

## 菲律宾修宪运动透视

朱仁显

菲律宾修宪之议早在1994年、1995年就已两次出笼，终因社会强烈反弹而胎死腹中，经过一段筹划后，1996年再度掀起，一年多来，主张修宪人士三度尝试修宪，其势汹涌，1987年宪法面临严峻挑战。

### (一)

此次修宪运动始自1996年6月众议院议员银沙礼斯和昂特洛提出修宪议案。当时，该议案获得151名众议员的连署。由于以参议院和天主教会为主的反对人士一再坚决反对，加以为谋求9月南岛和议的达成和11月亚太首脑会议的顺利召开，拉莫斯总统出面制止，修宪运动才不得不暂时偃旗息鼓。12月初，一个名叫“人民创制改革现代化行动”的组织(PIRMA)在各大报刊登广告，公开表示发起全国公民修宪签名运动，并向选举署提出举行全民公决的要求，与此同时，主张修宪的议员也先后呈交了十几个修宪提案。虽然响应此番签名修宪运动的人并不踊跃，最高法院根据反修宪人士的要求也颁布了临时禁令，但修宪组织者却置若罔闻，决心在全国范围内征集500万选民签名。可是天有不测风云，正当签名修宪冒着违背最高法院禁令、顶着社会批评和嘲讽，一意推进的时候，拉莫斯于月底突传中风住院，随即传出举行颈动脉手术的消息。其健康状况能否继续担当总统职责顿成问号，致使修宪运动再度陷入沉寂。1997年2月，随着拉莫斯逐渐康复，恢复到各省视察，修宪签名运动死灰复燃，除“人民创制改革现代化行动”组织外，另外出现了一个主要由基督教团体组成的名叫“签名”(SIGN)的新组织，二者宣称为国家前途而联合起来，支持“取消宪法限制总统和其它民选官员任期的条款”。随之而来的又是社会各界的强烈反弹，反对党、参议院、天主教会、社会名流再度强烈抨击签名运动，对其合法性提出严厉质询，签名运动承受巨大社会压力。此时执政当局始跳上台面，先是文官长杜礼斯透露，执政的力量党将公开建议修改现有“总统一任六年，不得连任”的宪法条文，并将规劝拉莫斯总统接受劝进。他说：“对一位英明的总统而言，六年任期委实过短”。紧接着拉莫斯的安全顾问亚文地在一次公开会议上指出，民间签名修宪是人民的合法权利，任何人包括总统在内，都不能制止，拉莫斯总统是无可取代的。3月5日，拉莫斯在卡塔尔访问时声称，现行宪法至少有97处应作修改，公开表示支持修宪；与此同时，众院司法委员会主席阿保斯道则说，宪法有137处需要修改。3月19日最高法院裁决，永久禁止选举署就“签名”修宪请愿采取行动，理由是

国会尚未制定一项关于以人民创制权修宪的法律，选举署应停止受理或承认任何修宪的倡议。可是，这一裁决并未使签名运动偃旗息鼓，时至今日，运动依然在继续推进。从签名运动的发展可以鲜明地看到，策划这场运动的并非一般的民众，而是以拉莫斯为首的行政当局。这不仅表现在他们从幕后走到台前为之呐喊、声援，也表现在如果不是他们提供政治和经济的支持，这场受到社会强烈反对和质疑的运动根本就无法长时期地坚持下来，并且声势越来越大。他们之所以导演这场运动，主要是因为，根据现行宪法规定，1998年5月，现任总统、副总统、12名参议员，87名众议员、7000多名地方官员任期届满，要去职下台。在政治分肥公行、贪污受贿严重的菲律宾，很多人孜孜以求升官，在位者除非有更好去处，多不愿匆匆挥手告别政坛。正是利益的驱使，拉莫斯及其阁僚、各级官员才在幕前幕后张罗修宪事宜，以图延长政治生涯。

## (二)

这场修宪运动究竟要修改宪法中的什么内容呢？说法不一。倡导签名修宪的民间组织、拉莫斯的阁僚们大多直言要取消宪法中对总统和民选官员任期限制的条款，而核心在于让拉莫斯连任。一些众议员和拉莫斯本人则认为宪法需要修改的内容很多，拉莫斯本人一再表示反对修改宪法中有关任期限制的条款，并且数次表示自己任期届满，将如期下台。舆论认为修宪者系在演双簧戏，策动修宪，旨在解除连任的法律障碍，表示修宪志不在突破任期限制，旨在减缓反对派的压力。

