

# 前 言

拉丁美洲和加勒比地区国家（简称拉美国家）的政治制度是拉美政治和文明的重要组成部分。拉美国家政治制度在形成、发展和完善过程中，很大程度上受到了欧美国家政治制度模式的影响，但拉美国家政治制度又有其独特的历史渊源。拉美国家的政治制度也不是静止不变的，而是随着经济和社会条件的改变而处于不断发展、变动和完善过程中。本课题就是要对拉美国家政治制度的起源、发展、变化、基本特征等问题进行研究。

本课题研究的重点有三个：

第一，拉美国家政治制度的独特传统和历史渊源。拉美国家政治制度在形成和发展过程中，既深受西班牙、葡萄牙殖民统治传统的影响，也受拉美社会独特政治文化的影响，还受到欧美自由民主思想的影响。拉美国家政治和政治制度发展过程中所表现出的许多特性，都与上述历史渊源有密切关系。因此我们认为，对传统和历史渊源的 analysis 是正确理解和把握拉美国家政治制度基本特征的关键。

第二，拉美国家政治制度的主要和基本特征。许多拉美国家

独立后仿效美国和法国等国家的政治模式，建立了在形式上具有代议制民主特征的政府。但拉美国家的政治制度在发展过程中形成了自己的特色，其立法制度、行政制度、政党制度、选举制度、地方自治制度，以及政府机构之间的关系等虽然与欧洲国家及美国有类似之处，但又有很大不同。另外，拉美国家的政治制度在发展过程中还呈现出多样性，有不同的类型和模式，如既有中央集权制，又有联邦制；既有总统制，又有内阁制；既有共和制，又有君主立宪制度；既有资产阶级民主体制，又有各种各样的专制独裁统治等。我们在研究中力图对拉美国家政治制度的这些特征做出概要的解释。

第三，拉美国家政治制度的新发展。拉美国家的政治制度处于不断变化和不断完善过程中，而且变动性很大。拉美地区不少国家曾出现代议制民主与专制独裁、军人与文人统治交替的现象。这种现象的出现，固然与拉美国家军人素有干预政治的“传统”有关，但更与拉美国家政治、经济和社会发展的现实有密切联系。在19世纪上半叶获得独立后几十年的时间里，多数拉美国家虽制定了以欧美为模式的宪法，但许多国家实际上处于考迪罗的军事独裁统治下。19世纪后期，随着经济的发展及阶级力量对比发生重大变化，现代政党逐渐形成，资产阶级民主思想及其他民主思想在拉美国家得到广泛传播。20世纪特别是第二次世界大战以后，拉美国家的政治制度发生一系列变化。20世纪80年代以后，随着民主化进程的不断深入，许多国家进行了政治改革，对政治体制做出重大的修改，资产阶级民主政治得到进一步巩固，程序民主进一步完善。因此拉美国家政治和政治制度的新发展不能不成为本课题的研究重点之一。

中国国内对拉丁美洲国家政治制度的研究虽然较晚，但鉴于该问题的重要性，一直有人关注，从这个意义上说，国内对于拉

美国家政治制度问题的研究还是有一定基础的。<sup>①</sup> 这些研究成果为我们对拉丁美洲国家的政治制度进行综合和比较研究奠定了较好的基础，使我们有可能对涉及拉美国家政治制度的某些重大问题的认识更加深入。但我们不得不承认，中国拉美学界对拉美国家政治制度和政治体制问题的研究还是相当薄弱的，成果相对来说较少，所涉及的领域还相当有限。正因为如此，中国社会科学院拉丁美洲研究所的一些学者多次呼吁要重视拉美国家政治制度问题的研究。我们的研究工作，实际上是在这些学者和同行的鼓励和帮助之下进行的。本课题力图在已有研究的基础上，对拉美国家政治制度进行比较全面的介绍和研究，力争为中国拉美研究学科的发展做一点工作。

本书共分十三章。第一章主要分析拉美国家政治制度的渊源、形成、发展及一般特点。第二至十二章主要是对拉美国家政治制度基本内容和具体特征的分析，其中第二章分析拉美国家宪法的产生、特点和基本原则，对主要国家或具有代表性国家的宪法做重点介绍和比较；第三至七章分别对拉美国家的立法机构（议会）、选举制度、政府制度、司法制度、政党及政党制度的基本特征进行分析、研究和介绍；第八和第九章分析拉美国家权力机构之间的相互关系；第十和第十一章分析拉美国家中央与地方

---

<sup>①</sup> 比较主要的著作有：《现代化与政治稳定：墨西哥政治模式的历史考察》（曾昭耀著，1996年）、《第二次大战后拉丁美洲政治》（关达等著，1987年）、《简明拉丁美洲百科全书》（李明德主编，2001年，由徐世澄撰写的第二编《政治结构与制度》）。此外还有一些有关拉美国家政治制度的论文，如《拉美联邦制度概述》（祝文驰，1984年）、《墨西哥的政治改革与政党制度的发展》（杨仲林，1989年）、《委内瑞拉民主政治体制及其特点》（袁东振，1989年）、《浅析拉美国家的政府决策机制》（袁东振，1991年）、《试析巴西现代政治制度的形成》（马小平，1996年）、《巴西1988年宪法的出台及其特点》（马小平，1997年）、《浅谈拉美国家的立法制度》（徐世澄，2000年）、《巴西政治体制的特点与改革进程》（张凡，2001年），等等。

的关系；第十二章分析军队、天主教会和群众组织对拉美政治的影响；第十三章分析当前拉美国家政治制度的危机与政治体制改革问题。

本书的写作分工如下：袁东振：第一、八、九、十、十一、十二、十三章；徐世澄：第二、三、四、五、六、七章。

本项目曾于1999年被列为拉丁美洲研究所的重点课题，2001年被列为中国社会科学院B类重大课题。在立项过程中，得到院科研局的大力支持；拉丁美洲研究所的领导和所学术委员会对该项目的立项、写作、出版，始终给予了大力支持；苏振兴、张宝宇、江时学、宋晓平研究员以及刘纪新副研究员等对书稿提出了许多有价值的意见；我们的同事宋林峰、王锡华、赵重阳、范蕾等提供了许多帮助；本书责任编辑世界知识出版社贾如梅女士为本书的出版做了大量工作。我们向他们及所有关心过此课题的人士表示由衷的感谢。

我们在书中对拉美国家政治制度的研究只是初步的，甚至是肤浅的，对一些问题的研究和认识还有待于进一步深入。我们当初提出这一课题的主观愿望，可能与我们的实际能力和水平之间有一定差距，但我们想通过自己的努力，来唤起更多的学者关注拉美国家政治和政治制度问题，希望有更多的学者将来从事这方面的研究。我们衷心希望读者能对书中的不足或疏漏之处提出宝贵意见。

袁东振

2003年4月于拉丁美洲研究所

# 目 录

<b>第一章</b>	<b>拉美国家政治制度的形成与发展</b> .....	1
第一节	拉美国家政治制度的起源——殖民地时期 政治制度的特点 .....	1
第二节	拉美国家独立后政治制度的选择 .....	8
第三节	拉美国家当代政治制度的形成与发展 .....	18
第四节	拉美国家政治制度的历史渊源与基本类型 .....	33
<b>第二章</b>	<b>拉美国家宪法的特征与比较</b> .....	44
第一节	拉美国家宪法的产生 .....	44
第二节	拉美主要国家宪法的比较 .....	52
第三节	拉美国家宪法的基本原则 .....	73
<b>第三章</b>	<b>拉美国家的立法机构（议会）</b> .....	79
第一节	拉美总统制国家的立法机构（议会） .....	80
第二节	拉美议会制国家的立法机构（议会） .....	96
第三节	古巴全国人民政权代表大会 .....	98

---

<b>第四章 拉美国家的选举制度</b> .....	104
第一节 普选权的形成与发展 .....	105
第二节 选民与候选人资格 .....	106
第三节 选区与投票制度 .....	110
第四节 选票计算制度 .....	113
第五节 竞选活动 .....	117
第六节 选举法庭或选举委员会 .....	119
<b>第五章 拉美国家的政府制度</b> .....	122
第一节 国家元首 .....	122
第二节 中央政府 .....	130
第三节 地方政府 .....	137
<b>第六章 拉美国家的司法制度</b> .....	141
第一节 拉美国家法院的种类 .....	141
第二节 拉美国家法院的特点 .....	144
第三节 拉美国家法院的审级制度和陪审制度 .....	146
<b>第七章 拉美国家的政党和政党制度</b> .....	149
第一节 拉美国家政党和政党制度的沿革 .....	150
第二节 拉美国家政党的分类 .....	157
第三节 拉美国家的政党制度 .....	160
第四节 政党的功能 .....	163
<b>第八章 拉美国家的三权分立制度</b> .....	168
第一节 拉美国家三权分立制度的起源和发展 .....	168
第二节 拉美国家三权分立制度下权力的划分 .....	172

第三节	拉美国家三权分立制度下权力的相互制约·····	176
第四节	拉美国家三权分立制度的比较·····	185
<b>第九章</b>	<b>拉美国家的权力混合制度</b> ·····	<b>190</b>
第一节	拉美权力混合体制的起源与发展·····	190
第二节	国家元首、内阁、议会的相互关系·····	194
第三节	拉美国家权力混合体制的比较·····	201
<b>第十章</b>	<b>拉美国家的中央集权制度</b> ·····	<b>209</b>
第一节	拉美国家中央集权制的起源与确立·····	210
第二节	拉美国家中央集权制度下中央与地方的关系·····	218
第三节	拉美中央集权制国家中央与地方关系的比较·····	229
<b>第十一章</b>	<b>拉美国家的联邦制度</b> ·····	<b>237</b>
第一节	阿根廷的联邦制度·····	238
第二节	墨西哥的联邦制度·····	246
第三节	巴西的联邦制度·····	250
第四节	拉美国家联邦制度的比较·····	257
<b>第十二章</b>	<b>拉美国家的军队、天主教会和群众组织</b> ·····	<b>272</b>
第一节	军队与拉美政治·····	273
第二节	天主教会与拉美政治·····	280
第三节	群众组织与拉美政治·····	294
第四节	拉美国家非政府组织的发展·····	300
<b>第十三章</b>	<b>拉美国家政治制度的危机与政治体制     改革</b> ·····	<b>314</b>
第一节	拉美国家政治制度面临严峻挑战·····	314

第二节 拉美国家的政治改革 .....	331
第三节 拉美国家政治改革的意义 .....	341
<b>附录</b> 拉美国家中央权力机构一览表 .....	346
拉美国家地方权力机构一览表 .....	350
<b>主要参考资料</b> .....	353



## 第一章

# 拉美国家政治制度的形成与发展

### 第一节 拉美国家政治制度的起源 ——殖民地时期政治制度的特点

西班牙和葡萄牙在美洲新大陆的统治长达三个世纪。两国之所以能长期维持在美洲的统治，与其对殖民地的政治统治方式分不开。尽管西、葡两国在殖民地的政府机构的组织方式、权力集中程度等方面有些不同，但其基本政治制度有许多相同或相似之处。了解殖民地时期美洲大陆的政治体制是我们研究和认识当代拉美国家政治制度的起点，当代拉美国家政治制度的许多特点源于其殖民地时期的历史传统。本节主要论述殖民统治时期拉美政治制度的特点，以探究拉美国家政治制度的起源。

#### 一、高度集权的政治制度

殖民统治时期拉美政治制度的最基本特征是权力的高度集中，一切权力属于王室，一切权力来源于王室。1571年，西班牙

牙国王费利佩二世在给本国负责殖民地事务的“西印度事务委员会”的训令中，明确提出了美洲殖民地在西班牙帝国中的地位和政治组织原则，确定西班牙国王是殖民地的惟一最高政治首脑，按照西班牙国内的统治方式统治殖民地，把西班牙政治中所具有的中央集权体制和一切条例搬到了殖民地。西属美洲殖民地的政治制度基本是在上述原则指导下建立的。<sup>①</sup> 在殖民统治时期，没有权力的划分，政府部门之间也没有差别，“王室就是国家，所有权力由王室掌管，王室制定、执行法律并做出法律裁决。一方面，王室拟定出管理帝国的文件；另一方面，王室又颁布一系列极其明细的法令，如规定市场价格或下令印第安人必须穿哪类衣服的法令……国王是毋庸置疑的最高权威，一切权力归于王室而又来源于王室……任何人不得怀疑国王的统治权，也不得拒绝对王室的忠诚。在任何问题上，国王有最终发言权”。<sup>②</sup>

西、葡王室有对殖民地进行集权式控制的一套机制。首先，通过对总督和殖民地机构官员的任命和检查，维持对殖民地的统治。西班牙对各殖民地的直接统治主要由总督负责。总督是西班牙美洲殖民地政府的最高官员。1535年，西班牙国王为加强对殖民地的控制，削弱征服者的权力，在新西班牙地区（墨西哥、中美洲、西印度群岛）设置了总督；1542年在秘鲁、18世纪又在新格拉纳达和拉普拉塔地区设置总督。总督统治的区域称为“总督辖区”。总督由国王根据“西印度事务委员会”的呈请任命。总督人选都是王室最亲信和最诚实的大贵族，总督是国王在殖民地的代表，集殖民地实际统治大权于一身。其具体职责是：任命所辖区域的行政官员和教会机构的负责人，统帅军队，贯彻王室对殖民地的各项政策，公布法令、训令和公告，管理城市、

<sup>①</sup> 参见李春辉著：《拉丁美洲史稿》上册，第75页，商务印书馆，1983。

<sup>②</sup> [美] E. 布拉德福德·伯恩斯著：《简明拉丁美洲史》，第65页，湖南教育出版社，1989。

财政和公益事业，参与司法等。王室对总督不仅有任命权，而且对总督及其属下有一系列监督措施。首先，王室只派遣确实忠诚于王室的官员前往新大陆，而不愿任命土生白人担任殖民地的最高职务。其次，随时对总督和殖民地官员进行查询。总督和所有官员在接受国王训令时一定要发誓尽忠尽职。在任期结束时，总督和殖民地行政官员都要接受一次离任检查，接受对其社会行为进行的法律查询。第三，限制总督的行为，明确规定总督的任期（一般不得超过三年或五年），总督不能携带已婚子女赴任，不准在殖民地购置产业等。王室有时还暗中派人监督总督的行为；国王鼓励对殖民地官员的不法行为进行举报。另外，王室还对总督在司法方面进行监督。从1524年起，根据西班牙国王的命令，在殖民地陆续建立检审庭（Audiencia）制度。检审庭是殖民地最高司法机构，由国王任命的检审庭首席法官不仅有权审理司法案件，也有权对行政机关（包括总督）进行监督，必要时甚至可以传讯总督和其他行政官员。在拉美国家独立之前，西属美洲共有14个这种检审庭。

其次，通过一系列法令的颁布与实施，寻求殖民统治的合法性。殖民者为了巩固其在美洲殖民地的统治，颁布了大量的法令和法律，并对其进行经常性修改和补充。到1635年，在西属美洲这种法令已经达到40万条。1681年，西班牙将其精简为6400条，编成《西印度法律汇编》。葡萄牙也在殖民地颁布了自己的法典，如1486~1514年的《阿丰索法令》，1514~1603年的《曼努埃尔法令》以及1603年颁布的《费利佩法典》，其中的一些法令一直沿用到1916年制定巴西民法时。<sup>①</sup> 这些法令和法律是西班牙、葡萄牙在美洲进行“合法”统治的重要依据，它奠定了当代拉美司法制度的传统，对独立后拉美国家司法体系的形成与发展产生了不可估量的影响。

<sup>①</sup> E. 布拉德福德·伯恩斯著：《简明拉丁美洲史》，第67页。

第二，设立专门机构控制殖民地事务。如上所述，西班牙在国内设立了专门管理美洲殖民地事务的机构“西印度事务委员会”。委员会自1524年成立后，规模不断扩大。它在组织上已经同西班牙政府的其他行政机构分离，不受王国政府控制，只对国王本人负责。委员会的权力涉及殖民地的立法、司法、行政、财政、军事、商业、教会等方面，凡是制定政策、颁布法令与训令、委任官员、审核财政收入、审理重要案件等，都要经过该委员会办理。委员会要遵照国王个人的意志行事，一切以王室的利益为依据，所有重要决策均须得到国王的批准。该委员会存在了二百多年，一直到拉美国家获得独立后，该机构才于1834年被撤消。葡萄牙为管理其美洲殖民地巴西的事务，也设立了这样的机构。

## 二、政教合一的政治制度

政教合一既是王室控制教会的手段，也是殖民统治时期拉美政治制度的重要特征。哥伦布刚一“发现”美洲大陆，罗马教皇便于1493年把新大陆确定为天主教的世界。欧洲的天主教随殖民者一起进入拉美，在随后漫长的殖民征服和殖民统治进程中，拉美土著居民被迫皈依基督，成为上帝的信徒，天主教遂变成新大陆占统治地位的宗教。

16世纪宗教改革后，许多欧洲国家从天主教中分离出去，信奉了新教。但西、葡仍保留了传统天主教制度。在巩固对殖民地的统治和弥补天主教在欧洲的损失方面，西、葡王室和罗马教廷互有所需，经过长期斗争，最终达成默契。在王室看来，天主教教会、教义和传教士，是成功征服和统治印第安人不可缺少的手段。为了使在殖民地的统治权力不受分割，王室就不断同罗马教皇交涉，以对教皇的政治支持为代价，换取在“新大陆”传教的“保教权”和直接管理殖民地教会的权力。1501年11月16

日，教皇亚历山大六世颁布训喻，准许西班牙国王在殖民地征收什一税。1508年7月，教皇裘里安斯二世给予西班牙国王特殊的“推荐权”，其中包括任命殖民地教会高级教士和宗教裁判所审判官、划定教区疆界、批准建筑教堂和修道院、召开宗教会议及限制教会财产等。1511年，罗马教皇颁布训喻，准许葡萄牙国王指派殖民地教会高级负责人和征收什一税。教皇为使天主教在美洲“新大陆”居统治地位，不得不依附西、葡这些大肆进行海外扩张的航海强国的势力。在殖民统治时期，尽管国家和教会有时也发生一些矛盾，但是从总体上说，在整个殖民统治时期，教会同世俗政权紧密地结合在一起，共同支撑着等级森严的殖民统治秩序。王室的“推荐权”意味着国家控制了教会，而国家又允许教会深入国家，教士通常能够在政府中获得高级职务。在谈到殖民地时期教会与国家的关系时，美国学者伯恩斯坦评价道：“教会和国家几乎合一”，“王室在其庞大的领地保护和统治着教会”。这种政教合一的体制有助于维护在美洲大陆的统治，也注定教会将在未来拉美民族国家政治和社会生活中发挥重要作用。

### 三、市政自治和镇政委员会制度

市政自治是拉美殖民地时期政治制度的另一重要内容。西属美洲殖民地的市政自治制度开始于1507年，当时埃斯帕尼奥拉岛上的14个市镇援引中世纪以来西班牙国内城市的惯例，向西班牙国王提出请求，并得到了同西班牙国内城市一样的权利，拉美市政自治的传统从此逐步形成。市政自治是美洲殖民地政治制度中最为重要的特征之一。

在殖民征服的过程中，殖民者陆续建立了一系列城市，在建立这些城市的同时，通常要成立市政委员会（Cabildo）。市政委员会的职权范围包括：掌管市政日常事务，施行审判，维持城市治安，讨论税收、公用建筑和印第安人问题，检查监狱、肉铺和

医院，颁布法律和法令，处理城郊土地，转达对王室政府的请愿以及为国王的生日、儿女婚嫁筹款等事项。各市政委员会成员人数不等，一般有6~12人，在大城市有时达到24人。市政委员会成员或者由总督或行政机构官员指派，或者由当地上层居民选举产生，有时甚至可以花钱购买。市政委员会虽然享有一定程度的自治权，但其权力还是相当有限的，而且具有排斥性。处于社会下层的混血种人，印第安人和黑色人种被排斥在外，市政委员会只是土生白人享受权力的象征和标志，完全被当地有权有势的上层人物所垄断。

在巴西的地方政府中，市政委员会的作用也比较突出。市政委员会由巴西社会上层人士选举产生，由2名司法官、3名市政委员和1名检查官组成，任期3年。主持市政委员会的官员起初由市政委员选举产生，但17世纪末以后，主要城市的主持官改由王室任命。巴西市政委员会的主要职责有：选派地方法官、处理日常市政与地方行政、通过有关法令和条例、与教会合作、监督地方慈善事业。如同西属美洲一样，除市政府以外的一切政府职务几乎完全由葡萄牙官员垄断，只有市政府的职位由巴西土生土长的白人掌管，这些人主要关注本地区的地方性事务，并时常与葡萄牙人发生冲突。有时候，市政委员会甚至与总督争夺权力。<sup>①</sup> 这种权力争夺实际上体现着土生白人与宗主国的矛盾。

在西属美洲的印第安人居住区，则逐步建立起类似伊比利亚半岛自治市的管理机构（镇政委员会）。“西班牙人的准则是要摧毁土著的大部分制度，建立以城镇为单元的体制。”<sup>②</sup> 印第安人村镇在政治上的西班牙化发生在16世纪中叶和末叶。在这个过程中，西班牙人有意识地利用在各自村社具有巨大权力的酋长或

① E. 布拉德福德·伯恩斯著：《简明拉丁美洲史》，第73页。

② [英] 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第二卷，第391页，经济管理出版社，1997。

“卡西克”(Cacique)。“那里的总督、教士、委托监护主和地方行政长官诱导村镇发展伊比利亚半岛自治市的管理机构。这意味着设立镇政会，法官、镇政会委员和各种次要官员，全由印第安人担任。”到16世纪末，新西班牙地区较大的主要村镇通常为镇政会配备2名或4名印第安人法官，8名、10名或12名印第安人镇政会委员。较小的主要村镇可能只有1名法官和2名或4名镇政会委员。所有这些人都是印第安社会上层的成员。涉及印第安人的刑事案件由印第安人法官审理，法官和镇政会委员通常由现任镇政会或印第安人村社成员选出。在一些地方，印第安人行政长官或镇长由居民或镇政会每年、每两年或两年以上选出，在某些情况下则由总督任命，任期较长。在秘鲁，当选为镇长的人有权任命年度法官和镇政会委员，以国王名义行使地方审判权。到1600年，从基多到波多西的整个印卡地区都设置了由印第安人担任的镇长。印第安人镇政会模仿开会、点名、讨论、表决等西班牙人的开会程序，法官们可以就地方事务立法、土地分配、市场管理、安排庆典、组织人头税的征集、劳工供应和要求市政府关心的众多问题做出决定。

镇政会式的土著新政府成为西班牙国家和印第安人之间的主要中介物，对于维护西班牙在美洲地区的统治起了重要作用。另外，这种制度加速了印第安人社会酋长职位世袭原则的衰败，因为在争夺控制权的斗争中，卡西克日益败给市政会，这无疑有利于未来拉美社会和政治现代化的发展。然而，镇政会有许多缺陷。首先，在西班牙化的镇政府，只有印第安社会上层人物才有资格在镇政会中担任职务，少数印第安人贵族阶层成功地在一个时期控制了镇政府，同一批人年复一年地占有这些职位。其次，法律规定卡西克和镇政会委员必须是印第安人，但从16世纪起，梅斯蒂索人(Mestizo)<sup>①</sup>就开始以印第安人的身份进入镇政会任

<sup>①</sup> 指西班牙人(主要是男人)与印第安人(主要是妇女)的后代。

职，这种现象越来越频繁，到殖民统治后期，西班牙人和梅斯蒂索人抢先取得了镇政会的一些职位，甚至包括镇长职位。第三，一个印第安镇政会无论多么西班牙化，从来也没有成为一个强有力的机构，它的权力仅限于地方教士、委托监护主和地方行政长官所许可的狭小范围。最后，在欠发达、人口稀少和比较边缘的地区，西班牙化的自治镇政会制度始终没有建立起来，由卡西克进行的统治一直延续到殖民统治结束以后。

## 第二节 拉美国家独立后政治制度的选择

19世纪上半叶拉美各国取得政治独立、建立民族国家以后，都面临着建立何种政治制度的选择。在是建立君主制还是共和制、是实行联邦制度还是实行单一的中央集权制度、如何处理国家与教会关系等许多重大问题上都经历了艰难的选择过程。

### 一、君主立宪制度与共和制度的抉择

拉美国家独立后，在君主立宪制度与共和制度之间，最终选择了共和制。

拉美国家的独立主要是通过武装斗争的手段取得的。在推翻西班牙殖民统治后，多数拉美人主观上希望抛弃西班牙的帝国体制，并希望引进以英国、美国和法国等其他西方国家模式为基础的新体制。英国君主立宪制度的稳固性令许多拉美人羡慕不已，君主立宪一度成为新独立拉美国家在政治体制上的一个重要选择。

1815年以后，拉美国家曾有一股主张君主立宪的势力，主张建立由欧洲国家亲王领导的君主立宪国家。在墨西哥，1821年宣布墨西哥独立的《伊瓜拉计划》就主张建立以西班牙国王费



尔南多七世或波旁王室其他代表为国王的君主立宪国家。同年8月24日，墨西哥独立运动领导人阿古斯丁·德·伊图尔维德与新任新西班牙总督奥多诺胡签订《科尔多瓦条约》，条约在承认墨西哥独立的同时，宣布在墨西哥建立君主立宪制国家。由于西班牙国王费尔南多七世拒绝任墨西哥君主，1822年5月19日，议会选举伊图尔维德为皇帝；7月，伊图尔维德加冕，建立“墨西哥帝国”。1823年3月，伊图尔维德被迫退位，墨西哥帝国结束。1864~1867年期间，墨西哥又出现了得到主要欧洲国家（法、英、奥、普鲁士、西班牙、意大利、比利时和俄国）承认的“马克西米利安帝国”。除墨西哥外，在阿根廷（1814~1818年）和智利（1919年），君主立宪思想也很盛行。<sup>①</sup> 拉美一些国家的领导人希望通过君主制，维护国内稳定，例如阿根廷的曼努埃尔·贝尔格拉诺将军1816年在图库曼制宪会议上为君主制度进行辩护，并提出让一位印卡人后裔担任君主的建议，但这些建议并没有成为主流性的意见。尽管一些拉美国家羡慕英国君主立宪制度的稳定性，但除巴西外君主立宪制的尝试在拉美国家最后以失败告终。

在政治制度选择过程中，拉美国家的民众和政治家普遍接受了近代资产阶级民主政治的基本原则和基本模式，但其政治制度的选择也没有能完全脱离西班牙传统专制政治制度的影响。

早在拉美民族独立国家建立之初（即19世纪20~30年代），在拉美国家政治制度形成过程中，孟德斯鸠、边沁以及托克维尔等人的著作已经在拉美知识界非常流行，近代资产阶级国家学说中立宪思想、三权分立的概念、权力制衡的思想对包括西蒙·玻利瓦尔等拉美政治家产生了重要影响，成为拉美国家确定政府形式的重要理论依据。受过大学教育的拉美人接受了立宪主义的思

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第361页，社会科学文献出版社，1994。

想。即使在社会和政治保守主义明显盛行的时期，在知识界和接受过大学教育的人士中间，自由立宪思想仍居主导地位。<sup>①</sup> 人们普遍接受了自由和个人主义的社会和经济概念，认可了法律面前人人平等的自由理念。拉丁美洲的大多数上层人士把英国和美国的经济成就归因于其所信奉的自由原则，把西班牙美洲经济落后归咎于占统治地位的西班牙式专制体制和政策，因此他们要求尽可能用英国、法国和美国的模式改造拉美社会。在独立后最初的几十年间，拉美国家从法律上废除了等级制度，并朝着废除黑人奴隶制度的方向采取了一些初步措施。拉美各国建立了正式的立宪制度；宪法规定了通过选举方式产生国家机构官员和移交政权，保障个人自由；宣布了天赋权利（自由、法律面前人人平等、安全和财产）不容剥夺；许多宪法还规定了新闻出版自由，有些甚至试图建立陪审制度，几乎所有宪法都谋求通过三权分立的办法来保护公民的这些权利。

但在政治制度的选择过程中，拉美国家又不能完全摆脱殖民地时期西班牙专制主义传统的影响。在这种传统影响下，有人公开宣称，立宪制度“完全不符合西班牙的政治传统”。法律和宪法虽然制定出来，但其权威性并没有树立起来，一些领导人经常把自己凌驾于法律和宪法体制之上。一些被称为考迪罗<sup>②</sup>的人物通常使用暴力的手段夺取政权，这些人的统治缺乏宪法意义的合法性。由于其他考迪罗的竞争，掌握着政权的考迪罗意识到自己随时有被其他人取而代之的可能，因而经常使用暴力、专制甚至镇压手段进行统治，独断专行，完全不顾及宪法和法律。三权分立只停留在表面，有些国家甚至完全没有

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第370页。

<sup>②</sup> 考迪罗是西班牙语 caudillo 的译音，意为“首领”。拉美独立战争期间，特指自组军队、称雄一方的非正规军首领。拉美国家独立后，指以军人为靠山、武力夺取政权、实行独裁统治的军事首领。

建立起立法机构，即使有，作用也不大。权力交接不能按法律规定的程序进行，用非宪法手段夺取政权的现象非常普遍（见表 1-1）。即使所谓的“自由主义者”在控制了政权后，除了自由主义的口号之外，统治方式与专制独裁政权差别不大，其统治方式也完全是独裁专制的，“这些政权回到了接近西班牙传统的统治模式”。<sup>①</sup>

表 1-1 拉美国家通过非宪法手段夺取政权情况（1832~1899 年）<sup>②</sup>

国 家	次 数	国 家	次 数
秘 鲁	21	智 利	9
玻利维亚	16	委内瑞拉	9
墨 西 哥	16	乌拉圭	8
多米尼加	15	哥斯达黎加	8
海 地	13	阿 根 廷	8
厄瓜多尔	13	尼加拉瓜	7
萨尔瓦多	13	哥伦比亚	6
危地马拉	11	巴拉圭	5
洪都拉斯	9		

总之，在拉美国家政治制度选择过程中，既可以看到欧美民主政治思想和政治模式的影响，又可看到殖民地时期西班牙专制传统模式的影响。这两种模式和思想的冲突、斗争和融合，最终表现为拉美国家独裁形式与民主形式政治体制的相互交替和相互渗透。

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第 246 页。

<sup>②</sup> Martin C. Needler, *The Problem of Democracy in Latin America*, p.14, Lexington Books, 1987.

巴西的情况与西班牙语美洲国家不同。巴西的独立方式比较特殊，独立是由葡萄牙王室成员、巴西摄政者佩德罗宣布实现的，独立过程中遇到的阻力较小，没有经历西班牙语美洲国家独立过程中那样激烈的武装斗争，因而在独立后也没有像绝大多数西班牙语美洲国家那样立即建立共和体制，而是建立了君主立宪制度。1824年的宪法规定，巴西实行君主立宪政体，国王是国家的最高统治者，同时成立代议制议会。巴西的君主立宪制度一直持续到1889年。

## 二、中央集权制度与联邦制度的选择

在拉美国家政治制度确立的过程中，在国家结构形式方面，对究竟是选择中央集权制还是选择联邦制，各方也有过激烈的争论和斗争。

集权是西班牙殖民统治的传统，拉美国家独立进程的特点又进一步推动了中央集权思想的发展。在独立战争中，为了在战场上打败忠于西班牙的军队，就需要集中力量。许多拉美政治家还认为，建立比较强有力的、比较中央集权的政府是赢得欧洲强国信任、得到外国援助和外交承认的基本条件。还有人认为，在摆脱西班牙殖民统治取得政治独立后，拉美国家要具有抵御外国干涉的能力，因而也必须要保持一个强有力的中央政府。因此，在独立后初期，拉美地区比较典型的政府模式是：设立强有力的执政官，建立对地方政府实行集中控制的中央政府。

独立战争结束后，中央集权的趋势得到进一步发展，各国出现的政治无政府状态在客观上助长了中央集权的思想。1825年以后，由于持续的政治动乱和经济危机，在拉美各国滋生了对社会秩序和政治前景的悲观情绪，许多领导人担心无政府状态已迫在眉睫，甚至已经成为现实，追求政治秩序，特别是加强中央政府的权力已成当务之急。1826~1845年期间，中央集权趋势的发

展异常明显。这一时期，大多数国家的宪法（有少数例外）规定，由中央政府任命各地方行政机关的首脑（省长或州长），大多数国家的宪法还允许总统在发生外来威胁或内部骚乱时使用非常权力。在实践中，这种权力更是被广泛使用。

主张中央集权的人士认为联邦制度不符合拉美国家的条件，因而不可行。他们认为，联邦制度虽然在理论上是可取的，但这种“完美无缺”的制度在拉美各国行不通，因为西班牙殖民统治使人们愚昧无知，毫无政治经验，人们对于如此极端的民主共和政府形式毫无准备。另外，联邦制度必然使政府机构增多，开支巨大，各国无力承担。为了不冒采用联邦制度后必然出现的无政府状态风险，必须牺牲一点自由以便保持秩序。而通过宪法所规定的三权分立、轮流执政以及在中央一级实行集权，公民的自由可以得到适当保护。

尽管主张中央集权的趋势不断发展，尽管联邦派在与中央集权派的斗争中经常处于下风，但主张实行联邦制度的政治势力一直在为联邦制度辩护。19世纪20年代，在哥伦比亚、智利、墨西哥和阿根廷，都有许多重要领导人物支持联邦制度，他们认为联邦制可以防止暴政。1810~1845年期间，围绕采用中央集权制度还是联邦制度问题，墨西哥、中美洲和拉普拉塔地区发生了激烈的冲突。智利1826~1828年出现了联邦制实验，但中央集权派于1831年取得了决定性胜利。在新格拉纳达，1811年宪法规定实行联邦制度，1838~1842年期间，中央集权派和联邦派的斗争异常激烈，1841~1849年中央集权派取得暂时胜利。在墨西哥，1822~1824年各省曾出现过极端反抗中央集权统治的自治政府，但在1836~1846年中央集权派又暂时取得优势地位。在经过短暂的沉寂后，1845~1870年，在墨西哥、哥伦比亚、委内瑞拉以及秘鲁，出现了联邦制度的第二次高潮，在新格拉纳达（50年代）和委内瑞拉（60年代）甚至出现了各政党一致赞同联邦制度的局面。例如当时在哥伦比亚，无论是保守派还是自由派，

都支持联邦制度。<sup>①</sup>

拉美国家围绕联邦制和中央集权制的争论与斗争在 19 世纪 70 年代后基本结束。在墨西哥、巴西、阿根廷和委内瑞拉四国，最终确立了以联邦制的形式解决中央与地方的关系，而其他国家最终确立了中央集权制度。最后还应该指出，拉美国家联邦派之所以赞同联邦制度，在一定程度上是受美国联邦制度的影响。

### 三、国家与教会关系的调整

由于在整个殖民地时期与王室联系密切，天主教会在拉美独立战争中态度消极，但有一些基层牧师和教士还是积极参与了争取拉美国家独立的斗争。例如在墨西哥，神甫米格尔·伊达尔戈和何塞·马里亚·莫雷洛斯是独立运动的重要领导人，他们为墨西哥的独立而牺牲；在厄瓜多尔，1809 年有 3 名神甫发表了独立宣言；在哥伦比亚，也有神甫参加了洪达<sup>②</sup>和国会；16 名神甫在拉普拉塔独立宣言上签字；12 名神甫在危地马拉独立宣言上签字。独立战争以后，拉美天主教的基本结构受到震动，出现教士不足的现象，许多主教擅离主教辖区并返回西班牙，还有一些主教被逐出教会，另有一些主教死亡而无继任者；教会的经济资产也在缩减。最为关键的是国家与教会的关系出现了本质变化。

独立后，许多拉美国家的政府要求享有“神职人员推荐权”，即过去王室享有的任命神职人员的权力，但遭到罗马教皇的拒

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第 387 页。

<sup>②</sup> 洪达是西班牙语 *junta* 的译音，意为“会议”或“执政委员会”。在 16 世纪的西班牙，指政府咨询委员会。在 19 世纪初抗法独立战争中，西班牙各地组织以费尔南多七世名义执政的委员会及中央执政委员会，均用此称。西属美洲殖民地独立战争期间，也仿效此建立了反对殖民统治的政权机构。

绝，从而引起双方的冲突。不少拉美国家开始采取措施，限制教会的权力和财产，最终导致教会和国家的关系发生重大变化。拉美各新独立国家虽承认天主教的地位，但又接受了容忍异教和宗教自由的原则。除了国家与宗教分离外，一些国家还力图缩小教会的世俗权力和影响，他们认为这种权力和影响是实现经济、社会和政治现代化的障碍。到 19 世纪下半叶，许多拉美国家的天主教会丧失了世俗权力和各种特权。但各国的情况不尽相同。在一些国家，反教权的思想比较强烈，不仅实行了政教分离，而且对教会的宗教职能进行限制；在另一些国家，国家政权与教会达成妥协，天主教会继续得到国家的津贴；还有一些国家，教会在某种程度上仍保留着国教的地位，但在主教任职方面受到国家的控制。概括地说，拉美国家在调整与教会的关系时，主要采用了三种方式。

第一种方式是，天主教会被剥夺了世俗权力和特权，教会与政府实现了分离。但在分离过程中，有的国家采用了相对和平的方式（如智利、巴西和厄瓜多尔），有的国家则采用了相对暴力的形式（如墨西哥）。

智利：19 世纪，天主教会的特权不断被削弱。1865 年，法律允许所有教派都可以做礼拜和建立学校。1874 年，取消对教士的豁免权。从 1883 年起，墓地不再由教会管理，强制实行不举行宗教仪式的婚姻。但政府和教会没有出现全面的对抗。在此后 40 年间，两大权力集团共存，天主教会继续得到国家的津贴。1925 年，宪法宣布政教分离，一切宗教可以自由开展活动，但承认天主教会的法人资格，确保天主教会占有财产和免税的权力，允许天主教会保持自己的教育体系。

巴西：独立后，教会与国家的关系起初基本没有发生变化，殖民地时期国家与教会的关系几乎原封不动地保留下来。佩德罗二世仍然保有充分的圣职推荐权和对教会进行干预的权力，他任命主教、征收什一税、支付教士的经费。从 19 世纪 70 年代起，

教会不断受到自由派的攻击，他们认为天主教会和奴隶制度一样，是巴西实现现代化的障碍。1890年，天主教会与政府实行分离，1891年的宪法确认信仰自由，实行世俗教育，婚姻不必举行宗教仪式。一年后，政府撤消了对教会的经济支持，政府还发布命令，剥夺一些宗教社团成员的公民权。

厄瓜多尔：1897年的宪法规定天主教是国教，排斥其他宗教。1899年，规定由国家举荐大主教和主教。1902年，实行依民法规定办理的婚姻制度。1904年，提出保障宗教自由，中止什一税，禁止建立新的宗教团体，限制教会使用自己的收入。1906年的新宪法规定教会和国家实行分离，国立学校取消宗教课程，但不禁止教会建立自己的教育体系。1908年，规定教会的土地不得转让并被收归国有。这样就实现了国家世俗化，剥夺了教会的世俗权力。

墨西哥：在调整国家与教会的关系时采用了相对暴力的形式。墨西哥天主教会的势力强大，教会特权多，国家和教会通过直接和公开的对抗，解决相互之间的关系。1855年，著名的“华雷斯法”取消了教士的豁免权，严格限制宗教法庭的司法范围，教士触犯民法和刑法同样由普通法庭审判。1856年的“莱多法”下令教会社团处理其不动产，将其出售给佃户或公开拍卖。1857年的宪法规定出版和言论自由，禁止教士参加国会选举，政府可以干预信仰。“华雷斯法”和“莱多法”遭到教会的强烈反对，并由此引发了一场“改革战争”。但战争并没有完全解决国家与教会的关系。70年代，政府加强了反对教权的斗争，许多教会人士被驱逐出自己的住房，一些人还遭到监禁，还有人被驱逐出境。对此，教会一直进行“消极抵抗”，1874~1875年甚至爆发了小规模的上层起义。在迪亚斯统治时期（1884~1910年），政府与教会达成一定程度的和解，双方的关系得到一定缓和，但国家与教会的关系一直到墨西哥1910~1917年革命后才得到解决，而且再次采用了暴力的方式。1917年的宪法剥夺了



教会的法律地位，禁止教会占有不动产，禁止在教堂以外的地方举行公共祈祷，政府有权决定需要多少教堂和多少教士，教士不得享有投票权，禁止宗教刊物评论国家大事，一切初级教育必须是非宗教性的。20世纪20年代，墨西哥许多地区发生了天主教徒的起义。

第二种方式是，世俗政权与天主教会通过协议的方式解决相互之间的关系，比较有代表性的是阿根廷和哥伦比亚。

阿根廷：1853年，宪法确定国家“支持”天主教，但并没有规定全国必须信仰天主教，只是规定宗教信仰自由和做礼拜的自由，总统拥有主教圣职推荐权。1884年，政府取消了国立学校正规课程中的宗教课。1888年的新婚姻法规定，不禁止宗教礼仪的婚礼，但要求在举行婚礼前举行非宗教仪式。此后，阿根廷政府对天主教采取比较宽容的态度。<sup>①</sup>到19世纪末，阿根廷成为世俗国家。世俗化是在政府和教会的和解进程中实现的。世俗化是在没有发生暴力的情况下完成的，这一结果也得到天主教徒的承认。

哥伦比亚：在经历最初的对抗和偶尔的暴力气氛之后，双方也通过协议解决了相互之间的关系，天主教会的一些特权得以保留。19世纪60年代，自由党政府执行了反天主教会的政策，宣布宗教信仰自由，不准教士担任政府官员，禁止天主教会干预政治事务，禁止教会社团获得并占有不动产。1885年，保守党上台后同梵蒂冈达成一项新的宗教事务协议，协议一方面保证教会“自己的独立性”，另一方面授权采取对教会比较有利的特别措施（特别是在大学、学院和宗教教育的管理和实施方面），承认天主教会婚姻仪式对天主教徒具有法律效力，承认教廷有权为空缺的主教职务提名，但对哥伦比亚总统的意见要给予优先考虑。1886

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第四卷，第595页，社会科学文献出版社，1991。

年以后，作为天主教会支持并承认政府合法性的回报，天主教会巩固了它在国家生活中的地位，在教育方面取得特权，并有开办和关闭报刊的权力。

第三种方式是，天主教虽然还保留着国教的地位，但在主教任职等方面要接受国家的控制。秘鲁是这种方式的代表。在独立后最初几十年，秘鲁的自由派主张关闭许多修道院，减少教士和修女人数。根据 1856 年宪法，取消了教会的审判权和什一税。但从总体上看，秘鲁的反教权思想比较温和，国家政权与教会倾向于密切合作，而不是公开对抗。1860 年的新宪法宣布，国家保护天主教会，不允许信仰其他宗教，宪法保护教会的财富和财产，确保天主教会的自主和不受政治控制。但该宪法禁止教会行使审判权，取消由政府代征的什一税，代之以政府每年向教会提供津贴；规定实行公共教育制度，结束教会对教育的垄断。这部宪法调和了保守势力和自由思想，也得到天主教会的认可和接受。这部宪法一直实施到 1920 年。

### 第三节 拉美国家当代政治制度的形成与发展

在政治制度形成和发展这个相对漫长的过程中，拉美各国的政治制度不断趋于完善，内容不断丰富。

#### 一、三权分立体制的建立与渐趋稳固

三权分立作为国家政权结构的一条重要原则，是在近代资产阶级革命的初期提出来的。法国启蒙思想家首先把国家权力分为立法、行政和司法三种，并主张由三个不同的机关分别掌管这三种权力，认为通过三种权力的相互分立和相互制约，可以防止专制和暴政，确保公民的安全和自由。

19世纪上半叶拉美民族国家形成后，在国家政权结构的选择上也受到上述思想影响，特别是受到美国政权组成方式的吸引。拉美国家基本上是在模仿美国政治制度的过程中，确立了三权分立的政权形式。在19世纪上半叶三权分立制度在拉美国家初步确立的时候，拉美的社会结构和阶级结构还比较简单，占人口少数的大庄园主、军队上层等寡头集团在政治和经济上占绝对统治地位，其他阶层不仅在经济上不占支配地位，在政治上也处于边缘或被排斥的状态。国家政权完全为寡头势力所控制，其他阶层的代表性在国家机构中没有得到体现。这在国家政权结构方面体现为：以总统为核心的行政机构在国家政权中居主导和支配地位，而立法和司法机关则处于相对虚弱甚至是被支配和服从的地位。

20世纪以后的现代化进程推动了拉美国家社会和阶级结构的变革。新兴的工商企业主集团力量不断壮大，并在国家经济生活中逐渐取得支配地位。在现代化进程中迅速崛起的还有产业工人、中间阶层和农业企业家等。社会和阶级结构的变化带来了社会政治力量的多元化趋势。这些新兴的社会力量要求分享甚至主宰国家的政治生活，谋求在国家政权机构中有自己的代表。传统利益集团和各种新兴的利益集团以及这些集团内部经济利益不尽相同的各个派别逐渐在行政、立法和司法机构中占据了不同地位，使这些机构具有了更大的代表性。因此，行政、立法和司法机构之间的关系趋于复杂化，其间的分歧和摩擦也日益增加。传统的集大权于行政机关特别是总统个人、而立法和司法机构权力过度虚弱的政权结构模式已经不符合日益复杂化的社会、政治和经济现实。20世纪特别是二战以后，拉美国家政治权力结构中出现了这样一种趋势，尽管这一趋势比较缓慢：以总统为核心的行政机构的权力受到一定制约，而立法机构的地位和作用不断得到巩固和加强。在20世纪80年代以后政治民主化进程中，这一趋势更为明显。

有的国家成功地处理了议会与行政机构的关系，限制了总统的权力。例如哥斯达黎加 1949 年实施的宪法对总统权力做了较大限制，取消了总统颁布“特别法令”的权力，规定总统颁布的法令不得违背现行的法律；限制总统的否决权，总统对议会议案的否决需要内阁成员一致同意，如果议会仍以 2/3 以上多数通过该议案，总统的否决即告无效；议会可以对总统提出的预算草案做部分或全部修改。由于上述原则一直得到较好的履行和遵守，哥斯达黎加议会的作用显得特别重要，哥斯达黎加成为拉美代议制民主的样板。

还有一些国家尝试废除总统制，代之以议会制和其他制度，以解决权力过于集中于行政机关特别是总统个人的状况。例如乌拉圭早在 20 世纪初就试图通过改革削弱总统的权力。1919 ~ 1933 年，除总统职务外，乌拉圭还设立了由九人组成的国务委员会，总统负责对外关系和内部秩序问题，委员会负责国内政策的制定。在委员会中多数党占 2/3，少数党占 1/3。但总统和委员会之间经常发生矛盾和对抗。1933 年，加夫列尔·特拉总统发动政变解散了国务委员会和议会，并举行了新的制宪会议选举。1934 年，经全民公决通过的新宪法规定，重新实行总统制。1951 年，乌拉圭再次修改宪法，经过公民投票通过的新宪法废除了总统制，为反对派参与国家政权创造条件。根据新宪法，取消总统职位（这与 1919 ~ 1933 年不同），成立了一个由九人组成的委员会作为国家的最高行政机关，六名委员来自大选中的第一大党，三名来自第二大党（这与 1919 ~ 1933 年相同），委员会主席由多数党的委员推举产生，任期一年，期满后由其他委员轮流担任。由于经济危机和社会动荡，乌拉圭于 1966 年废除委员会制度，恢复了总统制。尽管委员会制度在乌拉圭只实行了 15 年，但这一尝试的意义却永远值得回味和思考。

在巴西，关于总统制与议会制的争论从来就没有停止过。为了对总统权力进行限制，1961 年 9 月到 1963 年 1 月，巴西曾一

度用议会制取代总统制。80年代军政权还政于民后，议会制与总统制的争论再次提上了日程。军人统治结束后于1987年成立全国立宪议会并开始起草和讨论新宪法。一些政党和议员主张缩小总统的权力，用议会制代替总统制。1987年10月和11月，立宪议会体制委员会还曾经通过了议会制代替总统制和缩短总统任期两项决定。由于遭到当时执政者和军方的反对，上述决定最终在议会全体会议上遭到否决。即使如此，1989年开始实施的新宪法仍缩小了总统的权力，规定行政机关的重大措施需经议会通过后才具有法律效力，否则只能实施30天，增加了议会对行政机关的制约。但总统制与议会制的争论并没有随新宪法的通过而得到一劳永逸的解决。1993年4月，巴西再次就究竟是实行议会制、总统制还是君主制举行了全民公决，赞成总统制的意见仍然占上风。

拉美国家还采用其他方法调节国家政权各个机构之间的关系。秘鲁于80年代后在设立总统职务的同时，还设立部长会议主席（总理）一职，总理由总统经议会同意后任命。总理分享了总统的一部分权力。此种方法为阿根廷（1994年）等国家所仿效。哥伦比亚、巴拉圭、委内瑞拉则通过设立副总统职务来分享总统的权力。<sup>①</sup>

在看到议会作用不断加强、三权结构趋于合理的同时，也不应忽视这样一种现实：由于拉美国家的国情千差万别，议会在各国政治生活中的地位和作用不尽一致，三个权力机构之间的关系呈现出多样性。其一，20世纪中叶后，在哥斯达黎加、哥伦比亚、智利（1973年政变前）等代议制民主比较稳定的国家和时期，议会已经具备了较大的自主性，能在许多方面正常行使宪法规定的立法、财政、监督及其他权力和职能。在这些国家，议会

<sup>①</sup> Inter - American Dialogue, *Overview of Latin American Electoral System*, <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/systems.html>.

已经不再是总统的“橡皮图章”。许多国家的宪法规定，议会可以对违宪总统进行弹劾。总统遭议会弹劾的事件在拉美虽不常见，但毕竟出现过。例如，1955年和1968年，巴拿马两位总统曾遭议会弹劾而下台。20世纪90年代，在委内瑞拉总统佩雷斯、巴西总统科洛尔下台的过程中，议会发挥了至关重要的作用。

其二，在一些国家的一定时期，议会纯粹是总统权力的装饰品，毫无自主性可言。在杜瓦利埃家族统治时期的海地就是如此。1964年弗朗索瓦·杜瓦利埃操纵议会选举自己为终身总统；1971年又授意议会修改宪法，规定总统有权任命继承人，有权罢免议员。在议会59名国会议员中，竟有58名是由指定的方式产生的，只有1名通过选举产生。这样的议会，恐怕连“橡皮图章”的作用都不如。

其三，在一些国家，议会的地位和作用还不够稳定。尽管拉美国家议会的地位和作用不断上升，但当行政与立法机构之间出现对抗和矛盾时，通过非宪法手段解散议会、停止宪法保障的事件时有发生。特别是当总统所属政党在议会中不占多数的情况下，极易发生行政和立法机构的对抗。这至少说明三权分立制度在一些拉美国家还欠稳固。近年来发生在秘鲁和危地马拉的事件就很能说明问题。1992年4月5日，秘鲁总统藤森实行“自我政变”，宣布解散议会，彻底改组全国司法部机构，成立集立法、行政和司法于一身的“应急和国家重建政府”，引发了一场政治危机。1992年，尼加拉瓜也发生了总统暂停议会权力的事件。1993年5月25日，危地马拉总统宣布解散议会和最高法院，山他发布总统令行使一切权力。2003年1月就职的厄瓜多尔新总统卢西奥·古铁雷斯也明确希望削弱议会的权力。

三权分立趋于完善、立法和司法机构作用和地位趋于加强是拉美国家政治制度发展的重要内容之一。90年代后一些国家的政治改革进一步加强了议会和司法机构的作用。个别国家出现的

不稳定现象只不过是这一大趋势中的个别例外。况且在这些例外事件中，最终取得胜利的并不一定是总统和行政机构。如在危地马拉，1993年总统与议会和最高法院间的对抗，最终以总统下台而告结束。如上所述，巴西（1992年）、委内瑞拉（1993年）以及秘鲁（2001年）先后发生议会弹劾总统的事件。

## 二、政党政治的形成与日趋完善

独立后不久，拉美国家就出现了政党组织。起初政党组织只是寡头集团政治斗争的工具，群众基础薄弱，政党在国家政治生活中并不起主要作用。当时的政党主要是自由党和保守党两类（尽管可能还有其他的名称），许多学者把这两类政党称为传统政党。这两类政党的主要区别是：前者主张自由贸易、联邦主义和反对教权，后者主张保护本国工业、中央集权和教会权力。

20世纪后的现代化进程改变了拉美国家政党的格局。首先，传统两类政党之间的分歧越来越小，甚至基本消失，即使存在，也大大缩小。随着现代化进程的深入，这些政党的立场已经趋同，许多传统政党的立场与社会党和基督教社会党的立场趋于接近。第二，现代化所带来的政治、经济和社会结构的变迁促成了新型政党的出现。这些新型政党的指导思想、意识形态、政策主张、组织成分各不相同。有的政党成分复杂，既有资产者，又有雇佣工人和中间阶层，甚至还有农民，这些政党的政治主张通常比较折衷。有些政党则主要由中间阶层组成，主张社会改良。还有一些政党观点较为激进，主张变革社会的基本结构。某些政党还有必较强的国际背景。

在政党制度的划分上，比较传统的做法是把政党制度划分为一党制、两党制和多党制。在拉美，这几种形式的政党制度都存在。在政党类型的划分上，哈里·范登（Harry E. Vanden）和加里·普雷沃斯特（Gary Prevost）把拉美国家的政党分为以下几类：

第一类是传统政党，即 19 世纪建立起来的政党（许多党都以自由党或保守党命名）；第二类是民众主义政党，多建立于 20 世纪 30 和 40 年代；第三类是改革性质的政党；第四类是左派改革政党；第五类是革命政党。<sup>①</sup>

在政党类型的划分方面，中国学者通常按政党的意识形态倾向进行归类，把除传统的保守党和自由党以外的政党归为如下几类：

第一类是社会民主主义倾向的政党。建立较早的是 1923 年建立的美洲人民联盟（秘鲁），随后建立的这类政党有委内瑞拉的民主行动党，哥斯达黎加的民族解放党，玻利维亚的全国解放运动，巴拉圭、多米尼加、危地马拉、洪都拉斯、阿根廷也出现此类政党。

第二类是基督教民主主义倾向的政党，主张基本的改革，但要求以教会教导和教皇训喻为指导。1907 年，乌拉圭成立拉美地区第一个基督教民主党——激进联盟。40 年代后，基督教民主主义发展迅速，1946 年基民党在委内瑞拉建立。50 和 60 年代，在厄瓜多尔、玻利维亚、危地马拉、智利、尼加拉瓜、萨尔瓦多、巴拉圭先后建立此类政党。

第三类是共产党。首先建立共产党的是阿根廷，其他国家也相继出现了这类政党和组织。共产党在拉美经历了曲折的发展过程。

第四类是民众主义政党，这类政党建立在个人领导或少数人的基础上。领导人的意志通常比党的纲领还重要。例如瓦加斯在巴西曾建立两个官方政党。在厄瓜多尔、阿根廷、委内瑞拉都曾出现过这类政党，而且力量曾相当强大。这类政党起伏较大，主要取决于领导人的个人命运。

<sup>①</sup> Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, pp.204-212, Oxford University Press, 2002.



第五类是近年来在拉美地区出现的一种新型的政党（或政治组织），如秘鲁的秘鲁可行党和改革 90、委内瑞拉的第五共和国运动等。这类政党或组织与上述四类政党有许多不同之处，甚至连名称都不像政党。在各类传统政党日益失去民众信任的时候，此类政党和组织却异军突起，先后在一些国家上台执政。

随着各类政党组织的出现和发展，政党在拉美国家政治生活中的作用日益增强。但在民主政治不完善的情况下，特别是在军人政府专制统治期间，政党的作用受到限制，而政党本身的缺陷也限制了政党的作用。<sup>①</sup>

政党在政治生活中的作用在国家之间也不尽相同。罗纳德·麦克唐纳（Ronald H. McDonald）和马克·鲁尔（J. Mark Ruhl）对 1968～1988 年期间政党在拉美国家政治生活中的作用进行了总结，把政党在国家政治生活中的作用分为四类：第一类，政党是居统治地位的力量，这类国家有哥斯达黎加、委内瑞拉、哥伦比亚和墨西哥四个国家。第二类，政党的作用虽特别重要，但不是居统治地位的力量，这类国家包括阿根廷、巴西、智利、乌拉圭、尼加拉瓜和多米尼加等，其中在前四个国家，政党的核心作用经常被军人的统治所打断。第三类，政党的作用只居于次要地位，包括秘鲁、厄瓜多尔、萨尔瓦多、洪都拉斯、危地马拉、玻利维亚。第四类，政党只是边缘化的力量，即使不是在军人统治的时期，政党的作用也不是最主要的，如巴拉圭、巴拿马和海地。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> Ronald H. McDonald 和 J. Mark Ruhl 在把拉美政党与欧洲政党进行比较后指出，拉美国家的政党有五个缺陷，这五个缺陷是：党内缺乏民主，党务由少数上层人物控制，党的个别领导人的作用特别突出，组织上存在严重缺陷，内部成分复杂，内部分歧严重、经常出现分裂。参见 Ronald H. McDonald and J. Mark Ruhl, *Party politics and Election in Latin America*, pp.7-9, Westview Press, 1989。

<sup>②</sup> Ronald H. McDonald and J. Mark Ruhl, *Party Politics and Election in Latin America*, pp.2-3。

20世纪80年代后，拉美国家的政党政治出现一些新的变化。变化之一是政党在政治制度中的作用更趋重要。在上述第二类、第三类甚至第四类国家，政党都已经成为起决定性作用的力量。各政党可以通过合法渠道参与政治、争取群众和进行政治动员。第二个变化是一些国家政党格局出现巨大变化。例如，墨西哥革命制度党71年一党执政的局面已不复存在，新的三党竞争局面已经形成。在委内瑞拉、秘鲁、哥伦比亚、厄瓜多尔，甚至在一定程度上还有巴西，传统政党出现衰落，新的政党和政党联盟异军突起。第三个变化是政党政治趋于成熟。政党成为拉美国家政治制度中不可缺少的因素，它为政治进程的正常运转提供了重要动力。政党之间的相互妥协与合作成为保证社会稳定的重要手段（如许多国家的政治改革都是在执政党和反对党取得谅解的基础上进行的）。政党与选举制度、议会制度之间已经建立了密切联系，政党连接着政治体制中的各种因素并广泛深入地参与社会政治生活的各个领域和各个方面。在一些国家，政党起到了吸收新成员（political recruitment）、政治联系（political communication）、社会控制（social control）和政府组织和决策（government organization and policymaking）的功能。各国宪法和法律对政党的法律地位做了明确规定，将政党纳入国家的政治体制。

### 三、公民权利的扩展与选举制度的不断改进

拉美国家现代化进程促进了公民政治权利的不断扩大。历史学家斯坦利（Stanley J.）和巴巴拉·斯坦因（Barbara H. Stein）在其著作《拉美的殖民遗产》中认为，“即使是乐观的估计，在19世纪的大部分时期，在所有拉美国家中，男性人口的政治参与程

度可能也只有 2% ~ 4%。”<sup>①</sup> 范登和普雷沃斯特估计为 5%。<sup>②</sup> 随着 19 世纪早期现代化的推进，拉美国家的公民权利不断扩展，在投票权方面，对财产和其他方面的限制逐渐放宽，一些新的社会集团逐步加入到国家的政治生活中。但公民政治参与权的扩大是逐步渐进的。

在独立后的最初 30 年，克里奥尔（土生白人）保守派和考迪罗控制着国家政治生活，投票权受到严格限制，选举通常是间接的，享有投票权的人口通常不足总人口的 1%。从 19 世纪 50 年代起，自由派已经对传统保守派构成直接挑战，新的商业集团开始出现，许多国家确立了直接选举制度，自由党和保守党为争夺选票进行竞争。在这个进程中，政治参与权得到进一步扩大。在 19 世纪后半期和 20 世纪初，选举权进一步扩大，到 20 世纪上半叶，对选举权在性别方面所做的限制被逐渐消除，乌拉圭（1932 年）、委内瑞拉（1945 年）、阿根廷（1947 年）、巴西（1932 年）、智利（1949 年）、墨西哥（1953 年）、哥伦比亚（1954 年）、哥斯达黎加（1949 年）、秘鲁（1955 年）等主要拉美国家，妇女相继获得选举权。<sup>③</sup> 到 50 和 60 年代，对选举权在文化和财产方面的要求也被取消。但各国在文化（主要是识字）方

<sup>①</sup> 许多国家缺少早期选举的资料，多米尼加是选举资料比较齐全的国家，该国的情况基本反映了其他国家公民权利发展的轨迹。国外学者对该国所做的分析是，从 1844 年独立到 19 世纪 60 年代中期，政治参与程度还不到 0.5%，实行间接选举，对选举权有严格限制。从 19 世纪 60 年代中期一直到 80 年代早期，保守派和自由派之间的斗争不断加剧，直接选举原则得到确认，参与程度扩大，有选举权的人占总人口的 5% ~ 12%。从 19 世纪 80 年代到 20 世纪 20 年代，公民权利进一步得到扩展。Howard J. Wiarda (ed), *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, pp. 46 - 47, Westview Press, 1980.

<sup>②</sup> Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, p. 204, Oxford University Press, 2002.

<sup>③</sup> 关于少数国家妇女首次获得选举权的资料记载并不一致。例如，根据一些资料，哥伦比亚妇女在 1957 年、委内瑞拉在 1947 年首次获得选举权。参见 [美] 托马斯·E. 斯基德莫尔、彼得·史密斯著：《现代拉丁美洲》，第 76 页，世界知识出版社，1996。

面取消对选举权的限制时间不太一致。阿根廷（1912年）、乌拉圭（1918年）较早，其后是哥伦比亚（1936年）、委内瑞拉（1947年）、哥斯达黎加（1949年）智利（1970年）等，秘鲁和巴西最晚，直到1979年和1985年这两个国家才分别取消在文化方面对选举权的限制。<sup>①</sup> 由于普选原则最终得到确立，拉美国家投票率达到40%~50%，与美国基本持平。<sup>②</sup>

表 1-2 60年代初拉美国家投票率 (%)<sup>③</sup>

国 家	投票率	国 家	投票率
阿 根 廷	50.9	洪都拉斯	41.8
玻利维亚	46.9	墨 西 哥	41.5
巴 西	41.1	尼加拉瓜	61.0
智 利	51.6	巴 拿 马	48.5
哥伦比亚	51.2	巴拉圭	39.4
哥斯达黎加	51.9	秘 鲁	42.8
古 巴	52.9	海 地	54.6
多米尼加	51.2	萨尔瓦多	39.4
厄瓜多尔	39.1	委内瑞拉	58.0
危地马拉	38.8	乌拉圭	49.2

① 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第六卷（下），第99~100页，当代世界出版社，2001。

② Howard J. Wiarda, *Critical Elections and Critical Groups: The Processes of Sociopolitical Realignment in Latin American Development, in the Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, p.43.

③ 资料来源：Philip Coulter, *Social Mobilization and Liberal Democracy*, Lexington Books, 1974, Table 1.1.

在公民权利不断扩大的同时，拉美国家的选举制度也趋于完善。许多国家颁布了选举法，选举被纳入了法律程序。简单地说，拉美地区主要有三种基本的选举制度，即简单多数票当选制度（Plurality）、两轮选举制度（Run-off Majority System）和比例代表制度（Proportional Representation）。

简单多数票当选制度。这种制度若在议会选举中应用，即在单一选区赢得选票最多的人当选。这种制度若应用于总统选举，就是得票最多的候选人当选总统。这种制度在拉美国家运用得较为广泛。

两轮投票制度。这多应用于总统选举中。如果没有任何候选人在第一轮选举中获得绝对多数票或选举法所规定的多数，两位在第一轮选举中得票最多的候选人就进行第二轮选举。在 20 世纪 90 年代后的政治和选举改革进程中，越来越多的拉美国家采用这种制度。

比例代表制。根据各政党在选举中得票的多少，按比例分配议会的席位。

多数拉美国家用简单多数票当选制度或两轮投票制度选举总统，而在议会选举中多使用简单多数票当选制度和比例代表制。90 年代初，大约有 10 个国家用简单多数当选制度选举总统，目前还只有墨西哥、巴拿马、乌拉圭、委内瑞拉和洪都拉斯仍实行这种制度。在多米尼加等国的参议员选举和墨西哥参议员（1997 年以前）及大部分众议员选举中，使用简单多数当选制度。简单多数当选制度中还有一个变种，即在可以有多人当选的选区，赢得多数选票的党获得多数席位，在选举中失败的党也可以获得若干席位，例如把 2/3 席位给予获胜的政党，另 1/3 席位给其他政党。玻利维亚（参院）和巴拉圭就采用这种方法，墨西哥参议院选举也已经改为这种做法（在每州获胜的党得到两个参院席位，得票居第二的党获得一个席位）。两轮投票制度在拉美是一种相对较新的制度，而且只用在总统选举中。到 90 年代初，有六个

国家（巴西、智利、厄瓜多尔、萨尔瓦多、危地马拉、秘鲁）采用这种制度。现在，阿根廷、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加、尼加拉瓜、巴拉圭也采用这种办法。<sup>①</sup>在玻利维亚，如果在第一轮选举中任何候选人都没有获得绝对多数，则由议会通过秘密投票从得票最多的三位候选人中选出总统。除上述所提的国家外，其他国家的议会通过“政党名单”比例代表制进行选举。投票者在各政党提供的候选人名单中挑选自己中意的人选。在选举过程中，智利等少数国家使用“公开政党名单”的方式，选民可以在各政党所提供的多名候选人中间，任意挑选中意者。但多数国家使用“秘密政党名单”比例代表制，在这种制度下，选民不得不接受由各政党名单上所确定的候选人的先后顺序。在这种制度下，某候选人在名单中越是靠前，他当选的机会就越大，因为该党所赢得的席位，将按照名单上候选人的次序分配。在比例代表制度下，在如何把所获得选票转化为议会席位时，又有两种方法或制度（即 d' Hondt 制度和 Largest - remainder 制度）。<sup>②</sup>所有这一切具体的规定和复杂的做法，表明拉美国家的选举制度已经趋于成熟。

#### 四、现代政府体制趋于成熟

公务员制度（又称文官制度）是现代政府体制的主要标志。在拉美国家，公务员制度也正在经历一个不断趋于成熟的过程。但是，由于拉美国家的国情相差悬殊，这种制度的发展在拉美国家呈现出多样性，一些国家的公务员制度已经相当成熟（如巴西、阿根廷、特立尼达和多巴哥等），有的国家才刚起步（如多

<sup>①</sup> Inter - American Dialogue, *Overview of Latin American Electoral System*.

<sup>②</sup> Ronald H. McDonald and J. Mark Ruhl, *Party Politics and Election in Latin America*, p.13.

米尼加), 还有的国家根本还没有建立起这种制度。

一些加勒比国家独立时把已经相当完善的英国式的文官制度保留下来, 现在, 其文官制度已经相当成熟。例如在特立尼达和多巴哥, 文官制度以英国的模式为基础, 由三个文官委员会(即公共委员会、司法部门委员会和警察部门委员会)管理。委员会负责公务人员的招聘、提升、调动和奖惩。圭亚那独立时也把以政治中立为特点的文官制度继承下来, 并于1966年建立了专门负责公务人员事务的机构。此后虽进行一些改变, 但这一制度的完整性和效率基本保留下来。

巴西、阿根廷等国的文官制度也已相当发达。1973年, 阿根廷对文官制度进行了改革, 文官公务员获得了稳定就业的权利, 获得了在地位受到影响时可进行上诉的权利; 以工龄为基础确定工资水平, 对于较高学历者给予较高工资; 公务员的培训由“高级公共管理委员会”负责。巴西的文官系统规模比较大。80年代末90年代初, 联邦机构有雇员50万, 州和地方政府有雇员100万, 联邦文官系统不仅包括各部, 还包括大量的自主或半独立的机构。<sup>①</sup>文官制度的组织、工资规模的确定、有关人员的奖惩由公务管理部负责, 著名的巴西公共管理学校负责有关培训。巴西的文官制度虽然规定了功绩奖赏制度, 但传统的官职恩赐制依然盛行。委内瑞拉、乌拉圭、巴拿马等国家的文官制度也已经相当成熟。<sup>②</sup>

值得注意的是, 原来没有文官制度的一些国家, 也已经建立相当完善的制度。突出的例子就是智利。80年代末, 智利的文官制度还没有建立。军政府统治结束后, 文人政府制定了《行政

<sup>①</sup> George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.248, Third Edition, Facts on File Inc., 1987.

<sup>②</sup> George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.2099, p.2072, p.1535.

机构章程》，建立起了文官制度。《行政机构章程》包括 170 多项条款，对国家工作人员的行为规范、权利、义务等做了极为详细的规定。根据章程，国家机关公务员由三部分人组成：担任职务者、编制人员和合同人员。担任职务者是各级负责人，人数根据职位的空缺而定，可以是在编人员，也可以由合同人员担任。编制人员包括领导机构成员、专业技术人员、行政管理人员和助理人员。合同人员根据需要聘用。编制人员享有固定工资，合同人员每年签约一次，这部分人在单位中的比例不得超过 20%。章程规定了公务员的条件：本国公民，应有符合工作需要的文化程度，凡因不称职或过失、错误被解聘者五年内不得官复原职，凡被开除公职或受过司法惩处者不得被重新录用。章程规定了公务员的许多禁令：不准超越和滥用职权，不许以公谋私，不许损害本单位利益，不许擅离职守，不许将本单位的人、物和情报用做他用，不许在机关内部组织工会，不许煽动和参与罢工以及其他干扰本机关工作的活动。同时规定，夫妻、父子和其他直系亲属不得在一个单位内部成为直接上下级关系，如有这种情况，需将一方调离。章程还规定了公务员的权利，其中有：国家公职人员享有稳定就业和晋升权，享受国家规定的工资和福利待遇，享受法定的节假日，可以请病事假，因公负伤可享受劳保和医疗待遇，在身心受到伤害和侵犯时有权要求所在单位予以保护，有权享用单位提供的住房，有权调动工作。对于玩忽职守和违反纪律的公务员，章程规定了下列处分：书面警告，扣发工资，解除职务。处分结果将载入本人履历。

一些国家的文官制度刚刚起步，还不很成熟。例如，在多米尼加，虽然已经设立了专门的机构（全国行政和人员办公室）负责公共部门职员的培训，但法律还没有确立职业文官制度。在厄瓜多尔，公共部门职员中有近 40% 是临时工，职务晋升不是按



成就大小，而是按政治方面的联系。<sup>①</sup>

在海地、洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多、危地马拉、秘鲁等国家，以政治中立为特点的文官制度还没有建立起来。即使已经建立起文官制度的国家，其本身还存在许多缺陷。但拉美国家的文官制度趋于完善是一个不争的事实。

#### 第四节 拉美国家政治制度的 历史渊源与基本类型

##### 一、拉美国家政治制度的历史渊源

任何国家的政治制度都有其独特的历史渊源。这些渊源在一定程度上决定着政治制度的基本特征。拉美国家政治制度的历史渊源主要有三个：殖民统治的传统、拉美的传统政治文化以及西方的自由民主思想。正因为有这样三个不同的历史渊源，拉美国家政治制度才既有民主制度的形式，又有专制的内容和成分，且民主形式的制度经常被专制独裁式的统治所打断。

###### （一）殖民统治的传统

拉美殖民地是建立在半封建基础上的，这些半封建的制度一直没有受到根本触动，在很大程度上被保留下来。

西班牙开始征服美洲时，正是西班牙、葡萄牙封建制度的鼎盛时期，<sup>②</sup>殖民者把这种典型的封建统治模式带到了美洲大陆（此后，封建制度在欧洲大陆开始衰落，一个世纪后英国在北美

<sup>①</sup> George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.582.

<sup>②</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p.24, Westview Press, 1985.

建立殖民地时，其所建立的殖民统治就不带有典型的封建特色，而具有新生的资本主义特色，这也是许多学者解释南北美洲不同发展道路的主要依据之一)。这一模式的主要特征是：等级制度、集权、专制、世袭 (patrimonialist)、职团和契约 (corporate-contractual)。美国学者对这种社会结构的描述是：权力是自上而下的，从国王到总督，再到地方的卡西克、大庄园主或大地主。中央的权力是绝对和集中的。权力和社会结构是等级式的。最顶层是国王 (包括国王的顾问机构和总督)，在国王之下是一个巨大的利益集团，主要成分是教会、军队和贵族，每个利益集团都有自己的特权，都忠诚于国王，是西班牙国王在殖民地进行控制和统治的主要工具。在这些利益集团之下，是广大的印第安人和非洲裔的群众。

拉美国家独立后，这些殖民统治传统的影响依然存在。拉美国家独立战争爆发的原因是多方面的。美国的独立、法国大革命以及资产阶级民主自由思想的传播无疑对拉美知识分子产生了影响，事实上，拉美独立运动的领导人就曾在其中寻找独立的合理性。然而，不容置疑的是，拉美独立战争爆发的直接动因之一是土生白人要求分享政治权力。殖民地日益强大的商业集团和土生土长的白人，对半岛人垄断殖民地权力和官职日益不满，要求得到与其经济实力相符的政治权力，但西班牙王室总是任命半岛人担任主要行政职务，土生白人参与政治的希望受到阻碍，不满情绪增强，政治独立倾向增加。1808年拿破仑·波拿巴对西班牙的占领为独立运动提供了恰当的时机。独立战争虽然导致拉美国家从殖民政治统治下解脱出来，但并没有导致拉美社会结构的深刻变革；独立虽摧毁了西班牙王室在殖民地的统治，但殖民政治统治的影响并没有得到清除，等级制度和寡头式的基本社会秩序没有得到根本触动。虽然几乎所有新独立的拉美国家都以法国或美国宪法为榜样制定了新宪法，确定了民主和共和原则，宣称与殖民主义和专制原则决裂，但这些宪法仍然反映了殖民统治传统的

影响，在这些宪法中通常保留一些具有殖民主义特权或专制的条款，如赋予行政机关超宪法的权力，限制选举权，保留寡头统治，保留军队和天主教会的特殊地位和特权等。

有国外学者认为，甚至在整个 20 世纪，殖民统治的传统仍有很大影响，在相当长的时期，它影响着许多拉美国家的政治发展和政治模式的选择。<sup>①</sup>

## （二）拉美传统政治文化

政治文化在西方一般是影响一个社会的基本价值观念、思想和行为方式的词语。政治文化和政治传统之间有密切的联系。受专制、等级和集权政治传统的影响，拉美的政治文化在历史上主要表现为所谓的专制、等级和集权精英主义（Elitism）。

拉美的政治文化有几个主要来源。第一，拉美的政治文化源于伊比利亚“贵族式和高贵”的传统。第二，拉美的政治文化来源于西班牙政治理论的长期发展。根据这一理论，社会应该由“自然精英”领导，对民众的有效管理能力持怀疑的态度。第三，拉美政治文化还来源于天主教思想。按照天主教教义，政治权力直接源于上帝，或源于宇宙的“自然法则”，权力和社会都按照等级制度自上而下地组成，上帝、天使长（Archangels）、天使（Angels）、小天使（Cherubim, Seraphim），然后才是人类。就人类而言，国王地位最高，国王直接从上帝那里获得权力；国王之下是贵族，贵族对土地的权力同样也是神授的；贵族之下是那些不太高贵的人，如士兵、艺人和手艺人，再往下是工人和农民；在新大陆，印第安人和非洲裔奴隶处于等级制度的底层。按照传统的拉美政治文化，虽然专制和精英统治被认为是自然的和神授的，但精英有义务关心地位不如自己的人。尽管没有土地的农民

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p. 26.

