍人與文人的聯合執政團(以下簡稱爲十月執政團)。

④十月執政團的瓦解

推翻羅梅羅政府的年輕軍官爲了擴大其社會基礎，乃在執政團及內閣中包含了溫和派的軍官、社會民主派的政客、保守派的商人及薩共的一名領袖。所有的政府官員都認爲，薩國已處於公開爆發內戰的邊緣，唯有加速基本的改革方能阻止中南美洲史上最具破壞性的衝突。在美國政府的全力支持下，新政府宣布將結束鎮壓，採取民主的政治體制，及制定旨在改善窮人生活條件的經濟政策。爲了表示誠意，執政團命令一些與前政府鎮壓活動有關的高級軍官退休，並宣佈解散勢力最大的極右派組織「民主國家主義者組織」。

然而無論左派或右派對新政府都不太信任。左派應允給予新政府一個月的時間，以實踐其所宣佈的諾言。新政府顯然無法在一個月之內獲得左派的信任。首先是，執政團在成立之初，答應找出三百名被安全部隊所綁架的政治活躍份子。兩個星期後，執政團發現，幾乎所有的高級警察與軍官都涉及失蹤案，乃宣佈無法找出任何一名失蹤者，以避免武裝部隊的分裂。此舉引起左派的不滿，而右派則多方阻撓每一項重大的改革計劃。更糟的是，政府並無法控制安全部隊(包括正規軍及軍事化的鄉間警察，如國民自衛隊、財政警察等)。因此執政團想要建立中間派的形象，每爲安全部隊的暴行所破壞。

一九七九年十二月，二名中間派的執政團團員認爲，由於政府中有「反動勢力」存在，因而不可能消除鎮壓，亦不可能實施有意義的改革措施，爲了打破僵局，這兩名代表提出了最後通牒：不是國防部長格西亞(José Guillermo García，保守派健將)辭職，便是他們辭職。結果格西亞因受到大多數高級軍官的支持而保住原位。一九八〇年一月三日，這兩名執政團團員與全體內閣(格西亞例外)總辭，十月執政團遂告瓦解。由於十月執政團的瓦解，使得薩國的政治發展更趨向兩極化。

註⑥ Herald Jung, *op. cit.*, p. 18-19.

四、兩極化政治勢力的發展

(一)極右與極左政治勢力的衝突

如前所述，薩國的社會經濟結構極不平衡，因而產生了主張大幅度改革的左派，與主張維護現狀的右派。隨著現代化所帶來的社會結構的改變，原本散漫於鄉間而無組織的人們，也加入了壓力團體或政黨等組織，主張改革的聲浪也就愈來愈大。一旦和平的改革似乎不可能時，革命就成了唯一的手段。

一九六〇年代初期，薩國的軍事政府爲了對抗左派份子，曾在鄉村地區成立半軍事性的「民主國家主義者組織」。這個組織以消除貧窮來吸引鄉間的貧苦農民。凡加入該組織的小農民，便能夠獲得優厚的貸款條件，季節性工人則可獲得永久性的職位。鄉間的公職一律由「民主國家主義者組織」的特權分子或成員來擔任。對許多小農民而言，「民主國家主義者組織」是提供他們脫離貧苦的唯一途徑。不過，「民主國家主義者組織」的成員須監視他們所居住的村莊，報告有關顛覆的企圖，有時則須實際清除那些反叛者。至一九七〇年代初期，「民主國家主義者組織」已遍佈每一個村莊和城鎮。其正式成員雖然未超過一萬人，但其擁有的鬆散與間歇性的合作者，則多達六萬名至十萬名；若加上他們眷屬，則全國鄉村地區的人口，約有十分之一或十分之二與之有關。「民主國家主義者組織」直接支援國家自衛隊與總統；而薩國歷任總統亦每能利用這些最貧苦的農民的效忠，以保住其政權^②。

薩國極右派的勢力除了組織最大的「民主國家主義者組織」外，尚有受雇於經濟寡頭的敢死隊如「白戰士聯盟」、「白手黨」等。由於經濟寡頭與軍人一向連結在一起，而「民主國家主義者組織」等極右勢力與國家自衛隊、財政警察等地方軍事化的警察，又都相互聲援，遂致極右派的暴行，常被視爲政府的暴行。一九七九年十月執政團雖宣佈解散「民主國家主義者組織」，但實際上僅取消其名義而已。

至於左派勢力較具規模的羣衆組織只有三：分別是「人民革命團體」（一九七八年時擁有三萬名會員，一九七九年底自稱擁有十萬名會員）、「聯合人民行動陣線」(the United Popular Action Front)與「二八人民聯盟」(the Popular Leagues of the 28th of February)。這三個羣衆組織的需要與策略都大同小異，唯其奪權戰略與所附屬的三個游擊隊各不相同，而使其各自爲政，甚至相互攻擊，直至一九八〇年初才結合在一起。

與這三個羣衆組織相結合的三個左派游擊隊是「人民解放軍」(Popular Forces of Liberation)、「人民革命軍」(the

註^② *Ibid.*, p.13.

