



重庆“走出去”战略与金砖国家研究协同创新中心论丛

墨西哥中央—地方权力关系研究 发展路径与动因机制

MEXICAN FEDERAL-STATE INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIP
Its Development and Causal Mechanism

张庆◎著

时事出版社



重庆“走出去”战略与金砖国家研究协同创新中心论丛

墨西哥中央—地方权力关系研究 发展路径与动因机制

MEXICAN FEDERAL-STATE INTERGOVERNMENTAL RELATIONSHIP
Its Development and Causal Mechanism

张庆◎著

BRICS

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

墨西哥中央—地方权力关系研究：发展路径与动因机制/
张庆著. —北京：时事出版社，2017.5
ISBN 978-7-5195-0097-9

I. ①墨… II. ①张… III. ①中央与地方的关系—研究—
墨西哥 IV. ①D773.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 062061 号

出版发行：时事出版社
地 址：北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮 编：100081
发行热线：(010) 88547590 88547591
读者服务部：(010) 88547595
传 真：(010) 88547592
电子邮箱：shishichubanshe@sina.com
网 址：www.shishishe.com
印 刷：北京市昌平百善印刷厂

开本：787×1092 1/16 印张：14.75 字数：190 千字

2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

定价：98.00 元

(如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换)

| 总 序 |

2009年，四川外国语大学国际关系学院正式成立。在服务国家战略和地方经济社会发展的背景下，学院以国际问题研究所为依托，围绕重庆对外交往与金砖国家内政外交开展了系列研究，主要包括重庆面向拉美“走出去”的风险、重庆与英国关系、重庆与金砖国家经贸投资、金砖国家相互定位、金砖国家与全球治理、金砖国家人文交流机制等，并在此基础上分别成立了城市外交研究中心与金砖国家研究院。2013年，四川外国语大学成功申报并获批重庆“走出去”战略与金砖国家研究协同创新中心（省级）。本论丛即是该协同创新中心主要研究成果的集中体现。

重庆“走出去”战略与金砖国家研究协同创新中心论丛致力于发布与重庆实施“走出去”战略以及金砖国家内政外交相关的研究成果，具体包括《墨西哥中央—地方权力关系研究：发展路径与动因机制》《韩国政治转型中的政党政治研究》《当前金砖国家研究的若干问题》《金砖国家与全球治理》《经济视角下的中国与巴西关系研究》

《中国与巴西关系：发展与聚焦》《重庆地方政府国际合作能力和机制建设研究》《中国“走出去”战略背景下的金砖国家非传统安全问题研究》《金砖国家智库研究》和《全球化时代金砖国家领事保护研究》等著作。我们希望本论丛对进一步推动重庆“走出去”战略研究与金砖国家研究以及二者之间相互关系问题的研究有所帮助，从而为重庆打造内陆开放高地和中央深化金砖国家合作提供政策建议和智力支持。

参与本论丛撰写的作者大都来自四川外国语大学国际关系学院。该团队最大的特点是年轻而富有朝气，奋发进取，积极关注国际关系研究领域的热点问题。近年来，他们结合自身专业方向与研究领域，在重庆对外交往和金砖国家研究方面进行了有益的尝试。或许这些年轻学者在研究功力上仍有待进一步提升，他们的研究成果也存在这样那样的局限，但我们相信，本论丛的出版对他们来说是激励和鞭策，同时我们也相信，他们能够以此为基础，在相关研究领域和议题上取得更多更具有影响力的成果。

感谢学校领导对论丛出版的大力支持，感谢协同创新中心参与单位对论丛编写的鼎力帮助，感谢时事出版社领导特别是编辑部的谢琳主任及其团队对论丛设计、编辑、出版等事务的全力付出。同时，还要感谢四川外国语大学国际关系学院的其他老师和同学们在文献收集和整理以及英文翻译等过程中发挥的重要作用。本论丛得以正式出版是大家共同努力的结果。我们一定不负众望，全力以赴为重庆“走出去”战略研究和金砖国家研究贡献自己的思想与行动。

