

當前拉丁美洲發展的危機與轉機

Latin America's Crises and Chances

向駿 *Antonio C. Hsiang*

國防大學國防決策科學研究所兼任助理教授

Assistant Professor of Graduate Institute of Defense Decision Sciences,

National Defense University

摘要 / Abstract

邁入 21 世紀的拉丁美洲所面臨的危機包括政治上的威權遺緒和民粹主義以及經濟上的發展模式和財富分配。「真相調查委員會」的成立運作難免造成社會進一步的撕裂，民粹主義的操弄則導致社會更加兩極化。揚棄新自由主義之後若無更好的發展模式取代則經濟前景不容樂觀，財富分配的惡化則將導致社會公義的崩解。布希連任後的外交政策將影響拉美的政經發展，而中國和東協簽署自由貿易協定則可能強化拉美和華府的談判立場。

In the new millennium, Latin America has confronted two levels of crises. Politically, they are authoritarian legacy and rising populism, while economically including developing model and distribution inequality. Both Truth Commissions and populist manipulations led to more bipolarized societies. No better alternative

for the so-called neo-liberalism leads to pessimism for economic development. Deteriorating wealth distribution leads to the breakdown of social justice. Bush's foreign policy in the second term has the impacts on Latin America's political-economic development, while China's joining with ASEAN as a Free Trade Area may offer Latin America more chips when bargaining with the United States.

關鍵詞: 拉丁美洲、威權遺緒、民粹主義、新自由主義、財富分配

Key Words: Latin America, authoritarian legacy, populism, neo-liberalism, income distribution

壹、威權遺緒問題

對拉丁美洲近代史的學者而言，九一一事件所指的是 1973 年 9 月 11 日智利軍事強人皮諾契(Augusto Pinochet)在美國中央情報局幕後策動下推翻民選的阿葉德(Salvador Allende)左派政權。根據美國國家檔案局解密資料顯示前國家安全顧問季辛吉(Henry Kissinger)當年在軍事政變中扮演相當重要的角色，而皮諾契案所導致的威權遺緒(authoritarian legacy)問題成爲拉丁美洲邁入 21 世紀首要的政治危機。

自杭廷頓的《第三波民主化》一書於 1991 年出版後民主化運動已成爲政治學界研究的重點之一，然就皮諾契案而言由於國際法中「普遍性管轄權」(universal jurisdiction)無法落實，終究成爲民主發展過程中的缺憾。智利全國政治監禁及凌虐委員會(National Commission on Political Detention and Torture)在 2004 年 11 月底公佈調查報告後，總統拉哥斯(Ricardo Lagos)表示，「如果還要不再重覆歷史的黑暗篇章，我們必須不再否認它的存在。」¹

針對威權遺緒問題拉丁美洲近年來紛紛成立「真相調查委員會」(Truth Commission)，其調查之案件概可分爲以下三類。第一類爲年代雖久然因同一黨執政多年而不便調查者。此類案件之所以被調查乃因當事人或已過世或已過氣，調查之目的不在處份主事者，而在藉對真相的發掘撫平歷史的傷痕。墨西哥福克斯(Vicente Fox)總統於 2001 年 11 月任命特別檢察官調查 1968 年 10 月 2 日特拉特洛可廣場(Tlatelolco Plaza)屠殺案及其之後至少 275 件由政府幕後策動的屠殺案件。該事件發生 30 多年來，墨西哥官方歷史教科書看不到任何有關的真相。年近八旬但從未被定罪的前秘密警察首長納札(Miguel Nazar Haro)因被證實在事件發生後拷打並殺害左翼人士，已於 2004 年 2 月被捕。

第二類爲年代雖不太久，但再不查明可能無法還給當事人公道者。此類案件因當事人年事已高，調查之目的期在主事者死亡前能瞭解真相或在受害者死亡前能獲得合理補償。阿根廷自 1976 年至 1983 年軍政府時期的總統魏德拉

¹ Ricardo Lagos, "Chile's Latest Step on Path to Truth," *The Christian Science Monitor*, Dec. 3, 2004.

(Jorge Rafael Videla) 與前海軍總司令馬賽拉 (Emilio Eduardo Massera) 因涉及屠殺、竊嬰等罪已於年前遭法院拘押。自從科奇納 (Nestor Kirchner) 總統於 2003 年上台後，國會宣布特赦無效並重新對竊嬰案進行審判，多名前官員因不同罪名被捕下獄。最近的案例為警醫貝赫斯 (Jorge Berges) 和時任布宜諾斯艾利斯省警察廳廳長艾切哥拉赤 (Miguel Etchecolatz) 因盜竊嬰兒及偽造文書於 2004 年 3 月 29 日遭布宜諾斯艾利斯聯邦法院判處七年徒刑。