和印第安人有义务为地主提供劳动，但后者也有义务为这些人提供一定的福利，这样一来，主人—仆人的关系不仅体现在社会经济层面上，而且体现在国家的政治制度方面。这种制度在国家制度方面的体现就是强调集权、专制和精英统治下的发展。直到现在，这种等级、专制、精英主义的传统在拉美政治生活和政治制度中仍有强烈的体现。

### （三）西方资产阶级民主思想及其他思想

除殖民统治传统和拉美传统政治文化之外，西方资产阶级民主和自由思想也是拉美政治制度的重要历史渊源。19世纪，以自由、共和、平等为基本内容的思想和价值观在拉美地区得到广泛传播，尽管在各国传播的程度有所不同。这些资产阶级民主思想被不同程度地融进了各国的法律和宪法。这种自由民主思想和专制等级制度的政治传统和思想相互斗争，相互融合，成为拉美国家政治制度的重要历史渊源。20世纪，社会主义思想在拉美国家得到一定程度的传播，民主社会主义、基督教社会主义甚至还有马克思主义的影响也不断扩大，对一些国家政治制度的发展也产生了极为重要的影响。<sup>①</sup>

从拉美国家的当时情况看，统一或单一的拉美政治文化已经不复存在。传统的或旧的政治传统和政治文化虽已不能独霸天下，但其对政治制度的影响仍不能低估；资产阶级自由民主思想即使没有在所有拉美国家完全占据绝对主导地位，但其主流政治文化的地位已经确定；各类社会主义思想对拉美国家政治制度的影响同样不可低估。各种政治文化之间差距很大，在某些方面甚至难以调和，各种不同甚至是对立的思想 and 世界观相互竞争，在很多情况下使拉美成为更加不稳定的社会。这部分地解释了拉美

<sup>①</sup> 关于拉美各种政治和社会思潮的传播与发展情况，可参阅肖楠等编写：《当代拉丁美洲政治思潮》，东方出版社，1988。

政治发展和拉美国家政治制度不稳定性的原因。

## 二、拉美国家政治制度的基本类型

政治制度有不同的表现形式和具体的组织形式。从古希腊的亚里士多德开始，不同时代的政治思想家和政治活动家，从不同角度对历史和现实生活中的各种政治制度进行划分和归类，马克思主义经典作家在这方面也有不少论述。

根据对政治制度的一般划分原则和拉美国家的具体情况，我们可以多视角地对拉美国家的政治制度进行归类。根据国家元首产生的方式，拉美国家的政治制度可以划分为共和制度和君主制度；根据立法机关和行政机关之间的关系，又可以把拉美国家的政治制度划分为总统制和内阁制（乌拉圭等国还实行过比较独特的委员会制度）；按照政府机关行使职权时是否受法律特别是宪法的限制，可以把拉美国家的政治制度区分为民主制度和专制制度；按照国家的结构形式，即按照国家整体与其各组成部分之间的关系，拉美国家的政治制度又可分为单一制（或中央集权制）和联邦制（或复合制）。

### （一）君主（立宪）制度和共和制度

按照国家元首产生的方式，人们把采用世袭方式产生国家元首的政治制度称为君主制度，而将通过选举产生限任制国家元首的政治制度称为共和制度。当今君主制度最主要、最典型地存在于欧洲，英国、比利时、荷兰、挪威、瑞典、西班牙都是君主制国家。60年代后，英属加勒比各殖民地纷纷获得政治独立，独立后，所有国家都继续保留在英联邦之内，绝大多数国家仍然把英国国王作为本国的国家元首，把英王任命的总督视为英王的代表。因此，严格地讲，这些视英国国王为国家元首的加勒比国家，应该算做君主制国家。目前，把英国国王作为国家元首的中

美洲和加勒比国家共有几个，它们是：牙买加、巴巴多斯、巴哈马、格林纳达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、伯利兹、安提瓜和巴布达、圣基斯和尼维斯联邦（又称圣克里斯托弗和尼维斯）。

共和制度是拉美地区主要的政治制度，其特征是由民选产生的总统担任国家元首。19世纪上半叶独立的原西属美洲各国、巴西、海地、苏里南以及圭亚那、特立尼达和多巴哥、多米尼克都采用共和制度。

在人类历史发展过程中，君主制度曾被视为专制的象征，而共和则曾是民主所追求的目标，是进步的标志。随着历史的发展和社会变迁，人们已经不再把君主制度等同于专制独裁，也不再把共和制等同于民主，而只是把它们看做是政治制度不同的表现形式，两者只是在国家元首产生的方式上有所不同。应该指出的是，加勒比国家只把英国国王作为国家的象征，英王并不掌握任何实际权力，作为英王代表，总督的权力也受到宪法的制约，因此，在这里，君主制度已经不再带有任何传统意义上专制主义的特点。

## （二）总统制和内阁制

按照立法、行政和司法机构的关系，特别是按照立法和行政机构的关系，拉美国家的政治制度又可以划分为总统制和内阁制。在内阁制度下，立法机关（议会）的成员由选民直接选举产生，行政机关（内阁）、首脑（总理）按照法律由议会选举产生，而在议会中占多数席位的政党总是选举本党成员为行政机关首脑，因此实际上并不需要真正选举。哪一个政党在议会选举中获胜，该党的领袖就自然成为行政机关的首脑。在内阁制度下，行政机关对立法机关负责，议会可以监督内阁的工作，内阁的重大决策须经过议会的批准，如果议会对内阁表示不满，内阁就要辞职；如果议会对内阁的工作表示不满意，可以罢免内阁（倒阁）。

由于议会的地位高于内阁，内阁制又被称为议会制。内阁制与总统制的主要不同之处是：在内阁制度下，总理所在的政党（或政党联盟）在议会中总是拥有多数席位，而在总统制国家，总统所在的政党并不一定在议会占据多数席位；在内阁制下，国会议员可以是内阁成员，在一般情况下，内阁成员甚至必须是国会议员，议会和行政机关在权力和人员上可以互相融合。

内阁制度起源于英国。这一制度被绝大多数原英属加勒比国家所接纳和采用（圭亚那是惟一的例外）。如前所述，实行内阁制度的原英属加勒比国家，有一些实行君主立宪制度，少数实行共和制度。实行共和制的特立尼达和多巴哥、多米尼克，其国家元首虽然也称做“总统”，但它与拉美国家总统制度下的总统在权力、地位、在国家生活中的作用、产生方式上都有根本不同。

总统制最显著的特征是立法、行政和司法三权分立，这种分立不仅包括权力的划分和行使，而且也包括三个权力机关人员的分离。行政机关的首脑（总统）和立法机关成员（国会议员）由选民通过选举分别选出，行政机关成员不可同时担任议员，议员也不能同时在行政机关任职；立法机构和行政机关相互分离，互不干涉，行政机关不对立法机构负责，议会也无权干涉总统的工作，无权罢免总统和内阁成员；总统能否当选与其所在的政党是否赢得议会的多数没有关系。除上述 20 世纪 60 年代后独立的 12 个中美和加勒比国家（不含圭亚那）外，拉美主要国家均实行总统制。

### （三）民主制度和专制制度

民主和独裁的斗争贯穿于拉美政治制度发展的始终，民主制度和独裁专制制度的相互交替是拉美国家政治发展进程的一个主要特点，也是拉美国家政治制度的主要表现形式。

拉美国家独立后，经历了各种形式的政府形式，如独立后墨西哥和巴西的王权统治、考迪罗统治、军人专制、寡头统治等，

但到 19 世纪末，尽管选举权还十分有限，寡头势力还十分强大，但民主共和的政府形式已经为多数人认可和接受。

民主制度的发展在拉美已经有相当长的历史。早在 19 世纪上半叶独立之后，许多拉美国家就制定了具有资产阶级民主倾向的宪法，并仿照法国和美国的模式建立了具有代议制特点的政府。虽然民主制度在独立后经常被打断，享有民主权利的人口相当有限，但民主制度确实成为 19 世纪拉美政治发展所追求的方向之一，连一些专制政府有时也被迫借用民主的招牌。进入 20 世纪，民主政治制度在拉美国家得到进一步发展和巩固。民主权利逐步扩大，公民的民主权利逐步在法律上得到保障，议会制度、普选制度、政党制度等得到初步确立，宪法确定了政府各部门权力分配的原则，各权力机关的任期、职责范围、官员产生办法、反对党的权利和义务由有关法规做出了规定，相关的社会组织得到保护。<sup>①</sup>

但民主理念的确立并不意味着独裁专制统治退出历史舞台，相反，专制统治不时掀起高潮。爱德温·刘文（Edwin Lieuwen）认为，从独立到一次世界大战，拉美地区共发生过 115 次成功的军事政变，未遂政变不计其数。<sup>②</sup> 有人认为军事政变是拉美政治

① 但拉美国家的民主体制并不是典型的西方式民主，而是属于一种有限民主，革命制度党统治时期的墨西哥是这种有限民主的典型。墨西哥虽然具有西方民主统治的基本形式，但其具有民众主义和职团主义的特点。革命制度党长期实行事实上的一党统治，为了维系自己的统治，使用民众动员、庇护主义、镇压、选举舞弊等多种手段。除墨西哥外，曾十分盛行的民众主义政府也是有别于西方民主的有限民主。民众主义政府虽然也具有西方民主的形式，但它主要通过批评传统寡头、通过提高多数民众生活水平的许诺来动员民众，争取民众的支持，特别是争取城市贫困阶层和劳工阶层的支持。民众主义政府最典型的代表是巴西瓦加斯政府和阿根廷庇隆政府。虽然这类政府通常在民主体制的框架内运转，在社会服务和教育领域进行了深刻的民主改革，但这类政权对公民的自由和政治反对派有许多限制，有强烈的个人统治的痕迹。

② Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, p.21, Praeger, 1961.



进程中“正常的”和“常规的”组成部分。但军事政变的发生呈现出一定的周期性，特别是发生在经济波动和危机期间。<sup>①</sup> 第二次世界大战结束之初，民主形式的政治统治在许多国家建立，但好景不长，不少拉美国家的军人借“冷战”形势，通过政变夺取政权。50年代中期，在当时20个拉美国家，有14个由军人政府实行专制统治。到50年代末，在民主化潮流的推动下，专制统治纷纷垮台，主要拉美国家已经建立起民主政府，全地区只剩下4个独裁政权。当时，不少观察家乐观地认为，专制统治在拉美行将结束。<sup>②</sup> 以1964年的巴西军事政变为标志，拉美又掀起独裁专制统治的另一次高潮。到70年代中期，多数国家由通过非正常手段夺取政权的人（通常是军人）所统治，只有哥斯达黎加、哥伦比亚、委内瑞拉和墨西哥等少数国家仍然保留着民主形式的政治制度。70年代末80年代初，迫于不利的政治、经济形势和变化了的国际环境，军政府开始了还政于民的进程，到90年代初，这一进程基本完成，“拉美进入长期的民主统治时期”。此后，尽管一些国家出现了军人试图干预政治的现象（如海地、厄瓜多尔和委内瑞拉），但目前所有拉美国家都处于民主形式政府的统治下。

尽管二战以后拉美国家专制政府（军政府）的性质和表现形式相当复杂，其中既有寡头势力的政治代表，也有家族式特点的独裁政权，还有进步思想倾向的军政府。但无论如何，这些政府都不是通过正常的、法律程序取得政权的，统治的手段也是强制的和专制的，这些政府在行使职权时超越了法律特别是宪法的限

<sup>①</sup> Dean发现，1828~1930年、1839~1942年、1833年、1885和1907~1909年，拉美地区发生了经济衰退，而这些年正是军事政变的高峰期。20世纪30年代初、40年代末和60年代初的情况也大体如此。参见Howard J. Wiarda (eds), *The Continuing Struggle for Democracy in Latin America*, p.40.

<sup>②</sup> Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, p.189.

制。据此，我们认为，所有这些政权（不管其政治倾向如何）都是民主政治制度的对立面。

#### （四）单一制（中央集权制）和联邦制（复合制）

单一制国家由若干行政区域单位组成单一主权国家，具有单一的宪法和国籍，单一的最高权力机关和行政机关，地方政府受中央政府的统一领导。在单一制国家，最高层次地方政府（在拉美国家通常是州或省）对所辖区域的权力来自中央政府的授权，其所拥有的最多是相对自主的自治。

联邦制国家是由若干成员单位（州或省）联合组成统一国家的国家结构形式，联邦及其成员分别行使一定的国家权力，联邦虽然具有统一的宪法，但各联邦成员还有各自的宪法、有各自的司法、立法和行政机构，各联邦单位在各自的辖区行使职权。在联邦制国家，联邦成员拥有在局部区域的主权，其所辖区域的权力来自自身，而不是像单一制度（中央集权）下来自中央政府的授权。在联邦制国家，州（或省）与联邦政府的关系在本质上是相同的，但在具体的权力划分上，各国不完全相同，在不同国家，联邦政府与州的权力有一定差异。

拉美在建立联邦制还是建立中央集权制（单一制）问题上曾有过激烈争论和斗争。一些国家出现过反复的较量。在大多数国家，主张中央集权的力量获得了最后的胜利。只有四个拉美国家（墨西哥、巴西、阿根廷和委内瑞拉）最终建立起了联邦制度。<sup>①</sup>在拉美国家的联邦制度下，联邦政府的权力是相当大的，但与中央集权制度下中央政府对地方政府控制程度、权限划分方式和内容方面，还是有很大不同的。不仅如此，拉美国家的联邦制度在不同时期，在不同国家还显示出了不同的发展趋势，有的国家向

<sup>①</sup> 加勒比地区的圣克里斯托弗和尼维斯 1983 年独立后，按照宪法，其成为“民主的、主权的联邦国家”。

中央集权的方向发展（如巴西），有的国家则向加强州政府权力的方向迈进（如墨西哥）。对于这些问题，我们将在以后的有关章节中进行详细分析。

## 第二章

# 拉美国家宪法的特征与比较

### 第一节 拉美国家宪法的产生

宪法是一个国家的根本法，它规定一个国家的社会制度、国家制度、国家机构、公民的基本权利和义务等一系列最根本的原则性问题。宪法具有最高法律效力，是制定其他法律依据，与宪法相抵触的法律是无效的。宪法的制定和修改，一般规定有严格的特定程序，也有少数国家例外。根据宪法的形式、修改的手续和制宪主体与方法等，宪法可分为成文宪法和不成文宪法、刚性宪法和柔性宪法、钦定宪法和民定宪法、协定宪法和条约宪法等。

宪法是阶级斗争发展到一定阶段的产物，由在阶级斗争中取得胜利、掌握国家权力的阶级所制定。英国资产阶级在与封建贵族的斗争和妥协中，先后通过或确认一些成文法律和惯例，逐渐形成宪法体系，是最早的不成文宪法。法国也是世界上颁布宪法最早、制定宪法最多的国家之一。1789年法国历史上第一部宪法性文件《人权宣言》、1791年9月14日法国历史上第一部完整的成文宪法、1793年6月24日颁布的法国历史上第一部共和国

宪法等，在世界资本主义发展史上产生过重要作用和影响。美国1789年3月4日生效的宪法是世界上最早的成文宪法之一。英、法、美等国的宪法都是本国资产阶级革命的成果，是本国资产阶级意志的集中表现，是维护资本主义制度的工具。

拉美国家宪法的产生是欧洲启蒙思想、美国民主共和思想、欧洲及北美资产阶级革命影响的结果，也是拉美地区独立战争的成果。

早在18世纪后半期，西班牙、葡萄牙、法国等国美洲殖民地的一些知识分子在欧洲启蒙思想的影响下，努力吸收新思想，积极投身启蒙运动。18世纪末，西班牙美洲殖民地的启蒙思想家以欧洲启蒙思想“天赋人权”、“理性至上”、“人民主权”、“社会契约”、“社会平等”等理论为武器，开始了对宗主国的批判和对殖民制度的否定，并提出了“独立自主”、“政治自由”、“民主”等主张。

西班牙美洲殖民地独立运动的先驱之一、秘鲁人胡安·巴勃罗·比斯卡多-古斯曼于1791年发表《致西班牙美洲人的信》。在信中，他指责“西班牙把我们同世界隔离开来”，“剥夺了我们个人的自由，还褫夺了我们财产的所有权”。他提出：“毋庸置疑，保护人身和财产的自然权利，特别是人身和财产的自由和安全，乃为整个人类社会之基石。尊重并保护每个人的权利，是代表整个社会的政府应尽的义务。”他宣告：“自然、理性和正义已经确定要把我们从这种暴虐的统治下解放出来。”他号召美洲殖民地人民“洒尽鲜血，维护我们的权利和我们的利益”。

新格林纳达（今哥伦比亚）地区的著名启蒙思想家安东尼奥·纳里尼奥1794年翻译出版了法国大革命时期颁布的《人权宣言》。他在西班牙文译文的前言中指责殖民当局实行“愚民政策，散布极其有害的思想，禁止言论自由”；要求它“承认主权在

民”、“颁布根本大法”、“实行舆论自由”。<sup>①</sup>

拉美独立运动的先驱、委内瑞拉人弗朗西斯科·德·米兰达(1750~1816年)不仅收集、阅读了大量欧洲启蒙学者的著作,而且亲自先后参加美国独立战争(1780~1783年)、参加法国革命军(1792~1793年),任北方军中将,立有战功。1797年,他在巴黎组织南美代表委员会,作为西班牙美洲殖民地的代表同英国谈判美洲独立事宜。1798年,米兰达又在伦敦创建“美洲大同盟”,积极同拉美各地革命者联络。1806年,他从美国组织远征队在委内瑞拉登陆。

南美独立运动领袖、委内瑞拉民族英雄玻利瓦尔自幼就受其老师西蒙·罗德里格斯启蒙思想教育的影响,后曾一度访法,深受法国大革命影响。1815年9月6日,他在牙买加写了一封长信,即《牙买加来信》,信中他阐述了拉美独立战争的起因、目标、形势和前景,同时还表明了他主张建立一个统一的美洲国家、实现美洲团结的伟大理想。在信中,玻利瓦尔反对君主制,主张在拉美独立后建立资产阶级共和制,“美洲人更喜欢的是共和国,而不是王国”;他主张建立中央集权政府,不赞成建立联邦制度。他认为:“完完全全的代议制机构同我们的特点、习惯和目前的文化水平是不相称的”,他表示:“不赞成介于人民和代议制之间的联邦制度”,“也反对贵族和民主混合君主制”,主张“在两个对立的极端之间寻找一条折衷的道路”,即中央集权的共和政体,以保证国家的集中统一和政治上的稳定。<sup>②</sup> 1819年2月15日,玻利瓦尔在安戈斯图拉国民议会上的演说中进一步阐述了他的主张:“委内瑞拉的政府过去是、现在是、也应当是一个

<sup>①</sup> 陆国俊、郝铭玮主编:《新世界的震荡——拉丁美洲独立运动》,第47~48页,上海社会科学出版社,1991;莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第三卷,第42~46页。

<sup>②</sup> 中国社会科学院拉丁美洲研究所详编:《玻利瓦尔文选》,第44~63页,中国社会科学出版社,1983。

共和政府。它的基础应是人民主权，三权分立，公民自由，禁止奴隶制，废除君主制和特权。”在这一演说中，玻利瓦尔主张在保持三权分立、权力平衡的前提下，加强中央行政权，实行总统制。1826年，玻利瓦尔亲自主持制定的玻利维亚宪法，集中体现了他的政治思想。1810~1820年间，法国启蒙思想家卢梭的人民主权说、社会平等说、社会契约说对拉美新独立国家产生了巨大的影响，而1820~1860年间对拉美影响较大的启蒙思想家是法国的孟德斯鸠。孟德斯鸠的三权分立、君主立宪主张对玻利瓦尔等拉美新独立国家的领导人产生了重要影响。

1775~1783年的美国独立战争，在精神上给予拉美人民很大的鼓舞。拉美独立运动的很多领导人，如委内瑞拉的米兰达和玻利瓦尔、阿根廷的圣马丁、墨西哥的伊达尔戈、智利的奥希金斯等，都从美国革命中得到深刻的启迪，吸收了有益的经验与教训。拉美大多数国家在独立战争期间及独立后所颁布的宪法都是按照美国、法国及西班牙1812年加的斯宪法<sup>①</sup>的模式制定的。富兰克林、杰斐逊、潘恩等人的民主共和的资产阶级革命思想和主张，美国1776年的《独立宣言》，1777年草拟的、1781年施行的《邦联条例》和1787年制定的宪法对拉美产生了重大的影响。早在1777年，大陆会议（1774~1775年）宣言的西班牙文译文已在拉美流传。杰斐逊、潘恩和华盛顿等的演说和著作也被译成西班牙文在拉美广为流传。

许多拉美人亲身参加了美国独立战争，如米兰达等。玻利瓦尔始终尊敬华盛顿，称赞美国的独立和进步，把美国描绘为“自由的国土和公民道德之家”。当时美国和西班牙美洲殖民地的贸

<sup>①</sup> 1807年拿破仑军队占领西班牙，1808年派其兄何塞·波拿巴当西班牙国王。同年5月2日西班牙人民举行起义，1811年赶走拿破仑军队，获民族独立。1812年在加的斯通过第一部宪法，规定西班牙为君主立宪国，国家最高权力属于国民；议会实行一院制，国王无权解散议会，内阁对议会负责；实行地方自治；废除宗教裁判所、内地关税、教会什一税和某些贵族特权。这部宪法反映了1808年革命的成果。

易不仅是商品的交换，也是进步书籍和思想传播的渠道。美国商人把译成西班牙文的美国《独立宣言》和宪法带到西班牙美洲，将民主共和思想传入这一地区。1810年，西班牙美洲人民争取独立战争的斗争开始后，不断从美国建立共和国的经验中寻求启迪。许多拉美新独立国家的领导人都深受北美邻邦民主共和思想的影响。

在进步的欧洲资产阶级启蒙思想和美国民主共和思想的影响下，在18世纪末和19世纪初，拉丁美洲人民掀起独立运动，这一独立运动遍及拉美各地，前后持续数十年，卷入斗争的人口达数百万，其波及地区之大，持续时间之长，参加人数之多，在世界殖民地革命史上是空前的。经过争取独立的战争，拉美国家先后摧毁了西班牙、葡萄牙、法国等国的殖民统治，实现了民族的独立；绝大多数国家取消了君主制，确定了共和政体。

拉美大多数国家在独立后都以法国、西班牙、英国、美国等资产阶级宪法为样板，制定了本国的宪法。拉美国家最早的一些宪法，如1811年委内瑞拉宪法、1812年智利宪法、1811年新格拉纳达宪法等都是以美国和法国为模式，建立在人民主权的基础上，规定法律是“普遍意志”的表现，即多数人表决通过的意见，通过代议制政府来加以贯彻。

19世纪20~30年代，许多拉美国家宪法都在不同程度上受西班牙1812年加的斯宪法的影响。如1821年的大哥伦比亚宪法、1823年和1828年的秘鲁宪法、1826年的阿根廷宪法、1830年和1832年的新格拉纳达宪法、1830年的委内瑞拉宪法、1828年的智利宪法和1830年的乌拉圭宪法等。1824年的墨西哥宪法也受加的斯宪法的影响，但不同的是，墨西哥采用联邦制（受美国宪法影响）。这一时期拉美国家上述宪法的特点（受加的斯宪法影响）是内阁受议会支配、权力有限等。

1799年法国拿破仑宪法和英国的君主立宪模式在19世纪前半期对拉美也有一定影响。例如这种影响在玻利瓦尔1826年主



持制定的玻利维亚宪法、圣克鲁斯制定的秘鲁和玻利维亚联盟宪法（1837年）、弗洛雷斯制定的厄瓜多尔宪法（1843年）、1836年墨西哥保守派制定的宪法中均有所体现。这类宪法一般都授予担任总统的拉美独立战争领导人以“护国公”、“终身总统”、“独裁者”、“解放者”等称号。这些称号和个人崇拜不利于拉美国家建立资产阶级代议制民主。但是，这类宪法生效的时间都比较短。

据统计，自拉美各国（这里主要指原西班牙、葡萄牙殖民地）取得独立后至20世纪60年代中期的近一个半世纪中，20个拉美国家共制定并颁布了203部宪法，其中大部分是在19世纪颁布的。其中海地颁布了23部，委内瑞拉22部，玻利维亚20部（见表2-1）。

表2-1 拉丁美洲20国宪法一览表（19世纪初至20世纪60年代）

国 家	宪法颁布年份								小计 (部)
	1819	1826	1853	1949	1957	1966			
阿 根 廷									6
玻 利 维 亚	1826	1831	1836	1839	1843	1848	1851	1861	20
	1868	1871	1878	1880	1931	1937	1938	1946	
	1947	1952	1961	1967					
巴 西	1824	1834	1891	1934	1937	1946	1967	1969	8
智 利	1818	1823	1828	1833	1891	1925			6
哥 伦 比 亚	1811	1819	1821	1830	1832	1834	1843	1853	11
	1858	1863	1886						
哥 斯 达 黎 加	1825	1839	1848	1859	1861	1871	1949		7
古 巴	1901	1940	1959						3

国 家	宪法颁布年份								小计 (部)
多米尼加	1821	1844	1854	1858	1866	1887	1896	1907	16
	1908	1924	1942	1947	1960	1962	1965	1966	
厄瓜多尔	1821	1830	1843	1846	1878	1884	1897	1906	12
	1929	1943	1946	1966					
危地马拉	1824	1851	1879	1945	1956	1965			6
海 地	1801	1805	1806	1807	1811	1820	1843	1846	23
	1849	1859	1860	1867	1874	1888	1889	1918	
	1932	1935	1939	1944	1946	1950	1957		
洪都拉斯	1825	1839	1904	1908	1924	1936	1937	1965	8
墨西哥	1824	1836	1841	1846	1857	1917			6
巴拿马	1904	1940	1946						3
巴拉圭	1813	1844	1870	1940	1967				5
秘 鲁	1823	1826	1828	1834	1837	1839	1856	1860	12
	1867	1868	1919	1933					
乌拉圭	1830	1917	1934	1942	1952	1966			6
萨尔瓦多	1824	1841	1859	1871	1872	1880	1883	1886	11
	1930	1950	1962						
尼加拉瓜	1825	1838	1848	1854	1858	1893	1896	1905	12
	1911	1913	1931	1950					
委内瑞拉	1811	1819	1821	1830	1858	1864	1874	1881	22
	1891	1893	1901	1904	1909	1914	1922	1925	
	1928	1929	1936	1947	1953	1961			

资料来源: Jacques Lambert, *América Latina Estructuras Sociales e instituciones políticas*, p.427, Ediciones Ariel, Barcelona, 1978. (此表与本节内容略有不同)

从拉美各国的宪法来看，绝大多数国家的国家结构都采用中央集权制，只有少数国家，如巴西（1889年起至今）、墨西哥（1824~1836年，1857年至今）、阿根廷（1853年至今）、委内瑞拉（1864年至今）、哥伦比亚（1863~1886年）等曾采用或一直采用联邦制。几乎所有的原西属美洲殖民地在独立后都采用总统制政体，总统既是国家元首又是政府首脑，总统权力高度集中。总统一般不是由议会选举，而是定期由选民普选产生，内阁各部部长由总统任命。拉美国家的宪法虽然规定要进行普选，但是，在很长一段时间内，大部分国家宪法规定选民必须识字、拥有一定财产，这实际上将为数众多的文盲、穷人和印第安人排除在外。

拉美国家的宪法还先后规定废除奴隶制（括号内为废除奴隶制年份）：大哥伦比亚共和国（1819年）、中美洲联邦（1823年）、智利（1823年）、玻利维亚（1826年）、墨西哥（1829年）、乌拉圭（1843年）、哥伦比亚（1851年）、厄瓜多尔（1853年）、阿根廷（1853年）、委内瑞拉（1854年）、秘鲁（1854年）、巴西（1888年）。

拉美少数国家曾企图建立君主立宪制，如阿根廷（1814~1818年）和墨西哥（1821~1822年，1864~1867年）。阿根廷曼努埃尔·贝尔格拉诺曾建议让一名印卡人后裔任国王，未遂。墨西哥阿古斯丁·德伊图尔维德曾于1822年5月策划政变，乘机称帝，自封为“阿古斯丁一世”，但登基不到10个月就被拉下了皇帝宝座，于1824年7月被处决。1864年5月，入侵墨西哥的法国把奥地利皇帝的幼弟马克西米利亚诺（又译马克西米利安）大公扶上了墨西哥皇帝的宝座，称“马克西米利亚诺一世”。在墨西哥人民英勇抗击下，法国侵略军被迫于1867年3月撤出墨西哥，同年6月19日，马克西米利亚诺被处决。总的来看，在原西班牙美洲殖民地，君主立宪制从来没有获得成功。

## 第二节 拉美主要国家宪法的比较

### 一、阿根廷宪法

#### (一) 1819年宪法

阿根廷于1810年5月爆发独立运动，推翻殖民政府，建立拉普拉塔联合省，史称“五月革命”。1816年宣布独立。独立后，阿根廷议会于1819年通过第一部宪法，这部宪法的制定结束了自1810年开始的临时性章程和条例的时期，在阿根廷宪制生活中具有特殊的意义。但由于该宪法只是根据布宜诺斯艾利斯一省的意志确定了单一制的国家结构形式，遭到内地主张联邦制的其他各省的反对，遂于1820年失效，国家在体制上完全解体，长期处于无政府状态。

#### (二) 1826年宪法

为克服分裂、实现国家统一，自1824年起，阿根廷各省举行制宪大会，经过长期辩论，于1826年12月24日通过一部新宪法。同1819年宪法一样，这部宪法也主张建立单一制的国家结构形式，所以它未经生效就被各省否决。国家统一再次受挫，又回到无政府状态。

#### (三) 1853年宪法

19世纪20年代至50年代初，阿根廷处于无政府状态之中。为保障和平、抵御外省或外国入侵和实现国家统一，拉普拉塔联合省各省签订了一些省际条约。1853年5月1日在圣菲城召开了制宪大会，在原一系列省际条约基础上通过了阿根廷第一部联邦

制宪法，即 1853 年宪法，这也是阿根廷第一部被各省普遍接受并且至今仍然有效的宪法。这部宪法对阿根廷国家的统一起了重要作用。最初，它由序言和 107 条构成。1860 年，当时的布宜诺斯艾利斯在加入联邦国家时提出了修改意见，改为 110 条。宪法条文分两大部分，第一部分是“宣言、权利和保障”，共 35 条，宣布了国家的结构、个人的权利以及为使个人权利不受政权行为损害而规定的保障。第二部分主要是关于政权行为的规定，分为两编：第一编为“联邦政府”；第二编是“省政府”。<sup>①</sup>

这部宪法的主要特点是：1. 在国家结构方面既承认联邦政府与各省的平等关系，又强调加强联邦的中央集权，形成了联邦制与单一制混合的制度。根据序言和第 5 条、104 条、105 条的规定，联邦国家由各省创立，联邦的权力由各省授予，各省拥有自己的宪法和政权机构，保留宪法未授予联邦政府的一切权力。但根据第 4 条和第 67 条规定，联邦政府在国防、外交、对地方干预、货币、银行、文化教育、省际和国际贸易、税收以及各种立法方面拥有至高无上的权力。2. 在政权的组织形式方面采取总统制同议会制相结合的原则。宪法规定实行代议制和三权分立原则，但行政机关（总统）拥有相当大的权力，如法律提案权和否决权。宪法第 68 条规定总统有法律提案权。但根据第 63 条规定，议会有权对政府部长进行质询。3. 在经济发展方面，既主张发挥私人积极性，也强调国家的干预作用。宪法第 14 条强调了私人从事经济活动的权力。第 25 条鼓励欧洲移民入境从事农业、工业和科研活动。第 26 条规定各国船只可以在内河中自由航行。宪法第 14 条还有有关宗教信仰自由的规定，这对吸收欧洲移民起了重要作用。宪法第 67 条第 16 款规定了国家在促进工业发展、修建铁路和运河、国有土地垦殖、建立新工业、引进外

<sup>①</sup> 1853 年阿根廷宪法全文的译文，请参见姜士林等主编：《世界宪法全书》，第 1284 ~ 1290 页，青岛出版社，1997 年。

资及内河勘探等方面的干预作用。这种干预为发挥私人积极性和推动国家的发展提供了政策保证。

1853年宪法实施已一个半世纪，其间进行了多次较大的修改：1860年的修改，取消了联邦议会审议各省宪法、对省长进行政治审判等权力，限制了联邦政府的征税权限和干预各省事务的权力。1866年修改宪法，主要是停止征收1860年增设的出口税。1898年修改宪法，主要是将政府的6个部长增至8个，规定每3.3万居民选举1名众议员。1949年，庇隆政府为推行社会改革计划，对宪法进行了全面修改，加进了“国有化”、“社会正义”等主张。1956年，军政府宣布废止宪法。1957年，军政府提议修改宪法，因受到修宪大会一定程度的抵制而未果。自1966年起，国家宪法与军政府的法规并存，后者超越前者。1972年5月和8月，军政府先后公布《宣言性根本法》和《基本法》，对宪法中关于总统和议员的任期及选举方式条款做了修改。1976年3月军事政变后，军政府又制定了一些凌驾于国家宪法之上的法律规章。1983年，阿根廷开始向民主化过渡，1853年宪法的最高法律地位得以恢复。

在梅内姆政府任内（1989~1999年），阿根廷政治上实现了全国和解，妥善处理了同军队的关系，对1853年宪法进行了较大的修改。1994年8月22日，议会通过宪法修正案，对选举制度、总统与议会关系等条文进行了修改。修改后的宪法规定总统可连任一次，总统任期由6年改为4年，同时规定设总理一职。

## 二、巴西宪法

巴西于1822年脱离葡萄牙而独立，另立帝国。1889年，帝制被推翻，建立共和政体，成立联邦共和国。1891年，定国名为巴西合众国，选出第一任总统。巴西独立以来，颁布的主要宪法有：

### （一）1824 年宪法

1824 年宪法是巴西的第一部宪法。1824 年 3 月 25 日，该宪法经佩德罗一世皇帝批准。宪法规定，巴西是一个君主立宪中央集权国家。国家权力除三权（行政、立法和司法）分立外，另设节制权，直接对皇帝个人负责。皇帝通过它控制其他三权。这部宪法规定，节制权的权力很大，可以请求皇帝任命终身参议员、解散议会、停止法官的职务。议会由参、众两院组成，参议员由皇帝任命；众议员由各省代表选举产生，参加众议员选举的各省代表必须拥有一定的收入。国家委员会由皇帝任命的终身国务委员组成。各省省长由皇帝任命，没有自治权。规定天主教为国教，实行政教合一。这部宪法持续实行 67 年，曾于 1834 年和 1847 年进行过两次重大修改。

### （二）1891 年宪法

1891 年宪法是巴西第一部共和国宪法，由立宪大会制定，1891 年 2 月 24 日正式颁布。这部宪法以美国宪法为蓝本，将帝国时期的 21 个省改为巴西联邦享有自治权的 21 个州，取消关于节制权、终身参议员和政教合一的条款。宪法规定建立总统制、非终身参议员制，实行三权分立。将选举权扩大到 21 岁以上的非文盲男性公民。共和国总统由国民直接选举产生，任期为 4 年。议会由参、众两院组成，议员由国民直接选举产生。众议员任期为 4 年，参议员任期为 9 年。这部宪法于 1926 年经过修改，成为一部民族主义和集权主义的宪法，1930 年瓦加斯政变上台后，被废除。

### （三）1934 年宪法

1930 年 11 月 11 日瓦加斯政变上台后，废除了 1891 年宪法，颁布了临时政府组织法。这一做法遭到了圣保罗旧农业寡头的强

烈反对，并以瓦加斯政府无法可依为借口发动了 1932 年制宪革命。瓦加斯政府为加强其统治，缓和矛盾，1933 年成立了立宪大会。1934 年 9 月 16 日颁布新宪法。这部宪法深受德国魏玛宪法<sup>①</sup>的影响，强化了国家行政权，扩大了总统权限，设置选举法院和劳工法院，在议会中建立各部代表制。这部宪法在一定程度上反映了新兴资产阶级要求发展民族经济的愿望，并被迫从形式上规定了劳动人民的某些民主权利，如允许组建政党、重新制定选举程序、规定最低工资、实行 8 小时工作制和同工同酬、议会内拥有工会代表等。宪法规定任何工商机构必须是巴西人占大多数，强化国家对经济的干预，国家有权把任何工业企业和银行置于自己的控制之下，限制经济自由主义，鼓励民族经济的发展。1937 年，瓦加斯实行独裁统治，建立“新国家”，宣布解散议会和政党，把一切权力集中在自己手里，废除 1934 年宪法，制定了 1937 年宪法。

#### （四）1937 年宪法

1937 年宪法是巴西的一部专制独裁宪法。1937 年 11 月 10 日，瓦加斯派陆军和军警关闭议会，废除 1934 年宪法，颁布了山弗朗西斯科·坎波斯 1936 年起草的宪法，宣布建立新的国家体制，自称“新国家”。这部宪法深受当时欧洲法西斯思潮和国内法西斯组织和思想的影响。它取消了三权分立和和谐的原则，削弱议会权力，规定立法权由议会协同国家经济委员会共同行使，建立总统领导下的组合制，取消一切政党。总统控制立法和司法

---

<sup>①</sup> 德意志共和国（魏玛共和国）宪法，因在魏玛城召开的制宪会议上通过而得名。1919 年 7 月 31 日批准，8 月 11 日生效；宪法宣布德国为联邦共和国；立法机关为联邦国会和联邦参议会两院组成的议会，国家元首为总统，最高行政机关为内阁；公民有选举权、有言论、出版、集会、结社等自由。宪法还规定总统在认为国家受到扰乱时，有权停止宪法关于公民基本权利条款的效力，这为后来建立法西斯专政开辟了道路。



大权，取消了副总统职位。宪法规定，中央政权通过由总统委任的联邦调停者控制各州。宪法还限制公民的权利和自由，规定“罢工是对劳资双方都有害的反社会行为，与国家的最高利益相违背”。

#### （五）1946年宪法

1945年10月29日，瓦加斯政府被推翻。同年12月2日，国会选举杜特拉元帅任总统。1946年9月18日，议会批准并颁布由立宪大会制定的宪法。这部宪法具有1891年宪法和1934年宪法的共同特点，恢复了三权分立制度，立法权重归议会。行政权集中在总统手中，总统有权否决议会通过的法律，有立法创议权和宣布战争与缔结和约的权力。重新设立副总统。宪法重申巴西共和国实行联邦制，各州、市有自治权，各州拥有自己的宪法、州议会、州政府、州旗，有权收税和同外国签订借款协定。宪法扩大了民众的自由民主权利，如规定公民有结社、言论和信仰自由，有罢工权，18岁以上的男性非文盲公民都有选举权。宪法规定，国家有权对资源实行国有化，有权对外资活动进行监督，本国企业家有开发国家资源和经营企业的优先权。这部宪法经过20多次修正案的修改和近40个补充条款的补充。1964年巴西发生军事政变，1946年宪法失效，后被军政府制定的1967年宪法所代替。

#### （六）1967年宪法

1967年宪法在布朗库军政府时期由国会颁布。它使1964年政变上台的军政府的独裁统治制度化。实际上，在军政府执政的21年间（1964~1985年），军政府的统治主要不是依靠1967年宪法和1969年宪法，而是依靠军政府所颁布的制度法及宪法修正案。1967年宪法于1967年1月24日由议会颁布，3月15日生效。宪法规定，共和国总统需经选举人团间接选举产生，任期4

年，总统有权对宪法提出修正。1968年12月13日，科斯塔-席尔瓦军政府（1967~1969年）颁布第五号制度法，停止了议会的一切活动，废除反对派参、众议员的资格，剥夺他们的一切政治权利，迫使大批政治家、工会领导人、知识分子和反对派军人流亡国外，使1967年宪法名存实亡。

#### （七）1969年宪法

1969年宪法在1967年宪法基础上修改而成。1969年10月17日颁布。从颁布至1988年经过20多个修正案的修改。宪法规定，巴西是在代议制基础上，由不可分割的州、联邦区和地区组成的联邦共和国。国家的立法权由两院制的联邦国民议会行使。各州的众议员人数，按各州人口比例，通过记名或无记名投票选举产生。参议员由每州各选3名，通过记名或无记名投票选举产生。行政权由总统在内阁部长的协助下行使。总统由选举人团通过间接选举产生，总统任期5年，不得连任。该宪法规定，年满18岁的巴西公民有选举权，文盲不能进行选民登记。政党必须通过党章登记而获得法人资格。1977年，盖泽尔总统根据第五号制度法授予的权力，迫使国会休会两周，由政府行使立法权，签署了盖泽尔修宪法案，将总统任期由5年改为6年，将原规定修宪法案需议会2/3多数改为只需简单多数通过。1978年9月21日，巴西议会通过新的修宪法案，废除了第五号制度法授予总统的关闭议会等权力。1982年，议会通过修宪法案，恢复了修宪法案需经议会2/3多数通过的规定。1985年5月9日，议会通过修宪法案，重新恢复直接选举总统。

#### （八）1988年宪法

1988年10月5日正式颁布的宪法，为现行宪法。宪法规定，总统由直接选举产生，任期5年。取消了总统直接颁布法令的权力。规定16岁以上的公民（包括文盲在内）都有选举权。这部

宪法保持了代议制共和体制，加强了人身保护和自由，强调了对环境和对国家文化遗产的保护。1989年11月15日，巴西举行了近30年来第一次全民直接选举。1994年5月，议会通过修宪法案，将总统任期缩减为4年。

### 三、墨西哥宪法

#### (一) 1814年宪法（又称阿帕钦甘宪法）

1810年9月16日，伊达尔戈神父发动起义，开始了墨西哥独立战争。1813年9月，起义军在其领导人莫雷洛斯主持下，在奇尔潘辛戈召开代表大会，并起草了这部宪法。1814年10月22日，在米却肯州阿帕钦甘镇召开的代表大会上通过了这部宪法，其正式名称是“墨西哥美洲自由制宪法令”，这是墨西哥历史上第一部宪法。它主要以西班牙1812年加的斯宪法为依据，亦受法国和美国宪法的影响，共242条。其宣布确立共和制度，实行三权分立原则；全国代表大会为最高权力机关，每隔两年通过三级选举选出各省代表。最高行政权由全国代表大会任命的3人执政委员会行使，每年更换一人，一年中3人每人执政4个月。另设最高法院和监督法院。宣布言论出版自由、住宅不可侵犯和公民在法律面前一律平等。由于战争原因，该宪法实际并未生效。

#### (二) 1824年宪法

1821年墨西哥宣布独立。1824年10月5日这部宪法经议会通过后正式颁布，全称为“1824年墨西哥合众国联邦宪法”，共分7章171条。其宣布墨西哥完全独立，实行共和政体和联邦制；墨西哥合众国由19个州和4个地区组成，各州享有不受联邦政府管辖的充分独立权；国家最高立法权属于议会，议会由参、众两院组成；众议员通过间接选举产生，每8万居民产生1

名，每隔2年选举一次；参议员由各州立法会议推选，每州选2名，每隔2年改选一半；行政权归总统执掌；总统任期4年，不得连任；司法机关为最高法院。宪法还规定罗马天主教为国教，撤销宗教裁判所。这部宪法对独立后墨西哥共和体制的确立起了积极作用。

### （三）1857年宪法

1857年宪法是墨西哥改革运动中制定的根本法，1857年3月11日颁布，同年9月16日生效。这部宪法宣布墨西哥为代议制民主共和国，由享有内部事务主权自由的各州组成；禁止奴隶制度，废除债役制；私有财产不得侵犯；公民享有言论、出版、请愿、集会、通信、办学、经商、就业自由；实行陪审制度；建立国民卫队；废除教士和军人的特权，禁止教会和世俗团体占有不动产。规定最高立法机关为两年选举一次的一院制议会（1874年改为两院制），行政权属于任期4年的总统，司法权由最高法院行使；议员、最高法院法官和总统均由间接选举产生。该宪法将1855年以来的自由主义改革以宪法的形式固定下来，具有进步意义。

### （四）1917年宪法

墨西哥现行宪法是1917年2月5日颁布、同年5月1日起正式生效的。这部宪法是1910~1917年墨西哥资产阶级民主革命的产物。这部宪法共分9章136条，规定：国家主权属于人民；政权形式为代议制联邦共和国，由自由的、对内具有主权的独立州组成；人民通过联邦和州政权行使主权；政党是代表公共利益的实体，各政党通过全民的自由秘密的直接投票取得政权；联邦政府实行立法、司法、行政三权分立；立法权属于由参、众两院组成的议会；众议院每3年选举一次，参议院每6年选举一次；行政权属于直接普选产生的共和国总统；总统任期6年，不得连任。

各州的政权分别属于州政府、州议会和地方法院。宪法规定国家是社会经济发展的领导者。经济由公共、社会和私人三种成分组成。公共部门掌握具有战略意义的经济部门，其他两种成分受到法律的保护。该宪法以第 27 条和第 123 条最著名。第 27 条规定，国境内的土地和水流所有权属国家，国家过去和现在都有权将其所有权让与私人而构成私有财产；除非因公共利益和给予补偿，不得剥夺私有财产，但为公共利益，国家在任何时候都有权对私有财产加以限制；应采取必要措施分散大地产，发展小土地所有制，建立拥有必需的土地和水流的新农村居民中心点；那些土地和水流缺少或不足的村镇、村庄和公社有权获得国家从邻近地产中划分给它们的土地和水流；印第安公社的土地不得再转让；一切矿藏和资源的所有权直接属于国家；对石油和固态、液态和气态碳化合物，国家将不授予特许或签署合同；以提供公共服务为目的的电力生产、输送、变压、分配和供应由国家专门经营，在这方面将不对私人授予特许，为实现上述目的所需的财产和自然资源由国家利用；只有因出生或因入籍而成为墨西哥人的人和墨西哥的团体才有权获得土地、水源及其附属物的所有权和开发矿藏或水源的特许，国家将对外国人以同样的权力，但外国人应同意与墨西哥人同样对待，不得要求其本国保护其财产，违者所得之财产应予没收。第 123 条规定，工人有组织工会和罢工的权力；实行 8 小时工作制；实行对女工和童工的保护；不分性别和民族，实行同工同酬；宪法还对教会的活动和财产给予严格的限制。<sup>①</sup> 这部宪法在一定程度上反映了劳动人民的要求，是墨西哥历史上最激进的、也是世界上著名的资产阶级法典之一。时至今日，墨西哥一直实行这部宪法，但它经过了许许多多次重大修改。1991 年 12 月，议会通过对宪法第 27 条和第 130 条的修改，

<sup>①</sup> 1917 年墨西哥宪法全文的译文，请参见姜士林等主编：《世界宪法全书》，第 1623 ~ 1652 页。

宣布停止自宪法生效以来实行的土地改革，实行村社土地私有化；承认教会享有公民团体的法人地位。1993年，政府再次部分地修改宪法第27条，允许自由买卖土地。

## 四、智利宪法

自独立以来，智利先后制定过八部宪法，即1812年、1818年、1822年、1823年、1828年、1833年、1925年和1980年宪法。其中1833年宪法和1925年宪法实施时间最长，对智利中央集权制国家的形成和资产阶级代议制民主体制的建立起了重要作用。这里重点介绍1833年、1925年和1980年这三部宪法。

### （一）1833年宪法

1833年5月25日颁布的宪法，后经几次修改，一直实施到1925年。宪法规定，智利政府是“人民的和代表人民的”，国家政权属于国民并由依法组成的当局行使；罗马天主教是国教，任何其他教派不得举行公众集会；在法律面前一律平等；按比例分配赋税；除国家有权因公征用外，私有财产不可侵犯；只有年满25岁、具有一定文化水平并有一定收入或拥有一定财产的男性公民方有选举权。总统由间接选举产生，任期5年，可连任一届。总统享有广泛权力，领导内阁和起咨询作用的国务委员会，任命最高法院法官，并可在征得国务委员会同意后，宣布在任何省或全国停止宪法保障。立法权属于由参、众两院组成的议会，众议员任期3年，由民选产生；参议员任期9年，由间接选举产生，每3年改选1/3；议会拥有重大的权力，如批准或否决预算，遇特殊情况授权总统行使非常权力并停止人身保护。宪法还规定，没有有关当局的命令，不得逮捕任何人，除依法成立的法庭外，不得审判任何人；军队必须绝对服从政府，任何武装力量都不得过问政治。此外，还宣布国民教育应受“国家极大的重视”，并重新确立长子继承制。

尽管这部宪法有其缺陷，但总起来看，它在智利历史上起了促进全国和睦及共和体制确立的积极作用。

### （二）1925 年宪法

1925 年 9 月 18 日，由阿图罗·亚历山德里政府颁布的宪法创立了一个拥有充分行政权力的强大行政机构，标志着曾实行了 33 年的议会制度的结束。宪法规定，智利为共和国，实行三权分立，政教分离；人民有思想和信仰自由，保障公众自由和个人权利；年满 21 岁、有一定文化水平并经选民登记的公民都有选举权；总统由选举产生，任期 6 年，不得连任；政府各部部长由总统任命，不对议会负责；由参、众两院组成的议会行使立法权；参、众议员均由直接选举产生，参议员任期 8 年，每 4 年改选 1/2；众议员任期 4 年；议会拥有弹劾部长和总统的权力；修宪方案需经参、众两院各自出席会议的绝对多数议员批准，总统无权否决议会通过的法案，但可提出修正或修改意见。如总统与议会之间对修改宪法问题有争议时，则由公民投票决定。宪法重申军人不得干预政治。

### （三）1980 年宪法

1980 年宪法是皮诺切特军政府执政时期（1973 ~ 1990 年）颁布的宪法，1980 年 9 月 11 日由全民投票通过，1981 年 3 月 11 日正式生效。其共分 14 章 120 条，另有 29 条临时条款。宪法规定，智利是民主共和国，主权为全民族所有，由人民通过定期公民投票和选举以及本宪法确定的当局来行使；人生来是自由的，享有同样的尊严和权利，任何个人或集团都不得享有宪法或法律规定以外的权力和权利；公民享有人身自由和个人安全的权利，有居住、迁徙、出入国境、受教育、获得医疗保健和社会保险、劳动及生活在没有污染环境下的权利，有不携带武器举行和平集会、结社、请愿的权利，有思想、言论、出版和表达各种信仰及

依法建立和参加工会的自由，在不影响社会公德、公共秩序或国家安全，遵守法律有关规定的情况下，有开展任何经济活动的权利；反对任何形式的恐怖主义；年满 18 岁的公民有选举权和被选举权；公民应尊重国家及国家象征物，要为保卫国家主权，维护国家安全及智利传统价值做贡献，必须按照法律确定的条件和方式服兵役及承担法律规定的其他义务；总统由直接选举产生，不得连任；议会是最高国家权力机构，行使立法权；议会由参、众两院组成，参议院共 35 席，其中 26 席由选举产生，9 席由总统、最高法院、三军及警察当局任命，任期 8 年；众议院共 120 席，由直接选举产生，任期 4 年；设国防委员会，由总统领导，参议院议长、最高法院院长、陆海空军司令、警察司令参加；司法独立，最高法院及上诉法院的法官和检察官均由总统任命，另设宪法法院和选举法院。

这一宪法虽经 1989 年、1991 年和 1993 年三次修改，但变动不大。1989 年将总统任期改为 4 年，1993 年又改为 6 年，并规定不得连任。

## 五、圭亚那宪法

圭亚那原为英国殖民地，1831 年起称英属圭亚那。在 1966 年独立前，曾先后于 1891 年、1953 年、1960 年颁布过三部宪法，1966 年 5 月 26 日独立时颁布了独立后第一部宪法。

### （一）1966 年宪法

1966 年宪法规定，圭亚那是主权的民主国家，是英联邦成员国。国家元首是英国女王。议会为一院制，共 55 名议员，由普选产生，任期 4 年。行政权由内阁行使，内阁由总理领导，总理对议会负责。1970 年对 1966 年宪法做了修改，同年 2 月 23 日圭亚那改称圭亚那合作共和国，成为英联邦加勒比地区第一个共



和国。国家元首不再是英国女王，而是国民议会选举产生的总统。1978年7月10日，圭亚那举行公民投票，通过了1978年修宪议案，对1966年宪法第73条进行了重要修改，修宪议案规定，对涉及总统权力、议会组成、选举制度及修宪权力等重要规定的宪法条款的修改，只需经议会2/3以上多数通过、总统批准即可生效，不必通过公民投票通过。

### (二) 1980年宪法<sup>①</sup>

1980年2月16日由国民议会通过、同年10月6日生效的宪法为现行宪法，共分两大部分、232条。第一部分是总则，分12章；第二部分是专则，分10章。宪法规定，圭亚那现为不可分割的、非宗教的、处在从资本主义向社会主义过渡过程中的民主主权国家，国名为圭亚那合作共和国。宪法规定，圭亚那国家经济制度的最高目标是：尽最大的可能满足人民日益增长的物质、文化和知识方面的需要，以及发展人的个性和社会中人与人之间的社会主义关系；为了获得经济独立和政治独立，国家将对国民经济进行革命，国民经济将以生产资料社会所有制为基础，最终消灭人剥削人的关系；经济将依据社会主义的经济规律来发展，国民经济计划将成为经济发展和管理的基本原则；实践中的合作主义将成为进行社会主义变革的重要原则，允许私有经济的企业存在。

这部宪法规定，最高民主权力机构包括议会、地方民主机构全国代表大会、最高人民代表大会、总统和内阁。圭亚那议会包括总统和国民议会。议会为立法机构。总统是国家元首、最高行政长官和武装部队司令。总统任期5年，获得多数票的政党所提名的总统候选人即为当选总统。内阁由总统、总理、副总统和总统指定的部长组成。总理由总统从国民议会议员中任命，是总统在行政职能方

<sup>①</sup> 圭亚那1980年宪法全文的译文，请参见姜上林等主编：《世界宪法全书》，第1529~1562页。

面的主要助手。司法权由最高法院和总检察署行使。1988年2月，议会通过了宪法修正案，进一步加强了议会的权力。

## 六、委内瑞拉宪法

委内瑞拉自1811年独立以来，共制定了二十多部宪法，这里重点介绍1811年、1961年和1999年颁布的三部宪法。

### （一）1811年宪法

这是委内瑞拉和拉美的第一部宪法。1811年12月21日制定，1812年1月31日国民议会批准。宪法规定，新国家实行联邦制，即委内瑞拉联邦；成立共和民主政府。每个省（后改为州）在内政上独立自主。只有联邦才能代表国家。联邦有权处理同外国的关系，负责联邦全部国防，在国内发生骚乱时或遇到外来侵略时，维护公共和平；安排对外和各省之间的贸易；为维护国家自由、完整和独立，招募和供养军队；与其他国家缔结条约和同盟；宣战与签署和约；征税；制定整个联邦的共同法律等。宪法规定，罗马天主教为国教；立法机关为参、众两院组成的国民议会，参议员任期6年，众议员任期4年，均由两个阶段的选举产生；最高政权是三人执政委员会，由人民选举产生，任期4年；司法权由最高法院和其他法院行使；各省不得干预国会和国家行政机构的任何权力；承认印第安人有权摆脱孤立状态，应将耕地分配给印第安人。

### （二）1961年宪法<sup>①</sup>

1961年1月23日颁布的宪法，共分12部分、252条。宪法

<sup>①</sup> 委内瑞拉1961年宪法全文的译文，请参见姜士林等主编：《世界宪法全书》，第1763～1781页。

规定，委内瑞拉是联邦制国家，委内瑞拉政府是代议制民主政府；各州是自治的，设有州立法代表大会，但必须遵守宪法和共和国法律；国民议会由参、众两院组成，行使国家立法权；每届议会任期为5年，与总统同时选举产生；总统和内阁行使行政权，总统是国家元首和政府首脑，由普选和直接选举产生；司法权由最高法院和其他法院行使；公民有言论、出版、集会、结社、宗教信仰、通信、罢工等自由。这部宪法先后在1973年、1989年、1992年和1993年经过多次修改，一直实行到1999年底，共实行了将近四十年。

### （三）1999年宪法

1999年2月查韦斯就任总统，同年8月3日成立立宪大会，制定新宪法。同年12月15日，举行全民公决，通过了新宪法草案，新宪法于12月30日正式生效。1999年宪法的主要特点是：将国名由委内瑞拉共和国改为委内瑞拉玻利瓦尔共和国，将南美洲解放者玻利瓦尔的思想作为制定政策的指导思想；将总统的任期从5年延长至6年，原规定总统不能连选连任，现在规定可连选连任一次；增设副总统一职，负责政府日常工作，副总统由总统任命；设定了委内瑞拉的政治架构，由原有的行政、立法和司法3权改为5权，增加了公民权和选举权。公民权由人民卫士、总检察长和总审计长组成的共和国道德委员会行使，选举权由全国选举理事会行使。全国选举理事会由全国选举委员会、公民和选举登记委员会、政治参与及资金委员会组成；将两院制议会改为一院制，称国民议会。议员由普遍、直接和秘密投票产生，全国人口总数的每1.1%产生1名代表，每州还可选3名，此外还有印第安民族代表3名。宪法规定，委内瑞拉石油公司仍归国有，国家鼓励私人中小企业和农业的发展，保障所有的委内瑞拉人无偿地得到国家提供援助的权利。宪法还首次明确规定了印第安土著人的权利。

## 七、古巴宪法

古巴独立前，曾有过五部宪法，其中比较重要的有 1868 年起草、1869 年由起义军公布的战时共和国宪法；1878 年在巴拉瓜起草的宪法；1898 年 10 月 20 日颁布的圣地亚哥临时宪法。独立后至 1959 年革命胜利，主要有两部宪法，即 1901 年宪法和 1940 年宪法。革命胜利后，先后颁布了 1959 年根本法、1976 年宪法和 1992 年宪法。

### （一）1901 年宪法

1899 年美国占领军政府公布选举法，1900 年 6 月举行第一次市政选举，同年 9 月选出了 31 名代表组成制宪会议，11 月开会，1901 年 2 月结束，2 月 21 日公布宪法。宪法规定建立共和国，使古巴成为“能保障自由和正义，并能促进公共福利的独立的主权国家”。实行三权分立，采用总统制，总统和副总统每 4 年选举一次；两院制议会中的参议院由全国 6 个省各选 4 名组成，众议院则按人口比例进行选举。年满 21 岁的男性公民有选举权。宪法保障言论、出版、集会和宗教自由等个人权利。县议会和省议会等地方机构有一定的自治权。在出现严重社会混乱时，总统有权停止宪法的实施，用行政命令进行治理。但这部宪法没有提到未来的古美关系。而美国国会则于 1901 年 3 月 2 日提出普拉特修正案，并于同年 6 月 12 日强迫古巴将这一修正案作为附录载入古巴宪法。同年 12 月 31 日举行大选，1902 年 5 月 20 日，亲美的保守党人帕尔马就任第一届总统。同一天，古巴共和国宣告成立。1903 年，古美签订条约，古巴实际上成了美国的“保护国”。1901 年宪法一直实行到 1940 年。

### (二) 1940 年宪法

1939 年，古巴召开立宪大会，重新修订 1901 年宪法。修订后的宪法于 1940 年通过并立即生效。宪法规定，国会是共和国最高立法机关，由参议院和众议院组成。参议院 54 席，众议院 140 席，议员任期均为 4 年，每 2 年改选一半。总统是国家最高元首，行使国家最高行政权。最高法院和地方各级法院行使国家司法权。最高法院法官由国会选举产生，总统任命。地方法院法官由最高法院任免。宪法规定，一切古巴公民，不分性别和种族享有同等权利，履行同等义务；公民有言论、出版、集会、结社、通信等自由。宪法还规定，反对经济剥削；实行 8 小时工作制，保护童工。年满 20 岁的古巴公民享有选举权。这部宪法纠正以前总统滥用职权的弊端，大大加强了国会的权力。宪法规定，内阁成员由总统任命，但直接对国会负责；国会可以多数票通过对内阁的不信任案；总统卸任 8 年后方能再次当选。这部宪法被认为是当时比较进步的宪法。1952 年，巴蒂斯塔发动政变，废除了这部宪法。在反对巴蒂斯塔独裁统治的斗争中，以卡斯特罗为首的七·二六运动曾把恢复 1940 年宪法作为古巴革命的重要目标之一。

### (三) 1959 年根本法

古巴革命胜利后，先后制定、颁布和执行 1959 年根本法、1976 年宪法和 1992 年宪法。古巴 1959 年 2 月 7 日颁布的根本法起到了共和国宪法作用。根本法共 16 章、230 条。根本法规定，共和国主权在民，一切权力属于人民。共和国部长会议行使国家立法权并协助总统行使行政权。最高法院、高级选举法院及法律规定的其他法院行使国家司法权。一切古巴公民，不分性别、种族、肤色或阶层拥有同等的权利和义务；有言论、出版、集会、结社、宗教信仰、通信等自由。年满 20 岁的古巴公民享有选举权。根本法承认私有制的合法性，但需要根据

公共需要和社会利益对私有制做出限制。根本法以古巴 1940 年宪法为基础，很多条款系 1940 年宪法条款原文，或略做修改。根本法颁布和生效后曾多次修改，并将 1959 年的土改法、1960 年的城市改革法、1961 年的教育国有化法和 1963 年的第二次土改法纳入根本法。

#### (四) 1976 年宪法<sup>①</sup>

1976 年 2 月 15 日经公民投票通过、同年 2 月 24 日生效的宪法共 12 章 141 条。这部宪法规定，古巴共和国是工人阶级领导的、以工农和其他劳动者联盟为基础的社会主义国家。一切权力属于劳动人民。人民通过全国人民政权代表大会和地方人民政权代表大会行使国家权力。古巴共产党是古巴社会主义革命和建设的领导力量。古巴的社会主义经济制度以生产资料的社会主义全民所有制为基础，在社会主义生产关系基础上实行计划经济。实行各尽所能、按劳分配的社会主义原则。国家的主要经济成分有：国家所有制（全民所有制）、合作所有制（集体所有制，主要是农牧业生产合作社）和个体所有制（小农和个体劳动者）。国家支持小农有助于国民经济发展的合作生产和个体生产，促进小农自愿加入国家的农牧业生产计划和组织、允许根据法律规定组织农牧业合作社。国家对外贸实行垄断。宪法规定，古巴是世界社会主义大家庭的组成部分，坚持无产阶级国际主义和同各国人民团结战斗的原则，并在这个原则指导下发展同苏联的友好和互助合作关系。所有公民都享有同等权利并具有同等义务。禁止种族、性别和肤色歧视。公民有言论、通信、出版、结社、集会、示威等自由。年满 16 岁的公民享有选举权和被选举权，但只有年满 18 岁的公民才有资格当选为全国人民政权代表大会代

<sup>①</sup> 1976 年古巴共和国宪法全文的译文，请参见姜士林等主编：《世界宪法全书》，第 1517～1538 页。

表。全国人民政权代表大会是国家最高权力机关，行使国家立法权，监督其他权力机关的一切活动，其常设机关是国务委员会。全国人民政权代表大会每年举行两次会议，大会休会期间由国务委员会负责处理日常事务。部长会议，即共和国政府，是最高执行机关和行政机关。省、县人民政权代表大会是地方国家权力机关，其常设机关是省、县人民政权代表大会执行委员会。最高人民法院和地方各级人民法院行使国家司法权。总检察院和地方各级检察院是国家检察机关，负责监督社会主义法律的执行。全面或部分修改宪法必须由全国人民政权代表大会以 2/3 以上的多数票通过。如果全面修改宪法或修改宪法中关于全国人民政权代表大会和国务委员会的组织和职能的规定，或修改宪法中有关权利和义务的规定，除由全国人民政权代表大会投票表决外，还必须举行公民投票，以多数票通过。

#### （五）1992 年宪法<sup>①</sup>

1992 年 7 月，古巴第 3 届全国人民政权代表大会第 11 次会议对 1976 年的宪法做了重要修改，并于同年 8 月 1 日颁布在《古巴共和国官方公报》特刊上。1992 年宪法对 1976 年宪法（共 141 条）中的 76 条做了修改，还增加或删除了近 30 条，其中包括政治、经济、军事、外交、文化、教育、社会等方面的条文。修改的主要内容是：在序言部分，原来提“我们的指导思想——无往不胜的马克思列宁主义学说”，现改为“在何塞·马蒂思想和马克思、恩格斯、列宁的政治社会思想的指引下”；原来提“我们依靠无产阶级国际主义，苏联和其他社会主义国家的兄弟情谊、援助与合作、拉美和世界各国劳动者与人民的同情”，现改为：“我们依靠无产阶级国际主义，世界各国、特别是拉美和加勒比各国人民的兄弟情谊、援助、合作与声援”；删去原第 54 条

<sup>①</sup> *Constitución de la República de Cuba*, Editora Política, La Habana, 1992.

中“以科学的唯物世界观为指导行动的基础并以此教育人民的社会主义国家”，改为现第 55 条中的“国家”，并加上“国家承认、尊重和保障每个公民有改变宗教信仰或不信任何宗教，以及在尊重法律的前提下，信仰所喜爱的宗教信仰的自由”。在现第 93 条（原 91 条）有关国务委员会主席和政府首脑行使的职权的条款中，增加了“有宣布‘紧急状态’权”；在现第 3 条（原第 4 条）中，增加了“全体公民都有权利用一切手段（包括武装斗争，如果其他手段无效）打击那些企图推翻本宪法所确认的政治、社会和经济秩序的任何人”；增加了“国家承认合资企业的所有权”，合资企业“在使用、享受和支配其资产方面受法律的保护”（现第 23 条）；增加有关成立全国国防委员会（第 101 条）和省市国防委员会（第 119 条）的内容，规定和平时期各级国防委员会领导人民备战，战时指挥人民抵御外国侵略（第 101、119 条）；1976 年宪法第 69 条规定：“全国人民政权代表大会由市人民政权代表大会根据法律规定的方式和比例选出的代表组成”，1992 年宪法第 71 条改为“由选民自由、直接和秘密投票选举产生”。1993 年 2 月 24 日，古巴举行公民投票，选举了第 4 届全国人民政权代表大会和省人民政权代表大会的代表，这是古巴革命胜利后第一次举行全国性无记名直接选举。

以上介绍了拉美七个主要国家（或有代表性的国家）的最重要的或最有典型意义的宪法，如阿根廷 1853 年宪法、巴西 1988 年宪法、墨西哥 1917 年宪法、智利 1980 年宪法、圭亚那 1980 年宪法、委内瑞拉 1999 年宪法和古巴 1976 年和 1992 年宪法。其中古巴 1976 年和 1992 年宪法是社会主义国家的宪法，但又具有古巴的特点；圭亚那 1980 年宪法既具有英联邦成员国宪法的特点，又具有圭亚那自身的合作社会主义的特点；阿根廷 1853 年宪法是该国第一部联邦制宪法，它虽经多次修改，至今仍然有效，可以说这是拉美生效时间最长的宪法；巴西 1988 年宪法是经过二



十多年军人独裁统治之后巴西实现民主化后的一部宪法；墨西哥1917年宪法体现了1910~1917年资产阶级民主革命的成果，是当时世界最先进的宪法之一，它虽经多次修改，但实行八十多年来至今仍有效；而委内瑞拉1999年宪法又独具特色，将三权分立改成五权制衡。由此可见，拉美各国的宪法虽然借鉴了欧洲和美国宪法，但它们是各具特色的，是在不断创新的。

### 第三节 拉美国家宪法的基本原则

宪法的基本原则是宪法本质特征的集中体现，是建立在一定经济基础之上的民主制度的法律化，反映了国家的本质和发展方向。拉美各国宪法都有各自的特点，即使同一个国家，它在不同历史时期所制定的宪法也各不相同。但是，大多数拉美国家各个不同时期的宪法也有一些共同的、基本的原则。

#### 一、“主权在民”原则

“主权在民”的原则是资产阶级宪法的一个重要原则，意即国家权力来源于人民、属于人民。主权通常是指国家固有的对内高于一切和对外保持独立自主的权力，即国家独立自主地处理国内和国际事务而不受他国干预或限制的最高权力。1762年，法国启蒙思想家卢梭出版了《社会契约论》，其副标题是“政治权利的原理”。卢梭在书中提出了“主权在民”的思想，他指出，国家是自由的人民以平等的资格订立契约而产生的，国家的主权属于人民；主权是不可让与的，是不可分割的，也是不可代表的；主权是绝对的、至高无上和不可侵犯的。人民的自由如果被执政者用暴力所剥夺，则被剥夺了自由的人民有革命的权力，可以用暴力夺回自由。卢梭等启蒙思想家提出的“主权在民”的思

想，不仅写入了欧洲国家的宪法中，而且也写入了拉美不少国家的宪法中，成为拉美国家宪法的基本原则之一。如巴西 1988 年宪法第 1 条就开宗明义地规定：“国家的全部权力来自人民”；<sup>①</sup>巴拿马 1983 年宪法第 2 条规定：“国家的权力只能来自民众”；<sup>②</sup>巴拉圭 1967 年宪法第 2 条规定：“巴拉圭共和国的主权必须和完全属于人民。人民依照本宪法的规定通过国家政权行使主权”；<sup>③</sup>圭亚那 1980 年宪法第 9 条规定：“主权属于人民。人民通过其代表和由本宪法或按本宪法规定建立起来的民主组织行使主权”。<sup>④</sup>多米尼加 1966 年宪法第 2 条规定：“国家主权属于人民。国家一切权力来自人民，国家一切权力通过代表制行使。”<sup>⑤</sup>

## 二、分权制衡原则

三权分立是资产阶级关于国家政治制度和国家政权机关相互关系的基本理论原则。作为一种学说，它产生于 17 世纪英国资产阶级革命时期，由洛克首创。18 世纪，法国启蒙思想家孟德斯鸠继承了洛克的分权说，以英国统治形式和经验为依据，创立了三权分立理论。当时，这一学说是新兴资产阶级反对封建君主专制、限制和反对王权、争取政治统治权的思想武器。同时，它又是资产阶级同封建势力之间相互妥协、分享权力的理论表现。在三权分立原则中，包含着“分权”与“制衡”两项不可缺少的内容。“分权”是实现“制衡”的前提和基础，“制衡”是“分权”的目的和结局，“分权”的目的就是在于通过分权形成一个

① *Constitucão Republica Federativa do Brasil* 1988, Centro Grafico do Senado Federal, Brasilia, 1988, p.3.

② 《巴拿马共和国宪法》，引自姜士林等主编：《世界宪法全书》，第 1363 页。

③ 《巴拉圭共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1349 页。

④ 《圭亚那合作共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1530 页。

⑤ 《多米尼加共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1455 页。

以权力制约权力的“制衡”格局。美国 1787 年的宪法、法国的《人权宣言》和 1791 年的宪法都确认了三权分立的理论原则。按照这一原则，国家权力分为立法、行政和司法三部分，这三种权力互相独立，应由不同的国家机关来行使。由议会行使立法权，总统和内阁行使行政权，法院行使司法权。三权之间，既相互独立，又相互制约，即实行所谓分权和制衡原则。分权制衡原则作为资产阶级民主制度的一种形式，它较之封建专制政体是个历史的进步，但从阶级实质来看，分权制衡原则是建立在资产阶级私有制基础上的，是反映资产阶级利益的，必然带有极大的局限性。

拉美大多数国家的宪法也都确认了这一原则。多米尼加 1966 年宪法第 4 条规定：“国家政府分为立法、行政和司法三个部门。这三个部门独立行使各自职能”；<sup>①</sup> 巴拉圭 1967 年宪法第 3 条规定：“共和国政府由立法机关、行政机关和司法机关在分权、制衡和相互依存的体制内共同管理”；<sup>②</sup> 墨西哥 1917 年宪法（现行宪法）第 49 条规定：“联邦最高权力在行使时分为立法权、行政权和司法权”，“不得将这些权力中的两项或全部集中于一人或一个机构，也不得将立法权赋予一个个人掌管”；<sup>③</sup> 尼加拉瓜 1986 年宪法第 129 条规定：“立法权、行政权、司法权和选举权之间相互独立并协调配合，只服从国家最高利益和本宪法之规定。”<sup>④</sup> 如前所述，委内瑞拉 1999 年宪法又独具特色，将三权分立改成五权制衡。

① 《多米尼加共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1455 页。

② 《巴拉圭共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1349 页。

③ 《墨西哥合众国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1633 页。

④ 《尼加拉瓜共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1659 页。

### 三、基本人权原则

人权是作为一个人应当享有的权利。人权是资产阶级首先提出的。为了发展资本主义经济，资产阶级要求平等、自由，反对封建特权。因而，在17、18世纪，资产阶级自然法学者和启蒙思想家提出“天赋人权”说，又称自然权利说，主张人天生享有生存、自由、追求财产和幸福等权利。主要代表人物有：荷兰的格劳秀斯、斯宾诺莎，英国的霍布斯、洛克，法国的卢梭、狄德罗等。他们认为，在自然状态下，没有私有财产和社会不平等，人们只有天赋的自爱心和怜悯心，人人都是自由平等的。人们固有的、与生俱来的自然权利是不可剥夺的，也是不可转让的，丧失了这种权利就失去了做人的资格。当统治者破坏人民的自然权利时，人民有权推翻其统治以恢复自己的“自然权利”。这一学说虽是以历史唯心主义为基础的，但它是对封建特权和僧侣神权的否定，为新兴资产阶级进行革命提供了思想武器。美国1776年的《独立宣言》和1789年法国的《人权宣言》等都确认了这一原则。许多拉美国家宪法也都确认了这一原则。如危地马拉1985年宪法一开始就表示：“决心促使人权宣言在稳定、持久、人民的制度秩序中，得以完全实现”，该宪法的第一章是“人一国家的目的和任务”，第二章是“人权”。<sup>①</sup> 特立尼达和多巴哥1976年宪法一开始就强调，特立尼达和多巴哥国是根据这样的原则创立的，即“崇尚基本人权和自由……确保基本人权和自由在特立尼达和多巴哥得到保护”；<sup>②</sup> 厄瓜多尔1984年宪法第2条规定：“国家的首要任务是加强民族团结，保证基本人权的行使、

① 《危地马拉共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第1739页。

② 《特立尼达和多巴哥共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第1713页。

以及促使公民在经济、社会和文化方面的进步”。<sup>①</sup>

#### 四、保护财产原则

保护财产原则是资本主义宪法中最具有实质性的原则，是资本主义宪法的核心。自然法学派把私有财产权作为一项基本的天赋权利，洛克认为保护私有财产是政府的主旨，卢梭认为财产是政治社会的真正基础，是公民订约的真正保障。因此，资产阶级的宪法都无一例外地确认了保护财产原则。如1789年法国的《人权宣言》宣布私有财产“神圣不可侵犯。”拉美各国的宪法也都确认了保护财产原则。如阿根廷1853年宪法第17条规定：“财产所有权不可侵犯，非经法律判决，不得剥夺国家的任何居民的财产”；<sup>②</sup>危地马拉1985年宪法第39条规定：“保障私有财产这一人所固有的权利”；<sup>③</sup>圭亚那1980年宪法第40条规定：“房产和其他财产的私有受到保护和不受无偿剥夺的权利”；<sup>④</sup>海地1987年宪法第36条规定：“承认并保障个人财产”。<sup>⑤</sup>

#### 五、民族主义原则

除古巴之外，其他拉美国家都是资本主义国家。但作为发展中的第三世界国家，不少拉美国家的宪法又在不同程度上确定了民族主义的原则，主要体现在维护民族独立、国家主权和领土完整、保护本国自然资源、发展民族经济、反对新老殖民主义或帝国主义等。墨西哥1917年宪法规定，石油和电力资源归国家所

① 《厄瓜多尔共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第1469页。

② 《阿根廷国家宪法》，引自《世界宪法全书》，第1285页。

③ 《危地马拉共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第1741页。

④ 《圭亚那合作共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第1531页。

⑤ 《海地共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第1566页。

有，其生产由国家专门经营；秘鲁 1979 年宪法的序言强调：要确保“共和国的独立和团结”，要“废除不发达和不正义”，确信“必须增强拉丁美洲各国人民的一体化和巩固他们的独立，以反对一切帝国主义”；<sup>①</sup> 厄瓜多尔 1984 年宪法第 4 条规定：“厄瓜多尔谴责一切形式的殖民主义、新殖民主义以及种族歧视和种族隔离，承认各国人民从上述压迫制度下进行解放斗争的权利”；<sup>②</sup> 尼加拉瓜 1986 年宪法第 1 条规定：“独立、自主和民族自决是尼加拉瓜人民不可放弃的权利和尼加拉瓜民族的基础。任何对尼加拉瓜内部事务的外来干涉或任何损害这些权利的企图，都是对人民生活的侵犯。在必要时拿起武器维护和捍卫祖国独立、国家主权和民族自决，是人民的权利和全体公民的义务。”第 3 条规定：“为争取和平和建立公正的国际经济秩序而斗争是尼加拉瓜责无旁贷的义务。为此我们反对一切形式的殖民主义和帝国主义统治与剥削，并声援一切为反对压迫和歧视而斗争的人民。”第 5 条规定：“尼加拉瓜的对外关系建立在不结盟原则、争取和平和尊重各国主权的基础上。因此，反对任何形式的歧视，反对殖民主义、帝国主义、种族主义并拒绝一国对别国的任何屈从。”<sup>③</sup>

① 《秘鲁共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1417 页。

② 《厄瓜多尔共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1469 页。

③ 《尼加拉瓜共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1653 页。

## 第三章

# 拉美国家的立法机构（议会）

议会，又称国会，是先于政党而产生的一种社会政治现象。从形式上看，它是从中世纪封建等级代表会议演变来的。一般认为，早在13世纪中期，英国就出现了有封建领主、骑士、城市市民参加的会议，这就是英国议会的开端。

在资产阶级革命的过程中，议会在性质上发生了变化，成为资产阶级反对封建专制统治的主要工具。真正科学意义上的议会是资产阶级在废除封建等级制度和宗教神权统治的民主革命取得胜利之后，为适应资本主义生产关系发展的需要，依据三权分立和制衡的原则，通过宪法建立起来的。

议会作为代议机关或代表机关，是现代世界各国普遍存在的一种政治组织形式，在国家机构体系中处于重要的地位。在现代资本主义国家，议会是资产阶级民主制的核心和主要标志，是资产阶级共和国所采取的主要政权组织形式。在社会主义国家，一切权力属于人民，议会（往往称做人民代表大会等名称）是人民行使权力的基本形式，体现人民的意志，因此，它与资本主义议会有本质的不同。

在一般情况下，议会是专门行使立法权即制定、修改和废止

法律权力的国家机关，议会是在定期普选的基础上产生的专门行使立法权的国家机关。

在拉丁美洲国家，在一般情况下，议会是专门行使立法权，即制定、修改和废止法律的国家权力机关。而同立法权相区别的行政权、司法权等国家权力则通常由采取另外方式组织的相对独立的国家机关即政府和法院来行使。议会与政府和法院之间建立了一种互相分立和制衡、平等分权的关系，从而构成了一个完整的国家组织体系，即代议制政体。但在不同政体的国家，议会权力的大小不同。

## 第一节 拉美总统制国家的立法机构(议会)

### 一、拉美总统制国家的概况和特点

拉美 33 个独立国家中，目前有 20 个国家采用总统制政体。这 20 个国家是：墨西哥、危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、哥斯达黎加、巴拿马、海地、多米尼加、哥伦比亚、委内瑞拉、秘鲁、圭亚那、巴西、厄瓜多尔、玻利维亚、智利、巴拉圭、阿根廷、尼加拉瓜和乌拉圭。拉美总统制国家的共同特点是：总统既是国家元首，又是政府首脑，行使国家最高行政权力。

总统独立于议会之外，定期由公民直接或间接选举产生；总统只向人民负责，不对议会负责；内阁各部部长由总统任命，对总统负责；总统定期向议会做政府工作报告；总统对议会通过的法案有否决权，但无权解散议会。

拉美总统制国家政权机构实行立法、行政、司法三权分立。拉美总统制国家在宪法中一般规定三种权力的相互牵制和均衡。立法权对行政权和司法权的制约主要包括：议会有权审理总统和部长等高级官员的渎职罪；有权批准总统对最高法院法官、驻外



使节、武装部队高级军官的任命等。行政权对立法权和司法权的制约主要包括：总统有权否决法案，有些国家（如阿根廷等）还规定副总统兼参议院议长，总统有权提名最高法院法官的任命等。司法权对立法权和行政权的制约主要包括：最高法院有权解释法律，宣布议会通过的法律因违宪而无效，有权对行政机关机构实行宪法监督，有权宣布联邦政府的某些活动为非法，有权审理总统及政府高级官员的违法案件等。

从拉美总统制国家的宪法条文看，三权之间似乎是平等的，难区分主次，三权相互监督，相互制约。但是，在通常情况下，这些国家的行政权高于立法权和司法权。拉美的总统制是一种特殊的政体，有人把它称之为“超级总统制”政体，实际上这是一种近乎独立的、不受立法机关和司法机关控制的国家政权的组织形式，其特点是总统拥有很大的权力。拉美国家的总统制是在美国政体影响下形成的，但是，拉美国家总统的权力往往比美国总统更为集中。在拉美历史上，甚至到20世纪90年代前半期，拉美一些国家还发生过总统宣布解散议会和最高法院的情况。

在20个实行总统制的国家中，有3个国家（秘鲁、阿根廷和圭亚那）设有总理一职。有人认为秘鲁的政体是一种把总统制和议会制结合在一起的混合制政体，即半总统制。其特点是：除总统职位外，还有对立法机构负责的总理（或称部长会议主席）一职。根据秘鲁1979年颁布、1980年生效的宪法，秘鲁设总统以及第一、第二副总统和部长会议主席（总理）。总统和第一、第二副总统由普选产生，部长会议主席一职则由总统同各政党领导人预先协商，征得议会同意后由总统任命。现行的1993年宪法仍延续了设立部长会议主席一职的规定。部长会议（政府）同总统和议会的关系具有双重性，部长会议既对总统负责，又对议会负责。秘鲁的总统（至少从宪法条文来看）不拥有其他总统制国家的总统所享有的某些权力，如议

会没有授予他否决权，特赦权也不由总统行使，只有在议会休会期间，总统才有特赦权。但是，秘鲁总统仍是国家权力机构的重要环节，他有权维护国内秩序和国家安全，参加制定法律，颁布法令等；在部长会议发生权力争执时，他有权做出裁决。从实际情况来看，秘鲁部长会议主席的权力很有限。1992年4月，秘鲁藤森总统曾发动一次“自我政变”，一度解散议会，后进行了制宪会议的选举。1993年10月，经公民投票通过了新宪法，新宪法加强了总统的权力，原来的两院制议会改为一院制，议会由120名议员组成，总统在其任期内可以解散一次议会，总统任期五年，可以连任一届。

阿根廷现行宪法颁布于1853年，后曾做多次修改。1994年8月22日修改后的宪法规定，总统是国家元首和政府首脑，政府设立总理（jefe del gabinete）一职。但阿根廷的总理职权很有限。

圭亚那在1980年前实行议会制，1980年圭亚那新宪法生效后，改行总统制，设立总统，总统为国家元首和政府首脑。然而，与一般总统制国家不同的是，新宪法规定，圭亚那设总理，总理为总统的助手。

巴拿马在1972~1978年也曾实行这种混合政体形式。巴拿马于1968年10月发生政变，推翻阿里亚斯政府，解散议会，原国民警卫队军官托里霍斯任国民警卫队司令，掌握军政大权。1972年9月，巴拿马召开全国民众代表大会，大会通过新宪法，规定总统为国家元首，另设政府首脑，政府首脑具有广泛的权力。宪法授予“巴拿马革命最高领袖”、国民警卫队司令托里霍斯将军以“特别权力”，由他兼任政府首脑，直至1978年。托里霍斯掌握军政大权，其权力包括：宣布戒严；协调一切公共行政机构工作；任命各部部长、立法委员会成员、自治和半自治机构负责人、最高法院大法官、审计长、检察长、警卫队军官；负责领导巴拿马的外交事务；有权参加全国民众代表大会的会议并享

有发言权和选举权；有权主持内阁会议和参加立法会议并拥有决定权。而总统在国家事务中降为次要人物，只行使代议制机构的某些职权，如制定法律条款，向全国民众代表大会提交国情咨文以及发布大赦令等。

