

博茨瓦纳独立后政治发展刍议

徐人龙

内容提要 博茨瓦纳于1966年取得民族独立后，选择了符合国情的民主政治模式，依法治国，妥善处理部族间及反对党与执政党的关系，奉行和平不结盟外交政策，为经济发展创造了内外和平环境，取得了种族和部族和睦相处、政局长期稳定和经济持续发展的显著成就。

关键词 民主模式 博茨瓦纳 发展经济

作者简介 徐人龙，中国外交史学会会员（北京 100078）。

博茨瓦纳于1966年摆脱英国殖民统治获得独立。当时，英国殖民统治给博茨瓦纳留下的是一穷二白：原始粗放的农耕和放牧，工业几乎是空白，人均收入仅80美元；是世界上最贫穷的国家之一。¹ 博茨瓦纳的国家建设和经济发展就是在这样严峻的形势下起步的。独立后，经过30多年的不懈努力，博茨瓦纳取得了种族和部族和睦相处、社会长期稳定和经济持续发展等引人注目的成就。国际社会称赞博茨瓦纳是非洲“能实行民主和独立的国家”。世界银行已把博茨瓦纳列为“高中等收入国家”。

回顾博茨瓦纳独立后政治发展历程，可以看到，该国长期稳定发展并非偶然。

选择了民主政治模式

独立时，博茨瓦纳开国总统塞雷茨·卡马明确指出，“我决心要在贝专纳兰建立一个民主的国家。它必须是一个不分种族的统一国家”。根据卡马总统的这个建国和治国思想，博茨瓦纳制定并实施了一部现代文明和传统文明相结合的、符合国情的宪法。

博茨瓦纳宪法规定，国家实行多党议会民主

和总统内阁制，总统统率国家武装部队，各部族人都国家公民，享有公民的一切权利，但必须服从国家利益。这一现代文明的国家体制统一了各部族的分散权利，实现了国家的统一。

博茨瓦纳宪法还规定，设立酋长院，由8个大酋长和6名酋长组成，作为政府咨询机构，就部族事务和问题向政府提出建议。博茨瓦纳有8个不同名称的部族，同属一个族源，彼此之间有密切的血缘和亲缘关系，占全国总人口的90%。按传统，每个部族遇到本部族重大事件纠纷时，酋长召开并主持村社会议，让全部族人讨论和作出决定。部族酋长之间，没有绝对的统治者和被统治者之分，只有辈分大小之别；涉及部族之间共同利益的大事时，则由长辈酋长召开各部族酋长参加的村社会议，共商对策。由于当时没有会议厅，村社会议都是在村庄中心的大广场举行，酋长坐在一棵大树下，部族人都席地而坐，故称之为“大树下的民主”。至今，大多数部族人都认可并参加村社会议。宪法设立酋长院条款，保留了酋长地位及其对部族事务的影响，肯定了传统的民主协商形式，照顾了部族小群体的合法权益。酋长各得其所，部族相安无事，从而为国家的统一和社会的长治久安奠定了基础。

¹ Botswana Department of Information and Broadcasting, *Botswana Handbook* 1999, p 131.

坚持种族和部族平等

在独立以来的历届大选中, 博茨瓦纳民主党一直获胜执政。为了依法理顺国家和酋长之间的关系, 并逐渐削弱酋长对国家政治和经济的支配权利, 博茨瓦纳政府根据宪法精神, 在政治、经济和司法等领域制定和实施了一系列重要法律: 《地方政府法》规定, 地方行政区普选产生的代表组成的地方政府代替部族酋长行使地方行政权, 但保留酋长处理部族内部事务的权利; 根据《酋长法》, 酋长享受文职官员待遇, 领取优厚年薪, 但不得参与政党活动和竞选议员; 《部族土地法》规定, 成立土地管理委员会, 负责部族土地的分配和使用, 酋长在六人委员会中占 2 席, 中央和地方政府各 2 席; 《部族领地内矿产权法》规定, 部族领地内的矿产权归国家所有, 这个重要的立法为国家统一掌握重要财源提供了可靠的法律依据, 且排除了时常在一些非洲国家发生的部族为本部族狭隘利益争夺矿产权而诉诸内战的危险。《习惯法》规定, 酋长主持部族习惯法庭, 调解和处理部族人之间的日常纠纷, 但刑事和民事诉讼案件则要提交地方法院和最高法院审理。卡马总统还根据宪法明确宣布, 军队和警察均由中央政府统一编建和指挥, 部族不得自建军警。

