

馬可仕續掌菲律賓國政

陳鴻瑜

六月十六日，菲律賓舉行自一九六九年以來第一次總統選舉，也是自一九七二年九月二十一日頒佈戒嚴法以來由人民選舉國家領袖的第一次，而且在實施八年四個月的軍法統治後，馬可仕尚能以高達百分之八十八的選票當選總統，更可繼續執政六年。此次選舉對於馬可仕個人的成就及菲律賓走向「正常化」的民主政治，自是有其特殊的意義。

一、戒嚴法下的社會改革

在一九七〇年代初期，菲律賓由於左派共黨的游擊叛亂活動日益猖獗，右派寡頭財閥的跋扈，以及南部回教分離主義者所掀起的如火如荼的反基督徒運動，在這左右夾攻的革命浪潮下，馬可仕遂於一九七二年九月二十一日宣佈實施「來自中間的民主革命」，由政府領導合法的、憲政的、和平的革命，頒行戒嚴法，實施軍法統治，停止選舉和政黨活動，限制言論和人身自由，裁撤「大眾傳播理事會」，另設「傳播諮詢理事會」，負責檢查出版、電視、電臺等新聞傳播媒體，設立軍事法庭審判所有政治、民事和軍事犯罪，特別是叛亂罪和貪污罪，實施宵禁，並限制人民之旅遊活動。

馬可仕在標揭「新社會」的大口號下，積極進行國內各項改革計劃，譬如在解決共黨叛亂問題方面，非政府在一九七二年底曾積極推行土地改革計劃，發佈總統第二十七號令（為著名的「佃農解放令」），重定土地分配辦法，將土地分配給種米、黍的農民，規定每一位佃農應享有三公頃灌溉的土地或五公頃未灌溉的土地，地價則分十五年分期償還給原地主，外加百分之六的利息^①。在八年的軍法統治期間，移轉土地所有權或租賃契約給自耕農的人數有八一三、二六四人，達政府預計一百萬自耕農目標

^① Benedict J. Kerkvliet, "Land reform in the Philippines since the Marcos coup," *Pacific Affairs*, Vol. 47, No. 3, Fall 1974, pp. 286-304.

的百分之八十。移轉的土地有一百零三萬公頃，達政府預計的一百五十萬公頃目標的百分之六十四。在這些自耕農民中，有四八三、七九三人現在已取得租賃權，其他的三二九、四七一人則持有土地移轉證 (Certificates of Land Transfer)，使得耕種的農民事實上擁有土地。但該土地法規定農民不得轉售其土地，只能依繼承方式移轉土地。假如農民出售土地，政府將強制收回土地^⑤。對於這項土地改革何以能在和平情況下進行的問題，土改部長伊斯瑞拉 (Conrado Estrella) 曾經表示：「當然，地主會有所抱怨，但他們能怎樣呢？我們有戒嚴法來控制。」又說：「若無戒嚴法，我們將不能推動這些改革工作，在有些國家，土改必須利用軍人干預才能進行，譬如日本是在麥克阿瑟將軍的軍命令下進行土改的」^⑥。

土改之目的固係在重新調整社會結構，培養自足獨立的農民，冀望農民不受共黨之煽惑以及剷除共黨在貧窮農村地區的根據地；但土改只是從農民生活之改善着眼，並不能斷絕外國輸入共產思想與武器，因此馬可仕政府除了一方面進行土改外，另一方面則尋求與社會主義國家建立外交關係和商務關係，例如，菲律賓賓在一九七五年六月九日與中共建交，一九七六年六月與蘇俄建交，以減緩從這些國家輸入共產主義與軍事武器，特別是中共對非共的支持。

在解決南部回教分離主義者的問題方面，非政府積極進行開發峴答那峨的經濟資源，甚至在一九七四年四月與澳洲在南三寶壟進行一項「非澳開發援助計劃」，由澳洲政府提供二千七百四十七萬美元無條件援款，非政府則提出相對基金一千六百四十四萬美元。非政府並對回教叛軍採取寬大的懷柔政策，譬如，投誠的叛軍可以獲得政府的補助與貸款；或任命回教徒擔任文職和軍職高級職位；在南部的小學，允許回教學生使用方言；允許回教婚禮和風俗習慣；提供菲律賓大學「伊斯蘭研究所」的回教學生獎學金；經回教徒於一九七七年四月複決投票贊成，在南部設立兩個回教自治區^④。

在政治社會改革方面，馬可仕首先建立「憲政獨裁制」，其施政要旨是限制個人自由，防止反社會的行為，強調責任與權利並重，生活各方面應着重紀律與秩序，但也要同時顧到「憲法」的威嚴，行事必須依法，並對法律負責。「新社會」與舊社會有絕然不同的標準尺度。在舊社會裏，寡頭、政治山頭、大地主和富商，均各擁有私人軍隊，蔑視法律，「新社會」即必須剷除特權及不法的持械份子，強調農民、工人、計程車司機和一般公民應受到平等重視。馬可仕在一九七二年底下令成立「公民會議」，讓所有年滿十五歲的公民皆能參與地方事務，減削傳統地方寡頭的影響力。

在經濟改革方面，馬可仕引進科技人才至政府工作。總統底下有全國最優秀的科技官僚執掌內閣職位，如財政部長韋拉搭 (Cesar Virata)、經濟計劃部長錫卡特 (Gerardo Sicat)、工業部長翁平 (Roberto Ongpin)、高速公路部長巴特諾 (

註③ Antonio Lope "Marcos' Land reform: a martial law bonus," *Asiaweek*, January 9, 1981, pp. 32-33.