Revolutionary Army of the People) 與「全國武裝反抗部隊」(Armed Forces of National Resistance)。「人民解放軍」成立於一九七〇年，是由激進的大學生與退出薩共的分裂份子所組成。最初「人民解放軍」的活動在對抗「民主國家主義者組織」及對農民與工人組織加以鎮壓的其他勢力。另一批學生與激進的基督民主黨黨員認為，「人民解放軍」的長期人民戰爭太過緩慢，而於一九七二年另組「人民革命軍」，將暴力從鄉村地區帶入城市。「人民革命軍」的領導層於一九七五年發生重大的分裂，而造成第三支游擊隊「全國武裝反抗部隊」的出現。後者強調，在動員羣衆叛亂前，必須先將羣衆組織起來，並加以訓練^⑩。

在一九六〇年代，儘管古巴努力「輸出」革命，而與薩國相鄰的瓜地馬拉亦有十分活躍的左派游擊隊，但薩國的左派當時仍未採取較具規模的暴力活動。直至一九七二年的選舉結果被改寫，才使得左派游擊隊採取激進的策略。隨著一九七二年的暴動，政府的安全部隊也和保守派的半軍事組織如「民主國家主義者組織」與「白戰士聯盟」等，開始攻擊農民與勞工組織，破壞輔督民主黨的基層組織，並於一九七七年暗殺積極參與社會事務的教士。此種迫害活動，使得中間反對派趨向左派。左派的羣衆組織則採取罷工、示威與宣傳等手段，來對抗政府當局，並與地下游擊隊結合。一九七九年之前，游擊隊的活動是以爆破、搶劫銀行、綁架政府官員與富有的商人為主，藉以籌集所需的武器經費。至一九七九年，據報導有數百名游擊隊因加入尼加拉瓜的反蘇慕薩活動，而獲得了實際的戰爭經驗。同時由於受到尼加拉瓜桑定游擊隊成功的鼓舞，薩國左派游擊隊更加緊其暴力活動。在另一方面，羅梅羅政府因無力控制局勢，而有十月執政團的成立；但十月執政團又因無法控制安全部隊實施社會改革計劃，亦告瓦解。至一九八〇年一月，軍人與文人的聯合執政團始在基督民主黨的支持下，再度成立。但一月執政團已放棄聯合中間偏左的勢力，而企圖在武裝部隊與軍事首長的同意下，進行土地與銀行國有化的改革。就此意義而言，一月執政團仍脫離不了薩國軍人尋求改革的窠臼，其改革方案儘管再徹底，但其方式則未改變——仍圖建立以武裝部隊為中心的權威主義政權，並輔之以鎮壓膽敢遊軍人獨佔權進行挑戰者^⑪。

一月執政團的改革方案加上其鎮壓政策，使其無法建立起普受支持的基礎。其所提出的改革方案，使右派與之疏遠，而其鎮壓政策更是備受批評。使得薩國局勢更趨兩極化的是，聖薩爾瓦多主教羅梅羅 (Oscar Romero) 於三月二十四日被暗殺。羅梅羅主教對政府的暴行一向批評有加。二月間，他曾函請卡特總統不要給予薩國軍事援助，以免助長政府的鎮壓活動。在其死前一日最後一次的講道時，他曾公開呼籲安全部隊的人員，不要服從攻擊薩國文人的命令。次日，他被人開槍擊斃，一般推測是極右

註⑩ Christopher Dickey, Marise Simons & John M. Goshko. "How El Salvador Became U.S. Policy Symbol," *The Washington Post*, March 8, 1981, p. A21.

註⑪ William M. Leo Grande and Carla Anne Robbins, *op. cit.*, p. 1096.

