

解析非洲“政变年”

王洪一

中国国际问题研究所助理研究员

一

非洲是世界上发生军事政变频率最高的大陆，从20世纪60年代起，非洲已经发生过接近280次政变或兵变[1]，有10多个国家发生过10起以上的军事政变，80年代非洲一度有20多个国家的政权为政变军人控制。频发的军事政变使非洲国家政治动荡、经济凋敝、百姓生活困顿，国际社会和非洲有识之士普遍认为军事政变和国家之间的战争是阻碍非洲发展的痼疾之一，必须加以防范和遏制。联合国秘书长安南认为：“帮助非洲结束战乱和实现和平是联合国面临的三大挑战之一”[2]。

从20世纪80年代末非洲实行民主化和多党政治后，有42个国家举行了多党选举，通过民选方式获得政权逐渐成为被普遍认可的政治规则，武装政变者被贴上反民主的标记，受到包括非洲国家在内的国际社会的谴责和制裁。90年代中期以来，非洲许多地区和国家在西方的帮助下成立了危机预防和反应机制，武装夺权的情况较以往大大减少，多数非洲国家的政权平稳交替。整个90年代只发生了不到10起军事政变，国际舆论一度对非洲的和平形势给予乐观估计。

2003年，军事政变的势头在非洲再次兴起，先后有一些国家发生军事政变，有的民选领导人被推翻。2月13日科摩罗发生军事政变后，中非于3月15日、毛里塔尼亚于6月8日、圣多美和普林西比于7月16日、几内亚比绍于9月14日、布基纳法索于10月7日、几内亚于11月5日先后发生政变或未遂政变，如果把6月份利比里亚发生的兵变计算在内，非洲一年内已经发生8次军事政变，超过了过去10年以来发生的政变总和，因此有人称2003年是非洲的“政变年”。

非洲连续发生的政变引起了国际舆论的高度关注，人们在探索政变发生原因的同时，也注意到了军事政变中表现出来的一些与以往政变不同的特点。

二

非洲国家部族众多，宗教矛盾突出，党派之间的矛盾和政治斗争异常复杂，加上外国势力经常插手其内部事务，因此频频发生军事政变，以至于使非洲领导人在解决矛盾冲突时形成了使用武力的习惯和传统。但2003年发生政变的原因与以往略有不同，更多涉及到民选政府执政失败、权力分配不当以及由此造成的贫困化和贫富分化等问题。

(一)民选总统在民主的外衣下实行权力集中的不民主行为，破坏了宪法原则，导致其法理基础出现动摇。1. 总统利用行政权力干预议会事务，剥离议会功能。非洲多数国家实行总统制，总统权力集中，民主基础薄弱。作为三权分立框架下的重要支柱之一，议会运行困难，不但对总统缺乏有效的监督，反而受其制约，成为总统的橡皮图章。在中非，议员经常领不到工资，反对党议员在未解除豁免权的情况下数次遭到逮捕。议员不能自由阐述民意，议会噤若寒蝉。反抗者利用社会不满情绪，以此为借口，不断赢得人心。2. 解散或者拒不成立议会，公然违反宪法，引起社会质疑，给有政治野心者以可趁之机。在几内亚比绍，总统长期违反议会决议，双方矛盾尖锐。当议会通过一项对总统亚拉的不信任案后，亚拉随即强行解散议会，后又4次推迟选举，引起朝野不满。在科摩罗，总统选举后议会选举一直没有举行，引起反对党的抗议，参加反政府游行示威的民众日益增多。3. 总统侵夺行政权和司法权。按照多数非洲国家的宪法，以总理为首的政府行使

行政权,司法权独立。但一些国家在总统府内以各种名义设立与各部权力相当的职位,以总统府的班子行使行政特权,对最高法院等部门实行人身控制。最近发生政变的国家中,都不同程度存在总统侵夺行政和司法部门权力的问题,尤其以中非和几内亚比绍为甚。