註④ *Ibid.*

註⑤ 參考陳鴻瑜撰，「菲律賓回教徒分離運動之分析」，〈問題與研究〉，第二十卷第三期，民國六十九年十二月十日出版，第六十六—七十六頁。

Vicente Paterno) · 中央銀行總裁李卡諾斯 (Gregorio Licerios) · 農業部長唐可 (Arturo Tanco) · 他們負責非國經濟建設，制訂工業化政策，主張大規模從世界銀行貸款，建立以出口爲主的經濟型態，對外來投資採取門戶開放政策^⑤。

在今年一月十七日馬可仕宣佈解除戒嚴法時，曾發表演說對戒嚴時期的成就做了一次總結報告。他表示在戒嚴時期，政府解除了二百五十個犯罪集團的武裝，鎮壓了顛覆、叛亂和分離主義者的威脅，解除了二百個私人軍隊集團，收繳了六十五萬件軍械。南部「摩洛民族解放陣線」已停止活動，有三萬七千名回教叛軍獲得大赦，但岷答那峨兩個自治區則不在解除人身保護令之範圍內。窮人的健康和已受到照料，並接受家庭計劃教育。約有一百萬個家庭已有電力設施。透過「巴朗蓋」(地方)法庭，非人可確保得到迅速的、花費不大的、公正的審判。透過「巴朗蓋」參與地方事務的人，與年俱增，去年有二千三百萬人參加地方選舉，而在一九六九年只有八百萬人^⑥。

二、反對派的活動

雖然馬可仕的軍法統治旨在打擊傳統地主寡頭和豪門，但馬可仕家族及支持馬可仕的高級軍官却形成新貴。例如馬可仕夫人伊美黛是大馬尼拉市的總督，馬可仕的兒子在一九八〇年一月三十日的地方選舉中，在沒有對手競爭的情形下當選馬可仕故鄉北伊洛克斯省 (Ilocos Norte) 的副省長。馬可仕的姊姊伊麗莎白馬可仕 (Elizabeth Marcos Rocka) 則蟬連該省省長。馬可仕的親戚恩里爾 (Juan Ponce Enrile) 則任國防部長。納入馬可仕政府領導階層的軍人，都是屬於高階的將軍，致引起校級軍人不滿，反對派即極力拉攏這個階層的軍人。軍人在政治上的影響力，乃是直接或間接地透過文人而扮演重要的角色。目前重要的潛在領袖包括：總統安全司令部司令瓦將軍 (General Ver)，他是馬可仕的親戚和親信；武裝部隊司令伊斯匹諾將軍 (General Espino)，他是重要陸軍領袖中唯一非出身伊羅干洛族的；陸軍總司令阿巴德將軍 (General Abad)；保安軍司令拉莫斯 (General Ramos)；後備軍司令雅普將軍 (General Yap)；國防部長恩里爾^⑦。此外，由於馬可仕採取急劇的增兵計劃，更使軍人勢力有日見抬頭之趨勢，如一九七二年菲律賓總兵力只有六萬人，現在已有二十七萬五千人，另加後備軍人二十三萬五千人。今年的國防建設費用也高達十億美元，佔一九七九年中央和地方政府支出的百分之十一點一，幾乎與教育支出一樣

註⑤ Clark D. Neher, "The Philippines in 1980: the gathering storm," *Asian Survey*, Vol. XXI, No. 2, Feb. 1981, pp. 261-273.

註⑥ Sheila Ocampo, "The testing time after martial law," *Far Eastern Economic Review*, January 23, 1981, pp. 8-9.

註⑦ Clark D. Neher, *op. cit.*

多，比健康費用支出多出兩倍，比福利和社會安全支出多出三倍^⑥。在某些情形下，軍人也有直接介入政治活動者，如一九七八年舉行的臨時國民議會選舉和一九八〇年的地方選舉，均有軍人參加競選或介入支持馬可仕派的候選人。對於此種現象，多數菲律賓人認為馬可仕與軍人是種雙胞關係，只要文人統治者力量伸張了，則軍人的力量也跟著伸張。惟軍人力量的擴張，多少與國內的反對勢力的增長有著密切的關係。

除了菲共「新人民軍」(NPA)與回教徒「摩洛民族解放陣線」進行以武裝力量推翻馬可仕政府外，一般文人政客、激進學生和教會人士亦有反馬可仕者。從一九七二年九月發佈戒嚴法至一九七八年舉行臨時國民議會選舉之期間，菲政府禁止人民集會與從事政黨活動，但少數反政府份子仍然不時舉行街頭示威運動，抗議馬可仕的獨裁統治。至一九七八年，爲了選舉臨時國民會議議員，政府纔開放黨禁，允許政黨團體恢復活動。當時參與競選的反對黨有自由黨和「戰鬪黨」(Leban Party)，他們透過少數黨員杯葛地方選舉。杯葛運動的起因是馬可仕限制競選期間爲三十天，反對黨批評無法在如此短暫的時間內爭取足夠選民的支持。

