

# 從浪漫英雄到毒梟剋星： 分析菲律賓民粹主義的演化\*

劉奇峯\*\*、陳宗巖\*\*\*

## 摘 要

本研究透過比較菲律賓兩位總統艾斯特拉達和杜特蒂的崛起與沒落，試圖理解菲律賓民粹領袖如何利用政治敘事動員支持者，以及與關鍵戰略群體的互動對其政權穩定的重要性。本研究認為，外部的政治經濟條件和民粹領袖以往的成功經驗是構成政治敘事內容與強度的重要因素。一旦政治敘事形成後，民粹領袖需與關鍵戰略群體合作以轉化為政策，政策成功則強化合作，否則可能導致領袖被推翻。兩個比較個案研究發現，艾斯特拉達以「劫富濟貧英雄式」民粹主義崛起，強調與貧民同在、反貪腐和社會正義，但因與天主教會和軍警的緊張關係最終被迫下台。杜特蒂則以「刑罰式民粹主義」為特徵，通過嚴厲打擊犯罪和毒品問題獲得支持，並成功運用與軍警的合作鞏固政權。這些結果突顯了關鍵戰略團體在菲律賓政治中的重要性，並展示了民粹主義在不同領導人治理下的相似性和差異性。

關鍵詞：民粹主義、關鍵戰略群體、菲律賓政治、艾斯特拉達、杜特蒂

---

\* DOI:10.6166/TJPS.202512\_(106).0003

\*\* 國立中山大學亞太事務英語碩士學位學程助理教授，E-mail: roger.cf.liu@gmail.com。

\*\*\* 國立中山大學政治學研究所教授（通訊作者），E-mail: ianchen@mail.nsysu.edu.tw。

收稿日期：113 年 9 月 21 日；通過日期：114 年 3 月 21 日

## 壹、前言

自 1986 年「人民力量」運動推翻馬可仕 (Ferdinand Marcos) 獨裁政權以來，民粹主義一直是菲律賓政治中無法忽視的現象，深刻影響該國的國內政治情勢。從艾奎諾夫人 (Corazon Aquino)、艾斯特拉達 (Joseph Estrada) 到杜特蒂 (Rodrigo Duterte)，菲律賓的民粹領袖以鮮明的個人魅力與強烈的政治敘事塑造自身形象，成功吸引選民支持並推動改革。然而，這些民粹領袖在執政期間的政治路徑與結果卻不盡相同，突顯了民粹主義在不同社會經濟與政治背景下的多樣性與限制。

本研究透過比較菲律賓兩位總統艾斯特拉達和杜特蒂的崛起與沒落，試圖理解菲律賓民粹領袖如何利用政治敘事動員支持者，以及與關鍵戰略群體的互動對其政權穩定的重要性。艾斯特拉達以「劫富濟貧英雄式」的民粹主義風格崛起，訴求反貪腐與社會正義，但最終於 2001 年被迫下台。相較之下，杜特蒂則採取「刑罰式民粹主義」路線，透過強力打擊犯罪與毒品問題來贏得廣泛支持，卻也惹上爭議，但仍舊完成總統任期。這樣的差異引發了以下研究問題：為何兩位同樣採取民粹主義的菲律賓總統，最終的執政結果卻大不相同？

為回答這個問題，本研究運用 Thompson (2010, 2016, 2023) 提出的「政治敘事」與「關鍵戰略群體」兩個核心概念進行分析。政治敘事指的是民粹領袖如何建構並傳達其政策主張與價值觀，藉此動員支持者並強化自身正當性；而關鍵戰略群體則涵蓋了天主教會、大企業領袖、民間社會活動家、軍警高層等具備政治動員能力的重要群體，他們的支持或反對對於政權的穩定至關重要。Thompson 原本將這兩個變項用於解釋菲律賓政府輪替中「改革主義」與「民粹主義」的交替，但本研究進一步將其應用於分析菲律賓不同民粹主義的演化。

本研究採用比較個案研究法，選取艾斯特拉達 (1998~2001) 與杜特蒂 (2016~2022) 作為比較對象，並採用密爾 (John Stuart Mill) 的「差異法」(method of difference)，分析兩位總統在相似的社會經濟背景下，如何透過不同的政治敘事與關鍵戰略群體互動來塑造其民粹領袖風格，並影響

其執政穩定性。研究資料主要來源包括政府報告、學術文獻、新聞報導及非政府組織的政策觀察，並輔以國際學術研究資料庫（如 JSTOR、Google Scholar）檢索之期刊論文與研究報告，以確保資料的時效性與可信度。

研究結果顯示，艾斯特拉達雖成功動員基層民眾，但因未能與軍警、天主教會等關鍵戰略群體維持良好合作關係，最終導致其下台；反之，杜特蒂則透過強化與軍警的聯盟，並靈活分化反對勢力，使其得以穩固政權並完成任期。這些發現不僅突顯了關鍵戰略群體在菲律賓政治中的重要性，也揭示了民粹主義在不同政治風格與執政策略下的發展侷限。以下，本文首先介紹民粹主義概念之發展脈絡和相關理論，並以此檢視菲律賓的民粹主義；第二，提出分析艾斯特拉達和杜特蒂的民粹風格發展之分析框架；第三，說明本研究採用比較個案研究設計之理由與資料來源；第四，透過本研究提出之分析方法，詳細比較兩個個案，特別關注政治敘事以及與關鍵戰略團體的互動模式；最後，總結比較研究的發現，並討論其對菲律賓與東南亞未來政治發展的啟示。

## 貳、民粹主義概念：不同層次的探討和回顧

民粹主義在政治學內被認為是難以清晰定義的概念之一（Karlson, 2024）。《牛津民粹主義手冊》將民粹主義的基本概念分成三個部分：理念 / 概念、政治策略，以及社會文化層面。從理念和概念化的角度來看，民粹主義裡有幾個核心的概念。第一個是「人民」（the People），第二個是於人民對立起來的「菁英」（the Elite）。人民和菁英這兩個對立的概念，做為先驗的建構，很多時候是被任意使用的。根據 Mudde (2017) 的定義，人民是純淨的（purity）、真實的（authenticity）；與此相對，精英則是不真實而腐敗的（corrupted）。一個政治領袖是否和人民一樣純潔而真實，在民粹主義的話語中，並非由其種族或是社會經濟地位來決定，而是由一套主觀的道德標準來決定。如果一個政治領袖「做（對人民來說）對的事」（doing the right thing），則會被歸類為人民的一份子，並具有合法性來代表人民。依此而延伸，民粹領袖認為，由於人民是純潔而真實的，所以政治應該依循人民基於常識的「普遍意志」（volonté générale [General Will]），反對的人就

是腐敗的菁英。民粹領袖提出的常識性解決方案，隱含著精英製造問題且與人民脫節。他們自詡為人民的聲音，對抗代表特殊利益的菁英，並聲稱自己才是人民的真正代表 (Mudde, 2017)。

此外，民粹主義本質上也是「反建制」(Anti-establishment) 的，對中介機構(如政黨、媒體和法院)持敵視態度，認為這些機構並非代表人民的真正意志，而相反地扭曲了人民的聲音。民粹領袖追求與人民的直接聯繫，否定中介機構在民主中的合法性和必要性。他們通常將建制描述為腐敗的、精英主導的障礙，並試圖通過削弱、邊緣化或直接控制這些機構，來行使對體制的主導權。這種反建制立場進一步強化了民粹領袖作為「真正人民代表」的地位，並削弱了多元民主的基礎 (Müller, 2016, pp. 30-40)。民粹主義的「人民」vs「菁英」之二元對立，不僅僅是階級、社會地位的區分，而是一種道德化的對立，這種對立延伸出民粹領袖對政治仲裁及合法性程序(即「建制」的一個基礎定義)的反對。Bickerton 與 Accetti (2017) 指出，政黨在民粹主義的論述中常被視為造成政治錯誤的根源，其腐敗與低效的形象被用來質疑傳統合法性程序的合理性。在此基礎上，民粹主義依據不同條件產生了多種具體形態，包括威權民粹主義、公民民粹主義、總統民粹主義及仇外民粹主義等 (Mudde, 2017)。這些類型表明，民粹主義通常需依附於其他更強的意識形態，如民族主義，才能獲得政治運行的基礎，因為其作為一種「薄意識形態」(Thin Ideology) 難以單獨發揮效用。從策略層面看，民粹主義展現出高度的靈活性 (Lee, 2021)。民粹領袖通過個人魅力及直接訴諸人民的方式進行動員，包括使用傳統媒體與社交媒體，以及舉行大規模集會等手段。這一過程中，反菁英的言論被用來建構「人民的敵人」形象，從而強化支持者的忠誠與承諾。值得注意的是，當政治動員依賴國家機制、軍事機制或庇護主義 (Clientalism) 時，則難以被歸類為民粹主義。缺乏制度化動員網絡的民粹領袖，必須不斷調整其政治修辭和手段，以維持與人民的緊密聯繫而達成維繫其政治生存 (political survival) 的目標。綜合來看，民粹主義無論在理念、策略還是文化層面都存在著一種內在的矛盾，但同時策略上有一種靈活性。

民粹主義作為一種政治策略，展現出高度的機會主義特徵。這種矛盾性在不同地區和文化背景下，形成了不同的運行模式，並進一步強化了其

作為「薄意識形態」的特徵。Weyland (2017) 指出，民粹領袖往往為了維持政治動員的強度，採取靈活且不固守意識形態的方式，隨著情勢變化調整其修辭與政策方向。這種策略的核心目的是維繫領袖與人民之間的直接聯繫，因此，民粹領袖通常以個人魅力為基礎，透過自上而下的動員方式來鞏固政治生存。與此同時，其政治動員不依賴於建制化的網絡或機制，而是透過建構「人民的敵人」形象並以反菁英言論來強化支持者的忠誠。

從文化脈絡看，民粹主義是一種身分政治，而非基於意識形態或世界觀的分野。民粹領袖的表演風格常包含對「低層身分」的標榜 (*flaunting of the low*) 和對「親近性」的強調 (Ostiguy, 2017)。這種風格不僅是反菁英的表現，更是一種刻意挑釁主流菁英語言與行為規範的政治策略。此外，這種表演風格也強化了政治語言的私人化，將公共話語轉化為更直接、更貼近人民的形式 (Canovan, 1999)。在民粹領袖的敘事中，菁英及其所代表的國際元素 (如自由派機構、非政府組織、移民等) 往往成為人民的對立面，因此，本土化且非政治正確的語言成為動員的重要工具。

然而，民粹主義的研究者試圖通過普遍性概念解釋全球範圍內的民粹主義現象，卻面臨「可旅行性」 (*travelability*) 的挑戰 (Kaltwasser et al., 2017; Sartori, 1970)。Hellmann (2017) 研究指出，亞太地區的民粹主義案例常無法完全套用拉美與歐洲的分析框架。以菲律賓的艾斯特拉達「電影英雄民粹主義」、泰國他信 (Thaksin Chinnawat) 的「農業民粹主義」以及印尼普拉博沃 (Prabowo Subianto) 的「民族主義民粹主義」為例，這些案例凸顯了文化背景對民粹主義運行方式的深刻影響。