派所爲。而在他死後數日，薩國展開了另一次的大屠殺。

三月二十六日，三名基督教民主黨的領導人，包括執政團團員之一的達達（Hector Dada），因不滿政府的鎮壓政策而辭職，許多基督教民主黨的黨員也公開加入了由前執政團的成員烏格（Guillermo Ungo）與達達所支持的左派聯合組織——「民主革命陣線」。此一陣線是由中間偏左及左派的政黨、工會與羣衆組織所組成，包括了四十個以上的組織，從中間派的教士、教授、到社會民主黨與基督教民主黨的不滿份子及游擊隊。該陣線認爲，「和平方法是民主的同義字，而武裝叛亂則是不民主的，但……（在薩國）『和平方法』却是支配、鎮壓與控制的工具」^②。此外，先前各自爲政的游擊隊也宣佈聯合組成「法拉龍杜馬蒂帶全國解放陣線」（Farabundo Marti National Liberation Front, Farabundo Marti 是一九三二年率領農民暴動的薩共領袖），以加強他們推翻政權的行動。

「民主革命陣線」於一九八〇年八月十三日—十五日發動全國性的總罷工，但在薩國商人的抵制下失敗了。薩國商人明白表示，凡是罷工者將被解雇。對一職難求的薩國工人（薩國的失業率高達百分之五十以上）而言，此種威脅實是一殺手鐮^③。當然政府努力制止左派的罷工企圖，亦產生了作用。然而左派份子遭此挫折後，更積極的採取恐怖的暴力活動。安全部隊與右派的半軍事組織也採取反攻的策略，並大肆逮捕工會領袖，且在緊急命令法之下，將工人徵召入伍。

在這種暴力政治之下，執政團所以能屹立不移，除了美國的大力支持外，許多商界人士對政府改革計劃的認同，亦爲重要的因素。但也正由於他們的容忍，使得執政團的立場更向右移，遂致較具改革思想的執政團團員之一的馬查諾（Holfo Majano）上校的影響力，漸告消失。一九八〇年十二月，執政團改組，馬查諾上校終被逐出執政團，且於今年二月間被捕下獄。

一九八〇年十一月間當美國總統選舉確定雷根當選時，薩國右派人士大爲興奮，認爲他們今後將能够保有控制權，且沒有美援被切斷的危險。在此同時，半軍事化的極右派團體暗殺了「民主革命陣線」的六名領導人（包括其主席 Enrique Alvarez），十二月初，又謀殺了在教會工作的四名美國婦女（包括三名修女）。而左派游擊隊則聲言，將於一九八一年的一月十日發動「最後的攻擊」，以取得有利的戰略地位，避免美國的軍事干預。

至此，薩國境內一片烽火，戰事主要是在薩、宏邊界的查拉答南格（Chalatenango）省及聖薩爾瓦多、聖達安那（Santa Ana）等各大城市及附近的鄉村地區進行。迄今左派游擊隊顯然並未贏得最後的攻擊；而政府軍在獲得雷根政府所承諾的大量軍事援助下，雖已使局勢穩定下來，但仍未能有效的消滅游擊隊。無庸置疑的是，美國對薩爾瓦多政策的轉變，不但是執政團可以屹立不移的一大因素，而且或將是扭轉兩極化政治發展的關鍵所在。

註② Cited from Raymond Bonner, *op. cit.*, p. 40.

註③ *The Washington Post*, August 18, 1980, p. A21.

(一) 美國對薩政策的轉變

在卡特總統執政期間，美國主管拉丁美洲事務的副國務卿瓦基 (Viron Vaky) 曾說道：「吾人在拉丁美洲的政策必須是全球政策的一部分」。換言之，卡特政府前期對拉丁美洲的政策，是着重於當時的所謂人權外交，而不是特別關切拉丁美洲國家對美國所形成的傳統利益，也不防止美國不喜歡的政府之建立。卡特政府認為，拉丁美洲國家不會直接威脅美國的地位，因此美國與這些國家的關係，應以它們的人權紀錄為主要考慮，無需顧及美國的安全^④。

然而隨著尼加拉瓜桑定游擊隊的勝利，薩爾瓦多與瓜地馬拉左派游擊隊大受鼓舞，加緊活動。一時骨牌理論大為盛行，卡特政府不願重蹈對尼加拉瓜政策的錯誤，乃改變其對薩國的政策，而認為美國的最大利益在於，適當的處理不可避免的社會與經濟變遷，拉攏中間派而抑制左派的發展^⑤。在此一原則下，美國曾力促羅梅羅政府以和平方式解決政治衝突。一九七九年十月執政團成立後，美國亦力促其實施重大的社會改革與接納中間派人士。對卡特政府而言，十月執政團無疑的是一實施改革的最佳工具，因為此一中間派政權是一既反寡頭統治又反共產黨的政權。

