

天主教會作為政策否決者： 天主教會對菲律賓生殖健康法案之影響*

游雅雯**、劉珍如***

摘要

天主教會不但在菲律賓社會與政治領域中擁有舉足輕重的角色，亦在政策制定過程中扮演「政策否決者」（policy veto player）的角色。根據否決者理論，影響天主教會力量的三個因素包括：一、天主教會擁有龐大的信徒基礎，能夠通過組織集結抗議並動員群眾，直接影響公共輿論與政策制定者。二、教會擁有明確的道德立場，其教義偏好可以直接影響立法者的決策。三、教會內部由上而下的階層式領導，確保政策立場的一致性，增強其干預政策制定的有效性。本文藉由「生殖健康法案」的案例研究，發現天主教會善用公開介入與隱晦介入兩種模式影響政策的制定，公開介入包括發表聲明、參與政治活動及為候選人背書；隱晦介入則透過訴諸道德權威、制度近用權、布道與跨組織合作等方式進行。本文系統性地探討了天主教會如何在菲律賓的政策制定中發揮影響力，充分體現其作為政策否決者的角色，並為菲律賓的政教關係研究提供了獨特的見解。

關鍵詞：天主教會、政教關係、國會立法、生殖法案、菲律賓

* 感謝國科會專題研究計畫（計畫編號：113-2410-H-606-010-MY2）的經費支持，使本研究可以順利完成。在此同時也感謝匿名審查人的寶貴建議，使本文的理論精進及案例研究得以更加完備。惟本文之可能的疏漏與錯誤，概由本人負責。

** 國防大學國際安全研究所副教授，電子郵件：yawenyu1@gmail.com（通訊作者）。

*** 國立臺灣大學政治學系學士。

壹、前言

菲律賓為全球第三大天主教國家，¹ 自 1571 年西班牙殖民時期將天主教傳入菲律賓以來，目前約有將近八成的菲律賓人為天主教徒。² 天主教會在菲律賓的政治進程和社會發展中扮演著重要的推動角色，例如天主教會在 1986 年的人民力量革命（People Power Revolution）發揮了關鍵作用，促成不流血革命，推翻了獨裁者斐迪南·馬可仕（Ferdinand Marcos，簡稱老馬可仕）（Daytec, 2014, p. 132）。根據菲律賓「社會氣象站」（Social Weather Stations）2020 年第四季的調查，73% 的成年人認為宗教「非常重要」，而人民對天主教會的信任度甚至高於政府。³ 此外，在 2022 年總統選舉期間，天主教教士積極參與「反小馬可仕」的活動，親自發放海報，敦促選民投票給教會支持的候選人。⁴ 由此可見，天主教會對菲律賓的政治和社會具有顯著的影響力。

過去探討菲律賓天主教會在政治和政策領域的影響力，主要散見於天主教會與菲律賓政治發展之相關章節。例如陳鴻瑜（1998，頁 32-43，2017，頁 160-162）從政教互動及選舉層面切入，說明在老馬可仕政權垮臺後，天主教會於政治場域的發展及其影響力消長。吳宗龍（2007）則研究戰後菲律賓天主教與政治發展之關係，尤其探討天主教會在 1986 年號召人民成功革命老馬可仕。然而，這些文獻除了年代較為久遠外，也未深入探究天主教會是透過哪些方式及管道影響菲律賓政治及立法過程。

目前探討天主教會影響菲律賓立法過程的研究並不多，較為重要的文獻為 Quilop（2011）的研究。根據文獻指出在辛海美（Cardinal Jaime L. Sin）樞機主教的領導時期（自 1976 年到 2005 年），菲律賓天主教會對政治的介入達到高峰，教會常公開批評某些政治人物操守不當，或為屬意的政治人物選舉站臺及背書。2005 年之後，儘管辛海美樞機主教已過世，教會仍透過其強大影響力阻止違背教

¹ 前兩名分別是巴西與墨西哥。細節請見：Institutions and Ecclesial Movements（2019）。

² 根據 Lally 等人（2019）及 World Population Review 數據指出，菲律賓天主教徒人數為 8,547 萬人。細節請見：World Population Review（n.d.）。

³ 在一份 2017 年由溝通顧問集團 EON Group 執行菲國人民對機構信賴度調查中，有 93% 菲國人民信任教會。在調查的六個機構（Church, Academe, Government, Media, Business, NGOs）中排名第一，高於政府的 80%，即使此信賴度於 2019 年的調查中降為 90%，仍是所有機構中人民最為信賴，高於政府的 76%，顯示教會是菲國人民心中最為信任的機構，而這也反映在選民選舉時的投票取向。資料來源：Mercado（2019）。

⁴ 小馬可仕（Ferdinand “Bongbong” Romualdez Marcos Jr.）為前獨裁者老馬可仕之子，爭取 2022 年總統職位備受矚目，期間引發多場抗議及暴力事件。資料來源：Lema（2022）。

義的公共政策——「生殖健康法案」（Responsible Parenthood and Reproductive Health Act of 2012，以下簡稱生殖法案）（Quilop, 2011, pp. 162-165）。

Quilop（2011）的研究描述了天主教會如何影響菲律賓的立法過程，但並未利用社會科學理論進行更深入的分析。本文為了補充既有文獻的不足，將運用「否決者理論」（veto player theory）來分析菲律賓天主教會影響國會立法的機制與影響途徑。首先，本文主張，天主教會在菲律賓立法過程中扮演著「否決者」（veto player）的角色。其次，本文將以「生殖法案」作為案例研究，分析天主教會在面對可能違反其教義、偏好及信念的政策時，如何在政策制定過程中捍衛教會利益，並探討其介入政策制定的手段與策略。

在本文的結構安排上，第貳節將回顧菲律賓政教關係的歷史，藉以呈現天主教會作為「政策否決者」（policy veto player）的角色。接著，本文將運用「否決者理論」的視角分析教會的權力基礎、教義偏好以及內部凝聚力，探討天主教會影響政治的手段與機制。在第肆節，本文以生殖法案的立法過程為案例研究，並進一步檢視天主教會的影響力，最後作一總結。

貳、天主教會在菲律賓政治中的角色

目前探討宗教對於政治及政策產生影響的文獻可以分為「宗教對於信徒的影響力」（Warner, 2000; Minkenberg, 2002; Nalivaikè, 2020; Potz, 2020）以及「政教關係」（Batalla & Baring, 2019; Buckley, 2016; Grzymala-Busse, 2016; Htun, 2003; Quilop, 2011; Schleutker, 2021; 姚祺, 2019）兩大類。前者大多研究宗教組織如何透過不同管道進而影響信徒的態度與行為，這類文獻偏向於探討宗教組織對信徒的私領域之影響為主，並非本文的關切點。而後者則是研究政治與宗教的互動關係，例如宗教組織在政治場域所扮演的角色及功能，此為本文的研究重點。

菲律賓的天主教會與政治一直保持良好的互動關係。政治精英普遍尊重天主教會的道德權威，而天主教會則與菲律賓的民主政治和平共存，並在穩定社會方面發揮著重要作用。為理解菲律賓的政教關係，Buckley（2016）提出「雙重容忍」（twin tolerations）的概念來解釋。Buckley 指出，隨著世俗主義的興起，政治與宗教能夠維持相互支持的關係，因為政治精英依賴宗教領袖來穩定政權，而宗教領袖則需要政治精英的支持，才能保障教會利益的制度化，避免因世俗化而沒落。尤其當世俗政權不穩定，或者因為政治鬥爭導致政權轉移時，政治領導人常會向宗教領袖尋求支持。此時若宗教領袖能成功協調並穩住政權，政治精英未來在某些情況

下可能會向教會屈服，甚至爲了回報宗教領袖協助穩定政權而妥協或讓步。另外，Buckley（2016）提出「仁慈的世俗主義」（benevolent secularism）⁵ 之概念來說明菲律賓政治和宗教行爲者之間的合意性互動。以此概念觀之，便能理解爲何菲律賓天主教會能與政治人物長期合作，並且能在公共事務中發揮強大影響力的緣由。

舉例而言，1986年，菲律賓人民力量革命成功推翻老馬可仕獨裁政權，其中天主教會號召數百萬人上街頭抗議，扮演了重要的角色。此事成爲菲律賓民主化進程的重要轉折點，也奠定了天主教會在菲律賓的政治影響力。此後，天主教會更影響了菲律賓的制憲大會及相關公共政策的制定（Buckley, 2016, pp. 154-155）。在2003年，菲律賓最高法院曾裁定，若天主教會的行爲不違背國家利益，憲法基於對宗教的道德容忍，允許天主教會參與政治事務。⁶

儘管教會並非在民主制度中的一部分，但通過其與國會及政治精英的聯繫，便對政策產生影響力，成爲準制度性的否決者（Fink, 2009; Potz, 2020; Schmitt et al., 2017; Zuba, 2022），特別是在涉及宗教和教會利益的問題上，當某些政黨或政治精英提出教會不樂見的法案時，此通常發生在左翼或中右翼政黨執政時期，教會的否決者角色尤爲突出。Simon Fink（2009）是首位將天主教會與否決者理論進行連結的學者，他主張教會的角色可被理解爲政策否決者，他應用此概念分析天主教會如何影響政策制定的方向與結果。Zuba（2022）以波蘭爲例，探討天主教會在政策制定中的否決者角色，他以實際案例指出，教會多次成功阻止政策變革。1795年至1918年，波蘭被俄羅斯、普魯士和奧地利瓜分，天主教會成爲民族認同的重要支柱。在共產時期，教會團結公民，抵抗威權政治，積累了道德和政治資本。1989年後，教會利用這一資本增強政治影響力，影響國家政策的發展。1994年當波蘭國會在推動「墮胎法」時，教會成功影響總統和國會議員阻止了法案的通過。2012年，教會防止教會基金清算法案的通過；2015年，教會亦成功反對了體外受精法案的通過。這些例子皆顯示了教會透過正式和非正式手段，阻擋了不利於其價值和利益的政策制定（Zuba, 2022, p. 1217）。

