

“府院相争” 委内瑞拉局势向何处去？

中国拉丁美洲学会副会长 上海大学特聘教授 江时学

委内瑞拉制宪大会引发的总统马杜罗与反对派之间的冲突愈演愈烈，美洲国家纷纷站队，美国总统特朗普甚至威胁要对委内瑞拉动武。委内瑞拉局势是怎么回事？美国是否真会动武？本期“论坛”特请专家解读。



江时学

1 问：委内瑞拉制宪大会是什么样的机构？

答：根据委内瑞拉1999年颁布的现行宪法，委内瑞拉实行总统制，总统为国家元首、政府首脑、武装部队统帅，权力极大。委内瑞拉宪法规定制宪权属于人民，同时规定总统可行使召集制宪大会的动议。

为应对议会掣肘，5月1日，委内瑞拉总统马杜罗宣布将成立制宪大会。制宪大会由545人组成，其中364人由地区选举产生，173人由行业或社会团体选举产生，8人来自土著人。马杜罗说，制定新宪法有利于解决当前国家面临的政治危机，实现长治久安。他希望制宪大会认真考虑9个问题：如何维护国家实现和平的权力；如何发展经济；如何在法律上承认政府实施的各种社会发展计划；如何扩大司法体系权限；如何在宪法上承认人民参与民主进程的各种方式；如何捍卫国家主权和抵御外国侵略；如何复兴多元化和多文化特征；如何确保青年人能积极行使宪法赋予的各种权利。

反对派认为，制宪或修宪的程序首先应是总统签署行政命令，对是否需要制宪或修宪进行全民公投。如果公投结果是同意，那就由选民选出制宪大会成员，由制宪大会制定新宪法或修改宪法。如果公投结果是不同意，那就不必成立制宪大会。而马杜罗未就是否需要制宪或修宪举行公投，反而直接通过选举成立制宪大会，这是违反宪法的。

但是最高法院认为，宪法并未规定成立制宪大会前必须要公投。7月30日，委内瑞拉制宪大会选举投票结束，虽然没有爆发全国性大规模骚乱，但不少地方发生流血事件。8月4日，制宪大会正式成立。

根据前总统查韦斯的做法，制宪大会新宪法草案或宪法修正案出台后应该进行全民公投，确定其能否被人民接受。2009年，查韦斯正是通过全民公投修宪，取消了对包括总统在内的民选公职人员连选连任次数的限制。

迄今为止，委内瑞拉制宪大会如何运转，将制定一部什么样的宪法或对宪法进行什么修改等问题尚不得而知。可以预料的是，委内瑞拉政局在可预见的将来难以彻底稳定。

2 危机已到无以复加地步

问：为什么制宪大会引发冲突？

答：委内瑞拉前总统查韦斯1999年上台后，委内瑞拉内政外交发生了翻天覆地的变化。在政治上，查韦斯提出实现“21世纪社会主义”的政治口号，但并未对“21世纪社会主义”的内涵和外延给出令人信服的诠释。在经济上，查韦斯大力奉行经济民族主义政策，对外资实施严厉管制，强化国家的作用，严格限制私人资本活动范围，甚至说中央银行不能拥有独立性。在社会领域，查韦斯倡导民众主义政策，将大量财政收入用于扶贫，使低收入阶层的生活水平获得了一些来之不易的提高。在外交上，查韦斯高举反美大旗，与美国的敌对国家大力发展关系，还慷慨地将大量石油和美元援助志同道合的左翼国家。

马杜罗几乎继承了查韦斯的所有政治遗产，但与查韦斯相比，他至少在三个方面面临严峻挑战：一是国际市场石油价格下跌，导致政府财政收入大幅度减少；二是个人魅力不

及查韦斯；三是反对派的团结性不断增强。

还应该指出，无论是查韦斯还是马杜罗，在追求“21世纪社会主义”的过程中，都未能强化治国理政能力。这一欠缺加上不当的经济政策，与近几年国际石油价格下跌结合在一起，终于使委内瑞拉陷入极为严重的经济危机。石油存储量居世界之首的委内瑞拉，居然无法为人民提供面包和卫生纸等生活必需品。混乱的政治局面及严重的商品短缺使社会和谐烟消云散，抢劫、绑架和谋杀等恶性犯罪司空见惯，犯罪率在拉美居于首位。

这一切为反对派攻击政府提供了有力的武器，同时也侵蚀了马杜罗的政治基础。在2015年12月举行的议会选举中，29个政党组成的反对党联盟“委内瑞拉民主团结平台”获得多数席位。这是1999年查韦斯上台以后第一次，委内瑞拉的“府院之争”由此开始。

