

从新宪法看古巴国家治理体系的完善及其影响

王承就 封艳萍

摘要: 2019年古巴顺利通过并实施革命胜利以来的第二部宪法《古巴共和国宪法》。这部宪法根据经济社会模式“更新”需要,完善了古巴的国家权力体系、行政体系和司法体系,设立了国家主席和总理职位,并首次将国家选举委员会和总审计署纳入宪法,改变了地方人民政府机关的设置并完善了其职能,强化了地方政府建设。这表明古巴对人民政权代表大会制度、元首制度、行政制度、司法制度等进行了改革,从而重塑了以制度为基础的国家治理结构,充分彰显了人民主权、议行分开、相互独立而又相互监督的治理特征,是古巴不断完善国家治理体系的具体体现,对古巴社会主义的繁荣和可持续发展将产生深刻影响。

关键词: 古巴;新宪法;国家治理体系

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2020.02.011

2019年2月24日,古巴以全民公决的方式通过了1959年革命胜利以来的第二部宪法《古巴共和国宪法》(以下简称“新宪法”),并于同年4月10日生效实施。此次修宪内容广泛,涉及政治、经济、社会、司法、外交、国防等诸多内容,是古巴政府捍卫经济和社会发展模式、不断推进国家治理体系现代化的重大举措。本文基于古巴新宪法的变化对古巴国家治理结构进行分析,探讨其对古巴社会主义繁荣和可持续发展的深远影响。

一、新宪法对国家治理体系的调整

国家治理体系包含结构和关系两个维度:首先是不同制度系统组成的一个整体性系统,体现为由各种制度塑造出的国家治理结构,即结构;其次是包含着不同制度间按照一定秩序形成的内部联系,体现为各种“制度间的关系”,即关系^①。从“结构”的维度来说,古巴此次修宪是从根本制度上进行改革,以重塑国家的治理结构。

(一) 国家权力体系的调整

古巴实行人民政权代表大会制,一切权力属于劳动人民,人民直接或通过人民政权代表大会和其组成的其他国家机关行使权力。全国人民政权代表大会(以下简称“全国人大”)

作者简介:王承就,广西大学马克思主义学院研究员;封艳萍,广西大学马克思主义学院博士研究生(南宁530004)。

基金项目:国家社科基金一般项目“古巴社会主义模式研究”(16BKS080)。

^① 何艳玲:《理顺关系与国家治理结构的塑造》,载《中国社会科学》2018年第2期。

是最高国家权力机关，它代表并反映全体人民的主权意志，是共和国内有立法权和制宪权的唯一机关。

1. 完善了全国人民政权代表大会及其常设机构的设置与职权

完善了全国人大代表的选举、任期及履职方式。新宪法将原“第71条 全国人大代表按照自由、直接、秘密的投票方式产生”修改为“第104条 全国人大代表按照自由、平等、直接和秘密投票方式选举产生”；将原“第72条 全国人大每五年选举一次，如遇战争或者存在阻碍正常进行选举的其他非常情况，直到该种情况消除以前，可以根据全国人大的决议延长本届任期”^①修改为“第105条 全国人大五年一届，只有当特定条件阻止选举进程时，经全体代表不少于2/3成员达成一致，方可延长本届任期”。新宪法第113条在原宪法第84条基础上增加了“全国人大采取措施，确保代表与选民及当选地区人民政权机关的联系”^②。与原宪法相比，全国人大代表的直接选举突出了“平等”原则，明确了全国人大代表任期延长的方式，加强了代表与选民、代表与当选地人民政权机关的密切联系，将更好地实现人民的意志。

