

阿富汗君主立宪制的演变

王 凤

内容提要 从1919年独立到1973年,阿富汗先后颁布了3部宪法,并进行了相应实践,体现了阿富汗君主立宪制的初建和发展。1923年宪法是阿富汗历史上第一部宪法,它在维护国王绝对统治的同时,首次规定设立具有咨询职能的国务议事会,试图对王权进行某些限制。1931年宪法则规定由首相领导中央行政机构,且用两院制议会取代国务议事会,议会的职能也有所增强。这部宪法还促进了司法体系的世俗化发展。1964年宪法第一次赋予议会立法创制权,以及公民民主参政等权利,突出强调三权分立和制衡等现代政治思想,并进一步促进了政教分离、尤其是司法与宗教分离的世俗主义精神的发展。

关键词 宪法 君主立宪 立法 创制权 民主 参政权 司法 世俗化

作者简介 王凤,中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员(北京 100007)。

从1747年阿富汗民族国家建立到19世纪末20世纪初,阿富汗是一个封建君主制国家。在阿赫马德沙(1747~1772年在位)和阿卜杜尔·拉赫曼(1880~1901年在位)统治时期,阿富汗是统一的民族国家¹,不过其政治制度有较大的差别。其中,在阿赫马德沙统治时期,阿富汗是具有浓厚氏族制残余的军事封建国家,当时中央权力、尤其是国王的权力相对弱小,而地方上的总督和部落势力较大,处于相对独立(半独立)状态。阿卜杜尔·拉赫曼重新统一阿富汗后,国王权力得到强化。国王依靠军队、王室和中央行政管理体系,以及严酷的刑法实行君主专制,中央各级大小官员及省督均受制于国王。^④

1923年宪法 与君主立宪制的尝试

1919年阿富汗独立后,阿曼努拉汗于1923年颁布了阿富汗第一部宪法^②。这部宪法在维护国王绝对统治地位的同时,对中央行政机构进行了改革,并首次设立具有议会雏形的国务议事会和地方议事会,还使臣民享有一定的自由。这些

规定在维护和协助国王进行绝对统治的同时,也试图在理论上对国王权力予以某种限制。主要表现在以下4个方面:

1. 1923年宪法维护国王的绝对君主地位。

它规定,伊斯兰教是阿富汗的国教(第二条)，“国王陛下是真正的伊斯兰教的仆人和保护者”(第五条)。国王对国家一切事务具有决定权,包括决定政府高官,以及所有大臣的任免、批准公共法律、颁布和保护公共法律和“沙里亚法”等。国王还是阿富汗武装力量的总司令。

2. 1923年宪法设立大臣会议,取代以前的王室管理体制。

此前在阿卜杜尔·拉赫曼统治时期,王室管理体系中设置有国务委员会和中央

¹ 在此期间,道斯特·穆罕默德(1837~1863年在位)曾短暂统一了阿富汗;哈比布拉汗(1901~1919年在位)统治时期,阿富汗也处于相对稳定阶段。

^② 参见彭树智、黄杨文著:《中东国家通史(阿富汗卷)》,商务印书馆2000年版,第119~124页、第154~159页。

^④ 阿富汗1923年宪法内容主要参阅:阿富汗政府网, <http://www.afghan.gov.af/Constitution1923.html> 阿富汗在线(非官方网), <http://www.afghan-web.com/history/const/const1923.html>

行政部门。国务委员会行使咨询和松散的管理职能,成员有一位知名人士、掌玺大臣、秘书大臣和其他秘书、皇家警卫队官员、国王私人财政大臣、战争秘书大臣、阿富汗四大区域秘书大臣、邮政大臣、武装部队总司令、御马长官、内务大臣、会计总管、王宫侍从官、杂志总管、贸易和教育委员会大臣等。国务委员会中不设宰相,由国王长子管理政府各部门的工作。中央行政部门主要包括财政部、贸易部、司法部和警察局、档案办公室、公共工程办公室、邮政和通讯办公室、教育部和卫生部等。不过,国务委员会和中央行政部门都是国王实行君主专制的工具。¹