为了应对议会的掣肘，马杜罗试图动用制宪这一杀手锏。虽然如何制宪或修宪尚不

得而知，但完全可以预料，新宪法必然会削弱议会权力，使总统获得更多权力。有些委内瑞拉人甚至认为，马杜罗可能会抛弃一人一票的选举制度，以“反民主”或“独裁”方式巩固总统宝座。

在反对派眼中，是可忍孰不可忍。为阻止马杜罗，反对派在7月16日自发组织公投，要求选民回答三个问题：是否反对成立制宪大会？是否认为国家武装力量应该捍卫宪法？是否支持重新组建政府？据说有700万名选民在境内外2600多个投票站参加投票，98%的选民对这三个问题给予肯定答复。

反对派组织的这一公投没有得到政府和最高法院批准，因此公投结果不具有任何法律意义，仅仅是反对派向马杜罗施压的伎俩。

在一定意义上，反对派组织的公投使其与政府的对峙更加恶化，也使残酷的街头政治愈演愈烈。为恢复秩序，支持政府的警察绝不手软。据估计，自马杜罗提出成立制宪大会动议以来，一百多人在不同形式的抗议活动中丧生。毫无疑问，委内瑞拉的政治危机、经济危机和社会危机已到了无以复加的地步。

3 国际社会呼吁谈判解决

问：国际社会态度如何？

答：国际社会对委内瑞拉制宪大会态度可谓褒贬不一。

批评马杜罗政府的人不在少数。8月8日，17个拉美国家外长或代表在秘鲁首都利马开会讨论委内瑞拉局势。会议通过的声明表示，17国谴责委内瑞拉中断民主秩序，不承认委内瑞拉制宪大会的合法性，呼吁马杜

罗与反对派通过和平谈判解决危机。

美国当然是制裁委内瑞拉的“急先锋”。美国财政部迫不及待宣布了制裁委内瑞拉的多项措施，包括冻结马杜罗在美国境内资产、禁止美国人与马杜罗进行交易往来等。

欧盟表示希望马杜罗政府与反对派在民主框架内寻求解决危机之道，认为在充满怀疑和暴力的环境下产生的制宪大会无法为危

机提供出路，相反加剧了分裂。

古巴、厄瓜多尔、玻利维亚、尼加拉瓜和萨尔瓦多等拉美左翼国家则支持马杜罗成立制宪大会，甚至联手挫败了美洲国家组织试图通过的制裁委内瑞拉决议。

中国外交部发言人表示，作为一项原则，中国从不干涉别国内政，作为委内瑞拉的朋友，中国真诚希望委内瑞拉各方依照宪法、通过对话解决问题，维护国家稳定 and 经济社会发展，中国希望并相信委内瑞拉政府和人民能够妥善处理好本国内部事务。

4 美委关系将陷困局之中

问：美委关系会如何发展？美国真的会对委内瑞拉动武吗？

答：须知，查韦斯和马杜罗的政治对手得到了美国的支持和怂恿。查韦斯自上台之日起就遭遇反抗和攻击，2002年甚至曾被赶出总统府48小时，这一政变行为的幕后黑手就是美国。在美国帮助下，一盘散沙似的委内瑞拉反对派不断加强团结，今天对马杜罗构成了越来越难以对付的威胁。

美国前总统布什称查韦斯为“卡斯特罗二世”，一些美国人甚至想以卑劣的手法结束查韦斯的生命。如2005年8月，美国基督教联盟创始人、布什的铁杆支持者罗伯逊公开叫嚣暗杀查韦斯。他说，对美国来说，查韦斯是个极其危险的人物，有意将委内瑞拉变成“共产主义渗透和穆斯林极端主义”的跳板。“我们有能力把他干掉，我认为我们使用那种能力的时刻到了。我们不需要另外一个要花2000亿美元的战争，去干掉一个如你所知的

拥有强大武装力量的独裁者。让秘密特工人员来做这件事情要容易得多，干净利落。”

据报道，美国政府确曾制定过多个暗杀查韦斯的计划：一是利用查韦斯热衷于在公众场合露面的机会，指使神枪手击毙查韦斯；二是在适当地点发射导弹，击落查韦斯的飞机；三是再次策划军事政变，在乱局中杀害查韦斯；四是通过哥伦比亚右翼势力下手，因为委内瑞拉与哥伦比亚双边关系不佳。

如今特朗普虽然没说过要暗杀马杜罗，但他威胁对委内瑞拉动武的言论是确凿无误的。他说：“我们的人遍及全世界，我们在世界各地部署了兵力，有些地方离我们非常非常遥远。委内瑞拉离我们并不远，那里的人们正在遭受痛苦，垂死挣扎。我们对委内瑞拉有许多种选择，包括必要时采取军事行动。”