调整和完善了全国人大的职责、职权和运行原则。新宪法第108—110条分别对全国人大的职责、职权行使和运行原则进行了规定，与原宪法第75条（26点）和第76—80条相比：一是完善了全国人大的职责。在法律的解释权及监督权方面，增加了“必要时根据法律规定的程序对宪法和法律进行一般性和强制性解释”和“根据现行法律通过相关决议，并监督其执行情况”。在行政治理方面，增加了全国人大对国家主席、总理、总审计署和中央行政机构组织的工作指导和监督权，进一步完善了全国人大的行政监督权。在经济治理方面，新增了“监督国家预算的执行情况”和“了解和评估与其规模及经济社会的重要性相关的国有企业的报告和分析”。这就加强了对国家预算和国有企业等的监督权和评估权，增强了对国家经济社会运行状况的把控力。二是完善了全国人大所行使的职权。原宪法中全国人大的职权和行使职权合二为一，新宪法第109条专门规定了全国人大所行使的十个方面职权，有些是涵盖在原宪法确立的全国人大职权之中，有些是新增的。如“选举国家主席和副主席；根据国家主席的提议，任命总理和副总理及部长会议其他成员；选举国家选举委员会主席及其他成员”等。三是专门规定了全国人大运行的原则。新宪法把原宪法关于全国人大的一些条款内容集中到一起，确立了全国人大运行的原则，规范了全国人大的运行。四是完善了推动修宪的条件。新宪法第11篇在保留原有内容基础上，增加了推动宪法改革的6种方式，即通过“国家主席、国务委员会、部长会议、全国人大代表不少于1/3成员签署提案，古巴工人中央工会全国委员会和其他群众性社会团体的全国领导机构，公民向全国人大提交请愿书并且有5万选民在全国选举委员会前签署同意”。这意味着古巴推动宪法改革的方式更加灵活和民主化。

此外，新宪法进一步完善了国务委员会作为全国人大常设机构的设置。原宪法中全国人大和国务委员会的机构设置是分开的，而新宪法规定，国务委员会主席、副主席和秘书长由全国人大主席、副主席和秘书长兼任，国务委员会是全国人大的常设机构，且国务委员会成

^① 许宝友：《世界主要政党规章制度文献（越南、老挝、朝鲜、古巴）》，中央编译出版社2016年版，第160—161页。

^② *Constitución de la República de Cuba*, <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>. 下文提及的所有宪法条文均来源于此。

员与部长会议、最高法院、总检察院及全国选举委员会人员不得交叉任职。这也避免了国家权力机关与行政机关、司法机关的职权干扰,有利于各司其职。同时,新宪法调整了国务委员会的职权,删除了诸如“授予荣誉称号、行使赦免权、接受外国外交代表的国书和卸任状”等,增加了“分析提交给全国人大审议的法律草案、对国家机关进行监督管理、批准相应的外国投资办法”等,修订了部分内容。可以看出,新宪法把国务委员会的职权集中在国家经济社会发展的全局、战略和重大问题上,国务委员会主席也不再行使国家元首和政府首脑的职能。

2. 调整了地方人民政权代表大会的设置与职能

撤销了省人民政权代表大会的设置。原宪法第103条规定,按国家领土划分的政治行政单位组成的地方各级人民政权代表大会是地方最高国家权力机关,在该区域内获得最高授权。原宪法第105条还规定了省人民政权代表大会(以下简称“省人大”)有16项职权^①。新宪法第185条规定,市人民政权代表大会(以下简称“市人大”)是本区域内的最高权力机关,获得区域内的最高授权。同时,市人大任期由2年半改为5年,与全国人大任期相同。

规定了市人大的职权。与原宪法第106条相比,新宪法191条将“根据中央政府各部门做出的规定,通过并监督本级经济社会计划和预算”修改为“批准和监督本市的经济计划、预算和综合发展计划”;将“根据部长会议确立的原则决定负责经济、生产服务、人民健康和其他具有生计、教育、文化、体育、环保性质的附属管理机构的组织、运行和目标”修改为“就其关心的及与部长会议或省政府的决定相符的议题,组织和监督负责有关经济、生产、服务、卫生、救助、预防和社会关怀、科学、教育、文化、娱乐、体育、环境保护和本市范围内其他事务的实体的运行和职责”。

以上表明,市人大延长了任期,在地方治理中拥有了更多自治权。以前市人大是根据中央政府各部门的规定来确定和监督本市经济社会发展计划,现在市人大可独立地批准和监督本市经济社会发展计划。同时,市人大转变了部分职能,在经济、生产服务等事务中由“直接管理”转为“组织和监督”。

