

非洲民主化进程研究概述

李安山

从80年代末期起,随着国际形势的突变,在非洲掀起了一股“民主化”浪潮。这可以说是自非洲国家独立以来最为广泛的一场政治变革。它既引发了各种社会和政治动乱,在一些国家还导致了军人干政,同时也迫使一些有独裁倾向的国家领导人进行改革,从而带来了一些可喜的现象。国际学术界对这一现象一直非常重视,一系列的研究成果也应运而生。^[1]

1991年春天,在美国的北卡罗来纳大学(at Chapel Hill)举行了一次关于非洲民主化的专题研讨会。在当年举行的美国非洲学会年会上,又专门设立了一个关于非洲民主化问题的讨论组(Panel),与会学者热烈参与了讨论,并提交了多篇论文。这些论文涉及的范围非常广泛,如关于市民社会与国家权力的关系、非洲政治变革的主观要求和客观条件、市民社会在一党制到多党制的转变中的作用、政治变革成功的可能性、民主化进程中各个社会阶级或集团的作用(哪些是积极参与者、哪些是反对者、哪些是被排除者)、多党选举与民主化的关系以及多党制是否能带来公平竞争、多党选举制是否可以达到更大的宽容度、更大的参与度和更高的可信度、民主化进程中法律的作用、如何改变“没有宪政的宪法”这样一种状况、需要一些什么因素或措施来保持民主制度。在以后每年一度的非洲学会年会中,非洲民主化始终是一个热门话题。本文将对国外学者关于非洲民主化的理论探

讨大致介绍一下。

值得指出的是,与以往的学术研究不同,非洲学者在这场讨论中一直起着十分关键的作用,他们就非洲国家的民主化进行个案研究和理论概括,并提出了各种有启发性的看法。这与非洲学者积极参与国际学术活动、与西方学者平等交流和本身学术水平的提高是分不开的。

民主制度和政党制度

在这场讨论中,有的学者在使用专有名词时并不十分严格。在学术界中,“正规的民主”(formal democracy)也与“政治民主”(political democracy)、“程序民主”(democracy-as-procedure)和“自由民主”(liberal democracy)通用。有的学者甚至用“多头政治”(polyarchy)来表达这一种新的政治制度。

对非洲民主制度,学者们见仁见智,有的强调法治建设,认为新宪法和立法议会选举至关重要;有的强调市场经济模式的建立,认为这是非洲国家在进行政治制度改革中必行之事。概而言之,在研究非洲的学术界中,对非洲民主制度基本特征的总结有以下几点:

1) 制度化的民主机制。这是指公民有权利改变权力的持有者,而这种对权力持有者的改变必须通过有规则的、有公平竞争的选举程序来达到目的。

2) 对法律的尊重。这是指任何人,不论其职位、地位或家庭背景如何,都应该尊重法律,在法律面前人人平等。改变以前的有法不依或因人行法的情况——即“没有宪政的宪法”(constitution without constitutionalism)的状况。

3) 可信的政府统治(accountable governance)。一些非洲国家行政机关因腐败盛行,其可信度很低,以至公民对国家事务的热情和参与度都不高。在民主制度下,政府应加强管理和明晰度,使公民对政府的政策和法令及政府工作人员的所作所为有明确的了解,从而相信政府并尽力维护政府的威信。

4) 保护人权和公民权利。这是一个民主政府的基本职能。只有人权和公民的权利得到保护,公民才会尽力遵守政府的法令法规,遵守社会道德,成为一个负责任的公民。

5) 多党制与选举制。^[2]

也有学者指出,非洲的主要人口是农村人口。独立以来,广大农民的基本生活虽然有所改进,但由于一些国家战乱频繁,农村人口的日子仍十分艰难。他们对民主政府的要求与城市居民不同,他们更多要求比较实在的东西。一方面,他们确实希望社会稳定、司法公正和政治可信度,但他们首先要求的是能养活一家老小,能有钱供孩子上学,能有更多的机会挣钱。参政和议政对于他们来说并非当务之急。

