

拉美政治 经济

墨西哥国家行动党的渐进式改革 以及党政关系的非传统模式

刘维广

内容提要 墨西哥国家行动党自成立以来一直在发展壮大，但在政党制度建设和党政关系领域一直存在较大的局限性。国家行动党始终没有制定一个关于政党制度改革的长期计划，对党的结构和党内生活实行的渐进式改革呈即时性特点。成为执政党后，协调党与总统之间的关系、修改党的原则、党内产生候选人和领导人的程序以及构建党政关系的新机制是国家行动党当前政党制度建设和政权建设的主要内容。

相对革命制度党执政时期党政关系的传统模式而言，本文把福克斯执政时期党政关系的模式称为非传统模式 (Alternative Model)。党政关系的非传统模式并不是对传统模式的矫枉过正，而是国家行动党历来对制度建设缺乏重视和内部组织结构的局限性等原因造成的。对福克斯而言，其施政措施受到议会的很大制约；从党自身存在的问题上看，国家行动党内部矛盾突出，党政关系不协调；从当前墨西哥主要政党的力量对比看，国家行动党也面临严峻的挑战。

关键词 国家行动党 渐进式改革 党政关系 非传统模式 执政前景

自比森特·福克斯 2000 年上台执政以来，国家行动党作为执政党，其力量因之大大增强。同时，国家行动党执政后面临的局面更加复杂，所肩负的任务也更加艰巨。其中，协调党与福克斯总统之间的关系、修改党的原则以及修改党内产生候选人和领导人的程序是国家行动党当前政党制度建设的主要内容。国家行动党内部种种矛盾产生的根源，一是各个主要派系之间为争夺领导权而进行的公开的斗争，二是作为执政党而带来的新的挑战。

本文旨在概括阐述国家行动党目前的形势及面临的挑战。国家行动党在政党制度建设上面临困境：一方面，国家行动党的内部结构和决策高度集中；另一方面，需要国家行动党和政府各方面的工作更具有创造性。现实情况是，国家行动党的成员只愿意对党的结构和党内生活进行一种渐进式变革，而没有制定一项长期的计划来解决由于成为执政党而引起的一系列问题。国家行动党的一些成员

尽管已经在一些州执掌政权，但他们并没有为建立新型的党政关系发挥积极的推动作用。

一 国家行动党内部的渐进式改革

国家行动党自成立至今一直在发展壮大而且其组织结构日益现代化，但是在政党制度建设领域一直没有突破性进展。

(一) 国家行动党的发展

目前，在墨西哥合法登记的 10 多个政党中，只有革命制度党和国家行动党两个党的建党历史超过 60 年。国家行动党成立于 1939 年，自 1952 年首次独立参加总统竞选到 2000 年，国家行动党一直是革命制度党的主要反对党，只是在绝大多数时间内对革命制度党的执政并不真正构成威胁。国家行动党的基本政治主张是，反对革命制度党垄断国家政权，主张通过民主途径实现国家的变革，建立全国和解的民主政府；主张维护人权，保护私有制，实行市场经济。20 世纪 90 年代以来，国家行动党在墨西哥国家政治生活中的地位和作用明显加强，特别是到 90 年代后期，国家行动党已控制了加利福尼亚、奇瓦瓦、瓜纳华托和哈利斯科等州以及

收稿日期：2005 - 01 - 08

作者简介：刘维广，1997 年毕业于西北大学，获世界近现代史专业硕士学位。现为中国社会科学院研究生院国际政治学博士研究生，中国社会科学院拉丁美洲研究所副编审。（中国社会科学院拉丁美洲研究所，北京 100007）

刘维广
墨西哥国家行动党的渐进式改革以及党政关系的非传统模式

49

蒙特雷、瓜达拉哈拉等一些重要城市。2000年竞选时，国家行动党登记的党员人数约为57万。执政1年后，国家行动党党员数量增加了23%，到2004年其党员人数达到80万，其中有26.7万名党员是党的骨干分子（指党的各级组织选举的代表）。尽管近两年来党员数量增长速度放慢了，但是自国家行动党成为执政党以来，其政治影响力不断增强却是不争的事实。此外，国家行动党还成立了内部书记处，负责党的内部事务和内部改革工作。

