

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 一九九八年菲律賓總統大選

The 1998 Philippino Presidential Election

doi:10.30390/ISC.199809_37(9).0003

問題與研究, 37(9), 1998

Issues & Studies, 37(9), 1998

作者/Author： 陳鴻瑜(Hung-Yu Chen)

頁數/Page： 31-44

出版日期/Publication Date：1998/09

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199809_37\(9\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199809_37(9).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



一九九八年菲律賓總統大選

陳 鴻 瑜

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所研究員)

摘 要

菲律賓在一九九八年五月舉行總統選舉，由艾斯特拉達當選總統，為菲國自有總統選舉以來首位平民出身的總統。艾斯特拉達被視為「非傳統型政客」，雖然其人品有瑕疵，但普受選民歡迎。儘管艾斯特拉達代表的是平民型人物，不過他的當選並無法完全改變菲國的菁英寡頭統治的政治結構。其次，菲國天主教會透過各種途徑極力阻止艾斯特拉達當選總統，但選民並沒有聽從教會的指示，顯示教會對選舉的影響已大不如前。此外，這次選舉也反映了憲政主義的勝利，原因是在選前有些政客意圖透過群眾運動及司法程序修改憲法，俾讓羅慕斯可以競選連任總統，但這些企圖終告失敗。就此而言，此不僅為菲國憲政主義之勝利，也是民主政治進一步鞏固的象徵。

關鍵詞：菲律賓、選舉、菁英民主制

* * *

壹、前 言

菲國採取總統制，在一九三五年自治國憲法就規定總統由民選產生，任期六年，沒有連任規定，一九四〇年修憲將總統任期由六年改為四年，連選得連任一次。戰後菲國獨立憲法繼續採行原先的制度，而且運作相當順利。

但至一九七二年，馬可仕（Ferdinand Marcos）總統基於私人野心，發布戒嚴令，修改憲法，將總統制改為議會制，使自己繼續擔任總統兼總理。菲國首度因個人野心而破壞憲法，依憲法規定定期更替政府的制度遭到徹底的破壞。憲政主義中輟，對菲國民主政治之發展造成嚴重傷害，也令世人對菲國民主政治產生懷疑。此後，菲國的憲法就成為馬可仕個人的玩物，他經常透過公民投票之手段修改憲法。一九八一年解除戒嚴令、修改憲法，將總統任期改為六年一任，沒有連任的限制。在該年總統選舉，馬可仕獲得當選。



根據一九八一年憲法修正案之規定，總統任期至一九八七年屆滿，但因發生艾奎諾（Benigno “Ninoy” Aquino）參議員被暗殺事件，菲國人民抗議馬可仕總統是幕後黑手，因此發動一波波的街頭示威運動，要求馬可仕下台。馬可仕被迫提前舉行總統選舉，企圖以民意取得其執政的合法性。在一九八六年舉行總統選舉，馬可仕與艾奎諾夫人（Corazon Aquino）競爭，儘管官方的中央選舉委員會（Commission on Elections）及國會宣布馬可仕當選，但民間的計票單位「全國公民自由選舉運動（The National Citizens Movement for Free Elections）」宣布艾奎諾夫人當選，最後在艾奎諾夫人、天主教樞機主教辛海美（Cardinal Jaime Sin）及成千上萬的民衆發動「人民之力量（People's Power）」運動下，以及國防部長恩里烈（Juan Ponce Enrile）、副參謀長羅慕斯（General Fidel Ramos）之倒戈支持艾奎諾夫人，馬可仕只有倉皇逃往關島、再轉往夏威夷避難，結束其獨裁統治。^①

在艾奎諾夫人總統執政六年後，菲國依據憲法之規定於一九九二年舉行總統選舉，當時輿論及政客醞釀修改憲法有關總統不得連任之規定，意圖讓艾奎諾夫人繼續蟬聯總統，但終因艾奎諾夫人堅持憲政理念，沒有修改憲法條文。一九九二年菲國順利完成政權交替，由羅慕斯接替艾奎諾夫人出任總統。一九九八年五月十一日，菲國又逢總統大選，而在整個選舉過程中出現的爭論議題幾乎與一九九二年相同，包括憲政主義的延續、選舉的競爭過程、政黨的分合以及對菲國傳統政治結構的影響，在在反映了菲國政治發展的特點。

本文擬從一九九八年菲國總統選舉過程及結果來分析其所反映的菲國政治的特點，尤其是對菲國傳統寡頭菁英政治結構、政黨政治、政教關係、憲政主義等問題^②進行探討，以檢視菲國自一九八〇年代中期以來重建民主及鞏固民主之成效。

貳、競選與修憲運動

在艾奎諾夫人任期快結束前，當時民意及若干政客要求艾奎諾夫人修改憲法使其能繼續連任，但她反獨裁的態度堅決，不願破壞她一手制訂的防止獨裁者再現的憲法，在一九九二年任滿後即下台。她的堅持護憲理念，為後人創下了一個典範，也為菲國的重建民主工作奠定了基礎。在她之後繼任當選總統的羅慕斯，任內對菲國經濟貢獻卓著，一九九二年時菲國經濟成長接近零，一九九六年國內生產總值增長為 6.9%，

註① 關於馬可仕統治菲律賓之政治史，可參考陳鴻瑜著，*菲律賓的政治發展*（台北：台灣商務印書館，民國六十九年）。John Bresnan, ed., *Crisis in The Philippines: The Marcos Era and Beyond* (New Jersey: Princeton University Press, 1986)；David G. Timberman, *A Changeless Land: Continuity and Change in Philippine Politics* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991)。

註② 關於菲國之傳統政治結構、政黨政治及寡頭菁英政治之討論，參見 David G. Timberman, *Continuity and Change in Philippine Politics* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991)，Chaps. 1,3,4; Luzviminda G. Tancangco, “The Electoral System and Political Parties in the Philippines,” in Raul P. De Guzman and Mila A. Reforma, eds., *Government and Politics of the Philippines* (Singapore, Oxford University Press, 1988)，pp. 77~112。



