

# 論由盛而衰的菲律賓糖業

顧長永

(國立中山大學中山學術研究中心副研究員)

## 前言

菲律賓的製糖事業在一九七〇年代中期以前，曾經是非國的重要資源及外匯來源。可是，到一九八〇年代中期時，非國的糖業竟變成非國的問題。製糖事業不僅無法為非國賺取大量的外匯，由糖業所衍生的問題，反而造成非國在政治、經濟，及社會上的包袱。

非國糖業的由盛而衰，可從下列幾項數據得知。

一、糖產量：一九七四年當非國製糖業正顛峰時，糖年產量達三萬噸。可是，十年後（即一九八四年），非國的糖年產量却不到二萬噸。

二、糖收入：菲律賓在一九七四年時，糖的外匯所得達美金七億八千五百萬元。但，一九八四年的糖收入却滑跌到只有美金二億四千六百萬元。

三、糖的外匯比重：一九七四年時，糖的收入佔非國全部外匯的百分之二十七。可是，一九八四時的糖外匯比例却降低到只有百分之五左右。

四、糖廠：菲律賓在一九七四年時，全國共有四十個大型製糖廠。①但，在一九八〇年代中期，當糖業蕭條時，有十個大型糖廠因財政困難而倒閉。

五、地主：當菲律賓製糖業興盛時，擁有農耕地的地主們，也因而大發利市。他們不僅成為非國的富豪，在政治上，他們也具有相當大的影響力。②可是，當糖業在一九八〇年代衰敗時，許多地主却變成負債者。

註① 這裏所謂的大型糖廠，原文是Mill。在菲律賓，每一個大型糖廠就代表一個製糖區，每一個製糖區又包括為數上百或上千的小型種糖農場(Farm)。

註② 菲律賓的糖業地主，不僅在地方政壇上有絕對的支配力；在全國的政治舞臺上，亦有舉足輕重之影響力。例如，二次大戰後的非國歷屆總統選舉（包括最近剛過世的馬可仕總統），都是因為得到糖業公會及大地主的支持而當選的。

六、種蔗糖的農人（或工人）：這些是實際付出血汗在田地裏辛苦耕種的人，可是他們的遭遇却最淒慘。當糖業與盛時，由於制度的不合理，種糖的農人及工人分享不到合理的利潤；當糖業沒落時，這些辛苦的農人却是首先遭到嚴重衝擊的一羣。據統計，在一九七四年時，菲律賓全國靠糖業維生的人共有約三百萬人；但到一九八〇年代中期時，已有將近一百萬人左右失去此憑藉。

前面六項數據證明菲律賓的製糖業，在短短的十年間由極盛而衰敗。本篇論文即在分析其原因。究竟是與政府有關呢？還是與經濟政策有關？抑或是與菲國糖業本身內部的制度有關？本篇論文將以政治經濟學的觀點從五方面來闡述。<sup>⑤</sup>

## 壹、令人詬病的傳統封建制度

研究菲律賓的製糖業，必須認識其內部的封建制度。菲國的糖業發展雖已逾百年的歷史，但每一個糖區的生產結構，仍是承襲着傳統的封建色彩。所謂封建制度，即指每一地主自成王國；在其種糖的農場內，有自營的商店，有三、四位管理監督人員，及為數百人左右的種糖工人。<sup>④</sup>地主即農場的主人，他有絕對的權力支配農場內全部的工作人員；工人們及其眷屬大都住在糖場內，與外界鮮有聯繫。換句話說，有些工人是世襲的，因他們的父親及祖父輩們也曾經是耕種蔗糖的工人。

這種制度最為人詬病的就是其中的剝削情形。由於種糖的工人大都只受過小學教育，有些甚至根本就不識字，因此他們幾乎沒有任何的福利觀念。他們的薪資待遇完全由地主掌握控制。一般而言，地主剝削工人通常都是透過農場內的監督人員而為之，其方式有下列四種。<sup>⑥</sup>

一、帳目不清：由於工人們不識字，監督管理人員就在帳本上任意塗改工人的薪資所得。在種糖農場裏，工人們的帳本

註③ 有關政治經濟學的定義，學者之間有多種不同的論調。簡言之，政治經濟學的理論有三種層次：1. 因果論：即認定一種現象的發生，是由另一現象所造成的。2. 互動論：即研究二種現象（政治及經濟）的相互影響。3. 行為持續論：即二種現象的發生有其特有的連續性。詳情請參閱 Martin Staniland, *What is Political Economy: A Study of Theory of Social Theory and Underdevelopment*, New Haven: Yale University Press, 1985, pp. 5-9.

