

政治民主化后非洲内政外交的变化

张宏明

内容提要 在经历了政治变革最初几年的阵痛及由此而引发的政局动荡、社会骚乱和经济衰退之后,随着政治民主化制度性安排的确立,特别是随着具有“民族性”和“非洲性”的多党民主政体的建立和巩固,非洲形势从整体上说逐步趋于好转,政治局势趋于稳定,民族矛盾得到缓解,社会秩序趋于平和,经济发展渐出低谷,国际地位有所回升。从趋势上看,政治民主化的正效应还将进一步得到显现。

关键词 非洲 政治民主化 多党民主政体 经济发展 对外关系

非洲政治民主化是一个十分复杂的问题,对它的评价亦可谓见仁见智:不仅非洲内部与国际社会的看法莫衷一是,官方与学界的评价也是众说纷纭,甚或大相径庭。笔者以为,要想对此问题做出比较客观的评估,需要把握三点:其一是具体国家具体分析,既不能以全盖偏,亦不宜以偏概全;其二,政治民主化是一个动态的发展过程,对它功过是非的评判也应是动态的或阶段性的,即便是在多数非洲国家实行民主政治16年后的今天,下结论也依然为时尚早;其三,非洲政治发展不应割断历史,政治民主化是非洲国家独立以来对政治发展持续探索的继续,应站在历史延续性的角度,以发展的观点来对其进行评估。

在展开之前,有三点需要说明:其一,非洲大陆国家众多,53个国家的国情千差万别,加之各国步入民主化进程的时间、经历不同,结果也不尽相同;但限于论题和篇幅,本文立足于从整体上加以评估。其二,以多党制为特征的民主政治变革对非洲国家的影响是多方面的,本文主要围绕着政治、经济、外交三个方面展开论述。其三,鉴于多党民主变革的积极影响要远远大于消极影响,加之我们以往对其消极

* 张宏明,中国社会科学院西亚非洲研究所研究员。(邮编:100007)

影响多有论述,是故本文侧重于影响的积极层面。

一、民主化对非洲国家政治层面的积极影响

民主化在政治层面给非洲带来的积极变化是显而易见的,也是多方面的。择其要者而言之,首先,宪政意识的强化和政党政治的制度化,使得通过定期选举而非强权或武力来实现政权更替业已成为非洲政治的主流,这无疑有助于促进非洲政局的稳定;其二,非洲国家领导人在探索政治发展的过程中,越来越注重多党民主政体与本国的历史文化传统和社会政治经济现实相结合,逐步确立了适应自身发展需要的、具有“民族”特色或“非洲”特色的政治体制;其三,法制和“良政”观念日益深入人心,加之权力制衡机制的建立和媒体监督力度的加大,无疑有助于反腐倡廉、缓解社会矛盾,实现社会公正和社会安定;其四,人权问题越来越受到非洲各国政府的重视,非政府组织蓬勃发展,妇女参政的机会日益增加,这无疑有助于改善非洲在国际社会中的形象。

1. 非洲国家的政治体制实现了从人治向法治的转变

在非洲近现代史上,除了民族独立运动之外,还没有任何政治运动可与此次政治民主化运动相匹敌。这次被称为“非洲第二次革命”的政治变革几乎涉及非洲政治体系的各个方面,其中包括意识形态取向、国家结构、宪法制度、议会制度、司法制度、行政制度、政党制度、选举制度、人事制度等诸多方面的改革;其要旨是以多党制为特征的竞争性的民主政体取代以一党制、军政权、个人统治为特征的集权政体,而政党制度的变革则又是这次非洲政治变革的核心内容。^①经过十多年的努力,目前,非洲国家民主政治的制度性安排已告一段落,初步确立了民主政治的运行框架。在国家政权系统的设置方面,本着分权、制衡原则,分别设置了民选的立法机构、行政机构和独立的司法机构;与此同时,建立了与国家政权活动相关的竞争性的政党制度和选举制度。在公民与国家政权之间,建立了反映和聚集公民利益要求的媒介体,诸如大众传播媒介系统和各种利益集团。

非洲现行的民主政体与过去的集权政体的区别或优点在于,借助民主政治的制度性安排,能够保障各种政治主体公开表达自己的利益,并按照既定的政治规则展开有序的竞争,为各种政治主体参与决策提供均等的机会。在民主政体下,政治信息、政治规则是公开的,决策程序是稳定的,决策者也是可以更换的。相反,集权政体则压制各种政治主体的利益表达和利益组合,并且往往导致特定的个人或少

^① 对不同非洲国家政党制度变化的准确界定应该是:在独立以来持续实行多党制的国家应该是深化,在曾经实行过多党制的国家应该是恢复,在从未实行过多党制的国家应该是改行。

