

菲律賓新舊憲法之比較

陳鴻瑜

一、制訂新憲之背景

菲律賓最早的一部成文憲法是由非人組成的馬羅洛斯國民議會 (Malolos Congress) 於一八九八年十一月二十九日通過的馬羅洛斯憲法。後因美國佔領菲羣島，而摧毀該第一個由非人組成的短命的共和國。在美國統治菲島的四十八年（一八九八—一九四六）期間，依其民主理念及三權分立的政治制度對非人實施訓政，在一九三五年五月十四日制訂自治憲法，並經非人投票通過。該部憲法允許菲律賓於十年後獲得完全獨立，第二次世界大戰結束後，菲島依該憲法之規定，於一九四六年七月四日獨立，仍以該憲法做為獨立後的憲法，不過增加了一個修正案，即讓美國人在菲境享有與非人一樣平等地位的「菲美人民地位平等修正案」 (The Parity Amendment)。^①

依照一九三五年憲法之規定，總統僅能連任一次，馬可仕總統於一九六九年第二度當選總統，依規定應於一九七三年十二月屆滿，不得再競選連任。但他爲了維持其權位，企圖透過修改憲法途徑，把總統制改爲巴力門制，俾能繼續以總理職位掌握大政，遂在一九七一年召開修憲會議，研擬修改政府體制的新憲法。一九七二年九月，鑒於內部左右派之叛亂及回民鬧獨立運動，馬可仕在軍方將領之支持下，宣佈實施戒嚴統治，集行政與立法大權於一身。他沒有停止制憲委員會的修憲工作，至十一月三十日完成新憲草案。一九七三年一月十至十五日，全菲召開地方議會，十八歲以上公民即有資格參加「公民會議」 (Citizens Assemblies)，有權投票表決重要的憲政問題。全菲有四萬五千個村，每村有一位村長，「公民會議」即由村長召集，以舉手的方式，表示贊成或反對。表決結果，有一千四百九十八萬人投票贊成新憲法，占總投票數百分之九十五，有七十四萬三千八百六十九

註① Jose M. Aruego, *Philippine Government in Action and the Philippine Constitution*, University Book Supply, Inc., Manila, Philippine, 1982, pp.24-33.

人投票反對，占總投票數百分之五。^②

在馬可仕執政的二十年期間（一九六五—一九八六年），他經常利用公民投票的方式來支持他的政策，例如，一九七三年七月二十七日，他要求「公民會議」複決投票支持總統於一九七三年法定任期屆滿後延長任期，以及同意設立臨時國民議會；一九七五年二月二十七日，要求公民投票授權總統任命新省長和市長（這些職位過去是民選產生的）；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和總理的馬可仕緊急權力；一九八一年四月七日，要求公民複決投票贊同修改憲法，把巴力門制改為強有力、直接民選的總統制。^③從以上頻繁的複決投票可知，在戒嚴統治期間，菲國依然制訂新憲法及修改憲法，並沒有完全中止憲法的效力，祇是這些立憲及修憲行為完全為馬可仕一人所操縱。

一九八六年二月舉行大選，反對黨推派艾奎諾夫人和勞瑞爾為「民族民主統一組織」（UNIDO）的正副總統候選人，與馬可仕和陶倫迪諾競爭，開票結果，官方的選舉署和民間的「全國公民自由運動」的計票數不一致，遂改至國民議會開票，重新計算選票，結果宣佈馬可仕獲勝。當此一結果公佈後，引起羣情憤然，艾奎諾夫人率領百萬人羣衆進行抗議示威，對國民議會的計票表示不滿，以後街頭運動愈演愈烈，首先是國防部長恩里烈和副參謀總長羅慕斯將軍倒戈支持艾奎諾夫人出任總統，指責馬可仕在選舉中作弊，隨後菲國駐海外大使及地方軍區軍官亦紛紛表示不支持馬可仕，因此儘管馬可仕在二月二十五日已經由宣誓程序成為正式總統，但情勢發展迫使他最後不得不逃亡海外。

