

# 组织间不信任与替代性武装力量： 拉美国家废除军队的政治逻辑\*

贾诗慧

**【内容提要】** 军队是国家权力的关键指标，也是绝大多数主权国家不可或缺的有机构成，在国内政治与国际关系领域都发挥着重要作用。然而，世界上仍存在少数主动废除军队的国家。引人关注的是，这类案例大多集中在拉美地区。对于这些拉美国家为何废除军队，既有研究主要从小国视角和军政关系视角出发，认为国家规模与国家安全之关联性和去军事化改革是基本逻辑依据。然而对拉美具体案例而言，这些理论范式的解释性仍存在一定欠缺。考察哥斯达黎加和海地案例可知，组织间不信任与替代性武装力量强弱是拉美特定国家废除军队的基本政治逻辑；获得可信的武装力量支持是新政权得以巩固的必要条件。当新政府与既有军队之间出现组织间不信任时，新政府便倾向于谋求用其他武装力量来替代既有军队。同时，替代性武装力量的强弱影响着政府的替代决策。若不存在可信的替代性武装力量，或只存在弱替代性武装力量，那么废除军队并建立或扶植一些原先较弱的武装组织便成为拉美国家政府强化武装力量控制的常见选择。

**【关键词】** 拉美政治；政权更迭；废除军队；组织间不信任；替代性武装力量

**【作者简介】** 贾诗慧，北京大学国际关系学院 2019 级博士研究生（北京 邮编：100871）。

**【DOI】** 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2023.01.006

**【中图分类号】** D815.5；D773 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X（2023）01-0129-27

\* 作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家对本文提出的修改意见和建议，文责自负。

## 组织间不信任与替代性武装力量：拉美国家废除军队的政治逻辑

军队对国家的重要性不言而喻。以军队为核心的军事力量作为国家权力的主要来源之一，是实现对内统治的必要基础，也是大国崛起的核心支柱。尽管二战以后学者们相对弱化了军事力量等硬实力对国家权力的关键作用，转而强调文化、观念和制度等软实力的影响，但不可否认的是，硬实力与软实力通常是互相关联的。<sup>①</sup> 因此时至今日，军事力量仍旧受到各国的重视，且无论国家规模和经济实力如何，军队已经成为大多数国家的“标配”。然而，正是在这样的国际环境中，依旧有少数国家放弃了军队。<sup>②</sup>

这种国际现象在拉美和加勒比地区（以下简称“拉美”）尤为突出。依据美国中央情报局出版的《世界概况 2021—2022》，目前世界上共有 22 个主权国家不设常备军，<sup>③</sup> 其中大多数国家自独立建国时就确立了不设军队的原则并延续至今。但也有少数案例是在原先拥有军队的情况下主动废除军队，例如列支敦士登于 1868 年宣布废除军队；哥斯达黎加在 1948 年内战后成为拉美第一个废除军队的国家；多米尼克议会在 1981 年 3 月决定解散国防军并不再设立军队；格林纳达在 1983 年美国对该国发动军事行动后军队成员大多被逮捕，新政府此后也并未重新设立军队；巴拿马同样是在 1989 年美国武装干预后宣布废除国防军。

与此同时，除列支敦士登外，废除军队的国家主要集中在拉美，而拉美还有两个曾经废除常规军，但后来又重建军队的案例。其一为圣基茨和尼维斯，1980 年，肯尼迪·西蒙斯（Kennedy Simmons）领导的“人民行动运动”上台执政后宣布废除常规军，直至 1995 年圣基茨和尼维斯工党上台后才再次恢复军队。其二为海地，1994 年，让-贝特朗·阿里斯蒂德（Jean-Bertrand Aristide）重新执政后颁布法令废除军队，然而在常规军缺位二十余年后，2017 年，海地政府宣布重组军队并于次年成立军队司令部。可见，相较于世界其他地区，废除军队的决定在拉美更为常见。

---

① Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., “Power and Interdependence in the Information Age,” *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, 1998, p. 86.

② “军队”主要指“正规军”（regular military forces），即以海、陆、空三军为代表的具有进攻和防御功能的常备军。

③ 这 22 个没有军队的国家是：安道尔、巴拿马、冰岛、多米尼克、梵蒂冈、格林纳达、哥斯达黎加、基里巴斯、列支敦士登、马绍尔群岛、毛里求斯、密克罗尼西亚联邦、摩纳哥、瑙鲁、帕劳、萨摩亚、圣卢西亚、圣马力诺、圣文森特和格林纳丁斯、所罗门群岛、图瓦卢和瓦努阿图。虽然没有军队，但这些国家并非在安全领域手无寸铁，它们大多拥有宪兵队、海岸警卫队、警察部队、民兵组织等准军事力量，或是在防务方面获得他国的安全承诺。参见 Central Intelligence Agency, *The CIA World Factbook 2021-2022*, New York: Skyhorse Publishing, 2021.

为什么一些拉美国家主动废除军队？结合现有研究成果，本文尝试从组织间信任和替代性武装力量两个方面对其背后的政治逻辑进行探析。

## 一 国家规模、去军事化与废除军队的理论争辩

在一个以拥有常备军为国家常态的国际环境中，少数没有军队的国家就成了特例，也总能引起学者们的好奇心。对于这些国家为何放弃军队，既有文献的理论视角大致可分为小国研究和军政关系研究两大类。其中，小国研究文献重点关注国家规模与国家安全之关联，以军队抵御外部威胁、维护国家安全的军事属性为出发点来理解国家不需要军队的原因；军政关系研究文献则侧重民主化过程中的去军事化改革，突出了威权统治时期军队操纵政治进程、干预公共决策的政治属性，进而从军政关系调整的角度解释废除军队的合理性。

### （一）国家规模与废除军队

论及世界上没有军队的国家，小国寡民往往是人们的第一印象。依据保罗·斯特里坦（Paul Streeten）等学者的基本界定，小国即“人口规模小于 1 000 万”的主权国家，<sup>①</sup> 目前，世界上 22 个不设常备军的国家均属小国范畴。基于规模有限的普遍特征，研究小国的学者概括了这些国家不设军队的三大原因。

第一，军队的安全贡献有限。汉斯·英道夫（Hans H. Indorf）曾指出，小国不同于大国，它们的终极安全目标“是生存而非获胜”，因此，小国军队的最佳战略是“威慑”而非“征服”。<sup>②</sup> 然而，有两种情况可能削弱小国军队的威慑价值。一种情况是国家面临的外部安全威胁较小，军队鲜有用武之地。彼得·斯特恩斯（Peter N. Stearns）认为，一些远离大陆的小岛国，它们通常不是入侵的主要对象，而拉美国家不具有穷兵黩武的文化偏好，邻国间兵戎相见的历史相对稀缺，这些都成为小国放弃军队的原因。<sup>③</sup> 与此同时，次区域地缘政治格局同样影响着小

<sup>①</sup> Paul Streeten, "The Special Problems of Small Countries," *World Development*, Vol. 21, No. 2, 1993; Hubert Escaith, "Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe," *Revista de la CEPAL*, Núm. 74, 2001; Diego Sánchez-Ancochea, "La globalización en países pequeños en desarrollo: Nicaragua en perspectiva comparada," *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 69, Núm. 2, 2007; 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社 2014 年版，第 51 页。

<sup>②</sup> Hans H. Indorf, *Strategies for Small-State Survival*, Singapore: Graham Brash (Pte) Ltd., 1985, pp. 1, 6.

<sup>③</sup> Peter N. Stearns, ed., *Demilitarization in the Contemporary World*, Urbana, Chicago and Springfield: University of Illinois Press, 2013.

## 组织间不信任与替代性武装力量：拉美国家废除军队的政治逻辑

国面临的安全威胁，例如，美国在中美洲的广泛军事存在很大程度上限制了区域内国家间战争的可能性，从而使一些中美洲国家的军队变得多余。<sup>①</sup> 另一种削弱军队威慑价值的情况则恰恰相反，是由于小国军队过于孱弱，难以抵御外部威胁。韦民等学者认为，物理规模的局限和军事资源的匮乏共同导致自卫能力缺失是小国的基本特性，一些被强国包围的内陆小国由于缺乏战略纵深和武器装备，其军队在外部入侵面前毫无招架之力，甚至选择放弃抵抗。<sup>②</sup> 当军队对国家安全的贡献较为局限时，废除军队并通过防务协定获得军事实力更强的大国或国际组织提供的安全保护，不失为一种有效的替代选择。

第二，军队的经济效用不佳。对小国而言，国家规模的局限性往往意味着“规模不经济”，即收益增加的幅度小于规模扩大的幅度。<sup>③</sup> 在国防方面，由于生产成本、运输成本和管理成本等诸多因素，小国维持常备军不仅单位成本高，其军队的战斗能力也普遍较弱，例如在 1868 年，欧洲小国列支敦士登废除军队很大程度是基于经济效用的考虑。如果没有军队，那么小国政府便可节省一大笔开支用于改善国内其他领域。

第三，小国的和平倾向降低了设立军队的意愿。多数学者认为，小国比大国更偏好和平，这既与小国自身的实力缺陷和历史记忆有关，也源于小国经济发展和外交实践的客观需求。废除军队作为国家和平倾向的具体表现，能在两个维度上提升小国的外交软实力，拓展小国的外部生存空间。一方面，放弃军队有助于避免“安全困境”<sup>④</sup> 的出现，降低国家间冲突的可能性。一个没有军队的国家本质上是非暴力的、不具侵略性的，也无法对他国构成军事威慑，因此其面临的外部敌意相对较小。另一方面，在不对称关系中，没有军队的小国往往占据道义和舆论优势，更有

---

① Mercedes Muñoz Guillén, “Costa Rica: La abolición del ejército y la construcción de la paz regional,” *Historia y Comunicación Social*, Vol. 19, 2014, p. 376.

② 韦民：《小国与国际安全》，北京大学出版社 2016 年版，第 22-25 页；房永智：《那些没有军队的国家如何保卫国防》，《中国青年报》2015 年 4 月 17 日，第 9 版；Khabele Matlosa, “Pondering the Culture of Violence in Lesotho: A Case for Demilitarisation,” *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 38, No. 3, 2020, p. 391.

