

拉美政治

蓬托菲霍体系下委内瑞拉的文官控制

许 丰

内容提要：“政治化—职业主义”是民主政体下文武关系类型的基本分析框架。军队政治化意味着军队权力范围的扩大与干政能力的增强，职业化则意味着军队专注于内部事务，意味着文官控制的稳固。文官控制的稳固对民主政治的稳定与延续意义重大。蓬托菲霍时期委内瑞拉的文官控制以“分权制衡”为核心，通过政府法令、宪法以及多部武装力量组织法，弱化作为武装力量体系内军令和军政中枢机构的总参谋部与国防部，加强总统权威，确立了一种武装力量内部的分权制衡机制。此外，作为对一系列文武关系制度建构的补充，历届蓬托菲霍政府还利用物质安抚、民主价值灌输、监视、严惩军事叛乱行为等非制度化的策略来加强文官控制。蓬托菲霍时期以“分权制衡”为核心的文武关系制度建构以及非制度化的文官控制策略对推动军队职业化、限制其权力范围、预防军人干政发挥了重要作用，成为蓬托菲霍时期委内瑞拉民主政治稳定与持续的重要因素之一。

关键词：蓬托菲霍体系 委内瑞拉 文武关系 分权制衡 文官控制

作者简介：许丰，中国人民大学国际关系学院博士研究生。

中图分类号：D777.7 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2016) 06-0124-14

“文武关系”是政治学和比较政治制度研究的重要概念，指的是文官政府与武装力量之间的互动方式，其关注的核心是文官控制，即“文官政府如何建立并维持对武装力量的控制”^①。20世纪中后期蓬托菲霍体系的确立与延续是委内瑞拉民主政治的第一次成功实践。1958年年初，希门内斯政府的独裁统治被推翻，委内瑞拉成立民主过渡政府，并定于当年12月举行总统大选。为确保新生民主政体的稳定和持续，1958年10月，委内瑞拉3个主要政党民主行动党、基督教社会党与民主共和联盟的代表在加拉加斯小镇蓬托菲霍（Punto Fijo）签署协定，就尊重民主选举结果、民主政体下的权力分享等问题达成协议，这就是《蓬托菲霍协定》（*Pacto de Punto Fijo*）。该协定确立了此后40年间委内瑞拉政治经济的基本框架与运行模式，本文称之为“蓬托菲霍体系”，将该体系下的40年（1958—1998年）称为“蓬托菲霍时期”。蓬托菲霍时期文武关系制度的构建和文官控制策略的运用对委内瑞拉民主政治的稳固与延续发挥了重要作用，这一时期所构建的文武关系机制也是后来的“第五共和国”^②时期文武关系制度变迁的历史起点。本文对文武关系和文官控制的相关分析范式进行简单介绍，在文献梳理与理论探讨的基础上，分析蓬托菲霍体系下委内瑞拉文官控制的制度建构和非制度化的策略实施及其对委内瑞拉文武关系的影响。

一 文武关系与文官控制的相关分析范式

关于民主政体下文武关系的类型，主要有以下三种分析范式。第一种也即最常见的分析范式是“政治化—职业主义”的分析框架，“政治化”指的是一种卷入政治的军队，而“职业主义”讲的是军队的“非党化”“不介入政治事务”“只听命于合法选举产生的政府首脑或国家元首”。^③可以说，前者是一种政治化的军队，后者则是一种专注于军事业务的职业化军队。有必要说明，政治化与职业主义只是一种“理想型”分析范式。一方面，军队本

^① James Burk, “Theories of Democratic Civil–Military Relations”, in *Armed Forces & Society*, Vol. 29, Issue 1, September 2002, pp. 7–29.

^② 从1811年独立至查韦斯执政前，委内瑞拉经历了四次共和阶段，“第五共和国”由查韦斯领导的左翼政党“第五共和国运动”创建。以1999年查韦斯上台执政和修改宪法为标志，委内瑞拉进入“第五共和国”时期。

^③ 陈明明著：《所有的子弹都有归宿：发展中国家军人政治研究》，天津：天津人民出版社，2003年，第19页。

质上是一种职业化武装集团，其核心任务是通过战争进行防御或进攻，所以并不存在完全摒弃职业发展的政治化的军队；另一方面，正如学者克劳德·埃默森所言，由于军队特定的组织机构、自决权力和专业功能，任何一种政治事务都很难排除军人的参与。^①蒂莫西·科尔顿也认为军事集团有其自身的利益，无时无刻不在尝试发挥它们的政治影响力。^②事实上并不存在完全摒弃政治参与的职业化军队。对于一种特定的文武关系，只能说它在多大程度上更接近政治化或多大程度上更接近职业主义，完全的政治化和完全的职业主义只是连续谱的两端，现实情况更多介于这两端之间。