值得注意的，艾奎諾夫人雖然亦在二月二十五日比馬可仕早數小時經大法官鄭建祥監誓出任總統，但她並未依憲法規定由國民議會正式公佈為總統當選人，因此她擔任總統的合法性有問題。當艾奎諾夫人執政後，鑑於國民議會的大多數議員是屬於親馬可仕的新社會運動黨員，而且所有省鎮市首長亦均為親馬可仕的人員，在施政上勢必會遭到掣肘，因此乃決定宣佈她領導的新政府是革命政府，俾便順利地更換地方首長。三月二十五日，她以第三號令公佈臨時的自由憲法，廢止一九七三年舊憲法，同時解散國民議會，以解決她的政府所遭到的合法性問題。關於這項決定，她強調：「在二月七日的選舉中，由於國民議會涉及『陰謀欺詐』而『強行非法頒佈』馬可仕當選，因此我認為如果政治權力要歸回到其適當的界線，及我們的社會要消除近年來之罪惡與壓制，則我們必須割除在我們政治體系上的這顆毒瘤。」^④

註② 參考陳鴻琦，菲律賓的政治發展，臺北，臺灣商務印書館，民國六十九年十二月初版，第一三〇—一三三頁。

註③ "Marcos planning for additional term as charter changes declared official," *The Japan Times*, April 12, 1981.

註④ 聯合日報（菲律賓），一九八六年三月二十六日，第一頁。

二、自由憲法

艾奎諾夫人領導的新政府欲一舉推翻舊制度，但制訂新憲法又需耗費時日，乃先頒佈臨時的自由憲法，做為過渡時期的大法。在自由憲法的前言，開宗明義的指出頒佈臨時憲法的宗旨，它說：「新政府是在人民直接行使權力與在菲律賓新國軍單位的協助下而建立起來的，人民無視一九七三年憲法的規定而採取行動，要求改革政府，尊重人權和基本自由。」她即是在此情勢下依人民委任之權力而頒佈臨時憲法。

自由憲法條文很少，只有六章，對於一九七三年憲法及其修正條文分三部分予以規定，第一部分是完全保留一九七三年憲法的若干條款，如第一章（國家領土）、第三章（國籍）、第四章（權利典章）、第五章（國民之權利與義務）、第六章（參政權）；第二部分是與自由憲法未抵觸者，予以保留，如第二章（總綱及國策）、第七章（總統）、第十章（司法制度）、第十一章（地方政府）、第十二章（憲法委員會）、第十三章（公務員之責任）、第十四章（國家經濟與資源）、第十五章（通則）；第三部分是廢止一九七三年憲法部分條款，如廢止第八章（國民議會）、第九章（總理、內閣及行政委員會）、第十六章（憲法之修正）、第十七章（臨時條款）。

在自由憲法下，總統享有極大的權限，不僅擁有行政權，也享有立法權（第二章第一條），不僅可自由任免政府部長，也可自由任免地方政府首長，如第三章第二條規定：「所有依照一九七三年憲法規定民選及委任的官員和雇員，應繼續留任原職，直到有行政命令另作規定；或者在他們的繼承人被委任與獲得資格後，而這項委任是在一九八六年二月二十五日起一年內所宣佈的。」艾奎諾夫人即據此規定撤換民選的省、鎮、市長，而引起國會議員及被撤換的地方官員的抗議。國會議員表示他們是一九八四年由民選產生的代表，依憲法規定他們的任期應至一九九〇年屆滿，新政府無權以命令撤換民選代表。^⑤四月十四日，前國會議員陶倫狄諾發動反新政府的運動，他堅持一九七三年憲法仍然有效，新政府不具合法地位。他召開一項反對會議，會中做出三點決議：(1)促請新政府尊重地方民選官員的任期；(2)譴責新憲法不尊重合憲與有銓敘資格的官員和雇員的安全和任期；(3)司法是一個平等、互相協調的部門，法官應享受任期的保障。^⑥

