

# 古巴民主政治制度化建设及其治理效能

王承就 封艳萍

**摘要:** 60多年来,古巴始终坚持对民主政治制度的丰富和发展,经过革命胜利后的初步探索、制度化建设及模式更新不断深化的三个阶段,古巴的民主政治制度化体系基本成型。随着实践发展,古巴对“人民政权”制度、中央和地方的民主行政体制、社会主义法治体系、群众组织参与政治生活的制度和党的领导体制等方面不断改革创新,为国家治理提供了关键的制度支撑,在团结带领人民、体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造中体现出强大的治理效能。

**关键词:** 古巴;民主政治;制度化;治理效能

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2021.01.013

用制度体系来保证人民当家作主,是现代民主政治发展的新境界。社会主义民主政治制度化就是为人民行使民主权利提供法定的制度保障。古巴经过60多年的建设,不仅坚定地捍卫了社会主义制度的伟大成果,而且在建立和完善民主政治制度以保持政治稳定、推动国家繁荣、促进社会和谐稳定和推动国家治理体系现代化等方面成效显著,形成了具有古巴特色的民主政治形态。

## 一、古巴民主政治制度化的历史进程

任何一个国家制度的形成,都是历史选择的产物。从古巴取得革命胜利到当前古巴深入推进经济和社会模式更新进程,古巴人民不断探索和发展社会主义制度,创新民主政治形式,根据历史特点、实践发展不断推进国家民主政治制度化建设。这个过程大致分为三个阶段。

### (一) 民主政治制度的初步探索(1959—1975年)

古巴在革命胜利后开始探索直接民主的政治治理形式以保障人民民主权利。1959年1月古巴取得革命胜利,同年2月7日颁布的《根本法》规定:共和国主权在民。卡斯特罗认为:“民主是什么呢?还不就是人民的政府?……在古巴,政权和人民是一码事,这就是民主。”<sup>①</sup>为彻底清除巴蒂斯塔独裁政权的遗毒,保障人民权利得以实现,一方面,古巴创造条件保障

---

作者简介:王承就,广西大学马克思主义学院研究员,广西大学图书馆馆长;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 [古]菲德尔·卡斯特罗:《卡斯特罗言论集》(第二册),人民出版社1963年版,第144—145页。

人民享有权利,如实行土地改革,让无地农民获得土地;推行《城市改革法》,让人民拥有住房;创造就业机会保障充分就业,规定所有劳动者享有最低补助金每月40比索,到1959年底所有劳动者享有社会保障;让人民享受免费医疗和免费教育的权利等。另一方面,在没有普遍选举产生国家权力机关的情况下,政府采用直接民主方式来保证人民参与国家政治生活,实现人民当家作主。一是召开全民性的群众集会,即“古巴全国人民大会”,运用直接表决的方式动员群众对国家最基本、最重要的政治文件和重大决定进行表态。《哈瓦那宣言》就是在近百万人参加的群众大会上以这种方式通过的;二是对政府颁布的各种重要法律草案组织全民性的大讨论,广泛征求意见,以便补充和完善;三是群众组织和社会团体可直接参与法律的制定和国家重大政策的实施<sup>①</sup>。

探索相应的政权机构对国家进行管理。古巴成立临时政府,实行总统制,总统是国家元首;取消议会,规定部长会议行使立法权并协助总统行使行政权。部长会议成为古巴最高行政机关,设有土地改革全国委员会、中央计划委员会以及主管商业、工业、农业、建筑、社会工作、旅游、石油、教育、卫生等各项国家建设事业的部、局,具体领导国家的行政事务。在地方上,新政府废除了旧的地方政权机构,新的地方政权机构没能及时建立,地方革命政权在很长一段时间内是由中央政府的全权代表来行使的。1961年3—6月间,全国建立了各省、市地方行政机构——协调、执行和监督委员会,后又成立地方政权全国协调委员会,直接领导地方行政管理机构。到1961年底,新的国家政权体系已初具规模<sup>②</sup>。1963年,政府调整了国家行政管理结构,保持原有6个省,增加市级单位数量,设立地区作为省与市两级之间的中间机构。到1973年,古巴共有6个省,58个地区,市(县)由126个增至407个,形成了中央、省、地区和市(县)的四级行政管理体制。

