

菲律賓推動修憲改行聯邦制

陳鴻瑜*

菲律賓目前是單一政體總統制，分為 16 個行政區與一個穆斯林自治區，總計有 81 個省。杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 早在 2016 年總統大選前，即主張變更國家體制為聯邦制，認為這樣可以解決南部分離主義、叛亂問題，並且提振經濟。他於 2016 年 6 月當選總統，7 月 25 日對國會發表第一次國情咨文時，重申應參考法國的聯邦制政府。

提出「菲律賓聯邦共和國憲法草案」

2017 年 8 月 9 日，班班牙省眾議員銀沙禮斯 (Aurelio "Dong" D. Gonzales, Jr.) 與 ABS 黨團組織眾議員德維拉 (De Vera)，在眾議院修憲委員會聽證會上，提出了「菲律賓聯邦共和國憲法草案」。他們也指出，以成立制憲議會的模式修憲，比召開憲政會議更為迅速及省錢，因為憲政會議必須先選出修憲代表，整個程序估計需要 80 億披索的預算，而制憲議會是直接由國會議員組成。

根據該「菲律賓聯邦共和國憲法草案」，菲律賓政府將分為兩個層級：中央級的聯邦政府，總統依舊由選民直接投票選出，國會分設有參議院及眾議院；以及地方級的地方政府，

* 作者為國立政治大學歷史系名譽教授。

包括地方議會及其他地方政府。

草案建議將菲國分為 18 個行政區，各有一名首長及一個議會，還特別提及應將穆斯林分離情緒高漲的 5 個省分，組成「摩洛國行政區」。¹

2018 年 1 月 16 日，眾議院通過了尋求召集國會為一個制憲會議的決議案，以提出憲法修改建議。

杜特蒂總統於 1 月 24 日簽署了第 10 號行政令，委任成立了一個 25 人修憲諮詢委員會，大理院（最高法院）前首席大法官布諾（Reynato Puno）為該諮詢委員會的主席。彭敏直二世（Aquilino Quilining Pimentel Jr.）是其中一員。彭敏直二世是菲國現任參議院議長彭敏直三世（Aquilino “Koko” Pimentel）的父親。

2 月，杜特蒂總統的眾議院盟友投票決定召開修憲會議，並建議取消明年 5 月的期中選舉（參議員選舉），及延長現任參議員的任期。一些眾議員希望把 2018 年 5 月的描籠涯（Barangay）（地方）選舉日期延後，並且與有關修憲議案的公投一起舉行。

對於眾議員推動修憲，有不同的團體進行抗議反對。2 月 24 日，在推翻馬可仕政權的「人民力量革命」32 週年的前夕，有抗議者 1,300 多人聚集在邑沙（EDSA）的兩個歷史場所，譴責修憲的舉動。另有「為民主而反對修憲」的團體進行祈禱和禁食活動。「Gabriela 婦女聯盟」的成員與「婦女正義與和平之聲」在邑沙遊行，並呼籲杜特蒂政權停止其血腥的反叛亂戰爭以及已經造成破紀錄數量的法外殺戮案件的禁

¹ 〈眾議員提議案改改制為聯邦制〉，《菲律賓商報》，2017 年 8 月 11 日。

毒戰。

2月29日，杜特蒂總統說，對1987年憲法的檢視以及可能的修改應該可以滿足「摩洛國」人民的渴望，他警告，如果穆斯林人民的關切沒有得到解決，便會有戰爭。

杜特蒂總統在南蘭佬(Lanao del Sur)省向一個穆斯林社區發表講話時說：「現在，如果有一個聯邦政府的框架，在敲定它之前，加入你們的願望。」總統再次強調，若未能解決「摩洛國」的問題，將可能會導致民答那峨島更多的動亂。

前任首席大法官布諾在2018年2月說，從單一制政府轉變為聯邦制政府的一個原因是需要接納我們穆斯林兄弟姐妹基於身份的要求。²

無論是總統、負責修憲的委員都表示改採聯邦制是為了解決南部回民叛亂問題。杜特蒂出身南部，對回民問題熟悉，其提出聯邦制之構想是鑑於當時菲南之情勢，不過，當時摩洛基本法尚未完成立法。現在摩洛基本法已正式成為法律，改採聯邦制是否還有必要？引發不同的意見。

參議院反對修憲

2018年3月13日，至少有10名證人，包括前參議長彭敏直出席參議院修憲聽證會，並一致反對修改1987年憲法及暫停期中選舉的提議。彭敏直在他提交給由參議員邦義利南(Francis Pangilinan)為首的參議院修憲委員會的立場書中說：「我不支持任何推遲2019年期中選舉的舉動。」