菲律賓省長聯盟和菲律賓市鎮長聯盟亦分別向法院提出控訴，抗議地方政府部長彭敏直濫用權力更換地方官員，他們辯稱他

註⑤ 聯合日報（菲律賓），一九八六年三月二十七日，第一頁。

註⑥ 聯合日報（菲律賓），一九八六年四月十五日，第一頁。

們有權可留任原職到一九八六年六月三十日或甚至超過該日，直到他們的繼承人被選出或獲得資格為止。最後，菲律賓最高法院依據自由憲法第三章第二節之規定，判決政府有權更換地方官員，^⑦而暫時解除了地方權力接替的衝突危機。

爲了使新憲法能順利擬訂，自由憲法特別規定制憲委員會的組成方式，如依第五章第一條之規定：「總統應於本頒令發表之日起的六十天內委派一個委員會，草擬新憲法，該委員會應由不少於三十人，不超過五十人組成，彼等應爲天生非人，有爲人正直、獨立、民族主義與愛國主義思想等聲譽。由總統在與社會各階層諮商後選出。」反對黨對於這條規定却提出嚴厲的批評，因爲過去制訂一九三五年和一九七三年兩部憲法之制憲委員均係民選產生，而非由總統委派，即使獨裁如馬可仕之流，亦不敢由委派行之，反對黨乃大肆抨擊艾奎諾夫人比馬可仕還獨裁。

三、制憲程序

依自由憲法第五章第一條規定，制憲委員會由總統委任產生，人數在三十到五十人之間。四月三十日，艾奎諾夫人總統頒佈第九號令，設立制憲委員會，規定擔任制憲委員的資格要件如左：^⑧

1. 天生非國公民，爲合格的選民，其廉潔、正直、國家觀念和愛國主義受到公認。
2. 下列人士不得被委爲制憲委員：
 - (1) 政府官員，除非他們於受委爲制憲委員時辭去職位。
 - (2) 因犯罪而被判刑者。
3. 被委爲制憲委員者，不得於新憲法通過後舉行的第一次地方級選舉與第一次中央級選舉中參加競選，亦不得於制憲委員會開會期間及休會後的一年內受委公職。

同時規定從四月二十三日起至五月五日止爲公開接受各方推薦制憲委員的期限，受推薦者必須繳交本人的學經歷證明、推薦團體或個人的推薦書、被提名者在被委爲修憲委員時將辭去公職的同意書等文件。推薦名單歸由司法部長召集的一個委員會負責甄審，最後由總統決定名單。由總統提名的制憲委員自五月十日起在政府公報及對外發行的報紙公佈三天，民衆至遲可在五月二十日前將意見反應給總統辦公室，再轉呈總統本人。此一套甄選程序，顯係在彌補制憲委員非由民選產生的不足，也反應新政府

註⑦ 聯合日報（菲律賓），一九八六年四月十七日，第一頁。

註⑧ 聯合日報（菲律賓），一九八六年四月二十五日，第一頁。

相當注意民意的反應。

五月二十五日，總統公布四十五位制憲委員的名單，另外預留五席給反對派人士，以維持和諧精神。制憲委員來自各階層人士，包括：大學教授和教育家、前任修憲代表、前任法官、律師、教會人士、勞工領袖、電影導演、學生領袖（為菲律賓大學學生會主席）、人類學家、經濟學家、大使、退役軍官、報人和民間領袖。◎艾奎諾夫人總統後來又增委二名委員。制憲委員會設立十五個小組，負責討論憲法之主要章節。六月二日，制憲委員會正式揭幕，艾奎諾夫人總統在會上致詞時表示：「……一部正確又能持久的憲法必須相當的廣泛，能夠應付每一種意外事故的需要；也必須是相當的具體，能保護真正民主的要素。簡言之，它必須是一部開明的文件，能應付時需。」^⑩

制憲委員會原訂八月二十五日完成新憲法草案，但因對重要問題曾經過冗長的討論，而稽延至十月十二日制憲委員會始以四十四票對二票通過新憲法草案，另有一位制憲委員缺席。制憲委員會在十月十五日通過第四十二號決議案，宣佈將完成的新憲法草案以菲文本及英文本各一份呈交總統。制憲委員會又通過另一項決議案，向總統建議於一九八七年一月二十九日舉行新憲法公決。^⑪自由憲法沒有規定完成新憲法的期限，只規定「制憲委員會應於儘量短的期間內完成工作，以加速恢復正常的憲法政府：……」（第五章第二條）制憲委員會原預訂在九十天內完成新憲法草案，結果費時一三三天才告完成。