整个20世纪60年代,古巴没有改变部长会议集立法权、行政权和司法权于一身的状况。古巴尝试探索人民当家作主的民主治理形式,民主政治制度化建设还处在探寻阶段。

## (二) 民主政治制度的建立和运行(1976—2007年)

20世纪60年代形成的政治体制高度集权于中央,造成党、政、军、群的职能不明,迫使古巴进一步探索实现人民民主的规律、方式和途径。古巴领导人认为造成这些弊端的原因主要有:一是对马克思主义作了唯心主义的理解;二是没有学习借鉴其他社会主义国家的实践经验;三是一些做法背离了建设社会主义的正确道路;四是缺乏对客观发展规律的认识<sup>③</sup>。正如卡斯特罗在古共一大报告中说:“临时性的国家体制已延续很长时间,现在是彻底改变这种状况的时候了。我国的革命进程已经成熟,具备了足以着手进行和圆满完成这项任务的经验。此外,它也是一种刻不容缓的需要,是我们这代革命者的历史的和道义上的责任。”<sup>④</sup>1975年古共五大的召开和1976年宪法的颁布施行,开启了古巴民主政治制度化阶段。首先,建立人民政权代表大会制度。经过前期在马坦萨斯省进行的人民政权机构试点工作,古巴领导人肯定了“人民政权”,其含义是“建立由选出的代表进入治理机构的制度”“群众参与政府事务

<sup>①</sup> 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97—98页。

<sup>②</sup> 于洪君:《古巴共和国社会主义政治体制的形成与发展》,载《中国特色社会主义研究》1988年第2期。

<sup>③</sup> [古]菲德尔·卡斯特罗:《在古巴共产党第一、二、三次全国代表大会上的中心报告》,王玫等译,人民出版社1990年版,第86—90页。

<sup>④</sup> [古]菲德尔·卡斯特罗:《在古巴共产党第一、二、三次全国代表大会上的中心报告》,王玫等译,人民出版社1990年版,第131页。

的制度化进程”<sup>①</sup>。这种政权机构在地方上将领导过去由中央管理的大部分生产和服务单位，改变以往权力集中于中央的状况。1976年，“人民政权”制度正式载入宪法，并逐步建立起从中央到地方的全国、省、市人民政权机构<sup>②</sup>。其次，完善了行政体系和司法体系。宪法将最高立法、行政和司法权分别赋予人民政权代表大会、部长会议和最高人民法院，结束了部长会议独揽三权的历史；取消了总统制，部长会议是共和国政府最高行政机关，部长会议主席是国家和政府首脑；最高人民法院和其他法院以人民的名义行使司法权。随着国家行政区划的改革，古巴四级政府管理机构调整为三级政府管理机构，通过设立相关委员会等进一步完善了政府管理体制。

苏东剧变之后，古巴进入和平时期的特殊阶段。为摆脱国内困境，古巴进行了民主政治制度改革。1991年古共中央实行机构改革，减少了中央直属部委，大幅缩减干部编制，干部级别简化成部长、局长、官员三个级别，从中央到地方各级均精简人员50%，工作效率得到很大提高。1992年通过修改宪法完善了人民政权代表大会制度：增设了人民政权代表大会的基层组织“人民委员会”；对各级人大代表实行直接选举；在省、市人民政权代表大会设立常设的工人委员会，协助人民政权代表大会开展工作。1994年对中央行政机构进行改革，将中央计划委员会改为经济和计划部，颁布施行《国家金融管理法令》《税收制度法》，完善金融和税收制度。卡斯特罗在1997年的古共五大的报告中指出：“中央国家机关和人民政权的结构发生了变化，一切可以合理化的东西都合理化了。”<sup>③</sup>2001年5月，古巴将财政和价格部所属的国家审计局升格为审计与监察部，以加强财政监督，预防贪污腐败。

这一阶段，古巴在总结前期经验的基础上，创立了以更好实现人民参政为目的的“人民政权”制度，构建了相对独立的立法、行政和司法体系，开启了国家民主政治制度化进程。

### （三）民主政治制度改革和发展（2008年—至今）

2008年劳尔执政后，在古巴推行民主政治改革，以适应经济社会模式更新。其一，进一步精简机构，合理划分政府职能，提高办事效率；其二，调整行政区域，开展省市行政改革试点。将原哈瓦那省一分为二，划分为阿尔特米萨省和马亚贝省，使古巴的行政区划由14省169个市变成15省168个市。随后，古巴全国人大决定在阿尔特米萨省和马亚贝省搞行政改革试点，将省和市的政府职能从省和市人大的职能中分离出来；其三，实行领导干部任期制，废除终身制。2012年1月，古巴共产党第一次全国代表会议通过的《古巴共产党的工作目标》的第76条规定：“谨慎推进领导干部的改革，依据每个岗位的功能和复杂程度确立干部任职年限和年龄界限。担任重要的政治和国家职务，每个任期5年，连续任职不得超过两届。”<sup>④</sup>其四，推行政企分开。古共六大以来，古巴重组中央行政管理机构，积极推行政企职能分开，进一步提高了工作效率。

除进行上述改革外，古巴还通过修改宪法不断完善民主政治制度。2019年2月古巴经全

<sup>①</sup> 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101—102页。

<sup>②</sup> 《世界各国宪法》编辑委员会：《世界各国宪法·美洲大洋洲卷》，中国检察出版社2012年版，第482—496页。

<sup>③</sup> Fidel Castro, “Informe Central al V Congreso del Partido Comunista de Cuba,” [https://www.pcc.cu/sites/default/files/informe-central/2020-07/informe\\_central\\_v\\_congreso.pdf](https://www.pcc.cu/sites/default/files/informe-central/2020-07/informe_central_v_congreso.pdf).