為了促成薩國實施改革的計劃，美國提供了軍事與經濟的援助。一九七九年十一月間，美國送給薩國政府為數有限的鎮暴器具，並派遣六名美國顧問教導使用。一九八〇年初，卡特政府更編列了六百萬美元的額外軍事援助及五千萬美元的經濟援助。然而十月及一月執政團的改革計劃都告失敗，結果只有更加強兩極化的發展。

面臨這些問題，美國當局仍認為，薩國有可能建立一中間派的政府，因為極左與極右的勢力都太過於散漫，不太可能成功的發動政變，因此只要該政權在短期內由美國全力支持住，其社會改革的政策終會贏得中間派人士的支持。在此一前提下，美國力促薩國政府全力實施真正的社會改革，並監視右派勢力，必要時不惜辭去一些極右派的軍官。當這兩個步驟正在進行時，右派人士的阻撓幾乎使得執政團的生存面臨最大的危機。一九八〇年二月和五月，右派曾企圖發動政變，推翻執政團，唯在美國政府的全力反對下而告流產。

執政團在卡特政府的壓力下，曾於一九八〇年三月公佈了土地改革計劃與銀行國有化政策。銀行國有化對一般人民的影響較小，因薩國的經濟，已使得銀行體制瀕臨崩潰的邊緣。但農業改革計劃如能成功的實施，則其對一般民衆的影響，將是既大且深。

薩國所公佈的土地改革計劃分三個階段。第一階段是將地主所有超過一千二百三十五英畝的農田收歸國有，並將這些土地轉交給合作社，而由想耕種的農民來使用。第二階段則是徵收地主所有超過二百四十七英畝的農地。至第三階段則是實施耕者有其

註④ Jeane Kirkpatrick, "U.S. Security & Latin America," *Commentary*, January 1981, pp. 29-31.

註⑤ William M. Leo Grande and Carla Anne Robbins, *op. cit.*, p. 1092.

田的政策，使佃農擁有其所耕種的土地（唯限制在十七英畝以下）。至今薩國土地改革已公佈了一年多，但第二、三階段的土地改革並未實施，因為它所遭受的阻力都比第一階段大得多。第一階段被徵收的土地約為二百五十筆，而第二階段的徵收則將涉及一千八百名左右的地主，其中包括數名政府高級軍官、官員，以及很大一部分的小中產階級，因而影響第二階段土地改革計劃的實施^①。第一階段的土地改革，曾使全國百分之十四點九的土地歸於合作社。若以每一農戶平均六點六人計算，則有超過三十八萬六千人受益^②。然而當初美國與薩國官員支持土地改革計劃的動機顯然是政治性的。正如一位與「美國國際發展機構」（該機構對薩國政府提供經濟與技術協助）一起工作的薩國人所說的：「土地改革計劃不是在幫助最貧苦的人，因為他們實在是太貧苦了」，「而是在制止他們加入左派」。而美國法學教授普羅斯特曼（Roy L. Prosterman，薩國土地改革計劃的顧問）則解釋說：「左派害怕土地改革，因為它剝奪了他們發動革命最有力的武器」^③。

雖然土地改革計劃有助於改變薩國近乎封建式的經濟制度，但在動亂頻仍、戰火瀰漫之下，改革計劃一時尚難發揮作用；而加入合作社的農民常遭到極左與極右派人士的殺戮^④，更增改革計劃的困難。因此，雖然第一階段的改革計劃已公佈實施，但薩國在一九八〇年戰火依舊未熄。十二月初，美國因鑑於四名教會婦女被殺，安全部隊紀律敗壞^⑤，而停止其對薩國的新軍事與經濟援助，終致促使薩國改組政府，杜阿蒂被推舉為執政團的總統；而自一九七九年十月革命以來，唯一一直在位的執政團團員古塔雷斯（Avalos Navarrete Guiterrez）上校被推舉為副總統兼武裝部隊總司令^⑥。自杜阿蒂就職總統後，美國始恢復對薩國所提供的二千萬美元的經濟援助，並期望薩國發展為一民主而非共黨的國家，以做為拉丁美洲國家的發展模式。

然而薩國的政治發展顯然並未按照卡特總統所預期的方向進行。在卡特總統下臺前，游擊隊日漸加緊其活動，而美國國務院則懷疑游擊隊的武器來自尼加拉瓜、古巴與其他左派國家。為避免薩國淪為共黨國家，卡特政府乃運送具有殺傷力的武器並派遣軍事顧問至薩國。雷根總統上臺後，其國務卿海格更強烈的譴責蘇俄在拉丁美洲所採行的冒險主義政策。今年一月初，美國所獲情報顯示，蘇聯、越南、衣索匹亞、東歐、古巴等國，利用尼加拉瓜運送武器給薩國左派游擊隊。因此雷根政府公開宣稱：由於

註① Christopher Dickey, "Salvadoran Land Reform", *The Washington Post*, December 18, 1980, p. A22.

