

菲國會改選後的政局展望

張耀秋

一、菲律賓政制的嬗變

一九四六年菲律賓獨立後頒行的憲法規定，總統是國家元首、行政首長和三軍總司令，是由民選產生，任期四年，連選得連任一次。國會是模仿美國，採行兩院制，行政、立法、司法三權分立，互相制衡。一九七二年十一月起草新憲法，總統為名義領袖，政治權力移轉至總理，總理由國會選舉產生，為內閣之首。立法機關採一院制，參議院的權力被取銷。一九七二年十二月三十一日，馬可仕總統宣布新憲法不由秘密投票決定，而在一九七三年一月十日 and 十五日之間由新設立的「公民會議」用舉手方式來表決，結果獲贊成通過。

自此以後，馬可仕經常利用公民投票方式來獲得人民的支持，例如他於一九七三年七月二十七、二十八日要求「公民會議」複決投票支持總統於一九七三年後延長任期，同意設立臨時國民議會；一九七五年二月二十七日要求公民投票授權給他任命新首長和市長（過去是由選舉產生）；一九七六年十月十七日要求「公民會議」複決投票賦予身兼總統與總理之馬可仕緊急權力等。從一九七二至一九七六年此一期間，大多數非人尚支持馬可仕以命令統治全國，但自一九七六年以後，馬氏已認為以命令統治有不利之處，在一月間，他宣佈成立「國家立法諮詢會議」（National Legislative Advisory Council），並趁全球輿論焦點集中在即將於馬尼拉召開的「國際貨幣基金會」和「世界銀行」年會之前，於一九七六年九月召開此項「諮詢會議」，予以革新政治的印象。一九七八年四月舉行臨時國民議會選舉，七月十二日菲律賓獨立日舉行議會開幕儀式。在新憲政體制下，馬可仕身兼總統與總理，臨時國民議會在總統的控制下，總統可以解散議會，但議會不能罷免總統，總統可以否決議會通過的法案，但議會沒有有效的方法控制總統的命令①。

註① 拙著：《東協五國政情總編》第一九一頁，幼獅文化事業公司印行，一九八二年八月初版，十月再版。

一九八一年四月七日，菲律賓舉行公民複決投票，凡年滿十八歲者可以對馬可仕總統提出的三項問題投票表示意見。第一個問題是要求選民贊同修改憲法，建立強有力的直接民選的總統，類似於法國的總統制。第二個問題是選舉改革問題。第三個問題是已歸化為外國人之天生菲人是否能擁有土地所有權的問題。

此次投票登記的選民有二千五百萬，其中有百分之六十前往投票。投票結果顯示，在呂宋地區有百分之九十五投贊成票，米賽亞地區有百分之六十九投贊成票，岷答那峨有百分之八十三投贊成票。反對黨領先的地區有南呂宋的巴丹加斯（Batangas）、中部的宿霧和描戈律（Bacolod）、南部的三寶顏^②。據「選舉委員會」宣佈，有一三、八四七、七六五人投贊成票，有三、五六四、六七五人投反對票，支持與反對之比數為四比一^③。

此次複決通過的憲法修正案，改變了英式巴力門制，而另採行法國式總統制，加強總統的權力。總統是行政首長和國家元首，任期六年，連選可以連任。總統有權解散國會。總統由內閣襄贊，內閣設總理一人，由總統提名，並經國會選舉產生。內閣設十四人執行委員會（Executive Committee），由總理任主席，於總統逝世或不能視事時擔任看守任務，直至臨時國民議會舉行選舉選出一位新總統為止。執行委員會是用來解決馬可仕的繼承人問題的制度設計^④。

四月十四至十六日，臨時國民議會召開特別會議，起草總統選舉法及政黨活動法案。對於四月七日的憲法修正案，馬可仕已發佈總統第二〇七七號令（Presidential Proclamation 2077），規定重新建立一個修正的巴力門制度，實施總統直接選舉制，授國民議會以立法權，透過「執行委員會」使政府工作穩定與持續。