一九九七年為 5.7%，^③使菲國在平穩中發展，於是有些政客鼓動，意圖修改憲法，使其能繼續連任。在一九九四年時，即有主張將現行總統制改為議會內閣制，俾使羅慕斯能改任總理而繼續執政，但此議迴響不大。隨後，主張將憲法中有關總統任期不連任之規定加以修改者，則成為政壇上一股勢力。

一九九六年五月，菲國眾議院一百三十名議員動議修憲，意圖將國會兩院改為制憲會議以修改憲法，但該動議遭到參議院十七名參議員（總共有二十四名參議員）之否決。依據一九八七年憲法之規定，如果獲得參眾兩院同意的話，國會可變成制憲會議，即可提出修憲動議。^④

一九九六年十月十日，菲國參議院改選議長，結果由反對羅慕斯的馬西達（Ernesto Maceda）當選為新議長，以取代岡薩雷斯（Neptali Gonzales）。本來參議院內反對黨的參議員只有八名，但馬西達爭取到另外八人的支持，他向這些倒戈的參議員許諾，一旦反對黨控制參議院，他們將受委為有勢力的委員會主席，或繼續保留他們原有的委員會主席職。馬西達在接受參議院議長職務發表演說時宣稱，在他領導下的參議院，將在一九九八年五月總統選舉之前繼續無條件反對修改憲法，不會讓羅慕斯因修憲而連任。^⑤

一九九七年二月十七日，總統府執行秘書托雷斯（Ruben Torres）宣布要爭取修憲延長總統任期，結果引起反對黨、教會代表、左派組織及工商界的反對。前總統艾奎諾夫人公開表示必要時她將領導反羅慕斯的群眾示威運動，以維護憲法的規定。^⑥與此同時，反對黨簽署協議，宣布將展開全國性的抗議行動以阻止羅慕斯試圖延長任期。二月二十三日，羅慕斯在紀念推翻獨裁者馬可仕十週年的一個午餐會上表示，他將在任期屆滿時下台。二月二十五日，樞機主教辛海美在慶祝推翻已故獨裁者馬可仕的菲律賓「人民力量」革命週年紀念的集會上講話，他讚揚羅慕斯尊重人民的意見和聽從他的警告，決心在六年任滿後下台。^⑦

然而，支持羅慕斯連任的團體卻動作不斷，該類團體採取兩個途徑為羅慕斯尋找連任機會。第一種途徑是透過群眾運動，號召群眾走上街頭，同時進行簽名連署，以製造人民支持總統連任的形勢。有兩個團體負責進行群眾運動，一個團體是「人民爭取改革、現代化和行動的創制權聯盟」（the People's Initiative for Reform, Modernization and Action, Pirma），在一九九六年十二月初展開一項簽名運動，預期獲得六百萬人連署，以滿足行使創制權所需的人數規定。一九九七年三月十五日在馬尼拉發動三、四

註③ 菲國經濟增長率由一九九二年的 0.3% 上升到一九九七年的 5.7%，人均收入由一九九二年的 740 美元增至一九九六年的 1100 美元。收入低於貧窮線下的家庭占全國家庭總數的百分比，一九八五年為 36.4%，一九八八年為 35.8%，一九九一年為 37.8%，一九九四年為 35.5%。這一數據顯示，有超過三分之一的家庭，十幾年來生活並沒有顯著變化。參見左小蕾，「埃斯特拉達為何大勝？」，南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九八年六月二日，版十四。

註④ 南洋星洲聯合早報，一九九六年五月二十八日，版二十九。

註⑤ 南洋星洲聯合早報，一九九六年十月十一日，版二十五。

註⑥ *The Straits Times* (Singapore), Feb. 18, 1997, p. 18.

註⑦ 南洋星洲聯合早報，一九九七年二月二十六日，版三十。



千人示威，要求取消憲法中有關總統連任限制之規定。另一個團體是「促進國家經濟和民族主義民主聯盟」，惟其活動不如前者積極和具有影響力。

羅慕斯受此一運動及輿論之影響，信心不免動搖，輿論指其暗中支持修憲運動，不僅其領導的政黨（人民力量黨—全國基督民主聯盟，Lakas-National Union of Christian Democrats）在眾議院醞釀動議將總統制改為議會制，而且想透過創制方式修改憲法。結果引起民衆及艾奎諾夫人、辛海美樞機主教之不滿，在一九九七年九月十二日和十九日有數千名民衆舉行反修憲示威，艾奎諾夫人和辛海美在二十一日（馬可仕宣布戒嚴二十五週年日）舉行六十多萬人的反修改憲法群眾大遊行，公開反對羅慕斯透過修憲尋求連任。最後羅慕斯在民意壓力下，公開宣布不會尋求連任選舉。

第二個途徑是尋求法庭之支持。由支持羅慕斯連任的人組織「人民爭取改革、現代化和行動的創制權聯盟」，尋求六百萬人民的簽名連署請願，向菲國最高法院請願要求法院強制選舉委員會見證該組織收集的至少六百萬人簽名連署有效，同時舉行公民投票以修改憲法。該組織認為依據現行法律規定，如果請願者簽名連署達四百萬人，或合格選民總數的12%，即可迫使選委會同意舉行公民投票，對憲法進行修改。但最高法院於一九九七年三月十九日以九票對五票做出裁決，表示憲法規定的創制標的只允許針對一般法律，而不能針對國家憲法進行修改。同時表示選舉委員會不應承認由這個組織收集到五百九十萬個簽名，並下令官方的選舉委員會阻止民間組織搞這類修憲運動。⑧該組織不服，提出上訴，六月十日，最高法院再度以六票贊成，六票反對，另二票棄權，而維持原判決。羅慕斯在高等法院判決後宣稱，應通過立法程序讓人民可提出修憲建議，他說：「身為菲律賓總統和菲律賓人民的領袖，我將繼續堅持這種看法，因為我國民主的精髓就是要授權與民。」⑨儘管以立法程序通過法律讓人民可以提出修憲案是正常的民主程序，但身為總統當事人，因為該案涉及總統連任權益問題，他的談話在正當性上不免遭人質疑。九月二十三日，最高法院再以十三票對〇票否決此一請願案，該請願案要求法庭迫使選舉委員會證明由「人民爭取改革、現代化和行動的創制權聯盟」收集的五百九十萬人支持修憲之簽名有效，最高法院重申其前次的判決，即現行法律不適合支持有爭議性的修憲創制案。⑩情勢發展至此，尋求透過修憲程序讓羅慕斯連任的運動才告一段落，菲國回歸正常的憲法程序的運作。換言之，菲國是透過民粹運動及司法程序才維持其脆弱的民主憲政主義的精神。

叁、教會介入政治

菲國是亞洲地區最大的天主教國家，據估計全菲七千三百一十萬人口中，85%為天主教徒，回教徒約佔10%，餘為其他宗教教徒。在天主教徒中，亦包含約有15~18%

註⑧ 南洋星洲聯合早報，一九九七年三月二十一日，版三十九。

註⑨ 南洋星洲聯合早報，一九九七年六月十二日，版三十二。

註⑩ *The Straits Times* (Singapore), September 24, 1997, p. 26.