彭敏直說：「選舉是民主政府的人民對他們選擇公共職位

² 〈總統：修憲將滿足摩洛人渴望〉，《菲律賓商報》，2018年3月1日。

的人士的問責方式。」彭敏直是杜特蒂總統委任的檢查 1987 年憲法的 25 人諮詢委員會成員之一。他警告說，無選舉的主要後果是「違反憲法中規定的，當選官員必須定期受主權人民的審查。」

「菲律賓律師公會」新任會長加育薩相信，取消選舉是自私自利的行為。他說：「我們同意無選舉情景對改善修憲氣氛毫無幫助。」又說：「無選舉情景將政客的政治議程和自私目的放在人民群眾的現在和未來利益之上。」

菲律賓國立大學政治系教授比拉畢 (Gene Pilapil) 說，「奪權」將「破壞民主」，因為人民將被剝奪他們的投票權。

參議員認為，如果只有 24 人的參議院和現有 292 人的眾議院共同表決，則參議院的意見很容易就被眾議院淹沒。參議院已於 1 月 17 日決定不配合眾議院進行修憲。

眾議院議長亞瓦禮斯 (Pantaleon Alvarez) 主張，有關修憲事宜，兩院應共同投票表決，但多名參議員則堅持兩院應各自表決，才符合憲法設立兩院的精神。亞瓦禮斯稱將把爭議提交最高法院裁決，他在廣播節目中暗示，不論參議院同意與否，眾議院都會繼續推動修憲提案。

但前大理院首席大法官達維地 (Hilario Davide Jr.) 於 1 月 17 日在參議院聽證會上說，把菲國改成聯邦制將是「自找死路」，因為官僚體系將會膨脹，更多國家稅收將被用來養更多官員。此外，菲律賓將變相成為封建國家，貧窮的地區將會更加貧窮。

亞瓦禮斯堅持認為，憲法第 7 條第 1 款明確規定國會要以其全體成員的四分之三贊成票，才可以修改憲法。他指出：「現在，如果有分歧，我們有大理院能夠處理像這樣的糾紛。」

參議院於 3 月 14 日一致同意拒絕由眾議院領導的修憲議

會，參議員轆遜(Panfilo Lacson)更動議驅逐出席該議會的任何參議員。他甚至批評應將修憲案送至火葬場。

輿論批評杜特蒂總統之所以如此熱中修憲，目的在延長他的任期，使得他在聯邦制下能夠再度競選總統。3月16日，參議長彭敏直三世向民眾保證，有關聯邦制的憲法修改提案並不打算延長杜特蒂總統的任期。他說，他們的政黨菲律賓人民民主力量黨自1982年便開始倡議聯邦制。杜特蒂總統也是該黨的黨員。

「菲律賓學生會聯盟」(League of Filipino Students)的伊斯德洛提出嚴厲的批評，他說根據憲法修改提案，杜特蒂總統能夠在2022年再次競逐總統，並且根據新的憲法，在2027年尋求連任。伊斯德洛說：「這意味著杜特蒂可以在2016年到2032年間擔任總統。我們正在研究杜特蒂執政16年的可能性。」伊斯德洛又指出，根據此聯邦憲法草案，將賦予杜特蒂很大的權力，包括控制大理院和監察署等所有政府部門的權力。總統甚至可以解散國會。³

4月19日，修憲諮詢委員會成員艾奎諾(Father Ranhilio Aquino)則強調，新憲法的條文應將南沙群島和沙巴領土納入憲法條文中，以維護國家主權。根據修憲諮詢委員會的提議，憲法第一條標題為「對領土的主權權利與主權」，內容包含兩個部分：「第一節、菲律賓對其領土擁有主權。」「第二節、菲律賓對國際法所保留的領海以外延伸海域以及其延伸大陸礁層擁有主權，其中包括菲律賓賓漢隆起(Benham Rise)。其公民應當享有所有資源的權利，這是歷史權利賦予

³ 〈參議長向民眾保證修憲非欲延長總統任期〉，《菲律賓商報》，2018年3月17日。

他們的。」

6月28日，已遭罷免的大理院首席大法官西禮諾（Maria Lourdes Sereno）質疑修憲提議背後的動機。已退休大理院大法官納楚拉（Antonio Eduardo B. Nachura）、是杜特蒂總統的諮詢委員會的一名成員，他在接受訪問時說，如果國會在年底前通過諮詢委員會的提議，公民投票將於明年2月舉行，這距離2019年5月期中選舉只有3個月，時間過於匆促。