在对民主化的研究中,有的学者提出了民族政党在非洲民主制度建立过程中的作用。政党可以说是一面双刃剑,可以起到凝聚力的作用,也可以起到分裂的作用。在非洲大陆,没有一个国家是单一民族的国家。在一个多种民族、多种宗教、多种语言和多种地理环境的国度里,政党的一个重要和积极作用是成为联系不同背景人民的桥梁和纽带。它可以跨越各种民族或宗教的局限,对民众进行政治动员,从而将不同民族的人团结在一起。同样,它也可以为某个政治家造势,利用各种

合法手段对某个民族进行鼓动,对某一群体的民众进行煽动,增加他们已经存在的不满。在这种情况下,政党成为了一种导致分裂、分离和动乱的工具。因此,在一个多民族的国家里实有必要建立全民族的政党,使其发挥凝聚力,成为促进稳定和民主的工具。^[3]

结构调整、民主化进程与军队干预

在民主化进程中,由于各方面的结构调整,经济上的公正和政府工作上的效率在短期是难以体现的。在这一过程中,已经十分脆弱的社会福利制度受到进一步削弱,市场经济的规律得到确认,从而引起生产资料所有制的改变;伴随着这些变化,社会陷入两极化的不稳定状态,这些都有可能引发市民社会在政治上的不满,从而导致两种结局:或是放弃民主化进程;或是加强权威。而这两种结果都不容乐观。

在民主化进程刚刚开始时,新生的政权由于各种压力,不得不开始调整国家计划,对政治或经济进行改革,并有可能受到广大群众的拥护。然而,随着民主化进程的深入,市民社会所遭遇的严峻局面也日益明显,政府的困境也日益显露。面对市民社会的重新挑战,民主政府的抉择也陷入两难:或放弃结构调整和各种正在进行的改革,则前功尽弃,民主化进程半途而废;民主政府可以搬出权威政权的手段,对各种反抗力量进行压制和打击,加强对社会的控制,以继续进行调整和改革,这不可避免地会引发不满和骚动,结果很可能导致民主政府的倒台和独裁政府的重新执政。

从上述两种结局看,结构调整的后果很可能对所谓的民主政府不利。决策的制定和实施最终都有可能以一种与权威政体大同小异的机制中完成。在这种情况下,或是结构调整的过程不得不中止,人们对民主政府的改革希望破灭;或是民主政体重新使用权威专

制措施,从而改变了运动的初衷。这样,结构调整很可能使民主政府陷入不稳定的状态。

在有的国家,这种不稳定导致了军队的干预。这种干预虽然带来了暂时的稳定,但它从根本上破坏了民主化的进程,破坏了市民社会使民主制度长久化的努力,并使政治选择的可能性减少。加纳学者博亨曾将职业军队的建立作为殖民主义统治的消极后果之一,这不是没有道理的。他指出,“专职军队或常备军的建立也是殖民主义的产物,这一点经常为多数历史学家所忽略,但却具有关键性和根本性的重要意义。……由于他们经常不断地对独立后的非洲国家的政治进行不必要、不合理的干预,这些军队已成为挂在非洲政府和人民脖子上的磨石。”^[4]军队的特殊地位使其成为非洲的政治生活中的一个持久因素,一直在政治舞台上扮演着举足轻重的角色。即使军队撤退到了后台,他们也不愿意放弃在制度中有效控制政权的那种特权。特别是在国家政权与市民社会之间产生矛盾时,他们十分自然地出来充当某种中介角色。

一旦军事力量介入以决定选举结果,民主就失去了意义。军队干预使已经开始的民主化成为了一种政治悲剧。^[5]

民主化过程中的角色——市民社会

在人类历史的发展进程中,市民社会确实成为对国家权力的一种制衡力量,构成了对国家垄断权力的一种制约。当然,这两者的关系并非互相对立,不可调和;在两者之间存在着一种辩证的互动关系:国家被一个不断变化的市民社会所改变,市民社会也被不断变化的国家所改变。

市民社会的形成对一个国家的民主化进程起到了极其重要的作用,其贡献也是不言而喻的。由于市民社会在历史发展中这种特殊的重要性,一些学者总是将市民社会与民主化联系起来,似乎两者具有必然的因果关