的基督教徒。從美國統治時期起，引進了基督教，該類教徒人數雖非佔居多數，但對菲國政治有所影響。羅慕斯總統是基督教徒，此一背景使他在一九九二年總統選舉中受到嚴重影響，他僅獲得 23.6 % 選民的支持，其中大部分的支持者即係基督教徒。美國統治時期，雖然致力於推行政教分離政策，不讓宗教勢力介入政治。菲國在獨立後的三十年中，亦大體能維持此一原則。但在馬可仕執政的一九八〇年代，因為菲共在農村地帶肆虐，農民為尋求保護，而與地方教會及教士保持密切的關係。相反地，若干持解放神學觀點的教士，同情農村貧民受到當地軍警官僚的欺壓，在一九七〇年代組織「基督徒促進民族解放」(Christians for National Liberation)，甚至參與菲共活動，掩護菲共的游擊活動。①在馬尼拉地區的天主教主教們，也基於人道立場，反對馬可仕的高壓統治。

在戒嚴時期，教會也變得政治化，逐漸批評政治及介入政治，其中兩個較為著名的團體是「菲律賓天主教主教會議 (Catholic Bishops Conference of the Philippines, CBCP)」和「菲律賓主要宗教領導人聯合會 (Association of Major Religious Superiors of the Philippines, AMRSP)」。前者透過定期的教士信函，批評政府政策，後者則組織「受監禁者工作小組 (Task Force Detainees, TFD)」，監督有關政治受拘禁者之活動和條件。它們主要是從人道主義的觀點要求菲國政府善待囚犯，譴責政府拷打及虐待犯人，要求實施正當法律程序。

在一九八三年艾奎諾參議員遭暗殺之後，天主教內的神職人員，主要為教士和修女開始介入政治活動，他們走上街頭譴責馬可仕的獨裁統治。教會介入政治引起一些人的懷疑，辛海美樞機主教為祛除此一疑慮，於一九八三年三月十二日在「主教與商界有關人道發展大會」(General Assembly Meeting of the Bishops-Businessmen's Conference for Human Development) 上發表題為「教會和國家致力於人道發展」(Church and State Commitment to Human Development) 演說，他說：「假如人民的人權受到國家的侵害，則事實上身處人民之間的教會就會捲入此一問題。假如人民組織、表達異議、以及真正地代表的自由被剝奪，則教會站在他們一邊是至為需要的。假如國家不遵守人民的委任，在我們公正的土地上建立一個公道、和平、自由和平等的政權，如我們的憲法前言中所說的，則人民的需求就變為教會的需求。」②在馬可仕時期，辛海美樞機主教公開介入政治，已成為教會的新文化，社會輿論基於對馬可仕政權的批評和監督，亦容忍教會採取這樣的態度。至一九八六年，當社會氣氛對獨裁者馬可仕之不滿日益升高時，天主教樞機主教辛海美開始採取行動，公開站出來整合反對派，協調並推舉艾奎諾夫人為總統候選人、勞瑞爾 (Salvador Laurel) 為副總統候選人，並呼籲天主教徒支持他所推薦的總統和副總統候選人。至此，菲國天主教會為重新介入政治開啓了新頁。菲國天主教會與民粹運動結成密切的紐帶關係，變成當時菲國人民政

註① David Wurfel, *Filipino Politics: Development and Decay* (Quezon City: Ateneo de Manila University Press, Philippines, 1988), p. 217.

註② M. Rajaretnam, ed., *The Aquino Alternative* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1986), pp. 95~96.



治生活的一部分。

嗣後，當國家發生重大危機時，菲國的教會領袖都會發表意見，作為政府施政的參考或人民意見的反應，例如在一九九七年發動反修憲群眾運動，一九九八年一月三十一日，菲國天主教會主教會議發表一封公開信，呼籲菲國人民共同努力，舉行誠實廉潔選舉，以選出一位能幹和正直的國家領導人。三月三十日，樞機主教辛海美公開表示，總統候選人艾斯特拉達（Joseph Estrada）人品有問題，根本不適合擔任總統的職務。艾斯特拉達則說：「人們說我做了許多這類違法的事，可是他們的種種指責並沒有確鑿的證據……我堅信，辛海美大主教以他高度的智慧和準確的判斷力，一定會再給我一次機會，讓我表現為國家服務的領導才能。」^⑬

菲律賓的「天主教會（Catholic Church）」於四月三日與政府組織和執法機構舉行聯席會議，並簽署一項協議，教會將協助防範在大選中可能發生的大規模詐欺事件。「天主教會」並發表聲明，將不支持任何候選人，選民可根據他們的良心做出決定。教會將不阻止個別神職人員支持自己選擇的候選人。^⑭四月二十四日，樞機主教辛海美再度呼籲某些總統候選人退選，以阻止艾斯特拉達當選。他在五月三日致函馬尼拉教會的一封信中警告說，不要支持艾斯特拉達，指出他如當選可能給國家帶來災難；信中也警告軍隊在五月十一日投票時應保持中立，任何干預都會招致「人民力量」的反對。一旦大多數選民做出裁決，即使跟個人的不同，我們也一定要接受選民的判斷。^⑮