註④ 封建制度（Feudalism）是菲律賓製糖業的一大特色，與世界其他產糖國不同。即使是在菲國境內，若與其他的傳統農業（如椰子業、麻業等）相比，製糖業的封建色彩仍是相當的濃厚。

註⑤ 這幾種剝削的方式是由 Jesena 神父親身在糖廠內工作半年後，所作的結論。詳情請參閱 Arsenio Jesena, "The Sacadas of Sugarland," in Antonio Ledesma (ed.), *Liberation in Sugarland*, Manila: Kilousan ng Bayang Pilipino, 1971, pp. 20-23.

都由監督員負責保管。理由是工人們並沒有太多的現金。遇有需要時如疾病，他們就到監督員那兒支取，然後再從他們的帳本上扣除支取的部份。這道簡單的手續對不識字的工人們而言是無可避免的，因此給予監督員有可乘之機，剝削工人的實際所得。

二、昂貴的日用品：每一種糖農場裏，都有一個由地主或監督員自己經營的商店，專門販賣日常用品。由於工人們幾乎不可能再到外面城鎮裏去購貨（無交通工具），因此糖場裏的商店成爲唯一的選擇。地主或監督員就趁機抬高物價，有些價格甚至比外面高一倍以上。工人們購貨完畢後，費用就從其帳本上扣除。

三、積壓薪資的發放：種糖工人們的薪資通常都是被僱主<sup>⑥</sup>所扣留，直到月底時，所有的費用都從薪資內扣除後，所剩餘的才是工人的所得。因此工人們並不知道他們實際的收入是多少。當月底結帳時，許多工人會發覺，他們不但領不到薪資，反而還有赤字；因爲僱主在其帳內到底扣除了多少，工人們並不知情。

四、不合理的高利貸：當工人們在月底發現薪資有赤字時，只好向僱主或地主借貸。這時，地主們就趁機提高利率，有些甚至可高到一倍（即一〇〇%）以上。這種不合理的高利貸完全是由地主及僱主所造成，種糖的工人連申訴的機會都沒有。

由於這些的剝削，種糖工人們的處境非常的坎坷。即使是在非國糖業興盛時，他們也無法分享到利益，因爲大部分的糖收入都是被地主們瓜分了。那麼，到底這封建制度下的非國糖業，與現在八〇年代中期的沒落，有何相關呢？這是一個重要的課題。現分下列幾點析論之。

一、由於封建制度，使得工人們與糖業結合。換句話說，非國的糖業吸收了大量的人力，以致阻礙了糖業機械化的進展。這些廉價的人力在糖業還沒有具備國際競爭力時，是一個正面因素。可是，當糖業在七〇年代後期開始要在國際市場競爭時，這些人力就是一個負面因素了。此外，這些種糖的工人缺乏工作的適應力，一旦糖業衰微，工人遭到解僱時，他們就難再謀求第二份工作。因此，當八〇年代初期，有近四成的工人遭到解僱時，即造成嚴重的社會問題。

二、種糖工人的生活程度每下愈況，到了八〇年代初期，更是到了一種極爲困苦的地步。在七〇年代以前，工人雖困苦，但尚可勉強渡日。可是，到了八〇年代，却連基本的生活都難以撐下去。工人們貧窮的情形，可以二個數據來顯示。

1. 住居環境：根據統計，種糖工人沒有房子的比例已從一九七六年的百分之八十七增加到一九八二年的百分之八十九；

註⑥ 這裏所謂的僱主，並不完全指糖場的地主。因爲種糖的工人，有一部分是由仲介公司人員介紹來的。這種仲介人員專門負責替地主尋找工人，當然，他們身居中間，必然也剝削工人的權益。這些人頭仲介公司也是應環境而產生。因菲律賓的糖業有季節性。每年的十月到隔年的四月，是「收成季節」，地主們需要大量的工人幫忙收割。因此，這些仲介公司就專門替地主找這些所謂的季節性工人。

幾乎有一半以上的工人居住在臨時以茅草搭蓋的房子內，無水也無電。①這種簡陋的居住環境，多年來並未改善，反而愈來愈差。一九八六年時，有一記者訪問一個種糖工人的家庭後，其描述如下：「這個家庭沒有椅子，也沒有床；全家人都睡在地上。房子內僅有的光線是來自一盞油燈。這個社區內唯一的水源是一條河；所有的人都在那裏大小便、洗衣服及洗澡。」

②營養不良：這是另一個指數來說明糖業工人們的貧窮狀況。這種情形也是愈來愈糟。例如尼格洛斯島的嬰兒死亡率，由一九七六年的每千人中的七十六人增加到一九八一年的每千人中的八十一人。這死亡率的增高是由於營養不良所造成。一九八五年六月，有一位紐約時報的記者親身訪問尼格洛斯島後，寫了一段報導：「這裏幾乎每天都可看到喪葬的事，其中死者大都是兒童。這些兒童的死因大都由於饑餓，或因營養不良而產生的疾病所造成。」③

