

書評

評介諾德林格著《介入政治的軍人： 軍事政變和政府》

何振威

書名：Soldiers in Politics; Military Coups and Governments.

作者：Eric A. Nordlinger

出版處及年代：Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1977.

頁數：二二四。

一、前言

在非西方國家，普遍存在著軍事干政的現象，一般人都將它視為政局不穩定的表徵。因為在政權穩定的國家，政治繼承是非常制度化的，軍事干政頻仍的國家，顯示政府合法性低落，內外政治勢力不平衡。

美國政治學者諾德林格 (Eric A. Nordlinger) 鑒於非西方國家中不斷有軍人進入政治領域，而引發他研究軍人干政的興趣。他在一九七七年出版《介入政治的軍人：軍事政變和政府》乙書，該書是他參考一七一本有關軍事政變與理論的書籍，而獲致的心血結晶。其中有很多獨創的見解，很具啟發性。尤其其他從政治社會學的角度來看軍事干政，頗有許多精關的高見。

本文除了介紹該書之外，亦略作評述。一方面將該書的特色、理論架構、內容精要簡介出來，另一方面亦就全書的分析架構、參考資料、內容分別評述。希望透過這樣的過程，能以最簡明的文字勾勒出全書的原貌，既不因簡失真，又能表達該書的精神。

二、該書特色與內容簡介

(一)、特色

誠如作者在該書序言指出的，本書在理論層次上，將提供描述的和解釋的通則，俾能適用於大多數的軍事政變、政府、和政

評介諾德林格著《介入政治的軍人：軍事政變和政府》

權的情況。過去一般政治學者，多將注意力放在文人政府的推翻、政變本身以及導致政變的事件，而甚少注意掌權之後的軍事干政者。為彌補這個缺憾，作者將把研究重點放在作為統治者的軍官，而非強調政變製造者的身份。因而該書分別討論了軍事政權的結構、期限、軍官的統治型態、軍事政府合法化本身的行為、非強制方式的統治、提倡現代化和進步的經濟變革、以及防止以社區和階級為基礎的暴力。並且檢視在軍人回到兵營之後，其軍事統治對繼任文人民權的結構及行為所發生的影響。

在解釋軍事介入的型態時，作者係從兩種角度著手：第一、軍隊的內部特徵，包括它的階層結構、專業化的水準、共同利益、軍官的階級背景、社區認同、自我形象、和政治態度。第二、外部或「環境的」變數，包括文人行政首長的行動、文人政府的表現或合法性、勞工和農民的政治化、社區衝突的嚴重性、社會經濟現代化的程度、經濟成長的比率。作者強調，將這兩個因素放在一起比較分析，即可了解軍人為何要從事政治冒險的眞正理由。

(二)、內容簡介

該書共分爲六章，依序爲：

第一章：軍事干政主義的研究。

第二章：軍事政變的政治社會學。

第三章：政變。

第四章：成爲統治者的軍官。

第五章：國家整合和經濟變革。

第六章：軍事干政主義的評估及其結果。

第一章：軍事干政主義的研究

作者首先指出，軍事干政經常發生在非西方國家，其目的在透過劇烈的手段，迅速解決懸宕未決的問題。他界定軍事干政主義 (Praetorianism) 爲：「軍人實際或威脅要使用武力以成爲主要或優勢的政治行動者的狀況。至於軍事干政主義一詞，則係借用自古羅馬禁衛軍 (Praetorian Guards) 一詞。著名的歷史學家吉朋 (Edward Gibbon, 1737-1794) 曾對軍人干政的惡劣結果做大膽的評論，他說：「禁衛軍創始於奧古斯都，其放肆與囂張實爲羅馬帝國衰落的預兆和最大原因。」

作者認爲任何國家若發生第一次軍事政變，對於「競賽規則」將會有很深的影響，它傳達了一個訊息：即軍隊也有權成爲政治上之玩家。但對於軍事干政的最後結果是軍人回歸到兵營或者建立一個穩定、有效、文人主政的政府等問題，作者認爲仍有待