肖 肃

2017年4月26日于四川外国语大学

| 序 言 |

中央与地方的关系，一般是指中央政府与地方政府的关系，主要有两种表现形式：一是国家结构形式问题，在政治学上，通常把调整国家整体与部分、中央与地方关系的形式称之为国家结构形式；二是中央政府与地方政府权限划分问题。对中央与地方关系的研究具有重大学术价值。中央与地方的关系是政治制度的重要组成部分，不仅是政治学研究的重要内容，经济学、社会学、历史学等学科的研究也经常会涉及中央与地方关系问题。认识 and 了解一个国家中央与地方的关系及其发展趋势，有助于深刻、准确地理解和把握这个国家政治制度的特点及运行规律。与此同时，中央与地方关系又是重大现实问题，涉及到政治制度和体制的运转，事关国家政治稳定、经济发展与社会和谐，是每个国家都需要处理好的最主要问题之一。科学认识和认真总结世界各国中央与地方关系的模式与经验，对于完善经济与政治体制具有重要意义，也可为他国提供可资借鉴的素材。

中国和世界多国的实践经验已充分表明，为了实现和维护国家政治、经济和社会稳定，必须建立稳定、和谐、合理的中央和地方关系。中华人民共和国成立后，中央政府高度重视中央与地方的关系问题。早在1956年毛泽东主席就强调，“中央和地方的关系也是一个矛盾”，要发挥中央和地方两个积极性，“扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情”。^①党的十一届三中全会确立了改革开放的基本方针，此后党中央不断对中央和地方关系进行调整，在重视中央权威的同时，加强“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”的职能。以习近平总书记为核心的新一届党中央一直强调全面正确履行政府职能，正确处理中央和地方的关系，充分调动中央和地方两个积极性，提出进一步简政放权，“最大限度减少中央政府对微观事务的管理”，“加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”。^②世界多国的经验也表明，凡是能实现民主管理、能够维持长期稳定的国家，一般都是对中央与地方权力做了明确和合理划分、较妥善地处理了两者关系的国家。相反，那些不能妥善处理中央和地方关系的国家，通常会引发管理秩序混乱甚至社会冲突和政治动荡。

拉美国家在如何处理中央与地方关系问题上，也经历了长期和艰难的探索。在这一过程中，不少国家经历了许多争论、磨合、斗

① 毛泽东：《论十大关系》，中国网，http://www.china.com.cn/cpc/2011-04/15/content_22369854.htm。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），新华网，http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm。

争，甚至是流血的冲突，最终才确立了解决中央和地方关系问题的合理方式。在拉美地区，墨西哥处理中央和地方关系的方式具有一定代表性和典型性，其基本做法和经验也值得其他地区的发展中国家借鉴。从这个意义上说，张庆副教授的著作《墨西哥中央—地方权力关系研究：发展路径与动因机制》选取墨西哥作为分析对象，本身就具有重要的理论意义和现实价值。

张庆副教授的这部著作有以下特点。第一，通过全面透视中央与地方关系揭示墨西哥政治发展的特征。墨西哥在处理中央与地方关系方面最重要的内容有两项。一是在国家结构形式上采用联邦制。和其他实行联邦制度的拉美国家（巴西、阿根廷和委内瑞拉）一样，墨西哥在建立联邦制度的过程中，在很大程度上借鉴了美国联邦制的经验和做法，甚至照搬了美国宪法的许多条文。但由于与美国在历史条件、政治文化传统、价值取向方面有很多不同之处，墨西哥的联邦制度，特别是在处理中央与地方关系方面又有自己的独特之处。二是中央和地方的权力划分。墨西哥由 31 个州和首都联邦区共 32 个联邦单位组成。宪法和法律对联邦政府的权力、州的自治权力做了明确规定和划分，对各州经济、政治、对外关系、军事等权力做了明确限制，确定了联邦与州，以及州际关系的调节机制。本著作通过考察墨西哥自 1917 年颁布现行宪法一直到 2012 年革命制度党再次上台执政近百年的政治权力纵向分配，观察不同时期央地关系的特性，力图通过对中央与地方权力关系的考察揭示墨西哥政治发展的基本特征。

第二，通过纵向考量，研究分析墨西哥中央—地方权力关系的形成、稳固、变迁及其背后的动因。作者以 1982 年债务危机为节

点，把墨西哥中央—地方权力关系的发展分为两个时期，把第一个时期称为“形成和稳固”时期，把第二个时期界定为“变化”时期。作者认为，墨西哥央地关系发展经历了从混乱到稳定（1917—1934年）、从稳定到集权（1934—1982年）、由集权转向分权（1982—2000年）和动态调整（2000—2012年）等阶段。本著作既在宏观上把握墨西哥央地关系的纵向发展，又看到纵向历史发展进程中二者关系的动态变化，并将这种变化置于该国经济、政治、社会发展的背景下考察，与政党的变化结合起来研究，增加了这一问题研究的厚重感。