第二种分析范式是以军队干政的程度为标准来分析文武关系类型。如波兰学者杰西·怀亚特构建了一种从完全依附到完全自主的军队角色连续谱，他将军队之于文官体系的角色分为五种类型：国家公仆、压力集团、政治势力、国家监护人、精英统治。国家公仆角色是干政程度最低的类型，它严格地服从文官政府；精英统治则是指军队对文官体系的取代，其目的在于建立军事独裁政权。^③台湾学者洪陆训也将军队干政程度的连续谱描述为“控制—干涉—参与—卷入—影响”。^④

第三种分析范式是基于武装力量的权力范围来对文武关系的类型进行分析。哈罗德·特琳库纳斯（Harold A. Trinkunas）将武装力量可能行使权力的范围从狭窄到宽泛依次划分为对外防御、国内安全、公共政策、军队主导国家领导人更替。对外防御是军队最基本的作用领域，包括战争的准备与进行、军队的日常管理、军事战略的制定与军事训练；国内安全包括在紧急情况下维持国内秩序、国内情报的搜集以及警务工作；公共政策包括国家预算、政府机构的运转、政策的制定和执行；而军队主导国家领导人更替则是军队权力范围扩张的极端表现，这时军队扮演着“立主者”（King Maker）的角色。特琳库纳斯认为，军队过于宽泛的权力边界是与民主政治规则不协调的，军队参与国防领域之外的国家事务（如经济、社会与国内安全事务）很可能助

^① Claude Emerson Welch, *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*, Albany: State University of New York Press, 1976, p. 2.

^② Timothy J. Colton, "The Party - Military Connection: A Participatory Model", in Herspring Dale R. and Volgyes Ivan (eds.), *Civil - Military Relations in Communist Systems*, Boulder, CO: Westview Press, 1978, pp. 53 - 78.

^③ Jerzy J. Wiatr, "The Military in Politics: Realities and Stereotypes", in *International Social Science Journal*, Vol. 37, Issue 103, February 1985, pp. 97 - 107.

^④ 洪陆训：《文武关系之理论、研究途径和类型学》，载《东亚季刊》，1994年第1期，第75页。

长军队的政治化，不仅会弱化文官控制，降低军队的专业化程度，还会对民主政体构成威胁。^①因此，要确立并维持文官控制，必须将军队发挥作用的领域限制在最小范围内。

对民主政体下文武关系类型的分析基本分为以上三种范式。三种思路虽侧重点不同，但密切相关。一般而言，军队的职业化倾向越明显，其权力范围就越狭窄，干政倾向也就越弱，反之亦反。上述理论基本上只是关于民主政体下文武关系类型或状态的分析范式，并没有提到文官控制的前提与策略，这就是下文要谈的文官控制的机会结构与策略理论。

机会结构理论指的是民主化初期民选政府实行文官控制的机会大小或难易程度。文官控制机会的大小与武装力量内部的分裂程度、文官精英对民主政治的共识与合作程度以及整个社会的动员程度有关。一般而言，武装力量内部的分裂程度越高，文官精英对民主政治的共识程度越高，各派政治势力越倾向于合作与妥协，社会动员程度越高，实现文官控制的机会就越大；反之，实现文官控制的机会就越渺茫。^②

文官控制手段或策略一般包括安抚、监视、分权制衡、制裁。安抚政策是指文官政府利用所掌握的财政资源收买军队，满足军官个人物质需求与军队整体发展需要，以削弱军队干政的动机。比起安抚，监视是文官政府更为主动的一种策略，通过制度化的网络或个人化的信息渠道来掌握军队内部信息，使文官政府能够及时发现潜在的威胁。如果政府对军队的监视不能实现制度化，那么这种监视就一定具备很强的个人化色彩，稳定性与持续性较差；制度化的监督则更具稳定性和长期性。监视政策可能是一种有效的“预警”方式，但如果文官政府不能掌握足够的资源，也照样无法应对潜在的政变威胁。分权制衡是可以弥补监视策略不足的有效手段之一。分权制衡策略是指通过制造武装力量内部的摩擦与竞争，减弱其作为整体的行动能力，提高其干政成本，从而降低其干政的可能性。制裁不仅是对“不合作者”的惩罚，事实上对潜在的政变分子也起着震慑作用，促使军人采取与文官政府合作的态度。^③

总之，民主化初期的文官控制首先面临的是机会结构问题，在一定的机会结构下，文官政府采取一定的策略，实现文武关系的某种状态。

^{①②③} Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, pp. 6-7, pp. 8-9, pp. 10-12.