第三類為年代不久但通常為「威權/民主過渡」或「政黨輪替」之前發生者。此類案件或因政黨競爭激烈或因意識型態衝突，調查之目的或在凸顯前政府之非法性或在提升執政者之合法性和正當性。秘魯的藤森 (Alberto Fujimori) 1990 年以清新日裔形象當選總統，短短兩年內除將年通貨膨脹率從 7650% 降至 50% 外並開始償還外債，復因 1992 年 9 月將為害秘魯多年的「光明之路」首腦古茲曼 (Abimael Guzman) 繩之以法，使他得於 1995 年打破憲法規定順利連任總統。然多年來該國議會、法院、媒體在藤森和軍方聯手的高壓統治下，對民主程序和社會正義的追求早已噤若寒蟬。繼任的托雷多政府 2003 年 8 月公佈的「真相調查報告書」計四千多頁，以「罄竹難書」形容藤森十年任內所犯罪行實不為過，目前藤森雖流亡日本且被國際刑警組織列為通緝犯，但日本拒絕引渡秘魯也無可奈何。復因調查對象包括目前為反對黨主席的前總統賈西亞 (Alan Garcia)，故在責任追究上恐難澈底。

2004 年 10 月 31 日贏得大選的烏拉圭聯合陣線內多屬左派政黨，甚至包括 1973 至 1985 年軍政府時期被列為非法的游擊組織。巴斯格斯 (Tabaré Vázquez) 之當選雖結束了自 1830 年代起由紅、白兩黨輪流執政的局面，開啓了烏拉圭政治史上了的新頁，但巴氏面對當年受害者家屬壓力勢將成立「真調會」，烏拉圭社會難免會進一步的撕裂。

貳、民粹危機

20 世紀末期拉丁美洲民主化運動雖令人刮目相看 (詳見表 1)，但本世紀到目前為止拉美多國左派人士因操弄民粹而陸續贏得政權卻令人憂心。布希上任

後拉美左派政權如雨後春筍出現，從巴西、阿根廷、厄瓜多爾到 2004 年 10 月底舉行過大選的烏拉圭，勝選之政黨均曾發表強烈的反美政見。以巴西為例，自前工會領袖魯拉(Luis Inácio Lula)在 2003 年元旦正式成為該國史上第一位工人出身的左派總統後，即不斷挑戰美國的大國外交，其中又以反對美國積極推動的美洲自由貿易區(FTAA)為最嚴重。其實，從自由貿易到中東政策，魯拉儼然是國際上對抗美國的發言人。令布希擔憂的是「巴西百姓從未如此支持過任何一個政府」，²更令華府不安的是魯拉不僅在就職時曾表示將重新啟動擱置多年的核武計畫，³直到 2003 年底巴西都還悍然拒絕國際原能總署的檢查。⁴2004 年初奉派出使美國的阿布德諾(Roberto Abdenur)表示，「巴西會忠實履行應盡的義務，但是和其他簽約國一樣，我們也堅持保護我國科技秘密的權利。」⁵

至於委內瑞拉，不僅是油國組織(OPEC)的創始會員國之一而且是美國主要的石油供應國，2004 年 8 月的公投中超過 58%的選民決定讓查維茲(Hugo Chávez)續任委內瑞拉的總統。由於查維茲贏得公投可能在拉丁美洲掀起另一波民粹主義的風潮，以下將詳細探討查維茲的民粹措施。

委內瑞拉雖為中東以外的產油大國，然因 80 年代石油價格大降，經濟完全依賴石油的委內瑞拉不僅外債開始增加，貧富差距更加惡化，在傳統的兩黨政治運作四十年後，百姓對民主政治解決社會問題的期望日益幻滅。根據天主教大學的統計，上一世紀最後 20 年中委國生活在貧窮中的人數增加了兩倍多。以每日所得不足兩美元的人數為例，從 1975 年的 33%躍升為 1997 年的 67%。⁶

查維茲於 1998 年 12 月當選為總統後大幅改造委內瑞拉的政治體制，甚至成功地在原「委內瑞拉共和國」國名前加上了「玻利瓦的」(Bolivarian Republic

² "The year of changing unexpectedly," *The Economist*, Dec. 30, 2003.

³ 郭篤為，〈巴西重啟核武計劃？美現隱憂〉，《中國時報》，2002 年 12 月 5 日，版 10。

⁴ Larry Rohter, "Brazil Resists Plan to Allow Spot Inspection of Nuclear Site," *The New York Times*, December 28, 2003.

⁵ Larry Rother, "If Brazil Wants to Scare the World, It's Succeeding," *The New York Times*, Oct. 31, 2004.

⁶ *The Economist*, Nov. 20, 1999, p.49.

of Venezuela), 以示其個人對南美解放者玻利瓦(Simón Bolívar)的景仰及對其「大美洲思想」的實踐。當時擔任選舉觀察團長的美國前總統卡特(Jimmy Carter)將該次選舉稱為「我所看過最美好的民主展示之一」⁷。大選當晚古巴總統卡斯楚(Fidel Castro)在電話中告訴他「我確定現在沒有任何人和事可以阻止你了！」但由於他的民粹作風和明顯左傾的政治立場導致上千的富豪走避以及大量的匯款流往國外。

