

## 非洲的政党政治：回顾与反思

钟伟云

**内容提要** 自20世纪90年代初非洲国家全面实行多党制以来，非洲的政党政治发生了很大变化，呈现出许多新的阶段性特征。从当前非洲各国政党力量、政党与民族、政党与国家权力、政党与国家发展、政党与金钱、政党与领袖等方面来看，非洲政党政治体现出其内在与外在特征的发展变化。值得注意的是，非洲国家内部各政党力量对比格局是决定该国政党政治发展的重要变量。一般来说，一个强有力的政党长期执政，有助于消除政党民族化，有助于政党从长远角度制订和实施国家发展规划，有助于保持政策的连续性，进而有助于国家的平稳发展；反之，政党力量弱小、政权更替频繁的国家则可能导致政党发育不健康，政党和政客过于注重眼前利益，从而不利于国家长远发展。

**关键词** 非洲政治 政党政治 多党制 国家发展

**作者简介** 钟伟云，中共中央对外联络部四局局长（北京100860）。

自20世纪90年代初非洲掀起多党制浪潮以来，1/4个世纪已经过去。到21世纪初，绝大多数非洲国家已接受西方式的“多党民主”体制。目前，除厄立特里亚仍然实行一党制和斯威士兰实行绝对君主制而不允许政党活动外，其他国家均以根本法的形式规定实行多党制，定期选举、政党为争取选票而进行竞争成为各国普遍接受的制度模式。与20多年前相比，非洲政党政治发生了很大变化，无论是政党本身、政党力量格局，还是政党活动的方式、政党与国家权力的关系，都出现许多新的阶段性特征。

经济基础决定上层建筑是马克思主义历史唯物论的重要内容。具体到非洲大陆，它是世界上经济最不发达的地区，但是自20世纪90年代以来，西

方式多党民主制度却在非洲逐渐站稳脚跟，并体现出一些非洲独具的特色，其内在机理值得学界进行深入研究。基于此，本文从政党力量格局、政党与民族、政党与国家权力、政党与国家发展、政党与金钱、政党与领袖等6个方面来解读非洲政党政治，考察非洲政党政治一些内在与外在特征的发展变化，分析影响非洲政党政治发展诸因素及其相互之间的联系，试图总结归纳其中的一些规律，为我们进一步观察非洲政党政治发展提供一面镜子。

## 政党力量格局

政党是政党政治的主角。考察一国的政党政治，首先要观察的因素就是该国政党力量的格局。政党数量的多少、各政党间的力量对比关系，都是影响一国政党政治的重要变量。非洲国家自实行多党制以来，政党数量经历了从井喷式增长到下降和相对稳定的过程。据不完全统计，当前撒哈拉以南非洲各国合法政党数量在2300个左右（不含索马里、马达加斯加和冈比亚），平均每个国家50多个政党，其中7个国家的政党数量超过100个。相比于世界上其他实行多党制的地区和国家，非洲政党的数量显然较多。

经过20多年的分化组合，非洲各国政党力量格局发生了很大变化，呈现出多样化的特征，大致可划分为3种类型：

### （一）一党独大型（或称一党主导型）

此类国家始终有一个政党主导国家权力，长期占据执政地位，稳定控制议会多数席位。这类国家有南非、坦桑尼亚、安哥拉、莫桑比克、纳米比亚、埃塞俄比亚、乌干达、卢旺达、布隆迪、加蓬、喀麦隆、赤道几内亚、乍得、博茨瓦纳、塞舌尔等，国家数量约占撒哈拉以南非洲的1/3。除埃塞俄比亚、乌干达、卢旺达、布隆迪四国外，其他国家的执政党均自国家独立以来就一直执政，其中坦桑尼亚革命党已连续执政55年，博茨瓦纳民主党已连续执政49年，加蓬民主党连续执政47年。上述政党在各级选举中往往能够获得超过2/3的选票，一些政党得票率甚至超过90%。这些国家的反对党力量弱小，对执政党的执政地位不构成威胁。如埃塞俄比亚虽政党数量众多（合法政党90多个），但自1991年以来埃塞俄比亚人民革命民主阵线（简称“埃革阵”）在国家政治生活中一直占据绝对优势地位，不仅在议会保持绝对优势，掌握中央政权，而且直接控制4个主要州的政府和议会，其他5个州的执政党亦

为埃革阵盟党。该党曾在2005年选举中失去首都的大部分选票，但后来该党进行了总结，在2010年和2015年选举中在全国大获全胜。2015年选举，反对党仅获得议会547个议席中的1席。

## （二）朝野势均力敌型

此类国家已形成两大政党平分秋色或三大政党三足鼎立的格局。由于政党实力对比相差无几，朝野政党在选举中互有得失，一些国家实现了政权在不同政党间两次乃至3次和平轮替，一些国家则实行朝野共治。这种类型的国家数量不多，主要有加纳、佛得角、塞拉利昂、毛里求斯等。