1978年10月11日，由托里霍斯提名的总统、副总统候选人经全国民众代表大会通过并就职后，他不再担任政府首脑，专任国民警卫队司令直至1981年7月因飞机失事遇难。在1972~1983年间，巴拿马同时有两个机构拥有立法权，一个是全国民众代表大会，由505名社区代表组成；另一个是全国立法委员会，它具有向民众代表大会提出修改宪法，变更行政区划，颁布、修改或取消国家法令，通过国家预算，确定税收、各部人员编制以及建立省级政府机构等职权。1983年4月，巴拿马举行公民投票，通过了对1972年宪法的修正案，决定以国民议会取代全国民众代表大会和全国立法委员会。国民议会为一院制，行使立法权，由公民直接选举产生。1984年5月，巴拿马举行自1968年后的第一次直接选举，选出总统和国会议员，巴拿马又重新采用总统制。

目前采用总统制的拉美国家绝大多数都是原西属或葡属殖民地。这些国家自19世纪初独立以后，政治生活的特点是政变频繁，军人经常干预政治。据统计，拉美国家在独立后160多年中，发生了近600次政变。第二次世界大战以后，在19个拉美国家共发生了100多次政变。1901~1969年，在拉美20个国家中，文人执政共803年，军人执政563年。拉美国家军人通过政变上台后，一般都成立军人执政委员会，解散或削弱议会，由执政委员会行使行政、（全部或部分）立法和司法权。政变领导人往往先自封总统，然后再操纵议会或大选，正式“当选”总统。如智利1973年9月11日发生军事政变，推翻阿连德文人政府，由三军司令和警察首脑组成军人执政委员会，陆军司令皮诺切特任主席。智利军政府执政后，宣布停止执行

宪法、解散议会、解散各政党、实行军事独裁统治。1974年6月，皮诺切特正式就任总统。1980年，在国内外强大压力下，军政府被迫以公民投票方式通过新宪法，新宪法从1981年3月11日起生效。1980年宪法规定，需要有8年过渡期，即到1989年后才成立议会。在8年过渡期中，军人执政委员会继续行使立宪权和立法权。1988年10月5日，军政府提出皮诺切特再连任8年总统的提案在智利公民投票中遭到否决。1989年12月，智利举行总统和议会选举，基督教民主党人艾尔文当选总统，并于1990年3月11日就任总统，从而结束了长达近17年的军人统治。

在实行总统制的拉美国家，总统拥有相当大的立法权（例如巴西现行1988年宪法规定，总统在立法方面的职权有：批准、颁布和出版法律；全部或部分否决法律提案等）。总统有权向议会提出法案，有权否决议会通过的任何法案，除非两院以2/3的多数票推翻他的否决。

尽管拉美国家总统的权力很大，但总的来说，拉美各国的议会仍然是拉美国家机器的重要组成部分，是拉美资产阶级民主制的核心。

从一百多年来的政治实践看，总统制应该说是拉美这些国家的历史选择。这一选择有其深刻的社会、文化和历史原因。拉美的总统制既有其明显的优点，也存在不少弱点。拉美及西方有些学者和政治家认为，总统制是一些拉美国家政局不稳定的重要原因，主张改总统制为议会制，但是，多数拉美学者和政治家不同意这一意见。近二三十年来，拉美一些主要国家（如巴西、阿根廷、智利、墨西哥、哥伦比亚等）政治改革的重点，并不是要更换政体，而是理顺总统和议会的关系，加强议会的立法功能，加强选举制度和政党制度的改革，加强民主政治机构在民众中的合法性，加强民众的政治参与程度，以保证政局的稳定。

## 二、拉美总统制国家议会的组成

### (一) 一院制和两院制

拉美总统制国家的议会在组织结构的形式上,比较普遍的有一院制和两院制。

目前,在拉美 33 个国家中,有 20 个国家采用总统制,12 个国家采用议会制,1 个国家(古巴)采用全国人民政权代表大会制。在 20 个总统制国家中,采用两院制和一院制的各有 10 国;古巴也可算是一院制;在采用议会制的 12 个国家中,9 个国家采用两院制,3 个国家采用一院制。总起来说,拉美有 19 个国家采用两院制,14 个国家采用一院制。

从表 3-1 可以看出,拉美主要国家如巴西、阿根廷、墨西哥、智利、哥伦比亚等大多采用两院制,采用一院制的一般是比较小的国家。秘鲁 1993 年以前采用两院制,1993 年改为一院制。委内瑞拉 1999 年前采用两院制,1999 年改为一院制。有些国家如厄瓜多尔、圭亚那等也曾经先后采用不同形式。此外,历史上 1826 年玻利瓦尔所主持制定的《玻利维亚宪法》规定,立法机构由评议院、参议院和监察院三院行使,这可以说是三院制。

### (二) 议会的两院

拉美两院制国家的议会由参议院(上院)和众议院(下院)构成。参议院的席位一般比众议院要少。如阿根廷 1994 年宪法规定,参、众两院议席分别为 72 席和 257 席;巴西参、众两院议席分别为 81 席和 513 席。参议员的任期,有些国家(乌拉圭、玻利维亚、哥伦比亚、多米尼加等)与众议员任期相同;有些国家参议员任期比众议员长,如阿根廷参、众议员任期分别为 6 年和 4 年;巴西分别为 8 年和 4 年;智利分别为 8 年和 4 年。智利 1980 年宪法规定,连续任满 6 年的前总统为终身参议员。

表 3-1 拉美国家政治制度一览表 (20 世纪末)

国家	政体	国家元首	议会组织 结构形式	政府	现行宪法
阿根廷	总统制	总统	两院	总统 副总统 总理 部长	1853 年, 1994 年 第 4 次修改
安提瓜和 巴布达	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 部长	1981 年
巴巴多斯	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 副总理 部长	1966 年
巴哈马	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 副总理 部长	1973 年
巴拉圭	总统制	总统	两院	总统 部长	1992 年
巴拿马	总统制	总统	一院	总统 第一、二 副总统 部长	1972 年, 后多次修改
巴西	总统制	总统	两院	总统 副总统 部长	1988 年
伯利兹	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 副总理 部长	1981 年
秘 鲁	混合制	总统	一院	总统 部长会 议主席 部长	1993 年
玻利维亚	总统制	总统	两院	总统 副总统 部长	1967 年, 1994 年修改
多米尼加	总统制	总统	两院	总统 部长	1966 年, 1994 年修改
多米尼克	议会制	总统	一院	总理 部长	1978 年
厄瓜多尔	总统制	总统	一院	总统 部长	1978 年
哥伦比亚	总统制	总统	两院	总统 副总统 部长	1991 年
哥斯达黎加	总统制	总统	一院	总统 第一、二 副总统 部长	1821 年, 1949 年 第 11 次修改
格林纳达	议会制	英国女王 由总督代表	一院	总理 部长	1974 年

国家	政体	国家元首	议会组织结构形式	政府	现行宪法
古巴	全国人民政权代表大会制	国务委员会主席	一院	部长会议主席 第一副主席 6名副主席 部长	1992年
圭亚那	总统制	总统	一院	总统 总理 部长	1980年, 1988年修改
洪都拉斯	总统制	总统	一院	总统 部长	1982年
墨西哥	总统制	总统	两院	总统 部长	1917年, 后多次修改
尼加拉瓜	总统制	总统	一院	总统 副总统 部长	1986年, 1995年修改
萨尔瓦多	总统制	总统	一院	总统 副总统 部长	1983年
圣基茨和尼维斯	议会制	英国女王 由总督代表	一院	总理 副总理 部长	1983年
圣卢西亚	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 副总理 部长	1979年
圣文森特和格林纳丁斯	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 副总理 部长	1979年
苏里南	议会制	总统	一院	总统 副总统兼 部长会议主席 部长	1987年
特立尼达和多巴哥	议会制	总统	两院	总理 部长	1976年
危地马拉	总统制	总统	一院	总统 副总统 部长	1985年, 1994年修改
委内瑞拉	总统制	总统	一院	总统 副总统 部长	1999年
乌拉圭	总统制	总统	两院	总统 副总统 部长	1966年, 后多次修改
牙买加	议会制	英国女王 由总督代表	两院	总理 副总理 部长	1962年
智利	总统制	总统	两院	总统 部长	1980年, 后多次修改

不少拉美国家对参议员的当选资格有更高的要求。如阿根廷1994年宪法规定，参议员须年满30岁，有6年以上阿根廷公民资格，年收入2000比索以上，而众议员年龄资格为25岁，有4年以上公民资格，没有收入的规定。

不少拉美国家的众、参议员都由普选产生，但有些国家的参议员并非都由普选产生。如智利1980年宪法除有关终身参议员的规定外，还规定，35名参议员中有26名由选举产生，9名由总统任命。有些国家如巴西，规定众议员名额根据人口确定，而参议员名额限定每州3人，通过选举产生。

不少拉美国家对参议员实行部分改选的办法；如阿根廷规定，参议员任期6年，每2年改选1/3。巴西参议员任期8年，每隔4年改选1/3或2/3。拉美国家的众议员一般都是任期届满后全部改选，个别国家如阿根廷，众议员任期4年，每2年改选1/2。

参、众两院所拥有的职权在许多方面是相同的，但也有若干不同。如阿根廷1994年宪法规定，总统须经参议院同意方能任命最高法院法官，任命和撤换大使、公使和代办、高级军官等高级官员。墨西哥参议院除行使参、众两院共同的职能外，还拥有以下特殊职能：1. 分析政府的外交政策，批准国际条约和外交协定；2. 批准总统关于驻外大使、总领事的任命；3. 批准海、陆、空三军上校以上高级军官的任命；4. 批准本国军队越过边境或外国军队进入国境；5. 批准或否决最高法院法官的任命。

在不少拉美国家，审议和通过预算是众议院特别的权力。如墨西哥众议院每年审议和批准联邦预算支出和批准上年的决算；委内瑞拉1961年宪法规定，众议院的主要职能是审议预算和一切关于税收制度的议案，对部长进行审查乃至弹劾等。

### （三）议会的领导机构

拉美国家议会领导机构分为个人性质的议会领导机构（议



长、副议长)和集体性质的议会领导机构(主席团、议会会议、理事会等)。如巴西,参、众两院都设主席团;哥伦比亚,参、众两院都设领导委员会,分别由参(众)议院议长、两名副议长和秘书长组成。

议长主持议会的工作。拉美各国议长产生的方法、任期、职权等都不尽相同。阿根廷参议院议长由国家副总统担任,但无表决权,只有在赞成票和反对票票数相等时才有表决权。委内瑞拉参、众两院议长、副议长的职务根据各党所获议席多少协商产生,参议院议长为法定的国民议会议长,众议院议长为国民议会副议长,一般由执政党议员担任参议院议长和众议院第一副议长,第一反对党议员担任众议院议长和参议院第一副议长,两院的第二副议长由其他小党的议员担任。哥伦比亚参、众两院议长、副议长每年改选一次,可连选连任。

拉美国国家议会议长的主要职权是主持议会的活动。议长有权决定将某一项议案送交某一常设委员会审议,有权主持各种议事规则的制定,有权任命调查委员会、调解委员会和联席委员会的委员。有些国家还规定,当国家元首(总统)缺位时,议长可以代行元首职权。例如,玻利维亚1967年宪法规定,当总统缺位时,由副总统、参议院议长、众议院议长、最高法院院长按次序递补,担任总统职务。1999年3月,巴拉圭副总统阿加尼亚遇刺,随后,总统库瓦斯宣布辞职并去国外避难。根据宪法规定,由参议院议长马基就任临时总统。2001年12月19日,阿根廷由于经济危机引发大规模民众骚乱,内阁集体辞职,德拉鲁阿总统被迫于12月20日下台。12月21日,根据宪法,由正义党人临时议长普埃尔塔任临时总统。12月23日,经议会选举,正义党人萨阿(Adolfo Rodríguez Saa)就任临时总统并组成临时政府。原定萨阿应执政到2002年4月5日,然后再举行大选。但是,12月30日,萨阿在执政一周后,被迫宣布辞职。紧接着,临时议长普埃尔塔也宣布辞职,由众议长卡马尼奥任临时总统并召开两

院联席立法大会，选举正义党人、曾任副总统的参议员杜阿尔德（Eduardo Duarte）为总统。杜阿尔德于2001年1月1日就任，任期到2003年。在短短的两周内，阿根廷像走马灯似地先后出现了五位总统。

#### （四）议会的委员会制度

由于一些拉美国家的议会规模较大，为了适应形势发展的需要，相继建立了议会委员会制度。拉美各国议会中设立委员会的数目不一，其组成方法、职权也不尽相同，大体可以分为以下几种：

1. 常设委员会或常务委员会。其一般是在每届新议会成立时组成，其任期与议会一届任期或一届会期相同，主要任务为审议议案。常设委员会通常是专门化的委员会，每一委员会都同某一特定部门的活动有关，如财政、行政、司法、外交、教育、国防等，并被授权来审议此特殊领域的议案或其他有关事项。由于常设委员会的决定往往为议会所接受，成为议会的决定，因此，它是所有委员会中最重要的一种。常设委员会的数目因国而异，一般与议会的大小、会期的长短及各国的传统有关。

2. 临时委员会。临时委员会又可分为两类：一类是只存在于每次议会常会期间，处理与这一届常会有关问题的委员会；另一类是处理临时发生的或专门性问题的委员会。

3. 联席委员会。当议会需要做出与两院共同有关的决定，或是审议和处理两院意见不一的议案时，通常成立特别联席委员会。还有一种常设性的是由两院共同选派代表组成的联席委员会。

由于各类委员会拥有很大权力，控制各类委员会就等于控制了议会，因此拉美国家各种政党和政治势力总是千方百计力图控制这类机构。

各类委员会成员在形式上都是通过任命产生，有的国家由议会任命，有的由议会领导机构任命，有的由为此目的而特别设立的特别选任委员会任命。如巴西是由议会领导机构根据政党的推

荐，并考虑各政党的大小和重要性来任命委员会成员。

在不少拉美国家，各委员会主席在形式上由委员会或议会选举产生，个别国家由议长任命，但在实践中往往是由各政党按照所占议席多少的比例来分配，执政党往往占有多数委员会主席的职位。

阿根廷众、参两院都有常设委员会。众议院共有 19 个常设委员会：宪法事务、预算和财政、外交和宗教、普通立法、土地立法、劳动立法、公共教育、司法、弹劾、公共工程、交通运输、工业和贸易、申诉和权限及规章制度、国防、国家辖区、卫生和社会医疗、市政事务、社会经济和社会预防、刑事立法委员会。委员会的人数为 7~19 人不等。各委员会的职能是负责对各自有关的事务和法律草案提出意见。除常设委员会外，议会还可根据需要设立临时的专门委员会（如调查委员会）。常设委员会和专门委员会的组成一般尽可能考虑各党派的代表性。常设委员会成员任期为 2 年，专门委员会成员任职到完成其使命为止。阿根廷参议院共有 11 个常设委员会：宪法事务、外交和宗教、普通立法、预算和财政金融、协议、司法和公共教育、农业和工业及贸易、卫生和社会医疗、公共工程、陆军和海军、申诉委员会。委员会人数 3~7 人不等。参议院也可根据需要设立专门委员会。各委员会成员任职到每三年一次的参议员改选时为止。各委员会由两院分别直接任命或根据各院领导委员会的建议而任命。

### 三、拉美总统制国家议会的职权

拉美总统制国家议会的主要职权是立法权、财政权、监督权、人事权、自治权等权。

#### （一）立法权

立法权是拉美总统制国家议会最重要的职权，尽管不少拉美

国家的总统有一定的立法权，有发布与法律有同等效力甚至效力高于法律的紧急命令的权力，一些拉美国家政府也有被委任立法的权力，而且常常发生以行政命令代替法律的情况，但在名义上，议会仍是拉美国家惟一或主要的立法机关。

阿根廷 1994 年修改后的宪法第 44 条明确规定：“国会拥有国家的立法权。”墨西哥现行宪法第 50 条规定：“墨西哥合众国的立法权归属联邦议会”，联邦议会在立法方面的权限主要有修改宪法、制定各种联邦法律等。不少国家宪法对参、众两院的立法职能分别做了具体规定，一般说来，参议院的立法权比较大。如委内瑞拉 1961 年宪法规定参议院有以下职能：审议涉及国际条约和协定的法律草案；批准本国官员及公职人员接受外国政府授予的职务、荣誉和奖赏；批准本国驻外军事使团的任命；批准上校（含上校）以上军官的晋升；批准总统出国；批准总检察长和常设驻外使团团长的任命；批准对总统审判等。而众议院的主要职能只是：审议预算和一切关于税收制度的议案；对部长进行审查乃至弹劾等。

拉美国家议会的立法权包括立法创议权（即提出法案的权力）、讨论、修改、通过或不通过法案的权力等。议会的立法活动都要经过一定的程序，一般来说，立法程序主要包括提出法案、审议、表决和公布法律等几个阶段。如墨西哥宪法规定：“总统、联邦议会的参议员以及各州立法机关有权提出法律草案。”法律议案可在参、众两院任何一院中提出，但有关贷款、赋税或征兵的议案必须首先经众议院审议，进行投票。议案获得一院通过后，要送交另一院审议，并进行投票表决，若通过，便送交总统。总统如无反对意见，即予公布。总统收到法案 10 天（不包括法定节假日）后尚未驳回，原提案便自行通过成为法律。如总统在收到议案 10 天期限届满前，议会已经休会，则不受 10 天期限的限制，但必须在议会下次会议的第一天（法定节假日不算）予以驳回。一项经总统部分或全部否决的议案若要成为法

律，须再经两院 2/3 的议员通过。阿根廷宪法规定，法律议案先经众议院有关委员会研究后交众议院全体会议讨论并投票表决，通过后送到参议院审议批准或否决。被参议院否决的议案，可回到众议院再度审议，如获 2/3 多数通过，亦可生效。

### (二) 财政权

财政权是拉美国家议会的重要职能之一。财政权亦称财政议决权和财政监督权。阿根廷宪法规定，国民议会有决定国家财政预算、税收、关税、借贷等的权力；参、众两院均设有财政预算等委员会。在实行两院制的一些国家，如墨西哥、巴西等，众议院通常享有审议预算的优先权。巴西等国的议会还设有辅助机构审计院，目的是制止和防止国家公共资金的不当使用和滥用，其主要权力是：审查共和国总统的账目；审查公共财产管理人员的账目。但是，拉美国家议会在财政问题上的决定权是有限的，而起主要作用的往往是总统。预算的编制从开始到完成均由行政部门负责，议会很少进行干预。总统把预算法案提交议会，议会审议时一般很少发生拒绝批准预算的情况，即使拒绝批准，法案被搁置起来，也难以置政府于困境，因为往往有专门条款对付立法机构的否决。哥伦比亚宪法规定，如果预算法案遭到否决，那么前一年的预算仍然有效。有的国家如危地马拉、萨尔瓦多和多米尼加等如遇到类似情况，总统可直接下令批准预算法案。

### (三) 监督权

拉美总统制国家议会的监督权很有限。因为政府只对总统负责，不对议会负责。议会监督政府的主要形式是：按照宪法规定，政府有义务定期向议会提出工作报告。议会还可以通过各种途径从政府部门获取大量报告，以供议员审议。另一种监督形式是质询。议员有权对政府工作中存在的问题提出质问或询问，而政府有关人员有回答的义务。秘鲁、厄瓜多尔等国的宪法规定，

议会有质询政府部长的权力。但是，由于拉美国家政府的政策一般不需经议会直接批准，故这种监督形式的实际意义不大。

此外，议会调查也是监督政府的一种形式。为了立法的需要和监督政府工作，议会往往成立调查委员会对行政部门进行调查。调查委员会享有较大的职权，其主要任务是审查关于特定案件的必要证据。调查委员会进行调查时，法院和行政机关有义务给予法律上和公务上的帮助。阿根廷议会的调查委员会有的由参、众两院指定的议员共同组成，有的由参、众两院各自单独组成，调查委员会可以传讯证人作证或要求证人提供文件，检查同所调查问题有牵连的政府办事机构的账册和文件，当遭到拒绝时，可以动用警察。哥斯达黎加宪法规定，调查委员会为核实必要的材料，可以自由进出所有政府机构和召见任何人。但从实际情况来看，拉美国家采用调查这种监督形式并不普遍，即使采用，调查委员会的工作也常常受到干扰和限制。

#### (四) 人事权 (选举权、提名权或同意权)

厄瓜多尔、玻利维亚等国宪法规定，在选举总统时，若得票最多的候选人所得票数不够法定的绝对多数票时，须举行第二轮选举，在得票最多的二人（或三人）中再次投票选举，若第二轮选举中得票最多的候选人得票数还不够法定多数时，则由议会投票选出总统。有的国家如危地马拉等只举行一轮选举，如选不出，则由议会选举产生总统。厄瓜多尔等国的议会有选举最高法院法官的权力。玻利维亚参议院有向总统提出共和国总审计长、检察长和银行总监候选人的提名权。委内瑞拉、墨西哥等国宪法还规定，在总统不在时，依次由国会议长、副议长、最高法院首席法官代理总统职务。墨西哥宪法还规定，在总统长期无行为能力的情况下，国会可把自己改组为选举团，只要选举团成员够2/3就通过无记名投票选出临时代总统，然后，国会应决定举行普选，以选出总统任期所剩期限内的总统。

#### (五) 自治权

拉美国家的议会一般都有自行制定和批准自己的章程等自治权。秘鲁宪法规定,议会的自治权包括:议会自行制定和批准自己的章程;选举参加常设委员会和其他委员会的代表;规定议会党团的组织和职责;管理经济;批准预算;任免官员和职员并给予他们依法应得的收益;议会批准有法律效力的章程。尼加拉瓜国民议会的自治权包括:批准国民会议员的辞职或宣布其席位永久空缺;选举自己的领导委员会;自行决定设立常设委员会、专门委员会和调查委员会;制定国民议会总章程和内部条例。

#### (六) 其他职能

有些拉美国家议会还行使司法职能。如巴西众议院可通过2/3多数票指控总统和部长违反宪法的行为;巴西参议院有权审判受控人员并以2/3多数通过定罪,被宣告有罪的人员五年内不得任公职,还可按普通司法程序追究其刑事责任。

议会各国的地位和作用是不尽相同的。在拉美现代史上,在一些实行独裁统治的拉美国家,议会纯粹是总统权力的装饰品,而总统的意志就是法令。如,在杜瓦利埃家族统治(1957~1986年)下的海地,1964年5月25日总统弗朗索瓦·杜瓦利埃操纵议会对1957年宪法做了修改,授予他本人以“终身总统”的头衔。同年9月14日,他当选为终身总统。1971年1月14日,他又迫使议会再次修改宪法,规定总统有权任命继承人和罢免议员。修改后的宪法规定,海地议会为一院制,议员59名,其中58名是指定的,只有1名经选举产生。同年1月22日,老杜瓦利埃任命其子让·克洛德·杜瓦利埃为总统继承人。1月31日,通过“公民投票”,小杜瓦利埃正式继任总统。再如,巴拉圭独裁者斯特罗斯纳策动政变于1954年上台执政后,通过颁布新宪法、修改宪法等手段,八次连选连任总统,直至1989年被推翻。

在一些拉美国家，经常出现限制议会职能的企图。1992年4月5日，秘鲁总统藤森宣布中止部分宪法条款，暂时解散议会，彻底改组全国司法机构，成立集立法、司法、行政三权于一身的“应急和国家重建政府”，秘鲁一度出现一场宪制危机。1993年10月，经公民公决通过了新宪法。11月，选出了新的一院制议会，支持藤森政府的党派取得了多数席位。1993年5月25日，危地马拉总统塞拉诺发动“自我政变”，宣布解散议会和最高法院，停止宪法保证，并由他通过发布总统令行使一切权力。在遭到国内外强烈反对后，6月1日，他不得不宣布辞职并流亡国外。

尽管直到90年代拉美有的国家还发生解散议会、停止宪法保证的事件，但总的来说，随着拉美民主化进程的发展，拉美国家资产阶级代议制逐渐巩固，议会作为国家机器的重要组成部分和资产阶级民主制的核心，其功能也得到加强。

## 第二节 拉美议会制国家的立法机构（议会）

拉丁美洲采用议会制政体的有12个国家，这些国家全是20世纪60年代以来获得独立的加勒比海地区的原英属和荷（兰）属殖民地。它们是：苏里南、巴哈马、牙买加、多米尼克、圣卢西亚、巴巴多斯、格林纳达、特立尼达和多巴哥、圣文森特和格林纳丁斯、安提瓜和巴布达、伯利兹、圣基茨和尼维斯。这些国家在独立后一般都废除了原有的一些殖民机构，由本国官员取代宗主国官员，但中央机构及其相互关系基本原封不动地保留着。因此，这些国家的议会制与西欧国家的议会制有许多相似之处。

拉美议会制国家除原荷（兰）属殖民地苏里南外，都是英联邦成员国。其国家元首的设置分两种情况：一类国家的元首是总统，如多米尼克、特立尼达和多巴哥及苏里南三国，总统由议会选举产生；另一类国家即其余九国以英国女王为国家元首，由女



王任命的总督为其代表，这类国家可称为具有君主立宪色彩的议会制。

拉美议会制国家同总统制国家一样，行政权占主导地位。两者不同之处在于：拉美议会制国家的总统和总督一般不掌握实权（苏里南除外），只是名义上的国家元首。总统制国家的政府首脑一般由总统兼任，而议会制国家的政府首脑是总理，总理掌握国家行政实权，总理通常由在议会选举中获胜的多数党领袖担任。内阁各部部长一般由总理提名、总督（或总统）任命。一般内阁部长必须从参议员或众议员中挑选，这与拉美总统制国家也不同，在总统制国家，担任内阁部长的人一般不能兼任议员。苏里南在1987年前虽然也设有总统，但总统不掌握实权，实权在总理手中。苏里南1987年通过的新宪法规定，议会由全民选举产生；总统为国家元首和政府首脑，掌握实权；立法权由国民议会和总统共同行使；政府由总统、副总统兼总理和各部部长组成，副总统兼总理对总统负责。

在12个拉美议会制国家中，采用一院制的有3国，即多米尼克、圣基茨和尼维斯、苏里南；其余9国采用两院制。采用两院制的国家，多数参议员由总理提名，由总督（或总统）任命；少数参议员由反对党领袖提名，总督（或总统）任命；有的国家的一些参议员由总督挑选。如巴巴多斯参议院21名议员，由总督任命，其中12名由总理（一般是执政党领袖）提名，2名由反对党领袖提名，另7名由总督在社会各界名流中挑选。众议员一般由普选产生。在一院制国家，大部分议员由选举产生，少数议员由总理和反对党领袖提名。如圣基茨和尼维斯一院制议会共14席，其中11席由选举产生，2名由总理（执政党领袖）提名，1名由反对党领袖提名。多米尼克一院制议会有30席，其中21席由选举产生，另9席根据总理和反对党领袖的提名（总理提名5人，反对党领袖提名4人），由总统任命，称做参议员。

尽管拉美议会制国家的宪法规定，议会在立法、制定财政政

策和监督政府方面有广泛的权力，但实际上，其权力是有限的。议会必须同内阁保持和谐关系。按宪法规定，当议会通过对内阁的“不信任案”时，内阁必须辞职。但是由于实行议会制国家的内阁通常由议会中的多数党组成，内阁成员（部长）一般必须是议员，有的国家的内阁拥有提请解散议会的权力，因此往往形成内阁控制议会的局面。拉美议会制国家议会的主要权力是制定和修改宪法和法律，法案可由众、参两院提出，但财政法案只能在众议院中提出。

拉美议会制国家同西欧议会制国家相比，有以下两个特点：一是许多拉美议会制国家的反对党制度普遍不发达，有的实际上是一党执政。如安提瓜和巴布达、巴巴多斯等国，反对党力量少而弱，往往由无党派人士充当“反对派领袖”。二是这些国家立法机构（议会）的形成有特别的程序，特别是在参议员的产生方面。关于拉美议会制与欧洲及其他地区国家议会制的异同，我们将在本书第九章做详细分析。

古巴国务委员会主席卡斯特罗对加勒比一些国家实行的议会制有这样颇有意思的评价：“加勒比地区讲英语的小国，独立伊始就实行一种更有效率的议会制，执政的团体保持一致，保留权利，这比其他照搬美国总统制的拉美国家要稳定得多，两个多世纪来几乎没有变化。”<sup>①</sup>

### 第三节 古巴全国人民政权代表大会

古巴自1959年初革命胜利后，于同年2月7日颁布根本法，规定由部长会议行使国家立法权并协助总统行使行政权；议会被

---

<sup>①</sup> 费德里科·马约尔：《关于社会主义前途、私有化和全球化——卡斯特罗探访录》，《新华文摘》，2001年3月，第162页。

取消，将议会的立法权和其他职能赋予部长会议。同年2月16日，武装部队总司令卡斯特罗出任部长会议主席（总理）。自那时起至1976年，名义上总理应该协助总统行使行政权，实际上总统只是近似荣誉职位，并无实权，权力集中在总理手中。20世纪70年代，古巴开始政治机构体制化进程。1976年2月，古巴颁布新宪法。宪法规定，全国人民政权代表大会是古巴最高权力机关和惟一的立宪、立法机构。同年12月，召开第一届全国人民政权代表大会第一次会议，宣告该代表大会正式成立。1992年7月，全国人民政权代表大会对1976年宪法进行了重要修改。

### 一、古巴全国人民政权代表大会的性质和特点

全国人民政权代表大会（简称全国人大）是古巴最高权力机关和惟一的立宪、立法机构。全国人大的常设机构是国务委员会，在全国人大休会期间由国务委员会负责处理日常事务。国务委员会有权颁布法令并监督部长会议、司法部和人民政权机关的工作。根据宪法，古巴不再设总统职务，国务委员会主席是国家元首兼政府首脑和三军司令。

古巴全国人大制与总统制、议会制不同。在总统制和议会制国家，立法权属于议会，而古巴全国人大既是立法机关，又是最高国家权力机关，是议行合一的国家体制，最高国家行政机关必须受最高国家权力机关的领导和监督，其他一切国家机关的权力都不得超越它之上。但是，由于实际上古巴自1976年12月2日举行第一届全国人大第一次会议以来，国务委员会主席和部长会议主席一直是由古巴共产党中央委员会第一书记菲德尔·卡斯特罗一人担任，所以这种监督便失去意义。而全国人大主席本身的权力有限，只限于主持全国人大会议、签署人大会议通过的法律和决议、组织人大的外事活动、出席国务委员会的会议等。

古巴 1992 年修改后的宪法第 69 条和第 70 条规定,<sup>①</sup> 全国人大是古巴最高权力机关, 行使国家立法权, 监督其他权力机关的一切活动, 其常设机关是国务委员会; 全国人大每年举行两次会议, 大会休会期间由国务委员会负责处理日常事务; 部长会议, 即共和国政府, 是最高执行机关和行政机关; 省、县人民政权代表大会是地方国家权力机关, 其常设机关是省、县人民政权代表大会执行委员会。1976 年宪法第 69 条规定: “全国人民政权代表大会由市人民政权代表大会根据法律规定的方式和比例选出的代表组成”, 1992 年宪法第 71 条改为: “由选民自由、直接和秘密投票选举产生”。1993 年 2 月 24 日, 古巴举行公民投票, 选举了第四届全国人民政权代表大会和省人民政权代表大会的代表, 这是古巴革命胜利后第一次举行全国性无记名直接选举。

自 1993 年起, 全国人大代表根据人口比例和法律规定的程序由选民通过自由、直接和秘密投票产生。每届任期五年。目前这一届是第六届, 于 2003 年 1 月 19 日产生, 共有代表 609 人。第六届全国人民政权代表大会于同年 3 月 6 日再次选举非德尔·卡斯特罗为国务委员会主席、劳尔·卡斯特罗为国务委员会第一副主席, 选举胡安·阿尔梅达等五人为副主席。最新一届国务委员会由 31 名成员组成。国务委员会主席是国家元首和政府首脑, 国务委员会对全国人民政权代表大会负责并向它报告一切活动。

## 二、全国人民政权代表大会的职权

根据 1992 年修改后的宪法第 75 条, 全国人民政权代表大会行使下列职权:

1. 同意修改宪法;
2. 批准、修改或废除法律, 根据立法的性质, 需要时可事先征求人民的意见;
3. 决定法律、法令、命

<sup>①</sup> *Constitución de la República de Cuba*. Editora Política, La Habana, 1992, p. 30.

令和其他一般规定是否合乎宪法；4. 全部或局部撤销国务委员会颁布的法令；5. 审议和批准国民经济和社会发展计划；6. 审计和批准国家预算；7. 批准国家经济计划和领导体制的原则；8. 决定货币和信贷体制；9. 决定内外政策的总方针；10. 在遭受军事侵略时，宣布战争状态和批准和平协定；11. 确立和修改国家行政区域划分；12. 选举全国代表大会主席、副主席和秘书；13. 选举国务委员会主席、第一副主席、副主席、秘书和其他成员；14. 根据国务委员会主席的提名，任命部长会议第一副主席、副主席和其他成员；15. 选举最高人民法院院长、副院长和其他法官；16. 选举共和国检察长和副检察长；17. 任命常设和临时委员会；18. 罢免代表大会选举或任命的人选；19. 对国家和政府机关实行最高监督；20. 听取和评议国务委员会、部长会议、最高人民法院、共和国总检察院和省人民政权代表大会提出的工作报告，并做出相应决议；21. 撤销同宪法、法律相抵触的国务委员会法令和部长会议的命令或决定；22. 撤销或修改地方人民权力机构做出的违背宪法、法律、法令、命令和上级领导机关规定的决议和决定，或影响其他地区利益或全国利益的决议和决定；23. 决定大赦；24. 在符合宪法规定和代表大会认为适宜的情况下，举行国民投票；25. 决定其规章；26. 宪法授予的其他职权。

### 三、国务委员会及其职权

#### (一) 国务委员会

全国人大每年举行两次例会。1992年修改后的宪法第89条和90条规定，<sup>①</sup>国务委员会是代表大会休会期间全国人民政权代

<sup>①</sup> *Constitución de la República de Cuba*, Editora Política, La Habana, 1992, pp. 37 - 39.

表大会的代表机构，它执行代表大会的决议和履行宪法给予的其他职权。国务委员会是一个集体，在国内和国际事务中，是国家的最高代表。

## （二）国务委员会的职权

国务委员会行使下列职权：1. 召开全国人民政权代表大会特别会议；2. 决定全国人民政权代表大会定期更换代表的选举日期；3. 全国人民政权代表大会闭会期间发布法令；4. 需要时，对现行法律做一般的、必要的说明；5. 行使立法动议权；6. 为全国人民政权代表大会决定的公民投票举行必要的准备；7. 在全国人民政权代表大会闭会期间，由于无安全保证和时间紧迫，代表大会不能举行会议的情况下，在国家安全需要时决定总动员；在遭受侵略的情况下，行使宪法给予全国人民政权代表大会的宣布战争状态或签署和平协议的权力；8. 在全国人民政权代表大会闭会期间，根据国务委员会的提名，撤换部长会议组成人员；9. 通过最高人民法院执行委员会发布一般性指示；10. 向共和国总检察院发布指示；11. 根据国务委员会主席提名，任免古巴驻其他国家的外交代表；12. 授勋和授予荣誉称号；13. 任命委员会；14. 赦免；15. 批准和废除国际条约；16. 承认或拒绝其他国家的外交代表；17. 撤销部长会议决定和地方人民政权代表大会制定的，同宪法、法律相抵触的或妨碍其他地方利益或全国利益的决议和决定，并于撤销后举行的第一次全国人民政权代表大会会议上予以通报；18. 撤销地方人民政权机构执行委员会制定的同宪法、法律、法令、命令、上级领导机构发布的规定相抵触的，或有损于其他地区利益或全国利益的决议和决定；19. 批准国务委员会条例；20. 履行宪法、法律授予的、全国人民政权代表大会委托的其他职权。

全国人民政权代表大会授予国务委员会的权力行使到经定期改选组成新的代表大会时为止。

### (三) 全国人民政权代表大会主席

根据 1992 年修改后的宪法第 81 条, 全国人民政权代表大会主席的职责是: 1. 主持全国人民政权代表大会会议和监督执行代表大会章程; 2. 召开全国代表大会例会; 3. 提出全国代表大会会议日程草案; 4. 签署在《共和国官方公报》上公布全国代表大会通过的法律和决定; 5. 处理全国代表大会的对外关系; 6. 领导和处理全国代表大会设立的常设和临时工作委员会的工作; 7. 出席国务委员会会议; 8. 宪法和全国人民政权代表大会授予的其他职权。

## 四、地方人民政权代表大会

古巴全国领土在政治行政上划分为省 (provincia) 和市 (municipio, 又译“县”)。古巴地方人民政权代表大会分省、市两级。宪法规定, 地方人民政权代表大会是其所在地区履行国家职能的权力机关, 对其所属地区行使管理权, 并通过代表大会的组成机构, 对其直属的经济、生产和服务部门实行领导, 开展工作, 以满足所管辖区居民在医疗、经济、文化、教育、娱乐等方面的需要。此外, 地方人大还应帮助在其管辖区建立的, 但不属于其领导的单位完成计划, 开展工作。省人大每届任期五年, 市人大任期两年半。地方人大选出其常设机关执行委员会, 在人大闭会期间行使地方人大职权。执委会选出主席、副主席和秘书各一人, 他们也同时担任地方人大的相应职务。每个市的人大主席是省人大的当然代表。

## 第四章

# 拉美国家的选举制度

选举制度通常是指法律规定的选举国家代议机关（议会）和某些国家公职人员的制度。由于国家的性质、历史传统及社会条件不同，选举制度的性质和内容也各不相同。但一般说来，选举制度包括下列内容：确定选举资格；选举权行使的权限；候选人资格、候选人产生的程序及竞选制度；选举的组织、方式和程序；选举人同当选人的关系等等。选举制度通常在宪法、议会组织法或选举法等法律中做出规定。

目前，拉丁美洲和加勒比国家一般都标榜是“主权在民”的国家。根据宪法或选举法规定，公民通过自己选举，或者选举出一定数量的代表，由代表选举国家主要公职人员，来行使参政权。拉美国家的选举制度与议会制度、政府制度和司法制度都有密切关系，一般地讲，议员、主要政府官员和法官都是通过一定的程序选举产生的。选举制度在政治制度中占有重要的地位。



## 第一节 普选权的形成与发展

19世纪20年代拉美大多数国家独立后,虽然模仿法、英、西班牙和美国的宪法,陆续制定了本国的宪法,但并没有立即实行近代意义上的选举制度。在相当长一段时间内,在一些拉美独立国家,公职人员产生的办法仍采用世袭、任命、依某种资格递补等方式。如1819年8月委内瑞拉宪法规定,参议员实行世袭制。厄瓜多尔1830年、1835年、1843年、1845年、1852年、1861年、1869和1878年的宪法对议员及总统都规定了非常高的财产资格。如1852年厄瓜多尔宪法规定,参议员至少拥有6000比索的财产或1000比索的年收入,众议员至少拥有3000比索的财产或500比索的年收入,总统至少拥有6000比索财产或1000比索年收入。委内瑞拉1830年宪法规定,选举人和候选人均限于男性,已婚,识字,每年需有小笔财产收入。1886年哥伦比亚宪法规定,有合法职业的男性公民,必须拥有150比索以上的收入或有1500比索以上财产,才有选举省、市机构官员的权利。在19世纪,拉美的妇女一直没有选举权和被选举权。在不少国家,印第安人被视作未成年的孩子,也没有选举权和被选举权。

20世纪30年代以来,随着资本主义的发展,拉美的选举制度也逐步发生变化,总的趋向是:由限制选举制到普选制;从不平等选举制到平等选举制;从间接选举制到直接选举制;从自由投票制到强制投票制;从公开投票制到秘密投票制。对选举权在性别、财产、收入和文化水平等方面的限制逐渐被打破。妇女获得了选举权。从时间顺序来看,拉美各国妇女获选举权最早的是厄瓜多尔(1929年),其次为乌拉圭(1932年)、古巴(1934年)、巴西(1946年)、阿根廷(1947年)、智利(1949年)、墨

西哥（1952年）、玻利维亚（1952年）、哥伦比亚（1954年）、秘鲁（1955年）、巴拉圭（1961年）。<sup>①</sup>

厄瓜多尔 1884 年宪法首次取消了对担任国家职务的人的任何财产、收入方面的限制。厄瓜多尔 1945 年宪法规定，除各省按人口比例产生的议员外，另有 25 名议员由各界产生，其中有 1 名印第安人代表。乌拉圭红党领袖何塞·巴特列 - 奥多涅斯担任总统期间（1903 ~ 1907 年和 1911 ~ 1915），对 1830 年宪法做了重大修改，巩固和扩大公民民主权利；实现选民登记；给文盲和短工投票权。对拥有选举权的最低年龄也呈放宽趋势，如智利 1833 年宪法规定，年满 25 岁、有阅读和书写能力、有一定收入或拥有一定财产的公民方有选举权；智利 1925 年宪法规定，年满 21 岁、识字并经过选民登记的公民都有选举权；而智利 1980 年宪法规定，年满 18 岁的公民有选举权和被选举权，但只有年满 21 岁的公民方有资格当选为议员。厄瓜多尔在 1861 年前的多部宪法中，都规定总统、参众议员由间接选举产生，1861 年宪法首次规定均由直接普选产生。古巴于 1992 年 7 月对 1976 年宪法做了修改，根据修改后的宪法，1993 年 2 月 24 日古巴首次举行全国性无记名直接选举，选出了 589 名全国人大代表和 1190 名省级人大代表。

## 第二节 选民与候选人资格

目前，大多数拉美国家在其宪法或选举法上宣布了普遍、平等选举的原则，不再对选举人和被选举人在财产资格和受教育资格方面加以限制。但在年龄、国籍、居住状况、职业、健康状况等方面，仍做了一些限制性的规定，其中有些限制是必不可少的。

<sup>①</sup> Cono Sur, septiembre - octubre de 1992, Chile, p. 18.

## 一、选民资格

从历史上看，拉美国家对选民的主要限制有：

### （一）财产资格的限制

在 20 世纪初以前，绝大多数拉美国家的宪法或选举法中，几乎都规定了这种资格限制。

### （二）受教育资格的限制

少数拉美国家的宪法规定，只有会读写的人才享有选举权。如 1969 年的巴西宪法（施行至 1988 年 10 月）规定，“文盲和不能用本国通用语言（葡萄牙语）表达思想者”不能参加选举登记。1988 年 10 月通过的新宪法（至今仍有效）将此条修改为文盲可以自愿（非强制性）参加选举，并取消了不懂葡语不能参加选举的限制。

### （三）国籍条件

绝大多数拉美国家都规定居住在本国的外国人没有选举权，拥有选举权的必须是本国人或已加入该国国籍的外国人。但乌拉圭宪法第 78 条规定，定居在乌拉圭长达 15 年以上、在乌拉圭成家、行为良好、在乌拉圭有一定资产或从事某项科研、艺术或实业的外国人也享有选举权。<sup>①</sup>

### （四）年龄限制

拉美国家现行的宪法对选民年龄资格规定不一，大部分国家是 18~21 岁。如墨西哥、智利、哥斯达黎加、厄瓜多尔、委内瑞拉、巴西等国规定为年满 18 岁；玻利维亚等国规定为年满 21 岁（或 18 岁已婚者）；古巴、尼加拉瓜等少数国家则规定为年满 16 岁。年龄资格总的趋势是逐渐降低。

<sup>①</sup> Comision Administrativa del Poder Legislativo Biblioteca: *Constitucion de La Republica Oriental del Uruguay*, 1977, Montevideo, p.24.

### （五）居住期限的规定

即选民必须在他所在的选区内居住一定时期，始有选举权。这种居住期限的规定各国不一，一般为三个月至一年。

### （六）性别的限制和其他限制

目前，拉美国家的选举制度，已不再公开规定性别的限制，对种族、信仰也不再公开做限制。但实际上，在一些拉美国家，妇女、少数民族、有色人种、异教徒和非教徒的选举权常常得不到应有的尊重。秘鲁 1979 年宪法规定，现役武装部队和警察部队成员不得参加选举和当选。而古巴 1992 年宪法则明确规定，武装力量和其他军事机构的成员均有选举权和被选举权。委内瑞拉 1999 年宪法规定，军人有选举权和被选举权。

## 二、候选人资格

拉美国家在法律上对总统和议员的候选人在财产、教育、居住、年龄、性别、国籍等方面，做了比对于一般选民更高的资格要求。

### （一）国籍资格

候选人必须是本国人，外国人没有被选举的资格。有些国家还有附加规定，如哥斯达黎加规定，当选议员必须为哥斯达黎加本土所生，外国人在加入哥斯达黎国籍后并在哥居留满 10 年者，才有当选资格。厄瓜多尔和乌拉圭宪法规定，总统必须是本土出生的公民。

### （二）年龄资格

众议院议员年龄的规定，墨西哥为 21 岁，玻利维亚为 25 岁，秘鲁为 25 岁；参议员一般都规定在 30 岁以上，如秘鲁为 35 岁，墨西哥和玻利维亚为 30 岁。古巴、委内瑞拉和尼加拉瓜为一院制议会，古巴的全国人大代表年龄的规定为 18 岁以上，而尼加拉瓜、委内瑞拉规定国会议员年龄为 21 岁以上。总统的年

龄资格：墨西哥、玻利维亚、乌拉圭为 35 岁，委内瑞拉、哥斯达黎加、洪都拉斯、萨尔瓦多为 30 岁，尼加拉瓜为 25 岁。

### （三）住所资格

按照多数拉美国家的法律规定，有被选举资格的人，应该是本选举区内的公民。如厄瓜多尔规定，当选省议员（即由各省推选的全局性议员）须是在该省出生的厄瓜多尔公民，或选举前连续在本地居住三年以上。但少数国家对此没有做硬性规定。

### （四）政党资格

厄瓜多尔和乌拉圭等国宪法规定，议员和总统必须是一个合法政党的成员。

此外，在不少国家，如墨西哥、哥伦比亚、厄瓜多尔和乌拉圭等，行政官员不得被选为议员，同时议员也不得兼任行政官员。墨西哥现行 1917 年宪法第 82 条规定，“具备下列条件才能有总统候选人资格：1. 是因出生而成为墨西哥公民的人，充分享有权利、且父母也是因出生而成为墨西哥公民的人；2. 选举时年满 35 岁；3. 选举日以前的一年全年居住在国内；4. 不属于僧侣阶层，也不是某种宗教信仰的牧师；5. 如系军界人员，在选举日以前六个月不服现役；6. 不担任政府部长或副部长、行政管理部门长官或秘书长、共和国总检察长及任何一个州州长者，在选举日前六个月辞职……。”<sup>①</sup> 这部宪法还规定，在军队、警察服役或在政府部门任职的人，必须提前 90 天退役或辞职方有资格竞选众、参议员。

而实行议会制的一些国家及古巴，则没有这一限制。特立尼达和多巴哥 1976 年宪法第 76 条明确规定：“总统任命的总理人选应为：众议院议员并且是在众议院得到多数人支持的政党的领袖”，“部长应由总统根据总理的建议，在参、众两院议员当中任命。”<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 《墨西哥合众国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1638 页。

<sup>②</sup> 《特立尼达和多巴哥共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1726 页。

### 第三节 选区与投票制度

#### 一、选区的划分

所谓选区，是指选举议员和总统的区域单位。拉美国家在划分选区时一般遵循下述原则：1. 一人一票原则；2. 根据自然局限来划分选区的原则，即通常按照国家的地理或行政区来划分选区；3. 按照人口的变动而不断改划选区的原则，即选区应定期（特别是在人口普查后）改划以保持议员所代表的人口正确性。

拉美多数国家都是以一定的地域为单位来进行选举的，这种制度称为“地域代表制”。采用“地域代表制”选举时，把全国划分为若干选区，按照选区进行投票。不少拉美国家的选区与行政区（省或州）划分相一致。但也有些国家不按行政区划分选区，如墨西哥。墨西哥众议员 500 名，其中 300 名由单名制选区选出，另外 200 名众议员由多名制选区选出。在选举单名制选区的 300 名众议员时，根据最近一次的人口普查结果将全国划分为 300 个选区，每个区选出 1 名众议员。但对于人口较少的州也必须至少划分为 2 个选区，保证其至少有 2 人当选为众议员。在选举多名制选区 200 名众议员时，将全国划分为 5 个多名制选区，即瓜达拉哈拉第一选区，蒙特雷第二选区，哈拉帕第三选区，首都联邦区第四选区和托卢卡第五选区。

由于从一个选区选出议员数目多少不同，选区基本上可划分为两类：

##### （一）单名制选区

又称单选区制或小选区制，即每个选区只选出议员一名。在单名制选区，选票的计算不可能采取比例代表制。

## (二) 多名制选区

又称复选区制或大选区制，即每个选区选出议员两名以上。在采用多名制选区的地区，可采用比例代表制或者多数代表制计算选票。在一些国家内往往不是实行单一的选区制，即有的省实行多名制选区，个别地方实行单名制选区。此外，在一国内，单名制和多名制选区制度的实行在不同时期也常常会有变化。

阿根廷 1994 年 8 月 22 日修改后的宪法规定，参议院共 72 席，由全国 23 个省和联邦首都各选出的 3 名参议员组成。众议院 257 席，由各省和首都按人口比例直接选举产生。巴西现行的 1988 年宪法规定，众议院由各个州、地区和联邦区按比例代表制选出的人民代表组成，任何州的众议员数不多于 60 人和不少于 8 人，每个地区可选 4 名众议员。巴西联邦参议院由各州的当选代表组成，每州选举 3 名参议员。厄瓜多尔 1984 年宪法规定，国会由通过全国选举产生的 12 名议员、每一个省选举产生的 2 名议员（不足 10 万人口的省只选举 1 名）和每 30 万人或超过 20 万成员的政党选出的 1 名议员组成。1983 年修改后的哥伦比亚宪法规定，哥伦比亚参议院的组成为每省 2 名参议员，并在每 20 万居民中或在每 20 万人以外的超过 10 万居民的余数中再增加 1 名参议员；哥伦比亚众议院的组成为每省 2 名众议员，并在每 10 万居民或在每 10 万居民以外的超过 5 万的余数中再增加 1 名众议员。

值得一提的是，有的国家如厄瓜多尔在 1929 ~ 1979 年 50 年中，还实行过“职业代表制”。厄瓜多尔 1929 年宪法规定，参议员每省选 1 名，另有 15 名由各界选出：大学 1 名，中学和专业教育界 1 名，小学和师范教育界 2 名，新闻和学术界 1 名，农业主 2 名，商业界 2 名，产业界 1 名，工人 2 名，农民 2 名，军界 1 名。此外，还有 1 名印第安人代表。后来先后于 1938、1945、1946 和 1967 年颁布和实施的厄瓜多尔宪法都规定了参议院中应有各界选出来的代表。这种“职业代表制”最初是 19 世纪末由

法国工团主义者所倡导的，主张以职业团体如工会、商会、农会、教育公会等，作为选举代表的单位。委内瑞拉 1999 年宪法规定，国民议会中应有 3 名印第安民族代表。

有的国家选区划分与行政区划分不一致，两者的改变互不影响。此外，有的国家在划分选区时，还考虑人口的数量，尽量使各选区人口多少大致相平衡，但要做到这一点，难度很大。

## 二、直接选举与间接选举的投票制度

目前，拉美大多数国家的议员，一般都通过直接选举产生。

与直接选举平行的还有间接选举，即议员或官员的选举由选民选出的选举人来进行，即选民选出中间选举人，再由他们选出议员或官员。古巴在 1993 年以前，在选举全国人民政权代表大会代表（议员）时，就采取间接选举制度，即选区内的居民通过直接选举选出县人民代表，再由县人民代表选举省一级和全国人大代表。1992 年 7 月古巴修改了宪法，改间接选举为直接选举全国人大代表。厄瓜多尔现行宪法规定，国民议会（一院制）121 名议员中，有 20 名是全国议员，由全国普选产生；省议员 101 名，由各省按人口比例选举产生。圭亚那现行宪法（1980 年）规定，在一院制 65 名议员中，53 名由直接选举产生，10 名由各地方委员会选出，另 2 名由地方民主机构全国代表大会选出。

在拉美一些国家的议会中，有部分议员由总督或总统任命或指定。例如：在拉美和加勒比地区的英联邦成员国中，多米尼克一院制 30 名议员中，有 21 名由选举产生，称众议员，另外 9 名根据总理和反对党领袖提名（总理提名 5 人，反对党领袖提名 4 人），由总统任命，称参议员。圣基茨和尼维斯一院制 14 名议员中，11 名由选举产生，3 名由总督任命（其中 2 名由总理提名，1 名由反对党领袖提名）。在其余两院制议会国家中，众议院议



员由普选产生，参议院议员则由总督（或总统，如特立尼达和多巴哥）任命，其中多数由总理提名，少数由反对党领袖提名。如牙买加参议院共 21 名议员，由总督任命，其中总理推荐 13 名，反对党领袖推荐 8 名。

智利现行宪法规定，智利参议院 48 名参议员中，38 名由直接选举产生，9 名为指定参议员，由总统、国家安全委员会、最高法院和审计总署从前部长、前最高法院法官、前总审计长、前大学校长和前三军及武警司令中指定，此外，任职在 6 年以上的前总统为终身参议员。

在拉美国家，还存在着“总选举”（大选）和“补缺选举”（中期选举）两种形式。阿根廷参议员任期 6 年，每 2 年改选 1/3；众议员任期 4 年，每 2 年改选 1/2；总统任期原规定为 6 年，1994 年修改宪法后改为 4 年。巴西参议员任期 8 年，每 4 年改选 1/3 或 2/3；众议员任期 4 年。墨西哥参议员任期 6 年，与总统任期相同，众议员任期 3 年，每 3 年全部改选。智利参议员任期 8 年，每 4 年改选 1/2，而总统任期 1993 年 12 月由 8 年改为 6 年。凡举行总统选举的，一般称“总选举”（大选）；凡不是总统选举，而是 1/3 或 1/2 或全部众议员（或参议员）选举的，一般称“补缺选举”（中期选举）。

#### 第四节 选票计算制度

拉美多数国家，如委内瑞拉、秘鲁、哥伦比亚、乌拉圭等是采取多数代表制，圭亚那等个别国家基本上采用比例代表制，墨西哥等少数国家采用多数代表制和比例代表制混合选票计算制度。

## 一、多数代表制

多数代表制亦称多数选举制，其基本特点在于，在一个选区得票最多的政党独占这个选区的全部议席，而得票较少的少数党则没有当选为代表（议员）的机会。多数代表制可以实行于小选区内，也可以实行于大选区内。由于各国的具体情况不同，有的采取相对多数代表制，有的采取绝对多数代表制。

相对多数代表制，又叫一轮选举制，即在一个选区，政党和候选人只需得到简单多数即较多数的选票，即可当选和取得全部议席。如玻利维亚宪法规定，众议员通过普遍和直接投票选举产生，获简单多数即可当选，对少数派实行比例代表制。在实行相对多数代表制的国家，不论它们采用小选区制或者大选区制，候选人在一个选区内仅仅以简单多数的选票，有时往往只有全部选票的 $1/3$ 或 $1/4$ ，即行当选。

绝对多数代表制，又称二轮选举制和过半数选举制，是一种比较复杂的选举制。按照这一选举制，一个或者几个候选人必须取得比其他候选人较多的、并且超过选民投票半数以上的选票，方能当选。如古巴1992年宪法规定，全国人大代表或省、县人大代表的候选人只有获得半数以上有效选票时方能当选。

关于“绝对多数”选票的计算方法，拉美各国并不一致。有的是按登记选民数计算“绝对多数”，有的（如古巴）是按有效投票数计算“绝对多数”，也有按参加投票者的投票数计算“绝对多数”的。

当采用绝对多数代表制计算选票时，如果没有任何一个政党候选人所得选票超过半数，需要进行再投票，即二次投票。二次投票有两种办法，一种是对候选人全部再投票，经过再投票以后以得票较多者当选，不管所得选票是否超过半数；另一种是对第一次选举得票最多的两个候选人举行再投票（即“多数两轮投票

制”)，由选民在两者中选择其一。在举行第二轮选举时，各国采用的方法不尽相同，有的规定不必获得半数以上票数，只要得到相对多数票，即可当选；有的规定必须获得半数以上票数，才能当选。

厄瓜多尔 1998 年修改后的宪法规定，总统当选必须获得半数以上票数，或者得票占第一位的总统候选人得票超过 40%，并且所得票数比得票占第二位的候选人多 10% 以上，则可当选总统。阿根廷选举法规定，在第一轮选举中获得 45% 以上选票，或者获得 40% 选票但比第二名多 10% 的候选人，才能当选总统。达不到上述票数，需要举行第二轮投票，由得票最多的前两名候选人再次角逐总统宝座。

## 二、比例代表制

比例代表制是使各政党所得的议席与其所得的票数成正比的一种选票计算制度，即各政党在议会中所得的议员名额，决定于它们的候选人所获得的总票数。在选举中，只要得到一名议席所必需的当选票额，便可选出一名议员。比例代表制只能实行于大选区内，在一个选区只能选出一个议员的小选区内是无法采用比例代表制的。

圭亚那现行 1980 年宪法规定，在 65 名国民议会议员中，53 名议员按大选中各竞选政党得票比例分配，即采用比例代表制。

## 三、多数代表制和比例代表制混合方式

多数代表制和比例代表制混合方式就是在选举中两种方式都采用，既采用多数代表制，又采用比例代表制。墨西哥在 1963 年以前，实行多数代表制，众议员的席位几乎全部被执政的革命制度党垄断。1963 年 6 月 22 日，马特奥斯总统修改宪

法，实行政党代表制，规定凡在单名选区未获多数票的政党，若在全国获得总票数的 2.5% 以上，均可取得 5 名政党代表（众议员）的席位；每增加 0.5% 的选票即可增加 1 席，但每个政党按此种方式获得的席位总数不得超过 20 席。埃切韦里亚总统执政时期（1970 ~ 1976 年），再次修改宪法，颁布新的选举法，将政党代表席位的最高限额由 20 席增至 25 席，并要求各政党获总票数的比例由 2.5% 降为 1.5%。1979 年，洛佩斯·波蒂略总统废除了政党代表制，实行比例代表制。在墨西哥众议院 400 名议员中，300 名按多数票选举制在全国直接选举产生，100 名按比例代表制原则在各少数党中分配。按选举法规定，凡声明拥护宪法，公开其政治纲领，并拥有 6.5 万名以上党员的全国性政党都可参加议会竞选。申请参加竞选的政党在 300 名众议员的直接普选中，应在 1/3 的选区拥有候选人，如果未获得稳定多数，但总票数占全国选票的 1.5% 以上，则可参加 100 名比例代表制众议员的选举。各政党根据获得总票数的多少分配候选人的名额。各政党按比例推举出的 100 名候选人在全国 5 个复名选区实行名单式选举。

德拉马德里总统执政期间（1982 ~ 1988 年），于 1988 年起，将众议院席位增至 500 席，其中 200 席为比例代表制众议员，以进一步扩大少数政党在众议院的代表性。塞迪略总统在 1994 年 12 月 1 日就任总统后，于 1996 年 7 月 26 日同 4 个主要政党达成政治改革协议，7 月 31 日和 8 月 1 日，经墨西哥众、参两院通过后成为宪法修正案。该修正案规定，任何政党在众议院中的席位不能超过 300 席（共 500 席），自 1997 年起，有 32 名参议员（共 128 席）按比例代表制产生。

## 第五节 竞选活动

竞选活动使选举进入白热化的高潮，成为选举中至关重要的关键阶段。拉美国家的竞选活动大致可分为以下几个环节。

### 一、选举经费的筹措

拉美一些国家的选举经费相当庞大，如墨西哥革命制度党为1993~1994年竞选活动共花费了2.5亿美元，平均每1张选票花费72.1美元。如此庞大的选举费用，主要来自大的财团。在公众的压力和各政党派系之间的激烈斗争下，拉美一些国家对竞选经费制度做了较大的改革。1996年7月31日和8月1日，墨西哥众、参两院先后通过宪法修正案，规定各政党的活动经费和竞选费用主要靠公共机构提供，而不是靠私人提供，法律将规定各政党获取经费的适当比例，确定竞选费用的最高限额，对经费使用进行监督。

### 二、竞选纲领的制定和宣传

在选举的筹备阶段，各政党的首要任务之一，就是制定竞选纲领和开展宣传活动。每个政党的竞选纲领，由该党全国领导机构拟定，有的还需经党的全国代表大会通过后，再行公布。党的主要领导人的演说，往往被认为是竞选纲领的重要解释和补充。

各党的竞选纲领与口号是根据其所代表的阶层的利益和要求而提出的，也是根据各党不同地位、揭露其主要竞争对手的弊病而针锋相对提出的。如委内瑞拉第五共和国运动领导人、竞选联盟“爱国中心”的总统候选人乌戈·查韦斯在1998年竞选运动中

顺应民心，提出“政治廉明、严惩贪官”的口号和纲领，以超出半数近7个百分点的绝对多数票于同年12月6日当选为委内瑞拉新总统。

### 三、竞选机构的组织和候选人的挑选

为参加竞选，各党都自己成立庞大的选举机构。如墨西哥前总统塞迪略（1994~2000年执政），1993年时是墨西哥公共教育部长。他所在的执政党革命制度党于1993年11月推举社会发展部部长科洛西奥为总统候选人后，科洛西奥请他担任其竞选委员会的协调员（即主任）时，他欣然接受，并为此辞去教育部长职务。后因科洛西奥遇刺身亡，该党推举他继任该党总统候选人，在1994年8月大选中获胜当选总统。这说明，竞选机构对竞选能否获胜起着重要作用。

各党候选人的推举也是一项十分重要的工作。候选人的推举一般分两步，第一步先由所在政党挑选确定，然后再为某一选区正式提出。但也有一步产生的，即不需经选区提出。近些年来，为了确保自己能在竞选中获胜，在不少多党制的拉美国家中，常常采用“政党联盟”的制度，即由几个政党联合推举总统和副总统候选人。如委内瑞拉新总统查韦斯就是作为由第五共和国运动、争取社会主义运动、大众党、独立团结运动等组成的竞选联盟“爱国中心”推举的候选人，参加竞选获胜的。

### 四、争取选票

当正式的候选人公布后，随着选举日的宣布，各政党的竞选机构和候选人便全力投入竞选运动，积极争取选票，利用电视、电台等各种传媒，走遍全国各地发表演说，散发各种宣传品。有的候选人甚至动用非法手段收买选票，贿赂选举官员，伪造选民

名册，偷换和涂改选票等。

## 第六节 选举法庭或选举委员会

为使选举顺利进行，拉美国家一般都建立选举法庭（或最高选举法庭）或选举委员会，主要负责组织、领导、监督和保证选举能自由、诚实和有效地进行。

选举法庭或选举委员会产生的办法、其成员的资格各国不尽相同。如巴拿马的选举法庭由3名法官组成，1名由立法机构任命，1名由行政机构任命，1名由最高法院任命，任期为10年。法官必须年满35岁，不得担任其他官职。巴拿马选举法庭的主要职责是：对公民出生、婚姻、死亡、归化入籍以及涉及自然人民事状况的其他法律事实和行为进行注册登记；发放公民身份证；制定、解释和执行选举法，并对执行过程中产生的争执予以处理；依据法律对有损选举自由与公正的违法与犯罪行为予以惩处；组织、领导和监督选民登记，解决有关的分歧、意见和申诉；公布选民普查；办理申请移民与归化入籍的证书；任命选举机构的成员，在这些机构中确保每个合法政党有代表参加。从巴拿马选举法庭的职能来看，它既是法庭，又是选举委员会。

厄瓜多尔最高选举法庭由议会选出的7名成员组成，其中3名为公民代表，从众议员之外挑选；2名从总统提出的3名候选人中选定；另2名从最高法院提出的3名候选人中选定。所有成员在任何情况下都不能是政府的官员，也不能是法官或司法部门的官员。成员的任期为2年，可连选连任。法庭庭长和副庭长从7名成员中选出，任期2年，可连任。最高选举法庭的职责是负责领导、监督和保证选举进程。

巴西选举法院和选举法官是巴西司法机构的组成部分。1988年巴西宪法第118～121条有关条款规定，选举法庭由最高选举

法院、地区选举法院、选举法官和选举委员会组成。最高选举法院设在首都巴西利亚，由7名法官组成，其中3名从联邦最高法院法官中推选，2名从联邦上诉法院法官中推选，另2名由联邦法院提名，总统任命。在每个州的首府和联邦区设立1个地区选举法院，选举委员会由司法法官领导，其成员由地方选举法院通过并由该院院长任命。选举法院和选举法官的职权是：接受和取消政党登记以及对其财政实行监督；划分全国选区，进行选民登记；确定选举日期；安排选举程序，澄清选举事宜和发放选民证；裁决对无选举资格的控告，对违犯选举法律的罪行起诉和审理；依照法律对政党提出的起诉进行审理等。

秘鲁全国选举委员会由7人组成：1名由最高法院从其退休或候补的大法官中选出，并由这名委员任委员会主席；1名由秘鲁全国律师联合会推选；1名由利马律师协会推选；1名从国立大学法律系系主任中推选；另外3名依法从共和国北、中、南3个地区选举委员会所提名的候选人中用抽签方式选出。委员不能担任任何公职。委员会是自治的。委员会负责选民登记和政党登记。委员会在2/3选票无效或弃权时，以及在1个或1个以上选区选举进程无效而其选票占全国有效选票的1/3时，宣布全国选举进程无效。

委内瑞拉全国选举委员会由5人组成，其中3人由市民社会提名，1名由大学政治法律系提名，1名由公民权（Poder Ciudadano）提名。其由国民议会2/3多数票选举产生，任期5年，不得兼任其他职务和工作（除教学外）。

1996年以前，墨西哥联邦选举委员会总参事会主席一直由内政部长担任。1996年7月31日和8月1日，墨西哥众、参两院先后通过宪法修正案，规定行政机构（政府）不能干预选举机构，内政部长不再主持联邦选举委员会的总参事会，也不再任参事；联邦选举委员会总参事会主席将由众议院2/3多数票选举产生；联邦选举委员会总参事会由主席、8名参事、在议会中有席



位的政党各派 1 名代表（有发言权，但无投票权）和 1 名执行秘书（有发言权，但无投票权）组成。8 名参事由众议院 2/3 多数票选举产生，任期 7 年，不得兼任其他职务和工作；由最高法院主管选举，联邦选举法庭由最高法院主管。墨西哥选举法庭的功能是确保公民行使选举权，解决选举中的纠纷和对选举当局的不满。选举法庭由一个高级选举法庭（由 7 名法官组成，任期 10 年）和 5 个地区选举法庭组成。

特立尼达和多巴哥的选举和选区划分委员会负责众议院议员选举，由 1 名主席和 2~4 名委员组成，均由总统在同总理和反对党领袖协商后任命，任期 5 年。议员和公职人员不能担任委员。委员会的主要职能是组织和监督选民登记与各选区的选举。

## 第五章

# 拉美国家的政府制度

### 第一节 国家元首

拉丁美洲国家的元首在形式上是最高国家权力的执掌者和国家在对外关系中的最高代表。由于拉美各国的国体、政体以及国情不同，国家元首的名称和产生方式也不尽相同。在采用总统制和混合制（半总统制）国家，国家元首一般称总统。在采用议会制的 12 个拉美国家中，有 3 个国家即苏里南、多米尼克、特立尼达和多巴哥的国家元首也称总统，其余 9 国名义上由英国女王担任国家元首，实际上是由英王任命的总督代行该国国家元首的职能。而采用人民政权代表大会制的古巴，其国家元首是国务委员会主席。此外，在拉美历史上频繁发生的政变、革命之后，往往成立执政委员会、武装部队最高委员会或革命委员会，由这些委员会的主席担任国家元首。

#### 一、总 统

如前所述，拉美 33 个国家中，目前有 23 个国家的元首是总

统。这些国家的国家元首即总统一般是由选举产生的。但总统产生的程序、任期、权限以及他同政府和议会的相互关系，拉美各国不尽相同。因为有这些不同，由总统担任国家元首的拉美国家又可分成不同的类型。

#### (一) 产生的程序

总统产生的程序，大致有以下几种：

1. 由选民直接选举产生。在由总统担任国家元首的拉美国家中，大多数国家的总统由选民直接选举产生。如阿根廷 1994 年修改后的宪法规定，“国家总统和副总统由人民经两轮直接选举产生”，“当在第一轮选举中得票最多的一组获得所投有效选票 45% 以上赞成票时，该组成员即被宣布为国家总统和副总统”，“当在第一轮选举中得票最多的一组获得所投有效选票至少 40% 的赞成票，而且与票数仅次于它的一组获得所投有效选票中赞成票的差距超过 10% 时，该组成员即被宣布为国家总统和副总统”。

2. 由选民间接选举产生。巴西 1969 ~ 1985 年间，总统由选民间接选举产生。巴西 1969 年宪法规定，总统由选举人团在公共会议上，从年满 35 岁、享有政治权的巴西公民中，通过间接选举产生。1985 年 5 月 9 日，巴西议会通过了重新恢复直接选举总统的宪法修正案。5 月 15 日，议会正式批准取消选举人团，恢复直接选举总统法案。

3. 由议会选举产生。苏里南、多米尼克的总统由议会选举产生。

4. 由特定的选举团选举产生。如特立尼达和多巴哥，该国宪法规定，总统由议会参、众议员组成的选举团选举产生。

#### (二) 任期

拉美各国总统的任期一般均有一定年限。任期较长的有 8

年。智利 1980 年宪法规定，从 1981 年宪法生效后，有一个为期 8 年的过渡阶段，其间，总统由议会选举产生，1997 年起才由普选产生。总统任期为 8 年，不得连任。1989 年 7 月，智利举行公民投票，通过修改宪法草案，将总统任期改为 4 年。墨西哥等国总统任期为 6 年。阿根廷总统任期原为 6 年，1994 年修改宪法，改为 4 年。乌拉圭、玻利维亚、巴拉圭等国总统任期为 5 年。委内瑞拉总统任期原为 5 年，1999 年底颁布的新宪法改为 6 年。一些拉美国家的总统任期为 4 年，如巴西（1994 年前为 5 年）、厄瓜多尔、哥伦比亚等。

拉美历史上有的国家曾有过终身总统，如海地。自 1957 年起实行独裁统治的弗朗索瓦·杜瓦利埃总统于 1964 年 5 月操纵议会，对原有宪法做了修改，修改后的宪法授予他终身总统的头衔。同年 6 月，举行全国公民投票，承认他为终身总统。

目前，拉美国家已无法定的终身总统。墨西哥等少数国家规定，总统不仅不能连任，而且任何人只能当一次总统。秘鲁、巴西、阿根廷、委内瑞拉原有宪法规定，总统不能连选连任。1993 年秘鲁修改后的宪法规定，总统可连任一届，隔届可再次当选。巴西 1998 年修改了宪法，规定总统可连任一届，总统卡多佐于同年 10 月连选连任总统。阿根廷 1994 年修改宪法，规定总统可连选连任一届，1995 年梅内姆总统连选连任。委内瑞拉 1999 年宪法规定，总统可连选连任一届。一般拉美国家都规定，任何人当选总统职位不得超过两届，有的规定连选可以连任，有的则规定中间必须隔一届或二届后方能再次当选总统。如哥斯达黎加宪法规定，总统任期（4 年）满后隔 4 年方可再次参加总统竞选。苏里南宪法规定，总统任期 5 年，总统可以担任两届，但中间至少要隔 10 年。

拉美国家的总统由选举产生并有固定的任期，这是共和制国家的国家元首制度的特点，是同世袭的、终身任职的君主制度根本对立的。

### (三) 职权

拉美各国总统的职权和在国内政治生活中的作用有很大差别。一般说来,掌握行政权的总统即采用总统制国家的总统可以在政治生活中起重大作用,不掌握行政权的总统即采用议会制国家的总统通常只行使礼仪性的职能,在政治生活中所起的实际作用远远不如政府总理,因而具有虚位元首的性质。

议会制国家中,总统一般不掌握实际行政权而由政府掌握行政权,政府就其政策对议会负责,总统发布的命令和决定一般需经总理或有关部长的签署,否则不生效。这些国家总统的职能一般多是礼仪性的,没有就实质性问题做出决定的权力。特立尼达和多巴哥、多米尼克的总统属于这种类型。

根据特立尼达和多巴哥现行 1976 年宪法,该国废除君主立宪制,实行以总统为国家元首的共和制。总统的主要权限是:掌握国家行政权和武装部队指挥权;批准参议院和众议院通过的法案;任命参议员;任命众议院多数党领袖为内阁(政府)总理,并根据总理提名任命各部部长;任命反对党领袖;任命高等法院首席法官和其他法官;根据总理提名,任命驻外使节,等等。根据多米尼克现行 1978 年宪法,该国总统是国家元首,主要职权是:任命参议员;任命议会多数党领袖为内阁(政府)总理,并根据总理提名任命各部部长;任命反对党领袖;掌握国家行政权;根据总理提请,下令解散议会等等。特立尼达和多巴哥、多米尼克的总统虽然名义上掌握国家行政权,但实际上总统并不直接掌握行政权。如特立尼达和多巴哥宪法规定,“总统的行动应以内阁或按照内阁的全面授权行事的部长的建议为依据”(第 80 条第 1 款),可见总统的权力是有限的。

苏里南的情况比较特殊。根据 1987 年新宪法,总统是国家元首、政府首脑、国务委员会主席、武装部队总司令,行使行政权。总统还同议会共同行使立法权。政府由总统、副总统及各部部长组成,部长由总统在议员中挑选,副总统兼部长会议委员会

(政府)主席,领导内阁,对总统负责。

与议会制国家不同的是,拉美总统制国家的总统既是国家元首又是政府首脑,并拥有广泛的实权,而且一般在形式上也不向任何机构负责。

从总统拥有的权力和任期来看,拉美总统制国家可分成两类。有一些国家对总统的权力或任期几乎没有任何正式的限制;或者在形式上虽有限制,但实际上却没有限制,成为“绝对”的总统制。如前面提到过的海地。又如巴拉圭斯特罗斯纳1954年5月策动政变上台执政,同年9月正式当选总统。其后又通过颁布新宪法、修改宪法等手段,长期把持着总统职位。1988年8月他第8次连选连任总统,1989年2月2日被军事政变推翻。在尼加拉瓜、多米尼加、厄瓜多尔、墨西哥等国历史上也出现过类似情况。另一些国家,如哥伦比亚、委内瑞拉、当代墨西哥等对总统拥有的权力及任期,都有明确的、严格的规定。

经1994年修改后的阿根廷宪法第99条规定,总统是国家最高元首和政府首脑,其职权有:政治上负责对国家的全面管理;经参议院同意后,任命最高法院法官和下级联邦法院法官;任命和撤换驻外大使;任命和撤换内阁首脑(总理)和部长;缔结和签署条约、协约和协议;接受外国使节;总统是国家武装部队总司令,经国会授权和批准可宣布战争和宣布国家处于戒严状态,有权要求内阁首脑(总理)和各部门负责人并通过他们要求其他官员汇报工作。1994年修改宪法时,新设总理一职,总统权力略有减少。

墨西哥宪法规定,总统具有广泛的权力,主要有:自由任免政府各部部长、共和国总检察长;在参议院或联邦议会常务委员会的批准下任命联邦最高法院的法官,国家陆、海、空军上校以上的高级军官,国家驻外公使、大使和总领事,在众议院或议会常委会批准下任命联邦区高等法院的法官;在法官犯有罪行的情况下请求罢免法官职务;领导外交谈判和缔结条约;指挥陆、

海、空三军和国民警卫队等。原来还规定总统有权任命联邦区（首都）的行政长官（市长），后墨西哥执政党革命制度党与在议会中占有席位的其他三个政党于1996年6月达成“全国政治团结协定”，同年7月31日和8月1日，墨西哥众、参两院一致通过国家政治改革法。这两个文件都规定联邦区的行政长官不再由总统任命，而是由直接选举产生。尽管墨西哥总统拥有广泛的权力，但墨西哥宪法规定，总统颁布的所有条例、法令和命令，都应由有关部长副署；未经联邦议会或其常务委员会批准，总统任何时期均不得离开墨西哥国境等。

## 二、总 督

如前所述，拉美采用议会制的国家中，有九个国家名义上由英国女王担任国家元首，实际上是由英王任命的总督代行该国国家元首的职能。

这九国的总督职权类似。如根据牙买加宪法，英国女王是牙买加国家元首，由她任命的总督作为代表，行使国家最高行政权。总督必须是当地人。其主要职责是：任命参议员；任命枢密院成员；任命众议院多数党领袖为内阁（政府）总理，并根据总理提名任命各部部长；任命反对党领袖；任命最高法院首席法官和上诉法院院长；根据总理提请，下令解散议会；等等。又如伯利兹宪法规定，英国女王是伯利兹国家元首，由她任命的总督作为代表，行使国家最高行政权。总督必须是当地人。其主要职权是：任命参议员；任命众议院多数党领袖为内阁（政府）总理，并根据总理提名任命副总理和各部部长；任命反对党领袖；根据总理和反对党领袖共同提名，任命最高法院首席法官；根据总理提请，下令解散议会；等等。

### 三、国务委员会主席

古巴 1992 年 7 月 12 日通过的现行宪法第 89 条规定,“国务委员会是全国人民政权代表大会休会期间的代表机构,它执行代表大会的决议并履行宪法赋予的其他职权。国务委员会是一个集体,在国内和国际事务中是古巴国家的最高代表”。宪法第 93 条规定,国务委员会主席作为古巴国家元首和政府首脑,其职权是:代表国家和政府并指导国家和政府的总政策;组织和领导国务委员会和部长会议工作,召集和主持国务委员会会议和部长会议;控制和监督各部和其他中央行政机关的活动;领导各部和中央行政机关的工作;向全国人民政权代表大会提出部长会议成员名单;认可部长会议成员的辞职请求,向全国人民政权代表大会或国务委员会提出更换部长会议任何成员的职能,并提出相应的接替人选;接受外国外交使团领导人呈递的国书;担任革命武装部队最高统帅;签署国务委员会的法令和其他决议;在本宪法规定的情况下宣布紧急状态。自 1976 年以来,古巴国务委员会和部长会议主席一直由菲德尔·卡斯特罗一人担任。

除古巴外,其他一些拉美国家也建立了国务委员会,但这些委员会的性质和职能不完全相同。1951~1966 年间,乌拉圭也曾设立国务委员会。根据 1951 年乌拉圭宪法,为防止总统独裁和政党争权,用“联合”执政代替总统制,成立由 9 人组成的国务委员会行使国家最高行政权力。其中 6 人由大选中多数党成员担任,其余 3 人由第二大党成员担任。国务委员会主席由多数党 6 名委员中得票最多的前 4 名委员轮流担任,每人任期 1 年。国务委员会主席主持国务委员会会议,代表国家参加礼宾、外事活动。1966 年 8 月 24 日,乌拉圭议会举行参、众两院联席会议,通过一项宪法修正案,废除国务委员会制度,恢复总统制。1973~1984 年,乌拉圭又重新建立国务委员会,但是其性质已改



变，改为代行议会职能，国家元首由总统担任。1951~1966年，乌拉圭的国务委员会可看成集体元首制度。有的拉美国家如巴拿马等国的国务委员会只是协商机构。而现行哥伦比亚1991年宪法规定，哥伦比亚的国务委员会既是政府行政事务的最高咨询机构，又是行政诉讼最高法院。

#### 四、执政委员会主席

拉美历史上政变、革命频繁。政变、革命之后，一般都成立(军人)执政委员会、武装部队最高委员会或革命委员会，由这些委员会的主席担任国家元首。有的委员会主席经过一段时间，或自封或通过公民投票、议会选举或普选成为总统。