数人掌权的制度化。在集权政治体制下,政治信息和政治规则往往是不公开的,决策者是固定的,决策程序亦往往随掌权人的意志和情绪的变化而变化。因此,民主政治体制的确立对于非洲国家政治生活的正常化是至关重要的,它开启了人民直接或间接参与国家管理的渠道,从而扩大了非洲国家政府的政治合法性基础,使民选政权的执政地位更加稳固。民主化在政治体系、政权建设和政治运作的制度化、法制化和规范化方面带给非洲的变化是显而易见的;经过十多年的磨合,这些制度性安排已趋于定型并在非洲国家的政治生活中发挥作用。

2. 确立了具有“民族”特色或“非洲”特色的政治体制

目前以多党制为特征的民主政体已在非洲国家普遍确立,^①但是从性质和结果上看,非洲的多党民主政体与西方国家有着明显的区别。尽管非洲国家的多党民主政体仍处在演化之中,尚未完全定型,但目前的迹象足以证实,非洲国家并未完全照搬照抄西方模式。不仅非洲各国的多党民主政体反映在政府形式上具有“民族化”的特征,而且整个非洲大陆的多党民主政体同样带有“非洲化”的特征。比较研究显示,除了佛得角之外,在此次民主化进程中确立多党民主政体的非洲国家^②既没有效仿法国式的“半总统半议会制多党制”,也没有照搬意大利式的“议会制多党制”,同样也没有移植德国的“门槛条款”,对政党进入议会附加限制条件。非洲国家的现行多党民主政体虽然有“一党政府、多党议会”、“一党主政、多党参政”、“多党执政联盟”或“多党联合执政”等几种不同的类型,但上述类型又都属于以行政主导的“总统制多党制”的范畴。在这种政体下,政党执政的标志不是在议会中占有多数席位,而是在于取得掌握行政大权的总统职位;政府的组成或更迭不取决于议会选举,而取决于总统选举或总统抉择。

非洲国家之所以普遍选择实行“总统制多党制”作为民主政体的政府形式,主要是下列因素使然:首先是能满足非洲发展的现实需要,相对于“议会制多党制”而言,其优势是有利于增强政府的稳定性和政府施政的连续性;其二是与非洲传统政治文化相吻合,从某种意义上说,“总统制多党制”是与集权政体最贴近的一种政府形式,也是目前民主化条件下能够做出的维护政府权威的最佳选择;其三是适应目前非洲民主政治的发展水平,非洲国家步入政治民主化进程的历史还十分短暂,从总体上说,目前非洲国家的政党政治还十分稚嫩,尚无力驾驭“议会制多党制”。在许多非洲国家,政党政治常常会出现这样的局面:由于受到部族、地区、宗派利益及个人私欲的驱使,政客们的立场往往游离不定;政党分化组合频仍导致党

^① 截至2005年底,在非洲53个国家中,除利比亚、斯威士兰和厄立特里亚外,其余50个国家均已实行多党制。目前,多党民主政体业已成为非洲大陆的主流政治体制。

^② 博茨瓦纳和毛里求斯自独立以来一直实行多党制,政党政治相对比较成熟和规范,政党格局和党派力量对比相对也比较稳定。

派地位起伏不定,政党格局及其力量对比不断发生变化;特别是在反对党占据议会多数的情况下,政府单是应付与议会的关系就已经显得力不从心,如果行政权本身再频繁出现危机,则政府施政便会陷入困境,进而危及政局的稳定。

3. 政权更迭的制度化使政局稳定趋于常态化

在以一党制为特征的集权政治时期,军人涉政是非洲政治中的一个普遍现象,军事政变也在非洲政治舞台上盛演不衰,并成为非洲国家改朝换代的主要方式。^①但在实行政治民主化后,以民选政府代替军人政权成为非洲政治发展中的一个积极变化;按照多数裁定原则,通过多党民选方式获得政权成为被普遍认可的政治规则;缺乏政治合法性基础的军人涉政现象日益失道寡助,并在非洲联盟和地区组织启动和平协调机制后得到有效的引导和规约。

非洲多党民主政体确立后,随着宪政意识日益深入人心,军人涉政已被贴上逆时代潮流而动的反民主的标记;相应地,军人涉政特别是军政权的内外生存环境趋于恶化,军人涉政不仅受到国际社会的谴责和制裁,也受到越来越多的非洲国家的抵制和反对,非洲联盟拒绝承认和接纳政变上台的政权。非洲发生军事政变的频率也随之呈下降趋势,而且有迹象显示,军人涉政在非洲逐步成为一种孤立的、个别的现象,不会再像以往那样引起连锁反应,产生多米诺效应。目前,多数非洲国家宪法规定总统任期不得超过两届,这从制度上为政党“轮流坐庄”提供了法律依据。

