



今天是:

English >

《博茨瓦纳政党制度的运行机制及其长期稳定原因分析》

作者:	刘乃亚	完成时间:	1995-6-1
成果形式:	论文	奖项:	
课题类别:			

简介:

博茨瓦纳政党制度的运行机制及其长期稳定原因分析

发表于《西亚非洲》，1995年第3期。

一

博茨瓦纳（独立前称贝专纳）是南部非洲的一个内陆国家，1966年9月宣布独立，独立后一直实行多党制。现就其政党制度的运行机制，及其长期稳定的原因，作一初步介绍和分析。

博茨瓦纳是议会共和制国家。根据1966年独立会议通过的《宪法》规定，博茨瓦纳实行多党议会制。立法、司法和行政三权分立。总统既是国家元首，也是政府首脑兼武装部队总司令，有权任免副总统、法院院长以及各部部长和副部长。他还要求非本地文官辞职（给予补偿费），以让位给本地人。立法权被赋与国会。国会由总统（不担任议员）和国民议会组成；总统的选举同国民议会的选举一起每五年举行一次。总统由议会选举产生，所以议会的多数支持是总统任职的必要条件。总统有权向议会发表演说，有仅在使何时候召开议会，使议会休会或解散议会。

国民议会的组成人员包括：议长、32名议员（由选举产生）以及4名特选议员和总检察长（无投票权）。它所通过的决议、法案须经总统批准才能生效。酋长院负责向政府提供咨询，但不属于立法机构。议会立法在涉及宪法和部族问题时，必须在呈交国民议会的前30先交酋长院，而在向议会呈交时，要附有酋长院的意见或决议。

鉴于总统及其内阁拥有很大的权力，所以，如何通过议会选举获得多数席位，组成责任制内阁就成为博茨瓦纳各政党竞争的首要目标。博茨瓦纳政党制度的运行机制即蕴含于各主要政党旨在问鼎责任制内阁而举行的多党议会选举之中。

自由选举的议会制度把影响博茨瓦纳社会发展的各种政治力量推上了政治斗争的舞台。在1969~1979年举行的三次议会选举中，有四个主要政党参加了角逐：博茨瓦纳民主党（BDP）、博茨瓦纳民族阵线（BNF）、博茨瓦纳独立党（BIP）和博茨瓦纳人民党（BP）。其中，博茨瓦纳民主党是唯一派出强大竞选阵容，争夺所有议会席位的政党，它所赢得的席位数由1969年的24席增加到1974年的27席和1979年的29席；而联合的反对党在1969年只赢得了32个议席中的7席，1979年却只获3个席位。尽管每次大选的投票率都有较大的变化，但博茨瓦纳民主党仍然在1969~1979年的大选中，连续三次取得了压倒多数的胜利：1969年获得选票5251张，占总有效投票数的68.6%；1974年和1979年民主党的得票率分别为76.6%和75.3%。以选民投票率较低的1974年（31.2%）和投票率较高的1979年（58.4%）情况看，博茨瓦纳民主党的平均得票率超过了75%。在1984年和1989年的议会选举中，博茨瓦纳民主党也以较高的得票率领先于其他政党。在1994年10月15日举行的第六次大选中，民主党在议会全部40个议席中获得26席，再次显示出雄厚的政治实力。

以上分析表明，博茨瓦纳民主党自1965年举行多党议会选举以来，始终居于支配地位，这已成为博茨瓦纳多党政治中的一个突出特点。因而对民主党的运行机制及其取胜原因加以分析，有助于深入了解博茨瓦纳的政党制度。

作为一个参加多党议会选举，并在议会中占据了绝对多数席位的政党，博茨瓦纳民主党的成功与其组织结构、政治决策、社会基础等因素有着密切关系。

博茨瓦纳民主党成立于1962年。在1963年4月召开的第一次全国代表大会上通过了党的纲领，要求通过一人一票的选举实现非洲人在议会中占多数。该党宣布其目标是反对一切形式的种族歧视，保护基本人权，在“民主、发展、自力更生和团结”的原则下建立一个政治上和经济上完全独立的国家。