1923年宪法规定,国家行政事务由国王领导下的大臣会议负责。国王担任大臣会议主席(第二十五条),大臣由国王挑选和任命,并对其部门负责(第九条)。大臣会议负责草拟内外政策,但是所有决定和条约、协定等须经国王批准才能生效(第二十九条)。

3. 1923年宪法规定设立国务议事会和地方议事会。它们仅具有咨询性质,不享有立法创制权,其成员不是完全经民主选举产生。国务议事会的主要职责是就立法事宜向政府提出建议,并且准备立法草案。国务议事会成员一半由各省民众选举产生;另一半由国王从高级政府雇员和高级军事将领中挑选并任命。^④省议事会的职责是在省级政府官员指导下考虑省级行政事务。其成员有的经选举产生,有的由政府任命,议长由省长兼任。

4. 1923年宪法还规定阿富汗臣民享有若干权利和自由。实际上这些权利和自由很少得到实施。

1931年宪法

与君主立宪制的初步发展

1931年,穆罕默德·纳第尔沙颁布了阿富汗第二部宪法^(四)。这部宪法在保障君主绝对统治的同时,一改此前中央行政机构由国王领导的体制,由首相担任行政机构领导,同时在理论上进一步发展了议会的结构和职能,并促进了司法制度的世俗化发展,从而使王权在理论上受到进一步限制,这标志着君主立宪制有了初步发展。具

体表现是:

1. 1931年宪法首先吸取经验教训,向宗教势力作了更大让步,并赋予穆罕默德·纳第尔沙及其家族统治地位和世袭王位的合法性,以保障君主统治的绝对地位。宪法第一部分第一条规定,阿富汗的信仰是神圣的伊斯兰教,伊斯兰教逊尼派哈乃斐法学派是阿富汗的官方宗教,国王必须是哈乃斐法学派穆斯林。这一条款排除了什叶派以及逊尼派其他法学派的政治合法地位,尤其是在继承王位方面的合法性。宪法第二部分第五条则规定,“阿富汗王位过渡给纳第尔沙国王家族,……王位的继承将根据国王陛下和阿富汗人民的选择而定。”许多阿富汗法律学者认为,纳第尔沙国王“家族”不仅仅是指国王的长子或长兄,且包括许多旁系亲属。^⑤这种规定,自然是以维护纳第尔沙及其家族统治地位的合法性为出发点的。宪法第二部分第七条则具体指出了国王应享有的各种至高无上的权利。

2. 在中央行政机构方面,与1923年宪法相比,1931年宪法规定设立首相一职,以取代国王对该机构的领导,从而为此后首相势力的发展奠定了一定的理论基础。1931年宪法第九部分第七十三至八十三条规定,部长在首相领导下,负责政府行政工作。部长由首相挑选,由国王任命。各部部长在涉及政府基本政策时,对国民议会负责,但在涉及部门具体政策时对各部负责。

3. 在立法方面,与1923年宪法相比,1931年宪法规定,在中央设立由国民议会(或下院)和贵族院(或上院)组成的两院制议会,以取代此前的国务议事会。不论是国民议会,还是贵族院(或上院),均无立法创制权。就国民议会而言,与1923年宪法设立的国务议事会相比,它享有超出咨询职能以外的一些权力,比如有权对政府的政策自由发表意见,讨论和批准内阁各

¹ See Louis Dupree *Afghanistan*, Princeton University Press, 1980 pp 420-421.

^④ See Mohammad Hashim Kamali *Law in Afghanistan: A Study of the Constitutions, Matrilineal Law and the Judiciary*, Leiden, E. J. Brill 1985.

^(四) See <http://www.idli.org/AfghanLaws/> (非官方网站)

^⑤ See Louis Dupree *Constitutional Development and Cultural Change—Part ②: Pre-1964 Afghan Constitutional Development South Asia Series Vol ② No 2 Afghanistan/Pakistan May 1965* p 5

部门提交的各种法案, 质询内阁, 审查和通过国家预算, 批准国内外专卖权、条约协定和贷款, 控制公共工程等。但 1931 年宪法对此又设定了一系列限制。贵族院的职能相对弱化, 仍限于咨询和辅助王权。