系。凯瑟琳·努瓦加库通过对贝宁和多哥的比较分析说明:一方面,知识分子对民主化的讨论进行得热火朝天,市民社会对民主化的实施和进程关心备至;另一方面,广大的农村人口对这一进程涉及极少,他们更为关心的是自己的口粮、收成等基本生活要素。在很多非洲国家,农村人口往往至少占80%。因此,如果占人口绝大多数的农村人口没有卷入,民主化的成功实施是不可能的。换言之,对市民社会在民主化过程中的作用不能过分乐观。^[6]

值得注意的是,市民社会并非一个同质的有机体,也不是一个目标相同、要求一致的社会。它是一个充满矛盾的社会,经常同时表现出民主和独裁的倾向。更重要的是,它是充满冲突的,并表现出各种特殊性和多元性。因此,在研究中,应将市民社会作为一个多元的而非单一的政治空间进行分析。罗伯特·法顿从互相竞争的角色、机制、意识形态和实际利益这四个方面着手,将市民社会划分为三种类型:掠夺性的市民社会(predatory civil society)、中等阶层的市民社会(middle-sectors civil society)和大众市民社会(popular civil society)。^[7]

掠夺性的市民社会

掠夺性的市民社会代表着占统治地位的掠夺性阶级的利益。这个阶级一直掌握着国家政权,不仅具有掠夺性,而且具有集权倾向。他们根据自己在市民社会中的地位,极力想控制这个社会,并力图使这个社会按他们的要求成为其政治舞台。他们可以在这个舞台上尽其所能,尽得其利。

由于他们根植于市民社会,他们的主观目的和客观效果往往存在着不一致的地方。首先,他们要求集权的目标和实际所为存在着不可调和的矛盾。一方面,扩大私有制无疑对他们有利,他们也似乎致力于削弱国家的权力范围。然而,经济的私有化和理性化要求

有组织地削弱以前由国家政权管辖的各种服务职能；这样，统治阶级的集权企图必然受到影响，这是由其追求自身阶级利益的目的所决定的。其次，谋取私利与争取选民的矛盾。一方面，他们尽力从扩大私人占有权的政策中获利，通过手中的权力以公化私，大肆巧取豪夺国家资财，以饱私囊；另一方面，他们又不得不担心剥夺属于现存的和潜在的选区选民的财富将带来的政治后果。

由于冷战结束和全球自由化民主意识的增长，加上国际组织对经济援助的一些附加条件，在目前的国际环境下，外来势力已不可能给予有独裁倾向的掠夺性阶级任何实质性的支持。面对民主化浪潮，他们的目标是控制这一进程，进行一种有限度的自由化，这样既能使他们权利合法化，又不至于威胁他们的利益和权利。然而，这种自由化一旦放开，往往面临着一种群众性的挑战和灾难性的经济危畸。因此，在他们把持的政权中，政治权利与大众参与成为了一对不可调和的矛盾。

中等阶层的市民社会

中等阶层主要是指技术官僚和专业人员，他们有体面的职业和固定的收入，并从与市民社会的各种联系中获取了得到地位、权力和金钱的手段。他们中有的也参与了执政者集团。然而，他们逐渐被掠夺性统治者从执政集团排挤出来。他们的最终目标是改变“没有宪政的宪法”的状态，建立“具有宪政的宪法”的制度。他们在民主化进程中往往扮演主角，而这一过程则是一种三步曲，即“推动民主化——上台执政——剥夺民主权利”。

中等阶层对民主的态度可以说是一种机会主义的承诺，这实际上是他们无法与掠夺性的统治阶级分享权力的境况所造成的。他们进行民主化是有条件的：即他们一方面看到了（总统）君主制的推翻具有一种立即实现的可能性，另一方面这种政权的变更又不包含任何形式的从下而上的社会革命，同时也

不会有根本变革带来的那种混乱现象。

由于自己力量的弱小，中等阶层需要动员大众市民社会来实现自己的目标。可以说，这种需要使他们成为一种“虚假的自由民主实现者”。他们在动员起来的大众市民社会的支持下推动一种最低限度的自由民主，但一旦统治者被迫让出权力，全民选举将他们推上权力的宝座，他们即开始侵夺那种最低限度的自由民主权利，其主要原因是害怕已动员起来并逐渐成长壮大的大众市民社会。法顿认为，西非的贝宁、马里、多哥等国的“国民议会”（National Conferences）正是中等阶级推动民主化——上台执政——剥夺民主权利这三步曲的典型。