<sup>④</sup> Partido Comunista de Cuba, “Objetivos del Trabajo del Partido Comunista de Cuba aprobados por la Primera Conferencia Nacional, enero 2012,” [https://www.pcc.cu/sites/default/files/documentos/2020-07/objetivos\\_de\\_la\\_conferencia.pdf](https://www.pcc.cu/sites/default/files/documentos/2020-07/objetivos_de_la_conferencia.pdf).

民公决通过新宪法，新宪法对国家制度作了重要调整：设立国家主席和总理职位，厘清了国务委员会主席与国家主席、总理的职权；将原来的全国、省、市人民政权代表大会的三级制变成了全国、市人民政权代表大会两级制；取消了省人民政权代表大会，成立人民政权省政府，设立市行政委员会履行“市政府”的职能，改变了地方“议行合一”的制度；增设了国家选举委员会、总审计署；健全了司法体系<sup>①</sup>。古巴在宪法上对人民政权代表大会制度、元首制度、行政制度、司法制度等进行改革，改变了地方人民政权机构的设置并完善了其职能，强化了地方政府建设，从而实现了民主政治制度化发展，推动古巴向国家治理体系现代化迈出了重要一步。

## 二、古巴民主政治制度化建设的主要内容

经过几十年的制度化建设，古巴已经形成了一套较为完整的民主政治治理体系，主要包括以下几个方面的内容。

### （一）坚持和完善“人民政权”制度，构建以人民为主体的权力运行机制

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，建立人大代表与人民的密切联系，不断实现人民的意志。

#### 1. 人民直接选举人大代表

法律规定了选民的资格和权利，人大代表根据人口比例和法律规定的程序由选民通过自由、平等、直接和秘密投票选举产生。人大代表的提名不是来自政党，而是来自基层人民，由选区内的提名委员会组织人民召开提名大会对代表进行推荐和提名，经批准的候选人名单由其居住地的选民投票表决，每个候选人必须获得选区至少50%的选票才能当选。在确保人大代表的提名来自于人民的同时，也保证了人大代表选举在人民的直接参与下进行。新选举法规定了由全国、省、市选举委员会组织、指导和监督人大代表的选举，负责处理和答复人民就选举提出的申诉，充分保障人民公平有效地行使选举权。据统计，1976—2004年间，人民参加选举的比例很高，95%以上的选民参加了所有选举活动<sup>②</sup>。

#### 2. 通过选举人大代表组成人民权力机关

宪法规定了人民行使国家权力的机关是全国人民政权代表大会和市人民政权代表大会（以下简称“全国人大”和“市人大”）。全国人大具有最高立宪和立法权，及选举国家主席和副主席、国务委员会、部长会议、最高人民法院等重要职权，听取和评议其选举机构的工作报告，依靠11个常设委员会对国家机关行使最高监督<sup>③</sup>，保证各级国家机关都由人大产生、对人大负责、受人大监督。国务委员会是全国人大的常设机构，在全国人大闭会期间依法行使其职权。国务委员会主席、副主席和秘书长由全国人大主席、副主席、秘书长兼任，国务

<sup>①</sup> 王承就、封艳萍：《从新宪法看古巴国家治理体系的完善及其影响》，载《当代世界社会主义问题》2020年第2期。

<sup>②</sup> Cubadebate, “Cuba: una alternativa genuina y autóctona de democracia participativa, equidad y justicia,” <http://www.cubadebate.cu/especiales/2004/04/12/parte-iv-cuba-una-alternativa-genuina-y-autoctona-de-democracia-participativa-equidad-y-justicia/>.

<sup>③</sup> Parlamento Cubano, “Comisiones Permanentes de Trabajo,” <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/asamblea-nacional-del-poder-popular/comisiones-permanentes/#1527961646138-5a4806c0-b7b2>.

委员会与部长会议、最高法院、总检察院及全国选举委员会的人员不得交叉任职。2019年颁布了新宪法和新选举法,及全国人大和市人大的组织和运行法,使人民政权机构运行更加合理和有效。