一九七八年由選舉產生的「臨時國民議會」，規定總議席二百人，其中一百八十三人由選舉產生，十七人由總統委任，至今年五月，六年任期已經屆滿，改選後，即成為正式「國民議會」。故非國朝野對於此次舉行的第一屆國會議員選舉均極為重視。

二、各方矚目的今年國會選舉

菲律賓賓今（一九八四）年五月十四日舉行新國會大選，全國進入十五年來真正大選熱潮。十多年來，菲人大部份時間要受馬可仕總統在一九七二年開始的軍法統治，去年八月以來又為反對黨領袖艾奎諾被刺身亡事件所震撼。結果各大城市羣衆示威，要

註② South China Morning Post, April 8, 1981.

註③ "Marcos Planning Far additional term as Charter Changes declared official," The Japan Times, April 12, 1981.

註④ Fernand de 1 Munds, "Fear of dictatorship in Philippine Charter Change," Hongkong Standard, March 17, 1981.

求馬可仕總統辭職，菲國乃陷入前所未有的政治、經濟動盪中。馬可仕總統政權似乎朝不保夕，危如累卵，但是馬可仕利用其機敏而圓滑的政治手腕，終於渡過難關，逃過被推翻的危機。

此次選舉，極為各方面所重視。馬可仕需要藉此大選以取得人民的信任，不然的話，國際間不會再給馬可仕延緩還債及再予貸款的機會，菲律賓經濟即將面臨崩潰。尚幸馬可仕總統如期舉行選舉，且對異己態度轉趨溫和，在菲律賓競選的四十五天中，他應允不動用總統逮捕特權，允許街頭抗議與公共集會，開放言論，並放鬆社會控制。另一方面則應允確保「誠實與公平」的競選，表現出寬大的風度。

反對黨的領袖亦極需要這次選舉，以證明其可以用非暴力手段，取代馬可仕，並且壓制非共黨新人民軍的號召。馬尼拉主教洗恩 (Jaime Sin) 說：「如果這次選舉不是廉潔正直，民主便完了。如果重要事情不能以投票解決，便要用槍解決。」

根據菲國內外各方的評估，此次議會選舉大致上符合「誠實與公平」的要求。菲律賓選舉委員會主任委員桑提亞哥於六月十一日宣佈選舉結果：菲律賓執政黨新社會運動黨贏得國會一百零九席，反對黨獲七十一席，其中六十三人屬於反對黨聯盟，八人為獨立派。國會議員總額原為一百八十三席，除上面宣佈的名額外，還有三名尚待宣佈。

總之，此次菲律賓國會選舉，關係非常重大，不僅國內正反意見針鋒相對，而且由於艾奎諾事件的影響，激起人民高度的參與狂熱，使此次選舉成為十五年來最熱鬧的政治活動。美國和國際金融機構亦曾派員觀察選舉情形，以決定其對馬可仕政府的態度。因此，此次選舉可以說是菲國政治連續劇的主要一幕。它的結果將影響一九八六年的地方選舉和一九八七年的總統選舉。只要選舉能繼續舉行，人民較不會用革命手段，推翻政權，而可以進行「體制內改革」。

三、反對黨議席大增的由來

菲律賓現在的執政黨是新社會運動黨 (KBL)，沒有一個統一的反對黨，可以與執政黨分庭抗禮。反對政府的黨派，共有二十個之多，雖同是反對馬可仕的，却缺少一致的組織，只推出一位共同發言人——前參議員勞禮 (Salvador Laurel)，對於政治問題，發表代表性的談話。反對黨組織散漫，且在本次選舉之前，分裂成二大派，一派參加競選，另一派 (包括艾奎諾家族) 杯葛選舉。在反對黨四分五裂，而且又是烏合之眾的情況下，尚能在一百八十三席中獲得七十一席，取得出人意表的選舉成績，不僅使馬可仕震驚，也使政治分析家深感意外。其所以致此之原因，歸納起來，約有以下四項：