我們認為，目前的民粹主義研究框架，已經能成熟的歸納出幾個可以普遍化的概念來描述不同國家不同地區的民粹主義；我們也將運用上述歸納的概念於菲律賓近代的兩個民粹主義案例上，即艾斯特拉達「劫富濟貧英雄式」的民粹，和杜特蒂的「刑罰式民粹主義」 (*Penal Populism*)。但正如 Hellmen 援引 Sartori (1970) 的「可旅行性」概念所指出的，我們也會在菲律賓的脈絡內，發展我們的分析架構。

## 參、民粹主義：菲律賓政治脈絡內的意義

若按照政體類型、強人領袖在歷史上、統治的傳統政治體系內的侍從民主 (Patronage Democracy) 以及民眾長期對精英和政府的不信任態度，在東南亞範圍內，菲律賓的民粹主義傾向非常突出 (Curato, 2017; Hutchcroft, 1998; Thompson, 2016)。菲律賓素有「酋長式民主」(Cacique Democracy) 的傳統。源自於西班牙統治時期，西班牙殖民者先是通過酋長 (Cacique)，到後來演變成美國殖民時期透過菁英、強權家族來操縱地方政治。安德森 (Benedict Anderson) 指出酋長式民主的特徵：一小群富有、自殖民時期混血背景家族出身的家族，透過維持私人武裝、控制經濟資源，以及壟斷選舉政治的方式，長期霸佔國家機器 (Anderson, 1988)。這樣的狀態持續到二戰後，並自 1954 年至 1972 年間達到高峰。在馬可仕 (Ferdinand Marcos) 在執政時代甚至有最高酋長 (Supreme Cacique) 的稱號。縱使馬可仕後被「人民力量」運動推翻，但菲律賓的酋長式民主特徵仍然長期影響政治體系，並為民粹政治提供土壤 (Hutchcroft, 1991; Teehankee, 2022; Thompson, 2020; Vartavarian, 2021)。如今艾奎諾家族、馬可仕家族仍然透過參與地方和省級的「侍從網絡」(client networks) 控制國家代表機構，形成寡頭政治狀態，造成國家自主性的弱化，以及貧困群體被廣泛邊緣化的結果，包括貧困群體以司法系統解決問題的機會受限、菲律賓的法院系統長期效率低下，也普遍存在著腐敗和政治干預的問題 (Dressel, 2011)。

菲律賓的政治在「改革主義」(Reformism) 和民粹主義兩個不同的政治典範中轉換。國家體制的無效、精英家族寡占政治、貧困群體難以透過正當管道解決問題，這些背景因素給了菲律賓民粹主義成長的豐富土壤。民粹主義的概念有時與「改革主義」有交集之處，畢竟民粹領袖訴求的即為改革人民認為統治菁英與既得利益者的不當行為。不過，改革主義和民粹主義的主要分別，一個是在政治敘事上。改革主義的政治敘事通常強調誠信、廉潔和有效的治理。這類敘事訴求於選民對於誠實和善治的渴望，試圖跨越階級界線，尋求全社會的支持。改革主義者承諾通過透明和負責任的治理來改善經濟發展，認為腐敗是阻礙國家進步的主要因素。因此，改

革主義的政治敘事往往強調道德高尚、誠實可信的領導人，以及其在打擊腐敗、促進良好治理方面的努力。另一方面，民粹領袖的政治敘事則側重於直接訴求普通民眾，特別是社會的弱勢群體。這類敘事強調領導人與普通百姓的親密關係，承諾以打擊精英和特權階層來改善弱勢群體的生活。民粹領袖通常通過簡單直接的語言和象徵來表達自己與普通民眾的聯繫，並承諾在政治上代表和捍衛他們的利益。這類敘事經常強調「富人對窮人」的對立，並使用戲劇化和情感化的手法來贏得選民的支持 (Thompson, 2010)。

民粹主義和改革主義之間的競爭在選舉期間特別明顯。民粹領袖，例如艾斯特拉達依靠其扮演正義化身的影星身份，對窮人的直接訴求，成功獲得了大量選民支持。而改革主義者如艾奎諾三世 (Benigno Aquino III) 雖然有挾帶大量明星光環的人氣，但其更標榜著強調誠信和對良好治理的承諾，試圖贏得選民的信任 (Thompson, 2010)。如上所述，改革主義和民粹主義有著不同的政治敘事，但民粹主義內部也有不同的政治敘事。民粹主義的政治敘事會隨著政治情勢的推移而有所改變，但是不變的會是居中的人民領袖帶領著正義純潔的人民，對抗邪惡的「人民的敵人」的故事。民粹領袖要領導人民與之奮戰的問題，也會隨著不同的民粹領袖的風格而有所改變。根據 Thompson (2010, 2016) 對菲律賓民粹主義的討論，政治敘事可被視為一套民粹領袖用以吸引人民追隨的政治綱領，縱使民粹主義向來以簡化問題以及簡化解決方案而為人詬病，但透過對不同政治敘事的描述，我們還是能勾勒出不同民粹領袖的政治風格以及其所採取的策略。

本文認為，有幾個面向可以解釋民粹領袖之間不同的政治敘事。第一個是外在的政治經濟條件，這個在客觀上構成了相應的政治經濟問題，以及民粹領袖可資利用的外部環境，包括當時外部的經濟環境變化，以及領袖和政治建制的關係和受到制約的程度。第二個可以解釋政治敘事的是民粹領袖以往的政治經驗，特別是以前已經實驗、驗證過的統治模式。

另一個我們用於建構分析架構的概念是「關鍵戰略群體」(Critical Strategic Groups)，即在菲律賓的政治史上，四個重要的、具有政治動員能力的群體，包括天主教會及其領袖、主要的大企業領袖、民間社會活動家 / 社運人士，以及高級軍官 / 警方 (Thompson, 2010)。自從 1946 年菲律賓獨立以來，關鍵戰略群體在 1986 年「人民力量」運動前後都發揮了很重要的

政治力量，成爲制衡總統權力的重要勢力。雖然前三個團體並非政府機構的一部分，但他們與國家之間有著緊密的聯繫，大企業和民間社會的代表經常在總統內閣中擔任高級職務。他們擁有強大的組織能力，能夠通過非暴力的方式（如示威）或在軍隊方面，透過展示武力的方式來支持或反對總統（Kenes, 2023）。

實際上，關鍵戰略群體可以是一種對政治建制的借代，而關鍵戰略群體的概念也可以含涉精英家族。由於菲律賓向來是恩庇侍從體制，由強權家族把持政治，而這些政治家族一旦上位，往往藉著人事權改變表面上的政治機構的內部組成，而導致監督力道的縮減。一個例子是，隨著艾斯特拉達被彈劾成功後上位的亞羅育（Gloria Macapagal-Arroyo），介入司法審判特赦了艾斯特拉達。而在特赦前，亞羅育才任命了數位最高法院的法官。所以，Thompson (2010) 將關鍵戰略群體當作菲律賓政治中，實質上有制衡力的政治勢力。他的論點是，改革主義的論述要得到支持、改革主義的政治人物要選舉成功，以及民粹主義要得到遏制，關鍵戰略群體的力量是不可或缺的。

關鍵戰略群體也成功地阻止了總統單向的行政權力擴大（executive aggrandizement），行政權力擴大指的是政府行政部門的權力和權威集中，往往以其他部門和機構的削弱爲代價（O'Donnell, 1994）。這種現象包括行政權力超越其原本設置的範圍，侵蝕制衡機制，並無視民主的規範和原則。行政權力的擴張可能會導致威權統治的加強，以及民主機構的削弱（Thompson, 2023）。戰略團體通過利用自由改革的論述並動員支持者（不論是以非暴力還是武力展示的方式）來對抗行政權力的擴張。他們對於菲律賓「人民力量」運動的成功產生了關鍵作用，使選舉民主最終得以恢復（Thompson, 2023）。因此，雖然關鍵戰略群體並不是傳統上的嚴密的、建制化的治理機構，但是在民粹主義的脈絡中，他們實質上可以被當做菁英的借代格。

以民粹領袖和傳統精英家族的關係爲例，艾斯特拉達（Joseph Estrada）在菲律賓傳統酋長家族（Cacique Families）的眼中，是一個「局外人」（outsider）。艾斯特拉達和傳統政治世家並未建立關係持久的聯盟。相反的，他的「局外人」身分被視爲對菲律賓傳統精英家族主導地位的挑戰。由於未能獲得

政治精英家族的支持，艾斯特拉達的政府在應對來自建制化政治體系的挑戰時缺乏抵抗能力；同時，在 2001 年面臨彈劾時，他的副總統、代表精英家族的艾若育 (Gloria Macapagal-Arroyo) 也公開支持第二次人民力量革命 (EDSA II)，造成艾斯特拉達最終遭受彈劾下台的結果 (Hutchcroft, 1998; Hedman & Sidel, 2000; Hedman, 2001)。與此相較，同為民粹領袖的杜特蒂，在執政的實踐上與包括馬可仕 (Marcos)、艾若育 (Arroyo) 及維拉 (Villar) 等傳統政治家族結成聯盟，以確保他的政策能獲得相關的立法支持，同時也讓他去除了如艾斯特拉達一般被彈劾的風險 (Juego, 2017; Thompson, 2016)。

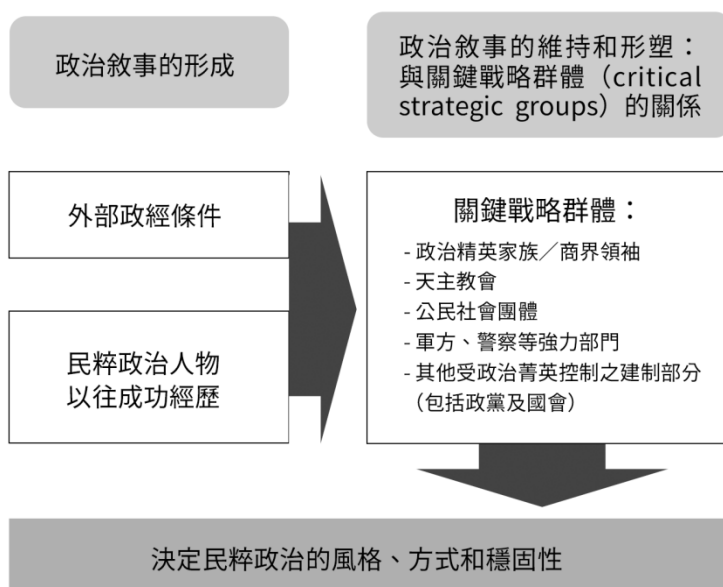
艾斯特拉達和杜特蒂這兩位不同的民粹領袖，和傳統政治精英家族的不同關係，反映在國會與政黨聯盟等建制層面的因素上，形塑了民粹領袖所面臨的不同政治環境。艾斯特拉達在 1991 年以他的個人領袖魅力，成立了菲律賓大眾黨 (Partido ng Masang Pilipino, 以下簡稱 PMP)，並與傳統家族許寰哥 (Eduardo Cojuangco Jr.) 所成立的、代表商業精英和政治家族利益的民族人民聯盟 (National People's Coalition, 以下簡稱 NPC)，以及由前總統艾奎諾夫人的分裂派系為基礎的菲律賓民主鬥爭黨 (Laban ng Demokratikong Pilipino, 以下簡稱 LDP) 結成了短暫的聯盟。但在缺乏大部分精英家族的支持之下，艾斯特拉達在面對醜聞風暴、支持率低迷的情況之下，引發了 EDSA II 運動，無法逃脫被彈劾成功的命運 (Reid, 2001)。與此相較，杜特蒂在 2016 年競選期間加入了 1982 年由包括艾奎諾家族支持者所成立的民主菲律賓人力量黨 (PDP-Laban)，並以此為中心，與其他傳統精英政黨建立了穩固的聯盟關係，這些政黨包括代表維拉家族利益的國民黨 (Nationalista Party, 以下簡稱 NP)、代表許寰哥家族利益的 NPC 以及與艾若育家族關係密切的基督教穆斯林民主力量黨 (Lakas-CMD)。杜特蒂和傳統精英家族所建立了較為強固的聯盟，創造了有利的政治環境，也造就了杜特蒂的強勢的領導地位 (Curato, 2017; Hutchcroft, 2019)。