長期的觀察，難以遽下定論。

作者在本章中將文人掌權以及軍人干政的模式，各自區分為三種。文人掌權的三種模式是：第一、傳統模式——十七、八世紀的封建王權，貴族同時構成了文人及軍隊的精英分子，貴族既是武士又是地主，角色沒有劃分，因而也無軍事干政的問題。第二、自由模式——文人握有最高實權，熟練地處理衝突，達成國內外目標。而軍人職責在保護國家免受外來攻擊，除國防問題外，不得過問其他情事。但即使國防問題，最終決定權仍握在文人手中。祇是文人必須對軍人適度尊重，使軍人保持最大程度的非政治化。至於軍人，對文人統治的倫理也必須有絕對的信仰，才會對干政者的行為產生抑制作用。第三、滲透模式——文人統治者以政治思想或人事制度滲透軍事力量，以獲取忠誠與服從。透過軍事學院、訓練中心、大眾集會及部隊中經常之討論，來獲致思想上之一致。這種模式是支持文人統治及防止兵變最有利之模式。此在共產政權中使用最普遍。

傳統模式無法應用在當代的軍人與文人角色截然劃分的情況下。自由模式的文人倫理則需要花費長時間及順利的環境才能培養。滲透模式的作法過於危險，且只能在黨力量超過軍隊的情況下才能實行。

軍人干政的三種模式，通常依據他們野心的大小，以及政府權力運用的多寡來分類。第一，軍人扮演仲裁者——指軍人對政府決策及政治爭端，享有不同範圍之否決權，不需自己親自執政，軍人的角色就像高度政治化及強有力之壓力團體一般。他們的政治目標很小。第二，軍人扮演監督者——軍人猶如衛士，是國權的保衛者，直至文人政府犯錯，才採取行動，接管政權。他們對政治、經濟、或社會的現況，大都主張溫和改變或保持現狀。第三，軍人扮演統治者——軍人不僅控制政府，獨佔政權，而且有時企圖透過動員結構之建立來控制政治、經濟、社會生活。由於這類軍人所作的變革具有長遠的性質，因而需長時間來根植，故難以確定何時結束軍事統治。

作者更進一步指出，軍人與文人的影響力是互動的，純軍人或純文人掌權的型態，我們無法分析他們彼此互動之關係。因而在滲透式的文入政權中，高級軍官仍有可能在軍事，或非軍事的決定上，享有影響力。而在統治者式的軍事政權中，為了推行長遠之政經計劃，仍不得不仰賴文人充任行政及技術人員。

第二章：軍事改變的政治社會學

本章探討的是軍事改變的社會特徵，包括軍隊建立的組織特徵、軍人的階級背景、軍人現在之階級與地位，及與宗教、種族、語言的關係。作者指出，非西方國家的軍官多來自中產階級。一旦他們掌握政權，除了將上層階級的利益加以剝奪外，對下層階級工人與農人也殊少貢獻。因為中產階級出身的軍官，容易眷戀於已建立的中產階級利益。中產階級通常對保持其物質地位的優勢甚感興趣，並且透過經濟成長及現代化，在它尚未控制的地方增強實力。在非西方國家，軍官團便成爲中產階級利益擴張的

尖兵與後盾。

大部分非西方國家，普遍存在著因種族、宗教、區域等因素而形成的社羣間的對立。這些社羣有不同之宗教信仰、偏見、長期的仇恨，很容易引起暴力及敵對。共同的軍事訓練和社會化經驗，是否能打破軍官們的社羣情結，而培養出長期的對國家的認同，殊值懷疑。當文人政府無法處理強烈的區域衝突時，野心軍人就可能循著不同的區域認同來發動政變。