（二）国家行动党政党制度的渐进式改革

长期以来，国家行动党始终没有制定一个有关政党制度改革的长期计划。应该说，改革计划的制定不仅可以解决作为一个政治组织的自身需要，也将有利于解决党在联邦政府执政而产生的新的挑战。

国家行动党的制度改革表现为即时性特点。在过去的60多年时间里，国家行动党已经九次修改党章。2000年以来，国家行动党已经两次修改党章，更新了党的若干原则。党章的修改既是形势变化的需要，也体现了其成员围绕党的控制权、候选人资格的产生以及构建党政联系的新机制所产生的尖锐冲突。

在2001年的党章修改中，有三项内容值得关注。（1）全国委员会成员增加到300名。其中，15名委员由全国执行委员会提名产生，135名从各州提名名单的前几位中选出，上述150名委员（包括前国家领导人、州长、党的主要领导人等）是自动成为委员的；另外150名在党的全国代表大会上从各州的名单中选举产生。（2）成立由几个选区组成的市级分支委员会，这些分支委员会将在各地区开展政治活动。（3）国家行动党党员只需有1年半的党龄即可被选举为党的各级代表，而不是像有些保守派党员提议的那样需要3年时间。

当前形势下，国家行动党的全国执行委员会肩负两项重大任务：建设以公共事务管理为中心的党的活动机制；在党的传统框架内培育与社会联系的模式。

在2002年3月国家行动党的领导人选举中，路易斯·费利佩·布拉沃·梅纳再次当选为党的主席。在这次选举中，围绕上述制度建设的两大任务，国家行动党成员间出现了两种明显对立的观点。一种观点是，立足于党的内部功能现代化，主张采用以市级分支委员会为核心的地区发展模式，认为党的

作用应并行于政府决策，用梅纳的话说，就是寻求“民主的联系”。参议员卡洛斯·梅迪纳·普拉森西亚持另外一种观点，他主张在向公民参与开放的基础上对党进行深化改革，认为国家行动党的各级组织应该广泛联系各社会团体以支持国家行动党政府，应该把党的工作投入到选区、社区中，加强党与政府间的关系。为此，他提出了建立“共管”（Shared Management）的主张。

在2004年4月的党章修改中，围绕第37款关于总统候选人提名的程序问题，国家行动党成员间的意见冲突最为激烈。把决定权交给全体党员这一提议在全国执行委员会的支持下获得通过。而内政部长圣地亚哥·克里尔主张把决定权交给公民，即包括国家行动党的支持者。用国家行动党在众议院的党团主席费利佩·卡尔德龙·伊诺霍萨“发明”的一个词汇来说，党的改革将朝着“开放但保持特性”这一方向努力，而2001年修改党章特别是2004年修改党章标志着这一进程的开始。伊诺霍萨是传统派（又称理论派，Doctrinaire Faction）的主要领袖之一，他有意角逐2006年国家行动党的总统提名。

国家行动党尽管在党内政治生活中一直推行渐进式变革，但始终没有解决一些核心问题：如何使党的高度集权的结构更灵活，如何建设党与社会联系的新机制，等等。无疑，这些问题的解决将有助于国家行动党帮助其政府获得更广泛、持久的同盟和支持。

国家行动党没有公开承认的一个事实是，自从“新国家行动党人”（Neo-Panistas）开始筹划他们自己的竞选活动时起，国家行动党的内部组织已经受到某种程度的破坏。“新国家行动党人”埃内斯托·鲁福和曼努埃尔·克卢西尔的候选人资格受到了候选人选举委员会的支持。许多墨西哥学者认为，对国家行动党内部结构影响最大的因素是“福克斯之友”这一团体的存在。实际上，在福克斯的联邦政府组成中，“福克斯之友”是与国家行动党并存的政治组织。“福克斯之友”曾经对福克斯赢得选

徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004年，第115页。

Proceso, No. 1262, 7 de Enero de 2001, p. 20. 转引自徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004年，第116页。

Raúl Benítez Manaut, *Los Desafíos Estratégicos*, Enfoque - Reforma, Seminario de CISAN - UNAM, 28 de Septiembre de 2004.

