

国外议会丛书

(第二辑)

王晓民 主编兼总策划

LA MEI SAN GUO YI HUI

拉美三国议会

吴国平 杨仲林 吕银春 杨建明 著



中国财政经济出版社

国外议会丛书
(第二辑)

拉美三国议会

吴国平 杨仲林 著
吕银春 杨建明

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

拉美三国议会/吴国平等著. —北京: 中国财政经济出版社, 2005.11

(国外议会丛书)

ISBN 7-5005-8000-2

I. 拉… II. 吴… III. ①议会—简介—墨西哥②议会—简介—巴西③议会—简介—智利 IV. ①D773.123
②D777.723③D778.423

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 015566 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 6.75 印张 146 000 字

2005 年 11 月第 1 版 2005 年 11 月北京第 1 次印刷

定价: 14.00 元

ISBN 7-5005-8000-2/D·0229

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

《国外议会丛书》

(第二辑)

主编兼总策划 王晓民

执行编委 李秋生 王瑞贺

编委 (按姓氏笔画为序)

马惠瀛 王晓民 王瑞贺 孔志强

李 青 李秋生 柳 华 程卓红

焦亚尼 蔡晨风

前言

1

前

言

拉丁美洲和加勒比地区共有 33 个国家和 12 个未独立地区，主要分布在北美洲、中美洲、南美洲和加勒比地区，拥有将近 6 亿人口。该地区有着悠久的历史，早在西班牙殖民者到达美洲之前，就有印第安土著居民生活在这一块土地上，并且创造了灿烂的印第安文化。1492 年，西班牙殖民者来到美洲。此后，葡萄牙、英国、法国、荷兰等殖民者相继进入美洲，分别建立起自己的殖民王国，在这一地区实行了长达数百年的殖民统治，对该地区的政治、经济和文化的发展留下了深刻的影响。尽管从历史和文化的角度看，西班牙殖民者在拉美和加勒比地区占绝对优势，因而使得该地区各国之间看上去有较多的相似之处。但同时也不能否认，其他西方殖民者的入侵，也将他们各自的文化带入这一地区，并随着时间的推移，逐渐渗入到拉美各国政治、经济、文化和社会等领域。另外，拉美和加勒比独立国家在摆脱了殖民统治之后，以不同的方式不同程度地加强了同美国的关系。因此，拉美和加勒比地区各国之间在政治、经济、文化和社会发展方面又存在着明显的差异。

从政治领域看，拉美和加勒比国家之间无论在政治体制、国家结构、议会形式等方面都有着很大的差异。在拉美和加勒比的 33 个独立国家中，除古巴实行社会主义制度外，

其余国家都实行的是资本主义制度。但是在这后一部分国家中，也实行了不同的政体。墨西哥、委内瑞拉、巴西和阿根廷实行联邦制，而其余国家则实行中央集权制；19个国家采用总统制，即总统既是国家元首又是政府首脑。而20世纪60年代以后独立的加勒比国家，则多数实行议会制，政府首脑为总理。在议会体制上也存在着两院制和一院制的两种不同形式。在全部33个国家中，有20个国家实行参、众两院制，另外13个国家实行一院制。在总统的选举方式上也存在着选民直接选举、间接选举、议会选举和选举团选举等多种不同的形式。我们再从这些国家的宪法制定上看，它们之间也有着很大的差异。尽管拉美和加勒比国家宪法大多是按照美国、法国和西班牙的加的斯宪法模式制定的，但是他们不断地按照各自政治发展的需要重新制定和修改宪法。从1801年海地制定了第一部宪法之后，到20世纪的60年代，整个地区先后颁布了203部宪法，其中玻利维亚、委内瑞拉和海地先后颁布的宪法分别多达20部、22部和23部。^①

随着时间的推移和社会的发展，议会在拉美国家中政治和经济生活中的作用也经历了一个演变的过程。由于特殊的历史原因，在不少拉美国家中都有着军人参政的传统，并且也都出现过军人独裁统治时期。因此，在一个相对较长的时期中，绝大部分拉美国家的议会作用受到了限制，议会政治的发展受到了制约。20世纪80年代以后，随着民主化进程在拉美地区的大力推进，以及拉美国家伴随经济改革而实行

