

第四章

部分参与一体化进程与菲律宾政治转型分析

第一节 菲律宾威权主义政体及其经济背景

随着 1986 年马科斯独裁政体的倒台,菲律宾形式上的民主规则的恢复已经过去 20 多年。在这 20 多年中,菲律宾经历了着一个艰难的、但确实是连续的民主巩固的过程。菲律宾将继续面临来自不同的穆斯林运动武装的挑战,到目前为止仍然没有看到解决的前景。东南亚金融危机以前,菲律宾在该地区称得上是经济增长最快的国家,但现在经济却落在东南亚主要国家的后面。

通常来说,发生在 1992 年和 1998 年的两次总统选举,是菲律宾民主巩固的指示器。然而在 2001 年,这一进程发生了意想不到的转变。当时发生了大规模的人民运动,最高潮是军队收回了对当选总统埃斯特拉达的支持,而此时其 6 年的任期还不到一半。按照当时的制度安排,埃斯特拉达的继任者副总统阿罗约——当时也仅仅是出任该职三个月——通过暴力行动镇压了这次人民运动,这激怒了来自最贫困阶层的埃斯特拉达的支持者。

菲律宾的民主巩固面临诸多问题和挑战,其中包括了下列易变因素的多重组合:一个有着虚弱政治制度的国家;一个长期处于争论中的政治体系;增长缓慢的经济;一个充满活力的但是处于争

吵之中的市民社会。本节中,我们需要研究三个相互关联的问题。首先,菲律宾民主体制的历史和社会基础,以及从威权主义向民主的政治转型之政治遗产。带有这些特征的转型将继续构成菲律宾民主巩固的动力基础。其次,菲律宾民主巩固所面临的问题,主要聚焦于引起该国长期冲突的根源和动因,尤其关注武装力量和军事社会运动所发挥的作用。第三,在菲律宾构建民主化和国家能力不断增强的进程中,能够发挥作用的 political 力量和其他行为体。

一、威权主义政体的特征:从马科斯到阿罗约

首先,我们考察菲律宾民主体制建立的社会和历史背景。菲律宾从国家到社会层面都经历了复杂的互动过程,这一过程加强并推进了菲律宾民主体制建立的基础。对此问题的研究需要置于殖民地的历史背景之中进行分析。

在殖民地时期,有限度的民主选举体制第一次被引入菲律宾政治生活中。19世纪末期,在西班牙的影响下,菲律宾进行了市级层面的选举,但这次选举仅仅是在地方精英中进行,因此受到了多方面的制约。1898年在具有较强革命性的菲律宾共和国体制中,曾建立了一套较为完善的省市官员民主选举的体制,但由于美国的殖民占领,这样的民主实践被迫中断。美国殖民政府在菲律宾进行了一系列的民主实践。为了体现“私有权利和人权理念的融合”,美国在菲律宾引入了一套规范选举的体制,1901年开始在地方政府层面实行,1907年开始了国家立法层面的选举。在共和国时期,菲律宾进行了总统选举,此次选举旨在推动巩固的殖民统治,菲律宾地方精英也逐渐融入当时的政治体制之中。^①

^① 对于理解1900—1913年菲律宾政治和行政进程的各个方面,可以参考 Paul D. Hutchcroft. 2000. “Colonial Masters, National Politics, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the America Philippines, 1900 - 1913,” *Journal of Asian Studies* 59(May): 277 - 306.

美国的殖民统治战略,是逐步地将菲律宾本地的土著精英纳入政治体制之中。该战略的实施,主要是通过竞争性的选举来进行。这样的实践导致了以下的主要后果:①通过建立代议制的民主制度,使得精英治理合法化,并进一步牢固地确立地方精英治理的权力,使其能够控制选举进程。这样的选举制度,不仅增加了地方精英的权力,而且客观上也鼓励了由利益驱动所带来的腐败,从而使得对公共资源的控制成为赢得选举的一项重要工具。最后,这种对选举民主的制度性安排,也削弱了菲律宾建立自主性政治体制的能力,这就使得菲律宾出现了种类繁多的平民性的社会组织、官僚机构和警察组织,并最终形成了一套弱化的国家组织结构。

西班牙和美国殖民统治所遗留的产物,即在菲律宾缔造了一个相对虚弱的中央政府,但是却带来了一个长远影响与后果,即创造了强大的、能够适应公民社会成长的政治空间。殖民时期所设立的一些制度安排,使得具有灵活性的地方军阀和政治宗派获得了充足的发展空间。而且从国家层面而言,具有高度影响力的宗教力量、强大的商业组织、迅猛发展的大众运动等,都拥有较大的自主权利和发展空间。这就意味着,上述这些具有自治能力和自治倾向的党派、教会和市民社会,以及其他强大的社会组织,都有较大的空间来扩张其利益,并寻求通过不同方式实现政治诉求。简言之,新的政治力量和政治运动,与既有的政治精英围绕权力进行斗争,菲律宾的代议制民主呈现出脆弱的特征。实践表明,当时的民主体制和规则,在整合来自不同政治力量的利益方面未获成功。这样的民主规则和体制不断受到来自以精英和大众为基础的

① Paul D. Hutchcroft. 2000. "Colonial Masters, National Politics, and Provincial Lords: Central Authority and Local Autonomy in the America Philippines, 1900 - 1913," *Journal of Asian Studies* 59(May): 277 - 306.

政治反对派的挑战。

有学者从理论上对民主转型的经济模式和背景做了深入研究。罗斯托(Rustow)曾撰文专门描述了向民主转型的阶段特征。首先,要在国家范围内形成并发展一种民族共同体的认知;其次,围绕社会经济和政治发展,精英和大众展开有序的合作与竞争性的辩论,并形成某种共识;再次,形成符合民主程序的决策体制,并使之制度化;最后,形成共有知识和共有规则,即建构共有文化,对形成中的民主规则进行广泛的讨论。^①在他看来,民主的转型必须拥有坚实的背景条件,其中民族同一性具有重要意义。他指出:“在民主进程中,最艰巨的斗争是如何弥补政治共同体中与生俱来的缺陷。”^②按照其研究框架,菲律宾的民主实践首要的是形成具有竞争性的、植根于殖民地背景下的完整的民主规则,但显然菲律宾缺乏具有本土特色和优势的民族同一性这一背景条件。但从中长期时段来看,菲律宾长期存在的阶级矛盾、宗教冲突和语言及地域的差异,尚没有找到合理的解决与应对之道。许多深层次的社会和政治议题,再加上共产主义运动和穆斯林武装运动的存在,使得菲律宾的殖民地政治遗产和民主实践之间的矛盾无法弥合。而缺乏民族同一性的共识,使得菲律宾无法有效地解决当下本土化的民主实践和殖民地的政治遗产之间的冲突。这些都无法推动民主规则和民主秩序内化为公民共识的习惯性实践,最终制约了菲律宾民主根基的发展和巩固。

我们来考察菲律宾转型进程的政治遗产。菲律宾经历了从1946年到1969年五次民主选举,其间也经历了马科斯执政时期的长达15年的威权主义统治,这些错综复杂的民主实践使得菲律宾

^① Rustow, Dankwatt A. 1970. "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 3(2): 337-363.

^② Rustow, Dankwatt A. 1970. "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model," *Comparative Politics* 3(2): 360.

民主体制的脆弱性被大大夸大。^① 政治体制结构性问题的恶化和地区军事冲突的加剧,为1972年马科斯在菲律宾实施军事管制提供了借口。马科斯援引宪法所赋予的一些特别权力,修改了宪法中对总统任期进行限制的某些条款;借口日益增加的、尖锐的阶层和种族的冲突,赋予总统更大的处理紧急事态的权力,尤其是在棉兰老岛地区,面对日益紧迫的冲突风险,面对严峻的经济形势,赋予总统紧急处置权。马科斯试图通过控制共产主义力量的发展,控制新的穆斯林武装运动,即摩洛民族解放阵线(MNLF)的发展来抑制冲突。

在其总统任期内,马科斯寻求加强并深化中央政府的权力,并以此作为实施其雄心勃勃计划的政治基础。马科斯的工业振兴计划,主要是通过刺激经济增长的投资驱动战略,任用亲信控制关键的工业部门如糖类和可可类的加工制造业等来实现。20世纪70年代,由于当时的农产品出口价格上涨,该发展战略获得了初步的成功。但随之产生了大量的腐败现象,马科斯家族及其亲信对公共资源进行了肆无忌惮的掠夺,并在80年代发生了菲律宾国内对马科斯政权的大规模的抗议活动。实践表明,这样的经济发展战略是不能持久的。具有讽刺意味的是,马科斯推行的加强中央政府权力、削弱地方权力的政治改革,推动了国内底层民众的群体性运动,并最终导致了其专制体制的倒台。

菲律宾的政治转型经历了由一个更广泛的反马科斯的精英集团取代专制政权的过程,该精英集团通过一次军事转变和大规模

^① 对于讨论马科斯独裁统治的得失的评论文章,可以参考 Aurora Javate de Dios, Petronilo Bn. Daroy and Lorna Kalaw Tirol, eds. 1988. *Dictatorship and Revolution: Roots of People's Power*. Metro Manila: Conspectus Foundation, Inc.

