

毛里塔尼亚民主进程浅析

赵慧杰*

内容提要 2005年“八三变革”开启了毛里塔尼亚的民主进程。此前，塔亚政权虽然自20世纪90年代初就在毛塔进行了民主改革，但其表面化和不彻底性都与此次以“八三变革”为开端的民主改革有本质区别。2005年变革以来，毛塔的民主进程稳步推进。政变后建立的军政权在其承诺的19个月过渡期内成功地组织了多次民主选举，保证了军政权还政于民的顺利进行。2007年4月，毛塔组成以阿卜杜拉希总统为首的新政权，继续在民主化道路上前行，改变了一党独断的体制。毛塔新政权执政以来，坚持民主政治的方向，不论在执政理念还是在执政方略上都发生了显著变化。

关键词 非洲政治 毛里塔尼亚 民主化 理念 方略

作者简介 赵慧杰，中国社会科学院西亚非洲所副研究员（北京 100007）。

20世纪90年代以来，非洲国家都纷纷走上民主化道路。地处西北非的毛里塔尼亚（下称“毛塔”）也越来越受到席卷非洲的民主化运动的挑战。进入21世纪后，毛塔国内要求民主变革的呼声日益强烈，在军队的策划下曾发生了两次政变（2003年6月和2004年7月），欲推翻塔亚政权的政治力量不断增强，结束毛塔集权统治有众望所归、在所难免之势。

毛塔民主进程的由来

1984年，以军事政变夺取国家政权的马维亚·乌尔德·西德·艾哈迈德·塔亚（Maouiya Ouh Sid' Ahmed Taya）上校虽然在长期一党专制的集权统治中建立了稳固的政权体系，但20世纪90年代以后日益高涨的非洲民主化运动对塔亚政权还是构成了不小的威胁。90年代以后，塔亚政权的政治走向发生了一些变化，集权化有所松动，开始出现多元化的政治倾向。（1）塔亚政权在1991年7月12日修改了毛塔独立后的首部宪法，新宪法确立了“三权分立”的原则，并提出“建立议会制和多党制”的政治体系。

（这部宪法被认为是毛塔的首部民主宪法）。（2）塔亚政权于1991年8月宣布开放党禁，允许多党并存，并颁布了《政党法》。随后毛塔政坛上陆续出现了20余个大小党派，改变了毛塔多年来实行的一党制政治局面。（3）1992年毛塔进行了首次总统选举。毛塔新宪法规定：“毛里塔尼亚实行总统制，总统为国家元首，由普选产生，任期6年，可连选连任”。这次总统选举（由执政党一手操纵）虽然算不上民主选举，但从根本上改变了塔亚执政后的军政权性质。（4）塔亚政权在1993~1998年间多次进行政府改组，吸收一些反对党和无党派人士入阁。这对毛塔自塔亚掌权后所确立的执政党——民主社会共和党“清一色当政”的政权体系来说是个鲜明变化。

然而，由集权统治走向民主政治是一次彻底的变革，任何局部的改良或改变都不能真正完成这次变革。塔亚政权虽然从1992年通过正式选举而改为总统制，但塔亚并不是通过真正的民主

*本文作者曾于2005年7月~2007年8月在中国驻毛里塔尼亚大使馆工作，任一等秘书。

选举而选出的总统¹。塔亚提出“实行多元化政治”和“建立民主制度”的主张，但依然没摆脱集权等根深蒂固的政治影响。特别是塔亚政权在2000年10月召开内阁特别会议，宣布解散由达达赫领导的全国最大反对党——民主力量联盟·新时代（有9万多党员），并对该党进行查封。这些举动对毛塔政治中刚刚出现的民主化倾向不能不说是个倒退。

从塔亚政权打压反对党派政治空间的举动上，我们至少可以提出两点推论：第一，塔亚政权在20世纪90年代以后进行的所谓民主变革，实际上是借民主的外衣作秀。已有文章评说“塔亚执政后，大搞民主秀”^④（笔者赞同此说法）。既然有作秀的成分，就不可能有真正民主含义的变革。第二，塔亚提出的“逐步推进民主化进程”，“吸收反对党入阁”的允诺也只是在做表面文章。国家立法机构的构成即是一个有力证明，执政党控制了90%的立法权（79个议席中，执政党占71席）^④，留给其他党派，特别是反对党的政治空间非常有限，真正的反对党——变革行动党仅占一席。如此微弱的比例在国家政治中的发言权可想而知。

