

· 专题研究 ·

非洲国家的治理难题与中非治国理政经验交流*

罗建波

内容提要 中非治国理政经验交流是中非合作大有可为的新“增长点”。对于当前仍面临严重治理问题的非洲国家而言，政治发展的主题不仅仅只是政治民主化，也包括同样重要的国家秩序、治理能力和政治稳定等问题。中非双方完全可以在民族建设、国家建设和政党建设等领域进行坦诚的经验交流与互鉴。中非治国理政经验交流不宜过多探讨或辩论双方在意识形态和政党制度上孰优孰劣，应充分尊重甚至赞赏非洲国家自主选择发展道路和发展模式及取得的成就，而非中国经验的简单复制或单方面介绍，同时坚持“自主”、“平等”和“相互学习”的原则。此种治国理政经验交流，不仅有助于中国提升自身在世界发展领域的话语权和影响力，也能为非洲国家提供发展借鉴，并有助于它们探索适合自身国情、洲情的发展道路。通过南南治理合作来推动非洲国家的政治稳定和经济社会发展，正是当代构建中非新型战略伙伴关系的重要诉求之一，也是日益崛起的中国所应有的大国责任的重要体现。

关键词 中非关系 治国理政 民族建设 国家建设 政党建设

作者简介 中共中央党校国际战略研究所中国外交研究室主任、副教授（北京 100091）。

21 世纪以来，非洲经济整体得到快速发展，自主发展意识显著增强，政

* 本文系浙江师范大学 2014 非洲研究专项课题（14FZZX01Z）的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的中肯修改建议。

治民主化进程稳步推进，日益以“希望的非洲”这一全新面貌展现在世人面前。然而，一些制约非洲长期发展的治理难题至今仍在持续，诸如部分非洲国家民族一体化进程的相对迟滞、国家制度建设的滞后及治理能力的严重不足、政党发育的不成熟及政党族群化趋势的延续，成为制约非洲国家发展的不可忽视的重要因素。虽然经济发展也是治国理政的重要内容，但本文主要从政治发展的角度分析非洲国家面临的治理难题，探讨中非双方在民族建设、国家建设和政党建设等领域的经验。笔者相信，中非双方基于平等和自主基础上开展的治国理政经验交流，必将进一步增进双方在发展领域的相互包容、理解和互信，有助于双方共同探讨和解决发展中国家面临的若干发展问题。

非洲政治发展大势及面临的治理难题

非洲政治发展的最大变化是政治民主化虽进程曲折，但仍在继续推进。冷战结束以来，伴随西方大国在意识形态上的大力推动，非洲国家大多在短时期内经历了急剧的政治民主化转型。虽然多党民主制度曾一度激化了非洲原有的政治矛盾，造成20世纪90年代非洲大陆出现频繁的政治动荡和流血冲突，但近年来的事实是，非洲民主与人权的发展已有很大进步，良治已成为非洲政治发展的主要潮流，非洲政治局势也总体趋向稳定。客观而言，非洲政治民主化的起步的确在很大程度上系于西方大国的外力推动，但非洲民主化进程的持续推进及所取得的成就、经历的挫折，主要都是非洲人自主探索的结果，且经过20余年的探索与磨合，非洲国家大多已基本接受以多党选举为主的民主设计，近年来非洲国家的大选大多能平稳举行，一些国家努力将西式多党民主制度内嵌于非洲的社会与文化之中，已探索出带有非洲特色的民主发展模式。^①正如中国前驻津巴布韦大使袁南生所言，西方民主制度在非洲曾严重“水土不服”，但并不意味着永远“水火不容”。^②现在整个非洲大陆，除了斯威士兰、厄立特里亚等个别国家以外，其他国家名义上都建立了多党制。这表明，非洲的多党民主进程已经经历了“搭建期”，进入了“巩

^① 类似观点可参见张宏明：《非洲政治民主化对中非关系的影响》，载杨光主编：《中东非洲发展报告：中国与非洲国家的历史与现实》（2006/2007年度），社科文献出版社，2007年版，第38-48页。