一九七八年四月十五日，反政府份子在馬尼拉製造暴力騷亂事件，反對份子油印通告，呼籲市民參加「噪音抗議」。這個呼籲實與四月六日臨時國民議會選舉前夕的喧鬧「噪音幕」相似，該項行動後來演變爲暴動，結果導致多人死亡，數輛汽車、數個警崗和多間商店遭到襲擊而損毀。四月十五日的「噪音抗議」呼籲市民參加這次「全國性哀悼」，向選舉結果致哀，因爲大選結果是政府支持的候選人在全國各地幾乎獲得全勝。

至一九七九年底，據「司法檢查長辦公室」(Judicial Advocate-General's Office)之一項通報稱，有二十七人企圖發動政變，陰謀綁架兩位陸軍將領，攻擊總統府，謀殺馬可仕，以流亡美國的菲人領袖爲革命政權的領袖。一九八〇年六月二十日，有「點火運動」(Light-a-Fire Movement)組織的二十位成員被控顛覆罪，領導該組織的著名商人和報紙發行人歐拉吉爾(Eduardo Diagner)被捕。有兩位著名的反對派律師塔納達(Lorenzo Tanada)和迪歐克諾(Jose Diokno)爲其辯護，批評政府這項逮捕行動是非法的，此案遲未判決。

一九八〇年八月和九月，馬尼拉爆發一連串的反政府運動，有一個自稱爲「四六解放運動」(April 6 Liberation Movement)(在一九七九年四月六日舉行反馬可仕示威後所取的名字)的團體，宣稱此次暴力行動由其所爲。這次反政府示威活動有來自大馬尼拉市的六所大學約四萬名學生參加，學生在街上高呼口號，抗議學費上漲、教學設備簡陋及軍警干涉校園活動，結果

註⑥ Richard Vokey, "Anxiety over the army's role," *Far Eastern Economic Review*, January 30, 1981, pp. 28-31; *South China Morning Post*, June 12, 1981.

有數名學生領袖被捕^⑥。十月十九日「美國旅遊業協會」(American Society of Travel Agents)在馬尼拉的「菲律賓國際會議中心」召開的會議上發生爆炸案，炸彈在距離馬可仕座位二十排處爆炸，馬可仕幸免於難，但與會人員中有二十人受傷。馬可仕立即發佈「逮捕、追緝和羈押命令」(Arrest, Search and Seizure Orders)，逮捕了三十人，其中包括阿奎諾(Aquino)、沙隆卡(Salonga)、曼格拉帕斯(Manglaupus)、奧斯敏那(Osmena)等人。由於菲美之間未訂立引渡條款，故此項逮捕不能對流亡美國的阿奎諾執行。惟政府安全單位逮捕了沙隆卡，監禁在保尼法秀砲臺監獄內，後被釋放，軟禁在其家中。

當一九八〇年五月阿奎諾因心臟病保釋赴美就醫後，即在美國進行反馬可仕運動，並成爲反對派名義上的領袖。八月，菲律賓境內有八個反對派組成前所未有的聯合陣線，稱爲「聯合民主反對黨」(United Democratic Oppositions)，這些團體包括自由黨、國民黨(Nacionalista Party)、戰鬥黨、民族解放聯盟(National Union for Liberation)、岷答那峨同盟(The Mindanao Alliance)、熱心公民協會(the Concerned Citizens Aggrupation)、米賽亞聯合組織(Pusyon Bisaya)和新獨立聯合會(Independent New Association)。這次聯合是很重要的，因爲在八年戒嚴法統治期間，反對派四分五裂，彼此互爭，未能形成一般對抗馬可仕的力量。此一聯合組織提出十七點馬可仕解散其獨裁政權的步驟。在經濟上，它主張由非人控制經濟，但歡迎外國投資，惟不應取代非人企業，外國貸款應藉限制政府浪費而予以限制，縮減「世界銀行」和「國際貨幣基金會」對菲律賓經濟事務之影響。

一九八〇年八月二十八日，有七十二位反對派領袖簽署一項「國民自由公約」(A National Covenant for Freedom)，簽署人包括前總統馬嘉柏杲(Diosdado Macapagal)、前副總統佛朗多·羅培茲(Fernando Lopez)、前外長薩爾瓦多·羅培茲(Salvador Lopez)、前參議員沙隆卡(Jovito Salonga)、伊瓦卡洛(Evakalaw)、米特拉(Ramon Mitra)、巴迪拉(Ambrosio Padilla)、塔曼諾(Mamental Tamano)、國民黨領袖克里瑪可(Cesar Climaco)省長，及四位臨時國民會議議員，薩爾瓦多·勞禮(Salvador Laurel)即其中之一。該項文件批評馬可仕所推行的新社會運動，造成非國歷史上前所未有的貪污和賄賂、恐嚇、壓迫、欺騙、愚蠱、誇張和濫權。文件中聲明要廢除現行不公道和剝削的制度結構，並重申下述目標^⑦：

- (1) 立即及絕對的終止馬可仕獨裁統治。
- (2) 無條件解除戒嚴統治，舉行自由、公開和誠實的選舉，建立真正民主的和代議的政府。
- (3) 爲謀求非人幸福，應促進國家獨立、人性尊嚴和保障人權、社會公道與自足的國家經濟。

註^⑥ Paul Laminia, "Are Manila students too restless for comfort?" *Hongkong Standard*, August 24, 1980.

