

# 菲律賓的國會選舉與政局展望

張耀秋

## 一 菲律賓重返民主的第一步

菲律賓現任總統馬可仕於一九六五年十一月就任現職，並於一九六九年十一月獲選連任，這在非國歷史上，尚屬創舉，因為菲律賓舊憲法（一九三五年）雖曾規定總統任期四年，並得連選連任一次，但自獨立以來，有三位總統——季理諾（Quirino）、賈西亞（Garcia）、馬嘉柏桌（Macapagal），均曾作連任的嘗試，結果都遭鏖羽。不過馬可仕自開始第二任後，菲國政壇即見波濤起伏，机阻不安，左派策動的青年示威運動，接二連三，使政府疲於應付，社會擾攘不寧；犯罪浪潮洶湧，毒禍到處泛濫。馬可仕總統乃於一九七二年九月二十一日深夜，宣佈全國戒嚴，實施軍事統治，全國進入緊急狀態，中止憲法所賦予人民的自由權——包括人身保護法，以便阻止其所稱的：共黨企圖利用暴力及顛覆活動以推翻政府的陰謀。同時施行的緊急措施，計有：管制全國所有傳播機構；禁止一切集會、示威、罷工；禁止私人攜帶或擁有與買賣武器，違者得判處死刑；實施午夜宵禁；接管所有私人飛機、船舶；成立軍法審判委員會，以審訊所有軍事罪犯——包括在戒嚴令下被捕者；全國各地實行土地改革——俾實現耕者有其田；暫時關閉所有學校，以便整肅共黨顛覆份子；逮捕共黨及其勾結的反叛份子——其中包括報社社長等新聞從業人員、大學教授與學生領袖、國會議員以及地方政府首長，參院反對黨領袖阿奎諾亦在戒嚴令下達後首先被捕。

戒嚴令的頒佈，消極的目的在制止左派非共的叛亂顛覆陰謀，以及右派政客的自私活動，積極的目的在建立新社會，改善廣大人民的生活。但自戒嚴法施行後，馬可仕總統以三軍統帥地位，掌握了行政、立法與軍事大權，發號施令，不受牽制，既無分權，亦無制衡，不但原有憲法因而失效，且由其委任的「過渡國民議會」，也名存實亡。

由於戒嚴法實施時間過於漫長，有識之士總覺得馬可仕的專制政府似乎行之過久，加上反對黨的激烈抨擊，迫得馬可仕不得不循民主政治的道路，而於戒嚴法統治五年之後，亦即去年八月二十二日向在馬尼拉舉行的「世界法律第八屆會議」致詞時，宣佈菲律賓賓即將結束軍法統治，其步驟是：（一）解除宵禁；（二）今年（一九七八）舉行全國大選及地方選舉；（三）特赦顛覆罪嫌犯；（四）釋放若干尚待軍事法庭審判者。他並聲明將於今年年底以前至少完成地方政府的改選工作，舉行地方選舉，成立一個半任命、半選舉的國會。一般認為，馬可仕此一決定乃是促使菲國重返民主的第一步。

## 二 人權壓力對馬可仕的影響

美國總統卡特自從去年入主白宮後，首先強調人權。美國國務院嗣曾發表一份有關人權的報告書，其中指責菲律賓政府「嚴重侵犯人權」。去年八月間，國際法學家委員會所提報告，亦指出菲律賓政府在戒嚴法的體制下，濫用權力，虐待犯人；「國際律師公會」除提出同樣指控外，復指明在實施軍法統治期間，菲律賓被拘留的人數達六萬之眾；同時美國有關團體及旅美非人，更是同聲附和。於是菲國內部的反對派——包括自由主義的知識份子和好鬥學生，尤其是天主教急進派的神父與修女，可藉着國外輿論的壓力，趁機擴大了「反軍法統治」的呼聲。