(一) 反對派領袖艾奎諾去年八月由美返國，在馬尼拉機場被刺身亡一事，不特國際震驚，也予人民包括平素支持政府的人士極大的震撼，自後反對馬可仕浪潮，一波又一波的推進，氾濫於士、農、工、商各階層，對馬可仕的形象有極大的損害。人民懷念

反對派一位偉大領袖的被害，因而使執政黨失去選民不少的支持。

(二)首都馬尼拉為政治中心，也是經濟文化中心，市民佔全國人口十分之一。第一夫人兼任馬尼拉地區(Metro Manila)總督多年，轄下除首都馬尼拉外，更包括三十幾個市鎮。二十年來，總統與第一夫人確曾為首都地區的貧苦市民，做過不少事，如修整貧民窟環境、廣建平民住宅、推動住者有其屋、建立貧苦醫療制度等。在六年前的國會議員競選中，馬尼拉市應選出的二十一名議員全為執政黨所獨得，反對派全告落選。此次選舉以前，總統與第一夫人全力領導支持執政黨的候選人。但選舉結果，反對派在馬尼拉竟獲得十六席，而執政黨祇獲得五席。

馬尼拉是傳統反對派的大本營，對於執政者，過去素持批評與反對的態度。尤其是過去不大問政的工商界與職業界，近年已有所轉變，改持介入態度。這對此次反對派在馬尼拉的選舉勝利，頗多助益。

(三)近年來馬可仕政府遭受財政與經濟的危機，工商萎縮，經濟蕭條，貨幣貶值，物價飛漲，失業人數日增，不僅使大多數人民生活困苦，且使政府的財政陷於空前困境。菲國共欠外債二百六十億美元，政府收入過半數要支付外債的本息，且須支付浩大的軍費政費，此為真正困擾馬可仕的嚴重難題，亦大大影響人民對政府的形象。

(四)人民不滿現狀，民心思變。馬可仕執政已將近二十年，初期尚能大刀濶斧，力求改革，政績頗佳。但自一九七二年施行戒嚴法以來，大權獨攬，未有回復民治的準備，自使愛好民主的人士，大感失望。這一情勢亦有利於反對派的競選成果。

四、馬可仕力謀挽救經濟危機

近年來在世界經濟不景氣的風暴下，菲律賓的經濟亦備受影響，尤其是佔菲國出口大宗的椰子、銅、糖、木材、紡織品等，因國際市場價格大幅下跌，而引起非出口的萎縮。菲律賓的官員說，去(一九八三)年第一季的出口收入，比前(一九八二)年同期減少了百分之七點七。據統計顯示，去年第一季輸出收入，由前年同期的十億零五千萬美元，降至九億七千萬美元。中央銀行指出，輸出收入的下降，主要是受菲國傳統性輸出品外銷減少的影響。以菲律賓最主要的傳統性輸出品椰子產品而論，去年第一季外銷減少百分之卅二點四，由前年的兩億零六百萬美元，降為一億三千九百萬美元。其他傳統性產品的輸出，去年第一季亦大為減少。菸草比前年同期減少了百分之五十三點四，馬尼拉麻減少了百分之四十點九，只有糖、礦產與水產品略有增加。糖的輸出增加了百分之十四點八，總值一億五千七百萬美元^⑥。

註⑥ 拙作：「菲律賓的政治、經濟及外交動向」，「問題與研究」第二十二卷第十二期，一九八三年九月十日出版。

一九八〇年以後，菲律賓經濟面對兩方面的不利因素，一是石油價格大幅度上漲對非國經濟的衝擊，另一是主要原料品出口價格的下跌和半製品和製成品的出口則遭到西方國家保護主義的打擊。因此，不少人對非國的貿易和國際收支感到憂慮。馬可仕總統亦曾說，菲律賓的經濟有其弱點，主要是在很大程度上仍然依賴原油進口；而出口貿易，無論在產品與銷路方面，仍不夠多樣化，且生產力較低，生產成本較高。

