

学 术
争 鸣

泡沫政治：战后早期非洲国家 多党民主制思考

陈 明 明

本文虽然谈的是 60年代非洲政治的情况,但蕴含了笔者对 90年代以来非洲重建多党民主制的看法

一、非洲国家政治制度选择的社会 文化背景：部族主义和殖民主义

假如离开部族主义和殖民主义这两个视角,就很难正确把握非洲国家的政治发展进程。早在与外部世界接触以前,非洲就存在部族矛盾与部族冲突,但部族主义成为影响绝大多数非洲国家政治生活的基本要求,则是殖民主义统治的结果

美国著名记者戴维·拉姆说：“部族主义是最难掌握的一个非洲概念。但要了解非洲，它又是一个最基本的概念。”^①以民族学的观点考察非洲，许多学者都同意，目前撒哈拉沙漠以南的绝大部分非洲国家仍处在部族社会的阶段或者从部族社会向民族社会过渡的阶段。在这些国家里，部族原则上是最高、最大的社会、经济和政治单位。这里完全适用恩格斯关于部落特征的论述：“部落始终是人们的界限，无论对别一部落的人来说或者对他们自己来说都是如此：部落、氏族及其制度，都是神圣而不可侵犯的，都是自然所赋予的最高权力，个人在感情、思想和行动上始终是无条件服从的。”^②作为民族共同体一定发展阶段上的部族形态所以延续至今，从历史上看，首先与物质环境有关。赤道、热带自然条件严酷，内陆交通落后，因沙漠阻隔而远离古代农

耕文明的中心，以及由此而导致生产力的极端低下，都大大迟滞和限制了民族共同体发育的速度和水平。第二个原因属于语言文化方面。非洲语言的非文字性严重阻碍文化的传播，它一方面造成文化的多样性与异质性，另一方面又强化了族体的封闭性与排他性，不同的部族难以交流融合，非洲大陆无法形成相对统一的主导文化，而这正是民族共同体形成的必要条件。第三，15世纪末形成的奴隶贸易破坏了非洲民族共同体的生长过程。奴隶贸易很大程度上是假非洲人之手进行的，奴隶贩子诱迫和唆使一个部族劫掠另一个部族的同胞为奴，使许多部族处于敌对状态，部族战争此起彼伏，相互残杀无休无止，结果是摧毁了部族间的相互信任感，加剧了部族间的对抗分立。直到今天，这仍然是非洲民族整合难以吞咽的一杯苦酒。

粗泛而言，奴隶贸易属于殖民主义的范畴。但需要指出，它与作为殖民主义初始阶段的殖民征服存在重要差别。殖民征服的目的在于对非洲大陆实行殖民统治，而奴隶贩子对统治非洲本身并不感兴趣，他们感兴趣的只是从非洲可以劫掠黑人作为奴隶出卖到美洲各地的矿山和种植园，换取那里的廉价原料运回欧洲。然而到了 18 世纪下半叶，随着

① [美]戴维·拉姆：《非洲人》，上海译文出版社 1990年版，第 17页。

② 《马克思恩格斯选集》第 4卷，人民出版社 1995年版，第 96页。

资本原始积累的完成,自由资本主义时代的来临,欧洲国家发现,非洲作为原料供应地所能提供的利润,大大超过奴隶贸易的利润,这样才开启了非洲的殖民主义时期。所谓殖民主义,就是宗主国最终依靠政治上和军事上的统治地位掠夺殖民地的经济剩余的一套思想原则和管理体制。殖民列强对非洲社会的统治带来的政治后果是非洲主权的彻底丧失,黑人地位的普遍低下。在所有殖民地,欧洲人都是政治、经济和教育权力的垄断者,凌驾于非洲社会原有一切社会结构之上。这种殖民地被一些学者称为“奴役土著型”殖民地。奴役土著型殖民地的特点是:“它的生产不是资本主义宗主国生产关系的延伸,宗主国资本主义在这里不生根,它在这里殖民总的来说是出门,不是安家。为了进行剥削,就要提供物质手段。殖民者在这里不得不经营一些资本主义企业,尤其是交通业和金融业,但绝不是为了发展资本主义。”^①“它最终全部沦为殖民地的过程,就是其土地逐渐被占领的过程,它由宗主国的武装力量来维持这种占领。此外,还有一批殖民官吏在政治上进行统治,一批传教士在精神上进行统治。”^②