軍隊最明顯的結構特徵就是官僚階層化。軍事官僚體系的決策，傾向於高度理性，往往能以最充分、最有效和最快速的方法來實現特定目標。軍人不太關切傳統價值、人民喜好或其他組織之目標，因為它們被視為非理性因素。軍事官僚體系通常是以處罰性的層級節制結構來加強命令控制關係。因而軍事政府經常要抑制羣衆活動、禁止異見的表達、忽略不同團體的需求，一切以管理及技術標準來作政策選擇。

在本章中，作者亦提到軍官們的專業知識，政治態度（包括對政治秩序，政治活動和行政過程的看法）對於引發他們干政的動機和干政後的統治型態，有相當大的影響。

第三章：政變

作者認為政變是軍人有意識地及有目的地推翻現政權的行爲。在這個過程中，軍人有其特定的目標，也知道可能要付出的代價和危險。而政變的主要動機在於保護並增加軍人的共同利益。軍人干政的時機大都發生在文人政府統治失敗，因而喪失合法性時候。

作者特別指出，一般軍事政變後所公開的理由，實際上與真實動機常不一致。從許多研究發現，軍官們的共同利益才是真正發動政變的原因。他們的共同利益包括預算分配、軍隊自主地位以及減少競爭對手。預算的分配除了影響軍人的物質的富裕外，而且是政治權力和武力威望的表示。國防預算被削減，即代表軍人的影響力及地位之減弱。軍人對於軍事教育、訓練、軍官升遷及派任等問題，都極力排除政治因素的介入。一旦文人政府干涉，會使軍人的獨立和自尊受損，並且破壞其層級節制的組織，削弱其防衛共同利益的能力。文人政府若在正規軍之外另設立民兵組織，亦會使軍人感到被文人操縱及滲透，會令軍人苦惱和受威脅。因為民兵的設立，很可能就是軍隊員額縮減、裁員或強迫提早退休，這對於軍隊的共同利益構成了潛在的侵害。以上三種共同利益，才是軍事政變的真正原因。

文人政府表現失敗，會加強軍人干政的動機。因為表現失敗，顯示行政合法性的喪失。例如法律的專擅濫用、權力的非法擴張、官職的違憲取得，更甚者貪污，都構成軍人指責的非法行動。軍事政變也常出現在經濟衰退之時。因為軍人認為這是文人政府的無能所造成，只有取而代之，才有改善的可能。再者，社會混亂與暴力的發生，更予軍隊發動政變以維護公共秩序的理由。

作者在本章裏也提到政變的計劃和執行的過程。政變並不像表面那麼容易，失敗比例很大。但當軍隊十分團結，則政變成功的可能性提高。大體言之，有三種情況影響政變之成敗，第一，居於戰略地位的中級部隊指揮官，其主動參與對政變成功是很重要的。第二，陰謀者必須有充分的部隊來掌握政變局面，並同時控制重要設備及建築物。第三，在執行政變時，速度和協調是很重要的。在有利的政治情勢之下，充分掌握以上三種狀況，政變成功的機會就很大。

第四章：成爲統治者的軍官

作者認爲，軍事政權的行政安排有三種型態：第一是優勢的軍事行政，內閣職位中有百分之九十以上由軍官所佔有。第二是混合的軍人與文人執政。第三，與混合內閣並存的排他性軍事會議。在分析成爲統治者的軍官的特徵時，我們應該關切軍事政權的結構，干政者的統治型態，他們能夠自我合法化的程度，以及軍事政權的存在時限。

作者認爲軍事政權多是威權主義結構，非精英很少參與，對人民的控制很多。一旦軍人掌權，人民的政治權力和自由或多或少被中止。因而政治競爭和參與極度缺乏。軍人並不瞭解大眾政黨的重要性，實際動員及組織大眾以作爲政治資源的想法，與他們對政治所抱持的根深蒂固的輕視感極不相容。

