

# 公民社会在当代埃塞俄比亚 的崛起及功能<sup>\*</sup>

肖玉华

**内容提要** 20世纪50年代以来,埃塞俄比亚经历了帝制时代、德格集团的军政统治,以及埃革阵领导的联邦民主制不同历史发展时期。伴随着这些复杂的变革过程,公民社会逐渐兴起,并成为当代埃塞国家政治生活中的一支新兴力量。埃塞公民社会的主要功能表现在提供减贫救灾和提供社会服务、参与国家民主进程,以及调解冲突与稳定社会三方面。当前,落后的经济发展状况、政府对公民社会组织的严格监管、地方民族主义的负面作用,均制约着埃塞公民社会的发展。

**关键词** 埃塞俄比亚 公民社会 发展历程 功能 制约因素

**作者简介** 肖玉华,博士、浙江师范大学非洲研究院助理研究员(金华 321004)。

埃塞俄比亚是非洲的一个古老而年轻的国家,它具有在非洲并不多见的漫长君主制传统。1991年门格斯图集团被推翻后,代表地方民族主义利益集团的埃塞人民革命民主阵线(“Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front”,下称“埃革阵”)上台,国家政治力量的分散化与多元化倾向有了进一步的发展。另一方面,在这数十年间,随着古老集权体制的逐渐瓦解,深受西方政治影响的多党制开始出现,代表各个阶层、集团、民族和地方利益的社会力量日益发展起来。特别是20世纪90年代以来,在内外因素的影响和推动下,这些不同的利益集团逐渐组织起自己的社团与机构,并最终演变成在当代埃塞国家政治生活中影响力日益提升的公民社会,非政府组织的活动也日渐活跃。

## 埃塞公民社会的发展历程

现代意义上的公民社会在埃塞出现得较晚。在封建帝制时代,公民社会的力量弱小。进入现代社会后,随着资本主义经济因素的成长与城市化的推进及对外关系的加强,情况发生了变化。

到20世纪三四十年代,现代意义上的公民社会组织开始在埃塞出现。1960年,海尔·塞拉西皇帝首次颁布了承认公民社会组织的法律。<sup>1</sup>

1974年9月,德格集团<sup>④</sup>发动军事政变,废黜海尔·塞拉西皇帝,开始了17年的军事统治。虽然是帝制的推翻者,德格集团的统治却依然具有明显的专制特征,公民社会组织的发展步履缓慢。德格集团的统治给埃塞留下的是一幅千疮百孔的衰败景象。最终,1991年发生的一场政治风暴推翻了德格集团专制统治,取而代之的是埃革阵。作为执政的政党联盟,埃革阵开始重建国内统一的政治秩序和有效的国家机器,并宣布建

<sup>\*</sup>本文在写作过程中得到刘鸿武教授的悉心指导,特此致谢。

<sup>1</sup> See Jeffrey Clark, *Civil Society, NGOs and Development in Ethiopia: A Snapshot View*, Washington D.C.: The World Bank 2000, p. 4.

<sup>④</sup> 在阿姆哈拉语中,“德格”(“Derg”或“Dergue”)的意思就是委员会,其全称是“武装力量、警察及边防部队协调委员会”(the Coordinating Committee of the Armed Forces, Police and Border Army)。该委员会早期成员约有120人,在权利斗争中,有一批人被杀害或开除,并无新成员加入。从1974年海尔·塞拉西下台到1991年埃革阵上台,德格集团一直牢固地控制着中央政权。

立联邦制民主国家。<sup>1</sup> 不过，执政党埃革阵仍倾向于将公民社会组织视为政治对手，不愿承认其超党派的性质，对它的监督与控制较为严格。这期间，埃塞开始出现一些国际人道主义救援组织和受反对派支持的赈灾机构，行业协会、社团和自由媒体在该国的发展极为有限。该国的公民社会组织在经济发展和社会福利方面则投入了更大的精力，并赢得了越来越多普通民众的认可。与此同时，公民社会开始随着地方民族主义势力的崛起而开始获得发展的空间与机遇。埃塞司法部社团登记办公室（Association Registration Office, Ministry of Justice）2001年 1 月的数据显示，活动在埃塞的合法的公民社会组织共有 910 个，其中 135 个是国际非政府组织，其余主要是全国性的非政府组织、行业协会和地区性自助组织。<sup>④</sup> 不容忽视的是，除了这些有全国性发展规划的公民社会组织外，各地还有众多在州市级政府部门登记的公民社会组织，它们是促进地方经济和社会发展的重要力量。

