



今天是:

English >

《从借鉴中国经验看南非政党政治》

作者:	刘乃亚	完成时间:	2002-12-1
成果形式:	论文	奖项:	
课题类别:			

简介:

从借鉴中国经验看南非政党政治

发表于《西亚非洲》，2002年第6期。

刘乃亚

[内容提要] 根据对非国大借鉴中国共产党的制度建设和中国的经济体制改革经验的背景分析，作者提出了“南非政党制度模式”概念，并对该模式的稳定性、作用及其影响进行了分析。文章认为，三方联盟基于对南非当前社会发展的主要矛盾所达成的共识是“南非政党制度模式”成立的政治基础；工人阶级是该模式得以运转的群众基础。由《自由宪章》所确立的“建立自由、各种族平等的新南非”的既定目标，并没有随着黑人的上台执政而得以实现，民族民主革命仍然是当前南非社会发展的主要矛盾。为此，非国大力图运用政治手段实现经济基础向黑人资产阶级及中产阶级阶层的转移。非国大主导下的三方联盟所推行的民族民主革命的纲领，起到了笼络民众的政治效用，却在一定程度上迟滞了南非的经济发展步伐和国内市场的形成。

[关键词] 中国经验 南非政党制度模式 借鉴

[作者简介] 刘乃亚，北京大学法学硕士，历史学博士，副研究员。现供职于中国社会科学院西亚非洲研究所南非研究中心。通讯地址：北京1120信箱；邮编：100007

在当前全球化和多极化的发展形势下，加强中非友好合作关系显得极为重要。在2000年北京中非合作论坛部长级会议召开之后，随着后续行动的相继展开及中非高层交往的日益频繁，加强双边在人力资源开发领域，特别是在政治制度建设方面的交流与合作显得尤为迫切。①在此背景下，应南非非洲人国民大会总书记莫特兰蒂先生之邀，笔者作为交流小组的一员，于2002年8月20日至31日对南非进行了交流和访问。交流小组着重就中国共产党制度建设和中国经济体制改革与南非三方联盟进行了深入而充分的交流。

非国大借鉴中国经验的背景

在南非交流、访问期间，笔者深感南非非洲人国民大会（以下简称非国大）非常重视中国的大国地位和对中国经验的借鉴。非国大国际部长马维维女士说，鉴于中国在当今世界政治和经济中的重要地位与作用，每当非国大在论及南南合作时，总要使用“77国集团+中国”这一提法。尽管交流期间适逢东道国举办世界可持续发展首脑会议，以及非国大各级机构忙于筹各国内其他高层会议，但非国大仍在开普敦的议会党团及西开普省和豪廷省先后召集了包括政策制定部门在内的700多名各级干部到会。与会者对中国共产党制度建设及中国经济体制改革所经历的历史进程表现出了浓厚的兴趣，并对中国经济的快速发展得益于政府的宏观调控有了较为深刻的认识，同时对中国共产党的政策制定程序及其与立法及执行程序间协调而和谐的关系表示赞赏。非国大认为，中国的经验体现为中国共产党在中国当今社会发展中的主导地位的确立、中国共产党领导下多党合作制的稳定架构及中国经济所取得的举世瞩目的高速增长，所有这一切构成了建设有中国特色社会主义的主体内涵。笔者认为，非国大全党上下重视借鉴中国共产党治党理政和经济体制改革的经验，绝非偶然。除中国政局稳定、经济快速发展这一客观因素外，还与南非当前的政局走势、经济发展状况，以及与非国大的远大抱负密切相关。

新世纪伊始，处于社会、经济及国家治理转型时期的南非，面临来自国内及国际上的各种挑战。为此，执政的非国大及其盟友在加大基础设施投资以促进经济发展的同时，也在适时地调整其战略与相关对策，以维护和平稳定的政治环境及各政治派别间的利益平衡。分析表明，非国大提出借鉴中国治国理政经验，①其背景主要有下述因素的作用：

1、当前形势下的国家治理问题。其本质是如何通过加强组织建设，保持非国大的领导地位和执政地位。革命在取得政权之后，干部队伍建设便成为决定性因素。然而自成立到1994年上台执政的80多年时间里，抗争一直是非国大及其盟友的