③ 韦民：《小国与国际关系》，北京大学出版社 2014 年版，第 167-168 页。

④ 1950 年约翰·赫兹（John H. Herz）提出“安全困境”（security dilemma）的概念，指出个体间和群体间的冲突根源在于彼此担心被对方攻击、强迫、统治乃至消灭，于是每一方都试图获取更多力量来保护自己，结果进一步加剧了对方的安全担忧并形成一种恶性循环。参见 John H. Herz, “Idealist Internationalism and the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 2, No. 2, 1950, p. 157.

可能博得国际社会的同情和援助。<sup>①</sup>

事实上,小国视角在理解国家为何废除军队的问题时抓住了国家规模与国家安全之关联,并从规模局限性推导出国家废除军队的三大主要原因,即军队的安全贡献有限、军队的经济效益不佳以及小国具有和平倾向。然而,小国视角的缺陷也十分明显,即误把“规模小”这样的共性当作废除军队国家的特性来处理,因此难以解释为何目前世界上绝大多数小国仍设有常备军这一客观事实。

## (二) 军政关系调整与废除军队

除却规模局限的普遍特征外,另一类研究注意到,国家选择放弃军队的决定还与政治变迁(如从前殖民地独立、结束托管国地位、政权更迭等)存在一定关联,尤其是拉美国家废除军队的案例大多发生在民主转型时期,故而这些案例也被纳入军政关系领域,特别是去军事化研究的范畴。

所谓“去军事化”(demilitarization),是指政府通过对武装部队和安全部门的改革来减少军事机构在国内外事务中所发挥的作用。<sup>②</sup>事实上,自第三波民主化浪潮以来,威权政权的转型往往伴随着以去军事化改革为代表的军政关系的调整,其结果是文官力量在政治中居于主导地位,而军人的影响力被弱化。在所有类型的去军事化改革中,废除军队是较为罕见和特殊的一种,个别学者也将其视为去军事化的“最高境界”。<sup>③</sup>若昂·戈梅斯·波尔图(João Gomes Porto)等学者指出,去军事化进程背后的推力通常是多方面的,既有安全因素(如民众对武装力量施暴的恐惧),也有经济理由(如减少军事开支并将预算重新分配到其他民生领域),此外还包括一些技术目标(如提高武装部队的专业化水平和效率)。<sup>④</sup>对于一些拉美国家为何选择废除军队这种特殊的去军事

---

<sup>①</sup> Alex Sanchez, “Costa Rica: An Army-less Nation in a Problem-Prone Region,” Council on Hemispheric Affairs, June 2, 2011, <https://www.coha.org/costa-rica-an-army-less-nation-in-a-problem-prone-region/>.

<sup>②</sup> 若昂·戈梅斯·波尔图等学者指出,早期的“去军事化”概念多被应用于国家间战争后,即战胜方为减少战败方报复的可能性,要求后者解散军队或大幅度减少军队人数、控制和销毁武器以及建立非军事区等行为。直到冷战时期,“去军事化”概念才被扩展应用到国内政治领域,并成为军政关系研究的有机构成。与此同时,去军事化的概念依据所处的历史背景,可以划分为平时期的去军事化和从战争向和平过渡时期的去军事化两类。本文所指的“去军事化”是平时期所特有的,侧重于强调军事部门在国家中发挥的作用以及军政关系调整;而从战争向和平过渡时期的去军事化则重点关注武装力量的解除武装(disarming)、复员(demobilizing)和重新融入社会(reintegrating)三个方面。参见 João Gomes Porto, Chris Alden and Imogen Parsons, *From Soldiers to Citizens: Demilitarization of Conflict and Society*, Hampshire: Ashgate, 2007, pp. 10-11.

<sup>③</sup> Khabele Matlosa, “Pondering the Culture of Violence in Lesotho: A Case for Demilitarisation,” *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 38, No. 3, 2020, pp. 381-398.

<sup>④</sup> João Gomes Porto, Chris Alden and Imogen Parsons, *From Soldiers to Citizens: Demilitarization of Conflict and Society*, Hampshire: Ashgate, 2007, pp. 11-13.

化改革，既有研究主要从国内政治和国际环境两个维度来加以理解。

### 1. 国内政治维度

在国内政治维度，废除军队通常与拉美民众对军队暴行的负面情绪以及政权更迭时期军队实力被削弱有关。在论述军政关系的经典著作中，武装力量服从于文人权威被认为是合情合理的，<sup>①</sup>但在拉美，军人干政和军事政变却是司空见惯。军队不仅会质疑甚至还会削弱文人的政治权威，这在部分学者看来是拉美国家“病态社会症候群中的一种症状”，也是现代化危机的产物。<sup>②</sup>正是出于对军事独裁和军事化发展趋势的反感，20世纪40年代，军队在哥斯达黎加被视作“必须消失的”腐朽残余，一群负责起草1948年宪法草案的年轻人坚定地要求废除军队，并认为此举是该国现代化进程中不可或缺的部分。<sup>③</sup>

不过，即便民众对军队抱有负面情绪，一些学者也注意到，与政治民主化相伴的去军事化改革大多面临不小的阻力。例如，智利独裁者奥古斯托·皮诺切特（Augusto Pinochet）在民主转型前就通过宪法为后独裁时代的军方预留了大量特权；巴西和危地马拉的军队领导人虽然同意将总统职位移交给文人，但却表态称军人会继续在政权中发挥积极作用；而在洪都拉斯，恰恰是20世纪80年代恢复文官治国后军队权力才达到顶峰。<sup>④</sup>对此，查尔斯·考尔（Charles T. Call）尖锐地指出，民

---

<sup>①</sup> 例如，塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）称“政治是一门艺术，而军事科学是一项职业”，职业军人应当服从于具有更高的政治智慧的政治家；塞缪尔·芬纳（Samuel E. Finer）的研究则指出，国家的政治文化越是成熟，军人干政就越是不可实现。参见塞缪尔·亨廷顿：《军人与国家：军政关系的理论与政治》，李晟译，中国政法大学出版社2017年版，第68页；Samuel E. Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New Brunswick: Transaction Publishers, 2002, pp. 88-89.

<sup>②</sup> 陈明明：《所有的子弹都有归宿：发展中国家军人政治研究》，天津人民出版社2003年版，第197-198页。

<sup>③</sup> Tord Høivik and Solveig Aas, “Demilitarization in Costa Rica: A Farewell to Arms?” *Journal of Peace Research*, Vol. 18, No. 4, 1981, p. 342; Robert H. Holden, *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 218.

<sup>④</sup> J. Samuel Fitch, “Military Attitudes toward Democracy in Latin America: How Do We Know If Anything Has Changed?” in David Pion-Berlin, ed., *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001, p. 59; Felipe Agüero, “Institutions, Transitions, and Bargaining: Civilians and the Military in Shaping Postauthoritarian Regimes,” in David Pion-Berlin, ed., *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001, p. 215; J. Mark Ruhl, “Redefining Civil-Military Relations in Honduras,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 38, No. 1, 1996, p. 34.

主转型兴许能够完成大部分权力的重新配置,但军队在政治上往往会抵制军事改革,唯有民主转型与武装力量的显著削弱或名誉扫地两者相结合,才能为去军事化进程中的重大改革扫除结构性障碍。<sup>①</sup>

## 2. 国际环境维度

在国际环境维度,废除军队的诱因之一是以美国为首的一些国家支持拉美政府在民主转型后对武装力量进行大刀阔斧的改革。去军事化虽是一国之内政,但冷战以来的军政关系发展实际已超出主权国家的界限,外部因素成为一个日益重要的变量,进而影响了不同国家去军事化的结果。<sup>②</sup>就拉美地区来说,虽然在第三波民主化浪潮中有大量国家实现了民主转型,并在此后进行去军事化改革,但仅有格林纳达、巴拿马和海地三国选择废除军队,这与国际社会的支持不无关系。<sup>③</sup>一方面,格林纳达、巴拿马和海地位于中美洲和加勒比地区,该地区作为美国的“后院”,其社会和政治稳定对美国而言至关重要。因此,美国建议这些国家拥有维持国内治安的国民警卫队,而非具有进攻能力的武装部队。<sup>④</sup>另一方面,上述三国的民主转型均有美国武装入侵的背景,出于对地区安全和秩序的考虑,美国支持中美洲和加勒比国家在民主转型后进行重大军事改革。<sup>⑤</sup>

应当肯定的是,军政关系视角的研究在理解拉美国家为何废除军队的问题时能从国内政治变迁的特殊历史背景入手,将废除军队置于军政关系民主化的过程中,跳出了因强调国家规模而导致的思维局限。不过,军政关系视角下的归因仍有两点值得商榷。其一,有关去军事化的程度问题。无论在理论层面还

---

① Charles T. Call, “From Soldiers to Cops: ‘War Transitions’ and the Demilitarization of Policing in Latin America and the Caribbean,” Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1999.

② Özkan Duman and Dimitris Tsarouhas, “‘Civilianization’ in Greece versus ‘Demilitarization’ in Turkey: A Comparative Study of Civil-Military Relations and the Impact of the European Union,” *Armed Forces & Society*, Vol. 32, No. 3, 2006, pp. 405-423.

③ Mercedes Muñoz Guillén, “Costa Rica: La abolición del ejército y la construcción de la paz regional,” *Historia y Comunicación Social*, Vol. 19, 2014, p. 385; Khabele Matlosa, “Pondering the Culture of Violence in Lesotho: A Case for Demilitarisation,” *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 38, No. 3, 2020, p. 393.

④ Mercedes Muñoz Guillén, “Costa Rica: La abolición del ejército y la construcción de la paz regional,” *Historia y Comunicación Social*, Vol. 19, 2014, p. 380.