殖民统治对非洲国家政治发展产生的影响是不容忽视的。

第一,它导致独立后非洲国家政治生活的部族化。在非洲大陆,除少数国家与前殖民时期有历史延续性以外,绝大多数国家始创于殖民地行政单位,即是在殖民列强人为地、强制性地划分政治疆域中形成的。它的结果是,一方面,具有相同历史、文化、语言的部族被分割肢解到几个不同的殖民地行政单位之中;另一方面,具有不同历史、文化、语言,甚至在历史上就存在宿怨的一些部族又被拼凑集中在同一个殖民地单位。这种“野蛮的外科手术”式的殖民分割打乱了非洲国家的民族结构,割断了非洲大陆原有的经济文化联系,并使其日趋复杂化,在非洲国家的政治生活中,对部族的认同超越对国家的认同,对部族

的忠诚超过对国家的忠诚。部族主义成为决定政治资源分配的基本因素。非洲国家政治动乱、权威丧失、流血冲突的祸根即源自于此。

第二,它限制了独立后非洲国家的行政发展。殖民统治时期,殖民列强采用的统治方式大体可分为两类:“直接统治”和“间接统治”。前者以意大利、葡萄牙和西班牙诸国为代表。在这些列强的殖民属地内,一般派遣现役军人担任总督,依靠大批殖民军队和欧洲人行政官吏对当地民众实施军事性强制统治。后者则以英国、法国为代表。英法是非洲殖民地的最大宗主国,所占有的殖民地面积合计约占非洲总面积的64.6%,因此这种统治方式是主导性的。所谓“间接统治”,即袭用非洲既行的土著制度,通过传统势力来管理殖民地。英国殖民主义政治家卢加德是“间接统治”的倡导者。他认为:殖民国家有双重责任,一是使殖民地人民在物质和精神上归化西方文明,逐渐获得自治能力;二是开发殖民地自然资源并使其进入世界市场。为此,最好的办法是把土著酋长作为殖民行政机构的一部分并使之制度化。^③在间接统治方式下,部族社会传统的酋长权,被纳入殖民统治的权力结构中。在殖民当局与传统基层社会之间产生了一批“自治权较大”的“中间人”。法国殖民主义者虽然也常常利用传统的酋长做行政管理的中间人,但其殖民政策的重点更偏重于把他们训练成为认同宗主国政治制度的中央集权政府的地方代理人。拉帕隆巴拉说,殖民统治的原理就是官僚统治。^④“间接统治”所建立起来的殖民地官僚体制所关心的

① 陈其人:《帝国主义经济与政治概论》,复旦出版社1986年版,第111页。

② 同上,第126页。

③ 英·罗兰·奥列弗和安东尼·阿特莫尔:《1800年以后的非洲》,商务印书馆1992年版,第173页。

④ 美·拉帕隆巴拉和维纳:《政党的发展和起源》,载《政党和政治发展》,普林斯顿大学,1966年版,第3~42页。

是维持内部稳定和安全,并不关心动员和发展。因此,这种官僚体制内部结构很少分化,行政功能简单,官员训练不足。当它成为独立后非洲国家行政机构的基础时,一方面成为“新殖民主义”的体制触媒,另一方面则往往导致效率低下,浪费严重,腐败横行,严重滞后非洲国家的行政发展。

第三,它培植了一批具有西方思想的政治精英。在这方面,法国是一个典型的例子,“法国的目的是,把法国的文明传授给非洲人,使非洲人与法国文化同化”^①。两次世界大战期间法属非洲 9/10 的正规教育均由国家兴办,教育的宗旨明确定为“教育大众,培养精英”^②。由法属殖民地学校培养而后送到宗主国留学的第一代黑人独立运动的领袖,如塞内加尔的桑戈尔,象牙海岸的乌弗埃·博瓦尼都深受法国文化的影响,并同法国上层政界保持着密切而持久的联系。桑戈尔半是自豪、半是屈辱地说:“我们在相当程度上是法兰西精神的儿子。”^③ 这种在行政上利用,政治上吸纳,文化上同化的殖民统治方式与宗主国的军事强制力量紧密结合,深刻影响和制约着非洲独立运动领袖对政治制度的设计与选择。这一点在殖民国家实施“非殖民化”政策时期表现得尤为明显。

