

浙江省社科规划课题成果
杭州师范大学人文丛书（一）

战后菲律宾现代化进程中的 威权主义起源研究

周东华 著



人民教育出版社

杭州师范大学人文丛书（一）

战后菲律宾现代化进程中的 威权主义起源研究

周东华 著

人 民 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

战后菲律宾现代化进程中的威权主义起源研究 / 周东华著.

-北京: 人民出版社, 2010.5

ISBN 978-7-01-008932-4

I. ①战… II. ①周… III. ①政治制度-研究-菲律宾

-现代 IV. ①D734.121

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 083189 号

战后菲律宾现代化进程中的威权主义起源研究

ZHANHOU FEILVBIN XIANDAIHUA JINCHENG ZHONG DE

WEIQUANZHUYI QIYUAN YANJIU

作 者: 周东华

责任编辑: 张秀平 胡喜云

封面设计: 徐 晖

人 民 出 版 社 出版发行

地 址: 北京朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706 <http://www.peoplepress.net>

经 销: 新华书店总店北京发行所经销

印刷装订: 永恒印刷有限公司

出版日期: 2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张: 8.875

字 数: 250 千字

书 号: ISBN 978-7-01-008932-4

定 价: 28.00 元

版权所有, 盗版必究。有奖举报电话: (010) 65251359

人民东方图书销售中心电话: (010) 65250042 65289539

序

周东华博士的学位论文,经过修订,即将交付出版。月初他将定稿文本《战后菲律宾现代化进程中的威权主义起源研究》发送给我,让我为他的著作写篇序言。

东华在北京大学读博时,师从北大历史学系董正华教授,以世界现代化进程研究为课题,并参加了我主持编撰的《东亚的历史巨变与重新崛起》的工作,负责“东亚现代化进程大事记”的整理。我应聘参加了他的博士毕业论文的预答辩和答辩。从此我与他从相交到熟识,结下密切的师生之缘,成了网上在线相连的好友,他的著作得以出版,我非常高兴,为他的著作谈点想法自然是我应尽的义务。

周东华博士的研究集中在东亚现代化进程的学术领域、特别是当代东南亚的政治民主化范畴内。第二次世界大战后东南亚发展中国家的政治体制的形成和发展经历了三个时期:1. 战后初期至20世纪60年代初,为仿效西方议会民主制时期,各国建立了不同形式的议会制和文官政府;2. 从20世纪50年代末、60年代初始,东南亚国家先后转向威权主义政治发展时期,而60—70年代是威权政治盛行期,军人政权和高度集权的文官政府纷纷建立;

3. 从 20 世纪 80 年代中后期起,东南亚国家兴起政治民主化运动。我们知道,当代东南亚诸国的政治体制呈现多样化的特点,在东南亚新独立的国家中,既有民主共和制,又有君主立宪制;既有总统制,又有内阁总理负责制。1946 年宣布独立的菲律宾仿照美国,实行三权分立与总统制,基本上是两大党轮流执政,被称为“亚洲民主的橱窗”。但 1972 年马科斯却以建立“戒严法政府”的方式建立了菲律宾威权主义政治体制,实行独裁统治。这是对所谓“美式民主”的一个悖论现象。为什么菲律宾宪政史上会出现这样一种悖论现象?菲律宾“戒严法政府”的建立标志着菲律宾政治史的断裂吗?另外,菲律宾的威权主义与东南亚其他国家的“宪政—威权主义”有何区别?菲律宾威权主义究竟起源于什么政治传统?这些都是学术界争论的问题,东华的研究与本书写作的重点也在这几个重要的问题上。

东华做学问十分认真、刻苦,他遵循北大历史学系的学风,以“回归原典”、穷尽原始史料作为自己努力追求的目标。为准备本书的写作,东华广泛阅读和搜集国内外学界的相关文献资料,包括政府文件,解密档案,领导人、政府官员和国会议员等人的论著以及当时的报刊,为本书的写作做了充实的资料准备。

全面细致地了解 and 掌握学术界的有关研究动态是东华写作的前提。他对前辈学者的研究成果,尤其是对关于马科斯“戒严法政府”建立的历史背景、原因和影响因素的各种探讨进行了总结,并在继承前人研究成果的基础上,对 1972 年“戒严法政府”建立的起源作了新的审视。他撰写的《马科斯“戒严法政府”起源研究评析》一文,发表在北大亚太研究院的学术年刊《亚太研究论丛》2005 年第 2 辑上,这为本书的创新打下了基础。

