

肯尼亚多党政治能走多远

高 晋 元

【内容提要】 肯尼亚 90 年代初转向多党制主要是为西方所迫。反对党多半以部族和地区为基础,很难形成联合阵线,未来联合前景也很渺茫。8 年来宪法改革艰难曲折,但有所进展,尤其是 1997 年议会根据党际议会集团(IPPG)的建议通过的一些议案扩大了民主,推进了宪法改革;“市民社会”团体起过积极作用。但 1998 年以后宪法改革进程陷于僵局,表面上是因为执政党和主要反对党在分配宪法审查委员会代表名额上有分歧,而实质是双方都想控制宪改进程。

【关键词】 肯尼亚 多党政治 宪法改革

【作者简介】 高晋元,1935 年生,中国社科院西亚非洲研究所研究员,长期从事非洲政治和现代史研究。近期曾发表《刚果(金)的冲突——回顾与前瞻》等文章。通信地址:北京 1120 信箱;邮编:100007。

肯尼亚在 1991 年底从一党制恢复到多党制,至今已逾 8 年。它没有像非洲有些国家那样因改制而陷入内战或长期的政局动荡,8 年中它已和平地举行了两届多党选举,并且还进行了一些宪法和法律改革,探索着符合肯尼亚国情的民主体制。对肯尼亚多党政治的特点作一初探,将有助于了解非洲的多党政治。

一. 肯尼亚是在内外压力——主要是外来压力——下被迫恢复多党制的,因而政治改革进程缓慢曲折。

1963 年独立时,肯尼亚实行多党制;1969 年反对党肯尼亚人民联盟被取缔后,肯实行事实上的一党制;1982 年国民议会通过宪法修正案,规定执政党肯尼亚非洲民族联盟(以下简称“肯民盟”)为惟一合法政党,此后肯即成为法律上的一党制国家。1990 年多党民主化浪潮开始冲击肯尼亚后,莫伊总统和执政党其他领导人曾多次表态抵制,强调在肯尼亚这类多部族而且部族意识较强的国家,多党制会导致建立许多以部族为基础的政党,进而引起部族冲突,不利于国家的统一和发展。¹但是,到 1991 年 11 月下旬,英、美、日、德、法等 10 多个西方援助国和国际货币基金组织、欧盟、非洲发展银行、欧洲投资银行等国际机

构的代表在巴黎开会,决定中止给肯尼亚发放贷款 6 个月(贷款总数约 3 亿美元),并以进行政治、经济和行政改革为恢复援助的条件。^④在此强大压力下,莫伊总统于 12 月 2 日召开执政党特别全国代表会议,不得不屈服。12 月 10 日,国民议会讨论并通过了 1991 年第 2 号宪法修正案,删去 1982 年宪法中使肯尼亚成为一党制国家的条文,允许反对党合法存在。

非洲多数一党制国家在 90 年代改行多党制可以说都是被迫的,但像肯尼亚这样受到西方赤裸裸的要挟者较罕少。这说明,非洲国家虽然政治上独立已 30 多年,但经济上仍不能自立,经济不自立进而导致在政治上也不得不继续受制于西方。

尽管被迫实行多党政治,但在原执政党继续执政的情况下,它将竭力保持对整个进程的控制,而不会轻易让反对党和其它社会政治势力左右局势,危及其执政地位。因此,肯尼亚民主化和政治改革进程必然是缓慢曲折的。

二. 主要以某个部族和地区支持为基础的反

¹ (Nairobi) *Daily Nation*, March 21, 1987.

^④ David W. Throup & Charles Hornsby, *Multi-Party Politics in Kenya*, Villiers Publications, London, pp. 84~ 88.

