

新南非政党格局：主导党政治发展的变化*

张 凯

内容提要 1994年新南非建立后，非洲人国民大会（简称“非国大”）由反对种族主义斗争的政党转变成执政党，南非政党政治逐渐形成非国大占据主导地位、其他政党无法对其构成挑战的主导党体制。纵观民主转型以来南非20多年的政党政治发展进程，南非主导党体制虽未发生根本性变化，却出现由巩固强化转向非国大影响力下降的情况。虽然最大反对党民主联盟影响力稳步提升，极端、民粹的国内其他政治力量持续抬头，对非国大的主导地位构成了一定挑战，但这些因素并不是南非主导党体制弱化的主要原因。非国大的主导地位有赖于与南非共产党、南非工会大会等左翼力量的战略联盟，这是南非主导党体制的特性所在。从2008年全球金融危机爆发以来，非国大党内政治竞争加剧，三方联盟功能失调，政府治理效能持续下降，系非国大主导地位弱化的主要影响因素。展望未来，非国大主导地位能否得到巩固、南非主导党体制能否得以延续，主要取决于非国大能否有效维护党内团结、推动三方联盟实现重组、提高国家治理效能，以从根本上解决南非长期存在的失业、贫困和不平等三大痼疾。

关键词 政党政治 南非 主导党体制 非国大

作者简介 张凯，中共中央对外联络部《当代世界》杂志社编辑部副主任、副研究员（北京 100860）。

1994年，南非各党派通过政治协商结束了种族隔离制度，南非由此迎来历史上首次非种族民主大选，非国大赢得选举胜利，由反对种族主义斗争的

* 本文系2017年度国家社科基金后期资助项目“后种族隔离时代南非寻求大国地位的外交战略研究”（17FGJ010）和2018年度北京市社科基金青年项目“中非合作论坛峰会的机制化问题研究”（18ZGC014）的阶段性研究成果。

政党转变成执政党。从1994年到2019年，南非共举行过6次国民议会和省级立法机构选举，非国大在历次选举中都赢得了多数票支持。非国大长期占据主导地位，成为后种族隔离时代南非政党政治的鲜明特征，遂“主导党体制”（Dominant Party System）也成为学界对南非政党政治结构及进程的一种分析框架。所谓主导党，是指牢固掌控国家政府体系的政党，即主导着国家政权和政治决策。^①“主导党体制”至少包括两个方面的要素：一是某一政党在一段较长且连续的时期内，确立了选举主导地位；二是该党在组建政府和制定公共政策上发挥着决定性作用。^②显然，处于主导地位的政党，不仅要在连续的选举进程中赢得多数，而且要具备将选票上的多数优势转变成政策制定的能力，即具体的政府决策、议会法案等是根据主导党的价值偏好制定的。

很多学者根据“主导党体制”的性质和特点，断定主导党统治与民主之间存在根本的对立，并且认为非国大占据主导地位会对南非民主的巩固产生消极影响，使南非民主的根基面临风险。^③也有学者认为，南非存在族群内部和族群间的紧张对立，单一主导党的存在会使民主管理变得非常困难。^④然而，这一以“多党竞争”为核心的西方中心主义论点，事实上并不符合后种族隔离时代南非政党政治发展的历史与现实，也未反映出南非政党结构的独特性。纵观新南非20多年来的政治发展进程，正是在非国大占主导的政党格

① 关于主导党的界定，学界存在广泛的争议。总体上看，衡量一国政党政治是否是主导党体制，主要包括以下几个方面的标准：一是政治制度，即是否定期举行选举，在多党参与的选举中，主导党将赢得多数选民的支持；二是主导门槛，即在议会中赢得多少席位才可获得主导地位，有的学者认为赢得过半数席位才能称之为主导党，有的学者则认为即使议席没有过半也可占据主导地位；三是包容对立，即是否允许反对党的存在，反对党的存在可以使主导党体制合法化；四是时间范畴，连续赢得几次选举才可称之为主导党，有的学者认为需要连续3次赢得选举，有的学者则认为需要连续5次赢得选举才能称之为主导党。显然，在这些衡量主导党的标准上，学者们存在分歧。但无论以何种标准衡量，非国大都处于主导地位。See Nicola De Jager and Pierre Du Toit eds., *Friend or Foe? Dominant Party Systems in Southern Africa: Insights from the Developing World*, Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press, 2013, pp. 3 - 21; Matthijs Bogaards, “Dominant Parties and Democratic Defects”, *Georgetown Journal of International Affairs*, Vol. 6, No. 2, 2005, pp. 29 - 35; Roger Southall, “The ‘Dominant Party Debate’ in South Africa”, *Africa Spectrum*, Vol. 40, No. 1, 2005, pp. 61 - 82.

② Roger Southall, *op. cit.*, p. 63.

③ See Roger Southall, *op. cit.*, p. 62; Thiven Reddy, “The Congress Party Model: South Africa’s African National Congress (ANC) and India’s Indian National Congress (INC) as Dominant Parties”, *African and Asian Studies*, Vol. 4, No. 3, 2005, p. 272.

④ Hermann Giliomee, “Democratization in South Africa”, *Political Science Quarterly*, Vol. 110, No. 1, 1995, p. 104.

局中,南非实现了多次包容性、非种族、非歧视的民主大选,这一过程既包括多党间的政治竞争,也存在广泛的政治协商和政治参与,特别是政党体系之外社会力量的广泛政治参与。^①根据“非洲晴雨表”的调查,有60%的南非人对该国的民主表示满意。^②显然,非国大的主导并没有导致所谓“民主的衰退”,大多数选民对南非民主抱有信心。

目前,学界关于南非“主导党体制”的分析,大多从二元对立的静态视角出发,强调不同政党特别是主导党和反对党间的竞争,凸显非国大的主导地位对反对党生存和发展所产生的消极影响。然而,这一分析视角不仅对南非不同政治力量间的民主协商视而不见,而且忽视了政治发展进程中“主导党体制”的强弱变化以及造成这种变化的内在动因。本文基于南非“主导党体制”的动态考察,解读非国大占主导的南非政党结构经历了先强化后走弱的演变态势,进而研判未来南非政党政治的发展趋势。

非国大主导地位的确立(1990~1996年)

20世纪80年代中后期,在经济发展停滞、遭受外部制裁、内部抗争不断等因素影响下,种族隔离政权南非国民党政府开始尝试与非国大等政治力量进行接触和对话,旨在为种族隔离制度结束后的政治安排寻求方案,以从长远和战略角度维护南非白人族群的利益。1990年2月,时任南非总统德克勒克宣布解禁非国大、南非共产党、泛非主义者大会(简称“泛非大”)等30多个民族解放政治组织,同时释放黑人领袖曼德拉,从而为多党政治协商创造了条件。

1991年12月20~21日,第一次民主南非大会(CODESA)在约翰内斯堡举行。19个政党和组织的200多名代表参加了此次会议,经过一天半的协商,会议最终通过决议:承诺通过和平方式实现政治变迁;在非歧视原则基础上建立统一的南非;以立法、司法、行政三权分立为原则建立宪法制度安

^① Heidi Leigh Matisson, “Beyond Party Politics: Unexpected Democracy – deepening Consequences of One – party Dominance in South Africa”, *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, No. 105, December 2004, pp. 1 – 10.

^② “Afrobarometer, South Africa”, <http://afrobarometer.org/countries/south-africa-0>, 2019-12-07.

