

# 非洲民主化与国家民族建构的悖论

李安山

**内容提要** 在非洲国家民主化过程中,民族问题是一个十分突出的问题。本文就民主化对非洲国家的双重作用、地方民族主义的解决办法及未来走向进行了具体阐述。文章认为,基于存在不同诉求目标的地方民族主义的现实,只有通过大力发展经济、建立稳定的政治环境和制定适宜的民族政策,非洲各国的民族建构过程才能顺利完成。

**关键词** 非洲 民主化 国家民族建构

## 一、非洲民主化:政治现实与学术研究

民主化进程在哪些方面对非洲的民族问题产生了影响呢?哈维·格利克曼在他主编的《非洲的族际冲突与民主化》第一章中收集了1992年3—4月到1993年7—8月间《非洲报道》上有关非洲民族问题或民族冲突的消息。其中,有几条消息很值得注意:

埃塞俄比亚:新的联盟建立在“多民族”的基础之上(1992年3—4月)。在登记和投票时须出示族体身份证明,14个地方政府建立在族体的基础上;从解放阵线来看,参加1992年6月竞选的政党建立在“多民族”的基础之上(1992年9—10月)。

多哥和刚果(布):军队的高级职位由各自国家的总统所属的族体把持,而民主化和改革的工作则由其他族体掌握,例如多哥的埃维人(1992年4—5月)。

塞内加尔:卡萨芒斯区出现一次由卡萨芒斯民主力量运动(MFDC)领导的骚乱,主要由塞内加尔的少数民族迪奥拉人为主(1993年3—4月);迪奥拉人分离主义者虽然继续在卡萨芒斯区进行斗争,但这并未阻止30%—40%的人参与在受影响地区的全国选举(1993年5—6月)。

布隆迪:1993年的新宪法禁止建立鼓吹部落主义的政党组织,政党必须代表胡图人和图西人两个族体的利益(1993年7—8月)。

厄立特里亚:一项新的法令禁止在宗教和部落的基础上组成政党(1993年5—6月)。

乌干达:在一次采访中穆塞韦尼总统说他赞成无党派民主,因为非洲的政党总是根据诸如宗教或部落的宗派界限而产生极化(1993年7—8月)。

加纳:报刊指责罗林斯政府偏向埃维人、反对阿肯人的族体歧视(1993年7—8月)。<sup>1</sup>

可以看出,在非洲的政治民主化浪潮中,民族问题仍是一个较为突出的问题。本文将分析非洲民主化与国家民族建构的关系以及地方民族主义的解决办法和未来走向。本文中的“民

<sup>1</sup> 参见Harvey Glickman(ed.), *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, African Studies Association Press, 1995, pp. 1-3.

主”即“民主制”，指的是一种现代政治管理制度，“其中统治者在公共领域中的行为要对公众负责，公民的行为通过他们选举产生的代表的竞争与合作来完成”。<sup>1</sup> 民主应是民主化的自然结果，同时有一个不断完善的过程。“民主化”是指国家在社会生活的各个层面(主要是政治层面)建立和完善民主的过程，用联合国前秘书长加利的的话来说，“民主化是造就一个更加开放、更具参与性和更少威权的社会的过程”。<sup>④</sup> 这往往是一个相当长的过程。“民主化浪潮”也即“多党民主化浪潮”，是指20世纪80年代末到90年代大部分非洲国家在政治、经济等方面进行的改革运动。“国家民族建构”(简称为“民族建构”)，是指承认国家内部存在多个民族和不同文化的事实，致力于建设一个统一的现代民族即国家民族的过程，它包括政治、经济的一体化以及国家民族文化的一体化(并不排除各民族文化的多样化)、国民性格的培养、国民心理的孕育等方面。至于“地方民族主义”的定义则需要多几句解释。

非洲学者奥伦索拉指出：“‘一个国家-多种民族主义’这一短语可能是用来描述很多发展中国家政治制度的恰当名称，但用它来形容新生的非洲国家特别适用。”<sup>(四)</sup> 英国研究民族主义的著名学者安东尼·史密斯和俄罗斯非洲学专家伊斯玛基洛娃均同意非洲存在着“一个国家-多种民族主义”的观点，认为除了尼日利亚的民族主义，还有伊博人和约鲁巴人的民族主义；除了肯尼亚的民族主义，还有基库尤人和卢奥人的民族主义。<sup>½</sup> 对于后一种民族主义，有的学者用“部落主义”(tribalism)来描述，而我国有的学者喜欢用“部族主义”来形容。本人主张将这类“民族主义”定义为“地方民族主义”。<sup>¾</sup> 地方民族主义是指在一个国家范围内占据(或曾经占据过)某一特定地理疆域的族体为维护、促进本族体的自身利益和提高本族体在权力中心的地位而表达出来的一种心理情感、思想意识和实践活动。<sup>¾</sup>