註^⑦ Clark D. Neher, *op. cit.*

(4) 糾正對文化少數民族特別是對回教兄弟在政治、社會和經濟等方面不公道的待遇。

(5) 解放和保護國土和人民，以免外國控制民族生活的各個層面。

但馬可仕政府抨擊這項「公約」歪曲事實，而且由這批戒嚴法頒佈前的寡頭提出，更是微不足道。馬可仕並反駁說：「國家幸福和發展的主張，必不能由那些只追求權力的人來擺布或由其支配」¹⁹。

在衆多反對派人士中，領導人物迄未產生。阿奎諾雖被看好的領袖，但他流亡在美國，脫離羣衆，領導角色大打折扣。阿奎諾曾被認爲有很好的機會在一九七三年被選爲總統，但是因戒嚴法之頒佈而停止了選舉。他爲了顯示他的領導力量，在一九八〇年五月到美國醫治心臟病後一個月，立即奔走連絡反對派領袖，他飛往大馬士革會見「摩洛哥民族解放陣線」主席密蘇瓦里 (Nur Misuari)，同時也會見了菲律賓天主教領袖詹美辛紅衣主教 (Cardinal Jaime Sin)，並經常與國內朋友保持密切聯繫。去年聖誕節前夕，馬可仕夫人在紐約分別與阿奎諾及三位菲律賓流亡領袖會談。在四小時半的會談中，馬可仕夫人要求阿奎諾利用其影響力阻止在馬尼拉進行爆炸活動及「四六解放運動」所進行的威脅活動。會談後，阿奎諾在波士頓召集非反對派人士開了一次非正式會議，同意在目前放棄暴力手段，追求和平的政治路線。阿奎諾在會議中表示：「我們有兩種選擇，一是採取暴力和革命路線，那時我們將停止所有會談；一是政治妥協。」又說：「從一開始，我們就反對暴力，假如我已暫時地進行某些比較激進的手段，那就是壓迫馬可仕進行和平談判。但是假如馬可仕現在願意談判，那是對我們最好的事情了……。反對人士此時必須做重要的抉擇」²⁰。

在去年年底，阿奎諾曾與馬可仕政府的副國防部長巴勃羅 (Carmelo Barbero) 密切接觸。今年一月十一日，巴勃羅以電話通知在美國哈佛大學寓所的阿奎諾，說明馬可仕有意在一月十七日廢除戒嚴法。這中間尚有美國國務院東亞暨太平洋助理國務卿赫爾布魯克 (Richard Holbrooke) 居中穿引。赫爾布魯克在去年十二月曾訪問馬尼拉，返美後，直飛波士頓，曾與阿奎諾會晤，一般觀察家相信赫爾布魯克是馬可仕與阿奎諾之間的傳話人。四月中旬，阿奎諾又飛往日本東京，與來自馬尼拉的反對黨領袖薩爾瓦多·勞禮會談。當時輿論以爲阿奎諾會參加六月的總統大選，但實際他未參加。

「菲律賓公民自由聯盟」(Civil Liberties Union of the Philippines) 的主席前參議員迪歐克諾 (Jose Diokno)，是未簽署「國民自由公約」的反對派領袖之一，他另提出一套改革政府的計劃。他要求結束戒嚴法統治，重建社會制度，結束與新殖民主義者和外國的關係，保證財富重新分配。他主張縮減美國的軍事援助，控制多國公司的投資數額，收回美國在菲律賓的軍事基地。然而那些親美的反對派領袖對迪歐克諾的觀點甚爲恐懼，他們認爲一旦迪歐克諾成爲領袖，則可能結束菲律賓與美國的一

註① *Asiaweek*, September 12, 1980, p. 16.

註② Richard Nations, "Giving peace a chance," *Far Eastern Economic Review*, January 16, 1981, pp. 8-9.

特殊」關係，而且縮緊外國投資，將可能破壞菲律賓的經濟基礎。儘管迪歐克諾的論點使他脫離了民主反對派的主流，但他仍然堅決地提出自己的主張，却是不易的^⑬。

在「聯合民主反對黨」的組成黨派中，國民黨和自由黨是戒嚴法頒佈前就已存在的老政黨。自由黨黨魁羅哈斯（Gerardo Roxas）一直就保持不參與選舉和公民複決投票的立場。國民黨從一九六九年至馬可仕組成「新社會運動黨」止，皆由馬可仕任名義領袖，現在已分裂成二派：一是勞禮派，由前眾議院議長卓斯勞禮（Jose Laurel）領導；一是由前參議員卓斯洛伊（Jose Roy）領導的一派，此派密切認同並支持馬可仕。另一個反對黨「岷答那峨同盟」，是由三個領袖共同領導，他們是臨時國民黨會議員卡諾伊（Reuben Canoy）、東米沙米斯省（Misamis Oriental）省長阿達薩（Homobono Adaza）和卡加揚市（Cagayan De Oro City）市長皮曼提爾（Aquilino Pimentel）。此一同盟組織的根據地在岷答那峨和米賽亞地區。