对党未能也很难形成对抗执政党的联合阵线,因此它们已在两届大选中被执政党击败。

肯尼亚各反对派曾在 1991 年聚集在全国性的“争取恢复民主论坛”(以下简称“民主论坛”)的旗帜下。该论坛在 1991 年 12 月底正式登记为政党,但不久又分裂为两派,并于 1992 年 1 月正式分别定名为“肯尼亚民主论坛”和“阿西利民主论坛”(“阿西利”在当地语中是“正宗”之意)。同年还成立了民主党、肯尼亚国民大会、社会民主党和肯达党等政党。因此,共有 8 个政党(执政党肯民盟+ 7 个反对党)参加了 1992 年 12 月的大选。而参加 1997 年 12 月大选的政党增加到了 15 个。新增加的反对党是国民发展党、人民民主论坛、统一爱国党、乌玛爱国党、民主援助党、自由党和绿色非洲党。还有一些未参加总统竞选但参加议会竞选的政党,如萨菲纳党(意为“挪亚方舟”)和希里基肖党。在这两届总统选举中,反对党候选人得票总数都远远超过执政党候选人(1992 年阿西利民主论坛、民主党和肯尼亚民主论坛三大反对党候选人共计得票 338 万余票,占总票数的 62.9%,执政党候选人得票 196 万余票,占总票数的 36.4%;1997 年民主党、国民发展党、肯尼亚民主论坛和社会民主党 4 大反对党候选人共计得票 354 万票,占总票数的 58.01%,执政党候选人得票 244 万余票,占总票数的 40.12%¹)。但因票数分散,反对党均告败北。

可以预见,分裂的反对党阵线在下届总统选举中也难以战胜执政党。反对党阵线分裂的主要原因:

1. 主要反对党都以某个部族支持为政治基础,而由于历史原因,一些部族间存在隔阂和疑虑,使共同阵线很难形成。以 1997 年参选的 4 大反对党候选人为例,民主党的支持主要来自吉库尤族,国民发展党主要来自卢奥族,肯尼亚民主论坛主要来自卢希亚族,社会民主党主要来自坎巴族。其中,吉库尤族和卢奥族是肯尼亚最大的两个单一族体。如果最大的两个反对党民主党和国民发展党联手,他们两位总统候选人的合计票数便足以击败执政党了(31.09% + 10.92% 对 40.12%)。但由于卢奥族领导人(首先是奥京加·奥廷加)在吉库尤族得势的肯雅塔时代受到排挤和压制,在 1992 年民主论坛建党后又没有得到吉

库尤族领导人承诺过的支持,^④所以,奥廷加之子雷拉·奥廷加(国民发展党首领)如今已无意同吉库尤族支持的政党结盟,而宁愿与执政党合作。

2. 各反对党领导人都各有打算,都想争夺总统宝座,或提高个人政治资本,或获得其它好处。在 1992 年的总统选举中,奥京加·奥廷加年岁最高,政治资历最老(民族独立斗争的领导人之一、首任副总统),当仁不让地要做当时最大反对党民主论坛的惟一总统候选人;但做过政府部长的多党民主运动发起人马蒂巴不以为然,他曾与另一前任部长卢比亚率先向政府发难,又以雄厚财力支持民主论坛活动,在国内外,尤其是在吉库尤族中有较大影响,绝不愿放弃当总统的机会;民主党的基巴基曾任莫伊的副总统,先后担任过财政部长和卫生部长,在国内外和吉库尤族中也有声望,他退出执政党创建民主党后,吸引了许多党政官员归附,也愿意一搏。结果如上述,在 1997 年总统选举中,反对党领导人重复了 1992 年的败局。不同的是,1992 年总统竞选中票数逼近莫伊总统的原阿西利民主论坛候选人马蒂巴已失势而未参选,而民主党的基巴基虽然得票数由 19.1% 增至 31.09%,但不足以威胁莫伊;此外,由于参选人增多,票数更分散了:国民发展党的雷拉·奥廷加得票占 10.92%,肯尼亚民主论坛的马瓦尔瓦得票占 8.29%,社会民主党的恩吉鲁得票占 7.71%,最可怜的是阿西利民主论坛的马丁·希库库,他得票仅占 0.6%。^(四)

三. 执政党在两届大选中获胜后,地位逐渐稳固,但也面临内争和莫伊继承人等问题的挑战。

在 1992 年和 1997 年的总统选举中,莫伊总统作为肯民盟候选人两次获胜,蝉联总统。在两届议会选举中,肯民盟也都获多数议席而继续执政(1992 年肯民盟在议会 188 席中获 100 席,加上总统依宪法授权提名的 12 席共 112 席,^{1/4} 占总议席的 56%;1997 年肯民盟在议会 210 席中获 107 席,加上总统提名的 6 席共 113 席^{1/2},占总议

¹ 据以下两刊物提供的数字统计:EIU, *Country Profile Kenya* 1995~96, p. 8; *Africa Research Bulletin (PSC)*, January 26, 1998, p. 12967.