虽然实行民主化和多党制后,非洲又陆续发生了一些军人涉政危机,但已不再以谋取政权和永久性地掌握政权为目的。在有些国家,军人涉政作为解决国内矛盾的一种极端方式,甚至起到了恢复国家的政治生活秩序以及框正多党民主政体运作方向的作用。另外,虽然军人涉政不会因为多党民主政体的确立而杜绝,军人涉政或许会中断、迟滞个别国家的政治民主化进程,但它不会改变政治民主化的发展方向。在更多的情况下,军人涉政只是缓解国内危机或矛盾的一种体制外的选择,它既不可能替代民选政府长期执政,也不可能改变非洲现行的多党民主政体。事实上,多数军政权上台伊始就制定了还政于民、恢复宪政的时间表,而且从趋势上看,过渡期会越来越短。近年来的政治实践表明,多数非洲国家的政权更迭是在宪政的范围内,按照规定的选举期限和程序,通过多党竞争方式实现的。目前,几乎所有实行多党制的非洲国家都在新的民主政治框架内举行了立法和总统选举;其中许多国家已经完成了第三轮、甚至第四轮换届选举;在整个大陆范围内基本上已经完成新老政权的交替。2005年非洲共有13个国家在民主架构内先后举行总

^① 20世纪60年代初至80年代末,非洲发生过240多次军人涉政事件,截至1989年,在51位非洲国家首脑中有22人是通过军事政变上台的。

统选举或立法选举,多数国家在大选期间保持了社会秩序的稳定,大选后的政局也比较平稳。

4. 多党民主政体促进了“良政”建设和人权事业的发展

多党民主政体在非洲国家普遍确立后,民主化进程逐步从制度层面推进到价值层面;民主、法制、人权观念已经潜移默化地渗透到非洲的政治生活和社会生活之中。在多党民主政体下,由于新闻自由得到法律的保障,舆论监督的力度不断强化,特别是鉴于政党兴替导致政权更迭频率加快的现实,促使非洲各国执政党及其领导人注重自身形象,以借重民意巩固执政地位。因此“良政”建设成为非洲各国领导人的治国理念。“良政”^①概念包含体制、政治和行政三部分内容,大致可以界定为:“一种建立在自由民主模式基础上的,维护人权和公民权的,拥有行政效力及具有道德规范的、廉洁的、负责任的、负责的政治体制”。^②从90年代中期开始,“良政”概念已为非洲国家普遍接受并成为各国领导人的治国理念。目前,非洲国家领导人已就下列问题达成共识:其一,加速经济发展和推动社会进步应成为各国政府的施政目标,而这一目标的实现则要求各国政府民主、高效、合法地行使权力;其二,通过合理运用公平的市场规则和完善市场机制,良政在促进经济发展的同时,还可防止腐败现象的滋生;其三,随着市场在国家经济和社会生活中的地位日益重要,为了确保市场经济的正常运转,需要不断调整和加强政府职能,增强决策的透明度和民主性并接受公民的监督;其四,施行“良政”是解决目前非洲大陆所面临的战乱、冲突、饥饿、贫困和文盲等长期困扰非洲国家的诸多问题的根本手段,等等。目前,非洲各国政治家已把“良政”建设视为确保非洲和平与稳定、实现可持续发展的一个基础条件,许多非洲国家如布隆迪、坦桑尼亚等国还在政府中专门设有良政部。

近年来,营造良好发展环境已成为衡量非洲民主政治的一项重要指标。为此,不仅非洲各国政府积极推动以民主、法制、效率为核心的“良政”建设;非洲联盟也创造性地提出和建立了“非洲互查机制”^③,用以核查和评估各成员国实行“良政”

^① 良政(英文:good governance, 法文:bonne gouvernance)概念是世界银行作为在资金上支持非洲国家经济改革而提出的政治条件。需要指出的是,“良政”概念并不是在20世纪80年代非洲实施“经济结构调整计划”之初提出的,而是在多数非洲国家步入政治民主化进程后的90年代提出的。见 A. Leftwich, “Governance, Democracy and Development in the Third World”, *Third World Quarterly*, vol. 14, no. 3, 1993, pp. 619-620。

^② A. Leftwich, “Governance, Democracy and Development in the Third World”, p. 605.

