

軍人干政、獨裁——拉美的宿命？

何國世

ksho@pu.edu.tw

一．前言

拉丁美洲國家的軍隊，包括常備軍隊和准軍事部隊，是國家政權的強大工具。它的主要任務是替拉美國家的統治階級利益服務。具體而言，軍隊對內鎮壓敵對階級的反抗，鞏固自身階級的統治，維護已經建立起來的、符合統治階級利益的社會秩序；對外保衛民族獨立、國家主權利領土完整。此外，軍隊還負擔國防建設、經濟發展等重責大任。拉丁美洲國家的軍隊，是在 18 世紀末和 19 世紀初，各國人民為反對殖民統治，爭取民獨立的武裝起義基礎上建立起來的。

軍人統治是第三世界普遍存在的現象，非洲、亞洲、拉丁美洲皆然。但是，拉丁美洲的軍人政治在第三世界中更是自成一格，其統治時間之長、範圍之廣、內容之多變，都凌駕於其它地區之上。在拉美歷史發展進程中，軍人干政是一個長期而普遍的歷史現象，<<拉丁美洲政治辭典>>就曾如此形容：「世界上沒有任何地區在過去的 150 年中有著如此大規模的軍人統治」。拉美的軍人統治可分為間接與直接兩種方式。前者是軍人控制政權但不在其位；後者則是由軍人本身建立政權。

在拉美國家的政治發展和現代化的進程中，軍人一直發揮著重要的作用。拉美各國從 19 世紀獨立初期開始，軍人考迪羅（Caudillo）¹就一直是拉美政治的主宰者，其最終目的乃是成為共和國的總統。因此，獨立初期拉美軍人政變層出不窮，軍人政權此伏彼起。19 世紀 70 年代以後，隨著拉美國家現代化的啟動，軍人職業化有了一定程度的發展，但軍人干政現象並未消失；第二次世界大戰結束後，特別是在冷戰時期，軍事學說的變化²，軍隊專業化水準的提高，以及社會和政治危機，促使一些拉美國家在 60 年代以後建立了軍人政權；80 年代以後，拉美實現了軍人政權向文人政權的過渡，但真正民主的文人—軍人關係的建立，

¹考迪羅”制是拉美大多數國家在 19 世紀 20 年代獨立以後至 20 世紀前期盛行的一種以暴力奪取政權、維持統治的獨裁制度。“考迪羅”（Caudillo）一詞在西班牙語為“首領”的意思，指拉美各國取得全國或某一地區政權的軍事獨裁者以及依靠軍隊支持的獨裁統治者。考迪羅制度是造成拉美政治經濟長期落後的主要因素之一。19 世紀中葉，第一代考迪羅逐漸消失，另一批軍官和地主首領透過“選舉”或政變等方式登上政治舞台，成為新的考迪羅。拉美各國產生考迪羅主義的主要原因是：西班牙長期統治所造成的經濟落後和強大的地方分離主義勢力；拉美獨立後繼續盛行的大莊園制和大種植園制，土地高度集中，大地主為自身的利益而爭權奪利；代表保守勢力的強大教會的存在；歐洲列強的滲透和干涉等。

²在冷戰中，戰爭與和平之間沒有明顯界限，軍隊的任務不僅僅是在危機關頭擊退敵人的軍事進攻，更負有保證國家實現其國家目標的能力，這其中包括保衛領土。因此，軍隊的社會功能被重新界定為保護“國家安全”，而不只是進行戰爭和捍衛領土完整。而“國家安全”則取決於“國家的力量”，包括經濟的、心理的、國際的和軍事的因素。

仍有待實現。

此外，軍人在拉美政治中扮演的角色一直是各領域學者、專家十分關注的問題，也提出了不同的見解和分析模式³。但拉美軍人干政現象既多樣又複雜，不同時期和不同國家皆有各自的特徵。考迪羅主義有著不同的類型，20 世紀的軍人政權類別更多，就軍人總統而言，有左派也有右派，有選舉產生也有政變上台的，有的靠群眾支持，有的只靠槍桿子。此外，有些軍人政權進行社會改革，不比任何一個社會主義者當政的政府差，但獨裁腐化起來也可以比擬拉美任何一個歷史上的末代王朝。