本文認為，民粹領袖和關鍵戰略群體所發展出的不同關係，不但會影響到民粹領袖的政治生存 (political survival)，同時也會改變該領袖民粹政治風格的面貌 (Abinales & Amoroso, 2017)，甚至其執政壽命。和所有關鍵戰略群體全面開戰的民粹領袖，只能訴諸最窮苦的人民，這也將決定了他

的政治綱領以及表演風格（如扮演劫富濟貧角色的艾斯特拉達）；另一方面，若民粹領袖能夠和大部分的關鍵戰略群體成爲盟友並收編其力量，則他將成爲全民總統（如麥格塞塞）。而複製達沃市掃毒模式的民粹總統杜特蒂，其反毒戰爭的推行，讓他不得不持續倚重軍警的力量來完成他的政治目標；而其他在反毒戰爭、或是對恐怖主義掃蕩無用的戰略群體，如天主教會以及自由派的社運人士，就會順理成章的成爲了「人民的敵人」的一部分。

綜上，本研究借用 Thompson (2010, 2016, 2023) 的分析架構來檢視菲律賓民粹主義的形成、風格、方式，同時追蹤其穩固性和持續性。分析架構如圖 1 所示。首先形成政治敘事有兩個條件：分別是外部可供民粹領袖利用的政治經濟條件。這些條件會形成主要的問題聚焦，與第二個條件，也就是民粹政治人物以往成功的經歷結合，會形成明晰可操作的政治敘事或是政策藍圖。

圖 1  
菲律賓民粹主義的分析架構



資料來源：此圖為作者依據本文架構自行繪製。

當政治敘事形成後，第二層變數－即民粹領袖與關鍵戰略群體的關係－將影響初始政治敘事的演變、固化、以及調整。假設一位民粹領袖，以往成功的經歷，是在地方政治人物的任內，成功以物資發放、或是推行福利政策的方式，收買下層選民的政治支持，則我們就可以推測，該政治人物成爲國家領袖，他也會傾向複製以往在地方或是其他領域的成功模式，並將其變成政治敘事的主要組成部分。

民粹領袖要維持政治敘事，並將其成功地轉化爲政策，過程中必須得到關鍵戰略群體的支持。比如，福利政策的推行，有賴於其與公民社會團體的合作，也可能必須得到商界的的支持，以籌得可用的資金；教會在其中也可能扮演重要的協調、接觸、分發資源等角色。民粹領袖若能成功地將其初始的政治敘事，透過與關鍵戰略群體的合作關係轉化成政策，這樣的政策就有可能持續下去；反之，若政策遭遇失敗，民粹領袖有可能另闢蹊徑，最糟的情況在得不到社會力的支持下，有可能被推翻。

在政策成功成爲一個正向回饋的同時，民粹領袖將加強與特定戰略群體的合作。這樣的合作，未必是全面性的；也就是說，民粹領袖有可能在和特定關鍵戰略群體合作的同時，壓抑甚或攻擊其他的關鍵戰略群體，一方面藉此分化反對力量，另一方面，藉由打壓特定關鍵戰略群體的舉措，也能強化建構「人民的敵人」的形象。

## 肆、研究設計之說明

在研究方法上，我們依循李普哈特 (Lijphart, 1975)「可比較案例策略」(Comparable Cases Strategy) 的原則，同時參照密爾 (Mill, 2011, pp. 425-443)「歸納五法」(Five Methods of Induction) 中的差異法 (Method of Difference) 對比分析艾斯特拉達 (1998~2001) 與杜特蒂 (2016~2022) 這兩位民粹領袖的例子。爲了解決樣本數有限的問題，本研究選擇可供比較的案例，在盡可能控制其他背景變數的情況下，選擇在重要特徵上相似但在關鍵變數上不同的案例。這種方法可以透過分析相同地理文化區內的案例，或是同一國家內的不同案例來進行 (Lijphart, 1975)。

本研究挑選艾斯特拉達和杜特蒂的兩個案例有幾個理由。首先，雖然

時間上相隔將近 20 年，但這兩個案例是時間上最接近且都發生在 1986 年「人民力量」運動後的案例。此外，菲律賓政治常在民粹主義與改革主義之間擺盪，有時會將改革主義領導人誤認為民粹領袖。因此，我們選擇這兩位在菲律賓政治脈絡中較無爭議地被歸類為民粹主義的領袖，這兩位總統在政治敘事上都著重於通過簡單直接的語言和象徵來表達與普通民眾的聯繫。儘管有些人認為艾奎諾夫人、艾奎諾三世和小馬可仕（Ferdinand Marcos Jr.）也是民粹領袖，但他們在民主政治、經濟發展和對外關係上有實際的改革作為（McCarthy et al., 2020），因此將他們歸類為民粹領袖可能存在爭議。因此，在本研究的有限的篇幅與範圍限制之下，未納入這三位總統的個案。最後，兩位民粹領袖在執政期間都面臨政治挑戰，艾斯特拉達在執政途中下台，而杜特蒂成功挺過民間批評。其結果可以凸顯關鍵戰略團體的角色重要性，以及民粹主義在菲律賓的發展與侷限性。

在資料來源方面，本研究的選取標準有以下幾點考量：第一，實證資料與文獻我們優先考量 2000 年以後的文獻，以確保時效性；第二，學術文獻的選擇我們多採用具有嚴格同儕審查的學術文章及權威性智庫的政策報告，以增強資料與分析的信度與效度。在這基礎之下，本研究主要參照二手資料，包括學術文獻、智庫政策報告、新聞與媒體分析，以及非營利組織的研究報告。具體而言，資料來源包含 Google Scholar、JSTOR 等學術文獻資料庫；智庫研究則包括亞洲開發銀行（Asian Development Bank，以下簡稱 ADB）和透明國際（Transparency International）的分析，以提供政策背景與國家層次的數據。新聞資料來源較多，但主要引用菲律賓當地媒體，例如 Philippine Star、Rappler 等當地主流媒體。非營利組織方面，我們也引用如人權觀察（Human Rights Watch）和國際特赦組織的報告，提供有關政策執行及社會影響的觀察。

在比較兩位總統的民粹政治風格時，本研究將依據分析框架進行以下幾個層次的經驗分析。首先，描述兩位總統所處的菲律賓政治經濟環境與條件，這部分將採用國際知名官方與非官方組織的總體統計資料，並輔以政策研究報告進行說明。接著，分析兩位總統在競選期間及就任後所採用的不同政治敘事風格。再者，深入探討兩位總統與六個關鍵戰略群體之間的互動關係，這部分將結合事件發生當下及事後的第二手資料進行分析。

最後，根據上述內容歸納兩位總統在不同的政治經濟環境下，採取不同的政治敘事與關鍵戰略群體互動策略，進而形成彼此截然不同的民粹風格與政治後果。

## 伍、艾斯特拉達：劫富濟貧英雄式民粹主義

### 一、政治經濟背景

在 1998 年，艾斯特拉達競選菲律賓總統之時，菲律賓正經歷著經濟不穩定和社會變革的嚴峻挑戰。1997 年的亞洲金融危機對菲律賓經濟造成了嚴重打擊，導致經濟增長急劇放緩，根據世界銀行的數據，菲律賓的經濟增長率從 1997 年的 5.2% 下降到 1998 年的負 0.5%；<sup>1</sup> 此外，失業率顯著上升，許多家庭陷入貧困狀態，根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank，簡稱亞銀）的調查報告，國內失業率由原本已經不低的 7.9% 進一步攀升至 9.6%（Knowles et al., 1999, p. 2）。金融市場的動盪和貨幣貶值進一步加重了經濟困難。菲律賓比索在 1997 年亞洲金融危機期間大幅貶值，從危機前 1997 年 6 月的 1 美元兌 26 比索，到 1998 年 1 月下跌至 1 美元兌 42.7 比索。這種貶值提高了菲律賓的進口成本，導致通貨膨脹加劇，進一步壓縮了消費者的購買力。根據亞銀的統計，菲律賓的通脹率在 1998 年達到 9.8%，相比 1997 年的 5.9% 有顯著上升。

在政治與治理方面，菲律賓長期面臨公部門貪污腐敗的問題，政府公信力低下，民眾對政治精英普遍失望。根據透明國際（Transparency International）的統計，菲律賓在 1998 年的腐敗印象指數（Corruption Perceptions Index）僅為 34（滿分 100），在 180 個全球受評國家中排名第 115 位，這顯示出政府治理能力的嚴重不足。菲律賓民眾普遍感到憤怒和失望，對於改革的期望強烈，希望看到強勢的反貪腐措施和公開透明的政府運作，以恢復對政治體系的信心。

在社會問題方面，雖然菲律賓歷任總統皆允諾實行經濟改革，以縮小社會上的貧富差距問題，但國內貧富差距依然顯著，社會矛盾未能有效化

<sup>1</sup> 關於菲律賓總體經濟相關統計資料，請參考世界銀行的統計（World Bank Group, n.d.）。

解。菲律賓仍然面臨貧富差距擴大、農村地區貧困和城市化進程中的諸多問題。大多數財富集中在少數精英手中，而農村地區和貧民窟的居民則面臨生活困難，缺乏基本的教育和醫療服務。根據亞銀的報告，1998年約有近半數農村人口生活在貧困線以下，進一步激化了社會不滿情緒（Asian Development Bank, 2009）。此外，根據世界銀行的資料，菲律賓的基尼係數（Gini coefficient）在1997年達到0.46，顯示出嚴重的貧富差距。

經濟困境的深化與社會問題的加劇，為艾斯特拉達民粹作風的興起提供絕佳條件。艾斯特拉達以其草根形象和電影明星的背景，成為這一時期民眾心目中可以為國內問題帶來變革的候選人。他的明星生涯賦予他廣泛的知名度和親和力，使得他的個人風格具有極大的魅力與說服力。在這樣的經濟困境中，民眾對現狀的強烈不滿和對改變的渴望，使得艾斯特拉達成為一個吸引廣泛支持的理想候選人。這些特質在競選初期就為他獲得了大量支持，最終幫助他贏得了大選。