據阿科巴揚（Akabayan）黨的眾議員維惹仁（Tomasito Villarín）說，民調結果顯示，有三分之二的菲律賓人拒絕修憲提議，並且建議諮詢委員會把提議封存，以作未來的參考和學術研究。維惹仁說：「它也是對杜特蒂政府的競選承諾的一次公投。隨著通脹、失業和缺乏生計成為人民的首要關注，修憲應該被丟進垃圾桶。」

加洛干市（Caloocan City）選出的眾議員埃利斯（Edgar R. Erice）說，推遲2019年5月的選舉及延長議員的任期是「自私的及不道德的。」埃利斯說，阻礙選舉進程將只會破壞民主及影響經濟，因為它將增添商業及投資的政治風險。

麥達洛黨（Magdalo Party）眾議員亞禮哈諾（Gary Alejano）說，修憲的過程需要徹底的討論和辯論，而不是立即推遲2019年5月的選舉。他說：「提倡者以威脅、恐嚇和獎勵來聚集支持，很清楚說明它背後是存在著秘密議程。」

聯邦憲法草案內容

審議1987年憲法的諮詢委員會是在2月19日成立的，到7月9日共經過144天，完成聯邦憲法草案，並向總統提交了該草案。其主要條文如下：

- (一) 關於領土：第一條第一款跟原先 1987 年憲法條文大同小異。增加第二款，條文為：「菲律賓對於其領海之外延伸的海洋一直到依據國際法保留給菲國的海域以及其大陸礁層，包括菲律賓隆起，擁有主權權利。其公民將擁有該一領域的所有資源的權利。」
- (二) 關於選舉權：新修憲案第六條增列創制、複決和公投。此為原憲法所無。
- (三) 關於國會：由參、眾兩院組成，參議院由每個聯邦區選出兩名參議員組成，參議員任期四年，連選得連任一次。眾議院由選區選出之議員組成，人數不得高過 400 人。其中 60% 議席由單一選區產生，其餘 40% 由全國的政黨比例代表制產生。政黨或政團需獲得 5% 得票率才能分配席次。眾議員任期四年，連選得連任一次。
- (四) 關於行政權：聯邦設立總統和副總統各一人，由民選產生，他們需聯合競選，任期四年，連選得連任一次。
- (五) 關於聯邦區和自治區：全國分為十六個聯邦區（州區）、摩洛（Bangsamoro）區和高利里拉（Cordilleras）區。每個州區有其行政、立法和司法機關。州議會由民選代表組成，其中半數由各省、大市和小市選出，另外半數由政黨比例產生。議員任期四年，連選得連任一次。每州區設州長和副州長各一人，由州議會自州議員中選舉產生。州長和副州長需聯合競選。州長和副州長任期四年，連選得連任一次。摩洛區和高利里拉區享有自治權，摩洛區可制訂摩洛國組織法（Bangsamoro Organic Act），需經總統之簽署及公投批准。高利里拉區包括阿布拉（Abra）、阿帕耀（Apayao）、班貴特（Benguet）、伊夫高（Ifugao）、卡林加（Kalinga）等

省、山地省 (Mountain Province)、碧瑤市 (City of Baguio) 和塔布克市 (city of Tabuk)。高利里拉區可自留從該區獲得開發之稅收的 75%。

- (六) 過渡條款：現任總統和副總統之任期應在 2022 年 6 月 30 日結束。現任總統不得參選 2022 年聯邦總統。在聯邦憲法批准後六個月內，現任總統應舉行選舉過渡總統和副總統。過渡總統將按照現行憲法執政到 2022 年 6 月 30 日。過渡總統和副總統不得參選 2022 年 5 月選舉的公職。為了有效過渡到聯邦體制，總統得組成 11 人聯邦過渡委員會 (Federal Transition Commission)，總統為該委員會主席，該委員會之目的在擬定過渡計畫，讓政府和平過渡到聯邦體系。⁴

修憲之疑慮

身為諮詢委員會主席的前首席大法官布諾說，杜特蒂向修憲小組說，應規定禁止現任總統的他在 2022 年 5 月參選總統。⁵ 由於杜特蒂為了消除疑慮，他要求在聯邦憲法草案最終定稿時加上禁止現任總統再次競選聯邦總統的條文。

7 月 18 日，一群來自不同高等學府的教授和學者提出反對修憲的理由，他們說菲律賓存在著政治王朝的問題，國會

⁴ “VERA FILES FACT SHEET: The 1987 Constitution and Concom draft compared,” *VERA FILES*, July 10, 2018, <http://www.verafiles.org/articles/vera-files-fact-sheet-1987-constitution-and-concom-draft-com>

⁵ Patricia Lourdes Viray, “Puno: Draft charter allows Duterte to run for another post,” *The Philippine Star*, July 20, 2018. <https://www.philstar.com/headlines/2018/07/20/1835210/puno-draft-charter-allows-duterte-run-another-post> 2018 年 9 月 18 日瀏覽。