智利1973年9月11日军事政变后建立军人执政委员会，由陆军司令皮诺切特将军任主席，即国家元首。根据1980年颁布并于1981年生效的宪法，在1989年前军人执政委员会行使立宪和立法权。自1981年起，皮诺切特任立宪总统，不再兼任军人执政委员会主席。1990年3月文人总统艾尔文就职后，军人执政委员会不复存在。

厄瓜多尔1972年2月发生政变，政变后成立了以吉列尔莫·罗德里格斯·拉腊为首的军人执政委员会。1976年1月，罗德里格斯辞职，又成立了以海军司令阿尔弗雷多·波维达为主席的最高执政委员会作为国家最高权力机构和行政机构。直至1979年民选总统罗尔多斯就职后，最高执政委员会方取消。

尼加拉瓜在1979年7月19日革命胜利前夕，于6月16日在哥斯达黎加首都圣何塞成立由几个反索摩查独裁政权主要组织的代表组成的民族复兴执政委员会，最初有5名成员。7月9日，执政委员会提出临时政府施政纲领。7月15日，宣布成立临时政府。7月20日，民族复兴执政委员会和临时政府正式就职。8月22日，执政委员会颁布了起临时宪法作用的《尼加拉瓜人权

利和保障条例》。民族复兴执政委员会既是行政机构，又是立法机构，与国务委员会共同拥有立法权。1981年，执政委员会成员由5名减少到3名，由桑地诺民族解放阵线主要领导人丹尼尔·奥尔特加任执政委员会协调员即主席。1984年11月奥尔特加当选总统，1985年1月10日就职后，执政委员会便不复存在。据此，可以认为，1979年7月至1981年，尼加拉瓜是集体元首制；1981年至1985年1月，国家元首是执政委员会协调员即主席；1985年1月以来，是总统制。

## 第二节 中央政府

### 一、政府和内阁

众所周知，政府有广义和狭义之分，广义的政府包括所有的行政、立法和司法机构，而狭义的政府只是指行政机构。

政府是拉美国家最重要的机构。军队、警察、特务、法庭、监狱等暴力机构受政府的直接指挥。政府控制着庞大的军事官僚机构，并依靠这些机构来推行它所制定的政策。这是拉美国家统治阶级行使统治权力的根本保证。

内阁则是拉美国家政府内部的领导核心。有的拉美国家把内阁也称做政府，两者不分。但是，不少拉美国家的“政府”是全体部长、副部长的总称，有时也包括各部的其他高级官员，甚至把众议院中的执政党议员也算做政府组成部分；而通常说的“内阁”只是指由某些部长组成的政府内部的领导核心。

阿根廷1994年修改后的宪法第二部分“国家权力”的第一编“联邦政府”所包括的范围更广，包括立法机构（众、参两院）、行政机构（总统、内阁总理、内阁各部部长）、司法机构（最高法院、下级法院、地方法院）、检察机关（检察院）等。而

阿根廷宪法中所说的内阁则仅指内阁总理和八个部（内政、外交、国防、经济、司法、文化教育、劳动和社会保障、卫生和社会行动）的部长组成。

## 二、内阁制政府、总统制政府与国务委员会制政府

拉美国家政府的形式主要有两种：内阁制（责任内阁制）政府和总统制政府。在 12 个采用议会制的拉美国家，政府均采用责任内阁的形式，其特点主要有：1. 政府通常由在议会中占多数席位的政党或政党联盟的领袖受总督或总统的委托所组成，这表示政府必须取得议会多数的支持；2. 内阁首脑（总理）和有关部长应定期向议会报告工作，并在总督或总统颁布的法律和命令上副署，表示内阁对议会负责；3. 内阁成员必须同时是议会的议员，他们一方面在政府中担负行政工作，一方面在议会参加立法工作，议会的一切重要法律提案都来源于内阁，议会的立法工作实际上是在内阁指导下进行的，这一点与总统制国家不同；（四）内阁对它所执行的政策由内阁全体连带向议会（在两院制国家，一般向下院）负责，议会对内阁通过“不信任案”时，内阁应总辞职，或提请总督或总统下令解散议会，重新选举，以决定原内阁的去留。

圣卢西亚宪法规定，内阁是圣卢西亚最高国家行政机关，由总理、各部部长和总检察长组成；总理（必须是众议院多数党领袖）由总督任命，各部部长由总理从众、参两院议员中提名，总督任命；总理及其内阁对议会负责；如众议院通过对内阁的不信任案，总理应在三天内辞职，或提请总督解散议会，否则，总督可以罢免总理。内阁的主要权限是：执行法律；根据宪法和法律，制定法令、政策或发布命令；向议会提出法案；编制和执行经济发展计划和国家预算；管理对外事务，同外国缔结条约和协定；维护国家安全和治安；等等。

目前，拉美有 20 个国家采用总统制政府。拉美总统制政府的主要特点有：1. 政府一般由在大选中获胜的总统和副总统（有的国家无副总统，有的国家有，有的有第一、第二副总统）组建，总统的选举和议会的选举是分别进行的；2. 总统既是国家元首，又是政府首脑，行政大权集中在总统一人手里，政府成员都由他任免，是他的僚属，由他领导并向他汇报工作；3. 政府与议会分离，政府成员不得同时兼任议员，不能参加议会立法的讨论和表决；4. 政府不向议会负连带责任，政府成员只向总统负政治上的责任，而总统向国民负政治上的责任。议会不能对总统投不信任票，而总统一般亦无权解散议会。

墨西哥联邦政府组织法规定墨西哥联邦政府的中央机构是：共和国总统府、政府各部、直属局和共和国总检察院；各分支机构、国家参与的企业、国家信贷机构和信贷辅助组织、国营保险、信用和信托机构则为准国家机构。中央机构和准国家机构的各部门均应遵循总统为实现政府计划的目标而制定的各项政策。联邦政府组织法还规定，联邦政府共设内政、外交、国防、海军、财政和公共信贷、计划和预算、联邦总审计、能源矿业和准国家工业、工业发展和商业、农业和水利资源、邮电和交通、城市发展和生态、公共教育、卫生医疗、劳工和社会福利、土地改革、旅游、渔业共 18 个部（近年来，墨西哥部的设置略有变动），并明确规定了这些部和联邦区政府的职责。该组织法还规定了准国家机构的标准、与联邦政府的关系及其主要领导人员的任命和职责等。

墨西哥联邦政府又称内阁，是墨西哥联邦最高执行机关，由总统、各部部长和总统指定的某些重要官员组成。

拉美国家政府的形式，除上述两种主要的以外，还有国务委员会制，如前面谈及的乌拉圭 1951 ~ 1966 年间作为国家最高行政机关的国务委员会。此外，在拉美历史上，一些国家政变或革命频繁，政变或革命后常常成立军人执政委员会、武装部队最高

委员会或革命委员会，原有的议会被取消，有的国家虽又建立了议会，但实际上不能行使代议机关的职权，司法机关也没有形式上的独立，国家权力在形式和实质上都集中在执政委员会或革命委员会主席一人手中。

### 三、政府的组成

在拉美不同政体的国家，组成政府的程序是各不相同的。在总统制国家，总统由普选产生或间接选举产生，总统既是国家元首，又是政府首脑，内阁其他成员，均由总统任命。一个议员如想在内阁中担负职务就必须辞去议员职务。有一些拉美国家，在总统任命内阁成员时，还需根据参议院的建议和赞同进行。

在拉美议会制国家，组成政府的程序因国而异，大致可分两类。

第一类国家如安提瓜和巴布达、巴巴多斯、巴哈马等，由总督任命众议院多数党领袖为总理（或首相）。内阁的其他成员则由总督根据总理的建议任命。在这种情况下，总督一般对组阁人员没有挑选的余地，他必须承认选举人所投的选票以及政党所选出的领袖，并委托众议院多数党领袖出来组阁。

第二类国家如苏里南等，总统和副总统由议会选举产生，而议会议员由选民选举产生。总统行使行政权，是国家元首、政府首脑、国务委员会主席、武装部队总司令；政府由总统、副总统及各部部长组成，部长由总统在议会成员中挑选，副总统兼任部长委员会主席，领导内阁，对总统负责；国务委员会监督政府执行国民议会的决定，成员由政党、工会、企业界和军方代表组成。

上述两类国家，不论按何种程序组织政府，政府都在不同程度上对议会承担了责任。

古巴的情况比较特殊。古巴 1992 年宪法规定，部长会议是

最高行政机关，是共和国政府；部长会议由国家和政府首脑，即部长会议主席、第一副主席、若干副主席、各部部长、秘书和法律规定的其他成员组成。古巴的国务委员会是古巴全国人民政权代表大会闭会期间的常设机关，也是国家处理国内外事务的最高代表机关。由于古巴国务委员会主席和部长会议主席由菲德尔·卡斯特罗一人兼任，难以分清两者的职权范围，所以，古巴1992年宪法第93条索性将两者的职权合在一起，规定了“国务委员会主席和政府首脑行使”的“职权”。

#### 四、政府机构的设置

拉美各国政府机构的设置各不相同，就是同一个国家，在不同历史时期，随着国内外政治经济和社会的发展，各国政府机构及其工作人员也经历了一个由少到多、由简到繁和不断加强的过程。但是，20世纪90年代以来，拉美不少国家减少政府对经济的干预，精简政府机构，以提高工作效率。例如在墨西哥，1853年前，政府只设有财政部、司法和教会协商部、外交和内政、战争和海军4个部。1853年，增设了发展、移民、工业和商业部，并将外交和内政分成两个独立的部门。1910~1917年革命后，根据1917年宪法，政府又增设了卫生部、教育部、土改部和劳工局4个部门。到20世纪30年代后期卡德纳斯执政时，政府设立10个部，即内政、外交、国防、陆海军、财政和公共信贷、公共教育、国家经济、交通和公共工程、农业和复兴、公共医疗部，以及直属总统领导的土地、劳工和卫生3个准部级的局。随着经济的发展，大量农村人口向城市转移，劳工问题越来越复杂和严重，因此，阿维拉·卡马乔政府（1940~1946年）把原劳工局改为劳工和社会福利部，但把陆海军部改为海军局，同时又把原卫生局和公共医疗部合并，称卫生医疗部，这样内阁为10个部和2个直属局。阿莱曼·巴尔德斯政府（1946~1952年）设13

个部，新增水利资源、国家财产和行政监察部，同时海军局恢复为海军部。马特奥斯政府（1958~1964年）把原来的交通和公共工程部分为2个独立的部，同时将原国家经济部改为工商部，农业和复兴部改为农牧业部，国家财产和行政监察部改为国家财产部，将原土地局改为土地事务移民局，并新设旅游局。此外，为协调各部的工作，首次设立总统府秘书处，秘书长为部长级待遇。经过这次调整后，直至1976年内阁均由14个部、2个直属局和一个总统府秘书处组成。1976年底，洛佩斯·波蒂略总统颁布联邦政府组织法，规定国家设16个部和1个署，即保持原来的内政、外交、国防、财政和公共信贷、卫生医疗、公共教育、交通运输、劳工和社会福利9个部，将原总统府秘书处改为计划和预算部，将水利资源部和农牧业部合并成农业和水利资源部，将原工商部改为商业部，将原国家财产部和原工商部中主管工业的机构合并成财产和工业发展部，将原旅游局和土地事务移民局分别改为旅游部和土地改革部，将原公共工程部扩大为人口安置和公共工程部，并新建相当于部级单位的渔业署。米格尔·德拉马德里总统执政期间（1982~1988年），修改了联邦政府组织法，改组了政府的8个部，并改渔业署为渔业部，新设联邦总审计部，使联邦政府首次由18个部组成。70年代末和80年代初，墨西哥文职公务员共200万，占全国人口的3%。当时，拉美各国普遍存在政府机构日益庞大、文职人员队伍越来越臃肿的现象。

80年代，拉美爆发债务危机，经济出现衰退，被称为“失去的10年”。80年代后期和90年代，拉美各国对本国的行政机构和经济结构进行了改革，减少国家对经济的干预，在行政方面主要改革措施有：1. 通过修改行政组织法来精简行政机构（撤销和合并一些机构），裁减公务人员，削减公务员的退休金，调整补助金，并以法律的形式定员定机构等。如90年代初，阿根廷梅内姆政府共裁减公务员20多万人，并将公务员等级从24级减少到6级；2. 将国家职能的许多方面交由独立的社会团体行

使，以达到精简机构、提高工作效率、减少官僚主义、而又不影响业务开展的目的；3. 把政府拥有的部分国有企业出售给私人经营，或成立由政府 and 私方共同参股的混合企业，并把政府的某些部门或职能合并入私人企业，以达到精简机构、节约财政开支的目的。据统计，1990~1995年间，拉美国家通过直接出售实现私有化的国有企业有551家，占私有化企业的80%。同期，通过合资实现私有化的国有企业有3家，通过企业内部出售实现私有化的有13家，通过股市出售实现私有化的有67家；4. 通过“权力下放”来精简中央政府机构和人员，减少中央行政经费开支。如古巴1994年4月宣布对政府机构进行调整，取消13个国家机构（部）和委员会，新成立6个部，将原34个部委减少到27个。

## 五、政府的职权

拉美国家的政府是执行机构，它在内政、外交、军事、经济、文教等各个方面拥有十分广泛的权力。但是，有的拉美国家的宪法对政府的职权并没有明确规定或根本没有具体规定政府究竟拥有哪些职权，有的拉美国家的宪法则有明确的规定。

总的来说，拉美国家的政府拥有极其广泛的权力。根据主要拉美国家宪法的规定和实际情况来看，拉美国家的政府大致拥有以下方面的权限：1. 执行法律，为实施宪法和法律的规定而制定政令、条例或发布命令；2. 制定和执行政策；3. 处理外交关系，政府行政首脑代表国家，任命驻外使节，接受外国来使，对外宣战、媾和与缔结条约，等等；4. 掌管军队、警察和监狱，主管司法行政事务；5. 掌管行政机构，任免官吏和主管官吏事务；6. 参与立法，主要的形式是向议会提出法案；7. 编造并向议会提出预算，调节和干预经济事务；8. 主管文化、教育、卫生、社会福利及宣传方面的工作；9. 决定大赦、特赦、减刑、刑罚执行的免除以及恢复权利；10. 根据选举法组织选举工作；



### 11. 颁赐荣典，授予荣誉职务和称号等。

如墨西哥联邦政府的主要职权是：向联邦议会提出行政法案；根据宪法和有关法律规定行政措施，制定和执行国家社会和经济的发展计划；领导和管理国家的陆、海、空防务工作；领导和管理国家能源、矿业和准国营企业部门、农牧渔林业部门、交通运输和邮电通讯部门的工作；制定和执行国家的外贸政策；制定和监督执行国家的社会保险条例；管理和发行国家货币；主管国家档案和保护国家财产；设立联邦总审计部，对联邦政府各部门和各级官员进行外部监督审计；每年9月由总统代表联邦政府向联邦议会做工作报告；协助联邦司法和立法机关正常行使职能；管理国家的对外事务，同外国政府和国际组织签订条约和协定，等等。联邦政府的工作由总统全权负责，只有总统才能对国家行政事务做最后的决定。政府的其他成员应在联邦法律规定的范围内协助总统管理国务，执行总统的决定，并只对总统一人负责，但总统发布的任何政令和命令，均须有关部长副署，否则无法律效力。

## 第三节 地方政府

拉丁美洲国家的地方国家机关是其国家机构的组成部分之一。拉美国家地方国家机关的形式多样。多数拉美国家的行政区划是省（州）、市、县（镇）和联邦区（首都，有的非联邦国家称之为特别区）。地处加勒比的英联邦成员国行政区划一般为区（或教区、郡）、市、村（镇）。有的国家如巴拿马还有特区（印第安人自治区），有的国家如委内瑞拉还有边疆地区、联邦属地。有的国家（如尼加拉瓜、智利）在中央政府与省之间，还另设大区，一个大区管几个省。所有这些行政单位一般都有相应的机构。

一般说来，实行联邦制的阿根廷、巴西、墨西哥、委内瑞拉这四个拉美国家的省（州）政府拥有一定的自治权，地方政府即省（州）政府的权力相对比较大。省（州）的行政机关以省（州）长为首脑。多数国家的省（州）的省（州）长都由本省（州）的选民直接选举产生，也有少数国家的省（州）的省（州）长由总统指定。省（州）长除了对全省（州）的行政工作进行管理和监督外，还拥有对省（州）内某些行政部门领导人的任命权，有通过拟定和提出预算控制财政的权力，有统率本省（州）的国民警卫队的权力。省（州）长名义上没有立法权，但他有权召集省（州）议会的特别会议，省（州）长须向省（州）议会提出咨文并在省（州）议会讨论这些咨文的过程中向议员施加影响，以促使他的咨文中的立法方案得到通过。因此，事实上省（州）长也可控制省（州）议会的立法。此外，省（州）长对省（州）议会通过的法案可以行使否决权。

阿根廷宪法规定，各省拥有一定的自治权和宪法未授予联邦政府的一切权力；各省可根据宪法的原则颁布自己的宪法，选举议员和省长；拥有独立的立法、行政和司法机关，同联邦的权力机构不存在隶属关系；联邦政府只有在发生暴乱、外敌入侵及地方当局要求支持的情况下，才对地方进行干涉。省的行政权由省长行使。省长是中央政府在省里监督执行联邦宪法和法律的直接代理人。省长、副省长必须是出生于阿根廷，或虽非在国内出生，但必须是阿根廷公民的后裔，年满30岁；如不在本省境内出生，必须在本省已经连续居住5年以上。省长、副省长由本省选民直接选举产生，任期4年。省长作为省的行政长官，拥有下列职权：任命和撤换省政府的部长与秘书；参与制定法律；颁布和监督执行省的法律；有权对省内的犯罪案件的判决提出减刑要求；向省议会报告工作；召集全省公民参加选举；召集省议会特别会议；规定省的税收制度，确定其投资方向，每月公布省政府收支情况，等等。经省参议院同意，省长任命省的有关官员。省

内行政事务由省政府的有关部长和秘书负责处理，他们均由省长任命，在省长领导下进行工作。省政府一般设内务、经济、公共工程、教育和文化、卫生、农村事务等部，此外还设若干秘书处。部和秘书处下设副秘书长，副秘书长下设若干个总局、局或司。

阿根廷全国分为 22 个省、1 个地区（火地岛）和联邦首都（布宜诺斯艾利斯），共 24 个行政单位，下分 496 个行政区，每个区设 1 个市政府，管理本区的行政和经济事务。市政管理制度由各省在其宪法中加以规定。市政府一般由行政机构和市政委员会两部分组成。行政权由市长行使，市长通过选举产生，任期 4 年。市政委员会成员也由选举产生，其人数按各区人口比例产生，一般在 6~24 人之间，任期 4 年，每 2 年改选一半。市长的职权包括：主持选举；任命市政官员；制定市政计划和有关条例；修建街道、广场和公园；负责安全、卫生、交通和道路管理；保护公众健康，注意环境美化和舒适；管理公共场所的卫生；负责街道清扫和饮水供应等服务；建立和促进文化和体育的设施，特别是小学的教育设施；建立和促进社会保险和社会医疗等公共福利事业；每年制定和批准收支预算，征收各种捐税；公布各部门的年度报告；每月公布收支情况，行使同国家权力不相矛盾的、各省宪法未禁止的有关地方利益的其他职权。市政府在法律范围内独立地行使自己的职权，不受省和国家权力机关的干涉。

根据 1991 年修改后的宪法，哥伦比亚全国分为 32 个省和 1 个特区（首都）。国家行政的基层单位是市，全国共有 1038 个市。各省享有如下权力：独立管理本省的事务；行使宪法和法律赋予的职权；掌管资金，设立必要的税收以保证完成它的职能；参与全国公债发行。省长由选举产生，任期 3 年，不能连任。各市的职能是：提供公共服务；推动地方建设工程；安排地方的发展，促进共同参与；改善居民的社会和文化生活；完成宪法和法

律所赋予的其他职能。市长由选举产生，任期3年，不能连选连任。

伯利兹全国划分为6个区，并设8个市议会或区镇委员会。伯利兹城（首都）由伯利兹城市议会管理。其他城镇由区镇委员会管理。市议会和区镇委员会均由普选产生。区镇委员会主席由区镇委员会委员选举。

古巴1992年宪法规定，古巴的省、县两级的人民政权代表大会是地方国家权力机关，是在其管辖区内行使国家职能的权力机关，在其权限的范围内依法行使管理权；在城市、城区、村镇和乡村地区建立人民委员会，人民委员会具有行使其职能的权力。

## 第六章

# 拉美国家的司法制度

拉美国家的司法权一般由最高法院及其他各级法院行使。拉美国家一般的司法机构，主要是指法院，广义的司法机构还包括检察机关，如总检察院或最高检察院、检察院等。拉美国家各级法院和检察机关是代表国家进行审判和追究刑事责任并提起公诉的机构，它们所行使的这种职权就是司法权。

### 第一节 拉美国家法院的种类

拉美大多数国家的司法体系属于英美法系，即普通法系，是以法院判例为基础的。

#### 一、最高法院（联邦法院）和州（省）法院

拉美采用单一制的国家的法院一般由最高法院、高级法院和地方法院等法院组成。例如，哥伦比亚现行的1991年宪法规定，哥伦比亚司法机构包括：最高法院、宪法法院、特殊法院、国务

委员会、最高司法委员会、国家总检察院和各级法院。最高法院的职能是：1. 作为普通司法机关的终审法院；2. 负责审理众议院对总统、高级官员和法官的指控；3. 负责调查和审理国民议会议员的违法案件；4. 审理内阁部长、总检察长、人民保卫员、检察机关官员、各行政管理长官、共和国总审计长、地方高级官员、法院法官、武装部队司令和将军的违法案件；5. 审理外交人员诉讼案件；6. 制定自己的章程；7. 行使法律赋予的其他职权。宪法法院行使宪法司法权；特殊法院指在印第安人聚居区可成立特殊法院处理当地的法律纠纷；哥伦比亚的国务委员会既是政府行政事务的最高咨询机构，又是行政诉讼最高法院。

拉美采用联邦制的阿根廷、巴西、墨西哥和委内瑞拉四国，其法院体制同单一制国家不同，在墨西哥、阿根廷、巴西三国，联邦法院和各省（州）法院两个系统并存，它们除适用联邦宪法和联邦法律外，各省（州）法院还适用本省（州）宪法和省（州）法律。两个法院系统相互平行、彼此独立，不存在从属关系。

阿根廷 1994 年宪法第 5 条规定：“各省在共和代议制的基础上，根据国家宪法的原则、宣言和保障，制定各省宪法，以保证各省的司法管理、市政体制和初等教育。”第 7 条规定：“各省的法令和司法程序应受到其他省的完全尊重。国会依据总的法律确定实施这些法令和程序的方式及其法律效力。”

墨西哥的司法机构实行“双轨制”，即联邦和各州都有自己的法院系统，两者之间没有从属关系。联邦法院系统适用联邦宪法和联邦法律。各州法院系统除适用联邦宪法和联邦法律外，还适用州宪法和州法律。联邦法院系统主要受理涉及联邦性质的案件，如以联邦为当事人的诉讼，州与州之间的诉讼，州立法、行政、司法机关之间的诉讼，关于大使、公使、领事的案件。全国最高法院为联邦终审级法院，由 21 名法官和 5 名候补法官组成。最高法院法官由总统提名，参议院通过，无任期限限制。巡回法院分合议制和独立制两种，合议制巡回法院受理有关保护个人宪法

权利的案件，独立制巡回法院受理上诉案。地区法院系联邦初审法院，其法官由全国最高法院任命。

巴西 1988 年宪法规定，巴西司法权由最高联邦法院、联邦上诉法院、高级法院、高级劳工法院、高级选举法院、高级军事法院和各联邦区法院行使。

委内瑞拉司法机构包括：最高法院、高级法院、专门法院、初审法院及州、县（区）级和市镇级法院。

## 二、民事法院和刑事法院

有些拉美国家的民事法院和刑事法院在基层基本上是分开的。如委内瑞拉在联邦区五个高等法院中，有三个是刑事法院，二个是民事商务法院。尼加拉瓜地区法院也分成民事法院和刑事法院两种。但是，大多数拉美国家则不分别设立民事法院和刑事法院。如巴拉圭司法机构由最高法院、上诉法院、初审法庭、初级法院等组成。初级法院对民事、刑事案件均可受理初审，不服初级法院判决可以向初审法庭、上诉法院直至最高法院上诉。有的国家如墨西哥，其最高法院下设民事庭、刑事庭、劳工庭、行政庭、辅助庭。

## 三、普通法院和专门法院

除了审判民事、刑事案件的普通法院外，一些拉美国家还设有审理各种特殊案件的专门法院。如巴西设有军事法院（分最高、初级军事法院）、选举法院、劳工法院；阿根廷设有商事法院、教育法院、经济刑事法院；哥伦比亚设有劳工上诉法院、宪法程序法院。

## 第二节 拉美国家法院的特点

### 一、“司法独立”原则

同其他地区资本主义国家一样，拉美国家的法院也标榜“司法权独立”，把自己说成是“超阶级”、“超党派”，并不受行政权控制的“纯司法机关”。但事实上，司法机关的独立性只是相对的，如在要不要审判军政府统治时期犯下各种罪行的军政府领导人问题上，在巴西、智利、阿根廷、乌拉圭等国家，司法机构在不同程度上受行政机关的影响和干预，这些国家的司法机构所做出的判决大不相同。智利司法机构基本上没有对军政府领导人进行起诉、审判、判刑。而阿根廷司法机构则将军政府一些犯有罪行的主要领导人判了刑。委内瑞拉最高法院于2002年7月31日，否决了一名大法官提出的以军事叛乱罪审判四名政变军官的预审方案，并将政变军官无罪释放。这四名军官曾于同年4月策划政变，企图推翻左翼查韦斯政府。同年8月8日，委内瑞拉最高法院在预审时又否决了以军事叛乱罪对参与政变的四名高级军官进行审判的方案。委最高法院院长伊万·林孔当天发表声明称，最高法院绝不屈服任何政治压力。此前，委内瑞拉国会主席威廉·拉腊曾表示，司法机构是独立的，司法机构无论做出何种裁决都应当得到尊重。

### 二、“法官的独立性”

1979年，秘鲁宪法第242条明确规定：国家保障“法官的独立性”；第233条第2款规定：保证“行使司法权的独立性。任何当局不得将提交给司法机构的未决案件调阅自理，不得干扰司



法机构行使其职能……。”为了保证法官的“独立”地位，拉美国家一般在宪法或专门法律中都规定有一系列的制度。例如，法官不可更换；法官在执行司法职务期间不得从事政治活动或兼任其他职务（教学除外），不得作为中央或地方议会的候选人，不能有政党身份；法官任职到一定年龄可以退休并可以得到优厚的退休金；法官有高薪待遇；等等。

巴西 1988 年宪法第 95 条明确规定：法官享有下述保障：“终身性……；不可罢免性……；薪俸的不可缩减性……”。第 96 条则明确规定，法官不能担任其他职务（除任教师外），不准以任何理由和借口收受属他接办和审理的诉讼案的手续费、诉讼费；不准从事党派性政治活动等。

拉美国家对法官任职一般有严格的资格限制，一些拉美国家的法官不是由选举产生的，而是由国家元首、政府首脑或司法部长任命；另一些国家由议会或最高法院选举产生。1983 年，经修改后的哥伦比亚宪法明确规定，担任最高法院大法官必须是年满 35 岁并具有学位的律师，此外，还必须担任过省高等法院的正式大法官或某一区高等法院的大法官至少 4 年者，或担任过高等法院检察官 4 年以上者……；担任高等法院大法官必须年满 30 岁，担任过区法院大法官、高等法官或巡回法官等职务不少于 4 年者。有的国家的法官有一定任期，可以连任，有的对法官有最高年龄限制，如巴西规定，年满 70 岁的法官应退休，是强制性的。

### 三、检察机关和司法行政机关

拉美有相当一部分国家设立了检察机关，检察机关是代表政府（国家）追究刑事责任和提起公诉的机关。检察机关的活动反映了政府对司法活动的直接干预。如墨西哥设有共和国总检察院，又称联邦总检察院，是墨西哥联邦政府负责保持同司法机关

联系的特殊部门，同时行使国家最高检察权，其主要职责是：调查罪行，提出起诉，要求下达逮捕令，向法院提供证据，协助法院的审理工作，以便从速结案等。阿根廷 1994 年宪法第 120 条规定，检察院是享有运作自主权和财政自主权的独立机构，其职能是与共和国其他权力机关一起促进执法，维护法治和社会的普遍利益。古巴 1992 年宪法第 127 条规定，共和国检察院是国家机关，其基本目的是在监督国家机构、经济和社会单位及公民严格遵守宪法、法律和其他法律规定的基础上监督和维护法制，并代表国家提出和执行公共惩罚行动。

拉美国家的司法行政机关是进行司法行政管理的机关，智利、委内瑞拉、古巴等国的司法部就是国家的最高司法行政机关。有的国家如墨西哥等不设司法部，司法行政权由大法官和检察长行使。司法行政权是拉美国家利用政府行政机关来控制法官的有效手段之一。

### 第三节 拉美国家法院的 审级制度和陪审制度

#### 一、拉美国家法院的审级制度

拉美国家法院的审级制度不完全一致，一般分为三个审级或四级三审制。

属于英联邦的拉美国家法院的审级。以巴哈马为例，巴哈马设有最高法院、上诉法院和地方法院，均受理刑事和民事案件。根据巴哈马现行 1973 年宪法第 7 章“司法”有关条款，巴哈马政府可与其他某个英联邦国家政府共同建立联合上诉法庭；审理和裁定对巴哈马法庭的判决提出的抗诉；英联邦地区法庭可审理和裁定对巴哈马法庭的判决提出的抗诉（第 100 条第 1 款）；在

任何情况下，因对上诉法院的判决不服可向（英国）女王陛下枢密院上诉（第 104 条第 2 款、第 105 条），英国枢密院为终审裁决机关。其他属英联邦的拉美国家法院的审级制度与巴哈马相近。

拉美联邦制国家的法院审级制度比较复杂。如在巴西，法院分为联邦和州两个系统，在管辖方面两者没有从属关系。巴西现行 1988 年宪法第 102 条对联邦法院的管辖权做了明确规定，如规定外国或国际组织同联邦、州、联邦区或地区之间的争执，联邦同州或地区之间，或一些州或地区同另一些州或地区之间及其间接管理机关之间的诉讼和纠纷等属联邦法院管辖权范围之内。

其他拉美国家的法院审级制度。一般分为初审法院（地方法院、初级法院）、二审法院（地区法院、高级法院）、终审法院（最高法院）。如玻利维亚司法机构由最高法院、地区法院、地方法院和总监察长等组成。最高法院内分民事、刑事法庭，每个地区设有一个地区法院，重要城镇设有地方法院。

## 二、拉美国家的陪审制度

拉美一些国家有陪审制，陪审员参与民事、刑事案件审理。在审理案件时，陪审员在听取原告和被告的陈述、双方律师询问证人和辩论、法官指示法律要点后，便进行讨论和表决。陪审员一般只就案件的事实而不就案件的法律问题进行裁决。如果裁定“无罪”，当场释放被告。如果裁定“有罪”，即由法官进行法院判决。多米尼加、圣文森特和格林纳丁斯、牙买加等国的最高法院都有一名陪审法官，伯利兹等国的最高法院有二名陪审法官。陪审员一般不能全面地参与整个审判活动，其权力和作用都受到一定限制。阿根廷 1994 年宪法第 115 条规定，陪审团由联邦检察官、法官和律师组成。第 118 条规定，一切普通刑事案件均由陪审团审结。

除审级制度、陪审制度外，拉美国家法院的诉讼程序和审判活动中还有辩护制度和控诉制度等。

20世纪90年代以来，拉美国家普遍对原有的司法制度进行改革，其特点是：司法机构的作用得到加强；司法制度逐渐抛弃古老的西班牙模式，仿效美国模式，实行当事人交锋对抗、公开审判、口头证据、检察官和陪审团等制度。此外，拉美国家的司法机构加强了反腐败斗争的力度。如在1998年，洪都拉斯全国检察长下令监禁了数名内阁部长和一名前市长。1996年，墨西哥总检察长被解职，前副检察长被判刑。哥伦比亚等国一些法官、检察官因主张坚决打击贩毒集团而被暗杀。

## 第七章

# 拉美国家的政党和政党制度

政党是现代世界各国普遍存在的一种社会政治现象，政党的斗争是各阶级政治斗争最明显的表现。在发达的资本主义国家，占统治地位的资产阶级通常通过政党来操纵选举活动，控制议会立法，掌握政府权力。而无产阶级反对资本主义制度、维护自己的权益、争取本阶级的解放的斗争，通常也是由政党来代表的。在社会主义国家，取得政权的工人阶级政党在国家政治生活中处于核心的地位，它们的领导是社会主义建设取得胜利的基本保证。在包括拉美国家在内的发展中国家和地区，广大人民争取民族解放的斗争，以及在取得国家独立后维护民族独立、国家主权、发展民族经济和文化的斗争，在大多数情况下，也是由政党来代表的。

马克思主义政党学说认为，阶级性质是政党的本质属性。任何政党都是代表一定的阶级、阶层或社会集团并为其根本利益而斗争的政治组织。而一些资本主义国家的政治学家对政党的论述，往往只涉及政党的外部特征，而没有揭示出政党的本质属性和根本目的。

政党是社会政治上层建筑的组成部分之一，有别于国家的组

织和一般带有政治性的社会团体，总的说来，政党具有以下几个显著的特征：

1. 政党一般都有自己的政治纲领。政治纲领通常规定了政党的政治目的、任务和政策，集中反映了政党所代表的阶级、阶层或社会集团的根本利益和意志。

2. 政党都具有明确的政治目标，这个政治目标就是为本阶级争取和实现对国家生活的统治权。

3. 政党通常都是由最有威信、最有影响、最有经验的领袖集团主持的，任何政党都有比较稳定的领导核心。

4. 政党都具有组织纪律性，政党通过成文或不成文的组织纪律来约束其成员的行为。

据统计，20世纪末，拉丁美洲国家共有各类较大的政党三百多个。在发展中国家中，拉美不仅是政党数目较多的地区，也是政党产生最早的地区，比亚洲、非洲至少早半个世纪。

## 第一节 拉美国家政党和政党制度的沿革

拉丁美洲政党的发展大致可分为三大阶段。

### 一、拉丁美洲独立战争后至20世纪初

1808~1826年，西班牙属美洲殖民地人民为摆脱殖民统治进行了独立战争。独立战争后，拉美建立了一系列民族独立国家。但是，由于各国资本主义经济脆弱，封建经济仍占统治地位，政治上普遍实行独裁制度。各国统治阶级内部逐步形成了保守与改良两大政治势力。

保守势力代表大庄园主、考迪罗（军事独裁者）和天主教会的利益，主张政教合一，实行中央集权制，反对改革；改良势力

代表商业资产阶级和部分开明地主的利益，主张政教分离，实行联邦制，要求进行社会和经济改革，为发展资本主义扫除障碍。在哥伦比亚、乌拉圭、萨尔瓦多等国和地区，两大政治势力仿效英、美资产阶级政党制度，先后建立了保守党和自由党。<sup>①</sup>

大体来看，在独立后约半个世纪时间里，保守党占的优势比较大。到 19 世纪末和 20 世纪初，自由党逐步占据优势。保守党和自由党是拉美传统的政党。在一些国家里，保守党被称做白党（如在乌拉圭）、国民党（如在洪都拉斯）；自由党被称做红党（如在乌拉圭）。但在巴拉圭，保守党被称做红党。目前，这些传统的政党仍在约十个拉美国家存在。有的国家的传统政党已合并成一个党，如智利的保守党和自由党于 1966 年合并成国民党。此外，19 世纪下半叶，在智利（1857 年）和阿根廷（1891 年）等国建立的激进党也可算做自由党范畴。

## 二、20 世纪初至 80 年代中期

现代拉美政党大约在 20 世纪 20 年代和 30 年代才开始产生。第一次世界大战特别是第二次世界大战以后，随着拉美各国经济的发展，民族资产阶级的力量日益增长，各国人民反帝反封建反独裁的斗争不断发展。拉美政党逐渐多样化，出现了一些代表新兴资产阶级的政党和代表新兴无产阶级的政党。到第二次世界大战结束时，拉美的民族民主运动出现了新的高涨形势。40～50 年代，新成立的政党约四十个，相当于独立战争后一百多年所建政党的总和。其中，多数是代表民族资产阶级利益的民族主义政党。这些政党具有一定的群众性，同传统的保守党和自由党有显著的区别。

---

<sup>①</sup> Robert J. Alexander, *Political Parties of the Americas*, pp. 16 ~ 17, Greenwood Press, Westport, 1982.

这一阶段成立的比较重要的政党有：第一次世界大战后成立的秘鲁美洲人民革命联盟（1924年，简称阿普拉党，后改称秘鲁人民党）、墨西哥国民革命党（1929年，先后改称墨西哥革命党、革命制度党）、智利社会党（1933年）、多米尼加革命党（1939年）等。第二次世界大战期间成立的委内瑞拉民主行动党（1941年）、玻利维亚民族主义革命运动（1941年）、哥斯达黎加社会民主党（1945年，后改称民族解放党）等。战后至60年代末成立的阿根廷正义党（1945年，即庇隆主义党）、委内瑞拉独立竞选政治组织委员会（1946年，后改称基督教社会党）、厄瓜多尔人民力量集中党（1946年）、苏里南民族党（1946年）、秘鲁人民行动党（1956年）、智利基督教民主党（1957年）、圭亚那人民全国大会党（1957年）、尼加拉瓜桑地诺民族解放阵线（1961年）、玻利维亚左翼民族主义革命党（1964年）、巴西民主运动（1966年）等。70年代至80年代中期成立的政党主要有：委内瑞拉激进行业党（1972年）、玻利维亚左派民族主义革命运动（1973年）、多米尼加解放党（1973年）、厄瓜多尔民主左派党（1977年）、人民民主党（1978年）、人民民主运动（1978年）、玻利维亚左派革命阵线（1978年）、民族主义民主行动党（1979年）、巴拿马民主革命党（1979年）、萨尔瓦多法拉本多·马蒂民族解放阵线（1980年）、民族主义共和联盟（1981年）、厄瓜多尔罗尔多斯党（1982年）、巴西自由阵线党（1984年）等。到80年代中期，拉美各国比较重要的民族主义政党已经发展到六十多个，分布在拉美三十多个国家和四个未独立地区。

这一阶段，拉美政党的发展出现了一些新的特点：

首先，一些传统政党由于党内阶级构成发生了变化，在民族民主运动的推动下，民族民主的倾向有所加强。如哥伦比亚的自由党和保守党、乌拉圭的红党和白党、智利的激进党和阿根廷的激进公民联盟等。20世纪80年代初，哥伦比亚保守党的主张，实质上同自由党已无多大区别。智利的保守党和自由党则于



1966年合并成一个党（国民党）。

其次，无产阶级政党在曲折中前进。19世纪后期，工人运动的兴起和科学社会主义的传播，为拉美各国无产阶级政党的诞生提供了前提。到20世纪初，一些拉美国家相继建立了社会党。第一次世界大战后，在俄国十月革命的影响下，拉美各国陆续成立了共产党，其中有的共产党是在社会党的基础上改组而成立的。

1918年1月，阿根廷社会党左派建立了拉美第一个共产党，即国际社会党（1920年改称共产党）。在第三国际存在期间（1919~1943年），拉美当时20个独立国家除玻利维亚以外，先后都建立了共产党：墨西哥共产党（1919年）、乌拉圭共产党（1921年）、智利共产党（1922年）、巴西共产党（1922年）、危地马拉共产党（1924年）、古巴共产党（1925年，后改称人民社会党）、尼加拉瓜劳动党（1925年）、厄瓜多尔社会党（1926年，1931年改称共产党）、洪都拉斯共产党（1927年）、秘鲁社会党（1928年，1930年改称共产党）、萨尔瓦多共产党（1930年）、巴拿马共产党（1930年）、哥伦比亚共产党（1930年）、哥斯达黎加共产党（1931年）、委内瑞拉共产党（1931年）、巴拉圭共产党（1933年）、海地共产党（1934年）、多米尼加民主革命党（1942年，1944年改称人民社会党，1965年改称共产党）。此外，美国殖民地波多黎各也于1934年建立共产党。

拉美各国共产党成立后，积极宣传马克思列宁主义，开展工人、农民和学生运动。20世纪30年代和40年代，拉美各国共产党响应共产国际的号召，积极开展建立人民阵线、反对法西斯主义和本国反动势力的斗争，使拉美共产党的力量迅速壮大。拉美各国共产党党员总数从1937年的9万人增至1947年的46.7万人。党的政治影响和在群众中的威望显著提高。1947年，在拉美各国议会中，有共产党议员72人。在厄瓜多尔、智利等国，共产党人还一度进入内阁。

但是，40年代后期，拉美一些国家的共产党受美国共产党白劳德主义的影响，力量有所削弱。战后，拉美各国政府在“冷战”气氛下掀起一股反共逆流，对拉美共产党进行迫害和镇压。

由于1956年苏共20大以后整个国际共运所出现的复杂形势，拉美共运内部产生了比较严重的思想混乱，导致拉美各国共产党普遍发生组织上的分裂，党的力量进一步削弱，而且有些党在相当程度上脱离了本国群众。

70年代初，有些拉美国家的共产党在合法斗争方面取得过一些成效和胜利。例如，智利共产党曾与智利社会党等组成人民团结阵线，在1970年大选中获胜，成为1970~1973年期间智利的主要执政党之一。又如，乌拉圭共产党也和其他左翼政党组成“广泛阵线”，在1971年大选中取得了较大的胜利。然而，1973年，智利和乌拉圭都发生右翼军事政变，这两个共产党均遭到了严厉的镇压。

70年代后期和80年代初，拉美地区的形势发生了重大变化。随着民主化进程的发展，拉美共产党绝大多数都已恢复了合法地位，力量有所恢复和发展，并且积极探索适合本国国情的斗争目标与策略。

第三，一些国家出现了信奉托洛茨基主义的托派组织。从20世纪20年代中期起，托派组织从共产党内分离出来。30年代，拉美的托派组织有一定的发展。1937~1940年，托洛茨基曾流亡墨西哥，亲自传播其主张。40年代中期至50年代中期，除个别国家外，拉美托派处于衰落状态。60年代，托派又趋活跃。80年代初，拉美共有30多个托派组织，分布在12个国家，其中比较重要的有玻利维亚劳工革命党、秘鲁劳工革命党和阿根廷劳工革命党等。这些党在其纲领中提出“彻底的马克思主义”和一些极左的口号，在一些青年学生、小资产阶级分子及部分工农群众中有一定影响。

第四，一度出现过法西斯政党。20世纪30年代，由于德、

意、日法西斯主义的渗透和影响，拉美曾一度出现过一些法西斯政党，如智利的纳粹党、巴西的统合党和墨西哥的辛纳基联盟等。第二次世界大战后，这些法西斯党多数已消失。

### 三、20世纪80年代后期至21世纪初

20世纪80年代后期以来，世界格局发生了急剧的变化，拉美的政治经济形势也发生了重大变化。世纪之交的拉美政党格局和政治体制随之出现了新的发展趋势。

首先，拉美各类政党对政策主张做了重大调整，相互之间的分歧缩小，出现某种趋同现象。左、中、右政党结盟或多党联合执政的趋势在发展。如1994年和1998年连续当选巴西总统的卡多佐，两次都是由四个政治倾向不尽相同的党巴西社会民主党、自由阵线党、巴西工党和自由党组成的联盟提名为总统候选人的。在2002年10月巴西的大选中，劳工党领袖卢拉同中右政党自由党结盟，并选择巴西纺织业大企业家、亿万富翁何塞·阿连加尔作为副总统候选人，赢得了大选。哥伦比亚保守党安德烈斯·帕斯特拉纳在1998年8月就任总统后，组成了以保守党为主、自由党为辅和独立人士参与的“超党派”政府。

其次，政党格局发生变化，一些传统政党遭到“第三党”和独立派力量的挑战，影响下降，反对党和新党的力量上升，打破了“一党独大”或两党制格局。如在委内瑞拉1993年大选中，由十多个小党组成的全国汇合党获胜，打破了长期由民主行动党和基督教社会党两党轮流执政的格局。在1998年12月大选中，由“第五共和国运动”等组成的“爱国中心”候选人乌戈·查韦斯击败传统政党候选人，当选总统。在墨西哥，革命制度党在2000年7月2日举行的大选中败北，由反对党国家行动党和绿色生态党组成的变革联盟提名的候选人比森特·福克斯获胜，成为墨西哥现代史上第一位反对党总统，从而结束了革命制度党长达

71年的一党统治和官方党长期执政的总统制政党政治模式，这标志墨西哥政坛已进入三大政党鼎立的新局面。秘鲁新成立的“秘鲁可行党”在2001年6月3日第二轮选举中击败传统政党阿普拉党（人民党）的候选人阿兰·加西亚，经济学家亚历杭德罗·托莱多当选总统，并于同年7月28日就任。在2002年5月26日哥伦比亚举行的大选中，独立人士阿尔瓦洛·乌里韦作为新成立的“哥伦比亚第一”的候选人击败传统的自由党和保守党的候选人获胜，并于同年8月7日就任。2002年10月27日巴西左翼的劳工党领袖卢拉在大选中获胜，当选为总统。同年11月24日厄瓜多尔左翼军官、新成立的“1月21日爱国社团”领导人卢西奥·古铁雷斯在大选中获胜，当选为总统。

第三，拉美政党的地区性和国际性组织活动日趋活跃，协调交流增加。目前拉美地区共有6个地区性政党组织。“拉美政党常设大会”由拉美各国中左翼民族民主政党于1979年建立，初建时有22个成员党，自1986年以来，该组织活动频繁，成员党不断增加，目前已有54个成员党。“社会党国际拉美和加勒比委员会”在1978年成立时只有10个成员党，目前已增至36个。1986年由12个没有参加社会党国际的拉美社会党建立的“拉美社会党协调委员会”，目前已扩大到20多个政党。1986年创建的“拉美民主政党论坛”现已有18个国家的40多个政党参加。1947年建立的“美洲基督教民主组织”现已有26个国家的31个成员党。

由拉美左翼政党创建的“圣保罗论坛”在1990年创办时有60个成员党，目前已发展到112个成员党。2002年12月2~4日，来自拉美国家以及欧洲、亚洲、非洲和大洋洲44个左派党和组织的近700名领导人或代表出席了在危地马拉首都危地马拉城举行的第11次圣保罗论坛会议。会议通过的最后声明批评拉美国家政府所奉行的新自由主义经济政策，反对美国倡议建立的美洲自由贸易区和“哥伦比亚计划”，谴责美国的单边主义将世

界推向战争的边缘，反对美国在中东地区的战争政策，批评国际货币基金组织和世界银行对阿根廷危机见死不救的态度，对古巴革命表示声援，对拉美左派在巴西、厄瓜多尔等国大选所取得的胜利和委内瑞拉查韦斯政权的巩固表示祝贺。声明重申拉美左派党和组织反对帝国主义的决心与建立国际新秩序的愿望，并提出近期的斗争目标是争取和平与民主，寻求一种替代性拉美一体化模式。经过十多年的发展，目前圣保罗论坛已成为拉美地区最重要的左派政党和进步组织的论坛，圣保罗论坛每年一次的年会已成为拉美和世界左派政党的重要聚会。拉美各类政党呈现依靠地区性组织联合自强、不断巩固与扩展自身政治影响和活动空间的倾向。

## 第二节 拉美国家政党的分类

拉美各国政党林立、派别繁多，根据政党的性质，大致可分为资产阶级（包括小资产阶级）政党和无产阶级政党两大类。而前者又可划分为社会民主主义政党和基督教民主主义政党，此外，还有一些其他资产阶级或小资产阶级政党。

### 一、社会民主主义政党

拉美的社会民主主义思潮源于第二国际。20世纪60年代以后，随着拉美民族民主运动的发展，这一思潮的影响逐步增加。拉美社会民主主义既批评资本主义，又反对共产主义，主张实现社会民主主义，即在政治、经济、社会和国际关系方面实现民主。其宣称多元化和人权是社会民主主义思想的核心，主张实现社会和经济改革，巩固和完善民众参与的政治制度，积极推动拉美地区的一体化。

属于这类政党的有已加入“社会党国际”的拉美政党。在80年代前半期，有18个拉美政党加入社会党国际，其中有11个正式成员党、7个咨询成员党。2002年，加入社会党国际的拉美政党已增加到35个，其中正式成员党24个：阿根廷社会党、阿根廷激进公民联盟、阿鲁巴人民选举运动、巴巴多斯工党、玻利维亚左派革命运动（新多数）、巴西劳工民主党、智利争取民主党、智利激进社会民主党、智利社会党、哥伦比亚自由党、哥斯达黎加民族解放党、库拉索新安的列斯运动、厄瓜多尔左派民主党、海地民主运动全国代表大会党、海地民族主义革命进步党、牙买加人民民族党、墨西哥民主革命党、尼加拉瓜桑地诺民族解放阵线、巴拉圭二月革命党、秘鲁人民党、波多黎各独立党、多米尼加革命党、乌拉圭社会党、委内瑞拉民主行动党；咨询成员党8个：多米尼克工党、圭亚那劳动人民联盟、墨西哥革命制度党、巴拿马民主革命党、圣基茨和尼维斯工党、圣卢西亚工党、圣文森特和格林纳丁斯统一劳工党、乌拉圭新空间党；观察员党3个：哥伦比亚“四一九”民主联盟、萨尔瓦多社会民主党、海地人民斗争党。其中有的党如多米尼加革命党、智利争取民主党等目前正在执政。此外，还有一些党虽然没有加入社会党国际，但明确主张社会民主主义，也属于这类政党。

值得一提的是，不少加入社会党国际的拉美政党并不叫社会党或社会民主党，而称做“运动”、“民族党”等。

## 二、基督教民主主义政党

拉美的基督教民主运动始于第一次世界大战前后，20世纪30年代有一定发展，第二次世界大战后逐渐发展成为拉美政治舞台上的一支重要政治力量。1947年4月23日，在乌拉圭蒙得维的亚成立“美洲基督教民主组织”。拉美基督教民主主义信奉基督教的社会伦理和人道主义原则，主张实行多元化的代议制民

主，扩大民众的参与，建立“民主社会”和“共有社会”，积极推动拉美一体化。现已加入美洲基督教民主组织的有拉美 26 个国家的 31 个成员党，其中有的党的名称并不是基督教民主党或基督教社会党，如阿根廷的正义党、墨西哥的国家行动党、巴西的自由阵线党等。其中有的党现正在执政，如阿根廷的正义党、墨西哥的国家行动党等。拉美的基督教民主党还有：委内瑞拉基督教社会党，智利、阿根廷、萨尔瓦多、玻利维亚、危地马拉、洪都拉斯、乌拉圭、巴拉圭和巴拿马的基督教民主党，厄瓜多尔的人民民主—基督教民主联盟，秘鲁的基督教人民党和基督教民主联盟，多米尼加的基督教社会改革党等。

### 三、无产阶级政党

20 世纪 80 年代初，拉美各国各类共产主义政党，包括共产党和自称信奉马克思主义的政党有 50 多个，党员总数约 100 万人（其中古巴共产党党员约占一半）。80 年代末和 90 年代初，东欧剧变和苏联解体对拉美共产党产生了强烈的冲击，有的改旗易帜，如巴西的共产党改名为“社会主义人民党”，不再信奉马克思主义，自称是“工党和社会民主党的混合物”；有的则自行解散。但是，到 20 世纪末拉美仍有 30 个共产主义政党，它们坚持将马克思主义普遍真理同本国实际相结合，探索本国革命的道路。<sup>①</sup> 有的共产党如乌拉圭共产党同其他左翼政党一起组成广泛阵线，主张进行合法斗争，建立多党制和混合经济的社会。

### 四、其他政党

除以上三类政党外，拉美还有一些左翼政党和组织，如巴西

<sup>①</sup> 肖枫主编：《社会主义向何处去》，第 977 页，当代世界出版社，1999。

劳工党、厄瓜多尔“1月21日爱国社团”、委内瑞拉的“第五共和国运动”、乌拉圭的广泛阵线、危地马拉革命团结组织、萨尔瓦多法拉本多·马蒂民族解放阵线、玻利维亚社会主义运动等，其中有的左翼党（巴西劳工党、厄瓜多尔“1月21日爱国社团”和委内瑞拉的“第五共和国运动”）已成为执政党，另一些左派党和组织是本国第二或第三大政治力量，在本国政治舞台上起着举足轻重的作用。

拉美还有一些保守主义党，如哥伦比亚保守党、格林纳达新民族党、洪都拉斯国民党等，其中有的是传统的老党，有的是新成立的。有九个拉美保守主义的政党加入了保守党国际（国际民主联盟）。目前，有三个保守主义党为执政党。此外，近些年来，拉美也出现了强调生态环境保护的绿党，如墨西哥“绿色生态党”、巴西“绿党”和圭亚那“美好绿色圭亚那党”等。

### 第三节 拉美国家的政党制度

#### 一、政党制度的分类

政党制度是政党组织之间相互作用的形式和模式。政党制度的研究就是研究政党组织之间相互竞争作用的形式。关于政党制度的分类，长期以来，一般将政党制度分成一党制、两党制、多党制三种类型。所谓一党制，是“指在一个国家中执政党是惟一合法的政党，或只有一个政党在国家政治生活中占统治地位”；所谓两党制，是“一个国家内存在势均力敌的两个政党，它们通过控制议会多数席位或赢得总统选举而轮流上台执政”；所谓多党制，是“一国内多党并立、相互争夺政权的政党制度”。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 熊复主编：《世界政党辞典》，第609～610页，红旗出版社，1986。



意大利著名政治学家乔范尼·萨尔托里在他 1976 年出版的《政党和政党制度》一书中，将政党制度分为非竞争体制和竞争体制两大类，前者又分成二类，后者又分成五类。<sup>①</sup>

被萨尔托里列入非竞争体制的二类政党制度是：

1. 单一党制。根据对社会控制程度的不同，单一党制又可分为一党极权制、一党权威制和实用一党制。

2. 霸权党制。即一个国家中并不存在一个合法的政党，而是存在几个合法政党，但这些党都处于从属地位，不能与执政党进行平等的竞争。这种政党制度称为霸权党制。

被萨尔托里列入竞争体制的五类政党制度是：

1. 优势党制。指一个国家中有许多相互竞争的政党，但只有一个政党能够长期获得选民的支持，而其他政党因支持率相差太悬殊而没有执政的可能。

2. 两党制。指一个国家中有许多相互竞争的政党，但只有两个政党有能力单独获得多数选民的支持，而轮流执政的政党制度。

3. 温和多党制或有限多党制。指一个国家中有许多相互竞争的政党，其中有 3~5 个政党获得较稳定的支持，在相互的前提下联合执政的政党制度。所谓“温和”在于各政党之间的意识形态差距较小，有合作和联合的可能性。所谓“有限”是指能问鼎政权的政党数目有限。

4. 碎分化多党制。指一个国家中有许多相互竞争的政党，其中有五个以上的政党都有参与执政的现实可能的多党制联合体制。

5. 极化多党制。指一个国家中有许多相互竞争的政党，其中有五个以上有影响的政党之间在意识形态上尖锐对立，但又都

<sup>①</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. I, p.230, Cambridge University Press, 1976.

有执政可能的政党体制。

## 二、拉美政党制度的分类

### (一) 多党制

拉美各国的政党制度不尽相同。拉美多数国家实行多党制，如智利、玻利维亚、秘鲁、厄瓜多尔、巴西等国。在这种政党体制的国家中，存在许多相互竞争的政党，其中有两个以上的政党能获得较为稳定的支持，但是，任何一个政党都无力单独执政，因此，常常由政见相近的几个政党组成联盟，联合执政。目前有八个拉美国家实行多党联合执政，如智利执政联盟由基督教民主党、社会党、争取民主党和民主激进党四党组成。

### (二) 两党制

拉美有一些国家实行两党制。所谓两党制并非这些国家只有两个政党。一般说来，这些国家中存在着多个政党，但其中只有两大政党有实力单独获得多数选民的支持而轮流执政，其他政党力量弱小，无力与两大政党抗争。目前拉美国家实行两党制的国家有八个，除乌拉圭为西（班牙）语国家外，其余均为英联邦国家，如巴巴多斯、牙买加、格林纳达、圣卢西亚等国。此外，在相当长的时期里，哥伦比亚和委内瑞拉也实行两党制。自19世纪40年代至2002年5月，哥伦比亚一直由保守党和自由党轮流执政。1958~1974年间，根据两党领导人达成的协议，两党轮流担任总统，共同组阁，并且平分政府部长职位及各级议会的议席。1974年后，两党协议期满，又各自参加大选。自1974年至最近一次大选（2002年），仍一直由自由党人或保守党人担任总统。然而，在2002年5月举行的哥伦比亚大选中，独立人士乌里韦作为新成立的“哥伦比亚第一”的候选人击败了传统政党的候选人获胜。委内瑞拉在1958~1993年间，也一直由民主行动

党和基督教社会党两大政党交替执政，直至 1993 年大选，这一格局才被打破。

### （三）一党制

拉美个别国家实行一党制。在这类国家中，宪法规定只有一个政党合法存在并执掌政权，对该国社会生活的各个领域进行全面影响和控制，如古巴。此外，也有人把 2000 年前的墨西哥看成是实行一党制的国家。实际上，墨西哥在长时期内实行的是霸权党制。因为墨西哥并不只存在一个合法的政党（墨西哥较有影响的全国性政党就有十多个），但是，只有一个政党（墨西哥革命制度党）处于政坛霸主地位，长期垄断政权，其他政党处于从属地位，无力与霸主党平等竞争。墨西哥革命制度党自 1929 年成立后，至 2000 年连续执政 71 年。但是，2000 年，国家行动党与绿色生态党组成变革联盟，推举国家行动党福克斯为候选人，在当年 7 月举行的大选中获胜，并于 12 月 1 日就任总统，从而结束了革命制度党在墨西哥长期垄断政权的地位。

## 第四节 政党的功能

政党是当代拉美国家政治中的核心力量，在当代拉美政治和社会生活中发挥重要的功能和越来越大的作用。当代拉美政党有如下的主要功能。

### 一、参加选举

当代拉美政党都把参加选举作为自己基本的政治活动。它们正是通过选举这一合法途径，通过总统、议会选举和地方选举，追求执掌国家和地方政权、进入议会甚至控制议会的目标。

在拉美各国，许多政党特别是力量较强的主要政党，为了迎接选举、特别是全国性的选举，往往提前一年甚至两年就进行筹备。各政党在这期间整顿组织、酝酿候选人名单、树立领导形象、提出选举的纲领和口号，以争取更多的选票。为了赢得选举，有些政党还同政治立场和观点相同或相似的政党结成选举联盟。

在竞选运动中，各参加竞选的政党千方百计为本党的候选人筹集资金，组织集会，在媒体上频频亮相，进行鼓动和宣传。有的政党为了使自己提名的候选人能当选总统或议员，不惜一切手段筹集资金或收买选票，以至于丑闻时有发生。如在秘鲁 2000 年大选中，就出现了严重的舞弊丑闻。在当年 4 月 19 日举行的第一轮选举中，“秘鲁 2000”的候选人、时任总统的藤森和“秘鲁可行党”的候选人托莱多都没有获得法定的超过 50% 的选票。按规定，他们两人将在第二轮选举中再次进行较量。由于托莱多指责藤森在第一轮大选中存在舞弊行为，要求推迟举行第二轮选举，否则将拒绝参加。而藤森坚持如期举行第二轮大选。在托莱多不参加的情况下，藤森在同年 5 月 28 日举行的第二轮选举中以高票率第三次当选总统。然而，同年 9 月 14 日，藤森的亲信、国家情报局局长蒙特西诺斯用重金收买反对派议员选票的“录像带丑闻”曝光后，秘鲁出现了一场政治危机。同年 9 月 16 日，藤森被迫宣布尽快重新举行大选，而他本人不再参加竞选。随着危机的不断恶化，11 月 17 日，藤森不得已在参加亚太经合组织会议回国途中在日本宣布辞职，而秘鲁国会在几天后宣布罢免藤森总统职务。2001 年 4 月 8 日，秘鲁再次举行大选，托莱多得票第一，但因未过半数，未能当选。6 月 3 日，在第二轮选举中，托莱多赢得 52.76% 选票，击败人民党候选人加西亚，当选总统。

总之，在当代拉美各国的选举中，政党始终占据各国政治舞台和选举舞台，起着主导作用。

## 二、控制议会

当代拉美各国政党把进入议会和控制议会作为自己的重要目标之一。在实行议会制的拉美国家中，政党正是通过选举（或地方议会选举）进入议会，并在议会中形成多数派，进而组织政府，成为执政党。因为这些国家的总理是从议会的多数派（党）中挑选，并由总理组成多数派（党）的政府，因此，进入议会和控制议会，成为实行议会制拉美国家政党执掌政权的跳板。在实行总统制的拉美国家中，进入议会和控制议会，对巩固政权（如是执政党）或制约行政权（如是在野党或反对党）起重要作用。

当某一拉美国家的政党进入议会或控制议会后，该党往往在议会中根据议会章程的条件组织议会党团，并通过议会党团参与议会的基本活动，组织常设委员会和非常设委员会，以及其他有关的机构，以便影响或操纵议会的各种工作和活动。

当某一拉美国家的政党进入议会或控制议会后，该党往往积极从事立法活动，以便实现自己的纲领和主张；或利用议会的监督职能对政府及其成员进行监督，以便预防政党和政府滥用职能和渎职。

拉美国家的一些左翼政党在进入或控制议会后，还可以利用议会，在一定程度上提出反映本国劳动人民和中下层民众愿望和要求的政策或建议。

## 三、执掌政权

当代拉美各国政党都把夺取政权和保持政权作为自己的最高目标。在实行总统制的拉美国家中，通过选举登上总统的宝座，是各政党的最高目标。在实行议会制的拉美国家中，通过立法选举成为议会中的多数党，然后出任总理并组织政府、进而领导政府，是各政党的主要任务。可以说，通过选举成为执政党，当选

总统或总理，控制政府和议会，实现本党的政治纲领和主张，维护本党所代表的阶级和集团的利益，是拉美各国政党的重要目标和任务，无论是对右翼政党、左翼政党，还是对中间性的政党，都是如此。因此，当代拉美国家的政权，实际上就是“政党政权”，拉美国家的总统实际是“政党总统”。

然而，当代拉美国家的选举结果，常常是由几个党组成的选举联盟所提名的候选人当选总统，而新当选的总统在组阁时，往往也让一些在野党、反对党或独立人士担任一些部长。在议会选举中，当选的议员常常属几个党，有时候，甚至出现反对党在议会中占多数席位的情况。因此，尽管总统属于某一个政党，他往往不能完全按他所属政党的意志行事。如2000年7月2日，由国家行动党和墨西哥绿色生态党组成的变革联盟候选人福克斯当选为墨西哥总统。但是，无论是国家行动党还是变革联盟在墨西哥众、参两院中均未占绝对多数席位。在众议院500个席位中，变革联盟占224席，其中国家行动党占207席。而原执政党革命制度党占211席，民主革命党50席，其他党15席。在参议院128个席位中，变革联盟占51席，其中国家行动党46席。而革命制度党占59席，民主革命党16席，其他党2席。墨西哥议会两院中主要政党的力量对比表明，福克斯作为总统，其权力受到制约。过去革命制度党为执政党时，由于该党在众、参两院中均占绝对多数席位，总统的提案总能在议会中获得通过。而福克斯总统要想使议会通过其提案，除了国家行动党和绿色生态党的支持外，至少要得到革命制度党和民主革命党两党中其中一个党的议员的支持。此外，福克斯在一些问题上的立场同他所属的国家行动党也并不完全一致。

#### 四、监督执政党及其总统和政府

当代拉美国家的政党，特别是反对党在国家的监督体系和监

督机制中，占有重要的地位和起着重要的作用。

在议会中，当代拉美国家的政党，特别是反对党虽然属于少数党或少数派，但它们可以利用政治监督权和财政表决权对政府实现比较有效的制约和监督，挑政府甚至总统的毛病，审查和批评政府和总统所推行的方针和政策，尤其是那些会导致走向极端的、甚至可能导致走向独裁的方针和政策。

反对党还可以利用其控制的报刊和其他传媒，跟踪和监视执政党、总统和政府官员，揭发其腐败现象，批评其政策和侵犯公民利益的行为，甚至搞臭执政党和政府，以便取而代之。

反对党还常常利用自己所控制的选民对执政党、总统和政府官员进行监督，选民通过舆论和社会调查或其他渠道，定期和不定期反映对执政党、总统和政府官员的看法和意见，反映对当权者所推行政策的看法和意见。

## 五、从事各种政治活动和斗争

当代拉美国家的政党都是各社会阶级和阶层的政治代表，由拉美社会各阶级和阶层中最积极和最活跃分子组成。他们除了参加选举、争取进入和控制议会、执掌政权等重大政治斗争外，还从事日常各种政治活动和斗争。

自第二次世界大战后，拉美国家所发生的许多重大事件、社会运动、罢工和游行示威等，大多数与政党有关，甚至是由政党发动的。在右翼政党掌权的拉美国家，罢工和游行示威常常是由左翼政党及其所控制的群众组织所发动的；而在左翼政党掌权的拉美国家，罢工和游行示威则往往是由右翼政党及其所控制的群众组织所发动的。如自2002年12月初起，委内瑞拉反对党及其控制的企业家组织和工会举行了长达数月的大罢工，反对查韦斯左翼政府，要求查韦斯下台或提前举行大选，罢工曾使委内瑞拉石油生产和出口受到严重影响。

## 第八章

# 拉美国家的三权分立制度

所谓三权分立制度，是指国家的立法权力、行政权力和司法权力分别由三个机关独立行使，三种权力相互独立，相互制约。三权分立制度在各国有不同的表现形式，但基本内容有两项：分权和制衡。三权分立制度中的分权是指：国家的立法、行政和司法三项权力分别由三个不同的机关独立行使，三项权力相互独立，三个权力机关互不相属。制衡是指立法权、行政权和司法权相互制约。

### 第一节 拉美国家三权分立制度的起源和发展

拉美民族独立国家形成后，在国家政权模式的选择上虽然也受到法国和欧洲启蒙思想家的影响，但拉美国家的三权分立在很大程度上来源于美国，受美国政权组成方式的影响，基本上是在模仿美国政治制度中三权分立的政权形式。1811~1930年，有17个拉美国家颁布了或多或少吸收了1787年美国宪法精神的宪



法，巴西在帝国体制崩溃后也颁布了一部与美国宪法类似的宪法。<sup>①</sup>拉美国家早期制定的宪法几乎都把行政、立法和司法三权的分立作为政治制度的基础。但由于当时拉美国家的政治统一还不稳固，中央政府的权威还没有得到所有政治势力的承认，加之专制殖民统治传统的影响，各社会集团对分权和制衡这两项原则的理解还缺少共识，真正意义上的三权分立制度并没有建立起来。一些国家即使根据宪法规定建立了立法和司法机构，但这些机构并没有发挥应有的作用。国家政权基本被行政机构所控制，以总统为核心的行政机构在国家政权中居主导和支配地位。而立法和司法机关则处于相对虚弱甚至是被支配和服从地位，在国家的决策中处于边缘化状态。<sup>②</sup>

我们之所以说三权分立是拉美国家基本的政治制度，主要依据是三权分立的原则在各国宪法中得到确认。哥伦比亚宪法规定，国家权力划分为“立法部门、行政部门和司法部门”，“国会、政府和法院具有分立的职能”。<sup>③</sup>在巴西，联邦的“立法机关、行政机关和司法机关是独立而又相互协调的。”“被授权行使职权的三个权力机关的每一个不得行使另一权力机关的职权”。<sup>④</sup>在玻利维亚和厄瓜多尔，“立法权属于国会”，“行政权由共和总统与政府各部长共同行使”，“司法权由最高法院、区高等法院和

① 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》，第六卷（下），第72页，当代世界出版社，2001。

② David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, p.2, Lynne Rienner Publishers, 1995.

③ 《哥伦比亚宪法》，引自《世界宪法全书》，第1486页，青岛出版社，1997。除特别注明的情况以外，本章所引用的拉美各国宪法条文均引自《世界宪法全书》中所收录的各国宪法条款。书中所收录的宪法可能有些已经做了修改，但宪法所确立的三权分立的原则，以及三权机构的权力和制约等条款变化不大。

④ 《巴西联邦共和国宪法》（1969年），引自《世界宪法全书》，第1388页。

法律规定的其他法庭和审判庭行使。”<sup>①</sup> 在墨西哥，“联邦最高权力在行使时分为立法权、行政权和司法权”，“不得将这些权力中的两项或全部集中于一个个人掌管”。在萨尔瓦多，“按照宪法和法律确定的权力和范围”，立法、行政和司法机关“各自独立行使自己的权力和职责”，各种“权力不得委任行使，但在执行政府公务时应相互协作”。<sup>②</sup> 其他实行三权分立政权形式的拉美国家，在宪法中都有类似规定。

在拉美 33 个国家中，有 21 个国家实行三权分立制度，但各国三权分立制度的完善与成熟程度可谓千差万别。20 世纪中叶后，有的国家比较妥善地处理了三个权力机构（特别是议会与行政机构）的关系，三权分立制度已经比较成熟。一些国家的议会已经具备了较大自主性，能在许多方面正常行使宪法规定的立法、财政、监督及其他权力和职能。一些国家的议会甚至成功地对违宪总统进行了弹劾。传统上地位一直虚弱的司法机构的地位也得到巩固和加强。在另外一些国家，议会的地位和作用还不够稳定，立法和行政机构之间经常发生冲突，当行政与立法机构之间出现强烈对抗和尖锐矛盾时，通过非宪法手段解散议会、停止宪法保障的事件时有发生（如 90 年代在秘鲁、危地马拉和尼加拉瓜都发生过此类事件），这说明三权分立制度在这些拉美国家还欠稳固。在某些国家的一定时期（如杜瓦利埃家族统治时期的海地和斯特罗斯纳统治时期的巴拉圭等），议会纯粹是总统权力的装饰品，毫无自主性可言，在这些国家虽有三权之名，却无三权分立之实。

三权分立趋于完善、立法和司法机构作用和地位趋于加强是拉美国家政治制度发展的重要内容之一。现代化进程的推进及其

① 《玻利维亚共和国宪法》（1967 年），引自《世界宪法全书》，第 1444～1447 页。《厄瓜多尔共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1473 页。

② 《萨尔瓦多共和国宪法》（1983 年），引自《世界宪法全书》，第 1670 页。

所引起的社会结构和阶级结构的变化，带来了社会政治力量的多元化发展，推进了政治权力的分散化。新兴的工商企业主集团、中间阶层、农业企业家阶层、有组织的劳工等力量不断壮大，这些新兴的社会力量都谋求自己的利益在国家政权机构中得到体现。传统利益集团和各种新兴的利益集团以及这些集团内部经济利益不尽相同的各个派别逐渐在行政、立法和司法机构中取得了各自的一席之地，从而使这些机构具有了更广泛的代表性。因此，行政、立法和司法机构之间的关系趋于复杂化，其间的分歧和摩擦也日益增加。传统的集大权于行政机关特别是总统个人、而立法机构权力过度虚弱的政权结构模式已经不符合日益复杂化的社会、政治和经济现实。20世纪特别是二战以后，拉美国家政治权力结构中出现了这样一种趋势，尽管这一趋势比较缓慢：以总统为核心的行政机构的权力受到一定制约，而立法和司法机构的地位和作用不断得到巩固和加强。在20世纪80年代以后的政治民主化进程中，这一趋势更为明显。一些国家的议会获得了越来越重要的地位。

拉美国家的政治改革进一步加强了议会和司法机关的作用。20世纪90年代后，不少拉美国家相继提出了政治改革的措施，政治改革进程的发展进一步推进了三权分立的趋势。首先，为了改变司法不独立、司法程序庞杂、工作效率低下、司法机构人员专业性不强、司法体系覆盖面狭窄等问题，拉美国家把加强司法改革、提高司法机关地位作为政治改革的重要内容，改革的具体内容包括简化司法程序，提高司法独立性，提高案件审结速度，加强对司法机构人员的培训。其次，加强议会的作用，加强议会的代表性。通过90年代以来的政治改革，在一些拉美国家，议会和司法机关的作用在增长，“议会已经有了遏制行政当局肆意妄为的一系列手段”，“立法机关已经逐渐学会对人民大众的要求和压力做出及时的回应，与以前相比，议会已经成为更富代表性

的全国性机构”。<sup>①</sup>

## 第二节 拉美国家三权分立制度下 权力的划分

在三权分立制度中，立法权、行政权和司法权三项权力相互独立。国家的立法、行政和司法三项权力分别由三个不同的机关独立行使，三个权力机关互不相属。拉美国家的三权分立制度虽算不上完善和成熟，但各权力机构之间权力的划分基本还是按照上述原则进行的。

### 一、立法权力属于国会

在实行三权分立制度的拉美国家中，有的国家实行两院制度，有的国家采用一院制，这并不影响议会的职能和权力。几乎所有国家的宪法都明确规定，“立法权由议会行使”（厄瓜多尔），“制定法律由国会负责”（哥伦比亚），“立法权属于人民，人民通过选举，将该权委托给立法会议”（哥斯达黎加）。文字表述虽不同，但含义是一样的。

拉美国家议会的立法权力大体有两种，即明示权力和默示权力。所谓明示权力指的是由宪法明确列举议会的立法权力，而默示权力是在明示权力基础之上引申出来的、但不十分具体的立法权力，即国会可以根据“必要”或“适当”的原则，制定有关法律的权力。

一些拉美国家的宪法只确定了议会的明示权力，而没有赋予其默示权力。这类国家包括哥斯达黎加、哥伦比亚、危地马拉、智利、乌拉圭等，巴西 1969 年颁布的宪法甚至明确禁止“默示

<sup>①</sup> David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, p. 106.

权力”，该宪法规定，“除本宪法规定的职权外”，禁止对立法及行政、司法权力机关“委以职权”。<sup>①</sup> 还有一些拉美国家的宪法在列举了议会的一系列明示权力后，又有议会可以“行使宪法和法律规定的其他职权”的条款，例如洪都拉斯、厄瓜多尔、海地、玻利维亚、萨尔瓦多、委内瑞拉的宪法都有这样的规定。从字面推敲，这实际上也应该是一种明示权力。而在阿根廷和墨西哥，宪法在详细列举了议会的一系列权力和职能后，又赋予议会一种默示权力。例如阿根廷宪法在详细列举了国会的 28 项权力之后，又规定“为行使上述职权和本宪法授予阿根廷国家政府的其他一切权力，国会可制定它认为适当的法律和条例”。<sup>②</sup> 墨西哥宪法在详细列举了议会 29 项职权之后（其中有些已在修宪过程中废除），又附加了下列条款：“为使上述职权和本宪法授予联邦三权机构的一切其他职权行之有效”，议会可以“签发一切必要的法律”。<sup>③</sup>

立法权是议会最基本的权力，但议会的立法权力并不是绝对的，而是受到宪法严格限制的。例如在阿根廷，议会不得授予总统、省议会不得授予省长特殊的职权或最高公共权力，也不得授予其至高无上的权力，以避免阿根廷人的生命、荣誉或财产听命于某些政府或某个个人，宪法规定，凡具有这种性质的法令本身都是无效的；对提出、支持或签字同意这类法令的人将追究责任，并以叛国罪论处；联邦议会不得颁布法律限制出版自由，也不得授权联邦政府干预出版自由。<sup>④</sup> 哥伦比亚宪法禁止议会或任何一个议院利用决议或法律干涉属于其他权力机构专有的职权范围的事务，禁止议会宣布对个人或团体的禁令或追捕令。<sup>⑤</sup> 巴拿

① 《巴西联邦共和国宪法》（1969 年），引自《世界宪法全书》，第 1388 页。

② 《阿根廷国家宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1288 页。

③ 《墨西哥合众国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1637 页。

④ 《阿根廷国家宪法》第 29 和 32 条，引自《世界宪法全书》，第 1285 页。

⑤ 《哥伦比亚宪法》第 78 条，引自《世界宪法全书》，第 1488 页。

马对立法会议的限制与哥伦比亚类似。<sup>①</sup>

## 二、行政权由以总统为首脑的行政机关行使

总统是拉美国家政治舞台的核心，有些国家的总统甚至有“帝王总统”之称（如墨西哥），其实际权力往往超出宪法的有关规定。作为国家元首，总统“负责统管国家行政事务”（阿根廷宪法第86条），在国内外政策的制定方面起决定作用。作为政府首脑，总统享有重要的行政管理权和人事任免权。在非联邦制拉美国家，总统不仅任命政府各部部长，而且通常拥有任命地方行政机构领导人的权力。<sup>②</sup>在实行联邦制的拉美国家，总统长期拥有直接任命首都联邦区行政长官的权力。拉美国家的总统拥有立法动议权和广泛的否决权；总统“为执行国家法律，必要时可签发指示和制订实施条例”；总统还“参与制定、批准并颁布根据宪法制定的法律”。许多拉美国家的总统还是执政党领袖，甚至拥有挑选接班人的权力。例如在墨西哥革命制度党一党长期执政时期，总统在确定本党下届总统候选人的过程中，享有最终的“推荐权”。

## 三、司法权由最高法院及依法设立的其他法院行使

由于各国司法机关的构成不尽相同，各国对司法机构行使司法权的表述方式不尽相同，具体情况如下：在阿根廷，国家司法权由最高法院和在全国各地设立的地方法院行使。在墨西哥，联邦司法权由一个最高法院、若干个巡回法庭和若干个区审判庭行

<sup>①</sup> 《巴拿马共和国宪法》第156条，引自《世界宪法全书》，第1373~1374页。

<sup>②</sup> Inter-American Dialogue, *Overview of Latin American Electoral System*, <http://www.georgetown.edu/pdba/Eleodata/systems.html>.