二 蓬托菲霍体系下委内瑞拉文官控制的制度建构

1958年年初希门内斯独裁政权被推翻后，委内瑞拉军队的分裂、文官精英的有效合作、广泛的民主共识以及成功的社会动员，都为实行文官控制提供了良好的机会。蓬托菲霍时期文武关系机制设计的核心目的是确保民主政体的稳固和延续，这一原则在1961年宪法及1983年、1992年和1995年各部武装力量组织法中都有明确表述。^①文官政府充分认识到军人集团外在于文官控制可能对民主政体造成的危害，决心用更强大的方式来控制军队。这一时期的文官控制以“分权制衡”的制度设计为核心，辅之以安抚、监视等策略。

蓬托菲霍时期以“分权制衡”为核心的文官控制包括以下方面：通过政府法令、宪法以及武装力量组织法，弱化作为武装力量体系内军令和军政中枢机构的总参谋部与国防部的功能，使军令指挥权上移以加强总统权威，军队人事权由总统掌控，军政权下放以实现各军种的高度自治，改变统一的军事教育模式，实现各军种之间的竞争与制衡关系，军官不得兼任文官职务，对军官服役年限和岗位任期进行限制等。

1958年之前委内瑞拉武装力量体系有三个显著特点：其一，军队系统内以总参谋部为核心，是一种金字塔式的集权结构；其二，由高级军官担任的国防部部长在军事预算等行政问题上拥有相当的自由裁量权；其三，在各军种中陆军独大，通过军事集权体制控制整个武装力量，并对其他军种施加影响。^②在当时刚刚走上民主化道路的委内瑞拉，军队内部的这种集权体制使得军队对国家政治有极强的干预能力。

为了防止军人干政，加强文官控制，1958年6月27日委内瑞拉过渡政府发布了第288号法令，取消了拥有实际指挥权的总参谋部，成立联合参谋部，

^① Constitución de la República de Venezuela (1961), Artículo 132. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2016-05-02]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 8. <https://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-02]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992), Artículo 1. <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-05-02]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995), Artículo 8. <http://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas>. [2016-05-02]

^② Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, p. 99; Decreto No. 288 del 27 de Junio del año 1958. <http://www.buenastareas.com/ensayos/Art-288/277015.html>. [2016-05-02]

但它被排除在军事指挥体系之外，只是一个军事咨询机构，负责总体军事战略和计划等事宜。1958年之前，国防部在军队行政事务上拥有很大权力，例如在军事财政上，武装力量是作为一个整体来制定预算，国防部部长对各军种之间的预算分配拥有很大的自由裁量权。第288号法令削弱了国防部对军队的行政管理权，将军队的日常行政权直接赋予各军种的指挥官，各军种单独制定自己的预算，从而削弱了国防部的权力。^①第288号法令从军令、军政两方面对军事体制进行了改革，使军令大权归于总统，在军政事务上各军种实行自治。第288号法令将军队内部架构从金字塔式的集权结构变为各军种间的分权结构^②，而且使得各军种之间在预算等问题上形成了竞争与制衡关系。各军种不再对军队体系内的最高军令机构（总参谋部）和军政机构（国防部）负责，而是直接对军队体系之外的以总统为代表的文官政府负责。这一改革打击了陆军的强势地位，通过军种间的制衡加强了总统的军事权力和文官控制。对国防部和总参谋部制度的重新设计创造了职业军事力量内部弱势的中枢机构，有利于防止高级军官利用军队中枢部门的权势实现对军队的控制。

1961年宪法^③肯定了第288号法令的分权制度设计，对武装力量的人事权、财政权和军事命令体制做出了明确规定。1961年宪法规定参议院有权批准包括陆军上校或海军舰长^④以上的武装部队官员的升迁，规定军事预算案必须经过众议院的审查，由总统批准并公布，并对总统和众议院关于预算案发生分歧的各种可能性以及解决方式进行了规定，实际上将预算的审议与批准权共同赋予众议院、总统和最高法院。关于军队的指挥命令体制，1961年宪法规定总统作为国家武装部队总司令，对全国武装力量行使最高职权。^⑤