大众的市民社会

所谓“大众的市民社会”主要指那些下层阶级，即低收入者、城市和农村的失业者和一般意义上的穷人。下层阶级往往是国家权力的牺牲品，因而他们往往带有反对国家的倾向。十分矛盾的是，他们又希望国家权力的增长，因为这是他们就业机会和各种谋生资源的主要提供者；他们可以从现在的国家福利政策中得益；依靠国家他们可以生存，如果搞得好的话，还可以得到发展。因此，在为他们自身争取更多利益、减少损失的斗争中，下层阶级削弱了反对国家的倾向。

为了对付因掠夺性统治带来的灾难性后果，下层阶级力图建立一种具有足以维持生存的组织结构的大众市民社会，以取代那些已逐渐消失或作用已十分微弱的公共福利设施，并填补或补充那些统治阶级控制的国家所留下的社会空间。他们通常对权力表现出一种蔑视，对国家权力的滥用表现出一种集体的抵抗情绪。他们认识到恢复健康的国家经济状况的迫切性和引进市场机制进行政治改革的必要性。

大众市民社会反对那种被掠夺性统治阶级控制下的“没有宪政的宪法”制度，也反对

中等阶级提倡的那种最低限度的自由民主制度。大众市民社会表达的是一种下层阶级和集团对集体民主权利的要求。他们对民主化的要求是建立公正的政治体制。他们希望确立三种公民权,即政治公民权、市民公民权和社会公民权。“政治公民权”指参与政治和行使政治权力的权利;“市民公民权”指“个人自由所必需的权利”;“社会公民权”指“享受经济福利和社会遗产的权利和根据社会普遍标准享受一个文明人的生活的权利”。

下层阶级和集团一直是民主化的最有力的推动者、支持者和保卫者,这主要是因为他们一直被排除在政治参与和政治决策之外,并一直遭受着物质上的剥夺和道德上的屈辱。如果没有他们的参与,没有他们的罢工和各种抗议活动,国民议会和民主集团的民主化努力决不可能成功。

非洲民主化的动作和前景

非洲的民主化进程实际上是各个阶级权力平衡的运作。大众市民社会愈是成熟、一致和强大,民主制度的建立和巩固愈有希望。事实上,只有市民社会特别是大众市民社会的力量得以制度化,民主的巩固才有希望。不容忽视的是,作为整体而言,大众市民社会在政治上是虚弱的。因此,在民主化进程中,大众市民社会与中等阶层市民社会的联合是必需的。然而,这种联合充满着矛盾,而且并不可靠。中等阶层反对掠夺性统治是有条件的。一方面,他们可能支持最低限度的自由民主,但他们可能很快因感受到大众的动员而转向与独裁者进行妥协。由于中等阶层思想上的利己主义倾向和对大众下层阶级的害怕,他们很容易以各种形式背叛民主联盟,并转向权威集团。由于中等阶层一般倾向于转而反对民主化,掠夺性的独裁统治有可能从失败的民主化的废墟上再生,或从市民争斗和对混乱的恐惧中再生。