上述重要法律的制定和实施, 使国家走上法制轨道, 有法可依, 依法治国, 妥善处理了国家与部族之间的关系。

博茨瓦纳政府坚决反对种族歧视, 坚持种族平等原则, 同时坚决反对大部族主义, 坚持部族平等原则。

在博茨瓦纳有 1 万多欧洲人, 其中许多英国人已入籍成为博茨瓦纳公民。博茨瓦纳宪法规定, 博茨瓦纳公民不论种族、部族和肤色, 享有同等公民权利。博茨瓦纳政府内阁部长及议员中有博茨瓦纳籍白人, 国民议会议长曾是白人, 大法官聘请的是英国人。政府部门和工矿企业部门聘用了大批白人专家和技术人员。

在塞莱比—皮奎铜镍矿城规建中, 博茨瓦纳政府反对像南非矿区那样把白人居住区与黑人居住区截然分开的设计, 坚持建立黑人与白人统一居住区。卡马总统曾在博茨瓦纳民主党年会上

严厉驳斥一些国会议员公开攻击政府中某些白人官员的言论, 明确指出, “假如让种族主义在我们之间抬头, 我们不仅会失去作为一个非种族主义国家信誉的危险, 而且会失去我们朋友的尊敬和全世界的钦佩。”几十年来, 博茨瓦纳种族平等的实践说明, 黑人和白人能够和平与和睦地在一个统一的国家中共同生活。

博茨瓦纳独立前, 部族社会权利有世袭传统。独立后选举具有恩瓦托族 (占人口 40%) 大酋长世家背景的塞雷茨·卡马为总统, 顺理成章。1980 年, 卡马总统在任期间病逝。根据宪法, 议会将选一位议员为总统, 直至下届大选。当时人们担心副总统马西雷来自小部落且是没有酋长王室背景的普通人, 难以当选。但议会仅用 5 天就完成了选举马西雷为总统的和平过渡程序。不仅如此, 在此后的 1984 年、1989 年和 1994 年 3 届大选中, 马西雷均蝉联总统, 直到 1998 年 3 月退休。上述国家领导人依法和平有序地更迭表明, 在博茨瓦纳政治生活中, 传统世袭影响已消失, 大小部族在国家领导人选举中, 是平等的。这也是博茨瓦纳政局稳定的一个标志。在几十年的施政过程中, 博茨瓦纳民主党是以民主协商精神对待反对党的。博茨瓦纳独立时有 4 个政党: 博茨瓦纳民主党、人民党、民族阵线和独立党。现已有 14 个政党。尽管政见各异, 并在议会和竞选中争论激烈, 但遇到国家大事需作重大决策时, 博茨瓦纳民主党时常邀请反对党领导人开圆桌会议, 共商国是。博茨瓦纳政府曾提名反对党总书记为议会指定议员, 并任命他为内阁成员。一时传为佳话。博茨瓦纳政府允许反对党进行合法活动, 但不许“以非民主手段夺取政权”, 并且拒绝接受反对党提出的危害国家利益的过激主张, 如废除酋长制、外国资产国有化, 等等。博茨瓦纳政府还以未曾关押过政治犯而感到自豪。

谨慎务实地处理国际关系

独立后相当长时间内, 博茨瓦纳三面受敌, 处境艰难。当时, 东邻是南罗得西亚的史密斯白人殖民政权; 南面是种族主义堡垒南非; 西北部是南非霸占的西南非洲 (今纳米比亚), 只有东

北部一角连接独立国家赞比亚。博茨瓦纳首任总统卡马在阐述博外交政策时曾指出,“博茨瓦纳是南部非洲有生存危机的国家之一,因为它处于敌对和种族主义少数人政权的包围之中。因此,博茨瓦纳的外交政策是要保卫和促进民族利益与逐渐扩大我们的行动自由”。根据这个原则,博茨瓦纳政府在对外关系方面坚决支持并维护自决与独立原则,反对种族主义和殖民主义,主张以和平方式解决国际争端,强调要维护本地区的和平与稳定。