(二) 设立了国家主席

古巴1959年根本法规定实行总统制,由部长会议行使国家立法权并协助总统行使行政权,实际上总统并无实权^②。1976年宪法取消了总统制,实行人民政权代表大会制,设立相当于国家元首职位的“国务委员会主席”和相当总理职位的“部长会议主席”。1992年修订的宪法规定古巴国务委员会主席是国家元首和政府首脑。新宪法第125—127条规定,国家主席是国家元首,由全国人大从其代表中选出,需获得绝对多数票才能当选,任期五年,最多连任一届;当选国家主席必须是年满35岁的古巴公民,必须在60岁以下才能在第一个任期内当选,不拥有其他国籍。这结束了古巴43年来国家元首和政府首脑一直由同一人担任的历史,是古巴最大的政治改革之一。

新宪法第128条规定了国家主席的职权,包括“代表国家和指导总体政策;指导有关外

^① 许宝友:《世界主要政党规章制度文献(越南、老挝、朝鲜、古巴)》,中央编译出版社2016年版,第172页。

^② 徐世澄、贺钦:《列国志·古巴》,社会科学文献出版社2018年版,第117、120页。

交政策、国际关系以及国防和国家安全政策；签署全国人大通过的法律并依法进行公布；向全国人大提议部长会议成员名单（之前是国务委员会主席的职权）；拥有对国家总理、最高人民法院院长、共和国总检察长、总审计长、全国选举委员会主席等人选的名提和撤销的权利；听取和审议关于总理、部长会议或执行委员会的报告；就市人大代表的选举提出建议或罢免省长和副省长；履行武装部队总司令的职责；必要时进行宣战及总动员；授予勋章和荣誉称号、接受外国使节的国书（之前是国务委员会的职权）；颁布国家主席令和其他命令；赦免权；提议任免驻外代表等”。可以看出，国家主席不是虚设的职位，而是在宪法和法律规定范围内拥有国家元首的权力，符合国际社会多数国家的通行做法。

（三）建立了全国选举委员会

新宪法第 211 条增设了国家选举委员会作为国家常设机构，其基本任务是组织、指导和监督选举，开展全民协商、公民投票和全民公决，负责处理和答复就选举提出的申诉，保证民主参与进程的准确性、真实性、公开性和公正性。全国选举委员会相对其他机关具有职能独立性，向全国人大报告工作。全国选举委员会是由主席、副主席和秘书长及其他成员组成，在全国范围内建立了垂直结构的各级选举委员会。这将有助于加强古巴选举进程的组织和运作，保障人民公平有效地行使选举权。

（四）国家行政体系的调整

1. 完善了共和国政府的设置与职能

恢复总理职位。1959 年古巴革命政府设立了总理，总理是部长会议的负责人，履行部长会议的立法、行政和司法权。1976 年宪法取消了总理职位后，一直由国务委员会主席兼部长会议主席履行总理职务，掌握共和国政府的最高行政权。新宪法打破了这一局面，设立总理担任共和国政府首脑，促进其更好地履行政府职能。新宪法第 140—143 条规定，总理是共和国政府首脑，由全国人大根据国家主席的提议任免，必须是年满 35 岁的古巴公民，任期 5 年，需获得绝对多数票才能当选。总理对全国人大和国家主席负责，必须向国家主席报告部长会议或其执行委员会的工作。新宪法第 144 条规定了总理的职权，包括“代表共和国政府；组织和领导部长会议；关注和监督国家中央行政机构、国家实体和地方政府的工作；根据国家主席的提议任免部长会议成员；特殊情况下承担国家中央行政机构的工作；向省长作出指示并监督其工作执行情况；签署部长会议或其执行委员会通过的法规并进行公布等”。

完善了部长会议作为共和国政府的职权。新宪法第 133—136 条规定，部长会议是共和国政府，也是最高执行和管理机关，由总理、副总理、各部部长、秘书长和法律规定的其他成员组成，定期向全国人大报告工作。根据国家主席提议，由总理、副总理、秘书长和部长会议其他成员组成执行委员会。由于恢复了总理职位，新宪法对部长会议的机构设置做了调整。新宪法第 137 条规定了部长会议的职权，在原宪法第 98 条的基础上，增加了“评议和决定省政府提交的报告；建立、调整或终止部长会议下属或任命的实体，或视情况建立国家中央行政机构；领导和监督省长的管理工作；批准或授权适当形式的外国投资”等内容。此外，对原有的一些表述也进行了修订和完善，使其更加符合形势发展。上述表明部长会议作为国家最高行政机关，负责组织和领导国家行政事务，领导地方政府的工作，对外国投资、实体的建立等具有审批权。