排；以普遍选举为基础建立多党民主制。会议还成立了5个工作小组，负责对制定新宪法和过渡政府安排提出建议。^① 1992年5月，第二次民主南非大会召开，但由于国民党与非国大在一系列复杂问题上仍然存在严重分歧，导致会议一度中断，期间还伴随一系列暴力冲突事件。为避免局势进一步恶化，1992年9月国民党政府与非国大开始恢复接触，并最终于1993年2月就未来的民族团结政府权力分享方案达成共识。1993年9月，多党谈判会议最终达成协议，建立多党过渡行政委员会，并确定1994年4月27日为大选日期。

根据1993年多党政治协商通过的过渡宪法，南非将对原有省级行政区划和黑人家园进行整合，将全国地理版图重新划分为9个省，同时按比例代表制原则进行选举。^② 南非议会包括国民议会和参议院，其中，国民议会由400个议席组成，9个省的立法机构由425个议席组成，每个省分别提名10名议员组成参议院，具体人选由各政党根据得票比例进行确定。1994年大选后产生的首届政府为民族团结政府，过渡期为5年。民族团结政府由总统、2名副总统和不超过27名的内阁部长组成。内阁部长则从至少获得国民议会20个席位的政党中任命。

根据1994年选举结果，共有7个政党进入国民议会，其中非国大赢得62.65%的选票，获得国民议会252个席位；国民党得票率为20.39%，获得82个议席；因卡塔自由党得票率为10.54%，获得43个议席；其余进入国民议会的政党所获席位均没有超过10席（见表1）。在省级立法机构选举中，非国大在6个省赢得压倒性多数，有效控制了6个省级立法机构，国民党与因卡塔自由党分别在西开普省和夸祖鲁—纳塔尔省占据多数。^③ 根据国民议会选

① 杨立华：《列国志·南非》，社会科学文献出版社，2010年版，第135页。

② 比例代表制是以竞选政党所得选票占全部有效票数的百分比分配议会席位的选举规则。比例代表制内分为若干具体形式。南非大选采用比例代表制中的政党名单制（Party List），由政党提出候选人名单，选民投票选举政党，政党根据得票率和被提名党员的先后顺序决定当选人。在封闭式政党名单制下，选民不直接投票选举候选人。政党名单制是南非国会和省议会选举分配议席的唯一方法。南非地方选举采用比例代表制中的混合比例代表制。其中，40%的地方议员按比例代表制选出，60%的议员按单一选区多数制选出。参见黄政：《南非选举制度简介》，载《西亚非洲》2010年第7期，第71~72页。

③ 非国大有效控制的6个省级立法机构分别是东开普省、东德兰士瓦、北德兰士瓦、西北省、奥兰治自由州、比勒陀利亚—威特沃特斯兰德—弗里尼欣（PWV），与此同时在北开普省维持微弱多数。后来，东德兰士瓦更名为姆普马兰加省，北德兰士瓦更名为北方省，奥兰治自由州更名为自由州省，比勒陀利亚—威特沃特斯兰德—弗里尼欣更名为豪登省。1994年南非国民议会和省级立法机构选举结果，参见南非独立选举委员会网站：“1994 National and Provincial Elections”，<https://www.elections.org.za/content/uploadedfiles/NPE%201994.pdf>, 2019-12-07。

举结果，非国大主席曼德拉当选新南非总统，来自非国大的姆贝基担任第一副总统，国民党领袖德克勒克担任第二副总统。内阁部长共由 27 名成员组成，其中 18 名来自非国大，6 名来自国民党，3 名来自因卡塔自由党。这一政治力量对比态势，使得非国大得以主导民族团结政府的政策议程，^① 而非国大也由民族解放运动组织转变成南非占据主导地位的执政党。^②

表 1 1994 年南非国民议会选举结果（总计 400 个席位）

政党	得票率 (%)	得票数量	议会席位
非国大 (ANC)	62.65	12 237 655	252
国民党 (NP)	20.39	3 983 690	82
因卡塔自由党 (IFP)	10.54	2 058 294	43
自由阵线 (FF)	2.17	424 555	9
民主党 (DP)	1.73	338 426	7
泛非大 (PAC)	1.25	243 478	5
非洲基督教民主党 (ACDP)	0.45	88 104	2

说明：1994 年，共有 19 个政党参加首次国民议会选举，根据选举结果，有 7 个政党进入国民议会，表中只列出了进入国民议会的政党。

资料来源：参见南非独立选举委员会网站：<https://www.elections.org.za/content/uploadedfiles/NPE%201994.pdf>, 2019-12-07.

非国大在国民议会的多数地位使其主导了 1994 年后的制宪进程。1996 年 5 月 8 日，南非制宪议会以 421 票赞成、2 票反对、10 票弃权的压倒性多数通过了《南非共和国宪法法案》，1996 年 12 月 10 日经曼德拉总统签署后正式生效。新宪法的签署标志着南非政治过渡的完成，为平等和民主政治体制的确立和今后的民族国家建设奠定了法律基石。^③ 新宪法进一步确认了选举所遵循的比例代表制原则，同时规定议会由国民议会和全国省务院（National Council of Provinces）组成，全国省务院取代了之前的参议院。国民议会议席数量不少于 350 席，不多于 400 席；全国省务院由 90 名代表组成，其中每个省选出

^① Roger Southall, "The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System", *African Affairs*, Vol. 97, No. 389, 1998, p. 445.

^② Roger Southall, "The South African Elections of 1994: The Remaking of a Dominant-Party State", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, No. 4, 1994, p. 643.

^③ 贺文萍：《从曼德拉到姆贝基：南非民主政治的巩固》，载《西亚非洲》2001 年第 6 期，第 8 页。

10名代表。全国省务院旨在基于“合作政府”的理念，增进中央和地方在治理领域的合作关系。此外，为确保小党的政治利益和政治参与，新宪法将参选政党进入议会的最低得票比例确定为0.25%。^①在制宪进程中，国民党曾尝试扩大和延长“权力分享”的政治安排，但新宪法并未对此做出规定，并且取消了议会第二大党领袖担任副总统的条款，这为进一步巩固非国大的执政地位提供了制度保障。在中央与地方关系上，新宪法虽然赋予了各省在农业、医疗、公共安全等一系列领域的立法和行政权力，但是这些权力并不是独立的，而是需要与议会分享，并且各省需要遵循全国统一的规范和标准。^②与此同时，全国省务院无权提出有关财政的议案，^③这便增大了地方对中央财政的依赖。这些制度安排有利于权力集中，对提高非国大掌控的中央政府的治理能力发挥着重要作用。

非国大占据主导地位的政党体制呈现两个非常明显的特征：第一，非国大的主导地位依托于与南非共产党、南非工会大会组建的联盟。历史上，三者分别代表民主的革命力量、社会主义力量和工人运动，他们组建联盟的目的是消除各种形式的种族主义。^④三大力量的相互支持和配合，成功推翻了种族隔离政权。南非实现民主转型后，三方联盟得以延续并转变成三方执政联盟，南非共产党和南非工会大会利用自身影响力和组织架构，在选举进程中动员选民支持非国大，南非共产党和南非工会大会成员则以非国大党员的身份参与竞选，并在选举后以内阁官员、国会议员等身份参与执政。^⑤三方执政联盟不是单纯的选举联盟，而是战略联盟，三方都将推动南非实现第二阶段的民族民主革命作为后种族隔离时代的战略目标。三大政治力量都主张从根本上改变种族隔离时代所遗留的失业、贫困和不平等三大痼疾，以建立民族平等的民主社会。南非共产党、南非工会大会等政治力量的支持，是非国大

^① Constanze Bauer, “The 1994 and 1999 Electoral Process/Systems: Promoting Democracy in South Africa”, *African Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 1, June 2001, p. 111.

^② Roger Southall, “The South African Elections of 1994: The Remaking of a Dominant – Party State”, p. 650.

^③ 杨立华：前引书，第186页。

^④ “ANC Discussion Document on the Reconfiguration of ANC – SACP – COSATU – SANCO Alliance”, 21 November 2018, <https://www.anc1912.org.za/sites/default/files/ANC%20Discussion%20on%20Reconfigured%20Alliance%20-%2021%20November%202018-2.pdf>, 2019-10-08.