菲國擁有眾多教徒的天主教基本教義派「基督教會（Church of Christ）於五月六日表示，該派系百萬合格選民將支持艾斯特拉達出任總統，理由是艾斯特拉達的競選政見和我們這個大多數成員是窮人的團體所關切的最為接近。他是打擊阻礙菲律賓經濟發展之兩大惡害——貪瀆和犯罪——最可靠的人選。該一教派在過去大選時是支持右翼候選人，例如馬可仕。該派信徒人數較「天主教會」少。^⑯另由菲國新教徒組成的「耶穌即主」，在五月初宣布支持羅慕斯總統所提名的總統候選人維尼西亞（Jose de Venecia）。

從而可知，自一九八〇年代中期以來，教會介入政治及公開支持其理想的候選人已成為一項普遍被接受的現象，人們已忘了菲國憲法中明文規定的政教分離之原則。在此次總統大選中，教會再度表現此一立場，其是否會內化入菲人的政治文化中，有待觀察。

肆、競選活動

註⑬ 南洋星洲聯合早報，一九九八年三月三十一日，版二十九。

註⑭ 南洋星洲聯合早報，一九九八年四月四日，版三十七。

註⑮ *The Straits Times* (Singapore), May 5, 1998, p. 23. 南洋星洲聯合早報，一九九八年五月六日，版二十二。Rigoberto Tiglao, "Who's afraid of Estrada?" *Far Eastern Economic Review*, Vol. 161, No. 20 (May 14, 1998), pp. 14~18.

註⑯ 中國時報（台北），民國八十七年五月七日，版十。



為積極投入此次總統選舉，菲國各政黨從一九九七年中旬即展開各項提名工作。執政的「人民力量黨－全國基督民主聯盟」在一九九七年十一月十六日舉行黨大會，推選總統候選人，大會動議不採祕密投票制，改為授權總統羅慕斯欽點黨的總統候選人。羅慕斯推舉維尼西亞為候選人，導致另一競爭者國防部長戴維拉（Renato de Villa）不滿而脫離「人民力量黨－全國基督民主聯盟」。戴維拉在一九九七年六月二十七日加入執政聯盟，爭取成為該聯盟的總統候選人，在失敗後退出該聯盟另組民主改革黨（Democratic Reform Party），投入總統選戰，其情形一如羅慕斯在一九九一年的翻版。羅慕斯在一九九一年戰鬥黨（LABAN）黨內總統候選人提名選舉時輸給眾議院議長密特拉（Ramon Mitra）後就退出該黨，獲得維尼西亞及一些國會議員支持，另組「人民力量黨－全國基督民主聯盟」。不過，戴維拉因缺乏資金及大黨的支持，民調支持率只有7%。

羅慕斯在一九九二年總統大選獲勝後，維尼西亞結集許多同派系的國會議員合組成「彩虹聯盟」（Rainbow Alliance），協助羅慕斯通過六十多項經濟法案，使菲國擺脫經濟困境。維尼西亞與羅慕斯關係密切，是政治上的同盟者，因此獲得羅慕斯的提名，成為執政黨的總統候選人。維尼西亞所提出的競選政見，基本政綱是持續羅慕斯的經濟政策，此一主張獲得商界的支持。不過，他被認為是傳統政客，年輕選民嘲弄這類政客為「trapo」（traditional politicians），認為他缺乏魅力，不善演說。他過去與馬可仕過從甚密，近年因與商界來往被指稱有貪污之嫌，也被指責缺乏理想，商界也懷疑他平衡預算的能力，這些批評都對他不力。^⑭他的民調支持率只有11%。

一九九七年七月由福音傳道會者納卡（Evangelist Guillermo Nakar）成立的國家重建運動（The National Renewal Movement, NRM），宣稱支持前參議員皮門特爾（Aquilino Pimentel）競選總統。皮門特爾在艾奎諾夫人總統時期曾擔任內政及地方政府部長。在上一屆總統大選時，他是前參議院主席沙隆加（Jovito Salonga）的競選夥伴。一九九五年競選參議員時失敗。^⑮

在參選的總統候選人中，以現任副總統艾斯特拉達最受注意，他在民調中領先群雄但品格最受爭議。他在一九三七年四月十九日出生於馬尼拉以華人為主的唐人區（Tondo）的低收入家庭，兄弟姊妹共有十人，他排行第八，也是唯一沒有完成大學學位者。其父為一小工程師，母為家庭主婦。他的兄弟姊妹分別從事醫生、律師、藥劑師、教師等。他今年六十一歲，原為電影明星，曾獲五次最佳演員獎。他因酗酒、好色，而遭到天主教辛海美樞機主教的批評。他的英語說得不好，學院肄業，這些都對他不力。但由於他的親和力，甚獲人民喜愛，他有一個暱稱「Erap」，在達加樂話（Tagalog）意即「pare」，即朋友之意。他在一九六九年當選為他故鄉馬尼拉郊區的聖胡安市（San Juan）市長，做了十七年的市長，在一九八六年當選參議員，其得票數為第二位，一九九二年，他以菲律賓群眾黨（Partidong Masang Pilipino, Party of the Fili-

註⑭ *The Straits Times* (Singapore), December 10, 1997, p. 30.

註⑮ *The Straits Times* (Singapore), May 16, 1997, p. 28.



pino Masses, PMP) 領導人身分，在國民人民聯盟的支持下，當選副總統。一九九二年羅慕斯委任艾斯特拉達出任反犯罪委員會主席，此為內閣級職位。該委員會在開始時受到歡迎，但過後遭到抨擊，因為其官員濫用權力，包括涉嫌侵犯人權和在審訊期間嫌犯即遭處決。他在一九九七年六月四日辭去該委員會主席職務，以積極從事總統競選活動。^⑩

一九九七年十月，副總統艾斯特拉達的群眾黨、參議員安加拉 (Edgar do Angara) 的民主菲律賓奮鬥黨 (Struggle of the Democratic Filipino, LDP)、參議員馬西達的民族主義人民聯盟黨 (Nationalist People's Coalition, NPC) 等三個反對黨合併為「菲律賓愛國群眾奮鬥黨」(Struggle of the Patriotic Filipino Masses, Lammp)。該黨的政綱是糧食安全、環境保護、就業、反貪污。^⑪此三黨聯合在眾議院中的二百席中佔有三十七席，在八十名市長中佔有二十八名。^⑫由於艾斯特拉達和民族主義人民聯盟黨黨魁參議院主席馬西達主張提高最低工資率、國營主要工業、外資最高限額等，皆可能嚇跑商界人士的支持。^⑬安加拉成為艾斯特拉達的競選夥伴，參加副總統競選。