从西方学者的观点看，20世纪50年代末和60年代初根据殖民宗主国的模式进行的宪制改革，可以说是非洲的第一次民主化浪潮。70年代末和80年代初以乌干达的阿明、中非的博卡萨和赤道几内亚的恩古马被推翻及塞内加尔、布基纳法索、冈比亚、毛里求斯、加纳、尼日利亚的民主选举和改革为标志，可算作非洲民主化的第二次浪潮。而80年代末到90年代的“非洲民主化”从总体上看属于亨廷顿提出的“民主的第三波”。<sup>⑧</sup>

虽然20世纪80年代末世界局势的变化已开始触及非洲的政局，但1990年出现的一些事件标志着非洲民主化的正式启动，如出现了多起因为知识分子要求政治变革而与现政权发生冲突的事件。根据非洲社会经济研究发展委员会的统计，仅在1990年就发生了15起学生或

<sup>1</sup> 菲利普·施米特、特丽·林恩·卡尔：《民主是什么，不是什么？》。转引自刘军宁编：《民主与民主化》，商务印书馆，1999年，第22页。

<sup>④</sup> 布特罗斯·布特罗斯-加利：《联合国与民主化》。转引自刘军宁编：《民主与民主化》，第305页。

<sup>(四)</sup> Victor A. Olorunsola (ed.), *The Politics of Cultural Sub-nationalism in Africa*, New York: Anchor, 1972, xiv.

<sup>½</sup> 史密斯将伊博人运动称为“民族主义”。他认为，在尼日利亚存在着两种民族主义，一种是尼日利亚的民族主义，另一种是伊博人的民族主义(参见Anthony D. Smith, *Theories of Nationalism*, New York: Harper & Row, 1976, p. 176)。俄国学者伊斯玛基洛娃也认为存在着伊博人、约鲁巴人和其他一些族体的民族主义以及基库尤人和卢奥人的民族主义(参见〔俄〕伊斯玛基洛娃著、葛公尚译：《现代黑非洲的民族偏执与民族一体化问题》，载《民族译丛》，1994年第2期，第25页)。

<sup>¾</sup> 本人不赞成“部族”和“部族主义”的提法。详见李安山：《论中国非洲学中的“部族”问题》，载《西亚非洲》，1998年第4期。

<sup>¾</sup> 参见李安山：《试析非洲地方民族主义的演变》，载《世界经济与政治》，2001年第5期；李安山：《浅析非洲地方民族主义的缘起》，载《北大史学》(第8辑)，2001年。

<sup>⑧</sup> 参见Crawford Young, “Africa: an Interim Balance Sheet”, in Lamy Diamond & M. F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa*, Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 1999, pp. 63-79; 刘军宁编：《民主与民主化》，第357-389页。

教师与保安军警之间的冲突。<sup>1</sup> 1990年2月,贝宁政府在强大的内外压力下不得不采取改革行动,召开有贝宁各党派参加的全国有生力量会议(National Conference of Active Forces of the Nation),并成立了具有民主特点的过渡政府。这种以“全国会议”(Conference Nationale)的组织形式而闻名的“贝宁模式”成为后来非洲多个法语国家[马里、尼日尔、刚果(布)、马达加斯加等]进行民主化改革的榜样。同年2月2日,南非总统德克勒克在议会宣布,无条件释放黑人领袖曼德拉,解除对非洲人国民大会、阿扎尼亚泛非主义者大会和南非共产党等反种族主义组织的禁令。这一决定为政治解决南非问题创造了良好的氛围。同一年,喀麦隆、加蓬、科特迪瓦、马达加斯加、马里、刚果(布)、莫桑比克、赞比亚等国的总统或议会宣布实行多党制;布基纳法索和几内亚政府进行了为多党制选举做准备的立法改革;坦桑尼亚和加纳等国政府在全国发起对国家未来政治体制的讨论,为后来进行的民主化奠定了基础。<sup>④</sup>

