

非洲民主政治发展评析

——兼评西方学界关于非洲民主衰退的论断

沈晓雷

内容提要 自20世纪90年代以来,非洲政治民主化已经取得丰硕的成果,主要表现为权力更替方式发生重大转变和民主质量得到显著提高。非洲民主巩固的条件也取得了重大进展,尤其是经济发展水平显著提升,政治竞争环境越来越公平,民主政治观念已深入人心。但是,非洲国家在民主化进程中仍然还存在腐败问题、族群政治、社会与安全问题和殖民遗产等制约因素,有效应对和解决这些制约因素有助于非洲未来民主政治的良性与可持续发展。评价非洲民主政治发展,不能脱离当前大多数非洲国家社会经济仍然欠发达的国情。民主政治发展不是一蹴而就,不能将民主道德化乃至神化甚至唯西式民主为尊。自主意识的增强为非洲国家构建具有非洲特色的民主政治制度奠定了良好的基础。

关键词 世界政治 非洲 民主化 民主政治 民主衰退 民主巩固

* 沈晓雷:中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)副研究员。(邮编:100101)

** 感谢《国际政治研究》匿名评审专家的意见和建议,文责自负。

近年来,西方学界对非洲民主政治发展进行反思,称非洲已陷入民主衰退的泥淖。这一论断是对非洲民主政治发展的误读。1989年,以阿尔及利亚和贝宁为先导,在各种内外压力之下,非洲大陆开启了政治民主化的进程。非洲政治民主化进程从民主化浪潮在非洲大陆登陆、蔓延和推进期步入民主政治体制确立、巩固和深化期,^①到目前为止,除实行君主制的斯威士兰和一党制的厄立特里亚,以及处于战乱或战后重建的索马里和南苏丹外,其他50个国家均已顺利举行多轮选举,非洲大陆的政治民主化进程得到一定程度的推动和发展。

从1989年迄今已过去整整30年,纵观30年来非洲各国的民主化进程,可谓一路坎坷。民主化进程初期,曾有不少国家发生严重的政治与社会动荡,时至今日,选举暴力、选举舞弊和庇护政治等问题仍屡见不鲜,严重影响非洲民主政治的良性与健康发展。也正是由于这些原因,有学者认为尽管已普遍接受选举且经历了多年的民主化进程,但非洲大多数国家仍倾向于专制。^②而在最近10年以来国际比较政治学界关于全球民主衰退的讨论中,关于非洲民主衰退的论调也屡见不鲜,甚至在某种程度上形成了关于非洲民主衰退的迷思,如加纳民主发展中心执行主任吉马·博阿迪(E. Gyimah-Boadi)在2015年指出,非洲大陆的民主化进程在近十年来已经减缓甚至出现反转。^③当然,并非所有学者都对非洲民主政治发展持负面看法,如英国利兹大学政治学与国际关系学院的加布里埃尔·林奇(Gabrielle Lynch)和戈登·克劳福德(Gordon Crawford)认为,撒哈拉以南非洲在民主化道路上的进步要大于退步,而且大多数国家都要比20世纪80年代末更加民主。^④

那么,经过30年的发展历程后,非洲的民主化进程与民主政治发展到底产生了什么样的结果,是正在陷入衰退,还是已经取得了重大进展?非洲各国在民主化之初不具备的民主巩固的条件,是否已经或正在具备和完善?非洲各国的民主政治发展之路还面临哪些困难与挑战?如何评价非洲30年来的

① 张宏明:《从政党制度变迁看非洲国家的政治发展》,《人民论坛》2019年8月下(特刊),第118页。

② Kennedy Ochieng' Opalo, "African Elections: Two Divergent Trends," *Journal of Democracy*, 2012, Vol.23, No.3, p. 90.

③ E. Gyimah-Boadi, "Africa's Waning Democratic Commitment," *Journal of Democracy*, Vol.26, No.1, 2015, p. 101.

④ Gabrielle Lynch and Gordon Crawford, "Democratization in Africa 1990-2010: An Assessment," *Democratization*, Vol.18, No.2, 2011, p. 275.

民主政治发展历程? 本文将利用政治数据库、自由之家全球政体评级数据库、美国系统和平中心、非洲开发银行和非洲晴雨表等机构的相关数据,以及国内外学界关于非洲民主政治发展的最新研究成果,采用比较研究和跨学科研究的方法尝试对这些问题做出回答。

一、非洲民主衰退的迷思

自美国胡佛研究中心高级研究员、《民主》杂志主编拉里·戴蒙德(Larry Diamond)2008年在《外交》杂志发表《民主回落:掠夺型政府回潮》以来,^①关于全球民主衰退的话语和论断充斥于各种报告和学术著作,其中《民主》杂志和美国非政府组织“自由之家”(Freedom House)的年度报告是两个最为重要的鼓吹者。自2010年以来,《民主》杂志几乎每期都会发表与民主衰退、民主质量下降和威权主义回潮等主题相关的学术成果,甚至在2015年连续四期以“民主衰退了吗”“威权主义回潮”和“威权主义走向全球”为主题,邀请福山(Francis Fukuyama)、意大利欧洲大学学院荣休教授菲利普·施密特(Philippe C. Schmitter)和美国哈佛大学政府系教授斯蒂芬·列维茨基(Steven Levitsky)等撰写了系列文章。^②“自由之家”将2006年作为全球民主衰退的起点,且从2007年起,其一直将民主衰退作为其《世界自由报告》最为重要的内容,如在2020年度报告中,宣称全球民主状况已连续14年出现下降,民主倒退与民主进步之间的差距正在不断加大,世界民主政治发展正在陷入群龙无首的境地。^③

在关于世界民主衰退的讨论中,“第三波”民主化国家尤其是非洲也成为重点研究的对象。不少学者和学术机构开始转变民主化初期对非洲民主化进程较为乐观的态度,转而认为在世界民主衰退的浪潮中,非洲国家也在经历民主衰退和威权主义的回潮。

拉里·戴蒙德早在2008年发表的《民主回落:掠夺型政府回潮》一文中便指出,尼日利亚等国的民主“最近已被推翻或被逐步扼杀”,加纳、南非等被视

^① See Larry Diamond, “The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.2, 2008, pp. 36-48.

^② 相关文章可查阅《民主》杂志网站, <https://www.journalofdemocracy.org/>。

^③ Freedom House, “Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy,” <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>, 2020-05-28.

为成功的民主国家也“面临严重的治理问题”，“如果非洲大陆新的部分民主的国家无法让民主运转起来，则那些仍处于威权之下的国家将永远难以自由化”。^① 同年，《民主》杂志在第二期以“非洲的进步与衰退”为主题发表四篇文章。关于非洲的民主衰退问题，美国西北大学政治学教授理查德·约瑟夫（Richard Joseph）认为，非洲在民主化的第二个十年所遭遇的困境与世界范围内的民主停滞如出一辙，喀麦隆、埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达和津巴布韦等国甚至已经关闭了公开和竞争性民主的大门。^② 美国西顿霍尔大学法学院的夸西·普雷姆佩（H. Kwasi Prempeh）也认为，尽管经历了民主化进程，但非洲国家的总统仍大多权力过大且不受限制，已经成为非洲民主政治发展的重大障碍。^③

2010年，拉里·戴蒙德与《民主》杂志的联合创始人马克·普拉特纳（Marc F. Plattner）共同主编《非洲的民主化：进步与衰退》一书。拉里·戴蒙德在该书的前言中写道，经历了20年的民主化进程，非洲的民主既有进步又有衰退，就后者而言，许多国家民主质量不高，政治竞争、自由和法治因腐败、庇护主义和“强人”政治而削弱，尼日利亚、肯尼亚和马达加斯加等国的民主甚至遭到彻底逆转。^④ 丹麦奥胡斯大学政治学助理教授乔根·穆勒（Jørgen Møller）和艾瑞克·斯坎宁（Svend-Erik Skaaning）在2013年发表的关于“第三波”的文章中，也指出撒哈拉以南非洲在经历了多年的民主增长后已经开始出现民主衰退。^⑤

《民主》杂志2015年以民主衰退为主题的系列文章也讨论了非洲的民主衰退问题。除吉马·博阿迪表示非洲大陆的民主化进程已经减缓甚至出现反转外，拉里·戴蒙德也重申非洲大陆没有一个国家真正巩固了民主，它们“所

① Larry Diamond, “The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State,” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.2, 2008, pp. 36, 41.