艾斯特拉達獲得商界鉅富艾德華多·許範戈 (Eduar do Cojuangco) 之支持，後者曾任菲國駐美大使。艾德華多·許範戈的表兄弟荷西·許範戈 (Jose Cojuangco) 則支持另一位總統候選人林雯洛 (Alfredo "Dirty Harry" Lim)。荷西·許範戈為前總統艾奎諾夫人的兄弟。艾奎諾夫人的家鄉塔洛克省 (Tarlac) 所謂「柯麗奇蹟」(Cory Magic) 已失光芒，從一九九七年八月起，許範戈家族裁減在路易西塔大莊園 (Hacienda Luisita) 的糖廠的六百名工人，使得約二千名家庭成員受影響。為獲得艾德華多·許範戈之支持，據稱有一些候選人脫離執政的「人民力量黨—全國基督民主聯盟」，轉而投向艾斯特拉達的「菲律賓愛國群眾奮鬥黨」。^⑭

艾斯特拉達的智囊團成分複雜，包括有左派及右派，有前共黨分子、教士、商人及華人，華人主要提供競選資金。支持他的商人主要來自聖胡安市，包括礦業鉅子 Manuel Zamora、銀行家 Edgardo Espiritu、製造業和不動產商 William Gatchalian、煙草及啤酒商 Lucio Tan 及艾德華多·許範戈 (他曾是馬可仕的支持者)。有人擔心這些智囊人物可能成為將來艾斯特拉達當選後新政府的包袱，猶如馬可仕暱友的翻版，他們將可能利用政治關係謀求私利。艾斯特拉達的表兄弟 Raulde Guzman 是前菲大公共行政學院院長，為他延攬了四十位菲律賓大學的教授作為智囊，其中最重要的是菲律賓大學經濟學院院長 Felipe Medalla，經濟學教授 Gonzalo Jurado，以及在艾奎諾夫人執政時期曾任預算部長的 Benjamin Diokno。艾斯特拉達在農村動員的機制是「Jeep」〔是「公民追求公道、平等、環境與和平運動」(Citizens Movement for Justice,

註⑩ Seth Mydans, "Will Film-Star Charm Win Estrada the Presidency?" *The Straits Times*, October 6, 1997, p. 40.

註⑪ *The Straits Times*, October 18, 1997, p. 42.

註⑫ "Estrada's Roadshow," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 161, No. 3 (January 15, 1998), pp. 22~23.

註⑬ *The Sunday Times* (Singapore), June 15, 1997, p. 17.

註⑭ Lea Wee, "Family Rivals Pulled in to Win Support," *The Straits Times*, May 6, 1998, p. 20.



Equity, Environment and Peace) 之簡稱]，由前共黨分子 Horacio Morales 領導，他是新人民軍的外圍組織「全國民主陣線」(National Democratic Front) 前任主席，另一位領導人是主張解放神學的教士 Eddela Torre。^②該一組織為艾斯特拉達提出有關經濟議題的政見，強調透過自由市場機制幫助窮人，也就是要創造就業機會。^③艾斯特拉達在聖胡安市的政績不錯，他在該市首先實施公辦民營 (BOT, build, operate, and transfer) 計畫，即在一九七〇年代由政府興建公共市場，再移轉民營。他也在該市首先實施財產稅資料電腦化，為該市增加許多稅收。

艾斯特拉達的競選口號是「Erap para sa Mahihirap」，意思是「艾斯特拉達是為窮人爭取權益」(Erap para sa for the poor)。他主張縮短貧富差距，經濟發展重心在農業。菲國全國有三分之一的人在貧窮線 (其定義是六口之家年收入在 1257 美元以下) 下，約有二千二百萬人。在鄉下地區貧窮人口為 47%，城市地區為 24%。他強調其經濟政策將依循羅慕斯總統的經濟政策，著重自由化、彈性化 (deregulation)、私有化和全球化。

艾斯特拉達的競選政綱是反犯罪、反貪污、扶助窮人、平衡預算、消除關稅障礙、自由市場、政府透明化、增加就業機會、公平合理的工資和補償、低價的基本商品、支持農業和農村經濟計畫、糧食安全、全球競爭力、減緩經濟危機的衝擊、消除官員貪污。由於他不懂經濟，因此承諾一旦當選將把經濟問題提交給其顧問擬出可行方案。一九九八年一月底，馬尼拉的一家民意調查機關「社會氣象站 (Social Weather Stations)」進行一項民調，其支持率為 28%。在四月底的另一次民調中，他的支持率升高到 30%。^④

總統候選人林雯洛，為中菲混血兒的華裔，為自由黨 (Liberal Party) 人，出身馬尼拉唐人區的窮人，父為攤販，從小以擦鞋維生賺取學費，讀到大學，後擔任交通警察，再升到將軍。他在擔任馬尼拉市長時，嚴厲打擊犯罪，以致於被比擬為好萊塢發行的電影「虎膽妙算」中由伊斯渥德所演的警探角色「辣手哈利」(Dirty Harry)，而有同樣的綽號。因為人們對於他強力打擊犯罪的方法有所爭議，批評者認為他雖然採取強力手段掃除犯罪，但仍未能消滅馬尼拉的犯罪率。他獲得艾奎諾夫人及羅馬天主教會的支持。他未在經濟問題上提出政見。民調支持率為 14%。他的競選夥伴副總統候選人是宿霧的參議員 Sergio Osmena。

林雯洛被人向選舉委員會指控他不是「天生菲人」(natural-born Filipino)，不能成為總統候選人。一家地方報紙公布他的出生證明，其中載證明他的父母是「中菲混血兒 (Chinese mestizos)」。菲國憲法規定，總統候選人必須是「天生菲人」。選舉委員會對於此一指控，已於一九九八年四月二十七日予以駁回，認為它對於此一問題

註② Rigoberto Tiglao, "Who's Afraid of Erap," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 161, No. 3 (January 15, 1998), pp. 20~22.