二．拉美國家軍隊的特點

絕大多數拉美國家的軍隊都有相同背景和歷程，因此有下述的共同特點。首先，拉美國家的軍隊，大都是獨立戰爭中人民武裝起義的基礎上逐漸運成。獨立戰爭期間建立起來的軍實際上是民兵，是非專業化的。而且，最初軍官主要來自殖民地社會的土生白人地主。但是，長期的獨立戰爭使一些出身社會下層的人透過戰場上的英勇善戰和戰功，而成為有影響的軍官。獨立後，各國軍隊在反帝國主義和殖民主義的侵略和干涉中，得到發展、壯大。因此，拉美國家的軍隊，一般都具有反對殖民主義和帝國主義的傳統。

其次，絕大部分拉美國家軍隊都購買歐美國家的先進武器，而且採取先進國家的組織和訓練模式，受這些國家的影響很大。1860 年到 20 世紀 20 年代是拉美國家現代軍隊的形成期，他們藉由購買歐美先進武器，引進先進國家的組訓模式和軍事學院，來實現軍隊的現代化。拉美國家武裝部隊在建立初期，主要是受英國、法國、德國、西班牙和葡萄牙等國的訓練和影響。第二次世界大戰後，美國取代上述歐洲國家的地位，加強對拉美國家的軍事控制。同時，美國也與不少拉美國家簽訂雙邊軍事協定，派遣軍事代表團，供應武器裝備，提供軍事援助，培訓軍事人員和建立軍事基地。這些措施為美國對拉美進行政治經濟擴張奠定了基礎，對拉美國家武裝部隊產生很大影響。

不過，這一時期軍人專業化的發展並沒有完全阻止軍人參政，因為：

第一，與歐美國家不同，在拉美軍人的任務除防止外國入侵外，還包括保證國家安全。軍隊常執行鎮壓土著居民對土地拓殖的抵制，鎮壓地區性暴亂，鎮壓工人罷工和示威遊行等活動。

第二，在那些出口寡頭階級無法確立一個強有力的中央政府的國家，文人精英通常選擇另一種文人——軍人關係的模式。這種模式僅讓軍人有條件地從屬於

³ 學者對拉美軍人干政的原因作出多種解釋。第一種解釋：文人政府失去控制能力。第二種解釋：一些軍官有政治野心，當他們與文人政府發生衝突時，就會使用軍事政變的手段。第三種解釋：軍隊是一個特殊利益集團，它從自己特有的立場審視所謂的國家利益，當它認為國家利益受到侵害時，便站出來干預政治。第四種解釋：政變是一種模仿行為，即一個國家發生政變後，其鄰國也通常發生政變。第五種解釋：慣性理論。政變成為一種慣性理論，現在的政變源於過去政變的影響。第六種解釋：國際背景說，認為拉美許多國家的政變都有其國際背景。引註自：袁東振、徐世澄，《拉丁美洲國家制度研究》，世界知識出版社，北京，頁 273。

文人中央政權，而不是像歐洲軍事專業主義所強調的那種軍人無條件服從國家政權。至於在軍事專業化較低的中美洲和加勒比國家，國家的政治經濟精英通常傾向依靠軍人維護其利益而不致受到挑戰，軍人則透過部分參政，獲取政治和經濟利益。

第三，軍隊是積極參與和左右國家政治生活的重要力量。拉美國家在擺脫殖民統治初期，國家政權大都掌握在考迪羅手中，實行獨裁統治。有的國家形成軍閥割據，戰亂不已的動蕩局面。儘管後來各國政局有所好轉，頒佈憲法，建立代議制政府。但是，有權勢的軍人集團一直在國家政治運作中，發揮重要作用。即使在根據憲法選出的文人政府中，軍人在制定國內外政策方面也有一定的發言份量。