新宪法撤销了省人民政权代表大会,规定市人大是地方最高权力机关,享有更多自治权,可以根据需要制定本地的协定和条例,批准和监督预算、城市经济和整体发展计划等,要求执行协定和条例的机关自收文后30天内向市人大秘书长报告其工作执行情况。市人大代表的任期由2年半延长至5年,以便更好履行职责。市人大代表除定期向选民报告工作情况外,还要在每半年举行的问责制会议上,接受选民的评议和监督。2020年,全国共有市人大代表12363名<sup>①</sup>。市人大经国务委员会批准,在城市、乡镇、农村等地方设立人民委员会,将国家政权的建制延伸到基层。人民委员会主要负责协调和整合代表、群众组织、机构和实体等积极参与社区问题的解决,从而也不断加强了地方政权机关同人民群众的密切联系。市人大还设立常设或临时性的工作委员会,主要负责协助对其下属机构进行监督,必要时组织人民召开听证会,以便深入了解群众具体问题<sup>②</sup>。

### 3. 建立人大代表与人民的密切联系

除代表向选民报告工作外,还加强对人民申诉权和参与权的保障,包括代表要充分关注人民的建议、申诉和要求,保障人民向市人大就职权范围内的问题提出分析和建议的权利,不断拓宽群众反映意见和建议的渠道等。以市人大代表为例,每个代表每周与选民进行交流,随时向选民通报其工作的时间和地点,代表们每月一次以书面形式向市人大秘书处报告选民提出的建议,市人大秘书处与它负责的行政实体和市行政委员会秘书处联合处理相关建议,共同寻求解决办法。此外,代表们还与选区内的政治、群众和社会组织的领导人以及该地区的其他公民协调,讨论与人民密切相关的社区问题<sup>③</sup>。

## (二) 不断完善中央和地方的行政体制,构建机构健全、职责明确的政府治理体系

### 1. 健全和优化政府组织机构,强化行政职能

一是设立了国家主席。国家主席是国家元首,由全国人大从其代表中选出,任期五年,最多连任一届,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。国家主席不仅具有“代表国家和指导总体政策、签署全国人大通过的法律并依法进行公布”等职权,还拥有对总理、部长会议成员的提名权,听取和审议关于总理、部长会议或其执行委员会的报告,及罢免省长和副省长等,这也表明国家主席实际上拥有一定的行政权力,负责领导和监督中央政府,从而重塑了政府治理格局。

二是完善中央政府的设置。部长会议是共和国中央政府,是古巴最高执行和管理机关。2019年新设立总理担任中央政府首脑,任期五年,总理对全国人大和国家主席负责。调整后的部长会议由总理、副总理、各部部长、秘书长和法律规定的其他成员组成。根据国家主席

<sup>①</sup> 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>.

<sup>②</sup> Asamblea Nacional del Poder Popular, “De organización y funcionamiento de la Asamblea Municipales del Poder Popular y delos Consejos Populares,” <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/GOC-2020-EX5.pdf>.

<sup>③</sup> Asamblea Nacional del Poder Popular, “De organización y funcionamiento de la Asamblea Municipales del Poder Popular y delos Consejos Populares,” <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/GOC-2020-EX5.pdf>.

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,在部长会议休会期间行使其职权。古巴工人中央工会总书记有权参加部长会议。部长会议下设革命武装力量部、内务部等 22 个部,古巴电台和电视台委员会,国家运动、体育和娱乐委员会,国家水力资源委员会及古巴中央银行。

三是健全地方政府机构。古巴行政区划分为省、市两级。新宪法改变了过去由地方人大兼任地方政府的机构设置,新设立了人民政权省政府和市行政委员会,履行省、市政府的职责。在机构组成上,省政府由省长主持,副省长、所辖市的市人大主席、副主席和市长组成省委员会作为议事机关;市行政委员会由市长主持工作。2020 年 1 月,市人大根据国家主席的建议选出 15 个省的省长和副省长,并在随后由市人大选举产生了 167 个市的市长。至此,古巴结束了此前由省人大主席和市人大主席主政的“议行合一”制度,通过完善从中央到地方的行政体制,使政府机构设置更加健全,行政职能进一步强化。

## 2. 明确政府职责,促进政治治理效能

部长会议组织和领导国家行政事务,加强了对外国投资、国家预算、货币及财政体系建设等领域的管理,不断完善其经济调节、市场监管、公共服务等职能。国家总理的职责主要是协助国家主席工作,对古巴政府的日常运作进行管理,监督政策的实施,向国家主席负责。同时,划清了地方政府的职责。明确人民政权省政府的定位和根本任务,规定了其作为国家中央机构与各市的协调者,负责调节省市之间的利益,领导本地的社会 and 经济发展。市行政委员会履行“市政府”的职能,负责所管辖区域的经济和社会事务<sup>①</sup>。可以看出,古巴将国务委员会与部长会议、地方政府与地方人大的职能区别开来,有利于提升从中央到地方的政治治理能力。在此基础上,不断优化政府的权责范围。首先,进一步理顺中央与地方的权责关系;其次,持续推进政企分开。省政府、市行政委员会将行使国家行政职能,不直接干预企业的经营活动,在计划范围内授予企业更大自主权,解放生产力以推动经济的可持续发展<sup>②</sup>。此外,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大的权力,保障市级行政机构拥有更多自主权。通过这些举措有效激发了地方积极性和创造性,推动形成从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系。