这些事件的重要意义在于执政党本身在民主化进程中主动应变,成为领导力量,从而使多党选举得以和平进行。在这场多党选举的民主化浪潮中,确实出现了一些积极的现象,如贝宁军人独裁政权的倒台,加纳罗林斯军人政府的转型,马拉维终身总统班达的下台,赞比亚一党专制政府的完结,肯尼亚一族统治现象的终结,尼日利亚民选总统的出现,等等。

非洲的民主化浪潮可以说是自非洲国家独立以来最为广泛的一场政治变革。它既引发了各种社会和政治动乱,在一些国家还导致了军人干政,同时也迫使一些有独裁倾向的领导人进行改革,从而带来了一些可喜的现象。国际学术界对这一现象一直非常重视,一系列的研究成果也应运而生。<sup>(四)</sup> 值得指出的是,与以往的学术研究不同,非洲学者在这场讨论中一直起着十分关键的作用,他们就非洲国家的民主化进行个案研究和理论概括,并提出了各种有启发性的看法。这与非洲学者积极参与国际学术活动、与西方学者平等交流和本身学术水平的提高是分不开的。同样,由于受国际政局突变和“民主第三波”理论的影响,国际学术界对非洲民主化的研究成果也十分突出,这为进一步探讨提供了可资借鉴的理论和分析框架。<sup>½</sup>

## 二、非洲民主化与国家民族建构:一个悖论话题

拉里·戴蒙德在论述目前世界民主化过程时曾指出民主政治的三个悖论或三对矛盾:同意与效率的矛盾、代表性与治国能力的矛盾、冲突与认同的矛盾。所谓“同意与效率”的悖论是指民主需要同意,同意需要合法性,合法性需要有效率的运作;但要征得同意需要一个相对复杂的程序和过程,这就可能要牺牲效率。所谓“代表性与治国能力”的悖论是指民主政治一方面意味着不愿将权力集中到少数人手中,而要使领导人和政策服从于人民的代表和责任机制,使政权有充分的代表性;另一方面,民主政治必须具有某种迅速决断和确保稳定的能力,而代表性的全面体现需要多方面的协调,这一过程有可能削弱政府(或政党)的治国能力。所谓“冲突

<sup>1</sup> 参见Goran Hyden, “The Efforts to Restore Intellectual Freedom in Africa”, in *Issue: A Journal of Opinion*, 20:1 (Winter 1991), pp. 5-14.

<sup>④</sup> 关于非洲政治民主化浪潮的基本过程,可参见徐济明、谈世中主编:《当代非洲政治变革》,经济科学出版社,1998年,第58-121页。

<sup>(四)</sup> 关于非洲民主化的研究概述,可参见李安山:《非洲民主化研究概述》,载《西亚非洲》,2000年第4期。

<sup>½</sup> 目前关于非洲民主化的研究多为个案研究。就本人所接触的资料而言,讨论得较多的有西非法语国家以及加纳、尼日利亚、肯尼亚、坦桑尼亚、南非、博茨瓦纳等国家。

与认同”的悖论是指一对涵盖面更广的矛盾。民主政治同时要求异议与同意,分歧与一致,竞争与宽容,对立与妥协。没有竞争和冲突,就没有民主政治。民主需要冲突,但冲突和分歧只能靠认同来节制。<sup>1</sup>

当考察非洲民主化与国家民族建构的关系时,我们发现由民主的本性引发出来的另一个悖论:民主化有助于消除地方民族主义,有利于国家民族建构;民主化为地方民族主义的发展提供了便利条件,不利于国家民族建构。这一悖论体现在以下六个方面:

1. 民主化将促进或阻碍民族一体化进程。一方面,民主化可以从各个方面调动有利于政治发展的因素,公众将自愿参与政治,从而使政府的运作相对公开化和公平化,有可能为权力的运作提供一套已被人类历史发展证明是行之有效的监督机制。各民族共同参与政治将有利于减少或制止政府机构制定或实施有歧视性倾向的民族政策,同时也为促进国家民族的一体化提供了便利条件。另一方面,正是这种公开与公平的条件为地域性民族主义的发展提供了新的环境。在一党制的统治下,执政党严格禁止或限制其他党派的活动,这虽然阻碍了民众参与政治的运作、管理和监督,但同时也防止了地方民族主义的传播与扩展。民主化浪潮调动了一切可资利用的社会成分,地域性民族成为政治动员中一种合法的社会基础。可以看到,在相当多的国家,民主化调动了以前少有或没有机会参与政治活动的一些民族的积极性,大大激活了这些民族的自我意识,使其有可能更多地从自己所属的民族角度来考虑问题,从而使地方民族主义成为一种十分活跃的政治因素。<sup>④</sup>