成立之初，“博茨瓦纳民主党核心包括了立法议会的成员，所有年轻的成员在各自的部离中担任职务或占有沿袭的社会地位，有些是中学教师”。到1965年，立法议会中已有26名贝专纳民主党成员，他们都受过中等以上教育，其中有2人是世袭的部落领袖，12人曾在殖民统治时期担任过教师，9人在部落管理当局任职，4人受聘于殖民管理当局，5人曾是部落理事会的成员，6人在非洲咨询议会或立法议会中任职或兼而有之，2人参加过世界大战。塞雷茨·卡马作为博茨瓦纳民主党的领袖，是处于上升地位的民主党的化身。他将世袭的合法性、农牧民阶级的支持以及所受到的现代化教育有机地结合在一起。

经过30多年的发展，博茨瓦纳民主党形成了较为完善的组织系统。从基层组织，分选区到选区；从支部、议会党团到党的地方组织以及党的全国代表大会、参议会和党的中央委员会构成了博茨瓦纳民主党严格的等级制度。该党执行秘书处设在位于哈博罗内的该党总部茨豪莱莎宫（Tsholetsa House）。

博茨瓦纳民主党的财政资助来源不一,主要是靠一些商业团体、工薪阶层和农牧业主等支持者前捐赠。此外,总部茨豪莱莎宫的大部分办公设施出租给政府部门和小型商社,也增加了一些额外的收入。

就其运行机制而言,民主党平时在地方上主要依赖选区内具有国会议员资格的要人和一些地方显贵。“博茨瓦纳民主党是一个群众性政党,但说它是一个少数人的机构,似乎更为确切。”据1969年对50%的民主党国会议员进行的一项调查表明,有60%的议员称他们的家庭与当地酋长或头人有着血缘或亲属关系。在博茨瓦纳,民主党就是这样通过官僚政治精英,联合一些地方显要,组成政党机器,进行运转的。

在非大选年份,党的地方和选区组织相对不很积极、活跃。民主党平时的主要活动是召开全国性的地方参议会,中央委员会、党的议会党团组委会和年会等会议。

然而,一旦大选临近,博茨瓦纳民主党就像是一部“加满油的机器”,迅速地运转起来。以1979年大选为例,当时民主党雇佣组织人员50多人;购置自行车22辆以及12辆崭新的通讯车和24只扬声器,为24人举办为期两周的竞选短期培训班;召开区域性选区研讨会;印制竞选材料,其中民主党竞选宣言3.5万份,以及数万张海报。用一位选民的话讲,民主党参加竞选,此时“就像一位教书先生为了授好课,而在做精心的准备”。

无疑,以上一系列活动的开展对民主党竞选成功是极为重要的。对于历次大选做到组织严密、上下高度重视,这是博茨瓦纳民主党取胜的重要原因之一。

博茨瓦纳的农牧民阶级一直是博茨瓦纳民主党稳固的群众基础和历次议会选举的主要支持者,他们是民主党取胜的重要保证。在钻石资源开采之前,博茨瓦纳是一个以农业为主的国家。全国至今仍有80%的人口生活在农村和牧场,农牧民占全国总人口的80%以上。在博茨瓦纳民主党的构成上,农牧业主和小商业者占据了绝大多数,他们成为博茨瓦纳民主党联系群众的纽带。这些民主党的政治精英和地方上的显贵与民主党的主要群众基础——农牧民阶级有着意识形态的和物质上的联系。这种意识形态上的联系是以过去由殖民体制形成的经济、社会和政治秩序为主要表现的,并且至今仍蕴含于博茨瓦纳民主党的组织结构之中。从物质联系上看,这种联系抑或说契约,主要是以两种方式维系的。其一是在农牧业部门内,畜群拥有者与非拥有者间的契约。在博茨瓦纳5万多户放牧者中,5%的大牧主占有半数牲畜,而45%的牧户没有或很少有牲畜。他们之间存在着依附性的关系。这种关系到大选时就转变成了支持博茨瓦纳民主党的选票。其二,是博茨瓦纳民主党作为执政党,在资源的重新分配和政策的制定上,有意识、有目标地向农牧民阶级倾斜。70年代中期以前,由于政府的发展预算主要投放在开发矿业上,对改变农村地区的生产方式重视不够,约占农村人口15%而占有75%牲畜的农村富有者和大多数贫困者的矛盾增加。在1974年的大选中,政府开始实施“加运农村发展计划”,以此来巩固其群众基础。在博茨瓦纳第六个发展计划(1986~1991年)中,政府强调把发展农业生产放在首位,提出改善传统的土地所有制和放牧管理,发展耕作农业。