另依自由憲法第五章第五條之規定，新憲法草案應在呈交總統後六十天內舉行的複決投票中以多數票追認後生效。結果又因與共黨和談一直未有進展，而稽延至一九八七年二月二日舉行投票。制憲工作未能依法定期限完成。顯示非政局開展不易。

新憲法草案完成後，選民已無變更或修改憲草內容的機會，只能對該憲法草案做可否表決。因此選舉署發佈第一八〇四號決議案，訂一九八六年十一月三日到一九八七年一月三十一日為宣傳憲法的期間，政府及反對黨均可在此一期間進行宣傳及批評活動。以前任國防部長恩里烈為首的反對黨，極力批評新政府的作法及新憲的內容，譬如批評新憲法一如一九七三年憲法一樣，人民毫無選擇餘地，艾奎諾夫人仍將以命令實施統治；她任命的制憲委員會的成員大多數是她的親友及競選功臣；新憲法草案放棄了菲律賓的世有財產，如沒有規定沙巴主權及領海範圍；新憲法草案對文官任期沒有保障規定，可任意被攆走。^⑫當然，也有許多支持新憲法草案的團體和教會人士積極在活動，以期使新憲法草案獲得更多選民之支持。

對於選民之投票行為，選舉署也有規定，如規定每位合格選民必須在一九八六年十二月六、七、十三、十四日前往指定地點

註⑩ 聯合日報（菲律賓），一九八六年五月二十六日，第一頁。

註⑪ 聯合日報（菲律賓），一九八六年六月三日，第一頁。

註⑫ 聯合日報（菲律賓），一九八六年十月十六日，第一頁。

註⑬ James Clad, "Cory's constitutional gamble," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 135, No. 5, 29 January 1987, pp. 20-23.

辦理選民登記，否則罰款一百披索。憲法公決日之前二天（從一月三十一日午夜到二月二日午夜止）禁止買賣酒及飲酒，惟旅社與其他商店由觀光部證實為服務旅客的商店，得免受此一禁令之規範，外國遊客在獲授權的旅店喝酒，亦免受禁令的規範。凡違犯選舉法規者，將被監禁一至六年，不得假釋。違犯此禁令者，將褫奪其選舉權及不得擔任公職。^⑬

在這次的憲法公決投票中，選民有二千五百萬人，實際投票率達百分之九十。據選舉署統計已開出的百分之九十九個投票站的選票，贊成新憲法者有一千七百零五萬九千四百九十五票，占總投票數百分之七十五點四十五，反對票有五百零五萬八千七百十四票，占總投票數百分之二十二點三十七。其他位在斗威斗威、東三描、南三寶顏和巴牙連市等地約四十九萬零一百七十三張選票（占總投票數百分之二點一八），則失蹤無法計算，但不影響整個投票結果。^⑭

四、新舊憲法之比較

新憲法的條文比過去三部憲法長，除序言外，共十八章，三百零六條，基本憲政架構係模仿一九三五年憲法的規模，部分則保留一九七三年憲法的規定，另外又增加三章以前憲法所無的規定，包括第十三章社會正義和人權，第十四章教育、科學、藝術、文化和體育，第十五章家庭。

新憲法之序言和國家領土一章的規定，與一九七三年憲法之規定大同小異。由於沒有規定對沙巴的領土主權及海疆範圍，而引起極大的批評。第六條特別強調政教分離，這對於天主教徒占總人口百分之八十五的非國社會而言，是別具意義的規定。菲律賓紅衣主教辛海美對新憲法此一規定，表示支持。第八條規定：「菲律賓基於民族利益，在其領土採取及奉行無核武器的政策。」此條規定顯係在與東協集團所倡議的成立東南亞「無核區」的集體目標相呼應，其次亦可能係在針對美國，因為美國可能在非地的基地儲放核子武器。為了推動土地改革，新憲法在第二章第二十一條先做了原則性規定：「國家應促進全面的農村發展和土地改革」，然後在第十三章第四條後做進一步詳細的規定。這是過去憲法所沒有的規定。