一九八一年一月二十日，有自稱「民族主義和民主主義青年」（Youth for Nationalism and Democracy）的一百多名激進學生在美國駐菲大使館前舉行反美示威。一月二十七日，約有三百名學生在菲律賓大學舉行抗議集會，抨擊政府最近廢除戒嚴法為一件可恥的事，是政府的障眼法。學生領袖也譴責政府決定恢復學生會議及出版品，是一件「欺騙戰術」。這些學生大都來自馬尼拉地區的大學和工技學院，示威在二小時和平氣氛下結束，沒有傷亡事件發生。這是自一月十七日廢除戒嚴法以來第一次由國立大學學生發動的示威運動^⑭。

六月初，總統選舉已近於白熱化，民主反對派積極鼓吹杯葛選舉，勸說二千五百萬選民的半數不要前往投票。六月六日，一羣激進的學生、農民、教會人士和工人代表舉行集會，約有六千人站在雨中傾聽反對黨領袖前參議員塔納達（Lorenzo Tanada）、羅哈斯和前眾議院議長卓斯勞禮演講，呼籲杯葛六月十六日的大選。這次集會稱為「人民之心」（People's Mind）運動，或稱為「人民爭取獨立、民族主義和民主主義運動」（People's Movement for Independence, Nationalism and Democracy）。此一運動的發言人是前「馬尼拉時報」發行人羅西斯（Joaquin Roces）。這次集會極力抨擊六月十六日的大選是無意義的鬧劇及花費過鉅的玩笑^⑮。

以上所述的民主反對派與軍事反對派有別，後者主張使用武力推翻現政府。最極端的軍事行動是由「新人民軍」所領導的游擊活動。雖然「新人民軍」的領袖巴斯卡諾（Bennabe Buscayno）（即有名的丹特司令 Commander [Dante]）、科普斯（Victor Corpus）、西遜（Jose Maria Sison）已被逮捕，但據估計叛亂份子尚有二千人仍在繼續進行革命鬥爭，特別是在中呂

註⑬ Clark D. Neher, *op. cit.*

註⑭ South China Morning Post, January 21, 1981; January 28, 1981.

註⑮ Asiaweek, June 12, 1981, P. 20; Hongkong Standard, June 9, 1981.

宋和東沙瑪 (Samar) 地區。「全國民主陣線」(The National Democratic Front) 是由數個軍事革命團體組成的大組織，包括「菲共」和「摩洛民族解放陣線」兩個團體在內。「全國民主陣線」批評馬可仕政府是美國的傀儡，它呼籲人民進行武裝革命，國有化外國企業和大企業，支持「純正」的土改計劃，建設社會主義的文化和經濟。但迄至目前為止，極端的軍事團體尚未成功地獲得菲人廣泛的認同與支持。

至於「點火運動」和「四六解放運動」，因其領導人物和成員人數、及其是否參與都市游擊戰，均鮮為外界所知，故很難將之歸類為民主反對派或軍事反對派的任何一邊。很可能這兩個團體的份子包括了民主反對派和軍事反對派的人，據估計其人數不及五十人。

三、教會中激進的反對份子

自一五七一年西班牙統治菲律賓羣島起，天主教勢力即隨著軍事與政治行動而滲入菲島中部和北部，天主教化同時成為西班牙化的另一種文化型態表現。天主教與當地菲人的家族主義混合，父權主義與「公巴列」(教父)制成為菲律賓政治文化中最為突出的特徵。「公巴列」制是非社會生活中重要的一部分，即當兒童受洗時，常常邀請地主富紳擔任孩子的教父母，教子與教父母之間結成親戚關係，彼此有相互義務感，教父母擔任第二父母之責任，而教子必須效忠於教父母。這種關係延伸到政治活動，乃形成政治恩惠制的重要來源，「族閥主義」在菲律賓因而大行其道，影響及於菲律賓政治的貪污行為^⑥。

菲人口中約有百分之八十自認為是信仰天主教。除了南部回教徒徒往區外，天主教的命令可透過教會組織通達全國各地。至一八九八年，菲律賓雖然擺脫了西班牙的統治，但一直未能減弱天主教的影響力。美國統治時曾採取有效的政教分離政策，教會不再干涉世俗的政治事務。但是在「新社會」時期，情勢的變遷却迫使教會很難不與政治發生糾葛。由於在戒嚴法下，舊政黨解散了，教會成為政府控制下唯一的非政治性的全國性組織，其對政治社會之影響力，無形中逐漸增加，甚至成為一股制衡馬可仕政府的力量。

目前馬可仕政府官方許可的教會組織是由馬尼拉總主教為首的「菲律賓天主教會會議」(Catholic Bishops' Conference of the Philippines)，共有九十九位成員，總主教是詹美辛。他是一位保守人士，主張維持現狀，採取「批評與合作」的態度，但最近他對總統大選却言詞激越，甚至有鼓吹抵制投票的言論，導致其與馬可仕之間，頗有嫌隙。