^④ 指马蒂巴不支持奥廷加为新党首脑和总统候选人。

^(四) *Africa Research Bulletin (PSC)*, January 26, 1998, p. 12967.

^{1/4} *Africa Today*, Volume 45 No. 2, Apr June 1998, p. 180.

^{1/2} 同注^(四)和^{1/4}。

席的 50.9%)。肯民盟获胜,除了由于反对党的分裂外,还由于:

1. 现行选举法和选区划分有利于执政党。根据肯尼亚现行选举法,当选总统必须在全国 8 省中的 5 省得票率达 25% 以上。肯民盟建党历史长,且一直是执政党,在全国有广泛的政治和组织基础;反对党建党时间短,且大多主要以部族和地区支持为力量基础(尽管反对党都不愿局限于某一部族或地区,也并非部族政党)。两届总统选举的实际结果,只有执政党候选人莫伊在 5 省(滨海省、东北省、东方省、裂谷省和西方省)中得票率超过 25%。其他党的候选人至多在 3 省中超标(1992 年马蒂巴在中央省、内罗毕和西方省;1997 年基巴基在中央省、内罗华和东方省),有的人只能在 1~2 省中符合要求(1992 年基巴基在中央省和东方省,老奥廷加在尼扬扎省;1997 年雷拉·奥廷加在尼扬扎省,马瓦尔瓦在西方省,恩吉鲁在东方省¹)。同样对执政党有利的是选举的简单多数原则,即谁得票多谁获胜,而不必获过半数。这样,莫伊以 36.4% 多和 40.12% 的简单多数两次取胜。议会选举的选区划分也对执政党有利:总的来说,执政党拥护者多的省区地大、人少而选区多,反对党拥护者多的省区地小、人多而选区少。根据每个选区只有 1 个议席的规定,执政党得以用较少的选票赢得较多的议席,而反对党则相反。据统计,1992 年的议会选举中,执政党平均每 1.4 万票获 1 个议席,而反对党需平均 3.2 万至 4.3 万票才获 1 个议席。^④1992 年后增加了 22 个选区,但有利于执政党的状况依然如故。

2. 在任总统和执政党享有的各种有利条件。其中包括政府部门有选择地执法(如限制反对党集会);执政党更便利地运用国有广播电视等宣传媒体;执政党在竞选经费和物资方面的优势以及民众尤其是边远地区民众听从政府当局的习惯心态,等等。

3. 莫伊总统本人为资深政治家,能果断决策和适时调整部署,控制时局走向。他在肯独立前就担任立法会议议员,独立后即任政府部长和副总统,1978 年肯雅塔去世后继任总统,至今已 20 多年。他主要依靠卡伦金族等少数部族的支持,但也重视联合吉库尤族、卢希亚族、卢奥族、坎巴族等大族的上层势力,他的执政党和政府都具有

民族团结的形式。莫伊的政治资历、经验、谋略和权威在反对党中无人可比,他本人也以此自豪,自称“政治教授”。

由此数端,肯民盟在两届大选中自必稳操胜券。但是,这几年肯民盟内部出现了所谓肯民盟 A 和肯民盟 B(或强硬派和温和派)的派别之争,一些地区支部和分部也频频发生争权夺位的事件,少数执政党议员包括有影响的卸职部长(如前财政部长尼亚切)公开与总部对立,而同反对党走到一起,甚至扬言要在 2002 年前搬倒莫伊总统。^(四)与此同时,莫伊总统的继承人问题也加剧了党内不同派别的明争暗斗。根据现行宪法,莫伊总统连任两届后到 2002 年便应退休。届时由谁来继承他的职位?莫伊本人也为此煞费苦心。此外,这两年肯尼亚经济不景气,莫伊总统及其政府也受到执政党内外批评和指责。凡此种种,表明执政党和莫伊总统的地位并不是没有隐忧。