的民众反抗而形成。^①然而,在马科斯被驱逐出政治舞台以前,菲律宾经历了长期的联合起来的武装抵抗运动和合法的抗争,这些斗争建立了大规模动员的普遍的基础结构。对威权主义的抵制,表明了一个市民社会结构超强的活力,这些是马科斯无法应对的。这些运动不仅包括共产党领导的武装斗争,也包括国家南部的伊斯兰抵抗运动以及来自天主教、基督教等具有重要意义的反对专制行动,由青年和学生组织领导的活动,劳工联盟和由城市平民、农民、妇女和专家如教师和律师,以及分散的媒体组织所组成的各样的人民组织等。

公民社会的蓬勃发展为菲律宾政治党派的纷争增添了变数和复杂性。马科斯在1978年举行选举,并建立了一个缺乏实际作用的议会。马科斯的这一举措为菲律宾传统的政治精英提供了机会和舞台。在马尼拉,在前议员阿基诺(Aquino)的领导下,菲律宾的政治精英策划了一系列反抗政府的活动。1983年8月21日,刚刚结束流亡从美国返回菲律宾的阿基诺被暗杀,触发了一个广泛的反对联盟力量的出现。该联盟不仅包括左翼和温和派力量,而且也包括刚刚从统治精英内部分裂出的政治力量。

威权主义体制的危机和分裂,主要体现在菲律宾军队中暴动力量的出现。菲律宾武装力量运动改革(RAM)在此时的国防部长领导下,与第一夫人伊美尔达·马科斯和安全与军事委员会的某些将领领导的集团进行斗争。菲律宾武装力量在打击共产主义运动和伊斯兰的反叛运动中,不仅出现腐败现象,而且其极低的专业素养也无法应对局势的变化。在菲律宾警备区负责人拉莫斯将军的带领下,武装力量酝酿发生政变。这一事件点燃了1986年2

^① 详细地描述并分析菲律宾政治转型过程的文献,可以参阅 Wurfel, David. 1990. "Transition to Political Democracy in the Philippines," in Diane Ethier. *Democratic Transition and Consolidation in Southeast Europe, Latin America and Southeast Asia*. London: MacMillan Press Ltd, pp. 110 - 135.

月的历史性事件的序幕,这次军事暴动得到了大众的支持,对马科斯政权提出了挑战。

菲律宾威权主义体制及其转型的一个重要遗产,在于军事力量逐渐的政治化。军事力量的政治化植根于菲律宾历史和政治文化之中。一是军事力量对政治权力的觊觎。在70年代,菲律宾地方军事领袖被马科斯任命为地方行政官员和私营企业的领导人。他们对权力有着自身的诉求。二是军事精英迷恋于其作为“国家的监护人”的美好设想,有着强烈的使命感和荣誉感。这些政治遗产在武装力量改革运动看来是有害的,但是具有讽刺意味的是,这也成为二月暴动中武装力量所依赖的基础。在科拉松·阿基诺(Corazon Aquino)政府时期(1986—1992),武装力量成功地发动了对总统埃斯特拉达的驱逐。这样的政治心态和惯性对菲律宾的民主巩固提出了挑战。而在1987年通过的后马科斯时代的宪法,则对上述的政治规则提供了某种合法的支持,逐渐地,菲律宾军队和武装力量被看作是人民和国家的保护者。

从而,菲律宾的民主转型与民主巩固就打上了军队干预的烙印。菲律宾的民主巩固需要诸多条件,也具有某些鲜明的特征。首先,军队的政治化已经成为菲律宾政治生活中的重要议题之一,军方日益呈现出干预政治的倾向,菲律宾本已虚弱的政治体制,进一步被好斗的军事力量和纷争裹挟。这在对总统埃斯特拉达弹劾的过程中得以清晰的体现。其次,菲律宾民主转型既无法完全与武装力量运动相割裂,也不能成功地与其进行政治议题的磋商。菲律宾国内的武装力量不仅包括共产主义运动,也包括伊斯兰抵抗运动等。无休止的政治纷争与军事冲突,极大地消耗着有限的社会经济资源,并为军事力量及其领导的大众联盟干政提供了机会。再次,长期的威权主义体制使得经济发展极为困难,再加上马科斯的亲信和商业盟友不断侵蚀着本已脆弱的政府资源,社会又因极度的阶级和收入的不平等而被割裂。第四,菲律宾有着具有

活力的市民社会的悠久的传统,这些市民社会包括社会运动、人民组织和以发展为导向的非政府组织,但菲律宾也存在着威权主义和反民主倾向的组织和集团,它们希望从政府手中获得有重大意义的自治权利。第五,菲律宾政府相对虚弱的治理能力和孱弱的政治制度,而且由于腐败的大量存在和官员专业素养的匮乏,都使得菲律宾公民社会的成长面临挑战。最后,在菲律宾民主转型和民主巩固的过程中,作为关键行为体的美国,其中所起的作用不可低估。

二、菲律宾民主体制的巩固所面临的挑战

从理论上讲,国家巩固自身民主的路径可以做两个层面的思考。第一个层面,国家需要建立正式的民主政治制度,并且有公正的程序和严明的法制作保证,这样既可以保证公民基本的政治权利,也可以推动公正、竞争性的选举进程。另一个层面指的是,有良好的环境实现对民主的生活方式和公民能力的培养,在大多数成熟的现代国家,公民社会得以孕育和发展。^①对此,有学者从三方面厘清了实现民主巩固的要素“从政治行为体的角度来说,国家内部具有强大实力的政治集团不愿推翻现有的民主政体;从公众态度的角度而言,国家既有的民主程序和制度被看作是治理集体生活的最适合的方式;从宪政的角度而言,政治力量习惯于在特定法律、程序和制度的范围内寻求解决冲突,而这些特定的法律、程序和制度尊重民主进程。”^②

^① Macedo, Stephen. 2000. “Transition to What? The Social Foundations of Democratic Citizenship”, in James F. Hollifield and Calvin Jillson eds. *Pathways to Democracy: The Political Economy of Democratic Transitions*. New York and London: Routledge, pp. 5-6.

^② Linz, Juan J. and Stepan, Alfred. 1996. *Problems of Democratic Transition and Constitution: Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopking University Press, pp. 5-6.

菲律宾建立民主规则和制度、加强民主价值观的进程,是一个多方面因素相互交织的过程,从而需要放在特定的历史背景下去理解。菲律宾发展经济的能力较弱,缺乏明确的经济发展目标。^①由于该国虚弱的政治制度和体制,执政联盟倾向于对国家日益增强的腐败力量妥协,而联盟内部的利益集团随时有脱离执政联盟的可能,这些政治体制内部的倾轧通常成为经济发展的制约因素。反过来,长期糟糕的经济表现加深了根深蒂固的阶级冲突,并强化了地区宗教的分裂,菲律宾南部地区更是如此。

在虚弱的国家体制困境中蹒跚前行的同时,菲律宾却存在着一个雄心勃勃的市民社会。菲律宾强大的市民社会,通过自身的力量维护那些处于不利地位的产业利益。但从长远来看,基于虚弱的国家体制和稀缺的资源等特征,菲律宾政府很难解决上述问题。这些政治和经济乱象,从根本上加强了政治斗争的复杂性和长期性,而且政府对于社会运动的管理难度加大。^②事实上,菲律宾的民主体制呈现出来的是一种脆弱的民主特征。

首先我们来观察菲律宾长期存在的武装运动和政治冲突。正如罗斯托指出的,国家的统一是实现有效的民主秩序的关键条件。在菲律宾,民主巩固的首要前提在于实现与该国武装力量的政治解决。这些武装冲突主要指与菲律宾部分地区的共产主义运动,

^① 为了对一个民主发展中的国家作出评价,Adrian Leftwich 认为,首要的发展评估是每年的平均 GDP 增长率,或平均资本在 25 或者 30 年的时期至少达到 4% 的增长率。在这样的标准下,菲律宾显然不合格。他还进一步指出,民主和发展之间的紧张关系,主要由于巩固和建立民主通常使得国家失去作出决策的能力,而且也不能够构建经济和社会生活所必需的根本结构。参阅 Leftwich, Adrian. 2000. *States of Development: On the Primary of Politics in Development*. Cambridge: Polity Press.

^② 对于“争论性的政治”,可以参考 Meadam, D., S. Tarrow and Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 4-9.

以及各种各样的伊斯兰武装运动的斗争。^①从长远来看,经济的长期稳定增长,更具包容性的政治体制,是解决政治冲突、实现普遍民主的现实途径。然而,从短期来看,一个政治性的、通过多边磋商解决武力冲突,是菲律宾最具操作性的解决方法。此类的政治磋商需要通过适当的政治领袖发动,并通过创造性的政治倡议得以实现。

国际社会在缓解菲律宾政治冲突的进程中发挥了重要作用。观察菲律宾的发展历史可以发现,该国有着长达数世纪的农民运动历史,也曾经历了共产主义意识形态的蔓延和式微,因此可以说,该国的政治力量在菲律宾政治舞台上都曾发挥过这样那样的作用,都需要认真加以研究。^②菲律宾政府吸取以往与当地共产党和穆斯林运动政治磋商的经验教训,充分利用国际社会的力量寻求与国内冲突各方的政治和解。菲律宾政府与摩洛民族解放阵线(MNLF)的和平谈判进程表明,如果能够通过彼此接受的第三方的国际调停,政府与地区武装力量实现政治和解是可能的。^③

从菲律宾政府与共产主义力量的政治斗争进程来看,有些重要的宣言或者外部的力量起到了重要作用。其中一个是美国政府的作用。美国对菲律宾阿罗约政府的支持,对该国恐怖主义力量的打击,都为菲律宾国内的和解起到了基础性的作用。再加上菲律宾国内民众对和平解决政治冲突的呼声日益高涨,阿罗约政府发动了对共产主义力量和穆斯林游击队的军事清剿。另外一个因

① Adriano, Fermin D. 2001. "Mindanao: The Making of the Crisis", pp. 200 - 211 in Amando Doronila ed. *Between Fires: Fifteen Perspectives on the Estrada Crisis*. Pasig City and Makati City: Anvil Publishing, Inc. and Philippines Daily Inquirer.

