

第六章 結論

在歷史的更替與政治體制的演變下，菲國軍隊在每個時期所扮演的角色亦有著不同的呈現與轉變：在殖民時期，軍隊是殖民統治者鎮壓暴亂、維護地主利益的鷹犬；獨立建國後，軍隊逐漸涉入政治、民事等領域中，成為國家建設發展的主力；到了馬可仕獨裁威權統治時期，軍隊成了該政權的支持者，更成為政府和管理上的伙伴；強人政權垮台，重回民主體制時期的菲國軍隊，其勢力雖不若以往，但卻成了政府權威的挑戰者，菲律賓的民主社會能否穩定，其中一部份即有賴於軍隊的作為。不同的時代背景下賦予軍隊不同的角色呈現，軍隊角色的扮演，與各時代的政治變遷息息相關。

從前面幾章的研究中，我們可以發現幾項要點：

一、諾林格將干政的軍隊依干政程度的不同，即因其執政權力大小和制度目標的高低而有區別，據此將他們劃分為仲裁者(moderator)、衛國者(guardians)和統治者(ruler)三類，製表如下：¹

(表 6-1)

	仲裁者	衛國者	統治者
權力大小	否決權力	控制政府	主宰政權
政治經濟目標	維持現狀	維持現狀或改變不正之風	實行政治變革和有時從事社會經濟變革

另外，威爾奇(Welch)亦提出軍人政治參與的文武關係光譜(spectrum)，試圖打破傳統文武關係中「文」和「武」二分法的窠臼，藉以尋求一個較能涵蓋各種不同類型的文武關係。他將軍人政治參與分為三個層次與三種類型，不同的平衡存在於「文」和「武」之間，其光譜分佈如下：²

(表 6-2)

¹ Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, N.J.: Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1977, p. 22.

² 洪陸訓，「文武關係理論、研究途徑與類型學」，東亞季刊，第 26 卷第 1 期，1994 年，頁 74。

軍人影響政治		軍人參與政治		軍人控制政府	
諮商:文人控制決策	軍人否決政策	有限的自主權	混合的文武關係	有從屬的伙伴	無從屬的伙伴

從上述兩表中大致可以看出軍人在一國政治中所扮演的角色與參與政治的程度，就以菲律賓的案例來說，菲國軍隊在政治中所扮演的是一仲裁者的角色，用自身的影響力去否決文人的政策。軍隊無法在政變過程中發揮其最大實力去控制政府，甚而是主宰政權，這亦和幾點原因有關，例如從過去的政變到現今發生的政變來看，早期的菲國政變尚有准將級、上校級的軍官涉入政變活動中，到了艾洛育時期所發生的「七二七」政變個案來看，策動政變者則變為中低階級軍官，在策動政變時，若無高層軍官的支持與協助很難成功，而且，對菲國軍隊來說，每採取一次政變行動，其實就是一場專業主義與干政的禁衛軍主義的對立，軍隊內部中仍有不少軍官遵守著文人至上的傳統，不願加入政變行動中，無法獲得軍方多數的同意，這對政變成功的可能性也是會大打折扣。

除了以上要素之外，對於菲國軍方而言，抑制軍方成功發動政變最重要的內外因素，便是(一)美國的態度與(二)菲國人民對政變行動的反對。菲律賓對美國依賴的關係，即使在獨立後仍未消滅，美國對菲律賓的影響力在各方面都清晰可見，菲律賓政府雖有心擺脫這種不對稱的關係，但對美國的亞太政策多是馬首是瞻，而且歷屆總統都是以與美國取得友好關係作為執政首要工作，因此美國政府的政策，對菲國政府來說有著極大的影響力。如在艾奎諾夫人任內發生政變時，美國總統雷根即發表聲明支持政府並譴責叛軍行為，美國華府此一宣布便阻止動搖的軍人投靠叛軍的可能，對於穩定軍心及民心都有很大的效用。只不過，美國對菲國的影響力雖大，但卻存在著一個弱點，就是在面對菲國民族主義高漲時，美國政府的態度就明顯比較保守緩和，像 1986 年二月革命的發生，憤怒群眾湧現要求馬可仕下台所形成的人民力量，即影響了美國對馬可仕的態度，華府在不願與菲國高漲的民族主義作對的情況下，毅然決然地宣布不支持馬可仕政權。菲國