### (三) 不断健全社会主义法治体系,提高依法治国能力

#### 1. 完善立法机制

随着国家政治体制改革,全国人大作为国家最高立法机关,进一步完善了包括国家主席在内的 11 个主体享有立法动议权的设置。根据最新规定,法律草案经审议后交由全国人大主席,听取宪法和法律事务委员会的意见或根据情况要求全国人大其他委员会提出意见后,召集会议进行讨论。全国人大主席还可通过媒体或其他形式向社会公开法律草案,协调各省政府秘书处在当地组织相关会议进行讨论,整合意见后提交至国务委员会进行审议,或必要时提交全国人大全体会议进行讨论。全国人大根据有关立法的性质,视情况举行全民协商、全民公决和公民投票,征得选民的同意方可实施。同时,相关法律草案还要征求群众和各种社会组织的意见。由此不断优化由人大主导、各方参与的立法工作格局,有效促进科学立法、

<sup>①</sup> República de Cuba, “Constitución de la República de Cuba,” <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>.

<sup>②</sup> Partido Comunista de Cuba, “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución,” <http://www.pcc.cu/sites/default/files/documentos/2020-07/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf>.

民主立法，充分体现人民的意志。

## 2. 保障法律实施

一是全面实施新宪法。法律的权威关键在于执行，依法治国首先要坚持依宪治国。古巴于2019年4月通过新宪法后，不断加强宪法的实施和监督，完善了与宪法相适应的《选举法》《全国人大和国务委员会组织和运行法》等系列法律制度，即将提交全国人大批准的还有《国家主席和副主席法》《撤销人民政权机关代表的规定》等<sup>①</sup>，确保了宪法的权威性和有效性。同时，不断推进合宪性审查工作，要求以相关法律、法令及市人大发布的协定和条例等为审查对象，由全国人大实施监督，宪法和法律事务委员会提出意见报告，国家主席、全国人大代表、国务委员会、部长会议、群众组织的国家机构、最高人民法院、总检察院或500名公民有权促进违宪审查，旨在依法撤销和纠正违宪违法的法律文件，维护国家法制统一<sup>②</sup>。

二是建立健全相应的机构保障法律实施。法院和检察院共同构成古巴相对独立的司法体系，是依法治理的重要组织保障。其一，建立健全三级法院体系。宪法规定，最高人民法院和依法设立的其他法院代表人民行使司法权，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<sup>③</sup>。最高人民法院由最高人民法院委员会实行合议制管理，向全国人大定期报告工作。目前，古巴建立了最高人民法院、省人民法院和市人民法院，还包括军事法院<sup>④</sup>。其二，进一步完善检察院系统。古巴建立了独立的检察机关，全国各地的检察院只隶属于总检察院，负责行使监督刑事调查和代表人民行使刑事公诉权。总检察长和副检察长由全国人大或国务委员会选举产生。在从属关系上，总检察院向全国人大负责的同时，还隶属于国家主席，实行双向负责的原则。其三，发挥司法部的职能。司法部作为司法行政部门，由中央机关、附属实体、专业法律服务体系组成，其中央机关由部长、第一副部长等组成<sup>⑤</sup>。其任务主要是协助拟订法律政策、提供法律咨询意见及与其他机构协调帮助评估法律规则等<sup>⑥</sup>。

## (四) 坚持群众组织参与政治生活的制度，不断扩大人民民主参与

古巴的群众组织作为党与人民群众相联系的重要桥梁，在国家治理中发挥着极为重要的作用。自革命胜利以来，古巴就十分重视群众组织的建设。古共认为，“群众组织是古巴革命取之不尽的一股强大的政治革命力量，它们是保证党同广大人民群众保持最密切联系的纽带，

<sup>①</sup> Granma, “Raúl Presides Political Bureau Meeting,” <http://en.granma.cu/cuba/2020-10-08/raul-presides-political-bureau-meeting>.

<sup>②</sup> Parlamento Cubano, “Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba,” <http://www.parlamentocubano.gob.cu/wp-content/uploads/GOC-2020-EX6.pdf>.

<sup>③</sup> República de Cuba, “Constitución de la República de Cuba,” <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>.

<sup>④</sup> Tribunal Supremo Popular, “Organización del Sistema de Tribunales,” <https://www.tsp.gob.cu/organizacion-del-sistema-de-tribunales>.

<sup>⑤</sup> Ministerio de Justicia, “Estructura del Ministerio de Justicia República de Cuba,” <https://www.minjus.gob.cu/es/estructura>.

<sup>⑥</sup> Ministerio de Justicia, “Misión y funciones del Ministerio de Justicia República de Cuba,” <https://www.minjus.gob.cu/es/mision-funciones>.