2. 完善了省、市两级政府的设置与职能

设立了人民政权省政府并明确了其职能。新宪法撤销了省人大，建立了人民政权省政府，由省长和省委员会组成。其根本任务是按照国家的总体目标，领导本地的社会 and 经济发展，是国家中央机构与各市的协调者，并协调省市之间的利益。古巴1976年宪法经过1992年和2002年的修订都一直没有设置独立的地方行政机构，只设置了地方人民权力机关：省、市人大，其常设机关是省、市人大执行委员会；省、市人大既是所属区域的最高权力机关，也是履行国家在所属区域的行政职能的机关，“省、市人大主席当然地是该地行政机关的主席和国家在对应行政区域的代表。”^①新宪法规定，人民政权省政府设立省委员会作为议事和合议机关，由省长主持，副省长、所辖市的市人大主席、副主席和市长组成，执行上级机关和省委员会相关的决议等。其中，省长行使省内最高行政权，而此前，古巴没有省长，省的最高领导是省人大主席；省人大设一位主席和两位副主席，主席既管政府又管人大，一位副主席主管政府工作，另一位主管省人大的工作^②。新宪法第179条规定了省长领导、协调和监督省政府组织机构的工作，任免省政府领导和工作人员并依法提交省委员会获得批准等职权。

增设了市行政委员会，履行“市政府”的职能。新宪法增设了市行政委员会，由市人大任命，并向其报告工作。市行政委员会由市长主持，具有合议性质，履行执行和管理职能，负责市政管理。其基本目标是满足所管辖区域在经济、卫生、福利、教育、文化、体育、娱乐和其他方面的需要，以及执行与预防和社会关怀相关的任务。这意味着市行政委员会将代替市人大履行市人民政权机关的行政职能。

以上表明，新宪法调整了地方行政体系，分别由省政府和市行政委员会担负行政职能，地方人民政权机关不再实行“议行合一”的制度^③。同时，新宪法第173条规定了省政府在行使职权时不得承担或干涉宪法和法律赋予市人民政权机关的权力，赋予了市级行政机构更多的自主权^④。

（五）完善了司法体系

法院和检察院共同构成古巴相对独立的司法体系，最高人民法院是国家最高审判机关，总检察院是行使监督刑事调查和代表人民行使刑事公诉权的国家机关。最高人民法院院长、副院长、法官、总检察长、副总检察长均由全国人大选举。新宪法重申了审判权属于人民，由最高人民法院和依法设立的其他法院代表人民行使，各级法院组成独立行使职权的国家审判系统，不受任何其他机关的干涉，最高人民法院向全国人大定期报告工作。共和国总检察院作为国家机关的主要任务是监督国家机关、实体和社会机构以及公民严格执行宪法、法律和其他法规，代表国家提起和参与刑事诉讼。全国各地的检察院只隶属于共和国总检察院，独立于其他地方机关。但新宪法规定，总检察院是隶属于国家主席的独立机构，总检察长和副检察长由全国人大或国务委员会选举产生，并受其罢免。这表明总检察院隶属于国家主席，直接获得国家主席的指示，同时又要向全国人大负责。

^① 《世界各国宪法》编辑委员会编译：《世界各国宪法·美洲大洋洲卷》，中国检察出版社2012年版，第493—494页。

^② 肖枫：《古巴社会主义》，人民出版社2004年版，第212页。

^③ 参见徐世澄：《古巴新宪法：“变”与“不变”》，载《唯实》2019年第6期。

^④ 参见贺钦：《古巴修宪：“坚守”与“更新”是核心要义》，载《世界知识》2018年第16期。

（六）设立了总审计署

新宪法第 160—163 条规定了审计机关的设立、职能和运行。总审计署是确保公共资金的恰当和透明管理并具有其行政管理最高监督权的国家机关，具有独立于任何其他机构的功能，其机构垂直组成，隶属于国家主席。总审计署定期向全国人大报告工作，总审计长和副审计长由全国人大或国务委员会选举或者罢免。这也将不断加强对国家公共资金的管理，减少违规和不当使用的可能性，提高资金使用效率，促进经济社会协调发展。