⁵ 「仁慈的世俗主義」一詞由 Buckley 於著作中提出，指在世俗主義之下，政治與宗教間合意的互動模式，而此互動關係即鼓勵了宗教在公共生活中的參與。

⁶ Estrada vs. Escritor（2003）案件中，被告 Escritor 是法院口譯員，她與一位不是她丈夫的男子一起生活超過25年，這位男子同時合法地與另一位婦女有婚約，起訴人 Estrada 請求法官調查被告是否應該受懲罰，並質疑法院不應留任 Escritor 爲口譯員。被告稱她和該男子的婚約是經過她所信仰的宗教同意的，並且有「宣誓效忠聲明」。法院判決 Escritor 是行使其宗教自由權，法院無權對被告進行懲罰。法院更進一步指出，憲法堅持著「仁慈的中立性」，允許在不違背國家利益的前提下，對宗教信仰和道德觀念進行包容和接納。這種方式確保了國家與宗教之間的和諧關係。資料來源：Supreme Court of the Philippines（2006）。

本文採用天主教會作為「政策否決者」的觀點，本文認為教會在政策制定的過程與結果中扮演重要的角色，若是教會不同意某項政策，此政策在制定過程中必會被拖延或難以通過。這種影響力使得教會在菲律賓的國會立法上占據了獨特且重要的位置，值得進一步深入研究。基此，本文會在下一節說明本文的研究架構與研究方法。

參、分析架構與研究方法

學界普遍認為自 1986 年人民力量革命至 2005 年辛海美樞機主教時期，為天主教會介入菲律賓政治的高峰時期（Batalla & Baring, 2019, p. 5; 吳宗龍，2007，頁 19；陳鴻瑜，2017，頁 160-162）。但在 2005 年之後，仍有學者認為天主教會對於特定政策制定過程仍有重大影響力（Quilop, 2011, pp. 162-164）。本文主張教會對於政策制定中具有強大影響力，在關鍵時刻能阻止不符合教會價值觀或不利於教會的政策變革。基此，本節將說明本文所援引的理論分析架構與研究方法。

一、否決者理論與政教關係之分析

George Tsebelis 於 2002 年提出否決者的概念，用以分析國家內部的制度變遷。根據他的定義，否決者的定義是指，在政策制定過程中必須取得這些行為者的同意，政策才能得以通過或修改。如果這些行為者不同意改變現狀，其他人就無法對現有政策構成威脅或推動變革。Tsebelis（2002）並未具體提及教會作為否決者，但自 2003 年起，開始有學者將否決者理論應用在公共政策領域，例如 Ganghof（2003）指出：否決者理論是近期政治學界的重要理論之一，尤其被應用在比較公共政策及政治經濟的領域上。否決者理論試圖解釋公共政策結果乃是經由否決者之間依據其偏好而採取行動，經過否決者之間的對峙、折衝後所達成的均衡狀態（Ganghof, 2003, p. 1）。

否決者理論指出，當一項政策被通過時，背後的決策過程可能非常複雜。其基本概念是假設否決者是一個理性行為者，他們擁有既有的偏好與信念，這些偏好與信念會影響其判斷何者對其有利或不利。因此，這直接影響了否決者對於某些政策投下「否決權」的行為。Ganghof（2003）提到，我們其實很難確切解釋政策結果的形成過程。然而，根據否決者理論，所有立法提案的結果都是各否決者協商角力之後的產物。換言之，只要否決者的力量足夠強大，即使他們的利益與其他關鍵行

為者不同，甚至互相衝突，他們仍然能對法案的通過與否產生決定性的影響。

在 2009 年時，Simon Fink (2009) 提出了將教會與否決者連結的理論。他認為教會的角色可以被理解為「社會否決者」(societal veto player)，而且此概念適用於分析天主教會對社會及政治領域的影響力。Fink (2009) 指出，決定教會是否成為強力否決者的關鍵因素有：(一) 社會動員潛力；(二) 以道德立場及教義支撐的政策偏好；(三) 在追求共同目標時的凝聚力和紀律性。首先，天主教會菲律賓擁有大量信徒，其在集體行動中具備顯著的動員能力。當教會發聲反對特定政策時，能動員信徒參與抗議，將影響公共輿論及政策制定者的決策。其次，教會的道德立場和教義也會對政策取向產生重要影響，使得政治人物及公民社會在討論政策時會考慮教會的偏好。第三，天主教會從教宗、主教團，再到基層神職人員的層級結構，確保了教會在政策辯論中能夠由上而下地凝聚共識，增強了教會推動政策的紀律性，進而在政策制定過程中扮演強而有力否決者。

二、天主教會介入政策制定的手段與策略

本文將利用 Fink 的理論概念，探討天主教會在菲律賓立法過程中如何發揮否決者的角色。根據既有文獻指出，宗教具體的政治參與行為可展現在兩個層面，一是公開行為 (Htun, 2003; Potz, 2020; 姚祺, 2019)，此包括天主教會透過社會動員，發表對於政策或候選人的評論，發布教會牧函 (pastoral letter)，遊說政府，為選舉或候選人背書，以及與政黨結盟等等，藉由檯面上的行動，表達教會支持或反對特定政治人物、特定政策及立場，進而達到影響政策的目的。

姚祺 (2019) 研究臺灣和南韓的宗教團體，探討從威權到民主鞏固時期的政治涉入方式，列舉的介入模式融合了公開和非公開形式，包括：透過非制度性組織 (non-institutional organizations)、公開表達 (voiced/vocal/active)、沉默旁觀 (mute throughout)、呼籲民主轉型 (voiced in transition)、默默參與民主化運動 (mute subsequently)、參與民主化運動 (participatory) 等。Warner (2000) 則提出教會作為利益團體，如何通過意識形態和機構連結，以及掌握關鍵政治資源，比其他團體更有效地影響政治。

本文整合以上文獻中的公開與隱晦的政治介入模式作為分析框架，以了解菲律賓天主教會介入政策制定的方式、管道和策略。

（一）公開介入

天主教會公開介入政治或政策產出的手段，可以於三個場域中觀察，分別為天主教會發表演講及言論、參與政治活動，以及為政治人物背書：

1. 發表演講及言論

天主教會的領導階級或各級神職人員於公開場合表示對於特定人、事、物的意見或評論，例如對政策發表支持或反對的看法；譴責或批評行為不當的候選人，讚揚行為合乎道德之政治人物；同時呼籲選民依據良知作出投票選擇以及對於特定議題的支持。教會透過以上公開的方式提醒政治行為者及選民應作出符合教義的行為表現及政治結果。常見的媒介有發表牧函、電視訪談以及廣播節目，或者上街頭表達意見引起媒體注意與宣傳。

1998年，辛海美樞機主教公開批評總統候選人艾斯特拉達（Joseph Estrada）。當時的辛海美樞機主教以個人名義反對艾斯特拉達參選，並致函馬尼拉教會及軍隊，聲稱其人品有問題，若當選將為國家帶來災害（陳鴻瑜，2017，頁160-162）。菲律賓天主教大公會議（Catholic Bishops' Conference of the Philippines, 以下簡稱CBCP）曾在杜特蒂（Rodrigo Duterte）當選總統前夕發表牧函，呼籲天主教徒不要投給缺乏道德、不尊重人權及教會的候選人，並於杜特蒂政府執政時期，公開批評其暴力施政且反對其掃毒行動及「法外處決」等行徑（Batalla & Baring, 2019, p. 6）。

2. 參與政治活動

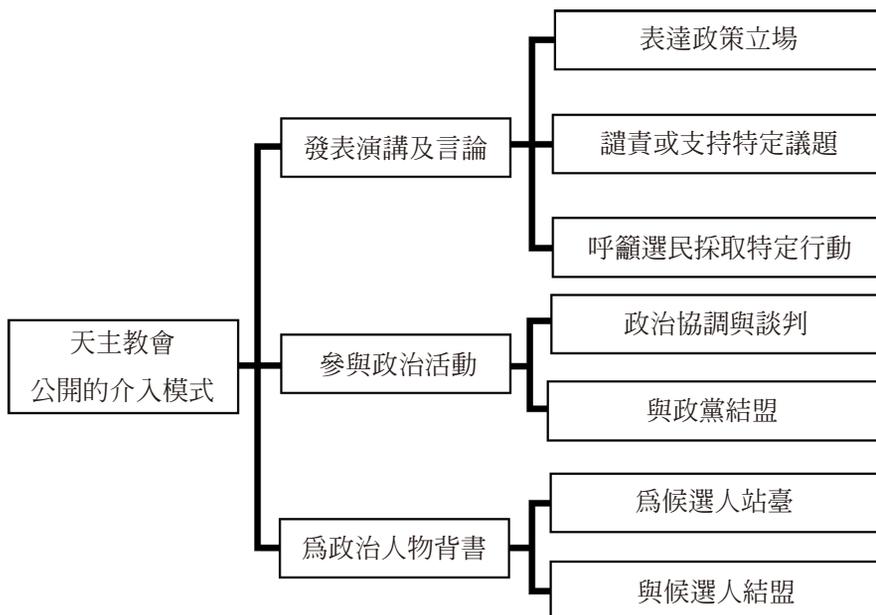
在政治活動的參與上，天主教會參與政黨活動、與國會議員辯論政策，參與政策協調過程、發動集會遊行等（Buckley, 2016, p. 173）。例如教會在選舉期間動員教徒支持特定政黨，以換取日後這些政黨會對教會支持的政策有所讓步（Grzymala-Busse, 2016, pp. 2-12），而有些政黨則會以政治獻金方式贊助教會（Schleutker, 2021, p. 217）。1986年，菲律賓天主教會在人民力量革命中公開發持反對派領袖柯拉蓉·艾奎諾（Corazon C. Aquino）成為總統候選人，動用天主教會及各附屬組織力量，成功使獨裁者老馬可仕下臺。在柯拉蓉執政時期，柯拉蓉協助捍衛了任何有關天主教會教義及利益的政策（Youngblood, 1998, p. 8），而且柯拉蓉還特別指派具有天主教會背景的大法官（Escresa & Garoupa, 2012, p. 13; Schleutker, 2021, p. 217）。此外，天主教會透過與國會議員進行政策辯論與攻防，例如著名天主教聖職人員Joaquin G. Bernas及Eric Genilo長期參與生殖法案的辯論，最後成功影響政策制定的過程（Buckley, 2016, p. 168）。