人民的態度與力量，似乎成為政治上一股關鍵的影響力。自二月革命，到艾斯特拉達被罷黜，人民的意見與力量，都在不斷地升高中，後馬可仕時代的總統雖需軍方的支持協助下才能坐穩權位，但相對的，總統們更在乎人民的支持，像艾奎諾夫人就特別信賴人民的力量，在她面臨軍事政變的危機時，她就曾要求菲國人民用「人民力量」來對抗政變威脅。³之後羅慕斯總統欲利用修憲延長其任期與艾斯特拉達貪污案爆發時，艾奎諾夫人亦曾利用人民力量的匯集與遊行，給政府施壓。除了政府之外，軍方也知道人民力量的重要性，畢竟他們也體認到「若無群眾對政變的支持以及不贊同現存的政府體制時」，政變很難成功。⁴這就如諾林格所說的，實際上軍人亦和政治舞台上的其他演員是一樣的，他們都希望得到觀眾的鼓掌與喝采，而不是噓聲與叫罵聲。⁵民眾的支持與否，成了菲國軍事政變能否成功最關鍵的因素，這些內外因素的存在的确是抑制了菲國軍隊政變成功的機會，但是，另一方面，我們又發現到，人民力量的過於強調與重視，似乎對於未來菲國的民主發展上也存在著隱憂。羅慕斯就曾對此提出了他擔心之處：「如果社會再以另一次人民力量的運動去否定特定政府或推翻政府，像菲律賓人在過去十五年內所發生過的兩次一樣時，我們可能不會再有目前的安定。」⁶

二、菲國軍隊何以在重回民主體制後成了政府的挑戰者？從艾奎諾夫人時期到艾洛育總統任內，軍事政變的問題一直無法有效平息，而政變謠言也始終不絕於耳，軍隊會一再地涉入政治中，並進而策動政變的原因：

(一)軍隊政治化的影響：獨立建國後軍事教育的改變，以及軍方在該時期與之後的馬可仕任內多從事並涉入政治以及民事相關的活動影響下，增加了軍方治理的能力與對文人事務的關心，讓軍隊內部的政治意識逐漸萌芽。若社會亂象一直存在，而政府無力解決時，把自己視為是正義的化身的軍隊，反而會挺身而出。

³ Alfred W. McCoy, "After the Yellow Revolution: Filipino elite factions and the struggle for power," in Peter Krinks (eds.), *The Philippines Under Aquino*, Printed and manufactured in Australia by Highland Press, 1987, p. 27.

⁴ W. Scott Thompson & D. Phil, "Military Culture," *The Philippines in Crisis*, N.Y.: St. Martin's Press, Inc., 1992, p. 88.

⁵ Eric A. Nordlinger, *op. cit.*, p. 95.

⁶ 大紀元時報，2002/1/20。

(二)軍隊為維護集體利益：在艾奎諾夫人任內中後期的軍事政變與艾洛育任內的「七二七政變」中，政變軍人的訴求皆曾提及改善軍中貪污與提升軍人福利等議題，這即符合諾林格(Eric A. Nordlinger)認為軍人干政最常見、最顯著的動機便是要捍衛或加強軍隊的集體利益，⁷而范納(S. E. Finer)亦認為從軍隊集體的自我利益可以顯示出，軍隊會非常小心翼翼地保護著自身的地位與特權，此等於是提供了軍隊干政最普遍與最有力的動機之一；另外，軍官個人對於物質利益的要求與對升遷的渴望等等的利己主義，皆是促使軍官個人參與政變的動機。⁸諾林格與范納將軍人的集體利益視為是軍人干政的動機已成為大多數第三世界國家軍人發動政變時的通則，而菲律賓似乎也成了這通則中有力的例證之一。