东华博士富有钻研精神和独立见解。他没有囿于前人的论

说,没有沿袭亨廷顿等西方学者关于威权主义政权形成的观点与论断,他以改革派与马科斯之间在宪法改革的旗帜下的反复斗争为线索,阐释了马科斯“戒严法政府”建立的历史背景与原因,指出“美式民主”在菲律宾的崩溃已是必然,只是“美式民主”最后的真正崩溃,不是由改革派的重修宪法运动完成,而是由马科斯在美国政府的默认下,利用“美式民主”毁灭了“美式民主”本身。

本书还进一步指出马科斯“戒严法政府”控制舆论和人民公投以批准“马科斯宪法”,然后根据“马科斯宪法”条款,用“命令、法令、法律和法规”统治菲律宾,这是一种宪政外表下赤裸裸的独夫统治;在菲律宾的“宪政威权主义”或者“独夫民主”这种特殊的威权主义模式中,“宪政和民主”只是表面的,是“威权主义和独夫”的掩饰工具,从而揭示了马科斯以宪政改革为名,实行军法独裁统治的特征与实质。本书又指出马科斯建立了一整套关于政治领袖、民主与专权的理论,并通过强调政治领袖对菲律宾现代化事业的领导,把自己定义为变革旧制度的“改革者”;与改革派的“宪政革命”相比,他甚至表现得更为激进,以迎合 20 世纪 60 年代末 70 年代初菲律宾社会广大群众变革旧制度的现代化诉求,但他的“戒严法政府”方案目的在于侵吞改革派的“宪政革命”成果。

周东华博士的著作立论明确,资料翔实,获得参加答辩的诸位教授的肯定;同时,教授们也指出其著作在理论分析与归纳等方面还需进一步的加强、深化。

政治现代化,即由传统政治向现代民主政治变革的过程,是世界各国现代化发展的趋势。当代东南亚发展中国家的政治现代化或民主化是多样的,既会汲取西方发达国家的经验,又具有当地的特色,其政治发展走的是一条独特而曲折的道路。菲律宾马科斯的威权主义政权的形成与发展是东南亚发展中国家现代化研究中

的一个重要问题,对它的研究具有理论价值与现实意义,我希望东华的这部学术著作的问世,将有助于促进对发展中国家现代化进程的学术研究,也期望东华博士以此为契机,进一步开展这一领域的研究,在攀登学术高峰中不断向前迈进!

是为序!

北京大学历史学系

梁志明

2009年11月26日于北大静园书屋

目 录

序	梁志明(1)
绪 论	(1)
一、“美式民主”的悖论现象	(1)
二、既有研究的回顾和评析	(7)
三、本书的方法论和基本架构	(14)
四、本书的创新之处	(21)
第一章 旧制度与新势力并存的变革年代	(27)
第一节 旧制度在 20 世纪 60 年代的延续	(28)
1. 财富占有不公与分配不均的经济结构	(28)
2. 政治王朝主导下的政治结构	(35)
第二节 民族主义复兴与 天主教改革势力的形成	(41)
1. “独立、公正”主题与民族主义复兴	(42)
2. “梵二会议”与天主教改革势力的形成	(47)

第三节 新殖民国家、旧制度与 重修宪法思潮的产生	(52)
1. 新殖民国家与菲律宾旧制度的延续	(52)
2. 殖民文件与重修宪法思潮的产生	(56)
小结 变革时代的政治遗产	(61)
第二章 “一月运动”与菲律宾政治变革途径的确立	(73)
第一节 再选灾难、学生政治化与 “一月运动”的爆发	(73)
1. 经济动荡中火山爆发了	(74)
2. 20 世纪 60 年代学生运动的“政治化”	(79)
第二节 “一月运动”与两条变革路线的显现	(84)
1. “一·二六运动”与“一·三〇运动”	(85)
2. “激进和和平”两条路线主导下的运动余波	(90)
第三节 和平革命:菲律宾政治变革途径的确立	(93)
1. “和平革命”理念的确立	(94)
2. 改革派的“宪政革命”方案	(98)
3. 戒严法政府:马科斯的变革方案	(104)
小结 两条变革道路与两种可能前景	(109)
第三章 改革派的“宪政革命”决议案	(119)
第一节 改革派论“马科斯、旧制度与变革”	(119)
1. 马科斯政府与恶政治	(120)
2. “反马科斯王朝”与“宪政革命”	(124)
第二节 “去政治化”的制宪会议代表选举	(131)