② 建立于1968年的菲律宾新的共产党,领导了一系列武装斗争。但是这个运动遭到了有组织的分裂,受到意识形态和政治异见的挑拨。这种分歧源于对1986年民主规则恢复的不同反应。而菲律宾较大的游击队组织继续在共产党的领导之下。

③ 1996年拉莫斯政府结束了与摩洛民族解放阵线的和平谈判进程。而伊斯兰大会组织以及其中的领导国印度尼西亚,都发挥了推动和说服的作用。

素是菲律宾政府的态度转变。2001年菲律宾的国内选举开辟了一个具有重要意义的时代。当时菲律宾政府对国内社会组织和社会运动给予足够的包容和认可,从而加速了该国和平进程的实现。从而摆在菲律宾政府面前有两条路径,其一是通过美国的军事支持,发动针对国内各反对力量的军事攻势,此举将付出巨大的社会和经济代价;二是充满对和平的期待,通过政治磋商,获得国内社会的普遍支持,并借助第三方力量的调和实现长久和平。

自殖民时期以来,除了共产主义运动以外,菲律宾国内的穆斯林武装力量也与中央政府进行了长期的武装斗争。菲律宾国内的伊斯兰武装运动是难以驾驭的,其政治领袖深知自身的种族和宗教利益,是与他们所获得的物质力量不均衡的,而这种不均衡性由于政府的军事镇压而进一步加剧。事实上,穆斯林武装力量居统治地位的几个省区也是菲律宾经济发展最为落后的地区,这些差距主要体现在经济收入、生活消费和文化教育等诸多方面。以穆斯林为基础的地区武装运动,日益分裂为三个界限分明、但又相互联结的组织。在这些组织中,阿布沙耶夫武装(Abu Sayyaf)是最小的组织,但却遭遇了菲律宾政府最猛烈的武装打击,因为该组织热衷于发动一些残酷的绑架活动。后来,菲律宾政府决定接受美国的军事援助以打击阿布沙耶夫武装。这一决定引起了好斗的民族主义者的强烈反应。1996年9月,米苏阿里(Nur Misuari)领导的摩洛民族解放阵线与政府签署了一项和平协议,其本人也在穆斯林自治区当选为议员。随后,摩洛民族解放阵线分裂为两个对立的阵营,而米苏阿里获罪入狱并面临反叛的罪名判决,而由其酝酿的2001年底的反政府起义宣告流产。由哈希姆·萨拉马(Hashim Salamat)领导的摩洛伊斯兰解放阵线(MILF)——该组织早期从摩洛民族解放阵线分裂——当时正与政府进行和平磋商。这一磋商的背景是,政府军队在前总统埃斯特拉达领导下,对其发动一场大规模的军事攻势并摧毁了其在棉兰老岛的主要据

点。

在米苏阿里的领导下,菲律宾穆斯林自治区的经济表现极为糟糕,再加上恶劣的资源条件的制约,都削弱了菲律宾地区武装力量的影响力。从长远来看,要解决穆斯林地区急迫的社会经济问题,需要出台更为有效的制度设计。这些制度不仅可以选举产生新一代穆斯林领导人,这些领导人能够直接地为选民负责,而且更需要进一步加强对地区治理能力的培养。至于摩洛伊斯兰解放阵线,在经过2001年8月的停战协议后,更需要通过制度安排来巩固来之不易的和平,目前这样的制度设计也变得极为紧迫。主要原因在于,摩洛伊斯兰解放阵线仍然与本·拉登有着密切的经济和军事联系,并与东南亚的某些极端主义力量,如伊斯兰祈祷团(Jemaah)保持联系。^①虽然,近年菲律宾政府发动了一系列军事行动,以打击阿布沙耶夫武装,但这些军事行动也付出了高昂的代价。经过分散行动并将队伍分割成小部分,阿布沙耶夫武装继续与摩洛伊斯兰解放阵线相互联系,对菲律宾的国家和平与稳定造成严重威胁。

其次,菲律宾普遍存在的、数量庞大的贫困人口,以及日益蔓延的贫困现象,也构成了该国民主巩固的另一个重要挑战。^②通过对141个国家1950—1990年的研究,长期关注发展中国家民主发展的学者普沃斯基(Przeworski)指出,一国民主状况的最好指示器,是该国的富裕和贫困的状况。在他看来“个人平均所得是民

^① 有关这种联系,可参考 Ressa, Maria A. “Infiltrating the MILF”, *Newsbreak*, 28 October 2002.

^② 1997年,亚洲金融危机蔓延的时候,菲律宾的贫困人口总数占总人口的32%,而在1985—1997年间,官方对贫困现象的统计结果表明,贫困水平和比率在以每年1%的幅度下降。这一数字低于东亚和亚太其他的地区和国家的平均水平。可参见 Balisacan, Aresnio M. 2001. “Did the Estrada Administration Benefit the Poor?” in Amando Doronila ed. *Fifteen Perspectives on the Estrada Crises*. Pasig and Makati City: Anvil Publishing House and Philippines Daily Inquirer, pp. 98 – 112.

主生存的最好指示器。在富裕的社会无论他们发生了什么,民主都可以生存下去。在贫困的国家,民主则是脆弱的。”从菲律宾的情况来看,现实情况与普沃斯基的研究结果相近。菲律宾的共产主义游击队和穆斯林武装活动深深扎根于菲律宾最贫困的省份和地区。而当前总统阿罗约表示将重点关注这些地区的贫困问题时,聚集首都马尼拉并攻击总统府的所谓农村和城市贫困人员数量,比起过去也大量减少。客观而言,与其说是由于城市暴动从而引发了政府对于国家民主和制度建设问题的关注,倒不如说是由于广大民众和有识之士认识到了贫困和经济发展不平衡的根源所致。在其研究中,普沃斯基所强调的关键一点在于,从经济上来讲,社会的动荡如罢工、反政府的示威游行和骚乱等,一般来说并不一定需要付出巨大的社会成本才能实现民主。而且社会的动荡除非采取极端的形式,“否则不会对当时的经济产生什么影响”^①。例如,拉莫斯政府执政时期,菲律宾经济能够不仅从负增长中恢复过来——经济的负增长是由于在阿基诺执政期间(1986—1992)出现了几次政变引起的——而且也推动了菲律宾国家经济在1994—1997年间实现5%的平均增长水平。因此,我们在谈论那些相对贫困的国家的民主巩固问题的时候,需要关注的不仅仅是军事活动或者政治运动,还需要关注如何解决贫困和经济发展问题。

三、大众联盟与菲律宾公民社会的成长

菲律宾民主秩序的巩固,涉及国家和公民社会之间的磋商和调适。从历史发展来看,菲律宾曾经存在过一个公民社会组织的复杂网络。从政治上来讲,具有重要影响力的行为体不一而足,其

^① Doronila, Amando ed. 2001. *Fifteen Perspectives on the Estrada Crises*. Pasig and Makati City: Anvil Publishing House and Philippines Daily Inquirer, p. 211.

中包括:具有高度影响力的天主教会;与教会相关联的各种组织;商业集团,如菲律宾银行家联合会和劳工集团;地方教会组织和宗教运动;媒体组织;军事运动组织;多种多样的非政府组织等。

这些名目繁多的公民社会组织,其数量远远多于虚弱的政党和团体。这些组织在选举期间,在表达社会利益、监管政府作为、在组织和动员选民参与政治活动方面发挥着有效的作用。^①公民社会组织通过多种途径发挥作用,它们在驱逐马科斯和后来的埃斯特拉达方面也起到了动员大众的作用。对于菲律宾政府而言,一个重要的挑战在于如何通过可操作的途径,一方面既尊重各种社会组织和社会团体建言献策的动力,另一方面又尊重其制度化年的发展。这就需要政府的决策不被某些集团的特殊利益所左右。虽然政府和公民社会组织之间存在着分歧,但客观上许多方面的合作与调整已经有了很大进展。^②

在菲律宾民主巩固的进程中,社会运动发挥了重要的作用。这些社会运动通常“以民众的名义对当权者提出根本的挑战,这些民众生活在当权者的司法裁决之下”^③。菲律宾传统政党力量的孱弱,也给予了公民社会组织和社会运动较大的发展空间,这些运动和组织在加强民主、分权等方面发挥着重要的功能。尽管这些社会运动带有明显的非制度化形式,但这些活动依然是一种值得期

^① 对于某些具有丰富的案例解释的著作,论及各种各样的公民社会,以及公民社会和国家的关系,尤其在政策制定过程中政策宣传和政治动员等方面的情况,可以参阅 Marlon, A. Wui and Ma. Glenda S. Lopez, eds. 1997. *State-Civil Society Relations in Policy-Making*. Quezon City: Third World Studies Center; Miriam Coronel Ferrer, ed. 1997. *Civil Society Making Civil Society*. Quezon City: Third World Studies Centre.

^② Anna Marie A. Karaos. 1997. “Urban Government and Poverty Alleviation in the Philippines,” p. 60 in Emma Porio ed. *Urban Governance and Poverty Alleviation in Southeast Asia*. Quezon City: Ateneo de Manila University.

^③ Tilly, Charles. 1994. “Social Movements as Historically Specific Clusters of Political Performances,” *Berkeley Journal of Sociology* 38: 7.

待的民主实践。在后马科斯时代,这些带有意识形态色彩的抗争性社会运动,也积极地参与到议会改革的进程之中。菲律宾的社会运动,很大程度上成为推进民主化的典型范例。这些运动推动了民主规则的形成,从而对民主化进程作出了贡献。^①

菲律宾社会运动和社会组织逐渐增加了它们在立法机构的存在,它们通过多种方式对菲律宾的民主化进程施加影响。这些社会组织通过多种途径,寻求保护社会底层民众和产业部门的利益。所涉及的议题包括财富的分配、价值观的塑造、公民权利的扩大,以及政府治理的方式等。

制度的变革对民主化影响深远。从菲律宾的民主实践来讲,至少有两个重要的制度创新值得关注:一是自1991年以来实施的地方政府规则(LGC),二是政党名单制。地方政府规则扩大了各级地方政府国内税收分配的额度,并赋予地方政府以更大的税收权力和金融自治权。更重要的是,地方政府规则使得在政府的决策过程中,公民社会组织的参与权得以制度化,公民社会组织可以参与地方治理。此举激发了地方政治精英挑战传统的统治方式,但同时也造就了地方政治派阀力量的膨胀。这些改革措施有助于将某些具体的管理从中央层面转向地方层面,也加强了政府管理的透明度。当然,分权化的改革不应当削弱中央政府的权威。中央政府在提供基本的公共物品,包括公共秩序的维护、国家安全的保证、基本的教育和医疗、税收财政制度等,不应当被削弱。

为了巩固民主的成果,菲律宾实行政党名单制的选举制度改革。政党名单制实质上是为了保护社会底层民众和边缘产业利益

^① 三个派别分别代表不同的政治倾向。作为社会运动组织,三个派别均参与政治活动。这些组织的核心选民包括劳工阶层、农民、城市贫民、妇女组织和专业人员以及中产阶级等。Akabayan 代表着左翼组织中最多样化的组织,Sanlakas 的核心政治支持者是贸易联合运动,而Bayan Muna 则发动创建了“国际民主”这一左翼力量,这是菲律宾国内最大的左翼运动组织。