下表描述了 1950 年以来埃塞公民社会发展的基本特点：

特点 \ 时期	1950 ~ 1974 年帝制统治时期	1974 ~ 1991 年德格集团当政时期	1991 年以来埃革阵执政时期
公民社会组织的主要类型	行业、学术、农民和自助组织	领导人流亡在外的救济和发展组织	经济和社会发展组织
公民社会组织内部气氛	乐观	军政下的压抑	谨慎
组织结构的本质属性	民主、运行良好	专制性强、内部惩戒严明	民主、尝试性

Source: [http://www.pdfonline.org/en/files/2005\\_conference/Ethiopian\\_Civil\\_Society\\_Phenomenon.doc](http://www.pdfonline.org/en/files/2005_conference/Ethiopian_Civil_Society_Phenomenon.doc)

2005 年大选前的一段时期，为争取更多的国际援助，埃革阵政府放宽了对公民社会的限制。但是，当许多公民社会组织积极参加投票培训和监督工作时，埃革阵意识到大量民众开始支持反对党，遂禁止公民社会组织观察选举。虽然国家选举委员迫于各方压力在选举前几天收回了这一成命，公民社会组织在余下的几天里已经不能执行预先制定的工作计划，只能向亚的斯亚贝巴及其附近的选区派出为数不多的观察员。

当前，埃革阵政府对公民社会的控制呈现不断加强的趋势，试图通过限制公民社会的活动空

间以消除政治上的威胁。能力建设部（Ministry of Capacity Building）出台了“公民社会组织能力建设项目”（Civil Society Organizations' Capacity Building Program），其主要目的就是 will 公民社会组织的活动限制在协助执行政府政策和提供社会服务方面。在向司法部申请注册的过程中，那些在政治民主化上想要有所建树的公民社会组织经常遇到种种困难。例如，埃塞人权委员会（Ethiopian Human Rights Council EHRCO）虽然在 1991 年就已成立，但因被视为政治组织，在前七年里一直未得到政府承认。经过多年努力，该组织才于 1998 年在内政部注册为公民社会组织，并最终于 2000 年通过司法部的注册。人权教育促进会（Society for the Advancement of Human Rights Education, SAHRE）在 1992 ~ 1994 年近 3 年时间里也有过类似经历。为了证明自身属于发展性的公民社会组织，该组织不得不在纲领中加入更多发展规划，以冲淡政治色彩。

在对待国际非政府组织和地方性非政府组织的政策上，埃革阵与德格集团形成了鲜明对比。德格政府因迫切需要援助，欢迎国际非政府组织的到来，却限制那些与地方性民族武装有复杂关系的公民社会组织的发展。国际非政府组织的工作只要停留在救灾和发展两个领域内，就不会受到政府限制。由于德格政府与国际非政府组织保持了较为合作的关系，埃革阵上台后对这一类国际组织的态度一直比较谨慎。为了弱化国际非政府组织的影响，埃革阵政府积极发展从属于政府的本国公民社会组织，如阿姆哈拉发展协会，（Amhara Development Association）。针对这种新情况，一些分析人士认为，国际非政府组织应该以救援工作为重，努力与政府合作，在政治民主

<sup>1</sup> 德格集团倒台后，埃塞进入了过渡政府时期（1991 年 7 月 22 日至 1995 年 8 月 21 日）。这一时期通过的《埃塞俄比亚过渡时期宪章》（The Transitional Period Charter of Ethiopia）规定了民族或地区自治的原则。1994 年 12 月 8 日通过的《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》（The Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia）更明确地规定了国家性质。

<sup>④</sup> Akali Paulos “The Ethiopian Civil Society Phenomenon: The Prospects for Democratic Governance”, [http://www.pdfonline.org/en/files/2005\\_conference/Ethiopian\\_Civil\\_Society\\_Phenomenon.doc](http://www.pdfonline.org/en/files/2005_conference/Ethiopian_Civil_Society_Phenomenon.doc)

化、政策影响力方面不能操之过急。<sup>1</sup>

## 当代埃塞公民社会 的主要功能

在过去的 30 多年里, 埃塞公民社会走过了非同寻常的发展历程, 也被赋予了不同的历史使命。现阶段, 埃塞公民社会的主要功能如下:

### (一) 提供减贫救灾与社会服务

由于埃塞落后的经济发展水平和频发的自然灾害, 减贫救灾和提供社会服务一直是埃塞公民社会的重要职能。早在 1973~1974 年和 1984~1985 年埃塞两次遭遇大饥荒期间, 教会的附属机构和来自西方国家的非政府组织曾参与救灾工作。在现阶段, 埃塞的公民社会组织仍积极投身于减贫救灾领域。基督教救济与发展协会 (Christian Relief and Development Association, CRDA) 就希望通过改善穷人的经济状况达到减贫的目的。该协会还注重与政府、其他非政府组织, 以及双边和多边组织的对话, 重视成员组织的能力建设, 以更好地服务社会。2008 年, 由于本国农业生产区降水不足和世界粮价上涨, 饥荒威胁到了数百万人的生命安全和身体健康。<sup>④</sup>在南方州、奥罗米亚州、阿法尔州、阿姆哈拉州和索马里州等地, 公民社会的作用显得异常重要: 自灾害发生之初, 大量的人道主义组织就开始通过各种途径将救济食品发给那些遭受严重营养不良折磨的儿童, 并积极争取国际社会的更多支持。<sup>(四)</sup>在基础设施和后勤保障极其落后的条件下, 人道主义救援物资的发放起到了重要作用。

除了具有减贫救灾方面的功能外, 埃塞公民社会还提供了人们迫切需要的一些社会服务。例如, 埃塞妇女律师协会 (Ethiopian Women Lawyers Association, EWLA) 帮助人权受到侵犯的埃塞妇女, 向她们提供法律保护。自 1995 年建立至 2002 年 6 月, 该协会受理了 4 000 多件针对妇女的家庭暴力、财产继承、劳资争议等案件, 并提供了必要的法律援助。埃塞街头儿童论坛 (Forum on Street Children Ethiopia, FSCE) 致力于与国家警察力量合作, 使警察更好地认识到街头儿童的具体情况和需要, 并据此提供必要的关心和救助。为了达到上述目的, 该论坛在亚的斯

亚贝巴和其他主要城市举办了数期培训班, 为执法警官提供相应的咨询和指导意见。

### (二) 参与国家民主进程

公民社会最基本的功能之一就是监督当政者对国家政治权力的使用, 要求政府增强其工作透明度, 防止和惩治腐败, 保证公民的民主和自由权利。于是, 一些公民社会组织通过对普通民众进行公民教育, 鼓励他们参与国家的政治讨论和选举。公民社会组织超越了狭隘的民族和宗教情感, 其成员不再像在传统社会中那样以基督徒、穆斯林或奥罗莫人、提格雷人的身份参与国家的政治生活, 而是作为学生、女人、医生、记者、律师、工人或人权活动分子关心国家政治, 争取并保护自身合理、合法的经济、政治和文化权利。

一些致力于推进国家政治民主化的公民社会组织近年来在埃塞发展较快。1994 年成立的人权教育促进会就是以建立民主和平的埃塞为己任的。2001 年, 人民表演家专业协会 (Action Professionals' Association for the People, APAP) 通过上演戏剧、木偶戏和公开演讲等形式向公众生动地展示了政府在人权方面的种种做法。奥罗莫基层发展倡议 (HUNDEE, Oromo Grassroots Development Initiative) 和埃塞街头儿童论坛也通过类似活动宣传自己的政治主张。这些组织还在改革政府职能和挑战政府权威方面日益彰显其潜在的威力。当 1995 年埃塞政府进行经济结构调整而导致大量工人下岗时, 埃塞工商联合会 (Confederation of Ethiopian Trade Union, CETU) 要求政府必须创造新的就业机会, 安置失业人员, 实行私有化, 以保证工人的合法利益。

### (三) 调解冲突与稳定社会

在埃塞历史上, 直接导致王朝更迭和政权转

<sup>1</sup> See Center for International Studies, Dublin City University, *Engagement with Civil Society in Ethiopia: Perspectives of Ethiopian CSOs*, Working Paper from Research Project on Engagement with Civil Society for Poverty Reduction, Paper 5 of 2007.

<sup>④</sup> See <http://english.aljazeera.net/news/africa/2008/09/20089241517998166.html>.

<sup>(四)</sup> See United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Situation Report: Drought/Food Crisis in Ethiopia 11th August 2008", available at <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1093086>.