(三)政客的介入與煽動：在菲律賓多次的政變中，我們可以發現一個特點，就是有不少政變的背後都有著政客的影子存在，像前國會議員陶倫迪諾、前國防部長安利爾、前卡加揚省長阿奎納洛及後轉換政治跑道成為參議員的何納山上校等，都曾涉入或領導發動政變，就連兩位前總統馬可仕與艾斯特拉達亦傳曾牽涉至政變中。政客會介入政變中，成了菲國政變的特點之一，只是政客會涉入其中，並非是同情或支持軍隊的政變行動，軍隊成了政客間政治惡鬥下的棋子。

這三點因素成了菲國軍隊干政的主要原因，彼此間的關係，也以下列關係圖示之：

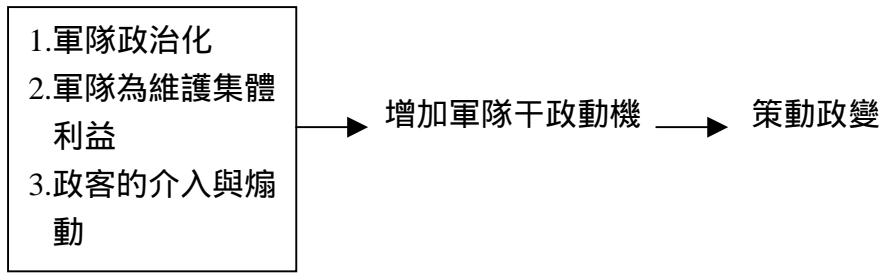
(圖 6-1)

<http://www.dajiyuan.com/gb/2/1/20/n165326.htm>

⁷ Eric A. Nordlinger, *op. cit.*, pp. 63-64.

⁸ S. E. Finer, *The Man on the Horse Back: The Role of The Military in Politics*, N.Y.: Frederrick A. Praeger, 1962, pp. 35-56.

影響菲國軍事政變關係圖



資料來源：作者自行繪製

從上述軍隊發動政變的原因中，我們亦可由此將軍隊政變的目的，分成三大類來看：

(一)倒戈政變-顯示軍方撤銷對總統的支持與效忠，如：兩次的「人民力量」革命。這是軍方唯一有發動成功的政變，但是此為因人民力量的湧現而有的行動，再者，美國政府的默許與菲國高級將領的支持亦是該政變能成功的要素之一，這也顯示出菲國軍方雖有政治實力但仍無法單憑一己之力成功推翻政府；

(二)傳統軍事政變-欲推翻政府，另建新政府或擁前任總統復辟，如艾奎諾夫人任內的幾次政變。不過在此要說明的是，就以菲律賓所發生過的傳統政變中，尤以 1990 年前上校魯白禮所發動的政變最為特別，其政變目的不再是以推翻艾奎諾夫人政府或擁護馬可仕復辟為主，而是意圖在岷答納峨島建立一岷答納峨共和國，這在第三世界國家的政變案例中實為少見，可以說是政變類型中的特例，若要將此歸類於傳統型的政變模式來做探討並非全然適切，但該政變實屬特例，或許可將其劃歸為傳統型軍事政變的進階；

(三)兵諫政變-藉發動政變向政府表達軍方心聲與不滿，如：「七二七軍事政變」。這種兵諫式的政變在第三世界國家中也可說是少有的案例，亦可說是軍人影響政治的手段之一，其不似傳統型的政變欲藉由暴力的形式來造成體制的崩解，而是利用軍方實力的展現來影響或改變政府決策。

三、菲律賓從獨裁體制重回了民主的懷抱，但軍隊在後馬可仕時期成了政府最大的挑戰者，而這個時期的政治特徵也呈現出以下的發展：

- (一)政治走向多元山頭林立的局面；
- (二)執政黨團內部缺乏共識與凝聚力；
- (三)軍人利用政變作為挑戰政府或抒發不滿的管道，文武關係間如何互動成了新課題。