的政党选举制度。从具体操作来看,该制度通过合法的途径,将地方议会 20% 的席位分配给那些在国家贸易和竞争中处于弱势的政党,可以说这是保护菲律宾民主实践的关键步骤。自 1998 年政党名单制实施以来,各种各样的社会运动、以弱势产业为基础的政党蓬勃发展,推动了民主空间的进一步扩大。对于处于不利地位的产业部门和它们的政党而言,这将是它们实现诉求的更加有效的途径,通过增加分配给它们在政党名单中的比例,以实现在立法部门中特定领域的平衡。

第二节 部分参与地区一体化与政治联盟的变动

根据国际货币基金组织的首席执行官斯坦利·菲舍尔(Stanley Fischer)的说法“在亚洲金融危机的受害者之中,菲律宾的经济成就和经济表现是个例外。”^①亚洲发展银行 2002 年对菲律宾的宏观经济评价也表明“尽管菲律宾经济在 2001 年出现滑坡,而且棉兰老岛的安全局势恶化,但该国依然在当年取得了 3.4% 的增长率。”该报告指出“有关改善投资环境和鼓励外国公司在菲律宾发展的改革必须继续下去。从 1985—1997 年,菲律宾的贫困人口从 44.2% 削减到 31.8%。”^②

我们如果认真观察 20 世纪 80 年代末期和 90 年代初期菲律宾的经济发展状况,就可以发现,后马科斯时代菲律宾各届政府为了地区经济合作和本国经济发展所作的努力,都为后来阿基诺政府的改革实践奠定了基础。从政治角度而言,如何实现从威权主义政体向民主政体的转型,已成为菲律宾政府面临的重大课题。

^① Fischer, Stanley. 1999. “The Asian Crisis: The Return of Growth”, Speech for the Asia Society, Hong Kong, 17 June. <http://www.imf.org/external/np/speeches/1999/061799.htm>.

^② Asian Development Bank. 2002. “Economic Trends and Prospects in Developing Asia: Southeast Asia”, *Asian Development Outlook 2002*, pp. 20-81.

尽管上世纪末菲律宾的政治转型经历多重挑战和困难,但总体趋势是向前发展的。

菲律宾的民主转型,为其在 21 世纪的世界经济舞台上焕发活力提供了动力。拉莫斯政府推行的经济改革,以及菲律宾对外贸易的发展,一方面增强了菲律宾在国际舞台上的影响力,另一方面也推动了国内的民主制度建设。本节着重研究菲律宾恢复民主和实施政治改革以来所取得的经济成就,探讨外国直接投资对菲律宾政治变革的影响。实践表明,稳定的、可持续发展的经济,对于菲律宾政治联盟的巩固和民主的实践,都具有重要意义。

一、菲律宾的经济发展与民主转型

近几十年以来,菲律宾一直在经历着转型。1983 年 8 月 21 日是菲律宾政治发展史上具有重要意义的一天,当时作为马科斯总统的主要政治竞争对手的阿基诺在菲律宾国际机场被刺杀。这一事件以及随后发生的一系列国内政局变革,多年以后仍对菲律宾的改革有着深远影响。3 年后,阿基诺的遗孀科拉松·阿基诺,得到了由国防部长胡安·庞塞·恩里莱(Juan Ponce Enrile)和其他商业精英所领导的反叛军队的支持,并于 1986 年 1 月参加了总统选举,“人民力量革命”也随之成立,并最终终结了马科斯所实施的《战争法》。该法的颁布,主要依据的是,当时菲律宾国家和民族的安全处在左翼运动的威胁之中。^①

科拉松·阿基诺的主要成就,除了对民主秩序的恢复之外,就是寻求菲律宾经济的可持续发展。有学者认为“从根本上说,阿基诺政府处于一个转型的时代。前第一夫人的身份使其能够较好地处理那些复杂的、具有挑战性的经济问题。其继任者拉莫斯实

^① Hawes, Gary. 1989. *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. Ithaca: Cornell University Press.

施了对外资开放的政策,并努力使菲律宾融入全球和地区经济的一体化进程之中。”^①

在1992年的选举中,拉莫斯赢得了总统职位,他提出将“民族和解”作为优先政策选择,这就为菲律宾在全国实现和平奠定了政策根基。拉莫斯政府加强了经济自由化方面的努力,并使之成为推进改革的有效工具。在其执政时期,菲律宾经济发展较快,贫困和腐败现象大大减少,对外直接投资显著增加。但1997年的经济危机使得菲律宾的经济发展步伐逐渐放缓。再加上其继任者埃斯特拉达于2001年遭到弹劾,这些都对拉莫斯总统的对外开放政策实践带来影响。埃斯特拉达的倒台,为菲律宾第二位女性即阿罗约执政铺平了道路。现有研究表明“当阿罗约总统继位的时候,她所面临的发展问题十分艰巨,菲律宾的经济千疮百孔,贫富两极分化严重。”^②但阿罗约所领导的政党已经在国会中取得了主导地位,这给予了阿罗约总统极大的支持,当时她亟须寻求必要的改革。新政府积极参与到“清除恐怖主义组织”如阿布沙耶夫武装的斗争中。当时菲律宾南部地区是阿罗约总统能够成功执政的关键所在,她必须重建经济,加强民主化进程,这些都是阿罗约总统需要面对的挑战。

总之,后马科斯时代政府实施的改革,推动了菲律宾民主制度的回归,也为未来实施根本的政治和经济的改革提供了动力。有评论指出“1992年以来菲律宾总统坚持了立宪主义的精神,使得现任政府能够从已经播种的民主种子中收获果实,并在随后的政

^① Doronila, Amando. 1992. *The State, Economic Transformation, and Political Change in the Philippines, 1946 - 1972*. Singapore: Oxford University Press, p. 1.

^② Henderson, Clarence. “Philippines Profile”, Asia Market Research Dot Com. February 2002. <http://www.asiamarketresearch.com/philippines/>.

府中成熟壮大。”^①自上世纪90年代以来,菲律宾的政治改革任务就变得极为急迫。当时,以某些经济改革为代价换取政治改革的推行,也使得阿基诺政府面临着较大的政治风险。而此时的政治改革也取得了一定的成果,譬如在其任期结束之前的1991年,阿基诺成功地推动并通过了具有重要意义的《菲律宾地方政府法则》,这项举措重新安排了政治权力的分配。

此后的拉莫斯总统继续坚持政治发展和经济改革道路。很大程度上说,由于拉莫斯政府的改革,菲律宾的经济增长率从1991年阿基诺政府时期的0.5%,增长到1996年的7%。1995年出口增速达到25%,而1996年的前9个月也增长了16.6%。从世界范围来看,拉莫斯政府所推行的范围广泛的经济自由化改革,伴随着政治改革,都改变了世界对菲律宾的认知。菲律宾正从马科斯的阴影中走出来,开始了与地区重新一体化的进程。而拉莫斯开始从马科斯的政策失利中汲取教训,“开始了巩固其政治权力的尝试,并引导国家朝向更开放的经济一体化方向迈进,其中外国投资发挥了重要作用,但遗憾的是,这些努力大都未能取得预期的成果。这些缺憾是由于多种因素导致的,其中包括在菲律宾国内已经形成一些日益巩固的利益集团,譬如以进口为导向的制造业部门,这些部门和产业对于国家的某些政策开始进行抵制;除此之外,菲律宾国内日益增加的民族主义者对外国控制菲律宾经济所作出的极端反应,以及菲律宾农村精英也保持着持续的影响力,这些农村精英不愿意看到任何对他们不利的分权措施”^②。

第一,我们需要思考,菲律宾对外直接投资(FDI)的回归和保护主义的终结所带来的影响。在拉莫斯政府时期,国家推行的许

^① Estanislao, Jesus. 1997. *The Philippine Economy: An Emerging Asian Tiger*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p. 9.

^② Hawes, Gary. 1989. *The Philippine State and the Marcos Regime: The Politics of Export*. London: Cornell University Press, P. 126.

多贸易保护主义措施被摒弃,中央集权下经济统制的桎梏被放开,但随之而来的却是日益蔓延的腐败现象。^①旋即,长达几十年的外汇兑换限制被解除,菲律宾比索实现自由兑换,贸易的制约条件被废除。2003年,菲律宾主要商品关税降到了5%以下。自1948年以来菲律宾第一次允许设立新的外资银行,政府开始放松了工业管制,许多国有企业也被私有化。^②外国投资大量进入菲律宾,如新加坡凯帕尔集团迅速引进了可替代的驳船,供应菲律宾所需要的一些燃料。香港合和实业(hopewell holdings)开始在菲律宾投资,修建了一些大的发电厂。经过15~20年之后,所有这些财富都将移交给菲律宾政府管理。

需要注意的一点是,拉莫斯政府当时作出了一项有争议的决定,即关闭美国在克拉克和苏比克湾的基地,这也是拉莫斯政府所作出的重要决定。由于其所处的战略位置,苏比克湾曾经是美国在海外最大的空军基地。需要指出的是,很大程度上正是由于拉莫斯政府的政策引导,如今该地已成为菲律宾最重要的经济中心,这一中心由苏比克湾中心委员会(SBMA)管理,对菲律宾经济的发展起到了积极的、有效的作用。^③当美军撤出苏比克湾的时候,即有47000人失去了工作,而如今有65000人在265家本地和国际公司工作。^④

为了吸引外部投资,拉莫斯政府在1995年通过了《特殊经济区法案》,该法案为菲律宾经济区委员会(PEZA)的发展奠定了道

① Tanzer, Andrew. 1994. "Good-bye to Feudalism," *Forbes* 154, no. 13 (5 December): 121.

② Tanzer, Andrew. 1994. "Good-bye to Feudalism," *Forbes* 154, no. 13 (5 December): 121.

③ Reyes, Alan. 1998. "Unsinkable," *Harvard International Review* 20, Issue 2 (Cambridge, Spring): 12-13.