换的往往是发迹于民族地区的地方民族主义武装,而非全国性的和平谈判或民主选举。这主要是因为公民社会极其弱小,无法为民众提供团结奋斗的平台。在缺乏活跃的公民社会的现实条件下,民族认同成了人们彼此联合以追求共同政治目标的重要依据。封建帝制和德格集团统治时期政府实行自上而下的集权主义统治模式,统治集团的民族构成总体上比较单一,所以在反抗中央政府统治的过程中,那些处于边缘地位的民族运动领导人就会在其根据地利用人们文化传统、宗教信仰和地域利益的共同性或相近性,提倡自己的政治主张,同时强化当地人对于专制政权的不认可感。事实上,高举地方民族主义旗帜和抵制政治主导民族是一把双刃剑。在反暴政时期,它可能成为团结反抗力量的思想武器;但在和平时期,强烈的地方民族主义却成为动荡和冲突的根源之一。在这种冲突中,政府调解经常被某些冲突方视为偏袒,很难达到促进和平、实现稳定的目的。

公民社会的非政府属性使公民社会在调解冲突、稳定社会方面有其自身的优点。埃塞的和平与发展委员会(Peace and Development Committee, PDC)的主要目标就是在非洲之角各社会、宗教、民族和政治派别之间避免和解决冲突,促进合作和相互理解。对执政的埃革阵来说,要真正化解国内不安定因素,应重视和发挥公民社会在联络社会、稳定社会、调解冲突等方面的独特作用。

## 当代埃塞公民社会发展的 制约因素

如前所述,埃塞公民社会已经在经济和社会发展方面取得了一定的成绩,赢得了越来越多普通民众的认同;但是,一些不利因素仍将在今后较长时期内制约埃塞公民社会的发展。

### (一) 经济发展状况落后

制约当代埃塞公民社会发展的最根本因素是经济发展水平低下。<sup>1</sup>时至今日,大多数埃塞人仍旧过着赤贫的生活,他们最关切的问题是如何取得生存必需的物质资料,影响了其政治思想上的成熟;他们受教育的水平普遍较低,这限制了他们参与国家政治活动的的能力。国内民族资本赢

弱,无力支持本国公民社会的发展,公民社会组织的经费大部分来自西方组织援助;只有一小部分组织能够在无国外捐助的条件下独立运作,另一些地区性的发展组织甚至从政府取得经济支持,这就更加削弱了他们“非政府”的属性。

这种情况与埃塞落后的经济发展水平密切相关。在据联合国开发计划署发布的《2006年人类发展报告》中,埃塞人类发展指数在177个国家中列居第170位,人类贫穷指数列在103个国家的第99位,人均年收入常年徘徊在100美元左右。若按埃塞国家贫困线为每人每天34美分计算,该国仍有44%的人处于此贫困线之下。该国目前人均寿命只有42.5岁,识字率仅为36%,艾滋病毒感染率为4%,<sup>④</sup>与联合国提出的“千年发展目标”相去甚远。

一般说来,经济发展水平越高的国家,其公民社会就越活跃,并构成政治民主的重要基础之一。对埃塞而言,经济状况很难在短期内得到根本改善,因而公民社会的自给性和独立性难以得到保障;但是另一方面,政治民主化的总体趋势则要求埃塞公民社会承担起成熟公民社会所普遍承担的职能。这一矛盾构成了当代埃塞公民社会发展道路上的根本问题。

### (二) 埃革阵对公民社会组织实行严控措施

由于埃塞长期以来积淀了一系列民族矛盾和社会矛盾,从维护埃塞国家治理的需要出发,虽承认公民社会服务社会的功能,但仍担心公民社会组织的活动会导致社会不稳定,埃革阵执政后不仅严密监控国内政治反对派的举动,而且对在社会生活中日益活跃的众多公民社会组织心存介蒂,对其发展常常设置障碍。

因此,趋紧的国内政治环境是当代埃塞公民社会必须面对的严峻问题。公民社会的活动和项目一旦触犯了国家政治的“红线”,就可能因此被中断甚至失去其作为公民社会组织的合法地位。由于公民社会组织不同于地方民族主义武装

<sup>1</sup> See Alemayehu Gehe, “The Political Economy of Growth in Ethiopia”, in Bemo J. Ndulu et al. eds., *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000*, Vol. 2, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 116–142.