第288号法令和1961年宪法奠定了蓬托菲霍时期文武关系制度的基本框

^① Decreto No. 288 del 27 de Junio del año 1958. <http://www.buenastareas.com/ensayos/Art-288/277015.html>. [2016-05-02]

^② 作为一个正常运转的国家，武装力量体系肯定是集权的，总要有一个最高统帅或统帅部。这里所说的从金字塔式的集权结构向各军种之间的分权结构的转变，实际上说的是经过288号法令，委内瑞拉武装力量的权力分布开始从职业军事体系的内部集权转变为外在于职业军事体系的民选总统的集权。区别不在于集权还是不集权，而在于是军事体系的内部集权还是民选总统的外部集权。

^③ 1961年宪法是蓬托菲霍时期委内瑞拉唯一的一部宪法，1973年和1983年两次修订。

^④ 根据1983年、1992年和1995年武装力量组织法，蓬托菲霍时期委内瑞拉军衔共分为九级，尉官、校官、将官各分三级。海军舰长是委内瑞拉海军军衔之一，相当于海军上校。

^⑤ Constitución de la República de Venezuela (1961). <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2016-05-10]

架。关于蓬托菲霍时期委内瑞拉武装力量组织法（为行文简便，下面多简称为“组织法”），目前为止笔者只找到三部，分别于1983年、1992年和1995年颁布。1983年组织法废除了1958年6月27日颁布的第288号法令^①，由此可推断，在1958—1983年的25年间，第288号法令一直在发挥法律效力。也就是说，第288号法令与1983年组织法之间是相互衔接的，二者之间并无时间断裂。此为其一。其二，虽未查找到1983年之前的组织法，但根据1983年颁布的对组织法进行部分修改的法案^②（共有7条改动，1983年组织法总条数为434条），可以做出如下推断：1983年组织法对前一部组织法的修改甚少，且这7条修改并不涉及总统军事统帅权、总统任命权、国防部与总参谋部的地位、总统与各军种之间的指挥关系等至关重要的内容。这就意味着，1983年组织法规定的武装力量体制在前一部组织法中就已经存在了，至少不是从1983年才开始的。这就进一步增强了1983年组织法对蓬托菲霍时期武装力量状况的解释力，增强了其与第288号法令之间的承续关系。综合上述两方面的情况，可以做出如下结论：虽然暂时无法找到20世纪六七十年代的组织法，但完全可以通过对第288号法令、1961年宪法和1983年、1992年和1995年三部组织法的分析，得知蓬托菲霍时期委内瑞拉武装力量体制的概貌。

1995年组织法不仅在章节安排上与1983年组织法完全一致，甚至在总的条款数目和各个章节条款数目上都接近完全一致。在内容上，两部组织法除第一章第四节的第二、三部分^③以及第二章第五节“过渡条款”等处稍有不同之外（相对于两部组织法整体上的高度相似而言，这些差异极其微小，而且这些差异对于本论文的研究主旨是无关紧要的），笔者未发现有其他差异。也就是说，1983年组织法施行了9年，1992年重新制定的组织法在章节安排和某些内容上有所调整，但仅仅3年后的1995年组织法几乎又全面恢复了1983年组织法。可以推断，1983年组织法基本可以反映蓬托菲霍时期委内瑞

^① Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 434. <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-10]

^② Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-10]

^③ 1983年武装力量组织法第一章第四节第二部分为“军官和士官的晋升”，第三部分为“专业技术人员的晋升与士兵招募”；1995年组织法第一章第四节第二部分为“军官、士官以及专业技术人员的晋升”，第三部分为“军队士兵招募”。1995年组织法只是将1983年组织法中关于军中专业技术人员晋升的规定从第三部分转移到了第二部分，并在具体规定上有一些细微的差异，这也是前后两部组织法在主体内容上最关键的不同之处，但这些差异对本文的研究主旨而言是无关紧要的。