④ Reyes, Alan. 1998. "Unsinkable," *Harvard International Review* 20, Issue 2 (Cambridge, Spring): 12-13.

路,后来这一委员会也取代了1969年成立的出口工业区委员会(EPZA)。菲律宾经济区委员会掌管着超过40个特殊经济区,吸引了大量的国际和国内投资。该委员会已经成为政府的一个重要的分支,这些举措都有助于菲律宾地区的经济发展。1994—2001年间,这些特殊经济区的雇员从229650人猛增到716990人,出口的制造业产品价值也从27亿美元增加到194亿美元。需要指出的是,即使在经济危机爆发时的1997年,该地区依然保持了63.5%的经济增长率。特殊经济区主要投资的产品是电子类制品,占到总量的64.3%、电子机械占到13.8%、运输和汽车零配件占到7.4%。1995—2001年间,总投资达到7676亿比索。一项基于国家投资的统计分析显示,这些投资的39.6%来自日本,17.3%来自菲律宾本国,13.3%来自美国,还有8.4%来自荷兰。^①上述资料清晰地表明,由阿基诺和拉莫斯政府所采取的政治和经济的措施是有效的。

菲律宾政府所推行的范围广泛的经济改革中一个重要的方面,就是外国直接投资方面取得了大的进展。随着马科斯退出权力舞台,外国直接投资就被作为地区一体化的强大推动力量,不仅为菲律宾提供了一个相对稳定的资金资源,而且也赋予了菲律宾长远稳定的经济增长的前景。这些投资不仅使得菲律宾经济从危险的恶性循环中回归正确的道路;而且也增加了菲律宾的出口,提高了地方工业的生产率,提升了菲律宾整体的科技水平。^②

很大程度上讲,外国直接投资的增加,推动了1991年《外国投资法案》的颁布,这部法案有效地推动了投资的自由化,法案赋予了外国投资者与菲律宾国内投资者同等的地位。与此相关,菲律

^① PEZA. 2002. Philippines Economic Zone Authority, <http://www.peza.gov.ph>.

^② Scholastica David Cororation. 1994. "Amending the Foreign Investments Act of 1991", *Economic Papers*, No. 4, University of Asia and the Pacific, Pasig City, pp. 4-10.

宾立法机构也简化了审批程序,以利于外资在菲律宾尽快注册。需要指出,这些改革成果的取得主要是在拉莫斯政府期间完成的。但自1993年以来外国直接投资的激增,不能完全归功于菲律宾推行的一些外部投资的自由化政策,必须充分考虑到菲律宾政府全盘经济改革计划的作用。^①事实上,围绕加入世界贸易组织和国际货币基金组织(IMF)所进行的长期谈判,也会影响到菲律宾外国直接投资的走向和规模。在过去10年中,菲律宾的贸易和投资自由化得以加强。^②加入世界贸易组织的努力,以及对国际货币基金组织所作的货币自由兑换的承诺,都增强了菲律宾政府打破国际市场壁垒的努力,尤其是由国际货币基金组织在20世纪90年代推动经济自由化计划的实施,为投资的改革铺平了道路。

拉莫斯政府推动的这些政策由于一些外来因素不断得以强化。^③例如,东南亚国家联盟和亚太经合组织的成员国资格,可以鼓励并推动菲律宾贸易和投资的自由化。为了吸引外国直接投资,需要提高菲律宾在国际社会中的形象。1987—1995年间,为了保证经济的迅速恢复,菲律宾国会通过许多重要的政治和立法改革,改善了经济环境,都为菲律宾吸引到了更多的投资和贸易往来。^④

第二,拉莫斯政府坚定地推动菲律宾朝着工业化的方向迈进,它们对国家推进企业的自由化改革充满信心。一方面,菲律宾政府增强了对外部投机性资本的防御能力,另一方面,菲律宾政府实施经济自由化改革,推动了宏观经济的稳定,加强了对私有企业的

^① Asian Pacific Economic Cooperation Economic Committee. 1997. *The Impact of Investment Liberalization in APEC*. Singapore: APEC Secretariat.

^② Leonardo Lanzona. 1999. *The Social Impact of APEC TILF: The Philippine Case*. PASCN Discussion Paper No. 14. p. 6.

^③ *The Philippine Political Monitor*, September 1994, p. 13.

^④ Velasco, Renato. 1997. "Does the Philippine Congress promote Democracy?" p. 293 in Felipe Miranda ed. *Democratization: Philippine Perspectives*. Quezon City: University of the Philippines Press.

政策扶植,改善了国家的经济基础。^①然而,需要看到的是,虽然拉莫斯政府推动了经济领域发生巨大的变化,但在政治领域仍存在某些关键的问题需要解决。研究表明,尽管菲律宾开始了民主制度变革进程,但对于如何实现立宪主义理念在菲律宾的转型,如何进一步巩固菲律宾公民社会的发展基础,菲律宾政府依然缺乏推动行之有效的措施和应变能力。^②从历史的视角来观察,菲律宾的政治家们倾向于将公共资源看作是自己的个人所有,如果考虑到家族制或者世袭主义的因素,我们可以得出较为公正的评价。^③换言之,如果不能有效推动菲律宾政治和政党体制的全面改革,那么,菲律宾有关提升民主质量的期望,以及有利于公众的公共政策的实施,都将面临许多严峻挑战。^④尽管我们承认,在拉莫斯执政时期,国家和企业的关系得以重构,经济发展前景一度向好。然而,若想实现菲律宾的长期稳定依然需要付出巨大努力。

相对于该地区的其他国家,学界普遍认为,菲律宾经济在过去的30多年中表现是令人失望的。尤其是《战争法》实施初期,落后的经济几乎使得菲律宾陷入不可避免的衰退之中。随着马科斯的领导地位不断受到考验,菲律宾的经济也遭受了危机,在1983年甚至滑落到衰退的边缘。1986年的人民力量革命最终推翻了马科斯的统治,使得菲律宾的经济恢复有了清晰的方向。在阿基诺政府的领导下,民主的恢复很快带来了菲律宾GDP的增长。随后的菲律宾政府执政时期,该国经济的增长是可持续的。但由于经

① Julius Caesar Parrenas. 1992. "Clear signals from Fidel Ramos' economic tram," *Philippine Political Monitor*, October.

② Montinola, Gabriella R. 1999. "Parties and Accountability in the Philippines," *Journal of Democracy* 10(1): 132.

③ Montinola, Gabriella R. 1999. "Parties and Accountability in the Philippines," *Journal of Democracy* 10(1): 133.

④ Montinola, Gabriella R. 1999. "Parties and Accountability in the Philippines," *Journal of Democracy* 10(1): 138

济危机的蔓延,菲律宾经济在2001年开始出现倒退。

第三,在经历了严峻的1983—1985年的经济衰退之后,迫于经济发展的巨大压力,阿基诺政府不仅加强了经济改革,而且也开始关注政治改革。此后,拉莫斯政府也推动了具有重要意义的政治改革,具有重要意义的即是1991年《菲律宾地方政府法规》的出台。在其任职总统期间,拉莫斯推动国会颁布了229部结构性的法规,其中79部涉及经济改革,85项涉及社会改革,其余的则是政治、选举、国防和行政改革。^①从这些改革措施中可以看出,在拉莫斯政府的改革议程中,不仅经济改革放在重要的地位,政治改革也置于优先发展的地位。

不仅是政治改革,深化经济改革,解决民族问题,都成为后几任菲律宾政府的重要使命。政府开始“实施特定的法令,旨在清除限制经济发展的某些政策条款,分散中央的权力和资源,重振缺乏活力的产业部门,消除贸易保护主义的产业自由化改革”。先是阿基诺政府推动,后来是由拉莫斯政府都进一步深化改革。拉莫斯政府解决了阿基诺政府遗留的某些难题,如处理菲律宾南部分裂主义势力的关系问题、同摩洛民族解放阵线开展政治磋商等。

二、金融危机与菲律宾民主的巩固

一方面,需要看到,1997年亚洲金融危机对菲律宾的影响是不容低估的。菲律宾之所以能够经受住这场危机,主要在于其拥有相对稳固的经济基础,特别是拥有相对健全的金融部门。菲律宾经济的稳步发展主要基于以下因素:国家连续多年的贸易盈余;自20世纪80年中期以来外债的持续减少;低通胀水平和国际信用机构较好的评级等。20世纪80年代晚期和90年代初期,菲律

^① Fidel Ramos. “People Power, Revolution in the Philippines,” Speech at the World Economic Forum Annual Meeting 2001.

宾政府启动了国际货币基金组织支持的宏观经济改革计划,使其能够在面临出口减少、失业和社会失序的时候,以相对较低的成本经受住经济危机的影响。^①有学者概括了四个方面的结构性因素,用以解释菲律宾比起其亚洲邻国较少受到金融危机影响的原因。^②首先,从根本上说,菲律宾从80年代所经历的严重的经济危机中吸取了教训。马科斯执政时期任人唯亲所带来的惨痛教训,已经给予菲律宾足够的警醒。菲律宾政府和民众都认识到,需要警惕通过政府、金融和经济管理部门中形成的既得利益群体之间危险的关联性,这一教训如今也可以在泰国和印度尼西亚、韩国的民主化进程中得以体现。

其次,由于1983—1985年的经济危机,菲律宾政府建立了更加健康的银行金融体系,并加强了中央银行的监管。由于80年代的危机,菲律宾政府被迫实施了结构性改革,这些改革“有助于推进审慎的金融管理,落实政府部门的责任,并鼓励更大程度实现开放的民主”^③。新的《中央银行法案》的实施,是稳定银行业、实施审慎监管的有效工具。

再次,与其他亚洲国家不同的是,时刻保持与美国稳定的进出口贸易往来,是对菲律宾有利的重要战略举措,而美国和欧盟市场对菲律宾产品有着不同的需求。^④当然,这样的贸易联系源自后

^① International Monetary Fund, “Recovery of the Asian Crisis and the Role of the IMF”, Issues Brief 00/05, June 2000, <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/062300.htm>

^② Gloria Pasadila. 1998. “Social Impact of the Asian Financial Crisis in the Philippines: Preliminary Survey”, *PASCN Discussion Paper No. 99 – 100* presented during the Third Annual PASCN Symposium – meeting, 10-11 December.