2. 民主化将使各民族机会平等或使地域性民族的利益受到伤害。民主化浪潮和在非洲逐渐推展的民主制度为各个民族提供了公平竞争的机会。在一党专制的集权制度下,占主导地位的民族往往可以通过掌握国家领导权的本民族的领导人取得更多的资源、利益和机会,从而对其他民族形成不公平竞争的局面。在民主制度下,少数民族享有与主体民族相同的权利,各个民族之间可以进行正常的交流。由于各个民族在公平的条件上拥有相同的权利和义务,从而提高了他们的责任感,减少了民族矛盾和民族冲突的可能性。然而,民主制度的特征之一是多数原则。多数原则虽然是在理性思考的基础上做出的决定,但严格意义上的多数原则以简单的算术原则为依据。在这种情况下,一些地域性民族的利益不但得不到保障,反而有可能受到伤害。这样,地域性民族的利益完全可能在民主制度下被以各种正常的民主程序堂而皇之地轻视。在有的国家,一些少数民族为了应对主体民族或强势民族的影响力,不得不联合起来形成新的政治势力,这又反过来促进了地方民族主义的发展。

3. 民主化将可以减少或增加地域性民族之间的冲突。民主制扩大了竞争的机会,可以保证政治机构的设立以监督地方民族主义,从而减少地域性民族之间的冲突;同时,政治权利的保证可以为地方民族主义提供竞争的机会、过程和权利,因而带来新的冲突。从理论上讲,民主制度应保证民族自决,要求政府对社会的各种因素(只要不违反宪法)采取相对宽容的态度或政策。它肯定地域性民族(尽管其中很多是少数民族)的文化习俗和价值观,容许地域性民族表达自己的意愿,充分理解地域性民族对自身权利的要求。然而,由于允许这种公开的合法的表达,地域性民族文化的发展(特别是在政治因素干预的情况下)可能成为国家民族建构的

<sup>1</sup> 参见刘军宁编:《民主与民主化》,第121—141页。

<sup>④</sup> 参见 Roddy Fox, “Bleak Future for Multi-party Elections in Kenya”, in *Journal of Modern African Studies*, 34 (December 1996), pp. 597-607; Joel D. Barkan & Njuguna Ngethe, “Kenya Tries Again”, in Lany Diamond & Marc F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa*, pp. 184-200.

障碍,地域性民族语言可能在损害国语的情况下发展,地域性民族的利益要求可能在损害国家民族利益的情况下膨胀。更重要的是,民主化为民族自决提供了可能性。民族自决权在理论上可使各民族选择自己的发展道路,因而可以减少地域性民族之间的冲突。但这种自决是在可能危及现有的政治秩序和国家统一的情况下进行的。这样,由于多数非洲国家的国家民族建构的过程普遍处在进行当中,民族自决权又因其可能会导致民族冲突而不利于国家民族的建构。<sup>1</sup>

4. 民主化进程中的新闻自由将有助于民族和解或加剧民族冲突。在为建立民主制度而斗争的过程中,新闻媒体的作用不容忽略。在有的国家,新闻媒体不顾政府的阻碍和限制,及时揭露各种丑恶现象,为民主化做出了卓越的贡献。<sup>④</sup>

在民主化过程中,新闻媒体的开放使地域性民族要求的表达进一步公开化,这就便于政府了解情况和据此制定一些可行的政策、建立相应的机构和机制,从而在宪法保证的前提下为及时处理民族矛盾、控制和解决民族冲突提供了可能性。然而,新闻媒体也是一把双刃剑,它既可以为促进国家民族建构大力宣传,也可以为地方民族主义摇旗呐喊。更值得注意的是,一些国家的私人报刊都有很强的政治倾向性,很多报纸实际上是一些地域性民族的宣传工具。利用任何宪法许可的条件来动员群众是政治精英的特长。一些地域性民族领袖为达到自己的政治目的,可以充分利用新闻媒体的作用。因此,这种对地域性民族因素的宽容和对新闻媒介的开放同时也为煽动地域性民族情绪乃至爆发新的民族冲突提供了条件。<sup>④</sup>