^① 李明德主编：《简明拉丁美洲百科全书（含加勒比地区）》，中国社会科学出版社2001年6月出版，第77页。

的政治改革，议会政治在较短的时间内得到了迅速发展，议会在拉美国家当代政治和经济发展中的作用得到了加强。尤其是随着拉美国家在经济领域中实行的战略性结构改革的迅速推进，拉美的传统政治和传统的利益集团受到了较大的冲击，一些拉美国家加快了政治体制的改革，强化了议会的立法权力，议会对政府政策可以最后说“不”。因此，议会成为不同政党和政治集团角逐的场所，议会政治成为拉美当代政治中一个非常重要的组成部分。

以2001年爆发的阿根廷危机为例，党派之争成为阿根廷危机不断加重的一个极为重要原因，而议会则成为延缓危机恶化的一个重要的缓解器。1999年，阿根廷激进公民联盟依靠多党联盟组成了联合政府。然而不同政党之间的不同政见造成了执政联盟内部的意见分歧。2001年10月，德拉鲁阿总统与副总统分道扬镳，副总统辞职退出联合政府。与此同时，正义党在议会选举中获胜，在参众两院中占有绝对优势。按照阿根廷法律，参议长本应由副总统担任，但由于副总统辞职，于是在参议院中占据多数席位的正义党成员便担任了临时议长，同时也成为事实上的副总统。正义党控制了议会，同时又在政府中扮演着副总统的角色，使得德拉鲁阿政府的执政能力受到了最大限度的制约。在危机初期，德拉鲁阿政府采取的一系列措施，都因在议会中受到了抵制而难以付诸实施，政府反危机的能力被极大地束缚住了。在不断恶化的政治、经济和社会形势面前，德拉鲁阿政府显得束手无策，最终不得不交出政权下台。伴随着政治、经济和社会多重危机的集中爆发，阿根廷还陷入了严重的政府危机。在短短的20天的时间中就先后出现过5位总统，其中，参议院临时议长就先后两次出任临时总统。事实上，正是由于

议会的正常运转才使阿根廷政府没有彻底瘫痪。直到 2002 年 1 月, 阿根廷议会选举正义党成员杜阿尔德出任过渡总统, 阿根廷才摆脱了总统难产的政府危机。

本书分别向读者们介绍墨西哥、巴西和智利 3 国的议会。这 3 国在拉美地区具有一定的代表性。墨西哥和巴西是拉美地区大国, 他们的政治和经济发展对拉美整个地区的政治、经济形势的走向都起着举足轻重的作用; 智利则是近 20 年来拉美经济和政治改革的先锋。这 3 国议会的演变历史, 也是他们的议会政治的发展历史。从这部历史中, 大家可以看到, 墨西哥、巴西和智利的议会发展走过了一条曲折的道路。20 世纪 80 年代开始的政治体制改革使这 3 个国家的议会民主体制得到了迅速的发展, 并且走在了拉美国家的前列。

尽管墨西哥、巴西和智利议会民主体制发展的具体表现形式不同, 但在其发展进程中, 都曾经有过一个停滞不前的时期。长期以来, 墨西哥一直是文人执政, 但却是一党独统。1929 年, 墨西哥革命制度党成为执政党之后, 在其执政的 71 年中, 绝大多数时间内是一党独统。墨西哥议会只是民主的一种摆设, 革命制度党自下而上牢牢地控制着各级政府和议会。在很长的时间内, 墨西哥参议院中是清一色的革命制度党成员, 在墨西哥众议院中反对党的议员也几乎没有超过 8 名以上。在这种情况下, 作为革命制度党的领袖, 同时又是国家元首、政府首脑和武装部队总司令, 墨西哥总统集所有大权于一身, 他领导的政权凌驾于立法和司法权之上。墨西哥议会只是起着橡皮图章的作用, 在墨西哥民主政治中扮演着配角的角色。

巴西议会政治的发展历程与墨西哥有所不同。1822 年

巴西独立以后，民主与独裁一直处于激烈的较量之中，这从巴西宪法的变化中可以得到验证。1934年和1946年的民主宪法颁布实施后不久，又分别被1937年和1967年的反民主的宪法所推翻。与此相对应的是，巴西的民主政权也一次又一次地被军人独裁统治所取代。伴随着不同性质的政权更替，议会在巴西政治中所起的作用也在不断发生变化。迄今为止，在巴西独立后的180年的历史中，巴西民主宪法占主导的历史也就只有短短的60年时间，即便是最近的1988年民主宪法颁布实施之后开始的民主化进程，在时间上也还没有超过此前军人独裁统治的历史。因此，可以说巴西议会政治就是在这种跌宕起伏的变化中缓慢地发育成长。