要作一個統治者，先要有合法的基礎。軍事政變經常是非法的行動，因而要建立軍事政權，必須先取得合法性。作者認爲軍人一般被視爲勇敢、紀律、服從、自我抑制、嚴謹、誠實、政治上不偏頗，並且致力於公共利益。這些軍人的美德要使干政者取得的權力合法化，並非難事。然而軍人在進入政治領域之後，其不偏頗的政治立場就喪失了，結果合法性也失去了。

另外，作者也指出軍事政權基本上就傾向於不穩定。一般軍事政權平均壽命大概爲五年。理由有三：第一，文人反對浪潮擴大迫使軍人干政者放棄權力。第二，軍事執政者被政府外的軍官所推翻，以還政於文人。第三，不論有無文人或軍人的壓力，軍人干政者在統治期間的挫折感，使其自願卸職，交出政權。

第五章：國家整合和經濟變革

大約有半數以上的非西方社會，由於宗教、語言、種族和區域不同，而形成社羣間的衝突。他們也都曾面臨或經驗過嚴重的經濟困難和不平等問題。而欲避免社羣分裂及促進經濟變遷，基本上即須先解決政治衝突的問題。

作者指出，非西方國家社羣間的敵對狀態，都是出於根深蒂固的偏見。衝突的緊張會造成離心力增強，但並不必然會造成廣泛的暴動。若處理得當，衝突會受到良好節制。反之，會演成內戰。軍事政權大都無法接受輕微的混亂，因而他們的目標不僅要避免廣泛的暴動，而且要求完全的安寧。但單方面強制性的要求，却往往使混亂益加惡化。軍人又常將和解的行爲視爲不名譽、

懦弱、缺乏決心，因而他們寧願使用暴力與鎮壓的手段，也不願妥協。加上軍人的出身多來自某一階級，他們的作爲也都傾向代表這一階級之利益，因而做法上並非真正公正。凡此種種，使得軍人處理社羣衝突問題，顯得無能爲力。

非西方國家普遍面臨嚴重的經濟問題，此易誘發軍事政變。但由於干政者的動機、政治態度和控制能力的限制，他們無法推動進步的社會經濟變革。干政者在經濟方面的決策，會受他們共同利益的影響。對滿足勞工、貧農、及城市違建戶者的需求並不熱心。相反地，軍人傾向於實施配合中產階級之政策。另一方面，由於軍人不希望政治活動引起社會分歧，因而對大眾的要求，不是加以忽視就是予以限制。軍人的這種政治態度，很難將動機轉化成政策輸出。再者，在軍事政權壽命不長及缺乏組織良好的大眾政黨之情形下，該類政權很難進行長期的、基本及全面的經濟改革。

在本章中，作者列舉了秘魯、緬甸、埃及三個最特殊的案例來說明軍事政權在推動經濟改革方面所遭遇的最大困難及限度。

第六章：軍事干政主義的評估及其結果

本章是從美國利益的觀點，整體地評估軍事干政主義。除了分析軍事政府之正功能外，也解釋在繼任政權下軍官們的行爲及特徵。

作者首先針對政變本身提出評估。自由主義者對政變之譴責，常基於合法性、憲政、文治、大眾取向等考慮。其次，政變多爲保護或增加軍人的集團利益而引起，因而易招譴責。此外，軍人之所以發動政變，有許多情形是因爲文人政府曾發生行政效率低落或貪污腐化等惡政。

作者又從行政執行的觀點對軍事政府進行評估。他從五個層次來比較軍事政府及文人政府執政的情形：第一、合法化。第二、非強制的統治。第三、最小的暴力。第四、對大眾願望的反應。第五、推動經濟進步。作者分析的結果，認爲軍事政府在這五個層面上的表現，要比文人政府差。

關於軍事政權後繼任政權的型態，作者認爲當軍官們仍掌權時，最好能建立一個包含廣泛政治競爭以及大眾參與選舉的繼任政權。作者解釋說，若是建立一個威權或動員政權，情況或許更糟，由於他們對權力之獨佔及擴張性，反而更易與社會其他階級利益衝突，因此建立一開放政權，而軍人擔任溫和型態的干涉者，情況會較佳。