博茨瓦纳传统的土地所有制是部族公有制。早在1975年政府就提出了部族放牧地政策。通过设置土地局,将西部大片土地开辟为商品化草场,鼓励大牧场主西迁围栏放牧并给予贷款和补助。在东部地区的部落公有土地上,限制畜牧数量,除允许大牧场主保留一定数量牛群外,提倡小牧主和个体牧户联合起来围栏放牧,也鼓励他们到西部开发商品养牛站。土地局在1976~1981年间把全国14.2%的土地划为商品化土地,30%仍为部族公有土地,25%的土地未作划分,还有一些作为国家保留地,对商品化土地确定了租借条件。这一政策实际上对大牧场主有利,他们可以租用6000英亩土地经营大型商品牧场。同时,民主党通过改革传统的土地所有制,也在一定程度上满足了广大农牧民对土地的需求,这样民主党的群众基础就有了一个牢靠的保障。

对于农牧民阶级中的绝大多数人来说,忠于博茨瓦纳民主党仅仅是现行忠诚的一种简单延伸。如果追随博茨瓦纳人民党或民族阵线,则打破了原有的政治关系,现存的秩序就将受到挑战。如此富有戏剧性的破旧立新是不符合农民阶级性格特征的,他们与民主党之间有着一种天生的亲和力。

对博茨瓦纳政党制度运行机制的研究,同样也离不开对博茨瓦纳政党和组织之间相互关系的探讨。作为执政党,博茨瓦纳民主党同反对党的关系是一种竞争共处的关系。它允许反对党存在和活动,但不准“用非民主的手段夺取政权”。民主党允许反对党存在,有两方面的原因。一方面,当时反对党还处于分裂状态,不起多大作用;另一方面,执政党不希望消灭或过分削弱反对党,因为一个有力的反对党的存在有利于巩固执政党的内部团结。因此,在一些涉及国计民生的重大问题上,民主党注意听取反对党的意见,以体现其民主作风。当民主党得知反对党就某具体政策问题诉诸于公众并得到多数支持时,就会率先采取行动,而且通常是在公众不满情绪最大的地区,对实施中的政策进行修改,或重新提出一项替代政策。如1991年,内阁在没有同教育部商量的情况下,决定对中等教育实行免费,因为博茨瓦纳民族阵线等反对党组织在自由广场集会上呼吁取消这些费用并得到了公众的多数支持。

对于反对党来说,面对民主党这一强有力的竞争对手,似乎唯有联合,形成政党联盟,才有可能在夺取过半数议席的情况下,组成联合内阁。1979年大选后,经过不断分化与组合,截至1993年底,博茨瓦纳反对党的数量已由3个增加到8个。除以上提到的人民党、民族阵线和独立党以外,反对党还包括博茨瓦纳自由党、博茨瓦纳进步联盟以及博茨瓦纳工党和博茨瓦纳之光等5个政党和组织。