举发挥了非常重要的作用，但是该团体不属于国家行动党，它不对国家行动党负责，对党也没有任何重要的承诺。

墨西哥政坛上还有这样一种现象：考虑到国家行动党内部组织的局限性，联邦政府领导人在目前情况下不得不创造出独特的政治选择来应对政治局面的变化。普拉森西亚领导的名为“墨西哥 2020”以及“我们到墨西哥去”基金会就属于这类组织，它们支持福克斯夫人玛尔塔·萨阿贡的政治工作。

鉴于有些身为政府官员的党员卷入腐败丑闻、权钱交易甚至谋杀等丑闻，为改善党和政府的形象，国家行动党还制定了一套政府官员行为规范。

二 党政关系的非传统模式

就墨西哥而言，如果把革命制度党长期执政下的党政关系模式称为传统模式，本文把福克斯上台后党政关系上出现的新变化称为非传统模式，两种模式是相对而言的。福克斯执政下的党政关系并不是对传统模式的矫枉过正，而是国家行动党传统上对制度建设缺乏重视和内部组织结构等原因造成的。

（一）革命制度党执政时期党政关系的传统模式

2000年以前，墨西哥党政关系的模式在世界上是独特的，国内学术界一般把墨西哥党政关系的传统模式称为“官方党一党长期执政的总统制”，也有学者称之为“一党执政总统制自由主义—社会民主主义模式”。

革命制度党是一个官方党，其下属的职团结构，为墨西哥政权提供了广泛的社会基础。革命制度党的党员来自广泛的各阶层，但中产阶级是其基本支柱。在职团主义组织体系下，革命制度党既有广泛的群众基础，又是高度集权的组织。总统既是国家元首，又是政府首脑；既是武装部队总司令，又是党的领袖。总统还享有相当大的立法权和司法权。革命制度党的垂直领导制、党内协商制、总统即党的领袖决断制和总统一任制等制度，构成了该党在墨西哥长期执政的组织基础。

（二）国家行动党执政下党政关系的非传统模式

在过去的 15 年时间里，国家行动党人已经在一些州当选为州长，但无论是在各州内还是在全国范围内，国家行动党一直没有理顺党政关系。福克

斯上台后，党政关系问题更加突出。国家行动党成为联邦政府的执政党已经 4 年了，但它始终没有采取行动解决党政关系问题。

目前，国家行动党是执政党，但在联邦政府中没有支配权。国家行政与议会的政治协商机制、公共政策的制定和管理队伍建设，对任何执政党来说都是根本性问题。但是，国家行动党没有能力在上述三方面发挥作用。在管理队伍建设方面，当福克斯任命他的政府班子时，国家行动党部分党员对提名方式表示不满，他们甚至要求用其他政党成员来代替某些国家行动党官员。这种情况导致原本已经非常脆弱的总统与国家行动党之间的关系更加紧张。

福克斯总统执政 4 年来，他与国家行动党之间的关系是建立在“民主的联系”这一惯例的基础上。根据这个惯例，党的决定与政府决策是并行的，党和政府“各自表达自己的观点”。2000 年以前，在墨西哥革命制度党的 71 年执政时期，总统同时也是党的最高领袖，有党服从总统的历史，革命制度党的权力与联邦政府的权力是统一的。国家行动党成为执政党后，需要重新系统阐述党和总统在行使政府职权上的责任关系。然而，到目前为止，国家行动党还没有制定一个清晰的计划来区分这种关系。在激烈的选举和政治竞争背景下，国家行动党还没有完全实现从传统的反对党向执政党的角色转换。相对而言，福克斯执政时期党的权力和政府的权力是完全分离的，彼此独立并行，“民主的联系”这一概念可以看作是国家行动党要求把部分政府权力分割给执政党的革新努力。墨西哥有些政治家认为，这种变化使得政府的形象表现为群龙无首，政府丧失了其天然支持者，是一个在党内党外都找不到地位对等的一方进行对话的政府。