毛塔民主进程的开启

2005年8月3日，以共和国总统卫队为总策划，由国家安全局积极参与的“民主变革运动”（毛塔国内惯称“八三变革”，外界称之为“政变”）一举取得成功，开启了毛塔历史上真正意义的民主进程。毛塔总统卫队司令阿齐兹（Aziz）为塔亚的亲信，在塔亚身边任职多年，对塔亚政权日益暴露出的弊端心谳已久。国安局局长瓦尔（Vall）上校曾是塔亚政变上台的主要支持者（时任努瓦克肖特军区司令），对塔亚长期个人专权早就心有不满。8月3日凌晨，总统卫队司令与国安局长调集兵力，趁塔亚总统赴沙特阿拉伯参加国王葬礼之机，不发一弹，成功发动“政变”，一举推翻了塔亚总统长达21年的集权统治。

政变成功后，立即成立了“争取公正与民主军事委员会”（下称“军委会”）接管国家政权，国安局局长瓦尔任军委会主席。军委会迅速

采取了一系列恢复国内稳定的措施，并积极寻求国际社会的广泛支持，向非洲和阿拉伯国家派遣特使。军委会发表公告，明确宣布过渡期限（原定24个月，后缩短为19个月）；承诺还政于民；制定过渡期选举时间表。这为毛塔顺利推进民主进程奠定了基础。毛塔国民普遍欢迎政变，社会各界连续三天上街游行，欢庆毛塔民主变革取得成功。

军委会在掌管国家政权19个月的过渡期内开展了一系列有利于民主进程的工作：（1）完全开放党禁。允许塔亚时期长期流亡海外的反对党派和组织回国，并允许其参加议会选举和总统选举。军政权规定：所有党派，不分大小，只要是合法组织（经内政部登记批准）都可自由参加竞选。这一措施激发了毛塔政坛的活力，党派组建加快，政党政治活跃，至大选开展前有近40个党派组织活跃在政坛上。（2）加快立法建设。军委会执政后着手修改宪法，对塔亚时期的宪法进行较大的修改和补充，特别是对总统任期的修改——由6年改为5年，并只可连任一次。这一条款的修改更有利于政权更迭。军委会还批准了组织与行使过渡期权力的宪章，确定了过渡期的各项选举工作，同时颁布了《选举法》保证公民享有选举权和被选举权。（3）加强选举的组织和机构保障。投入重要人力、物力开展选民登记工作和培训工作（在国际组织和机构的资助下培训选民和选举工作人员，以保证民主选举的顺利和成功进行）；邀请联合国、欧盟、非盟等国际组织对毛塔选举提供技术和后勤支持；同时成立选举组织机构——宪法委员会、全国独立选举委员会、选举团、选举观察委员会等组织机构，以保证选举工作公平、公开、透明地进行。

因此，在军委会掌管毛塔政权的19个月过

¹ 1992年塔亚正式当选总统，但他并不是真正意义上的民选总统，只是由执政党推出和操纵选出的总统，与他此前当权有“换汤不换药”的意味。

^④ 参见时寒冰为《现代快报》特约撰稿，<http://www.sina.com.cn> 2003年6月9日。

^④ 在1996年10月的第二届立法选举中，执政党占79个议席中的71个，其余8席由独立人士占6席、总统多数派和变革行动党各占1席。

渡期内，毛塔的民主进程进展明显。各项投票选举工作¹在国际机构和国内相关组织的监督下，有序、透明地进行，得到普遍认可，各次选举的投票率都在95%以上，没有发生任何选民或是候选人的意外事件。毛塔民主变革中进行的首次民主选举得到国际社会的广泛赞誉，毛塔国民的公民意识也在这些民主选举中得到很好的体现。