尽管智利议会政治的发展也不是一帆风顺的，但它却与上述两个国家的表现形式不同。智利曾经一度被称为拉美民主的橱窗，在独立以后的一个相当长的时间内，议会政治得到了平稳的发展。尽管严格地讲它不是西方资产阶级民主意义上的议会政治，但同绝大多数拉美国家相比较，议会在智利的民主政治体制当中起着非常重要的作用。正是在这样的背景下，智利一度成为拉美左派政党最活跃的国家。1969年12月，社会党和共产党联合激进党、人民行动党、社会民主党和独立人民行动共同组成人民阵线，参加总统竞选，并且最终赢得了大选的胜利。1970年，该阵线的候选人阿连德正式就任总统，成立了左翼联合政府，实行向“社会主义和平过渡”的政策。但是，这一届政府只经历了不到3年的时间，就被皮诺切特的军事政变所推翻，智利在拉美的民主形象被皮诺切特的血腥镇压所击碎，智利的议会政治出现了历史性的倒退，议会民主被迫中断。

从20世纪80年代中期起，拉美出现了民主化进程，不

少国家在实行经济结构性改革的同时，也都相应地推进了政治体制改革，极大地推进了拉美议会政治的发展。在拉美政治经济和社会发展中，议会逐渐成为不可替代的主角。同其他拉美国家相比，墨西哥、巴西和智利在政治改革方面所迈出的步子要大得多，取得的成效也更为显著。近 20 年来，尽管这些国家也都遭遇了债务危机的沉重打击和经济改革对政治、经济和社会的猛烈冲击，同时也都在政治改革的进程中面临历史遗留问题的挑战，甚至经历了由此产生的巨变，但是这 3 个国家都实现了政权的平稳交接，社会没有出现大的波动。例如，墨西哥革命制度党在执政近 71 年之后和平地交出了政权，墨西哥政坛发生了由一党独统向多党竞争的质的变化；智利不仅顺利实现了军政权向文人政权的平稳过渡，而且文人政府还较好地解决了前军政权首脑皮诺切特在国际和国内带来的一系列问题，实现了政治和社会的稳定；巴西在其民主化进程中，不仅顺利实现了军政府向文人政府的转移，而且还实现了总统选举由间接选举向公民直接选举的飞跃。巴西政府不仅克服了经济方面遇到的一次又一次的挑战，而且在政治方面也顺利解决了由于总统腐败、弹劾议长等造成的危机。即便是在 20 世纪末出现严重的金融动荡时，也没有出现政治和社会的危机。这同南美的阿根廷、乌拉圭、巴拉圭、秘鲁、委内瑞拉、玻利维亚、厄瓜多尔等国家相比，形成了极其鲜明的对照。近些年来，这些国家都曾以不同的形式陷入严重的政治、经济和社会危机。应该说造成这种局面的原因有很多，但是政治体制改革的严重滞后是其中的一个不容忽视的重要原因。与此形成鲜明对照的是，墨西哥、巴西和智利在政治改革方面取得了显著成效，尤其是在推动议会政治发展方面实现了大步飞跃，议会在这 3 个

国家中的政治、经济和社会等领域中所起的作用已经是不可替代的，在平衡各方面的利益、协调各阶层的矛盾方面也发挥了应有的作用。

尽管墨西哥、巴西和智利在政治改革的具体措施方面存在着某些差异，但是综合起来看，他们的政治改革仍具有相似的特点，其基本出发点都是以大幅度提升议会的作用、强化议会政治的发展为主。在这方面，本书集中地向读者介绍了下面几个特点。

(1) 从修改宪法开始，为政治体制改革奠定基础。尽管在 20 世纪 80 年代之前，个别国家在政治改革方面也进行过各种尝试，但是以建立多元化的议会政治为中心的政治改革却都是在修宪，或者是修改与宪法具有同等重要的选举法之后。也就是说，这些国家通过修改宪法或选举法，为政治改革奠定坚实的法律基础，使这一改革从一开始就严格地在法律所限定的范围之内进行，避免任何其他因素对政治改革的干扰。

1987 年 2 月，巴西成立了全国制宪大会，开始了制定新宪法的工作。经过一年零八个月的时间，在 1988 年 10 月 5 日颁布了该国历史上第四部民主宪法。该部宪法扩大和加强了公民的权利，对 16 岁~18 岁和 70 岁以上的公民，给予参加选举或不参加选举的选择权；修改了总统任期，并且规定曾犯有公共罪的人不得参加议员的竞选；对政府在紧急情况下颁布“临时措施”的规定作了限制；取消了民族企业的概念；修改了石油归国家垄断的规定，允许包括外国资本在内的私人资本参与，包括石油在内的矿产和水利资源的开发。与以往不同的是，巴西公民通过选举产生的制宪大会广泛地参与了新宪法的修订工作。为了慎重起见，巴西议会还