菲律賓糖業工人的貧窮狀況若與糖業地主的富有情形相比，那就更糟。前已述及，糖業工人的貧窮是地主剝削所成。因此當工人們的情況逐漸惡化時，工人就把不滿的情緒發洩在地主身上。以致於當工人被解僱無工作時，他們很容易就被非共產黨所吸收，製造更多的社會動亂與不安。

是故，菲律賓的糖業，由於其特有的封建制度使得種糖工人密切的與糖業結合。糖業的任何變動都直接影響到工人們的生計。同理，一旦糖業工人們沒有受到妥善的照顧，就直接影響社會的安定，當然國家的整體經濟及發展也受到波及。持此一論點的學者以非國的 Temario Rivera 為最著名。在其所著的一本書菲律賓的封建主義與資本主義（*Feudalism and Capitalism in the Philippines*）中，Rivera 指出菲律賓糖業的最大的特徵就是其封建制度下的佃農制度，這個佃農制度隨著時間而有使佃農增加的趨勢。由一九一八年的百分之二十二增加到一九五〇年的百分之四十四及一九七一年的百分之五十三。這種佃農制度所造成的剝削，使得佃農永無翻身之日，因而瓦解了糖的產業制度。④

## 貳、過度倚賴美國市場

菲律賓開始出口糖是在一八五〇年左右。在十九世紀末期以前菲律賓的糖大都賣至歐、美、日及中國大陸，美國只是其

註① Violeta Lopez-Gonzaga, *Mechanization and Labor Employment*, Bacolod City: ALPHA Publishing Corporation, 1983, pp. 28-29.

註② Lucy Comisar, "A Bittersweet World," *Commonweal*, 23 May 1986, p. 301.

註③ Comisar, "A Bittersweet World," p. 300.

註④ Temario C. Rivera (ed), *Feudalism and Capitalism in the Philippines*, Quezon City: Foundation for Nationalist Studies, 1982, pp. 1-3.

中的一個買主。可是，自從美、西戰後，美國統治菲律賓以來，美國即漸成爲菲律賓糖的最大買主。例如在一九二〇年代時，菲律賓的糖出口有一半是賣到美國，到一九四〇年時，已經有九成以上的非糖被美國買走。在二次大戰前後的十年間，非糖的產量受到波及，以致沒有正確的統計。但自一九五五起到一九七四年之間，美國又再度成爲非糖的最大買主。菲律賓糖賣至美國的情形，可由下表（表一）看出其逐年俱增的「依賴關係」。

菲律賓的糖爲何會在二十世紀轉變成依賴美國的市場呢？這與美國的經濟政策有直接的關係。一般而言，大多數的美國學者認爲要提升菲律賓的經濟發展，就必須從貿易著手。<sup>④</sup>因此，自美國開始殖民菲國起，頒佈了一些有關與菲律賓貿易的法案，而這些法案就代表美國的經濟政策，這些重要的法案包括：

一、Payne-Aldrich Law：這是一九〇九年訂定的，也是美菲貿易法的濫觴。根據此法，除了米、糖、煙草等有數量上的限定外，菲律賓大多數的產品都可免稅進入美國。當然，美國的貨品也可免稅進入菲國。

二、Underwood-Simmons Law：這是一九一三年制定的。這條法案的最大特徵就是免除了菲律賓糖及米的限制量。換句話說，此法才是美菲真正平等貿易的開始。此法一直維繫到一九三四年，在這之間，美國沒有設下任何的貿易障礙。

三、Jones-Costigan Act：這是一九三四年制定的。這個法案的最大特色是規定了糖的配額制度。換句話說，自一九三四年起，美國開始對非美國本地的糖（如菲律賓、夏威夷、古巴、波多黎各等）施以配額的限制。由於對菲國配額的量很高，幾乎等於其總出口量，因此對菲國並沒有任何不良的影響，反而造成糖業的穩定發展。

四、Bell Trade Act：這個於一九四六年制定的法案，也是二次大戰後，美菲經貿關係的第一個法案。這個法案的基本精神，仍是認定只有自由貿易才能促使非國經濟繁榮。但，此法仍延續 Jones Costigan Act 配額的規定。由於配額的數量仍很高，因此對菲律賓沒有任何負面的影響，反而刺激了因戰爭而受損的製糖事業的成長。

五、The Laurel-Langley Agreement：這條法案於一九五五年制定，除延續以前的配額制度外，並有逐年取消免稅

表一：菲律賓糖對美的銷售量

估出口比例	糖例	售量(噸)	年份
11%		84,300	1899-1902
27%		127,800	1903-1909
66%		188,700	1910-1913
49%		273,400	1914-1922
91%		571,900	1923-1930
99%		1,046,500	1931-1933
99%		969,900	1934-1940

資料來源：Urbano zafra, *Philippine Economic Handbook*, Washington D. C., 1955, p. 58.