2001 年 8 月，为建立国家行动党和政府行政权之间的协调机制，联邦政府设立了一个联络委员会，目的在于通过举行周期性的会议来协调党和政府的行动。然而，这个委员会一直没有充分发挥作用，最初制定的目标也未能实现。墨西哥已经多次出现政治上的不合作或冲突，福克斯总统与国家行动党领袖之间的不睦是其主要特征。双方不断的冲

曾昭耀著：《政治稳定与现代化——墨西哥政治模式的历史考察》，北京，东方出版社，1996 年，第 132 页。

徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004 年，第 75 页、第 143~144 页。

突表明，国家行动党基本上仍然是一个在选举和政党体系中寻求更大空间的政党，对执政目标和应发挥的作用缺乏清晰的认识，它需要总结在地方执政所取得的经验，更加重视在社会、立法和行政等领域进行积极的整合作用。

如果说国家行动党实行的是党和政府间的合作战略，那么在2002年3月国家行动党的领导人选举中，国家行动党所要解决的核心问题就是：面对一个难以实施改革计划的政府，哪种类型的领袖能够保证政令更加通畅、在政治协调上更富有成效？谁能够使国家行动党内部达成更大程度的一致，既能代表国家行动党又能更大程度地参与联邦行政？哪种类型的领袖能够担负党的改革重任，为政府培育一个更广泛、更坚实的社会基础？但是，到目前为止，无论是福克斯总统还是梅纳，都面临着相同的困境。有一个因素也许有助于理解福克斯政府的执政困境，那就是国家行动党内部形成了一个新的政治精英阶层，而这个精英阶层所代表的利益与福克斯领导集团的利益是不一致的，双方的利益冲突为福克斯政府与国家行动党的政见统一带来了新的障碍。例如，在政府工作日程居中心地位的结构改革问题上，双方矛盾尖锐。

总统夫人玛尔塔·萨阿贡在2004年的一系列政治活动使国家行动党与福克斯总统之间的关系更加复杂。2004年上半年，萨阿贡表示希望成为国家行动党全国执行委员会的一员，在遭到一些国家行动党党员的反对后，最终中止了成为国家行动党最高决策机构成员的行动。萨阿贡在给媒体的一封信中似乎表明放弃自己对总统职位的意向，并且决定暂时从党的活动中撤出来，但仍有些人认为，事实上她从来没有完全放弃角逐提名的想法。可以认为，她的努力向公众表明，她有可能在国家行动党内角逐2006年总统候选人提名。

围绕萨阿贡的政治意图所引起的冲突，国家行动党的主要政治派别达成了一致意见。在这个问题上，各政治派别的合作在总统官邸举行的一次会议上表现突出。福克斯总统和国家行动党的4个主要政治派别的代表（务实派的迭戈·费尔南德斯·德塞瓦略斯和胡安·何塞·罗德里格斯·普拉茨，传统派的伊诺霍萨和赫尔曼·马丁内斯·卡萨雷斯，右翼的梅纳和曼努埃尔·埃斯皮诺，拥护福克斯派——“瓜纳华托帮”的拉蒙·穆尼奥斯和拉蒙·马丁内斯·韦尔塔）出席了会议。会议一致同意萨阿贡可以在党的领导岗位上得到一个合适的位置，但

她不能介入福克斯政府事务。

三 国家行动党的执政前景

对福克斯而言，其执政困境主要是他的施政措施受到议会的很大制约；从党自身存在的问题上看，国家行动党内部矛盾突出，党政关系不协调；从当前墨西哥主要政党的力量对比看，国家行动党也面临严峻的挑战。

（一）福克斯的执政困境

对福克斯总统来说，他执政的最大困境既不是国家行动党与政府关系的不协调，也不是执政党的内部矛盾冲突，而是总统权力在议会中受到很大制约。由于他所在的国家行动党在参众两院中均不占多数，他的总统权力势必受到较大限制。同时，福克斯在党内也不是领袖，福克斯的当选不是主要依靠国家行动党，而是依靠“福克斯之友”这一组织。从现实情况看，在联邦议会的国家行动党议员对福克斯总统及其政府的支持力度是有限的，福克斯的提案甚至难以在议会中得到本党成员的支持，国家行动党的内部分化限制了党的执政效果。