② Richard Joseph, “Challenges of a ‘Frontier’ Region,” *Journal of Democracy*, Vol.19, No.2, 2008, pp. 95, 101.

③ H. Kwasi Prempeh, “Presidents Untamed,” *Journal of Democracy*, Vol.19, No.2, 2008, pp. 109-123.

④ Larry Diamond and Marc F. Plattner, *Democratization in Africa: Progress and Retreat*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2010, pp. x-xi.

⑤ Jørgen Møller and Svend-Erik Skaaning, “The Third Wave: Inside the Numbers,” *Journal of Democracy*, Vol.24, No.4, 2013, pp. 103, 108.

面临的重大问题是如何控制腐败和滥用权力”。^① 美国哈佛大学政府系教授斯蒂芬·列维茨基(Steven Levitsky)和加拿大多伦多大学政治科学系副教授卢坎·怀(Lucan Way)虽然对全球民主衰退论进行了批评,但他也并不看好非洲的民主政治发展前景,他认为许多所谓民主衰退的国家其实一直都是威权国家,它们在20世纪90年代只是遭遇了威权危机,而非经历了民主转型,就此而言,“撒哈拉以南非洲仍然是世界上非民主国家聚集的地区之一”。^②

此后,关于非洲民主衰退的迷思还在不断增添新的内容。联合国非洲经济委员会南部非洲主任萨义德·阿德朱姆比(Said Adejumobi)在2015年主编的《非洲民主的复兴:趋势与话语》一书中表示,非洲的政治转型已经陷入停滞,“在某些国家,选举已经成为长期在位的独裁者加强权力的烟幕……在另外一些国家,人们仍然拒绝任何关于选举民主的话语或实践”。^③ 2019年1月,英国伯明翰大学民主问题研究专家尼克·齐斯曼(Nic Cheeseman)教授和先锋非洲基金会(Vanguard Africa Foundation)执行主任杰弗里·史密斯(Jeffrey Smith)在《外交》杂志撰文称“近年来非洲的政治轨迹已经开始逆转”,坦桑尼亚总统约翰·马古富力镇压反对党和审查媒体,赞比亚总统埃德加·伦古以所谓叛国罪逮捕反对党领导人并谋求延长任期,凡此种种,均表明非洲的“民主正在遭受因一己私利而破坏法治的老练的政客的威胁”。^④ 同年9月,科菲·安南基金会选举与民主部负责人塞巴斯蒂安·巴拉克(Sebastian Brack)表示,自2006年以来,南部非洲发展共同体有1/3的成员国出现了民主衰退。^⑤ “自由之家”也在2020年的报告中指出,受贝宁、塞内加尔、尼日利亚和几内亚的影响,西部非洲民主衰退的速度在2019年进一步加剧。^⑥

① Larry Diamond, “Facing up to the Democracy Recession,” *Journal of Democracy*, Vol.26, No.1, 2015, pp. 148-149.

② Steven Levitsky and Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession,” *Journal of Democracy*, Vol.26, No.1, 2015, pp. 48-53.

③ Said Adejumobi, ed., *Democratic Renewal in Africa: Trends and Discourses*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 5.

④ Nic Cheeseman and Jeffrey Smith, “The Retreat of African Democracy: the Autocratic Threat Is Growing,” January 17, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/africa/2019-01-17/retreat-african-democracy>, 2020-05-31.

⑤ Sebastian Brack, “The Retreat of Democracy in Central and Southern Africa: My Key Takeaways,” September 18, 2019, <https://www.kofiannanfoundation.org/electoral-integrity/central-and-southern-african-democracy-in-retreat/>, 2020-05-31.

⑥ Freedom House, *Freedom in the World 2020: A Leaderless Struggle for Democracy*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>, 2020-05-31.

综合以上关于“非洲民主衰退”的论断,可以发现其主要包括如下内容:其一,非洲民主化进程已经停滞甚或出现逆转;其二,非洲各国的选举质量和民主质量均存在问题;其三,非洲仍然是威权国家最为集中的大陆,且正在经历威权主义的回潮。那么,事实果真如此吗?笔者拟从非洲政治民主化所取得的成果和非洲民主巩固条件所取得的进展两个方面对此进行评析。

二、非洲政治民主化的成果

不可否认,当前非洲民主政治发展确实还存在各种各样的问题,但同样不可否认的是,经过30年的民主化进程,非洲民主政治发展已经取得了重大进步。如何看待非洲的民主化与民主政治发展,既取决于看问题的方式,又取决于立场与价值观。就此而言,笔者认为,自20世纪90年代政治民主化以来,非洲的民主政治发展已经取得了丰硕的成果。

(一) 民主路径得到夯实

自民主概念诞生以来,围绕其含义的纷争便一直没有停息。按照塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)的说法,对民主含义的争论存在三种一般性的进路,“作为一种政府形式,民主分别是根据政府权威的起源、政府所服务之目的以及组建政府的程序来加以界定的”。^① 自约瑟夫·熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)在1942年提出民主的程序性定义,即“民主方法就是那种为做出政治决定而实行的制度安排,在这种安排中,某些人通过争取人民选票取得做决定的权力”以来,^②尽管学界一直存在选举民主与自由民主,形式民主与实质民主之争,但竞争性选举制度已经成为建立民主的主要路径乃至民主的最低标准。

非洲的政治民主化标致之一是各国实行多党制和开展多党选举的进程。自贝宁在1990年2月宣布实行多党制后,到2006年刚果(金)和乌干达举行首次多党大选,共有44个国家举行“奠基选举”,加上冈比亚、博茨瓦纳、毛里求

^① [美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,欧阳景根译,北京:中国人民大学出版社2013年版,第3页。

^② [奥地利]约瑟夫·熊彼特:《资本主义、社会主义与民主》,吴良健译,北京:商务印书馆2007年版,第415页。

斯、塞内加尔和津巴布韦,多党选举已在49个国家落地。至于多党选举的具体情况,美国圣母大学凯洛格国际研究中心助理教授杰米·布雷克(Jaimie Bleck)和美国康奈尔大学政治学系教授尼古拉斯·范德沃勒(Nicolas Van de Walle)对撒哈拉以南非洲1990—2015年总统与议会选举的统计表明,该地区在这25年间共举行了185次总统选举,219次全国议会选举,其中,已有近一半以上的国家经历了4到5次完整的选举周期,而经历6个以上选举周期国家也达到了10个以上(参见表1)。本文根据最新情况统计表明,2016—2021年7年间,非洲国家又举行了101次选举,其中总统选举48次,议会选举53次,平均每年约20次。^①

表1 撒哈拉以南非洲多党选举的演进(1990—2015年)

	第一轮	第二轮	第三轮	第四轮	第五轮	第六轮	总计
总统选举	41	40	37	33	24	10	185
议会选举	46	43	44	39	34	13	219

资料来源:Jaimie Bleck, Nicolas Van de Walle, *Electoral Politics in Africa since 1990: Continuity in Change*, New York: Cambridge University Press, 2018, p. 44.

以上资料和数据表明,非洲各国已普遍将多党选举作为建立和巩固民主的重要路径之一。就此而言,只要多党选举不出现大规模反复,非洲民主化进程就不会出现停滞,更不用说逆转。然而,这些选举是否有效推动了非洲民主化进程的持续深入和非洲民主政治的不断发展呢?针对这一问题,不同学者给出了不同答案。瑞典哥德堡大学政治学系教授斯特凡·林德伯格(Staffan I. Lindberg)认为,不断重复的多党选举可成为改善社会生活中民主属性的工具,能够巩固非洲国家的民主化进程并不断提高它们的民主质量。^②林德伯格的观点得到美国密歇根州立大学著名非洲问题专家迈克尔·布雷顿(Michael Bratton)等学者的支持,^③但却遭到了英国牛津大学非洲经济研究中心主任、教

^① 该数据由笔者根据非洲可持续民主选举中心(Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa)网站公布的2016—2021年度非洲选举日历(African election calendar)统计而来。

^② Staffan I. Lindberg, "The Surprising Significance of African Elections," *Journal of Democracy*, Vol.17, No.1, pp. 139-151; [瑞典]斯特凡·I. 林德伯格:《非洲的民主与选举》,程迈译,北京:译林出版社2017年版。