就立法创制权而言, 1931 年宪法不仅没有明文规定国民议会具有立法创制权, 反而通过若干规定, 使内阁成员和国王成为立法来源之一。比如, 宪法第五十一条规定, 内阁成员可以就其相关领域提出法律建议。第五十五条和第六十一条规定, 内阁成员可以无视国民议会对他们所提议案的拒绝。此外, 宪法规定国民议会休会时, 国王可以政府名义发布皇家法令。

1931 年宪法还规定设立地方议事会, 包括省议事会和市议事会。

4. 1931 年宪法从理论上还导致两种法律体系, 即宗教法律制度和世俗法律制度的存在。宪法第十一部分第八十七至九十四条原则上同意, 所有法律诉讼将依据逊尼派哈乃斐教法学派裁决, 但同时规定“各级司法部门及其权力将由基本组织法予以确定”。

5. 1931 年宪法第三部分第九至二十六条赋予阿富汗臣民一些权利和自由, 不过这些条文也像 1923 年宪法相关条文一样, 很少得到实施。

1923 年宪法 与 1931 年宪法的实施

从上述两部宪法在行政、立法以及司法的实施看, 国王或首相的权力相对受到一定抑制, 但是立法作用有限, 司法体制的世俗化趋势明显。

首先, 在这个时期, 国王或首相一直掌握国家大权。1919~1964 年, 阿富汗经历了 3 位国王的统治, 分别是阿曼努拉汗 (1919~1929 年)、纳第尔沙 (1930~1933 年) 和查希尔沙 (1933~1973 年)。前两位国王统治时期, 国王握有国家大权。查希尔沙是阿富汗历史上最后一位君主, 1933~1953 年, 国家大权由查希尔沙两位任首相的叔父掌握。1953~1963 年, 大权转由任首相的穆罕默德·达乌德亲王掌握。首相掌握大权, 在一定程度上与 1931 年宪法的一些规定相关。

其次, 中央行政机构规模不断扩大。到 20 世纪 50 年代后期, 阿富汗已有“外交、国防、内务、财政、工矿、商业、农业、公共工程、计划、交通、教育、公共卫生等 13 个部, 以及相当于部的新闻出版署和部落事务署。宫廷部不属于内阁”¹。中央行政机构规模的扩大, 客观上对国王或首相的权力起到一定的制约作用。

再次, 从立法实践看, 这个时期国务议事会或者议会所起的实际作用不大。根据 1923 年宪法, 1928 年 9 月, 阿富汗选举产生了第一届国务议事会, 下设立法会议。国务议事会即议会的雏形, 向国王和王室提供咨询性建议。20 世纪 30 年代以后至第二次世界大战期间, 根据 1931 年宪法所设立的议会 (包括国民议会和贵族院), 在大多数情况下一直充当通过内阁提出法律议案的橡皮图章。二次大战结束后, 阿富汗在政治上进行了“自由主义议会”的试验, 试图起到 1931 年宪法所赋予议会的政治作用。1949 年初, 阿富汗举行了历史上第一次自由的议会选举, 并产生第七届议会。不过, 由于该运动的激进化发展, 1952 年即被政府镇压。

最后, 从司法实践看, 这个时期阿富汗司法体制的世俗化趋势明显。根据 1923 年宪法、1923 年通过的基本组织法, 以及 1931 年宪法, 阿富汗对原有的宗教司法体系进行了改革, 开始实行二元司法体系, 即以“沙里亚法”为指导核心的宗教司法体系, 以及世俗司法体系。世俗司法体系享有 1923 年基本组织法赋予它的司法权力, 设有协调法院、政府雇员法院、专门审判大臣的高级法院、军事法院, 以及商业法院。^④宗教司法体系包括三级司法机构, 即初级法院、上诉法院和最高上诉委员会。此外, 在 20 世纪 60 年代中期前, 阿富汗主要有 5 类法律来源: 伊斯兰教逊尼派哈乃斐教法学派原则, 具体条文由宗教领袖解释; 皇家敕令; 由内阁成员提出、由议会通过的法律议案; 内阁各部就本部门发布

