



今天是:

English >

### 《论非洲民主化》

作者:	贺文萍	完成时间:	2002-12-10
成果形式:	学术论文	奖项:	
课题类别:			

#### 简介:

论非洲民主化  
贺文萍

**【内容提要】** 非洲民主化浪潮已经历十年的风雨历程。由于非洲市民社会的弱小和资本主义商品经济不发达,以及选举制度上的一些缺陷,非洲民主的发展有其特殊的复杂性、艰难性和脆弱性,不可能简单复制西方式民主。十年来,非洲的民主化建设已搭起了一个包括宪法、政党和选举制度在内的民主制度框架,初步完成了民主化第一阶段的制度建设。而民主化的第二阶段,即民主文化和价值观的巩固,以及保证公民充分行使其政治和社会权利的一系列法律制度的建立和完善则刚刚开始,任重而道远。

**【关键词】** 非洲 民主化 反思

**【作者简介】** 贺文萍,1966年生,中国社会科学院西亚非洲研究所国际关系室副主任、副研究员,北京大学在职博士生。近作:《从曼德拉到姆贝基:南非民主政治的巩固》(《西亚非洲》2001年第6期)。通信地址:北京1120信箱;邮编:100007。E-mail: Hewenping@yahoo.com.

20世纪80年代末90年代初,随着冷战结束和两极格局的终结,第三次民主化浪潮从拉美、东亚、前苏联和东欧蔓延到了非洲,并迅速在非洲掀起了一股前所未有的多党民主风潮。在短短的数年内,绝大多数非洲国家从一党制转变为多党制,完成了(制)修宪、解除党禁、选举、领导人变更等一系列制度变革。对此,有人称之为“非洲的第二次解放”,认为这场变革的深度和广度以及对非洲历史发展的影响不亚于20世纪中叶的非洲民族独立运动。也有人认为,以非洲当前的政治经济和社会发展水平,民主只能算是奢侈品,是超前的政治消费。非洲十年来所谓的“民主化”只是一场烟幕,无任何实质内容可言。那么,十年来,非洲的民主化究竟发展得怎样?选举是否意味着民主?非洲式民主和西方多党议会式民主有何区别?为回答这些问题,本文拟从选举、市民社会以及经济发展与民主化的关系入手,来探讨非洲特色的民主与西方民主的区别以及未来非洲民主化的发展。

#### 非洲民主化初步搭起制度框架

在西方民主政治理论中,“定期的全民普选”一直被视为民主的实质和衡量是否“民主”的重要标准。民主被描绘成“领导不同政党的政治家为了组阁定期自由地竞选,所有成年公民为了神圣的权利踊跃投票,平等的人权、参政权得到保证的政治体制”。早期民主理论甚至倾向于把选举等同于自由民主。然而,近十年来,随着西方社会民主的深化和发展中国国家民主选举中所暴露出的问题,一些学者开始质疑选举与民主的趋同关系。1996年,美国政治学家戴尔蒙德(Larry Diamond)根据选举的质量提出了民主的三种类型划分法,即自由民主、选举民主和假民主(liberal, electoral, and pseudo-democracy)。他认为,目前欧美实行的成熟的民主体制堪称自由民主,其特征是不仅有定期选举制度,而且有配套的保证公民行使其政治和社会权利的一系列法律制度,以及言论和新闻自由等等。大多数发展中国家虽具备并实行了民主的选举制度,但还缺乏相对应的其他法律制度保障,因而只能称其为选举民主。而一些国家虽然形式上举行了多党选举,但这些选举实质上却是不公正、不自由的,是披着民主外衣的假民主。由于戴尔蒙德的这一民主类型划分法较之其他民主理论似乎更能说明当今世界林林总总的民主现象,因而受到学术界的广泛追捧。如今,人们已倾向于认为,没有选举便难有民主,但有了选举也未必就有了民主。说到底,虽然选举是民主的一种关键外在表现形式和实现民主的主要工具之一,但毕竟不能代表民主的实质和民主的目标本身,更不能等同于民主。