^③ See Michael Bratton, "Where Do Elections Lead in Africa," in Michael Bratton, ed., *Voting and Democratic Citizenship in Africa*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2013, pp. 17-40; Thomas Edward Flores and Irfan Nooruddin, *Elections in Hard Times: Building Stronger Democracies in the 21st Century*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

授保罗·保利尔(Paul Collier)和美国马萨诸塞大学波士顿分校管理学院教授亚瑟·戈德史密斯(Arthur A. Goldsmith)等学者的反对,在他们看来,由于经济欠发达和选举本身存在各种问题,多党选举反而有利于独裁者继续通过操纵选举来维持统治。^①

虽然存在争议,尽管仍有一些国家存在压制反对派、破坏选举自由与公正和降低选举竞争性的行为,但总体而言,多党选举对于非洲民主政治发展还是具有一定的意义:首先,考虑到民主化之前非洲绝大多数国家权力失控和选举缺失的现实,多党选举的常态化与制度化本身就是非洲民主政治的一大发展,更重要的是,“正是由于定期选举活动的存续,方使得非洲国家的政治体制难以再回到威权时代”;^②其次,对于非洲国家的民主政治发展而言,多党选举的逐步完善是其必经的一个阶段,虽然有些非洲国家并没有因此而更加民主,但并未更加集权。更为重要的是,作为民主建立的必要条件和必由路径,只有开启了选举进程,才有建立民主的可能;再次,即便一些被西方视为威权甚或集权的国家,其领导人或执政党也希望通过选举来获取执政合法性,这不但为未来的进一步民主化打下了良好基础,也在某种程度上驳斥了非洲正在经历威权主义回潮的论断;最后,近年来各国选举质量大幅提升,“逢选易乱”和“输家政治”等现象大幅改善,失败一方即使不满意选举结果,也多以符合宪法和非暴力的方式来进行抗议,或向宪法法院上诉,且基本都能接受审判结果。

(二) 权力更替更加和平

国家政权能否以和平方式进行更替是衡量民主政治发展的一个重要指标,一个国家的民主化程度越高,其权力更替就越可能会以符合宪法的方式进行,而非通过政变等暴力方式进行。反过来说,如果一个国家政变的可能大幅降低,反对党通过选举上台的可能大幅增加,则说明它的民主政治得到了较大程度地发展。

从独立之后到 20 世纪 90 年代民主化之前 30 年的时间里,非洲各国军事

^① See Paul Collier, *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*, London: The Bodley Head, 2009; Arthur A. Goldsmith, “Mixed Regimes and Political Violence in Africa,” *Journal of Modern African Studies*, Vol.48, No.3, 2010, pp. 413-433.

^② 张宏明:《非洲政治民主化历程和实践反思:兼论非洲民主政治实践与西方民主化理论的反差》,《西亚非洲》2019年第6期,第38页。

政变频繁,权力更替以政变和暗杀等暴力方式为主。据美国系统和平中心(Center for Systematic Peace)统计,在1959—1990年间,非洲国家共发生成功政变82次,失败政变80次,官方揭示的政变密谋21次,未经官方证实的政变传言33次,共计216次。^①美国洛杉矶大学加州分校教授丹尼尔·波斯纳(Daniel N. Posner)和他的学生丹尼尔·杨(Daniel J. Young)对撒哈拉以南46个国家1960—2005年的权力更替进行了统计,他们将权力更替方式分为五种,分别为政变或暴力夺权、暗杀、自然死亡、自动辞职和在选举中落败。他们发现,在20世纪60年代和70年代,领导人因政变、暴力夺权或暗杀而下台的比例为75%,80年代虽有所下降,但仍为70%。^②

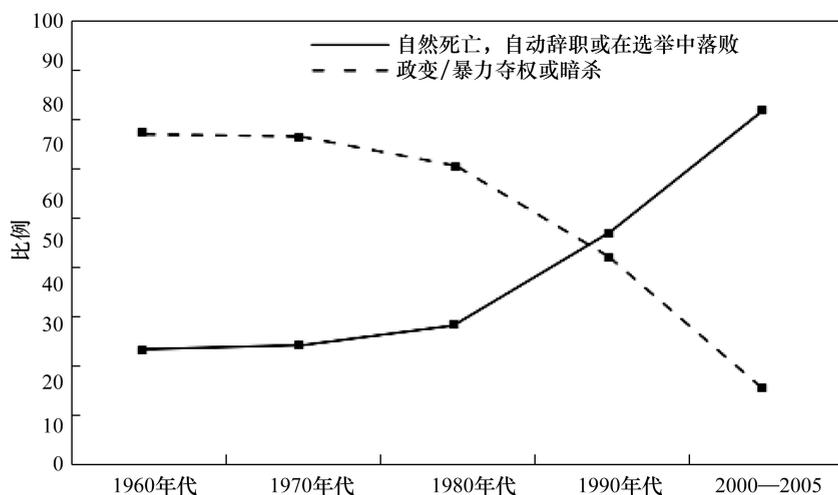


图 非洲领导人政权更迭的方式,以10年为基准

资料来源:Daniel N. Posner and Daniel J. Young, “The Institutionalization of Political Power in Africa,” *Journal of Democracy*, Vol.18, No.3, 2007, p. 128.

非洲国家的权力更替方式在20世纪90年代之后发生重大改变。丹尼尔·波斯纳和丹尼尔·杨的研究表明,到20世纪90年代中期,因自然死亡、自动辞职和在选举中落败而下台的非洲领导人,首次超过因政变、暴力夺权和暗杀而下台的领导人。在2000—2005年期间,因政变、暴力夺权和暗杀而下台

^① “Cuops d’Etat in Africa, 1946-2004,” <http://www.systemicpeace.org/africa/ACPPAnnex2b.pdf>, 2020-06-05.

^② Daniel N. Posner and Daniel J. Young, “The Institutionalization of Political Power in Africa,” *Journal of Democracy*, Vol.18, No.3, 2007, pp. 128-131.

的比例,降到了仅为 19%(参见上图)。

进一步考察 20 世纪 90 年代政治民主化后军事政变和领导人在选举中落败的情况,可以更加清晰地看出非洲国家民主政治的发展状况。根据美国系统和平中心的统计,1991—2018 年近 30 年间,非洲国家共发生 24 次成功政变,67 次失败政变,虽然失败政变与此前 30 年相比差距不大,但成功政变比例大幅下降,仅为此前的 29%。如果再以 2005 年为分界线将 1991—2018 年划分为两个阶段,前一个阶段成功与失败政变分别为 19 和 46 次,后一个阶段则分别降低到 5 和 25 次,即使加上官方揭示的政变密谋和未经官方证实的政变传言,各类涉政变类事件的总数也仅为 66 次。^① 军事政变的大幅下降,无疑说明非洲的权力更替方式正在变得越来越民主。

越来越多的非洲领导人以和平方式下台更进一步说明非洲民主政治的进步。据杰米·布雷克和尼古拉斯·范德沃勒统计,1990—2015 年期间,撒哈拉以南非洲共有 19 个国家的 37 位总统在选举中和平移交权力,其中,贝宁、赞比亚、马达加斯加、佛得角、尼日尔、毛里求斯、塞拉利昂、几内亚比绍、科特迪瓦、塞内加尔、肯尼亚和马里等国均因此而经历了两次或两次以上的权力更替,^② 如果按照亨廷顿两次权力和平更替便可视为民主巩固的说法,^③ 这些国家已经实现了民主巩固。当然,在这些国家当中,有些离真正巩固民主还有很长的路要走,但毫无疑问,它们在民主政治发展的道路上已经迈出了很大的步伐。

(三)民主质量显著提高

正如民主的概念长期存在争议一样,判断一个国家民主质量的高低也不是一件容易的事情。随着政治科学定量方法的广泛应用,不同的学者、团队和评级机构开发了衡量不同国家政治类型的数据库,并将其作为衡量相关国家民主质量变化趋势的重要指标。在这些数据库中,学者们应用最为广泛的为系统和平中心的政体(Polity)数据库和“自由之家”的民主指数数据库。本部分将以政体数据库的政体评级及民主得分作为主要指标,同时辅以自由之家

① “CSP Coups Listv 2018,” <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>, 2020-06-05.

② Jaimie Bleck, Nicolas Van de Walle, *Electoral Politics in Africa since 1990: Continuity in Change*, New York: Cambridge University Press, 2018, p. 57.