二、多党民主制在非洲的实践: 道路、内容与形式

第二次世界大战的结果,是德、意、日法西斯政权的彻底失败,几个主要的殖民国家,特别是原来统治非洲大部分地区的英法两国遭到严重削弱。亚洲民族独立运动的高涨和许多殖民地国家的独立,给予非洲以巨大的影响,在有利的国际形势下,非洲几乎各个地区都爆发了不同规模的反殖群众运动,迫使欧洲殖民国家不得不允许殖民地人民独立。

如果说,一个国家的现代化方式很大程度上取决于它是如何走入现代化的旅途,那

么,非洲国家摆脱殖民统治的不同途径则决定了它们对不同政治制度的选择。经过革命武装斗争获得独立的国家,领导革命武装斗争的政党就成为领导政府的执政党,例如阿尔及利亚、以及后来的几内亚比绍、莫桑比克、安哥拉等国,政府的领导权均掌握在独立运动组织的领导人手中,甚至政府的形式也采用独立运动组织的形式。

然而,大多数非洲国家不是经过革命武装斗争,而是采取议会斗争和群众斗争的方式,或者是在宗主国被迫让步的情况下取得独立的。王沪宁教授把这类国家称为“独立后国家”,以作为与“革命后国家”相对的一种政治发展模式。^④ 独立后国家的一般特征是,殖民地的政治形式作为一种遗产,被国内活跃的政治力量基本和平地继承下来,总的来看,民族独立是国际进步潮流和大国地缘政治的副产品。在这些国家,殖民时期政府的行政体制一成不变,全盘沿袭,议会、司法等现代机构照搬西方,匆匆而建。例如,英属非洲殖民地在 60 年代获得独立的,在西非有尼日利亚、塞拉利昂和冈比亚,在东非有坦噶尼喀、桑给巴尔、乌干达,在非洲中部和南部有尼亚萨兰(马拉维)、北罗得西亚(赞比亚)、博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰,还有在印度洋上的毛里求斯。它们都是在群众运动发展的基础上通过英国的“宪法改革”取得独立的。即使是发生过较大规模起义的肯尼亚也不出其右。肯尼亚是英属东非殖民地中民族独立发展最早的国家。1952 年爆发的“茅茅运动”大概是英国人继上个世纪印度大起义以来在殖民地所面临的最大一次反抗运动。它唤起了国内

① [美] 阿尔蒙德和鲍威尔:《当代比较政治学——世界展望》,商务印书馆 1993 年版,第 725 页。

② [英] 罗兰·奥克利和安东尼·阿特莫尔:前引书,第 179 页。

③ 转引自 [日] 田口富久治:《当代世界政治体制》,光明日报出版社 1988 年版,第 157 页。

④ 王沪宁:《革命后社会政治发展的分析》,《复旦学报》1987 年第 4 期。

各阶层人民的民族意识,推动了各种政治力量和政治团体的迅速产生和组合,掀起了持续的反帝反殖斗争浪潮。在这种情况下,英国殖民当局被迫同肯尼亚各政党领袖举行宪法会议,进行谈判。1962年2月在伦敦召开的制宪会议上,肯尼亚两大政党民族联盟和民主联盟就肯尼亚宪法结构和成立联合政府问题达成协议。1963年12月,肯尼亚宣告独立。根据肯尼亚独立的宪法,肯尼亚是个多党制国家(宪法规定公民组党自由)。民族联盟在独立前的大选中获胜后组阁,成为肯尼亚执政党。民主联盟获少数票,成为议会正式反对党。独立时肯尼亚议会实行参众两院制,以民族联盟主席肯雅塔为总理的内阁集体对议会负责,显然,肯尼亚的政治制度是英国两党(保守党、工党)制度和议会(上、下院)制度的翻版。在其他英属殖民地国家,独立初期都建立了英国式的多党议会内阁制,在形式上保留了从英国殖民政府承袭下来的一套制度和办事机构。

