

马达加斯加独立后政治发展述评

王 建

内容提要 自 1960 年 6 月 26 日独立以来, 马达加斯加经历了 3 个共和国时期, 从第一共和国的社会民主党和齐腊纳纳的集权统治到第二共和国的福科诺洛纳社会主义政治, 再到第三共和国的多党政治, 各个时期的政治发展呈现不同特征。政权更迭与政治危机相伴相生, 军队成为解决国家政治危机的决定力量, 外部因素对政局走向具有重要影响, 是贯穿独立后各个时期的共同政治特征。

关键词 非洲政治 马达加斯加 政治发展 军队

作者简介 王建, 中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员 (北京 100007)。

1896 年, 马达加斯加开始沦为法国殖民地。1958 年 10 月, 成立了法兰西共同体内的马尔加什自治共和国。1959 年 4 月 28 日, 自治共和国国民议会通过马尔加什自治共和国宪法。1959 年 5 月, 自治共和国国民议会选举菲利贝尔·齐腊纳纳为总统。1960 年 6 月 26 日, 马尔加什共和国独立, 继续沿用自治共和国时期的宪法, 齐腊纳纳仍任总统。同年 6 月 28 日, 马尔加什共和国国民议会通过宪法修正案, 删除了所有涉及与法国和法兰西共同体关系的内容, 完成了从法兰西共同体内的自治体向完全独立国家的转变。

第一共和国：集权政治

第一共和国¹时期的政治特征主要表现在齐腊纳纳总统和社会民主党实行集权统治, 控制国家的立法和行政权力, 并确立了与法国保持密切关系的外交政策。当社会民主党因内部权力斗争而分裂时, 齐腊纳纳失去了对权力的控制, 最终导致第一共和国的终结。

(一) 社会民主党及其政治盟友长期在国民议会和地方议会拥有多数席位

独立后的马尔加什共和国实行多党制, 全国有 30 多个政党, 多数规模较小, 只有社会民主

党和独立大会党具有全国范围的影响, 是政坛的主要竞争对手。

社会民主党是由齐腊纳纳于 1956 年创建的, 其成员主要来自海岸族^④的公务员, 反对立即独立, 即便独立也要与法国保持紧密关系。一些小党在自治共和国时期并入该党, 势力逐渐壮大。1960 年, 社会民主党有 50 万党员, 为第一大党。20 世纪 60 年代, 齐腊纳纳利用其在国内极高的个人威望对政坛进行整合, 又并入一些小党, 其社会基础进一步扩大, 实力进一步加强。一些没有加入社会民主党的政党组成联合阵线, 支持总统。只有少数的小党继续独立存在, 如莫尼玛党。社会民主党成功争取到小党的支持, 孤立了在政坛能够与之抗衡的独立大会党。社会民主党及其政治盟友长期在国民议会和地方议会占有绝对的优势, 完全控制了国家的立法权力。

马尔加什共和国议会由国民议会和参议院组成。国民议会议员均由选举产生, 任期 5 年; 参议院议员中的 2/3 由选举产生, 1/3 由总统任

¹ 第一共和国又称马尔加什共和国。

^④ 人们习惯上以高原族和海岸族两大部族划分马达加斯加人, 居住在塔那那利佛和菲亚纳兰楚阿地区的麦利那人统称为高原族, 其他沿海部族统称为海岸族。

命。1960年9月5日,该国举行了独立后的首次国民议会选举,在共107个议席中,社会民主党获81席,成为执政党。1960年10月2日,马达加斯加举行了参议院选举,在选举产生的36名议员中,社会民主党占31席,其他党派占5席。^①1964年,在该国举行的地方议会选举中,社会民主党人赢得598席,独立大会党获得132席,其他党派和独立候选人仅获58席。1965年8月第二次全国立法选举,社会民主党在国民议会的席位增加到104席,以及除两名由总统任命的对政治不甚关心的参议员外的全部参议院席位。^④1969年12月,社会民主党在地方议会选举,再次获得全面胜利。