③ [美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波:20 世纪后期的民主化浪潮》,第 251 页。

的评级数据,以此说明20世纪90年代以来非洲国家民主质量的提高与政体类型的民主化趋势。

表2 非洲政体变迁趋势与平均得分(1990—2018年)

年份 政体类型	威权政体		半民主政体		完全民主政体		平均得分
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	
1990	45	88.24%	3	5.88%	3	5.88%	-4.65
2000	29	56.86%	16	31.37%	6	11.77%	0.24
2010	24	47.06%	14	27.45%	13	25.49%	1.69
2018	17	33.33%	20	39.22%	14	27.45%	2.83

资料来源:根据政体数据库“Polity5d Polity-Case Format, 1800—2018”制作, <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>。

政体数据库主要有两个指标,一是民主得分,分值为0至10分,得分越高越民主;二是威权得分,分值也是0至10分,但取值为负,即-10分威权程度最高。两项得分相加为一个国家的政体得分,分值为-10至10分,其中7至10分为完全民主政体(full democracy),1至6分为部分民主政体(partial democracy),-10至0分为威权政体(autocracy)。^①

鉴于塞舌尔与圣多美和普林西比因人口低于50万而没有被政体数据库收录,南苏丹在2011年独立而不具备参考意义,故本文只考察51个非洲国家在1990—2018年政体变迁与民主发展的情况。表2根据政体数据库制作而成,从中可以看出威权政体在1990年为45个,占比为88.24%,半民主政体和完全民主政体分别只有3个,占比分别为5.88%。随着民主化进程的深入推进,威权政体的数量不断下降,到2018年已经只有17个,占比降低为33.33%。与之相比,半民主政体和完全民主政体则分别增加到20个和14个,占比分别为39.22%和27.45%,两类政体相加正好占到51个国家的2/3。从得分情况来看,这51个国家的平均得分已经从1990年的-4.65分上升为2018年的2.83分,上升幅度高达7.48分,非洲民主质量提高的幅度非常明显。

^① 政体数据库目前已出版第五版,即Polity5,其主要修正了1946—2018年的数据,1800—1945年的数据仍以Polity IV为准。Polity5的使用手册参见Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr, *Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018, Dataset Users' Manual*, Center for Systemic Peace, 2020, <http://www.systemicpeace.org/inscr/p5manualv2018.pdf>。

表3 非洲政体自由程度变迁趋势(1990—2018年)

年份 政体类型	自由政体		部分自由政体		不自由政体	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例
1990	5	9.62%	18	34.61%	29	55.77%
2000	10	19.23%	24	46.15%	18	34.62%
2010	10	19.23%	23	44.23%	19	36.54%
2018	11	21.15%	22	42.31%	19	36.54%

资料来源：根据自由之家全球政体评级数据库制作，<https://freedomhouse.org>。

“自由之家”是世界民主衰退的重要鼓吹者之一，其对非洲国家政体自由的评级，可以作为政体数据库评级的重要参考。“自由之家”以政治权利和公民自由作为衡量政体自由度的标准，其中政治权利满分为40分，公民自由满分为60分，两项相加满分为100分。以此为基础，“自由之家”将这两个指标进行评级，评级分值均为1分（最自由）到7分（最不自由）。接下来，“自由之家”以两个指标的平均评级得分来衡量一个国家的自由度等级，其中1.0至2.5分为自由政体，3.0至5.0分为部分自由政体，5.5至7.0分为不自由政体。^①

表3根据“自由之家”的全球政体数据库制作而成，因厄立特里亚和南苏丹数据不全，故表中的非洲国家样本为52个。从表3可以看出，在民主化开始启动的1990年，非洲的不自由政体为29个，超过了总数的一半，占比为55.77%，自由政体和部分自由政体分别为5个18个，占比分别为9.62%和34.61%。10年之后，自由政体和部分自由政体的数量分别上升为10个和24个，总比例上升为65.38%，约占总数的2/3，不自由政体则下降为18个，比例为34.62%。然而在接下来的18年间，自由政体虽又增加1个，但部分自由政体却减少2个，由此导致不自由政体回落到19个。“自由之家”据此认为非洲民主发展出现停滞乃至衰退，但笔者在此指出两点：其一，自由政体一直处于增长之中，且与1990年相比，自由政体与部分自由政体的总体比例增加了19.23%，如果以30年为时限进行整体考察，增长幅度已相当可观；其二，即便2018年部分自由政体的比例比2000年下降了1.92%，但如果加上自由政体，则仅下降了0.92%，这几乎可以是一个忽略不计的数值，尤其是考虑到这些国

^① Freedom House, *Freedom in the World 2018: The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2019, p.1205.

家除少数有所反复外,绝大多数都可长期保持自由或部分自由的状态,这说明它们的民主已经巩固或已经基本巩固。就此而言,“自由之家”的数据其实在某种程度上佐证了政体数据库所展示的非洲民主质量显著提高的现实。

三、非洲民主巩固条件的发展

评析非洲民主政治发展的另外一个维度,是考察非洲各国在民主化之初所不具备的民主巩固的条件,是否已经具备或是否正在得以完善。在比较政治学界关于“第三波”民主转型国家政治发展道路的研究中,通常认为民主巩固需要具备一定的前提条件。^① 无论这些条件是否合理或充分,但经验事实表明,如果具备尽可能多的条件或在相关条件上取得尽可能大的进步,则一个国家的民主政治应该能够得到较程度的发展。

非洲国家在20世纪90年代开启政治民主化,并非是在具备相关前提条件基础上的自然的政治发展进程。学者们在论及非洲民主巩固问题的时候,都强调了其存在经济发展落后、族群矛盾与冲突、军人干政、政治竞争环境恶劣和民主政治文化欠缺等方面的制约。^② 那么,经过30年的发展历程,非洲民主巩固的相关条件是否已经得到较程度的发展,甚或已经具备了?笔者认为,非洲国家在经济发展水平、政治竞争环境和民主政治观念等方面已经取得了较大的进展。

第一,经济发展水平显著提升

经济基础决定上层建筑。关于民主政治发展的经济基础问题,美国政治社会学家马丁·李普赛特(Martin Lipset)早在1959年就指出民主与经济发展水平紧密相关,一个国家越富裕,其维持民主的机会就越大。^③ 李普赛特的观点得到了研究民主转型问题的学者们的普遍认可,如塞缪尔·亨廷顿认为,民主的长期存续需要较高水平的经济发展,因为经济发展可以改变一个国家的

^① David Beetham, “Conditions for Democracy Consolidation,” *Review of African Political Economy*, Vol.21, No.60, pp. 157-172; 王菁:《转型国家民主巩固的模式与道路探析》,《当代社会主义问题》2012年第3期,第118页。

^② 贺文萍:《非洲国家民主化进程研究》,北京:时事出版社2005年版,第122—169页; Alex Thomson, *An Introduction to African Politics*, London and New York: Routledge, 2010, pp. 252-261。

^③ Seymour Martin Lipset, “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy,” *American Political Science Review*, Vol.53, No.1, 1959, p. 75.

文化,使其更加支持民主。^① 美国纽约大学政治学教授亚当·普沃斯基(Adam Przeworski)等则从人均国民生产总值的角度探讨了民主整体的存续问题,指出人均收入低于 1000 美元时民主政体平均仅存续 8.5 年,1000—2000 美元为 16 年,2000—4000 美元为 33 年,4000—6000 美元为 100 年,超过 6000 美元则几乎可永远存在下去。^② 从现实来看,尽管民主的发展并非完全支持这种相关性,但经济发展及由此带来的各种积极因素,如增强政府治理能力和培育市民社会等,还是能够为建立并巩固民主政治提供重要的基础。

对非洲国家而言,20 世纪 90 年代的政治民主化并非是经济发展向上层建筑提出的内生要求,而是由于经济危机迫使它们不得不屈从于外部压力的产物。^③ 20 世纪 80 年代被称为非洲“失去的十年”,在这 10 年间,非洲经济增长率仅为 1.5%,人均收入平均每年下降 1.3%,人均国民生产总值在 1990 年仅为 664 美元,最不发达国家的数量则从 1978 年的 17 个增加到 1988 年的 28 个。^④ 作为重要的初始条件,非洲当时的经济发展远没有达到推动民主巩固的水平。

20 世纪 90 年代前期,在经济结构调整和政治民主化的双重冲击下,非洲经济发展继续低迷,1990—1993 年,经济增速仅为 0.8%,人均国民生产总值从 664 美元降到 615 美元。撒哈拉以南非情况更糟,经济增速仅为 0.7%,人均国民生产总值仅为 483 美元。^⑤ 然而,这种状况在 1995 年之后得到改观,1995—1999 年,非洲经济增速上升为 3.4%,2000—2008 年,保持在 5% 以上。此后,受国际金融危机和大宗商品价格下跌的影响,非洲经济增长率有所下滑,但在大多数年份仍可保持 4% 以上。就国别而言,埃塞俄比亚、坦桑尼亚、莫桑比克、科特迪瓦和卢旺达等国曾长期保持 7% 以上的增速。在经济快速发展的推动下,非洲的人均国民生产总值也得到大幅提升,在 2005 年首次超过 1000 美元,一度在 2011—2014 年达到 2000 美元以上,后因大宗商品价格下降导致经济增速放缓而有所下滑,到新冠疫情之前的 2019 年为 1862 美元。就国

① Samuel P. Huntington, “Democracy for the Long Haul,” *Journal of Democracy*, Vol.7, No.2, 1996, p. 4.