的規定。換句話說，自一九五五年起，菲律賓不再享有完全免稅的優惠待遇。糖的進口稅由百分之五十增加到一九七四年的百分之一百。因此，一九七四年是一個重要的轉捩點，菲律賓從此要與他國一樣負擔全部的進口稅。

由於上述五個法案的制定，刺激美國及外國商人到菲律賓的投資。資金的引入使得糖用地也增開闢許多，菲律賓的糖業就得以逐漸發展。再者，由於美國市場的保障及保護（免稅），使得非人願意將糖賣到美國，以致於逐漸將全部的糖出口轉向美國。然而，過度的依賴美國市場，當然也造成弊端，茲舉下列幾點說明之。

一、非國的糖出口市場失去選擇性。由於美國市場的優待，使得非國的糖商沒有作第二國出口的考慮；以致於當美國開始在一九七四年課以關稅時，非國上下頓時手忙腳亂不知如何開闢另外的市場。同時，由於長期受到美國市場的保護，非國的糖商對糖的國際市場缺乏瞭解。以致於當非國於一九七五年開始賣到國際市場時，就無法因應。

二、非國的製糖成本逐漸增高而不自知。自從美國訂定自由貿易的免稅法案後，非國的糖賣到美國，利潤自然就比較高。此外，為了不使廉價的菲糖打倒美國糖，故美國購買時，就將非國的糖價提高，以保護美國本土的糖業。這二種因素加在一起，使得非糖商更願意賣糖到美國。可是，糖的利潤却隨著時間而減少。這話怎麼說呢？因為在一九六〇年代時，多數的產糖地（如澳洲、夏威夷、波多黎各等）都已實施糖業機械化，以降低糖的成本。相對比較之下，沒有實施機械化的非國糖業，其成本就高了。因此，當一九七五年非國開始銷售糖到國際市場時，剛好又遇到國際糖價的下跌，就發生虧本的現象了。菲律賓的產糖成本可由表二得知。

三、糖生產效益（即單位生產量）的降低。由於非國的糖業仍靠人力來從事大部分的工作，因此其生產效益比其他的產糖地要差很多。當其他各國利用機械化來增加產糖量時，菲律賓却是延用古老的方式（如拓展耕地）來增加產量。其結果必然是沒有效益，單位產糖量降低的情形可由表三得知。

這三種弊端所造成的結果是：菲律賓的糖在世界市場上沒有競爭力。於是，當一九七五年美國不再成爲菲糖的依靠時，

表二：菲律賓、澳洲及夏威夷的產糖成本（一九七三年）比較

成 本 別	菲律賓	澳洲	夏威夷
每磅糖 的成本 (美元)	5.5 分	2.5 分	3.5 分

資料來源：Alfred McCoy, "The Philippine Sugar Crisis", p.12.

表三：非國每公頃產糖量（單位：披克(Dicula)·一公頃）

年 代	產 量
1960	106.09
1962	67.69
1973	84.04

資料來源：1. Sugaland, 1974 (no. 4), p. 25. 2. McCoy, "The Philippine Sugar Crisis", p. 14.

而非國的糖在國際市場上又無競爭力，因而就崩潰了。這種依賴理論起於一九七〇年代初期的中美洲學者。②但在菲律賓的學者中，以依賴理論來解釋非國糖業的，則以Jonathan Fast及Jim Richardson為著名。他們二人認為非國糖業的興衰與資本主義的侵入有直接的關係，③自一八五〇年當菲律賓開始出口糖時，就與資本主義的發展模式結合了；而且這種依賴關係係隨著時間愈來愈密切。無可否認，非國糖業在七〇年代以前的蓬勃發展多少都拜資本主義之賜。同理，根據依賴理論，非國糖業在八〇年代的衰敗，資本主義的侵入也難辭其咎。

### 叁、國際糖價的大幅跌落

一九七四年共發生了三件影響非國糖業的大事。其一就是剛論述過的依賴美國市場的改變，其二就是世界糖價的大幅變動，其三就是下一段要討論的糖業國有化政策。

世界的糖價多年來一直都相當穩定，即每磅糖約美金十五分。可是，因為各種因素的滙合，④世界糖價在一九七四年的十一月竟然漲到每磅糖達美金六十五分。此後，國際糖價即開始下跌。到一九七六年時，糖價已跌到每磅約十分美金；爾後，更跌落到每磅糖十分美金之下。世界糖價在一九七四年至一九八五年之間的變動情形，可由表四顯示之。

世界糖價格的巨幅升降，對菲律賓的糖業至少有三個大的影響。

註② 有關依賴理論方面的書及文章有很多。其中較有名的包括 Fernando Cardoso and Enzo Faletto, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1979; Peter Evans, *Dependent Development*, Princeton: Princeton University Press, 1979 等。

註③ Jonathan Fast and Jim Richardson, *Roots of Dependency*, Quezon City: Foundation for Nationalist Studies, 1983, pp. 1-10.