關於立法部門。馬可仕時代為了便於操縱國會，把一九三五年憲法規定的兩院制改爲一院制，稱爲國民議會，現在新憲法恢復參眾兩院。（新憲法第六章第一條）參議院由二十四名參議員組成（第二條），任期六年，至多只能連任一次。（第四條）眾議院至多由二百五十名眾議員組成，有二種來源，一是依人口比例選出的議員，占全體議員數百分之八十，一是依合格登記的政

註⑬ 聯合日報（菲律賓），一九八七年二月一日，第一頁；一九八七年二月二日，第一頁。

註⑭ 聯合日報（菲律賓），一九八七年二月八日，第一頁；一九八七年二月十一日，第一頁。

黨選出的議員，占全體議員數百分之二十。據第五條第二款之規定，在新憲法獲得通過後產生的眾議院經過連續三屆後，根據政黨登記制分配給各政黨的席位的半數，將從勞工、農民、都市貧民、少數民族、婦女、青年和社會各界中選出，但宗教界不包括在內。眾議員任期三年，至多只能連任二次。（第七條）

爲杜絕國會議員在任期中謀取暴利或涉及貪瀆，新憲法第六章第十二條規定所有參眾議員應在開始任職時全面公開他們的財經及商業利益，也不可在政府機構或其附屬機構擔任工作（第十三條）；也不得爲了金錢上的利益而直接地或間接地對政府機構或其附屬機構給予的任何合同或特許權或特權感到興趣；也不得爲了金錢上的利益或被要求利用其職權在任何政府機構對任何事務進行干預。（第十四條）基本上，國會的權限跟一九三五年憲法的規定相差無幾，國會擁有戰爭宣佈權、立法權、通過有關撥款、稅務或關稅法案、增加政府債務的法案等權限。

新憲法對於總統之合法性，有巧妙的安排，依第十八章第五條之規定，「在一九八六年二月七日中選的現任總統和副總統的六年任期，爲了能同時舉行選舉，茲延至一九九二年六月三十日中午。」此一規定使艾奎諾夫人順利地成爲「二月革命」的合法當選人，而且巧妙地避開舉行另一次總統選舉之困局，因爲反對黨一直批評艾奎諾夫人未經國民議會宣佈爲總統當選人，要求重新舉行一次大選。艾奎諾夫人利用憲法整批復決的方式，順利地獲得人民的委託，而無須另行舉行總統大選。

一九七三年憲法沒有副總統之設，曾引起極大的批評，特別是自一九八〇年代起馬可仕健康情況不良的消息經常見諸報導後，反對派擔心一旦馬可仕在任內去世，將使政局陷入混亂，因此提議設立副總統。一九八一年四月的憲法修正案，爲了繼承問題，曾規定設立十五人行政委員會，由總理任主席。該委員會之任務，是於總統逝世或不能視事時擔任看守任務，並於三十天內召開總統選舉。至一九八六年總統大選時才設立副總統。新憲法第七章第三條，則明確規定設立副總統。總統和副總統由人民直接選舉產生，任期六年。總統不得連選連任，而副總統至多只能連選連任一次。（第四條）新憲法且詳細規定一旦總統逝世或不能視事時，繼任人選依次爲副總統、參議院議長、眾議院議長。（第七、十一條）

新憲法爲杜絕馬可仕時代任命其太太伊美黛爲政府部長或其親友爲政府官吏之弊病，特別規定總統不可任命他的配偶和第四親等以內的姻親關係和親族關係的親人擔任政府職務或公營機關的秘書、副秘書、主席或主任。（第十三條）