在法属殖民地也呈现大致相同的政治景观。1954年,法国在印支战争中遭严重失败,阿尔及利亚爆发武装斗争,摩洛哥和突尼斯也出现游击活动。面对法属非洲殖民地人民的独立要求,法国在1956年6月制定了海外领地“根本法”,宣布给予法属非洲殖民地以法兰西联邦内的“半自治共和国”地位。法国这种“宪法改革”当然不能满足殖民地人民的要求。因为,虽然根据“根本法”,非洲人可以担任政府的副总理,但总理仍由法国领地长官兼任,而且军事、外交、财政等大权仍操在法国人之手。由塞内加尔和法属苏丹联合组成的马里联邦在1959年12月提出“在共同体内独立”的要求,迫使法国不得不修改第五共和国宪法中关于共同体成员不得独立的规定,由此开始了法属殖民地国家先后宣告独立的进程,这些国家在独立初期都建立了主要以法国为模式的多党总统制,总统产生的方式主要有两种形式:一是通过公民直接投

票选举产生,如塞内加尔宪法规定,共和国总统通过直接普遍的选举产生,任期7年。二是通过国家立法机构产生,总统一般都能完整地控制着国家的行政大权,很少或根本不受代议机构的监督和制约,国家机构虽然实行三权分立的组织原则,但行政机构的地位往往高于立法和司法机构,总统也享有广泛的立法权。法属殖民地国家独立后的政治制度明显带有法兰西第五共和国的影子。

这股独立潮流在西方一般被称为“非殖民化”过程。“非殖民化”当然首先是非洲人民持续不断斗争的结果,但对宗主国来说,它也可以成为推行“新殖民主义”的一种手段。阿尔蒙德认为,殖民当局在把权力移交给接替它的非洲政权的过程中可以保持它对新政权的影响。在战后的30年中,殖民国家逐渐信服民族主义是一股不可抗拒的力量,当绝大多数殖民国家认识到需要用谈判方式与民族主义力量和解时,它们“就保留了相当多的手段来影响非殖民化的条件和方法”^①。按照西方学者的观点,“非殖民化”是指殖民国家正式从法律角度解除对殖民地的直接和有形控制的过程,其实质内容是“归还”非洲主权,其方式通常是要求殖民地建立完全仿效宗主国的多党议会民主制,并以此作为殖民地获得自治或独立地位的先决条件。在英属殖民地,政党多元化被视为建立自治政府的前提,其基本路径则是在领地范围内实行一系列“宪政改革”。这其实是传统的“间接统治”政策在“非殖民化”新历史条件下的延续。^②在法属殖民地,不仅制定了殖民地分阶段自治的日程表,还规定了未来自治国家的政治体制及其运作方法,如一人一票的普选制度,选举产生的议会制度,竞争性的政党制度,以及从政治上吸收成员的内阁制度。在法属殖民地自

① [美]阿尔蒙德和鲍威尔:前引书,第727页。

② 参见张宏明:《论黑非洲国家部族问题和部族主义的历史渊源》,载《西亚非洲》,1995年第5期。

治初期,各自治国家的新宪法都明文规定选择并实行多党制。不难看出,独立后非洲国家的多党民主制,既是与宗主国政治、经济、文化存在千丝万缕联系的黑人政治精英受其阶级、传统以及各种政治力量制约所选择的结果,也是殖民国家推行“非殖民化”政策,意欲继续控制这些国家的直接产物。

三、民主神话的破灭

60年代中期以后,非洲多党民主制的黄金岁月即告结束。政局动荡、军事政变成为非洲政治发展中的独特现象。据统计,从60~70年代,非洲共发生51次政变,有的年份,如1966年,政变达7次之多。其中有些国家反复发生政变,如贝宁,从1963~1972年不满10年间就发生了5次政变,平均两年一次,加纳从1966~1978年,乌干达从1966~1980年10年多一点的时间里也发生了4次政变,在60年代初期独立的国家中,只有几内亚、喀麦隆、象牙海岸、加蓬、塞内加尔、冈比亚、突尼斯、摩洛哥、肯尼亚、马拉维、坦桑尼亚和赞比亚等12个国家没有建立军人政权,但是,它们也免不了发生动乱、兵变和未遂政变。有这样一个谚语:“在非洲,武装政变随着季节一起到来,有时是武装政变越过季节而来。”^①由此可见非洲这种模仿性政治体制的脆弱。