「菲律賓天主教會會議」對政府採取兩面作法：保守份子採取與政府合作的姿態，維持教會與國家之和諧關係，成為統治

註⑥ 參考陳鴻瑜著，「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，第八十一—八十九頁。

階層的一份子；至於激進派則意圖扮演積極的政治角色，熱衷地參與政治活動。因此，教會可分為右派、中間派和左派。右派是支持馬可仕的，它不過問國家是否在照顧公民的政治和經濟幸福，祇強調教會之功能在保障精神之拯救，而馬可仕所推行的政治社會目標是對抗共產主義和無神論的最佳武器。由於他們享有既得的經濟利益，故不願開罪政府當局。這派人物可以羅沙里斯紅衣主教（Cardinal Rosales）為代表。中間派則強調對政府採取「批評與合作」的態度，在神學上，他們強烈主張人民自由發展的理想，不含任何政治意識形態。這派人物可以「菲律賓主要宗教修道院院長聯合會」（Association of Major Religious Superiors of the Philippine）的天主教主教們為代表。左派在意識形態上很接近「新人民軍」的觀點，他們讚美「新人民軍」所主張的認同並支持最窮的農民階級。在神學上，左派份子主張教會必須重建，給予神學教義更多的社會意義，及以馬克斯的觀點來解釋福音。

教會中已政治化的教派，其主張馬克斯學說者只是少數。一般所謂教會的激進派，人數約佔教會組織中的百分之十，但他們並不公開支持暴力行為。至其他具有政治意識的神父和修女，則不一定是支持馬克斯主義的意識形態的。一般而言，多數教會人士並沒有政治意識的認同。

馬克斯主義獲得支持的教區大都在政治較為敏感的地區，譬如岷答那峨、沙瑪島、卡加揚河谷、伊莎貝拉北方及都市中貧民窟地區。右派和中間派的進步教會人士認為教會所從事的社會正義工作，是透過建立教育機構，如興辦學校，和建立醫療機構等方式來進行的，以期縮短經濟差距及改善窮人的教育和健康狀況。但是左派激進份子却認為這種方法在目前已不能發揮多大效用，他們認為最要緊的是讓人民自覺，了解其所以貧窮乃係經濟體系所造成的，貧窮不是本身犯錯的結果。「菲律賓天主教教會」的發言人由於受到來自教會內部的壓力，乃不得不主張馬可任政府應該廢除戒嚴法，並進行政治與經濟改革，甚至還警告稱若不進行改革，則有發生內戰之危險。

從一九七二年以來，有三十四位教士被捕，其中最著名的是托瑞教士（Fr Edicio de la Torre），他在一九七四年十二月被控顛覆罪而遭逮捕，於一九八〇年四月獲釋；納巴伊拉教士（Fr Emmanuel Nabayra），在一九七六年因涉及納卯（Davao）地區的文化少數民族騷亂事件而被捕，於一九七八年獲釋；菲律賓獨立教會的蒙特梅耀教士（Fr Jeremias Montemayor），在一九七九年被控顛覆罪和非法持有武器而被捕，於一九八〇年十二月獲釋^②。

目前教會最關心的問題有四：家庭節育計劃、離婚合法化、國家干涉教會學校、「新社會」組織內青年人的信仰問題。政府與教會雙方對於這些問題互做讓步，不願直接衝突，教會也極力避免介入政治，祇做建設性的批評，採取「批評與合作」的態度；而政府則接受教會之批評是出於人道主義之精神，因其建議具有積極意義。

註② Sheilah Ocampo, "A Pop among the politicians," *Far Eastern Economic Review*, Feb. 13, 1981, pp. 16-17.

四、宣佈解除戒嚴法

今年一月十七日，馬可仕宣佈第二〇四五號令（Proclamation 2045），解除戒嚴法統治，一般觀察家認爲此舉是非律賓走向「正常化」民主政治的開始。至於馬可仕爲何會在實施八年四個月的戒嚴統治後恢復「正常化」民主政治運作呢？其原因可以歸納如下：(1)戒嚴法政權已達其改革舊社會的目標；(2)由於舊反對派、非暴力的教會團體、暴力主張的「新人民軍」、「點火運動」和「四六解放運動」等都市游擊隊之政治壓力；(3)對非律賓當前經濟問題之解決，可透過允許反對派參與決策過程而以合法化的方式進行磋商^⑭；(4)美國白宮易主，雷根政府上臺對馬可仕有利，解除戒嚴統治予人一新耳目之感；(5)教宗保祿二世定於二月份訪問菲律賓，菲律賓是天主教國家，教宗來訪，可以加強天主教徒對馬可仕的支持^⑮。

隨著戒嚴法之解除，馬可仕政府採取下述措施^⑯：

- (1) 建立過渡政府，爲選舉正常的國民議會，及完成「正常化」民主政治鋪路。
- (2) 恢復臨時國民議會之立法權。馬可仕在一月十九日重新召開臨時國民議會，將八年四個月他所掌握的立法權交給國民議會。但他告訴議員們，當他認爲有重大緊急事件或立即威脅時，或國民議會不能適當地執行總統之決定時，總統保留發佈緊急命令的權力。新國民議會預定在一九八四年改選。
- (3) 除了岷答那峨西部和中部回教叛軍活動的地區外，恢復頒發全境公民的人身保護令。
- (4) 重新恢復新聞自由與和平集會的權利。
- (5) 地方警察有執行法律的充分責任，此在戒嚴統治時期係由武裝部隊執行。
- (6) 除了犯顛覆、叛亂等罪外，均避免發佈「逮捕、追緝和羈押」的總統命令。
- (7) 廢除軍事法庭和拘留中心，將犯罪案件改由普通法庭審理，將平民罪犯移轉至非軍事監獄，釋放犯非安全案件而受監禁的輕罪犯五百三十人，大赦一般犯罪的一千二百人，但對共黨份子之拘留期間則視情況而定。
- (8) 廢除非人到國外旅行的限制。

註⑭ 以上據譯自 Justin J. Green, "Why Marcos announced the end of martial law?" *Asian Thought and Society: A International Review*, Vol. VI, No. 16, April 1981, pp. 80-82.