註④ 這些因素總歸一句就是糖的「求過於供」。而糖產量在一九七四年變得少的原因包括：天氣因素（如有些產糖地遇到旱災或風災，造成糖產量降低），糖價因素（糖價太低，利潤不高，以致減產），及供需的協調因素（世界糖業組織未能有效的協調糖的供與需）等。這些因素不是本篇討論的主題，故僅略述之。

表四：世界糖價的變動（一九七四—一九八四年）

（單位：分（美金）／磅）

平均價格	年代
48.20	1974
20.49	1975
11.58	1976
8.11	1977
7.82	1978
9.66	1979
29.02	1980
16.93	1981
8.42	1982
8.10	1983
6.50	1984

資料來源：Filomeno Aguilar, *The Making of Cane Sugar:*

*Poverty, Crisis and change in Negroes Occidental*,  
(Quezon City: La Salle Social Research Center,  
1984), pp. 53-55.

一、菲律賓糖業界無法應變國際糖價的不穩定。國際糖價的高低大都由聯合國之下一個國際糖業組織（International Sugar Organization）所決定。這個國際性的組織是由世界產糖國及消費國所組成，其中重要的成員包括歐、美、日等國。換句話說，世界的糖價高低多半是由歐美日等資本主義國家所操縱。

菲律賓在一九七四年以前，大部分以美國為糖的主要出口地。在美國優遇的保障下，甚少感受到國際糖價浮動的影響。在七〇年代末期，突然感受到這種衝擊時，因措手不及而無法妥適地應付。

二、錯估國際糖價的變動，導致政策的偏差。當一九七四年美國的優惠待遇中斷時，儘管很多人向非國製糖業者提出警告，

但仍未受到主政者的重視，反而錯估國際糖價的浮動趨勢。例如當一九七四年及一九七五年初的糖價不尋常的昇高到美金六十分一磅時，菲律賓總統馬可仕以為糖價可持續一段時間。在有利可圖的情形下，馬可仕總統批准再建立五個新的大型糖廠，廣招工人從事蔗糖種植的工作。可惜好景不常，當糖價在七〇年代後期跌落時，不僅投資的血本無回，衆多種糖工人的出路，也形成了嚴重的社會問題。

三、糖價的低落直接影響收入的降低。前已述及，非糖外匯所得對非國而言，是相當重要的經濟資本。因此，當菲律賓的糖無法再為非國賺取足夠外匯時，非國的經濟就受到影響，外債也跟着提高。非國糖收入所得降低的情形，可由表五得知。

## 肆、糖業國有化政策

一九七四年所發生的第三件大事，就是馬可仕總統於當年的一月宣佈非國的糖業收歸國有；使得由民營的菲律賓製糖事業，轉變為全部由政府經營。菲律賓的糖業國有化政策持續了十年，到一九八四年時被馬可仕總統宣佈廢立。到底這十年的

註⑤ 例如，菲律賓宿尼格洛斯島上一位有名的地主，在一九六〇年代末期時，就向當時的馬可仕總統建言，希望馬可仕總統能注意美國優惠待遇中斷後的問題。另外，也有多位學者專家提出類似的警告。

論由盛而衰的菲律賓糖業

所得 (單位：百萬美元)	年代
737.3	1974
580.7	1975
428.3	1976
624.0	1980
570.2	1981
426.4	1982
299.3	1983
246.0	1984

表五：非國糖的外匯所得（一九七四—一九八四）  
(單位：百萬美元)

資料來源：1. Aguilar, *The Making of Cane Sugar*, pp. 53-55.  
2. Food and Agriculture Organization of the U. N., *Sugar: Major Trade and Stabilization Issues*, (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 1985), p. 10.