^③ Sicut, Gerardo 1998. “The Philippine Economy in the Asia Crisis,” *ASEAN Economic Bulletin* 15, no. 3 (December): 290 – 296.

^④ Gloria Pasadila. 1998. “Social Impact of the Asian Financial Crisis in the Philippines: Preliminary Survey”, *PASCN Discussion Paper No. 99 – 100* presented during the Third Annual PASCN Symposium-meeting, 10 – 11 December.

殖民地时期菲律宾与美国密切的联系,而且这样的联系将会继续发展。虽然,长期以来美国是菲律宾的一个重要的贸易伙伴,但最近数年其重要性已经有了一些略微的下降。最后需要指出的是,1986年菲律宾民主秩序的回归,在菲律宾政治发展的道路上也维持了一个日益完善的政治体制。

另一方面,从前景来看,菲律宾正在实现民主的稳定和可持续发展。虽然菲律宾在经济危机中的表现令人感到乐观,但该国维持长期的稳定的经济发展还有很长的路要走。从政治的角度来看,菲律宾政府通过体制改革,提升公众的民主意识,为公众提供了一个可以预期的美好未来。基于当前菲律宾所取得的民主实践成果,应该说菲律宾的政治发展处在一个较为乐观的阶段。但我们仍需认识到,和世界上其他的发展中国家一样,菲律宾的民主仍处在一个学习的过程之中,认识到这一点是很重要的。

有学者总结了实现民主化需要经历的三个阶段,为我们研判菲律宾的政治发展进程提供了一个较为客观的视角。第一步是实现政治自由化。这一步骤的完成说明了威权主义控制开始出现松弛,菲律宾政府开始关注对本国公民的基本权利和公民自由的培养与训练,但这一步骤也仅仅止于形式上的民主程序。第二步是实现向实质性民主的转型,也标志着向尊重民主规则的正式转型。第三步则意味着,菲律宾国内主要的政治行为体,对新的民主程序的尊重和接受,这些也需要得到国际社会的认可。^①

如果将这样的理论思考放在菲律宾特定的背景下考察,可以说,作为转型时期的政治领导人,阿基诺创立了一系列令国内各政

^① Armijo, Leslie 1998. "Mixed Blessing: Foreign Capital Flows and Democracy in Emerging Markets", p. 7 in *ibid* ed. *Financial Globalization and Democracy in Emerging Markets*. New York: St. Martin's Press.

治团体和力量接受的民主习惯和规则。^①更重要的是,菲律宾人民对于改革民主政治体制有了更多的支持和信任。菲律宾民众迫切希望能够营造一个有利的政治环境。在这样的环境中,不仅有许多既定的政治习惯和民主规则程序,来鼓励建设一个法治政府,这样的法治政府能够按照人民的意愿来治理国家,而且民众也要求这种政府的治理是透明的、公正的。正如拉莫斯所指出的“民主的程序和规则能够增强政府对于人民需求的敏感性,而这些程序和规则也可以被做如下解读,即一个压迫型的政府对于人民的需求是不敏感的。”^②著名经济学家弗里德曼也曾经指出,一个国家的民主和发展是能够相互加强的,相信拉莫斯对此有着深刻理解。有学者认为,拉莫斯是菲律宾历史上最自由的总统,而且在亚洲也被看作是民主最有力的倡导者。菲律宾有着强人治国的偏好,而且能够通过民众之声显示他们的不满。如今,菲律宾人民已经回复到新的民主时代,并将民主作为政治、经济和社会发展的工具加以巩固。

第三节 菲律宾军事政权演变及其政治转型的实践

一、精英力量的政治变革实践及其评价

第一,菲律宾的宪政改革及其主要举措。在菲律宾,由少数精英统治国家是一个普遍的政治现象。大地主和富裕的家族已经统治菲律宾几十年,甚至前总统马科斯倒台后军方依然保持较强的影响力。这些统治精英不仅仅在政治上拥有权力。他们不论是在政府还是在立法机构、在地方还是在中央都拥有较大的政治权力。

^① Armijo, Leslie. 1998. “Mixed Blessing: Foreign Capital Flows and Democracy in Emerging Markets”, p. 7 in *ibid* ed. *Financial Globalization and Democracy in Emerging Markets*. New York: St. Martin’s Press.

^② Ramos, Fidel. 1998. *Developing as a Democracy*. London: Macmillan.

而且,他们在经济上也拥有主导地位,拥有并掌管着菲律宾大多数商业机构和公司。由少数精英组成的集团在政治基础和经济利益上相互联结,这也就不难解释为什么这些精英能够统治菲律宾长达数十年。

对于政治和经济精英来说,能够获得政治参与是一种特权,而大众都被排除在政治决策过程之外。在菲律宾,只有权贵阶层才能够建立他们的庇护关系链(Patron - client chains),这样的关系能够稳固并发展其间的政治关系,商业阶层与政治精英相互联结,后者也能够商业精英所控制的公司和企业中获得利益。其结果是,那些掌权的政治和商业精英长期掌握国家的政治和经济权力,而那些没有权力的大众依然受到统治。这种情况最初产生于西班牙殖民统治之下,自菲律宾从美国统治下解放出来并取得独立以后,依然持续存在,并且在马科斯政府时期进一步恶化。

然而,自1987年2月新的宪法实施以后情况就发生了变化。第一个具有重要意义的变化是政府鼓励民众积极从事政治参与活动。菲律宾政府主要采取了两种新的举措。首先,在地方和中央政府中取消对官员的任命。在马科斯执政时期,有相当比例的地方层面和中央层面的官员是由总统任命的,这也是马科斯建立个人政治网络基础的一个程序。利用这些庇护关系链,马科斯能够将其政治控制和经济统治扩大到全国大部分地区。后来,马科斯总统垄断了蔗糖和可可两大工业,这两大工业从而成为其扩展政治和经济影响的基础。然而,自1986年改革以来,经过选举的政府官员数量日益增加,尤其是在1991年菲律宾又通过了《菲律宾地方政府法规》,该法规授权市民组织在地方政府的不同层面,参与到政策的决策过程之中。这一法规实施的主要背景,是由于国内的税收更大的比例开始向地方政府转移。这些选举制度改革的结果,就是一些具有先进思想和改革意识的地方政治家,通过直接选举进入政治决策体系之中,从而对传统的旧的政治集团提

出了挑战。^①

关于宪法的另一个条款的修正,是在立法机构中取消对立法官员的任命制度。在马科斯政府的改革体制进程中,国会和地方政府的立法机构在20世纪70年代中期被解散,后来经过重组,置于马科斯及其执政联盟的掌控之下。换句话说,在马科斯执政期间,立法机构失去了自主性的地位。随着新宪法的实施,情况进一步发生变化,菲律宾民众希望选举产生他们信赖的立法会议员。更重要的是,新的宪法限制了立法会议员的任期,即每一届立法会议员不超过三个任期。这一立法机构的创新性改革,旨在削弱权贵阶层和大地主对权力的长期控制。例如,在第13届国会期间(2004年7月到2007年6月)236名下院议员中的83名,或者说35%都是第一次到国会任职,而只有39名议员,即16.6%,是在国会中的第二或者最后一届任期。^②

然而,现在还不能确定宪政改革对菲律宾政治将会产生怎样的长期影响,但是很明显,这种机制将会逐渐增强菲律宾民众未来的政治参与程度,并削弱政治和商业精英对国家发展的影响。尽管一些菲律宾政治家依然希望自己的亲属在他们退休之后接替他们掌管权力,但他们逐渐意识到,随着大众政治参与的发展,这样的举动将导致流血冲突。

这是一项重要的改革举措,即通过法律来规范当选行政人员和立法议员的任期。从全球范围内观察,相对于工业化国家,在大多数的发展中国家中一个不利于政治发展的现象则是,这些国家的政治领导人的任期通常缺乏限制。菲律宾就是这样的例子。马科斯从1965—1986年是菲律宾的总统,远远超过宪法规定

^① Kawanaka, Takeshi. 2002. *Power in a Philippine City*. Chiba: Institution of Developing Economics and Japan External Trade Organization.

^② <http://www.congress.gov.ph/members/profile.php>, accessed 1 December 2004.

的八年的最长任期。尽管马科斯在 1972 年通过宣布《战争法》而获得了继续执政的合法性,但他依然遭受谴责,原因是其试图利用政治权力来实现个人的利益。^① 菲律宾新的宪法规范了当选行政人员和立法议员的任期。重要的是,1987 年宪法允许总统只能做完一个任期即六年。阿基诺按照宪法规定从 1992 年执政至 1998 年。虽然埃斯特拉达未满六年任期,但由阿罗约在 2001 年接替其职位。

1987 年宪法的另一个重要修正,也明确规定了地方政府中当选官员的任期。地方官员除了村庄的领导,均不允许在同样的职位超过三个行政任期,即不超过三年。这项规定对于菲律宾来说确实是非常紧迫的任务,自此,地方官员的轮换就遵从宪法的规定。实际上,菲律宾地方的大众政治参与已经扩大了,而且新的规则随之诞生。除此之外,1987 年宪法还对立法议员的任期做了某些规定。规定指出,参议院议员不能超过两届任期,而下院议员不能超过三届任期。

第二,重新构建新的政治格局,利益博弈加剧。随着上述方面改革的深入推进,菲律宾开始逐步地重新构建马科斯倒台后的政治权力格局。长期以来,马科斯及其执政集团控制菲律宾的政治、经济和社会等各项权力。其对政治权力的掌控主要是通过发动新社会运动的方式,并利用多重的庇护关系网络来实现。世易时移,旧的集团的力量和影响已经渐趋衰落,新的政治力量正在出现。

早在阿基诺任职总统期间,新的政治团体已经开始在菲律宾广泛建立。菲律宾在 20 世纪 50—60 年代存在着一个相对稳定的、具有竞争性的两党制体系,直到 70 年代早期,这一体系被马科

^① Timberman, David G. 1991. *A Changeless Land*. Singapore: Institution of Southeast Asia Studies.