## 二、政治敘事

艾斯特拉達的政治敘事強調自己與普通民眾的密切連結，並承諾致力於解決長期被忽視的農村和基層選民問題。他的綽號「艾拉普」（Erap；即朋友 Pare 的倒裝），以扮演伸張正義替天行道的電影明星形象崛起，贏得了廣大貧困選民的支持（Bowring, 2022, pp. 85-86），競選口號和演講內容簡單直接，充滿了對現狀的不滿和對未來的希望，承諾當選後將利用國家機器來服務貧困階層，而非富人或中產階級。這在民眾中引起了強烈共鳴，使他迅速在選民中建立起一個「自己人」的形象，特別是那些面臨貧窮問題的民眾，對他寄予厚望，構成了強大的支持基礎。

艾斯特拉達的政治敘事顯著地反映了當時菲律賓社會對改革的強烈渴望。作為一位從影壇轉戰政壇的電影明星，艾斯特拉達善於利用自己與普通民眾的密切聯繫，塑造出一個能夠真正代表基層利益的親和形象。他的競選口號「Erap Para sa Mahirap」（艾斯特拉達為了窮人）簡單而有力，直接訴諸民眾對現狀的不滿和對未來的希望，在民間引起了廣泛的共鳴，特別是那些感到被邊緣化的群體（Hutchcroft & Rocamora, 2003; Montinola, 1999）。

在建立起這個形象之後，艾斯特拉達特別強調反貪腐和社會正義，批

評當時政府存在的嚴重貪污腐敗問題，這成爲他的核心競選綱領之一。他承諾將徹底清除政府內的腐敗分子，並建立一個更加透明和公正的治理結構，以恢復公眾對政府的信任。他的反貪腐政策包括建立專門的反貪腐機構，實施嚴格的審計制度，以及加強對政府官員的監督，這些措施旨在確保政府資源能夠有效運用，避免貪污腐敗的再次發生 (Hutchcroft, 1998)。

除了反貪腐，艾斯特拉達還致力於推動農業改革，這是他政治敘事中的另一個重要部分。他認爲改善農民的生活條件和提高農業生產力是實現經濟可持續發展的關鍵。他提出了一系列具體措施，包括提供低息貸款以支持農民的生產活動、加強農業技術培訓以提升農業效率，以及改善農村基礎設施如道路和灌溉系統，這些措施旨在提升農業生產力，減少農村貧困。艾斯特拉達的這些承諾在農村地區和基層選民中獲得了廣泛支持。農民和基層選民對他的反貪腐和農業改革政策寄予厚望，認爲他能夠帶來實際的改變和進步。他的競選活動成功地動員了這些選民，使他在競選中佔據了領先位置。此外，艾斯特拉達的競選策略亦強調菲律賓的民族自豪感，呼籲民眾團結一致，克服國家的困難 (Borras, 2007; Borras et al., 2007)。

艾斯特拉達的政治訴求依賴傳統媒體，他的明星光環使他在媒體上擁有極高的曝光率和知名度，更善於利用傳統媒體來傳播其政治信息，使得艾斯特拉達的政治信息能夠迅速傳播，並在選民中產生深遠影響。再者，艾斯特拉達的政治敘事成功地獲得選民認同，主要在於他對誠摯形象的成功表現。在競選期間，他不僅僅使用了標準的民粹主義策略，更重要的是，他被貧困選民視爲真正關心他們的人。

這種認同源於他在公共場合中展現的眞誠行爲，讓選民相信他是從內心深處關懷他們，而非僅僅爲了選舉票數。貧困選民看重他在消除他們所遭受的社會污名上的努力，認爲他不僅在選舉期間如此，而是持續且自然地展現出對他們的尊重與考量。這種認同形成了一種公共意見，對於不信或持懷疑態度的人施加了社會壓力，使其不得不接受這種普遍觀點，這樣的誠摯形象，成功地構建了一個有力的政治敘事的正面效果，使得艾斯特拉達在這些地區建立了堅實的支持基礎 (Garrido, 2017)。

### 三、關鍵戰略團體之關係

在競選與執政期間，艾斯特拉達以其「艾拉普」形象，成功塑造了一位站在基層人民一邊、致力於伸張正義的民粹政治領袖形象。這種敘事緊扣當時菲律賓經濟不穩定、貧富差距加劇以及民眾對貪腐問題普遍憤怒的背景，強調其草根出身及關懷貧困階層的真誠立場。然而，這樣的形象雖為他贏得廣泛基層支持，也使其在與多個關鍵戰略團體互動時面臨挑戰。

首先，艾斯特拉達與天主教會的關係緊張。天主教會菲律賓擁有廣泛的影響力，對於政府與高階官員的道德和倫理問題高度關注，而艾斯特拉達的個人生活和道德問題，以及其政府中的腐敗指控，使得天主教會對其持批評態度。艾斯特拉達以其花花公子形象聞名，並且有多次婚外情和酗酒等行爲，這些行爲與天主教會倡導的道德標準背道而馳 (Benigno, 2001)。此外，他在 1998 年當選總統後不久，就被指控其政府存在廣泛的貪腐問題，引起教會的不滿，並公開批評政府。2000 年，天主教會的領袖，菲律賓馬尼拉教區辛海梅樞機主教 (Cardinal Jaime Sin)，公開呼籲艾斯特拉達下台，並參與了支持反對派的活動 (Labrador, 2001)。在這一期間，天主教會成爲反艾斯特拉達運動的重要力量之一，並在最終促使他下台的群眾抗議中發揮了關鍵作用。儘管艾斯特拉達曾試圖與教會合作，但其個人道德和政府腐敗問題上，雙方的關係在他任期內多次發生衝突。

相較於與教會關係不佳，艾斯特拉達與大企業領袖的關係相對穩固，特別是有裙帶關係的商業大亨，任內推動了一些有利於商業發展的政策，使得部分大企業對他表示支持，例如，他任內推動多項自由化經濟政策，鼓勵外資投資菲律賓，這對於剛脫離亞洲金融風暴的菲律賓來說，爲對國內經濟相當重要的進展，1998 的外資較上一年成長了 40% (Bolongaita, 2000)。與大財團做朋友的事實與所試圖營造的普通人形象顯得格格不入 (Landler, 1998)。然而，隨著他執政期間貪污問題的加劇，一些企業開始對其產生疑慮。此外，艾斯特拉達政府在處理一些大型基礎設施項目時，亦被指控存在腐敗問題，如馬尼拉灣填海造地計畫，這些問題進一步損害了他與企業界的關係。再者，部分大型企業在金融危機期間對政府的不穩定管理表示擔憂，並減少了對政府政策的支持。

艾斯特拉達與民間社會活動家的關係充滿矛盾。在競選與就任初期，許多關注社會問題的民間公民團體因其反貪腐承諾和社會正義政策對他充滿期待。艾斯特拉達上任之初，也延攬部分公民團體領袖進入內閣團隊（Asian Development Bank, 2013），這些作為有利於拉攏一般民眾，並符合其營造出的形象。然而，隨著其政府爆出貪污醜聞，這些支持迅速消退。自 1999 年起，全國範圍的公民社會團體對其政府的腐敗問題表達失望，並組織示威抗議活動，試圖推翻艾氏政權。

在與菁英政治家族的關係上，艾斯特拉達的政治敘事強調「反菁英」，他所指涉的對象是那些長期掌控菲律賓政治資源與選舉動員能力的家族。當艾斯特拉達的執政面臨挑戰時，這些菁英家族並未支持他，反而利用自身資源協助反對勢力，進一步削弱他的政治優勢。例如，前總統艾奎諾夫人和羅慕斯（Fidel Ramos）均響應辛海梅樞機主教的公開呼籲，而時任副總統兼社會福利部長（Social Welfare Secretary）的亞羅育，以及擔任貿易與工業部長的羅哈斯家族成員羅哈斯二世（Manuel Roxas II）均以辭職表達對艾斯特拉達的不滿（Magno, 2001）。這些菲律賓重要政治家族成員的公開反對，進一步擴大了艾斯特拉達的政治孤立，使得他原有的平民支持基礎無法抵擋菁英力量的聯合攻勢，最終導致他失去掌控局勢的能力。

艾斯特拉達與國會的互動充滿矛盾與對抗。在菲律賓總統制的憲政體制下，國會肩負制衡總統權力的重任，而艾斯特拉達則試圖利用其在國會的影響力對抗眾議院發起的彈劾案。2000 年 11 月 13 日，眾議院以超過三分之一議員的簽署達成憲法門檻，通過對總統的彈劾案，並將案件送交參議院審理。然而，在審理過程中，參議院拒絕公開關鍵證據，此舉引發民眾強烈不滿，並導致全國性抗議行動的爆發。在此過程中，參眾兩院的議長德里隆（Franklin Drilon）與維拉（Manuel Villar）均宣布將從執政聯盟辭職，並支持總統彈劾案（Fuller, 2000; Magno, 2001），進一步加劇了艾斯特拉達面臨的政治危機，並最終促成了他的下台。

最後，艾斯特拉達與軍隊和警界的關係較為不佳。雖然他在任內回應了軍警界的一些需求，例如發動對民答那峨地區的摩洛伊斯蘭解放陣線（Moro Islamic Liberation Front）的戰爭並取得勝利，但他的反腐行動與敘事風格卻引發了軍警高層的不滿。他上台後立即解除了一些軍隊和警察高

層中的腐敗官員職務，試圖清理官僚機構。他也是自馬可仕政府以來，第一位試圖「文人化」國防機構的總統，並不願意任命軍隊人士進入政府內閣（Gloria, 2019）。

與軍警關係的不佳，導致在「第二次人民力量革命」期間，高級軍官選擇站在反對艾斯特拉達的一方，當時的武裝部隊參謀長雷耶斯（Angelo Reyes）公開表示不再支持總統，並呼籲軍隊保持中立，這一舉動使得軍方力量轉而支持反對派，形成了對艾斯特拉達政府的巨大壓力（Labrador, 2002）。這顯示了他與軍方的關係並不穩固，尤其是在面臨重大政治危機時，軍方選擇了維護國家穩定而非支持艾斯特拉達，軍方的舉止直接導致了他最終的下台，情況也反映了軍方在菲律賓政治中的重要性，以及其對總統權力穩定性的影響。

總體而言，自 1999 年起，民間開始對政府的腐敗問題表達失望，並組織示威抗議活動，背後主要的推動力量是以辛海梅主教為主的羅馬天主教會，以及商界和公民社會團體等勢力，而在被逼宮的關鍵時刻，並未站在總統艾斯特拉達身邊的軍方人士。最終，這些重要的戰略團體在菲律賓在推翻艾斯特拉達的「第二次人民力量革命」（Second People Power Revolution）中，影響了艾斯特拉達的政治命運，成為推動其下台的重要力量之一（Putzel, 2001; Webb & Curato, 2019），艾斯特拉達上任不到三年，即受到眾議院的彈劾而下台。