对于选举在民主巩固过程中的作用,也有两种针锋相对的看法。以美国政治学家约瑟夫·熊彼特(Joseph Schumpeter,西方现代民主理论研究鼻祖。其代表作为1942年出版的《资本主义、社会主义和民主》)为代表的一种看法认为,选举是民主的实质和界标。全民选举国家的最高领导人和国民议会成员对于民主制度的建立是必不可少的。当代美国著名政治学家

塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)也认可这一点。他说,我所理解的20世纪民主制度是,“最有权力的集体决策者通过公平、正直和定期的选举产生,选举中候选人可以自由竞争,在事实上使所有成年人有资格参加选举。”“全民选举最高决策者是民主的实质。”另外,他还提出了选举的“二次反转测试法”(two-turnover test),认为民主的巩固只有当首轮选举的获胜者在此后的选举中被击败并和平移交权力,然后新的获胜者又能接受下次选举被击败的事实时才能实现。相反,另一种看法认为,单纯依靠选举来判断民主的巩固是犯了“选举主义的错误”。选举本身并不能创造民主,拉美等国的经验表明,选举可以与制度性地侵犯人权和剥夺大多数人的政治权利同时并存。也有人认为,90年代非洲的选举闹剧是一场将非洲再次推入死胡同的政治变革。依笔者看来,以上两种看法均带有一定程度的极端性和片面性。诚然,选举不是民主的代名词,徒有选举形式但公民缺乏其他政治自由和权利的“民主国家”也不乏其例。然而,作为实现民主的一种有效手段,选举在政治转型阶段确能起到动员和确保公众的广泛参与、使公民有权在竞争者中挑选自己的领导人、确立政权的合法性以及向各政党(尤其是反对党)提供参与竞争的机会等积极作用。当然,如果执政党滥用权力,操纵或扭曲了选举,选举的作用必然会走向反面。

选举制本不是非洲的政治传统,它是随着西方在非洲殖民的演化而逐步形成的。在20世纪90年代以前,除少数国家外,选举制在大多数非洲国家不是昙花一现,就是变异为“在法定一党制下组织起来通过政府法令的工具”。直到90年代民主化浪潮来临时,选举制才真正在非洲大面积普及。自80年代末以来,非洲至少有35个国家举行了多党议会选举。截止1999年底,有22个新生黑非洲民主国家举行了第二次多党选举。而且,绝大多数国家是如期、按时举行的。从举行二次选举的国家数量和时效性看,非洲国家的民主持续情况还是令人鼓舞的。但就选举质量而言,普遍认为较之首次大选有所下降。主要反映在反对党抵制大选和大选结果不被失败候选人接受并造成社会动荡的情况上升、在任领导人经选举发生的更迭减少以及选民投票率呈下降趋势等方面。有学者还根据戴尔蒙德的民主类型划分法,把符合公正、自由选举标准的南非、贝宁、马里、纳米比亚、马达加斯加、莫桑比克、圣多美、马拉维、塞舌尔等14国划归为自由或选举民主国家,而将科特迪瓦、科摩罗、加蓬、布基纳法索、喀麦隆、毛里塔尼亚以及加纳和肯尼亚等8国划归“假民主”国家类型。

非洲国家第二次多党选举质量下降的原因很多,但主要可归结为两个方面:首先是制度上的缺陷。当权的领导人利用权力修改选举法,制定不利于竞争对手的条款或规定,使政治竞争处于非公平状态。如赞比亚、科特迪瓦和肯尼亚在首次大选后都在宪法修正案中增补了不利于反对党的条款。要么对总统候选人的国籍和身份做出种种限制(如赞比亚宪法修正案规定,只有父母已取得赞比亚国籍的第二代赞比亚人才能参加总统竞选。此举等于取消了反对党领导人、前总统卡翁达(其父母均为马拉维人)的竞选资格),要么对候选人的得票比例提出新的要求(肯尼亚宪法修正案规定,总统候选人不仅要获得普选多数票,而且要在该国8省中至少5省以上获得不低于25%的选票)。另外,有的国家选举委员会缺乏独立性(如赞比亚)、或低效无能(如肯尼亚)、或根本不存在(如喀麦隆),也使选举的自由公正性大打折扣;其次是管理和技术上的缺陷。选举组织和监督工作的混乱不能有效保证公民的政治参与。据估计,1996年赞比亚第二次全国大选中有半数的潜在选民因没有登记卡而被忽略。1997年马里的选举则出现了一些投票站关闭、选举资料短缺以及选民名单不准确等现象。1996年科摩罗的选举则发生了政府大楼被烧,投票箱和选举资料悉数被毁的事件。另外,执政党利用国家资源控制报纸、电视等大众宣传媒介,以及投票和计票过程中缺乏透明度的暗箱操作等等,都使选举的质量下降。