二、新宪法确立的国家治理体系的主要特征

古巴新宪法设立了国家主席，完善了司法体系，从国家层面和地方层面对古巴的权力体系、行政体系作了重要调整，表明国家治理结构发生了重要变化，国家治理体系得到了完善。

（一）体现了人民主体的治理理念

古巴国家治理结构中人民具有绝对的主体地位。新宪法第六篇“国家组织结构”明确指出国家政权机关根据社会主义民主原则开展工作，社会主义民主体现在以下八个方面：“一切国家权力机关的代表由选举产生并定期更新；人民依照法律规定监督国家机关及其领导人、公职人员、人民代表和代表的工作；当选代表必须向选民报告自己的工作，选民有权随时将其罢免；每个国家机关在其职权范围内广泛发挥首创性，以便利用资源和当地可以利用的各种力量，并吸引群众性的社会团体参加自己的工作；上级国家机关的指示下级国家机关必须执行；下级国家机关对上级国家机关负责并报告自己的工作；一切合议制国家机关必须实行自由讨论、批评和自我批评以及少数服从多数的原则；国家机关及其领导人和公职人员的行为公开透明。”这表明古巴国家政权属于人民、来自人民、服务于人民。同时，新宪法还规定市人大要保障人民的申诉权和参与权，包括就人民关心的问题开展全民协商；充分关注人民的建议、申诉和要求；保障人民向大会就职权范围内的问题提出分析和建议的权利等，体现了古巴充分发扬民主，鼓励人民群众参政议政。新宪法赋予人民广泛的民主权利，突显了人民的主体地位，充分体现了人民主体的治理理念，有利于充分发挥人民群众参与国家治理的积极性、主动性、创造性。

（二）体现了议行分开的治理思想

在国家层面，新宪法明确规定了全国人大是最高国家权力机关，具有立宪和立法权，闭会期间由国务委员会代表全国人大执行其决议。部长会议是最高行政执行机关，是共和国政府，由总理负责主持，执行全国人大的决议，领导国家各行政机关，促进中央和地方管理机关的工作协调，表明国家立法权和行政权相分离。原宪法虽然规定部长会议是共和国政府，但部长会议主席由国务委员会主席担任，而国务委员会主席既是国家元首又是政府首脑，故立法权与行政权没有完全分开。在地方层面，原宪法规定，在省、市两级政权组织中，地方人大（休会期间是其执行委员会和常务委员会）是代表人民履行国家职能的唯一政权机构，其内部的领导关系是：省、市人代会领导各行政部门，而各行政部门则领导纳入预算的单位和企业^①。因而地方人代会也就直接领导了企事业单位，体现的是地方人代会主导的治理特

^① 毛相麟、杨建民：《古巴社会主义研究》，社会科学文献出版社 2019 年版，第 105 页。

点。新宪法取消了省人大，建立了人民政权省政府以行使行政职能。在保留市人大的基础上，建立了市行政委员会，履行执行和行政职能。市人大由市人大主席代表其区域并主管市人大工作，市政府由市长代表市行政委员会并主管政府工作，体现了议行分开的治理思想，将有助于提升行政治理效能。

（三）体现了相互独立而又相互监督的治理结构

首先，设立了国家主席和总理职位。新宪法结束了国务委员会主席一人独揽最高权力的局面，有利于国家主席、国务委员会主席和总理各自独立行使法定职权。同时，新宪法还规定了部长会议、最高法院、总检察院及选举委员会成员均不得担任国务委员会成员，也是各国家机构独立行使职权的具体体现。其次，规定了国家主席、总理任期制。国家主席每届任期5年，且第一届任期需在60岁以内，可连续担任两届。总理任期5年，没有对连续任职作出规定。劳尔在古共七大上指出：“要限制政治岗位的任期和基本国家岗位的任期，最多两届，每届任期为五年。”2018年4月，迪亚斯·卡内尔取代劳尔·卡斯特罗当选为古巴国务委员会主席兼部长会议主席，开启了连续任职不得超过两届的领导人任期限制，这本身就是对最高权力的监督，有利于依法执政、民主执政。再次，地方各责任主体独立行使职权的同时，还形成了人民政权省政府与市人大、市人大与市行政委员会相互监督的治理结构；最后，建立国家选举委员会，加强了对选举的指导和监督，保障人民民主参与的真实有效；将共和国总审计署写入新宪法，强化了对经济社会治理的监督。总之，古巴新宪法对国家治理结构的调整，将极大促进国家和地方形成相互独立而又相互监督的治理结构。