加纳1992年恢复多党制后，政权已在全国民主大会和新爱国党间两次轮替。全国民主大会赢得1992年和1996年大选胜利，新爱国党则赢得2000年和2004年大选胜利。2008年，全国民主大会夺回政权，并再次赢得2012年选举的胜利。在1992年以来的6次大选中，朝野两党虽围绕选举结果产生争执，败方指责胜方舞弊，并诉诸法院，但总的来看权力交接顺利。

佛得角恢复多党制以来，政权亦在朝野两党间两度轮替。在1992年举行的恢复多党制后的首次大选中，新成立的佛得角争取民主运动（简称“民运”）战胜原唯一合法政党佛得角非洲独立党（简称“独立党”）上台执政，1996年该党再次赢得选举胜利继续执政。但在2000年举行的选举中，独立党夺回执政权并执政至今。在2011年举行的总统选举中，来自佛得角民运的候选人当选总统，从而在佛得角形成独立党人士出任实权总理和民运人士出任总统的“共治”局面。在2016年3月举行的大选中，民运再次战胜独立党赢得议会多数席位，取得组建政府的权利。

毛里求斯有三大政党，即工党、社会主义战斗党和毛里求斯战斗运动，三大政党各有自己的群众基础，三分天下，三足鼎立。传统上，三党中的任何一党都无法单独赢得过半选票而独自执政，三党中任何两党结盟即可获胜。因此，政权始终在三大政党中轮替，如1995年工党与社会主义战斗党结盟取得大选胜利，2000年毛里求斯战斗运动与社会主义战斗党结盟获得选举胜利。但到2005年，工党联合其他5个较小反对党在选举中战胜了战斗运动与社会主义战斗党的联盟。2010年，工党再度与社会主义战斗党结盟，战胜毛里求斯战斗运动与其他政党的联盟。

## （三）碎片化型

此类型国家政党数量众多，无一政党能在全国家选举中赢得过半票数而单

独组建政府，政党力量格局呈碎片化。为获得组建政府的权力，需要两个以上政党结成政治联盟，结盟各党根据事先约定分配议会席位和政府职位。在中部非洲和西部非洲一些官方语言为法语的国家，法律规定总统不能担任政党领袖，但总统会依靠某几个政党的支持当选，这些支持当选总统的政党组成松散的“总统多数派”联盟。一旦该总统下台，联盟往往很快瓦解。这种“碎片化型”国家数量较多，占撒哈拉以南非洲国家的1/3以上，中部和西部非洲尤为集中。如刚果（金）当前政党数量多达230多个，在2011年选举产生的国民议会500个议席中，最大政党争取重建与民主人民党仅获62席，该党被迫与众多小党结盟勉强维持在议会的简单多数。卡比拉总统2014年组建的民族团结政府40多名成员则来自十多个政党。人口仅80余万的印度洋小国科摩罗拥有50多个政党，而该国直选议席仅为24个，总统依靠多个政党结成的松散联盟即“总统多数派”执政。

值得注意的是，经过20多年分化组合而形成的上述3种形态已相对固化，3种形态之间相互转换情形较少。一党独大型国家的执政党可以挟执政优势取得选举胜利；两党势均力敌型国家则朝野互有攻防，时有得失；碎片化型国家的主要政党虽也希望朝一党独大型方向发展，但要改变现状亦非易事。只有尼日利亚、塞舌尔、博茨瓦纳、赞比亚等国可能是在不同格局中游离的少数例子。

尼日利亚原为一党独大型国家，人民民主党自1999年国家恢复文官统治后一党独大，但随着由众多反对党结盟而成的全体进步大会在2015年举行的大选中击败人民民主党，此前人民民主党一党独大的局面已经被打破，尼日利亚政党力量格局在朝着两党势均力敌型方向发展。

塞舌尔原系一党独大型国家，人民党（原人民进步阵线）自国家独立以来一直执政，但近年来该国主要反对党国民党力量和影响不断壮大，已对人民党执政地位形成挑战。在2015年大选中，人民党总统候选人、现任总统米歇尔与国民党候选人拉姆卡拉旺在首轮投票中得票均未过半，在第二轮投票中，米歇尔仅以300多票的微弱优势战胜拉姆卡拉旺而蝉联总统。

博茨瓦纳情况与塞舌尔相似，长期执政的民主党虽继续维持执政地位，但在总统和议会选举中的得票率已降至略多于50%，如反对党能够形成统一战线，则该党执政地位难保。

赞比亚自进入21世纪以来，多党民主运动、爱国阵线与国家发展联合党

三大政党相互牵制。2011年爱国阵线战胜连续执政20年的多党民主运动取得执政地位后，在政坛的力量和影响上升，然而随着多党民主运动力量逐渐式微和国家发展联合党力量上升，赞比亚政党力量格局似乎正朝着两党势均力敌型方向发展。

## 政党与民族

过去20多年来，非洲政党政治的一个突出特征就是民族（或部族）<sup>①</sup>与政党的奇怪结合。经过20多年的发展，非洲政党政治依旧带着浓厚的民族色彩，民族因素仍然渗透到非洲政党政治的方方面面，时而以公开、时而以隐蔽的方式影响着非洲政党政治的发展。