⑤ 参见 Corinne Caumartin, “‘Depoliticisation’ in the Reform of the Panamanian Security Apparatus,” *Journal of Latin American Studies*, Vol. 39, No. 1, 2007, p. 111; Nixon Mombrun Camilien, “Reintegration of Former Soldiers of the Haitian Armed Forces,” Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago, 2012, pp. 17-18.

是实践层面，去军事化研究都主要聚焦于如何实现军队对文人的服从和文人对军队的监督，但学界对于去军事化应当“去”到何种程度并没有统一的答案。在当前的解释逻辑中，实现良好的文官控制与废除军队，两者的条件并没有得到区分，去军事化也由此成了“黑箱”。其二，有关外部因素对拉美国家废除军队决策的影响力。尽管不少研究认为美国支持中美洲和加勒比地区国家进行彻底的军事改革，但在是否真正废除军队问题上，美国方面的态度也并不统一。<sup>①</sup>由此可见，废除军队的决定并不完全是外部授意，拉美国家当权者在决策中的关键作用也不应被弱化。基于上述回顾和思考，本文将对拉美国家废除军队的原因进行再探析。

## 二 废除军队的政治逻辑：一个解释框架

从拉美国家废除军队的历史背景来看，无论是经历了武装冲突<sup>②</sup>（如哥斯达黎加、格林纳达、巴拿马和海地），还是投票选举（如圣基茨和尼维斯、多米尼克），政权更迭<sup>③</sup>是上述国家废除军队的一个普遍前提。并且，这些案例还有三大共同特征：第一，军队在被废除之前都有明确的政治站位，例如支持某一政党或政治人物。第二，在权力角逐过程中，军队支持的一方均遭遇失败，反对派政治力量赢得政权后有意削弱军队在国内政治中的作用。第三，在政权更迭初期，旧军队的残余力量仍能对政权构成威胁，新政府需要一定的武装力量支持来巩固政权。基于这些特征，政权更迭后新政府都倾向于尽快进行军事改革，以求驯化武装力量，使之服从和服务于新政权的利益。本文认为，选择通过废除军队而非其他方式来驯化武装力量，

---

<sup>①</sup> 参见 Larry Rohter, “Some Supporters of Aristide Push for Abolition of the Haitian Military,” *New York Times*, November 22, 1994, p. A8, cited from Charles T. Call, “From Soldiers to Cops: ‘War Transitions’ and the Demilitarization of Policing in Latin America and the Caribbean,” Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1999, p. 281.

<sup>②</sup> 所谓“武装冲突”（armed conflict），主要指造成人员死亡的有组织暴力事件。武装冲突在类型学上可以划分为：（1）国家型武装冲突（冲突双方中至少有一方为国家政府）；（2）非国家型武装冲突（冲突双方均非国家政府）；（3）单边型武装冲突（政府或社会组织针对平民施加的暴力）三类。导致拉美国家政权更迭的武装冲突大多属于国家型武装冲突，形式包括国家间冲突（如战争）、外国武装冲突（如武装入侵）、国际化的国内冲突（如外国策动的政变）以及一般国内冲突（如内战）。参见 Ralph Sundberg and Erik Melander, “Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset,” *Journal of Peace Research*, Vol. 50, No. 4, 2013, p. 524; Nils Petter Gleditsch et al., “Armed Conflict 1946-2001: A New Dataset,” *Journal of Peace Research*, Vol. 39, No. 5, 2002, p. 619.

<sup>③</sup> 这里指的“政权更迭”并不局限于既往文献中提到的导致民主转型的政权更迭。



同新政府与既有军队之间的信任关系,以及新政府拥有的替代性武装力量强弱有关。

### (一) 政权更迭与组织间不信任

如前文所述,军政关系视角下的去军事化研究并没有厘清文官控制与废除军队在形成条件上的差异,去军事化决策被黑箱化。然而,文官控制与废除军队实际反映出两种截然不同的政府—军队信任关系。文官控制说明政府在一定程度上能够接纳并信任既有军队,而废除军队则意味着政府对既有军队的排斥和不信任。本文假定,政府—军队信任关系的差异影响着军队是否会在新政权上台后得以保留。

不同于个人社会化后产生的社会信任,或是民众基于绩效而对特定机构表达的政治信任,政府—军队信任关系属于组织间信任(inter-organizational trust)的范畴,这种信任关系最早被应用于经济学领域,指交易或合作中的一方对另一方能够履行义务和功能且不会利用己方弱点的可靠性预期。<sup>①</sup> 组织间信任的本质是一种心理感知,信息、知识和经验都是感知的来源,而它与其他类型的信任关系最大的区别在于集体意识,即组织是作为一个有机整体,而不是单独个体或个体的叠加。<sup>②</sup> 因此,组织间信任关系强调的是组织对组织的认知和预期。

安妮特·贝尔(Annette Baier)指出,信任可以被理解为一种三方关系,即A在有价值的事物C上信任B,拉塞尔·哈丁(Russell Hardin)将其简化为“A信任B会做X”。<sup>③</sup> 依据这一逻辑,在本文研究的政府—军队信任关系中,予信方(A)是以行政机构为代表的新政府,置信对象(B)是既有军队,置信对象的义务和功能(X)则是服从和服务于新政权,予信方对置信对象的信任程度主要取决于前者对后者失信可能性的判断。从拉美国家废除军队的案例来看,政权更迭后新政府普遍对既有军队心存不信任,即预判军队无法服从于新政权的可能性较高。这种心理感知有两大源头,分别是军人角色的低职业化以

<sup>①</sup> Jay B. Barney and Mark H. Hansen, “Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage,” *Strategic Management Journal*, Vol. 15, No. S1, 1994, p. 176; Akbar Zaheer, Bill McEvily and Vincenzo Perrone, “Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance,” *Organization Science*, Vol. 9, No. 2, 1998, p. 143; Richard E. Plank, David A. Reid and Ellen Bolman Pullins, “Perceived Trust in Business-to-Business Sales: A New Measure,” *Journal of Personal Selling and Sales Management*, Vol. 19, No. 3, 1999, p. 61; Jeffrey H. Dyer and Wujin Chu, “The Determinants of Trust in Supplier-Automaker Relationships in the U.S., Japan, and Korea,” *Journal of International Business Studies*, Vol. 31, No. 2, 2000, p. 260.

<sup>②</sup> 李东红、李蕾:《组织间信任理论研究回顾与展望》,《管理学动态》2009年第4期,第174页;马华维、杨柳、姚琦:《组织间信任研究述评》,《心理学探新》2011年第2期,第186页。

<sup>③</sup> Annette Baier, “Trust and Antitrust,” *Ethics*, Vol. 96, No. 2, 1986, p. 236; Russell Hardin, “The Street-Level Epistemology of Trust,” *Analyse & Kritik*, Vol. 14, No. 2, 1992, p. 154.

及政权更迭初期军队服从的低制度化。

在理想的军政关系中，军人角色的职业化和军队服从的制度化是当权者追求的目标。军人角色的职业化意味着军人应像其他职业一样凭借其专业能力、责任使命与内部团结成为社会的有机构成。政治中立是职业化的客观要求，军人一旦参与政治就会削弱其职业能力，损害职业内部价值。<sup>①</sup> 军队服从的制度化则要求军队与政府之间的从属关系受到特定组织架构和法律规定的约束。<sup>②</sup> 当军人的职业化程度高且军队服从的制度化程度高时，政府能够有效控制军队并确保军队服从的连贯性，这便是塞缪尔·亨廷顿（Samuel P. Huntington）对客观文官控制的预期。与之处于对立面的是军人的职业化程度低且军队服从的制度化程度低。这种情况在拉美历史上并不罕见。

一方面，拉美国家的军人时常介入政党或政治人物之间的权力斗争，从而丧失了政治中立性。军人角色低职业化的结果之一是，军队与其支持的政治力量之间形成了某种共同利益纽带，有时甚至到了共荣共损的地步。当军方支持的政治力量未能在权力斗争中获胜时，军人领袖出于对自身前途的担忧，通常不会迅速倒戈于新政权，还可能对新政权抱有敌意并企图发动政变，从而对新政权的巩固造成威胁。不过值得注意的是，并非所有军人干政的情况都会在政权更迭后导致新政府与既有军队之间的组织间不信任，“组织间”的关键在于军队是否以集体形式与其支持的政治力量形成联盟。如果新政权只是对既有军队的部分将领抱有不信任，但尚不构成对军队整体的敌意，那么组织间不信任便不成立。在集体意识的形成方面，大规模武装冲突所造成的集体性对立通常是一个重要原因。

以巴拿马 1968 年和 1989 年两次政权更迭为例，1968 年，阿努尔福·阿里亚斯（Arnulfo Arias）第三次成为巴拿马总统时虽对国民警卫队（巴拿马国防军的前身）抱有不信任，<sup>③</sup> 但这种不信任主要是针对国民警卫队中部分反对自己的高级将领，尚不构成对国民警卫队整体的敌意。因此，阿里亚斯上台后只是计划让这部分

---

<sup>①</sup> 塞缪尔·亨廷顿：《军人与国家：军政关系的理论与政治》，李晟译，中国政法大学出版社 2017 年版，第 7-8、63-64 页。

<sup>②</sup> J. Samuel Fitch, “Military Attitudes toward Democracy in Latin America: How Do We Know If Anything Has Changed?” in David Pion-Berlin, ed., *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2001, pp. 62-63.