规定新宪法在全国试行 1 个月，以广泛听取民众的意见。

智利在 1988 年 10 月以公民投票的方式，使皮诺切特失去了再度执政 8 年的权利，从此拉开了民主化进程。此后，智利又对 1980 年宪法进行了多达 54 项的修改，为文人政府即将进行的政治改革奠定基础。新的宪法修正案在政治方面的修改非常突出，例如修改了主要针对左派政党及政治团体的惩处规定；取消了对劳工协会领导人作为党派成员的禁止性规定；取消了宪法修正案需要连续两届议会投票赞成才能生效的规定；对总统的权力进行了一定的限制，取消了总统解散众议院的权力，以及限制总统宣布“例外状态”的条件。由此，拉开了智利恢复民主、实行政治改革的序幕。

(2) 对议会成员的结构进行了调整，加强了议会的多元色彩。墨西哥通过修改选举法，在过去众议院实行“政党代表制”的基础上，实行“比例代表制”的改革，使得更多的反对党获准登记，并且增加了他们在众议院的席位，从而实行多数代表制（通过单名选区多数票产生）和比例代表制相结合的混合体制，改变了议会中政党力量的对比，加快了众议院从一党独领向多党制的过渡。在 2000~2003 年这一届的众议院中，革命制度党和国家行动党拥有的众议员分别为 209 名和 208 名，其他还有 6 个政党也都占有数量不等的席位。墨西哥参议院的改革是从 1986 年开始的。1988 年萨利纳斯当政以后改革进入了实质性阶段，通过了参议院的改革法令，增加了参议院的席位，改革选举制度，规定每州 4 名参议员中，其中 3 名通过直接选举产生，另一名分配给各州最大的少数派政党，从而使反对党在 1994 年的参议院中一下子获得了 34 个席位。1996 年赛迪略进一步加大了对参议院制度的改革力度，规定 128 名参议员中的一半，直接由选

举产生；另外 32 席直接分配给各州最大的少数派政党；其余 32 席通过“复名代表制”按照各政党在全国参议院的选举中所获选票的比例进行分配。在 2000 年进行的参议院选举中，革命制度党在 128 个席位中仅占 60 席，其他政党首次超过该党占到了 68 席，从而使墨西哥参议院也实现了向多党体制的转变。巴西和智利在改变议会结构方面也进行了相应的改革，但他们的作法与墨西哥略有区别。1988 年之后，巴西在传统的“比例代表制”的基础上实行了“隔离条款”，规定只有在全国得到 5% 以上的选票、并至少分布在 9 个州、且每个州的选票不少于 2% 的政党的众议院候选人才有资格当选。智利则在传统的比例代表制的基础上，新增加了双提名选举制度的改革，规定每个选区选举两名参议员，任何一个政党或政党联盟要想在一个选区中获得一个席位，必须获得该区的 33.4% 的选票；如果要想在一个选区内得到两个席位，则必须在同一选区获得 66.7% 的选票。智利的这一改革实际上加快了政党之间的联合，形成了多党联盟的趋势，使得议会逐渐为两个政党联盟所控制。

(3) 加强了议会在国家政治、经济生活中的作用。从墨西哥、巴西和智利的议会政治的发展中可以看出，经过短短 10 多年的政治改革，议会在这些国家中已经不再是民主的摆设，而是在立法、决策和监督方面真正起着不可替代的重要作用。以经济结构性改革为例，政府的任何重大改革措施的出台都必须经过议会批准，并且要制定出相应的法律规定。正因为如此，同多数拉美国家相比，墨西哥和巴西的经济改革要相对谨慎得多。在国家政权机构中，议会已不再是单纯审议总统议案的场所，议会的立法权得到了加强。以墨西哥为例，在萨利纳斯执政期间有 4 项议案被议会否决，在

塞迪略执政的头5年就有5项议案被议会否决，像石化部门的私有化方案和养老金制度的改革都因为没有得到议会的批准而不得不搁浅。而在福克斯上台执政以后，新政府提出的加快能源私有化的计划议案被议会否决，他在竞选时承诺的许多改革计划也因受到议会中反对党的反对而被迫放弃或推迟。通过政治体制改革，议会的权力得到了加强，它对政府的监督涉及政府行政管理的各个方面。甚至像墨西哥总统出访美国和加拿大的计划，都被议会以出访理由“不充分”而否决，创下了墨西哥历史上参议院否决总统出访计划的纪录。