對於總統的緊急措施，新舊憲法有很大的差別規定，依一九七三年憲法規定：「在侵略、叛亂、騷亂或緊急危險的情況下，當公共安全有需要時，總統可中止人身自由的權利，或置全國或部分地區於戒嚴法控制之下。」（第七章第九條）這項規定非常籠統，對於何時解嚴，並沒有規定，很容易造成總統專權的局面。新憲法爲杜絕此弊，特別規定：「在遇到侵略或叛亂時，基於公眾的安全需要，在不超過六十天的時間內，總統可停止施行人身自由狀，把菲律賓或其任何部分置於軍法統治之下。在宣佈軍法統治或停止施行人身自由狀的四十八小時內，總統應親自或以書面向國會報告，國會兩院在定期或特別會議中，可以全體議員

的多數票撤消這一宣佈或停止施行，總統不得加以反對。」（第七章第十八條）此外，還有一項規定極其重要，即在戒嚴期間，並不停止施行憲法，或以軍事法庭取代民事法庭或停止立法議會的職能。停止施行人身自由狀只可對被判處叛亂罪或外患罪的人施行。在停止施行人身自由狀期間，任何被捕或被監禁的人應在三天內被起訴，否則應予釋放。（第十八條）

新憲法也刪除舊憲法中有關總統免責權的規定，依舊憲法之規定，總統在任期中不受控告，即不得控告在任期中總統所為的官方行為或他人依其特別命令所為的官方行為。（第七章第十五條）新憲法則規定可以革職、彈劾及審判總統、副總統及其他官吏。（第十一章第二、三條）新憲法中總統的權限及特權縮小很多。

關於回民和少數民族自治問題。為解決菲律賓南部回教徒和北呂宋山地高利禮拉少數民族（Cordilleras）要求自治的問題，^⑤新憲法特別規定允許其成立自治區。（第十章第十五、二十條）此實為一大突破，因為過去的憲法均無此規定，以致時常發生要求獨立或自治的流血衝突。關於回民叛亂問題，馬可仕政府時期曾在一九七六年十一月與「摩洛民族解放陣線」在利比亞首都的黎波里達成十六點協議，其中規定允許南部十三省自治，自治區有其本身的立法機關、行政機關和回教法庭及在中央政府控制下的混合安全武力。次年四月十七日，菲政府依照利比亞總統格達費之建議，在南部十三省舉行複決投票，結果有百分之九十七點九十一選民反對將十三省合併成立一個置於「摩洛民族解放陣線」之下的自治區，另有百分之九十六點零二的選民贊成回教徒住區實行自治，而自治政府應在中央政府指揮控制之下。^⑥一九七九年五月七日又在菲南舉行公民投票，贊同政府在南部設立二個自治區。但回教徒仍不以此為滿足，繼續要求更大的自治權及獨立。艾奎諾夫人對此一問題自始即持允許回民自治而非獨立的立場，因此在新憲法中加以規定，惟部分激進派回民對此一規定似乎不支持，在這次投票中，有若干南部回民居多數的省份發生票數失蹤的事件，可看出他們的反對態度。

新憲法規定成立自治區之條件為，有共同的顯著歷史和文化傳統、經濟和社會結構以及其他有獨特徵的省、市、鎮和區，非政府將允許其成立自治區。（第十章第十五條）國會將為每個自治區制訂一個組織法，自治政府可就下述事項行使立法權：行政組織、開闢稅收來源、祖傳土地和天然資源、私人、家庭和財產關係、都市地區和農村發展計畫、經濟、社會和旅遊的發展、教育政策、保留和發展文化傳統、促進地區人民的總福利等。（第十章第二十條）

註⑤ 聯合日報（菲律賓），一九八六年九月十四日，第一頁；一九八六年九月十五日，第六頁。

高利禮拉地區的叛亂起自一九七〇年代末葉，馬可仕政府計畫

在該地區進行西洛斐方案及在藝戈河興建水庫，因遷移墳場而與當地居民發生衝突，並演成流血暴動。一九八六年九月十三日，艾奎諾夫人總統親訪高山省，會見高利禮拉人民解放軍的首領鮑爾威神父，雙方簽署無限期的停火協議，總統並允其成立自治區。