內有 80% 的議員是由政治王朝構成，據經驗證據顯示，他們大多數必然面臨利益的衝突，假如一個新憲法之目標在改革，就會陷入政治遊戲的場域。既得利益者因為攫奪利益所造成的風險，將會大大影響我們現在的政治。目前的環境不適合進行修憲。社會氣象站 (Social Weather Stations) 的調查指出，菲人只有四分之一的人知道什麼是聯邦制。亞洲脈搏 (Pulse Asia) 的民調指出，有 66% 的人表示反對修憲。⁶

7 月 25 日，1987 年憲法的起草人之一律師克里斯蒂安·文術 (Christian S. Monsod) 發表了一篇對於修憲案的立場之文章，他說：「轉成聯邦制威脅民主，並可能出現憲法專制主義。」「該草案還尋求建立一個由杜特蒂總統領導的過渡委員會，該委員會將監督向聯邦制的轉變，直到 2022 年。修改憲法不僅威脅民主的空間，而且威脅民主，新憲法可能允許或促進憲法專制主義。」

文術批評說，該草案沒有指出如何過渡到聯邦制的路線圖，反而給總統過多的權力去進行過渡計畫，總統幾乎擁有獨裁權力。⁷

這次修憲策劃人是眾議長亞瓦禮斯，他本來計畫採取行動來發起「人民創制權」，以取消 2019 年期中選舉的行動合法化和爭取更多人的支持。孰料他因為與總統女兒納卯市長莎拉·杜特蒂 (Sara Duterte) 不和而遭眾議員倒戈，前總統

⁶ “Academics reject ConAss, no-elections scenario,” *The Philippine Star*, July 19, 2018. <https://www.philstar.com/headlines/2018/07/19/1834957/academics-reject-conass-no-elections-scenario> 2018 年 9 月 18 日瀏覽。

⁷ Christian S. Monsod, “Position Paper on the Puno Constitution,” *Sangguniang Laiko ng Pilipinas*, July 26, 2018, <https://www.cbcpilaiko.org/2018/07/26/position-paper-on-the-puno-constitution-by-christian-s-monsod/> 2018 年 9 月 18 日瀏覽。

艾洛雅 (Gloria Macapagal Arroyo) 也是現任眾議員在 7 月 23 日獲得眾議院 184 票支持出任眾議長，她改變亞瓦禮斯之決議，在 8 月 7 日和其他三名議員提案由參、眾兩院各自表決修憲案。輿論傳言她有意出任將來聯邦制的總理。

未來觀察方向

杜特蒂修憲行動最大的反對來源是參議院，參議院少數黨領袖狄倫 (Franklin Drilon) 強調，沒有參議院的參與，擬議轉變為聯邦制政府的憲法已經胎死腹中。參、眾兩院若無法組成聯合修憲大會，而是各自投票，則最後將會被參議院所否決。另外的反對勢力是來自艾奎諾家族和 1986 年反馬可仕勢力，他們反對修改 1987 年憲法。他們認為杜特蒂有野心成為類似馬可仕的獨裁者。

從羅慕斯 (Fidel V. Ramos) 總統以來，歷任總統都企圖修憲。由於 1987 年憲法規定總統任期六年，只能一任，因此歷任總統及野心政客都想將此一條文修改，結果都遭到艾奎諾夫人總統的反對，故均未獲通過。如今艾奎諾夫人總統已去世，修憲之阻礙已除，因此杜特蒂及其眾議院同黨議員動念想修改憲法。但這次修憲跟以前不同，目標是要將現行的單一政體制改為聯邦制，其說詞是可用以解決菲南回教徒自治問題。其實目前的制度已可以解決此一問題，菲南從 1996 年起就有回教徒自治區。況且，今年 7 月 23 日，參議院通過了摩洛國基本法 (Bangsamoro Basic Law)，次日眾議院也通過該法案，杜特蒂總統在 7 月 24 日簽署批准，預定在本年底舉行公投通過該法律。

從上述菲國對於摩洛國基本法之安排，即可知道在目前

的單一政體制下是可行的，不一定非要在聯邦制下才可以進行。因此，修憲之另一潛藏的目標是修改總統任期，將目前總統只有一任的六年改為任期四年，連選得連任一次。修憲改為聯邦制，可能變成一個障眼法。依據過去的經驗，若真要修改此一規定，恐將引發大規模的抗爭。

修憲是菲國自從 1990 年以來每屆政府都要上演的戲碼，最後都不了了之。這次修憲倡議再度提及要將沙巴和南沙群島納入版圖，其情形一如 1987 年制憲，將因過於敏感、牽動該地區的情勢，而不會入憲。