使。哥斯达黎加的司法权由最高法院及依法设立的其他法院行使。巴西的司法权由联邦最高法院、全国法官委员会、联邦上诉法院、军事法院、选举法院和州法院行使。在秘鲁，“司法权由按等级组成统一整体的法院和法庭，在享有相应的特殊规定和保障的情况下，根据宪法和法律规定的程序行使”。玻利维亚的司法权由最高法院、区高等法院和法律规定的其他法庭和审判庭行使。

“司法独立”是现代资本主义国家重要的政治原则和司法原则。尽管这一原则在拉美国家的实践中并不具有典型性，然而，这一原则毕竟写进了多数拉美国家的宪法，并在一定程度上得到贯彻执行。一般地说，拉美国家所谓的“司法独立”主要包括以下内容：

（一）法院独立行使司法审判权，不受行政机关和其他机构的制约。

按照阿根廷宪法，“在任何情况下，国家总统不得行使司法权，不得干预正在审判中的案件，不得复审已结案的案件”。在巴拉圭，“司法机关的独立性受到保护”，“议会、共和国总统、部长或者其他官员在任何情况下都不得擅自行使宪法中没有做出明文规定属于自己的司法权力，也不得恢复业已结束的诉讼，不得停止正在进行中的诉讼，不得以任何形式干预审判工作”。秘鲁、智利、厄瓜多尔等许多拉美国家的宪法都有类似规定。

（二）一个法院的审判活动不受另一个法院的干预。例如哥斯达黎加宪法第155条规定，“任何法院不得调卷审理属于其他法院的案件”。

（三）法官审理案件时保持独立。例如秘鲁宪法规定，国家保障“法官的独立性。法官只服从宪法和法律”。

（四）法官任职的特殊性。为保障司法独立原则的实现，西方国家普遍规定了法官终身制、专任制、高薪制、退休制和非政治化。拉美国家在这方面虽不很完备，但也初具雏形。

关于法官任职的终身制。阿根廷、巴西、秘鲁等拉美国家的宪法都规定，法官具有“终身性”或“不可罢免性”。应该指出的是，还有不少拉美国家的法官还不是终身的，而是有一定任职期限，到期需通过任命或选举方式更新。这种任职的非终身制可能会使法官容易受行政机关或其他权力机构政治压力的影响。

关于法官的专任制。法官专任制即法官不得兼任其他职务的制度。许多拉美国家规定，法官不得兼任行政职务，不得兼任议员，不得从事政治活动或政党活动，除教学外，不得兼任赢利性的职务。

关于法官的高薪制和退休制。阿根廷规定，“法官在职期间，其薪金不得任意降低”。在巴西，法官享有“薪俸的不可缩减性”。在秘鲁，国家保障“法官得到能确保享受与其使命和级别相称的生活水平的报酬”。在墨西哥，“最高法院法官、巡回法庭法官和区审判庭审判官享受的报酬在任职期间不得削减”。拉美多数国家都有关于法官退休的制度规定。例如在巴西，“年满 70 岁或被证明为残疾者的退休，是强制性的；公共服务满 30 年后，退休是自愿的，在所有情况下，退休法官都享有原薪俸。”

值得一提的是，拉美国家的宪法和有关法律虽然对司法机构的独立及其权力做了详尽规定，但在一些国家，在一定的历史时期，实际的司法独立并没有真正建立起来，宪法所确定的司法独立条款并没有真正得到执行，行政机关干预司法机构职能的事件时有发生。例如在秘鲁，当最高法院做出藤森总统不能再次连任的裁决后，总统竟然以冠冕堂皇的理由将其解散。

### 第三节 拉美国家三权分立制度下 权力的相互制约

许多拉美国家的宪法在明确列举了立法机关、行政机关和司



法机关各自的权力之后，又明确了三个部门相互制约的关系，并为此制定了相当详细的条款。

## 一、立法机构对行政机关的制约

拉美国家宪法关于立法机构（议会）对行政机关（总统）制约的条款比较详细，但各个国家的规定又不完全相同。<sup>①</sup>我们可以大概地把这些复杂条款所涉及的内容归结为以下几个方面：

（一）经济方面的制约。1. 总统提出的预算要由议会审议和批准。墨西哥联邦众议院“每年审议、讨论和批准联邦支出预算”。在巴西，年度预算案由共和国总统提交议会、由两院联席会议共同表决。2. 预算监督。巴西议会从外部对联邦的财政和预算实施监督。议会的外部监督包括：审查共和国总统的账目，担负财政和预算的查帐职能，审理管理人员和公共物资及资金的其他负责人的账目。3. 经济发展计划中的干预权。例如在墨西哥，在制定国家发展计划的过程中，总统和各地方政府领导人往往起主导作用，但“联邦议会将享有法律规定的干预权”。4. 其他。如墨西哥议会有权设立和撤消联邦的公共职务，规定、增加和减少公共职务的报酬。巴西的立法机构确定“共和国总统和副总统的薪俸”，其中众议院“有权提出设置或取消总统的服务人员的职务和规定其薪俸的法律提案”。

（二）人事任免方面的制约。在阿根廷，总统对最高法院法

---

<sup>①</sup> 早在 20 世纪中期，在行政机关与立法机构的关系方面，按照总统权力的大小，卡尔·洛温斯坦把拉美国家的总统制划分为纯粹总统制、软弱总统制和类似议会制的总统制三种。在纯粹总统制下，总统可按照自己的意愿、不受议会限制、自主地任命政府成员，这类国家有阿根廷、哥伦比亚和巴西；在软弱总统制国家，宪法要求总统与政府各部部长分享权力；在类似议会制的总统制下，总统一方面拥有不必经议会批准即可任命部长的权力，但同时总统和政府成员需接受议会的质询。参见莱斯利·贝瑟尔主编《剑桥拉丁美洲史》第六卷（下），第 80 页。

官和其他联邦法院法官的任命，对驻外机构全权公使和代办的任命和撤换，需经参议院的同意；对陆军和海军高级军官的任命和对军衔的授予，也需经参议院的同意（战争期间例外）；总统代表国家行使教职推荐权推荐天主教主教时，也要由参议院提出候选人。在巴拉圭，总统对最高法院法官、总检察长和共和国驻外全权大使和公使的任命，批准现役陆军上校（含）以上军官或者武装部队其他军种的同级军官的提升，均须经国会参议院的批准。在哥伦比亚，参议院有权“批准或不批准政府对武装部队将级以上军官的晋升”。墨西哥参议院有权“通过或否决（总统）对全国最高法院法官的任命”；总统对“外交使节、外交代表、总领事、高级财政官员及国家陆海空军上校级和其他高级官员提出的任命”，也需得到联邦参议院的批准，而众议院有权“同意或否决”总统对首都联邦区高等法院法官的任命。

（三）外交事务方面的制约。在巴拉圭，国会负责批准或否决以共和国名义签订的条约、公约和其他国际协议，授权行政机关宣布战争和缔结和平。巴西国民议会拥有最终审定由共和国总统签订的国际条约、协议和协定，以及批准共和国总统宣战和媾和的权力。哥伦比亚国会有权“批准或否决政府同其他国家或同国际法实体签订的条约或协议”。墨西哥总统签署的国际条约和外交协定也需要参议院的批准和通过。

（四）军事权力方面的制约。总统虽然是武装部队最高领导人，但他的许多军事方面的决定需要议会的批准或赞同。在巴西，总统是武装部队总司令，他在宣布战争或宣布媾和时，需经国民议会批准；总统有权“批准外国武装力量通过本国领土或在本国领土上做短暂停留”，有权确定应急措施和发布戒严令和紧急状态，但所有这些，须得到立法机关的批准。在哥伦比亚，只有议会有权准许外国军队通过共和国领土，政府对其他国家宣战，需有议会的授权。阿根廷总统是“武装力量总司令”，但总统宣布战争或和平时，需“经议会的批准或同意”，也只有议会在议会批

准后，外国军队才可进入阿根廷领土或本国军队开赴国外。墨西哥总统在代表国家对外宣战时，须“根据联邦议会事先签发的法律”；总统准许本国军队出境、外国军队过境和其他强国的舰队在墨西哥领海停留1个月以上时，要得到联邦参议院的授权。

(五) 议会对总统及行政机关官员的制约。拉美许多国家的宪法规定了议会对总统及行政机关官员进行质询、指控和审判的权力。智利议会长期拥有质询政府部长的权力。秘鲁1933年和1979年宪法都规定，议会可以传唤内阁部长出席议会辩论，接受质询，并可通过不信任投票迫使部长辞职。乌拉圭1934年、1967年和1983年宪法都允许议会在拥有2/3议员支持的情况下对内阁部长表示不信任。在巴西，经由2/3众议员的赞同，众议院有权宣布对共和国总统和部长进行起诉；在宣布起诉后，总统即停止行使其职权；参议院有权审判犯有渎职罪的共和国总统和同该罪有牵连的国务部长。在哥伦比亚，“在具有宪法或法律依据的情况下”，众议院可以“向参议院指控共和国总统、部长、国家总检察长、最高法院大法官和国务委员”，众议院所提出的指控，由参议院处理。哥斯达黎加议会可以“对政府部长进行质询，此外，如果议会认为政府官员有违宪或违法行为，或对公共利益造成严重损害，经出席议员2/3多数通过，得以谴责之”。在实践中，20世纪90年代以后，在巴西、委内瑞拉和秘鲁，都发生过议会弹劾总统或宣布总统有罪，从而把总统赶下台的事件。

(六) 对总统非常权力的制约。如前所述，许多拉美国家的宪法赋予总统一种非常权力，即宣布国家进入紧急状态或宣布实行戒严。但与此同时，拉美国家的宪法又规定，总统在做上述宣布时，需得到议会的事先批准或同意，或事后要向议会报告。不少拉美国家的宪法还规定，总统的行政命令或行政法令必须由有关内阁部长或内阁集体副签后才有效。

(七) 对总统否决权的限制。有些国家明确限制总统的否决

权，例如墨西哥宪法第70条规定：“议会的任何决议将具有法律和法令的性质……法律不得否决，无须经联邦行政长官颁布而自行生效。”许多国家的宪法规定总统有否决议会法案的权力，但又对这种否决权进行了限制。例如阿根廷宪法规定，如果议会送交总统审批和颁布的法案“全部或部分被总统驳回，法案连同总统的反对意见退回原提案议院复议。如获2/3通过，再送交另一议院复议。如在两院均获多数通过，法案即成为法律交总统颁布”。总统对议会法案的否决权并不是绝对的和不受限制的。许多拉美国家都有和阿根廷相同或类似的规定。

(八) 其他限制。在阿根廷，未经国会批准，总统不得离开首都；国会休会期间，除有重要公务不得在未经国会批准的情况下离开首都。巴西总统和副总统出国需经议会批准，如果他们未获议会同意擅自离国，就受到免职处理。墨西哥等许多国家也有类似规定。

一些国家的议会还有其他职能。例如在玻利维亚（1973年前智利也如此），在总统选举过程中，如果任何候选人都不能获得绝对多数选票，将由议会在得票最多的候选人中确定总统。在一些国家，“议会可以填补由特殊情况和法律权力之外出现的总统职位空缺”，<sup>①</sup>例如1993年在危地马拉、2001年在秘鲁都出现了由议会领导人代理总统职务的情况。

如前所述，一些国家的议会逐步增加了与行政机关抗衡的能力，对行政机关的制约能力不断增强。但应该指出的是，拉美国家议会对行政机关制约的能力是有很大不同的。从总体上说，在与行政机关的关系方面，议会仍处于相对服从和相对虚弱的地位，议会对行政机关的制约能力相对来说还是有限的，宪法和法律所规定的议会对行政机关的限制在实际中很难严格执行。

<sup>①</sup> David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, p. 155.

## 二、立法机构对司法机构的制约

立法机构对司法机构的制约主要体现为：

(一) 议会通过法律规定各级法院的组织和审判管辖权。在阿根廷，议会在司法方面的职权包括：建立最高法院的下级法院；根据出事或作案所在管辖地区，确定民法、商法、刑法、采矿业、劳动和社会保障法的执行机构是联邦法院还是各省法院。巴西宪法规定，得到共和国总统批准，国民议会有权决定“地区行政管理和司法机构设置”。

(二) 批准总统对最高法院法官等的任命。阿根廷总统“经参议院同意任命最高法院法官”。在巴西，“法官由联邦参议院……挑选通过后，由共和国总统任命”。在墨西哥，总统对最高法院法官的任命需经参议院批准；对首都联邦区高等法院法官的任命要由众议院批准，“共和国总统任命的法官未经众议院批准不得就职”。一些国家的最高法院法官和法官本身就是由议会任命的或由议会选举产生的。

(三) 有权对联邦法官提出弹劾。例如巴西联邦参议院有权“起诉和审判犯有渎职罪的联邦最高法院法官和共和国总检察长”。阿根廷议会也有弹劾联邦最高法院法官的权力。

## 三、行政机关对立法机构的制约

行政机关对议会的制约主要体现在独立发表法令的权力、动议权和对议会法案的否决，这实际上使总统分享了属于议会的立法权力。

(一) 发布行政命令的权力。拉美许多国家的总统获得了颁布法令和具有法律效力的行政命令，以及创立政府机构和职位的权力和自由，这些权力和自由有些是宪法明确规定的，有些是通

过议会授权或者通过行政命令获得的。例如巴西宪法第 55 条规定，共和国总统可以就下列问题发布法令：国家安全、公共财政（包括税收的标准）、公共职务的设立和薪俸的确定。法令文本一经公布，便立即生效。法令由共和国总统提交国民议会，自其收到之日起的 60 天内，国民议会或通过或退回，但不能做修改。如在上述期限内未付诸审议，将被视为最终通过，自动生效执行。即使法令被退回，也“不意味在该法令生效期间所实施的行动无效”。

拉美国家总统常通过使用行政命令和法令的手段，避开议会和司法机关的制约。例如在阿根廷梅内姆总统执政时期，由于议会不同意总统出售 33 个国有机场的计划，他就用颁布紧急行政法令的办法，避开议会的反对，将机场私有化。在秘鲁、委内瑞拉等国家，这种现象也曾发生。

（二）法律的动议权。许多国家的宪法规定，议会众、参两院的任何成员或委员会、共和国总统和联邦法院，都有法律的动议权。到 20 世纪中叶时，拉美国家的总统们已经获得了相当大的立法动议权，在阿根廷、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、智利、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉等国生效的宪法都规定，总统在制定法律方面拥有广泛的动议权。在许多拉美国家，总统获得了制定预算和工资立法的特殊权力，而立法机构（议会）只有修改这些立法的权力。一些国家的总统在某些领域的立法方面获得了独有的立法权。例如在巴西，关于下列问题的法律动议权只属于共和国总统：财政事宜，设置公共职位、职务或职业以及增加薪俸或公共经费；确定或改变武装力量的定员；决定有关首都联邦区的行政和司法组织、税收和预算项目，公共服务和行政人员，以及地区的司法、行政组织和税收项目；决定联邦的公共服务人员、联邦的司法制度、公共职务的配备、文职人员的稳定和退休，军人退役制的改革和军人的调动，对政治犯实行赦免。巴西宪法第 51 条还规定，总统可以向国民议会提交关于任何问题的

法律草案，如总统要求国民议会予以审议，这些提案可以从议会收到之日起45天内进行审议。如果在规定的期限内，提案没有被审议，提案将被视为最终通过，并自动生效实施。

(三) 对国民议会立法权的否决。在拉美国家，议会通过的法律草案应提交总统批准和公布。几乎所有拉美国家的宪法都赋予总统否决议会提案的权力。例如在巴西，如果总统认为议会提交总统审定的议案“全部或部分违宪或不符合公共利益”，可以“全部或部分地否决提案，并在48小时内将否决的原因通知联邦参议院主席”。巴拿马行政机关首脑“可在最长不超过30个工作日的期限内将任何草案驳回”。

一些国家的总统甚至还拥有解散议会的权力。乌拉圭宪法(1934年、1967年和1983年)规定，当议会提出对政府的不信任、但又不能获得足够的支持通过动议时，总统可以解散议会，下令举行新的议会选举。智利1980年宪法也授予总统解散议会的权力，但1989年宪法修正案将总统的该项权力废除。秘鲁(1933年和1979年)宪法规定，如果议会连续三次对内阁提出不信任，总统可以解散议会，<sup>①</sup>1993年新宪法仍保留了总统解散议会的权力。

#### 四、行政机关对司法机构的制约

在拉美国家，总统和行政机关对司法机构的制约主要表现为：

(一) 对最高法院法官和其他法官的提名权或任命权。巴西最高法院11名部长级法官在由联邦参议院挑选后，由共和国总

<sup>①</sup> 1992年，秘鲁总统藤森借口议会反对政府的计划和对内阁部长不信任，解散了议会。有学者认为，尽管秘鲁宪法规定总统有解散议会的权力，但藤森解散议会的行动是不符合宪法的，因为议会并没有连续三次对他的内阁提出不信任。

统任命。在墨西哥，最高法院法官和首都联邦区高等法院法官均由总统任命。阿根廷最高法院法官和其他联邦法院法官也由国家总统任命。也有拉美国家最高法院的法官不是由总统任命的。例如在危地马拉，最高法院9名大法官不是由总统任命，而是由议会选举产生，其中4名由议会直接选举产生，5名由议会遴选产生（他们是从由全国每一所大学的法律系或社会科学系的系主任组成的提名委员会提出的30名候选人中，从危地马拉律师和公证人协会大会选举的30人中，以及从最高法院任命的司法机构的1名代表中，筛选出来的）。

（二）总统有行使大赦的权力。在阿根廷，“总统可以对联邦司法机构的判决宣布赦免和减刑”。墨西哥总统有权“依法在联邦区内赦免因联邦法院管辖权内的罪行被宣判的罪犯和因刑事罪行被宣判的罪犯”。委内瑞拉1961年宪法第190条、巴西1969年宪法第81条都确认总统有赦免权。秘鲁宪法规定，在法律许可的范围内，总统有权“给予免刑或改判刑法”。然而，拉美国家的宪法规定，总统在行使赦免权力时，不得违背宪法和法律，这说明，总统的赦免权并不是无条件的和随意的。

## 五、司法机构对行政和立法机构的制约

司法机构对行政机构的制约首先是通过审判权来实现。在巴西，总统犯刑事罪，如果众议院根据2/3的成员表决通过对总统提出起诉，就由联邦最高法院审判，总统要服从审判（巴西1969年宪法第83条）。委内瑞拉1961年宪法规定，最高法院有权决定“是否有理由审判共和国总统或执行总统职务的人”，20世纪90年代初对前总统佩雷斯的审判就是据此进行的。

司法机关对行政和立法机构的制约还通过裁决法令或法律是否违宪表现出来。例如委内瑞拉最高法院有权“裁决和宪法相抵触的法律、法令全部或部分无效”。巴西最高法院也可以终审对



违背宪法的法律和法令做出裁决（巴西 1969 年宪法第 251 条第 3 款）。

## 第四节 拉美国家三权分立制度的比较

由于国情的不同，拉美各国的三权分立制度既有相同之处，又有不同之处。尽管在本书前面的有关章节中对这些异同已经有所论及，但为了加深认识，下面将对这些异同点做简要归纳。

### 一、三权分立是拉美国家政治制度的基础和共同特征

上述 21 个拉美国家都在宪法上明确规定，三权分立是其政治体制的根本特征。如前所述，拉美国家在政治制度的选择方面，基本上模仿美国三权分立的政权形式，把行政、立法和司法三权分立作为政治制度的基础，使三权分立成为这些国家政治制度的最基本特征。但在拉美国家特殊的历史、文化传统和特殊的政治条件下，三权分立制度远没有达到完善和有效的程度，根据宪法原则建立起来的立法和司法机构没有发挥出应有的作用。这在拉美也比较具有普遍性。

### 二、立法、行政和司法机构地位不平衡 在拉美是一种普遍现象

在三权分立制度的框架内，各权力机构地位不平衡，具体地说就是行政权力的地位突出，而立法和司法机构作用相对较弱。

总统是权力的中心。在实行三权分立的拉美国家，总统是行政机关的最高领袖。总统既是国家元首，又是政府首脑，拥有十分广泛的权力，拥有广泛的人事任命权，在立法方面拥有很大的否决权和动议权，拥有在一定时期内暂停宪法保障的权力，拥有

提出预算法案的权力，拥有颁布具有法律效力的行政命令的权力。这些权力使总统成为政府决策的核心，使其可以对全国的行政、立法和司法事务施加决定性影响。因为位高权重，墨西哥总统赢得了“帝王总统”的称号。传记《公民藤森》的作者路易斯·霍查莫维茨在评价秘鲁总统藤森的权力时说：“他就像16世纪的欧洲君主。他掌管一切，不接受不同意见。”秘鲁和墨西哥总统的权力和地位在拉美具有一定的典型性和普遍性。

在与行政机关的关系方面，议会通常处于从属地位，在政府决策中处于边缘状态。在发达的民主国家，议会具有五项重要的职能，正是这些职能，使议会成为“有效率”的机构。第一项职能是立法，议会是主要的立法者，即国家的法律主要来源于经过议会讨论、通过的法案，而主要不是来自行政机关的政令。第二项职能是对行政机关进行监督，保证行政机关的行为具有可信性，在这方面议会拥有许多手段，如通过批准、否决和修改预算，质询政府部长等。第三项是面向大众的宣传功能，西方民主国家决策过程中最公开透明的部分可能就是立法机关的辩论和听证，这些辩论和听证可以唤起民众对国家政治生活和公共事务的兴趣。第四项功能是代表各种民意，通过选区的划分和选举制度的运转，使所有人都积极参与有关的选举进程，使议会成为代表民意的机构。第五项职能是处理和调解冲突，立法机关的一个核心作用是探查一个国家的政治冲突，并把这些冲突减轻到可控制的范围内。而在拉美国家，除少量的例外（戴维·克劳斯认为1890~1924年的智利和当代的哥斯达黎加是例外），<sup>①</sup>议会在上述职能的发挥方面极不充分，有些方面的职能甚至根本没有发挥；议会基本上还属于所谓的“形式的”或“神圣的”权力，而不是实际的权力；议会通常从属于行政机关，在政府决策中处于一种相对边缘的状态。范登和普雷沃斯特认为，拉美国家的议会与其

<sup>①</sup> David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, p.4.

说是立法机构，不如说是行政机构的咨询机关，其作用类似行政机构的橡皮图章。议会的预算一般来说规模不大，人员的配备也保持在最低规模；在许多国家，议员们通常是共用一个秘书和基本办公设备；议会委员会制度也不完善，还处于初始状态；议会通常缺少否决行政机关议案和提出动议的能力，它只是为政治反对派和特殊利益集团、或为修改宪法提供了一个场所。<sup>①</sup>

司法不独立现象比较普遍。拉美国家的法官主要是通过任命产生的（尽管议会可能参与候选法官的提名）。少数国家的法官是由选举产生的（例如在哥斯达黎加，议会参与最高法院法官的选举）。一些国家最高法院的法官还不是终身的，有一定任职期限，任职期满需通过任命或选举予以更新。拉美国家没有司法独立的传统，司法机构的地位一直卑微，各级法院的法官容易受行政机构或其他权力机构政治压力的影响，司法机构在很大程度上直接或间接地受制于总统和行政机关。另外，司法程序庞杂、工作效率低下、司法机构人员专业性不强、司法体系覆盖面狭窄、居民在司法方面的需求得不到满足、司法机构威信不高等，在拉美是一种比较普遍的现象。这些缺陷通常使司法机构不能在国家政治生活中独立地发挥作用。<sup>②</sup>

### 三、拉美国家三权分立制度的差异性与发展趋势

在本章第一节中已经指出，拉美国家三权分立制度的成熟与完善程度不一，各国之间有很大的差异性。有的拉美国家比较成功地处理了三个权力机构（特别是议会与行政机关）的关系，三

<sup>①</sup> Harry E. Vanden and Cary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, pp. 184 - 185, Oxford University Press, 2002.

<sup>②</sup> 关于拉美国家的司法体系的缺陷，可参阅 Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias (eds.), *Judicial Reform in Latin America and Caribbean*, World Bank Technical Paper Number 280, World Bank, Washington, D. C., 1995.

权分立制度已经比较成熟，议会已经具备了较大的自主性，能在许多方面正常行使宪法所赋予的权力和职能，司法机构的地位也得到巩固和加强。但不少国家议会的作用还不稳定，三权分立制度在这些国家还不成熟，甚至连通过非宪法手段解散议会、停止议会行使职能的事件也时有发生。在少数国家的特定时期，议会甚至纯粹是总统权力的装饰品，完全没有发挥作用。然而，20世纪80年代后，拉美国家三权分立制度出现了一些带有共性的发展趋势，即议会和司法机构作用不断加强，三权分立制度向比较成熟的方向发展。

许多拉美国家致力于加强议会的代表性和职能。在20世纪80年代后民主化进程中，一些拉美国家的政治力量对比发生很大变动，新的政治力量迅速崛起，并在一些国家取得执政地位（如在秘鲁、巴西、委内瑞拉、哥伦比亚和厄瓜多尔等），议会的代表性也随之发生很大改变，议会成为各政治力量斗争的主要舞台。许多政治力量要求建立更有效率的议会，加强议会的权力和地位也成为拉美各国政治改革的重要内容。墨西哥在改革中非常注意加强议会的代表性和多元性，减少了众议院中每个政党的最高席位名额，并从1997年起按比例代表制原则选举产生32名全国参议员。阿根廷在改革中努力加强议会的作用，规定众议院可召集关于法律的公民投票；国家元首虽也可以召集公民投票，但议会没有履行投票结果的义务；总统不可颁布刑事法律、税收、选举和政党方面等问题的法令；总统法令的有效性必须得到议会的确认；设立总理一职，总理虽然由国家元首任命，而议会也有权撤换其职务。许多国家都有加强议会权力的趋势，例如巴西1988年宪法的主要特征之一就是加强议会作为全国性机构的地位，特别提高了议会控制预算的权力。<sup>①</sup> 在委内瑞拉、智利及其

<sup>①</sup> David Close (ed.), *Legislators and the New Democracies in Latin America*, pp. 101 - 102.

他拉美国家，上述问题在关于政治改革的辩论中也有提及。

议会的作用逐渐增大。20世纪80年代以来，在政治民主化进程的推动下，议会开始行使一些真正的权力，并逐渐取得了一定的独立性。除哥斯达黎加议会在过去几十年一直保持独特的权力外，墨西哥、阿根廷、智利、乌拉圭的议会也试图行使其专有的权力，这在历史上是前所未有的。巴西和委内瑞拉议会分别在1992年和1993年分别迫使涉嫌腐败的总统下台。许多学者和观察家认为，由于议会作用的增长，一些拉美国家的议会已经成为真正有影响的全国性机构。

尽管拉美国家司法机构的作用和地位依然很微弱，但它已经开始寻求通过更有效的参与来减少官员的腐败，保护公民的权利，例如法院越来越多地使用所谓的“保护令”(writ of amparo)。在墨西哥和阿根廷，司法机构允许公民以向司法机构提出特殊请求的方式保护自己的权利，这种请求已经成为公民使自己权利免受国家权力侵害的重要方式。

## 第九章

# 拉美国家的权力混合制度

战后加勒比和中美洲地区出现了 13 个新独立国家，这 13 个国家分别是：牙买加、巴巴多斯、巴哈马、伯利兹、格林纳达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、安提瓜和巴布达、圣基茨和尼维斯（圣克里斯托弗和尼维斯）、圭亚那、多米尼克、特立尼达和多巴哥、苏里南。除苏里南是原荷兰殖民地外，其余 12 个国家都是原英国殖民地。除圭亚那外，这些新独立国家都实行议会制。在议会制下，行政机关的核心是内阁。与其他拉美国家三权分立体制不同的是，这种体制具有权力混合的特点，行政机关（内阁）不与立法机关（议会）实行分权，行政机关是由立法机关（议会）产生的，并向其负责，因而是一种“议会和行政合一”的体制，是一种权力混合的体制。

### 第一节 拉美权力混合体制的起源与发展

在权力混合体制下，内阁一般由在议会中拥有多数席位的政党（或政党联盟）组成，在议会中获得多数席位的党是执政党。

执政党的领袖通常就被任命为政府首脑（内阁总理）。政府权力集中在内阁手中，内阁对议会负责，受议会监督。当议会对内阁表示不信任时，内阁必须辞职。而内阁也可以提请国家元首解散议会，在宪法和法律规定的时间内，重新举行议会选举。

权力混合体制起源于英国，而且在英国发展得较为完备。英国内阁制发展过程的许多惯例成了后来内阁制的一般规则，被世界许多国家采纳。而中美洲和加勒比地区实行内阁制的国家在独立之前多是英国的殖民地，殖民地时期的统治机构、行政制度和司法制度，都与宗主国的社会和政治组织有相当密切的联系。殖民地时期这些带有宗主国特征的统治机构、行政制度和司法制度，自然成为当今中美洲和加勒比国家权力混合体制的历史渊源。

早期从英国来到加勒比诸岛屿定居的移民，把他们在国内习以为常的地方政府模式，带到了这些岛屿。例如在巴巴多斯，建立了六个教区（即行政区），每个区设有一个由这些岛屿上的英国公民（他们享有与英国本土居民同样的权利）选举产生的委员会，委员会负责征收捐税、维护社会秩序以及兴办学校和公益事业。英国对此很少进行干预。加勒比其他英属殖民地的情况也大体相同。随着英国移民的不断增多，各行政区的委员会组织逐渐发展成自治性的代议制政府机构。17世纪末，牙买加模仿英国的政府模式，建立了一个与英国下院十分相似的代议制议会和一个相当于英国上院的政务委员会，设置了一个代表英国国王意志的总督，设立最高法院负责处理民事和刑事案件。地方政府的官员设置也仿效英国的地方政府体制。

进入20世纪特别是第一次世界大战后，随着政治觉悟提高和权利意识增强，英属加勒比地区人民普遍提出改革政治体制、扩大选举权和建立民主制度的要求。在人民群众的压力下，英国政府也不得不做出一定程度的让步，不断宣称修改各殖民地的宪法或“恩赐”新宪法，扩大居民选举权、建立责任内阁制。例如

在圣卢西亚，虽然早在 1832 年就开始了地方代议制民主的实践，但立法委员会成员由国王任命，成员都是地主；1924 年的宪法规定，增加 3 名由选举产生的立法委员会成员；1936 年再次修改宪法，把经选举产生的委员名额由 3 名增加到 5 名（总成员由 13 人减为 12 人）；1951 年宪法规定所有成年人都有选举权，多数立法委员会成员和内阁成员由选举产生；1959 年，政府采用内阁制，总理由英国国王任命。<sup>①</sup> 牙买加 1944 年也实行了普选。在圭亚那，1928 年颁布宪法，建立立法会议和行政会议；1953 年的宪法规定实行普选制度。

20 世纪中叶以后，加勒比国家相继获得政治独立。独立后，在政治制度的选择方面，也与原西属美洲国家不同。在多数原英属加勒比国家，仍然保留了英国式的政治体制，继承了原宗主国的政治传统和基本制度。原英属加勒比国家之所以把殖民统治时期的政治传统和基本制度继承和保留下来，主要有以下几方面的原因。

首先，独立之前，在加勒比各殖民地，英国式的政治制度和政府制度已经相当成熟和有效。加勒比国家最终取得政治独立之前，一般经历了一个内部自治的阶段。特立尼达和多巴哥、巴巴多斯和牙买加分别于 1959 年、1961 年和 1965 年获得了“内部自治”的权力；巴哈马和英属洪都拉斯（伯利兹）于 1964 年实行了“内部自治”；格林纳达、圣卢西亚、多米尼克、安提瓜和巴布达、圣克里斯托弗和尼维斯、安提瓜和巴布达都于 1967 年实行内部自治，成为英国的“联系邦”（Associated States）；圣文森特和格林纳丁斯也在 1969 年实行自治，成为英国的联系邦。在自治时期，英国掌握国防、外交和安全等大事，殖民地自治政府承认英国国王及其在殖民地的代表——总督权力至上；在殖民地

<sup>①</sup> Deborah A. Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Third Edition, pp. 952 - 953, Facts on File Inc., 1999.



设立立法机构（两院制议会或一院制议会）行使立法权，以内阁总理为首的政府行使行政权，总理由总督任命，但总理由在大选中获胜的政党领袖担任；在自治时期，民众获得了选举权，政党政治得到培育。自治政府的正常运转是各国独立后英国式政治制度得以保留的重要因素。

第二，加勒比国家政治独立方式具有特殊性，这种特性有利于保留殖民地时期的政治制度和传统。20世纪中叶后，世界范围的殖民统治土崩瓦解，亚非拉民族独立运动风起云涌，加勒比国家的独立趋势已经不可逆转。在这种国际环境下，英国政府基本认可了加勒比国家独立的不可避免性。因此，这些国家的独立基本以和平谈判和合法斗争的方式实现，殖民地和宗主国之间没有发生全面的武装对抗。这种独特的独立方式使人们认可了英国式政治制度的有效性。

第三，殖民地社会的许多上层人士，包括不少独立运动的领导人（如巴巴多斯的格兰特利·亚当斯、特立尼达和多巴哥的埃里克·E·威廉斯、巴哈马的L.平德林等）曾在英国接受教育，虽然他们有实现政治独立的意愿，但基本认可英国的政治制度和政党制度。独立后，这些人成为各国的当权者，这是英国式政治制度在这些新独立国家得以保留的重要条件。

加勒比国家在独立后不仅保留了英国式的政治体制，而且还保持了与英国的密切政治联系。这一点也与原西属美洲国家独立后与宗主国彻底决裂不同。第一，多数加勒比新独立国家（九个）依然把英国女王作为国家元首，这些国家分别是：牙买加、巴巴多斯、巴哈马、伯利兹、格林纳达、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、安提瓜和巴布达、圣克里斯托弗和尼维斯。所有加勒比新独立国家都留在英联邦内，是英联邦成员国。即使那些不再把英国女王作为国家元首的共和国（圭亚那、多米尼克、特立尼达和多巴哥），也仍然留在英联邦之内。第二，保留英国的政治传统、政权结构和以习惯法为基础的司法制度。第三，保留与

英国的司法联系。司法体系基本以英国的法律为基础。这些国家的宪法规定，如果对本国法院和上诉法院的判决不服，可以向英国枢密院司法委员会上诉，英国枢密院为终审裁决机关。

## 第二节 国家元首、内阁、议会的相互关系

### 一、国家元首和内阁总理的地位

#### (一) 国家元首的地位与作用

英国学者沃尔特·贝格豪特在其 1867 年的著作中把英国的政治机构分为两部分，一部分是所谓形式的或神圣 (dignified) 的权力。另一部分是实际的或有效率 (efficient) 的权力。形式的或神圣的国家权力由国家元首 (国王) 去行使，这种权力在政府日常运转中的作用不大；而实际的或有效率的权力由一个内阁总理领导的、由国务部长 (大臣) 们组成的集体掌握，这种权力是真正使国家运转的权力。<sup>①</sup> 加勒比地区原英属国家独立后基本保留了英国殖民统治时期的政治传统，采用了与英国基本相同的政治制度，既保留了议会与行政合一的政权结构，又在很大程度上保留了形式 (或神圣) 权力和实际 (或有效率) 权力的划分。应该指出的是，尽管各国的国情不同，但加勒比国家的政治传统、政府机构的设置、政府职能的行使在许多方面是共同的，许多国家宪法的条文甚至都是相同或近似的。从这个意义上讲，我们可以把这些国家作为一个整体来分析和叙述。

<sup>①</sup> 转引自 David Close (ed.), *Legislators and the New Democracy in Latin America*, p. 2, Lynne Rienner, 1995.

如上所述，中美洲和加勒比地区有九个国家把英国女王作为国家元首，英王任命一名当地人为总督（governor - general），总督是国王的代表，代行国家元首的职能。宪法和法律规定的总督职权有：

人事任免权。总督拥有的任命权非常广泛。宪法规定，总督拥有任免总理和内阁部长、反对党领袖、参议员、首席法官和助理法官及（有些国家还有枢密院的组成人员，如巴巴多斯）有关公务委员会成员的权力。<sup>①</sup>

赦免权。按照宪法，“总督可以以女王的名义或代表女王行使下列职权”：自由或根据合法条件对因违犯国家法律而被判有罪的任何人实行大赦；准许对任何人缓期执行，免除对犯罪人员执行任何惩罚（包括无期的和有期的惩罚），以较轻的惩罚形式取代对任何人因犯罪而强加的那种惩罚；全部或部分免除任何人因犯罪而被强加的任何惩罚或因这种犯罪而应付的任何罚款或罚金，但在行使赦免和免除罚金以及罚款的权力时，总督应按枢密院的建议行事（巴巴多斯宪法第 78 条）。巴哈马（宪法第 90 条）、牙买加（宪法第 90 条）、圣克里斯托弗和尼维斯（宪法第 66 条）等国家的宪法都详尽规定了总督所拥有的赦免权。<sup>②</sup>

召集议会开会、休会和解散议会的权力。“国会历届会议的地点、开会时间由总督宣布。”根据总理的意见，总督“可以在任何时候发表公告宣布国会休会”，“总督根据总理的意见可以在任何时候发布公告，宣布国会解散”（巴哈马宪法第 65 和 66 条）。

批准法律和议案的权力。“议案应提交总督批准”，议会通过

<sup>①</sup> 《巴巴多斯宪法》第 36 条、第 64 条、第 74 条、第 80 条对总督的任命权有详细规定，见《世界宪法全书》第 1300 页、第 1305 页、第 1306 页和第 1307 页。其他国家与巴巴多斯基本相同。除特别注明外，本章所引用的各国宪法条款均引自《世界宪法全书》中所收录的各国宪法。

<sup>②</sup> 《世界宪法全书》，第 1338 页、第 1831 页和第 1698 页。

的“议案只有当总督以女王的名义和代表女王批准、并在上面签署以示批准时，才能成为法律”。“当议案提交总督批准时，总督应表明他批准或不批准”（巴巴多斯宪法，第 58 条）。

国家权力的象征。为了对需加盖国玺的一切文件进行封印，总督拥有“保有和使用国玺”的权力（巴巴多斯宪法第 33 条、巴哈马第 36 条）。

应该指出的是，作为英王代表的总督并不拥有多少实际权力，宪法所赋予总督的权力在很大程度上只是形式上的或礼仪性质的。根据宪法，总督可以任命内阁总理、部长、反对党领袖和参议员，但总理人选必须是能获得议会多数议员信任的议员，也就是议会的多数党领袖，如果一个党在议会中拥有多数席位，总督在做出任命时，是没有其他选择的。在任命反对党领袖时，也几乎同样没有选择的余地。由于他“将从众议员中任命他认为最能获得那些不支持政府的议员多数支持的人为反对党领袖”，而多数加勒比国家只有两个力量较大的政党，除了执政党，就是主要反对党。在这种情况下，总督在任命反对党领袖时，是没有什么选择自由的。在任命参议员时，也必须根据内阁总理和反对党领袖的建议进行，自己做出选择的余地和自由很少，在有些国家根本就没有选择的自由和余地。对其他高级官员的任命，总督也基本是在总理的建议之下进行，或在总理和反对党领袖的建议下进行。总督虽然拥有批准和签署法律议案的权力（如巴哈马宪法第 63 条规定，“任何议案在总督以女王名义批准之前，在总督代表女王在议案上签署批准意见之前，都没有法律效力”），但这只是例行公事，走形式，总督一般不会对议会已经通过的法案说“不”。

另外，一些国家的宪法在赋予总督一系列权力之后，又有这样的规定：“不妨碍议会把职责授予总督以外的任何个人和机关”（巴巴多斯宪法第 63 条），这样就为把总督权力架空、而由内阁行使真正的权力提供了法律依据。另外，加勒比国家的宪法还对

总督的职权做了明确限制，规定除有明文规定由总督根据自己的判断行使的职责外，特别强调“总督在行使其职责时，应遵循内阁的建议或根据内阁总权限行事的一名部长的建议”（巴巴多斯宪法第 32 条）。

尽管如此，总督仍然是加勒比国家政治制度的重要组成部分，并非可有可无。在一定意义上说，议会制度、内阁制度以及整个政治体制的正常运转，都离不开总督及其所从事的工作。

与上述九国不同，英语加勒比地区有三国家建立了共和体制，不再把英国女王作为国家元首。多米尼克、特立尼达和多巴哥虽然不再把英国女王作为国家元首，不再接受总督作为英国女王的代表，但这两个国家的政权结构并没有多大改变。其国家元首虽然不再是英王及其代表总督，而是由议会产生的总统，但 these 国家议会和行政合一的政权形式没有发生改变，实际权力依然掌握在内阁手中，原来总督的职权现在由被称为总统的人来行使。虽然也叫总统，但这两个国家的总统与三权分立制度下总统的产生方式是不一样的，总统不是由全民投票选举产生，而是由议会选举和任命；总统在国家政权体系中的地位、作用、职权范围、与议会的关系等方面都与三权分立体制下的总统有根本不同。因此多米尼克、特立尼达和多巴哥共和制度的建立以及国家元首称谓的变化，并没有改变其英国式的政治传统，没有改变英式政权结构和司法制度的特点，没有改变议会和行政合一的现实。多米尼克及特立尼达和多巴哥的实践也从一个侧面说明，即使不掌握太多的实际权力，加勒比各国国家元首的作用也并不是可有可无的。

圭亚那的情况在英语加勒比地区比较特殊。圭亚那 1966 年独立后也实行议政合一的体制，英国女王是国家元首，行政权由以总理为首的内阁行使。1970 年修改宪法，建立共和国，成为英语加勒比地区第一个共和国。1980 年新宪法把议政合一的议会制度改为三权分立的总统制，总统由礼仪性的职位变为具有实

际权力的职务，他既是国家元首，又是政府首脑和武装部队的最高领袖。虽然还保留总理职务，但总理从属于总统，由总统任命。<sup>①</sup>

## （二）内阁总理的地位与作用

英国学者沃尔特·贝格豪特所说的实际的或有效率的权力，就是内阁的权力，只有这种权力才是真正使国家运转的权力。“内阁是主要的政策工具，负责对……政府的总的指导和管理”（巴巴多斯第64条）。内阁掌管着国家的实际权力。内阁由总理和若干名部长组成。在内阁中，总理的地位最突出，作用最明显。

总理是加勒比地区议会制国家政治中最有权势的人物，是政府首脑、内阁的主持者、众议院议员、议会多数党领袖。

总理所拥有的最重要的政治权力是人事权。总督进行的所有重要任命，几乎都必须根据总理的建议进行，或根据总理与反对党领袖进行协商之后提出的建议进行。这些重要任命包括：除总理以外的内阁各部部长、（协助各部“部长履行其职责”的）议会秘书长、首席法官、枢密院成员、参议员、（负责公共事务的）各委员会成员等的任命。

总理有控制本党议会议员的能力。除了通过党的纪律外，还可以通过内阁部长、参议员及其他职位的任命实施控制。由于本党在议会中拥有多数，控制住了本党议员，也就在一定程度上控制住了国会。

主持内阁事务的权力。总理是内阁的召集人，“只有总理有权召开内阁会议”（巴哈马宪法第86条）。“总理应尽可能地出席并主持所有内阁会议”（巴巴多斯宪法第70条），总理不在时，

<sup>①</sup> Deborah A. Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Third Edition.

由总理任命的其他部长主持会议。

总理在公共事务管理中责任重大。加勒比国家在公共事务的管理方面设立了一系列的委员会，尽管这些委员会的数量和名称在各国不尽一致（如在巴哈马有公共事务委员会，公共事务上诉委员会，司法与法律事务委员会，公共安全事务委员会，巴巴多斯有公务委员会，司法和法律事务委员会，治安事务委员会等），但这些委员会在国家公共事务的管理乃至整个国家政治生活中都发挥着举足轻重的作用。这些决策或咨询性质的委员会的成员既不应该是国会议员，也不应该是公务员，而是由总督根据内阁总理和反对派领袖协商后提出的建议任命，总理的意见起着决定性作用。

## 二、议会与内阁的相互关系

议会与内阁存在相互依赖的关系。内阁来自议会，由执政党的议员组成，内阁“对议会负责”（巴巴多斯宪法第 64 条第 2 款）。内阁能否正常运转，取决于它是否拥有议会的信任和支持。当内阁拥有议会的支持和信任时，它就可以制定政策和管理国家。而当议会不再信任和支持内阁的时候，内阁只能辞职。如果没有任何政党在议会中得到广泛支持，议会就只能解散，准备举行新的大选。

尽管内阁在很大程度上依赖议会的信任和支持，但内阁也拥有对议会加以制约的权力和手段。首先，通过执政党的纪律，保证本党议员原则上甚至无条件支持内阁，这样就保证了在议会中拥有多数席位的政党（执政党）在议会中能获得多数议员的支持，从而可以保证议会对内阁的支持和信任。其次，通过解散议会保持对议会的制约。宪法规定“总督根据总理的意见，可以在任何时候发布公告，宣布国会解散”（巴哈马宪法第 66 条、巴巴多斯宪法第 61 条第 2 款）。一旦内阁失去议会的支持，总理就会

提请总督解散议会。最后，总理掌握着多数参议员的提名权。这极大地提高了总理在立法机构中的作用，增强了对议会的制约。具体情况见本章第三节。

在加勒比国家议会与内阁的关系上，两者的宪法地位（或理论上的地位）与两者在政治实践中的地位是矛盾的。从宪法上说，议会的地位高于内阁，内阁来源于议会，内阁只是议会的执行机关。但在政治实践中，内阁更占据主导地位，具体体现是：

一是政策的执行方面。加勒比国家的宪法均规定内阁是政府政策的主要执行者。例如，在巴哈马，“内阁制订巴哈马政府的总的方针政策，行使巴哈马政府的职能”（巴哈马宪法第72条）。在牙买加，“内阁应是主要的政治机关，负责指导和管理牙买加政府”（牙买加宪法第69条第二款）。在巴巴多斯，“内阁是主要的政策工具，负责对巴巴多斯政府的总的指导和管理”。在圣克里斯托弗和尼维斯，由内阁负责“管理政府一切部门和工作”。<sup>①</sup>

二是政策和法律的制定。绝大部分法律草案由内阁而不是由议会提出，而且某些种类的议案只能由内阁或内阁成员提出。宪法规定国会有“创议权”，有权制订法律和修改宪法。虽然“根据本宪法的规定和参众两院程序规则的规定，（由情况而定）各议院议员都可以向本议院提交议案、辩论动议或请愿书。议院将对这些议案进行辩论，并按本议院的程序规则进行审议”（巴哈马宪法第59条），但各国宪法对议会提交的议案种类做了许多限制。在巴哈马，只有“一位部长代表内阁提出建议时”，众议院才可以讨论和通过关于有关征税、增税的议案，制定偿付或豁免债务的规定，“制定有关从统一基金或其他公共资金拨款或增加款项的规定”；虽然各议院都可以提出非财政议案，但“参议院

<sup>①</sup> 《圣克里斯托弗和尼维斯联邦宪法》第54条，《世界宪法全书》，第1696页。



不能提财政议案”。牙买加也有同样限制（牙买加宪法第 55 条）。<sup>①</sup> 内阁提出的提案容易被通过，而议员个人特别是反对党议员提出的提案（尤其是有争议的议案）被通过的可能性要小得多。因此，在政治实践中，加勒比国家议会的权力主要并不表现为对国家权力的实际运用和政策的制定。议会把原来由自己行使的权力交给了内阁执行，内阁只要拥有议会的支持和信任，就成了最高统治机构。

三是内阁可以通过议会休会和解散议会使自己处于主动。在巴哈马、圣克里斯托弗和尼维斯、巴巴多斯，宪法都规定，“总督根据总理的意见，可以在任何时候发布公告宣布国会休会”，或“宣布国会解散”。

### 第三节 拉美国家权力混合体制的比较

#### 一、与世界其他地区议会制国家的比较

首先，立法机构成员的产生方式不同。在加勒比地区实行权力混合体制的国家，多数实行两院制，即立法机关由参议院和众议院组成。多米尼克、圣克里斯托弗和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯虽实行一院制，但却有众议员和参议员两种议员（苏里南也实行一院制）。无论在加勒比地区的两院制国家还是在—院制国家，众议员均由普选产生，而参议员则主要通过任命的方式产生。例如在安提瓜和巴布达，众议院 17 名议员由选举产生，参议院 17 名议员由总督任命，其中总理提名 11 人，反对党提名 4

<sup>①</sup> 对参议院权力的这种限制也源于英国。1911 年，英国通过《国会法》，扩大了下院的权力，限制了上院的权力，其中规定财政议案只能在下院提出。参见《国会法》（1911），《世界宪法全书》，第 1268 页。

人，巴布达立法会提名 1 人，总督指定 1 人。巴哈马众议院 43 名议员由选举产生，参议院 16 名议员由总督任命，其中总理提名 9 名，反对党领袖提名 4 名，其余 3 名在总理与反对党协商后由总督任命。<sup>①</sup> 这与实行权力混合体制的其他地区国家（英国除外<sup>②</sup>）参议员产生的方式不一样。无论是实行君主制度的瑞典、西班牙、丹麦、卢森堡，还是实行共和制度的葡萄牙、意大利、德国，无论这些国家是一院制，还是两院制，议员均由选举的方式产生。瑞典、葡萄牙、丹麦、卢森堡实行一院制，议会选举“实行直接选举制”。德国、西班牙、比利时、意大利实行两院制，但两院议员无一例外地由选举产生。即使深受英国政府模式影响的印度，虽然联邦院有 12 名议员由总统在文学、艺术、科学和社会服务领域的杰出人士中任命和指定，但指定的议员在联邦院 238 名议员中所占比重很小。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Deborah A. Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, third edition, p.29. 其他国家的情况是：多米尼克实行一院制，21 名众议员由选举产生，9 名参议员由任命的方式产生，其中总理提名 5 人，反对党提名 4 名。圣卢西亚众议院 17 名议员由选举产生，11 名参议院议员由总理提名 6 名，反对党提名 3 名，2 名在总督与宗教、经济和社会团体协商后任命。圣文森特和格林纳丁斯一院制议会中共有 21 名议员，15 名众议员由选举产生，6 名参议员由任命的方式产生，其中总理和反对党领袖各提名 4 人和 2 人。特立尼达和多巴哥多众议院 36 名众议员由直接选举产生，参议院 31 名议员由总统任命，其中总理提名 16 人，反对党领袖提名 6 人，9 名由社会、经济和社区组织提名。牙买加众议院 60 名议员由直接选举产生，参议院 21 名议员由总督任命，其中总理提名 13 人，反对党领袖提名 8 名。格林纳达众议院 15 名议员由直接选举产生，参议院 13 名议员由总督任命，总理提名 10 人，反对党领袖提名 3 人。

<sup>②</sup> 英国下院议员由选举产生，上院议员则不是由选举产生的，而是由各种类型的贵族组成，其中大法官兼议长 1 人，世袭贵族 800 多人，上诉审贵族（现任和在职者）、圣公会（英国国教）的 2 个大主教和 24 个主教，终身贵族 200 多人，王室贵族 4 人。由于英王可以临时增封贵族爵位，而议员死亡后又无需增补，故上院议员人数是不确定的。参见张友渔主编：《世界议会词典》，第 451 - 452 页，中国广播电视出版社，1987。

<sup>③</sup> 《印度宪法》，第 89 条，《世界宪法全书》，第 592 页。

其次，在加勒比国家，反对党少而且力量较弱，政府的地位比较稳固。多数加勒比国家逐渐形成比较稳定的两党政治（有的国家甚至一党长期执政），议会不信任内阁的情况极少发生。例如在安提瓜和巴布达，工党（ALP）在1980年、1984年和1989年的三次大选中，分别获得58.0%、67.9%和63.9%的选票，形成一党长期执政的局面。<sup>①</sup>但多数国家呈现出两党轮流执政局面（见表9-1）。执政党和最大的反对党在议会中占据绝对多数，其他反对党的力量虽有起伏，但基本处于边缘地位。这种政党格局是加勒比国家政局比较稳定的关键因素之一。

表9-1 加勒比国家主要政党在议会选举中得票占总选票比重（%）<sup>②</sup>

多米尼克					
大选年份	1975	1980	1985	1990	
工党（DLP）	49.3	16.8	39.1	23.5	
自由党（DFP）	32.4	51.3	56.7	49.4	
圣卢西亚					
大选年份	1974	1979	1982	1987	1992
统一工人党（UWP）	53.4	43.8	56.2	52.5	56.7
工党（SLP）	44.5	56.2	16.7	38.3	43.2
牙买加					
大选年份	1972	1976	1980	1983	1989
工党（JAP）	43.4	43.2	58.9	89.9	43.3
人民党（PNP）	56.4	56.8	41.4	-	56.6

<sup>①</sup> Georgetown University and the Organization of American States, *Political Database of the Americas*, <http://www.georgetown.edu/polba/cleccdata>,

<sup>②</sup> 资料来源：Georgetown University and the Organization of American States, *Political Database of the Americas*.

## 巴巴多斯

大选年份	1966	1971	1976	1981	1986	1991
民主工党 (DLP)	49.6	57.4	46.4	47.1	59.5	49.8
工党 (BLP)	32.6	42.4	52.7	52.2	40.4	43.0

## 巴哈马

大选年份	1972	1977	1982	1987
进步自由党 (PLP)	59.0	54.7	56.9	53.5
自由民族运动 (FNM)	39.3	15.6	41.1	43.2

## 圣克里斯托弗和尼维斯 (圣基茨和尼维斯)

大选年份	1980	1984	1989
劳动党 (SNLP)	50.0	41.3	37.3
人民行动运动 (PAM)	33.9	47.6	45.4
改革党 (NRP)	16.0	10.1	10.9

## 二、与拉美国家总统制的比较

加勒比国家的权力混合体制与拉美国家三权分立下的总统制有两点根本不同。

第一，政府产生方式不同。拉美国家的总统制是建立在三权分立基础上的，在理论上强调西方国家传统的分权和制衡原则。政府由选民直接选举的总统领导，政府部长不能同时又是议会议员。总统与同样是由普选产生的议会分离的，两者的关系既相互独立，又相互制衡。总统所在的党并不一定在议会中占有多数席位，在议会中拥有多数席位的政党并不一定是执政党，这种情况在 20 世纪 80 年代拉美政治民主化进程中尤其明显（例如藤森

1990年当选为秘鲁总统后，执政党在国民议会中处于绝对少数，在众议院180个席位中只占有32席，在参议院60席中只占14席，类似的情况也曾发生在巴西、委内瑞拉等不少国家)。

而加勒比地区国家的内阁制政府从法律上看是由议会(在两院制国家是由众议院)选举产生的，众院占多数席位政党的议员当然会选举本党成员进入内阁，所以一个政党在众院选举中获胜，按照惯例就有了组阁的权力。因此，政府产生于议会，对议会负责，受议会监督，内阁部长必须是议会议员，从这个意义上说，政府和议会是合一的，两者有着不可分离的关系。

第二，行政机关与立法机关的关系不同。在拉美总统制国家，总统既是国家元首，又是政府首脑。总统的这种双重地位，使得他所领导的政府在与议会交往时更为有力，也更具有主动性。而在加勒比国家内阁制体制之下，内阁不是由选民直接选举产生的，而且在议会和内阁之上还存在一个国家元首(或者是英国国王及其代表总督，或者是总统)，因此，内阁的宪法地位远远逊色于拉美地区总统制国家总统所领导的政府。但这不是说内阁缺少与议会抗衡的能力。由于总理(和内阁成员)可以甚至必须是内阁成员，这就使得内阁具有了民意代表的身份，因此内阁的决策便有了合理性和合法性。

### 三、与英国混合政治体制的比较

加勒比国家的政治制度源于英国，从殖民时期开始，该地区各殖民地就模仿重构了英国的政府结构。独立后，这些国家依然保留了英国式的政治传统、政治结构和司法制度。但由于受殖民地时期复杂政治发展进程的影响，英语加勒比国家当前的政府结构和政权结构与英国的政府体制又有明显区别。

第一，在成为英国殖民地之前，加勒比地区各岛屿曾受其他欧洲国家的统治。一直到18世纪末和19世纪初，几乎整个加勒

比地区才最终被确定为英国的正式殖民地，而在此之前，这些地区的宗主国经历过比较频繁的更替，<sup>①</sup> 这些宗主国所建立过的行政制度，都对该地区国家政治制度产生了不同程度的影响。例如，在16、17世纪，西班牙和法国还是封建专制色彩十分浓厚的国家，它们对所属西印度群岛地区的殖民地，同样实行专制的统治，所建立的行政制度具有专制和中央集权的特点，没有建立像英国殖民地那样的立法机构，没有像英属殖民地那样享受一定程度的自治。例如在长期受西班牙统治的特立尼达和多巴哥，西班牙国王派有一位总督进行统治，他大权独揽，管辖所有的军事、行政和司法事务，除国王可以制约他外，总督的权力几乎是无限的。1797年特立尼达和多巴哥转到英国手中后，英国政府仍保留了西班牙统治时期的大部分政治制度。

第二，英国和英属加勒比殖民地的权力基础不同，政治权力在各机构之间的划分方面存在差异。在英国本土，全体人民都是自由公民，都享有公民权；而在加勒比殖民地，享有公民权的是那些来自英国的、或有英国血统的种植园主阶层，广大有色种族居民和奴隶长期没有获得公民权和选举权。在英国，政府由国会选出，向国会负责；而在加勒比殖民地，政府的权力主要掌握在由英国国王任命的总督手中，虽然他的权力在某些方面受议会的制约（特别在经济问题上），但他的权力极大：他是最高军事司令官，有权设置法庭、委任官员和颁布行政命令，批准减刑和免刑，有权召开、休止和解散议会，对殖民地的所有法律和立法拥有最终的决定权，有权任命殖民地的官员、批准财政开支、赠与土地、宣布戒严法、撤销政务委员会成员和其他官员的职务。

第三，英国在加勒比地区殖民统治的方式也对加勒比各国政

<sup>①</sup> 例如，圭亚那先后为法国和荷兰所统治；格林纳达和圣卢西亚直到1763年和1814年才正式由法国划归英国统治；巴巴多斯和牙买加在划归英国前，也曾受西班牙的统治。

治体制特征的形成产生重要影响。1833年，英属西印度群岛废除奴隶制度后，原有的地方代议制度逐渐为王室直辖殖民地的形式所取代，总督的地位得到大幅度提升，总督大权独揽，总督的意志代替了议会的决议，总督办公室集中了政府的主要立法和行政职能。总督先把他制定的公共政策变为“法定”计划，再负责该计划的执行。协助总督的立法委员会的委员，大多数是由总督指派的，只有少数是经选举产生的，一些殖民地的官员由于所担任职位的原因成为当然的委员。除立法委员以外，协助总督的还有一些英国官员和其他私人顾问，这些人共同组成一个幕后委员会，但这些人作用纯属咨询性质，只有总督一人才有决定权。当然总督必须服从英国政府。

在代议制度下，议案要成为法律，必须得到经选举产生的议会和总督双方的同意。而在王室直辖殖民地制度中，只要经总督指派的立法委员会和总督的批准即可。这些立法委员既然都是总督指派的，当然要秉承总督的意志行事，毫无实权可言，立法机构空有其名。这种制度一直延续到一战后。第一次世界大战后，在西印度群岛人不断要求改革政治体制、扩大选举权和建立民主制度的压力下，英国不得不做出一定程度的让步，它修改各殖民地的宪法或“恩赐”新宪法，扩大居民选举权，建立责任内阁制。值得一提的是，巴巴多斯的情况稍有例外。由于巴巴多斯白种居民比重较高，在奴隶制度废除后一直没有改为王室直辖殖民地，自治的代议制度一直得以保留下来。

综上所述可以看出，虽然英国的内阁制与加勒比地区国家的内阁制度在形式上是相同的，内容上差别也不很大，然而两者还是有一些不同。在英国，议会的作用似乎更突出一些，地位似乎更重要一些，对内阁制约的手段也更多一些。内阁的政策必须得到议会的认可，法律草案必须由议会讨论、修改和通过，一旦政策由议会认可，法律由议会批准和通过，内阁必须以国王名义具体实施，即所有法律都由国王颁布，政府执行。相比之下，加勒比国

家内阁的权力更明显，其中不少权力源于殖民地时期总督的权力。因此，决不能忽视殖民统治传统对加勒比国家政权结构的影响。



## 第十章

# 拉美国家的中央集权制度

国家结构形式是政治制度的重要组成部分。所谓的国家结构形式是指调整国家整体与部分、中央与地方关系的形式。一般地说，国家结构形式主要有单一制（又叫中央集权制）和复合制（又称联邦制）两种形式。在拉美国家，除巴西、墨西哥、阿根廷和委内瑞拉四国外，其他国家均实行单一的、中央集权的国家结构形式。在实行中央集权的拉美国家中，既有 19 世纪上半叶取得政治独立的西班牙语拉美国家，也有 20 世纪 60 年代以后才获得独立的英语加勒比地区各国。如同联邦制度一样，拉美国家中央集权制度的形成，也经历了漫长的发展过程，经历了许多的争论、探索（包括与联邦制的争论）、磨合与斗争，甚至是流血的冲突。拉美国家中央集权制度的形成也是该地区各国历史发展的必然结果。认识和了解拉美国家中央集权制度的历史渊源与形成过程，认识中央集权制度下中央与地方的关系及其发展趋势，对于深刻、准确理解和把握这些国家政治制度的特点，有很大帮助。本章主要论述拉美国家中央集权的国家结构形式。

## 第一节 拉美国家中央集权制的起源与确立

如前所述，拉美国家取得政治独立后，在政治体制的选择上面临两个基本课题：一是如何在西班牙君主制度垮台后构建共和制度的框架，二是在以中央集权为特征的西班牙殖民主义政治、经济和社会体制瓦解后，如何协调和处理各国国内各地区之间的关系，即是建立中央集权制度还是建立联邦制制度的问题。虽然拉美国家在处理中央与地方、地方与地方之间的关系时无法完全回避西班牙政治统治的传统，但又受到美国联邦制度模式的影响，这就注定在这个问题上会出现强烈的争论和斗争。事实上，拉美地区在如何处理这一问题上确实出现了两种相反的主张。

第一种是主张建立强有力、能对地方政府（省、地区或州）实行控制的中央政府。早在拉美独立战争还在进行之时，许多独立战争的领导人就认为：建立强有力的、比较中央集权的政府是赢得欧洲信任、得到其贷款和外交承认的需要，保持强大、中央集权的政府也符合独立后抵御外国干预的需要。独立战争结束后，一些国家出现了持续的政治动乱，许多政治领导人表现出对无政府状态的忧虑，主张建立和加强政治秩序，加强中央集权。他们承认联邦制在理论上符合自由立宪主义的原则，但同时又认为联邦制在拉美国家行不通，因为它不符合拉美的现实，如若实行，只能把拉美国家引入无政府状态。经过争论，在大多数拉美国家，主张中央集权的势力占据了上风。在1819~1845年期间，大多数拉美国家的宪法都具有中央集权的特点（如1821年的大哥伦比亚宪法、1830年和1832年的新格拉纳达宪法、1830年的委内瑞拉宪法、1823年和1828年的秘鲁宪法、1830年的乌拉圭宪法、1828年的智利宪法、1830年的阿根廷宪法等）。绝大多数宪法规定：省级官员（有的国家叫地方行政官、州长、省长）由中

央任命（虽然在一些情况下是总统从各省机构所提名单中进行选择）。虽然许多国家的宪法都仿照西班牙加的斯宪法（1812年）设立了省级议会，但这个机构的职能基本是咨询性和行政性的，而不是立法性的（只有在墨西哥“各省议会很快演变为全面立法机构”）。在新格拉纳达，这类机构发育不良，“直到19世纪40年代其法令还必须经全国立法机构批准。在其他地方，如秘鲁和乌拉圭，这个机构不是无声无息，就是从来就不很重要”。<sup>①</sup>此外，多数拉美国家的宪法允许总统在发生外来威胁或内部骚乱时使用非常权力，在全国范围内或有关省或州实行戒严等紧急状态，或停止宪法保障。

第二种是主张建立赋予地方政府较大权力的联邦制度。在那些颁布了中央集权性质宪法的拉美国家，对中央集权的支持也不一致，有些政治上层人士继续为联邦制度辩护。在哥伦比亚、智利、墨西哥、阿根廷，各地区之间经常发生冲突和对抗，各省（州）不信任首都，不少人认为实行联邦制度可以防止暴政，许多重要政治人物也支持联邦制度。在阿根廷、墨西哥、巴西和委内瑞拉，中央集权派和联邦派的争论最终以后者的胜利而告结束，这四个国家最终确定了联邦制的国家结构形式。这四个国家之所以最终确立了联邦制度，主要是由其具体国情决定的。在墨西哥、阿根廷、委内瑞拉，在相当长时期内，以地方为基础的考迪罗控制着各地方的实际权力，他们要求实行地方自治，惟有联邦制是这些人可以接受的国家结构形式；而巴西幅员辽阔，各地区之间的经济联系并不紧密，赋予各地方较大自主权，采用联邦制度自然成为保持国家统一的选择。即使在这四个实行了联邦制度的国家，中央政府仍保留了“干预”各州（省）事务的权力。20世纪20和30年代，随着联邦政府权威的不断提高，对各州

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第236页，社会科学文献出版社，1994。

(省) 事务干预的范围越来越大, 程度越来越深, 有时甚至无视联邦制度的有关原则, 使联邦制度也带有严重的中央集权特点。

## 一、大哥伦比亚的瓦解 及该地区各国中央集权制的确立

在拉美独立战争过程中, 独立运动领导人圣·马丁和西蒙·玻利瓦尔等都倾向于把美洲各年轻的共和国联合起来, 以应付共同面临的政治、经济问题, 抵御亲西班牙势力对新共和国的威胁, 争取欧美国家的支持和重视。另外, 美国独立后联邦制的经验也极大推进了拉美地区实行政治联合的意愿。在这样的历史背景下, 在拉美民族独立国家形成的过程中, 以原来西班牙殖民统治时期的总督辖区或都督辖区为基础, 建立联邦制国家的试验颇多。

根据玻利瓦尔的提议, 1819年12月, 哥伦比亚联邦共和国成立(史称大哥伦比亚共和国), 它由原新格拉纳达总督辖区的领地组成, 分为三个大行政区: 委内瑞拉、昆迪纳瓦卡(新格拉纳达)和基多(厄瓜多尔)。1821年8月30日, 颁布第一部宪法, 把波哥大定为首都, 玻利瓦尔和弗朗西斯科·德保拉·桑坦德尔当选为正副总统。然而, 在共和国内部, 围绕着是建立单一的中央集权制还是建立较为分散的联邦体制问题, 始终存在分歧, 并逐渐形成所谓的中央集权派和联邦派, 两派的斗争不断加剧。在这种背景下, 国民大会于1828年4月讨论修改宪法的问题。由于中央集权派和联邦派未能结束争吵和弥合分歧, 会议在建立何种国家结构形式问题上没有达成一致。与此同时, 委内瑞拉、厄瓜多尔试图脱离大哥伦比亚的分离活动也不断发展。1830年4月, 委内瑞拉宣布独立。5月, 厄瓜多尔也宣告与大哥伦比亚分离。大哥伦比亚遂告瓦解。1831年, 新格拉纳达宣布为独立的国家。1863年, 改国名为哥伦比亚合众国, 直到1886年, 才定名为哥伦比亚共和国。

委内瑞拉从大哥伦比亚分离出来后，经历了约半个世纪的动荡和反复，最终确立了联邦制的国家结构形式，但委内瑞拉的联邦制带有浓厚的中央集权的痕迹。而哥伦比亚和厄瓜多尔却在经历了联邦制试验之后，最终选择了单一的、中央集权的国家结构形式。

哥伦比亚独立后，波哥大虽然地位优越，但它的优越地位并没有被其他地区普遍接受，在相当长一段时间内，哥伦比亚缺乏一个有效的中央政府。1858年，哥伦比亚进行宪法改革，建立了联邦制度，国名为新格拉纳达联邦。全国被分为八个州，州长由选举产生，各州享有广泛的自主和自治权力。1860年，在考卡等州发生了试图脱离联邦的起义，起义持续一年多。在这种形势下，1863年制宪代表大会制定的宪法进一步确定了联邦制原则，并把国名改为“哥伦比亚合众国”，赋予各州自治权，把联邦政府的权力降低到最小限度。例如这部宪法规定，各州可以自由进行武器的买卖，联邦政府不得干涉各主权州之间的战争，联邦政府仅仅保留了与对外关系和对外战争有关的一些权力。

然而，哥伦比亚国内关于联邦制与中央集权制的争论并没有因为赋予各州广泛的权力而一劳永逸地得到解决。1885年以后，哥伦比亚又接连发生两次战争。鉴于联邦制没有给国家带来安宁、团结和繁荣，1886年哥伦比亚国民会议通过的新宪法废除了联邦制，改行单一的中央集权制，把过去的各个主权州改为行政省，授权总统行使国家、省（包括特别区）、市的行政管理权，规定总统有权取消地方军队和国民警察，授权国民议会指导省议会的活动，加强中央对地方的控制。1886年的宪法是哥伦比亚中央集权制最终确立的标志。这部宪法经过多次修改（1910年、1936年、1945年、1957年、1968年、1979年、1991年），实施了一百多年。1903年，巴拿马从哥伦比亚分裂出去，也实行单一的中央集权制度。

厄瓜多尔 1830 年 5 月 13 日退出大哥伦比亚共和国后，国民议会随即通过了新宪法，宣布厄瓜多尔为联邦制国家，然而联邦派与中央集权派的争论并没有结束。厄瓜多尔 1861 年的宪法仍然坚持联邦制的基本原则，规定省长由选举产生，各省有自治权。但是由于实行联邦制的结果不尽如人意，特别是它没有结束各地方势力之间的纷争，没有给国家的带来稳定，主张中央集权的势力逐渐并最终占了上风。厄瓜多尔 1869 年宪法极大加强了总统的权力，规定省长由总统任命。1897 年宪法进一步明确规定总统有权自主地任命省长和地区长官。厄瓜多尔中央集权制与联邦制的斗争，最终以中央集权制度的建立而告结束。

## 二、中美洲联邦的瓦解 与中美洲各国中央集权制的确立

从 16 世纪 20 年代起，西班牙殖民者把危地马拉、萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜、哥斯达黎加和恰帕斯（今为墨西哥的一个州）组成危地马拉都督辖区，由新西班牙总督管辖。1821 年 9 月 15 日，五省独立后一起划入“墨西哥帝国”。1823 年 6 月 7 日，中美洲各地代表在危地马拉城开始召开制宪会议。7 月 1 日，宣布与墨西哥脱离关系，成立独立的中美洲联合省（Provincias Unidas）。1824 年 11 月 22 日，制宪会议通过联邦制宪法，成立中美洲联邦（Federacion），联邦有统一的最高法院、联邦国会和联邦行政机构。联邦国会为一院制，国会议员、最高法院法官以及联邦总统和副总统均由间接选举产生。联邦总统任期四年，没有否决权，法律一经议会通过，总统必须执行。五个联邦单位均有各自的议会、行政机关和司法机构。各联邦单位可以制定与联邦宪法原则一致的宪法。此外，各联邦单位还设立一个类似参议院的参议会，主要职责是批准法律和向行政长官提出建议。

中美洲联邦成立后，各联邦单位都按照宪法原则组织起来，但联邦政府从来没有对组成联邦的五个联邦单位的任何一个实行

过有效的控制，各联邦单位基本上各行其是，它们在不少问题上有分歧。在各联邦单位内部，所谓的自由派与保守派之间也存在深刻的矛盾和尖锐的冲突。这些矛盾和分歧时而演变成流血的武装冲突。1826~1829年，联邦内爆发内战。在短暂的宁静之后，1835年内战再度爆发。内战加重了各联邦单位之间的不信任，导致联邦的解体。1838年5月，联邦议会同意各联邦单位可以自行决定自己与联邦的关系。7月，联邦议会宣布各联邦单位是“享有主权的、自由的和独立的政治实体”。<sup>①</sup>继洪都拉斯、哥斯达黎加、尼加拉瓜相继退出联邦后，1839年危地马拉也宣布退出，中美洲联邦正式解体。

中美洲联邦解体后，中美洲各国仍不断试图通过某种形式的联合解决共同的问题。1895年6月20日，萨尔瓦多、洪都拉斯、尼加拉瓜三国在洪都拉斯南部的阿马帕拉缔结条约，组成中美洲大共和国（*Republica Mayor*），后改称中美洲合众国（*Estados Unidos*）。严格地说，它只是一个比较松散的邦联。1898年11月30日，因为萨尔瓦多政局动乱，条约被废除，中美洲合众国解体。

在经历了把中美洲各省组成统一的联邦制国家的企图和实践失败后，原来的中美洲各省发展成了独立的主权国家，各国最终都确立了单一的、中央集权的国家结构形式。

### 三、拉普拉塔联合省的分裂 与该地区国家结构形式的选择

拉普拉塔地区国家在国家结构形式方面，也做出了不尽一致的选择。在原拉普拉塔总督辖区的殖民统治被推翻后，从1811年起，原总督辖区开始使用“联合省”的称谓。联合省最初由八省组成，分别以殖民地统治时期总督辖区所属的八个辖区为基

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第496页。

础。这八个省是：布宜诺斯艾利斯、巴拉圭、科尔多瓦、萨尔塔、查尔卡斯、波多西、科恰班巴和拉巴斯。1813~1814年，又建立若干个省：库约、东岸、恩特雷里奥斯、科连特斯、图库曼。其中布宜诺斯艾利斯的经济实力最强，在各省中居明显优势和领导地位。但是，巴拉圭拒绝接受布宜诺斯艾利斯的领导而宣布独立，并建立了中央集权的民族独立国家。上秘鲁地区（查尔卡斯、波多西、科恰班巴和拉巴斯）在联合省成立时还处于西班牙的殖民统治之下，在殖民者被驱逐之后，也拒绝了拉普拉塔联合省国会加入联合省的邀请，而成为独立的主权国家——玻利维亚，并选择了中央集权的道路，并一直与联邦主义倾向做斗争。<sup>①</sup>东岸省作为巴西和阿根廷相互斗争和妥协的产物，最终获得了政治独立，并发展成中央集权的国家（乌拉圭）。而布宜诺斯艾利斯与其他各省在经历长期的斗争、妥协后，最终发展成为一个统一的联邦制国家。

#### 四、智利联邦制试验的失败与中央集权制度的确立

智利1818年独立后的第一部宪法将全部权力集中在最高执政者手中，试图建立中央集权。但赞成中央集权和支持联邦制的两派势力斗争一直非常激烈，统治集团内部争权夺利的斗争经常使国家处于无政府状态。联邦制的拥护者们认为：中央集权制“只利于首都，不利于各省”，而联邦制既无损于首都，又有利于国内所有地区。联邦主义者还要求在全国各省通过选举成立自治政府，使人们能直接参与本省和本地的事务。在联邦主义势力占上风的情况下，智利1826年的宪法确认了联邦制原则，把全国

<sup>①</sup> Kiehiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, Inter-American Development Bank, Development Centre of OECD, p.201.



划分为八个省，每个省由一个由选举产生的省议会和省长治理。但各省在省界划分问题上发生争执，在选举省官员时也出现纠纷和混乱。数月后，曾批准联邦制宪法的议会解散，智利联邦制试验宣告失败。

1828年，在集权派和联邦派相互妥协的基础上，智利通过了新宪法。新宪法虽然具有中央集权的特点，但在省与地方事务的管理方面依然照顾到了联邦主义者的利益，规定成立由选举产生的省议会，省议会有权选定代表本省的参议员，负责向总统推荐省长、副省长、法官和学监的人选（每个职务推荐三名候选人）。但1828年宪法依然未能从根本上改变智利的无政府状态。在这种情况下，主张中央集权的势力逐渐占据上风。1833年，智利新宪法明确确立了中央集权的原则，赋予了总统“非常权力”，即在取得国务委员会同意后，总统可以宣布在任何省甚至在全国戒严，停止宪法保障。“虽然各省和地方行政权由省长、县长和民选的市政当局掌握，但省长和县长是总统的代理人 and 直接代表”。一些学者认为，根据1833年智利宪法所确立的政治制度具有“专制性的”特点，因为它把极大的权威和权力集中在共和国总统手中。

关于拉美国家的联邦制度和中央集权制度的起源问题，引起国内外学者的关注。不少学者曾以进步和反动为尺度来评价拉美国家中央集权制和联邦制度的确立。例如，苏联学者在谈到阿根廷联邦制度的建立时，把在民族独立国家形成过程中主张建立中央集权制度的力量称为“进步力量”，认为这些力量在客观上反映了新兴资产阶级的利益；而主张各省享有最广泛自治权的联邦派的核心是封建大地主和占有大量土地的教会势力。<sup>①</sup>也有人试图以党派划分为基础，对联邦制和中央集权制度的选择进行解

<sup>①</sup> 维·沃尔斯基主编：《拉丁美洲概览》，第346页，中国社会科学出版社，1987。

释，认为自由派倾向联邦制，而保守派倾向于中央集权。<sup>①</sup>

实际上，无论是中央集权制还是联邦制的确立，都是各种政治力量长期争斗、磨合、妥协甚至武力冲突的结果，无论是墨西哥、巴西、阿根廷、委内瑞拉联邦制的形成，还是其他拉美国家中央集权制度的确立，都是由各自国家的具体国情决定的，基本适应了各自国家特殊的政治、经济和社会条件，因而也比较有利于这些国家的发展。不可否认，拉美国家内部长期存在进步势力和反动势力的斗争，但如果仅仅以这种斗争为主要标准来评价中央集权制度或联邦制的确立，就未免过于简单化了。至于自由派和保守派对联邦制和中央集权的态度，也不是绝对的，同一个人，在一个时期赞成联邦制，在另一个时期又赞成中央集权制，这种现象在拉美是屡见不鲜的。<sup>②</sup>

总之，无论是联邦制还是中央集权制的建立，在拉美国家都不是一帆风顺的，其间经历了各派的长期争论和斗争，并与各国特殊的历史条件和基本国情紧密联系在一起。脱离各国的历史条件谈论联邦制和中央集权的优劣是没有任何意义的。

## 第二节 拉美国家中央集权制度下 中央与地方的关系

在拉美国家中央集权制度下，地方政府的权力来自中央政府的授权。尽管在涉及本地区的事务上地方政府在行政和管理方面拥有一定程度的自治权力，但它在总体上受中央政府的控制、监督和领导。

① 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第六卷（下），第84页，当代世界出版社，2001。

② 参见李春辉著：《拉丁美洲史稿》下册，第767页，商务印书馆，1983。

## 一、中央对地方的控制与监督

拉美和加勒比地区有 27 个国家实行单一的、中央集权制度。这些国家无论在人口规模、自然地理方面，还是在社会和种族的构成方面，都有很大差异。正因为如此，在中央集权制度下，各国中央政府对地方的监督和控制方法既有共同之处，也不完全一样。概括地说，在中央集权的国家结构形式下，中央政府主要通过以下三种方式和途径对地方政府实施控制和监督：

### （一）法律上的限制

1. 从宪法或法律上界定中央与地方关系的性质，确立地方对中央的从属关系。一些国家的宪法明确规定了中央集权的国家结构形式。如玻利维亚宪法第一条就明确规定：“自由、独立和主权的玻利维亚是中央集权的共和国，采用代议制民主形式治理。”在巴拿马，“政府是中央集权的、共和的和代议制的”（宪法第一条）。“哥伦比亚国家应按照中央集权制共和国的要求进行建设”（宪法第一条）。另一些国家（如智利、乌拉圭、危地马拉、厄瓜多尔等）的宪法虽然没有明确提出中央集权这一词语，但规划出了中央集权的原则。这些国家的宪法尽管没有明确中央集权的国家结构形式，但无论从这些国家的法律体系（国家只有一部统一的宪法，由统一的中央立法机关依据宪法制定法律）看，还是从国家机构的组成（国家只有一个中央政府、一个最高立法机关和统一的司法系统）看，还是从中央与地方权力的划分看，这些国家所实行的是确定无疑的中央集权的国家结构形式。还有个别国家宣称实行“非中央集权制”，例如秘鲁 1980 年宪法第 79 条规定，秘鲁“实行统一的、代议制的和非中央集权的政体”；1993 年的新宪法第 43 条进一步突出了这

个条款。<sup>①</sup> 但从其法律体系、国家机构组成及中央与地方关系等方面来看，秘鲁的国家结构形式无疑属于单一的、中央集权的范畴。

2. 从法律上界定地方自治机构的活动范围，确定省（州）级自治机构与中央机构相互关系的基本准则。一些国家的宪法虽然赋予省级自治机构一定的职权，但同时规定了其活动范围和方式，把其主要活动限定为解决地方性的迫切问题。在哥伦比亚、秘鲁、厄瓜多尔、海地等设有省级自治机构的拉美国家（许多国家没有这类省级自治机构），宪法均明确这些机构的自治权力在地域上仅限于本地区，自治范围限定在行政、经济和管理方面，不拥有政治方面的自治。例如在秘鲁，“地区享有经济和行政自主权。地区在本区域内的保健、住宅、公共工程、道路、农业、矿业、工业、商业、能源、社会秩序、劳工，及在初级、中级和技术教育方面行使职权，并行使依法授予它的其他职权”。<sup>②</sup>

许多国家对省级自治机构的产生和组成方式、任职期限和主要运作方式在法律上加以限定，同时赋予中央政府监督和控制地方自治机构的权力。例如在海地，省政委员会在制定省发展计划时，须在中央政府的协助下进行（宪法第 81 条），中央政府可以解散有贪污和管理不当行为的省委员会，并委派临时委员会进行管理（宪法第 84 条）。在哥伦比亚，中央政府有权暂时中止省行政机构（省代表大会）的指令、法令和决议（宪法第 192 条）。

3. 确定由法律来规范省（或州）及其以下机构的职责。在许多设有省级自治机构的拉美国家，宪法规定这些机构的组成和

<sup>①</sup> *Constitución Política del Perú de 1993*, [www.georgetown.edu/latAmepolitical/constitutions/peru/peru.html](http://www.georgetown.edu/latAmepolitical/constitutions/peru/peru.html).