^⑤ 张凯：《南非共产党探索建设社会主义的战略路径、困境与前景》，载《当代世界与社会主义》2017年第5期，第71页。

维持主导地位的重要政治基础。

第二,南非在野党力量有限,在议会层面难以对非国大构成挑战。国民议会中的多数席位使得非国大在立法方面拥有控制权。南非第二大党国民党的主要支持基础在西开普省,第三大党因卡塔自由党的支持基础主要在夸祖鲁—纳塔尔省。除国民党在北开普省有一定影响力外,这两大政党在其他省份的支持基础都非常薄弱,特别是因卡塔自由党,其选民主要来自祖鲁族,在国民议会选举中其选票几乎全部来自祖鲁族居多数的夸祖鲁—纳塔尔省,而在省级立法机构选举中,在夸祖鲁—纳塔尔之外的省份,因卡塔自由党的得票率均未超过1.5%。^① 国民党内部存在严重的政治分歧,保守派指责以总书记迈耶(Meyer)为代表的进步派在政治协商时期让步太多,没有充分保障白人族群的利益。党内政治分歧严重影响了国民党与非国大的政治合作,德克勒克为回应党内保守派的政治诉求,于1996年辞去副总统职务,国民党退出民族团结政府,从而作为一个主要反对党在政坛发挥作用。退出政府的行动进一步加剧了国民党内不同派系间的分歧,原外交部长皮克·博塔等一批党内元老相继宣布退出政坛,迈耶等人则宣布退党,另组更为开明的政治势力。^② 国民党的退出和内部分裂导致自身影响力严重下降,同时使得民族团结政府中力量对比向有利于非国大的方向发展,非国大的执政地位借此得到进一步巩固。

总体来看,1990~1994年间的多党政治协商为南非结束种族隔离制度和实现民主转型奠定了基础。非国大在1994年的首次民主选举中赢得胜利,并实现对国民议会和多数省份的掌控,从而确立了自身在南非政党格局中的主导地位。1996年颁布的新宪法事实上是对非国大主导地位的进一步确认,同时也在法律层面为非国大巩固执政地位提供了坚实的制度保障。面对这一新形成的主导党体制,有学者评论称,南非是一个正式的多党民主制国家,在国会有充满活力的辩论。但是,非国大拥有如此巨大的支持,以至于反对党实际上不具有实质性的影响力。^③ 实际上,非国大之所以在南非首次民主大选中赢得压倒性胜利并成为占主导地位执政党,从根本上讲是由南非独特的种族结构决定的。根据1996年南非人口普查数据,当年南非总人口为4 058

^① Roger Southall, "The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System", p. 460.

^② 温宪:《德克勒克缘何退出政坛》,载《人民日报》1997年8月29日。

^③ Jeffrey Herbst, "Mbeki's South Africa", *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 6, Nov. - Dec. 2005, p. 95.

万。从族群归属来看，非洲黑人占比为77%，白种人占11%，有色人占9%，印度人/亚洲人占3%。^① 占人口总量3/4的非洲黑人，在种族隔离时代曾遭到少数白人政府极度不公平的对待，他们在大选中将选票投给使之从种族隔离制度重压下解放出来的领导者非国大乃是自然的选择。虽然在吸引非洲黑人选民支持方面，因卡塔自由党、泛非大等政治力量与非国大存在竞争，但是它们都怀揣狭隘的民族主义，从而限制了其获得最广大非洲人选民支持的能力。在反对种族隔离的长期斗争中，非国大将自身打造成非种族的包容性政党，呈现出明显的“大教会”（Grand Church）特性，同时在选举进程中将全国和地方候选人名单向传统领袖、地方名人等开放，这使其在争取非洲黑人选票中得以占据有利地位。^② 包容性使非国大可以构建最为广泛的统一战线，从而赢得绝大多数非洲人群体的支持。此外，从阶级力量对比来看，虽然白人资产阶级依然掌控着南非的经济命脉，但是产业工人、遭受压迫的贫困黑人以及大量的失业人群等占据人口的大多数，他们在非国大的政治盟友南非共产党、南非工会大会等力量的动员下，积极投票支持非国大，这也成为非国大赢得主导地位的重要原因。

主导党体制的巩固与延续（1997～2007年）

1996年新宪法的诞生为南非顺利完成民主过渡、促进社会和经济的发展提供了法律保障。^③ 在新宪法框架下，非国大在此后十年间南非政党格局中的主导地位得到进一步巩固和强化，南非主导党体制得以延续。非国大主导地位的强化在1999年和2004年两次全国和省级议会选举中得到了明确体现。

1999年全国和省级议会选举虽不如1994年选举那样吸人眼球和堪称“奇迹”，但由于此次选举系南非民主转型以来的第二次大选，因此对检验南非民主政治能否顺利发展具有标志性意义。在此次大选中，非国大赢得66.35%的支持率，同时在东开普省、自由州省、豪登省、林波波省、姆普马兰加省、

^① “Statistics SA, Population Census, 1996”, <https://apps.statssa.gov.za/census01/Census96/HTML/default.htm>, 2020-01-12.

^② Alexander Johnston, “South Africa: the Election and the Emerging Party System”, *International Affairs*, Vol 70, No. 4, 1994, p. 733.

^③ 叶兴增：《新宪法通过后的南非政局》，载《瞭望》新闻周刊1996年第22期，第41页。

西北省、北开普省等7个省级立法机构中取得绝对多数席位，在西开普省的支持率已超过新国民党（NNP），在夸祖鲁—纳塔尔省的支持率已与因卡塔自由党基本持平。^① 需要指出的是，此次选举后，以夸祖鲁—纳塔尔为基地的小党“少数阵线”（Minority Front）选择与非国大合作，其议员加入非国大国民议会党团小组，从而使非国大在事实上控制了国民议会2/3的席位。^② 由此，一些学者指出，在种族隔离制度结束后的前五年，反对党并没有提出有吸引力的政策主张以取代非国大的政治议程，这预示着非国大的主导地位会持续相当长一段时期。^③ 这一预判在2004年国民议会和省级立法机构选举中得到验证。在2004年大选中，非国大的得票率进一步攀升至69.21%，已达到单独修改宪法的2/3多数；在7个省级立法机构选举中，得票率达到65%以上，同时在夸祖鲁—纳塔尔省和西开普省也获取了多数地位。^④ 从1994年到2004年，非国大在全国的支持率提升了近7个百分点，其赢得多数支持的省份也由7个覆盖到了全国9个省份。此外，在地方层面，非国大的执政基础也得到进一步巩固，在地方市政选举中其支持率由2000年的59.4%增至2006年的62.0%。^⑤ 由此可见，自1996年新宪法颁布实施后的十年间，无论是在全国和省级层面，还是在地方市政层面，非国大的主导地位都得到了强化。

需要指出的是，在非国大主导地位强化的同时，南非的政党政治生态也发生了一些变化。第一，三方执政联盟内部因路线之争而陷入严重分歧。在政治协商的总体框架下，三方间的竞争有所加剧，这对非国大的主导地位产生一定消极影响。种族隔离制度结束之初，三方执政联盟内部存在密切的政治协商，非国大所采取的“重建与发展计划”（RDP）便是三大政治力量充分协商基础上的产物。“重建与发展计划”带有一定的社会民主主义色彩，其政

① 国民党后改名为新国民党，其在西开普省的支持率已降到34.38%，低于非国大的42.62%；因卡塔自由党在夸祖鲁—纳塔尔省的支持率为40.45%，略高于非国大的39.77%。关于1999年南非国民议会和省级立法机构选举结果，see “National Elections 1999”，<https://www.elections.org.za/content/NPEPublicReports/42/Detailed%20Results/National.pdf>, 2019-11-03。

② Susan Booysen, “The 1999 Election and New Orientations in Opposition Politics in South Africa”, *A Journal of Opinion*, Vol. 27, No. 2, 1999, p. 28.