三、新宪法的实施及其对国家治理的影响

根据新宪法规定，2019年7月13日，古巴第9届全国人大第3次会议通过了新的选举法，新选举法是新宪法颁布后的第一部与之配套的法律，开启了新的国家治理体系的实施进程。同日，全国人大选举产生了由21人组成的新的全国选举委员会，全国选举委员会主席是国务委员阿莉娜·巴尔塞依罗·古铁雷斯。新选举法实施后，根据国务委员会的决议，2019年10月10日，古巴召开第9届全国人大第4次特别会议，经无记名投票，选举迪亚斯·卡内尔为古巴国家主席，萨尔瓦多·巴尔德斯·梅萨为国家副主席，埃斯特万·拉索为全国人大主席兼国务委员会主席，安娜·玛丽亚·玛丽·马查多为全国人大副主席兼国务委员会副主席，奥梅罗·阿科斯塔·阿尔瓦雷斯为全国人大秘书长兼国务委员会秘书长。此外，大会还选举产生了其他18名国务委员会成员。^①在2019年12月21日召开的第9届全国人大第4次常规会议上，由古巴国家主席迪亚斯·卡内尔提名，绝大多数代表赞成并任命曼努埃尔·马雷罗·克鲁斯为国家总理，还任命了拉米罗·巴尔德斯·梅嫩德斯、罗伯特·莫拉莱斯·奥赫达等6位副总理，1位部长会议秘书长和26名部长，组成新的部长会议^②。至此，国家层面主要机构领导人换届基本完成。

^① Redacción Digital, "Miguel Diaz-Canel Bermudez Elected as President of the Republic," <http://en.granma.cu/cuba/2019-10-10/live-fourth-extraordinary-session-of-the-national-assembly-of-popular-power-begins-photos>.

^② Granma, "We are Brothers and Sisters in Struggle of Fidel and Raul! We are Continuity!" <http://en.granma.cu/cuba/2019-12-23/we-are-brothers-and-sisters-in-struggle-of-fidel-and-raul-we-are-continuity>.

2020年1月18日,古巴的市人大根据国家主席建议选出各省省长和副省长,任期5年。国家选举委员会主席阿莉娜·巴尔塞依罗说:“随着1月18日的新选举,国家的制度建设得到加强,人民政权机构根据宪法条文继续得到完善。”^①由此开启了古巴国家和政府治理的新篇章。正如迪亚斯·卡内尔在就职国家主席时所说:“新宪法加强了古巴社会建设,为国家的制度化开辟了新的道路。我们有了更好地运作全国人大、市人大和人民委员会以及新的政府工作形式,将极大促进人民政权机关的进步。”^②随着国家主要机构领导人相继选举和任职,新宪法确定的新的国家治理体系也逐步取代了原来的治理体系,开创了新的治理格局。

(一) 将进一步巩固古巴社会主义的民主成果

国家治理体系的完善深刻蕴含着民主价值。卡斯特罗说,“民主就是大多数人实行统治,民主就是大多数人说了算,民主就是大多数人的利益得到捍卫,民主就是对人的保障。”^③自革命胜利以来,古巴始终坚持对社会主义民主政治的探索和创新,建立了从中央到地方的人民政权体制,而其中的人大代表提名来自各个基层选区,而不是来自政党,因此所选出的代表都是基层选民所熟知的真正能够代表他们权益的人。在具体的决策过程中,涉及公众的一切事务,大至国家的重大方针政策,小到本街区或乡村的具体问题均需通过普通民众的讨论,征求民众的意见才最终决定^④。