^③ 2002年11月,在阿布贾举行的“非洲发展新伙伴计划”首脑会议决定建立“非洲互查机制”(The African Peer Review Mechanism);2003年3月,“非洲发展新伙伴计划”首脑执行委员会会议通过了实行“非洲互查机制”的一系列文件;2004年2月,非洲国家领导人在基加利举行的首届“非洲互查机制”论坛上宣布正式启动该机制;截至2005年底,已有24个国家加入该机制。

的效果。多党民主政体在非洲大陆普遍确立后,消除了以往非洲各国在意识形态和政治制度方面的分歧,这无疑有利于非洲国家在加强治理、推行良政、遏制腐败问题上采取集体行动和共同政策。由非洲联盟倡导的“非洲互查机制”既是“非洲发展新伙伴计划”的一项重要内容,同时也是一种具有非洲特色的内部自我评估机制或自我监督体系。^①非洲联盟试图通过这一机制推动各国良政建设,改善非洲大陆发展的内外环境,使非洲走上持续发展的道路。互查机制启动以来,在敦促其成员国的良政建设方面发挥了重要作用。南非、尼日利亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、赞比亚等在非洲具有重要影响的国家,纷纷加大惩治腐败的力度。实践表明,“互查机制”在一定程度上促进了非洲的和平与稳定,惩治腐败行动取得初步效果,从而提高了非洲各国和整个非洲大陆的竞争力,为非洲发展营造了良好的内部环境。

此外,人权事业也受到非洲各国政府的普遍关注并取得积极进展。在以一党制和军政权为特征的集权政体时代,践踏人权的现象和事件时有发生;多党民主政体确立后,人权问题才真正纳入非洲国家的议事日程。非洲新生代领导人已经意识到,要想进一步深化政治民主化,改变国际社会对非洲的整体看法,必须对人权问题做出更加积极的回应。进入21世纪,非洲各国政府对人权问题重要性的认识进一步加深。这在非洲联盟所制定的宗旨和运行机制上得到了充分的体现。非洲人权法院的成立和运作将加强非洲人权委员会的工作,并为《非洲人权和民族权宪章》和其他人权条约在非洲的实施提供了可以操作的机制。目前,维护和尊重人权已逐步成为非洲的共识,集体干预人道主义危机,妇女参政机会增加,非政府组织蓬勃发展,都是非洲人权事业取得进展的重要标志。特别是近年来,非政府组织在非洲国家政治、经济和社会生活中的作用和影响日益凸显,它在非洲灾难救济、环境保护、疾病防治、缓和冲突、维护人权、促进良政建设和经济发展等各个方面都发挥着日益重要的影响。

二、民主化对非洲国家经济层面的影响^②

政治变革对非洲经济层面的影响因民主化进程发展阶段^③的不同而有所差

^① 根据有关规定,非洲联盟成员国可自愿加入“互查机制”;加入国必须将其政府管理、经济政策以及人权状况等方面的情况公开,接受其他成员国按照既定标准进行检查和评估。如果经过审查,某个成员国没有达到规定的标准,互查机制的专门机构有权要求该国在没有达标的方面进行改革;如果该国仍无法达标,就不能像其他“非洲发展新伙伴计划”成员国一样从计划中受益。

^② 本部分引用并吸纳了姚桂梅在《多党制对非洲经济发展的影响》(内部报告)中的数据和观点。

^③ 非洲各国在政治民主化的推进速度上是不同的,就整个非洲大陆而言,民主化进程在时序上大体经历了两个发展阶段:第一个阶段是民主化风潮在非洲登陆、蔓延、推进的时期(1989—1994);第二个阶段是民主政治体制在非洲发展、巩固、深化的时期(1995年至今)。

异,各国的具体情况也不尽相同。20世纪80年代末期至90年代中期,政治制度和政党制度的破旧立新及由此造成的政局动荡和社会骚乱,对非洲经济发展构成了严重冲击,使非洲经济陷入低谷,其负面或消极影响显而易见。1990—1993年,非洲国内生产总值年均增长率跌至0.8%,撒哈拉以南非洲仅为0.7%;同期,非洲人均国内生产总值和消费水平也呈下降趋势。^①但是90年代中期以后,随着多党民主浪潮渐趋平缓,具有非洲本土特色的多党民主政体的确立,政治变革对非洲经济发展的积极作用开始凸显。自1995年起,非洲经济开始步入持续增长阶段。1995—2005年,非洲经济年均增长3.9%,是1985—1994年年均增长率1.7%的两倍多;非洲人均收入也从1995年的674美元增至2004年的805美元,如果不是因为人口增长率居高不下,增幅会更大。具体来说,多党民主政体对非洲经济发展的积极作用表现在以下几个方面。