尽管和首次大选(又称“奠基大选”, Founding Election)相比,非洲的二次选举总体质量有所下降(但也有南非、纳米比亚、莫桑比克等国选举质量上升,民主不断巩固),但选举本身能如期举行,也在最低标准上表明了民主在制度上的存续。另外,民主作为一种思想,也日益成为政权合法性的基础。十年来,虽然一些非洲国家的民选政权被军事政变推翻,但这些军人政权要么不被其他非洲国家承认,要么本身上台不久就表态要还政于民。在现阶段,虽然一些非洲国家的选举还存在制度和管理上的种种弊病和不足,但我们要看到民主建设的长期性和艰巨性。要知道,选举制度在西方也是历经了一、两个世纪的演变才不断完善的。早期西方的选举制度对选举人资格还有财产、年龄、性别、种族、文化等种种限制。直到第二次世界大战以后,真正意义的普选制才全面实行。因此,就选举而言,非洲十年的民主化建设还仅限于初步搭起了一个制度的框架,而包括竞选组织和程序、保证充分政治竞争和政治参与的法律制度以及言论和新闻自由等选举文化的建设则需要更长的时间。

### 市民社会在非洲民主化中的作用有限

“市民社会”(Civil Society)是冷战后一个被广泛使用的概念,它的存在被许多西方学者认为是实现政治民主的一个必要条件。作为一个本质上源于近代西方的概念,“市民社会”从古希腊亚里士多德所定义的“自由和平等的公民在一个合法界定的法律体系之下结成的一种公共的伦理—政治共同体”发展到今天人们所认同的包括工会、教会、妇女和青年团体等非政府组织在内的一种“与国家平行但又分离于国家”的范畴,的确在西方政治民主建设的历程中发挥了举足轻重的作用。

但是,考察非洲的市民社会时我们发现,市民社会在非洲的发展总体上仍十分弱小,不能过高估计其在民主化过程中的作用和力量。和西方国家不同,当前非洲国家的社会是由完全分离、脱节和互不相融的两部分组成的,即少数知识分子及其精英主导和把持的城市市民社会和占人口绝大多数(很多国家的农村人口占总人口的80%以上)、几乎处于文盲和半文盲状态的前资本主义社会的农村共同体。当城市知识分子对民主化的讨论进行得热火朝天,市民社会积极开展游行、结社、罢工、罢课等手段推进民主化时,广大的农村人口可能尚不知民主为何物,他们更关心的是口粮、收成等维持生活的基本要素。前者是现代的、市民的,后者是传统的、甚至是以部族为纽带的。两个社会圈子的相互分离和缺乏互动决定了非洲市民社会在发展上的局限性及其民主诉求在代表上的狭隘性。虽然也有学者认为,部族和以村社为基础的传统社团不

应被排除在市民社会之外（尽管严格的西方政治学理论不认可这一点），但即便如此，非洲社会事实上存在的多重性（the plural character of African society）也决定了非洲市民社会（如果把部族和村社组织也认定为是市民社会的一部分的话）在成员构成和诉求上的严重分裂，决定了非洲的市民社会难以像西方的市民社会那样在社会转型期发挥重要的推动作用。