拉武装力量体制的基本形态。下面对三部组织法从不同的方面进行分析。

在武装力量统帅权、军官任命权、军事教育体制等方面，三部组织法延续了1958年过渡政府的相关军事法令和1961年宪法的理念。在军队指挥命令体制上，根据1983年和1995年组织法，全国武装力量的指挥、控制、组织、管理、部署的权力掌握在总统手中。^① 现役军人受总统指挥，必须无条件服从总统的命令。国防部实际上是总统的一个办事机构，其首要职责就是执行总统的指示与命令，作为总统与各军种之间的协调机构，其存在不能影响总统对军队的绝对指挥与控制。在紧急状况下，总统将直接统帅武装力量，任命各部门的指挥官，部署军事行动。在1983年组织法中，第288号法令创建的联合参谋部被参谋长联席会议取代，它不仅依然是一个军事咨询部门，甚至成了国防部的一个下属机构，要在国家武装力量最高委员会^②的指导下工作。1983年组织法中的军事预算体制也延续了第288号法令的思路，规定在每一财年的预算法案中涉及国防预算的部分，要明确国防预算在各军种之间的划分。^③ 这意味着国防部依然无法在军事预算方面发挥影响力。根据1992年武装力量组织法，总统是武装力量的最高统帅，武装力量直属总统并听从他的命令。各军种司令部是总司令部的下属机构，直接向总司令负责。在战争情况下，作为最高统帅的总统直接负责军务。国防部只是总统在军事行政方面的助手，也是武装力量在政府部门中的一个代表，并没有太大实权。1992年武装力量组织法将参谋长联席会议改为总参谋部，虽然不再是国防部的下属机构，但总参谋长和总参谋部仍然是总统的顾问和咨询机构。^④

关于蓬托菲霍时期的军官任命权，根据1961年宪法和1983年、1995年武装力量组织法，陆军上校或海军舰长^⑤及以上军衔由总统授予，但必须得到

^① Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 54. <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-15]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995), Artículo 54. <http://docs.venezuela.justia.com/federales>. [2016-05-15]

^② 根据1983年武装力量组织法第98条，国家武装力量最高委员会（La Junta Superior de las Fuerzas Armadas Nacionales）是总统在军事问题上的咨询机构。

^③ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983). <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-20]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995). <http://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas>. [2016-05-20]

^④ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992). <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-05-25]. 另根据1961年宪法第131条，武装部队总司令由总统兼任。Constitución de la República de Venezuela (1961), Artículo 131. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2016-05-25]

^⑤ 委内瑞拉的军衔只分为陆军军衔和海军军衔，陆军、空军和国民警卫队均授陆军军衔。

参议院的批准。总统有权直接授予陆军中校及以下军衔以及相应级别的海军军衔。在战争时期或紧急状态下，总统有权直接授予各级军衔，不必经过参议院的批准，总统可以根据军人在战争中的表现直接下达晋升命令。也就是说，军官任免权掌握在总统和参议院手中。根据1992年组织法，武装部队总司令、总参谋长、最高军事法院首席法官、国家安全委员会秘书长以及各军种司令皆由总统任命。不仅如此，由于总统兼任武装部队总司令，因此组织法规定的总司令的军官任命权也全部由总统行使，例如军事司法常设仲裁法院院长、各个军事法院的法官、检察官、秘书、辩护律师和职员均由总统任命。

蓬托菲霍时期的军事教育也体现了历届政府以分权制衡来加强文官控制的思路。1958年过渡政府于6月22日关闭了基础军事学院，因为它对来自各个军种的学员进行统一训练，而这有可能密切各军种间的联系，从而对“分权制衡”战略产生消极影响。关闭基础军事学院后，学员分别在各军种内部的军事学校进行培训。^①1983年和1995年组织法延续了这一思路，陆军、海军、空军和国民警卫队的军官培训分别在各军种内部的军事学校进行，各军种自行制定自己的教育课程，各学校的学生人数由各军种司令根据军队需要来确定。^②这种军事教育改革思路降低了不同军种军官之间形成密切关系网络的可能性，增加了各军种合作密谋军事政变的难度。

为加强对军队的控制，蓬托菲霍时期的文官政府还对军官服役年限与岗位轮换制度进行了规定。1959年1月17日过渡政府颁布第533号法令，规定所有军官的最高服役年限为30年，并据此将那些保守的高级军官清除出军队系统，这对“分权制衡”策略也起到了积极作用。^③1983年和1995年组织法将军人最高服役年限增加到33年，1992年组织法规定最高服役年限为35年。^④除规定军官服役年限外，第533号法令还对军官在同一职位上的任职时

① Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, p. 99.

② Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 390, Artículo 393. <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-26]. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995), Artículo 391, Artículo 394. <http://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas>. [2016-05-28]

③ Eduardo Schaposnik, *Democratización de las Fuerzas Armadas Venezolanas*, Caracas: Editores ILDIS-Fundación Gonzalo Barrios, 1985, pp. 374-375.

④ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 249, Artículo 250. <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-05-28]. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992), Artículo 95. <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-06-05]

间进行了限制，这使高级军官在同一个职位上行使权力的时间非常有限，降低了高级军官利用权势在军队中培植个人势力的可能性。^① 1992年组织法对重要军事职务的任期都进行了限制，例如，最高军事法院首席法官任期5年，军事司法常设仲裁法院院长任期3年；各军种司令、武装部队总司令、总参谋长和总检察长任职时间最多两年，由三军种高级军官轮流担任。^② 这种规定旨在通过限制任期来遏制高级军官的个人势力，而且各军种之间保持竞争与制衡关系。

蓬托菲霍时期，军人参与政治事务是被严格禁止的。1961年宪法规定，除总统可以兼任国家武装部队总司令外，官员不得同时出任军职和文职。^③ 1983年、1992年和1995年三部组织法对此也有明确的规定，禁止现役或预备役的各级各类军事人员直接或间接参与政治活动，禁止其行使任何政治权利。

1992年组织法与1983年、1995年组织法的主要区别有以下几点。其一，1992年组织法设立了军事统帅部，而在1983年和1995年组织法中并无此机构。根据1992年组织法，军事统帅部是国家武装部队的最高决策机构，但就1992年组织法相关条款对总统权力的规定来看，军事统帅部也只是由总统主持的一个议事机关，内部还是实行总统负责制，军事统帅部的存在并没有威胁到总统的军权。^④ 其二，虽然1961年宪法规定总统兼任国家武装部队总司令，但1983年和1995年组织法并未提及总司令这一职位和机构；1992年组织法却用相当篇幅对总司令及其地位、权责进行了规定，赋予总司令相当的军事指挥和人事任命权，但由于总司令由总统兼任，因此总司令部的设立并没有削弱总统的军事权力。其三，国防部和总参谋部的地位也有所不同。相对于1992年组织法，1983年和1995年组织法较为强调发挥国防部的作用。例如，1983年和1995年组织法规定各军种司令向国防部部长汇报工作，在指挥体系上，总统通过国防部来指挥各军种。1992年组织法规定陆海空三军直

^① Alberto Müller Rojas, "Rómulo Betancourt y la Política Militar", in Rómulo Betancourt, *Historia y Contemporaneidad*, Caracas: Editorial Fundación Rómulo Betancourt, 1989, pp. 416-417.

^② Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992). <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-06-05]

^③ Constitución de la República de Venezuela (1961), Artículo 131. <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Venezuela/ven1961.html>. [2016-06-05]

^④ Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992). <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-06-15]

接归总司令部统帅，作为总司令部的执行机构。^①又如，1983年和1995年宪法规定参谋长联席会议是国防部下属的规划机构，直接对国防部部长负责；而1992年组织法规定总参谋部是总司令（总统）的咨询、协调、规划机构，总参谋长是总司令（总统）在作战方面的首席参谋。也就是说，总参谋部不再是国防部的下属机构，而是直接对总统负责。^②当然，在将总参谋长、总参谋部（参谋长联席会议）排除出指挥命令体系、专司军事规划与咨询这一点上，三部组织法与第288号法令是一脉相承的。总体而言，不论是1992年组织法设立了军事统帅部和总司令部，还是1983年和1985年组织法相对提高了国防部的地位，都没有改变1958年以来确立的军内分权、军外集权的体制。

三 非制度化的文官控制策略

蓬托菲霍时期文官政府除通过相关制度安排实现了军队内部的分权、竞争与相互制衡，以此加强文官政府对军队的控制外，还采取安抚、灌输、监视、制裁等非制度化的策略来确保文官控制的稳定。

物质安抚是蓬托菲霍时期历届政府加强文官控制的一个重要策略。政治精英们明白，委内瑞拉从1928年开始的长达30年的军队动乱除了有军官们政治理念上的原因外，物质需求得不到满足也是一个重要原因，政治精英们希望通过安抚的方式将这一动乱的根源转变为保卫民主政治的基石。贝坦科尔特政府（1959—1964年）在60年代初委内瑞拉经济衰退、国家财政能力不足的情况下，仍然尽量满足军官们的需要，增加了用于军官住房、社会保障、食品和其他必需品补贴的资金，通过武装部队社会保障局（IPSFA）为现役军官提供广泛的福利，如低价商品、低利率贷款等。贝坦科尔特政府还完善军

^① Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 80, Artículo 83. <https://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-06-15]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992), Artículo 56, Artículo 60. <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-06-15]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995), Artículo 80, Artículo 83. <http://docs.venezuela.justia.com/federales/leyes-organicas>. [2016-06-15]

^② Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1983), Artículo 105. <http://www.icrc.org/ihl-nat>. [2016-06-20]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992). <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-06-20]; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995), Artículo 105. <http://docs.venezuela.justia.com/federales>. [2016-06-20]

队养老保险制度，对退休军官按照现役军官工资百分之百的比例发放退休金。^①对退役军人的优待政策一直延续到了20世纪90年代，如1992年武装力量组织法规定，军人因病或意外事故无法继续服役的，在达到退休年龄之前，有权享受与同级别现役人员完全相同的收入及其他福利待遇。^②贝坦科尔特政府还大大增加了军官接受教育的机会，缩小军官集团和民间社会精英之间在知识上的差距。贝坦科尔特执政时期，军事开支占国家预算的比重逐年增加。除了满足其物质需要，贝坦科尔特政府还致力于提高军队的专业能力，致力于军事现代化。^③

继任的莱昂尼政府（1964—1969年）继续对军队实行安抚政策。随着60年代后期经济的恢复，莱昂尼政府能够将更多的资源用于军事支出。1964年委内瑞拉军官的工资可与同级别的美国军官相媲美，这种状况一直持续到了20世纪70年代。许多军官都有机会出国接受军事培训，以此作为自己职业进一步发展的台阶。军官的住房和其他福利的提升也非常显著。在莱昂尼执政时期，历年军事预算占国家总预算的比重平均为9%~10%。^④由于石油收入剧增，1967—1977年10年间军事预算翻了一番，增加的军费大部分用于改善军官待遇和军事装备的补充与更换上。在70年代的大部分时间里，委内瑞拉军队的单兵国防开支在拉美国家中是最高的。这一时期军官们的海外教育机会依旧很多，许多军官寻求去美国或欧洲进行军事培训。如果将健康、娱乐和住房支出等都包括在内的话，委内瑞拉军官的收入在西半球国家中名列前茅，其生活质量仅次于他们在美国和加拿大的同行。^⑤

作为文官控制的一种重要手段，安抚策略很大程度上满足了军官们对物质利益与职业发展的需求，对加强文官控制发挥了积极作用。除物质安抚外，对军队（个人化）的监视、民主价值的灌输、对军事叛乱行为的严惩等都是蓬托菲霍时期政府加强文官控制的手段。蓬托菲霍时期的历届政府主要是通

^① Eduardo Arroyo Talavera, *Elecciones y Negociaciones: Los Límites de la Democracia en Venezuela*, Caracas: Fondo Editorial Conicit/Pomaire, 1986, pp. 310-312.

^② Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la Nación (1992), Artículo 114. <http://www.mindef.gob.bo/mindef/sites/default/files>. [2016-06-25]

^③ Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, pp. 130-131.

^④ Eduardo Arroyo Talavera, *Elecciones y Negociaciones: Los Límites de la Democracia en Venezuela*, Caracas: Fondo Editorial Conicit/Pomaire, 1986, pp. 310-313.

^⑤ Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, p. 164.

过个人化的途径对军队内部的动向进行监视。为获取军队内部的可靠信息，1958年过渡政府发布了第134号法令，召回了那些在10年独裁期间（1948—1958年）被迫流亡及被监禁的军官，让他们官复原职，甚至给予他们更高的职位和更优越的职业发展机会。这些军官中的许多人都明显具有民主倾向，其中一些还与民主政党有联系，他们起到了替政府监视军队的作用。^① 贝坦科尔特执政时期创建了一个复杂的个人监视网络，通过这一网络对军队进行监视，避免了可能存在的对政府和民主政体造成严重威胁的军事叛乱。^② 莱昂尼总统则致力于发展与军官的私人关系，通过一个由文官和政治活动家组成的情报网来获取关于军事方面的情报。^③ 蓬托菲霍时期政治精英对军队的监视带有很强的个人化色彩，对加强文官控制发挥了一定的作用，然而，由于没能实现监督的制度化，所以未能实现对军队持久有效的监督。