馬可仕最初爲了報復卡特總統人權運動在菲國所引起的波瀾，曾以收回美軍在菲基地爲威脅，以資抵制。但其後由於卡特總統堅持撤退駐韓美軍，兼以美國東南亞專家提出美軍在菲基地應予自動放棄的主張，頓令馬可仕覺悟到基地問題並不足以威脅美國，抑且美國一旦由菲律賓之原有基地撤退，除將在菲律賓國防上形成無法填補的真空外，并將使其賴以維護國內治安的保安部隊和警察武裝，因而喪失美國的軍援補給。又美軍基地的關閉，勢將使菲國的收入減少，失業人數增加，同時基地條約的廢除更可導致美、菲商約的修訂，而使輸美的菲國農產品，再得不到關稅的特惠，更得不到蔗糖補貼，這對菲國的經濟會形成致命的損失。馬可仕基於這些考慮，乃於去年九月間改變態度，表示準備接受美國對菲律賓經援計劃，作爲美國使用菲境軍事基地的部份租金或補償。此一轉變乃使美、菲兩國有關三項軍事協定的談判得以順利進行。<sup>①</sup>

另一方面，菲政府與「回教民族解放陣線」的談判已告決裂，在的黎波里召開的回教國家會議仍然決議對菲南回民叛亂表示強烈的支持，除將和談破裂的責任歸咎於馬可仕政府之外，並派遣該會祕書長蓋伊，分赴各回教國家諮詢對菲南回民叛軍提供「緊急援助」的問題，同時更要求聯合國出面干預，以制止菲南的戰火。此一情勢的發展，也迫使馬可仕不得不期望美國施展其對中東回教國家的影響力，以便和平解決菲南回民的自治爭端，而他在壓制菲南叛軍的攻勢之下，尤須仰賴美方更多的軍援。<sup>②</sup>所以馬可仕曾於去年六月向美國保證尊重人權，且更表示非、美所走的道路，是殊途而同歸，希望華府能予諒解。

馬可仕的軍法統治除受到美國的壓力外，在國內由於他實現五年餘軍法統治所積聚的壓力亦甚沉重，菲國人士認爲馬可仕希望繼續執政，但也需要有統治合法化的地位，才能適應新的形勢，由於國外與國內所施加的壓力，乃迫使馬可仕採用有限的回復民主的做法。

註①「合衆國際社」馬尼拉電，一九七七、九、十四。

註②「南洋商報」第十四版：「非改變態度反而順從美國」，譯載「合衆社」特稿，南木譯。一九七七、六、廿八。

### 三 國會選舉引起暴亂事件

在實行軍法統治以前，菲律賓的國會有兩個院：一是參議院，有民選議員二十四名，任期六年；二是眾議院，有民選議員一百一十名，任期四年。今年四月七日大選所產生的臨時國民議會只有一院，由兩名議員組成，其中一百六十五名由選民投票選出，十二名由青年團體及有組織的工業工人和農業工人推選，其餘由總統委任（從政府現任內閣部長中遴委）。

臨時國民議會的權力是有限度的，它對政府的財政開支以及政府和外國所簽訂的條約或協定，無權過問，也無權解除軍法統治，不得取銷或修改近五年來政府所頒佈的許多法令中的任何一項，也不得制定新法律。

在實行軍法統治以前，菲律賓曾由兩黨輪流當選執政，馬可仕是國民黨的黨魁，另一為自由黨。在這次大選中，自由黨決定在有條件的情況下參加競選，其所提出的條件包括：(一)解除對輿論的限制，(二)各地選舉委員會的組織，不許親政府的青年社團成員參加，(三)競選活動期至少應有九十天，(四)在投票的一天，軍隊必須留在軍營內，(五)在競選活動期中，政府不得分發金錢和食物，(六)不採用「集體投票」的方式。<sup>③</sup>

對反對黨所提出的上述條件，除了「集體投票」方式之外，馬可仕都表示願意接受。所謂「集體投票」，是選民在投票時，只可選黨，不選個人，將票投給他所支持的黨。在這種情況之下，自由黨決定不用其本黨的名義參加競選，而聯合其他反對派人士另組「人民力量黨」來與執政黨角逐。馬可仕亦不用國民黨的名義，而用新組織的「新社會運動黨」參加競選。此一組織的成員除了國民黨人士外，更網羅了一些脫黨的自由黨員和其他社會人士。

在此次選舉中，全國共有十三個選區，反對派的「人民力量黨」只參加馬尼拉一個選區的競選。在選舉前，「新社會運動黨」和「人民力量黨」互相罵戰，吵鬧不已。四月三日馬尼拉發生嚴重火災，燒燬八百餘家，使三萬人無家可歸。馬尼拉附近兩個電力站被「恐怖份子」投擲炸彈炸毀，<sup>④</sup>而馬可仕總統碧瑤夏宮亦發生手榴彈爆炸。四月四日二萬多名工人舉行軍法統治五年半中最大規模的反政府示威，焚燒馬可仕總統紙人，并且手持火炬、紅旗，扛着「打倒軍法統治」的標語牌，高呼「馬可仕、希特勒、獨裁者」，從馬尼拉市各區向市中心進軍，聚集在布拉沙勞廣場。<sup>⑤</sup>