③ Kimberly Lanegran, “South Africa’s 1999 Election: Consolidating a Dominant Party System”, *Africa Today*, Vol. 48, No. 2, 2001, p. 82.

④ 2004年国民议会和省级立法机构选举结果，see “National Elections 2004”，<https://www.elections.org.za/content/NPEPublicReports/50/Detailed%20Results/National.pdf>, 2019-11-03。

⑤ S. P. Rule, “Geography and Voting: the Growth of Urban Opposition in South Africa Two Decades after Democratization”, *South African Geographical Journal*, Vol. 100, No. 2, 2018, p. 145.

策逻辑是通过大规模的公共支出，改善历史上被边缘化的贫困群体的社会经济条件。1996年非国大政府以“增长、就业和重新分配战略”（GEAR）取代“重建与发展计划”，这一政策转向未与联盟伙伴充分协商，被南非共产党和南非工会大会视为具有明显的新自由主义色彩。特别是姆贝基执政后，其推动市场化、私有化等领域所采取的诸多举措，遭到南非共产党和南非工会大会的强烈批评，联盟伙伴间的分歧日益公开化。姆贝基政府的政策导向是，通过自由化改革促进经济增长，依托“黑人经济赋权”计划（BEE）培育黑人民族资产阶级。南非共产党和南非工会大会则反对自由化改革，强调依托国家力量推动再分配，通过使经济社会财富向工人阶级和贫困群体倾斜来促进经济增长。在此背景下，三方执政联盟内部出现裂痕，一方面是以南非共产党和南非工会大会为代表的左翼力量，另一方面是代表黑人企业家和商业阶层利益的新兴力量，后者得到了全国非洲人商业联合会（NAFCOC）、非洲企业和消费者服务基金会、黑人企业委员会以及白人企业家、姆贝基政府诸多高官的支持。^①从本质上讲，三方执政联盟在最终目标和愿景上有着相似的信念，但在实现目标的战略途径上则存在差异。^②正是这种差异导致三方联盟内部的政治分歧与竞争不断加剧，从而对非国大巩固执政地位造成消极影响，为主导党体制在后姆贝基时代由盛而衰埋下伏笔。

第二，反对党阵营内部出现了力量分化和碎片化，且缺乏有效的政治联合，难以对非国大的主导地位构成挑战。具体体现在以下三方面：其一，进入议会的反对党数量虽有所增加，但愈加碎片化。1994年，南非7个反对党分享148个国民议会席位，但1999年时转变成了11个反对党分享134个国民议会席位。^③进入国民议会的反对党数量在增加，但是其分享的席位数量在减少，这说明反对党阵营内部出现了明显的碎片化趋势。这种趋势在2004年的全国大选中得到进一步延续。1999年共有16个政党参与国民议会选举，其中12个政党达到进入国民议会的得票比例门槛，除非国大外，其他政党的得票

^① Malte Kaßner, *The Influence of the Type of Dominant Party on Democracy: A Comparison Between South Africa and Malaysia*, Berlin: Springer VS, 2014, pp. 115–118.

^② Denis Kadima, “Party Coalitions in Post-Apartheid South Africa and their Impact on National Cohesion and Ideological Rapprochement”, in Denis Kadima ed., *The Politics of Party Coalitions in Africa*, EISA and Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006, p. 20.

^③ Roger Southall, “South Africa 1999: The ANC and Democratic Consolidation”, *A Journal of Opinion*, Vol. 27, No. 2, 1999, p. 14.

率均未超过10%；2004年参与竞逐国民议会席位的政党增长到33个，但达到进入国民议会得票比例门槛的政党数量依然是12个，除非国大和民主联盟外，其他政党的得票率均未超过8%。这表明，在执政党非国大日益走强的同时，绝大部分反对党在走向衰落，呈现小而散的状态。

其二，种族隔离时期的执政党国民党在后种族隔离时代逐渐迷失方向，并最终走向衰亡。种族隔离时代，代表白人利益的国民党曾长期执政，系种族隔离政权的象征。新南非建立后，国民党先是参加非国大主导的民族团结政府，后于1996年退出并在1997年将党的名称更改为“新国民党”，以寻求改变其传统的种族主义政党形象，但是这一举措并没有遏制其走向衰退的趋势。在1999年大选中，新国民党的得票率仅为6.87%，与1994年的得票率相比下降近14个百分点，失去国民议会54个议席。在西开普省，新国民党的支持率由53.3%下降到34.38%，被迫与民主党联合执政。^①2000年6月，新国民党与民主党合并为“民主联盟”，但后因政治分歧，新国民党退出并于2004年并入非国大，至此正式退出历史舞台。

其三，民主党力量稳步增长，逐渐成为少数族群选民的政治家园。民主党是反对种族隔离且具有强烈自由主义传统的白人政党。种族隔离制度结束后，民主党将反对非国大确定为战略方向，以寻求赢得阿非利卡白人、印度裔和有色人种等少数族群的支持。这一策略使得民主党的支持率得以稳步提升，在1999年全国大选中其支持率达到9.56%，一跃成为国民议会第二大党。与新国民党等政治力量组建民主联盟后，其势力得到进一步壮大，在2004年全国大选中得票率达12.07%，继续维持最大反对党的地位。需要指出的是，民主党/民主联盟力量的上升，从某种程度上讲是白人政党内部的力量整合，其选民基础是非国大执政后感到有所疏离的白人等少数族群。因此，民主党/民主联盟的壮大，更多的是分流了反对党阵营内部的选民，而非蚕食了非国大的支持基础。^②这也是为何主导党非国大和最大反对党民主党/民主联盟的政治力量得以同时提升的重要原因。

纵观1997~2007年间南非政党政治发展进程可以发现，执政党非国大的

^① Kimberly Lanegran, op. cit., p. 96.

^② Frans Cronje, "South Africa after the ANC", 2nd July 2012, <https://irr.org.za/reports/research-policy-brief/research-and-policy-brief-south-africa-after-the-anc-2nd-july-2012>, 2019-11-03.

主导地位得到进一步强化，反对党阵营内部出现明显力量分化，民主党/民主联盟的力量稳步上升，其他反对党要么陷入停滞、要么走向衰退，整体上的碎片化态势使得反对党难以对非国大构成实质性挑战。虽然黑人占多数的人口结构、民族解放的政治遗产等依然是非国大维持主导地位的重要因素，但非国大执政后在促进经济可持续发展、提高公共服务供给水平、推动社会更加公平发展等方面所展现的治理能力，在其主导地位日益增强中发挥了关键性作用。种族隔离时代后期，南非经济陷入长达十余年的衰退期，通货膨胀率和失业率居高不下，1985年到1994年净资本流出额达500亿兰特（约合141亿美元）。非国大执政后，南非经济经历了自20世纪40年代以来最长时期的正增长，通货膨胀率下降到4%以下，外国直接投资不断涌入，公共债务占国内生产总值的比例由种族隔离时期的64%下降到2004年的50%以下。2004~2007年间，南非年均经济增长率达到了4.5%，这大致相当于人均收入实现了年均3%的增长，而在1994年之前的十年间南非人均收入一直处于负增长状态。^①在经济稳步发展的背景下，非国大掌控的财政收入持续增多，这使其可以不断扩大公共服务的覆盖范围，特别是使广大黑人群众可以在公共服务供给中广泛受益。例如，1994年之前，大约有60%的南非人口无法用到电，1600万人无法获得清洁用水，生活在棚屋中的人口达500万到770万人；经过十年的发展，到2004年，非国大政府为南非的贫困人口建设了160万套保障性住房，70%的家庭已可以用上电，可获得清洁用水的人口新增了900万。^②受益的广大黑人特别是生活在乡村地区的贫困群体，成为非国大巩固其执政地位的坚定支持者。非国大在乡村人口占比较高的省份所获支持率要高于城市人口占比较高的省份。^③

主导党体制的弱化（2008年以来）

2004年的全国大选和2006年的地方选举结果彰显非国大主导地位的进一步强化，但主导党体制持续巩固的趋势却因2008年两大事件的爆发而未能延

^① *South Africa Year Book*, 2006/2007, p. 59.