首先，非洲多数政党仍带有深刻的民族烙印。尽管许多国家均以立法的形式禁止政党建立在排他性的民族、区域、宗教基础之上<sup>②</sup>，但多数政党的民族色彩依然浓厚，要么建立在某一个或几个民族基础之上，要么建立在某一特定地区基础之上。当然，为避免违反法律规定，这些政党亦会吸收多个民族的人士入党。如肯尼亚有42个民族，实行多党制后成立的政党多以一个或几个民族为基础，政党的领导人多为本民族的领军人物。由于没有一个民族在人数上占绝对优势，因此政党为了取得政权往往采取结盟的方式，某几个政党结成松散的政治联盟。但不论政党之间如何分化组合，都难以摆脱民族因素的影响。

其次，政治竞争常常以民族画线。政党为取得选民的支持，经常以民族因素作为动员工具。这在一些以人数上占优势的民族为背景的政党上尤为明显。即使像博茨瓦纳这样相对成熟的“民主国家”，政党在竞选中也打民族牌。据报道，在2014年大选竞选期间，执政党民主党就打出了民族牌，在民众中制造民族紧张气氛。<sup>③</sup>

再次，政党内部以民族划分派系。政党内部往往派系众多，而派系往往

---

① “民族”与“部族”对应的英文均为“Ethnic group”，本文中“民族”与“部族”系同一个概念。

② 埃塞俄比亚可能是非洲唯一允许以民族为基础建立政党的国家。该国的执政党埃塞俄比亚人民革命民主阵线是由4个建立在民族基础上的政党组成。

③ Amy R. Poteete, “Botswana, Democracy Derailed? Botswana’s Fading Halo”, <http://www.allafrica.com/stories/201410211490.html>, 2014-10-21.

又是以族群画线。即使像南非执政党非洲人国民大会（简称“非国大”）这样历史悠久的大党，内部也存在以民族为背景的山头派系。

为什么非洲的政党政治具有上述特征？为何不同国家表现程度不同？这可以从两个方面来理解。

一方面，非洲国家普遍刚从传统社会脱胎而来，现代意义上的民族国家构建工作尚未完成，民众的国家认同感与民族认同感同时存在，在某些国家，民族认同感甚至强于国家认同感。民族是非洲的客观存在，民族间矛盾的存在也是一个历史事实。在殖民统治时期，这种矛盾可能更多地表现在经济方面，如对土地、水源、牲畜的争夺。非洲国家取得独立后，执政者为了加快现代民族国家的构建，往往采取强力压制的办法，控制民族矛盾。这种拔苗助长式的做法虽暂时掩盖了矛盾，但并未能消除矛盾。多党制的推行就像打开了一个“潘多拉之盒”，原来被压抑的矛盾被释放出来，而且这种矛盾日益政治化。政党领袖一旦打出维护民族利益的旗号，很容易获得本民族居民的认同，而且这种认同很容易转化为政治支持。这是非洲政党政治民族化的根本原因。

另一方面，这与各国政党力量对比格局有关。不同的政党力量格局在一定程度上也决定了政党领袖动员群众支持的方式与手段的不同。在政党力量弱小的环境下，政客可能更趋向于利用民族因素作为政治动员工具。在他们看来，这一工具最“经济实惠”，不需要付出什么代价，而且很有效果。较之意识形态、政策主张等这些吃力不讨好的工具，运用民族因素作为政治动员的投入产出比最高。

相比之下，在执政党力量强大的国家，政治民族化的倾向就不那么明显。一般来说，强大政党推出的候选人不需要利用民族、地域等因素来进行政治动员。他们由于有强大的政党做后盾，在进行政治动员时，可能更多强调意识形态和政策主张，以国家长远发展的前景来进行政治动员，提出超越民族的主张，以期获得民众的支持。特别是在实行比例代表制选举的国家（例如南非），政党更没有必要为了选票而突出民族意识，因为政党能否获胜，或获胜的程度，取决于该党在全国范围内的得票率，而非在某个特定选区的得票率。在这类国家，政客即使需要运用民族因素来进行政治动员，方式也比较隐蔽。但这些政党党内不同派系进行斗争时，则较有可能利用民族因素作为拉票手段。

## 政党与国家权力

从理论上讲，政党成立和活动的最高目的是为了取得政权，以维护自己所代表的阶级、阶层、群体的利益；在不能取得政权的情况下，则通过自身活动来影响国家权力的行使，制衡执政党，确保本党所代表的阶级、阶层、群体利益不受损害或少受损害。然而，在多党制条件下的非洲，各国政党影响国家权力的方式有着很大的不同。它们有的把国家权力抓得很紧，有的则对国家权力持放任态度，有的则在国家权力背后若隐若现。非洲国家政党与国家权力的关系大致可分为以下3种类型：