三． 軍人對政治干預的歷史背景與方式

拉美歷史上不同時期的軍人，在政治上一直都有舉足輕重的地位。拉美軍人政權的淵源可上溯至殖民時期。在那時候，軍人就享有許多特權，特別是司法特權。軍人犯罪由特別法庭審理，從寬量刑，使得軍人無視於法律的存在，不受文人領導。19世紀前20年，拉美國家為爭取獨立而建軍。由於這些武力在建國過程中有卓越表現，獨立的目標達成後，就轉化成為很有自信、社會地位崇高的團體。軍人們自認為有責任也有義務，在建國的方向與公共決策上應有較大的發言權，並擁有不斷製造政變的權利。此外，獨立後的拉美各國的領土並未明確界定，它的邊界是經由不斷的歷史事件來確定，因此擁有軍事力量才是真正強者，這加強了軍人在政治上的影響力。這時的考迪羅政權以私人武力主宰國家政治，直到19世紀後半葉由於經濟的蓬勃發展與現代化才逐漸失勢。

後來，因為各國擁有共同的歷史文化背景，國家間的對立與緊張都是小幅度的，以及除了少數涉及邊界問題的戰爭外，軍隊沒有抵抗外來侵略的任務，所以，拉美國家從未真正需要過正規軍。再者，武器發展趨向複雜昂貴，使拉美大多數國家無法維持一支可從事現代化戰爭的軍隊，於是西半球抵抗外來侵略的責任，就只好委諸美國。由於沒有真正的軍事任務，其重心反而放在國內的政治上，此時軍隊更像一支重裝備的警察力量，不斷地、蓄意地介入政局。

二次大戰後，拉美軍人干政可分成兩個週期。第一個週期是1946年到1950年代末期。在這個時期，軍人紛紛上台執政，隨後又把政權交給文人政府。除個別國家外，軍政權執政的時間不長。第二個週期是從1964年巴西軍事政變開始，到1990年智利皮諾契特（Augusto Pinochet）還政於民。

一般而言，軍人干政有兩種方式：一是利用自己所處強有力的地位，對政府制訂政策施加影響，使其照顧到軍人及其階級的利益。二是軍人以種種理由發動政變，推翻文人政府，實行軍人統治。由於拉美國家政治經濟發展不平衡，各國軍人干政的情況也不同。在拉美軍人對政治的態度有以下三種：

首先是，軍人忠於職守，不干預國家政治。哥斯大黎加和墨西哥屬於這一類。殖民地時期，因為在哥斯大黎加沒有豐富的金、銀礦產，土著居民也少，所以沒

有形成大莊園土地所有制，全國主要由小農經濟為主體，因此不存在考迪羅制。後來以咖啡出口為主，形成農業資產階級，這個階級掌握國家政治命運，推行權貴民主政治，但是根據憲法定期舉行各項選舉。1949 年則通過新憲，規定國家不設軍隊，減少了軍人干政的機會。而墨西哥則是在 1917 年革命後，把軍隊成功的轉型為憲政政府的捍衛者，並藉由改組、縮編軍隊，成功地防止軍人干政。

其次是，軍人有限地干預國家政治。這是指軍人發動政變後執政不超過 10 年。其中有的由軍人統治，後來走上文人執政，有的則是軍人文人交替執政。不管那一種情況，文人統治時間都相對較長。這類型的政府大都成立諮詢機構，吸收高級軍官參與討論國家大事；再者，政府高層也勤走部隊，加強政府與軍隊的聯繫和了解；此外，政府也推行社會保險制度，提高軍官薪俸等措施，以防止軍人干政。

第三是，軍人積極干預國家政治並參與權力角逐。二次大戰後，軍政權執政 11 年以上的巴西、阿根廷、祕魯、智利、巴拉圭等國都在此列。在這些國家中，有的是過去民主政治運作良好，只是二次大戰後軍人才干預政治；有的則是軍人一直干預政治。

此外，拉美國家的軍人政權具有下列諸多特點：首先，在軍事政變推翻立憲政府後，軍政府立即打破舊的國家機器，諸如解散議會、停止憲法保障，解散政黨或禁止政黨、工會等群眾組織的活動等。第二、軍人政權在完全控制局勢後，軍政權或頒布各種制度法代替憲法，或修改憲法給軍人政權披上合法外衣，巴西軍政府於 1967 年頒布的新憲法，和 1972 年巴拿馬的新憲法都屬於此類。第三、軍政權在局勢穩定後，為了平息國內外輿論的批評並製造資產階級民主的形象，常常組織官方政黨出而執政。像史托斯納爾（Alfredo Stroessner）執政時期的巴拉圭紅黨（Partido Colorado）就是此類型。第四、國家管理不善，困難重重。儘管有些軍政權執政後，經濟發展較快，有的甚至出現經濟奇蹟，但整體而言，經濟並未搞好。大多數軍人不諳經濟管理，他們所掌管的部門，人浮於事，揮霍浪費驚人。第五、鎮壓反對派，國際信譽不佳。像阿根廷軍政權執政後，有八千多人失蹤，智利則有一萬多人被迫流亡海外。軍政權所採取的高壓政策，引起人民強烈不滿。因此，人民普遍反對軍人掌權。