委內瑞拉最近的一次總統大選於 2000 年 7 月 30 日舉行, 查維茲以 59% 得票率遙遙領先主要對手阿里亞斯(Francisco Arias)的 38% 而連任成功。查維茲不但政治立場左傾且與卡斯楚私交甚篤, 他也極富領袖魅力且言詞犀利、擅弄民粹。在他首任總統一年半期間雖經濟衰退、犯罪猖獗、國民生活水準下降, 但選民從他對 1992 年流產政變所表達的無怨無悔中看到一般政客身上所看不到的「始終如一」。因此佔人口多數的貧苦大眾在千禧年決定再給查維茲六年的時間實踐他的理想。然因其激進的改革卻在不到兩年後引發政變。

2002 年 4 月 12 日凌晨查維茲在三名將領見證下簽署辭職聲明, 隨後被移送到陸軍基地提烏納堡(Fort Tiuna)監禁。次日查維茲雖被押至委國北方離島的蘭嶼(Island of La Orchila), 然因查維茲服役期間直屬長官巴杜爾將軍(Raúl Baduel)的營救下, 14 日清晨查維茲又在支持者的簇擁下返回總統府宣誓復職。此一流產政變之所以受媒體大幅報導除因極富戲劇性外, 更重要的是委內瑞拉是全球第五大產油國, 而且當時的國際油價因以巴衝突升高和伊拉克宣佈停止石油出口 30 天而快速攀升, 委國任何風吹草動對國際情勢都有牽一髮而動全身的效應。

儘管查維茲在 1998 和 2000 年兩次都是透過合法的民主程序當選總統, 又何以會落到政變前要求流亡古巴而不可得的下場呢? 就國內政治而言, 查維茲之所以會被迫離職乃意識形態作祟使然。他從 1998 年就任總統後一直大力實踐其左傾思維, 2001 年底他頒布的 49 條法令更將總統行政權擴大到挑戰憲法的極限。政變前幾個月他的個人聲望因媒體、工會和天主教會的反對跌至低於

⁷ *Christian Science Monitor*, Dec. 9, 1998, p.7.

30%。更糟的是就在查維茲享受權力滋味的同時，他的親信卻逐漸離他而去。除會鼎力支持他競選總統並協助他修憲的首都市長裴納(Alfredo Peña)和他形同陌路外，繼當時尚服役中的空軍上校蘇鐸(Pedro Soto)公開表示查維茲總統應該下台後，又有多名高階軍官表示不滿。但個性好鬥的查維茲卻一再以民粹手段糾集群眾和反對陣營對抗。

就經濟政策而言，其民粹措施包括從基層社區改造到醫療、貸款補助都可直接透過「玻利瓦小組」(Bolivian Circle)向總統負責，這種體制外的經濟行為充分顯示查維茲威權統治的傾向。儘管查維茲強調他提倡的玻利瓦革命是具原創性的，並非古巴革命的翻版，但查維茲與卡斯楚過於親近則飽受批評。而2002年2月25日政治任命國營石油公司(PDVSA)董事會並由左派經濟家帕拉(Gastón Parra)擔任總裁之所以引發不滿則在於查維茲將該公司大部分的營收用於挹注其個人左傾理想的實踐，結果成為他被迫短暫離職的導火線。

至於查維茲又何以能在離職兩天後又復職呢？其一為支持查維茲改革的係以貧苦大眾為主，他們只希望能改善現實生活，至於政治上的恩怨則非他們所關切。1998年查維茲之所以能當選總統即在於他瞭解民謨而深獲選民認同。1999年國會選舉前他曾謂「直到全國百姓都有住房、工作...我絕不休止」，⁸結果支持他的愛國標竿(Patriotic Pole)聯盟贏得國會131席中的121席。2000年當選連任後他更表示，「從我16歲當少年兵時就開始感受到百姓的痛苦」，⁹這種普渡眾生的情懷說明了何以貧苦大眾不願看到查維茲被迫離職。

其二為拉丁美洲國家對臨時政府的譴責。當時正在哥斯大黎加參加里約集團會議的19個拉美國家領袖集體譴責委內瑞拉的「憲法秩序中斷」。墨西哥總統福克斯(Vicente Fox)表示在新總統選出前墨國不會承認臨時政府，阿根廷和巴拉圭總統也認為臨時政府不合法。拉丁美洲政府怕的是查維茲被推翻會在區域內會產生示範效應。

其三為軍中一直有支持查維茲改革的死忠派。其中又以查維茲服役期間的直屬長官巴杜爾將軍最具實力。此何以他復職後立即到傘兵42旅表達謝意，

⁸ *The New York Times*, April 23, 1999.

⁹ *The Washington Post*, July 31, 2000, p.A13.