四. 多党民主化伴随着艰难曲折的宪法和法律改革进程,至今前景难测。

自 1991 年以来,肯尼亚进行了两次大的宪法和法律改革,取得了一项阶段性改革成果。

第一次改革指 1991 年 12 月 10 日议会通过宪法修正案,删去了关于一党制的条文,允许成立反对党。修正后的宪法还规定总统任期不得超过两届。这次宪法改革使肯尼亚得以由一党制改行多党制,并在 1992 年举行了 20 多年来首届多党大选,同时实际上废除了总统终身制。

第二次改革指 1997 年 10~11 月初议会通过多项立法,其中包括:

1. 重建选举委员会,作为独立于总统的机构,其成员由 11 名增至 21 名,所增 10 名从反对党中任命;
2. 规定议会中原由总统委任的 12 名议员应按比例从所有政党而不是单从执政党中委任;
3. 取消或修改《酋长权力法》、《公共秩序法》、《维护公共安全法》、《警察法》等从殖民地时期继承下来的法律。

¹ *The Weekly Review*, January 1, 1993, p. 5; *Africa Research Bulletin (PSC)*, January 26, 1998, p. 12967.

^④ *Africa Today*, Apr~June 1998, p. 207.

^(四) *The Weekly Review*, April 23, 1999, pp. 9~10; *East African Standard*, September 25, 1999.

4. 允许一切尚未登记的政党立即登记(包括成立已3年的萨菲纳党);

5. 修改《广播公司法》,要求公司为不同政治观点公平分配播放时间;

6. 修改或取消各种有关煽动罪的法律;

7. 同意在1997年大选后建立宪法审查委员会。¹

1997年的宪法和法律改革确保了当年12月多党大选的顺利举行。这次改革要归功于政府支持的党际议会团(IPPG)的努力。这个由100多名执政党和反对党议员组成的IPPG经两个多月的紧张讨论才就上述法律改革内容达成协议,并提交议会辩论通过。它们是执政党与反对党妥协的产物。但也应承认,肯尼亚的所谓“市民社会”或民间团体对推动这次改革也起了重要作用。早在1994年,以律师和宗教界人士为主的市民社会团体发起了宪法改革运动,它们在教堂内举办讨论会,利用戏剧、漫画等形式进行宣传鼓动,还提出“样板宪法建议”。这些团体中最积极的是国民大会议会(NCA)及其执行机构国民大会执行委员会(NCEC),其成员除宗教人士、律师、妇女和专业团体外还包括一些反对党人士。1997年,NCEC召开了3次颇有声势的大会,提出了广泛的宪法改革方案。正是它们的活动促使肯尼亚领导人下决心支持建立党际议会团(IPPG),从而把宪法改革进程纳入议会轨道。

1998年,肯尼亚宪法改革进程取得一项阶段性成果:同年12月国民议会通过《1998年肯尼亚宪法审查法》。根据该法,肯将建立上中下三层宪法审查机构:宪法审查委员会、国民宪法论坛和地区论坛(或委员会)。后两层机构负责收集各界和各地区对宪法的意见,然后交宪法审查委员会汇总,再交议会辩论通过,形成宪法。这一程序安排是各党派和利益集团妥协的结果。如执政党坚持审查必须以地区为基础,而NCEC等反对派强烈要求召开法语非洲式的国民大会或制宪大会。经过4个月的激烈争论,最后达成协议,并经议会通过而成法律。它的三层宪法审查程序照顾了上述两种意见。

不过,在此后的1年(1999年)内,宪法改革进程没有再取得进展。从表面上看,主要是因为执政党和两大反对党(民主党和国民发展党)在宪

法审查委员会代表名额的分配上存在难以调和的分歧。按原协议,宪审委员会由25名成员组成,其中13名由议会内10政党按议席比例分配,另12名由民间团体分配。据此,执政党坚持它应占7名,其余6名中民主党占2名(原定3名),国民发展党1名(原定2名),其余名额由其他小党分摊。^④这一方案遭两大反对党坚决拒绝。多次斡旋努力均告失败,宪审会建立不成,整个宪审进程也告搁浅。