(二)政府权力分配不当,不能对国家机器进行有效控制。1. 部分民选领导人政治根底不深厚,上台后急于巩固和扩大自己的统治基础,任人唯亲,激化了国内矛盾,各阶层和派别的对立与争斗加剧。如几内亚比绍总统亚拉猜忌异己,3年内连续更换了4届总理,全国官员升迁调动频繁,致使政局不稳,政府各部门陷入瘫痪,就连世界银行和国际货币基金组织等国际机构也难以开展工作。2. 一些民选领导人施政武断,不善于吸纳各地方力量参与国家政治,与反对派别长期严重对立,致使社会不满因素得不到发泄,积累成多,最终以暴力方式表现出来。如在中非共和国,反对党和受排挤的部族集团长期受到压制,导致不满,直接或者间接地参与了政变。科摩罗长期以来忽视大科摩罗岛的发展,漠视当地人民的发展要求,不能合理分配国家资源,引起他们的反抗。毛里塔尼亚撤换了数名在伊斯兰团体深孚众望的部长级官员,逮捕了一些激进伊斯兰教长,引发伊斯兰团体的不满。3. 民选政府在权力让渡方面不顾非洲传统和国情,一味照搬西方经验,不能保护公务员和军队等权力机关的基本利益,逐渐丧失支持。如在几内亚,总统年事已高,拒不理睬军队变革的呼声;在毛里塔尼亚,总统排挤有实权的装甲部队指挥官等一大批军官,威胁到他们的仕途和生命安全,致使他们铤而走险;在几内亚比绍和中非,政府高层贪污腐败、奢侈浪费的同时,公务员连续数月领不到工资,军人领不到军饷;圣多美和普林西比军队中只有70多名高级军官能得到全额工资,中层军官长期得不到提拔。当这些国家的经济政治问题突出、社会动荡、游行示威和罢工浪潮不断的时候,军人自然会借用民意冒险发动政变。

(三)贫困化问题。非洲多数国家经济发展滞后,人口增长较快,百姓生活质量20年来不但没有改善,反而不断下降。在陷入绝望的情况下,人们希望通过剧烈的社会变革来改变生活状况和自己的命运。这种需求在20世纪90年代曾经是催生民主改革的根本动力,但是民主改革并没有给非洲人民带来期盼已久的富足生活,因此他们对当权者极度不满和质疑,普遍存在强烈的对抗情绪。最近发生军事政变的国家都是世界上最贫困的国家,近年来政党斗争激烈,国家政治不稳定,政府忙于维持统治,根本无力执行持续发展经济的战略。在旧有的经济基础日渐颓败的情况下,新兴的社会产业得不到扶持,社会经济造血能力不断削弱,国家财政捉襟见肘,教育、卫生、交通等基础部门受到冲击。基础部门的作用下降,反过来又影

响到经济发展,形成恶性循环。民众的基本生存权利不断遭到损害,社会舆论出现严重不满,造成民众对政府的信任危机。在出口石油的圣多美和普林西比,人均收入仅280美元。在资源丰富的毛里塔尼亚,42%的人口生活在贫困线以下[3],许多人对政府的执政表现不满。在中非和几内亚比绍,政府虽然在世界银行的指导下进行结构调整和经济改革,但很多政策只是一纸空文,国民经济运行处于自然发展状态。近年来这些国家所在的地区持续动荡,国内政局也不稳定,工农商业的发展日益蹇涩,国民生产总值一度出现负增长,民生艰难。因此军人一旦闹事,百姓不仅不反对,反而欢欣鼓舞,可见人心思变。