(二) 齐腊纳纳总统以社会民主党为依托,独揽行政大权

依据宪法,马尔加什共和国实行总统制,由国民议会选举总统,任期7年,可连选连任。1962年,国民议会通过宪法修正案,将国民议会选举总统改为全民选举总统。政府是最高行政机构,制定和执行国家内外政策。内阁由总统直接领导,独立后的首届政府成立于1960年10月10日,重要内阁职务均由社会民主党成员或其政治盟友担任,其中,社会民主党主席、总统齐腊纳纳兼任总理和国防部长,社会民主党总书记安德烈·雷桑帕任内政部长。直到1972年,齐腊纳纳一直兼任总理职务。

1965年3月30日,马达加斯加举行了独立后首次总统选举,齐腊纳纳赢得97%的选票。1972年1月,在没有竞争者的情况下,齐腊纳纳以99.7%的选票赢得第三个总统任期。从独立至20世纪70年代初,齐腊纳纳一直身兼总统和总理职位,始终控制着国家行政大权。

(三) 在社会民主党和齐腊纳纳集权统治下,确立了与法国保持密切关系的外交政策

独立后,齐腊纳纳宣称实施多元化的外交政策,但实际执行的是亲西方的外交政策,尤其与法国保持密切关系。1960年9月大选后,齐腊纳纳声称马达加斯加属于西方世界,将继续留在法兰西共同体内,称马达加斯加“不能离开法国而生存”。^(四)

为保持与法国的紧密关系,齐腊纳纳总统和社会民主党利用其在国内政坛的垄断地位,与法

国签署了《法国-马尔加什合作协定》等5项协议,涉及防务、矿产资源、战略产品、民航、商船、司法、高等教育、邮政和电信等等。根据这些协议,法国在马达加斯加拥有经济和军事特权,法国垄断资本控制了马达加斯加的工矿、农牧、贸易和金融领域。法国人直接参与马达加斯加政府的管理,许多政府职位,包括大约1/5的总统顾问,都由法国人担任;大约2/3的高级公务员,私营部门很大比例的管理人员也由法国人担任。法国不仅向马尔加什共和国提供军事援助、技术训练等军事支持,也驻有军队。直到1972年,在马尔加什共和国武装部队的军官中,法国人和马达加斯加人几乎一样多。^⑤

(四) 执政党内部的权力斗争是齐腊纳纳政府垮台的重要原因

尽管社会民主党掌握了国家大权,但其内部的权力斗争逐渐显现。一是在如何处理与法国的关系上出现分歧。齐腊纳纳及其支持者坚持认为法国资本在马达加斯加的存在可以保证其经济的发展,而法国军事力量的驻留可以使马达加斯加不必建立一支强大的军队,减少军队夺权的机会^⑥;反对者则认为法国资本和法国军事力量的存在损害了马达加斯加的民族资本和国家利益。二是在齐腊纳纳的继任者问题上出现权力斗争。1966年齐腊纳纳身患中风,继任者问题被提上日程,最有可能的继任者是社会民主党总书记、内政部长安德烈·雷桑帕。1970年10月,齐腊纳纳任命了4位副总统,各负责政府一个领域的工作,雷桑帕作为总统的继任者被任命为第一副总统。但是仅仅4个月,齐腊纳纳突然将雷桑帕从第一副总统和内政部长降为第二副总统,原因是有传闻说雷桑帕密谋反对齐腊纳纳总统,而且要修正齐腊纳纳的经济和外交政策。1971年6

^① 世界知识出版社编:《世界知识年鉴·1961年》,世界知识出版社,1961年版,第538页。

^④ Harold D. Nelson, *A Handbook for the Malagasy Republic*, U. S. Government Printing Office 1973 p. 163.

^(四) 各国概况编辑组编:《各国概况·1972年》(上),人民出版社,1972年版,第545页。

^⑤ Maureen Covell *Historical Dictionary of Madagascar*, The Scarecrow Press Inc. Lanham, Md., & London, 1995 pp. 146-148

^⑥ Harold D. Nelson op. cit., p. 153.

