

拉莫斯时期菲律宾国会的廉政监督

□ 卓越

菲律宾国会的廉政监督在整个外部行政监督体系中居于主导性地位,自从 1992 年 6 月 30 日拉莫斯执政以来,国会的监督作用又有所加强。菲律宾国会的廉政监督有它的特点,同时,亦有它难以克服的局限。

美国曾经统治过菲律宾达 50 年之久,菲国的政治、经济、文化等诸多方面深深地打上了美式烙印。菲律宾的政治体制也是模仿美国,实行比较典型的三权分立,曾被人喻为微型的“美国政府”,国会与政府之间相互制衡的关系比较明显,国会对政府的监督也就比较严格。菲律宾自信 1986 年 2 月推翻了马科斯独裁政权后,已恢复了自由民主制度。拉莫斯在 1992 年大选时仅以 23% 的选票入主马拉干耶宫,是菲律宾共和国史上得票最少的一位总统,他所在的以沙力量党在国会两院中的议席也不多。菲律宾在较长的一段时间内社会不稳定,各种党派势力斗争错综复杂,因此,国会中其他党派对执政党的监督、对政府的监督也比较积极有力。

菲律宾政府贪污腐败盛行已久,为世人所知。在马科斯独裁专制年代达到登峰造极,马科斯本人及其家族大肆搜刮民脂民膏,贪污舞弊,导致民不聊生、国库空虚。阿基诺夫人执政以后还专门设立了一个肃贪署,负责调查马科斯及其家族的贪污罪行,追回被侵吞的国有财产。菲律宾政府的贪污腐败已经形成一种特殊的行政文化,至今仍是阻碍

菲国行政发展的一个毒瘤。拉莫斯上台时,扮演的是一个改革者的角色,他要巩固并不牢靠的政权,要重塑已被破坏的政府形象,无论他的目的动机如何、手段方式如何,他都必须扯出反贪倡廉的大旗。拉莫斯在 1993 年 3 月 2 日廉政署七周年纪念演讲时说:“不管要付出多大代价,我个人向你们保证要清除政府的腐败,不称职、无效率状况。”拉莫斯代表政府的公开表态,至少从形式上说是支持和配合了国会的廉政监督,创造了一个较好的外部监督环境。

对菲国其他的外部行政监督形式的功能效用进行分析,也可以进一步理解国会廉政监督的主导性作用。一般说来,民众监督反映的是他们直观的切身的感受,最富有战斗力,且民众监督主体众多,具有广泛性的特征。尽管在私下场合,百姓们议论起政府的贪污腐败无不咬牙切齿,拉莫斯总统也就民众监督作过鼓动。1994 年 8 月 21 日他在一次“道德复兴计划”的演讲中就说过:“当政府中的我们犯了错误时,我们希望人们积极反映并为了人们的利益建设性地纠正这类错误。”但奇怪的是,公开见诸于报刊杂志等新闻媒介投拆政府不廉行为的倒为数不多,这或许是民众监督与新闻监督相结合的渠道不畅?或许是菲国百姓见多不怪、麻木不仁了。菲国会参议员麦加道在第 1811 号参议院议案中就这样指出:“由于政府并未表现强烈的政治意志来肃清贪官污吏,政府机构尤其是第一线机构猖獗的贪污和腐败已进一步损

害了公众对政府的信任。”

新闻监督是一种传播迅速、覆盖面广泛的社会监督形式，菲律宾的报业还是比较发达的，政府颁布的廉政法规、条例要通过新闻媒介让百姓知晓，百姓不时也可以通过新闻媒介了解到政府中一些机构和人员的丑闻。菲国新闻监督的对象下至一般政府官员，上至总统部长，无所不及。拉莫斯执政不久，曾下达一道政令解除对进口水泥的三年税收，由于内阁中的财政部长其家族从事水泥生意，这项政策明显的会使财政部长受益。报纸当即予以谴责，几天后，拉莫斯又下令把免税改为一年。可见，新闻监督的力量不可忽视。但有时新闻监督过分强调相对独立性，捕风捉影，欲速而不达，反而削弱了监督的作用。1994年12月3日，一些报纸同时报道政府有4名内阁成员违反了第6713号共和国法令有关条款，没有提交资产和债务声明，政府的反贪污腐败委员会已按惩处条例规定向总统建议给予这4名内阁成员停职15天的处分。结果，第二天，反贪委主席出面澄清，说这是一个误会，反贪委并没有提出任何建议。这说明，自信处于自由民主制度下的菲国新闻监督也是有相当局限性的。