② Adam Przeworski, et al., “What Makes Democracy Endure?” *Journal of Democracy*, Vol.7, No.1, 1996, p. 41.

③ 张宏明:《多维视野中的非洲政治发展》,北京:社会科学文献出版社 1999 年版,第 31 页。

④ 钟伟云:《非洲:又一个“失去的十年”》,《当代世界》1996 年第 2 期,第 27 页。

⑤ 姚桂梅:《非洲国家多党民主之经济影响评析》,《西亚非洲》2017 年第 10 期,第 56 页。

别而言,共有31个国家在2018年超过1000美元,其中10个在1000—2000美元之间,12个在2000—4000美元之间,9个在4000美元以上。^①如果按照亚当·普沃斯基等的论断,这些国家都已初步具备了民主长期存续的经济基础。

此外,经济快速发展还有助于非洲各国提升商品经济的发展水平,增强政府在社会、民族与宗教等领域的治理能力,加快现代化、工业化、城市化与信息技术的发展,以及培育规模庞大的中产阶级、市民社会和非政府组织等。一旦这些领域都得到充分发展,则长期困扰非洲民主政治发展的国家建构或国家能力建设问题也有望得到解决。就此而言,非洲经济发展水平显著提升,无疑在为越来越多的国家民主政治发展奠定坚实的基础。

第二,政治竞争环境越来越公平

竞争是民主政治最为重要的特征之一。在民主化初期,不少非洲国家因选举缺乏竞争和民主质量不高而被定性为民主化不彻底,它们的政体也因此而被称之为混合政体或竞争性威权政体,这是一种介于民主与绝对专制之间的政体,虽然已存在选举等民主机制,但仍在很大程度上存在威权主义的特征。在论述竞争性威权政体时,斯蒂芬·列维茨基和卢坎·怀认为,它们形成的主要原因在于缺乏公平的政治竞争环境,即执政者往往会凭借手中的权力限制反对党利用资源、媒体或国家机构(法律),从而导致反对党没有能力在选举中给他们带来挑战。^②

自斯蒂芬·列维茨基和卢坎·怀之后,在关于非洲国家政治竞争环境与民主政治关系的讨论中,能否公平地利用资源、媒体和法律已经成为判断它们的民主政治是否良性发展的重要前提条件之一。^③那么,经过30年的民主化进程,非洲国家的政治竞争环境是否得到了改进,或是否越来越公平了呢?笔者在此重点从媒体的维度进行考察。

在论及能否公平地利用媒体时,斯蒂芬·列维茨基和卢坎·怀指出,在博茨瓦纳、马拉维、莫桑比克和赞比亚等国,政府会垄断广播媒体或操纵唯一可覆盖全国的电视台和广播电台,这往往使除了执政党之外,其他政党难以发出

^① African Development Bank, *African Statistical Yearbook 2013*, p. 61; African Development Bank, *African Statistical Yearbook 2020*, p. 79.

^② Steven Levitsky and Lucan A. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*, New York: Cambridge University Press, 2010, pp. 5-12.

^③ Svein-Erik Helle, "Defining the Playing Field: A Framework for Analyzing Fairness in Access to Resources, Media and the Law," *Comparative Governance and Politics*, Special Issue 6, 2016, pp. 47-78.

自己的声音。^①然而随着非洲民主化的持续推进,这种情况已发生重大转变。一方面,随着非洲国家逐步进行媒体改革和放松媒体管制,非洲的媒体自由度已大幅提升。根据“记者无国界”组织(Reporter without Borders)公布的2020年世界媒体自由度排行榜,纳米比亚、加纳、南非、布基纳法索、博茨瓦纳和塞内加尔等国的媒体自由度可排到世界前50以内。^②在非洲晴雨表(Afrobarometer)2016—2018年对34个非洲国家的调查中,认为媒体自由度较之前有所提升的人平均占比最高,其中冈比亚、马里、加纳和几内亚等国达到了50%以上。^③在媒体自由度大幅提升的情况下,非洲国家的反对党或者得以创建自己的媒体,或者得以利用各种媒体发出自己声音。以媒体自由度排名并不高的津巴布韦为例,其反对党争取民主变革运动在1999年建立之后不久便创办自己的报纸《每日新闻报》(*The Daily News*),这成为其能够不断向执政党津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线发起挑战并在2018年总统选举中获得44.3%的选票的重要原因。^④

另一方面,网络和社交媒体的兴起为反对党利用媒体提供了极为便利的渠道。根据世界互联网统计(Internet World Stats)的数据,非洲互联网用户增长迅速,2000年12月仅有451万人,到2019年12月达到近5.27亿人,增幅高达11567%。互联网用户目前占非洲总人口的比例为39.3%,其中阿尔及利亚、加蓬、肯尼亚、纳米比亚、塞内加尔和南非等国已达50%以上。在这些互联网用户中,有近一半的人口(2.13亿)使用“脸书”(Facebook)。^⑤另据全球移动通信协会(GSMA)的报告,截至2018年底,撒哈拉以南非洲经常使用手机移动网络的用户为2.39亿人,占总人口的23%。^⑥如此庞大的网络和社交媒体用户群体在很大程度上拉近了执政者与反对力量在媒体宣传与组织动员方面的鸿沟,“脸书”和“推特”(Twitter)等社交媒体在2011年“阿拉伯之春”中所发挥的推波助澜的作用即是明证。

① Steven Levitsky and Lucan A. Way, “Why Democracy Needs a Level Playing Field,” *Journal of Democracy*, Vol.21, No.1, 2010, p. 57.

② “2020 World Press Freedom Index,” <https://rsf.org/en/ranking/2020>, 2020-06-22.

③ Jeffrey Conroy-Krutz and Josephine Appiah-Nyamekye Sanny, “How Free Is Too Free? Across Africa, Media Freedom Is on The Defensive,” *Afrobarometer Policy Paper*, No.56, 2019, p. 9.

④ 沈晓雷:《“快车道”土地改革与津巴布韦政治发展》,《国际政治研究》2019年第3期,第101页。

⑤ “Internet Users Statistics for Africa,” <https://www.internetworldstats.com/stats1.htm>, 2020-06-21.

⑥ GSMA, *The Mobile Economy: Sub-Saharan African 2019*, p. 4.

除媒体外,非洲国家在政治竞争环境的另外两个维度,即利用资源和法律的公平性上也取得了一定的进展。在资源方面,随着非洲各国经济的快速发展,中产阶级和非政府组织等具有强烈民主政治诉求的力量也得以迅速崛起,以中产阶级为例,非洲开发银行早在2012年便估计非洲中产阶级人数约在3亿—5亿之间,^①他们无疑可在竞选资金等方面为反对党提供强大的支持,如此便缩小了执政党与反对党在获取资源方面的差距。在法律方面,选举委员会、宪法法院和最高法院的中立性与公正性正逐步得到认可,且在选举纷争中正在发挥越来越重要的作用,肯尼亚最高法院在2017年9月裁定乌胡鲁·肯雅塔胜选无效和津巴布韦宪法法院在2018年8月裁定埃莫森·姆南加古瓦胜选,均说明了这一点。

政治竞争环境越来越公平导致多党选举竞争日益激烈,除上文提及的执政党败选外,一些长期执政的老牌政党也因遭到反对派强有力的挑战而支持率大幅下滑,以2019年南部非洲的三场大选为例,南非执政党非洲人国民大会候选人西里尔·拉马福萨当选,但得票率仅为57.5%,创1994年以来新低;博茨瓦纳民主党候选人莫克维奇·马西西获胜,但民主党得票率不足50%;纳米比亚西南非洲人民组织候选人哈格·格格布成功连任,但56.3%的得票率与2014年的87%相比足足下降了三分之一。

第三,民主政治观念已深入人心

非洲政治民主化初期,不少学者都认为其只是经济危机或国际社会压力的产物,与普通民众的民主需求没有太大关系。^②还有学者指出,非洲传统的政治文化是建立在群体本位价值观念基础上的集权型政治文化,与现代民主精神存在诸多相悖之处,且对普通民众具有带头示范作用的政治精英之所以支持民主制,并不是出于对其内在价值的认同,而是为了藉此获取权力或维持统治的工具。有鉴于此,对于普通民众而言,没有证据可表明民主政治观念已深入人心。^③

① African Development Bank, *Annual Development Effectiveness Review 2012: Growing African Economies Inclusively*, Tunisia, 2012, p. 13.