^② 袁南生大使于2009年1月8日在北京大学国际关系学院所做的题为《中国-津巴布韦关系与中国外交新理念》学术报告。

固期”和“完善期”。

伴随非洲民主化的推进，一大批新生代非洲政治家开始走向历史前台。非洲公民社会也得到蓬勃发展并日渐成熟，知识精英对社会舆论和国家决策的影响力显著增强。这些政治和知识精英不仅仅寄希望于国际贸易条件的改善、世界经济的复苏以及不断增加的外来投资和援助，也更加强调非洲人的励精图治，不断推动国内的政治民主建设和发展政策调整，深入挖掘和发挥非洲发展的内生力量，体现出强烈的独立自主和复兴非洲的政治意愿。经过政治独立后半世纪的主权维护和民族国家建设、近20年的政治转型以及十余年的经济较快增长之后，非洲国家开始以一种更加自主、更加积极、更加自信的姿态活跃在非洲历史和世界舞台上。如果说20世纪非洲的民族觉醒旨在实现非洲大陆的政治独立、实现非洲人与西方人平等生存的权利，那么当前时代非洲大陆正在经历的又一次民族觉醒浪潮，则志在实现非洲大陆的经济发展、政治转型，并试图改变非洲长期边缘化的不利地位，从而真正实现几代非洲人孜孜以求的非洲复兴夙愿。但非洲政治民主化及自主发展意识的增强并未解决非洲发展所面临的所有难题，除了“有增长、少发展”这一发展痼疾外，在更为宏观意义上的政治与治理领域也是非洲国家面临的两大问题。

首先，多数非洲国家均存在不同程度的吏治腐败和治理不善。据易卜拉欣基金会与哈佛大学联合发布的《2013年易卜拉欣非洲国家治理指数》(2013 Ibrahim Index of African Governance, IIAG)显示，虽然非洲国家总体治理指数从2000年的47.1上升到2012年的51.6，取得了不少进步，但包括尼日利亚、埃及等非洲大国在内的部分非洲国家在人权、政治自由、透明度、政府问责方面的状况未有较大改善，一些国家甚至在持续恶化。^①非洲国家大多搭建了民主政治框架，但至今仍然存在着严重的贪污腐败、族群政治、裙带关系甚至政治专断，一些国家的治理状况常被世人称作为“劣治”(bad

^① 《易卜拉欣非洲国家治理指数》旨在为非洲国家政府决策提供参考，增强政府执政能力，推动非洲国家的经济发展和政治改革进程。该指数通过综合衡量各国的“安全与法治”、“公民参与和人权”、“可持续的经济机会”、“人类发展”等指标计算而成。2011年，国家治理指数排名前十位的非洲国家为：毛里求斯、博茨瓦纳、佛得角、塞舌尔、南非、纳米比亚、加纳、突尼斯、莱索托、塞内加尔；排在后十位的非洲国家为：刚果(布)、科特迪瓦、赤道几内亚、几内亚比绍、津巴布韦、乍得、中非共和国、厄立特里亚、刚果(金)、索马里。“2013 Ibrahim Index of African Governance (IIAG)”，<http://www.moibrahimfoundation.org/interact>, 2014-09-29.

governance) 而非良治 (good governance), 成为国家治理研究中的“掠夺型国家” (predatory state)。^①

其次, 非洲部分国家、局部地区至今仍被政治不稳定所困扰。21 世纪以来, 非洲政治不稳定多为国内冲突而非国家间冲突^②, 其中既有传统意义上的族群纠纷、宗教对峙、围绕政权而展开的各种选举暴力, 也包括诸如恐怖主义、族群分离主义、极端宗教主义、海盗以及生态环境的恶化导致的民众对资源的争夺等非传统安全问题, 其中恐怖主义、族群分离主义、极端宗教主义等势力对当前萨赫勒地区的政治稳定带来了严重威胁。据斯德哥尔摩和平研究所统计 (如表 1), 在 2002 ~ 2011 年的十年间, 除了单边暴力 (即某国政府或正规组织对非武装的贫民使用暴力且一年内的死亡人数在 25 人以上) 数量有显著下降之外, 国家冲突 (即当事方至少有一方为政府的武装冲突且一年内的死亡人数在 25 人以上) 和非国家冲突 (即当事方均为非政府的部族或宗教团体且一年内的死亡人数在 25 人以上) 的数量均显著反弹。其中, 国家冲突从 2002 年的 15 起一度降至 2005 年的 7 起, 但 2011 年又回升至 15 起; 非国家冲突的数量由 2002 年的 30 起一度降至 2007 年的 11 起, 但 2011 年又回升到 22 起, 由此显示出非洲政局脆弱面依然比较突出。特别是 2010 年底开始席卷多个北非国家的中东变局引发了利比亚的大规模内战以及外部大国的军事介入, 而此后利比亚内战的外溢效应又进一步扩散至马里等西非国家, 直接导致非洲出现更大范围的政治动荡。