菲律宾是亚洲唯一信仰天主教的国家，教会的势力非常强大，政教分立的原则固然强调了教会不得干预政治，同时也说明了教会可以作为一种独立的社会力量积极的监督政府。1994年8月28日菲国岷民拉大主教辛海棉在演讲中猛烈地抨击政府：“贪污腐败是迫切需要解决的问题，是一种风气。”“如何把有关基金塞满个人的口袋，如何巩固自己、其政党、甚至其家庭的权力地位，以及如何出外旅游享有津贴已成为政府中的游戏。”实际上，辛海棉是没有指名道姓的把矛头对准拉莫斯本人。因为拉莫斯的妹妹礼智金·夏汉妮为现任菲国参议院副参议长，拉

莫斯的外甥兰捷·夏汉妮则准备在1995年竞选蜂牙丝兰省的省长。菲国大主教的言论很有影响力，可以说，这种监督很具有威慑力。但是，由于拉莫斯本人是一个清教徒，又是前总统马科斯的表弟，曾在马科斯独裁时代任过17年的治安军司令，长期以来，辛主教就一直反对他。而且，辛主教及其教会对本届政府建议使用和发放避孕套的人口控制政策极为不满，这就使得教会对政府的监督有时带有另一种政治、社会色彩，这在一定程度上会削弱了监督的效果。

二

菲律宾国会廉政监督在外部行政监督体系中的主导性地位可以通过理论的分析、形势的判断而推导出来，也可以通过与其它的外部行政监督形式的比较而概括出来，但更重要的是通过自身的监督功能、监督优势而体现出来。菲律宾国会的廉政监督有以下特点

1. 覆盖面较广。监督职能是国会的一项基本职能，作为国家权力机关，起码从形式上说，菲律宾国会拥有比较权威的监督力量。国会两院设置有与政府大致相对应的委员会，还设有专门的廉政委员会，这在组织结构上，保证了国会廉政监督有比较广泛的幅度。议员、特别是参议院的24名参议员是在全国性的选举中产生的，具有广泛的代表性。议员均为职业政治家，这也为国会展开全方位的廉政监督提供了方便。在菲律宾国会的廉政监督中，尤其值得一提的是参议院的参议员马西达。这是一位在菲国享有知名度的反贪斗士，不时总可以透过新闻媒介听到他那代表正义的呼声。也正是马西达嫉恶如仇、仗义执言的品性，他本人俨然成为菲国廉政的举报中心，是国会廉政的新闻发言人。社会上、政府内一些知情人物愿意通过他来反

映民情，披露政府内部的腐败丑闻，由马西达揭发出来的政府不廉行为涉及面十分广泛，某个意义上，马西达成为国会实施比较全面的廉政监督的缩影。1994年1月4日马西达在新闻发布会上说，因为腐败的渎职，政府每年损失财资近一千亿比索。他认为，政府中有25个腐败中心。在公造部，政府每年在各种基础设施项目中就损失了45亿—60亿比索；在运输通讯部，由于在电讯、轻型电车、铁路和机场建设中的舞弊行为，估计每年损失20亿至22亿比索；在内政部和菲国家警察署，不法分子利用虚有的工资名单、虚有的采购、虚有的建筑、维修费的挪用等手段侵吞了5亿至30亿比索；在环境与自然资源部，一些官员滥用批准特别许可的权力，在农改部，一些官员以土地改造为籍口，每平方米索费10比索，还有港口局的“章鱼”舞弊，审核署审核员与逃税者狼狈为奸如此等等。马西达罗列这些数据是否十分准确，笔者不敢妄下定论，但马西达敢于如数家丑，一者是他有敢于监督的勇气，二者是他的确掌握了大量第一手材料。

2. 防范性较强。菲律宾国会廉政监督的这个特点是其他外部行政监督形式不易做到的。防范性监督是在腐败现象初露端倪或产生行为后果之前就加以制止，它的功效不仅在于追回损失、警示后人，更直接的是堵截住腐败的发生、蔓延，将不良影响控制在最小范围。菲律宾国会较常见的防范性廉政监督是通过审计署在审核预算中进行的。每年的政府预算，都要经过国会的批准。而每一项具体的开支项目都要通过相对独立于政府的审计署的审核。1992年，银沙礼斯参议员曾发现预算中有一笔“叛乱回归基金”被挪用为支持“圣母”选举，随即，参议院组成兰带委员会进行调查，审计署亦证实了的确有上千万比索被挪用，在大选之前，最高法

院判定这项基金挪用为非法，中止了这桩舞弊行为。在'95中期选举即将来临之际，1994年10月16日参议员欧佩尔强调指出，为防政府重蹈覆辙，审计署应加强有关政府预算、特别是秘密情报基金这一项预算的审核，因为这一项预算在1994年仅为100万比索，而1995年则增至400万比索，增幅之大，似乎有用来支持选举之嫌。