这3国议会对政府官员腐败行为的监督和惩治也有所加强。像巴西历史上第一位被议会弹劾的总统，尽管是巴西历史上第一位通过公民直选产生的总统，但是由于其有严重贪污腐败行为，同样未能逃脱议会的监督而受到惩罚。2001年巴西议会罢免了参议长的职务。1997年，墨西哥联邦议会对旅游部长贪污数亿比索一案的调查，使该旅游部长成为墨西哥历史上第一位因贪污腐败而辞职的部长级官员；议会还对现任总统福克斯竞选时违规接受外国公司的捐款提出指控，要求联邦选举法院进行调查。

通过对拉美3国议会的介绍，我们可以看到墨西哥、巴西和智利的政治改革在较短的时间内取得了较大的成果，在推进议会政治的发展方面取得了明显的进展。随着议会作用的不断加强，议会正在成为不同党派和利益集团的斗争场所，这也使得议会对政府的监督变得越来越严格。应该承认，过去由于拉美国家民主进程缓慢，以及议会政治的发育不成熟，还有多种因素的制约，使得议会在许多拉美国家中只是民主的摆设，因此我们几乎忽视了对拉美国家议会制度

的研究。随着拉美民主化进程的不断加强，以及由此促成的政治改革的不断深入，议会在拉美国家现代政治中的作用将会日益凸显出来，因而对拉美议会的研究也会成为拉美政治研究中的一项极其重要的内容。可以说，对墨西哥、巴西和智利3国议会的介绍，将成为我们对拉美议会制度进行深入研究研究的起点。

本书的作者大多是长期研究对象国的专家，他们的具体分工是：杨仲林研究员负责撰写墨西哥议会，吕银春研究员负责撰写巴西议会，杨建明助理研究员负责撰写智利议会，吴国平研究员对全书进行统稿和修改。尽管本书的作者都是长期从事对象国研究的，在主观上想尽可能详细地向读者介绍拉美3国议会制度的历史、现状及其特点，但是受资料、客观研究条件和学术专长的制约，我们的主观愿望未必能够实现。书中的错误和遗漏在所难免，我们希望读者朋友提出宝贵的意见。

吴国平

2005年4月

目 录

1

目

录

第一编 墨西哥议会

第一章 墨西哥议会制度的变迁…………… (3)

第一节 墨西哥独立和代议制民主制度的建立 …………… (5)

第二节 议员代表制度的演变…………… (10)

第三节 革命制度党和议会…………… (16)

第二章 墨西哥联邦议会的组成与运作…………… (24)

第一节 联邦议会的职权…………… (24)

第二节 议员的产生和议案的提出及批准…………… (31)

第三节 联邦议会的组织机构…………… (38)

第四节 地方议会的形成及其作用…………… (44)

第三章 走向民主化和多元化的联邦议会制度的改革 …………… (48)

第一节 政治改革对议会制度的影响…………… (48)

第二节 议会：政治力量角逐的场所…………… (57)

第三节 议会作用的加强·····	(64)
------------------	------

第二编 巴西议会

第四章 巴西议会的历史沿革·····	(73)
--------------------	------

第一节 议会的变化和宪法的修改·····	(74)
----------------------	------

第二节 独裁统治时期议会的作用·····	(80)
----------------------	------

第三节 议会与政党、政府、司法及民众的关系 ·····	(83)
--------------------------------	------

第五章 巴西议会的职能、组成及其运作·····	(91)
-------------------------	------

第一节 议会的职能·····	(92)
----------------	------

第二节 议会的组织机构·····	(94)
------------------	------

第三节 议会的立法程序·····	(100)
------------------	-------

第四节 议员的产生、权利和义务·····	(104)
----------------------	-------

第五节 联邦议会的下属机构及主要法律的制定 ·····	(110)
--------------------------------	-------

第六章 巴西民主化进程与议会·····	(116)
---------------------	-------

第一节 议会在结构性改革中的作用·····	(117)
-----------------------	-------

第二节 议会监督政府：巴西第一位遭弹劾的 总统·····	(119)
---------------------------------	-------

第三节 议员也受法律约束：对议员经济犯罪 的查处·····	(125)
----------------------------------	-------