註⑮ Henry Kamm, "Marcos yields some power to congress," *New York Times*, January 20, 1981.

註⑯ "Post Martial law era begins," *South China Morning Post*, June 12, 1981.

儘管馬可仕採取上述解除戒嚴法的配合措施，但這是否顯示馬可仕有意讓出權力或增加人民的自由呢？菲律賓國內的反對黨極力批評馬可仕解除戒嚴法不過是表面作法，實際上並沒有放棄嚴密的政治控制，譬如叛亂地區不頒發人身保護令，但叛亂的定義很廣，可能包括嚴重的社會和經濟犯罪案件。其次，報紙和廣播媒體均被馬可仕的親信所控制，故要恢復輿論的批評力量，乃非短期所能辦到。第三，自一九七二年九月二十一日宣佈戒嚴法以來，馬可仕總共發出了三千多道總統命令、指令函件和一般命令，此均成爲國家法律之一部分，必須花數年時間才能一一予以修改或撤銷，何況馬尼拉政府的行政效率一向低落^②。這些命令中最爲重要的是「國家安全法」(National Security Code)和「公共秩序法」(Public Order Act)。在「國家安全法」內有一條規定是，總統可以依「逮捕、追緝和羈押令」對「散佈謠言和混淆視聽」的人予以拘捕的懲罰。在「公共秩序法」內亦規定有「預防拘留」(preventive detention)，以及限制個人遷移和活動的條款，頗類似於南非白人政權用來對抗黑人的「禁令」^③。換言之，馬可仕仍保有此兩項緊急法令，可用來對付那些違反國家安全、公共秩序或破壞社會和經濟穩定等罪的人。因此，戒嚴法雖明令廢除，但其效力依舊存在。

五、公民複決投票改變憲政體制

一九四六年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。他由民選產生，任期四年，只能連任一次。國會係模仿美式，採兩院制，司法、立法、行政三權分立，互相制衡。一九七二年十一月起草新憲法，總統變成名義領袖，有效的政治權力移轉至總理。總理由國會選舉產生，爲內閣之首。立法機關採一院制，參議院的權力被取銷了。一九七二年十二月三十一日，馬可仕宣佈新憲法不由秘密投票決定，而在一九七三年一月十日和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，例如他在一九七三年七月二十七日、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省長和市長（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和總理之馬可仕緊急權力等。從一九七二年至一九七六年這段期間，馬可仕用命令統治全國，大多數菲人也支持馬可仕。至一九七六年後，馬可仕開始承認用命令統治有不利之處，在一月份，他宣佈成立「國家立法諮詢會議」(National Legislative Advisory Council)。在全

註② Fernando Del Mundo, "Lifting martial law won't make too much different," *Hongkong Standard*, January 11, 1981.

註③ Richard Vokey, "Anxiety over the army's role," *Far Eastern Economic Review*, January 30, 1981, pp. 28-31.; Rodney Tasker, "The president's new clothes," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 110, No. 43, Oct. 17, 1980, pp. 25-26.

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，他於一九七六年九月召開「諮詢會議」，予人革新政治之印象。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，馬可仕身兼總統和總理，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。

一九七九——八〇年召開的臨時國民議會，在一八四位議員中，有十人是由總統任命，十四人是青年、工人和農人的代表，一六〇人是民選的代表。這些人員中，除了十四人外，餘均為「新社會運動黨」的黨員。所有臨時國民議會內重要的常設委員會，皆由內閣各部長擔任主席，指導委員會 (Steering Committee) 則由總理 (即總統) 兼任主席。在一九七八年的選舉中，反對黨在米賽亞中部地區獲得十三席，幾不能與「新社會運動黨」相抗衡，故臨時國民議會中沒有有效的制衡力量。

一九八一年四月七日，菲律賓舉行公民複決投票。凡年齡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，建立强有力的、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。

這次投票登記的選民有二千五百萬，至少有百分之六十的選民前往投票，其餘的不是忽視這次投票，就是有意杯葛投票。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^{註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^{註③}。

這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的制度設計^{註④}。

四月十四——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的法案。關於政黨活動，馬可仕主張區域內的政黨應在一個廣泛聯盟下結合起來，不必一定要組成一個政黨，只要鬆散組織的聯盟能與大黨相競爭即可^{註⑤}。對於四月七日的

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

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

註④ Fernando del Mundo, "Fear of dictatorship in Philippine charter change," *Hongkong Standard*, March 17, 1981.

註⑤ Sheila Ocampo, "The dissenters' voice," *Far Eastern Economic Review*, April 17, 1981, pp. 10-11.