多党民主制失败的原因很多,一般认为同军队与政府的矛盾、地区间的利害冲突、部族间的争夺权力直接相关。从理论上讲,其根本原因是这种制度缺乏可资植根的社会经济文化基础。

众所周知,民主政治与经济发展的一定历史阶段相联系。作为向殖民地输出“民主”的主要宗主国——英法的代议民主制代表了西方的经验,即民主政治的发生,需要以建立在统一的市场经济基础上的政治一体化为前提,以与一定社会分工和资源自由流动相适

应的自主的社会组织网络为条件,前者意指民族国家,后者是谓市民社会。市民社会以商品、货币为媒介而建立起来的普遍主义关系同乡村共同体以血缘、地缘为根基而形成的特殊主义关系有质的不同,市民社会的成员之间不存在人身依附问题,彼此通过契约原则实行劳动力和生产资料的自由交换,这种社会经济关系在政治上的诉求必然以民主形式表达出来。然而在独立前和独立后相当长一段时期的非洲,其经济是殖民化经济,殖民化经济的生命在于掠夺,它不可能促成殖民地内社会化大生产和自主经济关系的形成。至于存在的若干现代部门也不过是殖民化过程的副产品,其功能主要是为宗主国资本的国际扩张服务的,绝大多数国家仍然维持着以农业和其他初级产品为主的单一的、依附性经济格局,这严重束缚了国内商品经济的发展和经济结构的转型。由于没有社会化的商品生产以及由此而产生的自主经济关系,故而社会一体化进程发育十分缓慢,表现在民族发展方面就是绝大多数国家仍处在封闭分散的前民族阶段的各种不同族体向现代民族的过渡之中,泛非主义者和非洲统一组织所欲达到的民族整合目标可谓提出有日,实现无期。而表现在社会发展方面则是绝大多数国家仍处在落后的村社共同体向资本主义社会的过渡之中,在广大农村,基本还保留着传统的社会结构,实行以大家族为生产单位的“生存经济”,而在城市,市民社会还极为弱小。这是独立后非洲国家多党民主制无法克服的巨大矛盾。^②

市民社会的弱小表明非洲社会的不成熟性,这可以从其相对应的社会阶级分化的不明显性来加以说明,作为资产阶级性质的多党民主制无疑是需要资产阶级来支撑的。然

① 转引自[日]田口富久治:前引书,第186页。

② 参见张宏明:《黑非洲国家政治民主化进程的理论思考》,载《西亚非洲》,1995年第1期。

而,非洲的民族资产阶级无论从数量上还是从质量上都不能担此重任。在非洲,有的黑人学者认为民族资产阶级几乎不存在,至少在50年代以前,民族资产阶级尚未形成一个独立的阶级^①。许多学者相信,非洲民族资产阶级是在60年代大多数国家独立后依靠国家政权的扶植才发展起来的,它具有浓厚的等级身份色彩,经济因素与政治、宗教、部族等因素交织在一起。因此,作为“资本主义所能采用的最好的政治外壳”的代议民主制就成为无本之木、无源之水。这是多党民主制破产的要因之一。尼日利亚提供了一个有说服力的例证。1960年,尼日利亚摆脱英国殖民统治,但国家命脉仍掌握在外国资本手里,全国工业实收资本中85%为外资所有,本国民族资产阶级只控制一些投资少的轻工业和食品工业^②。在政治上,尼日利亚建立了模仿英国威斯敏斯特的议会内阁,但是,执政党北方人民大会党是一个以豪萨、富拉尼族为背景的部族地域性集团,而不是一个在经济上占统治地位的阶级的组织,因而一直无法在全国范围内实行有效统治。1964年,尼日利亚举行首次联邦议会选举,各种部族、地域、宗教性政治力量采取各种手段展开激烈争夺,舞弊和暴力不断发生,把社会推到崩溃边缘,第二年西区议会选举时形势愈加恶化。在极为动乱的局势下,军人起而干政,多党民主政体宣告结束。