1. 政治民主化加速了非洲国家的经济体制转轨

政治与经济或上层建筑与经济基础是一种互动的辩证关系。从非洲国家市场经济与民主政治形成的历史来看,虽然市场经济的发展并没有为民主政治的生成提供充分的条件,但是民主政治的确立却加速了非洲的经济体制改革,推动了市场经济的发展。在非洲,市场经济改革先于民主政治变革。从80年代开始,部分非洲国家在世界银行、国际货币基金组织的安排下,进行了以市场化、私有化和自由化为中心的经济结构调整。不过,从总体上说,在整个80年代,非洲以市场为核心的经济结构调整尚处于起步阶段,不仅涉及的国家数量有限,而且即便是实行经济体制改革的国家也是步履艰难。随着作为统制经济庇护者的集权政体的消失,非洲国家的经济体制纷纷由计划经济改行市场经济。应当说,多党民主政体的确立消除了计划经济体制赖以生存的土壤,从而加速了非洲国家经济体制的转轨,改善了宏观经济结构并为非洲国家经济的发展提供了制度保障。

2. 多党制下政权更迭的制度化有利于经济发展

在集权政体时期,非洲国家每一次体制外的政权更迭,特别是军事政变所引发的剧烈政局动荡都会对经济发展带来破坏性影响。政治民主化促使有志于走上政治前台的非洲各国政治家必须遵守政党政治的游戏规则,按照既定的选举程序实现其政治抱负。随着宪政意识的强化,政权更迭的制度化,以及民选政权政治合法性基础的扩大,非洲国家的政局稳定逐步趋于常态化,这无疑有助于消除诱发政局动荡的隐患,进而为经济发展营造一个有利的内部环境。非洲经济之所以能在近

^① World Bank, *African Development Indicators*, Washington D. C., 1995, pp. 33—34.

十年内维持持续增长势头,应当说在相当大程度上正是得益于多数国家政权更迭的制度化及由此产生的积极影响。

此外,危机意识促使执政党及其领导人注重通过发展经济来改善民生。在非洲,执政党或当权者的素质和治国理念往往在国家经济、社会发展中有举足轻重的作用。民主化前后的显著变化是:在集权政体时期,执政党或当权者普遍缺乏进取心和危机意识;随着政党兴替、政权更迭频率的加快,一方面使得多数非洲国家结束了“老人政治”,在民主化进程中走上政治前台的新生代领导人不仅受过高等教育,具备专业知识和理论素养,而且具有战略眼光并对非洲复兴抱有强烈的历史使命感;另一方面,执政党或当权者如欲继续维系统治,必须在任内有所建树并以此作为其赢得下次竞选的资本,这就迫使各国执政党或当权者纷纷将发展经济作为施政重点,通过发展经济来改善民生、树立形象。同时,由危机意识引发的发展意识、特别是政绩意识也是执政当局巩固其政治合法性的重要手段,凡此种无论主观上还是在客观上都有助于促进非洲社会经济的发展。

3. 政治民主化在一定程度上遏制了腐败行为的蔓延

非洲是腐败的重灾区,腐败问题也是抑制非洲国家经济发展的一个重要因素。腐败问题对非洲经济发展的负面影响是巨大的,它不仅抑制了外国直接投资流入,破坏了公平竞争环境,减少了政府税收收入,削减了公共发展投入,严重的甚至削弱了政府管理经济的公信度,进而损害政府本身的政治合法性。政治民主化虽然不可能彻底铲除非洲国内部的腐败行为,却可以在一定程度上遏制腐败行为的蔓延,为经济发展提供一个公平健康的环境。首先,在多党民主政体下的权力监督制衡机制,反对党和大众传媒的监督可以在一定程度上对潜在的权力滥用起到威慑和抑制作用。其二,执政党或当权者为了谋求连任也会在这方面有所自我约束,正是鉴于腐败的政治成本或代价十分高昂,近年来非洲各国政府都十分注重反腐倡廉工作,许多国家还为此设立了专门机构。其三,非洲新一代领导人普遍意识到,要想根本改变非洲的落后状况,实现非洲的可持续发展,除了外部环境的改善,非洲国家自身还必须在实施“良政”、打击腐败方面有所作为,以营造有利于发展的内部环境。

4. 政治民主化促进了区域和全非经济合作及一体化进程

以多党制为特征的政治民主化加速了非洲国家的经济自由化,从而消除了以往非洲各国在意识形态、政治制度、发展道路方面存在的差异和分歧,这无疑有助于非洲国家协调立场、采取集体行动、制订共同政策,推动非洲区域经济合作与共

同发展。90年代中期以来非洲区域性经济一体化^①进程的提速便印证了这一点。统计数据显示,1994—1999年,非洲经济一体化程度年均增长4.7%,高于非洲大陆国内生产总值的增长速度。^②进入新世纪,为了共同应对全球化和实现可持续发展,非洲各国经过集体努力、协调立场,共同制订了“非洲发展新伙伴计划”^③这一覆盖整个非洲大陆的发展战略。该计划为非洲21世纪的发展提供指导思想和政策框架,旨在通过各国团结协作实现非洲复兴。