### （一）紧密型

在非洲一党独大型国家中，多数执政党与国家权力之间形成一种紧密的关系。这些国家的执政党不仅决定国家（政府）的发展方向和大政方针，而且决定重要的人事任命。执政党几年一次的党代会，其重要性绝不亚于国民议会，因为党代会做出的决定往往为国民议会的讨论打基础、定调子。这些国家的执政党大都有一个强有力的中央领导集体，它们要么是中央委员会，要么是政治局（或政治委员会）。一些政党还有一位具有高度权威的领袖人物。这些政党在竞选前制定的政策纲领往往成为选举后国家的发展战略和政策。如埃革阵制订的五年发展规划就是国家的发展规划。南非非国大有召开中央工作会（Lekgotha）的制度，党的全体全国执委、下属群团组织负责人、执政联盟领导人和政府全体内阁成员出席，听取政府的施政报告，为下一阶段的政府工作定调子。厄立特里亚可以说是党国一体，执行“党统领一切”的理念。执政党人民民主与正义阵线全体中央委员（共75人）都是国民议会成员，占国民议会议员的一半。

此类国家中，执政党还决定国家政权机关的重要人事安排。出任政府各部门首长的人选，一般都由党中央决策机构如中央委员会或政治局（政治委员会）讨论决定，由总统（或总理）根据法律授权进行任命。根据法律规定需要履行选举程序的职务人选，也由党中央决策机构推荐。2009年南非非国大全国执委会决定将姆贝基总统从总统职务上“召回”，就是执政党行使人事任命权的一个比较极端的例子。“召回”实质就是解除职务，从法理上讲，只有南非议会通过2/3表决通过才能弹劾总统，但非国大由80多人组成的全国

执委会就可以做出解除总统职务的决定，说明执政党具有最高人事决策权。一些国家规定国家总检察长、中央银行行长等公职人员的任命由议会做出，但具体人选亦由党中央确定。由于执政党控制了议会的多数席位，可以确保党中央推荐的人选能够通过议会表决。

虽然多数非洲国家的法律规定国家权力机关非党化，即不允许在国家权力机关、军队、警察、情报部门等建立党组织，或规定国家公职人员不得加入党派，但事实上，这一类型国家的执政党影响往往以各种方式渗透到国家权力机关中，它们对国家权力机关的控制十分明显。如在埃塞俄比亚，政府大部分中高级官员、高级军官、警察和情报部门高级官员大都是埃革阵成员。在莫桑比克，执政党与国家权力机构的联系也十分密切。在2014年大选中，反对党莫桑比克全国抵抗运动（简称“抵运”）打出的竞选口号就是反对执政党实行的国家机器政党化。抵运认为，执政党广泛染指国家机器的运转，利用国家机器为政党利益服务，影响了国家机器的公正性。这从一个侧面说明该国执政党对国家机器的紧密控制程度。

## （二）松散型

与紧密型国家形成鲜明对比的是，非洲也有一批国家的执政党与国家权力的关系十分松散。此类执政党往往没有清晰的意识形态和方针政策，政策研究能力薄弱，制定的竞选纲领对国家发展不具有约束力。政党的活动主要围绕选举进行，选举结束后政党活动相对沉寂。政党没有强有力的中央决策机构，有些政党甚至不设中央委员会，仅设一个管理委员会来管理党的日常事务。政党或政党联盟一旦取得国家政权，国家权力的分配往往由同时担任政党领袖的总统（或总理）决定，或者根据执政联盟各党事先达成的协议分配。当然，总统（总理）在决定重要人事安排时，可能会与本党其他领导人进行协商，但这种协商往往是临时性的，并非制度性安排。非洲政党格局中的“碎片化型”国家中，政党与国家权力的关系大都属于这种类型。如在肯尼亚，政党的主要任务是为本党推出的候选人进行竞选服务，而候选人的产生方式则全赖党内初选。党内初选后，候选人的竞选纲领、竞选策略、竞选资金等均主要由候选人本人决定。选举结束后，国家权力高度集中于总统府。总统决定所有人事安排，无需政党的中央决策机构批准。又如在塞内加尔，萨勒总统领导的争取共和联盟也无强有力的领导机构，党的所有重要决策均由萨勒本人做出。

一些一党独大型或两党势均力敌型国家也属于此种情况，如尼日利亚、毛里求斯、博茨瓦纳等。尼日利亚原执政党人民民主党虽连续执政十多年，但据称这十多年间未出台过任何重要的政策文件，总统任命政府部长时无需与党的领导机构协商。博茨瓦纳自1966年独立以来一直由民主党执政，但该党组织结构松散，没有一个有权威的中央领导机构，党的日常工作甚至交由一名通过招聘而非选举产生的执行书记管理，党主席（总统）掌握党和国家的绝对权力。

### （三）中间型

在上述两个极端之间，还有一种类型，我们暂且称之为“中间型”，是两种类型的一种过渡形态。此类国家中政党的作用既没有紧密型大，但也没有松散型那么边缘化。总统府是国家权力的中心，但总统在一定程度上要依靠政党的支持来施政，因此在做出重要决策时也会征求党的最高决策机构的意见。一党独大型国家中的乌干达、加蓬、喀麦隆、乍得、赤道几内亚等，朝野势均力敌型国家中的加纳、塞拉利昂等，多足鼎立型国家中的布隆迪、赞比亚等，均大致可划入这种类型。