赞成修宪让拉莫斯总统连任所持的理由如下：

- ①1987年宪法实施以来，固有缺陷日益明显，应当及时修改以应时势所需。
- ②拉莫斯的治国才华受到诸多外国政要包括美国、英国、印尼、日本、加拿大等国元首肯定，使菲律宾在国际上扬眉吐气，备受尊重。
- ③使菲律宾经济起死回生而成为亚洲经济之虎，深获国际好评。
- ④解决了回教叛乱问题并获菲共重新投入法治社会的承诺，假以时日，菲政局可获长期稳定。
- ⑤就任总统五年来，人民入息和购买力，连年递增。
- ⑥施展铁腕，使严重阻碍工业经济成长的断电停水问题迎刃而解。
- ⑦其所确立的外来投资方案，平实具体可行，吸引了不少外资。
- ⑧成功主办亚太经合首脑会议，大幅提升菲律宾的国际声誉和地位。
- ⑨投入工作的狂热，成为政府官员勤政的楷模。

综上所述，他们认为：“国家需要拉莫斯”，只有他才能保持政策的稳定性，进一步促进菲国的政治稳定和经济成长，引领菲国人民撑杆跳入二十一世纪。

反对修宪的人士有针对性地指出：

- ①拉莫斯固然施政有方，但是“国家不能没有拉莫斯”的说法，幼稚肤浅，菲律宾英明聪慧的政治家多的是，未必只有拉莫斯才能领导国家。
- ②宪法为国家根本大法，不可为某一政治人物继续当权而任意改变。况且菲律宾宪法任期设限，旨在防止独裁，民意不容轻侮，马科斯修宪独霸政权，前车可鉴。
- ③虽已革除寡头政治，但也引进不少贪婪亲友，使贪污舞弊官员逍遥法外，纪纲废弛，

仍一味包庇。

④政府军事化，各部门军人充斥。

⑤就任总统不及五年，已是第二十六次出国作官方访问，荒废政务，浪费公款。处事不够果断，常以创设“委员会”来逃避本身责任。

⑥空喊口号和演讲，说的多，做的少。言而无信，不守诺言，失信于民。

⑦宪法固然有缺陷，修宪本无不可，但在九八年选举将届的现在，不宜进行。应该在九八年总统选举之后再行修宪。

反对修宪的力量主要有前总统阿基诺夫人、红衣主教辛海棉为首的天主教会、民斗党、民众党、国民联盟、人民改革党等反对派，参议院绝大多数参议员、副总统伊斯特拉达、众议长黎敏尼舍、最高法院。他们也相应地采取行动，比如反对派结成反对党联盟；动用舆论抨击修宪人士及其修宪努力；1997年2月参议院以压倒性多数通过反对修宪案；同月，天主教会发表公开信，谴责修宪运动；最高法院三次驳回签名修宪吁求；副总统和众议长以不同方式表示反对修宪。赞成与反对修宪的争执白热化。反对修宪努力积极进行舆论宣传和社会动员。主张修宪的人士有条不紊地推进签名修宪运动，并暗中说服参众议员、最高法院法官，大有志在必得之势。

### (三)

菲律宾1987年宪法规定，在宪法批准五年后即可修改，现行宪法已实施十年，就技术层面而言，只要遵照宪法所规定的修宪程序，并无法律上的障碍。

菲律宾宪法第十七章规定，修宪有两条途径：

第十七章第一条规定：修宪可由国会四分之三议员提出，或由修宪大会提出，修宪大会由国会三分之二的议员召开即可修宪。这个方法就操作而言，最是简便易行。但是，就目前情形，反对声浪沸腾，国会无人敢作登高之呼。加之参议院多数议员坚决反对修宪，已经杯葛于前；参院修宪委员会主席仙爹戈立誓要将修宪动议封杀，她也一度要求最高法院制止修宪签名运动；众院中拥有相当实力的议长黎敏尼舍也反对修宪。修宪议案要在国会通过有相当的难度。