<sup>②</sup> 《秘鲁共和国宪法》（1980年），第 261 条，引自《世界宪法全书》。秘鲁 1993 年新宪法解散了地区政府。另外，本章所引用各国宪法的条文，除特别注明外，均引自《世界宪法全书》中所收录的各国宪法条款。

职权由法律规定。如海地宪法规定，省政委员会和省议会的组织和运行，以及区政委员会的组织和运行方式均由法律规定（海地宪法第 82 条第 69 条）。厄瓜多尔宪法规定，省政府和市政府享有机构、经济和管理的自治权，法律决定其结构、组成、职权和责任，并使其有效地行使自治权（厄瓜多尔宪法第 122 条）。一些国家（如玻利维亚、多米尼加、巴拉圭等）虽然没有自治性质的省级自治机构，但也规定由法律来确定省政府及其官员的职责。这就使中央政府可以利用法律的手段，有效地实施对地方自治机构和地方政府的监督和控制。

## （二）行政监督与控制

中央政府对地方的行政监督和控制主要通过直接委派官员（省长或州长）进行统治和行使非常权力两种方式来实现。

1. 通过省长控制地方事务。拉美许多实行中央集权国家的省长由中央政府任命，省长是中央政府的代表，主要职责是在他管辖的范围内保证中央政府命令和法令的执行。由于省长（或州长）是由总统和中央政府任命和撤换的，从一定意义上说，省长的权力越大，中央政府控制地方事务的能力越强。作为中央政府的代表，省长在地方事务上集经济、行政、治安管理等权力于一身，并有权对由选举产生的地方自治机构进行监督，甚至可以否决这些机构的法令和决定。在一些国家，当省长在遇到不能正常履行职务时，“可要求武装军警的协助……军事长官应服从省长的指示”，这极大增强了他控制地方事务和应付地方性紧急事态的能力。一些国家的省长还有权对自治的市政机构和市政府的活动进行监督，有些国家的中央政府甚至可以任免市长，如在巴拿马，每个市有一名市长和两名候补市长，市长是市政府的长官，市长和候补市长均由公民直接投票选举产生，然而，有关法律又

规定,“市长及候补市长可由行政机构自主地任命或撤换”。<sup>①</sup>在厄瓜多尔,省以下的县或市的行政首脑由省长提议,由总统任命。<sup>②</sup>

有些国家的省长虽然由选举产生(如玻利维亚、巴拉圭、乌拉圭、哥伦比亚,其中一些国家是在近些年政治改革进程中才由任命改为选举),但这并不妨碍中央对省级事务的控制,例如在哥伦比亚,为了维护和恢复公共秩序,“共和国总统的命令和法令应得到不折不扣的执行,共和国总统的命令和法令优于省长的命令和法令”。省长虽然由选举产生,但“省长是总统的代理人,负责维护公共秩序和保证总体经济政策执行”,“共和国总统在法律所确定的特殊情况下,可以中止或罢免省长的职务”。<sup>③</sup>还有一些国家(主要是一些小国,如萨尔瓦多和尼加拉瓜)根本没有州长或省长职务,在中央政府之下,直接实施市政自治。<sup>④</sup>

2. 通过行使非常权力增强对地方事务的控制能力。拉美国家的宪法普遍把一种所谓的“非常权力”授予总统,准许总统在发生外来威胁和内部骚乱时,使用非常权力。这种非常权力包括在全国范围内或局部地区宣布戒严,取消宪法保障,限制地方行政机构的职权,有时甚至包括解散地方自治政府或地方自治性机构。从拉美国家的历史发展进程来看,中央政府和总统本人经常行使宪法赋予的这一非常权力,在某些情况下,利用这种紧急权力所实行的紧急状态甚至曾延续二十多年(如在巴拉圭)。不但以专制、独裁和强迫为特点的军人政权经常在全国或部分地区实

① 《巴拿马共和国宪法》(1972年),引自《世界宪法全书》,第1379页。

② George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World, Third Edition*, Vol. I, p.583, 1987.

③ *Comparacion de Constituciones, Autoridades Administrativas de las Unidades*, <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/Division/administrativas.html#elec>.

④ Inter-American Dialogue, *Overview of Latin American Electoral System*, <http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/systems.html>.

行戒严，由民选文人政府实行戒严和紧急状态的情况也屡见不鲜。在这种非常权力之下，中央对地方的控制是绝对的。在这种权力面前，任何形式的地方自治都会显得苍白无力，关于地方自治的条款和规定即使再详尽、再规范，也不大可能得到有保障的实施。与世界其他地区实行单一制和中央集权制的国家相比，拉美国家集权的程度更大，中央政府的权力更大，中央政府对地方事务控制的能力也更强。

### （三）财政控制与监督

财政控制和监督是中央政府对地方政府及其活动进行有效控制的重要手段。

1. 各省在财政方面依赖中央政府。财政收入主要由中央政府控制，省（州）政府依赖中央政府的财政拨款。例如，哥伦比亚宪法就明确规定，“分配给各省、各地区和特别区以及波哥大特区的国家日常收入的比例”，由中央政府决定。<sup>①</sup>正因为如此，拉美国家省级政府支出在政府总支出的比重很低。就整个地区而言，80年代中期，省（州）级政府支出在政府总支出的比重只有15%左右。<sup>②</sup>

2. 中央政府对地方财政实施有效监督。例如在玻利维亚，各省的预算由中央政府在国会例会的最初30天内向立法机构提交，中央政府有权对省预算进行修改；中央政府有权监督各市的决定、特别是有关收入和税收的决定。<sup>③</sup>在巴拉圭，按照宪法，市政当局“如果连续两个财政年度出现预算赤字”，中央政府可

① 《哥伦比亚宪法》（1977年修改），引自《世界宪法全书》，第1498页。

② Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p.96.

③ 《玻利维亚共和国宪法》（1967年），第95条，引自《世界宪法全书》，第1446页。

以对市政当局的事务进行干预。<sup>①</sup>在海地，“省政委员会惟以本省利益为准管理财源，并向省议会报账，省议会再向中央政府报告。”<sup>②</sup>

## 二、中央集权制度下地方政府的职权

### （一）行政权力

无论是地方自治机构，还是省长，在各自的行政区域内都行使一定的自主权力。虽然地方事务被中央政府牢牢控制，但一些国家设立的自治机构在国家政治、经济和社会生活中发挥着重要作用，特别是在行政方面拥有一定的权力和自由。

在哥伦比亚，在宪法范围内，各省“可独立管理本区域事务，并对各市实行……必须的行政监护”，省长是“本区域行政机构的代表”。哥伦比亚地方自治机构是省代表大会（Asambleas Departamentales）。根据省长的动议，省代表大会确定本省的经济和社会发展计划（规划）和公共工程计划（规划）；确定本省行政机构的结构、各下属单位的职能以及不同级别职务薪金的等级；按照法律确定的原则，设立公共事业单位、合营经济公司以及工商企业。省代表大会的其他职权有：以省长提交的草案为基础、按照有关的法律准则，签发本省收入和支出的预算；组建省审计局，并选举审计长；制定有关地方警察的条例；“按照法律规定的条件，设立或撤销市，对市的辖区予以划出或并入并确定各县间的边界”；“发展不应由国家和各市负责的，有利于本省文化、社会和经济发展的企业、工业和活动”；“按照宪法和法律的规定，对由本省负责提供的服务制定规章”；授权省长签署契约、

<sup>①</sup> 《巴拉圭共和国宪法》（1967年），第23条，引自《世界宪法全书》，第1350页。

<sup>②</sup> 《海地共和国宪法》（1987年），第83条，引自《世界宪法全书》，第1569页。



商定贷款、转让本省财产以及暂时行使属于省代表大会的某些具体职能；履行宪法和法律规定的其他职能。<sup>①</sup>

在乌拉圭，省委员会与省长行使“省政府及其行政管理的权力”。省委员会（Junta Departamental）“行使省政府的立法权与监督权”，根据省长的提议（或委员会自己的提议），行使下列职权：在其管辖权限内，发布其认为必要的法令与决议；经委员会委员的绝对多数通过，设立或确定上交的税额、国产税额、地方税额以及服务费；经多数委员通过，免去非选举的地方委员会的委员职务；设立新的地方委员会；授予地方和省公共机构特权。其他单独行使的权力包括：直接请求立法权力机构修改或增补省政府组织法；批准省长提交的预算案；任命其职员，对不称职、玩忽职守或违法乱纪的职员实行惩戒、停职或撤职，并将违法乱纪的案件移交法院处理。<sup>②</sup>

在海地，“省具有法人地位，并享有自治权”，“各省由省议会选出的三人省政委员会管理”，“省政委员会在中央政府的协助下制定省发展计划”。<sup>③</sup> 在厄瓜多尔，省政府享有“机构、经济和管理自治权”；宪法还规定了三类地方民选的自治机构，即省委员会、市政委员会和区委员会，即使在军人独裁统治期间，这些自治机构仍发挥着重要作用。<sup>④</sup>

智利 1991 年 11 月修改宪法，除各大区的行政首脑由总统任命外，各省省长也开始由选举的方式产生，省级自治机构也开始发挥作用。

① 《哥伦比亚宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1498 页。

② 《乌拉圭东岸共和国宪法》（1966 年），引自《世界宪法全书》，第 1802 页。

③ 《海地共和国宪法》，引自《世界宪法全书》，第 1568 页。

④ George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.583.

## (二) 市政自治

市政自治是拉美国家的传统，也是拉美国家政治制度的重要特征。但对于市政自治的性质和市政府的职能，各国有不同的表述。在秘鲁，市政当局是“地方政府机构”，在处理其职权范围内事务时有经济和行政自主权。<sup>①</sup>在巴拿马，市政自治是“国家的政治基础”，市是“自治政治组织”，市的组织是民主的，其行政性与地方政府基本上是一致的；<sup>②</sup>市的职能是促进社区发展，实现社会福利并为此与中央政府合作。在厄瓜多尔，市政府享有机构、经济和管理的自治权，只有根据法律，才可对（省政府和）市政府摊派义务和进行调整；任何外部官员和当局都不得干预其管理工作。<sup>③</sup>

但拉美国家的市政自治是有条件和相对的。首先，“市政府有责任执行和督促执行共和国的宪法、法律、行政长官的法令和命令，以及普通法院和行政法院的决定”。<sup>④</sup>其次，市政府的结构、组成和职权，以及市政府的立法职能需要由相关法律进行规定。<sup>⑤</sup>保障市在政治、司法、经济和行政领域自治权的方式也由法律规定。<sup>⑥</sup>第二，各市必须与国家级政府机构或地方发展机构合作。<sup>⑦</sup>

市政委员会（市政府）是经选举产生的政府组织，负责市的管理和治理工作。委员会一般由市长（有些国家还有候补市长，如巴拿马）及若干委员组成，但委员人数各国不一样。市政委员

① 《秘鲁共和国宪法》，第 252 条，引自《世界宪法全书》，第 1433 页。

② 《巴拿马共和国宪法》，第 227 条，引自《世界宪法全书》。

③ 《厄瓜多尔共和国宪法》（1984 年），第 122 条，《世界宪法全书》，第 1479 页。

④ 《巴拿马共和国宪法》，第 229 条。

⑤ 《厄瓜多尔共和国宪法》，第 122 条和第 124 条。

⑥ 《巴拉圭共和国宪法》，第 17 条。

⑦ 《萨尔瓦多共和国宪法》（1983 年），第 203 条。

会在行使经济、技术和管理职能时享有自治权。我们仅以哥伦比亚、萨尔瓦多、巴拉圭三国为例，对拉美国家市政自治的若干条款进行说明。尽管后两个国家并不是理想的拉美民主国家，市政自治在这两个国家也不具有典型性，但以其为例似乎更能说明市政自治在拉美的重要性和普遍性。

哥伦比亚宪法确定市政委员会依法行使的职权（共八项）有：对本地区行政管理事宜做出安排；对地方性税收和开支进行投票表决；确定市行政机构的结构、各下属单位的职能以及不同级别职务应得薪金的等级；根据市长的提议，按照法律规定的准则，设立公共事业单位、合营经济公司以及工业和商业企业；以市长提交的草案为基础，每年签发本市收入和支出的预算；选举本市的检察官、司库及法律规定的其他官员和职员；授权市长签署契约、商定贷款、转让市有财产以及暂时行使属于市政委员会的某些具体职能；行使法律规定的其他职能。<sup>①</sup>

萨尔瓦多各市由市政委员会治理，市政委员会由市长及若干委员组成。市政府拥有以下自治权：在一般法律规定限度内，为了本市特别工程的实现，设立、修订或减免公共税务和捐派；公布市政府收支预算；自由管理其职权范围内的事务；制定地方法规；任免市政府各部门官员，雇用或解雇市政府雇员；对税率或改革提出解释，并向国会提出建议。<sup>②</sup>

在巴拉圭，“城市的自治权受到承认”，自治权主要包括：市政当局的任命和选举；市政当局在自己的权限内采取措施的自由；对自己的财产、需求和限制措施自由处置的决定权；对自己财政收入及其收集和开支方式的决定权；对市政府的管理权；对不服自己的决定而提出的上诉的追索权；市政当局有全权决定和处理本地区的利益，特别是有关财产和税收的事项；

① 《哥伦比亚宪法》，第 197 条。

② 《萨尔瓦多共和国宪法》，第 204 条。

有全权依法决定和处理有关市区的发展、食物供应、教育和文化、保健和社会福利、妇女和儿童基金、交通和旅游以及本地区的巡视和警察等事项。同一省内的市政当局可以在自己的权限内为特殊目的联合起来；跨省的市政当局也可基于同样的目的实行跨省联合。<sup>①</sup>

### （三）各民族地区的自治权

除市政自治外，在哥伦比亚、玻利维亚、秘鲁、尼加拉瓜和厄瓜多尔等印第安人口比较多的国家，还不同程度地建立起了民族地区的自治制度。尽管这种自治还不算完善，但它在民族地区政治、经济和社会生活中的作用是不可低估的。

在哥伦比亚行政区划中，在县（Canton）以下设区（Parish），在城市地区，区只是选区，但在印第安人聚积地区却是最为重要的政府组织，在这一层次设有自治性质的、由民选产生的机构。<sup>②</sup> 在玻利维亚的一些地区，印第安公社按自己的传统方式组织起来（被称为 Ayllus，公社的领导人被称为 Jilakatas 或者 Mallcus）。<sup>③</sup> 在秘鲁，印第安公社是有合法地位的自治机构，尽管其权力有限。20 世纪 70 年代中期，秘鲁全国共有约五千个这样的公社，这些公社可以自由选举和撤换自己的官员。<sup>④</sup> 尼加拉瓜大西洋沿岸地区面积约七万平方公里，居住着米斯基托、苏莫、拉马、加里弗诺、克里奥尔和梅斯蒂索等六个少数民族。1979 年尼桑解阵革命胜利后，由于政府民族政策出现失误，一些印第安人与政府发生矛盾，许多人流亡国外，甚至加入反政府武装。80 年代中期以后，政府采取许多措施，力图缓和同少数民族的关

① 《巴拉圭共和国宪法》，第 17、18 和 21 条。

② George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.583.

③ George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.210.

④ George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.1593.

系，措施之一是实行民族地区自治。1987年，尼加拉瓜多民族代表大会通过一项大西洋地区自治法案，法案规定：在大西洋沿岸地区建立两个地区自治政府，国家将帮助自治地区发展经济，国家企业如果开发自治地区的资源，需向自治地区政府纳税；自治地区各民族可使用本民族语言。

### 第三节 拉美中央集权制国家 中央与地方关系的比较

#### 一、拉美国家中央集权制的共同特点

从前面的分析可以看出，与英法等国的中央集权制相比，拉美国家的中央集权制有自己的独特特征，例如地方自治程度较低，中央对地方事务干预较多等。即使在拉美国家之间，各国在中央集权制度的形成与发展、权力集中程度等方面也不完全一样，有时差异还很大。尽管如此，拉美各国的中央集权制度仍具有一些共同的特征。这些共同的基本特征包括：1. 单一的法律体系和统一的国家机构。拉美中央集权制国家只有一部宪法，由统一的中央立法机关根据宪法制定相关的法律；全国只有一个最高立法机关、一个中央政府、一套完整的司法系统。虽然全国领土划分为若干行政单位，但这些地方行政单位不具有政治独立性，地方各行政单位要接受中央政府的统一领导，地方政府的权力由中央政府授予，地方行政区域和自治单位不享有脱离中央而独立的权力。地方政府所管辖区域的多少、地方政府权力的大小，甚至官员的任免由中央政府决定。中央有权撤销地方政府的不适当的行政行为。2. 对外关系的一致性。在国际舞台和国际事务中，国家作为一个国际法主体出现。3. 有限的地方自治。在中央集权的前提下实行有限的地方自治，地方自治权只限于本

地区事务。在法律规定的条件下，中央政府可以对地方政府或地方性事务进行干预；中央政府的法令具有高于地方政府法令的效力。在上著人口比较集中的一些拉美国家（哥伦比亚、玻利维亚、秘鲁、尼加拉瓜和厄瓜多尔等），还实行一定范围的民族区域自治，但这种民族区域自治的权力是相当有限的。

## 二、地方自治权力的差异

从总体上说，在拉美国家单一的中央集权制度下，地方事务被中央政府牢牢控制。然而，各国地方自治的权限有大有小，自治的范围和程度有深有浅。按照地方自制权力的大小，我们可以把拉美地区实行中央集权的国家分为三类：

第一类国家，在地方事务上实行中央集权和地方分权相结合的混合管理模式，地方拥有一定程度的自治权。这类国家包括厄瓜多尔、乌拉圭、海地、哥伦比亚等。在这类国家，除中央政府任命的省长作为地方行政首脑外（20世纪80年代政治民主化进程开始后，一些国家的省级行政首脑已经不再由中央政府任命，而是改为由选举产生），还有一个由本省居民通过直接投票选举产生的地方自治性机构来行使管理职能，但地方自治机构的活动处在中央政府或它在地方的代表（省长）的直接监督之下。在这些国家，省级自治机构与中央机构相互关系的基本准则、地方自治机构的活动范围，都由宪法和相关的政府组织法做了明确规定。

第二类国家，地方事务由中央直接管理。在中央集权的国家结构形式下，地方自治程度较低，省级事务由中央任命的省长领导，没有经选举产生的省级自治机构。这类国家包括：危地马拉、洪都拉斯、哥斯达黎加、多米尼加、巴拿马等。

第三类国家，既没有省级自治机构，也没有由中央任命的省级行政机关，而是在中央政府之下，在市政一级直接实行自治。

这类国家主要是萨尔瓦多和尼加拉瓜这样一些领土和人口规模都比较小的国家。例如在萨尔瓦多，地方市政当局由选举产生，任期三年。在尼加拉瓜，除了在大西洋和南部太平洋沿岸的自治地区外，也没有省级机构，自治的市政机构由选举产生，任期四年。<sup>①</sup>

应该指出的是，一些拉美国家近年来对中央、地方和市政机构进行了调整，中央与地方的关系发生了比较重大的变化，原来一些没有自治机构的国家可能已经设立了自治性机构，原来一些由总统和中央政府任命地方行政首脑的国家，已经改为由民众选举省长（或省级行政首脑），如巴拉圭、哥伦比亚、玻利维亚和智利等。原来属于第二类的国家，可能现在要归于第一类。我们应该注意这种变化。

### 三、拉美国家中央集权制度的发展趋势

中央集权一直是拉美国家的传统，这种传统可以追溯到殖民统治时期。拉美民族独立国家建立以后，中央政府为了保持对一些边远地区的控制，一直强调集权，中央集权的传统因而得以保留。与发达国家相比，拉美国家中央集权的程度较高，特别是在财政方面。在发达国家，次国家级（省级）政府支出在政府总支出中的比重超过 35%，而拉美国家还不到 15%。20 世纪 80 年代后，由于政治民主化进程的推进，尽管拉美国家中央集权的程度依然非常高，但却出现了普遍的权力分散化趋势，地方和市政一级的自治权力逐步扩大，地方的政治和经济自主性有所增强。之所以出现这种趋势，从根本上说是因为拉美国家社会、政治和经

<sup>①</sup> Inter - American Dialogue, *Overview of Latin American Electoral System*。但按照 1963 年的宪法，各省设省长一名，替补省长一名，由中央政府任命。参见尼加拉瓜 1963 年宪法，载《世界宪法全书》。

经济发展的需要。具体地说，有以下几方面的原因。

第一，拉美国家的政府为了改善自身形象，重新赢得民众的信任，强调实行权力的分散化。由于政治制度自身的缺陷，许多拉美国家的政治参与程度不仅一直不高，而且政治冷淡主义还有进一步发展的趋势，政府的合法性受到质疑，即使在民主政治制度一直相对稳定的委内瑞拉和哥伦比亚等国家也是如此。在这种情况下，拉美国家的政府认为，实行权力分散化，加强地方政府的职能和作用，可能会恢复和增加民众对政府的信任，促进民众对政治制度的参与。

第二，民主化进程推进了权力的分散化。在政治民主化进程中，有一种观点很有影响。这种观点认为，加强地方政府的权力可以有效防止专制统治的出现，是避免政治危机和民主体制崩溃的有效方式。

第三，经济调整措施推进了拉美国家权力分散化进程。在20世纪80年代经济危机发生后，拉美国家普遍进行经济结构调整，削减政府支出。经济调整计划是在民选民主政府的领导下实施的，付出了沉重的社会代价。为了减少民众对经济调整政策的反抗和不满，政府需要出台相应的社会政策，为民众提供一些必要的社会服务。中央政府通常难以为上述社会计划提供资金，而地方政府在执行这些计划的过程中获得了更多的责任。

第四，相关国际机构积极推进拉美国家的权力分散化。世界银行、美洲开发银行等不仅把权力和资源分散化作为提高公民参与的手段，而且将其视为提高效率的手段。<sup>①</sup>

第五，有学者提出，随着经济的发展，权力和资源的分散化是必然的趋势。一个国家的经济发展水平越高，资源和权力分散

<sup>①</sup> <http://www.worldbank.org/publicsector/decentralization/participation.htm>.



化程度通常也越高，地方政府的作用越突出。<sup>①</sup>

20世纪80年代后，拉美国家权力的分散化主要表现在以下方面：

#### （一）地方行政机构领导人产生方式的本地化和民主化

随着80年代后政治民主化进程的推进，地方各级行政机构领导人越来越多地通过选举的方式产生，而不再由中央和上级政府任命。以市长为例，1980年只有3个拉美国家的市长由当地居民选举产生，大部分由上级和中央政府任命。1995年，由本地居民选举市长的国家增加到17个，另有6个国家的市长由市政委员会选举产生，而市政委员会是由居民选举产生的。<sup>②</sup>智利从1991年起，除各大区的行政领导人仍由共和国总统任命外，包括省长在内的其他地方官员不再由中央政府任命，而由直接选举产生。哥伦比亚的省长以前由中央政府任命，<sup>③</sup>现在已经由选举产生。哥伦比亚1991年7月修改后的新宪法也提出，要进行以分散化为目标的改革。另外在巴拉圭，地方权力的扩大也非常引人注目。现在，不仅市长由选举产生，连省长也都由选举产生了。

#### （二）地方财政自主权增加

有关资料显示，拉美国家次国家级（省或州）政府在政府总支出中的比重上升，1985~1995年期间，增长幅度达到4个百分点（见表10-1和表10-2）。

<sup>①</sup> Maria Escobar - Lemmon, *Fiscal Decentralization and Federalism in Latin America*, Mark Publius, Fall, 2001, V.31, <http://infotrac.apla.galegroup.com/itw/infomark>

<sup>②</sup> Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p.114.

<sup>③</sup> 维·沃尔斯基主编：《拉丁美洲概览》，第532页。

表 10-1 拉美国家省(州)级政府支出占政府总支出的比重(%)<sup>①</sup>

年 份	中等水平	各国平均
1985	8.3	15.6
1990	9.6	17.2
1995	13.6	19.3

表 10-2 拉美中央集权制国家地方政府支出占政府总支出的比重(%)<sup>②</sup>

国 家	1985 年	1995 年	增幅 (百分点数)
玻利维亚	14.8	21.4	6.8
智 利	7.5	13.6	6.1
哥伦比亚	32.1	39.0	6.9
哥斯达黎加	2.0	2.3	0.3
多米尼加	2.5	2.9	0.4
厄瓜多尔	7.5	7.5	0
萨尔瓦多	2.0	6.0	4.0
危地马拉	7.8	10.3	2.5
洪都拉斯	8.0	12.3	4.3
尼加拉瓜	1.5	8.6	7.1
巴拉圭	5.9	6.2	0.3
秘 鲁	4.0	17.8	13.8
特立尼达和多巴哥	7.0	7.2	0.2
乌拉圭	8.5	14.2	5.7

① 根据 Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, 第 96 页资料列表。

② 资料来源: International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook* (1985, 1996, 1996) and Inter-American Development Bank, *Latin America after a Decade of Reforms*, p.157, 1998.

应该指出的是，尽管财政权力分散化和地方财政自主权增加是拉美地区近年才出现的一个趋势，但在分散化程度上，各国之间差别很大。美洲开发银行专家埃内斯托·斯坦因（Ernesto Stein）认为，这既与国家的大小有关，也与国家的结构形式有关。一般地说，在联邦制国家，地方政府在政府总支出中的比重高于单一制的中央集权国家。以1995年为例，拉美国家的平均水平是17.2%。在阿根廷、巴西、委内瑞拉和墨西哥4个联邦制国家，地方政府在政府总支出中的比重分别为49.3%、45.6%、19.6%和25.5%，均高于地区平均水平。在单一制的中央集权国家，一般的情况是，国家越小，地方政府在政府总支出中的比重越低，反之则越高。如哥伦比亚39.0%，玻利维亚26.7%，乌拉圭14.2%，智利13.6%，洪都拉斯12.3%，秘鲁10.5%，厄瓜多尔7.5%，特立尼达和多巴哥7.2%，巴拉圭6.2%，萨尔瓦多6.0%，尼加拉瓜5.2%，巴拿马3.2%，多米尼加2.9%，哥斯达黎加2.3%，许多国家低于地区平均水平。<sup>①</sup>

### （三）一些国家相继制定并实施了扩大地方权力和自主性的政策和措施

在这方面比较典型的是玻利维亚。早在1989~1993年维克多·帕斯·萨莫拉总统执政期间，就讨论了实行权力分散化问题，但由于各方意见不一致，没有能够推进在这方面的立法工作。1993年桑切斯·德洛萨达总统执政后，第二年就通过了“民众参与法”（ley de Participacion Popular），开始实施分散化改革。主要内容包括：1. 加强市政机构的作用，扩大地方自治权力。按照“民众参与法”，把全国划分为311个市，把全国财政收入的20%分配到这些市，上述20%的资金完全按各市人口的多少进行分

<sup>①</sup> Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p.104.

配。而在此之前，资金分配以税收为标准，三个省（全国有九个省）的首府城市占有了总收入的 92%，而其他六个省的首府只分享到 8%。规则改变后，资金分配无论是在市一级，还是在省一级，都不再以税收为标准，而是主要以人口为标准。市长和负责市政日常事务的市政委员会委员（Consejeros）由选举产生。协调地方性事务（包括卫生、教育、基础设施和其他公共工程）的责任转移到地方市政当局及当地居民手中。2. 基层组织的作用受到重视。在加强市政作用的同时，准许地方的、基层的社会组织发挥独立作用。突破传统政治因素的束缚，承认“基层组织”（Organizaciones de Base）（包括印第安和农民组织及居民组织）及其政治权力，并赋予其公共机构的地位。注意加强玻利维亚公民社会中最脆弱的部门——公民个人，特别是农村居民的作用。3. 给予各省更大的权力。1995 年通过一项法案，扩大各省的权力。资料显示，1993 年，75% 的投资决定由中央政府做出，到 1997 年只有 25% 的投资决定由中央政府做出，集权程度有很大下降。<sup>①</sup>

除玻利维亚外，智利、哥伦比亚等国家也把实行权力分散化作为政治和经济改革的重要措施。秘鲁在藤森 1992 年自我政变后解散了地方政府，但 1993 年的新宪法仍然突出了分散化问题。

拉美国家中央和地方权力关系的调整，是这些国家政治、经济和社会发展的必然结果。其基本目标是推动政治民主化进程，提高政府效率，减少农村人口向城市的转移，消除社会和地区发展进程中的“排斥”现象，用更公平的方式重新分配经济资源。<sup>②</sup> 这种调整将对拉美国家未来政治、经济的发展产生重要影响，特别是会使国家与社会的关系发生巨大变化，对政府的工作效率也会产生一些影响。

<sup>①</sup> Kichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p. 203.

<sup>②</sup> Miguel Centellas, *Decentralization and Democratization in Bolivia*, [www.home.earthlink.net/~centellas/paper/lasa2000.pdf](http://www.home.earthlink.net/~centellas/paper/lasa2000.pdf)

# 第十一章

## 拉美国家的联邦制度

作为国家政治制度重要组成部分，联邦制并不涉及立法、司法和行政机构之间的相互关系，而只是关于国家“整体”和“部分”之间关系的制度。联邦制国家由若干成员（州、省等）组成。联邦制一般说来有如下共同特征：除联邦成员共同遵守的联邦宪法、法律之外，各联邦成员还拥有自己的宪法和法律；除联邦的立法机关、行政和司法体系外，各联邦成员还拥有在自己区域内行使职能的立法、行政和司法系统；联邦政府与联邦组成单位之间有比较明确的权力划分；有处理联邦政府与联邦成员之间，以及联邦成员之间冲突和纠纷的机制。

拉美地区有阿根廷、巴西、墨西哥和委内瑞拉四个国家采用联邦制度。<sup>①</sup>如前所述，这四个国家的联邦制度都是在经历了漫

---

<sup>①</sup> 加勒比地区的圣克里斯托弗和尼维斯 1983 年独立后，成为“民主的、主权的联邦国家”。除一院制联邦议会外，尼维斯岛还有自己的议会（共有八名议员，五名由选举产生，三名由任命的方式产生），有自己的行政机构（总理和三名内阁成员）。按照规定，如果获得 2/3 议员的支持，或赢得 2/3 选民的支持，尼维斯有权宣布独立。参见 Deborah A. Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Third Edition, Volume II, Facts on File Inc. New York, 1999.

长的探索、经历了联邦制与中央集权制度的长期争论之后才得以最终确立的。联邦制度的确立基本反映了这四个国家独特的历史条件和基本国情。因为实践已经证明，这些国家采用联邦制，既保持了国家的统一，又结束了长期的国内动荡局面，取得了相当长时期的稳定局面。联邦制度在上述四个国家确立之后（阿根廷的联邦制于1853年确立，墨西哥1857年，委内瑞拉1864年，巴西1891年），这些国家对宪法做了多次修改，但除个别国家在短时期内有些不稳定的变化之外，作为政治制度重要组成部分的联邦制度基本被保留下来，并不断得到发展和完善。本章主要介绍拉美国家的联邦制度。

## 第一节 阿根廷的联邦制度

### 一、阿根廷联邦制度的形成与发展

#### （一）阿根廷联邦制度的建立首先是受该国历史条件的影响

阿根廷的被征服、殖民过程和发展道路，与其他西属美洲地区不同。在西班牙向阿根廷殖民过程中，殖民者是从两路进入的。一路殖民者来自秘鲁，从西北进入，先后建立了门多萨、圣路易斯、上库曼、圣胡安和科尔多瓦等城镇。另一路殖民者来自西班牙本土，在拉普拉塔河沿岸定居，并建立了布宜诺斯艾利斯市。在整个殖民统治时期，布宜诺斯艾利斯与内陆地区各省的联系并不密切，两地区居民的生活方式差异也很大，内陆地区主要向秘鲁矿区提供粮食、畜产品和纺织品，而布宜诺斯艾利斯的经济活动则主要面向欧洲，与欧洲联系密切，与其他西属美洲地区联系并不多。

阿根廷被征服后一直是秘鲁总督区的一部分，直到1776年，随着该地区人口的增多，以及来自巴西的威胁增大，西班牙才在

布宜诺斯艾利斯设立拉普拉塔总督区。虽然西班牙殖民者在这里实行比较严密的政治统治，然而，在这一幅员辽阔地区执行统一的政策面临许多困难：各个居民点之间距离遥远，联系不便；该地区人口依然稀少（在西班牙殖民统治行将结束时，只有居民约50万）；农业人口（主要是游牧人口）占绝大多数。这些因素造成一种根深蒂固的忠于本地区的地方主义情感，这种情感增加了建立一个统一的中央集权国家的难度。<sup>①</sup>从一定意义上说，阿根廷联邦制度的选择与这样一种地方主义情感有密切联系。

（二）阿根廷联邦制度的建立是在独立后克服国家无政府状态的过程中完成的

1810年5月25日，阿根廷爆发“5月革命”。布宜诺斯艾利斯市政会罢免西班牙总督，接管政权。1813年召开制宪大会，提出宪法草案，主张建立“不可分的统一国家”，但因受历史条件的限制，制宪大会没有能够通过宪法，但仍通过了有关的行政章程，颁布了有关国徽、国家标志、国歌、铸币、设立最高行政官等重要法规。但首府布宜诺斯艾利斯与内地各省之间、保守派和自由派之间经常发生纷争和冲突，国家并没有实现稳定和统一，建立“不可分的统一国家”的目标并没有实现。一直到1816年春，各省才同意召开议会。1816年7月9日，正式宣布拉普拉塔联合省独立。1819年，议会通过新宪法，这部宪法“结束了自1810年开始的临时性章程和条例的时期”，在阿根廷政治生活中具有特殊意义。该部宪法主要体现了布宜诺斯艾利斯省的意志，因而遭到主张联邦制的内地各省的反对。宪法于次年失效，国家重新陷入无政府状态。许多省份拒绝接受布宜诺斯艾利斯省中央集权式的领导，而布宜诺斯艾利斯虽有控制其他省份

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, Second Edition, p.127, Westview Press, 1985.

的欲望，但缺乏征服对方的手段，在此情况下，为了维护国家的统一，克服无政府状态，建立赋予各省较大自治权的联邦制度就成为较现实的选择。

阿根廷联邦制度是在中央集权和地方分立两种思想进行激烈争论后做出的选择。在建立民族国家问题上，阿根廷出现了中央集权主义和地方分立主义两种倾向，主张分立主义的联邦派与中央集权派争论不休。虽然联邦派和中央集权派并不能完全按地域来划分，但一般来说，内陆地区各省普遍存在一种力求保持经济自主和政治自治的强烈愿望，是联邦派的代表；他们对殖民统治时期的高度集权记忆犹新，不愿意该制度在独立之后继续存在下去；他们承认各省之间、特别是各省与布宜诺斯艾利斯省之间在经济与社会方面的巨大差异，并认为缓和这种差距的最好办法是实行联邦制。布宜诺斯艾利斯省的经济地位优越，拥有全国主要港口，除与国外进行直接的贸易外，还充当内地各省与外国交往的中介，有控制其他省份的欲望，是中央集权派的代表，它认为，只有实行单一制才能把处于分散、甚至是交战状态的各省组成一个统一的国家；它担心，若实行联邦制，就很难建立统一的国家。1819年的宪法基本体现了集权派思想，确认了在国家政府统治下的全国统一，宣布国家最高立法机关是立法会议，行政权属于最高执政者，最高执政者由立法会议参众两院共同选出，任期五年，可以连选连任。与以前的有关条例一样，该宪法虽然表达了建立一个强有力政府的思想，但并未明确规定联合省的政体。

然而，具有集权思想宪法的通过并没有平息分离主义的发展，相反，分离倾向愈益明显。1819年7月23日，圣非省宣布独立；1819年11月1日，图库曼省独立；1820年1月8日，科尔多瓦省宣布独立；圣胡安省也于1820年1月发生起义。在分离运动日益扩展、两派斗争尖锐化的局势下，国家政府垮台。虽然各省不愿建立以布宜诺斯艾利斯为核心或由布宜诺斯艾利斯省



控制的中央集权，但仍希望能以某种方式联合起来。特别是沿岸各省从本省利益出发，都倾向于与布宜诺斯艾利斯省实行联合。在推翻了主要代表布宜诺斯艾利斯省利益的国家政府的目的实现后不久，各省就同布宜诺斯艾利斯的参议会进行和平谈判。1820年2月23日，布宜诺斯艾利斯、圣菲、恩特雷里奥斯三省省长签订了和平条约，即皮拉尔条约。缔约各方承认各省自治的原则，并提出召开由所有省份参加的国民议会的建议。皮拉尔条约是各省间第一个和国家统一有关的条约。1822年，上述三省及科连特斯省签署四边协定，重申了皮拉尔条约提出的各省在未来议会中的平等原则，确定了四省间实现永久和平、长期联合的原则立场。1824~1827年间，为克服分裂，各省再次举行制宪大会，并于1826年通过了一部新的宪法，仍规定国家结构形式为单一制，结果未经生效即被否决。国家再次回到了无政府状态。1831年1月，布宜诺斯艾利斯、圣菲、恩特雷里奥斯三省签订了联邦条约，重申了以前各种条约确定的省际关系准则，该条约的规定也为其他省所接受，成为全国性条约。该条约奠定了联邦制度的基础，为阿根廷联邦国家的最终形成创造了条件。

1852年5月，各省省长和军事指挥官签订圣尼古拉斯协议，协议提出召开制宪大会的建议，重申在联邦制基础上建立国家行政权力的必要性，并具体规定了制宪大会的召开时间、地点、产生代表的方法。协议对制宪期间的国家结构形式和宪法生效后向联邦制转变等问题也做了规定。协议为在法律上实现国家的统一奠定了基础。绝大多数省同意组成一个国家联盟，并于第二年起草了新宪法（直到今日，该宪法仍是阿根廷的基本大法）。布宜诺斯艾利斯省抵制了这次制宪大会，仍保持与其他各省分立的状态。“阿根廷分裂成两个国家，一方是布宜诺斯艾利斯市和布宜诺斯艾利斯省，另一方是阿根廷联邦，由拥护联邦制的其他13个省组成。过去是各省拒绝接受布宜诺斯艾利斯的控制，现在是

布宜诺斯艾利斯拒绝与各省合作，拒绝联邦主义宪法。”<sup>①</sup> 鉴于布宜诺斯艾利斯的重要地位，它与内陆各省的分歧不解决，就谈不上建立真正统一的民族国家。

布宜诺斯艾利斯与其他各省的斗争不断加剧，最终酿成1859年的公开军事对抗。在这次军事对抗中，布宜诺斯艾利斯军队被击败。1859年11月，布宜诺斯艾利斯宣布加入阿根廷共和国，并对宪法进行审议和提出修改意见后，宣布接受1853年宪法。这样阿根廷在联邦制度的基础上实现了国家的统一。

1853年宪法是阿根廷历史上第一部联邦制宪法，也是第一部被各省普遍接受、至今仍在实施的宪法，宪法规定阿根廷的国家政体是代议制联邦共和国，联邦政府尊重各省的体制。这部宪法在实施150年的时间内进行了6次较大的修改，但联邦制度一直被保留下来，并得到完善和发展。在这6次修改（1860年、1866年、1896年、1949年、1957年、1994年）中，1860年的修改对联邦制的发展和完善影响较大，它取消了联邦议会审议各省宪法、对省长进行审判等权力，限制联邦政府的征税权限和干预各省事务的权力。1994年的修改扩大了联邦首都的自治权力。

### （三）联邦制确立的意义

联邦制的确立开辟了阿根廷历史的新时代。联邦制的建立，结束了阿根廷独立之后近50年的混乱和无政府状态（1835~1852年罗萨斯独裁期间是例外），为阿根廷迎来了近70年的相对和平，以及经济的迅速发展和政治的相对稳定。19世纪60年代初，阿根廷全国只有铁路3200公里，50年后达到3.2万公里，可耕地面积由不到150万英亩（60万公顷）增加到6000多万英亩（2430万公顷），用于畜牧业的土地增长幅度

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第674页。

也与此类似。所有这些，使阿根廷由自给自足的农业国家迅速发展成为初级产品的主要出口国家。到第一次世界大战时，阿根廷每年出口 35 万吨牛肉、500 万吨粮食，成为世界的主要粮仓之一。这些成就的取得，与比较妥善地处理了中央与地方的关系有密切关系。因此从实际效果看，联邦制度的确立基本适应了阿根廷的基本国情。

## 二、联邦与各省的权力划分

阿根廷由 23 个省和首都联邦区共 24 个联邦单位组成。在联邦制度下，联邦与各省之间有明确的权力划分，有相互制约的机制，有调节相互之间关系的机制。

### （一）联邦政府对地方政府的干预和控制

阿根廷联邦政府对地方政府的干预和控制体现在以下方面：

1. 通过法律的规定，实现联邦政府对地方政府的管理和控制。阿根廷宪法第 31 条规定：“宪法、国会根据宪法而颁布的国家各项法律、阿根廷同外国签署的条约均是国家的最高法律，各省政府必须切实遵守。即使国家的最高法律同本省的法律或宪法中的某些条款发生抵触，各省仍应遵守。”省长虽由各省自主选举产生，但“各省省长是联邦政府的当然代理人”，有负责实施国家宪法和各项法律的义务和责任。

2. 授予联邦政府专有权力和“特别权力”，对各省之间的冲突及各省内部事务进行干预。“当一省被暴力推翻或受到外省侵略时，应省当权人士的呼吁或重建政府的请求，联邦政府可进入各省领土进行干预，以维护共和体制或抵御外来入侵。”根据这一规定，阿根廷联邦政府频繁对各省事务进行干预。例如 1976 年军事政变发生后，军事委员会把所有的省长赶下台，对各省实

行直接的军事统治。<sup>①</sup>

3. 对各省的权力进行限制。按照宪法和有关的法律规定, 各省不得行使属于国家的权力; 不得签订政治性的地方协议; 不得制订有关贸易、内河航行或航海的法律; 不得设立海关; 不得铸造货币; 在国会颁布民法、贸易法、刑法和矿业法后, 各省不得另行颁布这类法律; 各省不得对公民和国籍、破产、伪造货币或国家文件等事项颁布法律; 不得征收船舶吨位税; 不得建造战舰和组建军队。

#### (二) 联邦成员的权力及对联邦政府权力的限制

在联邦制度下, 阿根廷各省有自治的权力。根据联邦宪法, 除授权给联邦政府的权力外, 各省保留其他所有权力。各省省长由选举产生。在多数情况下, 省长任期四年, 通常可以连任第二届。省长拥有广泛的行政权力(包括各省官员的任免及其他政治任命, 提出和否决立法议案, 召集议会特别会议等)。省立法机构(省议会)也由本省居民选举产生, 大多数省的省议会只有一个议院, 一些较大的省才有两院制议会, 省议会的任期一般是四年(两院制议会任期一般是六年)。与联邦议会相比, 省议会的权力有限, 在涉及财政和社会问题的决策方面要服从于联邦政府。但省议会拥有预算、税收、教育、卫生和安全事务方面的立法权, 还有弹劾省长的权力。具体地说, 各省拥有的权力如下:

司法上的相对独立性。各省在共和代议制的基础上, 根据国家宪法的原则制定各省宪法, 以“保证各省的司法管理……”, 在上述条件下, 联邦政府保证各省的体制及其实施; 同时, 各省的法令和司法程序应受到其他省的尊重。

<sup>①</sup> George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, Third Edition, p.96, Facts on File Inc., 1987.

地方体制的相对独立性。各省有各自的地方体制，根据各自的制度办事。各省自行选举本省省长、省议员和其他官员，联邦政府不得干预。

相对自主的经济权力。各省可制定保护性法律，利用本省资源发展工业，提倡移民，修筑铁路，开辟航道，垦殖省公有土地，引进和建立新型工业，引进外资和勘察本省河流。

省际交流的权力。按照宪法，各省间可签订有关司法管理、经济利益和公益事业的地方协议。

保留权力。各省加入联邦时以特别协议明确保留的权力，均属省政府。阿根廷宪法在以列举的方式规定了联邦政府的权力后，确认各省政府拥有“属于联邦政府之外的一切权力”。

领土完整的权力。国家虽然可以接纳新省，但未征得有关省议会和国会的许可，新省不得建立在一省或数省的管辖区域内，也不得合并数省成立新省。

### (三) 联邦与省以及省际冲突的调节机制

宪法规定，涉及国家为当事一方的案件、涉及两省或两省以上的省际案件由国家最高法院和国家法院审理；任何一省不得对另一省宣布或发动战争，省际争端也由最高法院受理解决；省际间发生的敌对行动属内战行为，应以叛乱和骚乱论处，联邦政府应依法平息和镇压；联邦政府还得到宪法的授权，当各省的政府共和形式因“爆发革命、暴乱、秩序混乱，或仅仅是无效行政”而受到威胁时，可以撤换各省的官员。如前所述，联邦政府经常对这种授权按自己的意愿做出解释，利用这项授权直接控制各省，因而在实际上限制了各省的自治权力。

## 第二节 墨西哥的联邦制度

### 一、墨西哥联邦制度的形成

墨西哥的联邦制也是在经历了集权派和联邦派两派政治力量长期、甚至是残酷的斗争后，历经数十年的反复后才得以最终确立的。

1821年2月24日，墨西哥独立运动领导人阿古斯丁·德伊图尔维德在墨西哥南部小镇瓜伊拉宣布墨西哥独立。在他所发表的被称为“瓜伊拉计划”的宣言中，在宣布了独立、墨西哥人和西班牙人联合、尊重天主教会三项原则后，提出采用君主立宪的政府形式，要求由西班牙国王费尔南多七世或其他波旁王室成员任墨西哥君主。由于西班牙王室拒绝墨西哥独立并拒绝担任墨西哥君主，大权独揽的德伊图尔维德使指使议会中的支持者于1822年5月立自己为帝，7月正式加冕。在帝国时期，德伊图尔维德基本没有进行任何重要的社会和经济改革，且大肆挥霍，造成国家的财政困难，引起全国的不满。在共和派纷纷起义后，1823年3月29日德伊图尔维德被迫宣布退位，墨西哥帝国时期结束。4月8日，国会宣布共和国已成为事实。帝国体制崩溃后，墨西哥政治舞台出现了集权派和联邦派两个集团。以前支持建立一个由欧洲亲王为君主的墨西哥帝国的那些人变成了主张中央集权的共和派，大多数反对德伊图尔维德的共和派成了联邦派，他们主张仿效美国模式，建立由各州组成的联邦国家。

在帝国时期结束后的新制宪会议选举中，联邦派获得了多数。制宪会议于1823年11月召开，一年后通过了新宪法。这部宪法与美国的宪法十分相似，它把墨西哥全国分为19个州和4个地区，各州分别选出各自的州长和立法机关，各州享有充分

的、不受联邦政府管辖的自主权。但是两派在国家结构形式问题上远没有达成共识，其间的分歧并未完全弥合，斗争仍然很激烈，两派还分别组织了政党，有时斗争甚至以军事和暴力的手段表现出来。因此，在这一时期，墨西哥的政局很不稳定。1824~1848年间，曾发生250次军事政变，更换了31个总统，其中有多位总统被谋杀。1841~1848年间，平均每四个月就更换一位总统。墨西哥国家结构形式经常出现反复，继1824年的联邦体制后，1835年10月23日，在总统圣塔安纳的操纵下，国会发布了一部中央集权制的临时宪法，宪法用各个地区代替各州，规定各地区行政首脑由总统任命。<sup>①</sup>1836年，国会批准了一部更为详尽的中央集权制宪法。但1840年联邦派当政后，又宣布建立一个联邦共和国。

1854年墨西哥发生革命，具有中央集权倾向的独裁政府被推翻。1854~1857年，开展了著名的华雷斯改革，在改革过程中，国会就新宪法问题进行辩论。在辩论过程中，出现了一股否定联邦制的倾向。有人提出，联邦制度不仅助长了德克萨斯从墨西哥分离出去和尤卡坦的暂时分离，<sup>②</sup>而且造成国家的失败和解体，因此他们认为，在墨西哥建立一个强有力的中央政府、实行中央集权也许是比较正确的道路。他们还担心，由于与强大的美国为邻，加之墨西哥政府对北部临近美国各州控制能力减弱，将来国家有进一步被肢解的可能。有不少原来赞成联邦制的所谓“联邦派”人士也对联邦制产生了怀疑，而倾向于实行中央集权。然而在经过一年多的讨论之后，1857年2月5日通过的新宪法仍保留了联邦制结构。但是，宪法的名称发生了微妙的变化。1824年的宪法叫做“墨西哥合众国宪法”(Constitucion de los Estados Unidos Mexicanos)，而新宪法的名称是“墨西哥合众国联邦宪法”

① 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第441页。

② 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第462页。

(Constitucion Federal de los Estados Unidos Mexicanos),<sup>①</sup> 宪法虽保留了联邦体制, 但明显地增加了集权的成分, 在许多方面具有集权的特点。根据宪法, 墨西哥由 21 个州和一个地区组成, 各州享有处理自己内部事务的权力, 但较之 1824 年宪法, 联邦政府对各州的控制程度有所增加。该宪法一直实施到 1917 年。1910~1917 年革命后, 颁布了著名的 1917 年宪法, 此宪法是墨西哥现行宪法, 它规定墨西哥为代议制民主联邦共和国, 由自由的、对内拥有主权的州组成。此宪法虽经多次修改, 但这些修改都没有改变墨西哥的国家结构形式, 联邦制度一直延续至今。

## 二、联邦与联邦单位的权力划分

墨西哥由 31 个州和首都联邦区共 32 个联邦单位组成。各州各自拥有自己的宪法, 拥有相对独立的立法、行政和司法机构。州长任期 6 年, 由选民直接选举产生, 不可连选连任。每个州都有一个一院制议会, 议员任期 3 年, 州宪法赋予州长很大的权力, 而州议会的权力则相对有限, 似乎成了州长的橡皮图章。州议会有 3~25 名议员不等, 州议会负责通过和批准本州所有的市政预算。

### (一) 联邦政府的权力

在与州政府的关系方面, 联邦政府有以下权力: 1. 对州事务的干预权。联邦的立法、行政和司法三权机构有义务保护各州不受任何外部入侵和暴力伤害; 在各州发生任何暴动或内乱的情况下, 联邦三权机构可以进行干预。2. 联邦法律至上。“各州自己的宪法在任何情况下不得违背联邦宪法的规定”; 州的法律仅在本州领土内有效, 在其领土之外不具强制性。3. 通过对州长

<sup>①</sup> Jose Rogelio Alvarez (director), *Enciclopedia de Mexico*, Tomo IV, p.134 y p.142, segunda edicion, 1977, Ciudad de Mexico.



职务的控制维持对州级事务的干预。墨西哥宪法第 76 条规定，按照总统的意见，联邦参议院可以在各州不能维持法律和秩序的情况下撤消州长的职务，由联邦行政机关提议任命临时州长完成剩余的任期。1929 ~ 1989 年，墨西哥的所有州长都是革命制度党人，因此州长候选人的提名权完全掌握在革命制度党和总统手中。1917 ~ 1964 年间，平均每年都有一名州长被总统撤职。1964 年以后，州长被总统撤职的情况明显减少，在总统六年任期内平均才将一名州长撤职。然而，当政治危机难以控制时，每位革命制度党的总统都曾通过施加压力迫使 1 ~ 3 名州长主动辞职。<sup>①</sup> 20 世纪 90 年代后，随着墨西哥国内政治力量对比的急剧变化，革命制度党丧失了许多州长的职位，州的自治程度加强，总统越来越不能随意将州长撤职和迫使其辞职。

### （二）州的自治权力

在与联邦的关系方面，各州的权力主要有以下几项：各州可以制定本州的宪法；在不违背联邦宪法的前提下，在涉及自己内部制度时通过州的三权机构行使自己的主权；各州州长可以指挥长期或临时驻守的市的武装力量。

### （三）对州权力的限制

在确定了州的自治权力后，墨西哥宪法和法律对各州在经济、政治、对外关系、军事等方面的权力又做了许多限制。在经济方面，各州不得铸造货币，不得发行货币、邮票和印花；不得对过境人员和货物征收过境税；不得直接或间接禁止任何本国或外国商品入境或出境，也不得征收入境税和出境税；不得对本国和外国货物的流通和消费征收税费；不得设立吨位费和任何其他

<sup>①</sup> Deborah A Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Volume II, p.733, 1999.

港口费，也不得对进口商品和出口商品征收税费。在对外关系方面，各州不得与其他州和外部强国缔结盟约、条约或联合；不得直接或间接与其他国家的政府、外国公司或私人签订债务或贷款，不得签订应该用外币或在本国领土以外偿还的债务或借贷；不得自行与外部强国交战。在军事方面，各州在任何时候都不得拥有常备军队和军舰。在政治方面，由各州自由选举的州长有义务公布、监督和遵守联邦的各项法律。

#### （四）联邦与州、及州际关系的调节机制

墨西哥拥有调节联邦政府与各州之间、以及州际冲突的机制。有关的冲突分别由联邦各法院和最高法院受理。联邦各法庭受理以下争议：在两个或两个以上的州之间、或一州与联邦之间出现的争议，以及首都联邦区法庭与联邦或一州法庭之间出现的争议；在一州与另一州的一个或一个以上相邻地区之间出现的争议。因联邦当局的法律和裁定损害或限制州的主权，或因州当局的法律或裁定侵犯联邦当局的管辖范围而引起的争议，也由联邦各法庭负责解决。两个或两个以上州之间或同一州权力机构之间就其法律裁决是否符合宪法出现的争议，联邦与一个或一个以上州之间的冲突，以及在法律规定情况下以联邦为一方的争议，只能由最高法院受理；联邦各法庭之间、联邦法庭与州法庭之间或一州法庭与另一州法庭之间的争议，也应由最高法院调节（参见墨西哥宪法第 104、105 和 106 条）。

### 第三节 巴西的联邦制度

#### 一、巴西联邦制的历史渊源

马丁·尼德勒（Martin C. Needler）对巴西联邦制度的起源，

做了以下解释：<sup>①</sup>葡萄牙是一个人口较少的小国，而巴西的幅员非常辽阔。当葡萄牙在巴西建立殖民地的時候，它已经在非洲建立了殖民地，并试图在印度等地建立殖民地。在这种情况下，来巴西探险和移民的葡萄牙人数量并不多，这意味着在巴西很难建立中央集权性质的行政机构。巴西在很大程度上处于自我治理的状态。这种非中央集权化的殖民地传统在巴西独立后许多年内仍然存在，各地区之间的相互协商而不是中央专制，构成巴西政治制度的一个显著特点。

尼德勒的解释是有一定道理的。巴西在1822年脱离葡萄牙独立时，只有四五百万人口，这样少的人口分布在三百多万平方英里的广阔土地上。当时的巴西，既没有形成统一的经济，也没有形成强烈的民族意识。东北部地区、里约省和圣保罗省的部分地区是经营出口农业的地区；中南部地区自18世纪的黄金繁荣后，在18世纪末和19世纪的前30年，蔗糖和咖啡种植迅速发展，米纳斯、里约与南部各省的联系有所加强；北部各省大多彼此隔绝，与中南部地区的交往也很少。所有这些，使巴西存在着政治分裂的条件。但巴西独立后的帝国体制维持住了国家的政治统一，使巴西没有像西属美洲那样分裂为十几个独立的主权共和国，尽管在由葡萄牙殖民地向独立国家过渡时期所保持的政治统一并不是很牢固。

巴西独立后于1824年颁布的宪法规定，巴西是君主立宪制的中央集权国家，除行政、立法和司法三权分立外，还设有一个节制权，直接对皇帝负责（节制权可以请求皇帝任命终身参议员，解散议会，停止法官的职务等）；政权高度集中，省长由皇帝任命，各省没有自治权；省政委员会和市政委员会由选举产生（前者由间接选举，后者由直接选举），但权力有限，省政委员会

---

<sup>①</sup> Martin C. Needler, *The Problem of Democracy in Latin America*, p.25, Lexington Books, 1987.

的决定须经众议院批准，而众议院基本上是皇帝的工具。这部宪法虽然使巴西保持住了政治统一，但它剥夺了各省的自治权，使各省完全从属于中央行政机关，不利于各省之间的相互联系，因而从长远看也未必有利于政治的稳定和统一的巩固。

尽管中央集权的国家结构形式由国家根本大法的形式确定下来，但反对中央集权、争取建立联邦制的努力一直没有中断过。1823~1824年，巴伊亚、伯南布哥、北里奥格朗德、帕拉伊巴和塞阿拉等省先后发生要求自治的起义，但遭到镇压，有关人士受到严惩。<sup>①</sup> 尽管如此，主张联邦制的倾向仍在发展，巴西帝国脆弱的中央集权式的政治模式不时受到严重威胁。1835年，巴西最北端的帕拉省和最南端的南里奥格朗德省爆发叛乱，随后在巴伊省（1837年）、马拉尼昂省（1838年）等省份也发生叛乱，这些发生叛乱的省份都主张实行联邦制，有些甚至公开主张从巴西分离出去。

在反对专制制度、反对极端中央集权的政治力量要求和推动下，1834年巴西议会通过了一个《补充文件》，对1824年宪法做了一些修改：扩大了各省的自治权和财政权，中央政府和各省自1836~1837财政年度起实行财政收入分成制度；<sup>②</sup> 省长继续由皇帝任命，但新设立的省议会获得了比原省政委员会大得多的权力，省议会可以支配省市事务。文件规定了省议会任命公务人员的权力，可以在本省范围内任命几乎所有公职人员，包括地区法官（该职务过去一直由中央政府任命），某些省的议会还有权设置和任命市长，并将地方治安官的权力转交给他们。只有上诉法院法官、陆军和海军军官以及省长这些职务不受省议会干预，但省议会可以提名副省长（在省长去里约参加全国议会时，由副省

① 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第三卷，第685页。

② 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第五卷，第724页，社会科学文献出版社，1994。

长行使省长权力)。

根据《补充文件》的精神, 各省政府不断寻求自身权力的扩大。1831年, 巴西立法机构通过了建立国民警卫队的法案, 警卫队接替军队负责国内的治安。后来, 国民警卫队开始受到新设立的省议会的支配。各省议会根据自己对1834年《补充文件》的解释, 认为文件赋予了各省掌管警卫队高级职位的权力, 结果几乎所有省议会都根据这种解释, 取得了对警卫队军官任命权的控制。

《补充文件》虽然扩大了各省的权力, 但它的基本特征仍然是中央集权式的, 并不是联邦制的, 它拒绝了各省一些比较激进的建议和要求, 如由省议会要求获得选举省长和征收进口税的权力即遭到否决。《补充文件》的起草者认为, 如果把联邦制推进到美国那样的程度, 就会造成无政府状态, 严重危害国家的统一。

在从1834年修改宪法一直到1889年帝国体制垮台的几十年时间内, 要求实行地方分权和自治、建立联邦制、废除节制权的斗争就一直没有停止过。1842年, 圣保罗、米纳斯吉拉斯爆发了反抗中央集权统治的暴动, 暴动蔓延到里约省、帕拉伊巴等省的部分地区。然而, 各省试图脱离中央政府的企图都没有成功, 它们没有足够的力量撼动以里约为中心的中央政府, 因而最终都不得不接受独立时期建立起来的国家统一, 它们所能做的就是抵制过度的中央集权。

## 二、巴西联邦制度的建立

1889年, 巴西发生推翻帝制的革命。帝制被推翻后, 巴西于1891年通过了新宪法。该宪法以美国宪法为蓝本, 基本内容与美国宪法类似, 除实行三权分立外, 还确立了联邦制的原则。根据宪法, 把帝国时期由中央政府集中控制的21个省改为享有

自治权的 21 个州。巴西联邦制度是在帝国体制垮台后，政治舞台出现新变化的条件下建立起来的。首先，没有统一的全国性政党。随着帝国体制的垮台，帝国时期的两个主要政党也随之消失，几乎在每个州都出现了一个由大地主和寡头控制的党（都叫共和党），但没有一个全国规模的共和党机构去协调或控制各省共和党的活动。第二，中央权力受到削弱。在 1891 年的共和制宪法取消了节制权后，没有任何官员可以凌驾于政党之上。第三，出现了所谓的州长政治。在缺少中央节制权威的形势下，权力向两个实力最强大的州（圣保罗和米纳斯吉拉斯）集中。这两个州经常把自己看成是“全国”利益的代表，在很大程度上控制着国家的政治体制，巴西的总统职位几乎由这两个州的领袖轮流担任。总统在维护自己所在州利益的同时，通常要与另一个主要州的州长协商许多重大问题，并同其他比较小的州就有关问题进行谈判，由此形成了所谓的“州长政治”。这种局面直到 1930 年瓦加斯革命时才被打破。第四，各州权力的扩大。各州获得了帝国时期属于中央政府的部分权力和职能，各州拥有了更大的自主权和主动性，可以举借信贷，有权对运往其他州的产品征收出口税，州政府甚至还保留了比联邦军队还要强大的地方军事力量。州政府的作用有时候特别突出，例如，是圣保罗州政府而不是联邦政府最先引进欧洲移民以弥补劳动力的短缺；又是圣保罗州政府最先采用补贴计划，把咖啡储存起来以保护咖啡种植者免受价格周期性波动的影响。<sup>①</sup>

在 1891 年确定了联邦制的国家结构形式后，巴西的政治体制发生了多次重大变化。尽管此后巴西的各部宪法经常对国家的政治体制做重大修改，但调节中央与地方关系的体制没有发生大的改变，联邦制一直保留下来。

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, pp. 166 - 169.

### 三、联邦与联邦成员的权力划分

巴西联邦共和国由 26 个州和首都联邦区共 27 个联邦单位组成。除州长外，每个州都有一个州议会，每个州议会的议员人数是该州在联邦众议院议员人数的 3 倍，总共可达 36 名。如果该州在联邦众议院议员超过 12 名，每增加一名众议员，就再增加一名州议会议员。州长和州议会任期 4 年，均由选举产生。在市一级，市长和市政成员也由直接选举产生，任期 4 年，市政成员人数由该市人口的多少决定，最多 55 名，最少 9 名。1995 年，全国注册的市共有 4794 个。

#### （一）联邦政府的权力

在联邦与州的关系方面，联邦政府拥有以下权力对州政府进行制约。1. 联邦拥有干预各州内部事务的权力。按照巴西联邦宪法，联邦政府一般不对州内部事务进行干涉，但在一定条件下，联邦可以干预各州事务。这些条件包括：维护国家的完整；击退外国入侵或一州对另一州的入侵；制止州的公共权力机关中秩序的混乱，消除这种混乱造成的威胁，或清除州公共权力机关中的腐败现象；确保州权力机关的任何一方能自由行使职权。2. 整顿地方财政的权力。当州违背联邦法律所确定的指导原则、或实施违背上述原则的经济和财政计划时，联邦政府可以对各州的财政进行整顿。3. 联邦的法律、命令或司法决定具有强制性。宪法要求各州必须遵守下列原则：共和代议制形式，权力机关的独立和协调，司法权力机关的保障，市的自治，报告管理账目。如若各州违反上述原则，联邦政府将进行干涉。4. 对联邦区进行直接控制，联邦区行政长官由共和国总统任命。

## (二) 州的自治权力

在与联邦的关系方面，巴西各州有自己的行政和立法机构，有自己的宪法和司法机构，各州不仅拥有广泛的经济权力，而且拥有广泛的政治权力，享有广泛的政治和经济自治。

在人事权力方面，州长和副州长通过全民直接和秘密投票选举产生。巴西的市有自治权，在一般情况下，市长和副市长由公民直接投票选举产生，然而州长可以任命一些重要城市的市长。在得到立宪大会或共和国总统事先批准的情况下，州长可以任命州府的市长和法律规定为矿藏蕴藏地的市长，以及与国家安全利益紧密相关的市的市长。

在经济权力方面，各州编制州预算，并对预算和财政实施监督，包括对从联邦接受的资金和给予市的资金使用实施监督；制定关于公共职员及有关准则，包括制定联邦法律规定给州和市的服务人员薪俸最高限额的执行准则；按照宪法的规定发行公共债券。巴西的税收权力大都属于联邦政府，但州和首都联邦区政府在一些税收项目上拥有权力，例如财产转让税、商品流通税的征税权属于州和联邦区。另外，各州有完全独立于联邦政府的预算，在财政方面，巴西各州政府累计的开支已经相当于联邦政府总开支的 73%。<sup>①</sup>

在军事权力方面，宪法规定，为维护公共秩序，各州、地区和首都联邦区可以建立军事警察和军事消防队，它们是军事的辅助和后备力量。

各州还拥有对市级事务的干涉权。宪法规定，在下列情况下，州可以对市进行干涉：由州担保的借贷不能如期归还；连续两年不偿付创建时的贷款；不按法律程序公布债务账目；为确保

<sup>①</sup> Kiiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p.173, LADB and Development Center of OECD, 1998.



遵守州宪法所规定的原则，以及为执行法律、司法命令和决定；市政府中出现了颠覆或腐败行为时；没有把至少 20% 的市年税收收入用于初级教育时。

巴西的一些州在加入联邦之前已经拥有的权力，或与联邦政府协议获得的权力被保留下来。“已经授予州的所有权力，不论是明确的，还是暗含的，都不受宪法的限制。”

#### 四、联邦与州之间以及州际冲突的调节

联邦与州之间，以及州际冲突由有关司法机构进行调节和处理。联邦同州或地区之间，或一些州或地区同另一些州或地区之间及其间接管理机关之间的诉讼和纠纷，一个州的司法当局同另一个州或联邦区或地区的行政当局之间，或联邦区、地区行政当局同联邦行政当局之间的职权纠纷，由联邦最高法院负责审理。

### 第四节 拉美国家联邦制度的比较

#### 一、拉美国家联邦制与美国联邦制的比较

拉美国家在建立联邦制度的过程中，借鉴了美国的经验和做法。因此，拉美国家的联邦制与美国的联邦制有不少共同之处。但由于美国与拉美各国的历史条件、政治文化传统、价值取向有很多不同之处，因此其联邦制度又有明显的不同。

美国传统的联邦制被认为是“二元联邦制”，即联邦和各州相互分离，各有各的职权范围，彼此处于相互相对独立的状态，州成为制约联邦政府的一种手段。20 世纪 30 年代后，随着罗斯福新政的实施，国家加强了对经济的干预，导致联邦权力的扩张，在以前属于州权限范围的教育、卫生、社会福利、工业管

制（包括工资、工时、劳资关系）等问题上，联邦政府都获得了采取行动的权力。另外，联邦政府还通过对州和地方的财政补贴实现其某些政策目的（如在全国范围内建立最低限度的统一标准，推动各级政府之间和同级政府之间为解决超越各自边界的某些特殊问题，如环境污染问题，而进行合作）。这样，联邦政府与州的合作关系逐步加强，联邦和州共同行使一度只属于州的权力，联邦和州的相互独立让位于其相对依赖。尽管如此，与拉美联邦制国家相比，美国的州仍有较大的独立性，州与联邦政府时常产生分歧。拉美的联邦制虽然在很大程度上借鉴了美国联邦制的经验，甚至照搬了美国宪法的许多条文，但其联邦制度中却显现出了过多的中央集权痕迹。特别是在非民主形式的军人专制统治时期，联邦制的原则，特别是赋予各州的自治权力经常遭到破坏。<sup>①</sup>

首先看阿根廷。从形式上看，阿根廷的联邦制与美国类似，联邦政府和各自治省实行分权，每个省都有自己的宪法，省宪法规定了省各级政权机关的权力。然而，两国的联邦制之间有很大的差异，无论是在政治独立性方面，还是在经济独立性上，阿根廷都略逊一筹。阿根廷有政治集权的传统，在联邦制度确立后，尽管宪法规定各省是自治的，联邦政府仍具有几乎完全的垄断地位，它在政治和经济上控制着各自治省，所有保证各省自治权力的宪法条款很容易被联邦政府的权力所否决。联邦政府可以保证省政府的共和形式为借口，对任何省份进行干预，而只有联邦政府才有权对所谓的共和体制进行诠释，这实际意味着联邦政府可以在任何时候对任何省份进行完全的干预和控制。在一般情况下，联邦政府无须付诸实际的干预行动，仅仅发出干预的威胁或信号就足以使各省屈服。1853年以来，联邦政府依据该条款对

<sup>①</sup> Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, p.186, Oxford University Press, 2002.

各省的干预超过 200 次。<sup>①</sup> 阿根廷各省在经济上也缺乏独立性。在整个 19 世纪，阿根廷政府主要的收入源于在布宜诺斯艾利斯港征收的进口税和出口税。在布宜诺斯艾利斯港国家化后，这一收入为联邦政府所控制，布宜诺斯艾利斯逐渐成为全国的工业中心和商业中心，与其他地区在财富方面的差距更加扩大。在相当长时期内，各省政府高度依赖联邦政府的财政支持。由于省政府缺乏政治和经济的独立，决策权几乎完全掌握在联邦首都，即掌握在联邦政府手中。

再看巴西。在所谓的“老共和国”时期（1889 ~ 1930 年），巴西各州有较大的自治权。当时，各州可以举借外债，可向州际的商业活动征税，可以通过移民引进劳动力，可以实施补贴保护咖啡价格，可进行较大规模的基础设施（特别是交通设施）建设。巴西最富裕的两个州（圣保罗和米纳斯吉拉斯）控制着联邦政府的经济资源，不仅拥有极大的自治权，也在很大程度上控制着联邦政府。而实力较小的州自治程度相对较小，如果对抗联邦，通常会导致联邦政府的干预，州长通常会被撤职。例如在 20 世纪 30 年代，联邦总统瓦加斯派人接管了全国绝大多数州的州长职位。1946 年，随着民主制度的建立，州的权力得到联邦政府的尊重，联邦政府对州事务的干预明显减少。然而，在 1964 年军事政变后，在没有宣布正式干预的情况下，军政府把三个具有民众主义倾向的州长赶下了台。

过去，势力强大的州曾通过建立自己的武装力量或民兵组织保卫州的自治（例如 1932 年，圣保罗州宣布分立后，其民兵组织曾与联邦军队对抗两个多月）。1964 年军事政变后，联邦政府委派联邦政府军官接管了各州的民兵组织。现在，州虽然仍是巴西重要的政治实体，但已不敢在重大问题上与联邦政府对抗，因为他们在很大程度上依赖联邦政府的预算支持（虽然各州也控制

<sup>①</sup> George Thomas Kurian (ed.), *Encyclopedia of the Third World*, p.96.

着大量预算，在发展教育、医疗卫生等方面发挥着重要作用)。1965年以后，军政府中止了直接选举州长的规定，改为由州立法机构间接选举州长，这也有利于联邦政府对各州的控制。

巴西的自治市（相当于美国的镇或县的地方政府）缺乏资金，地位虚弱，在民众中缺少威信。在所有公共支出中，自治市只占10%~15%，各州占40%，联邦占45%~50%。因此，市的地位也并不很重要。<sup>①</sup>

最后看墨西哥。墨西哥宪法第40条规定，各州在涉及其内部制度的一切事务上享有自由和主权。但事实上，州政府被共和国总统牢牢控制着。造成联邦政府权力大而州政府权力相对虚弱的主要因素之一是各州州长对总统的屈从。1989年以前，革命制度党不仅一直控制着总统职位，控制着几乎所有参议院席位和绝大多数众议院席位，而且还控制着所有的州长职位。总统通过自己控制的革命制度党，控制着州长的提名和选举进程。虽然名义上州长由选举产生，但在事实上，如果得不到执政党革命制度党和总统的支持，任何人都不可能赢得州长职务。80年代后期以来，随着反对党力量的增长，反对党在州一级的选举中不断获胜，并赢得2000年总统选举的胜利。这将对未来墨西哥联邦制、特别是对联邦政府与州政府的关系产生重大影响。

## 二、拉美国家联邦制的相互比较

联邦制有一些共同的原则，但这些原则在不同的历史条件下应用会呈现出不同结果。世界各国联邦制度之间的差异主要表现在：组成联邦的联邦单位数量不同，联邦单位的大小和富裕程度有所区别（例如在巴西差别非常大），联邦政府与联邦单位（地

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, pp. 195 - 196.

方政府)分权的范围、双方权力大小的划定不完全一致,调节中央与地方、地方与地方之间纠纷的机制不同,各国政府平衡地区发展、减少地区发展差别的手段不一样,地方政府向联邦政府决策机构、行政机关、利益集团、及其他有关部门派出代表的方式不同。

拉美四个国家的联邦制虽有一些共同的特征,但四国联邦制形成的过程不同,影响联邦制度形成的因素不相同,因此,四国联邦制在总体原则一致的同时,又呈现了很大不同。对四国之间的差异进行分析和归纳,有助于我们了解联邦制度下联邦政府与地方政府之间互动关系的多样性。我们仅从以下三方面对拉美国家的联邦制度进行比较分析。

#### (一) 联邦单位权力的差异

1. 保留权力的异同。阿根廷和巴西,联邦成员拥有保留权力,在委内瑞拉和墨西哥,则不存在这种权力。这种保留权力是在统一的联邦国家建立之前各联邦单位已经获得的权力,在统一的联邦国家建立后,这种权力仍然保留下来。取得保留权力的一般是实力比较强大的联邦单位。这种权力的存在与否以及这种权力的大小,在一定程度上反映了统一的联邦制度建立过程的复杂程度。例如巴西宪法明确规定,“已经授予州的所有权力,不论是明确的,还是暗含的,都不受宪法的限制”。在阿根廷,“除宪法规定属于联邦政府之外的一切权力和各省加入联邦时以特别协议明确保留的权力,均属省政府”。保留权力使各联邦单位获得了相对较大的自主权。

2. 联邦政府对各联邦单位政治控制程度和能力的差别。这种差别最突出地表现为联邦政府对联邦单位行政首脑的影响能力。按照宪法和有关法律,在墨西哥、巴西、阿根廷和委内瑞拉,州(省)长均由选举产生。但如前所述,在这四个国家,联邦政府对州级行政首脑的影响能力也是有差异的。在巴西和阿根廷

廷，州和省（特别是势力较大的州和省），在经济和政治方面的自治程度较大。在谈到巴西各州的权力时，曾任巴西财政部长的马塞罗（Marcelo Piancastelli de Siqueira）做了这样的描述：“相对与中央政府来说，各州不仅在经济上拥有很大权力，在政治上也拥有很大权力。”<sup>①</sup>在墨西哥，革命制度党长期控制该国政治，联邦政府和总统通过政党机制，通过州长候选人的提名等途径，通过财政等手段，牢牢控制着州一级的事务，州的自治程度和范围受制于联邦政府和总统。在委内瑞拉，州长不仅是州的行政首脑，而且是联邦政府的代理人，州长的主要职责是“执行从联邦政府接受的命令和决定，并注意其执行情况”。州长虽然由公民直接选举产生，但宪法同时规定，州长“也可以由共和国总统罢免”。另外，联邦直辖市和联邦边疆区由联邦政府直接控制，其行政首脑由共和国总统直接任命。事实上在1989年以前，委内瑞拉的州长一直由总统任命。<sup>②</sup>由此可以看出，在这四个国家，联邦政府对地方政府的控制程度是有差异的，即阿根廷和巴西地方政府自治权力较大，墨西哥次之，委内瑞拉联邦政府对州的控制能力最强，州的自治和自主程度最低。

3. 对州（省）级经济权力的限制也有所不同。这集中表现在各国州（或省）政府的税收权力和借贷自主权方面的差异。在巴西，税收权力大部分属于联邦政府，州政府的税收权力仅限于财产转让税、商品流通税两种，州政府有相对独立的预算。墨西哥对各州税收的权力也做了严格限制。在涉及财政的问题上，阿根廷各省政府也严重依赖联邦政府，而且税收的立法权属于联邦

---

<sup>①</sup> Kijichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p. 173.

<sup>②</sup> Deborah A Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Volume III, p. 1222.

众议院。在委内瑞拉，州长根本没有税收的权利，在预算方面各州主要依赖联邦政府。在借贷方面，四国都允许州（省）政府有借贷的权力，但在巴西、墨西哥和委内瑞拉，州政府借贷须经过联邦政府的批准，阿根廷没有此种限制。阿根廷虽然没有各省借贷须经联邦政府批准的规定，但却规定各省不得把借贷用于经常性支出。美洲开发银行的专家埃内斯托·斯坦因（Ernesto Stein）综合考虑了所有因素，用指数来衡量拉美联邦制各国州（省）的借贷自主权（最高指数为4，如果完全没有借贷自由则指数为零），其中阿根廷为3.0，巴西为2.9，墨西哥为1.8，委内瑞拉只有1.0。<sup>①</sup>

### （二）对州（省）级事务干预的条件不同

从四个实行联邦制度的拉美国家的情况来看，越是地方自治权力较大的国家，宪法对联邦政府干预州（省）事务的规定越详细，越是州（省）自治权力较小的国家，宪法对联邦政府干预其事务的规定越简洁。例如，阿根廷、巴西州（省）的自治权力相对大一些，宪法对联邦政府干预各州（省）事务的条件也相对详细一些。而在委内瑞拉，宪法中关于联邦政府干涉州事务的条款很少，只有各州“应当保持国家独立和完整”的规定。但这并不说明委内瑞拉联邦政府对州事务干预的能力差。相反，在委内瑞拉，由于各州州长在相当长的时期由联邦政府直接任命，自主性和独立性很小，这就足以保持联邦政府对各州的控制和支配，而无需在宪法中做更多的规定。

### （三）发展趋势不同

最近几十年间，拉美国家的联邦制度出现了两种不同的发展

---

<sup>①</sup> Ernesto Stein, *Fiscal Decentralisation and Government Size in Latin America*, in *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, p.108.

趋势。一是以巴西为代表的加强联邦政府权力的趋势，另一种是以墨西哥为代表的加强各州自治权力的趋势。但各国的情况有所不同，即使在同一个国家，有时也呈现出分权倾向和集权倾向交替出现的现象。

### 1. 巴西

自 20 世纪 30 年代瓦加斯执政以后，巴西的联邦制度基本向扩大联邦政府权力、加强联邦政府对各州事务干预的方向发展，尽管巴西联邦政府在一定时期也采取了向州政府放权的措施。<sup>①</sup>在 60 年代军政府统治时期，向联邦政府集权的趋势得到进一步加强。巴西 1969 年颁布的宪法（这部宪法一直实行到 1988 年）明确提出，各州必须遵守一些组织原则（而这些原则在以前的宪法中是没有的）。而要遵守这些原则，就要大大限制各州的独立性，特别是要限制各州在财政方面的独立性。按照这些原则，联邦政府有权制订地方发展计划，限制州的职能。在巴西，曾流行一种被称为“整体联邦主义”的理论。这种理论认为，为保证联邦政府对全国的政治领导，有必要赋予它更大的职权，还提出把若干个州联合起来组成经济区，以此来削弱州的自治权力。<sup>②</sup>20 世纪 80 年代后，作为政治民主化的一部分，巴西也出现了将权力向各州和市分散的趋势。在军政府还没有下台前，就允许各州征收商品流通税，80 年代各州的税收权力得到进一步扩大，军政府还政于民后巴西第一位由间接选举产生的总统萨尔内把征收

<sup>①</sup> 在 1891 年共和国成立后相当长的时期，在联邦政府和州政府的关系上，联邦集权和各州分权交替占主导地位。一般地说，在独裁统治时期联邦政府集权倾向占上风，而在民主政府执政时期又倾向于加强各州的权力。但由于巴西各州在传统上权力相对较大，因此联邦和州关系的总趋势是联邦政府权力的扩大和州权力的相对削弱。

<sup>②</sup> 引自关达等著：《第二次大战后拉丁美洲政治》，第 61 页，中国社会科学出版社，1987。



商品流通税的权力完全转交给了各州政府。<sup>①</sup> 1988年的宪法是由军人独裁向文人民主过渡时期完成的，它试图扩大各州的权力。宪法扩大了各州和市可以获得的联邦税收的份额，联邦所得税收入的47%和工业产品税收入的57%被转移到州和市，而在军人统治时期，仅为12%。然而，这一时期的经济危机及随后实行的调整措施，削弱了各州长与联邦政府讨价还价的能力，联邦政府再次趁机加强了对州政府的控制。

90年代后，巴西采取了一系列加强联邦政府财政职能，加强对州财政控制的措施。这些被称为财政联邦主义的措施，再次削弱了州的权力，强化了联邦政府干预各州事务的能力。1993~1994年的财政稳定基金计划（FEF）允许总统至少可以控制宪法规定的用于州和市财政转移的6%。1995年的CAMATA法对各州用于工资和养老金的支出做出限制，规定到2003年此项支出要限制在纯收入的60%。1994年为控制通货膨胀而实施的“雷亚尔计划”虽然很快控制了恶性通货膨胀，但也使联邦和州公共财政的运转发生重要变化。由于地方政府严重依赖与通货膨胀挂钩的资本收益来维持收支平衡，通货膨胀的下降使各州出现严重的财政困难。同时利率的上升也使各州的债务负担加重。在这种情况下，联邦政府提出要加强财政领域的纪律，协调各州的财政政策。1997年，联邦政府与22个州（包括联邦区在内巴西共有27个联邦单位）签署了一项协议，规定由参议院负责监督各州的财政政策，并保证各州遵守协议的各项条款。协议在信贷、债务、工资、教育基金划拨等方面，进一步削弱了州的权力。

协议在信贷方面规定，除非外债与纯收入之比达到1:1，

<sup>①</sup> Alfred P. Montcro, *After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico*, *Mark Publius*, Fall 2001, V.31, <http://infotracc.apla.galegroup.com/itw/infomark>.