註② Raymond Bonner, *op. cit.*, p. 38.

註③ *Idem.*

註④ 根據薩國官方的統計，至去年年底止，至少有二百名與農業改革計劃有關的領導人被殺。目前則有八十個合作社付保護金給地方的軍官。Raymond Bonner, *op. cit.*, p. 42.

註⑤ 薩國國防部長格西亞會說：「每個月都有四、五十名安全部隊人員被控不守紀律。」*The Washington Post*, cited from *Japan Times Weekly*, July 26, 1980, p. 7.

註⑥ 事實上國防部長格西亞自一九七九年政變以來，已成為正規軍的真正統帥。

蘇俄與古巴的介入，薩國的戰爭不是一地方性的事務，而是東西對抗的一部分。三月初，雷根在白宮的新聞會報中亦明白表示：「恐怖份子的目標不僅是薩爾瓦多，他們的目標是整個中美洲，稍後可能是南美洲，我相信其最終將是北美洲。而吾人所要做的乃是瓦解其游擊戰，且停止革命由此輸出」^②。因此，雷根政府宣佈給予薩國二千五百萬美元的額外軍事援助，並增派二十餘名軍事顧問協助訓練薩國的軍隊。在一九八二年的會計年度中，雷根政府則編列了二千六百萬美元的對薩軍事援助。同時，美國亦宣佈擱置給予尼加拉瓜七千五百萬美元經濟援款中的二千五百萬美元，直至共產國家不再假道尼加拉瓜運送武器給薩國游擊隊。

顯然，卡特政府與雷根政府對骨牌理論的反應不一，因而其所採取的政策亦不同。卡特是以促進薩國的改革，來避免中美洲骨牌理論的實現；而雷根政府則是以贏得反馬克思主義的戰爭來對抗骨牌理論。對於改革計劃，雲根政府雖仍給予支持，但它却是附屬於軍事考慮之下。正如國務院發言人戴維斯所說的：「吾人所最關切的是，現政府在外來勢力特別是由古巴以大規模運送武器的方式所支持的叛亂下，面臨挑戰。吾人關切這個政府，設若吾人不採取行動，則前例（指尼加拉瓜桑定游擊隊的例子）將會重演」^③。

五、結 語

目前薩國政局在雷根政府經濟與軍事的全力支持下，似乎已有好轉的跡象；由古巴等共產國家透過尼加拉瓜而流入薩國的武器，在美國暫停經濟援助尼國的措施下，已經停止。薩國境內的戰事雖仍在進行，但僅限於宏薩邊界地區及其他鄉村地區，左派游擊隊顯然並未贏得「最後的攻擊」。薩國當局若能掌握此一時機，建立起強而有力的領導中心，進而有效的實施去年三月間所公佈的改革計劃，改變薩國頗不平衡的社會經濟結構，則或可力挽狂瀾，吸引住中間派人士的支持，擴大其政權基礎，鞏固其政治體系。

若薩國的執政團仍像目前一樣無法建立起強而有力的領導中心，聽任極右派與極左派的恐怖份子，視人民的生命如草芥，任意加以屠殺，則縱有美國的大力支持，似亦難以實施有效的改革計劃，結束薩國的內戰。

更何況，美國對薩國的援助並非毫無條件。今年五月初美國參院與眾院外交委員會，曾分別通過議案，宣稱薩國政府須於六個月之內確能在實質上控制其違反人權的作爲與其安全部隊；從事真正的政治改革並及早舉辦自由選舉；且應在反對派團體放棄其軍事與半軍事的活動時，願意與之談判。否則美國政府應撤回駐薩國的五十六名軍事顧問，並中斷對薩的軍事援助。而在另一方面，蘇聯集團更是千方百計的想在美國の後院製造動亂，對於薩國左派游擊部隊的支援，仍將暗中繼續進行，甚或更爲加強。在此形勢之下薩國政局的前途，仍然難以逆料。

（本文作者係本中心助理研究員）

註② Cited from *Time*, March 16, 1981, p.6.
註③ Cited from *U.S. News & World Report*, March 2, 1981, p.48.