第十七章第二条规定：由选民百分之十二以上请愿动议，亦可提议修宪，执行办法由国会规定。由此途径所产生的修宪案，须经公决由大多数选民批准。这就是所谓的人民创制修宪。目前签名组织走的就是这条道路。其具体方法如下：在全国征得12%选民（约400万）的签名，其中每个选区需有3%选民（总数约一百万）签名；经选举署鉴定通过后，就可以就修宪问题举行全民公决；只要多数赞成，即可成功实施修宪。目前，征集签名工作已由签名组织完成，共征得近600万个签名，等待选举署鉴定。此前最高法院曾颁布临时禁令，禁止签名运动和选举署鉴定签名，但七月底，最高法院态度改变，以6:5的票数同意接受签名组织的鉴定诉求，看来成功在握。如获最高法院批准，且鉴定后确认无问题，即可进行修宪全民公决。这条道路除最高法院的态度未完全明朗外，尚存的困难是牵涉面广、耗资多，估计要花2亿比索，需要相当的时间做准备、投票工作，要投入大量的人力、物力、财力，也比较费神、费时，更重要的是还要面对反对势力的抗争。

1987年宪法是在推翻马科斯二十年独裁统治后的产物，其基本精神在于防止独裁统治

重演。任期限制条文便是防止独裁统治的“保护伞”。修宪固然有利于健全宪法，但不可避免地要拿掉这把“保护伞”。因为，不论实行何种形式的修宪，对于拉莫斯总统而言都意味着继续执政：要么延长任期，要么竞选连任，再执政六年。这就是各方激烈反对修宪的关键所在。

修宪还有法外途径，那就是发动军事政变。目前，执政当局和修宪组织依然寻求法制内修宪。人民创制修宪和国会修宪双管齐下，希冀于 1997 年底达成目标。如果不能如愿，舆论担心他们可能会铤而走险，制造事端，借机发动军事政变。多年来，拉莫斯当局逐渐实施文官军人化政策，政府上下已形成一个强大的军人集团。现任阁员中至少有 6 位出自军警，另有 91 位退休将校级军警官员充任政府重要职位，另有 22 名退役军官在交通通讯界任要职，至少 10 名现役国警官员奉派在总统府以及其它政府部门任要职，他们控制着 11 万军队、10 万警察、陆海空交通通讯部门以及重要的经济部门。有人说，拉莫斯事实上正在上演一场渐进的政府政变，因为那些要职通常是夺取政权的首要目标。前武装部队总参谋长米亚顺说：“关键性和战略性机构为军人所把持，这是军管的潜在工具。这是中的之言。联系他执政以来与右翼叛军、摩解、菲共、摩伊的和解努力，对叛军的特赦，提高军人待遇等措施，可以看到如果发动军变，他有相当的现实基础。选择这条道路的最大困难是非国人民对马科斯独裁统治记忆犹新，大多唾弃专制统治。

修宪运动发展至今，已使菲律宾政坛形成修宪与反修宪两大界限分明的政治营垒，未来的发展如何，鹿死谁手，仍是未定之天。但有一点可以预期，政争的升级必将不利于菲国的政治稳定和经济成长。如不能适时地制止这场旷日持久的修宪之争，无疑将给菲律宾带来巨大的杀伤力。

(作者单位：厦门大学政治学与行政学系)

[责任编辑：王国平]

---

#### ·小资料·

### 东盟——中、日、韩三国首脑非正式会晤

1997 年 12 月中旬，东盟 9 国领导人和中国、日本、韩国三国领导人在吉隆坡分别举行了“9+3”和“9+1”的领导人会晤。会晤分两个阶段进行：12 月 15 日下午举行“9+3”非正式会晤。东盟 9 国和中、日、韩 3 国领导人汇聚一堂，旨在增进了解，协调立场，共同探讨如何应对面临的共同挑战，展望 21 世纪的东亚前景与合作。12 月 16 日，东盟 9 国领导人与中、日、韩 3 国领导人分别举行“9+1”非正式会晤。在江泽民主席与东盟 9 国领导人的会晤中，双方就未来中国与东盟双边关系的发展交换了意见。江主席充分肯定了中国和东盟成为全面对话伙伴以来，在各个领域进行友好合作所取得的可喜成绩，提出了中国同东盟建立和发展面向 21 世纪睦邻互信伙伴关系的目标、原则和合作的重点领域，强调把加强中国与东盟经贸、科技合作置于优先地位，在地区和国际组织和论坛中相互协调与支持等。会晤的时间虽然短暂，但是它在国际上，尤其是东南亚和东亚产生了巨大影响，使之成为东盟历史上的又一个创举。

(本刊记者)