四． 國內外政治形勢對拉美軍人政變的影響

第二次世界大戰及其結果對拉美國家的政治生活影響很大。拉美國家的武裝力量在歷史上就常干預國家政治。戰後，在這方面所發揮的作用更大，軍人干政成為拉美國家司空見慣的現象。70 年代中期是軍政權鼎盛時期，當時拉美有 13 個國家是軍人統治。拉美國家的軍人之所以積極干預政治，主要是受到下列幾個因素的影響。

首先，美國等外國政府或勢力的慫恿、操縱、支持和干涉。1959 年古巴革命的勝利使得民主民族革命運動在拉美各國高漲，甚至出現武裝鬥爭的游擊隊。美國為防杜共產主義對拉美的滲透、掌權，並避免危及其自身利益和安全，因此

竭力支持右翼軍人發動政變，推翻所謂左翼或共產主義的政府。60 年至 70 年代，在拉美一些國家發動軍事政變的大多是右翼軍人，他們上台後都以殘酷的暴力做為統治的基本手段，無視和踐踏民主，取消人民的政治權利，實施專制和高壓統治。

其次，軍隊內部階級結構的變化，加劇軍人派別的鬥爭。二次世界大戰戰後，拉美軍隊的軍官中，中小資產階級出身的軍官大量增加，大約有三分之二多數的人出身中產階級。中小資產階級出身的軍官，傳統觀念少，接受新事物快，具有一定的民主思想。他們雖然在軍隊中享有較好的物質待遇，但政治地位不穩固，竭力想改變現狀。有些人與大資產階級的子女聯姻，以便在上層社會取得一席之地。但是，絕大部分的人只想透過對國家政府施壓來鞏固和提高自己的地位。這為軍人干政提供了階級的基礎。

第三，經濟上的危機和由此而引起的政治與社會動盪，為軍人干政創造條件。戰後，隨著工業的發展，民族資產階級政黨紛紛走上政治舞台。這些民族資產階級政黨要求掌握國家的領導權，以便在經濟上有充分的發展餘地，但是這種要求與傳統的資產階級政黨發生衝突。雙方為了爭取軍隊的支持，展開激烈的幕後角力活動，這大大提高軍隊在國家政治生活中的發言權，使軍隊成為政權更迭的決定性因素。同時，軍隊參與地方建設，使軍隊影響大增，這為軍隊干政提供了可乘之機。

第四，民主代議制在絕大多數拉美國家不夠成熟。這一制度在拉美雖然在形式上已於 19 世紀建立，但由於歷史、文化、社會、經濟等因素，它在大多數拉美國家始終沒有鞏固和成熟。二次大戰戰後，一些文人政府遇到經濟形勢極端惡化和社會出現大動盪時，往往缺乏靈活手段，甚至顯得軟弱，難以收拾和控制局面。這使得寡頭階級，乃至一般民眾把恢復社會秩序和振興經濟的希望寄託在軍人身上；而軍隊也常常自認為是國家政治和社會秩序的維護者，國家安全與利益的保衛者，使得一般認為軍隊干政是一種順應民意、理所當然的行動。

總之，拉美國家政治生活的特點是政變頻仍，軍人不斷干預國家的政治。據統計，拉美國家在獨立後，發生近六百次政變，而且軍人政權執政時間相當長。

國別	軍人總統 人數	政變(對文人政府、對軍人政 權)	指派與妥 協	選 舉	其 他
阿根廷	22	6(5,1)	13	3	
玻利維亞	17	9(4,5)	6		2
巴西	7	2(2,0)	4	1	
智利	6	4(3,1)		1	1
哥倫比亞	4	2(2,0)		2	
哥斯大黎加	2	1(1,0)			1
古巴	1	1(1,0)			
多明尼加	7	4(3,1)		3	
厄瓜多爾	7	6(5,1)	1		