3. 封闭性较严。菲律宾政府为对付贪污腐败，设立了一些专门的廉政机构，如监察署、肃贪署等。这些机构多直接听命于总统，也就是说，在政府内部，除了总统之外，没有什么力量可以从廉政的角度制约这些机构。由于总统公务繁忙，不可能对这些机构实施经常的、有效的监督。实际上，这些机构在政府内部就仅仅作作为监督主体而没有同时也作为监督客体，处于一种“失监”或“虚监”状态。纵然，政府可以在录用过程对这些机构的人员严格把关进口关，特别要求廉政监督人员具有公平正直、廉洁奉公的品质，但即使如此，谁也无法保证这些人员在行使权力的过程中不被权力的副作用所侵蚀。根据绝对的权力会导致绝对的腐败的法则，监督者自身必须接受监督，整个监督制度必须形成一个封闭的回路。国会的优势和特点决定了它可以起这个监督网络的枢纽作用。1993年7月，国会中少数党领导白礼斯与执政党众议员杜明戈联合提出议案，指控政府廉政公署自身有严重的贪污腐败。廉政署是阿基诺夫人执政后，为追查马科斯独裁年代营私舞弊、侵吞国家财产而设立的专门廉政机构。议案指出，廉政署一些官员没有忠于职守，反而擅取不义之财。按规定，由廉政署任命的董事年薪也不过12万比索，超过此数均需上缴国库，但一些廉政署官员在委派的各个扣押公司（诸如菲律宾通讯卫星公司等），领取大笔津贴。据称，有的官员每

年的薪俸及福利高达 120 万比索。为此，议案提出不仅要追究人员责任，而且建议总统废除这个机构，将其职能移交给司法部。时隔不久，众议院廉政委员会主席宣布将传唤廉政署有关人员，就此案进行调查。相应的，政府廉政署也组成三人调查小组，配合调查此案。

4. 敦促性较有力。国会拥有对政府进行监督的权威力量，拥有与政府进行沟通的直接渠道，国会可以要求政府内部廉政机构对社会举报的问题积极进行调查，对已经立案的案件从速查办。敦促性的监督表面上看只是促进政府廉政机关提高工作效率，实际上它同样包含有国会廉政监督的内涵。这是因为，被催办的问题本身就是廉政建设的内容，这种工作效率的提高也就体现了国会廉政监督的效果。敦促性监督在防止政府低效无能的同时也消除了政府廉政机关可能存在的腐败因素。一件理应做好也可以做好的工作每每出差错，两天就应该完成也可以完成的工作五天还尚待继续，这种故意刁难实际上是敲榨勒索的借口，所以，提高效率 and 反腐倡廉是相辅相成、相互依赖的。菲律宾国会敦促性廉政监督的事例还不少。如，1993 年 8 月 19 日参议员李维诺敦促监察署加速审理公路公造部 500 名官员被控贪污作弊案，这些官员大多涉嫌一桩泥浆骗局及别的公造费作弊，但迟迟不见结案。他强调，绝不允许那些不法之徒逍遥法外，继续弄权作弊，对证据确凿的案犯要严加惩办。有时，这种敦促性监督可以和总统本人直接对话，通过总统直接下令，加强监督的效果。1993 年 12 月在三宝颜市发现一桩 1 亿 8 千万比索的大宗走私电器案，据说有一些政府机构、人员介入。国会参议员亚罗育要求总统成立一个调查委员会彻底查明谁是腐败者，马西达更直言不讳地说，税务局和海关贪污腐败盛行，是

调查的头号目标。看样子，拉莫斯对此事的反应还是积极的，1994 年 1 月 15 日，总统下令对税务局、海关的生活方式进行彻底调查，以查明与那桩走私案的关系。

三

菲律宾国会廉政监督在外部行政监督体系中占据主导性地位，起着比较积极主动的作用。但同时我们还要清醒地看到，这种地位是相对的，这种作用亦是有限的。资本主义国家制度不可能从根本上解决贪污腐败问题，菲国长期盛行贪污腐败之风，积弊从生、积重难返，单靠国会廉政监督一厢情愿，一时之功，难有回天之力。撇开国会自身存在的诸多问题暂且不论，廉政监督碰到了种种困难。