另一方面，由于非洲各国国情差异较大，市民社会在非洲民主化过程中的作用和地位也因国而异，但总体上不能估计过高。以南非、尼日利亚、赞比亚和肯尼亚四国为例，南非的市民社会被公认为是非洲大陆最具活力的，其成员范围涵盖工会、妇女、文化团体及各职业联合会等各个领域。而且，早在开展反种族隔离的斗争中，市民社会就已广泛发动和团结起来。从最基层的乡村到城市知识阶层，市民社会在动员和组织公众参与反种族隔离斗争以及争取国际社会关注方面作出了很大的贡献。1994年南非实现民主变革后，市民社会继续发挥着民主监督、积极参政议政的作用，在新南非民主巩固的过程中功不可没。与南非相比，尼日利亚的市民社会则显得运气不佳。虽然尼日利亚早在南非民主化之前就享有新闻自由和基础广泛的市民社会（1989年尼日利亚登记在册的工会组织有66个，各类商业联合会53个，以教会为基础的组织730个），而且这些市民社会组织所从事的反抗尼军事独裁政权的示威、游行等抗议活动与南非相比也是有过之而无不及，但是由于尼军事独裁政权的残酷镇压以及尼市民社会内部各组织自身的分裂和不团结，尼市民社会对尼民主化进程的推动作用受到了很大的制约。赞比亚和肯尼亚两国市民社会对民主化的推动作用则居于以上两者之间。在赞比亚，实力强大的工会领导了市民社会的抗议活动并成功地通过选举实现了领导人的更迭。原工会领导人奇卢巴当选为总统，原工会的骨干也实际上转变成了执政党骨干。市民社会似乎完成了动员群众和民主化的任务。但是，在随后的民主化巩固阶段，赞比亚的市民社会似乎丧失了斗争的坐标，对奇卢巴的许多反民主行为并未进行有效的民主监督，使赞比亚的民主质量呈现下降趋势。在肯尼亚，如赞比亚那样强大的工会组织尚未形成。市民社会争取民主的运动主要是由教会和学生组织进行的。由于教会在组织和财力上都十分脆弱，在政治上也难以动员最广泛的群众参与，使得肯的市民社会总体上先天不足，只能在民主化过程中发挥有限的作用。

此外，“市民社会本身并不是一个同质的有机体，也不是一个目标相同、要求一致的社会，而是一个充满矛盾和冲突、经常同时表现出民主和独裁倾向、表现出各种特殊性和多元性的社会”。有人还据此把非洲的市民社会分成“掠夺成性的市民社会、中等阶级的市民社会和大众市民社会”三种类型。的确，各国市民社会的产生和发展是与该国的政治、经济、社会和文化发展紧密联系在一起。和选举一样，“市民社会”也并不是民主的代名词。一些国家的市民社会在发展中完全脱离了“与国家平行但又分离于国家”的这一特定范畴，着眼于夺取政权而不是监督政权。在初步建立民主制度后，没有适时地非政治化，反而与国家融为一体，出现新的独裁。在争取民主的过程中，因缺乏独立的物质经济基础，不少非洲国家的市民社会不得不依附于现政权或外国资助者，市民社会中各个社团和组织之间甚至为争取本国政府或外国捐助者的资助而互相争斗、攻讦。

### 民主化成果靠大力发展经济来巩固

经济发展与政治民主的关系问题就像“鸡生蛋还是蛋生鸡”一样长期困扰着政治家和学术界。20世纪50年代末，美国著名政治学家李普塞特（S.M. Lipset）系统阐述了经济发展与政治民主之间的正相关联系，认为财富、工业化、城市化程度和教育水平等经济发展指标均较高的国家，其民主化程度也较高。反之则“民主较少”或“独裁较多”。沿着这个思路，此后的发展政治学家们倾向于把民主化视为经济现代化的一个必然产物，并把一国的GNP水平视为解释民主的“关键变量”。更有甚者，6-70年代以后，随着国际关系研究中强调定量分析的行为主义和国际政治经济学的出现，人们对经济发展与政治民主的相互关系有了更精确和量化的认识。亨廷顿在他的《第三波——20世纪后期民主化浪潮》一书中就根据他对不同时期各国人均GNP与民主化关系的统计，指出向民主的转变主要发生在中等或中上等经济发展水平的国家。在穷国，民主化不可能。在富国，民主化已经完成。两者间有一个政治“转变带”，在这个特殊发展水平上的国家最容易转向民主。另外，“转变带”的水平并不是固定不变的，它随着社会经济的发展而发展。根据亨廷顿的统计，在第二次世界大战前，转变带的中心人均国民生产总值是300-500美元（1960年币值），70年代则提高到500-1000美元。从70年代中期一直到第三次民主化浪潮，则可以把人均GNP在1000-3000美元的国家视为处于民主变革前夜的政治“转变带”时期。