1. 议员不能兼任制宪会议代表	(131)
2. 无党派制宪会议代表选举	(135)
第三节 反马科斯王朝的“宪政革命”(一)	(143)
1. 政府体制问题上改革派的分歧	(144)
2. 防止马科斯王朝继续执政的“禁止条款”	(151)
第四节 反马科斯王朝的“宪政革命”(二)	(155)
1. 马卡帕加尔与改革派力量的重新凝聚	(156)
2. 戒严法阴谋与“反马科斯王朝”决议的失败	(161)
小结 保守主义的精英化改革及其局限	(167)
 第四章 “马科斯宪法”与“戒严法政府”的建立	(179)
第一节 马科斯论“政治领袖、民主与专权”	(179)
1. 政治领袖与在欠发达国家建设民主问题	(180)
2. “革命”形势需要政治领袖保卫民主	(184)
第二节 “马科斯宪法”草案的修订	(188)
1. 马科斯当选为制宪会议“门外主席”	(188)
2. “游说金”案与“马科斯宪法”草案的修订	(193)
第三节 美国利益、“共产主义叛乱”与 “戒严法政府”的成立	(200)
1. 美国利益与“戒严法政府”的成立问题	(200)
2. “共产主义叛乱”与“戒严法政府”的建立	(205)
第四节 “戒严法政府”与新宪法批准问题	(210)
1. “马科斯的菲律宾”的形成	(211)
2. “马科斯宪法”的批准	(215)
小结 马科斯对宪政民主的利用	(220)

结 论 精英化改革、政治化民主 与菲律宾威权主义的起源	(233)
本书主要参考书目	(248)
后 记	(271)

绪 论

一、“美式民主”的悖论现象

菲律宾由 7,100 多个岛屿组成,位于西太平洋赤道和北回归线之间,是一个资源丰富、地理位置重要的东南亚国家。对于美国来说,菲律宾具有特别重要的战略意义。它是连接韩国、日本和印度尼西亚、澳大利亚之间的战略要点,苏比克湾是美国海军在南中国海运行的重要补给站,也是美国在东亚通讯的中转点。¹

1898 年,美国利用美西战争强行占有了菲律宾,麦金利总统于 12 月 21 日发表《慈善同化公告》,宣称“我们的到来,不是作为侵略者和征服者,而是作为朋友,来保护你们的家园、保护你们的工作、保护你们的个人和宗教信仰”。²稍后,麦金利总统再次强调:“菲律宾是我们的,不能去剥削它,而应该发展它、教育它、使之文明化和在自治政府中训练它。”³到 1934 年,美国人认为给予菲律宾自治的时机已经成熟了。美国在菲律宾的最后一任总督墨斐(Frank Murphy)沾沾自喜地说:“自由教育、宪政原则、自由意识和观念、物质进步、经济发展、稳定的金融、负责的政府——一个健全和持续的民主所需要的本质在这片土地上已经被确立了。”⁴在

此情况下,1934年3月23日,美国参议院通过“泰丁斯—麦克杜菲法案”,授权菲律宾立法机关不迟于1934年10月1日选举代表召开制宪会议,为新政府制定一部宪法。⁵这部被美国政府授权修订的宪法即1935年宪法,它成为自治共和国和独立后菲律宾共和国的建国大纲。

根据1935年宪法,独立后的菲律宾建立起所谓的“美式民主”制度:4年制可再选一届的总统制,行政、立法、司法三权分立的政府结构,两党轮流执政的选举制度等。这样一种“美式民主”,曾经享有很高的声誉。如耶鲁大学东南亚研究中心副主任班达(Harry J. Benda)称:“菲律宾民主作为战后东南亚地区最令人着迷但是迄今几乎没有研究的政治之一,几乎是唯一一个成功地在亚洲环境中推行西方制度的个案。”⁶白鲁恂称反对党能够赢得每一次大选的经历使菲律宾民主为人津津乐道,因而,菲律宾似乎很快就能加入日本和印度的行列,成为“亚洲的模范民主国家”。⁷