古共七大强调人民主权基础上的社会主义民主是社会主义国家权力的来源,要创造有利于和保证社会绝大多数民众参与的条件,这是古巴实现社会主义繁荣和持续发展的基本保障。新宪法从根本上保障人民广泛行使民主权利,其中关于社会主义民主的定义,更加深刻地诠释了民主的内涵、方式和原则,彰显了人民在国家和社会治理中的主体地位。正如劳尔所说,“我们今天宣布的宪法保证了革命的连续性和我们社会主义的不可逆转性。它总结了150多年来为建立一个自由、独立、主权和社会正义的古巴而斗争的所有人的愿望。这部宪法是所处时代的产物,它反映了我国社会主义建设的历史环境,并以实现社会主义日益繁荣、可持续、包容和参与为最高目标,从法律上保障未来发生的变化。”^⑤新宪法巩固和发展社会主义民主,从而进一步巩固了古巴社会主义繁荣和持续发展的民主保障。

(二) 将极大提升治理主体权责的合理性和规范性

科学规范的权力运行机制是实现国家治理体系现代化的题中应有之义。古巴历史上,国家决策权主要集中于少数职业革命家所组成的党和国家的最高领导层。卡斯特罗也在不同场合多次谈到这种政治社会管理体制的弊端,并决心大力进行改革,主要是要分散中央的权力,

^① Yaditza del Sol González, “Cuba is Counting on Those Elected to Improve Government Work,” <http://en.granma.cu/cuba/2020-01-20/cuba-is-counting-on-those-elected-to-improve-government-work>.

^② Miguel Díaz-Canel Bermúdez, “Díaz-Canel to the People of Cuba: United We Have Won! United We Will Win!” <http://en.granma.cu/cuba/2019-12-23/diaz-canel-to-the-people-of-cuba-united-we-have-won-united-we-will-win>.

^③ [古] 萨洛蒙·苏希·萨尔法蒂:《卡斯特罗语录》,宋晓平等译,社会科学文献出版社2010年版,第49页。

^④ 毛相麟、杨建民:《古巴社会主义研究》,社会科学文献出版社2019年版,第113页。

^⑤ Raúl, “The Constitution We Proclaim Today Guarantees the Continuity of the Revolution and the Irrevocability of Our Socialism,” <http://en.granma.cu/cuba/2019-04-11/raul-the-constitution-we-proclaim-today-guarantees-the-continuity-of-the-revolution-and-the-irrevocability-of-our-socialis>.

加强社会主义法制,分清党、政、军的职能,扩大群众参与决策和对政府进行监督的权利等^①。此后进行了一系列整顿,最高权力仍过度集中,且长期存在“老人政治”问题。劳尔多次提出要实行党和国家领导人的任期制,为古巴未来政治变革确定了方向。首先,积极推进最高领导层的年轻化,做好权力交接。目前,古巴新一届国务委员会成员由31人减至21人,仅剩的两名老一辈革命军官分别卸任,新成员无一参加过古巴革命。西方媒体解读为,这意味着更广泛的“代际转变”,一些古巴人希望这种转变推动进一步改革。古巴领导人的渐进式新老更替,为古巴社会主义发展提供了人员组织保障。其次,实现最高权力重新组合。新宪法改变了过去国务委员会主席兼部长会议主席“双肩挑”的职能设置,由国家主席和总理分别履行国家元首和政府首脑的职权,国家主席拥有总理的提名权,国务委员会主席只履行全国人大常设机关职能,实现了国家最高权力的重新组合。显然,新宪法形成的民主化、法治化的治理结构将不断规范权力的运行。最后,明确各自职责,不断完善权力监督机制。新宪法改革的重要一点就是建构了相互监督的权力运行机制,如国家主席与总理,国务委员会与部长会议,地方人大与地方政府独立行使职权的同时,也明确了向选民报告工作的制度、密切联系群众的制度,有效地完善了权力监督机制。