月，雷桑帕及其 13 名支持者被捕，罪名是企图推翻政府。三是在社会民主党和政府内部的“海岸族人”和“高原族人”的矛盾逐渐公开化。1970 年齐腊纳纳改组政府，任命的 4 位副总统都是海岸族人，政府中只有两名部长是高原族人，结果担任中高级公务员的高原族人对执政党上层产生不满。

社会民主党和齐腊纳纳总统的集权统治，以及与法国保持密切关系的外交政策，并未带来国家经济社会的稳步发展，反而激起全国民众的反对，农民的不满情绪尤为强烈。执政党内部的权力斗争又极大削弱了齐腊纳纳政府的统治基础，面对 1972 年爆发的“五月革命”，在失去法国和军方的支持后，齐腊纳纳于 5 月 18 日被迫将权力交给武装部队总参谋长拉马南佐阿将军。

第二共和国： 福科诺洛纳社会主义

拉马南佐阿政府没有给马达加斯加带来稳定。各派政治势力的斗争导致政局持续紧张。在严重动荡的政治局势中，拉马南佐阿将军逐渐丧失了统治权威，被迫于 1975 年 2 月 5 日宣布辞职。12 月 21 日，马达加斯加举行全国公民投票，通过了《马达加斯加社会主义革命宪章》和新宪法，选举迪迪埃·拉齐拉卡为总统。12 月 30 日，新宪法颁布实行，正式进入马达加斯加民主共和国时期，也就是第二共和国。

拉齐拉卡认为，“社会主义道路是马达加斯加迅速发展的唯一道路”，“社会主义革命是实现马达加斯加真正独立的唯一选择”。《马达加斯加社会主义革命宪章》（以下简称《革命宪章》）概括了拉齐拉卡的社会主义原则和基本理论，它不仅是马达加斯加进行社会主义革命的纲领性文件，而且是马达加斯加制定内外政策的依据和指南。根据《革命宪章》，拉齐拉卡在在经济上推行国有化、工业化，推动土地革命；在文化教育上实行马达加斯加化，清除法国的殖民影响；在政治上根本否定多党制。第二共和国呈现出鲜明的“福科诺洛纳社会主义”政治的特点。

（一）全面推行“福科诺洛纳社会主义”

拉齐拉卡强调要在马达加斯加的传统社会基层组织——福科诺洛纳的基础上建设马达加斯加式的社会主义，因为传统村社组织福科诺洛纳不仅体现了民主与集中的精神，而且显示了集体主义的互助、互爱 and 彼此尊重等社会主义的积极因素。在《革命宪章》的指导下，马达加斯加全面推行“福科诺洛纳社会主义”：国有化和工业化是“福科诺洛纳社会主义”的经济基础；土地改革和农业合作化运动是“福科诺洛纳社会主义”解决农村问题的根本途径；教育领域的社会主义革命包括马达加斯加化、民主化和分权化三方面；全方位的外交政策是福科诺洛纳社会主义的必然抉择。

（二）从根本上否定多党制，逐步向单一政党体制过渡

虽然建立单一政党制度的时机尚不成熟，执政党外的其他政党仍被允许存在，但在实践中，执政党“马达加斯加革命先锋”完全掌控着国家政权。1976 年 3 月 19 日，拉齐拉卡成立执政党“马达加斯加革命先锋”，并任总书记。该党迅速发展为马达加斯加的第一大党，在国内政坛占有绝对优势，1983 年有党员 300 万人，3 万个基层支部遍布全国，在政府 18 名部长中占 12 名，在全部 137 名议员中占 112 名，在最高革命委员会 21 名委员中占 14 名，各级地方政府的负责人也几乎是该党成员。^①拉齐拉卡通过马达加斯加革命先锋完全掌控了马达加斯加政局，为推进其倡导的社会主义革命创造了组织条件。

拉齐拉卡在大力加强执政党的建设的同时，严格限制其他政党的存在和活动能力。1977 年 1 月 10 日成立了全国保卫革命阵线，这是由马达加斯加革命先锋和赞同《革命宪章》的政党和组织组成的统一战线组织，拉齐拉卡任阵线的总书记。拉齐拉卡提出，一切革命组织必须加入以革命先锋为核心的全国保卫革命阵线，除全国保卫革命阵线之外，任何政党不得从事政治活动。^④全国保卫革命阵线的成立，意味着马达加斯加逐步向单一政党体制过渡。