1935年宪法确立的“美式民主”中,有关总统制的一个重要特征是“总统额外权力”条款。1935年宪法第7章第10节第2段条款规定:“总统是菲律宾所有武装部队的总司令。无论何时,当有必要时,总统可以号召军队去防止或镇压违法的暴力、入侵、叛乱或暴动。由于入侵、叛乱或暴动或因之而即将到来的危险,使得公共安全需要时,总统可以终止人身保护令特权,或者将菲律宾全国或一部分国土置于戒严法统治下。”⁸但在美国宪法中,并没有这样一个条款。那么,菲律宾宪法的制定者们为什么要区别于美国宪法,增加这样一条条款呢?这一增加的条款与美国宪政思想有关系吗?如果有关系,那么是什么关系?即为什么美国会允许在菲律宾的“美式民主”中增加这样一条体现“强势总统”,甚至可能导

致独裁的条款?

在美国本土,“戒严法”的适用条件是经由最高法院的判决确立的。在1866年的米立根案(Ex Parte Milligan)中,美国最高法院大法官在判决中说:“如果,在外国入侵或内战,法庭实际上被关闭,不能根据法律执行犯罪审判,那么,在战争确实占主导的积极的军事活动的场景中,有需要提供一种公民权威的替代方案,以维持军队和社会的安全;并且,当除了军队以外没有其他力量时,它允许军法统治以使法律能再次自由运行。因为需要产生了(军法)统治,因此它被限制它的持续时间;因为,如果在法庭恢复后继续这种政府的统治,它将是权力的总篡夺。当法庭能运行时,军法统治永不能存在。”⁹根据这一判决,在美国宪政史中,“戒严法政府”只是“民事权威崩溃之后公民权威的替代方案”。罗西特关于美国宪政中戒严法状态的经典研究也证实了这一点。罗西特说,戒严法状态的“使命很简单,就是‘终止危机,恢复常态’”。罗西特进一步强调,“舍此以外,政府不得擅取权力,或剥夺人民权利。而且非达此目的,不得继续扩张权力;若非为恢复正常秩序有必要,亦不能改变国家政治的经济的及社会的组织”。¹⁰

在菲律宾,卡斯特罗法官(Justice Fred Ruiz Castro)指出:“我们关于戒严法的宪法条款有美国起源:1935年宪法7章第20节第2段是琼斯法案副本的真实复制。”¹¹所谓“琼斯法案副本的真实复制”,指的是琼斯法案第21节规定:“至高无上的行政权力将赋予一位行政官员,它的官方头衔将是‘菲律宾群岛总督—将军’。……他将对菲律宾群岛和美国适用于菲律宾群岛的法律的忠诚实施负责。无论何时,当需要时,他可以召集美国在菲律宾群岛的陆军和海军司令,或命令当地武装或民兵或其他地方创建的武装力量去保卫或消灭违法暴力、叛乱和侵略,或因此而即将遭遇

的危险,当公共安全需要它时,终止人身保护令特权或将整个群岛或群岛任何一部分置于戒严法之下。”¹²

比较琼斯法案和 1935 年宪法的“戒严法”条款,发现两者所规定的“戒严法”的使用条件是完全相同的,即“公共安全的需要”,其目的是为了保障文官权威的运行,这一点与美国最高法院规定的实施“戒严法”状态的目的是是一样的,即为了“使法律能够再次自由运行”。也就是说,菲律宾“美式民主”中规定的“总统额外权力”,根本的目的是在面临入侵、战争或者叛乱时,确保文官权威的再次运行,即“戒严法政府”是菲律宾民主面临“危机”时的即时补救措施或最后保障。这一点也正是菲律宾宪法的制定者们创设“戒严法”条款的初始目的。1934 年制宪会议宪法起草委员会成员劳雷尔强调:“在我们独立或半独立的早期,一个强大的行政是我们必需的。他不是和平时期的‘君主’或‘独裁者’,事实上,只有在非常的紧急事件中,他才能变成那样。无论什么时候,当他处在这个职位时,正常地,他将保护一个强大的宪法政府。”¹³制宪会议主席雷克多也强调,“当人民已经无力把自己从恶政(misgovernment)和混乱中挽救出来时,独裁成了人民最后的避难所”,因此,“从真实的历史中吸取教训,使我们的人民免遭独裁和无政府的罪恶,我们认为应该深谋远虑地建立一种行政权力”。¹⁴