对民主化进程的研究大多数是以个案为基础的。从目前的情况看来,通过选举产生的文人政权面临着以下的困境。

1) 因为不能克服贪污腐败的通病,政权建立后往往重新受到民众的挑战。

2) 落选的独裁统治者力图利用各种时机卷土重来,而大众的不满是一种潜在的机会。

3) 由于受到现存的世界经济体系的影响,经济状况的好转非一朝一日之功。

4) 人民的期望值已不能从某人竞选胜利的选举结果中得到满足,只有新当选的领导人将自己的竞选纲领转化为行动,才能使他的选民满意。

针对民主化带来的种种希望和失望,有的学者认为社会民主化是唯一可行的出路。桑德布鲁克在对加纳、马里、尼日尔、赞比亚、坦桑尼亚和马达加斯加等6个国家的民主化进程进行了比较后认为:这些国家在民主化过程中建立的只是一种半民主制(semi-democracies)。在选择研究目标时,他有意包括前英属非洲和前法属非洲殖民地,包括了西非、东非和中部非洲的国家。通过比较,他发现,西方开出的经济和政治调整的药方并未奏效。在尼日尔和马里,当选政府长期被迫与造反的图阿雷格人拼消耗;在加纳,政府不得不在北方省宣布紧急状态;由于长期使用武力,军队的份量在国家政治中愈来愈重;所有这6个国家在民主化过程中都经历了暴力和反抗事件;政治上的胜利并未解决每况愈下的经济问题;除加纳外,其他5个国家都经历了政党的分裂,特别是在反对派中间;在大多数情况下,新选的国家领袖均力图将宪法规定的制衡力量如反对党、独立的新闻机构甚至司法机关的力量减少到最低限度,以巩固国内不稳定的政治局势。他认为:进行社会民主的改革是唯一的出路。这包括深入已在进行的民主化进程;促进社会平等;建设国家各种机制的能力。[8]

在观察非洲民主化进程时有两点不容忽略。第一,正在追求的或是已建立的民主制度还没有足够的政治策略或执政手段来与以前的权威政体抗争,也并未全面促进政治自由化。第二,非洲的民主化进程在一些国家形式多于实质。参与民主化的政治集团或派别将注意力主要集中在政治组织合法化、总统选举等事项上,未将与人民切身利益相关的实质上的民主因素提到政治日程上来,在大多数国家,政治精英对公众的广泛参与和民主的价值观并不十分在意。因此,非洲一些国家的民主化表现出精英政治,并存在着脱离民众的倾向。正是由于缺乏广大群众特别是农民的参与,一些已建立的民主政权也表现出某种脆弱性。

注释:

- [1] 关于非洲民主化的研究多为个案研究,就本人所接触的资料而言,讨论得较多的有法语西非国家以及加纳、尼日利亚、肯尼亚、南非、博茨瓦纳等国家。较为近期出版的综合性著作有 Francis Akindes, *Les Mirages de la Democratie en Afrique Subsaharienne*. Paris: Karthala, 1996; Michael Bratton & Nicolas van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997; John F. Clark & David E. Gardinier, eds., *Political Reform in Francophone Africa*, Boulder: Westview Press, 1997; Earl Conteh-Morgan, *Democratization in Africa: The Theory and Dynamics of Political Transitions*, Westport: Praeger, 1997; Marina Ottaway, ed., *Democracy in Africa: The Hard Road Ahead*,

Boulder: Lynne Rynner, 1997.

- [2] Claude Ake, "Rethinking African Democracy", *Journal of Democracy*, 2: 1 (1991), pp. 32-44; Samuel Decalo, "The Process, Prospects and Constraints of Democratization in Africa", *African Affairs*, 91 (1992), 7-35; Catharine Newbury, "Introduction: Paradoxes of Democratization in Africa", *African Studies Review*, 37: 1 (April 1994), pp. 1-8.
- [3] A. Sat Obiyan, "Political Parties Under the Abubakar Transition Program and Democratic Stability in Nigeria", *Issue: A Journal of Opinion*, Vol. 27: 1 (1999), pp. 41-43.
- [4] A. 阿杜·博亨主编:《非洲通史》(第七卷),北京:中国对外翻译公司1991年版,第638-639页。
- [5] Robin Luchman, "The Military, Militarization and Democrization in Africa: A Survey of Literature and Issues", *African Studies Review*, 37: 2 (September 1994), pp. 13-75.
- [6] Kathryn Nwajiaku, "The National Conference in Benin and Togo Revisited", *The Journal of Modern African Studies*, 32: 3 (1994), pp. 429-447.
- [7] Robert Fatton, Jr., "Africa in the Age of Democratization: The Civic Limitations of Civil Society", *African Studies Review*, 38: 2 (September 1995), pp. 67-99.
- [8] Richard Sandbrook, "Economic Liberation versus Political Democratization: A Social - Democratic Resolution?" *Canadian Journal of African Studies*, 31: 3 (1997), pp. 482-516.