第三，力图揭示墨西哥中央—地方权力关系变化的动因机制。作者在对墨西哥央地关系全面考察的基础上，试图探寻央地关系若干次变化背后的共同核心动因，即现实危机和政党结构。作者通过研究发现，现实危机和政党结构这两个动因既可以单独发挥作用，更会通过相互作用产生合力共同作用于央地关系的变化。一方面，现实危机会加剧爆发政党结构的弱点，引发政权危机；另一方面，政党结构在不断调整过程中也在持续提高自身“免疫力”，增强对危机的抵制作用。作者指出，墨西哥1910—1917年革命以来的历史，可以印证这一动因机制的解读视角，即央地关系在若干关键时间点都发生变化，呈现出某种“钟摆效应”，但其调整幅度或曰“钟摆”摆幅在逐步减小。作者还基于动因机制以及央地关系现状，试图对墨西哥央地关系未来发展趋势做出自己的判断。

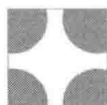
本著作是中国拉美学界研究墨西哥中央与地方关系的第一部专著，在一定程度上填补了拉美研究领域的空白，其学术意义不言而喻。对墨西哥央地关系变化动因机制的提出和分析也是作者的重要

贡献。其既然是中国拉美学界研究墨西哥央地关系的第一部学术专著，因此对相关问题的分析研究还是初步的，分析的方法和框架也有可进一步完善之处。我衷心希望作者能在现有研究基础上更上一层楼，进一步深化对墨西哥及其他发展中国家相关问题的比较研究，为中国及其他发展中国家处理央地关系提供更加翔实和可靠的素材，为推进中国拉美研究事业做出更大的贡献。

衷心祝贺张庆副教授《墨西哥中央—地方权力关系研究：发展路径与动因机制》正式出版。在本著作即将付梓之时，写下这些文字，与作者共勉。

袁东振

2017年3月于中国社会科学院拉丁美洲研究所



Contents 目 录

导 论	1
第一节 研究意义	1
第二节 中央—地方权力关系研究现状	3
一、事实层面研究	3
二、理论层面研究	6
三、变动的动因研究	9
四、墨西哥政治转型研究	11
第三节 本书结构	13
第四节 理论模型	16
第五节 研究方法	19
第一章 概念与理论辨析：中央、地方、权力关系	20
第一节 中央与地方	20

一、中央	20
二、地方	22
第二节 权力关系	24
一、中央集权结构	25
二、地方分权结构	26
三、均权结构	26
四、联邦结构	27
小 结	29
第二章 墨西哥央地关系的形成和稳固	31
第一节 央地关系的形成和特点	31
一、央地关系的形成	31
二、墨西哥革命前央地关系的基本特点	36
第二节 央地关系的稳定与巩固	40
一、央地关系从混乱到稳定	40
二、央地关系从稳定到集权	49
第三节 央地关系变化动因分析	55
一、克服政治危机的手段	55
二、应对经济危机的途径	60
三、政治制度化的要求	61
小 结	64
第三章 墨西哥央地关系的调整与变化	65
第一节 由中央集权到地方分权（1982—2000 年）	65
一、央地关系调整的背景	65

二、政治层面的变化	67
三、经济层面的变化	75
四、社会层面的变化：以教育为例	83
五、变化动因分析	89
第二节 由地方分权到部分权力回归中央 (2000—2012 年)	99
一、政治层面的变化	99
二、经济层面的发展趋势	105
三、社会层面的变动趋势	106
四、变化动因分析	114
小 结	122
第四章 墨西哥央地关系变化的动因机制	123
第一节 基于动因机制的央地关系变化分析	125
一、央地关系变化的核心动因	125
二、央地关系的变化：基于动因机制的分析	142
第二节 央地关系变化的后果与影响	159
一、政治体制的完善	159
二、央地关系呈现“稳中求变”的趋势	163
三、其他后果与影响	164
四、几个值得注意的问题	169
小 结	176
第五章 墨西哥央地关系的未来展望	177
第一节 央地关系总体上的分权趋势	177

一、民主化进程的推动	177
二、墨西哥政党结构的调整结果	179
第二节 央地关系继续调整的态势	181
一、墨西哥威权体制传统的影响	181
二、应对突出社会问题的困扰	182
第三节 央地关系总体趋稳及其后果	185
一、墨西哥政治制度抵御危机的能力加强	185
二、墨西哥政治有序性提升	186
三、墨西哥制度化水平提高	187
第四节 央地关系短期波动的可能性	188
小 结	189
结 语	190
参考文献	195
后 记	218