斯所摧毁。然而,自1986年以来,由于菲律宾数位总统的推动,在菲律宾国内出现了一些新的政党。在这一点上,菲律宾具有其独特性,在菲律宾,是由总统组建和更新了该国的政党制度,这与一些主要的西方国家不同。^①

在埃斯特拉达倒台后,其领导的一些政党组织大大衰落,而后在阿罗约总统领导下重新建立了菲律宾的政治团体和各类政治组织。到2003年4月,拉卡斯(Lakas)联盟仍保持最大政党的地位,但是其成员在下院的223席中仅占84席,约为38%;菲律宾民族主义人民联盟(Nationalist People's Coalition,简称NPC)占有55席,约占25%;菲律宾民主战斗党(Leban ng Demokartikong Pilipino,简称LDP)占22席,约为10%,自由党占21席,约为9%。^②在第13届国会中,总统阿罗约的联盟占据了下院236席中的186席。^③显然,菲律宾政党的跌宕起伏与总统的选举紧密相伴。

尽管仍有少量的权贵家族在菲律宾政治上保持着一定的地位,但如今的菲律宾不再仅仅只有一个主导性的政治力量发挥作用。在过去,由一个强人统治或许是菲律宾人的宿命,但现在菲律宾人有了更多的权利和机会参与到国家的公共事务之中。埃斯特拉达即是一个这样的例证,他来自于一个普通的家庭,在1992—1998第一次成为副总统,并在1998—2001年成为菲律宾总统。其政治权力的获得即是通过普遍的选举来实现,而且得到了中产阶级和低收入阶层的支持。菲律宾宪法和其他法律赋予个人更多的权利保证。人权的保护已经被认为是民主最根本的价值所在。人权代表着一整套个人自由和权利的综合,包括言论自由权、宗教自

① Velasco, Renato, S. 1999. "The Philippines," pp. 167-202 in Ian March, Jean Blondel and Takashi Inoguchi eds. *Democracy, Government, and Economic Performance*. Tokyo: University Nations University Press.

② <http://www.congress.gov.ph/members/index>, 9 April 2004.

③ <http://www.congress.gov.ph/members/profile.php>, 1 December 2004.

由权、法律面前人人平等的权利、免受国家非法侵害的权利等。

在菲律宾的政治改革实施以前,国家不能够对民主进行清晰的定义,而普通的菲律宾民众也不能够享有完全的政治权利和自由,尽管这些权利或多或少地被写进宪法。通常,政治领袖和精英要么大肆损害公民权利,要么藐视公民权利。马科斯执政时期,即取消了所有既有的政治团体,但是却自己建立新社会运动党(Kilusang Bagong Lipunan,简称KBL)。马科斯曾解散国会,其功能赋予公民大会来实施。而新颁布的宪法大大扩充了人权的内容,而且重要的是,建立了合法的机制来保护公民的权利得以实现。

在东南亚的其他国家,泰国和印度尼西亚在90年代也修正了宪法,但是菲律宾是这三个国家中第一个开始在宪法中扩展人权的内容。1987年的菲律宾宪法通过了人权法案,即第三章包括22部分的内容。第三章的每一部分都讲明了菲律宾人的权利,更重要的是,很多章节都强调了人权需求。例如,第三章的第3和第9部分清楚地阐述了一些个人的自由和权利,其中包括言论自由、出版自由、言论自由和结社的权利。另外,菲律宾也创立了对人权的托管权利,“可以授权调查由任何政党所带来的、对人权和其他政治权利的所有形式的伤害”。尽管存在着这样那样的违法行为,菲律宾实际上并没有达到国际人权法所规定的标准,但很明显这个岛国已经取得了很大进步。根据一些菲律宾政治家的分析,该国人权管理委员会(CHR)“自从其创立以来,已经成功地调查并撰写了许多报告,并处理过一些违反人权的案件”^①。

接下来,我们需要考察自1987年以来菲律宾实施的政治改革的进展情况,需要思考菲律宾如何从选举民主体制向自由民主体

^① Gonzalez III, Joaquin L. 2001. “Philippines: Continuing People Power,” in John Funston ed. *Government and Politics in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, p. 280.

制的转型。类似的问题还包括:菲律宾政治变革的结果怎样?菲律宾是否已经变成了一个自由民主的国家?如今的菲律宾是哪种政体?多数学者的研究表明,菲律宾依然在政治转型的道路上蹒跚前进。根据其政治改革的宏伟计划,我们是否可以期待,菲律宾能够成功地从威权主义转向选举民主,然后走向自由民主?学界普遍认为,菲律宾可以被看作是一个具有选举民主体制特征的国家,这也主要是因为它仅仅满足了选举民主的制度需求,其中包括拥有一个多党体制,并在最近的10多年间举行了相对自由和公正的选举。

诚然,菲律宾还没有达到自由民主的程度,得出这样的结论主要基于以下几方面考虑:第一,对菲律宾政治转型最严重的威胁,可以说是该国的军队所产生的影响或者说发挥的作用。1986—1992年阿基诺总统在位期间,菲律宾曾发生过五次军事政变,虽然这些政变都没有威胁到阿基诺的总统地位,但对菲律宾的民主转型还是有很大的影响。1992—1998年拉莫斯在位的时候,虽然没有发生过军事政变,并使得一部分菲律宾人对本国的民主转型感到乐观。但不幸的是,2003年7月一次流产的军事政变,使得菲律宾民众再一次认识到,军队对于本国的政治发展和当选政府依然是一个威胁,尤其是当与军队没有联系的阿罗约当选总统之后,这种忧虑进一步加剧。事实证明,2001年1月阿罗约当选总统后依然不能够控制军队。

第三,对于菲律宾政治转型来说,另一个棘手的问题在于该国政治权力依然被少数精英所控制。虽然“人民力量革命”一定程度上恢复了菲律宾的民主秩序,但是一些大的、富裕的家族依然在政治上具有影响力,如同在2004年5月的总统选举中所表现出来的精英联盟一样。可以说,建设一个由大众参与的多元主义国家和社会,对于大多数菲律宾人来说依然是个梦想,而许多菲律宾人也不满意民主在菲律宾的表现方式。一份由菲律宾民调机构“社

会气象站(Social Weather Stations)”所作的研究显示,在2000年早期,菲律宾人对于民主的满意度降到42%,远远低于1998年中期埃斯特拉达执政早期的70%。另一项调查由菲律宾国家公共管理和治理学院领导公民和民主中心作出,也显示了相似的结果。^①具有重要意义的是,在同样的一次调查中,尽管72%的受访者中大多数人认为“民主是所有政体中最好的政治体制”,但仍有72%的受访者认为,在菲律宾存在着一种可能性,即“多数民众对于和平地推进民主将会完全失去信心”。

菲律宾人对当前实践中的菲律宾民主方式不满意,其中原因是多样的。有学者认为“较低的经济增长率、缺乏效率的政府治理、不稳定的政治体制、日益蔓延的腐败,以及人口的快速增长,都阻碍了菲律宾取得像其邻国,如新加坡、马来西亚、泰国、韩国和中国等所能够取得的经济和政治成就。”^②基于这些问题的存在,菲律宾国内的一些政治家对未来国家的民主转型感到悲观。因此,我们总的判断是,到目前为止,菲律宾的政治改革依然没有取得完全成功:政治转型的前景依然扑朔迷离。或许这又产生了新的问题:菲律宾需要多久才能实现完全的政治转型,继而从当前的选举民主状态到得到巩固的自由民主状态?

二、菲律宾的政治改革和民主文化的培育

在过去的10多年里,菲律宾政治改革的步伐和效率是否与经

^① Abueva, Jose. 2002. “Dissatisfaction with the Way our Democracy Works,” in Jose Abueva ed. *Towards a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government: A Reader*. Markina, Philippines: Center for Social Policy and Government, Kalayaan College, pp. 1-4.

^② Abueva, Jose. 2002. “Dissatisfaction with the Way our Democracy Works,” in Jose Abueva ed. *Towards a Federal Republic of the Philippines with a Parliamentary Government: A Reader*. Markina, Philippines: Center for Social Policy and Government, Kalayaan College, pp. 1-4.

济发展有着某种关联? 鉴于 20 世纪 80 年代的经济低增长率, 菲律宾能够保持其民主化进程吗? 这是对这个岛国的又一个挑战。长期以来, 很多西方学者认为, 民主对经济增长有着积极的影响, 这种主张是建立在所谓的“兼容学派”(compatibility school) 的思想基础之上的。^① 一般而言, 这种论断得到了西欧和北美一些国家现实实践的支持, 这些国家无论在自由民主还是经济发展等方面, 在过去 10 多年都取得了很大进步。然而, 在西方是正确的理论, 并不一定适合于世界的其他地区。主要受到拉美学者推崇的“冲突学派”, 就认为民主将阻碍了经济增长, 尤其是在相对不发达的国家更是如此。拉美地区不稳定的经济增长和民主实践的失败,^② 进一步增强了“冲突学派”的说服力, 他们坚信, 一个强大的中央集权的政府, 特别是威权主义的统治, 对于经济的增长是必须的政治基础。然而“怀疑主义论者”却有不同的观点, 他们认为在民主和经济发展之间没有必然的、系统的联系。^③ 该学派的核心论断是, 只有制度性的结构和发展战略, 而不只是民主, 对于经济发展才是关键的。这就意味着, 无论在民主国家还是威权主义政体国家, 只要经济结构是稳定的、发展战略是适当的, 都可以实现经济增长。

为了验证两个变量之间的关系, 我们可以用下面两个指标, 即

^① Lipset, S. M., D. R. Seong and J. C. Torres. 1993. “A Comparative Analysis of the Social Requisites of Democracy,” *International Social Science Journal* 136(2): 155 - 175; Moore, M. 1995. “Democracy and Development in Cross-National Perspective: A New Look at the Statistics,” *Democratization* 2(2): 1 - 9; Feng Yi. 1997. “Democracy, Political Stability, and Economic Growth,” *British Journal of Political Science* 27(3): 319 - 418.

^② Cohen, Youssef. 1994. *Radical Reformers and Reactionaries: The Prisoner's Dilemma and the Collapse of Democracy in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

^③ McKinlay, Robert D. and A. S. Cohan. 1975. “A Comparative Analysis of the Political and Economic Performance of Military and Civilian Regimes: A Cross-National Aggregate Study,” *Comparative Politics* 8(1): 1 - 30.