#### 四、劫富濟貧英雄式民粹主義

在上述政治敘事和關鍵戰略團體的關係組合之下，艾斯特拉達的民粹主義可以被歸類為「劫富濟貧英雄式民粹主義」。這種民粹主義類型強調領袖與普通民眾的親密聯繫，通過簡單直白的語言和強調社會正義與反貪腐的承諾，來贏得基層選民的支持。艾斯特拉達的民粹作風在競選期間展現了強大的動員能力和政治影響力，他利用自己的草根形象和明星知名度，贏得了廣泛的選民支持，並在短期內鞏固了自己的政治地位。在 1998 年總統選舉中，他通過走訪農村地區，與農民直接交流，承諾推動農業改革，提高農民的生活水平，這些舉措鞏固了他在農村地區和基層選民中的支持基礎，塑造出幫助窮人和弱勢群體的形象。

然而，隨著時間的推移，艾斯特拉達的劫富濟貧形象逐漸受到挑戰。他的政府被揭發出多起貪污醜聞，加上個人道德形象不佳，以至於對他的政治聲望造成嚴重打擊。執政期間，艾斯特拉達政府的多名高官被指控貪污，政府控制的金融機構經常介入牽涉總統家族利益的民間企業併購案，或拯救搖搖欲墜的金融機構，這些事件引發社會各界的強烈批評和抗議，削弱了他反貪腐形象的可信度。隨著貪污問題不斷發酵，艾斯特拉達的支持率開始下降，許多選民對他的反貪腐承諾感到失望，這也影響了他的政策執行和改革計劃。

此外，艾斯特拉達在經濟改革和就業機會創造方面的努力也未能達到預期效果。他推動的多項經濟政策未能有效解決貧困問題，菲律賓的經濟增長也未如預期般顯著。經濟願景跳票進一步削弱了他在民間社會的支持，特別是在那些對經濟改善抱有期望的基層選民中。經濟困境和政策失誤的累積，使得艾斯特拉達的民粹主義吸引力逐漸減弱。2001 年，艾斯特拉達因貪污指控和民眾對其執政不滿，最終在「第二次人民力量革命」中被迫下台。這次革命是一次大規模的公民運動，關鍵戰略群體紛紛加入要求總統下台，最終在軍方的支持下，艾斯特拉達被迫辭職，並由時任副總統的亞羅育接任。

總的來說，艾斯特拉達的劫富濟貧英雄式民粹主義在其政治生涯初期展示了強大的動員能力和政治影響力。他成功塑造出的形象，贏得了廣泛的選民的喜愛與支持，並在短期內鞏固了自己的政治地位。然而，隨著執政期間的腐敗問題和政策績效平庸的顯現，這一民粹主義模式的局限性也逐漸顯現，即使是擁有強大民粹主義吸引力的政治領袖，如果無法在執政中保持清廉和有效的政策執行，最終也會失去選民的信任和支持。民粹領袖在短期內可以通過強烈的政治敘事和與關鍵戰略團體的關係組合來迅速崛起，但長期的政治穩定和成功仍需建立在透明和公正的治理基礎上，關鍵戰略群體的力量能夠遏制民粹主義的發展。在菲律賓這樣一個多元且政治動盪的國家，這一點尤為重要。

## 陸、杜特蒂：刑罰式民粹主義

### 一、政治經濟背景

與艾斯特拉達上台時國內經濟面臨危機對比，在 2016 年初杜特蒂參選菲律賓總統時，菲律賓正處於一個經濟雖然增長，但是社會卻不穩定的時期。根據世界銀行公布的資料，艾奎諾三世執政末期的菲律賓在 2015 與 2016 年的經濟成長率分別達到 6.3% 與 7.1%，進出口總值持續攀升，2015 年通貨膨脹率與失業率均來到近年來新低的 0.7% 與 3.1%。但總統經濟亮眼成果卻並未有效地惠及普通民眾，讓這些人能感受並分配到經濟紅利。反之，菲律賓國內的貧富差距依然嚴重。根據世界銀行的數據，2015 年菲律賓的貧困率仍然高達 23.5%，<sup>2</sup> 仍有許多貧困人口集中生活在農村地區和城市的貧民窟。

在政治環境方面，長期存在的貪污腐敗問題並未在艾奎諾三世執政時根除，政府的公信力依舊低落。根據透明國際的統計，2015 年菲律賓的腐敗印象指數得分為 35（滿分 100），在 168 個全球受評國家中排名第 95 位，這反映出政府治理上的透明度、公正性與冗雜程度存在嚴重問題，因此社會對於傳統政治精英的不滿情緒日益高漲，民眾渴望改變現狀，希望尋找一位能夠打破既有政治腐敗，帶來真正改革的領袖。在這種政治環境中，總統候選人容易打出嚴懲公部門貪汙腐敗，以及大力改革冗雜的官僚作風的形象，為普通菲律賓民眾帶來改革的希望（Hernandez, 2017）。

在社會問題方面，菲律賓面臨著高犯罪率和毒品氾濫的嚴重問題。2015 年，菲律賓的犯罪率上升了 46%，主要涉及謀殺、強姦、搶劫等嚴重犯罪（Sison & Felipe, 2015）。非法毒品組織彼此競爭更加劇了國內的人權與犯罪程度。毒品問題相關的犯罪常引發大規模暴力事件。以秘密組織「塔吉姆市除惡隊」（Tagum Death Squad）為例，該小隊接受委託，涉嫌殺害數百名人，包括記者、村鎮官員、商業競爭對手、毒販與法官等（Human Rights Watch, 2015）。這些情況顯示出菲律賓在打擊犯罪和毒品問題上面臨巨大

<sup>2</sup> 關於菲律賓總體經濟相關統計資料，請參考世界銀行的統計（World Bank Group, n.d.）。

挑戰。毒品問題不僅危害民眾生命安全，還加劇了社會的不穩定，成為亟待解決的重大社會問題。

與艾斯特拉達崛起的時代的經濟困境相比，在杜特蒂崛起的時代，菲國許多民眾的怒氣是衝著對政治與社會的現狀極度不滿，強烈地渴望看見立即且有效的嚴厲改革方案，這使得總統參選人杜特蒂，能夠藉由強硬手段和直言不諱的批評風格，在民間社會獲得廣泛的共鳴。杜特蒂過往在達沃市 (Davao) 擔任市長期間，以嚴厲打擊犯罪和毒品問題聞名全國，這種治理風格為他帶來「懲罰者」(punisher) 同時也是「保護者」(protector) 的稱號，使他成為許多菲國民眾心目中可以有效帶來變革的國家領導人 (Ranada, 2016)。

## 二、政治敘事

在上述的政治、經濟與社會問題背景之下，杜特蒂與菲國民眾溝通的政治敘事主要圍繞在「打擊犯罪」和「反建制」這兩個核心向外推展。他以強硬打擊犯罪和毒品問題作為總統大選時的競選主軸，他以過去在達沃市建立起的「懲罰者」形象，強調自己的治理經驗，誓言上台將立即根除菲律賓的毒品問題，誓言懲罰所有涉毒的罪犯，他在這達沃市期間通過強硬手段成功降低犯罪率的經歷，更成為他有魄力達標的證明與競選的重要賣點。根據官方的統計，杜特蒂擔任市長期間，該市每萬人的犯罪率由 1985 年的三位數，降至 2000 年的不到 1 人 (Human Rights Watch, 2009)，這是他常強調的主要成就。他在競選期間發下誓言「若當選總統，給我三至六個月時間，我會掃除腐敗、毒品與犯罪……若失敗了，我將會下台」(Tupas, 2016)。這個敘事主題為杜特蒂最鮮明的主題內容，也強化了他的「強人」形象。

除了反毒與嚴打犯罪之外，杜特蒂也將這些問題歸咎於政府失能，因此他強調「反建制」的訊息與立場，以批評馬尼拉的政治精英，抨擊菁英與菲律賓普通民眾的生活現實困境脫節，無法解決國家的重大問題，這也突顯出他自己定位為「民粹主義」候選人，將自己與傳統菲律賓政治精英區分開來，強調自己不是傳統政客，而是來自於基層，了解一般民眾的困難和需求。他的言論直接且粗俗，在對政治現狀感到失望的選民中獲得共鳴

(Kenny & Holmes, 2020)。杜特蒂的刑罰式民粹主義不僅訴諸弱勢群體，也深受中高收入民眾的支持，這些人希望通過嚴厲手段來打擊犯罪和毒品問題。在這一點上，杜特蒂與艾斯特拉達的支持基礎有所不同。艾斯特拉達主要依靠與貧民連結，而杜特蒂則通過殘暴和非法的手段，吸引了希望見到快速變革的廣大社會群體。

根據 2016 年大選前菲律賓全國的民調顯示，民眾對艾奎諾三世執政的政府打擊腐敗的滿意度跌至 2010 年上任以來的新低。調查顯示，超過 50% 至 65% 的民眾對竊盜、人身安全與毒品問題表示擔憂，這些比例在短時間內急劇上升。<sup>3</sup> 民怨可歸咎於社會問題的實質存在，讓杜特蒂打擊犯罪與反建制的敘事在民間發酵，並被多數民眾接受。杜特蒂的強硬態度和反建制言論得到了廣泛的民眾支持，即使在執政期間，他依舊猛烈抨擊政府官僚。他曾厲言道：「如果你貪污腐敗，我會用直升機把你帶到馬尼拉然後把你扔出去。我以前做過，為什麼現在不再做呢 (Mogato, 2016)？」這種強硬的反腐敗言論進一步鞏固了他在民眾心中的形象，特別是在對政府感到厭倦的民眾中。

杜特蒂的政治敘事還包含了強調民族主義和菲律賓主權獨立的內容。他批評過去政府對美國過於依賴，主張採取更加獨立自主的外交政策。他多次公開嚴厲批判美國，他說過「我不是美國人的粉絲」(Corrales, 2016)、「再見，美國，我要制定最終將你們移出菲律賓的協議」(Reuters, 2016)、「歐巴馬下地獄吧……我寧願去俄羅斯和中國」(Bloomberg, 2016)，由於美國在冷戰時的軍事部署，一直在菲律賓國內造成主權與社會爭議，因此杜特蒂這種反殖民反西方的聲浪，一向是民間社會中有效的民粹敘事素材 (Montiel et al., 2019)。

除了敘事的素材，杜特蒂充分利用一般民眾常用的社交媒體作為政治宣傳工具。他的競選團隊善於利用社交媒體傳播競選信息，並通過網絡擴大影響力，以區隔他與傳統政治人物的差異。根據資料調查公司「We Are

<sup>3</sup> 詳細民調，請參照菲律賓長期追蹤的民調「社會氣象站」(Social Weather Stations, n.d.) 調查報告中關於「對總統、副總統與國家行政機關的滿意度」(Satisfaction with the President, Vice-President and the National Administration) 以及「犯罪受害與公共安全」(Crime victimization and public safety) 的結果。