在政治方面,博茨瓦纳支持南部非洲解放运动反对殖民主义和种族主义、争取民族独立和种族平等的正义斗争。博茨瓦纳与坚决反对种族主义的赞比亚和坦桑尼亚建交,而不同当时的南非白人种族主义当局建交。它联合南部非洲独立国家以前线国家首脑会议形式支持民族解放运动。博茨瓦纳在前线国家首脑会议上承诺,向津巴布韦的游击队提供过境通道,接受南非的解放组织成员到博茨瓦纳避难,并在东北部杜奎建立可容纳数千人的难民营。但博茨瓦纳政府也明确宣布,不允许南非的解放组织利用博领土进行反对南非的武装活动,“因为这样将危及博茨瓦纳的独立”¹。

在经济方面,博茨瓦纳断然拒绝当时南非白人种族主义当局提供的官方援助,但仍与南非继续保持“民族生存所必需的关系”。博茨瓦纳没有退出《南部非洲四国关税同盟》(南非、博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰),仍为该同盟成员,继续从南非进口商品,通过南非铁路和港口输出输入货物。几万名博茨瓦纳劳工仍在南非矿山工作。国际社会对南非种族主义政权实行经济制裁,博茨瓦纳没有参加。在同南非保持频繁的经济和贸易往来过程中遇到问题时,博茨瓦纳创造了别具一格的“电话外交”,双方官员通过电话解决问题。与此同时,博茨瓦纳保持与原宗主国英国的良好关系,与英国和欧共体发展经贸关系,从而获得本国经济发展所需的国际援助和支持。

博茨瓦纳外交政策的另一个目标是,逐渐减少它对当时南非的依赖,扩大它在国际事务中的行动自由。为此目的,它奉行不结盟政策,要同世界上所有国家发展关系。在20世纪60~80年

代末美国和前苏联两大集团对立时期,博茨瓦纳同美国和前苏联都发展关系,没有受到“集团外交”的冲击,反而从中受益。博茨瓦纳首任总统卡马对此有精辟的阐述,“我们的不结盟政策要求我们不管意识形态如何,要与世界上所有国家发展关系,不仅要使我们的对外关系多元化,而且要使外国投资和我们的贸易关系多样化,以增加我们执行独立外交政策的能力,使我们对重要的国际事件持独立的立场。”^④博茨瓦纳曾倡议和推动南部非洲国家建立了“南部非洲九国发展协调会议”(今“南部非洲发展共同体”),以加强南部非洲国家的合作,减少当时对南非的经济依赖。博茨瓦纳积极参加英联邦、非统组织、联合国和不结盟运动等国际组织。在国际讲坛上,主张和平解决国际争端,支持民族自决。

20世纪90年代,国际格局发生了巨大变化,西方国家在非洲掀起多党民主浪潮,博茨瓦纳主张各国有权根据自己的历史条件选择民主方式和制度。它积极参加地区和国际经济合作活动,为本国经济多样化和可持续发展寻求合作伙伴。与此同时,博茨瓦纳积极参与本地区和国际的维和行动。如曾应南部非洲发展共同体的要求派遣800名军人参与莱索托的维和行动,已退休的马西雷总统曾应联合国和非统组织的邀请,作为刚果(金)冲突各方和谈的协调员,成功地调解了刚果(金)问题,获得国际赞誉。

博茨瓦纳符合国情、谨慎务实的外交政策,为博茨瓦纳经济发展创造了所需要的外部和平环境,也为它在争取外援、投资和贸易多元化等方面开辟了广阔天地。

实施求实效的政策和措施

博茨瓦纳独立时,一缺资金,二缺人才。为摆脱困境,博茨瓦纳政府妥善处理与原宗主国——英国的关系。从1966年独立~1971年,博茨瓦纳政府的财政开支一半靠英国补贴,并聘用