軍人取得政權方式，1900-1990

薩爾瓦多	21	8(3,5)	4	7	2
瓜地馬拉	19	10(2,8)	1	6	2
海地	10	8(3,5)			2
宏都拉斯	9	7(3,4)		2	
墨西哥	6	1(1,0)		3	2
尼加拉瓜	6	3(3,0)		2	1
巴拿馬	4	2(2,0)	1	1	
巴拉圭	15	6(4,2)		9	
祕魯	10	7(5,2)		2	1
烏拉圭	4		1	2	1
委內瑞拉	11	6(2,4)	2	2	1
總計	188	93(54,39)	33	46	16

資料來源：湯世鑄 (1996)，拉丁美洲軍人政權之研究，頁 223

（表格中「政變」一欄括弧內在前數字是指軍人對文人發動政變成功；後面的數字是指對軍人政權發動的政變次數；括弧前為政變總數）

軍人執政年數，1900-1990

國家	00-09	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-90	合計
阿根廷				2	7	8	4	8	3	36
玻利維亞				5	6	1	6	9	2	29
巴西				10	9	1	6	10	5	41
智利			4	1		6		7	10	28
哥倫比亞	6					5				11
哥斯大黎加		2								2
古巴			5	3						8
多明尼加	3	1	6	8	8	1				27
厄瓜多爾			1	2	1		3	7		14
薩爾瓦多	6				9	10	10	10		55
瓜地馬拉			5	10	5	8	3	10	6	47
海地	8	2				6			5	21
宏都拉斯	7	2		7	10	1	7	9	2	45
墨西哥	10	3	4	6						23
尼加拉瓜	9	5	1	3	7	6				31
巴拿馬						3	1			4
巴拉圭	2	1		2	8	6	10	10	10	49
祕魯		1		9	2	6	3	10		31
烏拉圭				2	3		1		3	9
委內瑞拉	10	3	7	9	10	9				48
合計	65	20	33	88	86	77	54	90	46	559

資料來源：湯世鑄 (1996)，拉丁美洲軍人政權之研究，頁 224

非選舉軍人執政年數，1900-1990

國家	00-09	10-19	20-29	30-39	40-49	50-59	60-69	70-79	80-90	合計
阿根廷				2	3	3	4	7	3	22
玻利維亞				5	6	1	6	9	2	29
巴西							6	10	5	21
智利			4	1				7	10	22
哥倫比亞						2				2
哥斯大黎加		2								2
古巴			5	3						8
多明尼加	3	1								4
厄瓜多爾			1	2	1		3	7		14
薩爾瓦多	6				4	3		2		15
瓜地馬拉			5	1	1	3	3		4	17
海地	8	2				6			5	21
宏都拉斯	4					1	7	9	2	23
墨西哥		1								1
尼加拉瓜		1	1	3	7					12
巴拿馬							1			
巴拉圭		1		1		6	10	10	10	38
祕魯		1		7	2		3	10		23
烏拉圭									3	3
委內瑞拉	10	3	7	9	10	9				48
合計	31	12	16	38	29	31	45	69	44	315

資料來源：湯世鑄 (1996)，拉丁美洲軍人政權之研究，頁 225

軍人總統人數及官階比例，1900－1990

國家	總統總人數	軍人總統人數	將軍	上校	少校	其他
阿根廷	39	22	19	1		2
玻利維亞	38	17	11	3	1	2
巴西	30	7	6			1
智利	32	6	4	2		
哥倫比亞	25	4	3			1
哥斯大黎加	28	2	1			1
古巴	23	1	1			
多明尼加	35	7	6	1		
厄瓜多爾	38	7	2	2		3
薩爾瓦多	34	21	9	8		4
瓜地馬拉	29	19	10	7		2
海地	32	10	9	1		
宏都拉斯	22	9	6	2		1
墨西哥	30	6	5			1
尼加拉瓜	26	6	6			
巴拿馬	43	4	2	2		
巴拉圭	44	15	14	1		
祕魯	28	10	8	2		
烏拉圭	28	4	4			
委內瑞拉	22	11	8			3
合計	626	188	134	32	1	21

資料來源：湯世鑄 (1996)，拉丁美洲軍人政權之研究，頁 226