^① 唐大盾等著：《非洲社会主义：历史·理论·实践》，世界知识出版社，1988 年版，第 305 页。

^④ 参见同上书，第 306 页。

(三) 设立最高革命委员会是第二共和国机构设置的一大特色

1975年宪法规定国家机构包括总统、最高革命委员会、全国人民议会、政府、军人发展委员会和最高宪法法院。

最高革命委员会在国家政权机构中地位仅次于总统。该委员会成立于1975年,最初由军人组成,1976年扩大为包括非军人在内的国家政权的重要机构,由22名成员组成,包括总统、总理,以及参加“全国保卫革命阵线”的政党领袖和一些人民军军官,任期一般为7年,可连选连任。委员会拥有国家政策的决策权力,监督和指导全国的社会主义革命,确保《革命宪章》的贯彻和执行。该委员会的2/3成员由总统直接任命,1/3成员由全国人民议会提名,总统委任。总统担任最高革命委员会主席。最高革命委员会的主要职责是:协助总统制定国家的方针、政策并监督执行;在总统不能履行职权时,集体代行总统职权,直到选出新总统;在议会休会期间,有权颁布法令,并由议会下次会议确认;在发生紧急状态或政府宣布过渡时期行使立法权,颁布法令;审查向议会提交的法律草案是否符合《革命宪章》,就国家的法律草案提出举行公民投票。

(四) 拉齐拉卡集党政军大权于一身,实行专权统治

拉齐拉卡在担任拉马南佐阿政府的外交部长期间,成功修改了《法国-马尔加什合作协定》,废止了法国在马达加斯加的经济和军事特权,赢得马达加斯加政界和民众的拥护与支持,就任总统初期,在国内享有很高的政治威望。

根据1975年宪法,总统是国家元首、全国武装力量的最高统帅,拥有最高权力,由全民直接选举产生,任期7年,可连选连任。1983年8月,全国人民议会选举后,根据宪法修正案,共和国总统为终身总统。拉齐拉卡总统同时担任执政党“马达加斯加革命先锋”的总书记、全国保卫革命阵线总书记、最高革命委员会主席。政府总理由总统任命,总理提名部长人选,由总统任命。政府作为国家最高行政管理机构,负责执行总统在最高革命委员会确定的方针和政策,对总统负责。

由于集党、政、军大权于一身,拉齐拉卡便于推行其倡导的福科诺洛纳社会主义,但也逐渐走向了个人专权。但是,他的专权统治在20世纪80年代末90年代初的政治民主化浪潮冲击下,迅速瓦解。1991年5月1日,反对派在首都塔那那利佛组织大规模群众集会示威,要求取消1975年宪法,制定新宪法;修改选举法,举行自由的多党选举;成立过渡政府,组织全国大选。拉齐拉卡最初坚持强硬立场,只同意修改宪法。但经过几番较量,拉齐拉卡被迫向反对派作出让步,与反对派共同组建向第三共和国过渡的临时机构,召开全国会议,起草新宪法草案和新选举法。1992年8月19日举行全国公民投票,70%以上的选民支持新宪法。较之1975年宪法,新宪法在民主与法制、公民权利等方面有较大进步。总统选举经过1992年11月25日和1993年2月10日的两轮投票,最终反对派领导人阿尔贝·扎菲战胜拉齐拉卡,当选总统。

第三共和国:多党政治

1993年3月27日,扎菲宣誓就任总统,马达加斯加进入马达加斯加共和国时期,也称第三共和国时期。

(一) 政党间的政治和权力斗争激烈,政党间的力量对比变化显著

第三共和国实行多党制,政党数量逐年增加,目前有173个政党¹。政党间的政治和权力斗争非常激烈,每当政权更迭,主要政党间的力量对比就会发生显著变化。新任总统为稳固统治基础,着力加强执政党的实力,控制国家的行政和立法权,原执政党的实力则一落千丈。

1989年的议会选举中,拉齐拉卡领导的马达加斯加革命先锋获得137个席位中的120个^④。1993年6月16日,第三共和国举行首次立法选举,共有138个国民议会席位。总统扎菲曾任主席的有生力量委员会及其政治盟友获得绝大部分

¹ http://www.fnprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/1206_31.