毛塔国内的民主变革力量以“八三变革”为契机，开启毛塔的民主进程，是有几方面成因的。

1. 塔亚政权长期一党集权，催生了国内的民主变革力量。塔亚统治毛塔近1/4世纪，他搞集权统治所依靠民主社会共和党（拥有60多万名党员，占全国人口的近1/4）窒息了国家的政治生活，阻碍了国内其他政治力量的政治诉求。该党作为执政党，在全国最高权力机关——国民议会中占有全部79个议席中的71席，极大地挤压了其他党派的政治空间。加之，塔亚政权的政治腐败及其家族政治的影响，致使毛塔政治越来越表现为高度集权。

2. 政治上的不平等造成社会不公、贫富悬殊加剧。掌握国家政权的小部分人占有了大部分社会财富。塔亚长期当政加重了毛塔特有的政治痼疾——家族统治，塔亚家族在塔亚当政的20多年间，政治势力不断膨胀。随着塔亚家族政治势力的扩大，其在经济领域的控制权也在加大，毛塔经济支柱——渔业生产的绝大部分掌握在塔亚家族手里。毛塔“国贫家富”现象十分突出，在那些有政治势力的家族中不乏百万富翁和亿万富翁，而广大国民却生活在贫困中（毛塔1986年被联合国列为世界最不发达国家之一）。根据世界银行的统计，塔亚时期毛塔贫困人口的比例占总人口的2/3^④（按世界银行确定的标准，日均收入不足1美元为贫困人口）。如此庞大的贫困群体与那些靠政治特权攫取社会财富的小部分人形成尖锐的矛盾。在塔亚当政期间，毛塔的经济虽然有所发展，但国民生活并没有得到提高，社会总体发展没有得到体现。这必然引起社会的不满，特别是毛塔中下层民众对塔亚统治的不满情绪越来越强烈。塔亚政权被推翻，普通民众欢呼雀跃，上街游行庆祝是很好的

证明。

3. 国际民主化潮流把塔亚集权统治推向末日。20世纪90年代以来的非洲大陆民主化运动迅猛发展，对非洲国家的集权统治构成越来越大的威胁。毛塔周边的马格里布联盟国家都先后开启了不同形式的民主进程，与毛塔毗邻的西非国家——马里、塞内加尔等国也都进行了政治改革，走上了民主政治的道路。在此国际环境下，经营了20余年的塔亚政权虽已建立自己的政权体系，并有其家族政治作支撑，但终究抵挡不住滚滚而来的民主化浪潮。事实上，塔亚在执政后期已经意识到，政治民主化是历史的发展潮流，并在其执政中添加了一些民主的内容。但是，一个在集权统治模式下生存了20多年的政权不可能一下子转变为真正意义上的民主政权。因此，毛塔国内的变革力量一举成功推翻塔亚政权，不仅有其国内因素的影响，还有国际因素的影响。两者聚合摧垮了毛塔看似稳固的政权（塔亚曾于1992年1月、1997年12月和2003年11月三度高票当选总统，并在2003年6月和2004年7月两度粉碎政变）。

毛塔民主进程的特点

通过对毛塔民主进程的分析，我们可以对毛塔民主进程的特点提出下列4点看法：

（一）毛塔民主进程的动因主要源自国内

毛塔是一个相对封闭的国家。所谓“相对封闭”，是指毛塔在对外交往中表现得不活跃，虽然参与地区间的事务，但并不积极。因此，毛塔在国际政治中也可以被视为“边缘化的国家”^④。在20世纪80年代中期改革之风已经吹进非洲大陆之际，以军队起家的塔亚上校能够夺取国家政权，并成功掌控20余年，也折射出毛塔政治具有“与国际大环境相脱节”的特性。