國有化政策，對非國糖業的由盛而衰，有何關係呢？很明顯的，答案一定是肯定的；只是其影響程度的輕重有所爭論而已。持這種理論最熱烈的屬菲律賓大學經濟系的一些學者，如 Emmanuel De Dios。<sup>⑩</sup>他們所持的一個重要依據是，在一九七四年以前，菲律賓糖業經營的非常良好，沒有任何問題。可是，經過政府的十年經營，非國的糖業却面臨崩潰的邊緣。其中的關鍵就是馬可仕總統宣佈的國有化政策。因此，這些經濟學者認為私營的自由企業遠優於政府經營的國有企業。那麼，菲律賓的糖業國有化是如何經營的呢？以下分三點析論之。

一、控制糖業機構及組織。馬可仕總統於一九七四年宣佈糖業國有化政策的第一件事，就是設立一個菲律賓糖業委員會（Philippine Sugar Commission，簡稱 Philsucom），並廢止舊的糖業貿易機構。在非糖委員會之下，馬可仕總統又先後設立了二個子公司，專門負責執行全國的糖業政策。一個是非律賓糖業交易所（Philippine Sugar Exchange，簡稱 Philex），<sup>⑪</sup>另一個是非律賓國家糖業貿易合作社（National Sugar Trade Corporation，簡稱 Nasutra）。<sup>⑫</sup>

這些糖業機構的設立，代表著馬可仕的勢力正式進入這個為非國賺取大量外匯的製糖事業。在政府控制糖業的十年之中，因這些新機構的設立，而產生的最大的影響就是人事權的控制。自一九七七年馬可仕總統指派其親密朋友 Robert Benedicto<sup>⑬</sup>為非糖委員會主席之後，馬可仕的政治勢力正式進入非國的糖業界。在一九七七年以前，非糖委員會的功能尚未完全彰顯。待 Benedicto 主掌該委員會之後，情勢為之大變。Benedicto 藉職務之便，大舉採用親馬可仕的份子進入新設立的三個糖業機構。對於舊有的非馬可仕派系，則盡力排擠。非國前副總統羅培茲（Lopez）家族的沒落就是最好的例子。<sup>⑭</sup>此外，Benedicto 並在產糖重地尼格洛斯島成立一個親馬可仕的政黨，新社會運動黨（The Kilusang Bagong Lipunan）。<sup>⑮</sup>透過政黨的媒介，馬可仕政府也間接控制了另外三個主要的糖業工會，分別是代表勞工的全國糖業工人聯盟（National

註⑩ 請參閱 Emmanuel S. De Dios, *An Analysis of the Philippine Economic Crisis*, Quezon City: University of the Philippines, 1984.

註⑪ Philex 於一九七四年六月創立，之後由於經營不善，年年虧本，且貪污舞弊之事叢生，於一九七七年十一月被廢止。

註⑫ Nasutra 於一九七七年十一月創立，取代 Philex 的角色與功能。可是，由於先天不良，後天失調，Nasutra 最後也因無法處理糖業的危機，而於一九八四年時被馬可仕總統廢止。

註⑬ Robert Benedicto 是馬可仕總統在唸菲律賓大學法學院的西班牙同學。畢業之後，即成為馬可仕的政治盟友。在一九六〇年代晚期，馬可仕總統會指派 Benedicto 為駐日大使。之後，又於一九七〇年代初期指派 Benedicto 為菲律賓中央銀行總裁。

註⑭ 羅培茲（Lopez）是出自非國有名的望族，其家族之財力幾乎富可敵國。羅培茲曾是馬可仕的副總統，後因政治理念分歧而被馬可仕逼辭職。自此之後，羅培茲家族的事業，包括其原始發跡的糖業，及後來的運輸業、傳播業等都受到馬可仕政府的強力剝削。因而導致羅培茲家族的勢力逐漸沒落。

註⑮ 這個於一九七七年成立的政黨，其經費主要來源就是靠糖業的利潤。當非國的糖業於一九八〇年代中期衰敗時，這個政黨也跟著瓦解了。

Federation of Sugar Workers)·代表資方的全國糖場業主聯盟(National Federation of Sugarcane Planters)及菲律賓糖業協會(Philippine Sugar Association)。事實上，這三個機構自一九七四年起，就開始受非糖委員會的監督，自一九七七年起，這三個機構已被 Benedicto 所領導的非糖委員會完全支配了。

二、糖廠的控制：菲律賓的糖廠都是由地主經營，地主就直接控制其所僱用的工人。因此，控制地主，尤其是大地主，頗具重要性。馬可仕政府除了運用政治勢力拉攏地主們外，另一個重要的手段是興建更多的糖廠(即開闢種糖的農地)，如此，則可直接掌握及控制糖業的發展。自二次大戰後，菲律賓總共增加了十九個農場，其中的十七個是在馬可仕任內所興建的。當然，這些新開闢的糖廠全都由馬可仕的親戚或朋友所經營。其中，最令人詬病的是，當糖價在一九七六年起開始下跌時，馬可仕總統不顧衆人的反對，仍批准了五個由其親戚及密友所投資的糖廠。②這五個糖廠的投資額及生產量，都超過現有的糖廠。當然這五個糖廠所擁有的龐大經濟資源，也代表著其所控制的政治力量。