是党得以教育、指导和动员群众的保障”<sup>①</sup>。古巴拥有多个群众组织，每个组织分别维护和代表一定的特殊利益，都肩负有特定的职责和使命，如共产主义青年联盟是先进青年的组织；保卫革命委员会在历史上开展和推动保卫祖国的工作，是对群众进行政治思想教育的机构。

#### 1. 组织人民群众参与方针政策的制定

群众组织参与国家方针政策的制定是古巴实行参与制民主的一个重大举措。古巴的群众组织覆盖了全国各阶层人民，通过这样的网格将全国人民联系起来，推动人民参政议政。凡是党和国家的重要文件、法律文本包括党代会的中心文件的初稿，都要提交给这些组织进行广泛而充分的讨论。由于每一个公民总是属于这个或那个组织，因此实际上党和国家的重要文献（包括重要法律）都是经过全民讨论而制定的。例如：古共七大提出的《到2030年全国经济社会发展计划：国家的建议、轴心和战略部门》《2016—2020年经济社会计划》等党代会文件草案经大会讨论后，提交给群众组织开展广泛的民主讨论，使其内容更加丰富和完善。2019年新宪法也同样如此。只有在古巴全体人民的积极参与下，充分利用革命所创造的所有社会和人力资本，才能对所有人实现更民主、繁荣和可持续的社会主义的目标<sup>②</sup>。

#### 2. 通过群众组织扩大人民的政治参与

古巴的群众组织都设有全国性的领导机构，在各地建有基层组织，通过这些组织可以更广泛地联系人民群众。一方面，群众组织通过定期召开全国代表会议，组织人民群众对组织机构、本行业的事务进行讨论和协商，确保人民参与组织的运行；另一方面，群众组织有权参加地方的人民委员会会议，促进当地公民参与解决社区问题、改善生活质量和推动公民形成良好的价值观。2019年8月，古巴还成立了由全国中央工会、妇联等群众组织推举的代表组成全国提名委员会，其任务是做好人大代表的提名和推荐工作，从而更进一步扩大了人民的政治参与。

#### （五）完善党的领导体制，加强党的全面领导和执政能力建设

古巴共产党是古巴社会主义事业的领导核心，是人民当家作主的集中政治体现和根本政治保证。新宪法第5条明确规定：“古巴共产党——是古巴唯一的、有组织的马蒂主义、菲德尔主义和马克思列宁主义先锋队，是社会和国家的最高领导力量，它组织人民实现建设社会主义和向共产主义未来推进的崇高目标。”<sup>③</sup>

#### 1. 加强党的全面领导

党章规定了古共具有承担人民赋予的领导和协调全国在革命原则的基础上努力建设真正具有古巴特色的社会主义的重任。这也就决定了古共要不断加强对社会主义建设的全面领导。古共成立以来，逐步建立了从上至下的党的领导机构，不断完善基层党组织建设，为实施党的领导提供了组织保障。2006年古共恢复了中央书记处，党中央在原有10个部的基础上，再增加中央文化部、中央卫生部、中央科学部，通过中央这13个部，古共在政治、经济、社会和外交等各方面都起着领导作用，从而进一步加强了党的领导。为稳步推进经济和社会模式

<sup>①</sup> [古] 菲德尔·卡斯特罗：《在古巴共产党第一、二、三次全国代表大会上的中心报告》，王玫等译，人民出版社1990年版，第139页。

<sup>②</sup> Dra. C. Mirtha Arely, “Retos y Realizaciones de la Participación Ciudadana en el Proyecto Socialista Cubano,” <http://www.cubasocialista.cu/2018/06/06/retos-y-realizaciones-de-la-participacion-ciudadana-en-el-proyecto-socialista-cubano/>.

<sup>③</sup> República de Cuba, “Constitución de la República de Cuba,” <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Nueva%20Constituci%C3%B3n%20240%20KB-1.pdf>.



更新，古共提出，党负有监督、推进和要求在其所活动的任何地方执行古共六大通过的纲要的责任，每年至少举行两次中央委员会全体会议，分析国家各领域贯彻实施思想方针路线的进程、经济计划和预算计划执行进展情况。总之，古巴共产党作为古巴社会的先锋队，在国家面临的最重要时刻，在每一场斗争和每一项成就中都发挥着领导作用<sup>①</sup>。