Social」的報告，菲律賓在 2016 年的社群媒體用戶數量達到總人口數的 47%，平均每人一天使用社群媒體的時間為 3.7 小時，為報告中所有國家最高 (Kemp, 2016)，這個趨勢為杜特蒂的競選提供了重要的宣傳平台。杜特蒂的 Facebook 粉絲專頁在選舉期間相當熱鬧，也成為他直接與民眾交流的重要渠道。

### 三、關鍵戰略團體之關係

在競選和執政期間，杜特蒂與多個關鍵戰略團體建立了複雜的關係，以下將就主要他與天主教會、民間企業領袖、社會公民團體和軍警四個團體的關係。這些關係反映在其所想要傳遞的政治敘事上。

首先，杜特蒂與天主教會的關係較為緊張，其強硬且直言不諱的作風和言論常與教會的立場相左。他在打擊毒品犯罪與試圖恢復死刑的政策中，教會批評其政策涉及非法處決和人權侵害，認為暴力政策違反了基督教的基本價值觀。雖然天主教會在菲律賓擁有廣泛的政治影響力，對於政府的道德和倫理問題高度關注，但有些神父仍擔憂杜特蒂以大幅優勢勝選表明了，儘管教會具有吸引力，但其政治影響力正在減弱 (Baldwin & Serapio Jr., 2016)。杜特蒂也咒罵宗教領袖，例如他曾因教皇方濟各 (Pope Francis) 訪問導致馬尼拉的交通混亂，因而侮辱地說道「教宗，你是妓女的兒子 (son of a whore)，你回家吧，不要再來了」(Beauchamp, 2016)。杜特蒂也公開批評教會領導層，指責他們干涉政治，這些舉措加深雙方的對立。雖然他後續試圖尋求與教會的和解與合作 (Riley, 2016)，但雙方的關係仍然較為冷淡。

杜特蒂與企業領袖間的關係正反皆有。他的一些經濟政策和基礎設施建設計劃受到了企業界的歡迎，但他的反貪腐和打擊壟斷措施也影響一些大企業的利益。例如，杜特蒂推動的「建設、建設、建設」(Build, Build, Build) 計劃以及對投資者友善的立法改革，吸引了大量外國投資和本地企業參與，計劃涵蓋道路、橋樑、機場等多項大型基礎設施項目，政府通過的總投資額從 2016 年的 6,860 億菲律賓披索，增加到 2019 年的 1.3 兆披索 (Hookway, 2022)。杜特蒂的經濟政策在吸引投資和促進基礎設施建設方面取得了顯著成果，但也帶來了一些挑戰和批評，他從打擊毒販擴及到打

擊有權勢的商業人士，例如對 Ayalas 和 Pangilinan 這兩大財團的公共事業壟斷提出批評，這導致部分企業擔憂將成爲下個被整肅的對象 (Lewis, 2020)，雖然在執政後期，杜特蒂試圖放軟姿態 (Venzon, 2020)，但總體來看，他與企業界的關係呈現緊張對峙的情況，在需要時會嚴厲地打擊既得利益者。

在與傳統菁英家族的關係上，杜特蒂與菲律賓傳統政治菁英家族的關係展現出挑戰與合作的樣貌。他雖然將自己定位爲反建制候選人，並強烈批判傳統菁英和政治建制，但實際上其實並未完全排斥這些勢力，事實上他也與傳統政治菁英家族交好，其中最具爭議的是 2016 年，他批准已故獨裁者馬可仕安葬於英雄墓園。這一舉動被視爲對馬可仕家族在其競選期間財務與政治支持的回報，也鞏固了杜特蒂馬可仕家族在呂宋地區所掌握的政治支持，這樣的合作幫助杜特蒂推動政策並擴展自身權力 (Lamchek & Sanchez, 2020)，但也引發了廣泛批評，認爲此舉助長了馬可仕家族的政治復興，淡化其過去專制統治的罪行。這種作爲使杜特蒂能在削弱傳統家族的同時，利用其資源來實現自己的政策目標 (Kreuzer, 2016)。

杜特蒂與民間團體間充滿了矛盾。他強硬打擊毒品與犯罪的措施，引起了人權團體的強烈反對，例如，國際特赦組織和人權觀察等組織對杜特蒂政府的「毒品戰爭」進行了強烈譴責，「人權觀察報告」(Human Rights Watch) 的報告指出，菲律賓警方在打擊毒品的過程中，不斷地使用非法手段，造成數千人死亡。此外，在杜特蒂的任期內，許多非政府組織 (NGOs) 和民間團體成員成爲政府鎮壓的對象。政府官員和軍方經常對左翼活動家進行「紅標」(red-tagging)，指控他們與共產主義反叛組織相關，導致許多民間人士面臨暴力和迫害的威脅 (Human Rights Watch, 2022)。然而，杜特蒂的打擊腐敗與社會福利措施也得到部分社會團體的認可，特別是針對低收入和社會福利有利的政策。總的來說，杜特蒂與民間團體的關係是複雜的。一方面，他的強硬政策引發批評；另一方面，他的社福與改革措施也獲得部分認可。

相較於與上述關鍵團體的緊張與矛盾關係，杜特蒂更爲謹慎處理與國會的關係，在菲律賓的總統制的憲政體制之下，代表立法的國會對總統能施加不小的監督制衡力道。杜特蒂雖然代表 PDP-Laban 政黨在 2016 年當

選總統，但其政黨在菲律賓的參眾兩院席次並不多。然而，在當選後不到三週內，杜特蒂所屬的 PDP-Laban 成功主導的多黨聯盟「改革聯盟」(Coalition for Change) 的創立，招集了多達 260 位反對黨盟友，占當時國會約 290 位議員將近 90% (Teehankee, 2020)。杜特蒂利用這一執政聯盟的穩固基礎，成功推動多項政策，包括其備受爭議的反毒政策。他同時靈活地與國會其他反對黨合作，實現了許多重要政策目標，也鞏固了其以民粹主義為基礎的執政基盤。

除了國會，杜特蒂上任後迅速鞏固與高級軍官的關係，他重用軍方人士，提拔效忠於他的軍官，例如他任命前軍方將領羅倫扎納 (Delfin Lorenzana) 為國防部長，並提高軍事的預算和待遇，大幅增加國防預算，用於購買新型武器裝備和提升軍隊現代化程度，試圖提高軍方面對國內犯罪、國防和反恐的挑戰，這些措施使得軍方為他提供穩固的支持 (Laude, 2018; Nepomuceno, 2021)。此外，杜特蒂支持警察動用必要手段的反毒戰爭在警界獲得高度支持，提升了杜特蒂政府在警界的地位。事實上，杜特蒂的強硬政策需要軍警合作，他的政策與措施不僅鞏固了他與軍警的關係，也使得他的政府能夠有效地推行其嚴打毒品、犯罪與其他腐敗事蹟的政策。

在比較艾斯特拉達與杜特蒂與關鍵戰略群體的關係時，可以清晰地看出兩者民粹主義策略的顯著差異。艾斯特拉達以基層民眾為核心，訴求反貪腐和農業改革，雖然贏得了廣泛的基層支持，但也因全面對立於菁英階層，最終在失去軍方支持後被推翻。相比之下，杜特蒂則採取了更靈活的策略，透過推行刑罰民粹主義，成功迎合軍方和警察等強力部門的利益，同時在國會中維持更為穩固的合作關係，鞏固了其在關鍵戰略群體中的支持基礎。杜特蒂在與傳統菁英互動中採取既對抗又合作的平衡策略，一方面削弱了潛在的菁英反對勢力，另一方面維繫了政權的穩定性和政策的執行力。這樣的策略不僅避免了艾斯特拉達因失去戰略群體支持而下台的命運，也彰顯了杜特蒂的政治敏銳性和實用主義領導風格。

**表 1**  
艾斯特拉達與杜特蒂與關鍵戰略群體關係比較表

關鍵戰略群體	艾 斯 特 拉 達	杜 特 蒂
天主教會	與教會關係緊張，因個人道德問題和政府貪腐指控受教會批評	與天主教會關係緊張，因其強硬政策和人權問題遭到教會批評
企業領袖	與大企業保持穩固關係，推動自由化經濟政策，但後期因貪污問題關係變差	與企業領袖關係複雜，推動基礎設施建設，但打擊壟斷和貪腐引發部分企業擔憂
民間團體	與民間團體關係矛盾，初期獲得支持，但因貪污醜聞失去信任	與民間團體關係緊張，特別是人權組織對其毒品戰爭強烈反對
軍人與警察	關係不佳，試圖清理軍警內部腐敗，引發不滿，最終失去支持	重用軍警高層，增加國防預算，強硬政策獲得軍警支持
傳統政治菁英家族	採反菁英立場，與菁英家族對立，面臨挑戰時遭其拋棄，助推其下台	與菁英家族既對抗又合作，如支持馬可仕家族以鞏固呂宋地區支持
國會	與國會對抗，眾議院通過彈劾案，參眾兩院領袖倒戈加重政治危機	成功籌組「改革聯盟」，獲國會多數支持，推動政策順利，穩固執政基礎

資料來源：作者自行歸納整理。

#### 四、刑罰式民粹主義

在杜特蒂所處的政治、經濟和社會脈絡下，他的政治敘事特徵及與關鍵戰略團體的關係組合，形成了他的「刑罰式民粹主義」風格。杜特蒂的競選策略集中於強硬打擊毒品和犯罪問題，他利用強硬手段連結其自身與民眾的聯繫，贏得了廣泛的選民支持。他在競選期間多次強調要在六個月內根除菲律賓的毒品問題，並誓言懲罰所有涉毒的罪犯，這一立場贏得了許多希望改善治安的選民的支持。

隨著時間的推移，杜特蒂的強硬形象面臨挑戰。政府在打擊毒品的過程中因涉及大量非法處決和人權侵害，遭到國內外廣泛批評，並使其與部分關鍵戰略群體的關係陷入緊張。此外，杜特蒂在經濟改革和社會福利方面的努力也未能完全達到預期效果。儘管推動了多項經濟政策和基礎設施建設計劃，但貧富差距依然嚴重，許多民眾依然生活在貧困之中。根據世界銀行的數據，2019年菲律賓的貧困率仍高達16.6%。這些政策挑戰在其總統任期後期削弱了他在選民中的支持，特別是在那些對社會改善抱有期望的群體中，這也因此導致杜特蒂政府與多數關鍵戰略群體的關係並不佳。

總的來說，杜特蒂的刑罰式民粹主義在其政治生涯初期展示了強大的動員能力和政治影響力。他利用強硬手段和與普通民眾的密切聯繫，贏得了廣泛的選民支持，並在短期內鞏固了自己的政治地位。然而，隨著執政期間人權問題和錯誤政策的展現，這一民粹主義模式的局限性逐漸顯現。杜特蒂的強硬形象未能持久地維持其政治影響力，最終成爲他政治聲望下挫的重要原因。杜特蒂的個案經驗表明，即使初期擁有強大動員能力和政治影響力的民粹領袖，若無法在執政中保持公正和有效的政策執行，最終仍將失去選民的信任和支持。因此，持久的政治成功需要的不僅僅是強硬的形象，更需要穩健和公平的治理。