不成熟的社会和阶级只能孕育不成熟的国家。非洲独立的“民族国家”是在同欧洲和亚洲截然不同的内部条件和社会背景下产生的,我们前面已有论述,其中最重要的差异是,在欧亚是先有民族,后有与民族范围大体一致的民族国家,而在非洲则是先有“现代国

家”形式,后有按国家范围拼凑起来的“现代民族”形式。这导致非洲新国家缺乏赖以必需的必要的传统与文化资源。无论是进行民族建设,即把原殖民宗主国人为划分政治疆域而留下的众多异质的部族整合成统一的新民族,还是进行国家建设,即加强中央政府权威,保证其对基层社会的资源提取和政令贯通以及提高人民对政治中心象征的认同,都遇到了极其强大的阻力。在国家政治一体化与民族一体化远远没有实现以前,传统的社会组织部族充当政党产生与发展的社会基础,其结果必然是以部族效忠替代国家效忠,以部族利益取代国家利益,直至瓦解中央权威,分裂民族国家。正如英国记者保罗·哈里森在《第三世界:苦难、曲折、希望》一书中所说,在许多非洲国家,“不要说政府形式,就连国家的领土完整也受到要求建立自己的国家的部族和其他集团的威胁”,“骚乱任何时候都可能爆发,有时以革命或者示威的形式,更多的则是没有组织的违法行为”。^③60年代后期非洲国家多党民主制的实践向我们展示的正是这样一幅图景。多党民主制的政治泡沫接二连三破灭后,非洲大陆的现状依然如故。政治发展的逻辑显露了它内在的格外冷峻的一面。

(本文作者陈明明系复旦大学国政系讲师、法学博士;责任编辑:唐大盾)

① 参见徐济明:《论黑非洲本地资产阶级》,载《西亚非洲》,1990年第3期。

② [英]科林·勒古姆:《八十年代的非洲》,世界知识出版社1982年版,第163页。

③ [英]保罗·哈里森:《第三世界:苦难、曲折、希望》,新华出版社1984年版,第450~453页。

over the world. Following the establishment of the World Zionist Organization at the end of the 19th century, in order to ensure that every Jewish organization and individual throughout the world had the chance to participate, the Organization decided to adopt the proportional electoral system, so that all the Jewish groups and organizations scattering in the whole world had the right, in accordance to their size, to elect and send their deputies to the supreme representative institution—the Congress of the World Zionist Organization. The adoption of the proportional electoral system fully aroused the Jewish people's consciousness to participate in political affairs, and parties and groups representing different interest groups were formed one after another. In early this century, the Jewish set out to establish a political representative institution in Palestine, and decided to continue to apply the proportional electoral system for uniting all the forces of the parties. When the Nation of Israel was born, it inherited the system, since on the one hand, the co-existence of various parties had consolidated the position of the proportional election, and on the other hand, the system itself had stricken roots among the people and was universally accepted by the Jewish masses. (Lei Yu)

BUBBLE POLITICS; REFLECTIONS ON MULTIPARTY DEMOCRACY IN EARLY POST-WAR AFRICAN COUNTRIES

Following the end of the Second World War, most of the African countries won their independence by means of parliamentary and mass struggle, or with the concession made by the reluctant metropolitan countries. The general characteristics of these countries were that the colonial form of government was largely taken over in peace as an heritage by the active political forces within each country, in other words, the administrative institutions of the colonial government were totally handed down intact, with the legislative, judicial and other modern institutions indiscriminately imitating the West, and a British-type of multiparty parliamentary cabinet system or a French-type of multiparty presidential system was hastily set up. However, the golden era for multiparty democracy soon came to an end in Africa after the mid-1960s. There are many reasons for its failure. Among others, one important reason was the weakness of the African civil society so that the African national bourgeoisie did not have the capacity both in terms of quantity and quality to shoulder the heavy responsibility of implementing the representative system of democracy. (Chen Mingming)