否则各州不得举借新债，只有在信贷业务与中央政府的宏观经济政策一致时，才可以向世界银行和美洲开发银行借贷。在大多数情况下借贷需要财政部担保，但按照协议，只有各州具有清偿能力时，联邦政府才提供担保。不再允许各州在国内发行浮动利率的债券，也不得在超越前一年预算收入的水平上开展任何业务。

在涉及债务积累与支付方案方面，协议规定，巴西四个主要州的外债到 2017 年要减少到零，到 2004 ~ 2005 年债务与收入比达到 1:1，这是上述各州重返金融市场的条件。按照协议，由联邦政府对各州的金融重组计划提供援助，但不允许各州举借新的债务，中央银行将以破产或私有化为条件，对陷入困境的州银行提供财政支持，否则由各州自己应付财政负担，中央政府不再提供援助。

协议涉及的另一内容是工资费用问题。按照协议，工资支出不能超过纯收入的 60%。为此，一些州不得不把工资水平降低 30% 左右。

协议的最后一项内容是关于政府间的财政转移。用增殖税的 15% 和其他财政转移资金建立教育基金，但在向各州划拨时，不是划拨到州级单位，而是直接划到市政一级，以便资金能在 10 天内就能投入使用。基金的 60% 必须用于提高教学质量和改善教学条件。许多州同意了基金的使用条件。此计划已于 1998 年 1 月 1 日启动。

从上述协议的主要条款可以看出，各州的经济权力和职能受到一定限制，联邦政府对各州在经济方面的制约有所增加。<sup>①</sup> 巴西政府的财政联邦主义实践也引起一些州的反对，例如，米纳斯吉拉斯州长佛朗哥由于不满联邦政府的有关政策，于 1999 年威

<sup>①</sup> Kitchiro Fukusaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, pp.173 - 175.

胁拒绝支付欠联邦政府的债务，而联邦政府则冻结了联邦向该州的转移支付。除佛朗哥外，其他州长在财政安排方面基本遵从了联邦政府。

## 2. 墨西哥

与巴西相反，在墨西哥出现了加强各州自治权力的趋向。早在 20 世纪 70 年代上半期，埃切韦里亚总统就实施所谓的“合作联邦主义”，主要措施包括：加强各州内部的民主生活，调整各州的人口，下放权力，以解决地区间发展不平衡问题。此后，波蒂略、德拉马德里和萨利纳斯三届政府都把加强地方政府的职能作为提高政府工作效率和推进民主化的手段。例如 1980 年波蒂略政府通过新的财政调节法，扩大了州和市政府的权力，增加了联邦政府对州政府的转移支付。<sup>①</sup>

20 世纪 80 年代以后，墨西哥所发生的政治变革对联邦政府与地方的关系产生了重要影响，推动了墨西哥联邦制向加强各州权力的方向发展。如前所述，80 年代以前，革命制度党（PRI）一党控制着墨西哥的政治生活，反对派在国家政治中的影响不足以危及 PRI 的统治。PRI 不仅在议会两院占绝对多数席位，而且控制着所有州长职位和绝大多数市长职位。按照宪法，州长、州议会议员等都由选举产生，但候选人须经过 PRI 的领导机构甚至总统来确定，州的自治权完全受制于联邦政府和 PRI 的领导机构。80 年代后期以来，墨西哥政治形势发生变化，反对党的力量迅速崛起。1989 年，反对党国家行动党（PAN）第一次在州长（南下加利福尼亚州）选举中获胜，并逐渐控制了越来越多的地方政府。1996 年，墨西哥修改宪法，联邦政府放弃了对首都联邦区行政长官的任命权，规定从 1997 年开始，这个仅次于共和国总统的重要职位将由公民投票选举产生。在首都联邦区的首次

<sup>①</sup> Alfred P. Montero, *After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico*.

选举中，反对党民主革命党（PRD）候选人获得了胜利。在1997年的议会中期选举中，PRI只赢得38.5%选票，PAN赢得27%，PRD获得26%，PRI首次失去众议院的多数席位。在地方，由于传统反对党在州和市长级的选举中取得很大进展，其统治的人口已经超过全国人口的一半。在这种历史背景下，反对党强烈要求对传统的联邦制度进行改革。在制订1998年度预算时，反对党要求实现公共支出的分散化，要求把市政级的资金增加一倍，以增加其用于扶贫、教育等方面的社会支出。在2000年的大选中，反对党PAN和绿色生态党组成的“变革联盟”候选人福克斯获得总统选举的胜利，连续执政71年的PRI下台。在福克斯改革方案中，就包括通过大规模资源转移和决策的分散化，加强州政府的决策能力和权力的内容。PAN虽然赢得了总统职位，但在州一级该党并没有获得绝对优势地位，无论是该党还是属于该党的总统，都不可能像革命制度党执政时期的总统那样对各州的事务施加几乎绝对的影响，这无疑提高了首都联邦区和各州的自治程度。实际上，墨西哥联邦政府控制地方事务的能力已经大大下降。

墨西哥联邦制度的另一个最新变化是地方财政权力增加。在传统上，财政权力主要由联邦政府控制，各州自主性和责任很小。到90年代中期，仍有80%的税收收入归联邦政府，16%归各州，4%归约2400个市政单位。在反对党的推动下，在制订1998年预算时，联邦议会通过了对财政调节法的修正案，通过建立三个基金，增加了联邦对各州和市的拨款，这三个基金分别是教育基金、卫生基金和市政社会基础设施基金。基金的任务不仅包括负责分配增加的资金，还包括保证这些基金使用的透明和合理，通过一系列公开方式把资金直接划拨到州政府，州政府应提出与市政府分享这些资金的方案，公众也将确切了解划拨到州或市政机构基金的数量。在墨西哥历史上这是第一次明确了市政

府和州政府在使用资金方面的责任。<sup>①</sup>

90年代后，墨西哥又提出“新联邦主义”，主张建立新的联邦体制模式，让各州和市、县拥有更大的权力（包括财政和预算权），在社会发展方面承担更多的责任。按照墨西哥总统塞迪略（1994～2000年在职）的解释，新联邦主义“将赋予各州完全的主权，给予各市完全的自由，将加强各地方政府的作用，培养地方政府的可信性，将重新分配资源、责任、权力和决策能力。在建设新联邦主义的过程中，必须实现政府权力、责任和资源的重新分配，向州和市政府倾斜的方向发展。”<sup>②</sup>由此可见，新联邦主义在很大程度上意味着政治体制和权力体制的改革。具体地说，新联邦主义的主要思路和主要内容包括10个方面：加强立法机构的权力和作用；增加立法机构的政治代表性；强调州和市政府是自主和决策能力的核心地位；州和市政府拥有财政自主权；政治分散化是未来权力分配的发展方向；建立真正的多党合作和竞争的政党制度；在与市民的关系方面实现政府间活动的民主化；确立司法权力的自主性；制定和执行可以推动地区发展的政策；实现公共机构的现代化，促进各级政府机构之间的合作。<sup>③</sup>由此可见，新联邦主义的内容虽然广泛，但核心之一是改革联邦政府与地方政府的关系。

虽然墨西哥出现了政治和经济权力向州和市政府分散的趋势，但从总体上说，墨西哥仍然是集权程度很高的国家，联邦政

---

① Kiichiro Fukasaku and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America*, pp.185 - 186.

② Ernesto Zedillo, *un Nuevo Federalismo para Fortalecer la Unidad Nacional*, Palabras del Presidente de la Republica en el Foro Nacional hacia un Autentico Federalismo, Guadalajara, Jalisco, 29 de marzo de 1995, en Revista Enlace, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Num.36, marzo - abril, 1995, p.31.

③ Ricardo Uvalle Berrones, *Descentralización Política y Federalismo: Consideraciones sobre el caso de Mexico*, <http://www.rim.uqroo.mx/rim/art2.htm>.

府仍然是国家政治、经济政策的主要决策者，联邦政府与地方政府的关系还没有出现根本的或本质的变化。首先，墨西哥的权力非集中化和分散化进程是渐进的，程度十分有限，基本建立在联邦政府控制转移支付的基础上。第二，联邦政府仍保持着对税收的控制，包括对主要税种增值税的控制，宪法对地方政府在借贷、税收等方面仍有许多限制。第三，在改革联邦政府与地方政府的关系方面，福克斯政府没有也没有能力出台更多的措施。

### 3. 阿根廷

在集权和分权问题上，阿根廷的联邦制度一直沿着周期性的财政分权，与周期性的权力和资源集中化交替的道路发展。在1976~1983年军人专制统治时期，军政府在牢牢把握税收权力的同时，把公用事业、卫生、教育等的自主权交给各省政府。军政府下台后，阿根廷出现了所谓的“分裂的政府”。1983年10月，激进公民联盟（激进党）赢得总统选举的胜利，并在众议院占有多数，而反对党正义党则控制着多数省政权和参议院。这种政治局面有利于推进政府决策和资源分配的分散化。事实上在激进党执政期间，联邦政府与省政府围绕收入资金分配的斗争明显增加，各省要求获取更多收入份额，要求获得更多的转移支付，以弥补地方政府的赤字。从1983~1987年，这种转移支付在GDP中所占比重从1%增加到4.6%。<sup>①</sup>1987年，正义党在参众两院选举中均获得多数，并控制了更多的省政府。1988年，新议会通过一项收入分享法，把省政府的税收份额从48.5%提高到57.7%，严格限制联邦政府干预各省政府支出这些资金的权力。90年代以后，在正义党梅内姆总统执政后，80年代出现的财政分权势头出现逆转。这种逆转是在阿根廷政治和经济环境发生变化的形势下发生的。在经济方面，梅内姆执行了全面和剧烈的经

<sup>①</sup> Alfred P. Montero, *After Decentralization: Patterns of Inergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain, and Mexico*.

济改革政策，联邦政府需要在全国实施统一的政策，这通常需要对各省政府的权力进行一定的限制。在政治方面，正义党作为执政党，控制着参众两院，控制着多数省政府。这种条件有利于联邦政府加强自身的权力。联邦政府加强了对财政收入分配的控制，特别是加强了对地方政府支出的控制。例如，联邦议会通过的1992年财政法案对各省政府的支出做了严格限制（规定不能超过10%），对向省政府财政转移的增加幅度也做了限制。1991~1995年，由联邦政府控制的税收增长了152%，而省政府所占份额下降。需要指出的是，在阿根廷90年代以后，财政集权的过程中，继续实行教育和社会服务责任的分散化，让省政府和地方政府在社会发展方面承担较多的责任。从这个意义上说，阿根廷90年代后，在联邦政府和地方政府关系发展中，也不纯粹是集权的内容。

#### 4. 委内瑞拉

委内瑞拉近年来也出现了加强州自治权力的迹象。委内瑞拉由21个州、一个首都联邦区、两个边疆区和一个联邦属地组成。1989年以前，州长一直由总统任命。1989年，第一次通过公民直接投票选举州长，州的自治能力随着州长产生方式的改变获得加强。同年，委内瑞拉还首次举行市长选举，而在此之前该职务根本就不存在。<sup>①</sup>与州长不同的是，市长还拥有一些税收的权力。

<sup>①</sup> Deborah A Kaple (ed.), *World Encyclopedia of Political Systems and Parties*, Volume III, p.1222.

## 第十二章

# 拉美国家的军队、 天主教会和群众组织

军队、天主教会和众多的群众组织是拉美国家政治及政治制度的重要组成部分。在拉美国家取得政治独立后相当长时期内，有三种势力被认为是拉美政治制度的支柱，是当时社会和政治秩序的坚定维护者，这三种势力就是军队、天主教会和大地主集团。随着现代化进程的推进，拉美国家的社会结构和阶级结构发生重大变化，商业资本家和工业寡头以及中间阶层相继成为政治舞台的主要角色，工人阶级和农民阶层也日益组织起来。在社会和阶级结构变化过程中，传统政治势力及组织的性质、成分和政治主张发生许多变化，新的政治团体和组织不断涌现。国外的一项重要研究发现，在拉美至少有 16 类比较重要的机构、组织或团体，它们都在国家政治生活和政府决策中发挥着重要作用。在这些团体和组织中，最主要的是军队、天主教会、工会和农民组织、学生组织以及各种非政府组织等。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p.89, Westview Press, 1985.



## 第一节 军队与拉美政治

对拉美国家军人与文人政府关系的研究，特别是对军人干预政治的研究，一直是国内外拉美研究学界的热点。学者们对拉美军人干预政治的原因做出了多种解释。<sup>①</sup> 第一种解释：文人政府失去控制能力。例如吉列尔莫·奥唐奈（Guillermo O' Donnell）就认为，1966年在阿根廷发生政变前，合法文人政府的统治实际上已经崩溃，1973年在智利发生军事政变之前，文人政府对局势的控制实际上也已经处于失控状态。第二种解释：一些军官有政治野心，当 they 与文人政府发生冲突时，就会使用军事政变的手段。第三种解释：军队是一个特殊的利益集团，它从自己特有的立场审视所谓的“国家利益”，当它认为国家利益受到侵害时，便站出来干预政治。第四种解释：政变是一种模仿行为，即当一个国家发生政变后，其邻国也通常会发生政变，这种解释被称为“传染理论”。例如，继多米尼加 1902~1916 年政变和军人干预政治后，巴拉圭在 1908~1912 年，海地在 1908~1915 年，智利在 1924~1932 年都出现了军人政变和军人的统治。60 年代至 70 年代，此种现象更明显。第五种解释：惯性理论。政变成为一种惯性，现在的政变源于过去所发生的政变的影响。第六种解释：国际背景说，认为拉美国家的许多政变都有国际背景。

尽管上述解释都能在拉美国家得到实例的证明，但我们认为，作为对拉美国家政治发展进程中军人（或军队）作用的解释，是不完全的。拉美国家的军队为什么会在政治发展进程中发挥重要作用，答案只能在拉美政治发展进程本身中寻找。

<sup>①</sup> William Gutteridge, *Latin America and the Caribbean: Prospects for Democracy*, p.28, Ashgate, 1997.

## 一、拉美军队的政治地位

(一) 拉美国家的军队从一开始就介入了政治，在国家政治生活中获得和充当了仲裁者和调节者的角色

拉美国家的军队初创于独立战争期间，是在为数众多的独立战争领袖领导下建立起来的。这些领导人的家庭出身各式各样，既有出身名门的克里奥尔人和教士，也有出身于社会中下层家庭的人。独立战争后，军队成为拉美国家政治生活中首要的政治势力。在19世纪上半期，拉美民族独立国家刚刚形成，统一还不巩固，大地主和考迪罗割据一方，各自拥有地方军队，这种地方军队在很大程度上是大地主和考迪罗的私人武装。拉美国家19世纪政治发展的重要内容之一就是中央政府及其军队与地方考迪罗及其私人武装之间的斗争，最终前者获得了胜利（巴西的情况有些特殊。一直到1930年，巴西各州还拥有强大的地方武装，这些军事力量能与联邦政府军相匹敌）。尽管各国军队的情况有所不同，但有两点是共同的：第一，军事力量（包括地方军队和全国武装）成为国家政治生活中十分活跃的力量，军队有时是地方性甚至是某些个人的工具和组织，有时又是政党的一部分，是各政党争权夺利的主要工具。第二，军队（特别是全国性的军队）在国家政治生活中日益成为具有仲裁作用的力量。它虽然赞成由文人进行统治，但当文人政府出现危机，不能有效行使权力的时候，军队就会暂时接管政权。尽管不是所有国家的军队都能起到仲裁作用，但军队的这种仲裁作用无疑是拉美地区一种十分普遍的现象。特别是在巴西，由于1889年皇帝逊位，军队成为国家政治生活中的主要仲裁者和调节者。

(二) 职业化进程没有改变军队干预政治的传统，但各国军队对政治的干预程度不同

初创时期，拉美国家军队的领导人主要是那些独立战争的领袖，这些人大多没有接受过正规军事训练，军队职业化程度很低。19世纪30和40年代，阿根廷、墨西哥先后建立了全国性军事学院，其他拉美国家随后也建立起了军事学院，其目的是把军队引入职业化的轨道，对军官进行系统的院校培训。院校的培训工作的最初主要由德国和法国军事顾问团负责。这些军事院校在通过常规方式招录和提拔军官方面取得了很大成功。普通一兵一夜之间成为将军的现象再也不存在了，只有在经过军事战术和军事礼仪方面的训练之后才能得到提拔。到20世纪50年代，一位普通军官要晋升到将军职位，一般需要经历20年左右的军旅生涯。

实现军队职业化的目的是由文人政府实施对军队的有效控制，使军队远离政治。但从欧美引入的军队职业化模式并没有在有着不同政治文化传统的拉美国家生根。拉美国家的军队继续干预国家政治，继续在国家的政治生活中充当调节者和仲裁者的角色，军事政变仍在频繁发生。特别是在20世纪50年代以后，为了防止古巴式革命的重演，军队除对反政府游击队进行镇压外，还日益关注社会和经济改革问题。军队在拉美国家政治、经济生活中的地位和作用进一步加强。另外，在美国援助下，拉美国家的军队开始在非军事的民用项目中承担责任，例如帮助文人政府建设道路、学校和其他公共工程，这也大大提高了军队在国家建设中的责任。所有这些都导致军队对国家政治生活干预的升级。

军队干预政治在拉美是一种比较普遍的现象，但各国军队对政治的干预程度差异很大。有人在20世纪80年代试图根据这种

差异把拉美国家分类。<sup>①</sup> 80年代以后，在政治民主化进程的推动下，一些国家的情况有所变化（如海地军人对政治的干预曾一度加强，局势一直稳定的委内瑞拉出现未遂兵变，巴拿马取消了军队，而智利、阿根廷和巴西等国家的民主政治渐趋稳固），但为了说明拉美国家军队对政治干预程度的不同，我们仍借用学者们在当时所进行的划分。

第一类是军人基本不干预政治的国家，主要是墨西哥和哥斯达黎加。在19世纪，墨西哥考迪罗政治盛行，军事政变频繁。即使在1910~1917年革命之后的一段时期内，掌握着军事力量的“革命考迪罗”仍控制着国家政权。1920年以后，政府根据新宪法对军队进行重大改组，排挤军队中的反对派，在两年的时间内解除了近三千名军官的职务，在高级军官中培植亲信和支持者，把新政权的拥护者充实到军队，并把武装部队的编制压缩一半，削弱军队在国家政治生活中的作用。1929年统一的官方党建立后，更加强了对军队的控制，并使武装部队成为党的一个部（军人部）。所有这些都加强了军队的职业化，使军队处于政府和执政党的领导与控制之下，消除了军队干政的隐患。哥斯达黎加在历史上就没有出现其他拉美国家那样的考迪罗政治，所谓的“权贵政治”一直平稳运转，总统、议会的选举和政府的交接基本按宪法程序完成。20世纪上半期，哥斯达黎加完成了由“权贵政治”向代议民主制的转变。1949年宪法规定国家不设立军队，从而使军队失去了干政机会。

第二类是军人对政治实行有限干预的国家，这类国家包括：委内瑞拉、哥伦比亚、多米尼加、海地、厄瓜多尔等。其中委内瑞拉和哥伦比亚由军人统治走上了相对稳定的文人统治，其他国家则出现了军人和文人政府交替执政的现象，但文人政府执政的

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p.56. 以及关达等著：《第二次大战后拉丁美洲政治》，第77~81页。

时间较长。

第三类是军人积极干预国家政治生活并参与权力的角逐，这类国家有巴西、阿根廷、秘鲁、玻利维亚、乌拉圭、智利、洪都拉斯、巴拉圭、萨尔瓦多、危地马拉和巴拿马等。战后这些国家军政府执政时间均超过10年。其中有的国家军队一直干预政治，也有一些是过去民主政治比较稳定，60年代以后军人才加强了对政治的干预。

**(三) 拉美国家的宪法赋予了军队极大的政治权力，这使军队对政治的干预通常在合法的外衣下进行**

拉美国家的宪法一方面确认了文人统治原则和三权分立的政治体制，另一方面又把保卫国家、维护国内秩序、防止内部动乱这样至高无上的权力交给了军队。在这个意义上，军队堪称继行政、立法和司法机构之后的第四个国家机构。因此，在拉美国家，军队对国家政治的干预并不一定被谴责为是违宪行为，因为军队对政治的干涉是宪法授予军队的特权。军队在对国家政治进行干预的时候，通常也把自己说成是宪法的保护者，而不是权力的掠夺者，因为军队对国家政治的干预可以在宪法上找到合法依据。事实上，在有些情况下，军人对政治的干预并不一定采用建立军政权的方式，而是通过与文人政府达成默契或联合的形式来保持对政府决策和国家政治生活的影响。

**(四) 军队对政府决策有重大影响**

在独立后的相当长时期内，军官特别是高级军官多来自上层社会，军队是大土地所有者和大资产所有者进行统治的工具。20世纪特别是第二次世界大战后，来自中下社会阶层的军官数量不断增多。据对巴西厄加勒斯·内格腊斯军事学院学员的社会成分所做的分析，中等阶层构成了军官团的大部分，1943年为76.4%，1966年上升到78.2%，同期，来自上层社会军官的比重

则由 19.8% 降至 6%，军队的阶级基础已经发生重大变化。作为一个职业集团，除了阶级利益外，军队还有自己的特殊利益，它通过以下途径和方式影响着政府决策：它时常提出自己的要求，向政府施加压力和影响，使政府决策最大限度地符合自己的利益；在社会秩序出现混乱、社会政治和经济出现危机、而文人政府又无力应付这种危机时，军队可能会接管政权，建立军政府；一些国家的军官在文人政府机构中占据重要职位；有些国家军队的领导人不仅在确定军事预算等军事事务方面拥有权力，对非军事事务也拥有一定的发言权。

## 二、军政权及其作用

军政权是军队干预政治的一种最高形式。战后以来，拉美国家出现了两个军政权统治的周期。第一个周期是 1945 年到 50 年代后半期。在美国冷战政策的影响和支持下，拉美国家军人纷纷上台执政。1945 年，巴西瓦加斯政府被军事政变推翻，此后，委内瑞拉、秘鲁、古巴、阿根廷相继发生政变，巴拉圭和玻利维亚的军人也掌握了政权。在这第一个周期，除个别国家外，军政权执政的时间不算长，军人随后把政权交给文人政府，到 50 年代末古巴革命胜利时，只剩下萨尔瓦多、多米尼加和巴拉圭三个军政权。第二个周期从 1964 年巴西政变始，到 70 年代中期阿根廷庇隆夫人政府被军人推翻。拉美大陆几乎形成军人一统天下的局面，只有墨西哥、委内瑞拉、哥伦比亚和哥斯达黎加等少数国家还维持着文人统治。

拉美国家的军人执政后，其政权形式主要有军人执政委员会和军政府两种。前者由军队的最高领导人组成，是军事官僚高度集中的国家机器，是拥有立法、行政和司法权力的机关。后者的权力没有前者那样集中，除军人外，一些文职技术官僚也参加政府，甚至在一定时期还准许一些政党的代表参加政府。

虽然都是军政权，但其产生的原因和性质可能会有所不同，不可一概而论。在一些国家（如中美洲国家），同外国垄断资本联系密切的大土地所有者阶层长期占统治地位，甚至实行家族式独裁统治，政治腐败专制，经济发展迟缓落后，统治集团强烈反对任何形式的社会、政治和经济变革。当人民群众要求民主和变革的斗争蓬勃发展时，统治集团担心政权落在左派手中，担心激进的社会改革危及自己的利益，于是便鼓动军人发动政变。这种军政权的性质应该是反动的。另一些国家经济比较发达，政治民主的气氛比较强烈，人民群众运动比较活跃，当国内阶级矛盾激化、政局动荡不安、文人政府不能驾驭形势、国家的政治和经济无法正常运转时，统治集团不甘心让左派或激进的政治力量利用资产阶级民主机构的外壳实行改革，便支持军人上台执政。如1964年巴西和玻利维亚的军人政变、1976年阿根廷军人政变等都属于此类。为了与传统考迪罗相区分，人们认为这种军政权是官僚威权主义政府，在性质上与文人政府没有太多区别，只是统治集团改变了政治统治的方式而已。还有一些国家民族主义的情绪比较强烈，在民族矛盾比较尖锐的形势下，进步军人因要求政治革新，要求发展民族经济和维护国家主权而建立军政权，这类军政权通常会进行一系列的改革，实行人人政府无力实行的改革措施。1968年建立的秘鲁贝拉斯科军政权和巴拿马的托里霍斯政权大概可以归于此类。这类军政权从本质上说具有一定的进步性质。

拉美国家的军政权尽管性质不同，但有一些共同的特征：

统治手段的强制性和压迫性。在用军事政变的手段推翻文人政府之后，组成军人执政委员会或军政府，由军人或听命于军人的少数文职人员接管全部政权机构和重要的国有企业，解散立法机构，或者成立由军方控制的机构代行议会的部分立法职权，停止宪法保障，解散政党或禁止政党、工会等政治组织的活动，实行新闻检查，限制集会、结社和罢工，用流放、逮捕、拷打和暗

杀等手段镇压反对派。

努力寻求统治的合法性。在控制住了局势之后，军政权或颁布各种法规代替宪法，或对宪法进行修改，以便使军政权披上合法的外衣。

侨装“民主”。为了平息国内外对军政权的指责，在局势稳固之后通常会竭力制造出资产阶级民主的形象，如组织官方政党出面执政，允许一些亲政府的政党或影响不大的组织从事一些不损害军政权利益的活动。例如巴西军政权组织的“革命革新联盟”，巴拿马军政权组织的“巴拿马民主革命党”等。巴拉圭的斯特罗斯纳独裁政权则把传统的保守党“红党”作为自己的执政党，并规定所有的军人和公职人员都是该党的党员。在历次总统选举中，斯特罗斯纳都是该党的惟一候选人，独裁统治的实质用资产阶级民主的外衣掩饰着。

20世纪70年代后期，拉美国家开始了由文人政府取代军政权的“政治民主化进程”。但如何处理与军队的关系，最大限度地防止军人干政，仍是拉美国家民主政府的艰巨任务。秘鲁经济学家埃尔南多·德索托在90年代初时曾预言：如果不及时解决具有爆炸性的社会问题，如果社会经济得不到发展，如果不能解决公民对财富的分享、对政治和社会的参与，如果不能进行真正的结构变革，拉美国家就有可能陷入60年代和70年代那样的“军国主义浪潮”。看来德索托的预言并不完全是危言耸听。

## 第二节 天主教会与拉美政治

几乎所有拉美国家都是天主教国家。在殖民统治时期，天主教会不仅是西班牙和葡萄牙殖民统治的主要机构和工具，而且在慈善、教育、公共道德等方面拥有广泛权力和责任。在整个19世纪，教会是拉美国家三大政治势力之一。20世纪以后，随着



教会与国家政权的最终分离及教会传统特权的缩小，天主教会在拉美国家政治生活中的地位和影响有所下降。面对危机与挑战，拉美天主教会在 60 年代后开始了革新运动，在这个过程中，出现了所谓的“解放神学”和穷人教会（人民教会）运动，天主教会的政治影响又有所提升。直至今日，教会对拉美国家的政治依然发挥着不可忽视的影响。

## 一、天主教会的历史地位

### （一）天主教会在拉美曾发挥过类似政权机关的作用

天主教会从一开始就成为西、葡王室殖民统治的工具。哥伦布刚一“发现”美洲大陆，罗马教皇便于 1493 年把新大陆确定为天主教的世界。天主教随殖民者进入拉美。在随后漫长的殖民征服和殖民统治进程中，天主教变成新大陆占统治地位的宗教。征服伊始，为了使在殖民地的统治权力不受分割，西、葡王室就不断同罗马教皇交涉，获得对美洲的“保教权”和许多直接管理殖民地教会的权力。为了维护天主教的至尊地位，宗主国还把宗教裁判所制度引入拉美。1579 年和 1610 年，在利马和墨西哥建立起了宗教裁判所，主要职责是禁止犹太教、新教和巫术。1596 年，裁判所曾用火刑处置了 80 名异教徒，其中 25 名是犹太教信奉者。<sup>①</sup>

天主教会是殖民统治机构的重要组成部分。殖民地教会有一套自上而下的、与殖民地行政机构并行的组织机构，它是殖民地政治制度的重要组成部分。在西属美洲，大主教、主教等高级教会人士由国王任命，地位较低的神甫等则由总督指派，他们是王室官僚机构的成员，许多教会的高级人物还在殖民地被正式授予

<sup>①</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编：《剑桥拉丁美洲史》第一卷，第 512 页，经济管理出版社。

官职。

教会参与并控制社会生活。天主教会强迫印第安人、黑人和混血人种改信了天主教。1537年，罗马教皇保罗三世宣布印第安人具有理性，可以变为天主教徒。经过三百多年的殖民统治，几乎所有的印第安人、黑人和混血种人，都皈依了上帝、基督和教会。各级教士是美洲殖民地的显要人士，插手一切重要事件。在殖民地，人一降生就要接受教会的洗礼，此后无论是受教育还是婚丧嫁娶，都要受教会的管辖。受洗礼比出生本身还重要，因为按天主教的说教，不接受洗礼就不是天主教徒，不是教徒就是“魔鬼”，是“异端”，要受到严厉的处置。

教会参与并把持拉美的文化教育事业。未经教会的严格审查，外来书籍很难进入美洲殖民地。拉美出版的书籍多与宗教有关。殖民地的各级学校，或由教会建立，或受其监督。16世纪，在圣多明各（1538年）、利马（1551年）和墨西哥城（1553年）建立的大学，就受教会的严格监督和控制。17世纪，天主教耶稣会在（智利的）圣地亚哥及科尔多瓦、拉普拉塔、库斯科、基多、波哥大和尤卡坦建立了大学。18世纪，教会组织又在加拉加斯、哈瓦那、瓜达拉哈拉、莱昂（尼加拉瓜）、马拉开波建立了大学。这些大学有相当部分是培养神职人员的机构，多数大学只讲授神学和哲学，只有少数大学有教会法和民法课程，讲授医学和自然科学的大学就更少了。此外，教会还控制着医院、孤儿院以及济贫所等慈善机构。

教会不仅是殖民地的精神统治者，也是重要的世俗统治者。它拥有大量的财产，在殖民统治的后期，它占有拉美1/3以上的土地，成为最大的地主；它还征收什一税，经营各种商业、工厂和矿场，放高利贷，接受赔偿，贩买赎罪券，没收“异教徒”财产以及收取婚丧费和洗礼费等。

### (二) 天主教会与世俗权力的斗争与教会政治影响的下降

拉美民族独立国家建立后，天主教会和世俗政权之间围绕教会权力进行了激烈的斗争。19世纪上半叶拉美民族独立国家建立后，一些政治家希望剥夺教会的世俗权力，包括土地所有权。一般地说，围绕教会权力的斗争到20世纪上半期结束（但有些例外）。结果是教会的危机进一步加剧，教会的政治影响减弱，但教会的不少传统权力仍得以保留下来，教会仍然是一个比较有势力的集团。

19世纪上半叶，拉美国家开始了争取独立的斗争。与西班牙王室联系密切的拉美天主教会在独立战争中态度消极。从总体上看，独立战争以后天主教会在拉美国家政治和经济生活中的地位下降。

首先，教会与国家的关系发生变化。独立后，许多拉美国家的政府要求享有“神职人员推荐权”（即过去西葡王室享有的任命神职人员的权力），但遭到罗马教皇的拒绝，双方发生冲突。不少国家开始采取措施，限制教会的权力和财产，最终导致教会和国家的关系发生重大变化。拉美各民族独立国家虽承认天主教的重要性，但又接受了容忍异教和宗教自由的原则。除了国家与教会分离外，一些国家还力图缩小教会的世俗权力和影响，他们认为这种权力和影响是实现经济、社会和政治现代化的重要障碍。到19世纪下半叶，不少国家的天主教会丧失了许多世俗权力和特权。但各国的情况不尽相同。在一些国家，反教权的思想比较强烈，不仅实行了政教分离，而且对教会的宗教职能也加以限制；在另一些国家，国家政权与教会达成妥协，天主教会继续得到国家的津贴；还有一些国家，教会在某种程度上仍保留着国教的地位，但在主教任职方面受到国家的控制。

其次，拉美国家独立后，出现教士不足的现象，教会的基本结构受到震动。许多主教擅离主教辖区并返回西班牙，还有一些

主教被逐出教会，另有一些主教死亡后无继任者。在墨西哥，布埃布拉主教 1829 年 4 月去世后，那里一直没有主教。1822~1840 年间，墨西哥大主教辖区主教职位空缺。在洪都拉斯，43 年间没有一名常驻主教。教士短缺现象也十分普遍，教会失去了大约 50% 的世俗教士。到 1830 年，墨西哥教士的总人数下降了 1/3。1810 年，墨西哥世俗教士 4229 人，1834 年 2282 人，属于修道会的教士 1810 年为 2112 人，1831 年降为 1726 人。在玻利维亚宣布成立共和国后的一年内，全国 41 个女修道院有 25 家关闭。在委内瑞拉，1837 年教士人数比 1810 年减少 200 人。教士的减少，造成许多教区没人管，弥撒和圣礼无法继续举行，布道和讲教义的活动也终止了。

再次，教会的经济资产也在缩减。在许多国家，教会在独立后不再征收什一税，收入来源减少。教会财产受到政府的侵占，欠教会的借款和年金被勾销。主教、教士和宗教组织的收入不再是依靠教会的独立收入，而是越来越依靠教徒的捐献和国家的补贴。

尽管受到冲击，天主教会还是得以生存下来。教会的财产虽有所减少，但仍拥有大量不动产；虽然出现了暂时的教士人员不足，但教会的基本结构几乎原封不动地保留下来；传教活动虽不景气，但仍受到政府的保护。教会仍是比较有影响的集团。在与世俗权力斗争的过程中，天主教会通常同保守派结盟，因而其政治思想在 19 世纪中期变得更加保守，致使自由派和进步人士通常认为，天主教会是阻碍拉美社会和经济变革的力量之一。

然而一切都处于不断的发展变化之中。在 19 世纪的最后 20 年，天主教会在适应世俗国家、革新教会体制、增加教士人数和改进教士培训工作等方面，有一些新的思考。墨西哥、阿根廷等国家还出现了天主教社会运动，许多国家的天主教会采取了一些面向社会的行动。特别是到 20 世纪 30 年代，教会已开始更多地谈论资本的职责、劳工的权利和国家的作用等现实问题。

## 二、天主教会的革新与其政治影响的提升

### (一) 天主教会革新的背景

20世纪60年代后，拉美天主教会出现了革新。革新主要表现为解放神学思想的发展和人民教会的出现。拉美天主教会革新的背景主要有两个。

首先，罗马教皇革新路线的推动。在过去相当长的时期内，天主教一直被视为保守势力的代表。第二次世界大战后，世界范围的殖民统治体系崩溃，第三世界崛起，科学技术迅猛发展，民族民主运动高涨。在这种新形势下，罗马教廷为了求得生存和发展，对其一贯的传统保守政策进行修改和调整。1958年，新教皇约翰二十三世登基后，适时地采取了面向世界的改良主义方针。他提出要关心穷人，主张通过建立新秩序使人摆脱现代资本的奴役，通过社会化和资本收益的再分配消灭不平等现象，实现社会正义；号召教会适应新的现实，“认真考虑现代世界中的新情况和生活方式”。他还谴责了新资本主义公司的剥削，提出两大意识形态实行对话与和平共处的问题。1967年3月，教皇保罗六世发布的《人民进步》通谕，公开谴责私有财产和富人的剥削，认为基督徒在道义上的责任是竭尽全力改变穷人的非人状况，主张建立能够实现彻底改革的经济和政治结构，合理分配财富，彻底变革现行经济制度。在革新势力的推动下，第二届梵蒂冈大公会议提出了穷人和社会正义的问题，主张教会活动现代化，主张教会和教士要积极参与解决社会问题，了解科学进步，同其他宗教教派和解，同无神论者及共产主义者对话。

罗马教廷上述政策的转变在拉美产生强烈反响。拉美天主教内部的一些开明人士主张革新拉美教会，并逐渐形成一股革新势力。他们要求教会摒弃传统的保守路线，采取适应时代发展需要

的新方针，新方针的内容是谴责社会不公，教士和教徒要正视社会现实，参与社会变革。

其次，适应拉美现实的需要。拉美天主教会的革新是在该地区形势发生重大变化的背景下，教会为保持和扩展自己的影响所采取的一种重要策略。1959年，以武装革命为特点的古巴革命取得胜利，并在拉美国家引起强烈反响，许多国家出现了仿效古巴武装斗争的游击队，社会冲突进一步加剧；在一定程度上得到外国支持的军事政变不断发生，而这些政权的合法性受到普遍质疑。在这种形势下，声称“面向现实”的拉美天主教会不能不对这些新问题做出及时解答。

日益激化的社会矛盾，也迫使天主教会关注拉美地区的现实问题。到20世纪60年代，拉美现代化进程中的一些问题开始暴露，大批农村人口涌入城市，新的城市贫民阶层开始形成，贫富分化现象开始突出，城乡发展差距日益明显，社会矛盾加剧。教会内的一些人上提出，为克服上述问题，拉美国家迫切需要进行新的社会变革。

新教教派和其他宗教50年代和60年代后大量涌入拉美，并在中下层民众中迅速传播，天主教有失去更多信徒的危险。<sup>①</sup>面对各宗教对手的崛起，天主教会中一些人认为，为了使天主教会不丧失群众基础，必须寻找新办法，使天主教会转向中下社会阶层。

---

<sup>①</sup> 20世纪80年代以后，新教教派在拉美的传播速度明显加快。1970年，主要拉美国家只有2%~3%的人口是新教徒，到20世纪末已经达到15%。1991年，豪尔赫·塞拉诺在危地马拉总统选举中获胜，成为拉美地区第一位新教（福音派）总统，这说明新派宗教的政治影响也在迅速增长。当前活跃在拉美地区的新教派有三百多个。新教发展最快的国家是危地马拉（新教徒超过全国人口的1/4）、巴西、智利、海地、萨尔瓦多和尼加拉瓜。新教在拉美的对天主教产生了双重的影响。一方面，它夺取了天主教的一些传统阵地，另一方面也推动了天主教的革新。

### (二) 拉美天主教的革新进程

首先，是拉美教会改革方针的确定及其贯彻。在上述历史条件下，拉美天主教会开始以一种新的策略和新组织形式应付现实的挑战。到20世纪60年代末70年代初，在第二届梵蒂冈大公会议精神的指引下，拉美天主教会和广大信徒都承认了以下原则：第一，赞成宗教自由的原则，同意政教彻底分离，但主张教会在社会中仍享有相对优越的地位，教会学校应继续得到政府补贴，在拉美国家公立学校中教授教会课程等。一开始，一些教会人士认为这是不得已而作的让步，到最后，即使是保守的天主教士和神学家都认为，这些措施可使教会免受来自外部的有害约束。第二，教会领导人把原来牧师所作的一些工作让基层教徒来完成，对基层信徒进行教会道德和社会观念方面的培训，然后赋予其教育和组织方面的责任。这种作法有助于缓解基层教士的不足，有助于恢复天主教对各社会阶层的影响。第三，教会领导人认为教会应关注社会公正问题，认为社会正义的实现是救世进程的一个组成部分。第四，认为保护其他一般普遍的价值（包括自由、平等和妇女的权利）是教会责任的一部分。

在教会策略转变的过程中，拉美教会内部发生分化，一些开明人士特别是许多中下层神职人员，长期接触下层百姓，对其苦难有切身的理解。他们以罗马教廷的新方针为契机，开展革新活动，成为教会内的革新势力。而教会内有一些保守分子对革新方针不满，并对其加以抵制，这些人即是所谓的保守派。

1968年在哥伦比亚麦德林召开拉美第二届主教会议。经过激烈的论战，会议确立了拉美教会革新的路线。会议谴责社会不公现象，敦促在拉美实行彻底的结构变革；谴责“合法暴力”的不合理局面，谴责一些政府使用暴力造成的不正义；主张用和平的手段实行社会正义，避免使用暴力手段；呼吁权贵们不要利用教会的和平立场阻碍必要的改革；提出“穷人教会”的主张，提出穷人的教会应该谴责世间不公正的贫困现象以及造成这种贫困

的罪恶根源，鼓励和支持中下层民众建立和发展自己的基层组织。会议之后，革新势力根据会议“优先关注穷人”的思想，把注意力转向下层民众，把教会的活动与社会现实更紧密地结合起来。其活动主要体现在以下几方面：

第一，关注并积极参与国家的社会进程和政治民主化进程，在反对军事独裁统治的过程中，起到了代言人的角色。最典型的例子是巴西和智利教会。在军事政变发生时，教会中的一些上层人物对军人的干政行为采取了一种默认甚至是纵容的态度，但后来，教会对军政权的镇压和侵犯人权的行为采取了公开和严厉的批评态度，成为军政权的主要批评者。从60年代末直到80年代拉美军政权期间，政党组织被取缔，公民权利遭到侵犯，教会成为惟一能够与军政权公开抗争的机构和组织。在教会的组织和财政支持下，基层教士和团体为军政权的受害者提供物质和司法方面的帮助，一些基层组织成了非暴力抵抗的基地，许多天主教徒成为要求恢复民主的积极分子。在尼加拉瓜等国，一些教士还直接参加了反对独裁统治的武装斗争。

第二，拉美天主教神甫实施并扩大了人权计划。在欧洲和北美的财政援助下，在智利、巴西、巴拉圭、玻利维亚、阿根廷、萨尔瓦多、危地马拉和尼加拉瓜建立了旨在调查侵犯人权的组织机构，为所谓的“政治犯”提供法律帮助。另有一些机构为被囚禁者、失踪者及其他军政权的受害者家属提供食品、衣物、就业方面的帮助，甚至开展对社会运动、经济政治发展模式、向民主过渡等问题的调查。当穷人抗议失业、要求公平分配时，也能得到教会的声援。80年代中期，阿根廷、巴西、智利、乌拉圭主教会议把恢复民主作为保护人权、解决社会和经济问题的最终保障。

第三，革新教会组织自身。为了缓解教士不足的问题，北美和欧洲的教会向拉美提供了各方面的支援。20世纪50年代和60年代，大批传教士和修女被派到拉美，在农村和城市贫民区的学



校任教，为教民服务，他们建立诊所、合作社、信贷基金，并制订培训。60年代初，被派往拉美的神甫有3000名、修女6000名，但仍无法满足基层对教士的需求。于是，一种自发组织形式，即基层天主教团体便应运而生。1968年的麦德林会议承认了这一基层组织。这些组织大都在农村和城市下层聚集区，为社区提供祈祷、圣经和圣礼服务。这种基层教会组织虽只覆盖着少数居民（到80年代中期，巴西有10万个这样的组织，加入组织的成员仅占全国基督徒的2.5%），然而，这些组织在保持教会在工人阶级和大众社团中的影响方面具有重要意义。在这些组织中，常有一些修女和已婚妇女担任领导职务，她们在一些社区讲授《圣经》，主持圣礼，分发圣餐，主持葬礼和婚礼等，这有助于改变由男性统治教会的传统现象。

特别值得指出的是，80年代后拉美的债务和经济危机也引起教会人士的重视，在一些国家，教会还直接调解了因危机所引发的冲突。例如，玻利维亚政府为克服危机于1986年宣布了将矿山私有化的改革计划，此举导致工会的强烈反对，总工会号召全国总罢工，政府无法控制局势，宣布全国戒严，激烈的冲突几乎一触即发。在这种紧急情况下，教会出面在政府和工会间进行调解，双方经过谈判，最终达成了社会契约协议，为经济调整创造了条件。

在拉美教会革新的过程中，改革势力与保守势力不仅始终存在矛盾，而且矛盾在不断激化，而拉美教会中激进势力从改革势力中的分化也引起罗马教皇的严重关切。教皇对拉美教会的激进和世俗倾向表示担心。在这种背景下，第三届拉美主教会议于1979年1月在墨西哥的布埃布拉召开。前一年上任的教皇约翰·保罗二世在会议开幕式的讲话中，指责一些神父对麦德林会议的决议做了不正确的理解，提出反对用马克思主义的方法分析社会现实问题，强调教会虽谴责社会不公现象，但教会和教士不应参加社会上的政治斗争和阶级斗争，反对社会不公时采取的行动要

适当，不要使用暴力，要求教徒首先实现精神上的变革。在教皇的支持下，保守派控制了会议，激进派受到压制，但两派的分化也更趋明显。与号召用具体的行动和斗争来实现社会正义的麦德林会议相比，此次会议更具温和的特点。会议强调，在反对不公正现象时，一定要采用“适当”的方法，即和平而非暴力的方法，强调信徒应首先实现精神上的转变而非社会结构的变革。然而，经过争论通过的会议文件仍号召天主教神父在“反对贫困，争取建立更加公正和兄弟般的世界”的斗争中，同其他教士及“善良的人们”联合起来；会议谴责了以“保卫西方文明”和“基督教价值观”为借口的拉美军人政权。所有这些表明，即使在保守派占据主导地位的情况下，拉美天主教会也不能无视已经发生变化的社会和政治现实。这从一个侧面反映出拉美天主教会贯彻第二届梵蒂冈大公会议的新精神，实行内部的革新和变革已成为不可逆转的趋势。

布埃布拉会议后，尽管激进势力受到压制，然而广大中下层教士并没有改变自己的立场，也没有放弃其所从事的社会活动。他们仍根据自己对麦德林会议决议的理解，参加反对独裁统治、争取社会公平的斗争，不少教会人士为反对专制独裁统治而献身。一些国家（如尼加拉瓜）的神职人员不仅参加了反对独裁统治的革命，而且在革命政府内担任要职。

其次，是解放神学的出现与发展。拉美天主教会的变革加剧了教会内部的分化。教会和教士阶层再也不是铁板一块，其成员在诸如教会在社会经济变革中的作用、教会内部等级制度的性质等问题上有了不同意见。有些人转向反对派，有些则倾向于温和的右翼，还有的转向左翼，赞成社会主义的主张。在这个过程中，一些思想比较激进的人物在强调原始天主教传统的基础上，试图把宗教信仰和世俗生活结合起来，把天主教徒的使命与人的解放结合起来，在此基础上，逐渐形成被称为“解放神学”的理论。

解放神学首先是一种天主教神学理论。虽然解放神学被认为采用了马克思主义的某些分析方法，但它首先是一种天主教神学思想。与西方传统神学不同的是，它试图融合宗教信仰与世俗生活，使宗教信仰有机地体现在现实生活中。解放神学认为，宗教信仰不等于逃避现实，相反，教徒由于信仰上帝及其理想王国，势必遵循反对罪恶和非正义的教导，致力于改革不合理的生存条件，谋求公正的社会秩序。因此，对上帝及其理想天国的信仰，必然包含一种社会政治内容，即反对罪恶的剥削和压迫制度，寻求建立公正的社会。解放神学强调，教会是世界的一部分，是为世界服务的，因此应该反对压迫和暴力，包括“体制性的暴力”（institutionalized violence），反对这个地区穷人所遭受的苦难（life-demeaning）和威胁性暴力（threatening violence）。解放神学强调所有信仰者都是平等的，不管是世俗者，还是教士或主教，反对传统教会强调的等级制度。<sup>①</sup>

解放神学不仅是一种天主教理论，而且是一场以天主教神职人员和教徒为主体的群众运动。在解放神学理论的指导下，广大神职人员和教徒以不同方式投身于穷人的解放事业。解放神学在拉美的实践具有多种形式，许多神甫放弃优厚的待遇，到偏远地区当“工人神甫”、“农民神甫”，给穷人各种帮助和救济。许多教堂打开大门，收留无家可归的穷人，捐出房产为穷人盖房，甚至还出现了被称为“游击队员神甫”的卡米洛·托雷斯这样的人物，这位哥伦比亚神父为了穷人的事业，不惜牺牲生命。在一些地区还出现了所谓的“人民教会”，在这种“教会”中出现了世俗的领导者，并不一定非有教士参加不可。

在阿根廷、智利、哥伦比亚和秘鲁，激进的神甫们还建立了不少组织。虽然并非所有这些组织都遵循解放神学的理论，然

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p.58.

而，这些组织及其成员在很大程度上接受了解放神学理论所倡导的“面向穷人”的主张。他们攻击资本主义及其发展政策，甚至号召天主教徒与马克思主义者及其他被压迫者共同建立社会主义社会，以使穷人和被压迫者得到解放。在拉美军政权期间，政党和各种政治组织被取缔，左派和改革人士受到攻击和迫害。在这种条件下，天主教徒和左派力量在许多问题上持比较接近的立场，解放神学因而更显得有吸引力，也更引起各界的高度注意。<sup>①</sup>

解放神学的崛起和人民教会的出现，对于提升教会的影响、提高教会在拉美国家政治生活中的作用无疑具有积极意义。然而应该指出，对于教会在拉美政治生活中的地位和作用，有一些不同的看法和观点。有些观察家认为，教会已经不再是拉美国家政治舞台上强有力的竞争者，虽然教会在一系列重要问题上的影响仍很重要，但教会的政治影响已比不上军队、富有的大土地所有者和资本所有者。但是有些分析家则持相反的观点，他们认为，由于解放神学的崛起和人民教会的出现，教会在社会中下层中的影响增大，教会在拉美国家政治生活中的作用有所提升。

### 三、天主教会的政治影响

尽管多数拉美国家的宪法明确规定教会与国家政权实行分离，但教会在拉美政治生活中的影响还是相当大的。教会对拉美

---

<sup>①</sup> 然而，解放神学与传统神学的对峙问题并没有得到解决，一些解放神学的代表人物仍受到罗马教廷不公正的处分，提倡解放神学的神学家通常被教廷列为重点审查和处分对象。特别是20世纪80年代末90年代初以来，随着国际形势的变化，解放神学越来越受到罗马教廷的歧视。然而，直到今天，解放神学理论和实践的影响依然存在，解放神学依然受到一些人的关注。实际上，面对罗马教廷对解放神学“过于执著的弥赛亚主义”倾向的批评，在天主教主流神学的压力下，拉美神学家们对解放神学的观点已有所修正，使它变得温和多了。

国家政治的影响主要通过以下途径来实现：

第一，通过与政府之间的协议保留和发挥自己的政治影响。许多拉美国家的教会有自己的组织法，其形式主要是拉美国家政府与罗马教会签订的一种协议。协议确定了拉美国家政府和教会之间的权力和义务。教会在教育、社会服务、慈善事业、公共卫生等方面获得了一些特权；同时规定政府有责任用公共资金对教会进行资助，教会拥有教士任命方面的自主权。

第二，教会在一定程度上仍具有国家政权机关的功能。教会可以参加一系列半官方性质的仪式（如公路或公共建筑开工或落成典礼、祝福和婚礼等）。在官方政策不十分明确的问题上，教会的立场通常具有官方或半官方政策的功能，如在人工流产、离婚和人口控制等问题上，教会的立场通常具有决定性作用。另外，教会可以向总统和选民提供非正式的建议，这种建议的作用也不能低估。虽然教会的影响力已经远不如从前那样强大，它在许多国家政治生活中的地位已经比不上军队和经济寡头，但是教会的作用远远不只是一个压力集团。在一定意义上和在一些问题上，它仍能起到政府机关的作用，虽然天主教会的作用和影响已经不再是首要的和决定性的，但在一些国家其作用和影响“可能至少和立法机关和司法机构不相上下”。<sup>①</sup>

第三，拉美是世界主要的天主教地区。鉴于天主教在这一地区的影响，一些拉美国家赋予教会一种特殊的权力。教会通常不需要为赞同或反对某一项立法而到处游说，也不必对所有问题都公开表态，因为决策者们通常都接受过宗教教育，对教会的立场十分清楚，他们在决策时，通常会考虑到教会的立场和态度。

第四，教会虽然仍坚持传统立场，但在一系列问题上的态度有所变化，这使其参与政府决策的机会大大增加。例如在人口控

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p. 88.

制问题上，反对人为地控制人口增长是拉美教会的一贯立场。然而在人口爆炸的形势下，许多教会人士已经帮助建立人口控制诊所，当政府机构采取控制生育政策时，教士们也常采取默认的态度，甚至支持政府在这方面的工。

### 第三节 群众组织与拉美政治

#### 一、工会组织与拉美政治

在拉美国家很早以前就存在着各种形式的工会组织。在 20 世纪之前，这些组织具有互助的特点，是在缺乏政府保护和社会保障条件下组成的集体保障性质的机构或慈善性质的机构，还没有很强的政治性。20 世纪初，随着大批欧洲移民的到来，拉美工会运动开始了新的发展阶段，特别是在移民较多的阿根廷、乌拉圭、巴西和古巴，工会运动的发展尤为迅速。当时在工会运动中占主导地位的思想是无政府工团主义和马克思主义思想。工业的迅速发展推动了集体谈判的发展，而无政府工团主义者拒绝把集体谈判当成工会运动发展的一种策略，因此，它在第一次世界大战后影响减小。而一些全国性的政党组织开始进入工会领域。

##### （一）拉美工会组织的政治化倾向

从一开始，拉美国家的工会运动就具有高度的政治化倾向。几乎所有重要的工会组织都与政党、政府或有影响的政治家有密切联系。有些工会组织本身就是由某政党、政府或政府领导人建立起来的。起初拉美地区曾有一些独立的工会组织，但这些组织后来有的被吸纳进入政府控制的政治体制之内，那些继续与政府对抗的独立工会组织则遭到镇压。

拉美国家的工会之所以从一开始就带有政治性和党派特征，

这首先是由拉美经济发展的基本特征决定的。拉美国家的工会建立较早，在现代化尚未起步时，工会运动就已得到相当程度的发展。当时并不是所有劳动力都能在工业部门找到报酬相对较高的工作。在这种情况下，资本家可以非常容易地在劳动力市场上找到劳动者，取代罢工的工人，除非罢工者能够受到某些政党或政府的保护。另外，通货膨胀在拉美国家经济发展过程中长期存在，为了在较高通货膨胀的情况下获得比较稳固的工资，工会组织在与资方进行劳动合同的谈判时获得重要政治组织特别是政府的支持是十分重要的，也是十分必要的。20世纪20、30年代后，拉美民众主义的发展及民众主义领导人对工人阶级力量的借用，也极大地推进了拉美国家工会的政治化倾向。

按照拉美的法律传统，工会在获得集体谈判的权力前，首先要获得政府承认。如果一个工会组织不能获得政府承认，它的权力和影响就会很受局限。为了获得更高的法律地位，同时也是为了获得更大的影响，拉美国家的工会组织必然会向获得政府承认的政治性方向发展。而许多国家的政府也不失时机地通过各种手段，力图控制工会运动的发展。<sup>①</sup>

第二次世界大战后，拉美地区老的、与国际联系较多的劳工组织日益失去影响。尽管有些工会组织接受了美国劳联—产联(AFL—CIO)的支持，但把拉美地区工会转变为类似于美国工联主义的企图一直没有成功。拉美国家工会组织的影响和作用主要局限在各国国内。拉美工会的这种内向性特征也有助于其政治化倾向。

### (二) 工会组织对政府决策的影响

拉美国家的工会组织对政府决策的影响主要表现在：第一，许多拉美国家的工会领导人在政界担任要职（如国会议员

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p. 64.

和高级行政职务),与主要政党有密切联系,这些人可以对政府的决策施加比较直接的影响,甚至直接参与政府的决策。第二,以和平请愿、罢工和示威等传统手段向政府施加压力,维护自己的权益。通过斗争,有组织的劳工阶层不仅在最低工资、最高工时和社会保障等方面赢得了不同程度的权益,而且获得了普选权,直接参与了国家的政治生活。许多大规模的罢工足以使国家正常的政治和经济生活秩序受到冲击,政府常常被迫做出让步。

但是工会组织对拉美国家政府决策的影响是有限的。拉美地区有组织的工人比重较低,20世纪80年代初整个地区组织起来的工人只有15%~20%,绝大多数工人还处于分散状态。特别是在新自由主义经济改革的过程中,由于劳工法的修改、劳工集体谈判制度的取消或修正以及劳资关系的调整,工会的权利受到削弱或限制,工会失去了政府的保护,工会的一些设施甚至遭到剥夺,已不能为工人提供直接的福利;工会会员人数减少,工会组织的地位出现了下滑趋势;在新的历史条件下,许多工会组织发生危机,派别林立,不能形成统一的力量;工会组织没有适应就业结构多样化的现实,参与国家政治生活的能力以及对政府决策的影响能力下降。<sup>①</sup>

## 二、农民与拉美政治

### (一) 农民的参政历程

美国马萨诸塞大学政治学教授霍华德·维阿尔达(Howard J. Wiarda)和哈维·克莱因(Harvey F. Kline)把拉美地区除大地主、

<sup>①</sup> 关于拉美国国家工会运动和组织的现状,参阅李静芳:《拉美工会的现状与中国工会对拉美工会的工作》,《拉丁美洲研究》2002年第5期。



农业资本家和企业家以外的农民划分为六类,<sup>①</sup>即印第安农民阶层、传统庄园和种植园的农民、现代农业企业的工人、传统的小农、流动的农民(这些人耕种小块土地,但没有法律上的所有权,耕作方法原始落后,待地力耗尽之后便移往它处)、与种植园主和庄园主之间或保持分成制租佃关系或采用传统的劳务地租关系的农民。

拉美国家的农民虽然对政府的决策影响不如其他阶层,但这一阶层从很久以来就积极地介入政治。

在拉美地区传统的政治结构中,农民参加国家政治生活只是意味着要介入一种庇护(Patroage)体制。庇护人通常是当地的大土地所有者,他除了使农民为自己土地的耕作提供劳动力以外,还希望农民成为自己在政治上的拥护者。在一些国家,这意味着农民像其庇护者一样,从属于某一政党,在选举时投这个党的票。如果有必要,还在内战中充当炮灰。在一些国家,全国性政党的影响在很大程度上还没有发展到农村这个层次;由于各种限制,许多农民实际上还不能参加选举。许多国家的农村地区还没有形成类似全国性的政治,只有地方政治。在地方掌权的人物或组织可能从属于某一全国性政党,也可能与任何全国性政党都没有关系。拉美农村地区这种传统政治制度在一些地区依然存在。

20世纪50年代以后,农民阶层的政治意识越来越强烈,农民运动迅猛发展。有些由左派政治力量发动和组织的农民运动提出了改革和完善土地占有制度、改革国家政权结构的主张。他们夺取土地,并用武装斗争的手段保卫已经取得的成果。还有一些不那么激进的农民运动追求对社会秩序进行局部改革,通过改革消灭现存政权结构中最具有压迫性的那些方面,但改革并不威胁这种权力结构。特别是近些年来,拉美国家农民的政治意识和维

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p.66.

护自己权益的意识又有新的增长。在一些国家，农民和农民组织日益成为具有重要影响的政治和社会力量，一些国家的农民运动更是此起彼伏。例如，1994年初，以贫困农民为主体的萨帕塔民族解放军在墨西哥揭竿而起，墨西哥农民群众反对北美自由贸易协定的抗议活动更是不断发生。在巴拉圭，自1994年以来农民每年都举行游行示威，要求政府关注农民的处境和利益，要求政府改变农业政策，并提出重新分配土地、提供新的农业保障等主张。巴西的无地农民运动已经发展成具有相当社会影响的力量，各地的农民组织也不断开展活动，例如为纪念1996年在与警察对抗中死亡的19名农民，巴西农民几乎每年都在首都和一些州的首府举行抗议活动，并提出土地和公平的要求。厄瓜多尔和玻利维亚的农民运动也不断发展。所有这些都说明，农民的政治和自主意识在不断增长。随着农民政治意识和自主的增长，拉美的一些政治组织和政党开始注意农民群众中所蕴藏的巨大的政治力量。

## （二）农民和农民组织政治影响的局限性

拉美国家的农民群体虽然人数众多，但在政治上仍然比较软弱，政治潜力的发挥受到许多限制。首先，农民阶层的组织性较差，这有利于大土地所有者和其他富有者维护既得利益。其次，农民的土地占有方式和耕作方式具有多样性，农村具有分散的性质，农民的文盲率高，要把农民组织起来，发动强大的农民运动是很困难的。第三，尽管一些拉美国家的农民提出了公平分配土地的主张，并采取了一些革命性的行动，但从总体上看，农民主要是从属于政治制度，还不是这一制度积极的参与者。城市历来是拉美政治权力的中心，农村与城市的地理差距也增添了在农村进行变革的难度。最后，寡头们成功地阻止了进行土地改革的要求，也说明农民阶层在现存体制下谋求自己利益的艰难，说明这一集团在国家政治生活中仍基本处于边缘的地位。

### 三、学生组织与拉美政治

学生参与政治是拉美国家的政治传统，不仅大学生甚至中学生也有积极参与国家政治的传统。拉美国家学生和学生组织对政治的参与及其在国家政治生活中的影响主要表现在以下方面。第一，大学生和学生组织具有较高的社会地位。虽然各国的情况不同，但据估计，拉美国家的大学生人数大约只占适龄人口的3%左右。<sup>①</sup>在传统的西、葡文化中，大学生是一个有威望的群体，受人尊重，通常被工农阶层视为当然的领导者。拉美国家主要的大学都坐落于首都和主要城市，城市是拉美国家政治的主要舞台，这为大学生们参与政治提供了良好的条件。拉美国家的大学享有自治的传统，军队和警察不能随意进入校园抓人（即使是参加了反政府活动的人），这在一定意义上是对学生参与政治的一种鼓动。因此，大学生的政治和社会影响是非常巨大的。

第二，大学生和学生组织历来是各政党和政治组织争夺的对象。各种意识形态不同的政党都试图把学生掌握在自己的领导和影响之下，每个政党都乐意在学校和学生中建立属于自己的组织或学生支部。各政党还为一些“专职学生”作保证人，这些专职学生的主要任务不是学业，而是组织、发动和争取学生，为本党利益服务。各政党之所以都重视学生工作，是基于对学生和学生组织政治能力的认知。但从拉美国家的传统看，学生运动更多地是作为政府的反对派，而不是支持者。

第三，学生组织是重要的政治团体，学生是重要的政治力量。在拉美国家的历史上，当经济、政治和社会形势不稳时，学

<sup>①</sup> Howard J. Wiarda and Harvey F. Kline (eds.), *Latin American Politics and Development*, p.62.

生经常与工人或一部分军人结盟，在建立和推翻政府方面发挥重要作用。

第四，学校是培养白领劳动者、政府机构工作人员和私营企业管理人员的主要场所。学生在学校期间的政治态度可能会影响其未来的政治价值取向，对未来国家政治力量对此产生重大影响。

但是，拉美国家的学生组织和学生运动有明显的弱点，与其他政治组织相比，力量和影响力都比较小。首先，学生组织派别林立，这有损于其在国家政治生活中发挥更大的作用。其次，学校是“铁打的营盘”，学生却是“流水的兵”，学生组织的成员具有临时的特性，每四年或五年人员都要全部更换一遍，对一个政治性组织来说，这无论如何也不是一个有利的因素。第三，不少学生把接受大学教育看做是社会升迁和提高社会地位的手段，因而不大关心政治，这也使学生组织难以发挥更大影响。

#### 第四节 拉美国家非政府组织的发展

拉美国家的多数非政府组织（NGO）是在20世纪60和70年代建立的，尽管各国国情不同，但各国的NGO有一些共同的特性，即这些组织都是在激烈的政治和思想斗争过程中出现的，代表着追求民主、追求平等发展这样一种努力，都对当时占统治地位的政治制度和发展模式提出批评和质疑。在80年代后政治民主化和经济改革的过程中，NGO又经历了相同的发展道路，面临着相似的挑战和困难。NGO的崛起是拉美国家政治与社会发展进程中的重要现象，丰富了拉美国家政治与社会发展的内容。

## 一、拉美国家 NGO 的早期发展

拉美国家 NGO 快速发展虽然出现在 20 世纪 60 年代以后,但 NGO 的历史却要久远得多。早在殖民统治时期,就出现了受教会影响的 NGO。但这些组织的作用在当时十分有限,多是慈善、救助、卫生或教育性质的机构。20 世纪上半期,拉美国家陆续出现了致力于为城乡贫困阶层民众提供非正规教育、技术援助和服务的组织。<sup>①</sup>60 年代以后,随着新的社会、经济和政治条件出现,NGO 如雨后春笋般大量涌现,NGO 迎来了发展的高峰时期。

### (一) 公共机构的低效率促进了 NGO 的崛起

20 世纪 30 年代后,拉美逐渐走上了国家全面干预经济与社会发展的道路,在此过程中,建立了一系列公共机构。这些机构在促进经济和社会发展方面发挥了重要作用。但这些机构在制定相关社会发展政策时,官僚主义色彩浓厚,决策缺乏透明度,其所开展的规划(特别是土地改革和农村发展规划)一般都是自上而下地集中进行,没有很好地与当地的实际情况结合起来,致使改革缺乏连续性;在社会改革政策的决策过程中,权力完全集中在政府有关机构手中,而在改革中将要受益的群体(特别是农村地区的贫困农民)完全处于一种被动的地位,没有能够积极和完全投入到社会改革过程,主动性没有完全发挥出来。大地主阶层和一些政客又试图操纵这些公共机构的决策进程,以将社会改革控制在自己可以接受的范围内。所有这些,必然导致这些公共机构效率低下,使拟议中的改革不能达到预期目标。社会各界人士

<sup>①</sup> Charles A. Reilly, *New Paths to Democratic Development in Latin America*, pp.121 - 123, Lynne Rienner Publishers, 1995.

对政府公共机构提出强烈批评，对通过这些公共机构解决相关的社会发展问题失去耐心，并试图通过非政府组织来实现政府机构所不能达到的目标。

### （二）政治上的专制推进了 NGO 的出现和发展

战后，拉美国家的民主制度很不成熟，民选政府时常被军事独裁或专制政府所取代。第二次世界大战结束后不久，不少拉美国家的军人就借“冷战”形势，通过政变夺取政权。50年代中期，在当时20个拉美国家中，14个由军人政府实行专制统治。在60和70年代，拉美地区又迎来了战后第二个军人政权专制统治的时期。许多国家民主形式的统治被中止，左派政党被宣布为非法，工人和农民运动受到压制，进步的知识分子、专业人员和学生运动均遭到无情镇压和迫害。只有哥斯达黎加、墨西哥、委内瑞拉、哥伦比亚等屈指可数的极少数国家在这一时期仍保持着资产阶级民主政治制度。在军人专制政权的统治下，人们通过公共机构追求平等、追求民主发展模式的希望破灭，实现参与性发展的努力困难重重。既然通过正常途径不能追求政治、经济和社会权利的实现，通过 NGO 追求其理想就成为人们的重要抉择。

### （三）新政治和社会思想为 NGO 的发展提供了理论条件

20世纪50、60年代后，拉美国家出现了一些新的政治和社会思想。在这些思想中最主要的是天主教会革新思想以及巴西教育家保罗·弗莱雷（Paulo Freire）提出的把大众教育与享有政治权力结合起来的思想。<sup>①</sup>这些思想对早期 NGO 的发展产生了重大影响，而 NGO 的实践活动又极大地推动了这些思想的进一步发

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Graham Thieble with Penelope Davies, Martin Prager and Hernando Riveros, *Non-governmental Organizations and the State in Latin America*, pp.36-37, Routledge, 1993.

展。如前所述，60年代是拉美国家天主教会发展的一个转折点。在经过激烈的内部争论后，部分教会人士提出了“面向穷人”的口号，认为教会的职责不仅在精神领域，而且也要为城乡贫苦大众的福利和政治解放而斗争。有些 NGO 就是在天主教会思想发生变化的过程中出现的。尽管受天主教会革新思想影响而出现的 NGO 有些激进，有些则相对保守，但所有 NGO 组织几乎都从事着与社会发展相关的工作。

#### （四）农村社区发展和土地改革运动为 NGO 的发展提供了动力

在对拉美国家的现实进行全面分析后，拉美经委会和美洲农业发展委员会等国际性组织都认为，传统农业部门是国家发展的“最薄弱环节”，这些组织建议取消农村的大地产制度，实现农业部门的现代化，并将其融入国民经济的发展之中；认为这是农业乃至国家现代化的必要条件。这些组织强调，在促进这些变化发生的过程中，国家的作用越来越重要。拉美国家农村的社区发展运动就是在上述背景下开始的。社区发展运动是建立在这样一种认识的基础上的：农民有提高其产量和福利的巨大潜力，而加强地方组织是提高其能力的重要手段，于是，社区发展运动的重点是推动地方性组织的发展（把相当大的精力放在合作社的发展）、培训领导人、推进教育和参与性发展进程、使有组织的社会活动与技术转移相结合、推动农业的现代化。但社区发展运动的结果不能令人满意，农民的贫困和农村的现代化问题没有得到解决。随着 20 世纪 60 年代中期美国所提供的援助减少，农村社区发展运动陷于停顿。然而社区发展运动的理论和实践，推动了民众参与意识的形成与发展，并成为后来 NGO 思想的重要组成部分。50 和 60 年代，拉美国家的农民运动异常活跃。为了平息农村的不稳定和农民对土地的迫切要求，从 60 年代初开始不少国家决定实施农业和土地改革。尽管关于土改的许多法令和措施没有得到完全执行和贯彻，但土改政策本身却对一些专业人员和知识分

了的思想产生了重大影响，激发了他们对平等发展目标的追求。拉美国家的不少 NGO 就是由这些人建立起来的。

在早期阶段，NGO 与国家的关系从总体上说处于一种不和谐状态。但各国条件不同，在 NGO 与国家的关系方面也存在一些差异。

在最专制的政权（如 1973 年以后军政权统治的智利，70 年代和 80 年代初的玻利维亚和中美洲）下，政治势力两极分化，NGO 与国家机构的关系具有对抗性的特点。在一些人因政治原因而失去工作后，NGO 为其提供获得收入的机会；在左派政党和农民组织受到镇压，国家对穷人的物质要求置之不理时，NGO 却保持了与基层民众的联系。许多 NGO 被作为反对政治压迫、要求社会改革、要求恢复民主政治这样一种政治抵抗的标志。有的 NGO 把自己的工作看成是为将来民主制度恢复后政府的政策做准备。在上述这些最专制的政权下，NGO 在开展工作时面临许多困难，有些 NGO 还遭到镇压。80 年代初，危地马拉军政府对 NGO 所支持的社区组织和合作社进行镇压，迫使一些国际性 NGO 离开这个国家。在萨尔瓦多，那些与社会运动有联系的 NGO 在整个 80 年代也遭到政府的镇压。<sup>①</sup>同时，这类政府经常禁止公共部门与 NGO 建立任何联系。

在相对温和的专制政权之下，NGO 与国家的关系并不具有强烈的对抗性。NGO 虽然对公共部门提出强烈批评，但并不把自己的活动看成是政治抵抗的手段。它只是批评公共机构效率不高，缺乏社会参与性，没有适时地推进改革等。由于政治环境相对宽松，NGO 可以以不同的方式开展活动，有时 NGO 甚至还主动寻求与政府的合作。例如在秘鲁，NGO 把贝拉斯科政府看成是进步政权，并与之建立联系。在厄瓜多尔，NGO 与政府机构

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non-governmental Organizations and the State in Latin America*, p. 183.



也曾发生过同样的联系。然而应该指出的是，即使在比较有利的环境下，在这一时期 NGO 与政府公共部门之间的联系也是比较少的，政府对公共部门的控制是比较严格的。另外，公共机构自身的缺陷（如人员和资源的不稳定、官僚主义等）也阻碍了两者关系的发展。

## 二、NGO 的近期发展及其与国家关系的调整

这里所说的近期是指 20 世纪 80 年代以后。这一时期，拉美的政治、经济和社会生活发生了巨大变化，这些变化为 NGO 提供了新的机遇，也对其发展提出了新的挑战，要求 NGO 重新审视其与国家机构的关系，重新定位自己在社会中的作用。形势的变化也迫使公共机构重新审视 NGO 的作用。这些机构开始把 NGO 视为实现公共计划过程中重要的体制手段。总之，80 年代后政治、经济和社会形势的变化为 NGO 和公共部门机构建立一种建设性的、协调关系提供了可能性和必要性。

### （一）拉美政治发展与 NGO 的发展

20 世纪 80 年代后，拉美国家政治发展主要有两个方面，一是民主化进程，一是权力的非集中化进程。这两个进程均对 NGO 的发展产生了深远影响。

80 年代后，拉美国家的军政权纷纷还政于民，民主政治制度得以恢复。在过去对 NGO 采取敌视和镇压态度的许多国家，都承认 NGO 在国家发展中的作用，例如，1992 年在萨尔瓦多政府和“法拉本多·马蒂民族解放阵线”游击队签署的协议中，明确承认非政府组织在国家重建过程中的作用。<sup>①</sup>许多 NGO 都承

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non - governmental Organizations and the State in Latin America*, p.184.

认，拉美政治发生的重大变化使阻碍着 NGO 和国家机构间关系发展的一个主要障碍被清除，NGO 与公共机构建立密切联系的时机已经来临。但 NGO 强调，民主制度的恢复并不一定会自动地导致国家与 NGO 之间和谐的关系，不一定自动导致政府决策的民主化和透明。它们还担心，在民主制度尚不稳定的情况下，如果把 NGO 的许多职能交给国家，假若专制统治卷土重来，NGO 就会遭遇极大的风险。因此，即使在民主制度重新确立后，NGO 与政府之间的不信任仍然存在，在那些压迫性较强的国家和民主制度相对虚弱的国家尤其如此。同样，民主制度的建立也不一定意味着政府会停止镇压或一定会消除对 NGO 的不信任。NGO 与政府的思想分歧及竞争关系仍然存在。总之，政治民主化无疑为 NGO 与国家机构之间建立建设性关系提供了机会，但这些机会还是有限的。

行政权力的分散化是 20 世纪 80 年代后拉美国家政治发展的重要内容。行政权力分散化的目标是在政治上巩固地方民主，在经济上提高资源管理的效率。哥伦比亚 1991 年新修订的宪法和 1986 年的市政改革法确立了行政权力非集中化的原则。在秘鲁的地方化过程中，地方政府担当起了农业研究和农业推广的责任。1994 年，玻利维亚政府通过“民众参与法”，明确地实行权力的分散化；<sup>①</sup> 1997 年，玻利维亚中央政府又赋予各省更大的权力。即使在智利皮诺切特专制统治的条件下，也出现了明显的行政权力非集中化的现象。90 年代后，拉美国家行政权力分散化的进程仍在稳步加强，民选地方政府在管理各自地区社会发展计划方面有了真正的权力。拉美国家的权力分散化进程对 NGO 的影响是显而易见的。首先，“地方政府增加了对 NGO 的期望，提高了对 NGO 的要求”，这必然会增加 NGO 对地方事务的参与程

<sup>①</sup> Miguel Centellas, *Decentralization and Democratization in Bolivia*, [www.home.earthlink.net/~centellas/lasa2000.pdf](http://www.home.earthlink.net/~centellas/lasa2000.pdf).

度，提高其在实施地方性发展规划方面的作用。其次，行政权力分散化进程为 NGO 和广大民众提供了直接参与决策进程的机会。尽管分散化进程还不完善，但毕竟为地方性 NGO 组织与国家机构间关系的发展提供了可能。正如玻利维亚 NGO 观察员戈多弗雷多·桑多瓦尔（Godofredo Sandoval）所指出的，“NGO 和国家最富创造性的经验不是发生在机构的领导人之间，在那里仍存在偏见，而是发生在以各地情况为基础的地方这个层面”。<sup>①</sup>

### （二）经济结构调整与 NGO 的发展

80 年代后，拉美国家普遍开始了以经济自由化、减少公共开支和私有化为主要内容的结构调整。调整使拉美国家付出了沉重的社会代价。几乎所有的 NGO 都对结构调整计划持批评的态度，认为它具有倒退的性质，是不能接受的，并积极参加了各种缓解调整计划社会后果的社会救济计划。这使得人们对 NGO 的作用抱有很大期望，为 NGO 参与公共部门的计划提供了广阔的空间。在结构调整过程中，NGO 最主要的活动是参与了“社会基金计划”的实施。

1986 年，玻利维亚建立了拉美地区第一个“社会紧急基金”（PSE）。由于该基金取得了不错的效果，其他国家也仿而效之。到 90 年代中期，拉美地区至少已经有 17 个国家建立了这种基金。<sup>②</sup> 这类基金实际上是为缓解结构调整对城乡最贫困人口“社会影响”而实施的补偿计划，目的是通过提供社会支持、资源和小型基础设施、增加就业计划、价格补贴、社会福利等，为受调整计划影响最大的群体提供帮助，减轻这些人所受到的冲击。在一些国家（玻利维亚、秘鲁、智利），这类基金变成了常

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non - governmental Organizations and the State in Latin America*, p.49.

<sup>②</sup> CEPAL, *La Brecha de la Sociedad*, Santiago de Chile, 1997, pp.106 - 107.