軍事干政者雖宣稱他們是民主政治的助產士，強調軍事政府是穩定、有效的民主統治再生時所必需的，但由於他們以強制鎮壓作爲推動民主政治之手段，使得民主的嬰兒根本無法產生。軍人政權有時能將文人政府的毛病，如貪污、派閥內鬩、濫權、混亂等掃除一段時間，但爲時不久軍事執政者因染上文人的惡習，而再度呈現惡性循環。當軍事政府對大眾要求沒做出適當反應時，文人可能起來推翻軍人政權，社會衝突重又發生。

作者在本章末尾指出，軍事政權結束之後，爲使政治走上軌道，軍官們必須以溫和型和干政者的姿態來扮演重要的政治角色。在經歷軍事政府的國家，其再發生率很高。要減少再發生軍人干政，必須瞭解兩點，第一，當軍人的共同利益受到挑戰時，必然產生強烈之干政動機。第二，軍人想繼續控制政府之傾向，可能被初次在職時的挫折經驗所削減。

三、評析

如前所述，本書的重點係針對介入政治的軍人及其政權型態做比較分析，使得該書對軍事干政者掌權之後的情形及其影響，有非常詳盡的析論。這彌補了一般政治學者只偏重政變原因及政變過程的缺憾。此亦成爲本書最突顯的優點。除此之外，擬從分析架構，參考資料及內容方面來評述該書。

(一)、分析架構

全書分爲六章，第一章作者說明研究動機、界定軍事干政主義的意義，並且區分文人統治及軍人統治的不同型態。這章可說是對全書內容先作鳥瞰式的說明。第二章對干政軍人的政治社會背景提出說明。第三章是政變過程。第四、五、六章則詳論軍事干政的統治型態、影響及評估。很明顯地，作者係採團體研究途徑（The Group Approach），來說明一般軍事干政的原因及結果。他認爲軍人爲了確保本身團體的共同利益及追求一致的目標，乃透過奪權的方式來進行。他不認爲個人利益與共同利益有何不同，也不重視干政者的人格特質及心理因素。但這樣就很難解釋何以一個軍事政權會被另一個軍事政權所取代，或者軍人因政治問題而引起的內鬨。前者如韓國、泰國，後者如菲律賓的安利爾及羅慕斯。作者或許爲了顧及軍事干政的一般性質，並且難以掌握干政者內心的真實理由，所以摒棄個人心理研究途徑（Individual-psychological Approach）。但是若光從團體研究途徑的架構來看，這確實是一部縝密週詳的佳著。對於軍隊的內部特徵，及外部變數，都作詳細嚴謹的分析與綜論。惟四、五、六章有部分內容重疊，而似嫌冗長。

(二)、參考資料

作者的參考資料來自一百四十二位學者的一百七十一本有關軍事干政的著作。它們研究的範圍多屬區域性的，例如中南美洲、中東地區、非洲或亞洲，其中有些屬比較研究性質。以個別國家爲對象的研究亦不少，但全球性的（指非西方世界）跨國比較分析，就很少見。其中經驗分析的書佔絕大多數，專談理論的爲數極少。由於這些書刊的出版地幾乎均爲美國，作者引用的有相

當部分是第二手資料，故陳述的多為美國人的觀點，誠如作者在本書最後一章。明白指出的，他是站在美國利益的觀點來評述軍事干政主義的。儘管如此，作者也強調他提供的是敘述及解釋的通則，評估只是附帶的。而且在全書中，也可以看出作者確實堅持這一立場，只有在最後一章才提出他個人對軍事干政現象的看法。因而本書在敘述及解釋軍人干政現象方面，仍具極高的參考價值，至少它反映了美國學界的若干觀點。