## 2. 加强党的自身建设

劳尔认为，古共作为“古巴社会和国家的最高领导力量”，其自身状况决定了治国理政水平。一是从严治党。古共从成立时便高度重视自身建设，注重加强党员和干部的政治思想教育，不断提高党员的综合文化素质；强化纪律要求，规范党政干部的行为准则，努力克服经济改革带来的不良倾向；健全党内的监督机制，强化财政监督；严格执行党纪国法，坚决制止贪污腐败现象；坚持“四个一切”原则，不断加强同人民群众的联系。针对模式更新带来的新变化，古共提出，要预防、严格惩治腐败和无纪律现象、不道德或违法行为，加强群众监督；健全党管干部、选贤任能制度，坚持干部从基层选拔和锻炼的原则，建立政治干部选拔轮换的制度，积极推进领导干部改革，依据岗位职责确立任职年限和年龄界限；坚持把党员问责制作为评价党员行为的方式；加强对干部守法、执法情况的监督<sup>②</sup>。二是改进党的领导方式以提高执政效率。卡斯特罗曾说：“党的作用应限于协调和监督行政职责。”<sup>③</sup>《党的工作目标》要求，废除党代替政府、行政机关行使职能和决策的工作方法和方式，党将行使对政府与行政机关的领导和监督职责。劳尔在古共七大上强调：“目前已经出现了进步的工作方法和方式，这些进步包括克服对国家、政府和管理机构正常运作的干扰和其他不积极的影响。发展经济，维护和平稳定，坚定意识形态，是我们党的主要使命。”<sup>④</sup>可以看出，古共努力理清党政关系的同时，明确其领导和监督职责，创新方式方法。

## 三、古巴民主政治制度化的治理效能

制度化的根本使命就是要使制度体系有效地转化为国家治理效能。古巴的民主政治制度体系以团结带领人民、体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造为基本要义，在国家治理中扮演着统领、主体和保障的角色，展现了强大的治理效能。

### （一）保持政治稳定，团结带领人民始终沿着社会主义方向前进

建设什么样的政治制度是社会主义生命攸关的大问题。首先，党的坚强领导是保证。古巴的民主政治制度首先明确的就是“由谁领导”的问题，为古巴坚持社会主义提供了根本前提。自革命胜利后，古巴共产党团结带领古巴人民抵御风险，维持国内政治稳定，确保古巴社会主义发展方向。其次，人民的力量是依托。古巴不断完善民主政治制度，得到人民的拥护和支持。

---

<sup>①</sup> Ángel Freddy Pérez Cabrera, “Our Party has Never Failed to Play a Leading Role in Every Struggle, Every Accomplishment,” <http://en.granma.cu/cuba/2020-08-20/our-party-has-never-failed-to-play-a-leading-role-in-every-struggle-every-accomplishment>.

<sup>②</sup> Partido Comunista de Cuba, “Objetivos del Trabajo del Partido Comunista de Cuba aprobados por la Primera Conferencia Nacional, enero 2012,” [https://www.pcc.cu/sites/default/files/documento/pdf/20190613/objetivos\\_de\\_la\\_conferencia.pdf](https://www.pcc.cu/sites/default/files/documento/pdf/20190613/objetivos_de_la_conferencia.pdf).

<sup>③</sup> 徐世澄、贺钦：《列国志·古巴》，社会科学文献出版社2018年版，第87页。

<sup>④</sup> 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527、531页。

古巴党政领导干部认为,要在古巴实现社会主义的发展目标,就必须不断推进民主化进程,只有经常同人民商讨国家大事,才能取得他们的支持,使全国人民团结一致<sup>①</sup>。正因为如此,广大人民支持现有的政治制度。就算是美国的长期封锁打压和震荡的苏东剧变,古巴社会主义面临最严峻的风险和挑战的情况下,全国人代会还收到载有 819 万人(占全体选民的 98.97%)签名的请愿书,这份请愿书要求通过全民公决制定宪法修正案,重申古巴是独立的社会主义国家,宣布其经济、社会和政治制度是“不可侵犯”的<sup>②</sup>。再次,法治建设是有力武器。古巴在法律上保障了人民依法享有各项民主权利,为凝聚最广泛的人民智慧和力量奠定了基础。正如劳尔所说:“60 年来,面对侵略和威胁,我们古巴人民表现出抵抗和克服最困难情况的坚强意志。尽管帝国主义很强大,但它没有能力破坏一个团结的民族尊严,这个民族为自己的历史和获得的自由感到自豪。古巴已经表明,它能够而且将永远能够抵抗、斗争和取得胜利。”<sup>③</sup>

### (二) 体现人民意志,依靠人民推动国家繁荣和可持续发展

只有在国家治理各领域各环节充分体现人民的意志,才能不断巩固执政之基、力量之源。古巴的国体和政体决定了人民是国家的主人,人民是国家权力的来源、依据和归宿。在古巴民主政治制度化的进程中,其制度设计始终坚持以人民为中心,体现人民的意志。一是一切国家权力机关的代表都通过人民直接选举产生。2019 年新选举法规定,人大代表的选举首先由各级提名委员会召集选民进行候选人提名,经审议通过候选人名单向社会公布后,再通过自由、平等、直接和秘密投票选举产生,保证各级国家权力机关来自于人民<sup>④</sup>。二是通过人民实现对国家机关及其领导人、公职人员和代表工作的监督。国家赋予人民监督权,国家机关及其领导人和公职人员的行为必须公开透明,当选代表必须向选民报告自己的工作并接受人民群众的监督,通过每年举行的问责会议,选民直接与代表进行对话协商,促进事关人民利益问题的解决。按照法律规定的方式和程序,选民有权随时将当选代表罢免。三是人民有权广泛参与政治生活,为国家发展积极建言献策。人民可通过所在的群众组织、社会团体和工会等多种途径参与政治生活,包括法律政策的制定。