还有一种看法认为，只有先建立了政治民主制度，经济才能得到较快发展。换言之，政治专制的国家是难以实现经济的稳步增长的。著名非洲问题专家克劳德·阿克（Claude Ake）就认为，“非洲长期不发达的问题是缺乏民主密切相联系的。…民主不仅仅是一种价值观，更是一种制度工具。”世界银行的报告更是直白地指出，“除非非洲首先朝着建立包括政治参与、政治可靠性的良政迈进，否则根本没有获得经济增长和发展的机会。”

事实上，以上两种观点都难以贴近非洲的现实。80年代末90年代初，绝大多数转向多党民主制的非洲国家，其人均国民生产总值都远远低于亨廷顿所设想的1000-3000美元的“转变带”数值。在很大程度上，非洲民主化不是内生，而是外植的。和欧美建立在发达资本主义商品经济基础上的民主政治不同，非洲的经济结构如同其社会结构一样，也是二元的。即城市的现代工矿业、货币经济与占主导地位的乡村自给自足式的、封闭的自然经济同时并存。绝大多数国家至今仍未摆脱殖民地时期遗留的以农业和其他初级产品生产为主的单一的、依附性的畸形发展的经济格局。这种不均衡的、总体上还处于从自然经济向商品经济、从农业社会向工业社会过渡的经济和社会基础，其本身是难以内生出与发达资本主义商品经济相适应的现代民主政治的要求的。但是，随着第三次世界民主化浪潮的到来，以及来自西方捐助国强大的“民主”和“良政”压力（把“民主”与“援助”相挂钩是西方有力的杀手锏），非洲民主化在尚不肥沃、不成熟的土壤上破土而出。大批人均GNP甚至不足300美元的非洲国家纷纷从前资本主义社会一步跃进到“现代民主”社会，给亨廷顿的理论增添了不少

例外。

另外，西方也有学者把90年代初非洲民主化的兴起看作是80年代以来非洲经济结构调整的自然结果。认为以市场经济为导向的经济结构调整不仅在政治上动摇了长期以来通过垄断权力的寻租行为掠夺国家资源的专制政权的基础，而且在经济上也通过推行自由经济、减少政府对经济的干预等措施推动了非洲经济结构从传统向现代的转型。这一说法乍听起来似乎很有道理。但细一分析，非洲经济结构调整其实始于70年代中期，而且是在西方压力下，严格按照国际货币基金组织和世界银行的方案进行的。其紧缩型的、以高昂社会代价为基础的经济调整事实上实施效果并不佳。经过近十年的调整，非洲大陆最不发达国家的数量反而从1978年的17个增加到1988年的28个，而且其贫穷程度甚至比独立时更糟。因此，与其笼统地说结构调整自然带来了政治民主，不如说因结构调整产生的社会动荡和政治危机客观上催生了尚在孕育中的政治民主。另外，政治民主是结构调整的自然结果的说法也还无法解释为什么非洲民主化的高潮产生于90年代初，而不是80年代中期或90年代末抑或21世纪初叶？！事实上，80年代90年代初苏联解体和冷战的结束以及此后西方在非洲大力推行政治民主化才是非洲民主化的最根本外在推动力和主要原因。