3. 為政治人物背書

天主教會透過為特定候選人背書、與特定政黨及候選人選舉結盟（electoral coalition），透過參與政治人物的競選活動，支持天主教會屬意的候選人當選。例如，在 1998 年，辛海美樞機主教為了阻止艾斯特拉達當選，轉而支持林雯洛（Alfredo Lim）。教會與理念相近的候選人結盟，動員教徒支持教會屬意的候選人勝選，例如，在 2013 年，天主教會在選舉中支持那些反對生殖法案通過的候選人，其中包括眾議員艾天薩（Lito Atienza）（Grzymala-Busse, 2016, pp. 2-15）。另外，天主教會也支持為「人民選擇運動」（People's Choice Movement, PCM）的 10 位參議員背書。⁷ 這些獲得天主教會支持與背書的候選人必須簽署契約書，並在選上後履行契約內容（Roxas, 2019）。⁸

圖 1

天主教會公開的介入模式



資料來源：作者自行整理。

⁷ 人民選擇運動（PCM）是由天主教會、福音派教會、基督新教社群中，抱持著不同信仰的信徒領袖（Lay Leader）所組成的團體。

⁸ 菲律賓天主教會一共審查了 62 位候選人，第一輪基於以下兩原則後汰除了 30 位：一、候選人必須信奉上帝；二、候選人必須反對憲法改革（Charter change），剩下的候選人則依照評分分數，臚列最高的 10 位。這些候選人得到馬尼拉教區主教巴比略在選舉期間公開表達支持。這些候選人跟教會簽署了契約書，並承諾要在選後履行契約。資料來源：Roxas（2019）。

（二）隱晦介入

天主教會介入政治的模式，不僅限於公開的政治參與模式，還包括透過隱蔽、檯面下的互動，以不易察覺的方式發揮影響力。有學者指出，這種隱晦的方法往往更能有效影響政策的制定。相比於公開的大眾動員或政治結盟，其隱蔽性使得教會的行動較不易引起選民的反感，因此，有學者認為隱蔽的方式更為有效且成本更低（Grzymala-Busse, 2016, pp. 2-10）。天主教會隱晦的介入形式包括：訴諸道德權威、制度近用權、布道與宣講，以及與其他組織之間的合作。

1. 訴諸道德權威

Buckley (2016, p. 174)、Grzymala-Busse (2016) 以及 Nalivaikè (2020, pp. 132-134) 皆指出教會的政治影響力作用主要是立基於其道德權威上，由於教會的道德權威，使其能夠宣稱自己代表國家利益及公共正義的一方，進而獲得多數民衆的支持。以波蘭為例，因為教會在該國具有高度的道德權威，使其被邀請去參加政策討論，擔任高階官員的諮詢顧問，因此能有機會介入政策制定的過程（Grzymala-Busse, 2016, p. 12）。另外，在 1923 年，愛爾蘭政府也尋求教會的支持以合法化新政府的統治權及其主權獨立的地位（Grzymala-Busse, 2016, p.12）。Nalivaikè 則指出天主教會之所以能夠影響立陶宛政治是源於非正式的政治文化，因為天主教在立陶宛的政治文化中有其長遠深厚的根基，因此，就算立陶宛已成為政教分離的現代世俗社會時，宗教仍能發揮非正式制度的效果。對此，Nalivaikè 明確指出宗教在非正式制度和規則中的關鍵角色是不可忽視的（Nalivaikè, 2020, p. 127）。從菲律賓的案例來看，菲律賓天主教會之所以能夠在 1986 年成功動員民衆，以不流血革命運動方式推翻獨裁政權，就是因為教會在菲律賓具有高度道德權威，深受人民尊崇，因此教會有能力在動盪之際引導人民去推翻特定政權，以穩定社會秩序。

2. 制度近用權

Grzymala-Busse (2016, p. 2) 將制度近用權定義為「接近及使用制度的權利」。有一些文獻提出「制度近用權」（institutional access）與「制度機會結構」（institutional opportunity structure）兩個概念來探討教會如何透過接近制度並以非正式影響力來達成目標。Grzymala-Busse (2016, p.10) 明白指出，制度近用權不同於公開形式的政治介入，此為隱晦介入政治的模式。他主張正是因為教會透過非檯面上介入的模式，使其更能有效地影響政治。因為一旦教會透過公開形式，例如與政黨結盟、為候選人背書、發表特定言論等方式介入政治，民衆便會質疑

教會是否有干預政治之嫌（Grzymala-Busse, 2016, pp. 2-3）。制度近用權的實際運作方式包括：教會透過制度外圍的機構與組織，例如「教會－國會聯合委員會」（joint church-parliamentary commissions），或經由非正式的立法提案（informal legislative proposals），或與國會及內閣進行廣泛的諮詢（extensive parliamentary and ministerial consultation），以隱晦的管道參與政策決定過程（Grzymala-Busse, 2016, p. 2）。

另外，Nalivaikė（2020, pp. 133-134）在探討天主教會如何影響立陶宛性別教育政策時發現，當天主教會能越接近制度及政治高層人士時，天主教越能對政策發揮影響力。此研究主張天主教會在立陶宛的政策制定過程中，透過接近制度及利用制度來達成目的。進而言之，作者指出當教會具有制度近用權時，等同於為教會創造了所謂的「制度機會結構」，讓教會擁有了發揮非正式影響的管道，同時也提供給教會一套非正式的規則與模式去影響政治（Nalivaikė, 2020, pp. 127-128）。基於此，當教會有越多機會將其影響力深入制度決策圈時，教會越能引導政府制定出符合教會立場及偏好的政策。舉例來說，立陶宛的教會代表被邀請參與性教育法案的工作小組。此工作小組的組織代表可分為四類，包括天主教會及其附隨組織（八個）：⁹ 政府單位的公務員（五個）；青年組織代表（五個），以及人權和性教育倡導組織代表（三個）（Nalivaikė, 2020, p. 133）。當立陶宛主教團及其教會附屬民間組織參加工作小組的政策制定過程時，等同替教會創造了一種制度機會結構，讓天主教會透過接近制度並利用既有的制度安排，創造了有利教會影響政治的機會（Nalivaikė, 2020, p.134）。另外，教會代表也與一些高層官員有長期互動關係，使得有些官員在某些法案制定過程中會主動諮詢教會代表。總結來說，以上這樣的政治文化與慣例亦強化了教會影響政治的制度機會結構。

Minkenberg（2003, p. 196）也有討論到制度機會結構，他指出教會能夠透過與制度互動的過程中，進而維護其利益。因此，有學者指出當天主教會能掌握有利教會的制度機會結構時，只要教會不支持哪些政策改革，教會就可以阻止或拖延哪些政策改革方案（Knill & Preidel, 2015, p.383）。從上述文獻來看，制度近用與制度機會結構有其相似之處。

Grzymala-Busse（2015）指出，因為世俗化的影響，現代社會對於教會干政有所警戒與批評，因此，教會乃透過制度近用的方式，以較不公開的形式來影響政

⁹ 包含立陶宛家長論壇、西立陶宛家長論壇、全國家庭和家長協會、Ateitininkai 聯合會與立陶宛主教團。

策產出過程，這對教會來說是以較低成本來保持影響力。至於執政黨在什麼樣的情況下，比較願意提供教會制度近用權的機會？Grzymala-Busse 指出，當政府較為脆弱時，他們會需要教會的支持，因而便會提供教會較多制度近用權的機會，例如以下四種情況：（1）面臨垮臺危機的政府；（2）剛獲得政權的政府；（3）剛經歷民主轉型的政府；以及（4）面對關鍵性選舉的政府（Grzymala-Busse, 2016, p. 11）。

在菲律賓方面，天主教會曾在選舉前與政府執法機構舉行「聯席會議」，並簽署協議指出教會將預防總統選舉中可能的詐欺投票、賄選行為（陳鴻瑜，2017，頁 160-162）。藉此做法，教會可對候選人施加政治壓力，例如教會若掌控到某些候選人的選舉弊端，則用此威脅候選人，進而達到影響選舉結果及候選人政治的目的，施加政治壓力，進而達到影響選舉結果及候選人政見的目的。在菲律賓，天主教會的道德權威被轉化成教會的政策影響力（Grzymala-Busse, 2016, p. 15）。