第一，取证困难。相对于其他的外部行政监督形式，菲律宾国会拥有比较丰富的情报信息来源，也可以借助各种媒介渠道，在社会上造成捉“贼”的声势。甚至，可以凭借自身合法的权力，组成专门的调查机构。但是国会的廉政监督自身毕竟也是一种外部行政监督形式，要进行调查取证，就必须介入政府内部。如果案子涉及的当事人有相当的权势、关系，那么调查将面临一顶顶保护伞挡驾。如果案子涉及的不仅是个别人，而是一个利益团体、利益层面，那么，调查在政府相关的组织面前就会遇到重门叠户的阻碍。此外，还有调查对象的串通一气、攻守同盟等等，都会使取证工作遇到料想不到的困难。1994 年 10 月 26 日马尼拉市的反对党议员洛毕斯指控市政府违反第 7160 号地方政府法典，在未经市议会批准的情况下，非法从国有的菲国家银行得到 10 亿比索贷款。同时，他要求总统府和众议院对包括银行总裁在内的银行高级职员进行调查。洛毕斯自信他的消息是可靠的，按照他列出的人物、地

点、时间的清单，这笔贷款的期限是5年，申请发起人是林亚斐洛市长，三周前得到银行董事会的批准。但马尼拉市的秘书却出面否认这件事，他说林市长从未申请该笔贷款，并公开指责洛毕斯是喜欢未先证实就信口开河的人，洛的指控是一派谎言等。不服气的洛毕斯准备对该引起争议的问题发表特别的讲话，但不知何故，却因无法凑足法定的会议人数而不得不取消计划。看来，这期间有一段扯不清的关系，或许真的是洛毕斯言过其实，欲速而不达，或许是个问题牵扯的利益层面太复杂，遇到深层的阻力而无法取证，最后这个案子也就不了了之。

第二，处理困难。即使在调查取证的过程中，取得了比较翔实充分的证据，但要對不廉分子进行惩戒处理，也会遇到很多困难。处理一个人或几个人，往往就是触动一束束的社会关系，这些错综复杂的社会关系，一旦张开网络，就会纠缠的你无法挥刀。况且，菲律宾国会的廉政监督一般不具有直接惩处政府公务员的权力，这就更削弱了国会惩戒处理的力度，所以，一些案子国会风风火火的呼吁、认认真真的调查，也有切切实实的证据，但最终结案时，却大事化小、淡然处之。1992年2月殊殊省众议员倪礼教揭发税务局长王扶西在1991年至1992年任职期间购买了五宗房地产，总价值达2100万比索，这明显与他20万比索的年收入不相符合。拉莫斯总统上台后，亦下令政府相关部门负责调查此案。按理，根据关于不正当收入的法律规定，即可判定贪污。拉莫斯本人也说过，要辨认政府官员是否腐败，最好的办法是将他们的生活方式与月薪收入相比较。但由于王扶西辩称，那些房地产有一宗是帮亲戚买的，其他购买房产的费用主要是他任现职前在一家会计师办公室得到的大笔退休金，部

分是他向联盟银行贷款。政府内部亦有人帮他说话，此案也就悬在那里，无法处理下去。

第三、根治困难。菲律宾国会的廉政监督即使可以通过某种直接或间接的方式依法惩处一些腐败分子，但也仅仅是铲除了1颗或几颗莠草，只要还存在滋生腐败的土壤，就会有其他的莠草冒出来，如果菲国政府大环境因素不变，个别官员的丢职下狱并不能遏止贪污腐败之风。斩草不除根，甚至于杀鸡不能禁猴，这个带根本性的问题是由菲国政治制度所决定的，也是菲国政府长期治理不善的后遗症。自然，也是菲律宾国会廉政监督所不能根本解决的问题。这是菲国百姓的不幸，也常常成为一些有识之士的悲叹之所在。1994年1月参议员马西达猛烈抨击了大马尼拉水公司1月的腐败行径，迫使原署长亚顺商下台，其职由原副署长赫南迪斯接任。半年后，马西达在一篇类似于追踪报道的特权演讲中指出，水公司的腐败不仅没有因亚顺商的丢官而中止，反而变本加厉。根据他的分析，水公司的几项大的帐目显然有诈。其一是高价购买物质。在订购的5千个地下消防水龙头中，每个单价要比市场现货供应的普通价格高出1万比索，仅此一项，就涉嫌贪污5千万比索。而且，原本要从澳洲进口的却发现是本地产的，起初要公开招标，最后却是协商购买。其二是大量购买废品、无用品。水公司购买了价值44万比索的12万只废品水表，亚洲发展银行的报告证实了这些废品目前正在水公司储藏室中腐烂。据说，还有价值7亿比索的各种无用的设备配件贮存在水公司的仓库里。显然，这种慷国家之慨的买卖背后肯定有一笔不可告人的损公肥私交易。其三是不断提出和批准无实际效用的建设项目。

(作者单位：厦门大学政治系)