^④ 世界知识出版社编:《世界知识年鉴·1990/1991》世界知识出版社,1991年版,第335页。

席位。

1995年5月20日，国民议会以2/3以上的多数投票通过一项“阻止总统形势权力议案”，理由是扎菲总统执政期间“违反宪法”。最高宪法法院于9月5日裁决“终止总统权力”。扎菲被迫辞职。

1996年11月3日，马达加斯加提前举行总统选举，拉齐拉卡战胜扎菲，重返总统宝座。扎菲领导的由众多党派和团体组成的有生力量委员会的影响急剧下降，许多党派和团体相继退出，最终陷入内部党派权力之争，导致分裂。在1998年5月的议会选举中，国民议会席位从138席扩大为150席。拉齐拉卡领导的马达加斯加复兴行动党获63席，其政治盟友“火炬领袖社”获16席，两党共拥有议会52.7%的席位。前总统扎菲为参加选举而在1998年4月创建的工作、正义与发展协商委员会获得6席。¹

2001年12月总统选举中，总统候选人、塔那那利佛市市长拉瓦卢马纳纳击败拉齐拉卡，当选总统，并于2002年10月16日正式宣布解散马达加斯加国民议会。2002年12月15日举行新议会选举，共有163个政党的候选人角逐160个席位。选举结果是，拉瓦卢马纳纳创建的执政党——我爱马达加斯加党获103席，前总统拉齐拉卡领导的马达加斯加复兴行动党仅获得3席。

2009年3月，反对派领导人拉乔利纳发动大规模群众抗议活动，爆发严重的流血冲突，拉瓦卢马纳纳被迫辞职并流亡海外。随后，拉乔利纳出任马达加斯加最高过渡权力机构领导人。马达加斯加的政治权柄再度易主。

（二）总统职权不断扩大

第三共和国伊始，政府总理由议会选举产生，政府对议会负责。扎菲通过全民公决的方式，通过了宪法修正案，将任命总理的权力收归总统，但议会可以对政府进行信任投票。2007年4月4日，拉瓦卢马纳纳同样以全民公决的方式通过宪法修正案，原有的6个自治省被取消（过渡期为30个月），改由中央政府直接领导的22个行政大区，以便于中央政府对地方事务的监督与控制。

马达加斯加政治发展的特征

时代背景的不同，使马达加斯加独立以来各个时期的政治发展表现出不同的政治特点。但纵观历史，政权更迭与政治危机相伴相生，军队在解决国家政治危机中具有决定作用，外部因素对政局走向具有重大影响，则是贯穿马达加斯加独立以来各个时期共同的政治特征。

（一）政权更迭与政治危机相伴相生

独立以来，马达加斯加的政局难以长期稳定，或是政权更迭引发政治危机，或是政治危机导致政权更迭。每一次政治危机都引发严重的社会动荡，阻碍了社会经济的正常发展。

1972年的“五月革命”导致齐腊纳纳总统下台，拉齐拉卡在政治危机中被反对派领导人扎菲击败。扎菲就任第三共和国总统后，与总理和议会爆发激烈的权力斗争，引发第三共和国的政治危机，最终遭议会弹劾，政权更迭。2001年12月总统选举后，拉齐拉卡拒绝承认失败，导致两派发生严重流血冲突，国家陷入长达半年之久的政治危机，最终以拉瓦卢马纳纳的胜利而告一段落。拉瓦卢马纳纳就任总统后，着力稳定政局，以私有化和自由化推动经济发展，取得明显成效。然而，就在人们看好马达加斯加的政治经济形势、外国直接投资连年增长的时候，2008年底和2009年初，在该国出现示威活动、乃至流血冲突的政治危机中，以拉瓦卢马纳纳总统被迫辞职、拉乔利纳就任过渡政府总统为最终结局。

（二）军队在解决政治危机中具有决定作用

马达加斯加军队在国家政治生活中影响巨大，深深卷入国内的历次政治斗争，每一次国家陷入政治危机时，军队都成为影响危机结局的决定力量。

在1972年的“五月革命”中，军队和宪兵表示拒绝保卫齐腊纳纳政权，迫使其将全部权力交给武装部队总参谋长拉马南佐阿将军，成立了以拉马南佐阿将军为首的军政府。

第二共和国末期，拉齐拉卡政权和反对派之

¹ EU, *Country Profile Madagascar*, 1999/2000 p. 6.