## 柒、結論

菲律賓的民粹主義經歷了不同類型的演化，本文通過比較艾斯特拉達的「劫富濟貧英雄式民粹」與杜特蒂的「刑罰式民粹主義」，展現其多樣性與演進路徑。艾斯特拉達的民粹主義以草根英雄形象爲核心，強調與普通民眾的親密連結，並以簡單直白的語言贏得基層選民支持；杜特蒂則透過強硬手段與威權風格，突出打擊犯罪、毒品問題及強調民族主義，展現其「刑罰式民粹主義」的特徵。

兩者在民粹政治中的相似之處包括明確的反建制立場、強調反貪腐、善於利用媒體傳播信息，以及推動經濟改革。艾斯特拉達以草根英雄的形象挑戰傳統政治精英，承諾清除政府腐敗；杜特蒂則以強硬手段打擊貪污，挑戰既有體制。媒體策略方面，艾斯特拉達依靠其明星身份和傳統媒體，杜特蒂則利用社交媒體擴大影響力。經濟政策上，艾斯特拉達側重農業改革，而杜特蒂則推動基礎設施建設計劃，強化經濟發展。

然而，兩位總統的民粹主義風格與政策實踐存在顯著差異。艾斯特拉達注重與基層互動，但執政後期陷入貪污醜聞，導致政治聲望受損；杜特蒂則以集中權力與鐵腕手段治理國家，非法處決政策雖獲部分國內支持，卻引發國際廣泛批評。此外，兩人在宗教與民間團體的關係上也有所不同：艾斯特拉達初期與天主教會保持良好關係，後因貪污醜聞惡化；杜特蒂則因強硬政策與天主教會和人權團體長期緊張。整體來看，艾斯特拉達的民

粹主義更多地聚焦於草根形象與社會正義，而杜特蒂則以威權主義與效率優先的風格回應社會動盪，這反映出菲律賓不同時期政治經濟問題對民粹主義形式的深刻影響。

以政治後果來看，艾斯特拉達在面臨政治危機時，僅仰賴訴諸窮人的、素樸的民粹主義策略，欠缺整體策略並消極應對，使不同的關鍵戰略群體得以蓄積反對能量，在配合國會彈劾推翻他的時候扮演了重要的角色。與之相較，杜特蒂在面對關鍵戰略群體，展現了較為靈活、且分而治之的方式，他善於將不同的戰略群體，按照其「掃毒戰爭」的不同形式以及時段，分化成不同的群體，有的是善類、有的是「人民的敵人」的一部分，這個策略同時運用在公民團體、以及商界領袖上。杜特蒂更善於創造新的關鍵戰略群體做為政治上的盟友，比如加強警察和民間除惡隊法外殺人的權力，與傳統政治菁英家族改善關係，在國會組成改革聯盟，改善與軍方的關係，並創造新的人民敵人（比如共產主義恐怖份子）。他也不排除和某些關鍵戰略群體合作（比如左派公民團體）。

第二，藉由比較最近菲律賓政治中的兩個較為鮮明的民粹主義案例，我們發現民粹領袖的執政風格常與其過往歷史有密切的關係；但在「人民的敵人」的建構方面，反菁英、反建制雖然仍是鑑別民粹主義的重要標籤，但未必反映出其主要風格。艾斯特拉達主要攻擊的對象是社會精英和腐敗的政府官員。他將自己塑造成平民的代表，並指責精英階層忽視窮人和中下階層的利益。他的言辭經常針對富有的商人、政客和其他社會精英，聲稱他們是造成菲律賓社會不平等和貧困的主要原因。他還強烈批評政府機構中的腐敗，將其描述為阻礙國家發展和普通人福祉的主要障礙。

杜特蒂則以反毒為中心，創造了一個較為不同的「人民敵人」的形象。雖然他也經常批評菲律賓的傳統政治精英和富有的寡頭，指責他們貪污腐敗、與犯罪有勾結，並認為他們是導致貧富差距和社會不公的主要原因，但在杜特蒂的民粹論述中，毒販和毒品犯罪分子才是社會的主要敵人，是社會腐敗和治安問題的主要原因。而批評其反毒政策的人權活動家、非政府組織和國際社會，在杜特蒂的形塑中，則是干涉菲律賓內政、惡化毒品犯罪的幫兇。他也多次攻擊菲律賓的媒體，尤其是那些報導其政策負面影響的媒體，並試圖削弱其公信力。

第三，若說艾斯特拉達的失敗，是因為他的民粹主義政綱及政治背離了關鍵戰略群體的利益，那麼杜特蒂雖訴諸民粹主義但未被關鍵戰略群體推翻的原因又是什麼？本研究認為杜特蒂對刑罰民粹主義的追求，下意識地迎合了關鍵戰略群體裡面最重要的強力部門，即軍方和警察的利益。也就是說，為了避免像艾斯特拉達因失去軍方支持而被推翻，杜特蒂選擇強化了刑罰民粹主義的路徑。他選擇了軍方和警方作為合作的戰略群體，同時也影響並強化了他將「人民的敵人」鎖定在反國家份子，如伊斯蘭恐怖份子、菲律賓共產黨 / 新人民軍、販毒集團，以及煽動性政治反對派（黃種人）、外國情報機構。在 COVID-19 之後，共產黨恐怖份子也成為了新的人民敵人。

最後，本研究試圖做出幾個貢獻。首先，通過類型學分析，本研究展示不同類型的民粹主義在菲律賓政治中的具體表現和特徵，豐富了民粹主義理論的實證研究。其次，通過兩個案例比較，分析了民粹主義在不同領導人治理下的相似性和差異性，這有助於更深入理解民粹主義在不同政治和社會背景下的適應和變化。最後，強調了民粹主義的實際政策表現對政治穩定和治理效果的重要影響，這點對菲律賓未來政治發展具有啓示。透過對艾斯特拉達和杜特蒂兩位總統的比較分析，能夠更全面地理解菲律賓民粹主義的多樣性和複雜性，這對研究其他國家的民粹主義現象也具有重要的參考價值。

本研究對菲律賓和東南亞政治的啓示也值得深入探討。民粹主義在菲律賓的興起與發展，反映出該國民眾對政治現狀的不滿和對變革的渴望。這一現象在其他東南亞國家也有相似之處，民眾對腐敗、貧富差距和政府無能的厭倦，容易使得強人型或其他類型的民粹主義領袖在選舉中脫穎而出。其次，民粹領袖的執政風格對國家的法治和民主制度構成了挑戰。杜特蒂的強硬手段，顯示出民粹領袖在集權和治理效率之間的平衡問題，這在其他東南亞國家同樣值得警惕。

## 參考書目

- Abinales, P. N., & Amoroso, D. J. (2017). *State and society in the Philippines* (2nd ed.). Rowman & Littlefield.
- Anderson, B. (1988). Cacique democracy in the Philippines: Origins and dreams. *New Left Review*, (169), 3-31.
- Asian Development Bank. (2009). *Poverty in the Philippines: Causes, constraints, and opportunities*. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/27529/poverty-philippines-causes-constraints-opportunities.pdf>
- Asian Development Bank. (2013). *Civil society briefs: Philippines* (No. ARM124416). Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30174/csb-phi.pdf>
- Baldwin, C., & Serapio Jr., M. (2016). Once-powerful Philippines church divided, subdued over drug killings. *Reuters*, October 11. <https://www.reuters.com/article/idUSKCN12A0EU/>
- Beauchamp, Z. (2016). Rodrigo Duterte, the Philippines's less racist but more murderous Donald Trump, explained. *Vox*, September 7. <https://www.vox.com/2016/9/7/12813146/obama-rodrigo-duterte-son-of-a-whore>
- Benigno, T. C. (2001). Estrada's rich mistresses / A brave widow's fight - Here's the score. *Philstar*, February 21. <https://www.philstar.com/opinion/2001/02/21/102483/estrada146s-rich-mistresses-brave-widow146s-fight-heres-score-teodoro-c-benigno>
- Bickerton, C., & Accetti, C. I. (2017). Populism and technocracy. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo, & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 326-347). Oxford University Press.
- Bloomberg. (2016). Duterte tells Obama 'You can go to hell,' warns of breakup. *Bloomberg*, October 4. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-10-04/us-philippine-drills-open-in-uncertainty-are-they-the-last>
- Bolongaita, E. P., Jr. (2000). The Philippines in 1999: Balancing restive democracy and recovering economy. *Asian Survey*, 40(1), 67-77.
- Borras, S. M. (2007). *Pro-poor land reform: A critique*. University of Ottawa Press.
- Borras, S. M., Carranza, D., & Franco, J. C. (2007). Anti-poverty or anti-poor? The World Bank's market-led agrarian reform experiment in the Philippines. *Third*

- World Quarterly*, 28(8), 1557-1576.
- Bowring, P. (2022). *The making of the modern Philippines: Pieces of a jigsaw state*. Bloomsbury Academic.
- Canovan, M. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47(1), 2-16. <https://doi.org/10.1111/1467-9248.00184>
- Corrales, N. (2016). Duterte: I'm no fan of the US. *Inquirer*, October 26. <https://globalnation.inquirer.net/144565/duterte-im-no-fan-of-us>
- Curato, N. (2017). Politics of anxiety, politics of hope: Penal populism and Duterte's rise to power. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(3), 91-109.
- Dressel, B. (2011). The Philippines: how much real democracy? *International Political Science Review*, 32(5), 529-545. <https://doi.org/10.1177/0192512111417912>.
- Fuller, T. (2000). The impeachment of Estrada: Day of political tumult in Manila. *International Herald Tribune*, November 14. <https://www.nytimes.com/2000/11/14/news/the-impeachment-of-estrada-day-of-political-tumult-in-manila.html>
- Garrido, M. (2017). Why the poor support populism: The politics of sincerity in Metro Manila. *American Journal of Sociology*, 123(3), 647-685.
- Gloria, G. M. (2019). Philippine military in government: Presidents and their militaries. *Rappler*, March 30. <https://www.rappler.com/plus-membership-program/exclusive-content/philippine-military-in-government-presidents-and-militaries/>
- Hedman, E.-L. E. (2001). The spectre of populism in Philippine politics and society: Artista, masa, Eruption! *South East Asia Research*, 9(1), 5-44.
- Hedman, E.-L. E., & Sidel, J. T. (2000). *Philippine politics and society in the twentieth century: Colonial legacies, post-colonial trajectories*. Routledge.
- Hellmann, O. (2017). Populism in East Asia. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 180-197). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198803560.001.0001>
- Hernandez, C. G. (2017). The Philippines in 2016: The year that shook the world. *Asian Survey*, 57(1), 135-141.
- Hookway, J. (2022). Rodrigo Duterte's economic legacy in the Philippines. *The Diplomat*, August 24. <https://thediplomat.com/2022/08/rodrigo-dutertes-economic-legacy-in-the-philippines/>