<sup>③</sup> 阿里亚斯前两次（1940 年和 1949 年）成为巴拿马总统后，均被国民警察（国民警卫队的前身）将领赶下台，1968 年竞选时也曾受到国民警卫队成员的阻挠。

将领提前退休或是将其调离重要岗位，同时组建一支忠于自己的总统护卫队。<sup>①</sup>然而在 1989 年政权更迭前，巴拿马国防军已整体性地受控于曼努埃尔·诺列加（Manuel Noriega），并参与到镇压反政府力量的行动中。1989 年，美国入侵巴拿马，更是使得“美国一反诺列加力量”与“国防军一支持诺列加力量”站在两个完全敌对的阵营，这也成为吉列尔莫·恩达拉（Guillermo Endara）上台后新政府与既有军队之间出现组织间不信任的重要根源。

另一方面，权力结构中处于从属地位并不能有效阻止拉美国家军队挑战政府权威。以武装冲突导致的政权更迭为例，暴力手段虽能使军队放弃抵抗并投降，但军队对新政权的服从通常具有低制度化特征：第一，军队战斗力受到限制很大程度上是由于核心领导力缺位所造成，例如军队司令遭逮捕或逃亡、武装部队基地被攻占等，而非受到组织结构和规章制度的约束。第二，军队成员的迅速屈服大多出于战斗伤亡引发的恐惧，而非出于对新政府权威的认可。因此，一旦军队的领导力缺位被新的反政府力量填补，军队就可能恢复士气和战斗力，并对政权再次构成威胁。<sup>②</sup>在选举带来的政权更迭中，即便明确存在要求军队服从于政权的法律规定，拉美国家的军队也未必能够遵守。

基于军人角色的低职业化和军队服从的低制度化两点特征，拉美一些新政府与既有军队之间的置信关系是十分薄弱的：一方面，从过往经验来看，军队与新政府存在敌对关系，并且在政权更迭后军队仍可能对政府保持敌意；另一方面，从互动关系来看，军队在政权更迭之时并没有对新政府作出明确的服从承诺。因此，新政府有理由预判军队无法服从于自己政权的可能性较高，故而对军队心存不信任。<sup>③</sup>这种组织间不信任是拉美国家政府寻求其他武装力量替代既有军队的

---

① Robert C. Harding II, "The Military Foundations of Panamanian Politics: From the National Police to the PRD and Beyond," Ph.D. Dissertation, University of Miami, 1998, pp. 110-111.

② 这一担忧在美国入侵巴拿马的计划中也得到印证，时任美国参谋长联席会议主席、陆军上将科林·鲍威尔（Colin L. Powell）曾向老布什（即乔治·W. 布什，George H. W. Bush）总统建议，抓捕诺列加的行动并不能解决与巴拿马的政治问题，因为一个诺列加被消灭了，还会有其他的“克隆体”取代他，所以巴拿马国防军必须被整个摧毁。参见 Ronald H. Cole, *Operation JUST CAUSE: The Planning and Execution of Joint Operations in Panama, February 1988 - January 1990*, Washington, D.C.: Joint History Office, 1995, pp. 29-30.

③ 1990 年尼加拉瓜政权更迭后的军事改革可以视作一个反例。虽然军队与新政府之间也存在历史敌对关系，但由于军队领袖丹尼尔·奥尔特加（Daniel Ortega）主动承诺将军队与作为政治组织的桑地诺民族解放阵线相分离，并使军队在法律上服从于文官当局，因而取得了当权者的信任，确保了军队的存续。参见 J. Mark Ruhl, "Civil-Military Relations in Post-Sandinista Nicaragua," *Armed Forces and Society*, Vol. 30, No. 1, 2003, pp. 120-121.

主要诱因。

### （二）替代性武装力量与军队去留

既有军队与新政府之间过往的敌对关系，以及政权更迭后军队服从承诺的缺失，不仅导致了心理层面的组织间不信任，还在行动层面对新政权构成了实质性的威胁。哥斯达黎加 1948 年内战结束后，前民族共和党总统候选人拉斐尔·安赫尔·卡尔德龙·瓜迪亚（Rafael Ángel Calderón Guardia）获得部分军队成员及尼加拉瓜国民警卫队的支援，企图从邻国入侵哥斯达黎加并推翻何塞·菲格雷斯（José Figueres）政权；海地武装部队成员则拒绝接受阿里斯蒂德和美国政府共同策划的复员项目，除通过一些亲军派的政治组织表达不满，他们还策划实施一系列暴力行动，包括袭击总统府和前军营、杀害警察以及推翻新政府。<sup>①</sup> 可见，妥善处理政府—军队关系是巩固新政权的重要前提。

事实上，拉美国家在选择废弃军队的同时都启用了一些替代性的武装力量。<sup>②</sup> 哥斯达黎加成立了国民警卫队，巴拿马建立了公共安全部队，海地新培训了一批警察组成海地国家警察，圣基茨和尼维斯、多米尼克以及格林纳达则启用了既有警察力量作为维护政权安全的主力军，这些替代性武装力量有时还会沿用一部分经验丰富的前军队成员。不过，并非所有不信任既有军队的新政府都会选择废除军队。1959 年古巴革命胜利后，菲德尔·卡斯特罗（Fidel Castro）用“革命武装力量”取代了原先的政府军；1979 年，尼加拉瓜桑地诺民族解放阵线领导的游击队推翻安纳斯塔西奥·索摩查（Anastasio Somoza）政权后，国民警卫队被解散，游

---

<sup>①</sup> Carolina Rojas-Fonseca, “La abolición del ejército y su entorno: Una revisión de las circunstancias y personajes de la crisis del 48,” *Acta Académica*, No. 67, 2020, pp. 57-58; Jo Thomas, “Dominica Unsettled in Wake of Thwarted Invasion,” *New York Times*, June 7, 1981, Section 1, p. 32, <https://www.nytimes.com/1981/06/07/us/no-headline-147552.html>; Nixon Mombrun Camilien, “Reintegration of Former Soldiers of the Haitian Armed Forces,” Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago, 2012, pp. 20-21.

<sup>②</sup> 一般而言，武装力量（armed forces）主要指“政治集团拥有的武装组织”。其中，听从国家行政部门或军事防御机构指挥和号召，以某种方式对国家负责的武装组织被视为“正规武装力量”或“国家武装力量”，主要包括具有对外作战能力的海陆空三军、承担国际任务的维和部队以及一些专业准军事部队，例如警察、情报机构、预备役等；而“非正规武装力量”或“非政府武装力量”大多为来自民间社会的武装组织，例如义务警、民兵、恐怖组织等。参见 Diane E. Davis, “Contemporary Challenges and Historical Reflections on the Study of Militaries, States, and Politics,” in Diane E. Davis and Anthony W. Pereira, eds., *Irregular Armed Forces and Their Role in Politics and State Formation*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp. 4-5; 朱泉钢：《也门多重武装力量的崛起及其治理困境》，《阿拉伯世界研究》2019 年第 4 期，第 37 页。

击队整编为“桑地诺人民军”并成为新的政府军。据此本文假定，拉美国家政权更迭后，当新政府与既有军队之间出现组织间不信任时，新政府处理既有军队的一般逻辑是“以可信之力取代不可信之力”，军队的最终去留与新政府拥有的替代性武装力量强弱有关。

所谓“可信之力”，其可信度主要体现在两个方面：第一，以武装组织的形式出现，包括起义军、游击队、警察部队、私人雇佣兵及民兵等。由于这些武装力量拥有一定的武器装备、内部团结以及治暴能力，因此具备替代原军队并维持政权稳定的潜力。第二，向新政府展现合作的诚意，如支持新政府对抗前政府及军队势力。而替代性武装力量能否直接取代既有军队，主要取决于两个条件：一是替代性武装力量与既有军队的实力对比。例如，在人力规模、武器装备和资金能力等维度上，如果支持新政权的武装力量能够强于既有军队，那么前者不仅能够直接取代后者，还有能力应对后者因军事改革而引发的不满与反抗。二是新政府对替代性武装力量的控制能力，主要反映在武装力量对行政机构的服从关系上。如果两者之间存在突出的矛盾或分歧，那么替代性武装力量就可能再次沦为政治权力斗争的工具，进而脱离政府的掌控。因此，只有存在可信的强替代性武装力量，即支持新政权的武装组织既能在军事实力上强于原军队，同时又能受控于新政府时，该组织才有可能直接取代既有军队成为新的军事力量。

除政府的主观意愿外，在权力结构层面，支持废除军队的力量在立法方面的主动权将为废除军队的制度化提供更大的可能性。通常而言，废除军队的决定需要经由总统法令或修宪/制宪程序，或者两者的结合来加以制度化，如果反对废除军队的力量在政权更迭后仍掌握立法主导权，那么废除军队的决定在推进时将面临巨大阻力。为此，一些拉美国家的新政权在上台后会通过重新进行选举、取消反对派议席等措施，尽可能促成有利于自己的权力结构，为废除军队的制度化创造条件。

总体而言，获得可信的武装力量支持是新政权巩固的必要条件，拉美国家政权更迭后，当新政府与既有军队之间出现组织间不信任时，新政府便倾向于用其他武装力量替代既有军队。然而，替代性武装力量的强弱，影响着政府的替代决策。若不存在可信的替代性武装力量，或是替代性武装力量较弱时，废除军队并建立或扶植一些原先较弱的武装组织便成为新政府强化对武装力量控制的常见选择（参见图1）。

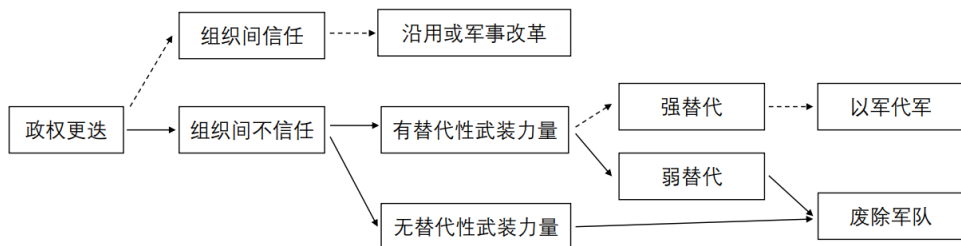


图1 废除军队的政治逻辑

资料来源：作者自制。

### （三）案例选取

基于上述逻辑假设，结合拉美国家废除军队的历史条件，拉美既有案例大致可分为弱替代性武装力量和无替代性武装力量两大类。

#### 1. 弱替代性武装力量

弱替代性武装力量有四个案例：哥斯达黎加、圣基茨和尼维斯、多米尼克和格林纳达。其中，圣基茨和尼维斯、多米尼克和格林纳达三国政府在废除军队的同时扶植了本国既有的警察力量，而哥斯达黎加政府则新组建了国民警卫队。在哥斯达黎加案例中，新政府之所以选择新建武装力量而非扶植既有武装力量，很大程度上与政府对替代性武装力量的控制能力较弱有关，而这一点在其他案例中表现得并不明显。