3. 布道與宣講

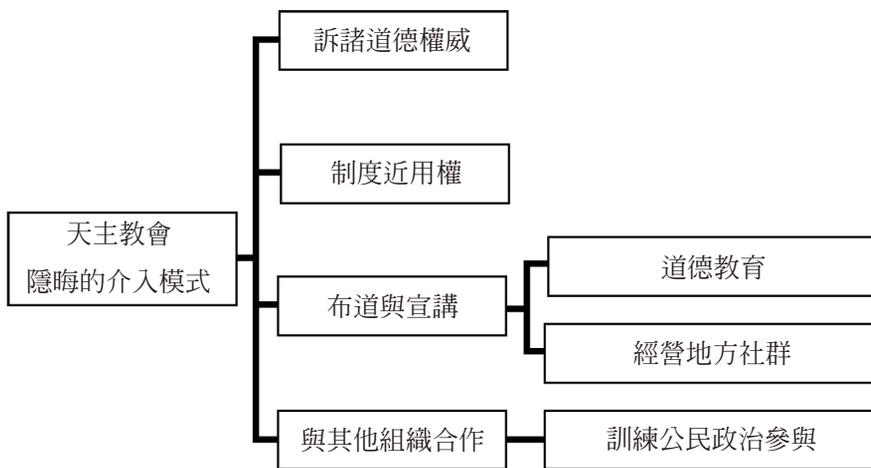
天主教會的布道及宣講本身就能形成道德規範，進而發揮提點及引導政治人物及教徒的功用（Dionisio, 2014, p. 24），例如在 1992 年菲律賓總統選舉期間，教會成立「負責任投票教區牧民委員會」（Parish Pastoral Council for Responsible Voting, PPCRV）。此機構美其名為一個選舉監督機構，教育選民如何判定適任的候選人，其實也是教會規訓政治人物的機制（Quilop, 2011, p. 162）。除此之外，教會也會積極在地方層級的教會相關社群裡經營小團體。例如教會會在宗教節日及週末定期舉辦讀經會、講座及活動等，透過這些與當地社群的互動，不僅討論社區經營及社區事務，亦會引導參與民衆對當前政府所推動的政策進行反思及辯論。此不僅能培養在地社群關心時事，也有助凝聚其對教會的向心力，更是培養了一批未來能支持教會的政治參與者（Claver, 2009, pp. 107-130）。有學者指出，天主教會也認為經營地方社群，一方面可以對民衆傳教，另一方面也能促使他們參與公共事務並為教會發聲（Dionisio, 2014, p. 25）。

4. 與其他組織合作

Warner（2000）指出，教會能給予政黨及其他組織「意識形態」上的支持，能協助政黨及組織連結群眾，有效宣傳其組織目標及政策，因此，學者認為天主教會對於政黨而言，具有「選舉可利用性」（Warner, 2000, pp. 137-159）。如上所言，因為教會更能動員群眾、凝聚民意，提供政黨選舉支持及政治利益，因此，有些政黨願意在某些議案上，私下與教會領袖及幹部進行緊密合作並形成互惠關係。天主教會藉由與政黨及其他組織的合作，能換取在政策上的讓步或利益交換。當天

主教會與政黨及其他組織進行意識形態連結之後，將透過整合已有的資源網絡、組織所有可合作的團體，並在期間建構由教會主導的規範性架構，以維持並鞏固教會自身的影響力。學者研究發現天主教會正是透過這種「控制自身成員」的能力，加上與相關組織、團體相互合作的加乘力量，增強了教會滲透及介入政策制定的力度（Warner, 2000, pp. 136-137; Nalivaikè, 2020, pp. 132-134）。

圖 2
天主教會隱晦的介入模式

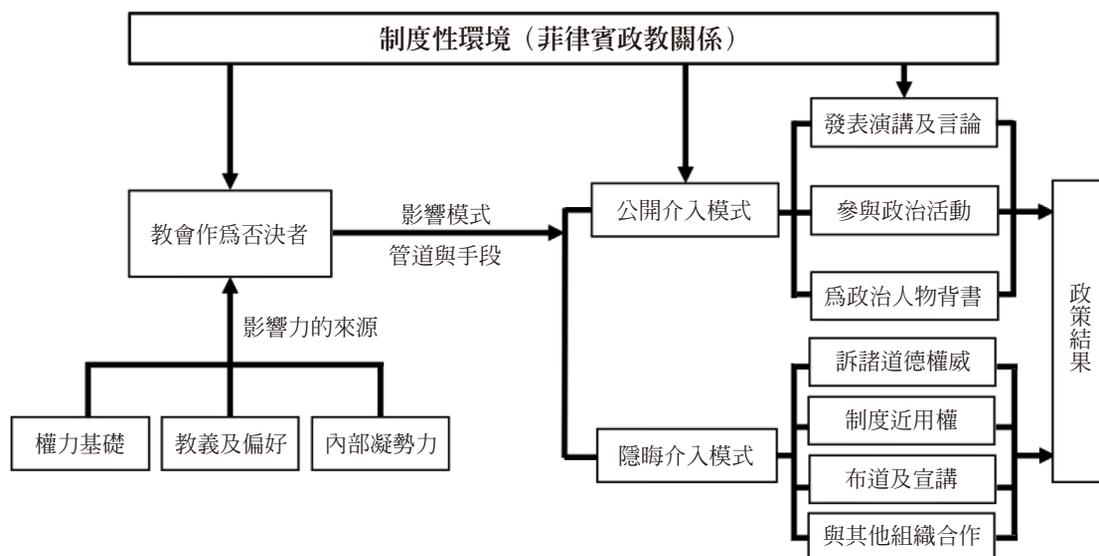


資料來源：作者自行整理。

有關教會的公開介入，本文以菲律賓政治人物（包括總統、國會議員、選舉候選人等）、政策制定部門官員，例如衛生部（Department of Health, DoH）部長的態度與回應、地方政府（市長之行政命令等）等為研究對象，並追蹤各方對於政策制定的論述及行為，歸納整理出其立場及政策制定之折衝過程。教會參與政治的另一方式為隱晦介入（Grzymala-Busse, 2016; Nalivaikè, 2020; Schleutker, 2021）。Grzymala-Busse（2016）指出教會採用隱蔽的「制度近用權」，採取非正式制度方式影響政治結果，此為教會的政治參與型態提供了新的研究角度。此處所謂的制度近用權，包括：教會透過「教會－國會聯合委員會」、立法性非正式提案（informal legislative proposals）、部院延伸性諮詢（extensive parliamentary and ministerial consultation）、政府官員審查（the vetting of state officials），以及控管社福、健康及教育部門（Grzymala-Busse, 2016, p. 2）等「隱晦」管道參與並影響政策制定過程，以此確保國會欲推行的法案符合教義與教會利益。

另一方面而言，天主教會透過隱晦方式介入，能夠以較低成本保持影響力。因為在當今世俗主義盛行之下，人們期待教會的「道德權威」（moral authority）（Grzymala-Busse, 2016; Euchner, 2019; Calkin & Kaminska, 2020）所代表的不僅是對於宗教權威的認知，更是代表著國家利益與「共善」（common good）。因此，教會若採取公開的行動，例如政治動員、公開批評政府官員、候選人、與政黨結盟等等多半成效不彰，因為在世俗化社會，信徒不希望宗教領袖介入政治，同時也不希望宗教團體代表人民對政治發表意見（Grzymala-Busse, 2016, p. 3）。¹⁰ 綜上所述，下圖（圖3）整理出本文的研究架構圖。

圖 3
研究架構圖



資料來源：作者自行整理。

三、研究範圍與方法

本文將利用上述研究架構，分析菲律賓的生殖法案。「生殖法案」是菲律賓近來爭議最大的法案之一，該法案自 1970 年代開始討論，直到 2012 年才在參眾兩

¹⁰ 進一步而言，教會可以發表公開演說，並不會影響教會的道德權威，但是當教會與政黨結盟，教會所代表的國家利益，便有了政黨色彩，使得其不再受信徒信任。因此教會傾向選擇較低成本的隱晦介入模式，影響政策產出。

院通過。¹¹ 主要原因是天主教會的長期介入導致延宕。此外，法案通過後，由於天主教會的抗議，最高法院頒布行政命令暫緩實施，雙方重新辯論（Cabral, 2014, p. 26）。透過生殖法案的政策制定過程，我們可以看到天主教會如何運用否決者的角色影響政策推動及法律辯論的細節。因本文篇幅有限，擬不去討論影響菲律賓公共政策的多個否決者的偏好及均衡問題，而是採用 Fink（2009）的概念，將天主教會定義為單一否決者，進一步去深入探討此否決者所採用的介入管道及策略。

首先，本文採用文獻分析法，透過蒐集國內外相關文獻，建構出菲律賓天主教在菲律賓立法過程所扮演的角色及其對政治的影響力之背景知識。其次，本文利用「過程追蹤法」（process tracing）（George & Bennett, 2005, pp. 208-210; Collier, 2011, pp. 823-824）對於歷史事件進行比對及分析。過程追蹤法是進行質性分析的重要工具，旨在探討特定或一組變化的因果機制。根據 George 與 Bennett（2005, p. 6）的說法，過程追蹤是「試圖追溯可能原因與觀察結果之間的聯繫」。當一個理論在某案例中假設因果過程時，過程追蹤被用來檢驗這些過程是否在該案例的變量中顯現，這是透過檢查文件、歷史和其他資料來完成的。Collier（2011, p. 823）將過程追蹤定義為：「根據研究者提出的研究問題和假設，系統性地檢查診斷性證據並進行選擇和分析」。這種方法有助於評估因果主張以及描述社會和政治現象，促進研究目標的實現，例如識別新的政治和社會現象，發現新假設，評估先前的解釋性假設，深入了解因果機制，並解決選擇偏差、虛假相關和互為因果的問題。

本文關注菲律賓天主教會對生殖法案的立場及態度，並追蹤教會如何參與公共辯論、其行為及策略。透過對特定時刻的觀察來描述過程中的天主教會介入政策走向的重要言論及事件，這樣才能對時間序列和變化結果進行深入比對及分析，最終幫助重建歷史過程發生的因果關係，以充分理解菲律賓天主教會對政策結果的影響模式。

本文的研究對象包括宗教行為者與政治行為者。就宗教行為者而言，本文以菲律賓天主教會及其附隨組織、宗教領袖為研究對象，其中，天主教會指全國性的宗教機構及會議，例如CBCP、¹² 主業會（Opus Dei）等；附隨組織指天主教會領導階級以外之區域教會、團體，以及平信徒團體（laity），例如菲律賓保護生命基金會（Pro-Life Philippines Foundation）、國際人類生命協會（Human

¹¹ 生殖法案於 2012 年由參眾兩院通過，為「共和國第 10354 號法」，在後續違憲審查中，於 2014 年 4 月 8 日，最高法院發布判決此法律為未違憲（not unconstitutional）。資料來源：Republic of the Philippines（2012）、Kaiser Family Foundation（2012）。