5. 多党制选举将促进国家民族一体化或刺激地方民族主义。新组建的政党作为一种新的政治因素,开始要求对国家权力的分享。多党选举与民主化是什么关系?多党制是否能带来公平竞争?多党选举制是否反映阶级利益抑或其他社会集团的利益?这些问题既是实际问题,也是理论问题。在非洲民主制度建立过程中,多党制是一把双刃剑,它可以起到凝聚力的作用,也可以起到分裂的作用。在非洲大陆,没有一个国家是单一民族的国家。在一个多民族、多宗教、多语言的国度里,政党的一个重要和积极作用是成为联系不同背景的各族人民的桥梁和纽带。它可以跨越各种民族或宗教的局限,对民众进行政治动员,从而将不同民族的人们团结在一起。同样,它也可以为某个政治家造势,利用各种合法手段对某个地域性民族进行鼓动,对某一群体的民众进行煽动,增加他们已经存在的不满。在这种情况下,政党就成为了一种导致分裂、分离和动乱的工具。因此,在一个多民族的国家里确实有必要建立全民族的政党,使其发挥凝聚力,成为促进稳定和民主的工具。<sup>¼</sup>

6. 民主化将可能促进国家建构或导致国家分裂。一方面,用谈判方式整合各派势力并确定各派势力(包括地域性民族群体)的政治地位是民主化进程中的一个重要内容,只有这样才

---

<sup>1</sup> 例如,南非的官方语言多达11种,这对国家民族文化的建构和国民教育带来某种困难。关于南非新政权成立后的族际关系,可参见 Robert Mattes & Hemann Thiel, "Consolidation and Public Opinion in South Africa", in Larry Diamond & Marc F. Plattner (eds.), *Democratization in Africa*, pp. 123-139.

<sup>④</sup> 例如,尼日利亚的新闻传媒在被政府镇压后仍然坚持报道,恪守自己的职业道德,因而被称为“游击队新闻业”(guerrilla journalism)。

<sup>④</sup> 参见 Olatunji Dare, "The Press", in Larry Diamond, et al. (eds.), *Transition Without End: Nigerian Politics and Civil Society Under Babangida*, Ibadan: Vantage Publishers, 1997, pp. 535-551; Ebenezer Obadare, "The Press and Transition in Nigeria: Comparative Notes on the Abacha and Abubakar Transitional Program", in *Issue: A Journal of Opinion*, 27:1 (1999), pp. 38-40.

<sup>¼</sup> 参见 A. Sat Obiyan, "Political Parties Under the Abubakar Transitional Program and Democratic Stability in Nigeria", in *Issue: A Journal of Opinion*, 27:1 (1999), pp. 41-43.

能确定各派别与国家的关系。在这一过程中,只有经过精心设计的谈判条件为各派所接受,国家的统一或建构才能有所保障。这样就存在着另外一种可能性,即如果条件不能被接受,分裂可能成为各族体的另一种选择。从另一方面而言,民主化将有助于消除国家建构中普遍存在着的三个顽症:政治权力分配的不公平,资源配置的不平等,对社会各种集团进行政治、经济、社会一体化的机制的不合理。目前,非洲民主化进程中存在的各地域性民族之间的斗争及与国家的谈判或与其他族体的争权并未达到分裂国家的程度。苏丹人民解放运动和埃塞俄比亚的奥罗莫解放阵线均未将分裂作为他们的唯一选择,南非代表祖鲁民族利益的因卡塔也明确表示赞成联邦而反对独立。多民族的特点是非洲实行民主制度改革的一种有利因素,它将在多党选举中增加一个变量,从而促进民主化,进而促进国家建构。<sup>1</sup>

从上述分析可以看出,这种悖论或两难境地实际上是非洲民主化进程中存在着的两种可能的发展方向。如果时机成熟,政策得当,民主化进程即可以朝着有利于民族一体化、国家民族建构和全民族利益的方向发展。

以埃塞俄比亚为例。埃塞俄比亚人民革命民主阵线(Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front,以提格雷人民解放阵线为主)推翻了门格斯图政权两个月后,即主持召开了由24个政治派别和民族组织参加的全国和平与民主过渡会议,通过了埃塞俄比亚人民革命民主阵线提出的过渡宪章,成立了过渡政府。随后,在推翻旧政权中和埃塞俄比亚人民革命民主阵线并肩作战的厄立特里亚人民解放阵线与过渡政府达成协议:举行全民公决,决定厄立特里亚的独立问题。1993年4月23—25日,厄举行全民公决,绝大多数赞成厄立特里亚独立。同年5月24日,厄立特里亚正式宣告独立。在埃塞俄比亚境内,新政府也开始致力于解决长期的民族矛盾,新的联邦建立在多民族的基础之上,选民在登记和投票时须出示族体身份证明。1995年8月22日正式生效的《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》规定,各民族平等自治,享有自决权与分离权;各州可以本民族语言为州工作语言。9个行政区的建立也是以民族划分为基础的。<sup>④</sup>根据1996年8月的统计,埃塞俄比亚注册的政党多达63个,其中代表地方和地域性民族利益的多达56个,面向全民族的政党只有7个(包括具有明显地方民族主义倾向的“全阿姆哈拉人民组织”)。<sup>(四)</sup>