三、政治民主化对非洲国家外交层面的影响

冷战结束后,战略地位的下降导致非洲国家的外交回旋空间缩小。尽管如此,多党民主政体在非洲大陆普遍确立后,特别是近年来,非洲对外关系十分活跃;非洲国家在非洲联盟的协调下,在国际场合就许多重大国际问题协调行动、采取共同立场,赢得了国际社会的关注和尊重。非洲国际地位的回升,一方面是由于在非洲联盟的主导下,非洲国家不仅在维护地区和平与安全、推进民主法制、促进社会经济发展等内部事务方面取得令世人瞩目的进步,而且以更加积极、主动的姿态参与国际事务,表现出强烈的自信和自主意识;另一方面,西方大国出于争夺对非洲事务的主导权,控制非洲经济资源和反恐标本兼治的安全战略需要,加大对非洲的重视和投入,其中“中国因素”也是导致西方加大对非洲关注力度的原因之一;但同时也应看到,非洲国际地位的回升,与民主化后非洲国家在对外关系方面出现的一些新趋向或微妙变化是不无关系的。具体来说,有三股思潮主导着新世纪非洲国家的对外关系。

1. 以联合自强为特征的泛非主义成为非洲改变被动依附地位的有力武器

世纪之交,随着多党民主政体的确立与巩固及经济复苏步伐的加快,以非洲复兴为核心,彰显自主意识和自信精神的泛非主义又重新显现出了活力,成为新时期非洲寻求联合自强的有力武器。2002年非洲联盟的正式成立是泛非主义复兴的

① 非洲共有10个区域性经济一体化组织:西非国家经济共同体、中非国家经济共同体、大湖国家经济共同体、南部非洲发展共同体、东南非共同市场、东非合作组织、西非经济货币联盟、中部非洲关税和经济联盟、南部非洲关税同盟和阿拉伯马格里布联盟,基本覆盖了整个大陆。

② UNECA, *Annual Report on Integration in Africa (ARIA-2002) Overview*, p. 34.

③ “非洲发展新伙伴计划”(New Partnership for African Development)的前身是“新非洲行动计划”(A New African Initiative),来源于由南非、尼日利亚和阿尔及利亚等国起草的“非洲千年复兴计划”(Millennium Partnership for the African Recovery Programme)和塞内加尔起草的“奥米加计划”(Omega Plan)。2001年5月,两个文本融合为统一的发展规划,即“新非洲行动计划”,并在7月召开的卢萨卡非统首脑会议上获得通过。10月在尼日利亚首都阿布贾召开的实施委员会15国政府首脑会议上,“新非洲行动计划”更名为“非洲发展新伙伴计划”。该计划在2002年7月南非德班召开的非洲联盟成立大会上得到确认。

重要标志,非洲国家新一代领导人决心通过团结合作,改变非洲在国际事务中受制于人的被动地位。作为对泛非主义在新的历史条件下的诠释,非洲联盟的建立反映在对外关系方面具有几层含义:其一,彰显了非洲国家对自主发展、反对外部干预的坚定信念。无论是作为观念形态的“联合自强”、“非洲复兴”等政治口号,还是作为实体形态的非洲联盟,都是“非洲是非洲人的非洲”这一泛非主义理念在新的时代背景下的体现。其二,反映了非洲国家新一代领导人对当今世界发展的看法和共识。非洲国家如欲在弱肉强食的现行国际秩序中改善自己的生存空间,仅凭靠各国单打独斗是不行的;在冷战后的世界格局重塑和全球化进程中,联合自强是非洲在全球化的国际竞争中摆脱不利地位和谋求发展的唯一出路和希望。^①其三,体现出非洲国家在新形势下,与世界各国特别是与发达国家建立和发展平等、互利伙伴关系的良好愿望及维护非洲权益和尊严的坚定态度。

应当说,泛非主义的复兴与政治民主化存在某种因果连带关系:首先,政治民主化消除了以往非洲国家之间因政治意识形态分歧、发展道路差异、领导人价值观念取向不一所造成的隔阂;其二,政治民主化加速了非洲国家的经济私有化和自由化步伐,扩大了非洲国家的利益共同点;其三,多党民主政体确立后,非洲政局趋向稳定,经济复苏步伐加快,非洲资源优势和市场潜力显现;其四,随着政党兴替、政权更迭频率的加快,非洲国家需要协调各自的外交政策,用一个声音表达非洲的立场,争取和维护自身权益。特别是在联合国改革、安理会扩大问题上,拥有53国的非洲不仅成为各种国际势力或集团竞相争取的对象,而且非盟在“争常”过程中也向国际社会明确表达了自己坚定的政治意愿。这对提升非洲的国际地位起到了积极作用。