博茨瓦纳民族阵线是迄今为止在博茨瓦纳有最大影响的反对党。它成立于1965年10月,主张在博茨瓦纳实行“民族民主革命”,实现“社会主义”。该党主席肯尼思·高马早期曾积极从事反对殖民主义统治的斗争。他领导的博茨瓦纳民族阵线已成为仅次于民主党的第二大党。在1984年的大选中,高马的民族阵线是唯一得票增长率超过10%的政党,其他政党的得票率均呈下降趋势。博茨瓦纳《卫报》1993年11月5日载文指出,“1984年大选后,博茨瓦纳民族阵线正使博茨瓦纳政党制度成为美国式的两党民主制”。在1994年的大选中,民族阵线提出了改变简单多数的选举制度,降低选民年龄和改革教育制度等口号,在城市选区中获得了较多选票,在议会中的席位由原来的3席增加到13席。

规模较小的反对党数量的增加将不可避免地使选票出现分散,这无论是对执政的民主党还是对民族阵线等较大的反对党

无疑都是一种威胁。由于博茨瓦纳人民党因担心民族阵线吞并小党,而拒绝与民族阵线联手抗衡民主党以及民族阵线内部分裂,都使反对党在今后的一段时间内难以有大的作为,不足以对现执政党构成威胁。

## 二

博茨瓦纳政党制度所以能够保持长期稳定,首先在于博茨瓦纳政党制度符合博茨瓦纳社会的发展需要。事实上,以多党制为特征的博茨瓦纳的政党制度是建立在博茨瓦纳传统的社会结构之上的。在博茨瓦纳的恩瓦托等8个主要部族中,克戈特拉(kgotla)是它们传统社会结构所共有的。

19世纪初,在干旱和恶劣自然环境下建立的克戈特拉是集体行动的地方初级单位。它有着持续的社会重要性和生产潜力,同时它也是产生更加协商一致的社会关系的土壤。早期的克戈特拉是建立在一夫多妻制和多半是等级制基础上的,主要形成于亲属之间。这种建立在自行组织基础之上的克戈特拉,成员们更容易监督每一个人的行动。因此,“比起大规模组织更容易阻止不合意的行为”。克戈特拉之间的关系是按组织原则,根据家谱中的年龄长幼来协调的。随着一夫多妻制的现塌以及政治和环境等因素的影响,茨瓦纳人的克戈特拉逐渐演变为在不同的原则基础上组织起来的不同类型的社会单位。以这些社会单位为基础,形成了一些自治村落和由一个或多个克戈特拉组成的氏族集团。到20世纪初,克戈特拉就演变成了成年男子讨论部落事务和问题的集会场所,以及组织和动员公众支持某一决定的渠道。“博茨瓦纳的基本民主就是建立在克戈特拉这种传统社会结构上的”。在殖民统治时期,克戈特拉这一传统的社会结构被英国殖民主义者加以利用。出于间接统治的需要,贝专纳保护国政府于1920年将克戈特拉扩大为土著人大咨询议会(1940年改为非洲人咨询议会,1951年又改为非洲人参议会),用以同驻节专员讨论一切有关土著利益的问题,使之在“行政机关与公认的民意之间提供有机的联系”。1934年英属贝专纳保护国颁布行政法庭文告,通过给予审判法庭固定的成员,削弱了作为克戈特拉传统的审判制度。这表明英国在博茨瓦纳建立政治制度的进程已远远偏离了广泛的政治参与和在博茨瓦纳已经扎根的社会结构,这必然招致茨瓦纳人的一致反对。迫于酋长们的压力和保证二次大战胜利的需要,1943年英国保护国政府通过颁布第32号和34号文告,对保护国政策进行了调整,恢复了克戈特拉作为传统法庭的地位。1961年作为克戈特拉延伸和扩大的非洲人参议会与欧洲人参议会合二为一,成为制宪的基础。

克戈特拉给茨瓦纳人以思想和言论的自由。“这里的人们可以说他们的心里话,我们历来可以在部落参议会坦率直言”。克戈特拉无疑也为日后代表不同阶级利益的政党的存在及其相互间的竞争共处,打下了坚实的思想基础。由于多党制顺应了传统结构所体现的民主协商精神,这是博茨瓦纳政党制度保持稳定的最根本原因。