### (三) 保障人民权益,促进社会和谐稳定

人民权益得到有效保障是促进社会和谐稳定的前提条件。古巴始终坚持维护人民的权益,构建了人民主权的政治制度。人民可以通过直接或间接的方式行使手中的权力。在此基础上,以人民为主体的法治建设是重要保障。古巴是社会主义法治国家,国家的基本目标之一是实现人民权益和更高水平的公平正义。2019 年 4 月新宪法实施后,随即组织修订的法律就达到 70 部以上,迪亚斯·卡内尔强调:“宪法必须要有相关法律的支持才能促进实施的进程,要在开展辩论和协调、统一法律规范的基础上,从合法和全面的角度确保切实可行的政策和法律。”<sup>⑤</sup> 不仅如此,古巴领导人认为,坚持人民群众参与国家法律的制定,是发扬社会主义民

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 113 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 123 页。

③ Raúl Castro, “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>.

④ Asamblea Nacional del Poder Popular, “Ley Electoral,” <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-o60.pdf>.

⑤ National news staff, “May the Constitution Have the Laws Needed for Its Implementation,” <http://en.granma.cu/cuba/2019-05-07/may-the-constitution-have-the-laws-needed-for-its-implementation>.

主的重要方式，国家的政策法规必须反映群众的意愿和要求。卡斯特罗说：“任何有利于少数人的法律和原则都是不公正的。”<sup>①</sup>因此，古巴所要建立的是保护大多数人利益的社会主义法治体系。2010—2015年古巴共颁发了344项新法规，修改了55项法规，废除了684项法规。古巴还以人民的名义独立行使司法权，确保了司法公正的同时，对法律的遵守和执行情况进行有效监督。此外，群众组织为实现人民权益提供重要渠道。古共七大强调党将继续把关心群众组织的发展作为优先事项。

#### （四）激发人民创造，以制度化创新推动国家治理体系现代化

国家治理现代化就是对制度进行完善和创新的过程，而这其中离不开人民的积极创造。纵观古巴60多年来的民主政治制度化发展历程，从对直接民主的初步探索到人民政权制度的建立，再到民主政治制度化改革，贯穿其中的一条线索就是古巴人民对民主政治制度的不断探索和创新。在这个过程中，古巴没有照搬苏联、东欧的模式，而是基于古巴受帝国主义封锁、包围和入侵的特殊环境，学习和借鉴中国、越南等国家建设社会主义的经验，有效发挥人民的积极性和创造性，根据自己的国情走出了一条具有古巴特色的政治发展道路。特别是21世纪以来，古巴党和政府采取了一系列政治、经济改革措施，以适应现代化发展要求，这主要体现在：一是提升民主参与的程度；二是健全民主监督机制；三是完善民主行政体制；四是扩大民主自治范围；五是提高民主执政能力。可见，古巴从民主参与、民主监督、民主行政等多个方面加强制度建设，是广泛调动人民积极性、创造性的表现，更是对现代民主政治发展的有效回应，无疑将有效推进古巴国家治理体系现代化发展。

综上所述，古巴经过60多年的探索与实践，逐步推进民主政治制度化建设，是对马克思主义民主理论和其他社会主义国家建设经验的汲取和创新，更是对古巴多年来民主执政规律的深刻总结和反思。面对新的国内外形势，古巴党和政府在实施经济和社会模式更新的过程中，不仅坚定地捍卫了社会主义制度，保证了国家政治、经济、社会等改革稳步推进，同时积极适应现代化发展要求，不断开创民主政治制度化的新境界。古巴的政治改革及模式更新获得显著成效的同时，也面临不少挑战和问题。美国长期的制裁、封锁和打压，加重了古巴政治经济改革的困难。再加上近年来拉美政局的变化给古巴造成了一些消极影响，古巴体制更新的进程依然困难重重。但古巴持续深入推进模式更新的趋势不会变，2019年古巴通过和实施新宪法，为未来古巴民主政治制度化发展提供了最新的法律支撑，成为古巴进行社会主义现代化建设最重要的指南，古巴将继续朝着古共七大提出的“完善社会主义国家及其制度和领导机构”的重要目标，努力走出一条古巴特色的政治经济发展道路。

（责任编辑：春风）

<sup>①</sup> [古] 萨洛蒙·苏希·萨尔法蒂编：《卡斯特罗语录》，宋晓平等译，社会科学文献出版社2010年版，第140页。