(四)社会高层贪污腐败,鱼肉百姓,贫富分化现象日益严重。1. 非洲社会长期处于社会阶层明显对立的状态,殖民主义者又给非洲政治带来了不良的示范作用,因此社会高层奢华侈靡,社会底层生存维艰。进入新千年以来,高技术产品层出不穷,非洲许多政治家和权贵不顾国家贫弱,百姓艰辛,搜刮盘剥以逞私欲。据世界贸易组织统计,非洲进口产品中有1成多属于奢侈品,法国向非洲出口的高档商品占非洲进口总量的四分之一左右[4]。2. 当前的许多非洲国家,民选政府的领导层上台前长期受到挤压,与权力部门无缘,难以积累巨额财富,上台后往往急于敛聚,造成贫富阶层的进一步分化。中非总统巴塔塞上台后,国家经济持续恶化,百姓生活艰难,但是政府要人纷纷发家致富;当圣多美和普林西比发现石油后,民众希望能够合理分配财富,改善国民经济,但高官权贵滥用石油出口收入,对经济发展毫无计划,百姓生活质量不升反降,甚至连教师、医生等中产阶级的生活都难以保障。3. 与贫富分化相对应的贪污问题在非洲也相当突出。据“德国透明国际调查机构”连续多年的贪污腐败调查报告称,世界上贪污之风最盛的国家多数集中在非洲,发生政变的中非、几内亚比绍等国多年以来榜上有名。贪污问题直接导致富者越富、穷者越穷,最能激发民众的反抗情绪。中非政变领导人博齐泽紧紧抓住巴塔塞政府官员贪污腐败、出卖国家利益等问题不放,对于煽动军人和百姓的反对情绪起到了显著效果。圣多美和普林西比政变期间,军人也提出了打击政府贪污腐败行为的口号。

三

非洲连续发生多次军事政变后,国际社会广泛关注,有人认为这些政变会对非洲和平与发展事业造成危害,应该坚决反对和抵制。但是鉴于军事政变背后的一些特殊原因,故须加以客观分析。

(一)近期的政变在一定程度上得到了民众的支持,实际上是对侵害民众利益的一种反击行为。在非洲,许多

国家的领导人能上不能下，民选领导人执政失败且造成混乱的社会局面后，国家难以通过民意程序来加以限制和惩罚。目前有些民选领导人正试图利用权力操纵选举，以延续自己的政治生命，如几内亚比绍等国领导人即如此行事。更有甚者，一些国家领导人试图控制议会，修改宪法，使自己无限制的连续当选执政，给国家政治和人民生活带来严重后果。2003 年度发生的政变，在一定程度上反映了民意，对于制止国家领导人在执政失败后继续危害国家发挥了一定作用。在几内亚比绍以及圣多美和普林西比等国，政变前民众即对民选政府不满，医生、教师和公务员罢工、罢课，参加游行示威活动，要求变革的呼声强烈。政变后民众反应平静，多数支持军方的决定。

(二) 在政变氛围的影响下，有关国家的领导人开始改变做法，防止民众的不满情绪扩大。圣多美和普林西比总统复职后，与各方展开对话，组成了新的内阁。中非新领导人博齐泽上台后召集全国政治对话，广泛吸引各政治派别参政议政，巩固国家和平与安全，最近又任命了常驻省里的部长，促进地方和平与发展。毛里塔尼亚政府在大选后宣布，从 2004 年开始把公务员工资提高 28% [5]，政府重新修订了经济发展计划，把开发资源、促进经济发展、改善人民生活作为重要任务，力争实现经济两位数增长。科摩罗总统释放了 2003 年 11 月发动游行的被捕人员，表示将与反对党进行谈判，以便早日成立议会。在一些未发生政变的国家，领导人也汲取政变教训，采取一系列措施，以改善民众生活，扩大统治基础。在历史上多次发生政变的乍得，代比总统较妥善地处理石油出口收入资金，大力治理长期以来困扰社会发展的治安问题，恢复了死刑并撤换了公共安全和移民部长。安哥拉珍视得来不易的和平，宣布将于 2005 年进行民主选举。乌干达和赞比亚等国打击腐败的力度继续加强，乌干达总统的弟弟也因贪污而被迫辞职。