¹ 朱克著:《阿富汗》, 世界知识出版社 1959 年版, 第 44 页。

^④ See Mohammad Hashim Kanali op. cit

的条令；宪法中的一些基本原则。¹

1964年宪法 与君主立宪制的持续发展

1964年查希尔沙亲政后，于当年9月9~20日主持召开了制宪大国民会议，审议并通过了1964年宪法^④。1964年宪法共计11章128条。从内容看，1964年宪法在确保王权至上的同时，从理论上第一次真正和充分地体现了君主立宪制的原则和精神。它赋予议会立法创制权、公民民主参政权，以及有条件组织政党的权利，使王权在理论上受到了更多的限制。此外，它突出强调三权分立和制衡等现代政治思想原则。它还促进了政教分离、司法和宗教分离等世俗主义原则与精神的发展。这体现在以下9个方面：

1. 1964年宪法促进了政教分离与世俗化的发展。它虽规定伊斯兰教是阿富汗的神圣宗教（第二条）、政府官员必须是穆斯林（第八条）、国王必须属于伊斯兰教哈乃斐教法学派（第八条）等，但明确规定了世俗立法和司法高于宗教立法与司法的原则。比如第六十九条规定，议案一旦被两院通过，并由国王签署，即可成为法律；在世俗法未涉及的领域，伊斯兰教哈乃斐教法学派的解释才能被视为法律。第一百零二条规定，法院审理案件时，应当按照宪法和法律条款进行；当宪法或法律中不存在相关条款时，再按照伊斯兰教哈乃斐教法学派进行审理。而1931年宪法只是在确定所有法律诉讼将依据逊尼派哈乃斐教法学派裁决的同时，规定“各级司法部门及其权力将由基本组织法予以确定”。

2. 1964年宪法规定，阿富汗是君主立宪制国家，并赋予国王最高权力，还规定了王位世袭制。此外，为防止前首相达乌德以及其他强有力的家族篡夺王位，1964年宪法还限制王室成员从事政治活动。“王室成员”主要界定为国王的儿女、兄弟姐妹及他们的配偶、儿女，还包括国王的叔父，以及他们的儿子。

3. 1964年宪法规定实行中央集权制，且在规定中央政府的组成和功能中，体现了行政与议会分立和制衡的倾向。宪法规定，中央政府由首相以及首相领导下的内阁部长组成。首相由国王

任命，部长由首相任命。首相和部长的人选可以从人民院议员中或有资格担任人民院议员的成员中选出（第八十六条）。宪法还规定，如果人民院对政府投不信任票，或者议会解散时，或者人民院有1/3以上成员弹劾中央政府及其成员有叛逆罪、且这种指控获得人民院2/3成员同意等多种情况下，中央政府将停止工作（第九十一条和第九十三条）。另外，宪法重申，中央政府集体对人民院负责，各部部长对其部门负责（第九十六条）。这些条文继承了1931年宪法的一些原则，同时在很多方面有所发展。

4. 像1931年宪法一样，1964年宪法也规定设立两院制议会，但称为人民院和长老院，此外，议员的产生方法更加民主。1964年宪法规定，人民院议员由人民通过自由、普遍、匿名和直选产生（第四十三条），任期4年（第四十四条）。而长老院议员中，有1/3由国王任命，任期5年，另外2/3议员经选举产生。长老院议长由国王从长老院成员中任命，人民院议长由其成员中选举产生（第六十条）。

5. 1964年宪法规定了立法创制权的多元化，议会在历史上首次成为立法来源之一。1964年宪法规定，政府和议员均可以向议会提出议案。它还规定，涉及司法行政方面的议案，可以由最高法院提出；涉及预算和财政方面的议案，只能由政府提出；在议会休会和解散时，政府可以就紧急问题发布条令，经国王签署后即可成为法律。因此，政府、法院和国王也是立法来源之一。

6. 1964年宪法进一步强调了议会之间、议会与政府之间的分立和制衡关系，这些也是1931年宪法所不具备的内容，议会、尤其是人民院的独立性和权力进一步加强。宪法第七十四条和第七十五条规定，人民院在行使立法方面高于长老院。第四十七条规定，现任中央政府首脑和成员、军队官员和成员、行政部门官员和成员不能担任两院议员。第四十八条规定，一个人不能同时兼任两院议员。第五十二条规定，议员

¹ See Louis Dupree, *op cit*, p. 12.