2. 以国际关系民主化为核心的多边主义成为非洲追寻新的国际格局的目标

作为非洲内部民主政治变革的延伸,非洲国家在对外关系上纷纷主张国际关系民主化。应当说,国际关系民主化是非洲国家的一贯主张,只是在民主化后这方面的要求更加强烈。就观念层面而言,非洲新一代领导人大多受过西方教育,一些人还有在西方国家和国际组织供职的经历,对民主价值观念普遍持认同态度。在他们看来,既然西方要求非洲国家内部进行以多元化、民主化为核心的政治变革,那么,国际关系的民主化则应成为国际政治革新的指向,西方不应在民主问题上实行双重标准。

^① 参见杨立华:《21世纪非洲发展的新趋向》(内部报告)。

非洲国家倡导的国际关系民主化涉及非洲内部事务及非洲对外关系两个层面;^①就后者而言又包括国际政治关系的民主化和国际经济关系的民主化两部分内容。其基本精神是反对强权政治和单边主义,主张由世界各国通过平等协商共同解决国际问题,共同治理世界事务;其本质是和平、发展、合作;其目的是建立公正、合理的国际政治经济新秩序,以维护非洲利益,提升非洲的国际地位。它既反映了非洲对现行国际秩序的不满和担忧,同时也表达了其试图借助多边主义更多地参与国际事务的愿望。

虽然非洲国家倡导的国际关系民主化有对内、对外两层含义,但更重要的还是为了因应外部环境,特别是来自西方的挑战,诸如实力外交、强权政治及既定的“国际游戏规则”。冷战结束后,国际力量的重新排列组合使得力量对比的天平明显地倒向西方,致使一些西方大国在推行强权政治方面更加毫无顾忌,以大欺小、以富压贫、以强凌弱的事件频繁发生。在非洲,西方大国凭借其经济实力,将经济援助与政治变革挂钩,迫使非洲国家按照其设计的轨道实行民主政治变革;而且还置起码的国际关系准则于不顾,借口民主和人权问题屡屡向一些非洲国家发难、施压,肆无忌惮地干涉非洲国家的内政。此外,西方国家还利用其在国际机制中所处的优越地位来最大限度地维系其各种权益。随着经济全球化的发展,非洲国家日益深入地参与国际事务,这就意味着非洲国家必须按照既定的“国际游戏规则”即国际惯例行事。然而,现行的国际游戏规则存在着诸多不合理之处,原因在于,长期以来,少数西方大国和强国不仅是这些游戏规则的制定者,同时也是这些游戏规则的执法者。非洲国家倡导的国际关系民主化反映在经济层面,就是要求国际社会在平等互利的基础上加强南北合作和南南合作,使包括非洲在内的发展中国家在全球化进程中获得更多的参与权,使南北双方在全球化中均衡受益,以免造成南北贫富鸿沟的进一步扩大。为了提高非洲在国际事务中的发言权,非洲国家十分看重联合国安理会席位,将安理会改革视为国际权力的再分配。非洲联盟在联合国改革问题上所持的不妥协立场,^②已向国际社会明确表达了要求国际关系民主化、主张国际格局朝着多边主义方向发展的政治意愿。

^① 在非洲内部事务即非洲国家关系层面,其核心是要求成员国有条件地让渡部分主权,其基本精神是主权至上原则不应与民主、宪政和人道主义相抵触,国际干预有正义与非正义之分,对严重违宪行为及反人类暴行置若罔闻或袖手旁观是不负责任的表现。据此,非洲联盟坚持反对非法夺权的原则,拒不承认和接纳以改变等非正常途径或手段上台的政权;非盟宪章虽然保留了不干涉成员国内政的条款,但同时又加入了“非漠视原则”的条款,非盟和平与安全理事会“有权在成员国出现战争罪行、种族屠杀、反人类罪以及对合法秩序的严重威胁”等事件时进行干预。

^② 非洲联盟“争常”立场的要旨是:要求增加6个拥有否决权的安理会常任理事国和5个非常任理事国席位,其中非洲各占2席。

3. 以外交服务发展为特征的现实主义成为非洲国家对外关系的出发点

民主化后,非洲国家在对外关系上的另一个微妙变化是实用主义色彩的加重,外交政策逐步从理想主义向现实主义过渡。一党制时期,一些“走社会主义发展道路”的非洲国家由于受国内政治意识形态的影响,在对外关系中还有一定的政治原则性或倾向性。冷战结束后,非洲地缘政治地位下降,在西方主导的国际体系中,非洲国家失去了左右逢源的回旋余地;另外,随着“非殖民化”的终结,反对种族主义斗争的胜利,非洲国家政治方面的需求相对减弱,经济因素在对外关系中地位抬升;加之政治民主化后,随着政党竞争、政权更迭频率的加快,执政党及其领导人急于有所建树,在对外关系中更多顾及自身国家的利益。因此,以外交服务发展为特征的现实主义遂成为非洲国家对外关系的出发点。