设机构。

有些拉美国家的社会基金计划就是通过 NGO 来实施的。拉美国家的政府在计划的设计、筹资和实施过程中，都在寻求 NGO 的支持与参与。国际双边和多边机构也开始意识到，与国家机构相比，NGO 更有效率，更易与最贫困的阶层接近，而国家机构效率低下，官僚主义习气严重，办事拖拉。拉美国家经济结构调整的重要目标是缩小公共部门的规模，国际机构也一直不愿意向公共机构提供社会基金，它们把提高资金使用效率的希望寄托在 NGO 身上。因此这些国际机构尽可能地支持 NGO 的行动。在社会基金计划实施过程中，NGO 给有关国际机构留下了深刻的印象，这些机构开始意识到 NGO 具有灵活性，具有管理基金和实施计划的能力，这为 NGO 参与其他计划奠定了基础。

参与社会基金计划对 NGO 产生巨大影响。这是 NGO 第一次与公共部门和多边机构共同开展大规模的活动，是 NGO 第一次对公共资源的分配施加较大程度的影响。

### （三）公共部门的改革与 NGO 的发展

从 20 世纪 60 年代开始，拉美国家公共部门增长过快，机构重叠，决策缺乏透明度。缩减国家机构的规模，克服管理工作中的低效率一直是公共部门改革的主题。20 世纪 80 年代后，有些拉美国家公共部门的改革仅仅是规范公共部门的活动、消除机构重叠现象。在这种情况下，一些公共机构的职能（特别是在农村和农业技术发展方面）被转交给了私人部门。在国家撤退的过程中，各国赋予私人部门的职能也不完全相同。在一般情况下，国家只是把计划实施的权力下放给私人 NGO 部门，而公共机构仍保留筹集资金的职能。例如，厄瓜多尔全国农业发展计划的实施由 NGO 完成，而计划所需的资金则由国家提供。在智利，公共机构负责提供农业技术转移计划所需的费用，而具体实施工作则

由私人 NGO 完成。<sup>①</sup> 在另一些情况下，国家甚至把筹集有关资金的活动也交给私人 NGO 部门。在玻利维亚，负责农业推广的公共机构（IBTA）已经把主要的职责交给 NGO 和农民组织。在秘鲁，NGO 担当起了提供技术支持、培训和运输等责任，而这些以前都是由公共部门承担的。应该说，公共部门的改革为 NGO 与公共部门建立密切、协调的关系提供了机会，而 NGO 也不失时机地抓住了这个机会。

#### （四）国际机构与 NGO 的发展

国际机构从一开始就积极推动拉美地区 NGO 的发展。世界银行和美洲开发银行高度重视 NGO 的作用，他们一方面认为 NGO 在实施有关计划时可以起到国家不能发挥的作用，另一方面认为 NGO 具有灵活和高效的特征，不会增加公共预算的负担，而公共部门却做不到这一点。国际机构对 NGO 的支持也有政治考虑。在过去的若干年间，国际机构越来越公开地表示，民主化不仅是发展进程所必需的，而且是自己追求的目标。它们认为，民主除自由选举外，还包括建立高效、廉洁和可以信赖的公共机构，而基层民众和贫困阶层对发展计划的参与、NGO 所从事的基层工作会大大提高民主化的程度。这些国际机构在向公共部门提供资金时通常附加了政治条件，即资金接受国必须尊重民主化进程。它们把 NGO 的参与作为对公共部门施加压力、要求其提高效率、扩大参与性的手段。

### 三、NGO 面临的挑战和发展趋势

20 世纪 80 年代以来，拉美国家的 NGO 虽然获得了有利的发

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non - governmental Organizations and the State in Latin America*, p.52.

展条件，但也面临前所未有的挑战，能否应付这些挑战，是 NGO 能否在拉美国家政治与社会发展中发挥更积极作用的关键。

拉美国家 NGO 面临的第一个挑战是如何维护自身的合法性。NGO 组织规模的泛滥在一定程度上侵蚀了其合法性。80 年代，拉美国家 NGO 数量极度膨胀。这虽然与宽松的政治环境有关，但主要还是与结构调整的大环境有关。经济调整政策使原来就处于边缘状态的群体陷入更加贫困的境地。有关人士为了得到国际组织提供的基金，并将其用于救助穷人，纷纷成立 NGO。在思想和动机上，这些新建的多数 NGO 与 60 年代和 70 年代建立的 NGO 有共同之处。然而在 80 年代 NGO 大量涌现的过程中，也出现了一些带有机会主义特点的 NGO。经济调整伤害了大部分中间阶层，该阶层的一些人特别是原来在国家机关工作的人，因公共部门的压缩而失去了工作，另一些人虽然保住了工作，但工资收入下降。当他们在寻找新的工作或新的出路时，发现建立 NGO 组织是很具吸引力的选择。由于国际机构急于同 NGO 建立联系，社会对 NGO 的服务需求也在增加，这些人发现通过建立 NGO 很容易就能得到国际机构提供的资金。许多 NGO 可以用比本国货币更具保值功能的外汇支付工资。为此新的 NGO 大量涌现，创建者通常是前政府官员，“大量 NGO 的雇员是在政府部门失去工作的技术人员和知识分子”。这类 NGO 关注的是收入，而不是社会变革。这类 NGO 的大量出现带来一系列问题。<sup>①</sup>首先是难于在如此众多的 NGO 之间进行必要的协调工作。其次是公众舆论的反应，人们对如雨后春笋般涌现的 NGO 去争夺基金表现出了不满情绪。第三，NGO 的泛滥侵蚀了其合法性和可信性。有些传统的 NGO 为了维护自己的声誉，甚至不愿意被称为非政府组织，而是另取名号（如玻利维亚的 NGO 为自己取名为“社

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non-governmental Organizations and the State in Latin America*, pp.56-57.

会发展私人机构”）。

拉美国家 NGO 组织面临的第二个挑战是如何维持和协调与政府部门的关系。拉美一些国家的政府一直试图控制 NGO。例如，1990 年 5 月，玻利维亚政府宣布所有 NGO 都应向政府注册，国家机构将参与对 NGO 的评估；另外，国家还要向 NGO 征收一种特别税。在厄瓜多尔，也有一种对 NGO 加以政治控制的企图。1984 ~ 1988 年执政的莱昂·费夫雷斯·科尔德罗政府曾对 NGO 组织进行骚扰。在秘鲁，贝朗德政府（1980 ~ 1985 年执政）指责一些 NGO 从事颠覆性活动；随后在阿兰·加西亚政府执政期间，也有类似情况发生。<sup>①</sup>

另外，NGO 同公共机构以及国际机构共同执行社会基金计划，也对 NGO 提出了挑战，把其与国家的关系推到了一种矛盾的境地。与国家机构建立密切联系给 NGO 提供了接近各种资源的机会，但一些人担心，NGO 从公共部门接受资源可能会减少其对政府进行批评的能力。在社会基金计划实施的过程中，NGO 所扮演的角色通常是帮助政府消除民众的不满，这有可能使 NGO 陷入这样一种境地：当计划的实施出现问题时，人们要责难的是 NGO 而不是政府。因此，玻利维亚的一些 NGO 为了保持自己的独立性，宁可不参加“社会紧急基金”的工作。<sup>②</sup>

拉美国家 NGO 组织面临的第三个挑战是如何克服自身的局限性和缺陷。迄今，拉美国家 NGO 的作用仍受到很大限制。政府一般只赋予 NGO 一种服从的地位和次要作用。国家似乎只希望 NGO 去实施国家已经设计好的方案，而在计划的设计和监督过程中，并不给 NGO 多少实际权力。在多数情况下并没有实现

---

<sup>①</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non - governmental Organizations and the State in Latin America*, p.46.

<sup>②</sup> Anthony Bebbington and Others, *Non - governmental Organizations and the State in Latin America*, p.51.

计划决策和实施的民主化，国家在决策方面对 NGO 的态度没有根本改变，因此 NGO 与公共机构之间的分歧并没有缩小。

特别值得一提的是，NGO 在组织方面也存在缺陷。如上所述，许多拉美国家 NGO 的数量多且不稳定。例如在秘鲁，按照全国社团协会（National Association of Centers）的估计，1990 年 NGO 超过 500 个，而全国计划委员会的统计则为 600 多个，其中大多数集中在利马（67%）；还有一些机构认为有 700 个。规模较大的 NGO 的雇员有时可以达到百人，有些 NGO 已经成为全国性的组织，在全国各地区设有办事处、分部或附属机构。但大多数 NGO 只是规模较小的组织，工作人员一般只有 10~15 人，这些 NGO 的扩张或缩小主要取决于能取得多少经济援助。有时候一些 NGO 会因资金等原因暂时关闭，过一段时间后又重新开展活动。世界银行驻秘鲁代表处估计，在秘鲁注册的 500~600 个 NGO 中，能正常开展工作的只有 250 个。<sup>①</sup> 这种状况也不利于 NGO 的声誉。

概括地说，在经历了 80 年代的 NGO 迅速膨胀之后，拉美国家 NGO 的发展呈现出了以下发展趋势，尽管在不同国家可能有差异。

第一，稳定发展的趋势。NGO 在拉美国家的发展曾大起大落，发展速度在不同时期差异大。1976~1985 年是 NGO 扩张速度最快的时期，现存的 NGO 有 70% 是这一时期建立的。有关统计表明，1970 年以前建立的 NGO 只占 3%，1971~1975 年建立的占 2%，1976~1980 年建立的占 26%，1981~1985 年间建立的占 43%，1986~1990 年间建立的占 25%。90 年代以后，NGO 的发展速度明显减缓。这说明，NGO 的发展已经摆脱主要受外来因素影响、单纯表现为数量膨胀的局面，而步入稳定发展的时期。

第二，联合与协调的趋势。80 年代后，在 NGO 迅速发展的基础上，出现了把 NGO 联合起来的尝试，其最高形式是建立 NGO 的协调

<sup>①</sup> Charles A. Reilly, *New Paths to Democratic Development in Latin America*, p.244.



机构，例如 1990 年秘鲁就有约 15 个这样的协调机构。<sup>①</sup>

第三，活动领域不断扩大的趋势。起初拉美国家的 NGO 主要以慈善事业为主。随着其组织规模的扩张，所从事的活动领域也不断扩大，逐渐扩大到地区发展、农村与农业发展、维护人权、学术研究、参与社会发展计划和环境保护等，目前其活动领域仍有不断扩大的趋势。

第四，本土化趋势。例如在中美洲地区，1970 年以前的大多数 NGO 来源于国外的有关组织，是国际性质的，本土性的 NGO 并不多见，目前这种状况得到很大改变。NGO 本土化趋势的加强说明其已趋于向更加成熟的方向发展。

伴随 20 世纪 90 年代后世界经济全球化和美洲一体化进程的发展，拉美各国的非政府组织不仅对本国政府的决策影响越来越大，而且对联合国及各种世界性或地区性会议产生越来越大的影响。在 1992 年于巴西里约召开的联合国环境与发展会议期间，包括拉美国家在内的世界许多国家的非政府组织派人参加了“非政府组织论坛”。2001 年，在巴西南里奥格兰德州和阿雷格里港市政府倡议下，成立了“世界社会论坛”，作为达沃斯“世界经济论坛”的对立面，“世界社会论坛”自称是世界“平民百姓”的集会，论坛的参加者主要是世界各大洲中左政党和非政府组织。拉美国家的非政府组织更是积极参加了论坛的活动。首届世界社会论坛于 2001 年 1 月 25 ~ 31 日在阿雷格里港市召开，第二届（2002 年 1 月 31 日 ~ 2 月 5 日）和第三届世界社会论坛（2003 年 1 月 23 ~ 28 日）也在该市召开。与会的拉美国家非政府组织代表通过论坛，对世界和拉美国家发展中的许多重大问题，如全球化的影响、拉美国家印第安人的命运、美洲自由贸易区的建立、消除社会暴力等问题发表了意见。通过这些活动，拉美国家的非政府组织不仅交流了经验，而且扩大了影响。

<sup>①</sup> Charles A. Reilly, *New Paths to Democratic Development in Latin America*, p.244.

## 第十三章

# 拉美国家政治制度的危机 与政治体制改革

20世纪90年代以后，在政治民主化进程不断发展过程中，一些拉美国家的政治制度面临严峻挑战。随着国内政治力量对比的变化，传统政党制度出现危机；传统政治体制常常难以维持政治的稳定，权力机构之间经常出现激烈对抗，宪制危机频频出现；随着经济改革的不断深入，政治体制中的许多方面已经不适应新经济体制的需要；民众对现存政治体制出现信任危机，政治热情降低，政治参与程度下降；政府往往难以在现有政治体制框架内解决威胁政治和社会稳定的各种问题，一些国家出现了所谓的可治理性危机（*crisis de gobernabilidad*）。为了应付挑战，重新确立政治制度和政府的合法性，许多拉美国家进行了政治领域的改革。政治改革对完善拉美国家的政治制度具有重要意义。本章主要分析拉美国家政治体制的危机和政治改革问题。

### 第一节 拉美国家政治制度面临严峻挑战

我们之所以说拉美国家政治制度面临严峻挑战，主要是因为

在传统政党制度、政治体制、民众对政治制度的信任、政府的可治理性方面，都存在不同程度的危机。

## 一、传统政党制度危机

近年来，在政治民主化、经济改革和经济全球化进程推动下，一些拉美国家的政治力量对比发生剧烈变动，一些传统政党和政治组织衰落，一些传统政治力量丧失了执政地位，那些仍处于执政地位的政党控制国家政治生活的能力下降（例如 20 世纪 90 年代的墨西哥）。一些新的政治力量（政党或政党联盟）迅速崛起，不仅在一些国家的大选中获胜（秘鲁、巴西、委内瑞拉、厄瓜多尔和哥伦比亚等），而且在地方选举中也取得突破性进展。在这些因素的共同作用下，拉美传统政党制度出现危机。

### （一）墨西哥传统霸权政党制度瓦解

墨西哥的政党制度具有典型的霸权政党制度的特点。墨西哥革命制度党（PRI）自 1929 年建立后，一直控制着总统职位。该党不仅在议会中占有多数，而且长期拥有 2/3 以上绝对多数，这保证了总统及执政党能够进行有效的统治。20 世纪 80 年代中期以后，这种传统霸权政党制度逐渐瓦解。1988 年，PRI 第一次失去众议院 2/3 多数。此后，墨西哥的政党格局和政党制度发生重大变化。

首先，PRI 一党垄断国家政治生活的局面被打破，多党竞争与合作的局面逐渐形成。20 世纪 80 年代末以后，墨西哥政治舞台上逐渐出现了 PRI、民主革命党（PRD）和国家行动党（PAN）三个主要政党在选举中相互竞争、在政治和经济改革的某些重要问题上相互协商的局面。在地方和全国性选举中，也主要是这三大政党进行竞争和较量。与此相适应，国家政权机构的代表性逐渐扩大，各政党从事政治活动的积极性增加，政党之间的竞争与

合作成为国家政治生活的重要方式，出现了事实上的多党制。

第二，各党的实力趋于均衡。在总统和联邦议会选举中，PRI 获得的选票下降，所占有的民选职位比重减少，与此同时，反对党的竞争力明显增强，赢得的选票和议会席位增多，所占据的民选职位比重明显提高，各党之间的实力向趋于均衡的方向发展。1982 年以前，PRI 候选人在总统选举中总是能够获得绝大多数选票。<sup>①</sup>但 1988 年以后，其所获得的选票明显下降。在 1988 年总统选举中，PRI 候选人萨利纳斯获得了 50.7% 的选票；在 1994 年的总统选举中，该党候选人塞迪略获得 48.8% 的选票；在 2000 年的大选中，其候选人弗朗西斯科·拉瓦斯蒂达只获得 36.1% 的选票，由反对党 PAN 和绿色生态党（PVEM）组成的“变革联盟”（Alianza por el Cambio）候选人比森特·福克斯获得 42.52% 的选票并获胜，PRI 最终丢掉了总统职位，其在墨西哥连续执政 71 年的历史被终结。<sup>②</sup>80 年代以前，PRI 在联邦议会占有绝对优势，它不仅长期占有参议院所有席位，而且占据众议院的绝大多数席位。在 1988 年联邦议会选举中，它首次失去众议院 2/3 多数，并且失去了对参议院的长期垄断（反对派赢得 4 个席位）；1997 年联邦议会中期选举后，PRI 在众议院的席位第一次不及总数的 1/2。此后，该党在参议院占有的席位也不断减少，而反对党在议会选举中的得票和占有的席位不断增加（见表 13-1）。在 2000 年联邦议会选举中，PRI 在参议院获得 42.0% 的席位，在众议院获得 45.3% 的席位。以 PAN 为主体的变革联盟分别获得 44.8% 和 41.4%；以 PRD 为主体的“墨西哥联盟”

<sup>①</sup> 在 1929 ~ 1982 年总统选举中，PRI 候选人所获得选票情况如下：1929 年 93.55%，1934 年 98.19%，1940 年 93.89%，1946 年 77.90%，1952 年 74.31%，1958 年 90.43%，1964 年 87.82%，1970 年 83.32%，1976 年 86.89%，1982 年 68.43%。资料来源：墨西哥联邦选举委员会，<http://www.ifc.org.mx>。

<sup>②</sup> 2000 年总统选举的数据引自墨西哥联邦选举委员会网站，<http://www.ifc.org.mx/>。

表 13-1 1961~1991 年墨西哥联邦众议员选举结果 (%)<sup>①</sup>

	1961	1964	1967	1970	1973	1976	1979	1982	1985	1988	1991
PRI	90.81	86.38	85.00	83.53	77.59	85.17	74.13	69.29	67.3	50.37	61.48
PAN	7.64	11.53	11.29	14.21	16.37	8.99	11.47	17.54	16.5	17.96	17.73
PPS	0.96	1.37	2.53	1.42	4.02	3.17	2.75	1.90	2.2	9.19	1.79
PARM	0.50	0.71	1.18	0.84	2.02	2.67	1.93	1.36	1.9	6.10	2.15
PST - PFCRN							2.26	1.79	2.8	10.16	4.36
PDM							2.20	2.29	2.9	1.25	1.09
PCM - PSUM - PMS							5.28	4.37	3.4	4.45	-
PRT								1.28	1.4	0.53	0.59
PSD								0.19	-	-	-
PMT									1.7	-	-
PRD											8.25
PEM											1.46
PT											1.16

对表中编写的说明：PRI，革命制度党；PAN，国家行动党；PPS，社会主义人民党；PARM，墨西哥革命真正党；PST，社会主义劳工党（1988年改名为 PFCRN，即卡德纳斯全国重建阵线党）；PDM，墨西哥民主党；PCM，墨西哥共产党（1982年与其他左派党合并成 PSUM，即墨西哥统一社会党，1987年 PSUM 与 PMT，即劳工党合并成 PMS，即墨西哥社会党）；PRT，革命劳工党；PSD，民主社会党；PMT，墨西哥劳工党；PRD，民主革命党；PEM，墨西哥生态党（1991年改名为 PVEM，即墨西哥绿色生态党）；PT，劳工党。

<sup>①</sup> 资料来源：Georgetown University and Organization of American States, *Political Database of the Americas*, <http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Elecdata/Mexico/results.html>.

(Alianza por México, 由 PRD 等左派政党组成) 分别获得 13.2% 和 13.3% 的席位 (表 13-2)。

表 13-2 2000 年联邦选举后各政党在议会中的席位分配<sup>①</sup>

政党或政党联盟	参议院		众议院	
	总数(席位)	比重(%)	总数(席位)	比重(%)
PRI	58	45.31	210	42.0
变革联盟	53	41.40	224	44.8
墨西哥联盟	17	13.28	66	13.2
总 数	128	100	500	100

第三, PRI 在地方一级的长期优势、乃至霸权地位逐渐被打破。到 2000 年底时, PAN 在北下加州、新莱昂、哈利斯科、瓜纳华托、莫雷洛斯和阿瓜斯卡连特斯六个州执政, PRD 在南下加州、萨卡特卡斯、特拉斯卡拉和首都联邦区执政, PAN 和 PRD 还在恰帕斯和纳亚里特联合执政。另外, 在 PRI 执政的各州, PAN 和 PRD 在许多市政选举中获胜, 控制了不少市一级的政权。<sup>②</sup> PRI 不但丢失了全国政权, 在地方上传统的绝对优势政治地位也已不复存在, 墨西哥的霸权政党体制被彻底打破。

## (二) 传统两党制度的崩溃

在拉美, 委内瑞拉和哥伦比亚的政党制度是比较典型的两党制。因此两党制在这两个国家的危机或崩溃具有典型性。

<sup>①</sup> 资料来源: 墨西哥联邦选举委员会, 转引自 Georgetown University and Organization of American States, *Political Database of the Americas*.

<sup>②</sup> Mexico: a socio-political atlas, <http://www.worldpolicy.org/americas/mexindex.html>.

自由党和保守党是哥伦比亚两大传统政党，在历史上这两个政党曾进行长期的争斗，使国家陷入动乱，并导致 1953 年的军事政变和随后的军人专制统治。在总结了历史教训后，两党于 1957 年签署了建立民族阵线的协议，规定进行宪法改革，在今后 12 年（后延长到 16 年）内两大政党将平分全国和地方各级议会中的席位和政府中的职位，总统将由两党领袖轮流担任，以此来防止军人独裁统治的出现。两大政党轮流执政为哥伦比亚带来了相对和平和安定的政治局面。1974 年，民族阵线协议结束，但两大政党控制该国政治生活的局面并没有发生改变，总统职位仍由两大政党轮流控制，两党仍控制着议会的多数席位，例如，在 1998 年的议会选举中，两党仍控制着 81% 的众议院席位和 80.4% 的参议院席位。<sup>①</sup> 然而最近几年，哥伦比亚两大传统政党实力削弱，在 2002 年 3 月举行的议会选举中，两党严重受挫，在议会中的席位大幅度下降。在 2002 年 5 月 26 日举行的总统选举中，这两大传统政党更是遭到惨重失败，从传统政党自由党分裂出来的独立派候选人阿尔瓦罗·乌里韦在首轮选举中即以 53% 的选票胜出，成为 1991 年宪法改革以来首位在第一轮选举中就获胜的总统候选人。乌里韦的获胜，实际上宣告了哥伦比亚两党制的寿终正寝。

委内瑞拉传统政党主宰国家政治生活的局面也被彻底打破。自 1958 年民主政治体制确立以后，以民主行动党为代表的社会民主主义势力、以基督教社会党为代表的基督教民主主义势力一直控制着委内瑞拉的政治生活。总统职位一直由民主行动党和基督教社会党轮流控制。但这种局面在 1994 年以后开始发生变化。在 1993 年 12 月的总统选举中，从基督教社会

<sup>①</sup> Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, Oxford University Press, 2002, p.522.

党分裂出来的拉斐尔·卡尔德拉赢得了总统选举的胜利，这表明，传统政党开始失去民众的信任。20世纪90年代末以后，委内瑞拉政治形势发生剧烈变化，传统政党体制受到前所未有的冲击。委内瑞拉1998年11月8日举行了20世纪最后一次地方和议会选举，在除首都联邦区外的全国23个州中，委内瑞拉传统第一大党民主行动党在8个州获胜，比上届减少3个。新成立的以第五共和国运动为主的“爱国中心”在8个州取得胜利。原第二大党基督教社会党获得5个州长职位，执政的“全国汇合”和委内瑞拉计划党各保持原有的一个州长职位。在参议院选举中，民主行动党获得24.53%的选票，第五共和国运动获得19.67%，基社党和委内瑞拉计划党分别获得12.27%和9.39%的选票。在众议院选举中，得票最多的也是上述各党。从这次地方和议会选举结果可以看出，传统政党的地位受到极大削弱。民主行动党和基督教社会党两大传统政党近40年在委内瑞拉轮流执政、一统天下的局面被打破。与此同时，新兴政治势力在委政治舞台上迅速崛起。民主行动党虽仍是议会的第一大政治力量（在参众两院中分别获得17和55个席位），但基督教社会党的席位比上一届大幅减少，第五共和国运动首次参加全国选举，就在两院分别夺得13和50个席位，一举成为第二大政党，取代了老牌的基督教社会党，显示出令人惊讶的实力。它和争取社会主义运动、大众党和共产党等结成的党派联盟“爱国中心”所得席位超过总席位的1/3，成为议会中第一大政治势力。在同年12月的总统选举中，该党派联盟推举的总统候选人查维斯获得56.1%的选票，传统三大政党只获得20%的选票，轮流执政40年的民主行动党和基督教社会党仅获得11.2%的选票。查维斯上台后，积极推进宪法改革。在1999年7月进行的立宪大会（该机构负责起草新宪法）选举中，以第五共和国运动为主的“爱国中心”获得121



个代表名额，印第安代表有3名，传统政党及其他政治力量只获得7名。在新的宪法草案经全民公决通过后，委内瑞拉于2000年又举行了总统和议会选举，在改革后的一院制议会（国民大会）选举中，第五共和国运动占76席，民主行动党29席，争取社会主义运动21席，委内瑞拉计划党7席，基督教社会党5席。<sup>①</sup>

### （三）其他拉美国家政党制度的重新构建

伴随传统政党的衰落或力量下降，一些新的政党和政治力量异军突起，许多国家的传统政党体系发生变化。在巴西，军政府统治结束后，在相当长时期内没有形成稳定、成熟的政党格局，政党体系处于重新构建状态。由于巴西处于激烈的社会变革中，其政治制度因受到前所未有的压力而陷入混乱，国内党派林立，没有形成几个主导党派。毫无政党背景的科洛尔为参加军人统治结束后于1989年举行的首次总统直接选举，临时成立了一个小党。由于他提出了反对政治腐败、与现任政治家划清界限等许诺，竟然在1989年大选中获得52.6%的选票。在科洛尔因涉嫌腐败遭议会罢免后，佛朗哥以无党派身份继任总统，他同样没有政党根基。在他执政期间，政党之间、政府与各党派之间冲突不断。政党体系处于构建状态。

在秘鲁，传统政党制度也经历了前所未有的危机。毫无政治经验的藤森在1990年总统选举中获胜，在1995和2000年的总统选举中，藤森作为“变革90”和“秘鲁2000”的候选人，又两次赢得总统选举的胜利，创造了轰动一时的“藤森现象”。传统政党不仅失去了总统职位，而且在地方和市政选举中败北。秘鲁从1963年开始每三年举行一次市政选举，各主要政党几乎瓜分

<sup>①</sup> Georgetown University and Organization of American States, *Political Database of the Americas*.

了所有的市长职位。但 90 年代后,情况发生变化。在 1993 年 1 月的市政选举中,在全国 23 个重点城市(首都和各省省会)中,各政党只获得 8 个市长职务,包括利马市长在内的其他市长职位由无党派人士或新出现的民间组织获得。<sup>①</sup>在 2000 年底藤森被议会罢免后,传统政党仍然没有获得重新执政的机会,另一个新成立的政党秘鲁可行党成为执政党。秘鲁可行党成立于 2000 年 4 月,在当年举行的总统选举中该党候选人托莱多得票位于藤森之后,居第二位。2001 年 4 月 8 日,秘鲁再次举行大选,托莱多得票最多,但因未过半数,未能当选。6 月 3 日,在第二轮选举中,托莱多以 53.08% 的选票击败传统政党人民党的总统候选人阿兰·加西亚。藤森现象和托莱多现象充分说明,传统政党在秘鲁已经失去昔日的影晌,政党制度正在重新构建。

厄瓜多尔政坛多年来一直由几个主要传统政党轮流坐庄。因政府腐败、政党间争权夺利等问题长期存在,近年来各种纠纷不断,政局出现了不稳定。在最近十年共出现了五位总统,其中有两任总统没有等到任期结束就不得不提前举行大选。人们对传统政治日益不满,对传统政党日益失去信心,人心思变。2000 年 1 月 21 日发生了推翻马瓦德总统的军事政变。参与政变的前陆军少校卢西奥·古铁雷斯在政变失败后被捕入狱。被特赦出狱后,古铁雷斯组建了新党“1 月 21 日爱国社团”,他提出的政治主张得到了左派政党、工会和印第安人的广泛支持。在 2002 年 11 月 24 日厄瓜多尔总统选举的第二轮投票中,古铁雷斯获胜并当选。传统政党的地位受到极大的震撼。

类似的情况在委内瑞拉、哥伦比亚、乌拉圭、巴拉圭等国家也已经出现,在这些国家,传统政党一统天下的局面被打破,政党体系正处于重新构建之中。

在政党体系的重建过程中,另一个值得注意的现象是各政党

<sup>①</sup> 新华每日电讯,1993 年 3 月 4 日。

之间的联合增多。近年来，拉美政治发展中普遍出现了各政党联合的趋势，组成联盟参加大选成为一种时尚。各政治力量的联合是造成传统政治力量衰落的重要因素之一，加速了传统政党制度的瓦解。智利由社会党、基督教民主党、争取民主党等 17 个政党组成的民主联盟一直维持到现在。藤森执政也曾凭借多党联盟的力量。1998 年的委内瑞拉大选，其实是在两大政党联盟之间展开，查维斯凭借多党联盟一举获胜。在乌拉圭 1994 年大选中，19 个小党组成左派广泛阵线获得了与传统政党相当的议会席位。巴西的卡多佐也是依靠社会民主党和自由阵线党的联合，在两次大选中获胜。在 1998 年巴西大选中，左派力量（劳工党、民主工党、巴西的共产党等）也首次实现联合。2000 年 7 月，福克斯作为 PAN 和绿色生态党联盟的候选人，在墨西哥大选中获胜。

## 二、政治体制危机

拉美国家虽然早在独立以后就确立了三权分立的政治体制，但长期以来，行政权力往往居主导和支配地位，许多国家的立法和司法机构的权力形同虚设。但目前以行政权力为核心的拉美传统政治体制受到前所未有的冲击，在一些国家这一体制几乎“已经不能运转”，以至频频出现宪制危机和政治体制的危机。

（一）传统政治体制丧失了维持政治稳定的功能，权力机构之间经常出现激烈对抗，宪制危机频频出现

随着经济和社会形势的急剧变化，拉美政治的多元化趋势日益明显，代表不同利益集团的政治组织不断涌现，并程度不同地介入国家的政治生活。这些新崛起的力量要求分享权力，改革以行政权力为核心的政治体制。在实行三权分立的拉美国家，总统和议会的选举是分别举行的，因而总统所属的政党在议会中可能占据多数议席，也可能只占有少量议席。如果执政党在议会占据

多数席位，政府的政策或重大措施就容易得到议会的认可，政府和议会之间的矛盾就不明显。但随着拉美政治力量多元化的发展，代表各阶层和利益集团的政治组织相继进入立法机关，并在议会占据了一定的席位，而总统所属的执政党在议会中并不一定占有多数席位，在这种情况下，可能会导致行政和立法机构之间的激烈冲突。<sup>①</sup>特别是近年来，由于传统政党政绩平平，越来越多的人对其失去信心，而一批具有新思想但却缺乏传统政党背景的人却得到了选民青睐，并相继在一些国家的总统选举中获胜（如巴西的科洛尔、秘鲁的藤森、厄瓜多尔的古铁雷斯、哥伦比亚的乌里韦等）。这些人执政后缺乏强大政党的支持，其所在的政党或政治组织在议会往往居少数，他们提出的一些重大经济和社会政策往往受制于现行宪法，在议会得不到足够的支持。更严重的是，出于政治斗争的需要，总统和由反对派控制的议会总是相互指责，甚至不惜以诋毁对方来提高自己在公众中的形象。在这种情况下，权力的分立经常会转变成权力的对抗。在一些国家，总统与由反对派控制的议会之间的矛盾和冲突最终导致激烈的政治对抗。

藤森当政时期，秘鲁议会与行政机关的冲突曾导致严重的政治危机。在尼加拉瓜，因国内矛盾加剧，总统于1992年9月30日曾宣布中止国民议会的权力。危地马拉议会与总统之间的激烈对抗导致总统于1993年宣布解散议会。巴西关于议会制和总统制的争论持续了几十年，虽然多数人赞成总统制，但许多人仍对这一体制表示质疑。在民主体制一向稳定的委内瑞拉，总统和议会也发生激烈冲突。卡尔德拉总统于1995年5月公开指责议会

<sup>①</sup> 乔纳森·哈特林和阿图罗·巴伦苏埃拉指出，总统所在的党在议会中不占多数所导致的行政机关和立法机关的冲突是阿根廷（1943年）、巴西（1964年）、智利（1973年）、哥伦比亚（1949年）、秘鲁（1968年和1992年）、乌拉圭（1933年和1973年）民主体制垮台的重要原因。参见莱斯利·贝瑟尔主编《剑桥拉丁美洲史》第六卷（下），第78页。

和最高法院中某些人企图破坏法制，公开挑起与议会和司法部门的冲突。委内瑞拉政府与议会的冲突一直延续到查维斯执政时期。阿根廷在 2001 年也出现了所谓宪制危机。<sup>①</sup> 以上情况表明，在 20 世纪 80 年代后政治民主化进程中，民众政治参与程度扩大，拉美国家的政治环境发生很大变化，传统政治体制丧失了维持政治稳定的功能。

(二) 随着经济改革不断深入，政治体制的许多方面已经不适应新经济体制的需要

20 世纪 80 年代后，拉美国家经济发展模式发生根本转变，实行了数十年的以国家干预为基本特征的发展模式让位于市场经济模式。国家在经济发展中的角色发生根本变化，国家基本从生产领域退出，不再是产品的直接生产者。经济模式的转化需要重新定位国家的作用，需要改革不适应经济发展要求的政治制度或政治体制，改革高层领导集团内部及国家各机构之间的游戏规则并使之制度化，解决公共政策的稳定性，加快国家机构现代化进程，减少官僚腐败和政府滥用权力行为的发生。

市场化是拉美经济改革的核心。一些人提出，要进行彻底的市场化改革，就必须尽快建立一套与市场经济体制相吻合的民主政治体制，因为在传统上，拉美国家政治制度不很完善，民主体制的外衣下经常隐含着专制主义的传统和非民主的内容。因此拉美国家需要限制政府权力，扩大公民的民主权力，促进公民社会

<sup>①</sup> 为应付 2001 年爆发的经济和金融危机，阿根廷政府曾宣布实行冻结银行存款的措施。2002 年 2 月，阿根廷最高法院宣布政府的该项措施违宪，与政府产生矛盾和对抗。而众议院弹劾委员会决定弹劾最高法院的大法官，对包括最高法院院长在内的九人提出玩忽职守和渎职等四十多项罪名。按照法律，弹劾最高法院的法官须经众议院 2/3 多数通过后，再交参议院审议。在 2002 年 10 月 11 日众议院的表决中，由于赞成弹劾的议员没有达到 2/3 多数，弹劾议案被否决。持续数月的所谓宪制危机结束。

的形成。一些人还提出了民主政治制度的方案，提出要集中力量改造整个政治制度，反对被他们称之为“专制”的国家，主张用一个“民主的”国家取而代之，反对所谓“中央集权式的总统制”，主张建立一个“自由”的国家。事实上拉美大部分国家自己也承认，拉美的民主是非常不充分的，通常具有限制性和排他性，需要在政治改革中加以深化。

### 三、民众对政治制度的信任危机

拉美国家政治制度的危机还表现为民众对现行政治体制的不满情绪增加，政治热情降低，政治参与程度下降。在历史上，拉美国家的民众为争取政治权利进行过长期的斗争。在70年代末80年代初，民众普遍为军政府的垮台和民主政府的恢复、为重新获得政治权利而欢欣鼓舞。然而近年来，越来越多的人对传统政党的政绩不满，对现行政治制度下的选举制度不满意，对国家政治问题表现出前所未有的冷漠。在拉美，越来越多的人把投票看成是一种负担，对耗资巨大的竞选活动感到厌倦。在一些国家，对选举不感兴趣的人占25%~50%，在委内瑞拉这个政治体制一向较稳定的国家，越来越多的人对国家民主制度的命运漠不关心，在1998年12月的大选中，参加投票的只占登记选民的63.76%，在1999年12月就新宪法草案进行全民公决时，投票率不到50%。<sup>①</sup>在巴西军人统治结束后第一次直接选举（1989年）中，选民的投票率达到88.7%，这在历史上都是空前的，但在1993年就国体和政体举行全民公决时，弃权票、废票、白票占

<sup>①</sup> 1978年以前委内瑞拉大选的投票率一直在90%以上，但此后不愿意参加投票的人开始增加，90年代后急剧上升。1958年不参加投票的人只有6.6%，1963年7.8%，1968年3.3%，1973年3.4%，1978年12.4%，1983年12.2%，1988年18.1%，1993年39.8%，1998年36.2%。引自Julia Buxton, *the Failure of Political Reform in Venezuela*, p.59, Ashgate, 2001.

40%，据分析家估计，如果不是法律规定投票是强制的，可能有50%以上的选民不参加投票。90年代初巴拿马议会和市议会的选举中，参加投票的选民只占应投票选民的51%，近一半人弃权。人们不愿意投票，是对当前社会、政治、经济形势感到不满而又无可奈何的一种表现，表明人们对政府在传统政治制度框架内解决社会问题的能力不满。

民主的重要内容是参与，离开民众的参与，民主就丧失了合法性和效力。马克斯·韦伯提出，判定某一政权是否具有合法性，并不需要从哲学、伦理的角度做出道德判断，只要人们相信这个政权是合法的，那么它就具有合法性。合法性来自于，甚至等同于人们对合法性的信念。<sup>①</sup> 政治冷淡主义的增长，表明拉美国家的政府日益丧失合法性。随着政治冷淡主义的抬头，越来越多的民众可能对非民主的专制行为持容忍、宽容、漠不关心甚至认同的态度。总部设在智利名为 *Latinobarometro* 的国际机构1996年对17个拉美国家进行的民意测验表明，虽然多数拉美人赞成民主政府的原则（例如61%的被访者认为民主是政府的最理想形式），只有18%的被访者认为专制统治在某种情况下更适合（在墨西哥和巴西达到25%），但只有27%左右的人对民主的运行状况满意（1995年为38%）。调查结果显示，选民们对政府的信任程度低，甚至低于对天主教会和军队的信任程度，政党遭到普遍的鄙视，人们更信任报纸和电视等新闻媒体，而不信任法官和警察，认为新闻媒体在揭露腐败和丑闻方面的作用比司法机构更重要。<sup>②</sup>

① 马克斯·韦伯：《经济与社会》上卷，第238～242页，商务印书馆，1997。

② *Two cheers for democracy*, *The Economist*, Oct. 26, 1996, 引自 <http://infotrac.apla.galegroup.com/itw/infomark/916/533/25345474w2/ptu>.

#### 四、政府的可治理性危机

在当前政治体制和政治框架下，拉美各国政府不能有效解决威胁政治和社会稳定的各种问题，严重的腐败、暴力和社会动荡已经威胁到拉美国家政治体制的正常运转，严重危及政府的执政能力，拉美国家普遍出现了所谓的可治理性危机。

以公职人员滥用职权、权钱交易、严重官僚主义为主要标志的贪污腐败，是拉美社会和政坛的陋习。在民主体制不健全、特别是在军人专制统治时期，严重的贪污腐败行为通常为高压政策所掩饰，对腐败行为的调查也难以进行。随着民主体制的不断完善，人们开始以新的规范审视社会，迫切要求对公职人员的行为进行监督，制约官员腐败行为的扩散。特别是随着 20 世纪 80 年代后政治民主化进程的推进，拉美国家政治透明度增加，法制监督机制相继建立，新闻监督的力度有所增加。所有这些都增加了腐败行为东窗事发的机会，被揭发出来的腐败事件越来越多，层次也越来越高，一些国家的最高领导人也涉嫌贪污腐败。以腐败为导火线，巴西、委内瑞拉、危地马拉、秘鲁等国家一度出现严重的政治危机，在阿根廷、哥斯达黎加、玻利维亚、哥伦比亚、巴拿马和尼加拉瓜等国家，腐败也成为政坛不稳定的重要因素。也正因为如此，人们普遍感到腐败问题已经到了非解决不可的地步。在阿根廷、墨西哥、巴拉圭和委内瑞拉所进行的民意测验显示，腐败问题被人们列为是最严重的社会问题。<sup>①</sup> 在世界反腐败机构每年对世界各国腐败程度进行排名时，许多拉美国家的位置非常靠前。仅政府官员贪污腐败每年给拉美国家造成的经济损失就高达 210 亿美元。腐败问题的影响远远超出了腐败本身，它导

<sup>①</sup> CEPAL: *La Brecha de la Equidad: una Segunda Evaluación*, Santiago de Chile, 2000, p.79.



致各党派激烈的权力斗争，导致一些国家政局长期动荡；它严重打击民众的民主意志，使人们对民主政治体制丧失信心；它加剧了人们的不公正感，损害了社会凝聚力，损害经济改革和社会改革的基础。也正是从这个意义上说，腐败严重危及了拉美国家民主政治体制的运转。

社会暴力问题也严重影响民主体制的运转，加剧了可治理性危机。拉美国家的暴力问题由来已久。引发暴力的动力源有三个。一是由反政府武装引发的暴力活动。虽然 20 世纪 60 年代和 70 年代游击队活动遍及拉美大陆的局面已不复存在，许多国家的游击队通过和平方式加入到国家政治生活中，但因游击活动引发的暴力问题并没有从根本上得到解决。一些国家的游击队仍然拒绝放下武器，某些国家的游击队虽遭重创，但并没有被完全消灭，暴力活动仍时有发生。特别是 90 年代以后，在墨西哥、阿根廷、巴拿马等国家又相继出现新的反政府武装组织。二是贩毒集团和犯罪团伙引发的暴力活动。在一些拉美国家，贩毒集团已经发展成具有广泛影响的社会势力。它们除以钱财拉拢政府官员外，还不断制造暴力事件，用恐怖手段恐吓、甚至暗杀对自己利益构成威胁的人。三是其他犯罪活动引起的暴力。近年来，由其他犯罪团伙制造的暴力事件也不断增加。根据对 17 个拉美国家进行的专门调查，1996 ~ 1998 年，在其中任何国家的任何一年中，至少每四个人就有一个人声明，他的家庭某一成员受到了伤害。除乌拉圭和巴拿马的受害率低于 30% 外，多数拉美国家的受害率在 40% 左右，其中危地马拉超过 50%。<sup>①</sup> 一家调查公司 1995 年曾在拉美国家做过一项调查，被调查者在回答过去五年犯罪活动是否“急剧增加”时，做出肯定回答者的比例是：阿根廷 69%，巴西 56%，智利 64%，墨西哥 68%，巴拉圭 81%，秘

<sup>①</sup> Inter - American Development Bank, *Economic and Social Progress in Latin America in 2000*, Washington, D.C., Inter - American Development Bank, pp.14 - 15.

鲁 25%，乌拉圭 68%，委内瑞拉 89%。暴力活动不仅造成严重的人员伤亡，还给拉美国家造成巨大经济损失。据美洲开发银行估计，暴力活动每年给拉美地区造成的损失达 1680 亿美元，相当于该地区产值的 14.2%，仅巴西每年遭受的损失就达到 840 亿美元，相当于其国内产值的 10.5%，哥伦比亚因暴力活动造成的经济损失相当于其国内产值的 24.7%。<sup>①</sup>暴力活动还严重危及社会安定，对民主政治体制构成严重威胁。

严重的社会贫困现象也威胁政治体制的运转。社会贫困是拉美国家的老大难问题。由于经济的持续衰退和为摆脱衰退进行调整，80 年代后拉美国家贫困问题不仅没有减少，反而有明显增加。在经济改革过程中，失业和半失业现象日趋严重，民众的实际收入甚至出现下降，而且长期得不到恢复，越来越多的人跌入贫困者的行列。1980~1990 年间，拉美处于贫困线和赤贫线以下的家庭比例分别提高了 6 和 3 个百分点，贫困人口绝对数量增加了 6130 万，增长幅度为 45%，赤贫人口增加了 2950 万，增幅 47%。90 年代前五年，拉美地区贫困人口的相对数量有所下降，但从 1995 年起，由于经济增长速度下降，在阿根廷、墨西哥、洪都拉斯、委内瑞拉等国，贫困出现反弹或增加。就贫困人口的绝对数量而言，当前该地区贫困人口数量是历史上最高的，达到 2.1 亿。<sup>②</sup>伴随贫困的加重，一些国家的劳工运动又趋于活跃，罢工事件明显增多，在一些国家罢工事件还导致了人员的伤亡。由贫困引起的盗窃、抢劫和其他刑事案件增多，治安状况恶化。80 年代后贫困现象增多是在拉美国家政治民主化不断深化过程中发生的，因此极大损害了政治民主化的成果，损害了民主政治体制和民主政府的声誉。

<sup>①</sup> Harry E. Vanden and Gary Prevost, *Politics of Latin America: the Power Game*, pp. 13 - 14.

<sup>②</sup> CEPAL, *La Brecha de la Equidad: una Segunda Evaluación*, p. 31.

## 第二节 拉美国家的政治改革

上述政治体制的危机表明，随着政治民主化进程的发展和经济改革的不断推进，拉美国家的政治体制需要进一步完善，需要通过改革对立法、行政和司法机构之间的关系进行调整。特别是在国内政治力量对比发生重大变化后，各种利益关系和权力关系也需要通过政治改革来重新调整。拉美国家的政府也试图通过政治改革，维护和恢复政府统治的合法性和有效性，挽救代议制民主的声誉和效率，对民众的不满情绪加以疏导，重新唤起其对代议制民主的信心。除内部因素外，世界民主化潮流也推动拉美国家对政治体制进行改革。为适应冷战结束后世界格局的变化，为适应全球化和经济开放的形势，拉美国家对外战略出现较大调整，同外部世界的联系加强。西方的民主理念、价值观念、政治模式、特别是冷战后在世界范围内出现的所谓民主化潮流不可避免地对拉美国家产生影响，而这必然会在拉美政治发展中有所体现。在上述这种历史条件下，20世纪90年代以后，许多拉美国家进行了政治领域的改革。政治改革对于完善拉美国家的政治制度具有重要意义。

### 一、政治改革的主要方式

拉美国家政治改革的步伐并不一致，改革的深度也有很大差距。但改革基本按两种方式进行。

#### （一）通过全民公决，修改宪法，推进改革

在秘鲁和委内瑞拉，由于在政治改革和修宪问题上争论大，各政治力量缺少协商，政府不得不通过全民公决的方式寻找改革

的合法性。通过这种方式进行的改革似乎比较剧烈。

藤森政府 1992 年 4 月自我政变后，在国内外压力下，采取一系列措施恢复并改革宪制，其中包括成立民主立宪议会修改宪法。起草宪法工作完成后，政府与反对党就宪法草案展开激烈辩论，争论的焦点是：是否允许总统连选连任，总统是否有权解散议会，是否把议会由两院制改为一院制，其中围绕“总统可以连选连任”的争论最为激烈。最后政府不得不决定将新宪法付诸“人民公决”。这是秘鲁有史以来首次就新宪法举行公民投票。1993 年 10 月 31 日，在有 1200 万选民参加的公决中，55.3% 的人赞成新宪法，44.7% 的人反对。藤森政府与反对党围绕政治改革问题上的较量最后通过全民公决的方式得到解决。

在委内瑞拉，查维斯上台后提出要进行“和平与民主的革命”，并制定新宪法。新宪法延长了总统任期，规定总统可以连选连任，设立由总统任命的副总统一职，在国家立法、司法和行政权力之外，增设公民权和选举权，将议会两院制改为一院制。围绕新宪法草案，各派政治力量进行了激烈的较量。新宪法草案受到各传统政党、大企业家和教会上层人士的强烈反对，它们认为新宪法具有“新社会主义、军事主义、专制主义、中央集权主义”的特色，将总统的权力“置于立法权和司法权之上”，“将国家的管理军事化”。由于政见不一，各派甚至爆发了暴力和流血冲突。由于各政治力量在宪法和政治改革问题上根本不可能达成一致，最后也采用了全民公决的方式。1999 年 12 月 15 日，新宪法草案在全民公决中被通过，参加投票的公民有 71% 投了赞成票，为政府推进政治改革提供了合法依据。在巴西，在究竟是实行总统制、议会制、君主立宪制的问题上各方争执不下，最终在 1993 年也举行全民公决，确定了国家的政治体制。

(二) 通过各主要政党的协商, 在现有政治框架下, 在各政党协议和共识的基础上, 完成改革

阿根廷、墨西哥的改革基本按这种方式进行。通过这种方式进行的改革一般比较平稳。1993年11月4日, 阿根廷正义党梅内姆总统和主要反对党激进公民联盟领袖劳尔·阿方辛就政治改革的宪法修正案进行协商, 共同确定了修宪的原则和具体内容, 并得到两党正式批准。通过协商, 梅内姆克服了政治改革的障碍, 反对党则通过在政府中设立类似总理职务的做法遏制了总统权力, 双方各有所得。墨西哥的选举改革也是在各主要政党就选举改革达成协议的基础上进行的。80年代以前, 墨西哥的选举和政治改革差不多都是由PRI和政府单独决断, 缺少同其他政党的协商。而80年代末以后, 在现有的政治框架下, 通过各主要政党的协商, 在各政党协议和共识的基础上, 完成宪法改革和选举制度的改革, 成为墨西哥政治改革的基本方式。<sup>①</sup>

## 二、拉美国国家政治改革的主要内容

拉美国家政治改革的内容非常广泛, 一般地说包括以下基本方面。

### (一) 宪法改革

20世纪90年代后, 拉美国家纷纷修改宪法, 修宪成为政治体制改革的主要内容和主要标志。对宪法进行重大修改的国家包括阿根廷(1994年)、玻利维亚(1994年)、巴西(1999年)、智利(1997年)、哥伦比亚(1991年和1997年)、哥斯达黎加(1996年)、厄瓜多尔(1998年)、危地马拉(1993年、1995年和

<sup>①</sup> 关于墨西哥政治改革的方式, 参见袁东振:《论墨西哥经济转型时期的政治变革》, 中国社会科学院研究生院博士学位论文, 2002年4月。

1999年)、墨西哥(1998年)、尼加拉瓜(1995年)巴拉圭(1992年)、巴拿马(1994年)、多米尼加(1994年和1996年)以及委内瑞拉(1999年)。<sup>①</sup>拉美国家修改宪法的内容涉及政治体制和选举制度的改革、政府机构改革、国家在政治和经济生活中的作用、国家的经济政策等。各国修改宪法的目的虽不尽一致,但主要目标是通过修宪完善国家的政治制度、规范国家政治的运行机制、增强政府政策的连续性。

## (二) 选举制度改革

选举制度改革是拉美国家政治改革的主要内容,改革涉及选举程序、选举方式、当选条件和任期,以及选举的合法性等许多方面。

首先,一些国家修改了总统不得连任的规定,使现任总统得以连选连任。多数拉美国家早就对总统任期有明确限制,90年代初,允许总统连选连任的只有海地、多米尼加和尼加拉瓜等少数几个具有“独裁式连任”传统的国家。<sup>②</sup>90年代后,许多国家对此进行了修改。在巴西、秘鲁、阿根廷,通过修改选举法,藤森、梅内姆和卡多佐均得以连选连任总统。

秘鲁首先确定总统可以连选连任,并使藤森连续三次当选。藤森是1990年7月就任秘鲁总统的。藤森于1992年发布第一号总统令,中止了1979年颁布的宪法,随后进行修宪,规定总统可以连选连任一次。在1995年4月总统选举中,藤森以64.4%的选票第一次连任。在藤森授意下,秘鲁一院制议会于1996年8月23日通过了一条解释1993年宪法第112条的法律。原宪法条文规定,总统任期5年,可以连任一次,两届任期共10年。新

<sup>①</sup> *Constituciones Analizadas en la Comparacion*, <http://www.georgetown.edu/pdba/Comp/constituciones.html>.

<sup>②</sup> 莱斯利·贝瑟尔主编:《剑桥拉丁美洲史》第六卷(下),第79页。

通过的解释虽仍是可连选连任一次，但其有效性并不追溯到藤森总统的第一任期（即1990~1995年）。根据对新宪法解释，藤森的第二任期（1995~2000年）变成了公布新宪法后的第一任期，这样他还可以连任一次，参加2000年的总统竞选。围绕这一提案，执政党和反对派展开激烈争论。但由120名议员组成的议会中有70名议员支持这一议案（藤森的“新多数—改革90”运动在议会里拥有67个席位，其中1人投了反对票）。反对派认为，通过这条解释宪法的法律是荒唐的，会造成各政治力量间的激烈对抗，因此要求对此进行公民投票。但执政党认为，这不是修改宪法，只是解释宪法，因而拒绝采取公民投票的办法。藤森派的主要人物、前议长玛尔塔·查维斯还主张藤森可以无限期的连选连任。2000年，在一片争议和反对声中，藤森第三次当选秘鲁总统，这不仅在秘鲁，甚至在整个拉美地区都是一个不多见的政治现象。

阿根廷也通过了允许总统连任的法律，使正义党的梅内姆总统得以连选连任。梅内姆于1989年开始担任阿根廷总统。1994年修改后的宪法将总统任期由6年改为4年，可以连选连任一次。在1995年5月14日大选中，在职总统梅内姆获得47.6%的选票，成为近150年来阿根廷第一位根据宪法规定连选连任的总统。1994年的宪法修正案同时规定，一个人最多只能连任两届总统。按照这一规定，梅内姆在1999年任期届满后，不得再次竞选连任。为了替梅内姆再次竞选铺平道路，正义党内忠于梅内姆的法律专家对宪法的有关条款提出了新的解释：宪法是1994年修改后生效的，因此1995~1999年这届政府任期可以被看做是梅内姆总统的第一届任期。正义党全国代表大会也决定“采取一切可能的政治、行政和法律措施”全面支持梅内姆第三次竞选总统。但梅内姆再次参加竞选的意图遭到多方面的反对。首先在正义党党内遇到强烈反对，反对最激烈的是时任布宜诺斯艾利斯省省长的杜阿尔德及其追随者。布

宜诺斯艾利斯省拥有全国 1/3 以上的人口，在政治上举足轻重。杜阿尔德表示，即使被开除出党，也要竭力阻止梅内姆再次参加竞选。尽管党的全国代表大会公开表示支持梅内姆，但正义党内部许多人（包括梅内姆的很多追随者）担心正义党会因此而分裂。梅内姆再次参加竞选的意图也遭到由激进公民联盟和统一国家阵线组成的最大的反对派阵营（名为“联盟”）的强烈反对。反对派认为：总统不得三次连任既然已写进宪法，就不能随意更改；若同意梅内姆再次竞选连任，就是对刚刚修改过的宪法的公然践踏，将损害阿根廷民主化进程的成果。另外，美国也“对阿根廷民主进程制宪化”表示关注。最终梅内姆被迫放弃了谋求第三次连任的企图。

在秘鲁、阿根廷等国总统连任获得成功后，巴西的卡多佐政府也于 1996 年提出总统连任的宪法修正案。卡多佐认为，四年任期不足以完成政府的中长期战略计划，并表示有意谋求连任。鉴于本届政府政绩卓著和卡多佐本人的威望较高，这项修正案没有遇到什么阻力就通过了。连任修正案的顺利通过，给卡多佐争取连选连任创造了合法的条件。1998 年 6 月初，在巴西社会民主党和自由阵线党召开的各党代表大会上，一致推荐卡多佐为两党的下届总统候选人，参加 10 月的总统竞选，副总统马尔科·马西埃尔仍为副总统候选人。在 1998 年 10 月的大选中，争取连任的卡多佐总统获得的选票超过 50%，成为巴西历史上第一位获得连任的总统。

委内瑞拉原也规定总统不能连选连任，卸任的总统需要相隔两个任期后才可再次竞选总统职位。1999 年 12 月，经全民公决通过的新宪法不仅延长了总统任期（五年延长到六年），而且规定总统可以连选连任。

还有一些拉美国家，虽然仍然不允许总统连选连任，但已经允许总统在相隔若干任期后，再次竞选总统职位。如玻利维亚和乌拉圭隔一届后，卸任总统可以再次竞选总统。1994 年，多米



尼加对总统连选连任问题做出修改，禁止将来的总统连选连任，但隔一届后可以再次参加竞选。厄瓜多尔虽不允许总统连选连任，但从90年代起已经允许卸任总统在相隔一届后再次竞选总统。<sup>①</sup>如果说20世纪90年代以前只有那些具有“独裁式连任”传统的拉美国家才允许总统连选连任的话，那么90年代以后拉美各国总统谋求连任一时成为潮流。

其次，提高选举的合理性和合法性。拉美国家通过对选举法规的改革和完善，力图提高选举的合理性和合法性。

第一，一些国家扩大了公民权利的范围。玻利维亚把有选举权公民的年龄从21岁降为18岁。智利1989年把由直接选举的参议员人数由26人增加到38人，减少了任命参议员的数量。哥伦比亚1991年新宪法扩大了少数民族的公民权利，并在参议院专门分配给土著人2个席位。厄瓜多尔取消了总统候选人必须属于某一政党的规定，允许独立人士竞选任何职务。墨西哥扩大了选举权范围，允许海外侨民参加投票。

第二，注意提高选举的合理性和合法性。如在墨西哥，建立了独立的联邦选举委员会，把过去由政府控制的联邦选举委员会转变为有多党和公民代表参加的机构。为提高选举的透明度和合法性，在1994年大选中，墨西哥政府有史以来首次允许国内外观察员监督选举。来自40个国家和200多个组织的900多名国际观察员、约8.1万名国内观察员以及各政党代表分别在全国各个投票点进行监督。为了把1994年的大选变为“墨西哥历史上最公正、最透明、最民主和最自由的选举”，还在技术上采取了许多措施，例如联邦选举委员会使用一种在10小时内洗不掉的油墨涂在已经投票的选民的右手拇指上，防止在有效投票时间(8~18时)反复投票。另外，所发放的选民证上不仅有本人的

<sup>①</sup> Inter-American Dialogue, *Overview of Latin American Electoral System*, <http://www.georgetown.edu/pdha/Elecdata/systems.html>.

照片，而且具有防伪功能，规定严惩任何破坏选举的行为。

第三，注重完善选举程序。越来越多的国家在总统选举中放弃简单多数票当选的制度，采用两轮投票制度。巴西（1989年）和阿根廷先后取消选举人团制度，实行总统直接选举，并确定实行两轮投票制度。在阿根廷，如果任何候选人没有在首轮选举中获得45%的选票，两名得票最多的候选人就进行第二轮选举（如果其中一位候选人得票虽没有超过45%，但在40%~45%之间，而且所获选票至少比位于第二的候选人多10%，也无须进行第二轮投票）。尼加拉瓜1984年宪法规定，总统候选人只要获得相对多数即可当选；1994年做出修改，如果没有任何候选人获得45%或45%以上选票，就进行第二轮选举。乌拉圭也试图对总统选举程序进行修改。<sup>①</sup>在议会选举方面，越来越多的国家采用比例代表制，给力量较小的政党创造更多参政机会。

（三）调整国家权力机构之间的关系，完善相互独立、相互制约的机制

首先，推进司法改革，提高司法机关地位。司法不独立、司法程序庞杂、工作效率低下、司法机构人员专业性不强、司法体系覆盖面狭窄等是拉美国家政治制度不完善的重要原因和表现，因而司法制度改革成为拉美国家政治制度改革的重要内容。司法制度改革的目标是为所有居民提供适当的司法服务，最大程度地满足居民在司法方面的需求。改革的具体内容包括简化司法程序、改革宪法和有关部门法律、提高司法独立性、提高案件审结速度、加强对司法机构人员的培训。1994年阿根廷的政治改革试图保障司法权力的独立性。在墨西哥政治改革过程中，司法机关被赋予了维护选举公正的责任。1997年上台的玻利维亚新总

<sup>①</sup> Inter-American Dialoguc, *Overview of Latin American Electoral System*.

统也表示，将推动宪法法院等司法系统部门开始工作。<sup>①</sup>

其次，加强议会的作用。为加强议会的代表性，墨西哥的选举改革方案把众议院每个政党的最高名额从 315 人减为 300 人。为使参议院的组成更为多元化，从 1997 年起按比例代表制原则，选举产生 32 名全国参议员。根据修改后的阿根廷宪法，众议院可就新法律问题召集全民投票，如果得到大多数公民的支持，还可自行颁布法律；总统也可以召集公民投票，但议会没有履行投票结果的义务；总统可颁布必要的和紧急法令，但不可颁布刑事法律、税收、选举和政党等问题的法令；同时，总统法令的有效性必须得到议会的确认；另外总理一职的设立也在一定程度上加强了议会的地位，总理负责全面的行政管理工作和政府同议会的关系，虽然由国家元首任命，但议会也有权撤换其职务。在其他国家，试图加强议会权力的企图一直就没有中断过。除巴西外，委内瑞拉也有人要求进行宪法改革，增设总理一职。在智利等国家，上述问题在关于政治改革的辩论中也有所表现。基于议会和行政机关所发生的变化，一些学者认为，在一些拉美国家，“议会已经有了遏制行政当局肆意妄为的一系列手段”，“立法机关已经越来越逐渐学会对人民大众的要求和压力做出及时的回应，与以前相比，议会已经成为较富代表性的全国性机构”。<sup>②</sup>一些政治家也认为，拉美国家议会的作用在增长。<sup>③</sup>

第三，立法机构的改组或改建。为了便于协调行政机构和立法机构的关系，一些拉美国家（特别是那些立法和行政机构曾发生激烈对抗的国家）在政治改革过程中还对立法机构进行了改组或改造。例如，秘鲁在 1993 年把两院制议会改为一院制。按照

① 关于拉美国家的司法改革，参阅 Malcolm Howat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias (eds.), *Judicial Reform in Latin America and Caribbean*, World Bank Technical Paper Number 280, World Bank, Washington, D. C., 1995.

② David Close (ed.), *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, p. 106.

③ *Excelsior* (Mexico), 25 de octubre de 1998.

1999年12月经全民公决通过的新宪法，委内瑞拉也把两院制议会改为一院制的立法机构。

#### (四) 调整中央与地方的关系

中央和地方权力关系的调整，是拉美国家政治改革的重要内容。关于中央与地方关系的调整，已在本书第十和第十一章中有所述。

#### (五) 完善政党制度

执政党利用执政地位，采用有利于自己的财政政策，为自己争取更多资金，这在拉美是比较普遍的现象。<sup>①</sup>为了减轻选举对国家财政政策的冲击，一些国家在政治改革过程中注意完善对政党的财政援助制度。墨西哥对政党资金问题进行规范，对各政党在竞选中使用资金的限额、资金来源、使用、监督以及违规处罚等做出明确规定。一些国家对涉及政党的若干问题做出新规定，如墨西哥对个人加入政党和参加选举投票的条款做了修改，取消团体党员制度。

#### (六) 政府制度改革

一些国家在政治改革的过程中，注意完善公务员（或称为文官）制度，注意完善公务人员的选拔、任用、考核和提升程序，消除因政府更迭对机关日常工作的影响。<sup>②</sup>清除政府机关中的腐败行为，提高工作效率，也是拉美国家政府制度改革的重要内容。巴西政府批准了一项对高级官员非法致富采取预防和惩罚措

<sup>①</sup> Fukasaku Kiichiro, and Ricardo Hausmann (eds.), *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, p. 53.

<sup>②</sup> 关于拉美国家完善国家公务员制度的措施，参见：Shahid Amjad Chaudhry, Cary James Reid, and Waleed Haider Malik, (eds.), *Civil Service Reform in Latin America and Caribbean*, World Bank Technical Paper Number 259, World Bank, Washington, D.C., 1994.

施的法律，根据总统的命令，于1993年12月成立反腐败委员会，专门调查联邦行政机关内部的腐败活动，委员会由社会知名人士组成，禁止任何政府成员对委员会的工作施加影响。1996年5月15日，阿根廷宣布了反腐败法草案，规定对非法致富的政府官员施以刑罚，以制止政府腐败现象的发生和蔓延。几乎所有拉美国家都有相关的反腐败措施出台。

### 第三节 拉美国家政治改革的意义

在如何评价拉美国家政治改革问题上，学者们的看法很不一致。拉美国家的政治改革是一个值得继续深入探讨的问题。拉美国家政治改革的形式、措施不同，方法不一，改革的深度和广度也有很大差异，但改革的核心是完善国家的作用和调整国家权力机构之间的关系。这实际上涉及各社会阶层和集团之间利益的重新调整，因而在政治改革过程中各种政治力量之间的分歧在所难免。政治改革能否成功，关键在于各政治力量能在多大程度上弥合分歧，寻求共识。各国政治改革的成果虽然不一样，但拉美国家的政治改革从总体上说是积极的，因为改革有利于拉美的政治现代化进程。

改革有利于理顺行政、司法和立法机构的关系。三权之间的不平衡是造成拉美国家历史上政局不稳的重要因素之一。三权关系的逐渐明晰，既是拉美国家社会和政治发展的客观需要，也有助于拉美国家的政治稳定，有利于拉美国家资产阶级民主政治制度的进一步成熟和稳固。

改革有利于政党政治的不断成熟。现代资产阶级政治是建立在三权分立、各党相互竞争、轮流执政的基础上的。在政治改革的推动下，拉美国家一些传统政党由于逐渐失去民众的信任而走向衰落，一些长期处于执政地位的政党也丧失了政权（如在墨西

哥、委内瑞拉、秘鲁、厄瓜多尔和哥伦比亚等国家),一些新兴的政治力量逐渐壮大并走上执政地位。一些国家对选举法和选举程序的修改,推动了程序民主进程,推动了政党之间的联合与斗争,有助于加强一些新兴政治力量在国家政治生活中的地位。一些新兴政治力量可能会成为各主要政党在大选中争夺的对象,这些新兴力量可能会因此而获得更多的发展机会。所有这些,无疑会推动现代政党政治的成熟与完善。

改革有助于推进廉洁政府的建立。在改革过程中,政府效率和腐败问题得到广泛关注。许多拉美国家颁布了反腐败的法令或法规,惩治了一批腐败分子,腐败分子名誉扫地,全社会反对腐败的气氛已经初步形成。在反对腐败问题上各国不仅有共识,而且有联合行动的迹象。在1994年召开的美洲国家第一次首脑会议上,各国领导人提出了一个规模宏大的反腐败计划,并于1996年签订了美洲反腐败协议(Inter-American Convention Against Corruption)。2001年在哥斯达黎加举行的美洲国家组织年会上,各国政府同意建立“后续机制”(follow-up mechanism),以协调各国对上述协议的执行。<sup>①</sup>一些国家还采取措施完善公务员制度(如智利),这也有助于消除因执政党更迭给政府机构造成的冲击,有助于提高政府机关工作效率,有助于现代政府体制的完善和成熟。

改革有助于推动中央与地方关系趋于成熟。在政治改革过程中,地方的自治程度加强,地方政府和民众的积极性得到比较充分的发挥。民众不仅获得了直接选举本地区领导人的权利,而且获得了直接参与地方性社会、经济和政治事务的权利。在政治改革过程中,一些群众性的、基层的、非政府性质的社会组织纷纷

<sup>①</sup> Wanted a Crusade to Purify Public Life: Tackling Corruption in Latin America (Brief Article), the Economist, June 16, 2001, p.1, <http://infotrac.apla.galegroup.com/itw/info-mark>.

涌现，这些组织在监督地方政府的工作、参与地方性发展项目、动员民众、社会救助、环境保护、科学研究等方面发挥越来越重要的作用，其意义是显而易见的。

选举制度在拉美国家政治改革中占核心地位。目前，主要拉美国家在选举制度方面的改革已经基本完成或大体完成，但其他方面的改革仍任重道远。第一，政治改革的目标还未完全实现，各种关系还没有完全理顺。立法、行政和司法机构的关系虽趋于协调，但还远未调整到位。相互独立、相互制约的关系远未成熟；政党政治仍处于不稳定的状态，需要进一步完善；政治腐败行为屡禁不止，政府机关的工作效率依然低下；司法机构的效率虽有所提高，但真正高效率的司法体系远未建立起来；<sup>①</sup>在地方分权中崛起的群众组织和各种非政府组织还不成熟。第二，政治改革在各国很不平衡。墨西哥、委内瑞拉、阿根廷、秘鲁等国的改革步伐较大，而有些国家步伐较小，一些国家的政治改革刚刚起步，有的国家甚至还没开始。一些国家不仅还没有进行卓有成效的政治改革，甚至连改革的意愿也不十分强烈。因此可以预见，拉美地区的政治改革将是一个十分漫长和缓慢的过程。

拉美国家的政治改革虽然从总体上是积极的，但也有其不可克服的缺陷和局限性。首先，拉美国家的政治改革从本质上说只是在完善资产阶级的程序民主。外国学者在研究民主政治发展的过程中，把民主的发展分为“概念民主”（conceptual democracy）、“程序民主”（procedural democracy）和“实质民主”（substantive

---

<sup>①</sup> 以墨西哥为例。墨西哥司法制度改革从1994年就开始了，改革所宣称的目标是实现司法独立，消除司法体系内的腐败现象。然而，根据联合国的估计，经过八年的改革，当初制定的改革目标远没有实现。有50%~70%的法官受到腐败行为的影响，但没有任何法官“因腐败受到处分”；广大民众对司法制度仍持怀疑和不信任的态度；土著居民很难进入司法体系之内，司法制度不公平的现象非常普遍。参见 Suiza Ginebra, *Acusa ONU de Corrupción al Sistema Judicial Mexicano*, El Universal, 8 de abril de 2002, <http://www.eluniversal.com.mx/pla/impreso/noticias.html>。

democracy) 三个发展阶段。<sup>①</sup> 所谓的概念民主是指民主只是一种信念和概念上的保留，民众对政治的真正参与还没有建立，或政治参与度极低。拉美国家在独立后将近一个世纪的时间内，基本处于概念民主阶段。在程序民主阶段，对民主的理解只局限于概念和信念的状况被突破，所强调的是实际参与政治的程序。一般地说，拉美国家目前仍处于程序民主阶段。实质民主是指除了民主概念和民主思想深入人心、民主程序趋于完善之外，还包括每个公民都对政治感兴趣并积极参与，民主成为公民生活中的基本概念，民主成为一种政治文化。据认为，绝大多数拉美国家距所谓的实质民主还有一定的差距。当前拉美国家的政治改革主要围绕完善程序民主来进行。

其次，当前拉美国家所进行的政治改革还没有从根本上解决政治制度的原有缺陷，也不可能从根本上消除威胁社会和政治稳定的各种隐患（社会不平等、收入分配不公平、民众的不满情绪、治安状况恶化和社会冲突等）。一些国家在政治改革进程中甚至出现了新的政治动乱，如巴拉圭、委内瑞拉、秘鲁等。

最后，拉美国家的民众对政治制度的认同还没有达到普遍的程度。美国政府 1998 年对全球政治态度进行的一项调查发现，在拉美，人们普遍支持民主思想。但调查也发现，多数拉美人对本国民主不满意，7/10 以上的人对政党、议会或警察不怎么信任或完全不信任；人们普遍认为，在过去五年内，犯罪和腐败大大增加了。总部设在利马的拉丁美洲文官与军事研究所所长海梅·萨利纳斯认为，“大多数拉美人希望实行民主，但如果他们认为民主威胁他们的安全或经济富足，许多人就会指望军人统治”。“在某些地区，尤其在民主制度刚建立不久或摇

<sup>①</sup> Donald B. Schulz, *The Growing Threat to Democracy in Latin America*, Mark Parameters, Spring 2001, <http://infotrac.apla.galegroup.com/itw/infomark/916/533/25345474w2/purl>.



摇欲坠的国家，人们怀念独裁统治时代的安全感。”因此可以预见，拉美国家政治制度的完善是一个长期的过程，政治改革的任务非常艰巨。

## 附录

拉美国家中央权力机构一览表

国家	总 统	议 会	近期变化
阿根廷	任期 4 年,可连选连任一届。如果任何候选人都未能在第一轮选举中获得 45% 或 45% 以上选票,就举行第二轮选举。	两院制。众议员 257 名,任期 4 年,可连选连任,每 2 年改选 1/2; 参议员 48 名,按地方各省宪法所确定的选举程序选举,每 2 年改选其中 1/3。	1994 年修改宪法,总统任期由 6 年减为 4 年,可连选连任一届,取消选举人团制度,实行直接选举。
玻利维亚	任期 5 年,不可连选连任,但隔一届后可继续竞选。如果任何候选人都没获得多数选票,议会通过秘密投票从得票最多的 3 位候选人中选出总统。	两院制。130 名众议员和 27 名参议员,任期 5 年,不可连选连任。	1994 年 8 月修改宪法,把有选举权公民的年龄从 21 岁改为 18 岁,把议会两院议员和总统任期由 4 年改为 5 年。
巴西	任期 4 年,可连选连任一届。如果没有候选人在第一轮获得多数票,要举行第二轮选举。	两院制。议员选举采用比例代表制。513 名众议员,任期 4 年,可连选连任,到期全部改选; 参议员 81 名,任期 8 年,第一次改选 2/3, 4 年后改选另外 1/3。	1993 年就国家体制进行全民公决,绝大多数人赞成现行的总统制。1994 年修改宪法,把总统任期由 5 年改为 4 年。
智利	任期 6 年,不可连选连任。如果无任何候选人在选举中获得多数,需进行第二轮选举。	两院制。众议员 120 名,任期 4 年,可连选连任。46 名参议员,任期 8 年,可连选连任,每 4 年改选一半; 46 名参议员中 38 名由选举产生,8 名由任命产生(军队、总统、	1989 年通过公民投票对宪法进行 64 处修改,把直接选举的参议员由 26 名增加到 38 名,总统任期由 8 年减为 6 年。

国家	总 统	议 会	近期变化
		国家安全委员会各任命3名、2名和1名)。所有前总统自动成为参议员。	
哥伦比亚	直接选举,任期4年,不可连选连任。如果没有任何候选人在第一轮获得多数票,需进行第二轮选举。	两院制。众议员161名和参议员102名由选举产生,任期4年,均不可连选连任。	1991年修改后宪法扩大少数民族的公民权。1994年首次进行副总统选举。在参议院中分配给土著人2个席位。
哥斯达黎加	任期4年,不可连选连任。如果没有候选人在选举中获得40%以上的选票,就举行第二轮选举。	一院制。61名国民会议议员由选举产生,任期4年,不可连选连任。	1949年后,选举一直正常进行,变化不多。
多米尼加	任期4年,不可连选连任,隔一届后可再次竞选。如果任何候选人没有在首轮获得多数票,需举行第二轮选举。	两院制。20名众议员和30名参议员均任期4年,不可连选连任。	1995年5月中央选举委员会宣布巴拉格尔在总统选举中获胜,但选举结果引起争议。经过谈判,议会把巴拉格尔的任期减为2年,并禁止将来的总统连选连任。
厄瓜多尔	任期4年,不可连选连任,但隔一届后可再次竞选。如果没有任何候选人赢得多数票,需举行第二轮选举。	一院制。82名议员(都称为众议员)通过比例代表制选举产生,其中12名全国众议员在全国范围内选举产生,任期4年。70名省级众议员任期2年,由各省选举产生。所有议员可以连选连任。	90年代以后允许独立人士竞选任何职务,同时允许总统隔一届后再次竞选。

国家	总 统	议 会	近期变化
萨尔瓦多	任期 5 年,不可连选连任。如果没有人获得多数票,需举行第二轮选举。	一院制。84 名议员由选举产生,任期 3 年,可连选连任。	
危地马拉	任期 4 年,不可连选连任。如果没有候选人获得多数票,需进行第二轮选举。	一院制。80 名议员通过比例代表制选举产生。其中 16 名在全国范围内选举产生,64 名在各省选举产生。全国和各省的选举分开举行。	1994 年修改宪法,把总统任期由 5 年改为 4 年,把议会议员由 116 名减为 80 名。
洪都拉斯	任期 4 年,在第一轮选举中产生,不举行第二轮选举。	一院制。134 名议员按比例制原则,按照在总统选举中各候选人所在政党得票数产生。任期 4 年,可连选连任。	1995 年警察部队归文人政府管辖,司法警察归总检察长指挥,实行志愿兵役制,废除强迫兵役制度。对司法制度做了许多修改。
墨西哥	任期 6 年,不可连选连任,只进行一轮选举。	两院制。500 名众议员中,300 名按多数原则直接选举,200 名按比例代表制选举。	1993 年对议会和联邦选举委员会进行了重要改革。在 1994 年大选中,首次要求联合国培训选举监督员。改革参议院组成和选举方式,保证少数党可获得 25% 的席位。
尼加拉瓜	任期 5 年,不可连选连任。如果没有人获得 45% 或 45% 以上的选票,需进行第二轮选举。	一院制。92 名国会议员按比例代表制选举产生,任期 6 年。	1994 年,议会做出规定,从下届开始,国会议员和市长的任期由 6 年改为 5 年。

国家	总 统	议 会	近期变化
巴拿马	任期 5 年,不可连选连任。只进行一轮选举,获得简单多数票者即当选。	一院制。72 名议员由选举产生,任期 5 年。	
巴拉圭	任期 5 年,不可连选连任。如果没有人在第一论选举中获得多数,需进行第二轮选举。	两院制。80 名众议员和 45 名参议员任期 5 年,可以连选连任。	1992 年新宪法设立副总统职务,禁止总统和副总统连任。市政当局不再由总统任命,而由选举产生。
秘 鲁	任期 5 年,可以连选连任一届。如果没有候选人在第一轮选举中获得多数,需进行第二轮选举。	一院制。120 名议员由选举产生,任期 5 年,可以连选连任。	1992 年,藤森解散两院制议会后进行新的议会选举。新议会的 80 名成员任期 2 年,并负责制定新宪法。1993 年 10 月,公民投票通过新宪法。按照新宪法,建立 120 名议员的一院制议会,并允许总统连任。
乌拉圭	任期 5 年,不可连选连任,但隔一届后可再次竞选。只进行一轮选举。	两院制。99 名众议员和 30 名参议员按比例代表制原则选举产生,可连选连任。	1996 年,参议院曾就宪法修正案进行投票,改革总统选举程序,其中包括预选,但当时未获通过。
委内瑞拉	任期 6 年,副总统由总统任命。只进行一轮选举。	一院制。203 名议员任期 5 年。	1998 年查维斯当选总统后成立立宪大会制定新宪法,建立一院制议会,把总统任期由 5 年改为 6 年。

拉美国国家地方权力机构一览表

国家	地方行政机构	地方议会、市政委员会及市长	近期变化
阿根廷	省长和地方当局按 25 个省各自的宪法选举产生。	按 25 个省各自的宪法选举产生。	
玻利维亚	地方行政单位是省,其行政首脑由选举产生,任期 5 年。	市政委员会由选举产生,任期 2 年。市长由市政委员会选举产生,任期 5 年。	1994 年 4 月通过“公民参与法”,扩大地方政府管理地方事务的权力。1995 年通过改革给地方行政首脑更大的权力。
巴西	州长由选举产生,任期 4 年。	州议会议员由选举产生,任期 4 年;市政当局由直接选举产生,任期 4 年;市长由直接选举产生,任期 4 年。	
智利	大区(Region)区长由总统任命,任期 6 年,可随时撤换。	市政当局由公民投票直接选举;市长由市政当局任命。	1991 年 11 月修改宪法,地方官员由直接选举产生,不再由中央任命。
哥伦比亚	州长由选举产生,任期 4 年。	从 1988 年起,市长由选举产生,任期 2 年。	1991 年宪法开始政治改革,实行权力分散化。
哥斯达黎加	省长由总统任命,任期 4 年。	市政当局由选举产生,任期 4 年。	

国家	地方行政机构	地方议会、 市政委员会及市长	近期变化
多米尼加	21个省的省长由总统任命,任期4年。	市长由选举产生,任期4年。	
厄瓜多尔	州长由总统任命,任期2年。	市政当局由选举产生,任期4年。	
萨尔瓦多	没有州长或省长职务。	市政当局由选举产生,任期3年。	
危地马拉	州长由总统任命,其任期也由总统决定。	市长由直接选举产生,任期4年。	90年代中期后,一直考虑州长由选举产生。
洪都拉斯	州长由任命的方式产生,任期4年。	市政当局由选举产生,任期4年。	
墨西哥	州长按各州日程由选举产生,任期6年。宪法允许在州长任期的前两年重新改选州长,或在此之后由总统任命。	市政当局由选举产生,任期3年。	1997年以后,首都联邦区长首都联邦区行政长官不再由总统任命,而是由选举产生。
尼加拉瓜	1993年3月在自治的大西洋地区进行了选举,在其他地区,没有省长或州长职务。	市政当局由选举产生,任期5年。	
巴拿马	9个省的省长由总统任命,可随时撤换。	市政当局也由总统任命,任期5年。	

国家	地方行政机构	地方议会、 市政委员会及市长	近期变化
巴拉圭	州长由选举产生,任期5年。	市政当局由选举产生,任期5年。	
秘鲁	1993年的宪法解散各地区的政府,把全国划分为省,其行政首脑由总统任命。	市政当局由选举产生,任期3年。	
乌拉圭	州长由选举产生。任期5年。	市政机构由选举产生,任期5年。	
委内瑞拉	州长由选举产生,任期3年。	市政当局由选举产生,任期3年。	

资料来源:1. Georgetown University and the Organization of American States, *Political Database of the Americas*, <http://www.georgetown.edu/pdba/elecdata>,  
2. Vanden, Harry E. and Gary Prevost, *Politics of Latin America: Power Game*, pp.216 - 227, Oxford University Press, 2002.