② Robert Mattes, "Public Opinion and Democratic Legitimacy," in Cabrielle Lynch and Peter Vondorp, eds., *Routledge Handbook of Democratization in Africa*, London and New York: Routledge, 2019, p. 345.

③ 张宏明:《多维视野中的非洲政治发展》,第155—165页;Alex Thomson, *An Introduction to African Politics*, London and New York: Routledge, 2010, pp. 259-262.

那么,随着多党民主制的建立和民主化进程的持续推进,非洲民众对民主政治的看法有何改变?民主政治观念是否已经逐步深入人心了呢?“非洲晴雨表”的调查为我们提供了答案。

“非洲晴雨表”从1999年开始调查非洲民众对民主的态度,至今已完成7轮调查。2016—2018年对34个非洲国家的第7轮调查表明,非洲民众支持民主的比例平均高达68%,其中塞拉利昂、塞内加尔、赞比亚、加纳、乌干达和博茨瓦纳甚至高达80%以上。除支持民主外,这些国家反对总统独裁、一党专制和军队统治的平均比例甚至更高,分别高达78%、74%和72%。综合而言,共有42%的人既支持民主,又反对上述三种形式的统治方式,这42%也被称作民主需求的比例。“非洲晴雨表”的调查还表明,随着时间的推移,非洲民众对民主的需求虽然有所波动,但总体呈上升之势:2005—2006年第三轮调查至今,对于18个每轮调查都涵盖的国家而言,民主需求的比例从39%上升到44%;从2002—2003年第二轮调查至今,赞比亚、博茨瓦纳、乌干达、塞内加尔、坦桑尼亚、加纳、津巴布韦和纳米比亚等国民民主需求比例均增长了15%以上。^①此外,非洲晴雨表的调查结果还表明,有75%的人认为定期、公开与诚实的选举是选择领导人最好的方式,63%的人支持多党竞争,62%的人支持结社自由,以及63%的人认为总统应向议会负责等。^②鉴于这些调查都是通过面对面的方式对普通民众进行的采访,基本可以得出如下结论:对于非洲普通民众而言,民主政治观念已深入人心。

“非洲晴雨表”关于普通民众对非洲民主表现的调查同样引人关注。在第7轮调查中,尽管有一半以上的人(51%)认为本国已经完全民主或民主仅存在一些小问题,但只有43%的人对民主感到非常满意或比较满意,而对这两个问题都持肯定态度,或认为民主供给充足的人,仅占受调查人群的34%,与民主需求的差距为8%。而从变化情况来看,自2005—2006年第三轮调查至今,18个每轮调查都涵盖的国家认为民主供给充足的比例仅从38%上升为39%,明显低于民主需求上升的比例。^③非洲民主供给不足的问题引人关注。

^① Robert Mattes, “Democracy in Africa: Demand, Supply, and the ‘Dissatisfied Democrat’,” *Afrobarometer Policy Paper*, No.54, 2019, pp. 4, 7, 9, 16.

^② E. Gyimah-Boadi, “Democratic Delivery Falls Short,” *Journal of Democracy*, Vol.30, No.3, 2019, p. 87.

^③ Robert Mattes, “Democracy in Africa: Demand, Supply, and the ‘Dissatisfied Democrat’,” pp. 13-16.

但这并非完全是一件坏事。非洲的政治民主化从本质上而言是各国政府在内外压力下所做出的反映,是一种自上而下的政治变革行为。在论及非洲政治治理60年发展历程的时候,云南大学国际关系研究院研究员张春指出,非洲政治治理存在自上而下的政府治理与自下而上的草根治理,如能有效地平衡二者关系,将有助于非洲政治治理的创新性发展。^①非洲的民主政治发展也是如此,普通民众对民主的强烈诉求,以及民主需求与民主供给之间的落差,将为自下而上的民主政治改革诉求提供更大的动力,并进而给自上而下的民主政治改革行动提供更大的压力。如各国政府能够有效应对这些压力并在民主供给问题上做出更大的改进,则有望赢得自下而上的民主政治改革运动的配合,从而为探索符合本国国情的民主政治巩固与发展之路打下更为坚实的基础。

四、非洲民主政治发展的制约因素

尽管政治民主化成效显著且民主巩固的前提条件已经取得一定进展,但非洲的民主政治发展之路并非一帆风顺,仍然面临一系列困难与挑战,这其中包括腐败问题较为严重,族群政治仍然凸显,社会与安全问题频发,以及殖民遗产影响犹在等。如何有效地应对挑战,不仅关系到非洲国家的政治稳定,更关系到非洲民主政治的良性与可持续发展。

(一) 腐败问题较为严重

非洲是世界上腐败问题最为严重的地区之一。根据透明国际公布的2019年度《全球清廉指数》(Corruption Perceptions Index)报告,排名表中180个国家的平均得分为43分,撒哈拉以南非洲国家的平均得分仅为32分;非洲排名最高的国家为博茨瓦纳,排名为第35位,得分为60分,接下来是卢旺达,排名为49位,得分为54分;在得分20分以下的16个国家中,有9个为非洲国家,其中索马里和南苏丹得分均仅为9分。^②尽管“全球清廉指数”的评分系统具

^① 张春:《非洲政治治理60年:多重长期困境与潜在创新出路》,《西亚非洲》2020年第2期,第66—90页。

^② “全球清廉指数”的得分空间为0—100分,其中0分为非常腐败,100分为没有腐败。参见 Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2020*, pp. 2-6。

有强烈的主观色彩与西方标准,但绝大多数国家都排名较低且得分较少,还是在一定程度说明了非洲腐败问题的严重程度。

自 20 世纪 90 年代以来,腐败不但被视为阻碍非洲经济发展的重要原因,同时也被视为制约非洲民主政治发展的重要因素。腐败对非洲民主政治发展的制约主要体现在以下几个方面:其一,腐败导致公共权力被用于私人收益,不但浪费了珍贵的民主政治发展资源,而且降低了统治精英进行民主政治改革的动力;其二,腐败导致政府效率低下,影响了政府的政治治理能力和破坏民族国家建构的努力;其三,腐败损害了选举的公平性与公正性、政府的责任性、包容性与权力制衡,以及民主制度的有效性与权威性,从而侵蚀了保障民主的制度体;其四,腐败制约了民主政治文化的健康发展,且容易因政府形象败坏和民众情绪不满而引发民粹主义等反民主思潮;最后,腐败与裙带主义、新恩庇主义、权力寻租和族群冲突等制约非洲民主政治发展的问题也有着密不可分的关系。^①

近年来,非洲国家不时爆发各种严重的腐败问题,其中尤以南非以“古普塔家族案”为代表,被定性为“国家劫掠”(state capture)的官商勾结与政府高官腐败问题最为引人注目。当然,因民主制度已相对较为成熟,腐败问题并未对南非民主政治发展产生严重负面影响,但如果将“全球清廉指数”与自由之家的全球政体评级结合在一起加以考察,腐败对非洲民主政治发展的制约作用可见一斑:在“全球清廉指数”排名前 10 位的非洲国家中,除卢旺达为非自由政体和塞内加尔为半自由政体外,其他均为自由之家全球政体评级的自由政体;而“全球清廉指数”排名后 10 位的非洲国家,则全部为非自由政体。^②

(二) 族群政治仍然凸显

由于族群的多样性和族群关系的复杂性,非洲国家独立后长期受族群政治及其衍生的族群冲突的负面影响:许多政党都是以族群或地域为基础建立,不少军事政变、地方冲突乃至内战背后都有着族群政治的影子,无论政治发展

^① 朱新现:《政治腐败与民主贫穷》,《红河学院学报》2007 年第 6 期,第 44—47 页;Eliska Drapalova, et al., “Corruption and the Crisis of Democracy: The Link Between Corruption and The Weakening of Democratic Institutions,” Transparency International, 2019, pp. 7-9.