¹² 詳細資料請參考 CBCP 官網（Christian Bible Church of the Philippines, n.d.）。

Life International, 以下簡稱HLI)、基督夫婦組織 (Couples for Christ, 以下簡稱CFC)、¹³ 關懷基金會 (Gawad Kalinga, GK)；社會動員則有菲律賓平信徒委員會 (Sangguniang Laiko ng Pilipinas) 發起的乾淨選舉運動 (The White Vote Movement)、¹⁴ 靈恩運動 (El Shaddai) 等等；神職人員則包括樞機主教、主教、神父等 (Quilop, 2011, pp. 162-164; Buckley, 2014, pp. 324-331; Dionisio, 2014, pp. 18-34; Buckley, 2016, pp. 161-175; Melgar & Carrera-Pacete, 2016, pp. 10-17)。就政治行為者而言，本文以菲律賓政治人物，包括總統、國會議員的言論為分析文本，另外也包括政策制定部門官員的言論，例如跟生殖法案有關的健康部部長的回應方式，以及地方政府，包括市長之行政命令等都是本文的分析焦點。總的來說，本文試圖追蹤各方對於政策制定的論述及行為，歸納整理出其立場及政策制定之折衝過程。

肆、案例分析與討論

在本研究中，作者運用「否決者理論」，以及「公開的介入模式」和「隱晦的介入模式」來分析菲律賓天主教會如何影響生殖法案的立法過程。首先，透過公開的介入模式將重點分析天主教會對生殖法案的明確立場和公開行動。這包括教會在公共辯論中的發聲、政治動員、對政府政策的明確批評或支持等明顯的行動。透過此模式，我們追蹤教會在政治議題上的明確參與，分析其言論和行動如何影響了政治決策的過程和結果。其次，透過隱晦的介入模式將聚焦於天主教會在政治中的隱藏行動和影響。這可能包括教會在幕後進行的政治遊說、與政治人物的私下互動、基層組織的活動等隱密的介入方式。這種模式下，我們試圖揭示教會可能不公開的影響途徑，分析其如何透過這些隱蔽的手段影響政治決策的制定和實施。透過這兩種不同的介入模式，旨在提供對天主教會在政治領域中多層次、多維度介入的深入理解。這種研究方法將使我們能夠全面了解教會在政治議題上的角色，並分析其公開和隱蔽介入對於政策和社會的影響。

¹³ 此為一個以家庭為基礎的跨教區社群，強調人類、夫妻及其小孩靈魂的形成。羅馬教廷承認 CFC 為國際組織。

¹⁴ The White Vote Movement，可譯為「乾淨選舉運動」，旨在維護和加強家庭價值觀，此動員提供一份可供選民參考的參議員候選人名單，並呼籲選民不要投票給支持生殖健康法的候選人。資料來源：Pascual (2013)。

一、生殖法案的背景及內容

菲律賓的生殖法案的歷史可追溯至 1960 年代末，1969 年 12 月老馬可仕政權提出家庭計畫（Family Planning），旨在控制和減緩菲律賓人口的增長速度（Youngblood, 1998, p. 8）。此一計畫生育政策反映了當時政府對於經濟發展與人口壓力之間平衡的迫切需求。然而，隨著老馬可仕政府下臺，柯拉蓉政府因為與教會關係密切，因此，她在 1986 至 1992 年間執政時選擇撤銷此計畫生育政策，強力反對生殖法案的推動。這顯示出在不同政權執政時，同一政策會因為執政者與政教關係緊密程度有別而有所變化。有些領導人與教會關係良好，有些領導人則與教會關係疏離，此導致教會介入政策的程度會有巨大差異。

隨後，於 1992 至 1998 年羅慕斯總統執政期間，計畫生育政策再度被納入政策議程中。然而，繼任的艾羅育總統（Maria Gloria Macapagal-Arroyo, 2001-2010）則又採取了截然不同的立場，反對此計畫生育政策，反倒制定了「國家自然家庭計畫」（National Natural Family Planning Strategic Plan, 2002.06），強調用自然方式控制生育，明確反對人工節育措施。直到總統艾奎諾三世（2010-2016）上任，生殖法案才於 2012 年底在國會通過。儘管生殖法案已被通過，但天主教會仍舊表達反對立場，因為教會認為此法案的通過和實施會為當今菲律賓社會帶來負面的影響。在 2016 至 2022 年間，與教會關係緊張的杜特蒂總統（2016-2022）曾對生殖法案表示了堅定的支持。而現今（任期預計從 2022 至 2028 年）執政的菲律賓總統小馬可仕則是表達支持教會的立場。

從這一政策演變歷程中可以看出，菲律賓每一任政府對於人口控制政策的態度和執行力度各有不同，其中推行與抵制力量交替作用。尤其值得一提的是，許多文獻皆提及天主教對生殖法案制定過程扮演了至關重要的角色（Austria, 2004, pp. 98-99; Dionisio, 2014, p. 23; Buckley, 2014, p. 333; Buckley, 2016, pp. 154-182; Melgar & Carrera-Pacete, 2016, pp. 1-10; Melgar et al., 2018, p. 2）。教會透過社會運動、政治遊說、媒體影響等多種手段介入，對政策制定施加了顯著影響。這些歷史背景和力量博弈不僅決定了政策的走向，也深刻影響了菲律賓社會對於生殖健康問題的認識和態度。接下來，將詳細探討天主教會如何在法案生成過程中發揮其影響力。

生殖法案於 2012 年 12 月 19 日在眾議院中以 113 票對 104 票通過，旨在透過人口控制以促進經濟成長及降低貧窮（Cabral, 2014, p. 27），同時增進菲律賓家庭生殖及健康權利。生殖法案的主要內容涵蓋了多方面的措施。首先，它著重於

生育控制，旨在透過各種途徑有效管理人口增長。法案還提供廣泛且全面的避孕措施，並確保這些措施的獲取管道暢通無阻，以滿足不同人群的需求。此外，法案強調性教育和孕婦保健的重要性，透過教育提高公眾對生殖健康的認識和支持孕婦的健康管理。特別是，法案致力於增加菲律賓最貧窮地區人口獲得節育措施的機會，讓更多人能夠享有生殖健康權利（Buckley, 2014, pp. 326-332; Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 1; Melgar et al., 2018, pp. 9-10）。

這些舉措導致了一系列公共衛生政策的改革，但也在社會上引起了對於道德、女性生育自主權及性權利的廣泛討論。天主教會作為最大的反對者，認為法案的內容違背了教義。他們的反對理由包括避孕及節育被視為不道德行為，並擔心法案可能導致墮胎行為，而墮胎被視為對生命的嚴重危害。此外，法案還引發了關於政教分離的討論，一些宗教人士甚至將此法律視為「宗教迫害」。

在這一法案的框架下，政府能夠提供現代避孕用品，如避孕環、避孕藥、保險套等。然而，對天主教會而言，這些措施被視為危害生命的行為，有違福音教義。

二、天主教會的介入

菲律賓社會對於此法案的爭辯，自老馬可仕執政時期即存在，甚至在當代菲律賓社會，即使此法案已通過，天主教會仍然能在最大程度上阻止部分有違教義的法案內容，例如特定避孕用藥的禁用以及禁止保險套的發放。天主教會在當中所做的努力及策略使用，皆可回應到本文主張的「公開」以及「隱晦」的介入方式。

（一）公開介入

1. 發表演講及言論

天主教會公開介入生殖法案制定過程，可由天主教會發表的演講及言論、政治活動的參與，以及選舉活動的投入來觀察。在公開言論方面，菲律賓天主教社群最具代表性的主教團體——CBCP 是領導菲律賓全國性傳教及宣講福音工作的領導階級，在此法案上與「捍衛生命權」（Pro-life）倡議團體關係緊密。菲律賓社會於此議題上分為兩個陣營——「捍衛生命權」與「捍衛選擇權」（Pro-choice），前者擁護生命價值，反對一切對於生命及個人尊嚴破壞的行為，此派強烈反對生殖法案，天主教會為「捍衛生命權」團體最大代表者；後者為支持生殖健康權利開放的團體，包含婦女團體、NGO，以及支持人口控制作為菲律賓經濟成長動能的學者等等，此派訴求因違反天主教會教義，而被天主教會視為「捍衛選擇權」團體，

意味著不尊重生命價值的作法。當法案在國會及媒體上被討論時，CBCP 率先發布牧函，攻擊此法案為「邪惡的」（evil），是對於生命價值的蔑視，並公開將支持此法案的國會議員貼標籤為「反上帝、反生命、反家庭」（anti-God, anti-Life and anti-Family），要選民依據道德良知判斷抵制這些議員（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 11）。同時，CBCP 在公開言論中威脅欲將支持生殖法案的總統艾奎諾三世逐出教會、開除其教籍，並聲稱教會將藉由發起「公民不服從」運動（Buckley, 2014, p. 329），意圖反對艾奎諾政府推進此法案的作法及立場。另外，CBCP 副主教蘇格拉底·維勒加斯（Socrates Villegas）（2012）曾代表會議領導層寫道：「避孕心態是墮胎心態之母」（contraceptive mentality is the mother of an abortion mentality.），公開反對生殖法案帶來的墮胎行為。上述作為引起了社會上莫大的關注與辯論，教會希望透過公開的言詞攻擊，一方面喚起立法人員對於行為的道德判斷，另一方面形塑選民依照道德良知作出投票選擇。

2. 參與政治活動

在政治活動方面，安東尼奧大主教（Antonio Lloren Mabutas）曾於 2013 年參眾議員選舉前作出聲明，¹⁵ 且發表一份神職人員與信徒皆應評估的政策立場和個人素質標準，以便在教義的道德基礎上，從事「有原則的黨派政治」（principled partisan politics）（Dionisio, 2014, p. 17），凸顯教會主教鼓勵神職人員依照教義參與「黨派政治」，同時提醒選民依照道德良知作出選擇。在政策產生的協商過程中，天主教會亦不放過能發揮實質影響力的機會，CBCP 主教家庭與生活委員會的領導人梅爾文·卡斯特羅神父（Father Melvin Castro），本著天主教的精神，強力反對生殖法案的制定（Buckley, 2016, p. 167）；天主教聖職人員 Joaquin G. Bernas 和 Eric Genilo，在生殖法案的辯論上則是花費許多時間與精力與法案創建者密切溝通與談判，最終修訂了政策內容並阻礙政策通過的時程（Buckley, 2014, p. 329）。