<sup>④</sup> [http://hdrstats.undp.org/countries/country/\\_fact\\_sheets/cy\\_ks\\_ETH\\_.html](http://hdrstats.undp.org/countries/country/_fact_sheets/cy_ks_ETH_.html)

组织，不能通过武装抵抗达到政治目的，这就迫使公民社会组织一方面要积极主动地参与到国家的经济、社会和政治活动中去，构建良好的公民社会生存环境，另一方面又要避免与国家政治的正面冲突和对抗，从而丧失发展的机会。

### (三) 地方民族主义的负面作用

在德格集团统治时期，地方民族主义在埃塞得到了空前发展。政府在经济发展上的欠佳成绩和连年自然灾害迫使处于政治边缘地位的民族寻找新出路，通过加入有民族认同的当地反抗武装，希望获得生存依托。虽然地方民族主义的发展与联合在推翻德格集团专制统治过程中有过重要的历史功绩，但是在埃革阵掌权后，地方民族主义却与政治民主化形成了一对悖论。成立于1973年的奥罗莫解放阵线（Oromo Liberation Front, OLF）一直将以提格雷人民解放阵线为主的埃革阵看做殖民统治的工具。当德格集团被迫退出在埃塞的统治之后，奥罗莫解放阵线只掌管教育、信息和商务等少量没有多少实权的政府部门，还被迫解散其武装力量。这对曾经在反德格集团斗争中立下过汗马功劳的奥罗莫解放阵线领导人来说是不可接受的。由于埃革阵政府不能满足他们的政治要求，奥罗莫解放阵线最终退出政府，成为南部地区的一支重要反政府地方武装。

一个值得注意的问题是，地方民族主义的发展往往是与公民社会的觉醒同时发生的。在德格集团统治后期，居住在各行业的政治活跃分子目睹国家发展道路上政治、经济和社会方面的严峻问题，逐渐认识到了公民参与的重要性。他们对于西方式民主制度了解得并不全面，却开始思考学习别国先进的治理经验。在德格集团专制统治的条件下，公民社会中的积极分子所提倡的政治主张在城市里很难得到发展，地方民族主义组织成了他们实现政治理想可以依赖的力量，公民社会和地方民族主义的紧密关系成为埃塞公民社会的重要特点。

在国内地方民族主义势力分裂诉求依然存在、宗教原教旨主义<sup>1</sup>在世界范围内不断蔓延的形势下，公民社会能否得到应有的发展，政府与公民社会之间的关系健康与否，关系到埃塞政治民主化的根本前途。

## 结 论

通过上述分析，笔者认为，埃塞公民社会不仅与欧美发达国家公民社会有一定的差别，与非洲其他国家公民社会相比也存在一定的特殊性。它一方面是由其复杂的历史经历所决定的；另一方面则是该国经济、政治和社会条件相互作用的结果。帝制消亡后构建现代民族民主国家的历史任务、德格集团统治时期的极权统治，以及当下埃革阵统治方式中的威权主义倾向，都是当代埃塞公民社会不得不面对的客观事实。在国家经济发展停滞不前的情况下，或是公民的政治自由和民主权利受到不断侵犯的形势下，暴力的、分裂的和极端的地方民族主义可能得到更多人的支持与认同，这将从根本上威胁到埃塞政治民主化的前途，也会使构建健康的经济发展环境的愿望成为泡影。

公民社会在当代埃塞国家发展中具有不可取代的功能。公民社会的人道主义援助和救济是众多埃塞受灾人口赖以生存的依托之一，一些公民社会组织的社会服务项目也有利于维护弱势群体的基本权益。在政治方面，埃塞公民社会的功能主要表现在促进政治民主化方面，这一功能包括培育健康的公民社会文化，激发民众参与国家政治的热情，以及民主监督和集体行动方面。此外，由于埃塞国内宗教、民族问题较为复杂，国内政治和国际政治的关联性较强，公民社会的另一功能——调解冲突和维持稳定便显得异常重要。这一功能不仅有助于相关各方在平等、和平的框架内达成共识，寻找长久的解决方案，更可为政府治理提供新思路。

(责任编辑：安春英 责任校对：邢永平)

<sup>1</sup> See A. H. Abdel Salam and Alex de Waal "On the Failure and Persistence of Jihad", in Alex de Waal ed., *Islamism and its Enemies in the Horn of Africa*, London: Hurst & Company, 2004, p. 50. Stefan Reichmuth "Islamic Education and Scholarship in Sub-Saharan Africa", in Nehemia Levtzion & Randall L. Pouwels eds., *The History of Islam in Africa*, Athens: Ohio University Press, 2000, p. 433.