主导哲学。除少数高层干部具有较高的政治觉悟外，非国大广大基层党员和干部在思想上仍未从根本上实现从革命党到执政党的转变。这与非国大长期以来精力集中于反对种族隔离斗争，而无暇顾及干部的培养有关。其结果是，非国大的干部队伍建设极为薄弱，尤其是在非国大的重要盟友——南非共于1990年被解禁，重新成为群众性政党，并允许其大部分有经验的干部不再继续保持非国大成员资格，非国大的管理型干部显得尤为匮乏，这是非国大所面临的巨大挑战。

人才匮乏也不可避免地影响到非国大的治国理政水平。如何提高干部队伍素质和执政水平，成为非国大在执政联盟中保住盟主地位的关键。因此从1998年开始，非国大在组织内掀起了一场教育运动，将工作重心转移到党员教育方面上来，并不失时机地借鉴中国共产党的党建经验，建立培养高素质干部的各级党校。

2、与国家治理相联系的经济问题。除干部队伍建设不足外，非国大对如何发展国家经济也同样缺乏经验，这是非国大力图探讨中国经济转型成功经验的根本原因。由于非国大在历史上与南非共有着血肉联系并深受后者影响，形格势禁，使得非国大难以完全效仿西方自由化的发展道路，而是采取了以市场为导向的混合经济模式。此举既有巩固联盟团结上的考虑，②也是非国大加强其经济基础地位，培植黑人中产阶级所需要的。然而近8年以来，由于世界黄金价格波动、亚洲金融危机及“9.11事件”等不利因素影响，南非的经济发展差强人意，失业率高达40%，非国大的经济政策遭到广泛的舆论批评。③现任国会议员兼议会劳工委员会主席，南非共中央委员罗伯·戴维斯对政府的经济政策也提出了批评意见。指出，高失业率意味着南非“市场经济的失败”。它所折射出的不仅仅是研发、教育培训等领域的绩效不佳，还表现为政府在以下领域的失败：第一，对处于引领地位的经济基础设施项目缺乏投资，因为该领域通常是促进外资投资于生产型企业的核心。第二，没能促进国外资本投资于可行性项目，以便战略性地提升处于发展中国家地位的工业生产能力和“新兴市场”的培育。第三，没能启动或引领多部门及价值链层面的战略性开发。第四，没能在更广的层面上开发人力资源，因而难以提高劳动力的素质和技能。④由于三方联盟在经济发展模式及具体经济政策等问题上存有争议，因而渴望能从中国20多年的改革经验中寻求答案和依据。

笔者认为，在当前经济全球化形势下，执政的三方联盟能否动员南非国内的一切经济因素，尤其是调动现仍掌握着南非经济命脉的白人资本的积极性，是培育国内市场和开发人力资源，促进经济发展，实现非洲伟大复兴的关键。回顾历史，南非经济总体上属于外向型发展模式：主要是通过注入外资刺激经济发展；然而长期的种族主义统治使广大民众长期处于低收入状况，致使南非经济发展内需拉动不足，其主要的工业产品只能销往国外市场。非国大主导下的三方联盟所推行的民族民主革命的纲领，有利于其在政治上笼络民众，然而却在

一定程度上迟滞了南非的经济发展步伐和国内市场的形成。

基于以上历史成因及现行政策所致，广大黑人的经济地位并未能随黑人政府的上台执政而发生明显的改变，民众对政府的经济政策逐渐失去了耐心，这是造成群众参政积极性不高的根本原因。如果新南非政府在中短期内不能通过有效发展国民经济，大力提高广大黑人的就业率及收入水平的話，非国大有可能失去广大民众的支持，这将对非国大构成真正的、最现实的挑战。霍洛米萨领导的联合民主运动（UDM）存在，本身似乎就已经表明了这一点。据非国大内部估计，非国大现有成员30万~50万人，然而另有消息称，其党员人数已从30万降至9万。非国大国际部及政教部将“积极鼓励民众参与决策过程”列为拟通过此次交流实现的第一目标，似乎也表明了非国大对该问题的担忧。

根据南非民主研究所在1999年6月举行大选前进行的统计表明，有55%的民众自称倾向于某个政治派别。（参见下表）这种对不同政治派别的倾向性或认同率的变化，与期间的世界经济发展变化及非国大政府所采取的相关政策主张有着密切的关联。由于仍有40%左右的争夺余地，非国大欲乘胜扩大自己的执政基础。非国大西开普省省委书记斯夸查称，要努力将其党员人数扩大至100万，足以说明其雄心壮志。