儘管法案最終結果是通過了，但 CBCP 主席仍舊對外宣稱這是一項不正當的法律，並呼籲天主教會及其附屬組織：「我們不能和支持生殖健康法案的弟兄們同流合汙，但我們可以為了國家的利益攜手合作」。以上顯示天主教會即使在政策通過之際，仍希望透過「政策合作」方式以最大程度地影響特定政治議題。於此議題中最著名的天主教會背景政黨名單 Buhay Party List，擁護「捍衛生命權」議題，

¹⁵ 2013 年 5 月 13 日所舉行的參眾議院選舉，可視為艾奎諾三世上任後的期中選舉，由於艾奎諾三世於 2012 年底通過具爭議性的生殖法案，因此對於生殖法案的辯論仍延續至此次選舉中。

背後除了有天主教會勢力，還有天主教魅力團體 El Shaddai Movement 的支持。¹⁶ 這些天主教附隨組織及團體強烈反對生殖法案，並在眾議院中定期提出「保護未出生命」的法案，此代表人物為艾天薩。艾天薩曾在 2000 至 2007 年擔任馬尼拉市長期間發布行政命令 003 號，禁止人工避孕措施，之後他經由政黨名單（Buhay Party List）推薦順序，於 2012 年當選為菲律賓的國會議員。在其任內，他主張撤銷生殖法案，並與其他國會議員共同提出「前列腺素（Misoprostol）法案」，禁止廠商銷售、發放會加速流產的藥物——前列腺素（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 13）。

3. 參與選舉活動

由於生殖法案在多年的爭辯後，於 2012 年在正反兩方力量不相上下的爭議之中倉促通過，因此在 2013 年菲律賓的參眾議院選舉時期，生殖法案仍然是選戰中的主要的辯論議題。天主教會於此次選舉中頻頻介入，大動作公開行動引起媒體報導及社會討論，透過政治動員方式支持那些反對生殖法案的候選人，意圖影響此次選舉結果。於此次選舉活動中，教會所支持的 Team Buhay（Team Life，捍衛生命權陣營）在菲律賓巴科羅市（Bacolod）的聖賽巴斯提安大教堂（San Sebastian Cathedral）外橫掛布條，大肆批評那些支持生殖法案的候選人，教會甚至公開宣布那些支持生殖法案的政黨及候選人的姓名，把他們列為 Team Patay（Team Death，支持墮胎陣營），意味著這些候選人主張懷孕婦女有選擇墮胎的權利，認為墮胎應該合法化。教會嚴厲批評支持墮胎合法化陣營的候選人完全不尊重生命價值以及生命存在的意義。教會嚴厲的譴責與大規模的標語性宣傳，引起了媒體廣泛地報導及引發社群討論，與此同時，教會為達成推廣其理念的目的，教會也會向民衆公布其屬意的候選人，並懇請選民投票給這些候選人。另外，與教會關係密切的平信徒組織「乾淨選舉運動」同樣在此次選舉中，公開支持 10 位參議員及數個政黨名單（party-list）的參選團體，而這些候選人及團體皆屬於反對生殖法案的陣營（Dionisio, 2014, p. 28）。

（二）隱晦介入

1. 道德權威

天主教會對生殖法案的態度非常鮮明，教會的立場就是「避孕等同於墮胎」（birth control is the equivalent of abortion），而墮胎至今在菲律賓仍是非法的。

¹⁶ El Shaddai Movement 在 2000 年代成員數高達 800 萬人。

菲律賓天主教會的梅爾文·卡斯特羅神父表示生命是上帝創造的，計畫生育就是「反對上帝的意志」（We are opposing God's will to procreate.）。對此，CBCP 甚至公開表示，要將通過生殖法案的總統艾奎諾三世逐出教會。¹⁷

多年來，生殖法案在菲律賓引起了廣泛討論，並造成了人民立場的極端分歧。在 2012 年底，當艾奎諾三世擔任總統時通過了生殖法案，這一事件一度削弱了教會的道德權威。有學者發現，在此之後，天主教會爲了維護其道德權威會避免在公開場合直接討論教會對生殖法案的立場，以免社會大眾批評教會「以宗教干預政治」，進而對教會產生反感（Buckley, 2014, p. 329）。

天主教會爲了吸引更多支持者協助教會捍衛生殖法案的攻防戰。在 2013 年的選舉中，天主教會協同各階層的附隨組織，以監督選舉公平性爲名，以保護民主爲號召，透過「乾淨選舉運動」動員群眾，表面是爲了防止選舉中的詐欺行爲，其實是私下幫助那些與教會關係良好的候選人勝選（Buckley, 2014, p. 329; Dionisio, 2014, p. 24）。例如聖公會青年委員會（Episcopal Commission on Youth）團體在全國組織集會訴求和平選舉；在帕嘎蒂安市（Pagadian）的跨信仰的團結和平論壇（Interfaith Forum for Solidarity and Peace）則譴責與選舉有關的暴力行爲，並敦促公民保持社會秩序及和諧以及有意義的選舉（Buckley, 2014, p. 329）。在地方及草根階層，這些教會附隨組織動員了超過 30 萬成員，監督投票以維護公平選舉（Quilop, 2011, p. 163）；地方教區的牧師則負責成立投票委員會等團體，並將工作重點放在選舉監督上（Buckley, 2016, pp. 158-159）。教會及其附隨組織透過參與以上運動，提高教會的道德高度，並形塑民衆把教會看作是「民主維護者」之形象。最終目的就是爲了強化道德權威，吸引更多支持者，有助於教會參與生殖法案的討論。

2. 布道與宣講

天主教會的教義宣傳及官方布道（official teachings）將影響生殖法案的通過。教會以傳遞教義這種看似非政治的方式，隱蔽地傳達其反對生殖法案及相關作法的意念及態度，此相較直接且公開的反對動作，更能夠不易被察覺地受到天主教徒的接受與支持。而且教會在傳教過程中對於福音教義的宣揚，本身亦具有鞏固信徒信仰的作用，而此信仰內容即是反對生殖法案及一切可能危害生命的行爲。若這些概念逐漸深植在民衆心中，甚至可能導致選民在投票時，會選擇投給教會支持及背書的候選人。CBCP 公共事務委員會主席巴比略主教（Broderick Pabillo）

¹⁷ 相關報導請見：de Leon（2011）。

曾說：「雖然一般民衆只是平信徒，但教會應當作為所有人的牧羊人，應該啓發民衆，讓他們知道怎麼樣的選擇是最正確的」（Buckley, 2016, p. 174）。

3. 意識形態連結與其他組織之間的合作

CBCP 與相關的「捍衛生命權」倡議團體關係密切，例如主業會、¹⁸ 菲律賓保護生命基金會、¹⁹ HLI 等團體（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 10）²⁰。CBCP 透過「意識形態上的連結」以及「機構間的連結」，掌控並整合自身相關資源及機構，使其具有能動員天主教會各附隨組織對於生殖法案作出回應，並於立法相關過程中效力。例如「捍衛生命權」的倡議團體質疑生殖法案是否合乎憲法規範，以此阻止或拖延法案的通過；主業會成員埃斯塔尼斯勞（Jesus Estanislao）及維勒加斯（Bernardo Villegas）為經濟學家，²¹ 曾擔任 1986 年憲法委員會成員，他們推動「保護受精卵」（protection of the fertilized ovum）為國家政策。在 2013 年時，維勒加斯與另一位主業會成員塔泰德（Francisco Tatad），²² 就算是在生殖法案通過之後，繼續在國會中強力推動要提案廢止生殖法案。菲律賓保護生命基金會作為擁護生命及家庭價值的組織，發動集會遊行，提倡關於「人類生命固有價值及尊嚴」的資訊，並提出許多「捍衛生命權」、「捍衛家庭」的相關法律條文及政策。菲律賓另一個頗具影響力的「捍衛生命權」組織——HLI，和同樣反對生殖法案的強硬派主教及國會議員緊密合作，共同組織地方遊行，勸說及告誡地方政府官員要一同反對此法律，提供他們符合天主教教義的說帖，也提供資源及人力協助他們研擬支持自然的生育計畫及政策（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, pp. 8-17）。

三、評估天主教會介入的效果

天主教會對於生殖法案的介入，在不同的場域分別有公開以及隱晦的介入手段，使得此法律自 1969 年末被提出以來，多次受到社會上及政治上的阻礙而延宕

¹⁸ 隸屬於羅馬教廷的天主教會自治團體。教宗若望·保祿二世於 1982 年指定為個人監督區（personal prelatore）成立。其核心理念為鼓勵個人在生活中實踐天主教教義及信仰，視生命為神聖不可侵犯（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 10）。

¹⁹ 反對避孕及墮胎的團體，遵守天主教教義。是菲律賓所有宗教組織中，對於反對生殖法案最為顯著及最具聲量的團體，並持續組織反對活動（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 10）。

²⁰ 自稱為國際上最大的「捍衛生命權」以及「捍衛家庭」組織。其任務為「捍衛神給予的生命權利以及人類尊嚴直到死去」。創立 Catholic Family and Human Rights Institute（C-FAM），為教廷在聯合國會議的代表團提供資訊（Melgar & Carrera-Pacete, 2016）。