年均经济增长率和人均国内生产总值,来考察 80 年代至 90 年代期间菲律宾的经济表现。选取这两个指标的主要依据是,它们分别代表着国家的财富总值和个人的财富水平。年均经济增长率保持较高的水平,就意味着整个国家变得日益强大和富裕。同样的,随着人民人均国内生产总值不断地增长,国民的生活状态将有所改善。

菲律宾历史上的数据表明,在马科斯独裁政府时期,菲律宾的经济表现极为糟糕,也仅仅在 80 年代前半期实现了略微高于零的增长率。自从 1986 年阿基诺上台执政并实行了政治改革后,菲律宾的经济得以缓慢增长。从 1990—1995 年,菲律宾经济增长率年均达到 2.3%。在 1996—1997 年,菲律宾的经济增长率分别达到 5.85% 和 5.19%,同时菲律宾的人均 GDP 也有了很大的增长。可以说,菲律宾的人均 GDP 自从实行政治改革以后就保持了增长,直到亚洲金融危机的爆发。虽然 1998 年菲律宾的经济受到打击,但该国经济从 1999 年开始逐渐恢复,经济增长率在 1999 年达到 3.41%,在 2000 年达到 4.38%,而在 2001 年达到 4.5%。需要指出的是,由于菲律宾比索的贬值,菲律宾的人均 GDP 1999 年达到 1018 美元,2000 年达到 980 美元,2001 年为 924 美元。在 2002 年和 2003 年,菲律宾经济相对保持稳定。

仅仅基于最近 10 多年的经济表现,就此判断菲律宾经济增长和政治改革的关系还为时尚早。虽然菲律宾在政治改革前后有着不同的经济表现,但做出民主改革有助于经济发展的判断依然存在一定的风险。通过研究中国台湾和韩国的实例,我们发现这些国家和地区在 20 世纪 70 年代和 80 年代的经济成就均是在威权主义统治之下,而不是在民主体制下取得的。自从 80 年代以来,这两个国家和地区都实施了经济改革,而且它们也都保持了较好发展的前景。虽然亚洲金融危机在 1998 年影响到了这些国家和地区,但它们的经济依然实现了稳定的增长。这就意味着经济的发展并不完全依赖于政体的本质,它可能与其他的一些因素如基

本的经济结构等相关。与中国台湾和韩国不同,菲律宾并没有一个稳定的、发达的经济基础结构。在理解未来该国的经济发展时,这是非常关键的一点。菲律宾经济发展对于该国领导人而言,当然是一个大的挑战。当“兼容学派”可能感兴趣于观察菲律宾政治和经济发展的相互关联时,菲律宾政治家和民众或许不再满足于能够产生稳定的经济发展的民主制度。

正如部分学者所认为的,一个可以称为“巩固性的民主”至少需要具有组织两次全国性的高级官员选举的能力,而且能够保持至少12年的稳定。^①亨廷顿也提出了一个“两次反复的试验”,并以此作为一个“巩固性的民主”的关键指示器。^②菲律宾已经经历了多于两次的全国范围内的总统选举,而且也同样经历了两次反复的试验——那么,为什么仍然不是一个“巩固性的民主”国家呢?

通过对巩固性的民主的三个要素的定义,部分学者提供了一个理论框架,该框架能够解释菲律宾的实例。根据他们的理论,一个巩固性的民主体制应包括三方面的要素:一是从行为体的角度而言,没有具有重要意义的政治行为体和制度行为体,试图获得创建一个非民主政体,或者转向通过暴力分离国家的目标;二是从态度的角度而言,公众舆论的主体都坚持这样的信仰,即在一个社会里,民主程序和民主制度是对集体生活治理的最适宜的方式和途径;三是从宪法角度而言,所有的政治力量都要受到、并习惯于在特定的法律、特定的程序和制度范围和框架内寻求冲突的解决,而

^① Power, Timothy J. and Mark J. Gasiorowski. 1997. "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World," *Comparative Political Studies* 30(2): 123-155.

^② Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, pp. 266-267.

这些法律、程序和制度是受到新的民主程序监管的。”^①

最重要的是,在政治生活中所有参与的政党都须保持一个法律的地位,并有秩序开展工作。即使有选举不端的行为发生,所有参与的行为体也能够通过和平的方式来处理问题;任何违背法律和宪法的行为都是被严厉禁止的。在菲律宾,以前的选举都带有示威、欺骗、暗杀和腐败以及暴力的特征,体现了不稳定和不确定性。1986年总统选举中的暴力和混乱,正是这样的例子,当时人们主要是对马科斯政府不信任而引起的恐慌。自从1987年以后,情况有了很大的改善,但是菲律宾的政治转型依然不稳定。2001年从埃斯特拉达到阿罗约的权力移交,则是另外一个例子。尽管从宪法角度来讲,阿罗约在2001年1月20日的第14届总统选举中,被首席大法官希拉里奥·达维地(Hilario Davide Jr.)宣布为总统,但埃斯特拉达仍未正式地退出总统职位。所谓的“人民力量革命”的确在1986年和2001年的政治转型中起到了关键的作用。两次“人民力量革命”的积极作用方面在于,他们并未直接导致民众的伤亡,但严格来说,当时的人民力量革命既不是和平的,也不是符合宪法的。

其次,一部新的宪法需要重要的政治组织和精英严格遵守法律程序,也需要在实施全国性的选举和实现政治转型时能够与相关的立法相配套。即使存在着选举的不端行为或者权力的转换,统治精英和反对派领导人也应接受宪法的管理,并根据宪法程序从而尊重选举结果。但不幸的是,这在菲律宾并非客观事实。在最近的15年中,菲律宾已成功地经历了三次统治集团的转换,但立法部门和政府却不断被军方所威胁。另外,菲律宾也被其他的不受宪法控制的

^① Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1999. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press, pp. 5-6.

武装力量困扰多年,包括新人民军(NPA)、摩洛民族解放阵线(MNLF)、摩洛伊斯兰解放阵线(MILF),以及阿布沙耶夫武装等。菲律宾政府已经被其南部棉兰老岛的分裂运动困扰多年,这是一个具有较大影响力的伊斯兰地区。当地的摩洛人民并不信任由菲律宾中央政府和决策者实施的选举。该地区不同的菲律宾组织经常发动武装冲突、暗杀、绑架、残害,尤其在选举期间。在过去的15年间,全国范围内进行的选举中,菲律宾群岛的中部和北部地区都是和平的,但是在南部却不是这样。菲律宾领导人应该向世界展示,在菲律宾的所有地区,他们有意愿和能力来采取和平的行动。菲律宾成为一个巩固性的自由民主国家以前更应如此。

虽然菲律宾政府已经同这些武装组织进行了一系列磋商,但他们依然继续独立存在,仍然继续着他们违反宪法的、反对菲律宾政府的斗争。具有讽刺意味的是,这些非法的武装力量并非很强大,但菲律宾武装部队(AFP)却不能够征服他们。换句话说,菲律宾能够进行选举民主的实践,但是菲律宾并不能够顺利成为一个自由民主的国家,因为非法的武装力量始终对国家政治进程构成威胁。菲律宾是否应该在不采取任何不违宪措施的情况下,面对那些对合法政府的挑战,而且一起完成更大程度上符合宪法的、和平的全国性选举?如果能够是现在这样的选举,那么可以说,菲律宾群岛将有机会成为一个自由的、巩固性的民主国家。

最后,需要强调的是,一个自由民主的体制不仅需要新的制度和机制,而且需要整个国家的公民社会能够遵循共有的知识和文化,这就需要时间去培育这种民主的文化。菲律宾已经经历了3次总统选举、3次议会选举。在过去的15年中,政变和武装暴动依然困扰着菲律宾政府以及正在进行的政治改革。这似乎也暗示了,在全国范围内举行两次或者三次和平的、符合宪法安排的选举,对于建立一个普遍接受的民主文化认同依然是不够的。一个转型的国家需要实现自由民主以前,成功地完成更多的全国性选

举。而且,更为重要的是,在行政机构的选举中不应该有隔阂。这也就意味着,统治精英和政府应能够保持在选举中的宪制机制和社会的有序。

上面我们梳理了过去 20 多年菲律宾的政治变革历程。随着 1987 年新的宪法的颁布实施,菲律宾的政治领导人已经按照法律规定和宪法的授权,渐进地推动该国的政治民主化进程。过去,菲律宾要么在威权主义,要么在宪政主义的统治下变换制度设计。现在,随着公民权利的实践,以及随着所有公共职位的直接选举的实施,这个天主教占主导地位的国家,已经转型为选举民主体制的国家。但多数学者仍普遍认为,菲律宾的政治发展依然扑朔迷离,该国仍没有实现巩固性的民主。

根据一些学者的观点,通过观察巩固性民主的三个要素,我们认为菲律宾依然处在转型之中。很明显,完成两次全国范围内的选举并不意味着就实现了巩固性民主。诸如菲律宾这样的转型国家,还需要向世界证明其在实现巩固性民主以前,拥有依照宪法和平的方式在全国范围的选举中,保持连贯性和稳定性的能力。

民主和经济发展两者之间的关系,也将继续对菲律宾提出挑战。虽然“兼容性学派”的论断看起来在菲律宾得到实际的应用,但如果做出判断,认为民主改革在 20 世纪 90 年代菲律宾经济发展中所起到很大的作用依然为时尚早。但可以确定的是,在马科斯独裁时期,菲律宾的经济经历了下滑的历程,而那个时期整个东南亚的经济都取得增长。菲律宾的经济结构依然脆弱,这个因素影响到在随后一段时间菲律宾群岛的经济发展前景。在未来的时期,菲律宾或许能够经历经济的持续增长,但菲律宾的民主依然可能是脆弱的。亚洲金融危机的爆发表明了,不仅在全球范围内,而且在东南亚内部,各国经济也彼此紧密相关。民主正是这样联结经济发展的一个变量。随着菲律宾继续朝着自由民主的方向迈进,我们也将看到,适宜的经济政策对推进菲律宾经济发展、政治进步具有重要意义。