他除感謝旅長巴杜爾將軍對他的效忠外並盛贊該旅基地是「對抗寡頭政變的重鎮」。

儘管大多數百姓並不贊成政變，但對政變後鏟除異己的鎮壓也非常反感，因此當年 8 月下旬高等法院判決參加政變的軍官無罪，但這對查維茲而言卻「是可忍孰不可忍」，因此親自上陣對抗司法部門，結果引發另一波更嚴重的全國性大罷工。

全國性罷工從 2002 年 12 月 2 日起到 2003 年 2 月 2 日暫告落幕，期間委國石油的日產量曾從 320 萬桶降至四萬桶。此次罷工遠因起於工商界和中產階級無法接受查維茲千禧年就任總統後激進的政經改革，近因為反對查維茲的「民主聯盟」在同年 11 月向政府提交一份兩百萬人連署的請願書，要求政府在次年 2 月 2 日舉行對查維茲應否辭職但不具法律約束力的公民投票。朝野雙方對峙 63 天後反對勢力終於敗陣的主要原因有三。

首先是反對派的要求不合憲法規定。根據委內瑞拉 1999 年修訂的憲法規定如要以公投方式使總統提早下台須到任期過半才可實施，查維茲總統的任期至 2006 年為止，因此最早也要等到 2003 年 8 月 19 日才可實施公投。而公投的首要條件是全國 20% 以上選民連署，也就是必須收集到 250 萬以上合格選民的簽名。而投票結果不僅需過半數，而且必須超過上次大選總統的得票也就是 59% 才算有效。

儘管查維茲已喪失了中產階級對他的信心，儘管他的激烈改革使全國陷入經濟困境，儘管他並未實踐競選的承諾，但他畢竟是合法的民選總統。因此，委國最高法院在 2003 年 1 月 22 日判決公投違憲不得實施。曾任查維茲前兩任總統顧問的莫雷諾(Francisco José Moreno)認為反對派之所以失敗在於他們未能說服大眾公投是在捍衛而非傷害民主，¹⁰亦即憲法實為查維茲不必下台的護身符。

其次是軍方嚴守中立。由於查維茲既未屠殺無辜，也沒有宣布為終身總統，而且他享有的支持率比起很多其他國家領袖要高得多，此何以紐約時報專

¹⁰ Francisco José Moreno, "Venezuela's Opposition Ignores the Constitution," *The Christian Science Monitor*, Jan. 22, 2003.

欄作家克利斯多福 (Nicholas D. Kristof)認為如果強迫查維茲下臺反而可能導致軍方介入，而其後果將是對民主進一步的傷害。¹¹ 由於軍方堅持不介入的立場委國終能從內戰邊緣逃過。

最後是查維茲不服輸的性格。儘管英國泰晤士報社論認為委內瑞拉的災難係由查維茲個人的偏執所致，¹² 但他不服輸的個性應該也是導致反對黨知難而退的重要原因。該次罷工從工商界擴大到包括國營石化工業工會共計四十多個反對團體參與，從美洲國家組織秘書長長期介入調停到美國前總統卡特親赴委國斡旋，查維茲面對的國內外壓力不可謂不大。但他在開除五千多名參加罷工石化工人的同時，一方面指示由軍方接管產油設備並緊急雇用外國油工以維油產基本運作，另一方面成功地自巴西緊急進口汽油應付基本需求，可見他有處理危機的能力。

大罷工最後雖在巴西、墨西哥、智利、西班牙、葡萄牙、美國等六個所謂「委內瑞拉之友」的斡旋下暫告落幕，但政治兩極化已導致委國社會癱瘓且瀕臨內戰邊緣。根據國際貨幣基金(IMF)的統計，委內瑞拉 2002 年的經濟縮水約 9%，全國的失業率始終高達 20%左右。經過美洲國家組織將近六個月的斡旋，委內瑞拉朝野終於在 2003 年 5 月 29 日簽署一份同意在 8 月 19 日之後得以舉行公投的文件。

8 月 19 日當晚反對陣營共收集到 270 萬人的簽名，而選舉機關須在 90 天內認定簽名是否有效並定出舉行投票的日期。¹³ 由於簽名係於 8 月 19 日前所收集故選委會認為不合法，反對派自 10 月 5 日起再度發動簽名，結果獲得超過 340 萬人之簽署。2004 年 1 月下旬卡特親自斡旋後，查維茲表示如果公投贊成罷免他會下台。針對此一罷免公投，美國外交關係委員會(Council on Foreign Relations)認為「由於是全球石油市場的主要來源，委內瑞拉的[公投]危機對南美洲內、外都會有相當的影響。」¹⁴ 公投前兩週，《華盛頓郵報》專欄作家狄

¹¹ Nicholas D. Kristof, "Playing with Fire," *The New York Times*, Dec. 13, 2002.

¹² "Paratrooper Paranoia," *Times*, Dec. 16, 2002.

¹³ Scott Wilson, "Venezuelans Pin Hopes on Chávez Referendum," *The Washington Post*, Aug. 17, 2003, p.A18.

¹⁴ Sharon Otterman, "Q & A: Foreign Policy Issues of 2004," *The New York Times*, Dec. 30, 2003.