非政府的經濟學家雖將經濟衰弱的原因，歸諸大量進口石油及原料品出口價格大跌；但其他較為客觀的經濟學家則批評馬可仕將主要工業交由他的朋友和政治伙伴控制，將非國視爲其私人的財產，乃爲非國經濟不振的主要原因^⑥。據報導稱，有三位馬可仕的知己出掌主要的企業，如奎因卡（Rodolfo Quenca）控制建築業，西路里歐（Ricardo Siliario）控制汽車工業，狄西尼（Hermínio Disini）控制連鎖公司集團^⑦。一位不願透露姓名的國際經濟學家說：「菲律賓經濟存在著極大的困難，它一方面是由較有效率與受尊重的技術專家控制，另一方面則是由政客控制，他們限制競爭，想辦法保護他們的朋友。我認爲這就是非國目前最大的問題」^⑧。批評者也認爲非國政治上的貪污、浪費和管理不當，可能比經濟因素還來得嚴重；但這些現象都是馬可仕爲欲維持獨裁統治而必須付出的重大代價。

去年八月反對黨領袖艾奎諾在馬尼拉機場遇刺身亡事件，導致政治動盪，社會不安，外國投資撤離，更使非國資金不足，必須實行外匯管制，結果進口商無法取得外匯以進口必要性的物品，經濟因此一瀉千里。今年估計將有三十萬工人失業，通貨膨脹率超過百分之三十五，國民生產毛額降低百分之六點八，人民生活水準大爲降低。至於菲律賓的外債，「經濟學人」雜誌去年十一月報導累計二百六十億美金，其外匯短絀，嚴重到自去年十月以來就開不出信用狀的程度。加上黑市活躍，走私風熾，商人套匯，外債利息上升，全面經濟萎縮，國際金融界對非不信任，構成嚴重惡性循環。

馬可仕爲渡過經濟難關，故在此次國會選舉前後，對反對派人士表示寬大容忍，並對選舉儘量做到公正與廉潔，希望國際金融界對非國仍存好感，而國際貨幣基金能在選舉後提供新的緊急貸款。

馬可仕在國會選舉之後，爲整頓經濟，呼籲人民必須勒緊腰帶。他於六月六日宣佈非幣對美元之浮動匯率（Floating Rate）。第一天，美元與非幣由一比十四元降至十八元，亦即非幣兌換美元下跌了百分之二十二點二。至第三天，美元與非幣的官方比率爲一比十九，但黑市的比率爲一比廿四點五，造成坡索在第二次大戰後的最大一次貶值。

註⑥ Alexis Gelber, et al., "Marcos: A Time of Turmoil", *Newsweek*, September 13, 1983, pp. 22-26.

註⑦ Belinda A. Aquino, *op. cit.*

註⑧ E. S. Browning, *op. cit.*

隨後馬可仕總統宣佈七點經濟緊縮措施，其中包括對入口的披索價徵收百分之三十的「經濟穩定稅」，將入口附加稅由百分之八提高到百分之十，並下令削減一九八四年國家預算百分之五，且對於公營企業用新方法來管理……等。馬可仕總統之所以採取這些措施，是爲了渡過當前的經濟難關，以便繼續向外借款。目前除了極力向國際貨幣基金爭取貸款外，亦透過各種管道向中華民國爭取融資。

五、美國關切菲律賓的民主改革

菲律賓在獨立之前，曾由美國統治，故兩國人民都認爲兩國有特殊密切的關係。在獨立之後，美國對菲律賓的援助仍持續不斷，對菲律賓的國計民生，裨益至大。

美國爲了保護菲律賓的國防安全及維護太平洋地區的和平，自一九四七年三月十四日締結「美菲軍事援助協定」以來，又與菲國訂定了「美菲軍事基地協定」（一九四七年三月廿一日）、「美菲相互防衛條約」（一九五一年八月）。迄今美國在菲律賓擁有五個軍事基地：克拉克空軍基地（Clark Air Base）、蘇比克灣海軍基地（Subic Bay Naval Base）、碧瑤約翰海軍營（Camp John Hay）、華萊斯空軍站（Wallace Air Station）及珊美格海軍通訊站（San Miguel Naval Communication Station）等。