导 论

◆ 第一节 研究意义 ◆

从世界范围来看，中央与地方关系涉及到政治稳定、经济发展与社会和谐等各个层面，是每个国家处理国内政治事务时必须考虑的重大问题，长久以来也就自然成为学术界研究的热点。从中国的政治形势看，央地关系不仅是现阶段亟待厘清的政治难题，也将持续成为未来发展的制度与动力保证。2013 年中共十八届三中全会公报重点提到了中央与地方关系。“全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革重大决策部署上来，正确处理中央和地方、全局和局部、当前和长远的关系，正确对待利益格局调整，充分发扬党内民主，坚决维护中央权威，保证政令畅通，坚定不移实现中央改革决策部署。”^① 以至于有学者认为十八届三中全会的重点之一就

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版，第 70 页。

在于调整央地关系。^① 对于拉美国家来说，中央与地方关系也是困扰不少政府的难题。一方面，就法理而言，拉美几个大国实行联邦制，各国宪法规定了中央与地方的权力界限；但另一方面，从实际操作来看，联邦精神往往得不到落实，地方政府权力经常遭到中央政府的侵蚀。这种“应然”和“实然”之间的落差在墨西哥体现得最为明显。该国虽属于联邦制国家，但在 20 世纪长久处于一党集权统治之下。这说明制度设计并不能迅速转化成政治现实。在 20 世纪 80 年代的债务危机冲击下，墨西哥开始了大刀阔斧的改革，中央与地方关系也随之变动。所以，从宏观形势上说，不论是对中国、墨西哥还是世界其他国家而言，央地关系都是现阶段乃至将来很长时间内研究的重点与热点。

中央与地方权力关系问题研究，应成为拉美政治研究领域的重要课题。迄今拉美的政治研究多以民主化为主，包括民主转型、民主治理、民主巩固研究等等。拉美民主化研究之所以成为学界的兴趣点也源于这样一种困惑：为什么实行民主体制多年的拉美国家至今民主的制度化水平仍不高？拉美政治领域是否存在“低度民主陷阱”？能否通过研究拉美国家的央地关系体现其民主化进程？相关研究显示，中央向地方分权并不能直接导致民主治理程度的上升。以墨西哥为例，如果说把该国的政府层级设定为两级（联邦政府—州政府），中央分权无疑有利于民主的推进；但若是设定为三级（联邦

① 参见吴敬琏等主编：《中国未来经济改革与发展路径》，中国经济出版社 2013 年版。闫帅：“迈向有效国家：改革进程中的中国国家能力变迁”，《华中科技大学学报（社会科学版）》2015 年第 2 期，第 10—17 页。任进：“全面深化改革中的地方治理体系重构”，《学术前沿》2014 年第 4 期，第 30—36 页。张文魁：“央地关系改革的合理方向”，《探索与争鸣》2015 年第 2 期，第 61—64 页。

政府—州政府—市政府)，情况则要复杂得多。不少州政府攫取了大量权力，而市政府权力变化不大，造成分权链条的断裂。本书虽不会直接探讨央地关系与民主化进程的关系，但可以作为该领域研究的准备，为下一阶段研究打好基础。再则，政治的核心是权力，要认清国内政治形势或国际政治趋势必须以权力作为焦点。研究中央与地方关系也应将权力分配关系作为研究的重点。

◆ 第二节 中央—地方权力关系研究现状 ◆

一、事实层面研究

中国国内对央地关系事实层面的研究大多以中国为对象，研究基于两条线索进行。一条主线由时间展开，如楚双志的《晚清中央与地方关系演变史纲》；^① 李国忠的《民国时期中央与地方关系》；杨海蛟的《新中国中央与地方关系沿革》；^② 辛向阳的《百年博弈——中国中央与地方关系》则跨越了晚清、民国、新中国几个阶段，阐述了各自的特点并提出处理央地关系的新构想。^③ 在各个历史阶段中，以新中国成立以来中国央地关系为主，尤其是对当代（自 20 世纪 90 年代以来）央地关系的研究占据了绝大多数。另一条主线围绕空间展开，史言信分析了中国中央与地方国有资产产权关系的沿革与现

① 楚双志著：《晚清中央与地方关系演变史纲》，中共中央党校出版社 2006 年版。

② 杨海蛟著：《新中国中央与地方关系沿革》，世界知识出版社 2011 年版。

③ 辛向阳著：《百年博弈——中国中央与地方关系》，山东人民出版社 2000 年版。