^② “State of the Nation Address of the President of South Africa”, Thabo Mbeki; Houses of Parliament, Cape Town, 6 February 2004, <https://www.gov.za/node/537677>, 2019-12-03.

^③ S. P. Rule, *op. cit.*, p. 146.

续：一是 2008 年的国际金融危机使美国和欧洲经济遭到严重冲击，与美欧市场存在紧密联系的南非经济也遭重创。国际金融危机以来，南非 21 世纪初的经济快速增长势头难以为继，经济增长乏力导致失业问题加剧，劳资纠纷持续不断，社会矛盾日益突出，民众获得感下降致使其投票偏好发生变化，并影响到非国大占主导的政党政治生态。二是非国大党内以及三方执政联盟内部政治分歧加剧，最终非国大前副主席祖马在南非共产党、南非工会大会等左翼力量的支持下胜出，在 2007 年 12 月非国大全国代表大会上当选党主席。^① 时任南非总统姆贝基被非国大中央召回并于 2008 年 9 月被迫辞去总统职务。支持姆贝基的部分党员脱离非国大，并在南非前国防部长莱科塔的领导下另立新党——南非人民大会党（COPE）。^② 非国大/三方执政联盟内部不同政治势力的角力，特别是人民大会党的成立，分流了曾经支持非国大的一批选民，这在一定程度上削弱了非国大继续巩固其主导地位的群众基础。总体上看，国际金融危机之后，在经济形势持续低迷和政治竞争加剧的背景下，南非的主导党体制出现明显弱化趋势（参见图 1）。

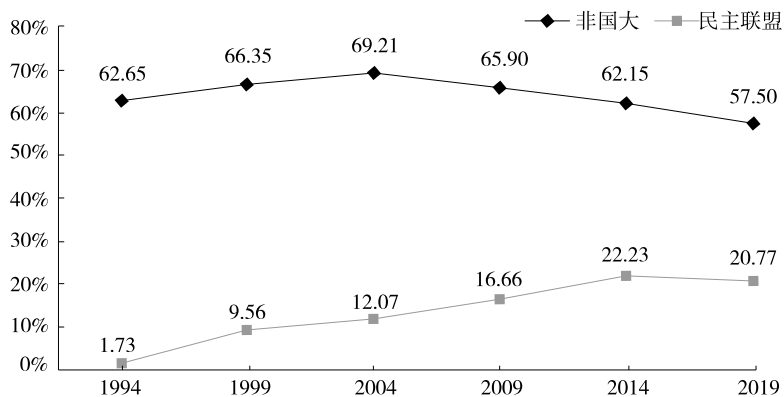


图 1 1994 ~ 2019 年执政党非国大与最大反对党民主联盟历届国民议会选举得票率对比

说明：民主联盟 1994 年和 1999 年得票率数据采纳的是其前身民主党的得票率数据。

资料来源：南非独立选举委员会网站：<https://www.elections.org.za/IECOnline/Reports/National-and-Provincial-reports>, 2019-12-07.

^① William M. Gumede, “South Africa: Jacob Zuma and The Difficulties of Consolidating South Africa’s Democracy”, *African Affairs*, Vol. 107, No. 427, 2008, p. 261.

^② 张凯：《金融危机以来南非政党政治的发展》，载《当代世界》2014年第4期，第76页。

第一，非国大依然维持主导地位，但其支持基础明显松动。在2009年国民议会和省级立法机构选举中，非国大的得票率为65.9%，在西开普省的支持率被民主联盟超越而沦为反对党。在2014年国民议会和省级立法机构选举中，非国大的得票率为62.15%，在经济中心豪登省的支持率由2009年的64.76%下降为54.92%，在西开普省继续维持反对党地位。^①从地方选举来看，非国大主导地位面临的形势更为严峻，其支持率已由2011年的61.95%下降到了2016年的53.91%。在南非具有重要影响力的九大都市区，非国大丧失了约翰内斯堡、伊库古莱尼、茨瓦内和纳尔逊·曼德拉湾四大都市区的直接控制权，在其曾一度掌权的开普敦市，此次得票率还不到1/3。^②对非国大巩固执政地位而言，2016年地方选举显然是一次沉重打击。非国大的政治盟友南非共产党曾在2016年召开的中央政治局会议上指出，虽然从某种意义上讲非国大并未“失去”选举，但是从近年来非国大在选举中所获支持率的持续下降以及此次地方选举所呈现的急剧下降态势来看，非国大除非进行深刻反思并采取坚定的纠错行动，否则这种衰退之势还会继续，甚至可能会加速。^③这一政治评估在2019年的国民议会和省级立法机构选举中得到体现，非国大在2019年选举中的得票率为57.5%，虽然比2016年地方选举时略有好转，但与2014年大选时相比则下降了近5个百分点，这是其执政以来得票率首次低于60%。与此同时，非国大在省级立法机构中的得票率均出现下滑，并且在豪登省、夸祖鲁—纳塔尔省、北开普省和西开普省的支持率均未能超过60%。从2008年国际金融危机以来南非历次选举的情况看，非国大虽依然占据多数地位，但其在政党格局中的主导地位已遭削弱，面临着严峻考验。

第二，三方联盟内部分歧加大，非国大在民族民主革命中的领导作用下降。通过民族民主革命建设民族民主社会，是三方联盟开展战略合作的政治基础。然而，在如何开展民族民主革命、建设民族民主社会的问题上，三大政治力量并不一致，特别是在祖马政府的第二任期，三方围绕内阁人事安排、

^① 具体选举数据参见南非独立选举委员会网站：“2009 National Election”，<https://www.elections.org.za/content/NPEPublicReports/146/Detailed%20Results/National.pdf>；2014 National Election，<https://www.elections.org.za/content/NPEPublicReports/291/Results%20Report/National.pdf>，2019-12-03。

^② 张凯：《2016年地方选举与南非政党格局的新变化——兼谈执政党非国大支持率下降问题》，载《当代世界》2016年第9期，第68页。

^③ “SACP Political Bureau Preliminary Assessment of the 2016 Local Government Elections”，<http://www.sacp.org.za/main.php?ID=5507>，2019-12-05。

政府相关决策以及高层腐败等问题产生了严重对立。在联盟内部分歧与竞争加剧的背景下，南非共产党内要求独立参与竞选的呼声再次高涨。2017年初，南非共产党在其发布的中央委员会讨论文件中指出，不能将所有的政策放在“一个篮子里”，也要考虑未来南非共产党参与选举的方式问题。^①在同年底举行的自由州省迈特斯马豪罗（Metsimaholo）市政补选中，南非共产党独立参与竞选并赢得3个议席。从工人运动的角度看，南非的工人阶级利益分化日趋明显，其组织性、统一性和团结性遭到严重削弱。2014年11月，南非工会大会最大附属工会南非全国金属工人工会（Numsa）遭开除，南非工会大会的整体实力也随之下降。南非全国金属工人工会不仅跨行业招募工会会员，而且在2014年的全国大选中不再支持非国大，这一决定使非国大在豪登省的支持率由64%下降到了53%。^②南非工会大会前主席瓦维（Vavi）于2017年领导成立新的工会大会——南非工会联邦（South African Federation of Trade Unions, SAFTU）。该组织拥有70万名成员，成为继南非工会大会之后南非的第二大工会组织。^③南非工人阶级力量的分化，使得南非工会大会通过动员工人支持非国大的能力有所下降，同时也削弱了南非共产党作为工人阶级先锋队角色。面对严峻形势，三方已将“联盟重组”提上议事日程，但是在如何进行重组以及重组目标等问题上，三者分歧依然严重。^④联盟伙伴竞争加剧，是非国大领导作用下降的明显反映。

第三，最大反对党民主联盟采取吸引黑人选民的策略，政治影响力上升。民主联盟最初依托将自身打造成少数族群的政治家园这一策略，吸引了广大白人、有色人和印度裔选民的支持，这成为其1999年和2004年大选中得票率得以稳步提升的关键。然而，从南非的种族结构来看（非洲黑人在总人口

^① CC Discussion Document, “No More Than Ever the SACP Has a Leadership Duty in the NDR”, *African Communist*, 3rd Quarter 2016, Issue Number 193, p. 24.