²¹ 貝爾納多·維勒加斯（Bernardo Villegas）是哈佛大學經濟學博士，亞洲及太平洋大學名譽教授，曾擔任菲律賓總統經濟顧問。

²² 塔泰德為前參議院外交委員會主席。

了法案的制定，直至 2012 年，生殖法案才由總統艾奎諾三世通過。在此過程中，天主教會為最大的反對團體（Cabral, 2014），²³ 其在法案制定過程及引起的社會辯論上，透過不同管道與策略的介入及參與，力求發揮最大的影響力，充分展現其政策否決者的角色。雖然此法案的最終結果並不如天主教會的期望，但不可否定的是天主教會的確在不同階段及不同層面發揮了重大的影響力。例如天主教會保守派，透過國會中右翼國會議員提出生殖法案是否合憲的質疑，使得憲法委員會重新解釋 1987 年憲法（1987 Constitution）條文有關於懷孕的定義。天主教會主張憲法規定懷孕的開始是定義為「受精那一刻」（the moment of fertilisation）（Austria, 2004, p. 98），以此定義防止了菲律賓國會制定任何關於墮胎相關的法案及法律條文，以及防止了任何機關提供有關節育措施的法律依據。此外，天主教會保守派團體 Abayfamilya，稱避孕藥「Postinor」為墮胎藥物（abortifacient），應予以禁止，並大力向有關當局遊說，最後菲律賓食品及藥物局發布了一項根據 Abayfamilya 意見的決定，禁止避孕藥 Postinor 的使用（Austria, 2004, p. 98）。

在地方層級，擁有天主教會背景的馬尼拉市長艾天薩在其任職期間（2000-2007），透過行政命令頒布馬尼拉市為「捍衛生命權」的城市。此行政命令停止了家庭計畫生育的推行以及政府健康部門不再提供民衆有關避孕及節育的相關服務。除此之外，在一些地方行政單位，例如阿亞拉阿拉邦（Ayala-Alabang），擁護「捍衛生命權」的地方官員發布避孕用品的使用禁令，其認為此違反道德且是不尊重父母的行為。一些保守天主教地方政府甚至不提供現代避孕方法，且禁止成人向政府健康部門取得大眾家庭計畫服務的資訊，以防止人民獲得有關節育、墮胎措施的資訊（Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 15）。

在政治人物方面，天主教會成功影響艾羅育總統對於家庭計畫生育的立場。其在 2002 年發表公共演說反對家庭計畫、反對現代的節育措施，並宣布在美國國際開發總署（United States Agency for International Development, USAID）停止對菲律賓提供現代避孕方法階段結束之後（按：2004 年），²⁴ 政府將不再補足此資金上的缺口。此外，艾羅育總統對於生育議題，制定「國家自然家庭計畫」（2002），提倡自然的生育政策，排除人工控制生育，禁止使用避孕藥、避孕環等有墮胎之嫌的避孕用品。艾羅育總統在自然生育政策推行上指示健康部門成立「自然家庭計畫委員會」，負責推行相關政策，並任命 CFC 負責人為委員會主席

²³ 菲律賓參議員 Miriam Defensor Santiago（生殖法律倡導者）在其撰寫的一篇專欄文章中指出：「除了天主教會，菲律賓所有其他主要宗教都支持生殖法案」（Buckley, 2016）。

²⁴ 美國國際開發總署為美國對外援助的聯邦政府機構。

(Austria, 2004, p. 99)。²⁵ 而後於 2003 年，健康部簽署通過一項 5,000 萬披索的資金贊助予基督夫婦組織，用以執行政府的自然家庭計畫。在政治任命上，艾羅育總統任命「捍衛生命權」陣營的政治人物為相關的政府部門重要官員，例如健康部門及人口委員會等 (Austria, 2004, p. 99)。因為艾羅育總統的種種政策及作法，當時的社會氛圍普遍是反對控制生育的，有學者指出當時的菲律賓民衆不願公開討論對生殖法案的意見，連生殖法案教育人員要向民衆宣導避孕用品時，也要刻意藏在筆記型電腦裡，彷彿像是走私品一般 (Melgar & Carrera-Pacete, 2016, p. 15)。以上顯示出天主教會及其同盟的政治人物，都極力反對生殖法案，此形塑出有利於天主教會的社會價值觀及社會氛圍，某種程度成功阻礙了生殖法案的時程。

儘管生殖法案已通過的現今菲律賓社會，前總統杜特蒂曾公開表達其支持生殖法案的立場，並呼籲推動全國性的家庭計畫生育方案，包括在校園內提供保險套。然而，由於來自教會團體的壓力，菲律賓教育部最終宣布停止在校園發放保險套。²⁶ 這顯示出，天主教會在特定政策及措施上仍具有社會影響力。儘管天主教會最後無法完全否定生殖法案的立法通過，但本文與其他國家相比，菲律賓在通過合法避孕方面相對較晚。這說明天主教會在政策制定中，確實對生殖法案的立法過程產生了顯著的影響和阻礙，成功扮演了政策否決者的角色。

伍、結論

在當今社會，隨著世俗化趨勢的興起以及宗教自由概念的普及，天主教會已無法完全影響民衆的想法，使得天主教會承受著更多追求自由化的壓力。同時，民主政治的發展使得公民社會變得更加活躍，不同聲音和價值觀更加多元化，也對天主教會構成了挑戰。這些議題包括墮胎權利、生育權利、胚胎幹細胞技術，以及離婚合法化、同性婚姻合法化等等，以上議題與傳統天主教價值觀及教義存在著嚴重矛盾之處。本文運用否決者理論的視角，對於菲律賓天主教會如何介入「生殖法案」制定過程進行深入研究，以分析菲律賓天主教會在面對違反其教義和利益的政策時所採取的回應與介入模式。本研究發現，菲律賓天主教會堅持其道德立場與教義偏

²⁵ 基督夫婦組織 (Couples for Christ) 為羅馬教廷所認可之天主教非政府組織。

²⁶ 杜特蒂在 2017 年 1 月 9 日簽署行政命令，呼籲提供全面性的現代家庭計畫生育方法。於此同時，教育部則因為來自於教會團體的壓力而宣布停止在學校發放保險套。顯示天主教會雖無法完全左右生殖法案的立法結果，但是在立法過程中及之後的政策實施上，都還是扮演重要角色，並且是有能力影響特定政策或措施的推行。細節請見：Lasco (2017)。

好，透過不同的介入管道及策略進而影響公共政策制定的過程，表現出其作為政策否決者的角色。

本文發現天主教會之所以能成功介入菲律賓國會立法及政策制定過程，是因為其善於運用公開的及隱晦的介入手段和策略。在公開介入的模式中，我們可從教會在大眾面前發表演講及言論、參與政治活動，以及為政治人物背書等三個場域來進行實際觀察。在天主教會發表演講及言論方面，教會對其否決的政策本身發表教會意見，譴責特定政治領袖或政治人物，讓民眾及教徒知道教會的明確立場為何；在政治參與層面，教會透過參與政黨及派系的運作，介入法案的談判協商過程，同時也會動員那些支持教會的社會團體發動集會遊行活動，表達教會的訴求，不僅影響執政者及政治人物的立法取向，也直接影響大眾的偏好與認知；在選舉活動中，菲律賓天主教會積極地為符合教會利益的候選人站臺與替其競選政策背書，呼籲選民投票給教會支持的特定候選人，或者教會也會與其意識形態相近的政黨及組織進行結盟，以培養日後教會在政府部門及國會議場中的盟友。

在隱晦介入的模式中，儘管天主教會不直接談論政治議題，但教會透過布道及宣講教義，形塑道德權威，進而發揮規範及引導的作用，默默影響政治人物以及一般民眾的想法。由於天主教會在菲律賓社會掌握了道德至高性，因此，教會得用其「道德高標」約束及要求政治人物及一般民眾遵從教會指示，此類似形成了非正式制度和規則影響所有參與政治決策過程的人士，此造成教會對政府部門的影響力也不容小覷。本研究發現，許多教會代表與政府高層存在著長期且深厚的合作關係，使得教會能夠透過接近制度的非正式管道參與了政策制定過程。另外，在與公民社會互動的層面，天主教會則與其各級附隨組織與公民團體、地方社群進行緊密聯繫，整合資源網絡，交換利益，拉攏收編團體領袖，以鞏固教會的影響力。另外，也會培訓附屬團體及公民社會代表參與一些法案討論會議，進而將教會的立場與目標傳達至政治高層。

最後，從本文生殖法案的案例研究中發現，菲律賓天主教會在政策制定中展現了其作為否決者的強大力量，一方面教會是基於其道德立場和教義偏好，強化其政策目標。其次，由於教會擁有多數的信徒支持，並能有效凝聚影響力，動員信徒支持教會的行動。再者，由於教會的組織結構及內部凝聚力，使其在面對多元化挑戰時，能保持立場的一致性和堅定性。最後，在策略運用上，菲律賓天主教會巧妙地結合公開與隱晦介入的模式，透過發表公開聲明、參與政治活動及支持特定候選人，以及透過教會的道德權威及非正式制度去影響公共輿論和政策制定者的決策，成功地拖延了生殖法案的通過，這展示了教會在政策領域的實質影響力，使其能在

多元文化社會中維持其教義價值並捍衛教會利益。總之，本文發現菲律賓天主教會作為一個政策否決者，能在國會立法過程中對政策內容及其通過與否，發揮實質且有效影響力，這個發現將對既有文獻補充了不同的觀點，並為後續政教關係研究提供了嶄新的視角。

參考文獻

一、中文部分

- 吳宗龍（2007）。戰後菲律賓天主教會與政治發展〔未出版之碩士論文〕。國立政治大學。
[Wu, Z.-L. (2007). *Postwar Philippine catholic church and political development* [Unpublished master's thesis]. National Chengchi University.]
- 姚祺（2019）。宗教團體從威權到民主鞏固時期的政治涉入——以臺灣和南韓為例。政治學報，（67），51-86。[Yao, Q. (2019). The political involvement of religious organizations from authoritarian to democratic consolidation periods: A case study of Taiwan and South Korea. *Chinese Political Science Review*, (67), 51-86.]
- 陳鴻瑜（1998）。一九九八年菲律賓總統大選。問題與研究，37（10），31-44。[Chen, H.-Y. (1998). The 1998 Philippine presidential election. *Issues and Studies*, 37 (10), 31-44.]
- 陳鴻瑜（2017）。菲律賓史：東西文明交會的島國（三版）。三民書局。[Chen, H.-Y. (2017). *The history of the Philippines: An island country where the eastern and western civilizations encountered* (3rd ed.). San Min Book Co., Ltd.]