¹ 参见博茨瓦纳民主党竞选纲领,1974年9月。

^④ 参见1975年3月28日卡马总统在博茨瓦纳民主党第14届年会上的讲话。

2 500 名英国行政和技术人员,帮助制定法律和规章制度,管理行政和生产部门。当时,博茨瓦纳 80% 的人口靠放牧业和农业为生,经济主要支柱是养牛业和一家英国公司经营的牛肉联合加工厂。博茨瓦纳政府制定了《部族放牧地计划》和《可耕地发展计划》,大力发展养牛业和扶助鼓励中、小农民恢复与发展粮食生产。独立第二年,博茨瓦纳政府成立肉类公司,赎买了英国海外发展公司经营的牛肉联合加工厂,保证了国家对牛肉及其产品出口的统一管理和控制,农业生产的恢复和养牛业的发展使博茨瓦纳政府渡过独立初期的难关,于 1971~1972 年度开始实现财政开支自给,不再靠英国补贴。此后,博茨瓦纳政府采取开放政策,充分利用外国资金和先进技术,勘探并开采本国矿产资源,给予投资者优厚待遇,使他们有利可图,博茨瓦纳也从中获益。从 1971 年起,博茨瓦纳政府先后同外国公司合资兴办了一个铜镍矿、煤矿和 3 个钻石矿,使矿业在国民经济中占主导地位。博茨瓦纳政府还联合莱索托和斯威士兰两国同南非谈判,迫使南非提高《四国关税同盟》中 3 个小国的分成额,从而增加了政府外汇收入。养牛业的兴旺、采矿业的发展和关税同盟收入的增加,使博茨瓦纳在 20 世纪 80 年代摘掉了“最贫穷国家”的帽子,走上小康之路。从 20 世纪 80 年代中期起,博茨瓦纳经济进入迅速发展时期,1985~1989 年,博茨瓦纳经济年均增长率为 10.6%,¹ 在经济迅速发展的同时,博茨瓦纳政府清醒地认识到矿产资源蕴藏量有限,终有一天会枯竭。为此,博茨瓦纳政府未雨绸缪,于 20 世纪 80 年代末期提出了经济多样化和可持续发展战略,并于 1988 年 3 月在铜镍矿城塞莱比一皮奎创办了经济开发区,发展外向型制造业和农业项目。博茨瓦纳政府还根据实际情况,制定了经济发展目标以及实现这一目标的近期、中期和远期开发措施,以保证为该地区铜镍矿停产后的经济增长提供新的动力。开发区建立以来,已有几十个工业项目在开发区定点,其中包括比利时、荷兰、马来西亚和英国

合资的运动衫厂和瑞士沃尔沃汽车装配厂。

在财政步入年年有余和外汇储备不断增加的情况下,博茨瓦纳政府在财政和发展支出方面仍采取量入为出、开源节流的方针。在制定发展计划时,留有余地,保证发展计划提前完成。注意储备外汇,使国家财政状况始终保持良好水平,博茨瓦纳外汇储备 2001 年曾达到 59 亿美元,人均国内生产总值为 3 348 美元。^④

博政府在着重发展养牛业和采矿业的同时,也注意发展与国计民生有关的公益事业。政府预算每年拨款一亿多普拉^⑤兴建公路、城乡供水设施和发展教育及卫生事业,改善城乡人民的生活条件。公路由独立时的 6 公里增至目前的 6 000 公里,^{1/4}首都哈博罗内及工矿城市都建造了水库,农村供水机井已达万眼。^{1/2}医疗卫生方面由巫医治病发展到现在已有 28 所医院和 209 个诊所,并对居民实行了初步的免费治疗。^{3/4}中学由 3 所增至现今的 300 所。^⑧

综上所述,博茨瓦纳独立后几十年来,由于执政党采取了符合国情的政治发展模式,并能以民主精神依法治国,促进种族与部族和睦相处,社会长期稳定,从而为逐步发展经济创造了内外和平环境。经济的不断发展不仅巩固了博茨瓦纳的政治独立,而且也为该国的社会长治久安奠定了物质基础。博茨瓦纳的这些成功经验值得非洲国家借鉴。

(责任编辑:邢永平 责任校对:邢永平)

¹ The World Bank, *African Development Indicators 2000*.

^④ E. I. U., *Country Profile: Botswana 2002*.

^⑤ 博茨瓦纳通用货币名称。

^{1/4} *New African*, April 2002, p. 43.

^{1/2} R. M. K. Sitsheba and G. Mcleod, "Botswana, A Physical, Social and Economical Geography", p. 43.

^{3/4} Botswana Department of Information and Broadcasting, *op cit*, p. 104, p. 111.

^⑧ *New African*, April 2002, p. 43.