^② Natasha Marrian, “Lethargic Numsa May Have Missed Its Political Moment”, <http://www.bdlive.co.za/opinion/columnists/2016/07/14/lethargic-numsa-may-have-missed-its-political-moment>, 2016-07-15.

^③ Edward Webster, “South Africa Has a New Trade Union Federation. Can It Break the Mould?”, 26 Apr 2017, <https://mg.co.za/article/2017-04-26-south-africa-has-a-new-trade-union-federation-can-it-break-the-mould>, 2017-04-27.

^④ “ANC Discussion Document on the Reconfiguration of ANC – SACP – COSATU – SANCO Alliance”, 21 November 2018, <https://www.anc1912.org.za/sites/default/files/ANC%20Discussion%20on%20Reconfigured%20Alliance%20-%202021%20November%202018-2.pdf>, 2018-11-22.

中占比达 3/4 以上), 仅仅得到少数族群的支持, 民主联盟是无法在全国大选中赢得多数地位的。对此, 民主联盟领导层有充分认识。在他们看来, 只有得到非洲黑人的支持, 作为反对党的作用才能真正有效。^① 2008 年国际金融危机之后, 时任民主联盟领袖海伦·齐勒 (Helen Zille) 坚持将民主联盟打造成非种族主义政党, 通过吸收当地黑人进入党的领导层、政府机构和议会, 以及采取深入黑人社区宣传其政策理念等方式, 以期淡化民主联盟白人政党的色彩, 不断扩大选民基础。截至 2014 年, 民主联盟在国民议会中非白人议员的数量是 2004 年时的 2 倍。^② 淡化白人政党色彩的策略成为民主联盟影响力不断提升的重要影响因素。在 2009 年国民议会和省级立法机构选举中, 民主联盟赢得了 16.66% 的选票和 67 个国会议席, 同时以 48.78% 的得票率赢得在西开普省的执政地位。在 2014 年国民议会和省级立法机构选举中, 民主联盟的支持率继续攀升至 22.23%, 在西开普省的得票率则达到了 57.26%。在地方选举层面, 民主联盟的支持率也由 2011 年的 23.94% 上升到了 2016 年的 26.09%。^③ 虽然民主联盟吸引黑人选民的诸多举措起到了效果, 但是扩大党内黑人群体作用的努力也遭到了很多白人的不满, 党内政治竞争有所加剧。2015 年慕斯·迈马内 (Mmusi Maimane) 当选民主联盟历史上首位黑入党首后, 试图在该党传统自由主义意识形态的基础上融入社会民主主义因素, 以纠正历史性的不公平。然而, 这一政策导向与该党传统的“开放机会社会” (Open Opportunities Society) 理念相悖, 遭到党内传统自由派的反对。^④ 与此同时, 在广大黑人选民看来, 民主联盟依然是代表白人资产阶级利益的政党, 这使得其扩大在黑人选民中的影响力时遭遇了瓶颈。在 2019 年国民议会选举中, 民主联盟的得票率降至 20.77%, 这是该党成立以来所遇到的首次支持率下滑。时任民主联盟国民议会党鞭约翰·斯蒂恩汇森 (John Steenhuisen) 表示, 2019 年大选中一些选民对民主联盟失去了信任, 民主联盟需要付出更多

^① Neil Southern, “Political Opposition and the Challenges of a Dominant Party System: the Democratic Alliance in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 29, No. 3, July 2011, pp. 286 – 290.

^② Shane Mac Giollabhui, “How Does an Opposition Party Becomes Successful in A Dominant Party System? The Case of South Africa”, *African Affairs*, Vol. 118, Issue. 470, January 2019, p. 164.

^③ 张凯:《2016 年地方选举与南非政党格局的新变化——兼谈执政党非国大支持率下降问题》, 载《当代世界》2016 年第 9 期, 第 69 页。

^④ Dirk Kotze, “A Turbulent Transition; DA Faces a Rocky Future”, 16 Oct. 2019, <https://mg.co.za/article/2019-10-16-00-a-turbulent-transition-da-faces-a-rocky-future>, 2019-10-18.

努力才能重拾这些选民的信心。^①近年来,民主联盟内部分歧和争斗不断,挑战非国大的能力大大削弱。^②

第四,民粹主义政党兴起且不断壮大,给南非政党政治发展增添变数。2008年国际金融危机后,南非经济增长持续低迷,2008~2012年年均经济增速仅为2%,^③2013~2018年年均经济增速进一步下滑至1.5%,世界银行预估2019年经济增长仅为1.1%。^④经济不振导致失业人口规模不断扩大,2019年第二季度失业人口数量达670万,失业率增至29.0%。^⑤在失业率居高不下的背景下,南非治安环境不断恶化,排外行动增多,这不仅使民众对非国大政府的治理能力产生微词,而且为民粹势力的兴起提供了土壤。在众多民粹主义力量中,最具代表性的是经济自由斗士党(EFF),该党由非国大前青年联盟主席朱利叶斯·马勒马在被开除出党后于2012年创建。经济自由斗士党主张进行彻底的经济解放,寻求将白人控制的土地、矿山等资源国有化,大力推动无偿征收土地,是一个激进的、极“左”的、反对资本主义和帝国主义的社会运动和政治组织。^⑥经济自由斗士党激进的政治主张吸引了很多黑人选民特别是失业年轻选民的支持。在其首次参与的2014年国民议会选举中,经济自由斗士党得票率达6.35%,成为议会第三大党;时隔五年后,在2019年国民议会和省级立法机构选举中,经济自由斗士党的得票率攀升至10.80%,继续维持议会第三大党的地位,同时成为林波波省、姆普马兰加省和西北省三省中最大的反对党。^⑦此外,其他具有极端、民粹倾向的小党的力量也有所增长。例如,在2019年大选中,代表极右白人利益的“自由阵线+”(FF+)得票率由2014年的0.90%增长到了2.38%,目前已成议会第五大

① Lester Kiewit, “Two vie for DA Federal Chair”, 20 Sep 2019, <https://mg.co.za/article/2019-09-20-00-two-vie-for-da-federal-chair>, 2019-09-22.