(三) 将进一步提高中央和地方政府的治理效能

政府是推动国家治理的重要主体力量,其自身的结构和能力水平是影响国家治理效能发挥的重要因素。自2008年以来,古巴党和政府采取了一系列政治、经济改革措施,强调政府必须提高工作效率,精简政府机构,监督各部门正确履行职责。特别是古共六大后,古巴对经济社会模式进行全面的、结构性的改革。正如西方学者所说,“古巴正在经历一个渐进但最终相当全面的转型过程,通过这一进程,不仅社会经济结构,而且政治组织模式的关键要素都在发生变化,从魅力型的领导和社会动员到机构化、行政管理化。”^②但国家政策的执行效率仍十分低下,古共六大批准的《纲要》中313项政策只有21%得到了贯彻。关于《纲要》落实成果的结论显示,各机构和单位,包括落实和发展常设委员会自身,都存在各种不足,这拖延了某些举措的实施和提案的创建^③。因此,古巴急需在政府层面保障各项最新政策的贯彻和执行。

古共七大通过的《古巴社会主义发展的经济和社会模式概念化草案》明确指出,国家应聚焦自身职能,主要是规划、调节、领导和把握经济社会发展,管理所有活动者。因此应对其组成、结构和运转进行重要变革;要完善地方领导机构的作用和职能,健全行政区划,完善城市基层自治,改进中央和地方政府组织机构体系的结构和功能^④。七大指出,发展的战略轴心是社会主义的政府和社会团结等,凸显了政府的重要职能和地位^⑤。古共七大还强调,在

^① 毛相麟、杨建民:《古巴社会主义研究》,社会科学文献出版社2019年版,第100页。

^② Bert Hoffmann, “Bureaucratic Socialism in Reform Mode: the Changing Politics of Cuba’s Post-Fidel Era,” *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 9, 2016, p. 11.

^③ 许宝友:《世界主要政党规章制度文献(越南、老挝、朝鲜、古巴)》,中央编译出版社2016年版,第521页。

^④ 许宝友:《世界主要政党规章制度文献(越南、老挝、朝鲜、古巴)》,中央编译出版社2016年版,第551页。

^⑤ 徐世澄:《从古共六大到古共七大:古巴社会主义模式的更新》,载《拉丁美洲研究》2016年第5期。

阿特米萨省和马亚贝克省进行的实验正处于实施阶段，在其之后的推广阶段，要寻求人大和管理委员会的各项管理职能的分离，允许人大将重点放在对代表们和人民委员会的直接关注，以及对管理委员会工作的监测和监督上^①。实践证明，为适应社会发展，古巴国家和地方治理结构需要调整，人大与政府的职能要分离。古巴新宪法适应了新的形势，完善了中央到地方政府的设置与职能，扩大了地方政府自主权，加强了政府对经济社会发展的领导，无疑将极大促进古巴政府更有效地治国理政。

总之，此次古巴将古共六大和七大确定的模式更新决定载入宪法，体现了古巴领导人重塑国家治理体系的决心和意志，从而也表明古巴向国家治理体系现代化迈出了重要一步。展望未来，新宪法为古巴模式更新“保驾护航”，古巴将坚定不移地在社会主义旗帜下深化“更新”进程，虽然这个过程并不会一帆风顺，但古巴始终对未来发展充满信心。正如劳尔在2019年4月10日古巴第九届全国人大特别会议上所说：“我们捍卫社会主义，因为我们相信社会正义、公平和可持续发展、财富的公平分配和为全体人民提供高质量服务的保障；我们拥护团结，反对自私，我们分享的不是我们所拥有的，而是我们所缺乏的；我们反对一切形式的社会歧视，打击有组织犯罪、贩毒、恐怖主义、贩卖人口和一切形式的奴隶制；我们捍卫所有公民的人权，而不是排他性的特权阶层的人权；我们相信人民民主，而不是资本主义的政治和非民主力量；我们寻求促进国家的繁荣，与自然和谐相处，呵护地球上生命赖以生存的源泉；因为我们相信一个更美好的世界是可能的。”^②

（责任编辑：张淑兰）

^① 2011年8月初，古巴全国人大通过决议，决定把新设立的阿特米萨省和马亚贝克省作为议行分开的行政改革的试点，将省和市人大的行政职能移交给省和市的行政委员会。

^② Raúl, “The Constitution We Proclaim Today Guarantees the Continuity of the Revolution and the Irrevocability of Our Socialism,” <http://en.granma.cu/cuba/2019-04-11/raul-the-constitution-we-proclaim-today-guarantees-the-continuity-of-the-revolution-and-the-irrevocability-of-our-socialis>.