- Human Rights Watch. (2009). You can die any time: Death squad killings in Mindanao. *Human Rights Watch*, April 6. <https://www.hrw.org/report/2009/04/07/you-can-die-any-time/death-squad-killings-mindanao>
- Human Rights Watch. (2015). *World report 2015: Philippines*. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/philippines>
- Human Rights Watch. (2022). Human Rights Watch submission to the universal periodic review of the Philippines. *Human Rights Watch*, April 6. <https://www.hrw.org/news/2022/04/06/human-rights-watch-submission-universal-periodic-review-philippines>.
- Hutchcroft, P. D. (1991). Oligarchs and cronies in the Philippine state: The politics of patrimonial plunder. *World Politics*, 43(3), 414-450.
- Hutchcroft, P. D. (1998). *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Cornell University Press.
- Hutchcroft, P. D. (2019). *Strong patronage, weak parties: The case for electoral system redesign in the Philippines*. Anvil Publishing.
- Hutchcroft, P. D., & Rocamora, J. (2003). Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines. *Journal of East Asian Studies*, 3(2), 259-292.
- Juego, B. (2017). The Philippines 2017: Duterte-led authoritarian populism and its liberal-democratic roots. *Asia Maior: The Journal of Asian Politics and History*, 28, 129-162.
- Kaltwasser, C. R., Taggart, P., Ochoa Espejo, P., & Ostiguy, P. (2017). Populism: An overview of the concept and the state of the art. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo, & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 1-24). Oxford University Press.
- Karlson, N. (2024). Populism: Defining Characteristics. In D. F. Hardwick & L. Marsh (Eds.), *Reviving Classical Liberalism Against Populism* (pp. 7-20). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-49074-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-031-49074-3_2)
- Kemp, S. (2016). *Digital in 2016*. We Are Social, January 27. <https://datareportal.com/reports/digital-2016-global-digital-overview>
- Kenes, B. (2023). The Philippines: From ‘People Power’ to Democratic Backsliding.” *ECPS Book Reviews*, June 14. <https://www.populismstudies.org/the-philippines-from-people-power-to-democratic-backsliding/>

- Kenny, P. D., & Holmes, R. (2020). A new penal populism? Rodrigo Duterte, public opinion, and the war on drugs in the Philippines. *Journal of East Asian Studies*, 20(2), 187-205.
- Knowles, J. C., Pernia, E. M., & Racelis, M. (1999). Social consequences of the financial crisis in Asia: The deeper crisis (EDRC Briefing Notes No. 16). *Asian Development Bank*. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28055/bn016.pdf>.
- Kreuzer, P. (2016). *'If they resist, kill them all': Police vigilantism in the Philippines*. Peace Research Institute Frankfurt.
- Labrador, M. C. (2001). The Philippines in 2000: In search of a silver lining. *Asian Survey*, 41(1), 221-229.
- Labrador, M. C. (2002). The Philippines in 2001: High drama, a new president, and setting the stage for recovery. *Asian Survey*, 42(1), 141-149.
- Lamchek, J. S., & Sanchez, E. M. (2020). Friends and foes: Human rights, the Philippine left and Duterte, 2016-2017. *Asian Studies Review*, 45(1), 28-47.
- Landler, M. (1998). Manila leader, ally of poor, now courts the rich. *The New York Times*, December 13, Section 1, Page 6.
- Laude, J. (2018). DND chief Lorenzana: AFP, PNP solidly behind Duterte. *The Philippine Star*, September 14. <https://www.philstar.com/headlines/2018/09/14/1851433/dnd-chief-lorenzana-afp-ntp-solidly-behind-duterte>
- Lee, S. J. (2021). South Korea's tamed populism: Popular protests from below and populist politics from the top. In S. J. Lee, C. Wu, & K. K. Bandyopadhyay (Eds.), *Populism in Asian democracies: Features, structures, and impacts* (pp. 21-37). Brill. [https://doi.org/10.1163/9789004444461\\_003](https://doi.org/10.1163/9789004444461_003)
- Lewis, L. (2020). Duterte taps China amid strained Philippine-US relations. *Financial Times*, February 18. <https://www.ft.com/content/c295d548-51b0-11ea-90ad-25e377c0eelf>
- Lijphart, A. (1975). The comparable-cases strategy in comparative research. *Comparative Political Studies*, 8(2), 158-177.
- Magno, A. R. (2001). PHILIPPINES: Trauma of a Failed Presidency. *Southeast Asian Affairs*, 251-262.
- McCarthy, S., & Thompson, M. R. (Eds.). (2020). *Governance and democracy in the Asia-Pacific: Political and civil society*. Routledge.

- Mill, J. S. (2011). *A system of logic: Ratiocinative and inductive* (7th ed., Vol. 1). Longmans, Green, Reader, and Dyer. <https://www.gutenberg.org/files/35420/35420-h/35420-h.htm> (Original work published 1868)
- Mogato, M. (2016). Philippine leader says once threw man from helicopter, would do it again. *Reuters*, December 30. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN14I0DJ/>
- Montiel, C. J., Boller, A. J., Uyheng, J., & Espina, E. A. (2019). Narrative congruence between populist President Duterte and the Filipino public: Shifting global alliances from the United States to China. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 29(6), 520-534.
- Montinola, G. R. (1999). The Philippines in 1998: Opportunity amid crisis. *Asian Survey*, 39(1), 64-71.
- Mudde, C. (2017). Populism: An ideational approach. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford handbook of populism* (pp. 27-47). Oxford University Press.
- Müller, J. W. (2016). *What is populism?* University of Pennsylvania Press.
- Nepomuceno, P. (2021). Strengthening of military, police always a priority: PRRD. *Philippine News Agency*, July 26. <https://www.pna.gov.ph/articles/1148333>
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69. <https://doi.org/10.1353/jod.1994.0010>
- Ostiguy, P. (2017). Populism: A socio-cultural approach. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. Ochoa Espejo, & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford handbook of populism* (pp. 73-97). Oxford University Press.
- Putzel, J. (2001). A muddled democracy – “People Power” Philippine style (Report No. 00-14). *Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science*. <https://www.files.ethz.ch/isn/137956/WP14.pdf>
- Ranada, P. (2016). Davao City takes centerstage in Duterte political ad. *Rappler*, March 14. <https://www.rappler.com/philippines/elections/125794-duterte-political-ad-davao-city/>
- Reid, B. (2001). The Philippine democratic uprising and the contradictions of neoliberalism: EDSA II. *Third World Quarterly*, 22(5), 777-793.
- Reuters. (2016). Philippines' Duterte: 'bye-bye America' and we don't need your money. *Reuters*, December 17. <https://www.reuters.com/article/idUSKBN14528Q/>

- Riley, C. (2016). Philippine president-elect Rodrigo Duterte called the Pope 'Son of a Whore'. *Time*, May 17. <https://time.com/4328906/rodrigo-duterte-pope-francis-philippine-president-son-whore/>
- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, 64(4), 1033-1053. <https://doi.org/10.2307/1958358>
- Sison, B., Jr., & Felipe, C. S. (2015). Philippine crime rate up by 46%. *The Philippine Star*, August 2. <https://www.philstar.com/metro/2015/08/02/1483869/philippine-crime-rate-46>.
- Social Weather Stations (n.d.). *Social Weather Stations: Statistics for Advocacy*. Retrieved September 22, 2025, from <https://www.sws.org.ph/swsmain/home/>
- Teehankee, J. C. (2020). Factional dynamics in Philippine party politics, 1900-2019. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39(1), 98-123.
- Teehankee, J. C. (2022). *Dissecting patronage democracy in the Philippines*. In R. H. Taylor (Ed.), *The politics of elections in Southeast Asia* (pp. 59-78). Cambridge University Press.
- Thompson, M. R. (2010). Populism and the revival of reform: Competing political narratives in the Philippines. *Contemporary Southeast Asia*, 32(1), 1-28.
- Thompson, M. R. (2016). Bloodied democracy: Duterte and the death of liberal reformism in the Philippines. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 35(3), 39-68. <https://doi.org/10.1177/186810341603500303>
- Thompson, M. R. (2020). Explaining Duterte's rise and rule: Penal populist leadership or a structural crisis of oligarchic democracy in the Philippines? *Philippine Political Science Journal*, 41(1), 5-26.
- Thompson, M. R. (2023). *The Philippines: From 'People Power' to democratic backsliding*. Cambridge University Press.
- Tupas, J. M. (2016). Duterte vows to end criminality in 3 months. *The Philippine Star*, February 20. <https://www.philstar.com/headlines/2016/02/20/1555349/duterte-vows-end-criminality-3-months>
- Vartavarian, M. (2021). Rodrigo Duterte and the Philippine presidency: Oligarchic diffusion or democratic rupture? *Southeast Asian Studies*, 10(2), 195-216.
- Venzon, C. (2020). Duterte apologizes to Philippine tycoons he threatened to jail. *Nikkei Asia*, May 5. <https://asia.nikkei.com/business/companies/duterte-apologizes-to>

90 從浪漫英雄到毒梟剋星：  
分析菲律賓民粹主義的演化

劉奇峯、陳宗巖

philippine-tycoons-he-threatened-to-jail

Webb, A., & Curato, N. (2019). Populism in the Philippines. In D. Stockemer (Ed.), *Populism around the world* (pp. 89-107). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-96758-5\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-96758-5_4)

Weyland, K. (2017). Populism: A political-strategic approach. In C. R. Kaltwasser, P. Taggart, P. O. Espejo, & P. Ostiguy (Eds.), *The Oxford Handbook of Populism* (pp. 48-72). Oxford University Press.

World Bank Group. (n.d.). *World Bank Open Data*. Retrieved September 22, 2025, from <https://data.worldbank.org>

# From Romantic Hero to Drug Lord Slayer: An Analysis of the Evolution of Populism in the Philippines\*

*Roger Chi-feng Liu\*\* & Ian Tsung-yen Chen\*\*\**

## Abstract

This study compares the rise and fall of two Philippine presidents, Joseph Estrada and Rodrigo Duterte, to understand how populist leaders in the Philippines utilize political narratives to mobilize supporters and how interactions with critical strategic groups affect regime stability. The study posits that external political and economic conditions, along with the past successes of populist leaders, are crucial factors shaping the content and strength of political narratives. Once these narratives are formed, populist leaders must collaborate with critical strategic groups to transform them into policy; successful policies reinforce this collaboration, while failure may lead to the leader's downfall. Evidence from the two comparative case studies reveals that Estrada rose with a "Robin Hood-style" populism, emphasizing solidarity with the poor, anti-corruption, and social justice, but was eventually forced to step down due to strained relations with the Catholic Church and the military. In contrast, Duterte's "penal populism" focused on harshly crackdowns on crime and drugs, successfully leveraging cooperation with the police and military to consolidate power. These findings highlight the importance of critical strategic groups in Philippine politics and illustrate the similarities and differences in how populism manifests under different leaders.

**Keywords:** Populism, Critical Strategic Groups, Philippine, Estrada, Duterte

---

\* DOI:10.6166/TJPS.202512\_(106).0003

\*\* Assistant Professor, International Master Program in Asia-Pacific Affairs, National Sun Yat-sen University.

E-mail: roger.cf.liu@gmail.com

\*\*\* Professor, Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University (corresponding author).

E-mail: ianchen@mail.nsysu.edu.tw

92 從浪漫英雄到毒梟剋星：  
分析菲律賓民粹主義的演化

劉奇峯、陳宗巖