爾(Jackson Diehl)認為其結果對華府而言是「來自南方的飛彈」(A Missile From the South),但查維茲則稱公投將決定委內瑞拉是否「再度淪為美國的殖民地。」¹⁵儘管居住於邁阿密的委內瑞拉前總統裴瑞斯(Carlos Andres Perez)曾表示查維茲「應該死的像條狗,」¹⁶但公投結果顯示超過 58%的選民決定讓查維茲繼續擔任委內瑞拉的總統。

查維茲不像拉丁美洲最近出現的民粹政客,如阿根廷的梅南(Carlos Menem)和秘魯的藤森,他們在獲得國家元首的職位後都能將民眾導向自由市場的經濟改革並與美國密切合作。查維茲比較像拉丁美洲冷戰時期的民粹政客,如阿根廷的貝隆(Juan Perón)和智利的阿燕德(Salvador Allende),他們在當選總統後無視政府赤字大量補貼消費大眾,並充分顯示反商情結。民粹主義在政治和經濟層面的實踐對外交關係有不同的意涵。

參、發展模式

1995年1月10日魯賓(Robert Rubin)在白宮宣誓就任財政部長之職後,所面臨的第一件棘手任務就是夥同葛林斯潘(Alan Greenspan)和桑默斯(Larry Summers)等共商如何解決墨西哥金融危機。根據聯邦儲備局(Federal Reserve Board)當時的估計,在最壞的情況下,墨西哥金融危機下的連鎖反應(亦稱龍舌蘭效應, Tequila Effect)將使美國年經濟成長率下降 0.5%到 1.0%。由於北美自由貿易區(NAFTA)正式運作剛滿一年,而墨西哥又被視為開發中國家經濟改革的模範,因此美國不得不卯足了勁伸出援手。¹⁷

但 2001 年底阿根廷的處境就沒有那麼幸運了。阿國是否能從經濟危機中解脫,美國當時的態度非常重要。但美國前財政部長歐尼爾(Paul O'Neill)毫不掩飾地表達他對紓困計畫的嫌惡,國際貨幣基金第二號人物克魯格(Anne Krueger)甚至認為阿根廷應宣佈國際破產。¹⁸眼看美國對阿根廷和墨西哥的態度

¹⁵ Jackson Diehl, "A Missile From the South," *The Washington Post*, August 2, 2004, p.A17.

¹⁶ "Back to Venezuela's Future," *The Washington Times*(editorial), July 28, 2004.

¹⁷ Robert Rubin and Jacob Weisberg, "In an Uncertain World," *The New York Times*, Nov. 30, 2003.

¹⁸ *The Washington Post*, Dec. 11, 2001, p.A32.

差別有如天壤，拉美其他國家不得不思自保之道，因而引發應採何種經濟發展模式的爭辯。

阿根廷「探戈效應」(Tango Effect)對拉美國家直接的影響使同屬南錐共同市場的成員國(巴西、巴拉圭、烏拉圭)貨幣競相貶值及投資環境惡化，間接的影響則是貿易保護主義抬頭導致美洲自由貿易協定談判產生更大歧見。因此拉美國家開始懷疑將近二十年來他們在經濟上一直奉行以「華盛頓共識」(Washington Consensus)為基礎的新自由主義。

所謂「華盛頓共識」係由英國經濟學家、華盛頓國際經濟研究所高級研究員、國際貨幣基金顧問約翰·威廉森(John Williamson)於1989年在其《拉美政策改革的進展》一書中提出，包括的十點改革內容如下：遵守財政紀律、重新安排公共支出的優先順序、稅制改革、金融自由化、競爭性匯率、貿易自由化、開放國外直接投資、國有企業民營化、解除管理和確立財產所有權，¹⁹這十條被稱為「新自由主義的政策宣言」。

1996年威廉森在泛美銀行年會上對「華盛頓共識」做了以下的補充。一、政府必須建立更穩定和專業化的機構，特別是獨立的中央銀行、強有力的預算部門和獨立廉潔的司法部門。二、儘管政府應少干預，但需增加在社會領域，如健康方面的公共支出。三、由於教育對長期經濟發展所需的人力資源有決定性影響，故應優先增加支出。四、鑑於墨西哥的金融危機，必須強化金融監管。五、由於拉美各國財政並無明顯改善故須恢復財政紀律增加儲蓄。六、開徵土地稅。七、保持競爭性匯率，排除固定匯率或將當作名義錨。八、繼續區域內貿易自由化。九、透過民營化和自由化建立競爭性市場經濟。十、重新界定產權並使整個社會都可能獲得產權。這新十條稱為「修改華盛頓共識」。²⁰綜觀其演變，新自由主義包含了意識形態、經濟理論、經濟政策和經濟改革等四個層面。²¹

¹⁹ John Williamson, "From Reform Agenda: A Short History of the Washington Consensus and Suggestions for What to do Next," *Finance & Development*, 40, 3(Sept. 2003): pp.10-11.

²⁰ Robert N. Gwynne and Cristobal Key, eds., *Latin American Transformed: Globalization and Modernity*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p.83.