福克斯执政后，对内积极推行政治经济体制改革：在政治上，组建一个多元化的政府；在经济上，加快私有化改革步伐，进行全面的财税改革，增加对中小企业的支持；在社会政策上，旨在“通过增加就业、实际工资和经济民主化来创造发展机会”，推出了“普埃布拉—巴拿马计划”（即“3P计划”）和“2001~2006年扶贫计划”；在对外政策上，则强调外交要促进经济发展，实行更加主动和灵活的外交方针。此外，福克斯政府还致力于推

传统上，国家行动党分成传统派和新派两大派别。新派代表新兴企业家和中产阶级的利益，福克斯即属于新派。但实际上，国家行动党内派系众多，很难对其简单分类。如“右翼”可视为传统派，“拥护福克斯派”和“务实派”可看作新派。而一些国家行动党成员为争取获得2006年总统候选人提名而另组派别，如“新国家行动党人”等。参见 César Cansino (coordinador), *Después del PRI: Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México*, Centro de Estudios de Política Comparada, A. C. Colección Estudios Comparados, México, 1998, pp. 60-61. 转引自徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004年，第158页。

Caroline C. Beer, "Institutional Change in Mexico: Politics after One-Party Rule", *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 3, 2002, p. 152.

徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004年，第230~231页、第165~177页。

动恰帕斯州和平进程，整治社会治安，与各党派达成“全国发展政治协议”，等等。但由于国家行动党在议会中不占多数，福克斯施政面临诸多掣肘，一些改革法案，如财税领域的药品和食品征税计划、石油部门私有化等，遇到阻力。2001年墨西哥国内生产总值实际增长率为-0.1%，2002年为0.7%，2003年为1.3%，2004年为4.4%^⑩。尽管与福克斯竞选总统时允诺使国内生产总值达到7%的增长率有相当的差距，但福克斯执政期间墨西哥经济形势出现好转却是不争的事实。当然，墨西哥经济形势的好转更大程度上应归因于世界经济增长带动了墨西哥外贸扩大等外部因素和国内消费增长的影响。福克斯的其他承诺，如劳工改革、电力部门改革、消除贫困、解决恰帕斯州印第安人问题等，都没有兑现，在美国的墨西哥非法移民合法化问题也没有得到解决。不少民众对福克斯前期的政绩不满。

（二）国家行动党内部矛盾突出，党政关系不协调

国家行动党的领导人已多次表示，要组织一场大辩论来商讨如何解决国家行动党作为执政党的内部矛盾问题，但是迟迟未能实现。由于党的控制权、候选人的产生、政府职位等问题在执政党内部产生争执，国家行动党的深层次变革步履维艰。但是，这一领域的改革又是必要的，它将使执政党加快建立新型有效的党政关系，更有能力迎接新的挑战。这一矛盾的存在，给国家行动党带来了执政困境。

国家行动党现在所处的地位使它无法建立更广泛的联盟和更持久的政治认同，也无力新建一个有效的党政关系的非传统模式。执政至今，国家行动党所面对的形势反映了它执政的组织基础仍较为薄弱：它的制度结构在改革过程中有较大的局限性。这种情形已经为实现国家行动党“变革与持续”的执政目标制造了障碍，而且还将继续下去。

不仅如此，选举日程的迫近将使国家行动党又一次错失解决长期的制度障碍问题的契机。而解决制度结构问题的重要性是显而易见的，它不仅能够使人们更清晰地预见国家行动党为了实现新的目标可能采取的措施，还有利于收复它在中期选举中失去的重要位置，甚至还可以使它在2006年的大选中领先于其他政党。目前，人们对国家行动党的关注焦点更多地转向了前能源部长伊诺霍萨、参议员普拉森西亚、党的领导人之一弗朗西斯科·巴里奥