註③ Rigoberto Tiglao, "Who's Afraid of Estrada," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 161, No. 20 (May 14, 1998), pp. 14~18.

註④ *The Straits Times* (Singapore), April 29, 1998, p. 37.



無管轄權。②事實上，艾奎諾夫人亦屬於中菲混血兒，但並沒有受到憲法的限制，仍擔任總統。

總統候選人羅科（Raul Roco），屬於民主行動黨（Democratic Action Party）人。為一家大商業集團的律師及參議員，主要政見為改善婦女及兒童的教育及生活。民調支持率為10%，主要獲自其家鄉米骨省（Bicol）的支持。

總統候選人奧斯敏那（Emilio “Lito” Osmena），為菲國中部米賽亞（Visayas）地區富有的家族，曾任宿霧省省長（一九八七～一九九二），其得票區主要在菲國中部，民意調查支持率為17%。他曾擔任羅慕斯總統的經濟顧問。他屬於省際發展建設黨〔Back to the Provinces Development Initiatives (Promdi) Party〕人。

總統候選人聖地亞哥（Miriam Defensor Santiago），屬於人民改革黨（People's Reform Party）人，為現任參議員，一九九二年總統大選時得票率為19.72%，差一點擊敗羅慕斯，她獲得都市中下階層的支持，民調支持率為9%。

其他總統候選人包括：恩里烈（Juan Ponce Enrile）屬於獨立人士，曾在馬可仕時期擔任國防部長，艾奎諾夫人時期出任參議員。摩拉托（Manuel Morato）屬於道德國家黨（Moral Nation Party），為西班牙後裔，在艾奎諾夫人執政時擔任審判局局長。在羅慕斯執政時擔任菲律賓彩券機構主管，並且推廣網上彩票。丹勞（Santiago Dumalao）屬於國家復興運動黨〔National Renewal Movement (Bago) Party〕，為商人。

此外，馬可仕夫人伊美黛（Imelda Marcos）原本亦參選總統，但在一九九八年四月二十九日宣布退出總統選舉。她宣稱退出競選的原因是抗議政府加諸於她的不公平，以及選舉的欺騙和暴力事件層出不窮，因此參選變得毫無意義。一九九八年初她已被法庭宣判維持貪污有罪的判決，她是以保釋出外，等候上訴的身分參選的。她退選後，她領導的新社會運動黨（New Social Movement）改支持艾斯特拉達。

參議員馬嘉柏皋女士（Senator Gloria Macapagal Arroyo）在一九九七年自創Kampi黨（意指選擇同一路線），作為參選總統的政治工具。一九九八年二月加入執政的「人民力量黨—全國基督民主聯盟」，成為該黨副總統候選人。

五月十日至十一日，依據菲國法律規定是禁酒期間，投票時間是從十一日上午七時至下午四時結束。投票前一日禁止競選活動。五月十一日，菲國舉行投票，選民要分別選出總統、副總統、256名眾議員（其中50名是依政黨比例產生）、12名參議員、78名省長、78名副省長、722名省議員、市長和副市長各八十人、市議員900人、鄉鎮長及副鄉鎮長各1527人、鄉鎮民代表12240人，總共為17564人。登記投票的合格選民數有34,146,667人，投票區有二十三萬個。③

菲國總統和副總統是分別投票選出。菲國投票年齡是十八歲以上，此次選舉有新增選民六百萬人。選舉委員會授權民間的「全國公民自由選舉運動」可進行計票工作。該一民間的監督選舉機關，在投開票時派了將近二十五萬志工到各個投票所工作。此

註② *The Straits Times* (Singapore), April 28, 1998, p. 19.

註③ 台灣日報，民國八十七年五月十一日，版三。



次眾議員選舉首先採用政黨比例代表制，即在 256 席中，有 50 席為政黨比例分配席次，將由十二種階層行業的人分配，包括勞工、農民、都市貧民、本土文化工作者、年老者、殘障者、婦女、青年、海外工人、漁民、退伍軍人、專業人士。每一階層行業可提出五個候選人名單，再依得票數比例分配席次。由於這些階層行業素為左派所控制，因此左派進入國會的機會大增。^②

伍、分 析

五月二十九日，菲國國會宣布艾斯特拉達當選總統，在二千八百萬選民投票中獲得 10,722,295 張選票，占總投票數 39.9%，而維尼西亞只獲得 4,268,483 張選票。^③在副總統方面，馬嘉柏舉女士獲得 12,667,052 張選票而當選，占總投票數 47%，她屬於執政黨。她是前總統馬嘉柏舉的女兒，與美國總統柯林頓是喬治城大學同學，為經濟學家，現任參議員。退出總統大選的伊美黛，則當選為雷特省（Leyte）的眾議員。

依據一九八七年菲國憲法，總統當選之得票數並無絕對過半數之門檻的規定，因此只要在競爭者中誰得票最高就當選。一九九二年羅慕斯獲得 5,342,521 張選票，其得票率只有 23.6%，可說是「少數總統」。而當年艾斯特拉達以 6,719,738 票當選副總統，得票率超過羅慕斯基多。這次選舉艾斯特拉達之得票率亦未達半數，仍是「少數總統」，不過其民意基礎顯然較羅慕斯強。菲國之所以出現「少數總統」，主要原因是政黨力量分散，無法出現一九四六～一九七二年期間國民黨（Nacionalista Party）與自由黨（Liberal Party）兩大政黨輪替執政的模式，而出現許多小政黨，多頭民主政黨體制成為一九八六年以來的特點。這可能也是受了當年社會主流的民粹主義思想遺風的影響，為了推翻馬可仕獨裁統治者，各反對勢力進行暫時結合，等到強人倒台後，諸小政黨旋即各立山頭，無法統合。因此，從最近這兩次總統大選來觀察，菲國仍處於政黨分化林立時期，尚未整合成全國性二至三個大黨體系。

實際上，菲國政黨力量分散與其傳統的寡頭政治走向分化有密切的關連。菲國實施民主選舉制之重大影響之一，是導致地主階層及豪門世家控制國會及政府，獨裁如馬可仕亦曾批評菲國此一菁英民主制對菲國社會之弊害，他說：「菲國政治過程不恰當地受富人之影響，一般皆承認，富人之國家進步的思想，並未超過想增加其經濟權力，間接增加其政治權力的範圍之外。」^④

菲國從實施民主選舉制度以來，其政治就呈現菁英寡頭政治特性，豪門世家透過選舉取得政治權力，大焉者當選總統，小焉者取得地方的縣市長或議員，幾乎很少平民或中下階層的人能躋身政治權力階層。因此歷來的總統都是豪門世家地主階層，即

註② Nirmal Ghosh, "Introduction of 'Party List' System, New System Offers Leftists a Say in Government," *The Straits Times*, May 7, 1998, p. 16.