民众对南非主要政党的认同率（1994—1999）

9月~10月 11月~12月 6月~7月 9月 10月~11月 2月~3月 4月

1994 (%) 1995 (%) 1997 (%) 1998 (%) 1998 (%) 1999 (%) 1999 (%)

非国大 58 37 40 35 34 40 44

新国民党 15 9 6 3 3 3 3

民主党 1 1 1 1 1 2 2

独立党派 12 42 42 56 58 50 45

资料来源：南非民主研究所（1999a:9）

3. 为了更好地承担起复兴非洲之责，非国大必须首先处理好内政问题。非国大目前的对外发展战略及对策是在1997年制定的。它对国际形势的研究和判断是从“南非是一个非洲国家”这一前提出发的。因此，其对非政策也是“建立在承诺并积极推动非洲复兴基础上的”，其“所要复兴的非洲大陆迄今为止一直是（西方）开发与掠夺的目标，”因而非国大极力主张非洲事务应由非洲国家自己主导解决，积极支持并参与《非洲发展新伙伴计划》。

非国大自成立之日起就具有泛非主义的色彩和视野。其泛非主义思想的深化与非国大许多领导人早年的斗争经历密切相关。包括现任总统姆贝基在内的许多非国大领导人早年曾因从事反种族隔离制的斗争而遭放逐或流亡国外，这使他们得以在非洲许多国家广泛传播反种族主义的思想，并获得了所在国及国际社会的支持。因此，单就新南非的诞生而言，它不仅仅是南非人民的胜利，也是非洲大陆和世界反种族主义的胜利。正如马维维所言，在广大非洲国家获得真正意义上的独立和发展之前，南非是难以独善其身的。然而，近年来三方联盟内部龃龉不断，尤其是非国大与南非共之间的隔阂与矛盾渐趋明显，对南非的外交政策多有掣肘，也影响了其在非洲事务中发挥更大的作用。

由于以上种种原因，内部矛盾使得南非执政的三方联盟与政策决定常常脱节。如当前围绕推行私有化问题所引发的争执，就颇具代表性。非国大主张推行私有化政策，推动经营不善、仍需国家扶持的国有企业，通过企业重组，实现扭亏增盈。而非非共及南非工会大会则认为，私有化所导致的产业结构重组，势必带来大量失业，更形加剧业已严峻的就业形势，从而最终损害广大工人阶级的利益，它们的观点得到了包括学生在内的广泛的社会支持。2002年8月底，金山大学学生举行游行示威，反对政府的私有化政策。对于以上抗议和责难，非国大官员则称，通过私有化对国有企业进行重组，并非政府一时心血来潮。此前也曾广泛征求工人与企业的意见，政府也将充分考虑对企业工人进行再培训，使之能够实现再就业。非国大认为，推行私有化政策终究只是一种手段，因为新兴的黑人中产阶级将成为私有化事实上的受益主体。从其终极目标来看，这也符合工人阶级利益。由于双方在南非社会经济发展方向、路径及实现手段等问题上存有较大分歧，非国大与南非共都在力图通过中国体制改革的成功经验说服对方接受自己的政策主张。因此，非国大需要借鉴中国经验消除执政三方联盟在具体政策上的分歧，实现南非经济的全面振兴。

“南非政党制度模式”的提出

经过8年的酝酿与整合，南非的政党政治格局逐渐呈现出一种以非国大为主导的三方联盟共同执政，其他政党广泛参与为特征的政党制度模式。^①

（一）非国大在三方联盟及在南非政坛中主导地位的形成。从第一届曼德拉的民族团结政府到第二届姆贝基政府执政的8年中，非国大的影响力总体上在不断扩大：据统计，依仗其在反对种族隔离制度斗争中所取得的胜利，在1999年大选中，以非国大为主体的三方联盟的得票率达66.36%，比1994年的62.66%高出3.7个百分点。^②全国2000多万选民中有超过一半的选民投票支持非国大继续执政。在全国9个省中，非国大在其中7个省里取得了胜利。可见，非国大在南非政坛中占据了绝对的主导地位。

