

从政党制度变迁看非洲国家的政治发展

张宏明

【摘要】非洲多数国家的政党制度和政治体制在独立后经历了由多党民主政体向一党集权政体，再由一党集权政体向多党民主政体两次大的变迁。非洲国家的政治发展受到历史与现实、内部与外部、主观与客观等种种条件和因素的制约，是上述条件和因素互动、综合作用的结果。

【关键词】非洲 政党制度 政治体制 政治发展

【中图分类号】D815 【文献标识码】A



20 世纪 60 年代中期，非洲国家由多党民主政体转向一党集权政体

从 20 世纪 50、60 年代之交开始，非洲国家陆续挣脱英国、法国等宗主国的殖民枷锁、赢得政治独立。独立初期，非洲国家普遍实行以多党制为特征的代议制民主政体。但这种政治体制和政党制度并非非洲国家的自主选择，而是英国、法国等殖民宗主国在“非殖民化”进程中对非洲殖民地作出的政治安排。

多党制和代议制民主政体在英属非洲殖民地和法属非洲殖民地的出现，是与英国和法国在“非殖民化”进程中将议会民主和普选制度引入殖民地政治生活联系在一起的。以英国、法国为代表的宗主国，通常都把实行多党制和代议制民主政体作为其殖民地实行内部自治及获取政治独立地位的先决条件。而非洲民族独立运动领导人之所以屈从于宗主国的条件，主要是出于尽早实现政治独立以接管国家政权的策略性考虑。

然而实践结果证明，宗主国强加的多党民主政体在非洲国家是缺乏生命力的。这种外部强加的多党民主政体有悖于非洲的传统政治文化，亦不能满足非洲国家的现实需要。事实上，非洲国家在独立初期尚未形成实行多党民主政体的社

会政治经济基础。置非洲国家的国情于不顾，一味强制其实行超越现实基础的政治体制，结果必然是事与愿违、欲速不达。

于是，从 20 世纪 60 年代中期开始，非洲国家的政党制度纷纷由多党制改行一党制。非洲政党制度的第一次变迁主要是通过两种途径或方式实现的：一种是执政党兼并或取缔反对党，然后通过修宪，使执政党成为唯一合法政党；一种是从军政权派生出来的一党制，即军人通过发动政变推翻文官政府，建立军政权，取缔一切政党或重新组建由军人控制的单一政党并通过法律形式加以合法化。随之，军事政变领导人摇身一变成了党的领袖和国家元首。截至 20 世纪 80 年代末，由军政权过渡到一党制的国家有中非共和国、扎伊尔（今民主刚果）、刚果（布）、贝宁、马里、布隆迪、卢旺达、尼日尔、索马里、埃塞俄比亚、布基纳法索、乍得、赤道几内亚、马达加斯加等十几个国家。

在非洲一党制又分为两种情况：一种情况是宪法明确规定执政党是唯一合法存在的政党，其他政党在法律上一律被禁止；另外一种情况是国家法律上允许多党存在，理论上都有执政的可能，但实际上政权长期被一个政党所垄断，塞内加尔和纳米比亚就属于此类情况，这两个国家虽然实行多党制，但实际上是一党长期执政，执政党始终控制着行政权和立法权，其他政党则被排除在外。截至 1965 年底，在非洲已



经取得独立的36个国家中,有25个国家的政党制度是一党制,这其中还不包括军政权国家和君主制国家。而在20世纪70、80年代独立的非洲国家,除了津巴布韦之外,基本上自独立伊始就实行一党制。

以一党制为特征的集权政体之所以能够在非洲国家普遍盛行并一直延续到20世纪80年代末,一方面是因为非洲各国领导人普遍认为,一党制是解决非洲国家现阶段各种问题,诸如民族意识危机、政治合法性危机、经济不发达问题和文化落后问题的最佳政体形式;另一方面则是得益于冷战时期东西方对抗及美苏争霸这一特殊的外部环境,它为非洲国家自主地选择政治发展道路、政治体制和政党制度提供了相对宽松的空间。实际上,非洲国家独立伊始即被卷入冷战的漩涡,以美国为首的西方阵营和以苏联为首的东方阵营都试图对非洲国家施加影响,以便将其纳入自己的阵营。面对苏联在非洲的“攻势”,基于全球战略的考虑,西方关注的更多的是非洲国家的向背,而无暇顾及非洲国家的内部事务;有时为了避免非洲国家倒向苏联,对非洲一些独裁者、暴君亦往往持默许甚至支持的态度。