非洲政党与国家权力关系为何衍生出上述不同类型？这可能跟非洲国家不同的历史文化遗产、殖民统治与民族解放斗争历史、政党的建党思想和意识形态等因素相关。非洲各国政党政治不同程度地受前宗主国政党政治的影响。因此，英语非洲国家与法语非洲国家的政党政治有着比较大的不同。许多法语非洲国家的宪法搬用了法国宪法的条文，如规定总统一旦当选便不能担任政党领袖。总统不当政党领袖，无形中拉开了政党与国家权力之间的距离。非洲国家不同的独立方式也对政党与国家权力关系产生了影响。大凡通过武装斗争取得独立或上台的政党，其对政权的掌控往往比较紧密。这在东部和南部非洲一些国家表现得尤为明显。南非、津巴布韦、莫桑比克、安哥拉、纳米比亚等国执政党在国家独立前都是从事武装斗争的民族解放运动组织，这些政党的建党思想大都比较倾向于列宁主义，实行民主集中制，它们一旦掌权后，与国家权力之间的关系自然也比较紧密。埃塞俄比亚、乌干达、卢旺达等国通过武装斗争上台的新政党，其对国家权力的掌控也比较紧。相比之下，在多党民主风潮开始后建立起来的政党，除个别外，大都与国家权力保持较大的距离。从政党的建党思想和意识形态角度看，左翼政党与右翼政党对国家权力的掌控程度也不一样。在左翼政党执政的国家，政党与国家

权力的关系就比较紧密。在右翼政党执政的国家，政党与国家权力的关系则比较松散。

## 政党与国家发展

英国学者克里斯托弗·克拉汉姆认为，虽然国家、政府和执政党三者不是一回事，但有着紧密关系，处理得当就利于动员民众，达成社会共识。他认为，非洲一般通过游击战武装夺取政权的国家，只要“革命党”向“执政党”自觉主动转型，自主发展和自主开辟道路的概率就更大，推动发展的手段就相对强势。<sup>①</sup>

考察政党政治与国家发展的关系，一个简便的方法是考察给定时期政党政治的状况与国家发展状况之间的联系，看看两者是正相关关系还是负相关关系。根据罗莎·卢森堡基金会研究人员恩东戈·西拉对2000~2010年十年间非洲49国经济增长情况的研究，<sup>②</sup>非洲经济增长率最高的10个国家分别是赤道几内亚（年均增长率14.8%，下同）、安哥拉（11.3%）、乍得（10.7%）、尼日利亚（8.9%）、埃塞俄比亚（8.4%）、卢旺达（8%）、莫桑比克（7.8%）、乌干达（7.4%）、利比里亚（7.1%）和坦桑尼亚（7%）。而增长率最低的10个国家分别为津巴布韦（-4.9%）、厄立特里亚（0.9%）、科特迪瓦（1.1%）、塞舌尔（2%）、加蓬（2%）、科摩罗（2%）、多哥（2.2%）、斯威士兰（2.3%）、几内亚比绍（2.5%）和马达加斯加（2.6%）。

通过对上述20国同一时期政党政治发展的进一步观察可以发现，增长最快的十国中，多数国家政党政治都比较稳定，有一个政党主导政治发展，其中赤道几内亚、安哥拉、乍得、尼日利亚、埃塞俄比亚、卢旺达、莫桑比克、乌干达、坦桑尼亚等国为一党独大型国家。十国中，只有利比里亚的政党格局为碎片化型国家，但由瑟利夫总统领导的团结党一直执政。增长率最低的十国政党力量格局则较为复杂，既有一党独大型国家如加蓬、津巴布韦、厄

---

<sup>①</sup> Christopher Clapham, *Africa and the International System*, Cambridge University Press, 1996, p. 56.

<sup>②</sup> Ndongo Samba Sylla, "From a Marginalised to an Emerging Africa? A Critical Analysis", *Review of African Political Economy*, Vol. 41, 2014, pp. 7-25.

立特里亚,也有碎片化型国家如科摩罗、多哥、几内亚比绍,科特迪瓦则属于朝野势均力敌型国家,而斯威士兰则属于君主制国家。

如何理解政党政治与国家发展之间这种联系?它们之间的内在逻辑关系是什么?可以从以下几方面来考察:

首先,稳定是发展的前提,没有稳定的政治环境,发展便无从谈起,而强有力的政党有助于维持政局的稳定。上述增长最快的十国都是非洲政局比较稳定的国家,至少在所考察的10年中未发生大规模动乱。这些国家大都有一个强有力的政府,而强有力政府的背后,则有一个比较强大的执政党。这种情况印证了塞缪尔·亨廷顿在《变动社会中的政治秩序》一书所提出的观点。他指出,在快速变化的社会秩序中,发展中国家需要一个强有力的政府。政府不仅要有维持社会秩序的能力,而且要对经济进行必要的干预。“强大的政党”与“强大的组织”是形成“强政府”的重要条件。“强政府”的构建和维持必须依赖强大的政党和组织的力量。特别是公民社会的力量比较弱小的发展中国家,政党往往是最有组织的社会力量,它起着联结社会和国家的作用。<sup>①</sup>这也印证了美国经济学家、首位诺贝尔经济学奖得主阿瑟·刘易斯所提出的观点,即“羸弱的政府无力维持国内秩序”,“越是落后的国家,政府所做的开拓性工作就越多”,“贫困国家比富裕国家更需要更多和更好的政府活动。”<sup>②</sup>