^② “全球清廉指数”排名前 10 位的非洲国家分别为博茨瓦纳、卢旺达、毛里求斯、纳米比亚、圣多美和普林西比、南非、突尼斯、贝宁和加纳,排名后 10 位的非洲国家分别为乍得、布隆迪、刚果(布)、刚果(金)、内牙比绍、利比亚、赤道几内亚、苏丹、南苏丹和索马里。

还是国家建构都因之而大幅延滞。^① 政治民主化初期,多党选举及赢者通吃的局面进一步释放了族群政治的冲击力,并诱发了以卢旺达种族大屠杀为代表的大规模族际冲突和以肯尼亚为代表的具有强烈族群政治色彩的选举骚乱。

随着政治民主化的持续推进,非洲国家越来越意识到族群政治对民主政治发展的制约作用并为此而采取了一系列措施,如卢旺达、南非和津巴布韦等国采取种族和解政策,埃塞俄比亚、科摩罗和苏丹等国实行联邦制,以及贝宁、加纳、赞比亚和坦桑尼亚等国在宪法中明确禁止在族群基础上组建政党。当然,也有一些国家采取了两种以上的措施,如曾长期受族群政治影响的尼日利亚和肯尼亚先后在1999年和2013年实行联邦制,并明确禁止在族群基础上组建政党。以尼日利亚为例,为打破政党以民族和地域为基础的藩篱,尼日利亚政府规定政党必须是全国性的,总部必须设在首都,党的名称、徽章和口号都不能包含特定民族含义,政党活动不能局限在特定地域,总统选举获胜需在包括联邦首都区在内的至少2/3的州都获得不少于25%的选票等。^② 根据上述要求,两大政党全体进步大会党和人民民主党均着力打破民族和地域界限,向“全国性”和“包容性”政党转型并在一定程度上取得了成功。

尽管如此,由于以下两个因素的存在,族群政治仍将在未来一段时期内制约非洲国家民主政治的发展:一方面,由于民族国家建构尚未完成,族群认同在大多数时候仍高于国家认同,尤其是在族群之间存在历史积怨或现实矛盾与利益纷争的情况下,即便政党宣称不再以族群为基础,但选民在投票时还是经常会具有明确的族群倾向,津巴布韦就是一个明显的例子;^③另一方面,由于国家权力与资源过于集中,总统往往凌驾于立法与司法之上,导致以族群为纽带的新恩庇主义和权力寻租等现象仍广泛存在,并因此而侵蚀民主政治的制度基础。此外,除主体民族之间的政治斗争外,一些少数民族也在为争取自己的政治权力而斗争,并因此而引发政局动荡、地方冲突乃至地区分离运动,埃塞俄比亚、南苏丹、喀麦隆、马里、刚果(金)、安哥拉和索马里等国均存在此类问题,而这无疑也将制约这些国家民主政治的发展。^④

① Philip Roessler, *Ethnic Politics and State Power in Africa: The Logic of the Coup-Civil War Trap*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

② 李文刚:《2019年总统选举与尼日利亚政党政治特点评析》,《当代世界》2019年第4期,第66页。

③ 参见沈晓雷:《津巴布韦独立后的民族问题与政治发展》,《世界民族》2020年第2期,第48—61页。

④ Lotje de Vries, Pierre Englebert and Mareike Schomerus, *Secessionism in African Politics: Aspiration, Grievance, Performance, Disenchantment*, London: Palgrave Macmillan, 2019.

(三) 社会与安全问题频发

民主政治是一个系统的发展进程,不仅经济发展会对其产生影响,社会与安全问题也将对其产生制约。从当前来看,非洲国家正处于政治社会转型和经济发展换挡“两期叠加”的转型期,民粹主义、社会运动和街头政治严重冲击非洲政治稳定并制约非洲民主政治发展。20多年的经济快速发展在带来快速城市化和财富积聚的同时,不合理的产业结构和不公平的分配方式导致严重的贫富分化及失业率,尤其是青年失业率大幅攀升。与此同时,随着民主化进程的持续推进,普通民众的政治意识得以不断加强,且不少人因对社会不公而滋生民粹主义思潮,进而引发自下而上的街头政治或群体性事件。据统计,最近10年以来,非洲的社会抗议活动呈爆炸式增长,从2009年的819起增长到2019年的10793起,其中2017—2019年增长最快。^①固然,正如有学者所指出的那样,街头抗议可通过增强政府的责任性而推动非洲国家民主政治的发展,^②然而在当前民粹主义盛行和民众无明确民主政治诉求的情况下,街头抗议往往会引发社会动荡、政治危机和排外活动等问题,就此而言,其弊无疑大于其利。2018年以来,发生在埃塞俄比亚、埃及、南非、赞比亚、阿尔及利亚和苏丹等国的街头抗议均是如此。

安全问题也对非洲民主政治发展产生了严重的制约。非洲国家当前面临的安全问题主要包括社会治安、恐怖主义、网络安全和卫生安全等,就对非洲民主政治发展的负面影响而言,恐怖主义尤甚。根据经济与和平中心(Institute for Economics and Peace)公布的《2020年全球恐怖主义指数》,非洲有10个国家受恐怖主义威胁严重和非常严重,在这些国家中,既有民主政治已较为巩固的国家,也有仍处于威权政体的国家,其中尼日利亚、索马里和刚果(金)甚至位居受全球恐怖主义威胁最严重的10个国家之列,马里、布基纳法索、喀麦隆和莫桑比克与2019年相比排名则均有所上升。^③就地区而言,非洲之角、大湖地区和萨赫勒地带已成为恐怖主义集中高发区;就恐怖主义组织而言,基地组织、“伊斯兰国”“博科圣地”和索马里“青年党”等已对尼日利亚、喀麦隆、乍

① 黎文涛:《非洲政治多元化趋势探析》,《现代国际关系》2020年第5期,第53页。

② Lisa Mueller, “Popular Protest and Accountability,” in Gabrielle Lynch and Peter Vondoepp, eds., *Routledge Handbook of Democratization in Africa*, London and New York: Routledge, 2019, pp. 392-403.

③ Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2010: Measuring the Impact of Terrorism*, Sydney, November 2020, p. 8.

得、索马里和肯尼亚等国安全局势带来严重危害。恐怖主义对非洲民主政治发展的制约主要体现在以下三个方面:其一,恐怖主义影响非洲国家政治稳定和治理能力,导致政府无暇关注政治改革;其二,恐怖主义危及非洲国家社会与经济发展,不利于民主巩固前提条件的发展与完善;其三,非洲国家在反恐过程中,可能会为调集资源而增强总统、军队和警察的权力,从而导致威权主义的抬头和公民权利与自由的缺失。

(四) 殖民遗产影响犹在

近年来,殖民遗产对非洲民主政治发展的影响开始受到国内学界关注,如复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生张佳威通过定性比较分析的方法,从“殖民遗产副影响”的角度对非洲民主政治的崩溃进行了分析。^① 浙江师范大学非洲研究院研究员李鹏涛等则从专制性、外倾性及力量有限性三个角度探讨了殖民遗产对当代非洲国家治理的制约。^② 国外学者对该问题也进行了大量的研究,如尼克·齐斯曼等在他们的新著《威权主义的非洲:压迫、反抗与观念的力量》中系统分析了殖民主义的政治遗产并指出其对当前非洲政治体制具有意义深远的影响。^③

综合而言,殖民遗产对当前非洲民主政治发展的影响主要体现在以下几个方面。第一,殖民统治的独裁性与专制性在非洲国家独立后基本被保持下来,成为当前非洲威权政体的重要思想与制度遗产;第二,殖民宗主国将殖民地视为榨取资源和财富的来源,这种剥夺理念成为当前许多政客攫取国家资产和腐败的重要影响因素;第三,殖民时期国家与社会之间联系较弱,政治结构碎片化倾向严重,国家力量存在有限性,导致当前不少非洲国家的领导人只能通过构建恩庇网络来维持统治,以此来弥补自身合法性的缺失;第四,殖民政府以族群、地域或宗教为基础的分而治之的政策,是当前一些非洲国家族群

① 张佳威:《非洲民主政治的崩溃:基于定性比较分析的解释》,《国际政治科学》2018年第4期,第135—138页。

② 李鹏涛、陈洋:《殖民地国家的基本特征与当代非洲国家治理》,《西亚非洲》2020年第3期,第27—45页。

③ Nic Cheeseman, Jonathan Fisher, *Authoritarian Africa: Repression, Resistance, and the Power of Ideas*, Oxford: Oxford University Press, 2019; Endalcachew Bayeh, “The Political and Economic Legacy of Colonialism in the Post-Independence African States,” *International Journal in Commerce, IT & Social Sciences*, Vol.2, No.2, 2015, pp. 89-93; Patrick Ziltener and Danial Künzler, “Impacts of Colonialism: A Research Survey,” *Journal of World-Systems Research*, Vol.19, No.2, pp. 290-311.