20世纪90年代初期,由一党集权政体“回归”多党民主政体

非洲国家第二次政党制度和政治体制变革发生在冷战终结之后。20世纪80年代末,以阿尔及利亚和贝宁为先导,政治民主化潮流席卷非洲大陆。随之,非洲国家的政治体制发生了独立以来最为广泛而深刻的变化,其要旨是以多党制为特征的民主政体取代以往的以一党制为特征的集权政体。而政党制度的变革则又是这次政治变革的主要内容。截至1989年底,在52个非洲国家中,一党制、军政权和君主制等集权政体的国家约占4/5,实行多党制的只有12个国家。而在此后,情况发生了逆转,仅在1990年就有18个原来实行集权政体的国家已经或宣布实行多党制。此后,改行多党制的国家逐年递增,到1994年底,几乎所有实行一党制的国家都通过修宪立宪、全民公决等方式先后改行多党制。到20世纪末,除利比亚、斯威士兰和厄立特里亚外,以多党制为特征的民主政体业已成为非洲大陆的主流政治体制。

此次非洲政治变革发生在国际格局转折之际,联系到非洲国家经济的对外依附性以及由此而导致的政治脆弱性,外部因素在其间所起的作用是不容小觑的,特别是在民主化浪

潮在非洲大陆初兴之时,外部因素甚至影响或主导了非洲国家政治变革的方向、内容和进程。首先,冷战的终结导致非洲地缘战略地位急剧下降,进而使其失去了在东西方之间左右逢源的回旋余地,特别是与西方国家讨价还价的政治筹码;其二,苏联东欧剧变使那些追随、效仿“苏东”模式走“社会主义发展道路”的非洲国家失去了政治依托;另则,冷战终结后,西方国家在推行强权政治方面更加毫无顾忌,几乎所有西方大国都将对非经济援助与其实行政治民主化挂钩,以迫使非洲国家按照西方设计的轨道进行政治变革。

但是,内部形势的演化无疑在非洲国家的政治变革中起着决定性的作用。促成非洲国家进行政治变革的内部因素是多方面的,各国的情况也不尽相同,其中主要的和带有普遍性的因素有以下几点:其一,多数非洲国家的执政党或执政当局因政策失误把经济搞得一团糟,20世纪80年代被视为是非洲“失去的十年”,一些国家穷得甚至无力按时支付公务员、教师、士兵的工资;其二,多数非洲国家的执政党或执政当局由于长期实行集权统治,又失于有效的权力监督和制衡机制,导致各级官员以权谋私、贪污腐败,对国家发展和人民疾苦漠不关心;其三,多数非洲国家的执政党或执政当局独断专行,从而阻塞了社会各阶层特别是知识阶层的利益表达,后者希望通过引入政治竞争机制,使国家政治生活正常化。

以多党民主为特征的非洲国家政治变革正是在这种外部巨变、内部失衡的背景下发生的。因此,应当辩证地看待内因与外因在非洲国家政党制度和政治体制变革中的作用。如果将此次“大陆层级”的政治变革视为独立以来非洲国家对政治发展的持续探索,并且站在国际新旧格局交替这一更广阔的背景下来审视,可得出这样的结论:非洲政治变革的基本动因来自内部,但直接触发政治变革的压力则源于外部;换言之,要求结束独裁统治、实行政治清明的呼声出自内部,但走上以多党制为特征的民主政治之路却是屈从于外部压力的结果。

非洲国家现行多党民主政体是自主选择的结果

非洲国家众多,各国政治民主化进程的推进速度快慢不一,但就整个非洲大陆而言,民主化进程在时序上大体上经历了两个发展阶段:第一个阶段是民主化风潮在非洲登陆、蔓延、推进的时期(1989—1994年);第二个阶段是民主政治体制在非洲确立、巩固、深化的时期(1995年至今)。目

前以多党制为特征的民主政体已在非洲国家普遍确立,但是从性质上看,非洲国家并未完全照搬西方模式,而是自主探索的结果。不仅非洲各国的民主政体带有“民族化”的特征,而且整个非洲大陆的多党民主政体同样带有“非洲化”的特征,欧美政要、学者亦不讳言西方民主在非洲发生变异的事实。