#### 2. 无替代性武装力量

无替代性武装力量有两个案例：巴拿马和海地。无替代性武装力量的出现主要与两方面因素有关：其一，政权更迭前国内武装力量几乎被政府垄断，反对派难以拥有像样的武装力量支持，以至于政权更迭都需要依赖外部武装力量的干预才得以实现。其二，政权更迭前国内武装力量受到整合，尤其是军队和警察接受统一领导，所以新政府上台后对武装力量的组织间不信任涉及面更广泛，其结果是，巴拿马和海地两国的新政府均选择废除军队并成立新的武装力量。不过相较于巴拿马恩达拉政府的当机立断，海地阿里斯蒂德斯政府在废除军队问题上稍显迟疑，但事实证明，这种犹豫很大程度上只是缓兵之计，而非由于新政府愿意信任军队。

综上所述，本文将选取哥斯达黎加和海地分别作为组织间不信任背景下存在弱替代性武装力量和无替代性武装力量的代表案例，来对拉美国家废除军队的政治逻辑加以论证。

### 三 哥斯达黎加：从民族解放军到国民警卫队

在 1948 年哥斯达黎加内战中，菲格雷斯及其支持者取得了最终胜利，政府军支持的执政派被迫交出了政权。内战结束后，因曾经的政治对抗和交火经历所产生的组织间不信任促使菲格雷斯即刻下令将军队复员，但作为替代性武装力量首选的民族解放军也无法完全受控于菲格雷斯领导的第二共和国创立委员会，因此不足以成为取代政府军的可信力量。对此，菲格雷斯选择通过废除军队并建立国民警卫队的方式来强化政府对武装力量的控制。

#### （一）政治对立与 1948 年内战

哥斯达黎加的国家军队诞生于 19 世纪 20 年代。1821 年，哥斯达黎加独立之后，自由与保守两派的精英围绕国家前途命运产生分歧，最终导致了 1823 年内战。此后，军队开始成为执政者的统治工具，并在该国的政治生活中扮演关键角色。然而，自 1890 年华金·罗德里格斯（Joaquín Rodríguez）上台开始，哥斯达黎加的重武政策就出现了明显调整，加之 20 世纪初国家经济面临巨大压力，政府不得不将军事预算转移到了卫生和教育部门，结果导致军队人数大幅缩水，战争部也被更名为公共安全部。<sup>①</sup> 到 1948 年内战爆发时，哥斯达黎加政府军的机动部队仅有 65 人，还有 300 名士兵驻扎在首都圣何塞军营，但装备十分简陋，另有 1 122 名警察。<sup>②</sup> 即便如此，军队与政府之间仍凭借人际网络维持着牢固的同盟关系。<sup>③</sup>

20 世纪 40 年代，与政府和军队站在对立面的是以菲格雷斯为代表的资产阶级精英，这种对立关系的存续主要有三方面的原因。

第一，受国际战事累及。1940 年上台的总统卡尔德龙·瓜迪亚具有强烈的亲美色彩，1941 年珍珠港事件爆发后，为表达对美国政府的无条件支持，他率先对

---

① Carolina Rojas-Fonseca, “La abolición del ejército y su entorno: Una revisión de las circunstancias y personajes de la crisis del 48,” *Acta Académica*, No. 67, 2020, p. 41; Robert H. Holden, *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 101.

② Mercedes Muñoz Guillén, *El estado y la abolición del ejército, 1914-1949*, San José: Editorial Porvenir, 1990, p. 146, citado de David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José: Editorial UCR, 2015, p. 231.

③ 参见 Tord Høivik and Solveig Aas, “Demilitarization in Costa Rica: A Farewell to Arms?” *Journal of Peace Research*, Vol. 18, No. 4, 1981, p. 341; Manuel A. Solís Avendaño, *La institucionalidad ajena: Los años cuarenta y el fin de siglo*, San José: Editorial UCR, 2006, p. 383.

轴心国宣战，进而威胁到在哥斯达黎加生活的欧洲人及其后裔。作为西班牙人后裔，菲格雷斯在“拉丁美洲”（América Latina）广播电台发表演讲，谴责政府迫害外国人和侵犯人权，抢夺欧洲裔公民的生意，以及在卷入世界大战方面毫无准备。<sup>①</sup> 卡尔德龙随即下令逮捕和关押菲格雷斯，随后菲格雷斯被辗转流放到萨尔瓦多和危地马拉，并在墨西哥待了近两年，直至卡尔德龙任期结束后才回国。

第二，对待工人阶级的态度分歧。卡尔德龙在政治上虽属于保守派，但他在法国和比利时留学时深受天主教会的社会教义影响，重视社会责任。1941年，他创立了哥斯达黎加社会保障局，1942年修订宪法时，又加入了有关社会权利和保障的内容。<sup>②</sup> 然而，此举引发了民族共和党内保守派精英以及以菲格雷斯为代表的国内咖啡寡头的强烈不满，他们拒绝承认卡尔德龙政府的合法性。为稳定政权，卡尔德龙转而与哥斯达黎加共产党（后更名为“人民先锋”党）结盟，以获得工人群体的支持，政府还于1943年颁布了有利于工人的《劳工法》。<sup>③</sup> 此后上台的特奥多罗·皮卡多（Teodoro Picado）总统虽在政治上更为保守，但出于政权巩固的需要也不得不与工人阶级合作，因此饱受菲格雷斯等反对派人士的诟病，认为其对共产主义势力态度软弱。

第三，对1948年选举结果不满。1948年选举前，执政党与“人民先锋”党协定，提名前总统卡尔德龙为总统候选人，反对党则在1947年重新组合成为民族联盟党，其候选人奥蒂略·乌拉特（Otilio Ulate）公开宣称如果政府不尊重选举结果，他将领导一场武装起义。在1948年2月8日的选举中，乌拉特赢得55.3%的选票，但卡尔德龙以选举舞弊为由拒绝接受败选结果，并要求执政党控制的立法机构宣布取消选举。<sup>④</sup> 此举被乌拉特的支持者视为政府方面的宣战。

---

① José Figueres Ferrer, *El espíritu del 48*, San José: Editorial Costa Rica, 1987, Versión 1.04 de EDEL para <http://elespiritudel48.org>, pp. 56-63, <https://cldup.com/FRSBD23nff.pdf>.

② Tord Høivik and Solveig Aas, “Demilitarization in Costa Rica: A Farewell to Arms?” *Journal of Peace Research*, Vol. 18, No. 4, 1981, p. 335; Carolina Rojas-Fonseca, “La abolición del ejército y su entorno: Una revisión de las circunstancias y personajes de la crisis del 48,” *Acta Académica*, No. 67, 2020, p. 42.

③ Carolina Rojas-Fonseca, “La abolición del ejército y su entorno: Una revisión de las circunstancias y personajes de la crisis del 48,” *Acta Académica*, No. 67, 2020, p. 46.

④ Robert H. Holden, *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 216; Dieter Nohlen, ed., *Elections in the Americas: A Data Handbook, Volume I: North America, Central America, and the Caribbean*, New York: Oxford University Press, 2005, p. 178; Iván Molina Jiménez, *Demoperfectocracia: La democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)*, Heredia: EUNA, 2005, p. 410.



出于对政府政策和选举舞弊的强烈不满，1948 年 2 月，菲格雷斯招募和训练了一批拥护乌拉特的年轻人组成“民族解放军”，并于 3 月 12 日发动“民族解放战争”，到 4 月时，菲格雷斯手下的民族解放军已达 600 人的规模。<sup>①</sup> 4 月 19 日，皮卡多和菲格雷斯的全权谈判代表本哈明·努涅斯（Benjamín Núñez）神父共同签署了宣告内战结束的《墨西哥使馆协定》，同时任命米格尔·布雷内斯（Miguel Brenes）为过渡政府的公共安全部部长，负责政府军的复员工作。<sup>②</sup> 然而，菲格雷斯及其追随者都坚信，内战带来的仇恨无法被一并消除，即便当下放下武器，昔日的政府军士兵仍有可能在未来的某一天重新武装并展开报复行动，最好的处理方法是对整个政府军进行彻底的“清洗”。<sup>③</sup>

## （二）菲格雷斯与民族解放军

在 1948 年的内战中，菲格雷斯及其支持者取得了最终胜利，他们如愿建立了第二共和国并由菲格雷斯出任“创立委员会”（Junta Fundadora，简称“创委会”）的主席。与此同时，面对旧政府军的复员以及前军队成员潜在的报复行为，创委会需要一支认可新政府的替代性武装力量来保护政权，其首选便是曾经与菲格雷斯并肩作战的民族解放军，并且相较于旧政府军，此时的民族解放军在人力规模及受训练程度方面都更具优势。<sup>④</sup> 然而，作为替代性武装力量，民族解放军最大的问题在于无法完全受控于菲格雷斯及其领导的创委会，这与以下两点因素有关。

### 1. 武装力量领导人与菲格雷斯之间存在分歧

尽管民族解放军最初由菲格雷斯领导组建，但在内战期间，起义者被分成多支部队并听从于不同的军事将领，因此并非所有人都认可菲格雷斯的决策及其合法性。在内战的最后几天，90 名士兵闯入菲格雷斯在卡塔戈的住所，强迫后者将弗兰克·马

---

① John Patrick Bell, *Crisis in Costa Rica: The Revolution of 1948*, Austin: University of Texas Press, 2014, p. 143, citado de David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José: Editorial UCR, 2015, p. 229.

② José Figueres Ferrer, *El espíritu del 48*, San José: Editorial Costa Rica, 1987, Versión 1.04 de EDEL para <http://elespiritudel48.org>, pp. 207-208, <https://cldup.com/FRSBD23nff.pdf>; David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José: Editorial UCR, 2015, pp. 248-249.