(三) 摘除了民选总统违法活动的保护伞。自从非盟等国际组织把反对武力上台作为一个原则后，西方和非洲国家往往采取制裁措施来对付政变者，许多国家因此防止了政变发生的可能，尤其是国际社会逼迫大选舞弊的马达加斯加前总统下台后，民选领导人更感到放心，个别国家的领导人把民选身份作为护身符，在执政失败的情况下仍然不思进取，并拒绝下台，积累了大量社会问题。对最近发生的政变，国际社会在纷纷谴责武力夺权的同时，也承认这是部分民选政府施政能力低下和“不作为”造成的后果，呼吁各方面遵循民主原则，和平解决分歧和争端。目前一些政变政权陆续得到国际社会的承认，无疑会给所有民选领导人以警示，有利于防止部分人借民主名义危害社会政治，有益于非洲的民主与和平进程。中非政变后，中非新领导人博齐泽迅速掌握了政权，维护了国家政治的基

本稳定，逐渐赢得了周边国家的承认，目前法国等西方国家也陆续承认中非政变的事实，并且开始向中非提供经济援助。几内亚比绍政变后，政变军人虽然移交了政权，但是前总统亚拉也被迫放弃了总统职位，西方和非洲国家没有对这位民选总统给予特别帮助，从某种程度上是对其总统任期内执政失败的一种惩罚。

四

非洲年内虽然发生了多起政变，但是对非洲总体政局影响不大，近年来非洲局势逐渐缓和的趋势未受到根本性影响，非洲人民谋求和平与发展的事业在坎坷中不断取得进展。

(一) 近期军事政变并未引起大规模军事冲突，且有望得到和平解决。年内发生政变的国家从人口上看多数都是小国，军队力量本身较弱，政变中双方对峙人员较少，冲突范围仅限于所在国家。另外，政变过程持续时间较短，政变前后的流血冲突规模不大，未造成严重伤亡，破坏程度较小，没有对经济和民众的生活造成严重影响。中非政变中大批政府军对于政局动荡深感厌倦，并未进行坚决抵抗，首都战事数天内即告平息，伤亡人数仅百人以上。科摩罗以及圣多美和普林西比的政变中冲突并不激烈，死亡人数在 10 人以下，毛里塔尼亚和几内亚比绍政变没有发生流血冲突，对社会的冲击破坏影响则更小。另外，政变多表现为解决政治经济矛盾的一种无奈手段，因此在国际调停下容易得到解决，尚未有结果的也正朝着和平解决的方向进行。科摩罗、毛里塔尼亚和几内亚政府成功阻止了政变和未遂政变，稳定了国内局势；利比里亚问题已经得到和平解决，泰勒离开利比里亚，西共体派出军队参与维和，叛军和政府军结束了战斗，正在启动和平进程；几内亚比绍已经任命临时代总统，更换了部分官员，计划在 2004 年 4 月举行大选；圣多美和普林西比军事政变得到和平解决，德梅内塞斯总统复职。

(二) 非洲地区解决和调节冲突与争端的能力进一步得到体现，地区组织的影响力初显端倪。非洲国家长期以来饱受战争和军事政变之苦，多年以来一直探索维和机制，不断提高解决和调节冲突与争端的能力。1993 年 6 月，非统组织第 29 届首脑会议通过了《关于建立防止、处理和解决非洲冲突机制的宣言》。20 世纪 90 年代后期，非洲经济共同体、西非经济共同体、南部非洲发展共同体等区域组织，积极开展维和活动，有关大国在非盟和次地区框架下积极参与地区和平事业，形成了行之有效的调节机制，对于维护和巩固非洲和平做出了贡献。年内一些国家发生军事政变后，非洲国家积极参与调解与和谈，为最终实现这些国家政变的解决做出了有效努力。中非发生政

变后,利比亚等国家积极参与调停。几内亚比绍发生政变后,尼日利亚等国积极调停,西共体外长组成代表团赴几比和谈,最终促成了叛军交接权力的和平协议。圣多美和普林西比发生政变后,尼日利亚、安哥拉和莫桑比克等国领导人在政变军人和圣普总统之间进行调解,达成了让圣普总统回国执政的结果。科摩罗政变后,南非、马达加斯加和毛里求斯于2003年12月20日在非盟框架下调解三岛各派分歧,促成了《科摩罗政治和解协议》的达成。