²¹ 韓琦，〈簡論拉美新自由主義的演變〉，《拉丁美洲研究》，2004年2期(4月)，頁17。

然根據諾貝爾經濟學獎得主、前世界銀行副總裁史迪格利次(Joseph E. Stiglitz)的看法，華盛頓共識「往好裡說，它是不完整的；往壞裡說，它是誤導的。」²²市場回歸自由競爭固然帶來經濟成長，但政治上的腐敗無能卻造成更嚴重的分配問題。以南美的玻利維亞為例，生活在貧窮狀況(一天只獲一美元為標準)的人數在1970年僅約1萬人，1980年為36萬人，至1998年陡升為189萬人。²³因此拉美學者將之稱為「無發展的成長」。

肆、財富分配問題

導致拉丁美洲財富分配惡化有國際和國內兩個層面的原因。就國際層面而言，根據美國貿易代表署的統計，北美自由貿易區內三國間的貿易總額在成立後的十年中從3060億美元倍增至6210億美元，而且由於該協定每個美國人一年平均多出930美元的收入。1993年到2002年間，美國農產品出口到墨西哥增加了一倍。2004年元旦起此一貿易集團又增加了四個中美洲的新會員：薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯和尼加拉瓜，哥斯大黎加則於同年稍後加入。

如果自由貿易協定真能帶來如此大的好處，何以2003年9月世界貿易組織(WTO)第五屆坎昆部長級會議會以失敗告終呢？全球貿易自由化之所以遭到挫敗乃因其利益未能在國際間公平的分配。根據拉丁美洲暨加勒比海經濟委員會(Economic Commission for Latin American and Caribbean, CEPAL)的統計，此一區域內在1990年到2000年間，這十年間的出口較1945年到1980年期間成長了四倍，但同期內其經濟成長卻從3.1%降至1.6%，而收入分配則由35%惡化至38%的家庭生活於貧窮線下。²⁴另根據世界銀行的統計，拉丁美洲暨加勒比海區域內最富10%人口佔總收入的48%，而最貧10%人口僅佔總收入的1.6%。²⁵

²² 徐世澄，〈一分為二看待拉美的經濟改革〉，《拉丁美洲研究》，2004年2期(4月)，頁8。

²³ Xavier Sala-Martin, "The World Distribution of Income," *NBER Working Paper* 8933, May 2002.

²⁴ Enrique Dussel Peters, "Latin America's failed macroeconomic dictatorship," *Taipei Times*, Dec. 30, 2003, p.9.

²⁵ Marcela Sánchez, "The Awkward Truth About Fighting Poverty," *The Washington Post*, Jan. 1, 2004.

因此開發中國家對抗已開發國家成爲坎昆會議之特色，其中巴西、印度、中國等組成 21 國集團，而非洲、加勒比海和太平洋地區國家集團及擁有 52 個成員的非洲聯盟，以孟加拉爲首的三十多個最低度開發國家也結成聯盟。這些集團除了主張特殊與差別待遇外，更堅持在沒有達成明確共識前不啓動談判。坎昆會議除顯示「結盟」將是未來貿易談判的主要互動模式外，²⁶更顯示「國家間力量對比的變化以及政策的調整...從一味讓步到聯合起來對抗發達國家，發展中國家的姿態已經從『被動』變爲『主動』。」²⁷

至於國內層面，財富分配不均的主要原因在於法治(rule of law)未能建立，而其結果是官員貪污腐化以及百姓自力救濟。2004年1月美國總統布希於墨西哥蒙特雷元首高峰會上宣布向貪污挑戰後，在拉丁美洲掀起反貪浪潮，並隨即在醜聞不斷的特權俱樂部--中美洲議會--產生激盪(拉美清廉度見表 2)。

在拉美國家缺乏社會公義(social justice)的狀況下，百姓自力救濟的結果造成動用私刑的情況非常普遍。以秘魯爲例，近年來犯罪猖獗加上警方效率不彰，民眾動用私刑的情況越來越嚴重，市民聚眾將貪污市長燒死者有之，將竊賊五花大綁在街頭處以絞刑有之，小偷被民眾扒光上衣淋滿汽油被燒死者有之，根據統計僅 2004 年就有兩千多私刑殺人案件！在墨西哥由於平均三千位居民才有一名警察，甚至發生執法人員遭暴民燒死的事件。哥倫比亞國防部長甚至證實左派游擊隊曾企圖行刺由南美返國途中過境卡塔亨納進行短暫訪問的美國總統布希。至於前總統參選人貝丹古(Ingrid Betancourt)自 2002 年初競選總統遭綁架到目前仍被綁匪羈押在秘密的叢林監獄中。

伍、轉機

拉美的轉機在相當程度上有賴於美國的態度。繼布希總統 2004 年 1 月在高峰會上宣布禁止拉丁美洲貪官入境後，美國「國土安全部」也大量取消貪瀆有案卻逍遙美國的拉美政客簽證和居留。2004 年 1 月 14 日瓜地馬拉總統波爾