(三)、內容方面

作者在第一章裏，建立了文人掌權的三種模式：傳統、自由、滲透。也建立了軍人掌權的三種模式：仲裁者、監督者、統治者。它的主要目的在陳述文人與軍人之間的互動關係，讓讀者瞭解文人掌權模式的區劃，是以時代背景及政治制度為基準，而軍人掌權模式的區劃，則是以軍人介入政治之程度為基準。這六個模式對協助讀者辨明軍人與文人的關係，具有相當的意義。但是軍人的監督者與統治者型態之間，却很難釐清界限。兩者實際上都已掌握政權，差別只在前者站在幕後，而後者站在臺前。大多數擔任統治者的軍人，在執政初期都會宣佈限期還政於民。事實上宣佈限期還政的干政者，少有人能信守諾言。

在第二章裏，作者修正了軍人推動進步的現代化以及建立世俗國家之觀念的看法。有些學者認為軍人出身寒微，所以一旦掌權後，就會追求社會進步，推動改革。而透過軍事訓練及政治教育，軍人會捨棄社羣歧見，培養認同國家的情感。但是作者直率地指出，軍人維護階級利益的心態，遠超越追求社會進步的心態，而當社羣利益與國家認同競逐時，軍人往往選擇前者。作者對軍人的保守性格做了充分的背景說明。

作者對政變的真實動機（軍人的共同利益：預算分配、軍隊自主地位，避免職務上對手的存在）以及誘發因素（文人政府的執行失敗；非法行動、經濟衰退、社會混亂與暴力）也提出精闢的見解。但是對政變之前軍人如何採取一致的態度，以及政變的發動是否涉及個人私慾，則未做清晰的說明，因而讓人很難明白像利比亞格達費的政變與菲律賓安利爾的政變有何不同。

作者在第五章針對非西方國家普遍面臨的兩大難題：國家整合與經濟改革，來說明軍人在領導國家追求現代化的過程中，何以屢遭挫折，甚至全面失敗的原因。作者舉述六個個案實例，來強化他的觀點。但基本上，只是將第二章中有關國家認同及追求進步的問題再加引申而已，並無新義。

最後，作者對整個軍事干政主義提出評估。有關行政執行方面，其評估的標準是行政合法性、非強制性統治、最小的暴力、對大眾願望的反應、推動經濟進步。但似乎忽略了從組織及結構方面來評估軍人與文人政權行政效率的差異。此外，作者雖強調本書目的在提供描述及解釋的通則，但對於防止政變的再發生，未能提出解決辦法，未嘗不是本書一大遺憾。

四、結 論

綜觀全書，這確實是一部嚴謹的著作。分析架構周延而連貫，參考資料豐富而詳盡，內容方面精闢而獨到，雖有小小瑕疵，但畢竟瑕不掩瑜。

該書最大的特色就是在理論層次上，提供描述及解釋的通則；在內容方面，強調政變的影響及干政者的行爲。對於希望透過政變奪權，以激烈手段達成國家現代化目標的軍人，該書是最佳的參考書籍，因為它會告訴他們在擔負極大風險的情況下，理想實現的程度會有多少。對於希望保持穩定，以漸進手段達成民主政治與國家發展的文人，該書亦是最佳寶庫，因為它告訴他們如何尊重軍隊的自主性，避免軍隊的政治化，以防止政變對政治繼承制度的破壞。

「中共違反人權實錄」

國際關係研究中心為全面性分析中共政權迫害大陸同胞的暴政，特編纂「中共違反人權實錄」一書，內容包括中共對知識份子、宗教人士、少數民族、政治上的異己份子等迫害情形，以及近年來中國大陸人民爭民主、爭自由、爭人權運動資料，撰述兼詳，全書連同圖片約二十餘萬言，25開本，三百餘頁，歡迎惠購。

每冊實售：新臺幣 一〇〇元
美金 五元

郵資另加：國內（郵掛）新臺幣十二元
國外——平郵 美金三元
航空 美金七元五角

郵撥帳號：〇〇〇三四三六一二號