站在辩证的视角看问题,贫穷落后有时也可以成为一种“软实力”。从近十年来非洲各国的外交实践来观察,为了摆脱“贫困化”和“边缘化”的处境,非洲各国大多奉行务实、灵活、不排他的现实主义外交政策,纷纷将经济利益前置,其特点是以谋求外援为基本出发点,强调外交为发展服务,积极开展全方位外交。基于经济发展主要依靠西方的现实,许多非洲国家在一些敏感的国际问题上,采取了迁就西方的实用主义态度,一些国家甚至主动修复与西方大国特别是美国的关系。诚然,非洲国家在国际事务中的自主意识有所增强,对西方时有抗争,但是从总体上看这种抗争更多的是合作中的抗争,非洲推出《非洲发展新伙伴计划》的主要目的之一就是寻求西方支持。非洲国家现实主义外交政策的另一个特点是,虽然各国外交政策的重点仍在发达国家,特别是倚重西方大国,但为了进一步开拓财源及使外援来源多元化,非洲国家也注重发展与包括中国、印度等其他国家的关系,特别是注重维系与大国关系的平衡,并欲借大国之争,左右逢源,最大限度地多方捞取实惠。这样的例证不在少数。以非洲与中国的关系为例,近年来非一中关系的快速发展使非洲国家获得多重利益,非洲国家不仅从中获得直接的经济利益,而且它们还可利用手中的“中国牌”作为筹码谋取潜在的利益。不容置疑的事实是,“中国因素”是导致近年来西方国家加大对非洲关注和投入力度的原因之一。

结 束 语

笔者关于政治民主化对非洲国家内政外交的积极影响要远远大于消极影响的观点,主要是站在非洲政治发展延续性的视角,基于对民主化前后的比较研究及着眼于整体影响而得出的结论。这并等于说非洲国家现行的多党民主政治没有问题,特别是联系到具体的国家更有“以全盖偏”之嫌。客观地讲,非洲国家的多党民主政治面临着许多问题,这些问题对非洲国家的消极影响也是显而易见的。就

政党政治运作本身而言,目前主要面临以下两方面的问题:其一是政党过多,且党派之间矛盾重重,始终处于不断分化组合的动态变化之中;加之政党兴替导致政权更迭频率加快,这无疑不利于维系政府政策的连续性并容易导致政府政策的短期行为。其二,在许多国家,政府施政时常受到政党政治的干扰,特别是在反对派控制议会多数的情况下,政党政治往往牵扯政府大量精力,而且会对政府的正常运作形成掣肘,加大政府施政难度,影响行政效率,其直接后果是使许多与国家发展或民生攸关的政策措施难以顺利贯彻落实。

关于非洲国家多党民主政体中存在的问题或弊端,还可以列举许多,诸如:(1)就政治参与而言,目前非洲国家的多党民主不乏广度,但缺乏深度,民主政治主要还是一种“城市现象”;(2)民主政治在许多非洲国家成了政治精英的特权,特别是成了政客们基于政治竞争原则进行权力角逐的一种“政治游戏”;(3)在一些国家,多党制下的民主选举成了当选者实行“新权威主义”甚或“打倒皇帝做皇帝”,而又能免受国内外舆论谴责的政治合法性盾牌;(4)民主政治在许多国家尚局限或滞留在制度性安排上,而远未实现“民主是发展的条件”这一预期目标,成为促进社会经济发展的内驱力;等等。凡此种种都表明,目前非洲国家的民主政治尚处于初级阶段。非洲国家政治民主化的现状虽不尽如人意,但却又属正常,因为政治民主化本身也是一个不断深化的过程。

笔者注意到,有些学者、包括一些政治家将某些问题,诸如党派林立、部族政治、政治效能低等问题归咎于政治民主化或多党民主政体,这种观点值得商榷。事实上,上述问题与民主化和多党制并不存在必然或直接的因果关系;民主化和多党制只是使这些非洲国家固有的问题暴露得更加充分而已。上述问题,包括非洲政治民主化难以深化的深层次原因,只能从非洲社会、政治、经济、文化等历史与现实的境遇中寻求解答。恰恰是非洲国家长期实行的集权政治体制、殖民地的经济性质、异质性的社会结构和臣属型的传统政治文化等因素,迟滞了非洲国家的政治发展并导致其政治民主化进程步履维艰。