^④ <http://www.afghangovernment.com/Constitution1963.html>. 由于历法换算原因，阿富汗官方称1964年宪法为1963年宪法。

不能担任其他职务（农业部门和自由职业除外）。第六十五条规定，政府对人民院负责。第六十六至六十八条规定，人民院可以就一些具体问题质询政府（或部长），然后决定是否讨论政府（部长）的解释；还可以调查政府行为。

7. 1964年宪法也规定设立地方议会（省议会和市议会），虽然地方议会职能仍然有限，但与以往宪法相比，此时地方议会成员的产生方法也更加民主，全经自由选举产生。比如，1964年宪法规定，省议会成员和市议会成员均由各省居民通过自由、普遍、直接和匿名的选举产生，省议会议长由议会成员从成员中选举产生，并有资格参加大国民会议。不过，省议会的职能仍然限于咨询。

8. 1964年宪法所带来的一项司法重大改革是进一步加强了自纳第尔沙统治以来世俗司法体系的作用，甚至是放弃二元司法体系。它强调了司法独立性、司法与立法和行政机构的分立与制衡原则。它还规定了最高法院的建立及其地位和作用。另外，1964年宪法还设立了首席检察官，负责调查犯罪和提出法律诉讼，该机构成为独立于司法体系之外的一个行政机构。

9. 1964年宪法在理论上进一步凸显了资产阶级民主、自由等原则和精神。除保障阿富汗公民应有的基本权利和自由外，1964年宪法在历史上首次规定，阿富汗公民享有集会、结社、以及组织政党等各项民主参政的权利。其中，它规定组织政党的条件一是政党的目标和活动以及思想不违背宪法宗旨；二是政党的机构和财政来源公开。

1963~1973年是查希尔沙自继位后开始掌握国家大权的年代，也是实施1964年宪法的十年。在此期间，阿富汗政治制度发展的基本特点是：议会开始试图发挥宪法所赋予它的权力，实际作用有所增强；司法体制的世俗化趋势进一步显示出来。自此，阿富汗的君主立宪制得到了进一步发展，可以说标志着阿富汗真正意义上的君主立宪制时代的到来。

就立法实践看，1963~1973年，阿富汗共举行了两次议会大选，即第12届议会和第13届议会，分别在1965年和1969年举行。与以往只

是起“橡皮图章”作用的议会不同，这两届议会、尤其是第12届议会力争发挥积极作用。比如，在立法创制方面，这届议会通过了4个年度的财政预算；政党法、省议会法和市议会法也是第12届议会通过的，但未被国王签署；通过的其他法案主要是与外国签订的文化协定、贷款协定、商品交换协定、航空协定等13项具有法律效力的法案。此外，第12届议会的主要职能还体现在调查和质询政府的行为方面。¹第13届议会作用不强。

另外，就司法实践看，1963~1973年，根据1964年宪法，以及1967年通过的司法权威与组织法，阿富汗对原有的二元司法体系进行了改革，取而代之的是融合宗教司法体系和世俗司法体系的混合型司法体系。这种司法体系将原有法院整合，进而分成一般法院与特殊法院两类。一般法院包括最高法院（新设立的）、最高上诉法院（原先的最高上诉法院）、省级法院和初级法院，负责审理各种普通性案件。特殊法院包括少年法院、劳动法院，以及“可能由最高法院根据需要设立的其他法院”。一般法院司法诉讼程序主要由世俗法律予以规定，缺失部分由伊斯兰教法中哈乃斐法学派原则予以确定。从理论上讲，世俗法拥有最高权力。^④

在理论上和实践上，1923年宪法和1931年宪法只是对君主立宪制进行了一些尝试，对以国王或首相为代表的王权的限制非常有限；而1964年宪法则第一次赋予议会立法创制权，强调三权分立和制衡等现代政治思想原则，从而使王权受到了较多限制，可以说标志着真正意义上的阿富汗君主立宪制时代的到来。另外，政教分离、尤其是司法与宗教分离等世俗主义的发展趋势，是伴随阿富汗君主立宪制发展的一个显著特征。

（责任编辑：樊小红 责任校对：邢永平）

¹ See Louis Dupree op. cit., p. 9

^④ See Mohammad Hashim Kanali op. cit.