¹ 毛塔民主变革以来先后进行了4次全国投票选举工作，分别是：2006年6月的宪法公投、11月的市政和国民议会选举、2007年1月的参议院选举和3月的总统选举。

^④ 毛塔官方的统计是：城市贫民为50%以上，农村贫困人口为68%。参见毛塔国家统计局2006年年度报告。

^④ 这是笔者通过在毛塔的实地工作，对该国政治发展变化的关注和研究得出的看法。

塔亚在位 21 年 (1984~2005 年), 其统治称得上是稳固的。至 2003 年前, 塔亚政权的统治基本上未遇到大的挑战, 这与塔亚总统适时地提出一些“民主承诺”, 并实施了某些“民主举措”分不开。然而, 2003 年和 2004 年由军队发起的两次未遂政变对塔亚政权构成了不小的威胁。为此, 塔亚政权采取了加重政治压力、大搞清洗运动、关押和流放政治异己分子等手段, 以保政权稳定。但是, 事物的两面性发展规律决定了塔亚政权采取“政治高压”手段, 不仅有保护政权稳定的一面, 也有刺激国内民主力量发展的一面。毛塔国内的民主变革力量在这两次未遂政变中积蓄了力量, 其影响力进一步上升。

另外, 塔亚政权从 20 世纪 90 年代初期开始进行的带有某些民主特征的政治改革, 虽然在很大程度上是表面文章 (同意吸收反对党派入阁, 暗地里却进行打压和限制; 允许多党参政议政, 但只是摆设), 但从客观上也起到了促进国内民主力量上升的作用。反对党派不再满足于塔亚政权所“赐予”的一两个议席, 他们要求实行民主选举; 塔亚政权实行的“多党制”更是唤起各党要求政治平等权利的呼声。因此, 毛塔国内的民主力量实际上从塔亚政权统治的第二个十年起, 即从 1993 年以后就在逐渐形成, 并在 21 世纪初显示出一定的能量, 2003 年和 2004 年的政变就是这股力量从政治底部走向政治前台的尝试。毛塔的民主力量走上政治前台经历了一个发展过程。

(二) 经济改革开放促进民主政治发展

在非洲, 市场经济改革先于民主政治变革, 已经成为学者的一个共识。20 世纪 80 年代, 由世界银行和国际货币基金组织力主推行的经济调整与改革在非洲国家普遍展开, 毛塔也不例外。1992 年, 塔亚政权与国际货币基金组织和世界银行达成协议, 开始执行“经济结构调整计划” (下称“结构调整”), 推进经济自由化进程。虽然塔亚政府在执行“结构调整”的同时, 仍然辅以“国家调控、监督市场和稳定物价”等措施, 但集权政体下的“经济自由化改革”还是潜移默化地改变着毛塔国民对集权政治的认识。经济的自由化发展需要有良政为制度保证, 而监督机制缺失的集权政体则使良政大打折扣。因

此, 经济的自由化发展与集权政治管理模式发生碰撞则是不可避免的。尤其是 2003 年塔亚再次蝉联总统后, 毛塔经济自由化的步伐明显加快, 塔亚政权制定了吸引外资的优惠政策, 并进一步推进市场经济体制的改革。毛塔对经济体制的变革与旧政治体制的不适应凸显, 加之世界银行和国际货币基金组织对受援国在良政方面的要求越来越严格, 由经济自由化引发的政治民主化改革在毛塔也日趋势不可挡。

(三) 国民的民主政治意识增强

本文虽然把“八三变革”作为毛塔民主进程的起点, 但毛塔国民的民主意识并非形成于此时。如上所述, 毛塔国内的政治民主环境从塔亚执政的第二个十年就已经在酝酿。特别是 1993~1998 年间塔亚政权实行的民主改革, 对国民民主意识的形成有启蒙或催化作用。毛塔国民的民主意识大约经历了十年的磨砺, 又先后经历了两次未遂政变, 到 2005 年“八三变革”时, 民主意识可以说已深入人心。不仅关心国家政治前途的党派人士要求参政、议政的平等权利, 就连社会下层的普通民众也要求得到平等的公民权。从 2006 年 6 月至 2007 年 3 月进行的 4 次全国投票选举中, 登记成功的选民几乎人人都踊跃参加, 其中包括不少文盲或半文盲选民。这在非洲刚刚迈进民主进程的国家中是不多见的。