③ David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José: Editorial UCR, 2015, p. 281.

④ Robert H. Holden, *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 216; David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José: Editorial UCR, 2015, pp. 231-232.

歇尔（Frank Marshall）和埃德加·卡多纳（Édgar Cardona）两名军队将领纳入新政府的任名单。<sup>①</sup>此后，卡多纳虽成为创委会公共安全部部长并掌握了对民族解放军的实权，但他与菲格雷斯的关系也日渐疏离，两人还在经济和商务部、劳工部以及警察局负责人的任命问题上产生重大分歧。

1949年4月2日，出于对菲格雷斯决策的不满，卡多纳企图发动政变，带领一些士兵占领了圣何塞军营，但最终被马歇尔制服并投降。尽管马歇尔在平息卡多纳政变中发挥了积极作用，但在一些其他决策，尤其是对待外国军人的态度方面，他与菲格雷斯意见相左，甚至因此提出辞职。故而，武装力量领导人与菲格雷斯之间的分歧给创委会的决策带来了不小阻力。

### 2. 民族解放军内部“加勒比军团”的成分减少

1947年总统大选动员期间，菲格雷斯曾前往危地马拉获取武器，并自称“代表哥斯达黎加人民”与多米尼加以及尼加拉瓜的反对派领导人共同签署了《加勒比协定》，承诺自哥斯达黎加革命开始，逐一将帮助上述国家推翻独裁统治。该协定还造就了一支国际起义军，即“加勒比军团”（Legión del Caribe），由多米尼加军人米格尔·安赫尔·拉米雷斯（Miguel Ángel Ramírez）担任指挥官。<sup>②</sup>1948年哥斯达黎加内战开始后，民族解放军的首要任务便是占领圣伊西德罗的机场，以便从危地马拉获得物资和人员补给。<sup>③</sup>

内战结束后，菲格雷斯原计划遵守《加勒比协定》，继续协助他国革命力量推翻拉美的独裁统治者，然而创委会和执政党内多数人持反对意见。与此同时，美国政府也对哥斯达黎加收容他国流亡人士并为其提供反政府支持而感到担忧，美方借武器售卖向创委会持续施压，导致菲格雷斯无法兑现对加勒比军团的承诺，进而失去了多数外国军人的支持。<sup>④</sup>1948年12月10日，卡尔德龙的支持者从尼加拉瓜发动对哥斯达黎加的入侵时，创委会援引美洲国家组织的《美洲国家间互助条约》，

---

<sup>①</sup> Guillermo Villegas Hoffmeister, *La hora del fin (Tomo VI)*, San José: Editorial UCR, 2004, pp. 142-146.

<sup>②</sup> Robert H. Holden, *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, New York: Oxford University Press, 2004, pp. 215-216; David Díaz Arias, *Crisis social y memorias en lucha: Guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José: Editorial UCR, 2015, pp. 290-291.

<sup>③</sup> José Figueres Ferrer, *El espíritu del 48*, San José: Editorial Costa Rica, 1987, Versión 1.04 de EDEL para <http://elespiritudel48.org>, p. 117, <https://cldup.com/FRSBD23nff.pdf>.

<sup>④</sup> Manuel Rojas Bolaños, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica 1940-1948*, San José: Editorial Porvenir, 1980, pp. 156-157.

要求美洲国家组织进行干预。事后该组织谴责哥斯达黎加和尼加拉瓜两国都存在训练革命武装力量以颠覆对方国家政权的企图，要求外国军人离开哥斯达黎加，民族解放军中支持菲格雷斯的力量因此进一步减少。<sup>①</sup>

### （三）国民警卫队的诞生

如前文所述，民族解放军将领与菲格雷斯之间的分歧在内战尚未结束时就已初现端倪，因此内战结束后，旧政府军虽被复员，但菲格雷斯和创委会并没有立即扶正军事实力相对强大的民族解放军。而后，民族解放军内部曾与菲格雷斯关系最为密切的两部分群体——以卡多纳、马歇尔为代表的本国内战元老，和以拉米雷斯、罗森多·阿圭略（Rosendo Argüello）<sup>②</sup> 为代表的外国援兵，出于对菲格雷斯个人或是对创委会政策的不满而表现出离心力。在此背景下，放弃民族解放军，另觅其他替代性武装力量的计划被提上了日程。

1948 年 11 月 25 日，创委会第 54 号决议授权并同意由公共安全部部长卡多纳中校提出的废除军队的计划，但卡多纳在其回忆录中写道，自己之所以被认为是废除军队的推动者，完全要归功于菲格雷斯的“宣传”。<sup>③</sup> 12 月 1 日，在创委会成员的陪同下，菲格雷斯用锤子敲毁了象征军队的贝拉维斯塔军营炮楼墙体，宣布废除哥斯达黎加常规军，并建立警察部队负责公共安全。然而，这一阶段的废军承诺尚未来得及落实，菲格雷斯就遭遇了卡尔德龙的支持者从尼加拉瓜发动的入侵，创委会于是又急忙“请回”军队，还成立了新的“军队财务处”，以应对更多的紧急情况。在此后创委会颁布的决议中，军队被多次提及，而菲格雷斯也仍以哥斯达黎加国民军总司令的身份出现。<sup>④</sup>

哥斯达黎加真正废除常规军是在 1949 年 4 月 2 日卡多纳政变失败后。尽管哥斯达黎加 1949 年全国制宪大会主要由乌拉特领导的民族联盟党占主导（34 席），菲格雷斯领导的社会民主党仅占 4 席，但全国制宪大会中的政党在反对卡尔德龙及

---

① Charles D. Ameringer, *The Democratic Left in Exile: The Antidictatorial Struggle in the Caribbean, 1945-1959*, Coral Gables, Florida: University of Miami Press, 1974, pp. 85-87.

② 阿圭略是尼加拉瓜军人，在哥斯达黎加内战期间他负责菲格雷斯的个人安全，也是追随菲格雷斯时间最长的外国人之一。

③ Edgar Cardona Quirós, *Mi verdad: Por el restablecimiento de la verdad histórica: Vivencias en 1942, 1944, 1946, 1947, 1948 y 1949*, San José: García Hermanos, 1992, pp. 58-59, 69, citado de Manuel A. Solís Avendaño, *La institucionalidad ajena: Los años cuarenta y el fin de siglo*, San José: Editorial UCR, 2006, p. 250.

④ Manuel A. Solís Avendaño, *La institucionalidad ajena: Los años cuarenta y el fin de siglo*, San José: Editorial UCR, 2006, pp. 250-251.

废除军队的问题上立场一致，这为废除军队的制度化创造了有利条件。<sup>①</sup> 卡多纳政变失败后，面对军队内部日益明显的背叛和不受控制，哥斯达黎加全国制宪大会于1949年11月7日正式通过《1949年宪法》，其中第12条规定，禁止军队作为常设机构，与此同时公共秩序的维护和监督将交由必要的警察力量来负责。<sup>②</sup> 创委会随即成立了国民警卫队来承担一般警察事务以及维护公共秩序和国家安全的责任，国民警卫队也由此取代政府军，成为哥斯达黎加武装力量新的代名词。<sup>③</sup> 不过，国民警卫队的运作很大程度上沿袭了以往的军事路线，其成员被划编为人数不等的多个连，并驻扎在首都和各省首府。乌拉特执政时期（1949—1953年）的外交部部长费尔南多·拉腊·布斯塔曼特（Fernando Lara Bustamante）也对外承认，哥斯达黎加的国民警卫队和中美洲其他国家的军队实质上没有太大区别。<sup>④</sup>

在政府与武装力量的组织间信任方面，国民警卫队的确比民族解放军更具优势。其一，1949年成立的国民警卫队的官员由每届政府自行任命。由于薪资可观，警察岗位逐渐演变为政治人物犒劳其支持者的工具，而庇护关系的存在又进一步保障了警察力量对政府的忠诚。其二，国民警卫队将领的最高军衔被限定为上校，晋升空间的局限性有助于避免其中某一方力量做大，进而反噬政权。<sup>⑤</sup> 由是菲格雷斯和创委会通过废除军队并建立国民警卫队，实现了对武装力量的控制。

### 四 海地：从军警共存到废除军队

1991年9月，劳尔·塞德拉斯（Raoul Cédras）领导的军事政变迫使海地民选总统阿里斯蒂德流亡海外，直至1994年9月美国出兵干预后，阿里斯蒂德才得以重新回国执政。然而，面对被美国制服的海地武装部队，阿里斯蒂德政府既没有信

---

① Óscar Aguilar Bulgarelli, *Costa Rica y sus hechos políticos de 1948: Problemática de una década*, San José: EUNED, 2004, p. 275; Óscar Castro Vega, *Fin de la segunda república: Figueres y la constituyente del 49*, San José: EUNED, 2007, p. 160.

② Tribunal Supremo de Elecciones, *Constitución Política de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas*, <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>.

③ Museo Nacional de Costa Rica, “Las fuerzas armadas en Costa Rica,” <https://www.museocostarica.go.cr/museo/historia-cuartel/fuerzas-armadas-en-costa-rica/>.

④ Robert H. Holden, *Armies without Nations: Public Violence and State Formation in Central America, 1821-1960*, New York: Oxford University Press, 2004, pp. 219-220.

⑤ Tord Høivik and Solveig Aas, “Demilitarization in Costa Rica: A Farewell to Arms?” *Journal of Peace Research*, Vol. 18, No. 4, 1981, p. 343.