然而,从政治形势的发展看,埃塞俄比亚人民革命民主阵线逐渐成为一个代表全民族利益的中坚力量。埃塞俄比亚的联邦制产生了一些积极因素。一方面,有的党派认识到,只有互相联合,面向全国大众,组织才能更加巩固,政治上才会更有凝聚力和竞争力。这种认识促使各政党逐步互相整合。例如,联合政治论坛党(Joint Political Forum Party)是由埃塞俄比亚民主统一党(Ethiopian Democratic Union Party)、南方埃塞俄比亚人民民主联盟(Southern Ethiopian People's Democratic Union)和埃塞俄比亚民主行动党(Ethiopian Democratic Action Group)联合而成;埃塞俄比亚全国民主党(Ethiopian National Democratic Party)是由埃塞俄比亚全国民主组织

<sup>1</sup> 参见 Marina Ottaway, *Democratization and Ethnic Nationalism: African and Eastern European Experiences*, Washington, D. C.: Overseas Development Council, 1994, p. 244.

<sup>④</sup> 参见 Andreas Eshete, "Implementing Human Rights and a Democratic Constitution in Ethiopia", in *Issue: A Journal of Opinion*, 21:1 - 2(1993), pp. 8-13; Kidane Mengisteb, "New Approaches to State Building in Africa: the Case of Ethiopia's Ethnic-based Federation", in *African Studies Review*, 40: 3(December 1997), pp. 111-132.

<sup>(四)</sup> 参见 National Electoral Board of the Federal Republic of Ethiopia, Addis Ababa, August 22, 1996; Kidane Mengisteb, "New Approaches to State Building in Africa: the Case of Ethiopia's Ethnic-based Federation", in *African Studies Review*, 40: 3(December 1997), p. 123.

(Ethiopian National Democratic Organization)、埃塞俄比亚民主联盟(Ethiopian Democratic Coalition)、古拉格人民民主阵线(Guraghe People's Democratic Front)、坎巴塔人民大会党(Kembatta People's Congress)和沃拉伊塔人民民主阵线(Wolayita People's Democratic Front)整合而成。另一方面,一些地方民族主义政党出现了分化,在一个民族内部出现了多个政党。例如,在奥罗莫族内部,除原有的奥罗莫解放阵线(Oromo Liberation Front)外,已出现了5个政党:奥罗莫民族大会党(Oromo National Congress)、统一奥罗莫人民解放阵线(United Oromo People's Liberation Front)、奥罗莫人民民主组织(Oromo People's Democratic Organization)、奥罗莫阿波解放阵线(Oromo Abo Liberation Front)和伊斯兰解放奥罗莫阵线(Islamic Front for the Liberation of Oromiya)。'整合意味着民众愿意在除民族因素以外更加广泛的基础上寻求同盟,这样将形成以政治、经济或社会利益为凝聚力而不是以某一个地域性民族为社会基础的政党;分化则表明一个地域性民族内部已经出现了不同的利益群体和政治诉求,这将使地方民族主义逐渐失去号召力。很明显,这种整合和分化的趋势对民族一体化均具有十分积极的意义。

### 三、地方民族主义的解决办法及未来走向

在独立后的一些非洲国家,为什么会出现地方民族主义呢?一个非常重要的原因是国家政权的作用未得到充分合理的利用。国家政策是地方民族主义演变的内部因素,而国家政策实际上与国家权力紧密相联。换言之,国家权力的滥用和国家权力的削弱是地方民族主义滋生和发展的导因。同理,国家权力的合理使用是解决民族冲突的最好办法。