(四) 民主进程稳步推进

毛塔“八三变革”一举成功, 民主进程稳步迈进, 是毛塔民主进程的一大特点。毛塔民主进程虽然是以军事政变开始的, 但军政权有效掌管国家权力, 避免了历史上许多国家在军事政变后出现的政局混乱, 甚至持续动荡的局面。毛塔政权实现平稳过渡, 军政权在承诺的 19 个月过渡期内顺利完成还政于民。这其中与军政权稳步推进民主密不可分。“八三变革”后, 毛塔成立的由 17 人组成的军委会是一个讲求效率、顺应民主潮流的领导集体, 保证了毛塔民主进程的稳步推进。军委会在 19 个月的过渡期内进行了一系列有利于民主进程的基础建设, 从而从法制、体制和机制上保证了毛塔民主进程的有序和良性发展。从 2005 年 8 月政变至 2006 年 6 月仅用了 10 个月进行全国修宪公投的准备。毛塔历史上首次进行的民主选举取得成功, 4 次全民投票顺

利进行，无一意外事件发生，较充分地体现了毛塔民主进程的健康发展。

毛塔民主进程的前景

通过对毛塔民主进程的认识，并结合对毛塔民主进程的理性分析，笔者拟对毛塔民主进程的发展前景提出几点看法：

（一）总统选举充分体现民意

阿卜杜拉希是经两轮投票胜出而成为毛塔历史上首位民选总统的。2007年总统大选共有21名候选人参选，由于首轮投票中未产生过半数的候选人，得票最高的3位候选人进入第二轮选举，阿卜杜拉希最终以64%的得票率当选，可谓是高票胜出（另外2名候选人，分别得票20%和15%左右）。阿卜杜拉希总统曾于20世纪70年代初步入政界，称得上是毛塔政界元老。他虽以独立候选人身份参选，但得到了多个党派的支持。

（二）民主政体基本确立

始于2006年11月的立法选举，历时两个月，先后进行了国民议会选举和参议院选举，组成了新的国民议会和参议院，两院议席分别是：国民议会95席（独立人士占41席，党派中居前三位的是民主力量联合会15席、进步力量联盟8席、争取民主与革新共和党7席，其他小党13席），参议院56席（独立人士占34席，党派中主要是民主力量联合会和争取民主与革新共和党，分别占5席和3席，其他小党12席）。在新组建的立法机构中，党派意愿得到较充分的体现，特别是小党也有其代表席位，这是议会选举采取比例分配制的成果。在新一届议会组成后，各党派还根据其不同政治倾向成立了议会党团，这对议会的有效运行起到促进作用。新的议会机构还针对政府工作成立了若干个工作委员会，以便更好地对政府工作发挥监督和促进作用。

（三）反腐、清廉、良政是新政权的政治方向

新总统就职后，首先加强当政者的清廉作风建设，率先将个人工资减少25%，随后又提议将政府成员工资减少25%，并得到新一届政府成员的一致响应。总统还提出建立政府成员“个人财产申明”制度，每个政府成员都需向总统提交一份个人财产申明书。这表明毛塔新政权反对腐败、坚持清正廉洁的决心，同时也显示出与前政权——塔亚政权的贪腐截然不同。新总统还向新一届政府总理下达了“任职任务书”，明确规定了本届政府的工作任务。这不仅体现出新政权在政务公开、透明管理、民主监督方面所具有的创新意识，也体现了新政权在朝着良政方向所作的努力。政府总理根据总统下达的任务书提出的工作内容，要求每位政府成员提交任期内的工作计划书。这些举措（虽然还只是个开头）无疑在加强民主监督和良政建设方面具有积极作用。

（四）改善民生是执政者的首要关切

关注民生是毛塔首次民主选举中候选人最关切的问题，也是竞选者获得选票最有力的筹码。阿卜杜拉希当选总统后，继续其竞选纲领中的承诺——发展经济，改善民生。他将国家的中心工作放在解决毛塔经济发展的五大障碍¹上，其中把解决“劣政”和“公共管理机构能力低下”的问题放在第一、二位，进一步说明了新政权在执政理念上吸纳了民主政治的元素。“执政为民”和“关注民生”是每个民主政权所应具备的执政理念，毛塔新政权正在朝着这一方向努力。

（责任编辑：樊小红 责任校对：邢永平）

¹ 这五大障碍是：1. 劣政；2. 管理部门水平低下；3. 缺乏基础设施；4. 金融体系不健全；5. 生产力低和生产成本高。阿卜杜拉希在其竞选纲领及就职演讲中都提到过。