從這些特點中，我們可以發現，一個時代的政治特徵，經常是上個時代之制度的遺緒並受其影響。馬可仕政權垮台後，所留下來的，不只是政治的紊亂與經濟的失序，軍隊涉入政治所產生的後遺症也在此時發酵，成了這一時期新興的重大問題。軍隊涉入政治、策動軍事政變成了艾奎諾夫人任內最顯著的政治特色之一，之後繼任的羅慕斯總統，其任內的文武關係也一改過去緊張的態勢漸趨緩和，不少政論家與分析家都對日後的菲律賓政治抱持樂觀的看法，但大家卻忽略了羅慕斯之所以能成功改善文武關係，亦和其軍人出身的背景不無關係，許多軍人效忠於他，是因為他的軍人背景。之後就任的艾斯特拉達與艾洛育卻沒能像羅慕斯這般的際遇，他們非軍人出身，拉攏軍隊則成了他們上台後重要的政策之一，因為後馬可仕時代的軍隊亦呈現出一特色，即成為菲國政壇上可以左右總統政權穩定與否的一關鍵角色，馬可仕政權的垮台、艾奎諾夫人任內的多次政變與艾斯特拉達的下台等事件，都和軍方的角色有關，軍方的特權與勢力雖在菲國重回民主後，都在不斷的下降，但影響力卻絲毫未減。從艾斯特拉達貪污案上軍隊倒戈支持艾洛育繼任以及軍隊針對艾洛育政府而發動「七二七政變」兩事件來看，這兩起事件的發生，可以說是艾斯特拉達與艾洛育政府對軍方政策的失敗，雖然政府刻意拉攏軍方高層，但卻忽略下層軍方的需求；另外，政府雖對軍方釋出善意，要增加軍人福利、將軍人住屋問題列為政府優先方案等都是屬於硬體性的建設，但政府似乎忽略了對軍方軟體上的照顧，如對軍隊文化與心聲的漠視與不瞭解等，軍隊也是需要政府的重視與尊重的，文人政府對軍隊的忽視易招致軍隊的不滿。⁹這也看出了在後馬可仕時代文武關係的互動上所呈現的問題，即政府與軍隊

⁹ 艾斯特拉達總統就對軍事機構並未很重視。像在 1999 年菲律賓軍事學院創建百年紀念會上，他非但沒蒞臨參加致詞，諷刺的是，他反而跑去參加過去曾為性感豔星的菲國女明星的婚禮。詳

間如何能達到互信互重。文人領袖與軍方間無法達到完全的信任與對彼此立場與身份的尊重，這不僅傷害到文武關係的運作，也是政變危機無法有效防範於未然的原因之一。

與政變問題相關的，歷經了多次政變洗禮的菲律賓，軍事政變的發生對菲國的社會、政治與經濟面都帶來不小的影響，就社會面來說，面對多次政變，菲國民眾早已是見怪不怪，反而是以看熱鬧的心情來看待軍事政變，菲國人民雖然對政治有著狂熱，但對軍事政變卻是呈現冷感或習以為常的態度，這並非表示民眾默許政變的發生，這反而讓民眾更不支持軍事政變，因為政變的發生會影響到經濟的發展，這無非也打擊到民眾的生計，菲國人民早已厭煩政治的紛擾，只是無力去改變這樣的現狀。另外，在政治的影響上，譬如在「八二八兵變」與「七二七兵變」後，執政黨團反而出現了裂痕，分屬不同政黨的總統與副總統在處理政變問題上的立場不一，也導致政府內部的分裂，而後副總統均退出執政團欲另組團與總統相抗衡。從政變事件的善後處理中，卻也凸顯出政客間彼此角力競逐的問題，即使改朝換代，仍舊存在。

就對經濟的影響來說，例如在「七二七兵變」的發生，菲律賓股市便在兵變餘波的影響下應聲下跌近五十點，當時一名菲國政府官員也指出，兵變的發生與執政黨及反對黨之間的衝突等政治問題，是使蓬勃的菲律賓經濟受挫的主要原因，雖然政府成功地控制住預算赤字和促進國內需求，但是政治問題仍是造成菲律賓披索跌至三十一個月新低和外國直接投資不振的主要原因。¹⁰菲律賓歷經多次政變的洗禮，儘管政變的發生多少會對國家的經濟發展造成一定的衝擊，所幸都是短期的影響，但是過度頻繁的政變，仍會阻礙投資者的信心，畢竟政局的動盪，會直接影響國家在經濟上的發展。因此在「七二七兵變」後，關於經濟遭受

見 Raymund Jose G. Quilop, "Civil-Military Relations: An Overview of the Philippine Experience."