(三)从整个非洲的政治格局来看,多数地区和国家的政治局势保持稳定,少数动荡地区也有进一步稳定的趋势。1. 近来,非洲部分国家的政权新旧交替过程加快,多数国家都能以和平与民主方式平稳过渡。科纳雷于2002年辞去总统职务后受到国际社会的赞誉,于2003年9月当选非盟委员会主席。肯尼亚政权交接平稳。2. 随着国际社会的努力和当事派别的协作,一些前热点地区逐渐走向和平。联合国维和部队准备从塞拉利昂撤军,造成10万人死亡的塞拉利昂战乱基本平息[6]。刚果(金)任命了各级政府长官,反对派广泛参与,局势继续保持缓和的趋势,乌干达从刚果(金)撤军的工作也取得进展。安哥拉在美国解除制裁后积极与国际社会合作,不断得到发达国家的援助和支持,在解决安盟旧军人问题上已经取得成功。3. 在一些长期处于冲突和战乱的国家和地区,多年的和平努力正逐渐取得可喜成果。苏丹政府与南方叛军双方互相做出让步,签署了和平协议,后续会议当前仍在进行中,双方有希望达成最终的全国和平协议。科特迪瓦政府和叛军的和谈

仍在进行,科已经取消战区,开放与布基纳法索边界,形势趋于稳定。加蓬和赤道几内亚的领土纠纷以及喀麦隆和尼日利亚的领土争端纳入海牙国际法庭的框架内进行处理,对于维护这些地区的稳定起到了重要作用。

总之,非洲当前的政治经济发展状况尚落后于世界多数地区,其面临的困难和坎坷是相当艰巨的,军事政变作为解决国内矛盾问题的一种极端手段仍然难以杜绝。但非洲政治民主化的努力正不断取得成果,民主的观念已经被普遍接受。即使军队干涉政治甚至发动政变的情况还时有发生,但国家政权最终还是要归还民选政府,军人政权的合法性面临国际质疑。同时,民选政府的政治行为日益受到国内外民意和舆论的限制,危害社会政治经济发展的做法必然招致相应的惩罚和制裁。非洲政治的这种嬗变,说明和平与发展已经成为非洲人民的坚定信念,在这一信念的指引下,非洲大陆有可能逐步脱离政治动荡、贫穷落后的状况,最终实现政治文明、经济发展、生活富足的愿望。

注 释:

[1]《Afrique majeure, Pouvoir et Strategie》, michel roussin, 第四章, 第157页。

[2]安南致联合国反种族主义大会的发言。

[3]《青年非洲》2003年第2234期,第41页。

[4]《Permanences et Ruptures》, Catherine Coquery, 第八章, 第568页。

[5]《热带和地中海市场》2003年第3030期,第2529页。

[6]《热带和地中海市场》2003年第3012期,第1625页。

(上接第69页) 美国的市场资本制与中国的社会主义市场经济或者欧洲的社会市场经济共存,首先是出于公平的考虑。这同时也是市场资本制存在的先决条件。就象生物的多样性,我们需要很多不同的模式共同存在,相互借鉴,才能避免系统性的危机在全球蔓延。多元性是必要的,它将为我们提供以下两方面的政策空间:

——发展的政策空间:发展中国家要迎头赶上,就必须在政策上有一定的创新才能成功;而发达国家如果在工业化初期就忘记了自己曾经走过的路而不向发展中国家伸出援助之手是有失公平的。

——处理集体意志或社会价值观方面存在的分歧时要有一定的政策灵活性。这些分歧的存在一定

程度上是客观的。从欧洲的角度,可能在人权方面是不能妥协的:但是如果能由较民主的机构来决定“公平”的定义,那对公平的强调程度就会不同。相反,可持续发展和环境保护有利于全球人口的利益,由多边机构制定的规则应逐步考虑到发展水平的问题,但是在环境保护方面,任何国家都不能享受豁免待遇。

各位同学,

以上就是我今天上午想要与大家分享的信息。对于星期一上午来说这可能是一顿有点沉重的早餐,但是有两个新兴的世界力量——中国和欧盟在厨房中忙碌,做出的菜肴应该是有皇家的水平,但绝不会有帝国主义的味道。 (徐鹤鸣 译)