心使其臣服，也没有可信的武装力量能够直接取代既有军队。为此，阿里斯蒂德在新建警察部队的同时逐步推进废除军队的计划，从而确保政府对武装力量的控制。

### （一）作为政治力量的海地军队

海地的国家军队脱胎于海地革命时期，当时圣多明各的黑人奴隶在几名混血人种自由人的领导下组建了多个武装团体，以反抗种植园的奴隶制，其中大部分团体在 1803 年组成“本土军”(Armée Indigène)并最终击败了拿破仑·波拿巴(Napoléon Bonaparte)派遣的法国远征军。<sup>①</sup> 1804 年 1 月 1 日，海地成为拉美第一个宣布独立的国家，军队领袖也随即成为国家领导人。在此后的一个多世纪里，海地军队规模不断扩张，不同的军人领袖上台主导着国家政权。1915 年，美国出于保护本国经济利益的目的派兵占领海地并遣散了海地军队；次年，美国海军陆战队在海地建立了一支人数约为 2 500 人的海地宪兵队（1928 年改编为“海地卫队”）以维护美国在当地的利益。<sup>②</sup> 武装力量非军事化和不干涉是美国的预期目标，但事实上，海地卫队和被遣散的海地军队之间的最大区别在于使用暴力的对象不同：海地军队主要是为了对抗外国殖民者，而海地卫队则成了镇压海地本国人的工具。<sup>③</sup>

1934 年，美国武装占领结束后，海地卫队被编入“海地武装部队”，军队再次成为国内主要的政治力量。1957 年，老杜瓦利埃（即弗朗索瓦·杜瓦利埃，François Duvalier）当选海地总统，尽管其执政期间（1957—1971 年）有意削弱军队力量，并建立了准军事力量“通顿马库特”（Tontons Macoutes，又称“海地国家安全志愿军”）来对军队加以制衡，但海地武装部队作为核心统治工具的本质并没有改变，这一状态一直延续到 1986 年小杜瓦利埃（即让-克劳德·杜瓦利埃，Jean-Claude Duvalier）政权倒台。

阿里斯蒂德与海地军队之间的矛盾主要围绕军人干政和军队权力展开。1986 年，小杜瓦利埃出逃后，一些愤怒的民众对杜瓦利埃家族创建的通顿马库特开展了“清洗行动”，阿里斯蒂德对此表示支持，他也因此成为教会中少数进步派代表。作为军人干

---

<sup>①</sup> Laurent Dubois, “The Promise of Revolution: Saint-Domingue and the Struggle for Autonomy in Guadeloupe, 1797-1802,” in David P. Geggus, ed., *The Impact of the Haitian Revolution in the Atlantic World*, Colombia, South Carolina: University of South Carolina Press, 2001, p. 112.

<sup>②</sup> Nixon Mombrun Camilien, “Reintegration of Former Soldiers of the Haitian Armed Forces,” Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago, 2012, p. 9.

<sup>③</sup> Michel-Rolph Trouillot, *Haiti, State Against Nation: The Origins and Legacy of Duvalierism*, New York: Monthly Review Press, 1990, pp. 105-106; David Nicholls, *From Dessalines to Duvalier: Race, Colour and National Independence in Haiti*, New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 1996, pp. 105, 148.

## 组织间不信任与替代性武装力量：拉美国家废除军队的政治逻辑

政的批判者，1987—1989 年期间，阿里斯蒂德每周通过海地国际广播电台（Radio Haïti-Inter）和太阳广播电台（Radio Soleil）进行布道，同时谴责军政府的暴力镇压和合法性缺失，谴责教会领袖对军队的妥协，他的演讲获得了大量农民和社会底层人士的支持。<sup>①</sup>

尽管阿里斯蒂德的形象在海地穷人中间被神化，但军方将领和经济精英却视其为眼中钉，1991 年 1 月，阿里斯蒂德就任海地总统后的言行更是引发了军方的担忧。阿里斯蒂德在就职典礼上宣布将削减武装部队权力，并解除几乎所有军队将领的职务；此后，他又颁布法令解雇了所有武装部队的“地方负责人”，并建立社区警察制度。1991 年年中，阿里斯蒂德创建了一支独立于武装部队的 50 人总统卫队，由瑞士军官负责训练，从而避开了武装部队的管辖。<sup>②</sup>

出于对阿里斯蒂德政策的不满，1991 年 9 月 30 日，海地武装部队将领塞德拉斯领导了一起军事政变，并获得太子港警察营米歇尔·弗朗索瓦（Michel François）少校的支持。政变导致数十人丧生，阿里斯蒂德被迫流亡美国。此后，塞德拉斯将自己晋升为中将并上台执政，军政府随即免除了阿里斯蒂德任命的政府官员，恢复了“地方负责人”制度；1993 年，还批准建立新的准军事组织“海地前进与进步阵线”，以协助政府打压政权的反对派。1993 年 7 月 3 日，在国际社会的斡旋之下，塞德拉斯政权和流亡的阿里斯蒂德政府签署了《加弗纳斯岛协议》。<sup>③</sup> 8 月下旬，海地新议会批准了阿里斯蒂德对罗伯特·马尔瓦尔（Robert Malval）的总理任命，联合国安理会由此决定解除对海地的石油禁运。然而，塞德拉斯并没有打算继续遵守协议，他放任海地前进与进步阵线迫害阿里斯蒂德的支持者并拒绝通过新的《警察法》。鉴于当时海地国内反对派毫无还击之力，加之大量海地难民逃往美国给美国政府造成了不小压力，克林顿政府最终决定于 1994 年 9 月 19 日对海地进行武装干预。

---

① Jean-Bertrand Aristide, *In the Parish of the Poor: Writings from Haiti*, translated and edited by Amy Wilentz, New York: Orbis Books, 1992, pp. 3-70.

② Roland I. Perusse, *Haitian Democracy Restored, 1991-1995*, Lanham, Maryland: University Press of America, 1995, p. 16.

③ 《加弗纳斯岛协议》（*Governor's Island Agreement*）的主要内容包括：阿里斯蒂德总统于 1993 年 10 月 30 日回国；立法机构批准阿里斯蒂德的总理提名后，国际社会将暂停国际禁运；对武装部队成员的特赦；塞德拉斯“退休”并由一名总统任命的人接替他指挥海地武装部队；联合国和美洲国家组织对该协议进行国际监督等。此外，该协议还规定成立新的警察部队并由阿里斯蒂德任命其指挥官，由联合国人员提供咨询和协助。参见 Roland I. Perusse, *Haitian Democracy Restored, 1991-1995*, Lanham, Maryland: University Press of America, 1995, pp. 19, 49-50.

值得注意的是，美国武装入侵后，阿里斯蒂德虽得以重新回国执政，但对其存有敌意的海地武装部队也在美方的建议下被一并保留。面对阿里斯蒂德再次削弱武装部队的计划，部分士兵拒绝复员并宣扬继续使用暴力，这对新政权的巩固构成巨大威胁。由于无法信任既有武装力量，寻求新的武装力量来取代军队便成为阿里斯蒂德回归执政后的首要选择。

## （二）1994 年前的海地军警一体及其暴力垄断

1994 年阿里斯蒂德重新上台时，国内并没有现成的武装力量可以替代军队，这在很大程度上要归因于海地此前近八十年的军警一体化发展以及统治者对暴力的垄断。

如前所述，海地武装部队的前身是美国占领时期所建立的海地宪兵队，尽管拥有“宪兵”之名，但美国海军陆战队却严格按照军事化的标准对其进行训练，教导其在战斗中杀死敌人，而非保护公民，这就使得警察与军队之间的界限从一开始就是模糊不清的。<sup>①</sup>自老杜瓦利埃执政时起，武装部队始终主导着国内安全，到 20 世纪 80 年代中期，武装部队内部成立了一支独立的警察部队，但警察的部署范围却十分有限，工作方式则完全军事化。在首都太子港和北部省首府海地角，警察和军队设有独立的营房，但他们始终受到统一的指挥。<sup>②</sup>由此可见，海地武装部队兼具警察和军队的职能，是军警一体化发展的成果。

1994 年以前，海地国内也曾出现过一些致力于将军警分离的尝试。例如，1987 年通过的海地宪法规定，海地将建立一支独立于军队的民警队伍以保障公共秩序和公民安全，同时军队的职责将局限于维护国家领土安全和完整；1991 年，阿里斯蒂德执政后宣布要建立社区警察制度，但碍于海地武装部队对国家权力的掌控，以及警察制度改革所面临的人员和资源严重不足，这些计划最终都未能实现。直到 1994 年美国武装干预前，海地武装部队全权负责了社会治安、边境管控、交通管理、海关税收以及消防等诸多的公共安全事务，但却始终没有独立的警察

---

<sup>①</sup> 海地著名人类学家米歇尔·罗尔夫·特鲁伊洛（Michel-Rolph Trouillot）曾经讽刺称，海地武装力量是美国海军陆战队送来的“可爱”礼物，它就像一颗美军占领时期遗留的定时炸弹，随时准备好对海地进行血腥清算。参见 Michel-Rolph Trouillot, *Haiti, State Against Nation: The Origins and Legacy of Duvalierism*, New York: Monthly Review Press, 1990, p. 152。

<sup>②</sup> Johanna Mendelson-Forman, “Security Sector Reform in Haiti,” *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, 2006, p. 16.

机构。<sup>①</sup>

阿里斯蒂德在回归执政后无法快速觅得替代性武装力量来取代军队，也同既往政府对暴力的垄断有关。自 20 世纪 50 年代开始，海地武装部队就并非是国内唯一的暴力机构。1957 年老杜瓦利埃的当选背后尽管有军队的支持，但他并不完全信任军队，尤其是当他意识到军队可能成为自己追求权力之路上的巨大障碍时，便开始改造军队。<sup>②</sup> 老杜瓦利埃制衡军队最突出的举措要数建立准军事力量通顿马库特。通顿马库特的成员主要是一些民兵和地痞流氓，并由军队负责提供基础性军事训练。该组织的内部安全网络刻意避开了武装部队司令部，因此成为老杜瓦利埃政权的私人保护伞。在老杜瓦利埃执政时期，军队并没有因为通顿马库特的存在而被彻底孤立，制衡军队的目的是为了使其更顺从政府，避免出现军事政变。1971 年，小杜瓦利埃上台后又对通顿马库特的权力进行了限制，并成立了名为“豹子队”的特务组织以制衡军队和通顿马库特。<sup>③</sup> 尽管海地国内存在多股武装力量，但暴力始终被统治者垄断；也正是由于海地国内反对派力量过于薄弱，没有任何武装力量的支持，20 世纪 90 年代推翻军人统治的任务就不得不依靠外力协助。

### （三）从军警共存到废除军队

在 1994 年 10 月归国前，阿里斯蒂德事实上就拟定了对海地安全部门的重大改革计划。然而，鉴于此前政府军规模庞大且对阿里斯蒂德怀有敌意，克林顿政府因此建议其不要急于将军队完全复员，而应当先保留一部分武装部队成员来协助政府维护公共安全，直至新的警察部队有独当一面的能力。<sup>④</sup> 于是，阿里斯蒂德的改革计划被分成了三个阶段来执行。

#### 1. 第一阶段（1994 年 10 月至 11 月）：过渡性质的军警共存

1994 年恢复执政后，阿里斯蒂德首先恢复了《1987 年宪法》，确立了军警分离

---

<sup>①</sup> Nixon Mombrun Camilien, "Reintegration of Former Soldiers of the Haitian Armed Forces," Ph.D. Dissertation, University of Illinois at Chicago, 2012, p. 11.