政局动荡必定会对国家发展带来损害。通过对上述增长率最低十国的进一步观察可发现,这些国家除厄立特里亚、塞舌尔、加蓬外,大都属于政局不稳定国家,均发生过不同程度的动乱,如内战(科特迪瓦)、政变(几内亚比绍、马达加斯加、科摩罗)、选举纠纷(津巴布韦)。津巴布韦经济形势恶化还因推行激进土地改革和其他激进经济政策而加剧。当然,稳定并不能保证带来发展,它只是发展所需要的诸多前提条件之一。因此,我们看到:一些国家虽保持政局相对稳定,但国家并未得到快速发展。这种情况在厄立特里亚、塞舌尔、加蓬、斯威士兰、马拉维、喀麦隆等国得到证实。

其次,强有力的政党有助于发展政策的连续性。发展需要有符合国情的

---

① [美国]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》,李盛平、杨玉生等译,华夏出版社,1988年版,第17页。

② [英国]阿瑟·刘易斯:《经济增长理论》,郭金兴等译,机械工业出版社,2015年版,第322、325、301页。

正确政策的引导，正确的发展政策也需要较长时间的连续施行。一个政策朝秦暮楚的国家，其获得平稳快速发展的可能性就比较小。从2000~2010年非洲49国经济增长情况看，增长较快的国家大都是一党长期执政或两党正常轮替的国家。稳定的政权在维护国家稳定、领导国家发展方面成绩都相对突出。在一党长期执政的条件下，执政党的眼光往往比较长远，其政治动员能力也比较强，因此做出的决策更可能有利于国家的长远发展。这一类型国家的发展政策连续性也就更有保障。埃塞俄比亚、卢旺达、莫桑比克、乌干达、坦桑尼亚等均非能源资源富集国，但它们都取得超过7%的年均增长，其中一个原因就是**在强有力政党领导下，各国政府实施有远见且有连续性的发展战略。**20世纪90年代初，埃塞俄比亚为世界最贫穷国家之一。在梅莱斯·泽纳维总理的领导下，埃革阵致力于建设“民主发展型国家”，取得显著成就。自2003/2004年度以来的十多年间，该国经济实现平均约10%增长，在人口从20世纪90年代初的5000多万增加到8000多万的情况下，人均国内生产总值从不足100美元增至2012年的470美元（按购买力平价计算为1380美元）。分析人士认为，该国之所以实现如此快速的发展，一个重要原因就是执政党和政府发挥了重要作用。不论从意识形态、组织结构和领导层来看，埃革阵都属强势政党，扮演着决策中心的角色。而在党的决策体系中，党的领导人梅莱斯又起着关键作用。2012年梅莱斯去世后，其继任者全面延续了梅莱斯确定的发展方向和大政方针。卢旺达在卡加梅和卢旺达爱国阵线的领导下，重建和经济社会发展取得显著成绩，十多年间经济增速保持5%至11%之间。卢旺达还在廉政建设方面取得显著成绩，被认为是非洲最廉洁的国家。

在两党正常轮替的国家，执政党虽面临来自反对党的强有力挑战，但也希望通过良好的政绩来赢得新的任期。这一类型的国家政局比较稳定，政策可能会有一定摇摆，但也不至于走极端，总体看其经济呈中速平稳增长的态势。如2000~2010年间佛得角年均经济增长率为6.4%，塞拉利昂为6.3%，加纳为5.8%，赞比亚为5.6%。<sup>①</sup>

在政党力量碎片化型的国家，执政党或执政联盟由于任期无法得到保障，考虑问题往往趋向于短视，对国家发展缺乏长远思考，也无能力制定和实施国家发展长远规划。这类国家的当政者考虑得更多的可能是小圈子和个人利

---

<sup>①</sup> Ndongo Samba Sylla, *op. cit.*, pp. 7-25.

益，致力于国家发展的意愿和动力不足。因此，这类国家的增长率普遍较低。在上述增长最快的十国中，政党力量格局为碎片化型的国家仅有一个即利比亚。据分析，该国经济之所以取得较快速增长，既与该之前长期战乱和起点低有关，也与瑟利夫总统个人出色的领导能力有关系。

从上述情况似乎可以推断出，在经济社会发展相对落后的非洲，强有力的政党和政府有利于国家发展，软弱的政党和政府不利于国家发展。当然，强大的政党和政府并不一定能保证国家能实现快速发展。在有利于国家快速发展的诸多要件中，强有力的政策制定和执行能力相当重要，而强大的执政党有助于政策的执行和连续性。

## 政党与金钱

多党制是一桩“昂贵的事业”，贵到贫穷的国家“玩不起”，没钱的人“玩不起”。多党政治需要巨额的金钱投入才能维持运转。在多党制尚处于低级发展阶段的非洲国家，由于经济社会发展水平相对落后，加上对金钱与政治的关系缺乏明确的法律界定，金钱对塑造政党政治起着重要作用。