目前,非洲国家虽然普遍实行多党制,但各国的多党制反映在政府形式上却又不尽相同。由于非洲国家众多,各国的政治发展进程、经济发展水平、社会民族结构、政治文化传统等方面的差异,决定了非洲大陆多党民主政体的多样性。非洲国家现行的多党民主政体虽然有“一党政府、多党议会”“一党主政、多党参政”“多党执政联盟”或“多党联合执政”等多种类型,但它们又都属于以行政权主导的“总统制多党制”的范畴。

非洲国家之所以普遍选择这种政府形式,一方面,由于相对于“议会制多党制”而言,“总统制多党制”更有利于维系政权的稳定性和政府施政的连续性;另一方面,“总统制多党制”与非洲传统政治文化相吻合,也是民主化条件下能够作出的维护政府权威、提高行政效率的最佳选择;此外,目前非洲国家的政党政治还十分稚嫩,尚无力驾驭“议会制多党制”。尤为重要的一点是,由于殖民地的国家性质使然,非洲国家的政治发展始终同时面临民主政治建设和民族国家建设的双重任务。在这种情况下,需要有一个强有力的政府担负起领导国家发展的重任,相对于“议会制多党制”,“总统制多党制”更能胜任这一角色。

由此可见,在非洲谈论民主,不能脱离各国的国情,非洲国家的政治民主化进程必定是在其既有的基础上向前推进的,即使受到外部因素的影响,也不可能完全偏离自身的基础。非洲国家的政治民主化进程是一个持续过程,虽然在民主化浪潮初兴之时外部因素起到了很大的作用,但随着民主化进程的推进,内部因素也即国情因素的作用日渐凸显,并发挥着主导性和决定性的作用,非洲各国多党民主政体的定型(阶段性的)最终也将由非洲人自己来完成。非洲各国的民主政治实践已经印证了这一点:任何脱离了本国国情的政治发展都不可能称其为真正的发展。

如何评价非洲国家的政治民主化进程

非洲政治民主化是一个十分复杂的问题,对它的评价亦见仁见智:不仅非洲内部与国际社会的看法莫衷一是,官方

与学界的评价也是众说纷纭,甚或大相径庭。因此,要想对此问题作出比较客观的评估,需要把握以下几点:其一,非洲有50多个国家,各国的国情千差万别,加之各国步入民主化的时间、经历不同,结果也不尽相同,因此对非洲国家政治民主化的评价要具体国家具体分析,既不能以全盖偏,亦不宜以偏概全;其二,非洲国家的政治民主化是一个处于不断完善之中的动态进程,因而对其功过是非的评判也应该是动态性的或阶段性的,即便是在多数非洲国家实行民主政治近20年后的今天,下结论也依然为时尚早;其三,政治民主化是非洲国家独立以来对政治发展持续探索的继续,应站在非洲政治发展延续性的视角,以历史和发展的观点来看待和评估非洲国家的政治民主化问题。

非洲国家的政治民主化进程是在外部施压促变和在内部条件并不充分的情况下启动的,因此,其民主化进程还面临诸多问题。非洲国家政治民主化的坎坷经历及在这一进程中暴露出的一系列问题都可以从非洲的历史和现实的境遇中找到答案。非洲国家的殖民地性质这一本质特征始终伴随并影响着非洲国家的政治发展。非洲国家的政治发展确有其特殊性,这种特殊性是由历史和现实两方面因素构成的。一方面,由于非洲大陆现代意义上国家形成的特殊性,使各国政治发展始终面临着民族国家建设和民主政治建设的双重任务,尽管发展的逻辑意味着民族国家建设先于民主政治建设,但是发展的现实却逼迫非洲国家将两者同步进行;另一方面,非洲国家尚处在从传统社会向现代社会转型的过渡进程中,但民主已成为时代的潮流和政治发展的指向,特别是由于发达国家的示范作用,使得非洲国家的政治发展过程已不可能像发达国家那样从容有序。在过渡性的社会环境中,传统因素与现代因素同时并存;集权的需要与分权的要求相冲突。非洲国家政治发展的特殊性,注定了其政治民主化进程的复杂性、艰巨性、曲折性与漫长性。

民主既需要横向比较,亦需要纵向比较。民主无好坏之分,只有程度之别。对非洲国家政治民主化的评价,关键是要看它是否有利于政治稳定、政治清明;是否有利于社会团结和经济发展;是否有利于改善民生、提高人民福祉。人民论坛
(作者为中国社会科学院西亚非洲研究所副所长,中国亚非学会会长)

责编/谷璇 美编/杨玲玲