註③ 中央日報（台北），民國八十七年五月二十九日，版九。

註④ Ferdinand E. Marcos, *The Democratic Revolution in the Philippines* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall International, 1974), p. 82.



使搞人民革命起家的前總統艾奎諾夫人亦是大地主，羅慕斯總統雖非大地主，但亦是政治世家，其父為菲國外交家，妹為菲國參議員。艾奎諾夫人執政時，曾通過一個進步的土改法，但並未對社會及經濟進行改革，仍延續以前的寡頭統治模式。^②在這樣的政治結構下，富者相互援引結納，窮者亦相互引朋為盜，社會貧富差距愈來愈大，導致社會治安敗壞。

社會少數菁英透過政治恩惠制，建立起其政黨派系，政黨之基礎很少是基於意識形態而結合的，除了共黨之外。因此，從戰後以來，菲國之政黨是利益取向的型態，當領導者改變時，政黨立即瓦解，其跟隨者轉效忠其他有力的新領導人，所以政黨分合非常快速。在這次總統大選中，更清楚的顯示此一特點，政黨之分裂及合併，完全以人物為移轉。依此而論，菁英民主制與傳統施恩受惠制，對菲國政治及社會的影響是負面的。

在這次總統大選中，共有十位候選人，都各有來頭，除了艾斯特拉達出身藝人外，其他候選人大都為富豪階層或出身政治世家。如此次參選總統的聖地亞哥女士是參議院中第三名最有錢者，其申報的財產為四千零九十萬披索。總統參選人前國防部長戴維拉，據稱也是百萬富翁，其財產有一千三百四十三萬披索。一九九六年林雲洛申報的私人財產為九百五十萬披索（約合三十六萬美元），其中五百萬披索是一九九一年賭馬所贏的彩金。羅慕斯總統也擁有二十九宗不動產。媒體質疑以總統之薪水每月二萬五千披索以及從商業和租金所得四萬五千一百五十三披索，如何能累積如此多的財富？菲國二十四名參議員中，有十八名百萬富翁。參選副總統的馬嘉柏舉女士，是參議院中第七名富翁，其申報的財產為二千六百萬披索。參議院中最大富翁是麥格賽賽（Senator Ramon Magsaysay），財產有八千七百萬披索。第二位是恩里烈（Senator Juan Ponce Enrile），其財產為七千六百三十萬披索。^③

菲國媒體把這些世家大族的政治人物稱為「傳統政客」（trapos），認為他們不易獲得年輕選民的認同，主要原因是投票年齡層大都在十八～四十五歲之間，他們從媒體報導中都知道這些傳統政客與貪污腐化脫不了關係，是只追求私利不重公益的政客。在一九九二年選舉中，羅慕斯和聖地亞哥女士被認為是唯一的「非政客」型候選人，所以受到選民的歡迎。^④艾斯特拉達亦被歸類為「非傳統政客」，所以從一開始即受到媒體的青睞，他之當選多少與選民此一反傳統政客之態度有關。

此外，艾斯特拉達當選之另一個最重要的因素是他具有個人的魅力，他親民作風猶如隔壁的叔叔，以及為窮人說話的口號打動了市井小民的心。誠如Nirmal Ghosh的評論說，「雖然菲人有普遍的知識及政治覺醒，而且對選舉過程有興趣，但並沒有轉變為對問題有真實的了解：大部分人民仍然根據對候選人的魅力來投票。因此，艾斯

註② Mark R. Thompson, "Off the Endangered List: Philippines Democratization in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, Vol. 28, No. 2 (January 1996), pp. 179~205.

註③ Nirmal Ghosh, "Manila's Millionaire Politicians," *The Straits Times* (Singapore), May 4, 1998, p. 19.

註④ *The Straits Times* (Singapore), June 2, 1997, p. 18.



特拉達先生比其他候選人更有魅力。候選人如缺乏選舉機器，或者採取壞的策略或缺乏魅力，是難以贏得總統寶座的，在此情況下，他只好降格去選副總統了。」^⑤伊銘亦評論說：「平心而論，艾斯特拉達並不是一個合格的政治家。他沒有真正的政治家所具備的縝密的思惟、宏大的抱負、精湛的理論和深沈的愛心。相反地，他卻有著好色、酗酒、嗜賭等惡名。」他之所以能當選，跟他個人之魅力及為窮人之友有關連。^⑥

傳統菲國政治亦被稱為施恩型政治（patronage-style politics），即選舉中充滿買票、以三G，包括槍（guns），受雇暴徒（goons）和黃金（gold）介入選舉。而傳統政客與上述三G有密切的關係。傳統政客被認為是促使菲國走上政治社會經濟衰敗的主要人物。執政黨所推出的候選人維尼西亞被認為屬於傳統政客，而艾斯特拉達代表的是非傳統政客的人物，他的親民與與民同樂的作風，深獲選民歡迎。儘管菲國的天主教會提出嚴厲的警告，謂艾斯特拉達品德操守有問題，一旦當選，將為菲國帶來災難。但菲國選民最後還是選擇他作為菲國總統，足見在反傳統政客與候選人操守問題之間，前者勝過後者。

在這次選舉中，各教會團體跟以往一樣，介入競選活動，各擁護其中意的候選人，即使批評艾斯特拉達最嚴厲的辛海美樞機主教事實上是支持林雯洛。教會只呼籲軍隊保持中立，自己則介入選舉，亦是菲國自一九八〇年代中期以來的政治文化的一部分，^⑦也是對政教分離的一個諷刺。不過，選民並沒有遵從菲國人數最多的天主教會的領導人辛海美樞機主教之呼籲，足見教會主導選民投票意志的力量已大不如前。