首先，竞争性政党政治在某种程度上可以说是一部“烧钱机器”。频繁的选举，耗费了非洲国家大量的财政资金。选举本身和选举相关的工作，如人口普查、选民登记、选举教育等，都需要耗费大量财政资源，这使本来就紧张的国家财政状况雪上加霜。不少国家的选举经费需要依靠外国提供财政援助，这又为捐助国干涉其政党政治提供了机会。据报道，布隆迪为2010年大选编制的预算为4500万美元，这相当于该国政府全年财政预算的5%。在国家一半以上财政预算靠国际援助的布隆迪，这是一笔巨额的开支。2011年，刚果（金）大选耗费的资金多达5亿美元，据称是仅次于美国的花费最多的选举。<sup>①</sup>

其次，掌握财政与物质资源的多寡往往决定着政党影响力大小。政党的日常运转、竞选均需要大量物质资源。特别是，政党需要通过举办大型集会、发放大量物资来宣传本党主张，扩大党的影响。如2015年尼日利亚选举，人民民主党共花费2万亿奈拉（约合100亿美元）。人民民主党和全体进步大会

---

<sup>①</sup> “African Democracy: A Glass Half - full”, *Economist*, March 31, 2012, pp. 53 - 54.

都雇用了美国公关公司来为其进行宣传策划。<sup>①</sup>在科特迪瓦 2015 年大选中，瓦塔拉领导的执政联盟的竞选经费预算高达 100 亿非洲法郎（约合 1.68 亿美元）。<sup>②</sup>

非洲国家对政党活动经费的筹集和使用大都缺乏制度性规范，除少数国家根据各党在上一次选举中的得票比例从国家财政中拨付政党活动经费外，多数国家的政党需要自己去筹集活动经费。政党为筹集活动经费各显神通，“化缘”成为政党领导人的一项重要工作。

再次，竞争性政党政治在一定程度上鼓励政客的贪腐行为。政党和政客通常采取“花钱买票”进行竞选。在尼日利亚，选举资金非常关键并具有长远影响。当选公职以后可能得到的巨大好处使得尼日利亚的选举变成一场高风险的竞争，许多人把竞争公职当作个人发财致富和往上攀升的最佳途径。据称尼日利亚议员是世界上薪酬最高的，他们的薪酬相当于该国人均国内生产总值的 116 倍。在巨大利益的诱惑下，竞选各级政府的职务就变得代价高昂。竞选人需要花钱购买报名表，收买媒体和对手，进行竞选造势。据《非洲事务》一篇文章估计，竞选联邦议会议员平均需要花费 200 万美元，竞选州长职位平均需要花费 500 万~1 000 万美元。<sup>③</sup>为了筹款参选，许多人需要寻找“金主”，即政治捐款人。“金主”既可以是企业，也可能是腰缠万贯的富人，既可以是一家企业、一个人，也可以是多个企业、多人。在非洲，法律对政党、个人筹集和使用竞选资金并无明确的规定，即使有规定，也因缺乏监管而得不到很好执行，因此，资金如何筹、如何花，都存在很大的自由空间。许多候选人和“金主”把竞选当作一档投资，目的是在当选后捞回来。因此，选举就成为激烈的角斗场，政客们及其背后的“金主们”在捞回投资欲望的驱使下不择手段地操纵选举，作弊、恐吓、暴力等现象司空见惯。输掉选举的候选人不承认败选，往往诉诸法律。这又导致竞选官司司空见惯。在尼日利亚，一些州长的任期快结束了，但围绕这些州长当选是否合法有效的官司还未打完。当选者为了回报“金主”，必然要拿公共利益来做交易。一些人认为，金钱劫持了非洲政党政治，这种情况是存在的。

---

① Olly Owen and Zainab Usman, “Why Goodluck Jonathan Lost the Nigerian Presidential Election of 2015”, *African Affairs*, Vol. 114, No. 456, July 2015, pp. 455–471.

② *African Confidential*, November 6, Vol. 56, No. 22, 2015, pp. 4–5.

③ Olly Owen and Zainab Usman, *op. cit.*, pp. 455–471.

金钱与政治的这种奇怪结合，在一定程度上助长了非洲国家政客们的短视行为，阻碍着非洲政党政治的健康发展。在社会保障体系不健全的情况下，甚至个别最高领导人也可能出于对退休生活的担忧而行贪腐。他们可能趋向于“捞足了再走”。

## 政党与领袖

政治活动是由人构成的，人从事政治活动有特定的动机。我们可以借用经济学家在解释人从事经济活动时的两个暗含假设来分析人的政治行为，即人都是理性的，每个政治人都追求效用的最大化。在多党政治环境下，在政治中起主要或主导作用的人是政党领袖。分析和理解政党领袖从事政治活动的动机和心理活动，有助于我们更好地理解非洲政党政治一些现象。