美國在菲律賓保有的克拉克空軍基地，佔地五百廿五平方公里，蘇比克灣海軍基地海港佔地二百五十平方公里，前者是美國第十三航空隊的空運基地，後者爲第七艦隊的修護港灣，對美國在太平洋上的戰略地位，至爲重要^⑥。克拉克空軍基地與蘇比克灣海軍基地一度曾被認爲是美國在亞洲的戰略「軍事保護傘」的主要環節，目前也是反制蘇俄在印度洋和太平洋擴張的重要據點。

去年四月間菲律賓和美國經過五十天緊張的秘密談判後，終於六月一日正式簽訂了協定，規定美國在一九八四—八九年使用兩大軍事基地期間，必須向菲律賓提供九億美元的經濟和軍事援助。新的協定主要是重申菲律賓對美軍基地的主權，而美國必須爲這些基地的使用付出代價——九億美元的經濟和軍事援助，比一九七九—八四年提供的五億美元同類援助多出百分之八十。

不料去年八月廿一日菲律賓反對派領袖艾奎諾於返國時在馬尼拉甫下飛機即遭槍殺殞命，引起極大的震撼，亦爲美、菲邦交蒙上一層陰影，並使雷根總統取消原定於去年十一月的訪菲之行。不過，美國與菲律賓有著歷史、貿易與戰略上的親密關係，美

註⑥ 商略撰：「美在菲軍事基地」，新加坡《南洋商報》第十五版，一九七一年一月十六日。

國爲了維持它在菲律賓建立的兩個海外最大的軍事基地，以及它在亞太地區的利益，必須儘量維持非政府的安定。

近年來美國鼓勵菲律賓走向民主改革，以免馬可仕把菲律賓逼向懸崖。尤其是在艾奎諾遇害之後，廣泛的政治動亂，導致資金外流，國家經濟瀕臨危機，雷根總統與政府官員，曾要求菲律賓此次國會選舉應確保「誠實與公平」，五月初到馬尼拉訪問的美國助理國務卿沃維茲更清楚表明，美國非常重視馬可仕政府能否確保這次大選的公正和自由。美國國會又在菲律賓大選期間，檢討援非法案，致使馬可仕承受很大的壓力。

幸而此次非國大選結果頗能令國內外人士感到滿意。美國駐菲律賓大使史蒂芬·鮑斯渥於七月十九日在馬尼拉扶輪社舉辦的午餐會上，聲明美國政府將支持菲律賓克服自二次世界大戰以來最嚴重的經濟危機，並強調美國政府將支持非國政府在恢復民主制度與價值上所做的努力。

六、結 論

菲律賓自獨立以來將近四十年，每逢選舉投票，政黨之間常有賄賂、作弊、運用暴力等的指責，而今年五月十四日的選舉，被認爲是一次比較公平的選舉，美國駐聯合國女大使克巴翠於大選之後訪問非國，曾以選舉大體公平一事，向菲律賓第一夫人伊美黛道賀。而此次選舉之所以能做到「誠實與公平」，實緣於以下兩項因素：其一是去年八月反對黨領袖艾奎諾被刺殺身亡，引起國內外的極大震撼，造成各方對菲律賓政府極其不良的印象，故馬可仕總統欲藉此次選舉機會，以改變國內外對非政府的觀感。其二是由於民間組成的「速計制度」的普通監票，發生作用。