在非洲民主化进程中,政府应该对地域性民族性予以承认,理由很简单,只有承认民族差别才能整合民族差别;只有控制民族冲突才能消除民族冲突。地域性民族只是多党民主制过程中的一个变数,它并非一成不变,其内容和界定不断变化;它并非铁板一块,内部矛盾和分裂也会不断产生。承认民族性、民族差别并力争避免民族冲突,这只是第一步。民族矛盾产生的原因是多种多样的,有的地方的民族矛盾是由政治权力分配不公所致,有的是因为经济资源配置不当所引发,有的属于一种文化层面上的矛盾,有的则是多方面不满因素的组合。利用民主程序使民族意识的表达合法化,将有助于逐渐消除地域性民族的不满和所形成的隔阂。首先应该明确的是,一个国家内存在的地域性民族性(包括民族的文化心理、意识情感和风俗习惯)及与之相联系的民族冲突是一种正常现象。重要的问题不是扼杀地域性民族意识,而是使其表达合法化。只有这样,才能由国家公开制定出合法的宪制措施及机构机制,以使民族冲突源转化为各民族间的平等竞争。因此,不论是学者的研究还是国家的政策均不应将重点放在如何消灭这种地域性民族性或与之相联系的民族矛盾上,而应该把注意力集中在如何对这些矛盾进行控制、调解和疏导方面,从而达到国家民族一体化的最终目的。

对有的国家而言,政治体制上的有效解决办法是分权,即将中央集权制改为联邦制(federalism)或采取其他的分权办法(分区制、联合民主制、由宪法规定的政党制度、共同副总统制等)。由于权力过于集中,领袖的决策和中央的政策直接关系到各民族的权利,往往容易引起民族纠纷。而由于缺乏其他的疏导机制,民族冲突将直接威胁中央政权和国家稳定。分权不

---

<sup>1</sup> 参见Kidane Mengisteab, "New Approaches to State Building in Africa: the Case of Ethiopia's Ethnic-based Federation", in *African Studies Review*, 40: 3(December 1997), p. 128.

仅可以使各地域性民族的权利得到尊重,还可以减少冲突带来的压力。在地域性民族居住比较集中的国家,由于联邦制使各民族的地位比较平等,这不仅扩大了不同民族政治活动的舞台,还可以增加跨民族的合作机会。埃塞俄比亚以民族为基础划分行政区的成功经验值得借鉴。当然,这种联邦制对族体繁多或民族杂居情况较突出的国家可能并不适用。同时,分权制在发展中国家对政权稳定的负面影响是不容忽视的。

轮流执政的分区制(zoning)是另一种较有特点的分权形式。根据地区或地方民族的分布,由各地区或民族来轮流执掌行政职位,这样不仅可以使各民族满足其掌权的愿望,而且也可以防止一个民族歧视或压迫其他民族的现象发生,因为任何民族都知道有同等的回报。轮流执政的办法适于各民族已达成共识的中央分权的联邦制国家(如尼日利亚、索马里和肯尼亚)。恩姆马认为,面对尼日利亚地区分裂的危险(她认为尼日利亚南、北分裂正在转变为穆斯林和基督徒的分裂),解决的办法是以地区为基础的分区法,并实施各区轮流执政的总统制。这样,将豪萨-富拉尼人、伊博人和约鲁巴人这三个主要民族的力量整合到一起,可以使他们为巩固民主的文官政权而努力。<sup>1</sup>

制度方面的另一个措施是由国家对政党的组建制定一些具体政策。例如,禁止各政党在地域性民族或其他分裂因素(如宗教、地区)的基础上组建政党;政党必须在全国范围内进行政治动员,并表明有全国范围的成员基础。这样,不仅可以促进政党制度的正常发展,使现代政治趋于成熟,还可将以前地域性民族之间的竞争转化为代表不同政治利益的政党之间的竞争。在相当多的西非法语国家中,全国大会的召开为民主化浪潮的第一阶段,申请参加全国大会的各政党的基本条件之一是:成员基础必须是建立在全国范围之上。为了进行有效的工作,民主政府应尽量避免从各个集团的利益出发,摆脱小团体的要求,从整体上把握国家的大政方针。然而,民主选举对被选举人(或当选代表)的要求是为选举人的利益服务,即为投他(她)一票的人服务,而不是从整个国家民族利益的角度来考虑问题,因而给国家民族建构带来困难。<sup>④</sup>关于促进族际合作和民族一体化的具体措施,还可以采取对政府或政党的领导职位或在选举中设立比例代表制,或根据情况不以选举的方式产生的办法,从而达到各民族利益的基本平衡。在民主化浪潮中,一些政府(或政党)的构成及各种选举中采取了比例代表制,即以各地域性民族(各地区、社会集团或政党)的人数来确定选举代表或政府部长构成的比例,这在某种程度上可以防止地方民族主义的膨胀。值得注意的是,由于各个民族的利益通过比例代表制来体现,当选代表容易从本民族利益出发,有时甚至以本民族代理人的身份与政府抗争。因此,在实行比例代表制时须有相应措施,以防止强化族体意识。

