

拉丁美洲国家 政治制度研究

袁东振 徐世澄 著



世界知识出版社

中国社会科学院重大课题

拉丁美洲国家政治制度研究

袁东振 徐世澄 著



世界知识出版社

图书在版编目(CIP)数据

拉丁美洲国家政治制度研究/袁东振,徐世澄著.

北京:世界知识出版社,2003.12

ISBN 7-5012-2170-7

I. 拉... II. ①袁...②徐... III. 政治制度-研究
-拉丁美洲国家 IV. D773.021

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 115852 号

责任编辑 贾如梅

责任出版 王勇刚

书 名 拉丁美洲国家政治制度研究

出版发行 世界知识出版社

地址邮编 北京市东城区干面胡同 51 号 (100010)

电 话 65265923

经 销 新华书店

排版印刷 北京力托科技有限公司排版 北京华正印刷厂印刷

开本印张 850 × 1168 1/32 11½ 印张

字 数 298 千字

版次印次 2004 年 3 月第一版 2004 年 3 月第一次印刷

定 价 26.80 元

版权所有 翻印必究

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分析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

美国国家政治制度问题的研究还是有一定基础的。^① 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

^① 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,由徐世澄撰写的第三编《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；本书的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

第一章	拉美国家政治制度的形成与发展	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
第二章	拉美国家宪法的特征与比较	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
第三章	拉美国家的立法机构（议会）	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

第四章	拉美国家的选举制度	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
第五章	拉美国家的政府制度	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
第六章	拉美国家的司法制度	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
第七章	拉美国家的政党和政党制度	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
第八章	拉美国家的三权分立制度	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
第九章	拉美国家的权力混合制度	190
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
第十章	拉美国家的中央集权制度	209
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
第十一章	拉美国家的联邦制度	237
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
第十二章	拉美国家的军队、天主教会和群众组织 ...	272
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
第十三章	拉美国家政治制度的危机与政治体制 改革	314
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
附录 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
主要参考资料	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。^①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”。^②

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、

① 参见李春辉著:《拉丁美洲史稿》上册,第75页,商务印书馆,1983。

② [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。^① 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。

^① 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。该委员会存在了三百多年,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为由王室任命。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。^①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。”^②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。