另一個值得重視的問題是，艾斯特拉達之當選是否意味菲國將從此走向平民政治？在這次選舉中，艾斯特拉達與另兩位參議員組成聯合競選夥伴，這兩位是參議員安加拉及參議院主席馬西達。必須了解的，菲國參議員選舉是以全菲為單一選區，如非大財主及全國知名度，是難以在全菲獲得高票的。安加拉為知名的律師，曾做過教育部長，一九九二～九四年擔任參議院議長。因此，艾斯特拉達與兩位豪門世家結盟，對其當選是有幫助的。艾斯特拉達的支持者及智囊人員亦不乏豪門世家。另可從副總統當選人的背景來觀察，馬嘉伯皋女士是執政黨推出的候選人，她也是政治世家，父曾為菲國總統。其他的副總統候選人也大多是豪門巨室。換言之，在這次包括從中央到地方的選舉中，似乎僅有少數人係出身中下階層，包括艾斯特拉達，此一情勢可能難以撼動菲國根深蒂固的菁英寡頭統治的結構。

菲國沒有身分證制度，選民只憑投票通知單及在指甲上塗擦黑墨水即可投票，因此作票事件層出不窮。每次選舉都發生計票不公事件，而引發群眾衝突。一九八六年總統大選是選舉糾紛最為嚴重的一次，官方的選舉委員會的計票結果與民間的「全國公民自由運動」的計票結果不同，導致群眾對馬可仕提出抗議，並迫其下台。

這次選舉也出現抗議選舉不公情事，但規模較小。五月十八日，在馬尼拉北部郊

註⑤ NirmalGhosh, "All Signs Point to Victory for Estrada," *The Straits Times*, May 6, 1998, p. 21.

註⑥ 伊銘，「菲律賓候任總統－埃斯特拉達」，南洋星洲聯合早報，一九九八年五月二十一日，版十九。

註⑦ Rica Melanie D. Ligeralde, "Democracy in the Philippines: A Political Culture Approach," *Asian Profile*, Vol. 25, No. 2 (April 1997), pp. 124~133.



區的 Caloocan City 有二百位支持落選的候選人示威，抗議選舉作弊，在市政府前與警察發生衝突。五月二十一日，馬尼拉市中心市政府前有數千名群眾抗議市長候選人 Elenita Binay（為現任 Makati 市市長的太太），以詐欺方式獲勝。群眾支持落選的候選人 Arturo Yabut。結果示威群眾與警察發生衝突，有數名群眾受傷。^③此外，在各層級的投票中買票的情況跟過去一樣極為普遍。

在選舉暴力方面，這次選舉也沒有例外地發生暴力衝突事件，但程度較以前小。菲國有七十八省和一千五百多個城鎮，其中有三百六十七個城鎮有菲共游擊隊出沒，他們攻擊投票所及搶劫票匭。不過，選舉暴力事件大都是候選人及助選員彼此之間衝突造成的。在一九九二年總統選舉和一九九五年地方與參議員選舉分別有六十人和五十三人喪生。^④這次選舉則造成四十六人死亡，四十多人受傷。^⑤就菲國的選舉歷史而言，選舉暴力與民主政治是相伴發生的，之所以產生此一現象，除了家族主義及施恩受惠政治文化有以致之之外，也可能是貧富不均的寡頭政治造成的後果。

陸、結 語

總之，從菲國這次總統及副總統大選可以了解，自戰後以來的民主選舉制，奠定了菲國世家寡頭政治之穩固基礎。一九八六年艾奎諾夫人所策動的「人民革命」，只是利用群眾來鞏固此一政治模式，其所推動的土改，亦因受到地主寡頭的阻撓，而未能從根本改變此一政治結構。艾斯特拉達以平民身分當選總統，只是略微顯出菲人尋求改變統治結構之傾向，但要完全擺脫富人寡頭政治，恐為時尚早。

馬可仕的獨裁統治，與戰後新興國家的許多獨裁者有著殊途同歸的結果，只是菲國是透過其長期的民主環境而孕育出馬可仕的獨裁統治果實。此一經驗是其他發展中國家所欠缺的，亦反應了潛藏在菲人內心的反民主潛意識。這種潛意識在艾奎諾夫人和羅慕斯執政時期都曾一再浮現，有些政客意圖透過群眾運動及司法程序修改憲法，俾讓艾奎諾夫人或羅慕斯連任總統，但這些企圖在憲政主義者之阻止下終告失敗。就此而言，羅慕斯被禁參加競選連任，艾斯特拉達之當選總統，亦可視為菲國憲政主義之勝利，也是民主政治進一步鞏固的象徵。

* * *

（收件：87年8月6日，修訂：87年8月31日，再修訂：87年9月22日，接受：87年9月25日）

註③ *The Straits Times* (Singapore), May 22, 1998, p.33.

註④ 南洋星洲聯合早報，一九八九年四月二十四日，版三十。

註⑤ 中央日報（台北），民國八十七年五月十二日，版一。



The 1998 Philippine Presidential Election

Hung-Yu Chen

Abstract

Joseph Estrada was elected president of the Philippines on May 11, 1998. He is the first president to come from a popular family background since Philippines began holding presidential election in 1936. Estrada has been seen as a non-traditional style politician. Although his personal character has been criticized by Cardinal Sin, the leader of the Catholic Church, he receives popular support from the middle and lower levels of Filipino society. However, his election to the presidency cannot transform the Philippine elite oligarchical structure into a class-less society. Secondly, the Catholic Church has enjoyed a great influence on the voting attitudes of the general population since the mid 1980's, but failed to influence this most recent presidential election. Voters did not heed the warnings of Cardinal Sin, who argued that it would be a disaster for the Philippines if Estrada were to be elected. Such disobedience shows that the role of the Catholic Church in politics has decreased. Thirdly, this election reconfirms the success of constitutionalism. During the 1998 election campaign, the constitutionalists defeated a group of ambitious politicians who attempted to modify the 1987 constitution to allow two terms for incumbent presidents. This constitution-building signifies that Philippine politics has moved further to democratic consolidation.

Keywords : Philippines, election, elite democracy