²⁶ 蔡宏明,〈坎昆會議的啟示：結盟〉,《中國時報》,2003年9月16日,版A15。

²⁷ 張勇,〈坎昆會議對拉美國家的影響〉,《拉丁美洲研究》,2004年1期(2月),頁25。

傑(Oscar Berger)在就職演說中則宣示打擊貪污的決心，而「中美洲議會」薩爾瓦多議員更集體呼應波爾傑，提案取消卸任總統以該會議員身分享受五年豁免權的規定。該條文取消後，四年任內涉嫌在巴拿馬虛設 13 家公司洗錢的瓜地馬拉卸任總統波蒂佑(Alfonso Portillo)，原本應於同年 2 月 18 日出庭，因失去豁免權於該日清晨潛逃出境進入薩爾瓦多。²⁸至於涉及貪瀆洗錢的前總統阿雷曼(Miguel Alemán)則於同年四月廿日成爲尼加拉瓜首位被關入平民監獄的前總統，也是中美洲有史以來第一位涉及類似罪嫌但真正下獄的卸任元首。

其實布希贏得連任後出席亞太經合會在智利舉行的非正式領袖高峰會議中已顯示欲藉強化反恐盟邦修補拉美邦誼的強烈意圖。2003 年美國出兵伊拉克後要求聯合國背書時，身爲聯合國安全理事會非常任理事國的智利曾甘冒與美國自由貿易協定可能擱置的風險拒絕加入支持行列。布希此次之所以在返國途中特別到哥倫比亞會見烏立貝總統(Alvarez Uribe)最主要的目的就是向拉美表達其反恐的決心。剛卸任的美國南方司令部指揮官希爾將軍 (James T. Hill) 曾多次在公開場合指出，販毒恐怖主義者(narco-terrorists)在哥倫比亞邊界爲所欲爲，而巴拿馬卻沒有足夠的武力應付在邊界的大連省 (Darien) 內的毒品問題。其實最近一年來，美國給予巴拿馬警方的訓練經費增加了將近 40 倍，而國防部長倫斯斐 2003 年 11 月 13 日訪問巴拿馬時更透露美國有意加強拉丁美洲軍力的計畫，因此如何強化拉丁美洲軍隊的反恐能力應爲美國未來軍事外交的重點工作之一。

再者由於近年來拉美多國如智利、阿根廷、秘魯等爲解決威權遺緒問題紛紛成立「真相調查委員會」，導致冷戰時期美國在拉美不足與外人道的作爲被公諸於世，其所引發的不滿對布希政府未來的外交難免會有負面的影響，因此華府當會釋出相當善意以示安撫。至於如何在經濟上恐固拉美貿易聯盟使美洲自由貿易協定(FTAA)能儘早運作，可能是布希不得不面對的嚴格挑戰。拉美國家也可能因中國與東協簽署的自由貿易協定對華府所產生的壓力增加和美國談判的籌碼。

²⁸ 郭篤為，〈布希反貪效應衝擊中美洲〉，《中國時報》，2004 年 1 月 17 日。

陸、結語

儘管威權遺緒之處理屬各國內政，但卻深受國際因素的影響。南斯拉夫前總統米洛賽維琪（Slobodan Milosevic）及伊拉克前總統海珊（Saddam Hussein）雖已相繼為其殘暴統治付出代價，但阿敏（Idi Amin）到死為止並未為其 8 年總統任內估計超過 10 萬人遭殺害而負責。至於海地前總統杜華利（Claude Duvalier）、前軍事強人賽德拉斯（Raúl Cedras）及在 2003 年 7 月初下台的賴比瑞亞前總統泰勒（Charles Taylor）等人所凸顯的威權遺緒問題實有賴全球各國之合作。²⁹

以逃亡日本的秘魯前總統藤森為例，2003 年 10 月份托雷多（Alejandro Toledo）在曼谷「亞太經合會」上提醒日相小泉有關引渡秘魯公民藤森的合法性，但日本並無正式回應。2004 年 9 月 22 日托雷多在聯合國安理會大廳外舉行的記者會上呼籲各國領袖向日本施壓協助引渡藤森返國。但藤森次日卻在日本表示，他已經決定重返秘魯政壇，並將參加 2006 年秘魯總統競選。藤森說他之所以做此決定是因為還有 30% 的秘魯選民支持他，他不能辜負鄉親父老的期待。藤森是否被引渡將影響日本爭取成為聯合國安理會常任理事國的成敗。

自 90 年代起拉丁美洲政府普遍面臨「新自由主義」的外在規範和「民粹主義」的內部壓力，要在兩者間取得平衡並不容易。近年來拉美左派政權始終無法抵擋單純著眼於分配觀點的誘惑，因此直接以「劫富濟貧」的手段矯正既存的貧富不均。然而屈從於「民粹主義」的結果，不但未能真正改變生產結構，反而激起右翼的反撲，委內瑞拉就是最明顯的例子。

新世紀拉丁美洲民主發展的特色之一為反美帝，反應在經濟政策上為放棄以「華盛頓共識」為基礎的新自由主義。委內瑞拉、巴西、阿根廷、厄瓜多爾等都由反「華盛頓共識」的候選人當選總統，形成「向左轉」的大趨勢。³⁰然