菲律賓的「速計制度」，創始於一九五三年非國總統選舉。當時執政黨總統季理諾（Quirino）競選連任，其競選對手是曾任國防部長的自由黨候選人麥格塞塞（Magsaysay）。由於季理諾政績不彰，而麥格塞塞敢作敢爲的作風則深爲華府所激賞，選舉之前，有一民間團體組成一個「速計制度」（Quick Count System），即在全國數以千計的計票站，隨時將各地投票結果以電報報告首都速計中心，立刻發表。此種制度，旨在防止執政黨作弊，果然收到宏效。當時選舉結果，季理諾失敗，麥格塞塞大勝。今年五月的選舉，又有民間團體組成類似「速計制度」的「全國公民維護自由選舉運動」（National Citizen Movement For Free Election），簡稱（Nanfrel），一方面以極迅速的方式，統計發布投票的結果，並在全國設立數以千計的開票站，動員二十萬愛護民主的人士，施行二十四小時的監視工作。

民間速計制度的成立，旨在保障計票的公平，含有監督的意義。但此次速計中心動員二十萬人，並備有逾百架的電腦，所費頗鉅，主持者雖說是民間自動捐獻，但瞭解非國政情的人士則認爲幕後當有一與非國關係最深切的國家在支持。

菲律賓現有入口約五千三百萬，此次登記合格選民二千五百萬。今年五月十四日的投票，空前踴躍，投票率接近九成，打破以往的紀錄，足見選民對於此次國會選舉的重視。投票揭曉後，反對黨的議席已大增，經此鼓勵，目前反對派已在集議，如何強化組織，近程方面為應付現在的政府，遠程方面則為準備一九八六年一月的地方選舉（省長七十五人，市鎮長近千），與一九八七年五月的總統選舉，希望達到取得政權的目的。

馬可仕總統自從艾奎諾被害事件發生後，曾遭遇極大的困難。但他是個意志、鬪志極堅強的人物，且從政數十年，富有應付困難之經驗。依現勢觀察，他將採取下列措施，以期破除困境，維持其政權。

(一)在選舉結束之後，馬可仕即宣佈七項經濟改革措施，並設立一個七人內閣常設委員會，以協助總統處理有關需要採取緊急行動的事務。這一委員會是由總理、副總理兼財政部長、國防部長、司法部長、糧食部長、農業部長和預算部長所組成^⑩。

(二)在今年五月國會選舉後，馬可仕政府加緊了鎮壓南方回教分裂份子及共黨新人民軍的軍事行動。政府軍在南部的一九七二年回教叛亂發源地附近發動了歷時一月的軍事攻勢，其間有九十多名回教叛軍和八名士兵陣亡。而政府最近在各地所採取的反叛亂行動中，消滅了一千六百八十九名共黨叛軍，並擄獲一千五百二十二件各式武器^⑪。菲律賓國防部長恩賴爾於今年八月十七日在全國記者俱樂部說：「每天都有更多遙遠的村落受到滲透，而且變成恐怖地區。共產主義的新人民軍擬癱瘓鄉村的經濟，而且在市區亦漸多此種情況」。他警告說，假如非國軍民對於眼前共黨的顛覆活動不採取因應措施，不久的將來，菲律賓人民將面臨血腥戰鬪的威脅。恩賴爾部長因此呼籲全國人民，支持政府制止共黨威脅的努力。

(三)馬可仕將加強執政黨的組織，使成爲一個堅強的戰鬪團體。政府高級官員如政績較差，聲譽不佳者亦將予以淘汰，俾能改善政治風氣，挽回人心。

(四)以較寬容的態度對待反對黨，並略微減少對言論的控制，使人民享有較多的自由。馬可仕於七月廿三日主持新議會開幕時，呼籲反對黨同政府合作，解決國內經濟難題，同時也向行動激烈的職工會發出和解的號召。

一九八四年八月二十日脫稿

註⑩ 一九八四年八月四日，〔香港時報〕第二版載馬尼拉三日中央社V遠東電。

註⑪ 一九八四年八月十日，臺北〔民族晚報〕第三版載中央社V馬尼拉九日遠東電。