独立后,菲律宾政治史上有过两次运用“总统额外权力”的实例。第一次发生在季里诺政府时期。1950 年,虎克军攻打到马尼拉附近,叛乱情况已经严重影响到菲律宾共和国的存亡。为了“维护民主生活方式,重建社会秩序”,10 月 22 日,季里诺中止了人身保护状特权。¹⁵第二次发生在马科斯执政的 1971 年。8 月 21 日晚,自由党在米兰达广场举行 1971 年中期选举动员会时,两枚手榴弹被投掷到主席台,造成 8 人死亡。8 月 23 日,马科斯签署

“889 号公告”(the Proclamation 889),称“公共安全要求即刻和有效的行动去维持和平和秩序、保卫人民的安全和保护国家的权威”,中止了人身保护状特权。¹⁶

对于这两起“总统额外权力”的运用,菲律宾最高法院都表示菲律宾的公共安全的确需要总统运用额外权力。例如,对于马科斯中止人身保护状特权是否合宪一案,最高法院认为:第一,所有的共产党都相信武力和暴力对于实现他们的主要和最后的目标“是必不可少的”;第二,“新人民军是叛乱存在的确然证据”,重建后的菲律宾共产党公开宣布“在本质上是对合宪的宪政权威的公开挑战”,叛乱的存在,“按照宪法和法律规定,不需要扩散或者达到内战的规模”才能运用额外权力,因此。最高法院不认为总统签署 889 号公告是武断的,同样地也不认为它是违宪的。¹⁷

这就是说,无论在美国宪政中还是菲律宾建立的“美式民主”中,“总统额外权力”条款的设计和实践都是为了保障民主生活方式能够在入侵、战争或叛乱等“危机”面前再次运行,即无论是“中止人身保护状特权”还是“戒严法政府”,都是“危机”时期民主的即时补救措施或最后的保障。但是,1972 年 9 月,马科斯再一次运用总统额外权力,建立“戒严法政府”,非但不是“危机”时期民主的即时补救措施或最后保障,反而颠覆了“美式民主”,建立了威权主义政治形态。“美式民主”所强调的“危机”时期民主的即时补救措施或最后保障成了威权主义的母体。

马科斯借口共产主义恐怖活动已经严重威胁到共和国的生存,于 9 月 21 日晚签署了《1081 号公告》,成立了“戒严法政府”。在《关于菲律宾的戒严法公告的总统声明》中,马科斯强调“戒严法公告不是军事接管”,菲律宾仍然是一个民主国家。¹⁸但是,马科斯本人也直言不讳地宣称自己的政府是“宪政威权主义”(consti-

tutional authoritarianism)。¹⁹美国政府的情报部门和一些研究者,更是将之称为“独夫民主”(one-man democracy),在马科斯的独裁统治下,“菲律宾被扼住了呼吸”。²⁰

为什么马科斯根据宪法条款成立的“戒严法政府”非但没有成为“危机”时期民主的即时补救措施或最后保障,反而成了威权主义的母体呢?这一问题的答案存在于以下三个不同层次却相互关联的问题的解答中。

第一个问题是:在菲律宾,“戒严法政府”被建立的理论可行性在1935年已经确立。但是,菲律宾并没有出现戒严法政府。在政治体制上,除日本占领的4年外,在1936年到1972年9月这30多年中,持久而正常运行的是“美式民主”。并且,相对于东南亚其他国家已经纷纷发生西方式民主崩溃、威权主义建立的现象,菲律宾人相当自信地认为“在菲律宾不会出现独裁者”(菲律宾总统马卡帕加尔语)。为什么到了1972年,理论上是“民主的即时补救措施或最后保障”的“戒严法政府”的建立,却导致了“美式民主”崩溃与威权主义建立?

第二个问题是:在战后初期,东南亚国家,乃至整个第三世界国家,纷纷出现了“西方式民主”崩溃与“威权主义”建立的现象。根据梁志明教授的研究,东南亚国家的民主崩溃与威权主义建立有三种基本的形态:依靠军人政变上台建立的“军人威权主义”,以泰国、缅甸和印度尼西亚为代表;依靠占据绝对优势的一个政党长期控制政权的“一党优势制”(Dominant Party System),以新加坡为代表;依靠主体民族上层集团达到长期执政的柔性的、有限度的“集权统治体制”,以马来西亚为代表。²¹相比较这三种主要类型,菲律宾的威权主义却是“宪政威权主义”、“独夫民主”这样一种类型。为什么菲律宾会出现这样一种相对独特的威权主义?