也应看到,独立以来执政的民主党为实现自己的治国方略所制定的一系列政策,对博茨瓦纳政党制度的稳定发展也起到了一定的积极作用。独立时,塞雷茨·卡马总统为自己的国家制定了一部多党共和制宪法,这反映了他的治国思想。他明确表示:“自立志要在贝专纳建立一个民族国家”。因为,“在分成两级不平衡的代表制中,要想在同一制度里为所有地区集团提供各自的权利和利益是办不到的。靠这种制度我们就无法创造一个统一的民族。为此,卡马总统明确“反对所有要把博茨瓦纳变成一党制国家的思潮”,并把多党制明文载入共和国的宪法中。为有效地实现上述目标,卡马主持制定了一系列符合国情的法律。按照《地方政府法》的规定,行政区通过普选产生的代表组成地方政府,代替部落酋长行使地方权力。关于酋长的待遇,《酋长法》规定,酋长享受文职官员待遇,领取优厚年薪,但不得参与政党活动。酋长主持部族习惯法庭,调解部族人民之间的日常纠纷。但刑事和民事案件由地方法院和最高法院审理。卡马总统还明确宣布,军队和警察由中央政府统一编制和指挥,部族不得自建军警。众所周知,长期以来,部族冲突一直是非洲不少国家政局不稳定的主要根源。《地方政府法》和《酋长法》等法律的制定和实施消除了部族冲突的隐患,既统一了属于大酋长的分散权力,又照顾了酋长在部族中的传统地位和影响,中央政府的权力得到了极大的加强。酋长各得其所,部族相安无事,为国家的统一和稳定奠定了基础。

在博茨瓦纳有一万多欧洲人和亚洲人,其中有许多英国人已入籍成为博茨瓦纳公民。他们大都拥有农牧场或经营工商业,掌握专门技术,擅长经营管理。在对待欧洲白人的问题上,卡马坚持黑人和白人和睦共处的原则。博茨瓦纳国民议会议长一直是由博茨瓦纳籍白人担任,政府和工矿企业部门聘用了大批白人专家和技术人员。对于损害和民族和睦相处的言行,卡马总统则严加驳斥。1975年3月他在民主党第14届年会上指出,“假如让种族主义在我们中间抬头,我们不仅会失去作为一个非种族主义国家的信誉的危险,而且还会失去我们朋友的尊敬和全世界的钦佩”。

塞雷茨·卡马通过制定一系列适合博茨瓦纳国情的法律和政策,尤其是坚持非种族-主义的统一民族的政策收到了稳定政局的预期效果。博茨瓦纳自独立以来,从未发生过大的社会动荡,从而为博茨瓦纳政党制度的稳定创造了良好的社会、政治环境。

80年代中后期,非洲许多国家政局动荡,析其原因便不难发现,经济发展停滞,回升无力,人民生活水平下降是其中前主要原因。而博茨瓦纳却是另外一种情景。

像许多非洲国家一样,博茨瓦纳在独立前经济基础也十分薄弱,年人均国内生产总值仅80美元,被西方看作是“发展希望渺茫”和“怀疑能否生存下去”的国家。独立后的博茨瓦纳通过发展采矿业和使畜牧业商品化,以此来建立强有力的民族经济。60年代末以来,采矿业的不断发展,使博茨瓦纳在国际上赢得了“钻石之乡”的美称,国家收入猛增,并取代了传统优势的养牛业而成为本国经济的支柱,国内生产总值迅速增长。70年代中期,博茨瓦纳政府成立了自己的中央银行,退出南非的兰特货币区,发行自己的货币普拉,使本国的金融财政地位得到了加强。经过20多年的努力,博茨瓦纳国内生产总值年平均增长率除1981~1982年度由于干旱及国际市场钻石销售出现负增长外,其他年度都是高增长率。1982~1983年度及1983~1984年度国内生产总值增长率甚至超过了20%,其后的四个年度也均以8%~10%的速度增长。1990年博茨瓦纳国内生产总值为59亿普拉(按当年汇率折合32亿美元),人均国内生产总值达4536普拉(折合3478美元),而独立时的国内生产总值不足4000万