<sup>②</sup> Michel-Rolph Trouillot, *Haiti, State Against Nation: The Origins and Legacy of Duvalierism*, New York: Monthly Review Press, 1990, pp. 156-157.

<sup>③</sup> 赵重阳、范蕾编著：《列国志·海地 多米尼加》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 140 页。

<sup>④</sup> Johanna Mendelson-Forman, "Security Sector Reform in Haiti," *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, 2006, p. 17. 另有研究指出，美国之所以支持保留海地武装力量，亦是出于对阿里斯蒂德的不信任，因为海地武装力量可以对阿里斯蒂德及其领导的左翼草根运动构成制衡。参见 Donald E. Schulz, "Political Culture, Political Change, and the Etiology of Violence," in Robert I. Rotberg, ed., *Haiti Renewed: Political and Economic Prospects*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997, pp. 109-110.



的机构设置，并设立新的警察学院，计划培养一支 5 000 人规模的警察部队。为推动军警分离的落实，阿里斯蒂德成立了过渡性公共安全部队，并从原海地武装部队中筛选出 3 000 余名符合条件的军人加入其中。按最初的设想，待海地警察部队正式成立时，原武装部队将得到保留，但会进一步缩编至 1 500 人，使之在规模上无法与警察部队相抗衡。<sup>①</sup> 但这一阶段的改革效果并不理想，由于复员后的重返社会计划是自愿性质的，因此只有少数前武装力量成员主动报名，另有大量未被纳入过渡公共安全部队的复员士兵游离在社会中，成为公共治安的隐患，并可能削弱阿里斯蒂德的执政能力。<sup>②</sup>

## 2. 第二阶段（1994 年 12 月至 1995 年 5 月）：废除军队

从 1994 年 11 月开始，海地国内社会和国际舆论就出现了有关废除军队的建议，总统本人虽并未就此事作出明确表态，但他接连解雇了多名前武装部队的高级将领，进而引发海地社会对武装力量命运的猜测。<sup>③</sup> 1994 年 12 月，阿里斯蒂德颁布法令，宣布彻底废除军队，取消军队原有预算，仅保留过渡公共安全部队作为国家武装力量。尽管海地军队在这一阶段被总统法令废除，但废除军队的决定却没有像哥斯达黎加那样被制度化地写入宪法。<sup>④</sup> 即便如此，由于支持废除军队的力量在行政和立法机构中均占据主导地位，因此在制度层面，阿里斯蒂德废除军队的决定在此后十余年间未受到明显挑战。

## 3. 第三阶段（1995 年 6 月至 1997 年 2 月）：海地警察部队成型

1995 年 6 月，随着警察学院的毕业生人数持续增加，过渡公共安全部队也开始复员，阿里斯蒂德政府借此机会进一步压缩了原武装部队成员在新安全机构中的编制，最终筛选出约 750 名没有不良记录的前士兵加入海地国家警察和总统卫队。<sup>⑤</sup> 与此同时，在美国和国际社会的帮助下，以防暴警察、维护秩序干预部队、快速反应警

<sup>①</sup> Johanna Mendelson-Forman, "Security Sector Reform in Haiti," *International Peacekeeping*, Vol. 13, No. 1, 2006, pp. 17-18.

<sup>②</sup> Jonathan Dworken, Jonathan Moore and Adam Siegel, "Haiti Demobilization and Reintegration Program: An Evaluation Prepared for U.S. Agency for International Development," Virginia: Institute for Public Research, CNA Corporation, March 1997, p. 15.

<sup>③</sup> Charles T. Call, "From Soldiers to Cops: 'War Transitions' and the Demilitarization of Policing in Latin America and the Caribbean, Ph.D. Dissertation, Stanford University, 1999, p. 282.

<sup>④</sup> International Peace Institute, "Issue Brief: What Army for Haiti?" New York and Vienna, November 2011, p. 1.

<sup>⑤</sup> Jonathan Dworken, Jonathan Moore and Adam Siegel, "Haiti Demobilization and Reintegration Program: An Evaluation prepared for U.S. Agency for International Development," Virginia: Institute for Public Research, CNA Corporation, March 1997, p. 15.

察部队、国家警察干预部队等为代表的特种警察部队也开始组建，<sup>①</sup> 作为海地唯一的国家武装力量，警察部队在职能上对原政府军的替代效应越发明显。1995年11月，阿里斯蒂德的表兄弟让-乌韦尔特·费耶（Jean-Hubert Feuillé）议员被枪杀，总统遂下令立即解散通顿马库特及其他民间武装力量。如此一来，至1997年2月多国部队撤离之时，阿里斯蒂德政府已经能够掌控海地国内几乎所有的武装力量。

### 结 论

军队作为军事力量的核心，在国内政治与国际关系领域都发挥着重要作用，是国家权力的来源和体现，因此成为大多数主权国家不可或缺的有机构成。但不容忽视的是，世界上也存在少数国家在原先拥有军队的基础上主动废除军队，且这部分案例主要集中在拉美地区。对于这些拉美国家为何废除军队，既有文献试图从国内外多个维度来回答，但仍无法说明在相似的历史条件下，为何仅有部分拉美国家选择废除军队？

通过回顾拉美国家废除军队的历史背景，不难发现政权更迭是废除军队的一个普遍前提，获得可信的武装力量支持是新政权巩固的必要条件。因此，当政权更迭后新政府与既有军队之间出现组织间不信任时，政府便倾向于谋求用其他武装力量来替代既有军队。与此同时，替代性武装力量的强弱影响着政府的替代决策。若不存在可信的替代性武装力量，或是只存在弱替代性武装力量，即支持新政权的武装组织无法在军事实力上强于原军队，又或存在背叛政权的潜在可能，那么废除军队并同时建立或扶植一些原先较弱的武装组织便成为拉美国家政府强化对武装力量组织控制的一种常见选择。在拉美国家案例中，本文选取了哥斯达黎加和海地分别作为组织间不信任背景下存在弱替代性武装力量和无替代性武装力量的代表案例，来对废除军队的政治逻辑加以论证。

值得注意的是，海地政府于2017年11月宣布重建一支规模约为500人的军队，主要负责协助警察力量应对灾后救助和边境巡逻等。不难发现，在人员数量和工作职能方面，新军队的重要性都远不及既有的警察部队，且对于人口逾千万的国家而言，建立500人规模的军队，其象征意义恐怕要胜于实际意义。然而，重建军队的原因仍在一定程度上同新政府对既有武装力量的不信任有关，这种不信任的根源在

---

<sup>①</sup> 赵重阳、范蕾编著：《列国志·海地 多米尼加》，社会科学文献出版社2009年版，第142页。

于海地原政府军被废除后，作为唯一国家武装力量的警察部队在成员的职业化和服从的制度化方面未得到有效的提升，警察力量出现明显的军事化和政治化发展趋势，进而导致政权更迭后一些新政府对警察部队心存忌惮，并试图寻求新的抓手来强化自己对武装力量的控制。

事实上早在 2011 年，时任海地总统米歇尔·马尔泰利（Michel Martelly）就认为国民议会和警察部队均受到反对党团结党的控制，警察力量高度政治化，对政权巩固造成了威胁。因此，他试图重新任命警察部队负责人，并萌生了建立一支 3 500 人左右忠于自己的武装力量的“马尔泰利计划”，只是该计划最终未取得成功。<sup>①</sup> 2016 年当选的总统若弗内尔·莫伊兹（Jovenel Moïse）是马尔泰利钦定的接班人，莫伊兹在安全部门改革方面的计划也一定程度上继承了马尔泰利的思想，虽然最终重建的军队在规模上大不如“马尔泰利计划”的设想，但军队的重现已然成为海地新政府制衡既有武装力量的一种表现。

通过对拉美国家废除军队的政治逻辑进行再探析，可以发现，政治不中立曾是拉美国家武装力量的一个常见问题，其结果在于，武装力量容易沦为权力斗争的受害者和牺牲品。在废除军队后，虽然拉美国家大多建立或扶植了警察部队，且警察部队规模较之此前的军队有明显缩减，内部的职能划分也更为细化，但这些替代性武装力量同样存在不同程度的军事化和政治化发展趋势。因此，废除军队并不能被简单地视为和平主义和民主化的象征。更为重要的是，若废除军队后，武装力量成员的职业化水平和武装力量服从的制度化水平无法得到有效改善，那么日后在政权更迭时，新政府与武装力量之间仍有可能再次出现组织间不信任，届时，或许又会有新的“可信之力”在职能和地位上取代既有的“不可信之力”，成为政府控制武装力量的新抓手。从地区层面审视，对废除军队的逻辑探究也为理解拉美政府与武装力量之间的关系提供了一种较为独特的分析视角。

【收稿日期：2022-04-20】

【修回日期：2022-08-02】

【责任编辑：齐琳】

---

<sup>①</sup> International Peace Institute, “Issue Brief: What Army for Haiti?” New York and Vienna, November 2011, p. 4.