非国大是一个具有内在凝聚力、远大抱负和世界眼光的群众性政治组织。有效的组织和运作，以及与选民集团和社会组织间稳定的联系，这种党内制度化建设是非国大巩固党内民主，获得大选胜利的重要前提。非国大从不自认为是一个先锋队性质政党，而是一个开放的、具有泛非性质的群众性组织，并自认为对整个非洲大陆的振兴负有神圣使命和不可推卸的责任。笔者认为，作为事实上的执政党，非国大不以政党自居，而自认为是民族解放组织，显然有其深层考虑。此举旨在使自己具有更广泛的代表性。基于这一思想，非国大至今仍把1955年6月26日通过的由其主导的《自由宪章》作为自己的执政纲领。提出，民族民主革命仍然是南非当前社会经济发展的主要矛盾，并将这一极富革命性和战斗性的纲领继续作为“团结和动员人民”的旗帜及巩固三方联盟的“粘合剂”和指导原则。莫特兰蒂认为，以《自由宪章》为指导，非国大在领导南非人民战胜白人至上反动思想后，也一定能够通过自身的改革，大力整治腐败，“重新塑造其作为民族精英、民众的主要代表和利益维护者的形象。”为此，非国大在加强必须加强对国家权力的控制，转变国家机器职能，在追求经济增长的同时，通过发展和再分配来改善人民的生活。

新南非成立之初，非国大在取得政治权力的同时，也承担了白人种族主义政权遗留下来的大笔债务，其中绝大部分是公民养老金国债。非国大认为，这是白人种族主义政权对南非人民欠下的债务，非国大应对人民负责，承担并偿还这一债务。在这一问题上，非国大也没有像有些国家那样靠向国际金融机构举借外债，以弥补亏空。因为非国大认为，这会使南非政府受制于人，从而失去自主发展本国经济的主导权。虽然南非政府每年要从国内生产总值中拿出相当一部分用于分期偿还这笔债务，但是这种勇于承担责任和审时度势之举，必然造就了非国大的领导素质和领袖地位。

（二）执政三方联盟既合作又斗争，这既是南非当前政党政治发展态势的真实写照，同时它也构成了南非政党制度模式的稳固基础。南非目前的政党政治发展态势表现为非国大、南非共、南非工会大会三方联盟执政和多方参与格局的形成。^①稳固并不断扩大自己的执政基础是所有执政党或执政集团须臾不可懈怠的首要任务。三方联盟在大选中继续联合参选，至今团结合作，是因为三方有着共同的民族民主纲领，其中，又以种族关系为主要特征的民族问题为首要问题。该纲领的提出，有利于三方联盟扩大并巩固其执政基础。工人阶级是它们共同的群众基础，也是三方联盟的力量之源和执政之基。虽然执政的三方联盟之间的斗争性是绝对的，统一性是相对的，但基于上述共性特征，非国大、南非共和工会大会在可预见的一个时期内，不至因具体政见不同而使联盟走向解体。事实上，就在今年4月三方联盟领导人还在坎普顿聚首，总结南非国内外形势及目前所取得的成就，并就如何领导民众应对社会加快转型过程中所面临的挑战进行对策会商。这是“双边”、“三方”针对2001年下半年以来联盟内部出现严重紧张关系而举行的一系列建设性会谈的继续。值得注意的是，这种紧张关系在此次首脑会议上得到了极大的缓解，而代之以负责任地公开参与和辩论，体现了三方对历史及现行的结盟关系的珍惜。与会领导人在会议所通过的《埃库莱尼宣言》中再次重申要巩固这种意义深远的战略联盟。^②

（三）主要政党与非国大的合作态势基本形成。1999年大选之后，虽然南非政坛政治派别林立，但是经过近年来的分化组合，各党派间的政治分野已渐趋明朗，主要政党与非国大的合作态势已基本形成。其中，影响力较大的南非新国民党（NNP）及因卡塔自由党（IFP）分别在西开普省和夸祖鲁纳塔尔省，与非国大进行合作。民主党、基督教民主党、泛非大、自由阵线及联合民主阵线等党派，因在议会中缺乏代表权，而难以对政策制定产生影响力。

南非的政治体制总体上体现为“三权分立”，其最明显的特点是行政、立法和司法机构分设于比勒陀利亚、开普敦和布隆方丹3个不同城市。然而随着非国大驾御全局能力的逐步提高，这种威斯敏斯特式的政体并不影响其展示现行的“政党制度模式”，并推行自己的执政纲领。非国大通过不断向议会输送高素质干部，以加强其在立法部门的影响力。非国大议会党团是非国大在议会中的核心组织，每周定期举行会议，商议重大事务。由于其成员广泛地分布在议会的各委员会中，因而可以使非国大的决策在议会中得以发挥作用，并能使之更具针对性。此外，非国大的决策还通过其在地方选举中的胜