二、英文部分

- Austria, C. S. R. (2004). The church, the state and women's bodies in the context of religious fundamentalism in the Philippines. *Reproductive Health Matters*, 12(24), 96-103.
- Batalla, E. V., & Baring, R. (2019). Church-state separation and challenging issues concerning religion. *Religions*, 10(3), 1-10.
- Buckley, D. T. (2014). Catholicism's democratic dilemma varieties of public religion in the Philippines. *Philippine Studies, Historical & Ethnographic Viewpoints*, 62(3/4), 313-339.
- Buckley, D. T. (2016). *Faithful to secularism: The religious politics of democracy in Ireland, Senegal, and the Philippines*. Columbia University Press.
- Cabral, E. (2014). Reproductive health law in the Philippines. *Journal of the ASEAN Federation of Endocrine Societies*, 28(1), 26-29.
- Calkin, S., & Kaminska, M. E. (2020). Persistence and change in morality policy: The role of the catholic church in the politics of abortion in Ireland and Poland. *Feminist Review*, 124(1), 86-102.

- Christian Bible Church of the Philippines. (n.d.). *Committee on public affairs*. Retrieved May 8, 2024, from <https://cbcponline.net/committee-on-public-affairs/>
- Claver, F. F. (2009). *The making of a local church*. Claretian Publications and Jesuit Communications.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Daytec, C. (2014). Till the judge do them part: The prospect of absolute divorce in the Philippines. *IBP Journal*, 39(3 & 4), 106-142.
- de Leon, S. L. (2011). Philippines birth control legislation opposed by church. *The Guardian*. Retrieved September 10, 2024, from <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/08/philippines-birth-control-legislation-church>
- Dionisio, E. R. (2014). Catholic partisanship in the 2013 elections, 'churchifying' democracy or democratizing the church. *Philippine Sociological Review*, (62), 11-40.
- Euchner, E. M. (2019). *Morality politics in a secular age-strategic parties and divided governments in Europe*. Palgrave MacMillan.
- Escresa, L., & Garoupa, N. (2012). Judicial politics in unstable democracies: The case of the Philippine supreme court, an empirical analysis 1986-2010. *Asian Journal of Law and Economics*, 3(1), 1-39.
- Fink, S. (2009). Churches as societal veto players: Religious influence in actor-centred theories of policy-making. *West European Politics*, 32(1), 77-96.
- Ganghof, S. (2003). Promises and pitfalls of veto player analysis. *Swiss Political Science Review*, 9(1), 1-25.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. The MIT Press.
- Grzymala-Busse, A. (2015). *Nations under God: How churches use moral authority to influence policy*. Princeton University Press.
- Grzymala-Busse, A. (2016). Weapons of the meek: How churches influence public policy. *World Politics*, (68), 1-36.
- Htun, M. (2003). *Sex and the state: Abortion, divorce, and the family under Latin American dictatorships and democracies*. Cambridge University Press.

- Institutions and Ecclesial Movements (2019). Top 5 countries with highest number of catholics. *Rome Reports*. August 17. <https://www.romereports.com/en/2019/08/17/top-5-countries-with-highest-number-of-catholics/>
- Kaiser Family Foundation (2012). House, senate pass reproductive health bill in Philippines. *KFF Daily Global Health Policy Report*. Retrieved December 8, 2024, from <https://www.kff.org/news-summary/house-senate-pass-reproductive-health-bill-in-philippines/>
- Knill, C., & Preidel, C. (2015). Institutional opportunity structures and the catholic church: Explaining variation in the regulation of same-sex partnerships in Ireland and Italy. *Journal of European Public Policy*, 22(3), 374-390.
- Lally, J., Tully, J., & Samaniego R. (2019). Mental health services in the Philippines. *BJPsych International*, 16(3), 62-64.
- Lasco, G. (2017). *Inside the Philippines' long journey towards reproductive health*. The Conversation. Retrieved April 11, 2024, from <https://theconversation.com/inside-the-philippines-long-journeytowards-reproductive-health-72737>
- Lema, K. (2022). In Philippines election, priests opposed to Marcos turn pink. *Reuters*. March 11. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-election-priests-opposed-marcos-turn-pink-2022-03-11/>
- Melgar, J. L., & Carrera-Pacete, J. (2016). *Understanding catholic fundamentalism in the Philippines: How conservative religious teachings on women, family, and contraception are wielded to impede the reproductive health law and other reproductive health policies*. National Report, Philippines, Building New Constituencies for Women's Sexual and Reproductive Health and Rights (SRHR), Interlinkages Between Religion and SRHR. Likhaan Center for Women's Health.
- Melgar, J. L. D., Melgar, A. R., Festin, M. P. R., Hoopes, A. J., & Chandra-Mouli, V. (2018). Assessment of country policies affecting reproductive health for adolescents in the Philippines. *Reproductive Health*, (15), 1-13.
- Mercado, N. A. (2019). *Filipinos' trust in government, 5 other institutions decline*. INQUIRER.net., September 11. <https://newsinfo.inquirer.net/1163225/filipinos-trust-ingovernment-5-other-institutions-decline>
- Minkenberg, M. (2002). Religion and public policy: Institutional, cultural, and political impact on the shaping of abortion policies in western democracies. *Comparative Political Studies*, 35(2), 221-247.

- Minkenberg, M. (2003). The policy impact of church-state relations: Family policy and abortion in Britain, France and Germany. *Western European Politics*, 26(1), 195-217.
- Nalivaikė, A. (2020). Religious influence in policy-making, a case of sexual education in Lithuania. *Viešoji politika ir administravimas*, 19(1), 126-138.
- Pascual, D. (2013). *White vote should not be called Catholic vote*. INQUIRER.net., May 19. <https://opinion.inquirer.net/52929/white-vote-should-not-be-called-catholic-vote>
- Potz, M. (2020). Veto players and stakeholders: Religion in Polish and American politics. *Political science of religion: Theorising the political role of religion* (pp. 145-181). Palgrave Macmillan.
- Quilop, R. J. G. (2011). Religion and politics in the Philippines. In I. Ahmed (Ed.), *The politics of religion in South and Southeast Asia* (pp.157-173). Routledge.
- Republic of the Philippines. (2012). *Republic Act No. 10354: An act providing for a national policy on responsible parenthood and reproductive health*. Official Gazette. December 21. <https://www.officialgazette.gov.ph/2012/12/21/republic-act-no-10354/>
- Roxas, P. A. V. (2019). *People's choice movement endorses '10 best senatorial bets'*. INQUIRER.net., March 27. <https://newsinfo.inquirer.net/1100201/peoples-choice-movement-endorses-10-best-senatorial-bets>
- Schleutker, E. (2021). Co-optation and repression of religion in authoritarian regimes. *Politics and Religion*, 14(2), 209-240.
- Schmitt, S., Euchner, E., & Preidel, C. (2017). Regulating prostitution and same-sex marriage in Italy and Spain: The interplay of political and societal veto players in two catholic societies. In C. Knill (Ed.), *Morality policies in Europe* (pp. 117-133). Routledge.
- Supreme Court of the Philippines (2006). *Alejandro Estrada, Complainant v. Soledad S. Escritor, Respondent*. ChanRobles Virtual Law Library. Retrieved May 12, 2023, from <https://www.chanrobles.com/cralaw/2006junedecisions.php?id=614>
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. NRussell Sage Foundation.
- Villegas, S. (2012). *Contraception is corruption? A CBCP pastoral letter on the latest decision on the reproductive health bill*. CBCP Online. Retrieved June 27, 2025, from <https://cbcponline.net/contraception-is-corruption-a-cbcp-pastoral-letter-on-the-latest-decision-on-the-reproductive-health-bill/>
- Warner, C. M. (2000). *Confessions of an interest group: The catholic church and political parties in Europe*. Princeton University Press.

World Population Review (n.d.). *Highest catholic population 2025*. World Population Review. Retrieved December 11, 2024, from <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/highest-catholic-population>

Youngblood, R. L. (1998). President Ramos, the church, and population policy in the Philippines. *Asian Affairs: An American Review*, 25(1), 3-19.

Zuba, K. (2022). Not so much societal: The catholic church in Poland as a veto player. *East European Politics and Societies*, 36(4), 1204-1223.

The Catholic Church as a Policy Veto Player: The Impact of the Catholic Church on the Philippines' Reproductive Health Bill

*Ya-Wen Yu** *Chen-Ju Liu***

Abstract

The Catholic Church holds a significant role in Philippine society's social and political spheres, notably as a powerful veto player in the policy-making process. According to veto player theory, the Catholic Church, with its large base of followers, can directly influence public opinion and policymakers through organized protests and mass mobilization. Due to its clear moral stance, the Church's doctrinal preferences can profoundly impact policy content, affecting legislators' decisions. Furthermore, the Church's top-down hierarchical structure ensures consistency in its policy positions, enhancing its effectiveness in policy intervention. This paper uses the "Reproductive Health Bill" as an example to demonstrate the Catholic Church's successful influence on the legislative process. It is found that the Catholic Church adeptly employs both overt and covert methods to influence policy-making. Overt methods include issuing statements, participating in political activities, and endorsing candidates, while covert methods involve appealing to moral authority, institutional access, preaching, and inter-organizational cooperation. In conclusion, this study systematically explores how the Catholic Church influences Philippine policy-making, highlighting its role as a policy veto player and providing profound insights into the interaction between religion and politics.

Keywords: catholic church, church-state relations, legislative process, reproductive health bill, the Philippines

* Associate Professor, Graduate Institute of International Security, National Defense University.
E-mail: yawenyu1@gmail.com (Corresponding Author)

** Bachelor, Department of Political Science, National Taiwan University.