冲突、地区分离、宗教矛盾和民族国家构建困难重重的重要诱因；第五，殖民时期所形成的“白人的负担”，即殖民政府有责任推动殖民地发展的理念，是当前美国、英国和法国等西方国家通过各种方式干预非洲国家政治发展，甚至不惜出兵推翻所谓独裁国家并因此导致它们陷入严重政治动荡和遭受恐怖主义威胁的重要道德基础。

结 语

从当前来看，非洲正步入政治与社会转型的关键期。在这一关键时期，如何评判非洲 30 年来的民主政治发展之路就显得尤为重要。政治民主化 30 年以来的发展历程表明，非洲并未陷入民主化进程停滞和权威主义回潮的泥淖，与之相反，尽管当前仍面临一些困难与挑战，但非洲各国已经在民主实现路径、权力更替方式和民主质量等领域取得了令人瞩目的成果，且在经济发展水平、政治竞争环境和民主政治理念等民主巩固的前提条件方面获得了重大进展。就此而言，西方学界关于非洲民主衰退的论断只是一种误读。在这一基本判断的前提下，还可从以下四个方面对非洲民主政治发展进行评析。

第一，评价非洲民主政治发展，不能脱离当前大多数非洲国家社会经济仍然欠发达的国情，尤其不能以西方国家当前的标准来衡量非洲民主政治发展的现实，并就此宣称非洲民主质量不高，正陷入停滞或衰退，这既不客观也不公平，就像萨义德·阿德朱姆比所指出的那样：“如果我们研究当今发达国家在发展最快阶段时候的情况，会发现没有一个国家在当时拥有当前人们普遍要求非洲国家应该拥有的所谓的政治民主、法治，抑或商业与政府之间公平交易的关系。人们不应该想当然地认为现在对发达国家好的东西，在 100 年前对它们也好，这是错误的。当前非洲国家的情况，恰恰与发达国家 100 多年之前相类似。”^①

第二，民主政治发展并非一日之功，它从开始建立到走向成熟至少也需要一代人甚至更长的时间。西方国家民主政治最终巩固和成熟至少经历了二三百年的时间，以妇女的选举权和投票权为例，直到第二次世界大战结束后，法

^① Said Adejumobi, ed., *Democratic Renewal in Africa: Trends and Discourses*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 23.

国、意大利和比利时等国才普遍实行男女平等的选举制。^① 非洲国家从20世纪90年代政治民主化至今虽只有短短30年的时间,从总体上对其进行评价还为时尚早。但尽管如此,与民主化之前相比,非洲的民主政治发展还是取得了很大的进步,除前文指出的那些进步外,仅就妇女政治权利而言,在相当多的非洲国家包括非洲联盟,政府中女性任职的比例都有法律规定且得到严格贯彻执行,南非外交部中女性职员的比例和卢旺达议会中女性议员比例均超过男性,^②这甚至比西方国家当前做得都好。而以这30年时间为线进行横向对比的话,非洲的政治权利与公民自由总体呈上升之势,而在此期间,包括已成熟的民主国家和同为“第三波”民主化组成部分的拉丁美洲地区,政治权利与公民自由都有所下降。^③

第三,民主只是一种政治手段,不能将其道德化乃至神化,尤其是不能唯西式民主为尊。从当前非洲国家政治、经济与社会发展的现实来看,发展民主政治固然重要,但对于大多数国家而言,更重要的是发展经济、改善民生和提高政府的执政能力与治理能力,唯有如此,才能夯实民主巩固的前提条件,并最终推动民主政治的良性与可持续发展。就此而言,我们不但要打破非洲民主衰退的迷思,还要破除唯西式民主为尊的迷信。正如中国共产党第十九大报告中所指出的那样,“世界上没有完全相同的政治制度模式,政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判,不能定于一尊,不能生搬硬套外国政治制度模式”。^④ 无论政体数据库还是自由之家民主指数数据库均将卢旺达视为威权国家,但卢旺达在国家治理中妥善处理政治和经济的关系,注重安全与稳定,坚持公平公正,强调和解与和谐,践行协商政治和有为政府,并注意倾听底层民众的呼声,^⑤近10年来经济一直保持5%以上的增长率,在《全球清廉指数》排名和世界银行的营商环境排名均高居非洲第二,被誉为“非

① [英]C. L. 莫瓦特编:《新编剑桥世界近代史》(第十二卷),中国社会科学院世界历史研究所组译,北京:中国社会科学出版社2018年版,第27页。

② 李安山:《中国与非洲的文化相似性:兼论中国应该向非洲学习什么》,《西亚非洲》2014年第1期,第61页;卢旺达女性议员在议会中的占比高达61.3%,见卢旺达政府网站,<http://www.gov.rw/home/>, 2020-07-01。

③ Larry Diamond, “Facing up to the Democracy Recession,” *Journal of Democracy*, Vol.26, No.1, 2015, p. 149.

④ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利:在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,2017年10月18日,北京:人民出版社2017年版,第36页。

⑤ 钱镇:《舒展:卢旺达的本土创制》,《中国投资》2018年第22期,第82页。

洲新加坡”，甚至成为津巴布韦等国的学习对象。^① 卢旺达的例子说明，对于面临重大发展任务的非洲国家而言，以西方话语中的民主与非民主来作为衡量一个政府好坏的标准并非恰当，从治理、发展和民生的角度来加以评价，或许更为合适。

第四，近年来，随着经济的快速发展和地区一体化的不断深入，非洲国家的自主意识不断增强，在经济领域强调内生性发展，在政治领域谋求具有本土特色的政治创新。^② 非洲学者在见证西式民主的弊端后，也开始探索在传统政治文化的基础上构建具有非洲特色的民主政治制度，如吉布提学者、目前负责协调联合国教科文组织《非洲通史》第九卷国际科学委员会编纂工作的阿里·穆萨·伊耶(Ali Moussa Iye)认为早期索马里赫尔习惯法所包含的政治哲学对当今非洲政治发展具有借鉴意义，有利于内生式民主制度在非洲的复兴。^③ 当然，非洲国家在谋求自主性民主政治发展的道路上将会面临困难与挑战，甚至可能会遭遇挫折与失败，尤其是在仍存在腐败和族群政治等制约因素的情况下更是如此，但尽管如此，我们还是应该看到其积极的一面，正如美国黑人运动领袖马丁·路德·金所说：“分享权力的革命斗争不可能仅仅按动一些按钮就能成功。人类正是用他们的缺陷和力量塑造社会运动的机制。他们必须犯错，并从中吸取教训。他们必须经历失败和成功，他们必须去发现如何生活在一起。时间和行动是最好的老师。”^④

① “Can Zim Replicate the Rwandan Success Story?” <https://www.herald.co.zw/can-zim-replicate-the-rwandan-success-story/>, 2020-07-01.

② 关于非洲发展之自主性的讨论，参见李安山：《世界历史与非洲发展的互动：探源与辨析》，《西亚非洲》2020年第2期，第60—64页；李新烽：《自主自强已成为非洲国家共识》，《人民论坛》2019年第S1期，第114—116页。

③ 〔索马里〕阿里·穆萨·伊耶：《非洲新的政治挑战：再论非洲内生式民主体制》，杨桃译，《国际社会科学杂志》2017年第4期，第93—95页。

④ Martin Luther King, Jr., *Why We Can't Wait*, New York: Penguin Books, 1963, Republished in 2000, p. 18.