憲法修正案，馬可仕已發佈總統第二〇七七號令 (Presidential Proclamation 2077) 予以規定，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。

六、總統大選

六月十六日，馬可仕依照計劃舉行一九六九年以來第一次民選總統的選舉，參加競選的候選人共有十三位，除了馬可仕為一新社會運動黨^①提出的候選人外，餘皆為反對派候選人。一般認為反馬可仕的反對黨領袖阿奎諾，因下述兩個原因而沒有參加選舉：其一是阿奎諾因為涉嫌謀殺罪和非法持有武器罪而被法院起訴，其流亡美國，純係美國對馬可仕施加壓力的結果，若其返國參加競選，難免會被警方逮捕歸案；其二，阿奎諾今年只有四十八歲，距總統候選人最低年齡限制五十歲尚差兩歲，故不可能取得候選人資格。

在總統候選人中較受矚目的是桑托斯 (Alejo Santos) 和卡班班 (Bartolome Cabangbang)。桑托斯今年六十九歲，一九四六——四九年曾任國會議員，一九五五年任武拉干省 (Bulacan) 省長，一九五七——六一年任賈西亞 (Carlos Garcia) 政府的國防部長。約在此次大選一個月之前，他被任命為「菲律賓退伍軍人銀行」(Philippine Veterans Bank) 的董事長。桑托斯的競選總幹事是「戰鬪黨」的主席塔塔德 (Tatad)，他曾任馬可仕政府的情報部長十一年，去年初因與馬可仕競爭卡坦杜恩斯省 (Catanduanes) 政治領導權而喪失其內閣職位。數月後，塔塔德與馬可仕重修舊好，因為馬可仕曾是他的政治恩人，彼此私人關係甚為密切。塔塔德曾語人曰：「我負欠於他 (指馬可仕) 甚多，假如他要我的右手，我將會給他」^②。在競選期間，塔塔德呼籲進行文明式不服從 (civil disobedience) 來抵制選舉，惟當他批評政府的政策時，態度極為謹慎。最近他訪問美國，人們皆知道他為馬可仕政府辯護，反駁外國的批評。

另一位較受重視的候選人卡班班，今年六十三歲，是宿霧選出的國會議員。他在第二次世界大戰時任職美國空軍，曾獲模範空軍駕駛員獎章。他是「加入美國一州運動」(Statehood Movement) 之一員，因此他的競選政見是希望菲律賓成為美國之一州，強調唯有如此才是拯救菲律賓免於赤化的途徑。他曾表示：「一旦菲律賓變成美國的一州後，那麼你就不必到美國大使館排隊申請簽證，因為你無須再請領護照了……，總之，大使館是自己人的」^③。在一次記者會中，他強調菲律賓的經濟問題愈來愈嚴重，最後可能使共黨份子從社會和政治不安中獲得好處，他主張在明年五月舉行一次「加入美國一州」的公民投票。記者問及

註① Sheilah Ocampo, "Election without fever," *Far Eastern Economic Review*, June 5, 1981, pp. 32-33.

註② "Where's the opposition," *Asiaweek*, May 15, 1981, pp. 42-49.

美國人對他的計劃之反映如何時，他回答說他的計劃普受美國人民之重視與支持。即使他曾被指控犯「叛亂」和「不愛國的罪行」，他却力辯說他是在保護菲律賓，俾免於赤化^②。

在競選期間，曾發生數起傷亡事件。「新人民軍」在北呂宋的卡加揚河谷、南呂宋的奎松省、米賽亞的恰朗省 (Iloilo) 進行伏擊，總共有十五位軍人和兩位官員被殺。選舉前數天，在米骨區北卡馬瑞尼斯 (Camarinés Norte) 地方的菲律賓保安軍向一羣約三千名杯葛選舉的示威羣衆開火，殺死四人，傷十三人。菲南部也發生騷亂事件。六月十四日，有十名軍方巡邏隊在南納卯省的班沙南 (Bansalan) 地方遇到伏擊，有九名軍人死亡，一人負傷獲救。在回教徒居多數的馬金達諾省，有兩名平民死亡，七名受傷。在三寶顏市有六名工人被殺^③。

由於反對派所提候選人的實力、聲望均難與馬可仕匹敵，因此即使反對派極力鼓吹抵制杯葛選舉，結果選民還是非常踴躍出席投票，投票率高達百分之八十四。六月二十一日臨時國民議會正式宣佈馬可仕當選總統，馬可仕獲一八、三〇九、三六〇張選票，佔總投票數百分之八十八；桑托斯獲一、七一六、四四九張選票，佔總投票數百分之八；卡班班獲七四九、八四五張選票^④。據此可知，儘管馬可仕被批評為獨裁者，但他積極進行社會經濟改革，提高菲律賓的國際地位與聲望，乃世人普遍承認的治績，所以在八年四個月的鐵腕統治後，卒能獲得百分之八十八選民之支持，將再繼續治理菲律賓大政六年。

(本文作者係中心副研究員)

註② "Marcos urged to seek US statehood," *South China Morning Post*, Feb. 7, 1981.
註③ Sheilah Ocampo, "Landslide win for Marcos," *Far Eastern Economic Review*, June 19, 1981, p. 13.
註④ "Kill plot revealed as Marcos is declared winner," *Hongkong Standard*, June 22, 1981.

五次圍剿戰史 (上下冊) 十六開本 兩巨冊

工本費 新台幣 五百六十元
美金 十六元

郵資另加 國內：新台幣四十元
國外：平寄 美金 五元
航空 美金 十四元

國際關係研究中心代售 憑機關學校公函發售