在民主价值的灌输方面，贝坦科尔特政府致力于改变军队的价值取向，通过密集的培训项目来转变军官们的政治理念，增强他们对民主政治的认同。其目标是将军官集团从一种支持独裁的保守势力转变为虽然保守但支持民主政治的力量，以适应当时委内瑞拉政治现状。^④

对军事叛乱行为的制裁在贝坦科尔特执政时期表现最为明显，他对任何反政府的军事密谋活动都予以严惩。贝坦科尔特在一次演讲中表示了他坚决反对任何对民主化进程的威胁，表达了他严厉惩罚军事叛乱的决心：“民主是一种尊重公众自由的制度，当它面对独裁与专制的威胁时，从来不会宽容，更不会胆怯。我们的政府已经吸取了历史教训，我们不会允许民主政府被独裁者恐吓和推翻。”^⑤ 贝坦科尔特执政时期发生了5起军事叛乱（这也是蓬托菲霍体系前30年中仅有的5次军事叛乱），他对叛乱进行了严厉制裁，政变者或者流亡，或者退休、调离原职，甚至被捕入狱，从而加强了政府对军队的控制。每一次军事密谋的失败都进一步削弱了军队中的反民主势力，强化了文官政府对军队的权威，向军中潜在的反叛势力证明通过军事政变来推翻

① Alberto Müller Rojas, “Rómulo Betancourt y la Política Militar”, in Rómulo Betancourt, *Historia y Contemporaneidad*, Caracas: Editorial Fundación Rómulo Betancourt, 1989, p. 417.

② Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, pp. 110–124.

③ Elias R. Daniels, *Militares y Democracia*, Caracas: Ediciones Centauro, 1992, pp. 18–19.

④ Harold A. Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2005, pp. 110–112.

⑤ Alfredo Tarre Murzi, *Los Adecos en el Poder*, Caracas: Producciones Seleven, 1983, pp. 242–243.

民主政治是不可能的。

四 结语

蓬托菲霍体系下委内瑞拉的文武关系机制与文官控制策略取得了显著成效。贝坦科尔特政府时期军队职责基本被限制在对外防御方面，文官政府成功地排除了武装力量对国家政策的干预，国内安全事务主要由直接受文官政府控制的警察部门负责，军队和国民警卫队只是作为应对紧急情况的后备力量。20世纪60年代中后期出于镇压极左派武装叛乱的需要，军队开始在国内安全领域发挥作用，随着70年代初内战结束，军队立刻退回到自己传统的权力边界之内。虽然各军种在内部事务上享有高度自治权，但他们已无法介入国内安全事务和干预政策制定过程。总之，蓬托菲霍时期以“分权制衡”为核心的文武关系机制以及安抚、监视、灌输、制裁等文官控制策略的运用对推动军队的职业化、限制其权力范围、预防军人干政发挥了重要作用，成为蓬托菲霍体系在长达40年时间里基本保持稳定的重要因素之一。^①

然而，蓬托菲霍体系下的文官制度也存在一个严重缺陷：文官政府没能从制度上实现对军队日常活动的有效监管。虽然通过一系列制度安排形成了武装力量内部各军种之间的分权、竞争与制衡关系，但各军种内部依然高度自治，文官政府无法对军队内部事务进行有效监管。这就导致了军队在其内部事务领域的高度自治状态以及在军事专业领域的发言权和主导权，客观上为军队内部的派别活动提供了条件。军队内部的高度自治为20世纪70年代初政治化倾向明显的军事教育改革提供了条件，再加上军队高层的腐败、经济危机等因素的共同作用，最终导致了蓬托菲霍体系后期军队政治化倾向的逐渐发展、文官控制的弱化和20世纪90年代初的军事政变。

（责任编辑 黄念）

^① 需要指出的是，蓬托菲霍代议制民主政体在长达40年的时间里保持基本稳定是多种因素共同作用的结果，以“分权制衡”为核心的文武关系机制是其中之一。蓬托菲霍体系的有效运转也离不开委内瑞拉丰富的石油资源及其以石油经济为支柱的经济模式，石油经济对蓬托菲霍体系的关键作用在20世纪60年代末到80年代初体现尤为明显。此外，冷战时期美国对委内瑞拉民主政府的支持同样对蓬托菲霍体系的有效运转发挥了不可忽视的作用。