另外,民间团体(如妇女和宗教团体)间对宪审会名额的分配也存在争论。但名额分配只是问题的一面。莫伊总统和执政党其他要人曾对NCEC和号称全国妇女共同组织的“妇女政治核心组”等民间团体的代表性持否定态度,多次强调宪法审查和修改应由民选代表机构——议会负责进行,这是宪法赋予议会的权利。据报道,莫伊总统在1999年2月中旬就让“市民社会”和其它民间团体参加宪法审查进程是个“错误”。^⑤看来这才是事情的原委。

1999年10月,民主党主席基巴基声称,不管执政党是否参加,该党将与宗教团体和法律协会合组一个“宪法审查委员会”,以便立即开展收集有关修宪意见的活动。他还竭力主张吸收最大多数的人参加“公开和民主”的宪法审查进程,坚决反对执政党和另一些党提出的只通过议会对现行宪法稍作修正的建议。^⑥基巴基的目的似乎是想像在1997~1998年那样造成一种强大压力,迫使执政党退让。但如今局面不同,执政党地位稳固,反对党进一步分化(国民发展党和肯尼亚民主论坛主要领导人都已同执政党讲合作)，“市民社会”团体意见分歧,NCEC这类极端派则已失势。因此,基巴基等人的算盘多半要落空。宪法审查和修改问题前景仍难预料。

(责任编辑:吴传华; 责任校对:贾丽华)

¹ *Africa Today*, Volume 45 No. 2, Apr~ June 1998, pp. 203, 220~ 221.

^④ *The Weekly Review*, May 14, 1999, pp. 6~ 7.

^⑤ *The Weekly Review*, February 19, 1999, p. 12.

^⑥ *Kenya Times*, October 7, 1999, p. 3.

lence, expansion of the rights of states, disturbances over the Islamic Law, difficulties in running educa-

tion, etc.

HOW FAR CAN KENYA'S MULTI-PARTY POLITICS GO

Gao Jinyuan

pp. 41~ 44

Kenya turned to multi-party politics in the early 1990s, mainly forced by the West. As the opposition parties largely rely on ethnic and regional support, they are hardly able to forge a lasting united front. For over 8 years, the country has experienced a slow and tortuous process of constitutional reforms, though some headways have been made, especially because the parliament passed a few Bills in late 1997 based on the proposals of the Inter-

Party Parliamentary Group (IPPG), which have improved democracy and pushed forward constitutional reform. However, the process has come to a stalemate since early 1999, ostensibly because of difference between the ruling party and the opposition parties on distribution of membership in the Constitutional Review Committee, but the crux lies in that both sides want to put the constitutional reform process under their control.

CHINA'S NATIONAL INTERESTS AND STRATEGIES TOWARD AFRICA

Xu Jiming

pp. 50~ 54

For 50 years since its founding, the People's Republic of China has laid different emphases in different periods when considering its national interests. There are roughly four periods as such: 1. In early 1950s, security interests were put in the first place; 2. From the mid 1950s to the 1970s, political interests came first; 3. The 1980s saw economic interests in the first place; and 4. Emphasis

was laid on both political and economic interests in the 1990s. Africa is of great political and economic importance to China's future development, therefore, to consolidate and develop with African countries a long stable state-to-state relationship of all-round cooperation towards the 21st century is in conformity with China's national interests.

SINO-AFRICAN ECONOMIC AND TRADE COOPERATION: PRESENT SITUATION AND FUTURE PROSPECTS

Jin Bosheng & Song Zhiyong

pp. 67~ 69

In recent years, Sino-African trade volume has kept on growing and their economic cooperation continuously developing; however, there also exist problems such as irrational commodity structure of imports and exports, a relatively large disparity between trade surplus and trade deficit, and a bit over-concentration of partners for economic and

trade cooperation. It is believed that the friendly state-to-state relationship, the great complementary nature of trade and the enormous opportunities for economic cooperation between them will definitely provide broad prospects for Sino-African economic and trade cooperation in the 21st century.