政治活动是围绕对国家权力的角逐展开的。执政党领袖希望带领本党继续保持执政地位，在野党领袖则希望通过从事政治活动夺取权力。一些政党领袖或许看到自己短期内无望执掌国家最高权力，但仍要进行政治活动，参加选举，进行选举动员，目的就是为了扩大自己和本党的知名度和影响，使自己所代表的群体利益少受负面影响，并为与其他政党结盟打基础，以便在机会来临时，可以作为讨价还价的资本。在许多中西部非洲国家，特别是前法国殖民地国家，每逢选举都会有许多人出来角逐一个位子。这些国家的总统选举，往往有数十人报名参加，以致得票率分散，无一人能在首轮胜出，而需要在得票最多的两名候选人间进行第二轮角逐。在第二轮投票前，各参选政党领导人会进行一次新的站队与结盟，从两名候选人中寻找结盟对象，以便有机会在新政权中谋得一官半职。此种情况，也反映在一些国家的政党内部派系竞争中。如尼日利亚每逢党内初选，都会有许多人出来参加角逐。他们的机会主义倾向十分明显，参选是为了显示自己的存在，以便在选后的权力分配中分得一杯羹。

对于掌握国家权力的政党领袖来说，他们最关心的，首先是自己的执政安全，即任期能否得到保证；其次是青史留名，即留下历史遗产。如果执政安全得不到保证，政党领袖的行为可能趋于短视，他们很可能做出在外人看来短视的行为，比如贪腐。如果政党领袖不能确定第二天是否会被推翻，他首先考虑的可能是使用一切手段来确保其执政安全，在这种情况下，他们的

行为可能具有更大的不确定性，也就是说，他们更有可能做出反常的行动来，如为自己捞取更多的利益，甚至会通过挑起内部冲突以从中渔利。

政党领袖只有在其执政安全有保障的前提下，才有可能思考国家长远发展，并为国家长远发展出力，以便青史留名。可以肯定的是，一个强大并长期执政的政党有助于保障其领袖的执政安全。在一党独大型国家，执政党可以凭借其强大的支持网络，动员其支持者投本党候选人的票，从而确保本党推出的候选人当选。因此一般来说，强大政党的领袖更有可能做出符合国家长远发展利益的决策。在任期得到保障的条件下，强大政党领袖更有可能通过提高执政业绩，即发展经济、维护稳定、改善人民生活来进一步巩固执政安全，巩固执政党的执政地位，从而确保其继任者也能顺利当选，进而实现“青史留名”的目标。还有一些政党领袖，凭借其威望及对执政党的绝对控制，谋求修改宪法以实现第三个或无限制任期，其理由大都是为了实现在原有任期内未能完成的发展国家的愿望。

相比之下，在政党力量格局碎片化的国家，当权者由于没有强大的政党的支撑，其执政安全感往往较低。在安全感不足的情况下，他需要花更多的精力来巩固执政安全，而花在思考国家长远发展的精力相对要少。从这个角度看，弱小执政党领袖的目光可能更加短浅，行为可能更加注重短期效应。一些政党领袖在就任之初可能有一番远大抱负，希望改变国家贫穷落后现状，希望青史留名，但由于没有强大的政党做后盾，他们的想法难以得到落实。久而久之，他们的行为也会变得短视，执政目标从青史留名转变为确保自己退休后的政治、生活待遇有保障，或者确保自己选定的接班人能够顺利当选，使自己免遭继任者的清算。

在碎片化型国家，由于政党间监督与制约机制相对薄弱，政党领袖更容易采取短视行为。他们知道，即使当事人做出违规行为，被发现的可能性也不大。再者，即使当事人被发现，由于国家权力偏软，被查处的可能性也不大，这进一步鼓励政党领袖的投机行为。

## 结 语

考察非洲的政党政治，还可以有诸多其他视角。通过对上述6个方面的观察，我们似乎可以认为：在非洲多党政治环境下，一国内部各政党力量对

比格局如何，是决定该国政党政治发展的重要变量。一般来说，一个强有力的政党长期执政，有助于消除政党民族化，有助于政党从长远角度制订和实施国家发展规划，有助于保持政策的连续性，进而有助于国家的平稳发展。相反，政党力量弱小、政权更替频繁的国家则可能导致政党发育不健康，政党和政客过于注重眼前利益，从而不利于国家长远发展。

## Party Politics in Africa: A Critical Review and Reflection

*Zhong Weiyun*

**Abstract:** Since adoption of multi-party system in the early 1990s, party politics in African continent has undergone great changes, exhibiting some periodic features. In this article, the author tries to review the general layout of party politics in the current African countries, and to interpret the relationship between political party and ethnicity, party and state power, party and national development, party and financial resources, party and political leaders. The author holds the view that the layout of party forces in a certain country is one of the most important factors affecting the development of party politics in Africa. Generally speaking, countries with strong and long serving ruling parties tend to better overcome the negative tendencies, such as ethno-politics and short-sightedness, and in a better position to formulate and implement long term development plans. Steady and smooth development can be achieved more easily in such countries. On the other hand, political parties in countries with fragmented political forces and frequent changes of government tend to focus on short term interest to the sacrifice of long term national development.

**Key Words:** African Politics; Party Politics; Multi-party System; National Development

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)