http://www.apan-info.net/partners/uploads/AFP-OSS-CMR_for_kasarinlan.fpt

¹⁰ 商報 Chinese Commercial News <http://www.siongpo.com> 2003/9/3, 經濟新聞。

到政治衝擊的問題，菲國央行總裁布埃納文杜拉 (Rafael Buenaventura)對此也只能說：「只有時間可以彌補。」¹¹

最後，菲律賓雖從威權走向民主的老路子，但民主未來的發展及穩定與否卻是掌握在軍隊與人民的手裡。軍隊在後馬可仕時代仍具有一定的影響力，軍事政變與政變謠言的陰影無法一瞬間就消失，政府該做的除了要對軍隊做改革、增加軍隊福利外，對軍隊的再教育也是刻不容緩的，藉此消除軍隊的政治意識、恢復文人至上的傳統規範，然而對軍隊體制、教育的改造，不是一蹴可幾，是需要長時間才能立竿見影，在日後文人政權越加鞏固，菲國人民也越接受民主程序時，軍隊要再發動軍事政變的可能性將逐漸減少，只是在這過渡時期裡，文人政府的治理能力就成了關鍵，像菲律賓的鄰居-新加坡、馬來西亞兩國，文人政權能夠強大穩固，除了優秀的治理能力外，執政黨團內部有著凝聚力更是關鍵因素，這些的確是菲律賓很好的借鏡，然而在長久的政治文化影響下，菲律賓行政效能不彰、貪污風氣盛行的問題已不再只是政治特色，可以說是淵源流長的政治傳統，不過這也凸顯出第三世界國家多會有的政治問題。另外，就人民的力量來說，過去的馬可仕與艾斯特拉達畢竟都是藉由菲律賓每人一票所選出來的總統，按照民主憲法原則，即使不滿意他們，可以在下一次選舉中讓他們下台，若有不法情事，像濫權貪污，仍可依照憲法程序要求彈劾或予以審判，讓他們提前辭職。但在菲律賓的例子中，並不是經由此途，而是發動大規模的街頭群眾示威，要求總統下台，這所呈現的並非是正常的憲法途徑，群眾與政治人物所必須警覺的是，他們正在為菲律賓立下一個最不好的先例，政治人物下功夫的重點不在總統、議會與選舉，反而在街頭組織的掌握與軍隊的拉攏。

在威權統治終結，民主政權上台後，接下來最重要的就是民主體制的鞏固，現今的菲律賓在民主鞏固的過程中，遇到最大的問題，便是如何抑制軍人政變與正確使用人民力量。軍隊角色的模糊與轉變，是時代背景下所賦予的；馬可仕時代，在他的操弄下，軍隊也一步步地走向政治、涉入政治，這也造成菲國再

¹¹ 商報 Chinese Commercial News <http://www.siongpo.com> 2003/9/11，經濟新聞。

重回民主化後，難以有效拔除軍人介入政治的習性；另外，人民力量的興起亦是這個民主時代下的產物，反對陣營領袖利用群眾對執政者的不滿，號召全民聚集要求總統下台，這樣舉動的出發點立意雖是要表達民眾心聲，但卻破壞了民主的根基，人民力量雖在民主化過程中是正當的，但人民力量若用在民主鞏固過程裡，難保不會形成暴民政治。在軍隊發動政變與人民力量的使用上，我們看到了菲律賓這樣一個新興民主國家在邁向民主政治的路上所會遇到的困境，然而，我們再仔細深究下去，可以發現菲國政客在這兩者中扮演了一個介入與帶頭的角色，軍事政變與大規模反政府民眾運動的產生，其實與政治人物的煽動與介入不無關係，軍隊與民眾有時反成為政客打擊政敵最有力的一顆棋子，只是這顆棋子也是會有反撲的可能。菲律賓在這民主的新時代裡，要如何解決新問題？在高喊要軍隊從事現代化改革、正視人民力量所帶來的民主鞏固危機時，似乎也該去注意到政府與政治人物在此時所扮演的角色，畢竟他們對於菲國大眾來說有著帶頭的作用，菲國的未來該如何走也正考驗著他們的施政能力。