利在7个省里得以全面贯彻，在西开普省及夸祖鲁—纳塔尔省也同样有着相当的影响力，这使得南非的政治完全成为非国大主导下的政治。

金伯利·兰格冉在其《1999年的南非大选：巩固了主导政党体制》一文中曾这样置评：“近年来非国大在政府治理上的表现，虽然不会让观察家们担心它会退而推行独裁统治，但是这种缺乏真正竞争性的多党政体所表现出的‘病理症状’，确实提醒人们注意现行的居于支配地位的政党制度的脆弱性及敏感性。”^③

笔者认为，在1999年大选之后，反对党派别众多而分散的特点，从另一个侧面表明非国大的主导地位有可能将持续一个相当长的时期。三方联盟也仍将会保持相对的稳定性，只是联盟内的南非共和工会大会还会为了维护工人阶级的利益而非国大进行不断的抗争，以表现其独立性。其结果将促使非国大在考虑南非经济发展大局的同时，必须兼顾公平的社会原则，从而有利于推动南非的社会、经济朝着兼顾公平与效益的方向发展。这也预示或标志着一个以“稳定和发展”为特征的新的政党政治模式——笔者暂且称之为“南非模式”——的诞生：该模式确立了非国大的绝对主导地位，这种相对稳定的政党制度模式不仅有利于保证南非政府在政策执行上的延续性，而且还将通过其在非洲联盟中的作用而在整个非洲大陆产生重大影响。遗憾的是，目前国内学术界对三方联盟中南非工会大会的影响和作用似乎还研究得不够。

几点启示

非国大借鉴中国改革的经验，向世人再次昭示了这样一个真理：成功的治国理政经验往往会产生良好的示范效应。从这个意义上讲，中国发展好自己的事业，不仅仅关乎本国的兴旺发达，还会对其他发展中国家起到垂范的作用。非国大豪廷省委书记大卫·马库拉在阐述交流小组此行的意义时说：“国际主义不应仅限于高层往来，更应该通过学术层面的交流增进相互间的了解。此次双边交流就启动了这一进程，-----”事实上，此次交流活动所产生的启示及引发的思考均应是双向的。通过这次交流和访问，笔者主要有以下几点启发或感受：

1、中国的就业和社会保障政策对南非有借鉴意义。失业率高是南非目前面临的最主要的社会问题。中国在实行劳动预备制度对待业人员进行中短期培训的同时，也在学习西方的劳动分享制度，即把中长期的就业政策与临时就业政策相结合，在失业率高峰来临之时，相对缩短劳动时间，以增加就业量。最近，中共中央召开了关于再就业工作会议，使我国的社会保障制度及就业政策更趋完善，其中有些政策和措施对包括南非在内的许多发展中国家是有一些借鉴意义的，开展这一领域的交流与合作对双方无疑都是有益的。

2、借鉴是建立在比较和鉴别的基础上的。如通过参观索韦托，交流小组发现索韦托的城市化进程不适合中国国情，然而它却反证了中国现行的“小城镇、大战略”的城市化政策——使农民就近变成市民的发展模式——更符合中国的具体国情，它有效地避免了劳动力转移过程中因流动人口过于集中而导致的各种“城市病”。^①由此可见，一国经验是其自身的特定历史条件下的产物，这要求人们在借鉴别国经验时，一定要同本国的具体情况相结合，实事求是，切忌生搬硬套，否则，只能适得其反，最终给国家和社会造成危害。

3、社会主义事业不仅仅是某一个国家或几个的事业，现今它正在不同的社会基础和意识形态不断地被打造、发展和创新。相对于资本主义几百年的演进历史而言，社会主义事业仍处于伟大的探索之中，需要各国共产党与时俱进，勇于探索，不断创新。这也需要我们在与其他国家政党交流经验的同时，及时地了解别国对社会主义的认识和探索，学习别国治国理政的经验，吸收人类一切先进的文明，为我所用，不断丰富实践经验和知识，提高建设有中国特色社会主义的理论水平，这应该是党际交流的真正意义所在。

4、作为国际交往的一个重要组成部分，加强党际交流有利于促进国际关系的深入发展。由于政党尤其是执政党在国家及社会、经济发展中的突出地位，因此加强发展中国家执政党间在治党理政方面的经验交流和政策协调，对于推动建立公正、合理的国际政治、经济新秩序，无疑具有重要意义。