在選舉前夕的晚上九時，向被視為反對黨傳統地盤的馬尼拉掀起了支持「人民力量黨」的熱潮，駕車者猛按喇叭，人們大打盤砵，並燃放鞭炮。原是十分鐘的「交響曲」竟在某些地區內演變成長達二小時的暴亂，汽車被燒毀，警察哨站被推翻，人潮洶湧，

註③「香港大公報」第二版：「透視菲律賓今天的大選」。董南亞撰，一九七八、四、七。

註④「法新社」馬尼拉電，一九七八、四、三。

註⑤「合衆國際社」馬尼拉電，一九七八、四、四。

行人遭襲，造成數十人受傷。⑥在投票當天，新社會運動黨與人民力量黨互指對方進行破壞、恐嚇、收買、傷人和暗殺。同時發生暴亂事件，計有十一人喪生。⑦

四月九日反對黨人士於馬可仕總統宣佈他的「新社會運動黨」二十一名候選人在馬尼拉全面獲勝之後，率領二千人抬棺遊行，至馬尼拉天主教堂之前，警方下令逮捕五百六十一名示威份子，包括六名著名的反對黨領袖。⑧

#### 四 今後政局的展望

反對黨在失敗以後，指責執政黨在選舉中作弊，而且採取高壓手段；執政黨也同樣指責反對黨在選舉中發動惡毒的人身攻擊，使用暴力，暗殺馬可仕等。故此大選雖已重新肯定了馬可仕的執政權力，但也為菲律賓的政局帶來了更多的紛擾。

選舉過後的第三天，馬可仕下令厲行軍法條例，限制集會與辯論自由，并且宣佈政府在競選期間所採取的開放政策已成過去，即使將來在國民議會成立後，總統仍保有緊急立法權。政府又在同一天扣留了五百餘人，其中包括數位反對黨要員。馬可仕同時指責美國政府和日本一些公司支持菲律賓的反對派競選。據他透露：美國當局企圖利用援助和重新談判軍事基地問題，向其施加壓力，要他釋放反對派領袖阿奎諾出獄；一些日本公司則在非國競選期中提供金錢給反對派。馬可仕且表示，由於他的政黨在選舉中獲勝，顛覆份子就準備武裝叛變，他特別指出菲律賓共產黨已經參加了這些騷亂行動，反對黨也受到了顛覆份子的控制。

馬可仕在其針對大選後的局勢所發表的談話中，雖表示有意取消軍法統治，但又認為軍法統治的能否取消，將視國民議會的表現而定。事實上他本人已有效的控制了國民議會，故今後國民議會的作為對於軍法統治到底發生如何的影響，恐怕只有他自己知道。同時，他一方面否認政府在這次選舉中曾有舞弊的指責，另一方面却於四月十六日晚與菲律賓紅衣主教賈米·L·辛會談後，同意由政府與教會合組調查團，就該項指責進行調查⑨。可見此次大選的餘波，仍未盡趨平息。

又據馬可仕總統透露，菲律賓共產黨陰謀要在目前的政治運動中，掀起全國性的不安，準備在國內奪權。他向菲律賓廣播員協會會員大會致詞時并曾披露一份非共的訓令，其中唆使共產黨員利用競選，攻擊「美國帝國主義與馬可仕法西斯主義」。⑩由此更可以看出，菲律賓雖然經過了五年半的軍法統治，但政局並未安定，共產黨仍有隨時利用機會與波作浪的可能，這使菲律賓重返民主政治的前途，增加了一重障礙，也使馬可仕繼續實行軍法統治，多了一種藉口。 一九七八年四月二十六日。

註⑥「南洋商報」第二版，該報駐菲律賓特約記者A、B、B、Y陳專稿。一九七八、四、二十。

註⑦「法新社」馬尼拉電，一九七八、四、八。

註⑧「合衆國際社」馬尼拉電，一九七八、四、十。

註⑨「法新社」馬尼拉電，一九七八、四、十七。

註⑩香港「華僑日報」馬尼拉航訊，一九七八、四、三。