三、相關企業的控制：與蔗糖相關連的企業有很多，包括運輸業(如航運及鐵路)，銀行(提供貸款)，肥料業，農機車業等。這些相關的企業在一九七四年以前，都各自在自由企業的體制下運作。在一九七四年之後，雖仍享有私營的制度，但却逐漸被政府經營的非糖委員會所收買。原因之一，是當糖業逐漸衰落時，這些相關企業也跟著發生財政困難，而面臨倒閉。唯一撐得住，而且繼續發展的就屬非糖委員會及一些親馬可仕人所經營的企業。

除此之外，透過糖業的國有化，馬可仕政府也完全壟斷糖的國內價格及其對外貿易，使得原本在自由經濟體制運作下的價格及貿易，完全被政府所控制。

馬可仕總統的糖業國有化政策，就是在這情況下而形成的。換句話說，在國營的十年之中，非糖委員會幾乎完全控制糖業的運作。因此，當菲律賓的糖業在一九八〇年代蕭條時，這個國有化政策就成爲衆矢之的。

## 伍、馬可仕個人濫用職權

最後的一個論點是，菲律賓糖業的衰敗是由於馬可仕總統的濫用職權。持這種理論的學者有很多，可說是主流派。代表的學者包括 Alfred McCoy 及 Gary Hawes，其中又以 McCoy 爲著名。McCoy 自一九六〇年代末期，當他還在耶魯大學唸書時，就對菲律賓的糖業產生興趣。爾後，他寫了很多篇文章及書，探討菲律賓的糖業問題。McCoy 教授認爲非國糖

註② 這五個糖廠中的三個投資人是 Benedicto 所介紹的親密朋友，第四個糖廠是由一位退休的將領所控制，最後一個由馬可仕的母親所負責。

業的衰敗與糖業國有化政策有關；而國有化政策是馬可仕濫用職權的一個手段，藉此以奪取糖出口的利益。<sup>②</sup>馬可仕的濫用職權，圖一己私利，與非國糖業的沒落，有何關連呢？茲以下列幾點析論之。

一、居心不正。馬可仕總統宣佈糖業國有化政策時，正是世界糖價逐漸爬昇之際。前已述及，糖業國有化是在一九七四年的中期開始實施，而國際糖價的上漲是從當年的一月開始，由每磅美金二十分，一直漲到十一月時的每磅六十五分。批評馬可仕政府的人士認為，馬可仕政府利用此一時機將糖業收歸國有，正好可以將糖的利潤由糖商的手中轉入國庫。例如，在國營的十年之間，糖業的帳目始終不清。一九八五年時，非國國會議員甚至組成一個調查委員會，徹底清查糖業的營運狀況。根據這些國會議員的報告，國家糖業貿易合作社於一九七八年至一九八三年之間，共少報了美金四億三千萬元的利潤。<sup>③</sup>這筆下落不明的款項，被認為已流入馬可仕集團的手中。

二、濫用政府公權力以剝削農民的利益。十年的國有化政策中最為人詬病的就是其中的「糖價壟斷」政策。以往的經營過程是由種糖的糖場主人直接賣糖給糖商，再由糖商賣到國內、外的市場；因此糖的利潤就由糖商及地主分享。但是，糖業國有化之後，非國政府成為唯一及最大的糖商。<sup>④</sup>因此，代表政府的非糖委員會就以較低的價格向種糖的地主買入，然後再以較高的價格賣出。中間的利潤就完全被非糖委員會所併吞。例如，當一九七四年期糖價正高漲時，代表非國政府的菲律賓糖業交易所賣出的糖價是美金四十七分一磅，可是非糖交易所付給地主的價格却只有每磅十四分。二者之間差額，可達到十億元的非幣（約合美金五千五百萬元）；這些錢全被非政府以「公共用途」的名義，收入國庫。<sup>⑤</sup>在以後的幾年，同樣手法的剝削不斷的發生。

當種糖地主的利潤被政府剝削時，地主就剝削其下面的種糖工人。這種層層的剝削在一九七七年以前，當糖價還維持水準時，地主尚勉強可以撐得住。可是，此後當糖價滑落時，甚至低於成本時，這種剝削就不人道。因此，導致地主們的嚴重虧損及農民們的破產。

三、濫用私人及外行人，以致經營不善，而產生危機。前已述及馬可仕安插親信進入糖業組織，這些人多半是外行人及利益團體，他們沒有經驗，不知如何經營及處理糖業事務。尤其當一九七〇年代，糖價有巨大變動時，這些只知圖利的親信

註<sup>②</sup> Alfred McCoy, "In Extreme Unction," in *Third World Studies, Political Economy of Philippine Commodities* (Quezon city: University of the Philippines, 1983), pp. 144-147.

註<sup>③</sup> Guy Sacerdoti and Jose Galang, "The Seeds of Change," *Far Eastern Economic Review* (31 October 1985), p. 105.