²⁹ 詳見向駿，〈智利九一一政變三十週年回顧〉，《歷史月刊》，190 期，2003 年 11 月，頁 33-40。

³⁰ 向駿，〈拉丁美洲 民主敵不過民生〉，《聯合報》，2004 年 5 月 5 日。

Cuba	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF
Dominica	2,1, F	2,1, F	2,3, F	3,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	2,3, F	2,3, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F
Ecuador	2,2, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,4, PF	3,3, PF	2,3, F	2,3, F	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF
El Salvador	3,4, PF	3,4, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	2,3, F	2,3, F	2,3, F			
Guatemala	3,3, NF	3,4, NF	3,5, NF	4,5, PF	4,5, PF	4,5, PF	3,4, PF	3,4, PF	3,4, PF	3,4, PF	3,4, PF	3,4, PF	4,4, PF
Guyana			3,3, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F
Haiti	4,4, PF	7,7, NF	7,7, NF	5,5, PF	5,5, PF	5,5, PF	4,5, PF	4,5, PF	5,5, PF	5,5, PF			
Honduras	2,3, F	2,3, F	2,3, F	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	2,3, F	2,3, F	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF
Mexico	4,4, PF	4,4, PF	4,3, PF	4,4, PF	4,4, PF	4,4, PF	4,3, PF	3,4, PF	3,4, PF	3,4, PF	2,3, F	2,3, F	2,2, F
Nicaragua	3,3, PF	3,3, PF	4,3, PF	4,5, PF	4,5, PF	4,4, PF	3,3, PF	3,3, PF	2,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF

Panama	4,2, PF	4,2, PF	4,3, PF	3,3, PF	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	1,2, F	1,2, F	1,2, F	1,2, F
Paraguay	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF	4,3, PF
Peru	3,4, PF	3,5, PF	6,5, PF	5,5, PF	5,4, PF	5,4, PF	4,3, PF	5,4, PF	5,4, PF	5,4, PF	3,3, PF	1,3, F	2,3, F	
Suriname			3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	1,2, F	1,2, F	1,2, F
Uruguay	1,2, F	1,2, F	1,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	1,2, F	1,2, F	1,2, F	1,2, F	1,2, F	1,1, F	1,1, F	1,1, F
Venezuela	1,3, F	1,3, F	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	3,3, PF	2,3, F	2,3, F	2,3, F	2,3, F	4,4, PF	3,5, PF	3,5, PF	3,4, PF
China			7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,7, NF	7,6, NF	7,6, NF	7,6, NF	7,6, NF	7,6, NF
Hong Kong			-	-	-	-	-	6,3, PF	5,3, PF	5,3, PF	5,3, PF	5,3, PF	5,3, PF	5,3, PF
Taiwan			3,3, PF	4,4, PF	3,3, PF	3,3, PF	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	2,2, F	1,2, F	1,2, F	2,2, F

資料來源: 自由之家, 國家分級(Freedom House, Country Ratings)

註解: 政治自由包括政治權力(Political Rights)和公民自由(Civil Liberties), 兩者均以 7 分量尺測量, 1 表示最優 7 表示毫無自由。表格內第一個數字表政治權力的分數;第二個數字表公民自由

的分數。英文字母代表意義如下：F:表自由，當前兩者平均分數介於 1-2.5 時；PF: 表部分自由，當前兩者平均分數介於 3-5.5 時；NF: 表不自由，當前兩者平均分數介於 5.5-7 時。

表 2: 拉美主要國家、兩岸三地及美國清廉度排名對照表

Year Rank Country	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Argentina	24	35	42	61	71	52	57	70	92
Bolivia	—	36	51	69	80	71	84	89	—
Brazil	37	40	36	46	45	49	46	45	54
Chile	14	21	23	20	19	18	18	17	20
Colombia	31	42	50	79	72	60	50	57	59
Costa Rica	—	—	22	27	32	30	40	40	50
Cuba	—	—	—	—	—	—	—	—	43
Dominican Rep.	—	—	—	—	—	—	63	59	70
Ecuador	—	39	—	77	82	74	79	89	113
El Salvador	—	—	—	51	49	43	54	62	59
Guatemala	—	—	—	59	68	—	65	81	100
Honduras	—	—	—	83	94	—	71	71	106
Haiti	—	—	—	—	—	—	—	89	131

Jamaica	—	—	—	49	50	—	—	45	57
Mexico	32	38	47	55	58	59	51	57	64
Nicaragua	—	—	—	—	70	—	77	81	88
Panama	—	—	—	—	—	—	51	67	66
Paraguay	—	—	—	84	90	—	—	98	129
Peru	—	—	—	41	40	41	44	45	59
Trinidad & Tobago	—	—	—	—	—	—	31	—	—
Uruguay	—	43	35	42	41	—	35	32	33
Venezuela	38	48	44	77	75	71	69	81	100
Taiwan	25	29	31	29	28	28	27	29	30
HongKong	17	18	18	16	15	15	14	14	14
China	40	50	41	52	58	63	57	59	66
U.S.A.	15	15	16	17	18	14	16	16	18
<i>Number of Country Surveyed</i>	<i>41</i>	<i>54</i>	<i>52</i>	<i>85</i>	<i>99</i>	<i>90</i>	<i>91</i>	<i>102</i>	<i>133</i>

資料來源: *Transparency International Corruption Index, 1995-2003*