此外,可以设立跨民族的选区以打破传统的地域性民族意识。民主选举之所以成为地方民族主义发展的机会,重要原因之一是地方民族主义势力可以通过选区来宣传主张,争取选票。打破以民族为基础的选区而设立跨民族的选区将有助于民族的交流和融合。坦桑尼亚独立后一直没有出现大的民族冲突,这与国家政策有直接关系。坦桑尼亚国家总统与政府总理不能都来自坦噶尼喀或桑给巴尔,必须各出一人;议会席位的“平衡”和“周全”原则,对桑给巴尔在国民议会中的席位采取非选举的方式确定;在县级以上实行“他族主政”(即县长和省长避

<sup>1</sup> 参见 V. Nnoma, “Ethnic Conflict, Constitutional Engineering and Democracy in Nigeria”, in Harvey Glickman (ed.), *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, pp. 311-350.

<sup>④</sup> 国内学者的个案研究,参见张永蓬:《肯尼亚政党地方民族主义背景》,载《西亚非洲》,2002年第2期;张永蓬:《地方民族主义与肯尼亚多党大选》,载《世界民族》,2002年第6期。



免由当地民族的人来担任)的干部政策。这种从全民族根本利益出发制定的政策实际上就是民主化的重要内容。<sup>1</sup>

我曾在一篇文章中提到非洲国家的地方民族主义演变的四种情况。第一种是对国家民族一体化危害最大的分离主义。当地域性民族与占统治地位的主体民族的矛盾发展到不可调和的地步时,地方民族主义者往往通过各种手段来达到分离的目的。这在独立后的一些非洲国家或地区[如乌干达的布干达王国、刚果(金)的加丹加、尼日利亚的比夫拉 and 埃塞俄比亚的厄立特里亚<sup>④</sup>等]出现过。分离主义可以说是地方民族主义的极端,也是地方民族主义发展的结束。分离的成功意味着该民族已不再属于以前的国家。第二种是两个(或两个以上)主要民族为争夺领导权互相压制对手,地方民族主义的矛盾不断引发冲突,以政治、经济、社会或文化的形式表现出来。这种情况在大湖地区比较明显,尤以卢旺达和布隆迪的图西人和胡图人之间的争斗最为突出。第三种是地方民族主义追求的是权力分配中的恰当份额,而不是为了分离出去。换言之,他们要求的是融合,而不是退出或分离。津巴布韦和肯尼亚等国的地方民族主义属于这一类。第四种情况是最为理想的,地域性民族问题逐渐为国家民族一体化所消化,民族矛盾逐步得到解决,国家民族一体化进展顺利,地方性民族意识被逐渐整合为国族意识。坦桑尼亚、喀麦隆、塞内加尔等国似乎属于这种情况。<sup>(四)</sup>

从总体上说,国家民族建构在有的非洲国家已经完成,在有的非洲国家还要有一个过程,甚至是一个相当长的过程。因此,非洲国家只有通过大力发展经济、建立稳定的政治环境和制定适当的民族政策,才能使国家民族建构的过程顺利完成。

**Abstract** In the process of the national democratization in Africa, ethnic problems are extremely protruding. The author expounds the dual effects of the democratization on the nations in Africa, ways to settle the local nationalisms and their future trends. Based on the existence of the local nationalisms with different goals, the “State’s Nation” construction in Africa could be carried out smoothly only by devoting major efforts to developing economy, establishing stable political environment and formulating appropriate ethno- national policies.

(李安山,教授,北京大学国际关系学院,北京,100871)

[责任编辑:吴家多]

---

<sup>1</sup> 参见葛尚:《初析坦桑尼亚的民族过程一体化政策》,载《民族研究》,1991年第2期;李安山:《非洲国家民族建构的理论与实践研究》,载《西亚非洲》,2002年第4期。关于坦桑尼亚宪法原件,可参见 William Tordoff, *Government and Politics in Tanzania*, East African Publishing House, 1967, pp. 205- 235。

<sup>④</sup> 当然,厄立特里亚的独立是通过正常的公民投票的方式实现的,这种结局也是民主化的表现。

<sup>(四)</sup> 参见李安山:《试析非洲地方民族主义的演变》,载《世界经济与政治》,2001年第5期。