以及内政部长克里尔有意争取获得2006年总统提名的有关言论。墨西哥政治生活的重心已逐渐转移到选举上，国家行动党的制度改革有可能进一步陷于停顿。

（三）国家行动党在与其他主要政党的力量对比上面临严峻挑战

墨西哥从革命制度党一党长期执政过渡到国家行动党、革命制度党、民主革命党“三足鼎立”的政治格局，政局过渡较平稳。可以断言，墨西哥三党鼎立的政治格局在短期内不会有大的变化，未来的政权之争仍将主要在这3个政党之间展开。

革命制度党和民主革命党在2000年大选后，均认真总结了经验教训，选出了新的领导人。革命制度党重新制定了党章、原则宣言、行动纲领、竞选纲领、政治战略和党内道德准则；民主革命党也进行了改革，重新确定党的定位是“一个现代化的、负责的、能统治墨西哥的左派党”。^⑪从实际效果看，这两个党的工作都卓有成效。

墨西哥3个主要政党间的斗争一直没有中断。在2004年3月的“录像带丑闻”事件中，民主革命党是最大的受害者，但也有人怀疑事件的发生是屡屡受到腐败丑闻困扰的国家行动党（包括革命制度党）为了争夺下届总统故意策划的丑闻。随着2006年大选的迫近，墨西哥3个主要政党间的关系日趋紧张，相互间的敌意明显增加。^⑫

2003年的中期选举是墨西哥3个主要政党展开新一轮竞争的起点。2003年7月，墨西哥举行中期选举，选举涉及众议院的全部500名议员以及6个州的州长和数百个市的市长。据联邦选举委员会公布的最终结果，革命制度党的得票率为34.4%，居首位，在众议院的席位由原来的208席增加到224席；国家行动党的得票率为30.5%，居第2位，在众议院的席位从207席降至153席；民主革命党的得票率为17.1%，居第3位，在众议院中的席位由54席增加到95席。特别值得一提的

（下转第57页）

^⑩ Economist Intelligence Unit, *Country Report: Mexico*, January 2005, p. 5.

^⑪ Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática (INEGI) de México, <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp>

^⑫ 徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004年，第260页。

^⑬ Economist Intelligence Unit, *Country Report: Mexico*, January 2005, p. 13.

(上接第 53 页)

是，在中期选举后，革命制度党在墨西哥 31 个州和首都联邦区共 32 个行政单位中占据了 20 个州长的职位。而现执政党在这次选举中失利，其影响力有所下降。

从当前政党力量对比上看，革命制度党在 2006 年大选获胜的可能性稍大于国家行动党，而民主革命党的可能性相对更小。可以认为，各政党在下届大选前的这段时间的表现，将在更大程度上决定未来国家政权的归属。在目前 3 个主要政党力量对比悬殊不大的情况下，哪个政党能够在有限的时间内向公众展现出更强的吸引力，哪个政党就能最终获胜。但是，未来尚存诸多变数，国家行动党如能充分利用执政的机会，在福克斯执政的最后两年时间里取得良好的经济发展业绩，全党尽快实现团结，协调行动，最终实现连续执政的可能性还是很大的。

(责任编辑 鲁 渝)

主要参考文献：

1. 徐世澄著：《墨西哥政治经济改革及模式转换》，北京，世界知识出版社，2004 年。
2. 曾昭耀著：《政治稳定与现代化——墨西哥政治模式的历史考察》，北京，东方出版社，1996 年。
3. 袁东振、徐世澄著：《拉丁美洲国家政治制度研究》，北京，世界知识出版社，2004 年。
4. Economist Intelligence Unit, *Country Report: Mexico*, 2000 - 2004.
5. Caroline C. Beer, "Institutional Change in Mexico: Politics after One - Party Rule", *Latin American Research Review*, Vol. 37, No. 3, 2002.
6. Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández, *Lecturas Sobre el Cambio Político en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2002.
7. Richard Snyder, *Politics after Neoliberalism: Reregulation in Mexico*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
8. Vikram K. Chand, *Mexico's Political Awakening*, Notre Dame, University Press of Notre Dame, 2001.