② 杨立华:《南非如何走出治理困局再现发展活力》,载张宏明:《非洲发展报告(2018-2019)》,社会科学文献出版社,2019年版,第276页。

③ 参见南非统计局(Statistics South Africa)网站:http://beta2.statssa.gov.za/?page_id=735&id=1, 2020-06-20。

④ 根据世界银行网络数据(<https://data.worldbank.org/country/south-africa?view=chart>, 2019-11-12)计算所得。

⑤ “Discouragement Decreases and Unemployment Increases in the Second Quarter of 2019”, <http://www.statssa.gov.za/?p=12376>, 2019-12-06。

⑥ “Economic Freedom Fighters”, <http://effighters.org.za/about-us>, 2019-12-11。

⑦ 具体数据参见南非独立选举委员会网站:“2019 National Election”, <https://www.elections.org.za/content/NPEPublicReports/699/Results%20Report/National.pdf>, 2019-12-11。

党。这种走向极端的趋势在地方补选中也有所体现，2019年4月索韦托地区补选中，非国大的支持率由2016年的79%下跌到72%，极端保守势力非洲转型运动（ATM）几乎全部斩获了非国大失去的5个百分点的选票；在阿非利卡人占多数的沿海小镇乔治市（George）补选中，“自由阵线+”的得票率由2016年的3%增长到了2019年的17%，而民主联盟的得票率则由92%下降到了73%。^①显然，极端民粹主义政党的兴起，不仅给非国大的主导地位带来一定冲击，而且对最大反对党民主联盟也造成了挑战。

总体上看，2008年国际金融危机后，南非经济增长持续低迷。受此不利因素影响，政党政治格局也发生了明显变化，突出体现在执政党非国大的主导地位持续弱化，其2019年大选的支持率已与最辉煌时期相比下降了近10个百分点，在诸多省级立法机构选举中支持率也出现了明显下滑，同时在地方层面失去了很多大都市区的执政权。与非国大的衰退走势相反，最大反对党民主联盟总体上呈现上升势头，但这一向上趋势因党内派系斗争、吸引黑人选民支持乏力等因素影响而在2019年大选中受挫，其挑战非国大主导地位的能力随之弱化。极端民粹主义政党的兴起，成为近年来南非政党政治发展的新特征，但这些力量总体上比较分散，其选民基础分属于不同族群，政治意识形态相距甚远，难以形成政治合力。民主联盟和经济自由斗士党在反对非国大上具有共同利益，双方在国民议会、地方选举等层面存在多种形式的合作，但二者的选民基础、意识形态倾向、政策纲领存在根本不同，这在很大程度上限制了双方的合作空间。观察2008年以来的南非发展进程我们可以发现，经济增长乏力和政治博弈加剧成为影响这一时期南非主导党体制的主要因素。从经济层面看，非国大政府在南非共产党、南非工会大会等左翼力量影响下，开始由新自由主义转向“发展型国家”理念，强调政府在经济发展中的突出作用，加大了政府对经济发展的干预力度。这一政策转向在应对金融危机的冲击上发挥了重要作用。然而，以“发展型国家”理念为依托的一系列政策举措并未使南非经济恢复到金融危机之前的增长水平，特别是在祖马政府第二任期，南非经济增长疲态日趋明显，这主要是基于南非外向型经济结构所致。经济增长乏力导致失业率居高不下、政府公共服务供给力不

^① Nick Dall, “How South African Politics is Going to Extremes”, *The Daily Dose*, May 02, 2019, <https://www.ozy.com/fast-forward/how-south-african-politics-is-going-to-extremes/93884>, 2019-05-05.

从心，南非社会出现多次大规模暴力排外事件，在此背景下，曾经支持非国大的大量选民转而支持民主联盟、经济自由斗士党等反对党。从政治层面看，2008年后非国大党内派系之争并未终结。非国大青年联盟前主席马勒马被开除后所创建的经济自由斗士党吸引了大批失业青年的支持。南非总统祖马在第二任期深陷“古普塔门”事件，反对党借机在国民议会多次发起弹劾，执政联盟内部围绕“国家俘获”等腐败问题博弈加剧，最终迫使祖马于2018年辞去总统职务。党内派系之争、反对党持续抹黑、媒体不断曝光相互叠加，使得非国大的形象遭到损害，其在政党格局中的主导地位遭到弱化。

结 语

1994年民主转型后南非政党政治所形成的“主导党体制”不是静态的政党结构，而是处于不断演变中，经历了从增强到弱化的过程。在这一政治发展过程中，反对党总体上处于小而散的状态，很多小党甚至陷入衰退困境。^①在反对党阵营中，民主联盟是个例外，它通过吸引不同种族选民的支持，政治实力实现大幅增长。一些学者甚至认为，民主联盟的上升势头打破了南非主导党体制的稳定。^②然而，2019年5月南非全国选举中，民主联盟已显颓势。特别是全国选举结束后，民主联盟内部斗争持续不断，最终导致包括党的领袖迈马内在内的众多黑人领导纷纷离职。2019年10月，民主联盟前领袖海伦·齐勒在党内选举中成功当选党主席，成为民主联盟“二号人物”。同年11月，斯蒂恩·汇森（2014年5月至2019年10月担任民主联盟国民议会党鞭）被选举为民主联盟在过渡期的党首。白人精英强化对民主联盟主要领导岗位的掌控，使得该党的保守色彩愈益浓厚，这预示着其吸引黑人选民支持的能力将进一步下降。2016年地方选举结束后，民主联盟与经济自由斗士党、因卡塔自由党等反对党结成的某种程度的联盟关系也因此受到严重冲击。例如，2019年12月，民主联盟与经济自由斗士党等反对党的合作关系破裂，非国大约翰内斯堡支部主席杰夫·马库博（Geoff Makhubo）成功当选约翰内斯

^① Dinonof Pico, “Small Parties are Shrinking – Except for Freedom Front Plus”, 26 April 2019, <https://mg.co.za/article/2019-04-26-00-small-parties-are-shrinking-except-for-freedom-front-plus>, 2019-04-27.

^② Shane Mac Giollaibhui, op. cit., p. 166.

堡市长，接替上月主动辞职的马沙巴，民主联盟由此失去了在约翰内斯堡的执政地位。^① 这表明，近年来民主联盟、经济自由斗士党等反对党的政治合作已陷入僵局，其通过政治联合打破主导党体制的能力已严重下降，这为非国大通过整合力量巩固其占主导地位的政党格局创造了机会。

从历史的角度观察，非国大主导地位弱化的主要原因不是反对党发起的挑战，而是由党内派系之争、三方联盟功能失调、非国大政府政治经济治理效能下降、深受世界经济增长乏力之累等因素所致。非国大主导地位的弱化导致南非政治发展进程受到消极影响：一方面，非国大和反对党之间的竞争加剧，政治极端化的趋势明显升温。除了经济自由斗士党、“自由阵线+”等民粹主义政党呈现出显著的极端政治立场外，传统政党为迎合选民支持，其政策取向也出现了一定程度的“激进化”倾向，如非国大在土地改革问题上由坚持“自愿买卖”原则转向支持“无偿分配土地”便是这一趋势的明确体现。另一方面，非国大在三方联盟内部的领导力有所下降，大大增加了联盟伙伴在诸多问题上达成共识的难度，从而削弱了三方通过合作实现第二阶段民族民主革命目标的能力。此外，民主转型以来，非国大的主导地位主要体现在政治领域，白人资本依然在经济领域占据优势地位。非国大寻求通过其掌控的政治权力，推动经济结构实现根本性变革，改变广大黑人在南非经济社会中的边缘地位。然而，由于非国大主导地位的弱化，其深化经济改革所遇到的阻力不断增大。值得注意的是，全球金融危机发生后，发达国家经济陷入增长低迷态势，从而导致南非经济增长自国际金融危机以来一直处于疲软状态，甚至一度陷入负增长的困境。

展望未来，非国大主导地位能否得到巩固、南非主导党体制能否得以延续，主要取决于以下三个方面的因素：

第一，非国大能否加强党内团结。非国大作为一个百年老党，派别的存在是不争的事实，其中有历史原因，也有现实利益因素。^② 非国大党内政治竞争长期存在，只是在不同时期有不同表现形式。历史上，党内政治竞争曾导致非国大分裂，并削弱了其选民支持基础和在南非政党格局中的主导地位。2017年拉马福萨当选非国大主席后，非国大党内政治竞争虽有所缓和，但并未消失，不同政治力量依然在围绕国企改革、反腐败、高层人事安排等问题

^① Paddy Harper, “Johannesburg has A New ANC Mayor – Thanks to the DA”, 4 Dec. 2019, <https://mg.co.za/article/2019-12-04-anc-wins-johannesburg-back>, 2019-12-05.