註<sup>④</sup> 所有的經營事業（包括糖的價格訂定及買賣交易的對象），都是透過 Benedicto 所控制的非糖委員會來負責。

註<sup>⑤</sup> McCoy, "In Extreme Unction," in *Political Economy of Philippine Commodities* (1983), pp. 145-146.

，完全亂了陣腳，無法因應變局，甚至愈弄愈糟，導致糖業的更大虧損。例如，當一九七六年糖價開始下跌時，許多學者及業者都積極建議非政府儘快推展糖業機械化。可是，馬可仕政府却置之不理。反而，再度批准新糖廠的設立，以傳統的方法來增加產量，種下以後的危機。另外，當一九七九年非政府開始實施糖業機械化時，又有學者及業者向馬可仕政府提出警告，希望能解決過多的勞工問題。可是，主管糖業的 *Benedicto* 却在一次被訪問時否認有勞工問題。因此，當一九八〇年代，約三分之一的勞工被解僱時，政府毫無因應措施，以致使得原本貧窮的勞工更加倍的難以渡日。有些人就因此而加入反政府的非共產黨，使共黨勢力坐大，製造更嚴重的社會問題。

上述三點所造成的影響，都是馬可仕濫用職權的結果。

## 結 論

本文所闡述的五個原因，都與菲律賓糖業的沒落有直接的關係。但筆者以為其中最重要的因素，應該是馬可仕的濫用職權。其他的四個因素雖也應擔負責任，但都遠不及馬可仕私人濫權所造成的影響為大。理由如下：

一、傳統的封建制度雖有令人詬病的剝削情形，但其範圍僅及於地主對工人；況且工人們雖然清苦，尚可勉強渡日。可是，自一九七四年起，變成政府剝削地主；地主在虧損的情形下，只好再壓榨勞工。在一九七四年以前，只有勞工是受苦的一羣；一九七四年以後，地主也成為受害的一羣。因此，政府的插手糖業界是一個重要的關鍵。

二、過度的依賴美國市場的確有負面的影響，但也有正面的影響。可是，美國早在斷約前十年，就已經明白告知非國政府，謂自一九七四年起，菲國將和其他國家一樣，負擔進口稅。美國已聲明在先，馬可仕政府却漠視這個警告。以致當危機來臨時，就無法因應。

三、世界糖價的低落也是一個負面因素，但為何受到影響的，只有菲律賓而非其他的糖出口國呢？根據調查，世界糖價的滑跌，造成每一個糖出口國的外匯損失，但菲律賓却特別嚴重。原因是沒有糖業機械化，成本比其他國家為高，因而當糖價降低時，菲律賓的損失就特別嚴重。

四、國有化政策是一個關鍵，但國有化政策的本身不應受到評斷，所應批評的是它被馬可仕政府利用成爲濫用職權的工具。因爲菲律賓並不是世界上唯一實施糖業國有化的國家，其他的國家尚有巴西、泰國、中華民國、印尼等。但是，爲何只有菲律賓的糖業發生危機，而其他的沒有。原因就是馬可仕政府濫用職權，使得國有化政策成爲濫權的工具，因而瓦解了糖業的正常產業結構及經營方式。

此外，另一個有力的證據是，馬可仕私人及其親信的財富，在十年的國有化政策之後，與日暴增。這種情況與日漸窮困的地主及工人，形成強烈的對比。根據美國聯邦法院在一九八八年的犯罪調查，馬可仕因貪污而犯的罪行包括：(一)盜取一億零三百萬美金的政府基金，並將之轉入美國；(二)以欺騙手段向美國花旗銀行及太平洋國家安全銀行貸了一億六千五百萬美金；(三)非法拍賣藝術品，價值共約五百九十萬美金。②至於 Benedicto 的財富，也是不可一世。他本來只是一個小地主，擁有一個農場。但自從主掌非國的糖業之後，他成爲非國最有錢的人之一。他的事業除了糖廠以外，還拓展到運輸業（擁有一家航運公司）、傳播業（擁有二家電視臺及十個電臺），娛樂業（擁有數家大旅館）等。在菲律賓的糖業一片蕭條聲中，爲何馬可仕及其親信能獨自享有財富？

本文從政治經濟學的觀點來探討非國糖業的興衰；雖然多數學者認爲馬可仕的濫權要負絕大的責任，但其他的因素也不能忽略。當一九八六年二月，馬可仕總統被菲律賓賓人民驅逐出境時，他的王朝雖已告一段落，但他所遺留下來的爛攤子，對新上任的艾奎諾夫人而言，也不是一件好差事。

註② Nayan Chanda, "Justice, But Not Blind," *Far Eastern Economic Review*, 3 November 1988, pp. 14-15.

\*

\*

\*