间爆发严重冲突,军队在解决国家政治危机中再次发挥了决定性作用。军队中至少有60%的人支持或同情反对派,特别是一些军队高级将领和元老抛弃了执政16年的拉齐拉卡,甚至公开参加反对派的过渡政府,引起极大震动。最终反对派和政府在军队的压力下,达成分享权力的协议,成立过渡政府,军队和宪兵将保证过渡机构的合法性。

2002年和2009年的两次政治危机中,同样是军队决定了政治斗争的结局。2001年底总统选举后,拉齐拉卡的支持者封锁通往首都的道路,在武装部队宣布支持新政府后,强行解除对首都的封锁,逮捕拉齐拉卡阵营的强硬分子,迫使拉齐拉卡流亡海外。2009年初的政治危机中,武装部队又一次站到了反对派一面,军队坦克攻占了总统府,拉瓦卢马纳纳被迫宣布将权力交给军方后,流亡海外。军方将权力交给了以拉乔利纳为首的反对派。

(三) 外部因素对政局走向有重大影响

由于历史渊源,法国在马达加斯加有着深厚的政治影响,法国的态度对马达加斯加国内政局的走向有着重大影响。同时,国际局势的变化也是影响其国内政治斗争形势的重要因素。

齐腊纳纳执政时期,与法国保持密切关系是其一项重要国策。但是,当1972年爆发大规模抗议活动,齐腊纳纳向法国驻马达加斯加的军队求援时,遭到法国大使馆的明确拒绝,在法国拒绝齐腊纳纳请求的同一天,马达加斯加军方也做出抛弃齐腊纳纳的决定。第二天,齐腊纳纳辞职。

20世纪80年代末90年代初,国际形势发生深刻变化,苏联东欧剧变后,政治民主化浪潮席卷非洲。在严峻的内外形势下,拉齐拉卡被迫进行政治变革,最高革命委员会在1990年3月通过《自由组织政党法令》,全国人民议会通过宪法修正案,恢复多党政治体制。此后,众多新党纷纷成立,逐渐形成由33个政党组成的反对派联盟“有生力量委员会”。

面对扎菲领导的反对派的攻势,拉齐拉卡强硬对抗,逮捕包括扎菲在内的反对派领导人。对此,法国外交部发表声明,对马达加斯加政府绑架和逮捕反对派领导人深感不安,要求拉齐拉卡

立即停止逮捕行动,并称如果拉齐拉卡不释放被捕人员,法国将采取严厉措施。¹法国的态度一方面坚定了反对派推翻拉齐拉卡政府的决心,另一方面是对拉齐拉卡阵营的承重打击,迫使拉齐拉卡与反对派妥协。

20世纪90年代以后,美国通过经济和政治的手段,逐步扩大了其在非洲的影响。2001年12月,马达加斯加举行总统选举,结果引发拉齐拉卡和拉瓦卢马纳纳的支持者间的严重流血冲突,使国家陷入长达半年的危机中。2002年4月,最高宪法法院宣布拉瓦卢马纳纳当选总统,拉齐拉卡的支持者仍然继续封锁通往首都的道路。2002年6月26日,美国率先承认拉瓦卢马纳纳政权,法国和其它西方国家政府也很快承认了拉瓦卢马纳纳政权。拉齐拉卡被迫流亡法国。

结 语

长期的政局动荡,严重阻碍了马达加斯加社会经济的正常发展,迄今仍是最不发达国家之一。与许多因部族矛盾而陷入长期动荡的非洲国家不同,马达加斯加是一个民族相对单一的国家,马达加斯加人占总人口的98%以上。尽管马达加斯加人由18个部族组成,但各部族语言、文化、风俗习惯大体相同,历史上鲜有部族冲突。如果说集权与专权统治违背了人民的意愿,齐腊纳纳的集权统治被“五月革命”推翻,拉齐拉卡的专权统治在反对派领导的群众示威中倒台,但第三共和国的多党民主选举制度使政治危机发生更为频繁,尤其是拉瓦卢马纳纳任总统期间,经济形势发展很好,仍旧被反对派领导的群众示威推翻,这说明仅有一个不完善的民主制度,哪怕在经济发展的良好形势下,也不一定就能带来政治稳定。因此,探索适合马达加斯加国情的政治发展道路,建设成熟的民主政治体制,仍是摆在马达加斯加人民面前的重要课题。

(责任编辑:詹世明 责任校对:成红)

¹ 新华社塔那那利佛1991年8月1日讯。