註⑥ 參考陳鴻瑜，「菲律賓回教徒分離運動之分析」，問題與研究，第二十二卷第三期，民國六十九年十二月，第六十六、七十六頁。

關於社會正義和人權。這是新憲法的創新部分，為舊憲法所無。它的旨意在矯正非國貧富懸殊的弊病，企圖通過平等分配財富和政治權力以減少社會、經濟和政治的不平等及消除文化上的不平等。（第十三章第一條）新憲法也規定保護勞工的權益，如工人有權參加工會組織、集體議價和談判，和平的集體行動，包括根據法律進行罷工的權利。他們應享有在職期間的保障，人道的工作條件和得到足以維持生活的工資之權利。他們也可根據法律參與制定影響他們的權利和利益的政策及決策過程。（第三條）

新憲法特別重視土改，把土改分為二部分來進行，一是農村土改，二是都市土改。對於農村土改，新憲法規定國家應訂法律使無地的農民和農田工人直接地或集體地主有他們耕地的權利或使農田工人在收穫中得到合理份額的權利之基礎上，進行土改計畫。但農村土改不得採取強硬手段，政府在重行分配土地時必須採取鼓勵措施，鼓勵地主自願分配土地及付出合理的賠償。（第四條）惟對於閑置不用或被放棄的農地，政府可以沒收，再分配給土改計畫的受益人。（第十八章第二十二條）對於無地的農田工人，政府亦可將之安置在公有農地上，並依照法律分配農地給他們。

至於都市土改，亦屬創新，主要是為了解決都市貧民住的問題。新憲法規定國家應通過法律，為了公共利益及國民之間的合作，應進行都市土改及住房供給計畫，以便向都市和安置區的貧困及無家可歸的居民提供他們擔負得起的住房和基本服務。國家也應為他們製造足夠的就業機會。惟在推行這項計畫時，國家應尊重小業主的權利（第九條）。此外，又規定都市或農村的貧民不應被趕出他們的住宅，他們的住宅不應被拆毀，除非依照法律的規定及以合理的和人道的辦法來進行。（第十條）

人權條款也是新憲法的特色之一。在馬可仕時代，由於濫用總統的命令權，人權毫無保障，新政府為矯正此弊，特別設立人權委員會，由律師公會之會員五人組成。該委員會之職責包括：接受權益受損者的投訴，保護非國公民和海外非僑的人權，視察監獄和監禁中心，教育及宣傳人權的重要性，向國會建議採取有效保障人權的措施，監督政府遵守其對國際人權條約的義務等。（第十三章第十七條）

關於教育、科技、藝術文化和體育，在新憲法裏另立專章加以規定。其中有關教育方面的規定，類似舊憲法，如小學教育是強制性的（第十四章第二條）；各級教育機構應把學習憲法列為課程的一部分；除了由宗教組織或傳道會設立的學校外，一般學校只准由非公民或非公民擁有至少百分之六十資本的公司或組織所主有。這一章較特殊的地方是對非國國語加以明文規定，此為舊憲法所無。新憲法規定菲律賓的國家語文是非文（第十四章第六條），但為了通訊及教學，官方語文可使用非文及英文。西班牙文和阿拉伯文應在自願和選擇的基礎上加以提倡。（第七條）

關於家庭，也列專章加以規定，惟大都是原則性規定，沒有強制性作用。

關於軍人的角色，為了防杜其干政，新憲法也做了明確的規定，如武裝部隊應脫離黨派性政治；軍隊任何成員除了行使投票權外，不可直接地進行任何黨派性政治活動；武裝部隊任何服役中的成員，無論何時均不得以任何資格被委任在政府或公營公司

及其附屬機構擔任文官職位，屆齡退休之軍官，不得准許延長其服役期；武裝部隊參謀總長的任期不應超過三年，除了在戰爭時期及由國會宣佈的全國性緊急狀態時，總統可以延長參謀總長的任期。（第十六章第五條）