不过，美国对委内瑞拉动武可能性极小，这一判断与以下几个因素息息相关：

一是经济因素。美国动武意味着两国关

系（包括经济关系）彻底破裂。这不仅会伤害委内瑞拉，而且会影响美国的国际声望和国家安全。同样不容忽视的是，经济关系破裂意味着美国无法从委内瑞拉进口石油，只能从遥远的中东等地进口，这一舍近求远的经济成本不容低估。

二是政治因素。虽然一些拉美国家批评马杜罗的所作所为，但不会同意美国以武力干涉委内瑞拉内政，美国不会不考虑拉美在这一问题上的反应。

三是军事因素。当年出兵多米尼加、格林纳达和巴拿马时，美军几乎没有受到这些国家的任何抵抗。虽然美国在军事上的优势大大超过委内瑞拉，但是委内瑞拉不会束手就擒，必然会在军事上予以反击。

总体来看，马杜罗不会甘受美国的压力和威慑，更不会屈服于美国的军事入侵，而美国也不会主动向马杜罗伸出橄榄枝。因此，除非美国及其支持的委内瑞拉反对派能使委内瑞拉发生政权更迭，使亲美的反对派上台，否则美委关系不会改善。至少在特朗普当政时期，两国关系还将陷于困局之中。

急着开始谈判 英国亮明脱欧“底牌”

英国15日起陆续公布脱欧立场文件，提出在退出欧盟关税同盟、北爱尔兰与爱尔兰边界安排等关键议题上的立场与建议。

公布立场文件

15日，英国公布首份脱欧立场文件，提出在英国退出欧盟关税同盟后设立“临时关税同盟”，避免脱欧给英国经济带来断崖式下跌。文件同时称，在设立“临时关税同盟”期间，英国有权与非欧盟国家商签贸易协议。

欧盟关税同盟是欧盟28个成员国间跨境自由贸易的基础，对第三国实施统一关税。退出欧盟关税同盟是英国脱欧的重要内容。

16日，英国公布第二份脱欧立场文件，就

脱欧后北爱尔兰与爱尔兰边界状况安排阐明立场。英国表示，将努力确保这一边界“无缝对接”，建议不在陆上及海上边界设海关等实体设施，在人员自由通行方面也维持现状。这意味着英国不希望这条“软”边界变“硬”。

爱尔兰是欧盟国家，目前英国北爱尔兰地区与爱尔兰之间人员与货物均可自由流动。一旦英国脱欧，北爱尔兰地区与爱尔兰之间的边界将从欧盟内部英国与爱尔兰的两国边界变为欧盟区与非欧盟区边界。

回应有关质疑

舆论认为，英国在脱欧谈判重要问题上亮明立场，既回应了长期以来外界有关英国

脱欧立场不明、内阁意见分裂的质疑，又赶在即将开始的第三轮脱欧谈判前向欧盟表明，英国已准备好进行下一阶段谈判。

此前，英国特雷莎·梅内阁中多位高官被指在脱欧问题上存在分歧，特别是支持“软脱欧”的财政大臣哈蒙德与支持“硬脱欧”的脱欧事务大臣戴维斯之间矛盾日益明显。分析人士认为，英国政府以发布文件的方式明确官方立场，是想展示一个团结的内阁。

同时，由于脱欧前景的不确定性正在对英国经济产生不良影响，英国希望尽早开始与欧盟就脱欧后的英欧关系进行谈判，以安抚焦虑的企业、公民和投资者。但欧盟坚持认为，必须首先在“分手费”、移民自由等问题上

取得进展，才能谈最终的贸易协议，还指责英国在如何退出共同市场、如何退出关税同盟等具体问题上缺乏明确立场。英国此次主动亮明立场，也是为了打消欧盟的顾虑。

想要如愿不易

值得注意的是，英国想将自己的立场写入脱欧协议，必须得到欧盟其他27个成员国一致同意，但目前来看并非易事。分析人士认为，英国提出既要与欧盟设立“临时关税同盟”，又有权与非欧盟国家商签贸易协议，实际是想同时享受“留下”和“离开”的好处，但这种一厢情愿的要求恐怕很难被欧盟接受。

事实上，英国发布立场文件后，欧盟已经重申了在贸易问题上的立场。欧盟委员会15日表示，一旦英国退出欧洲共同市场与欧盟关税同盟，就无法保证双方不发生贸易摩擦。

桂涛 顾震球