至于那种“政治民主是非洲经济增长的前提和保证”的说法在非洲也不具备普遍性和说服力。诚然，人们可以找出博茨瓦纳、毛里求斯等少数非洲国家在享有政治民主后又保持国民经济稳步增长的例子，但同样不能忽视的事实是，20世纪60年代大批新独立的非洲国家选择前宗主国的民主政治体制后并未有随后的经济发展相伴，从90年代初至今十年的民主化历程仍然未使非洲摆脱贫穷的阴影和在经济全球化中日益边缘化的厄运。其实，人类历史的发展早已证明，经济发展并不仅仅只能在政治民主的情况下才能获得。20世纪60-70年代一些发展中国家（东亚和东南亚国家尤为普遍）就在权威主义统治下获得了较高的经济发展水平。有学者因此认为，“在穷国当中，权威主义政体提高了经济发展率，而民主政体则确实像是有碍于发展的一种奢侈品。”

毕竟，由于独立后非洲的政治发展史只有短短的几十年，任何一种所谓“经济发展到一定程度民主化自会相伴而来”或“政治民主方能保障经济发展”的论调在非洲的现实面前都显得过于武断、草率和苍白无力。尽管我们在理论上赞同经济发展与民主化有着互为依存的正相关关系，但历史发展到今天，时代的潮流已把资本主义商品经济发展还很不充分的大多数非洲国家裹挟到了民主化的行列中。非洲已别无退路，因为拒绝民主就意味着丧失政权合法性的基础。历史的发展迫使非洲国家必须同时面对和进行经济基础和上层建筑建设的双重任务，必须通过大力发展经济来巩固先天不足的民主化成果。尽管非洲民主化的建立降低了政治“转变带”的GNP数值，但民主的巩固取决于经济的进一步发展。又由于非洲的民主化主要是外力推动的结果，因而也更具脆弱性。发展战略的失误和社会经济的困难极易为政变、骚乱和动荡打开方便之门，从而使民主发生反转。加纳前总统罗林斯说过，“一个饥饿的人对民主进程没多少兴趣，除非民主能满足他的基本物质需求。”而且，一个饥饿的人会把他的选票出售给出价最高的买主，从而使专制者通过民主的“选举”攫取到权力，使民主出现异化和倒退。

### 非洲民主任重道远

西方民主化是历经二、三百年的演进、在西方社会文化土壤上开出的花朵，不可能在其他基础上简单移植。它不仅拥有资本主义商品经济高度发展的经济基础、有参与政治要求的庞大稳健的中产阶级队伍，以及不断壮大成熟的市民社会，而且在政治发展上也先后历经了国家统一、政府权威再到政治平等的几个阶段。和内生的西方式民主相比，外植的现代非洲民主不仅历史短，而且由于殖民主义留下的二元性经济和社会结构，使得民主政治的推动力量——中产阶级和市民社会的基础相当薄弱。在政治发展上，许多非洲国家是在国家整合、民族认同尚未彻底完成，政府权威未曾确立的情况下就跳跃式地进入了政治平等阶段，使得以往阶段未解决好的民族、部族、宗教等问题和政党政治纠缠在一起，制约了民主政治的发展。另外，强调个人权利和个人价值实现、推崇自由主义的西方文化和提倡集体主义、尊重家族和长者权威的非洲文化也存在一定距离，而现代政治制度的选择和建设是与人们的文化价值观密不可分的。

非洲民主产生的基础、背景决定了其民主化过程的复杂性、艰难性和脆弱性。值得庆幸的是，非洲民主已走过了十年的艰险和坎坷。民主化的第一阶段——民主制度的框架性建设阶段已经初步完成，包括宪法制度、议会制度、司法制度、行政制度、政党制度和选举制度在内的各项民主制度和以多党制为特征的代议制民主政体已经过了二次选举的考验得以存续和巩固。而民主化的第二阶段——民主文化和价值观的巩固，以及保证公民行使其政治和社会权利的一系列法律制度的建立和完善则刚刚开始，任重而道远。

总之，民主是一个政治变革的长过程，不可能一步到位。民主的平等原则具有普适性，但民主的形式又具有多样性。未来非洲民主的发展应结合非洲的现实，从制度到内涵，从形式到内容，自主探索培育出适合非洲社会文化土壤的民主之花。

——本文刊载于《西亚非洲》2002年第6期。