關於基地問題。在馬可仕時代，即曾爲了基地問題而引起國內衝突，民族主義者激烈批評馬可仕讓美國使用非境基地，要求美國撤出在該基地的駐軍。艾奎諾夫人爲解決此一爭論性問題，在競選總統時即曾表示二點看法，第一、應尊重國際條約，第二、基地問題應交國會或公民投票來決定。⑦果然制憲委員會將她的意見納入憲法中，規定如下：「菲律賓共和國和美利堅合衆國有關軍事基地的協定於一九九一年滿期後，不得在菲律賓設立外國軍事基地和設備及部署外國部隊，除非是根據經參議院批准的條約，而如果國會這樣規定的話，條約應在爲此目的而舉行的公民投票中獲得大多數選民的通過，及被另一個簽約國承認爲條約。」（第十八章第二十五條）

根據新憲法第七章第二十二條之規定，總統有締約權，但必須獲得參議院所有議員至少三分之二的同意，因此菲美基地協定之續約與否當然必須取決於參議院之意見，但爲了慎重起見，新憲法又規定須再經公民複決投票通過。此項規定至少把基地問題做了明確的說明，美國尙可使用非境基地到一九九一年。

五、結 論

菲律賓是一個戰後獨立的新興國家，也是在美國訓政下相當典型的一個民主國家，但國家發展却一直未走上正軌，左派共黨和南部回民進行叛亂、社會貧富懸殊、經濟停滯不前、官員貪污成風、社會治安不良等問題相繼不絕，幾乎達到了所謂腐敗竄政的地步。尤其是在馬可仕執政的後半期階段，他的家族及「膩友」幾乎搜括盡國家財富，弄到民窮無以聊生的地步，國家積欠外債二百六十億美元，而馬可仕個人在國外的財產竟然高達十億美元。⑧爲此，艾奎諾夫人在執政後立刻下令凍結馬可仕及其親友在國內外的資產，並派人赴國外追索匿藏的財富。同時，艾奎諾夫人亦積極向外國尋求經濟援助，鼓勵外國廠商來菲投資，與債權銀行談判延緩償債期限。但沉痾大病，非短期內能以速藥治癒，再加上共黨及回民動亂不已，新政府成立一年以來，幾乎是把大部分時間和精力投注在與這些叛軍的談判上及安撫軍方的不滿，整個社會輿論的焦點也放在對新憲草內容的爭議上，至於國家建設則少有建樹。

註⑦ 李俊千譯，「科拉桑能收拾非殘局嗎？」南洋星洲聯合早報（新加坡），一九八五年十二月二十四日，第七頁。

註⑧ 聯合日報（菲律賓），一九八六年六月十三日，第一頁。

一國徒有憲法而未能爲民謀利，則不如無憲法。馬可仕曾利用公民投票方式修改憲法，實施「憲政獨裁」統治，結果導致政治衰退。艾奎諾夫人爲期恢復菲律賓的民主體制及建立更公平正義的社會，於是任命制憲委員會重新制訂一部新憲法，以促使菲律賓賓脫胎換骨，走上坦途。現在新憲法已獲人民四分之三的支持，新政府將依照新憲法之規定，於五月舉行中央國會議員選舉，九月舉行地方官員之選舉，屆時將逐步展開復元及建設工作。整體而言，新憲法是相當進步的，舉凡有關人權、社會公平正義、政黨分配議席及都市和農村土改等都是相當新穎的規定，尤其難能可貴的是艾奎諾夫人爲菲國政治前途所表現的誠意與大公無私的器度亦體現在新憲法中。然而進步的憲法並不保證能有進步的政治和社會，此仍有待菲國新政府及人民上下精誠團結，才能推動改革工作。

（本文作者現爲本中心研究員）

國立政治大學國際關係研究中心出版

美國月刊

（民國七十五年五月創刊）

·本刊介紹並評析美國當前政治、外交、經濟、軍事、文教、思想、社會、人物與機構，及中美關係重要發展。

·發行人：邵玉銘 主編：蘇起

·訂閱：全年七〇〇元學生五〇〇元；半年四〇〇元學生三〇〇元，學生訂閱請另寄學生證影本。

郵政劃撥〇〇〇三四三六一二；戶名國際關係研究中心
（總經銷：聯豐書報社，電話：五七一九七一）