^② 杨立华：《南非如何走出治理困局再现发展活力》，第265页。

进行角力。加强党内团结既关乎非国大的形象，也涉及非国大在三方联盟中的领导力问题，因此是非国大进一步巩固执政地位所需要解决的关键问题。

第二，非国大能否加强协调，推动三方联盟实现有效重组。政治协商是三方联盟塑造共识的重要方式。然而，南非实现民主转型后，非国大政府的新自由主义转向导致三方联盟功能一度失调。为重拾协商精神，充分发挥三方联盟作为民族民主革命战略性政治中心的作用，三方联盟于2008年5月召开峰会，发表宣言并成立联盟政治理事会（Alliance Political Council）。在联盟政治理事会、联盟峰会等机制保障下，联盟伙伴加强了政治协商。截至目前，围绕联盟重组问题，联盟伙伴都出台了自己的政策文件，但从文件内容看，三方并未就此问题形成广泛共识。“共识缺失”不仅影响了三方联盟的重组，而且削弱了其在民族民主革命中的作用。在此背景下，巩固非国大的主导地位，迫切需要有效解决联盟重组问题，充分发挥联盟伙伴的积极性。

第三，非国大政府能否提高国家政治经济治理的效能。由于官员腐败、官僚机制运作效率低下等方面原因，非国大政府的治理效能出现下滑，尤其是南非经济长期低迷严重影响了选民对非国大的信任和信心，这成为近年来非国大主导地位有所弱化的重要原因。拉马福萨执政以来，在反腐败、吸引投资、解决就业、推动国企改革等方面出台一系列举措，试图通过提高国家治理效能，促进经济实现可持续发展。然而，拉马福萨的改革举措并未取得立竿见影的效果。根据南非央行预计，2020~2022年，南非经济增速将分别为1.2%、1.6%和1.9%。^①因受新冠肺炎疫情影响，南非央行调整了南非经济增长预期，预计2020年国内生产总值将收缩7.3%。经济衰退不仅会进一步恶化本已陷入困境的就业形势，而且会导致政府财政捉襟见肘，债务规模不断扩大，从而削弱政府提供公共服务的能力。如何提高国家治理效能，促进经济实现可持续发展，并使发展成果更加平衡地惠及民众，成为非国大获取选民持续支持并继续维持主导地位所面临的长期结构性难题。

面对非国大主导地位的弱化，南非总统拉马福萨2019年5月在接受美国《时代周刊》采访时坦言：非国大已经偏离了自身的原则和价值……非国大需

^① South African Reserve Bank, “QPM Forecast Summary Table January 2020 MPC Press Report”, <https://www.resbank.co.za/Lists/News%20and%20Publications/Attachments/9691/Forecast%20-%20January%202020%20MPC.pdf>, 2020-01-08.

要努力焕发活力，以维护其过去几年所丧失的声望、团结和信誉。^① 在南非新冠肺炎疫情大流行态势下，非国大政府以维护人民生命健康为优先，在广泛征求意见和充分协商的基础上采取全国封锁的强力举措，后根据形势变化确立5个不同等级的“封城”方案，并根据疫情变化调整“封城”级别和实施相应措施，同时发布“风险调整策略”（Risk Adjusted Strategy），出台5000亿兰特一揽子经济刺激计划，以实现疫情防控与经济社会稳定发展相结合。这一应对过程以共识为基础，不仅得到了南非共产党、南非工会大会等联盟伙伴的支持，而且总体上也得到了民主联盟、经济自由斗士党、因卡塔自由党等反对党的广泛认可。^② 但是随着经济形势恶化、社会抗议增多和腐败问题加剧，非国大党内、三方联盟伙伴以及非国大与反对党之间在如何抗击疫情、促进经济恢复发展、治理腐败等问题上的分歧和矛盾有所上升。此外，南非安全研究所数据显示，疫情发生以来，南非爆发的社会抗议事件明显增多，2020年3月27~7月31日共爆发了511起社会抗议事件。^③ 同时，围绕防疫物资采购等产生的严重腐败问题，正在损害非国大的形象。疫情暴发前本已存在的结构性难题与疫情暴发后产生的新挑战相互叠加，导致非国大的执政之路困难重重。尽管如此，需要注意的是，民主联盟、经济自由斗士党等主要反对党在壮大自身力量上都面临着深层困境和问题，它们之间缺乏稳固有效的政治合作，难以在外围撼动非国大的主导地位。目前，非国大领导的民族解放运动依然是南非非种族主义者和工人阶级与穷人的真正家园。^④ 从南非政党力量对比态势和朝野政党各自存在的问题来看，未来南非主导党体制能否得到延续和巩固，主要影响因素不是来自反对党，而是取决于非国大及其领导的政府能否有效维护党内团结、推动三方联盟实现重组、提高国家治理效能，并从根本上解决南非长期存在的失业、贫困和不平等三大痼疾。非国

① Aryn Baker, “President Cyril Ramaphosa on Fixing South Africa”, *Time*, May 13, 2019, p. 49.

② Claudi Mailovich, DA and IFP Welcome Ramaphosa’s R500bn Relief Package, EFF Awaits More Details, *Business Day*, 21 April 2020, <https://www.businesslive.co.za/bd/politics/2020-04-21-da-and-ifp-welcome-ramaphosas-r500bn-relief-package-eff-awaits-more-details/>, 2020-04-25.

③ Lizette Lancaster and Godfrey Mulaudzi, “Rising Protests are a Warning Sign for South Africa’s Government,” 6 August 2020, https://issafrica.org/iss-today/rising-protests-are-a-warning-sign-for-south-africas-government?utm_source=BenchmarkEmail&utm_campaign=ISS_Weekly&utm_medium=email, 2020-08-12.

④ SNC Political Report, “Rebuild Our Movement – socialism is the Future”, *African Communist*, March 2020, p. 16.

大如果无法在解决以上问题上取得积极进展，或将导致民众政治参与的热情继续下降，选民支持基础被其他政党蚕食，进而使自身的主导地位被进一步弱化。

Political Party Patterns in New South Africa: the Changes in Dominant Party System

Zhang Kai

Abstract: After the end of apartheid in 1994 when African National Congress (ANC) replaced the National Party as the ruling party, political party politics of South Africa gradually became the dominant party system, in which the ruling party ANC was dominant and other political parties could not challenge its position. Throughout the development process of party politics since 1994, South Africa's dominant party system has not changed fundamentally in general, but the dominant position of ANC has undergone transformation from strengthening consolidation to gradual decline. Although the steady development of the largest opposition party Democratic Alliance and the continued rise of populist political parties pose some challenges to the dominant position of ANC, these factors are not the main reasons for the weakening of the dominant party system in South Africa. The ANC's dominance depends on its strategic alliance with left-wing partners, such as the SACP and COSATU. This Tripartite Alliance is very unique in South Africa's dominant party system. From the perspective of the political development process of South Africa since the 2008 international financial crisis, the main factors accounting for the weakening of ANC's dominance are the intensification of political competition within the ANC, the dysfunction of the Tripartite Alliance and the continuous decline of ANC's governance efficiency. Looking into the future, whether the dominant position of ANC can be consolidated and the dominant party system in South Africa can be continued depend mainly on whether the ANC can effectively maintain party unity, promote the restructuring of the Tripartite Alliance and improve the efficiency of national governance, in order to fundamentally address the unemployment, poverty and inequality that have long existed in South Africa.

Key Words: Party Politics; South Africa; Dominant Party System; ANC

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)