普拉(约5000万美元)。在国内生产总值的构成方面,1988~1989年度采矿业超过50%,农牧业已退居很次要的地位,仅占3%左右。

经济的高速发展使社会服务不断完善。城市穷人和农村居民都能享受医疗保健和饮用洁净水。据联合国发展计划署对130个国家人类发展指数(H. D. I)统计,博茨瓦纳人的预期平均寿命为59岁,识字率为71%(1985年),1987年实际国内平均费用为2496美元,人均国民收入名列全世界的第69位,人类发展指数为 0.645,位列第58。博茨瓦纳已进入了中等收入的小康国家之列。

经济的迅速发展为博茨瓦纳政党制度稳定提供了保障。有人认为:"民主,尤其是处于自由形态的民主需要发达的经济,并拥有一个较为庞大的中产阶级阶层。这一阶层的成员拥有知识、财富并有时间组织政党或政治组织,在考虑国内社团重大利益的情况下,影响政府的政策"。经济发展既是多党民主政抬发展的需要,同时也是对这一制度的巩固和促进。博茨瓦纳1984年和1989年的大选结果即深刻地揭示了这一点。

1983~1984年度,衡量博茨瓦纳国民经济发展速度和水平的国内生产总值的年平均增长率超过 20%。1988~1989 年度也达到了13.1%。在国内生产总值如此高速增长的情况下,执政的民主党得票率却由1979 年的75.3%降至1984年的67.9%和1989年的65%,10年间净降低10%。而博茨瓦纳民族阵线在1979~1989年10 年间有效得票率由1979年的13%增至1984年的20.6%和1989年的27.7%,净增14个百分点。在1989年的大选中,反对党的得票率总计超过了35%。假如对1969~1989年的5次大选作一次比较便可看出,以城市为中心的反对党的力量在加强,而以执政的民主党的力量在衰退这一趋势更为明显。得票率的升降固然与诸多因素有关,但是博茨瓦纳中产阶级的成长与壮大却是其中的一个主要原因。

经济的迅速增长促进了博茨瓦纳中产阶级的成长。针对博茨瓦纳制造业十分薄弱,多数制成品需要进口这一不利局面,博茨瓦纳政府在第六个发展计划中,积极推行经济多样化与结构调整政策,大力发展制造业,充分利用本地原材料和劳动力,重点发展中小型企业 and 扩大就业面,并规定制造业的增长率要高于整个经济增长率的2倍。为此,政府以大量的钻石收入作为资本投入,向扩大就业的公司和企业提供财政支持,特别是对农村地区的新兴企业提供特别优惠条件,给予减免税和工资、折旧补贴,并向年满21岁的非政府工作人员拨款,鼓励他们经营生产性行业。以上举措收到了较大成效。到80年代中期,博茨瓦纳已经有近300家制造企业,从事纺织、食品、饮料、金属制品、化工品、塑料、革制品、家居、造纸和建筑材料的生产。这些行业的发展促进了博茨瓦纳经济结构的调整和博茨瓦纳中产阶级的兴起。在第六个全国发展计划期间,每年解决就业人数为7600人,最多的年份达到1.1万人。到1990年,全国受薪者估计有16万人,其中除30%是政府官员和雇员外,绝大多数为采矿、制造和服务等行业的从业人员,他们构成了博茨瓦纳的中产阶级。博茨瓦纳中产阶级在收入不断增加的情况下,有时间和精力组织政党,投入多党民主政治,并在考虑本集团利益的前提下,影响政府的决策。这些后起的政党参加大选,不可避免地分散了主要政党的选票。这在1984年和1989年的大选中表现为代表城市中产阶级利益的博茨瓦纳民族阵线的选票明显增加,而执政的民主党的选票则相应地减少。中产阶级的成长和壮大反映了博茨瓦纳政党制度正在逐渐趋向成熟。