表 1 2001 ~ 2011 年非洲冲突与战乱的数量

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
国家冲突	15	10	10	7	10	12	13	12	10	15
非国家冲突	30	34	20	22	21	11	23	18	13	22
单边暴力	26	23	18	12	10	15	14	8	7	10

资料来源: 斯德哥尔摩国际和平研究所: 《SIPRI 年鉴 2013: 军备、裁军与国际安全》, 中国军控与裁军协会译, 时事出版社, 2014 年版, 第 64 ~ 92 页。

^① Anjali Thomas Bohlken, “Coups, Elections and the Predatory State”, New York University, August 10, 2009, https://files.nyu.edu/at697/public/JoTP_08072009_identified.pdf; Boaz Moselle & Ben Polak, “A Model of a Predatory State”, *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol. 17, 2001, pp. 1-33.

^② 在 21 世纪以来发生的数十起冲突之中, 除了 2008 年爆发的吉布提和厄立特里亚边界战争之外, 其他冲突均为国内冲突, 而且多数都是政府权力之争。

事实上,上述两方面的问题只是非洲国家治理困境的表现,而非成因。非洲国家的现代化进程何以频频出现严重的国家衰败乃至政治动荡?

第一,多数非洲国家的民族一体化进程尚未真正完成。非洲大部分地区的政治发展在前殖民地时代都未能达到一体化程度较高的民族国家阶段,而殖民列强往往根据自身利益和实力人为划分非洲的政治边界,造成今日非洲国家间和各国内部错综复杂的民族、宗教和文化关系,其间的利益差异和历史纠葛在特定时期必然会一再显现。^①与那些有着较长民族统一历史的亚洲和欧洲国家相比,非洲现代民族国家的形成有其显著的特殊之处,其中最大的不同在于:很多欧洲和亚洲国家是先有统一民族的形成,后有与民族地理范围大体一致的现代民族国家的建立;而在非洲却恰恰相反,是先人为地搭建起现代国家的政治框架,而后才为这个新生国家培育统一民族与国家认同。正因为如此,现代民族的形成及民族国家构建才在当代非洲发展进程中有着特殊的重要性和紧迫性。^②这种民族建设进程的迟滞,在很大程度上导致了当前非洲国家的社会整合程度不高、国家凝聚力不强,并有可能由于族群利益冲突和族群关系的紧张而一再引发政治冲突和动荡。

第二,非洲国家的基本制度建设严重滞后及政府治理能力相对低下。非洲国家自独立以来,无论是强人政权、威权政府、军人政权,还是各种形式的民选政府,其共同特点在于国家治理能力普遍相对低下,政府所应当承担的公共服务能力严重不足,由此导致国家难以有效整合社会资源,用于推动国内经济与社会发展,并为民众提供必要的公共产品;部分非洲国家的贫困、失业、饥荒、疾病等问题持续存在,甚至有所恶化。一些国家难以有效处理各族群、各地区、各利益集团间的矛盾,甚至长期无法解决国家与军队的关系,成为非洲国家政治不稳定的重要隐忧。其原因主要是现代国家所需的基本制度还极不完备,国家无法通过制度的力量来实现社会整合并化解各种矛盾和危机。同时,片面强调分权制衡的“小政府”模式,忽视了必要的国家能力建设,导致国家治理有效性(effectiveness)的普遍缺失。

^① 据统计,44%的非洲边界是按经线或纬线划的,30%的边界是用直线或曲线的几何方法划的,仅有26%是由河流、湖泊或山脉构成的自然边界线。[埃及]布特罗斯·加利著:《非洲边界争端》,商务印书馆,1979年版,第5页。

^② 刘鸿武等著:《从部族社会到民族国家——尼日利亚国家发展史纲》,云南大学出版社,2000年版,第3页。

第三，非洲国家多党民主政治发育的不成熟及政党的族群化激化了原本存在的各种社会矛盾。20世纪90年代非洲国家在开启多党民主化进程之后，往往在短时期内涌现出多个政党。一些政党出于选举考虑，常常从特定的族群、地区、宗教群体寻求政治支持，从而导致政党政治的“族群化”与国家政治的“碎片化”。一些政党往往成为各方政客争权夺利的工具而非推动国家发展的平台，在推动国家发展和凝聚社会共识方面未能发挥应有的作用。虽然非洲国家的民主政治在不断地完善，许多国家都在着力规范和限制选举政治出现的各种乱象，但一些国家至今仍未走出“逢选易乱”的政治怪圈，政党政治仍然是诱发政治不稳定的重要因素。

上述3个问题，其实涉及非洲政治发展的3个核心命题：一是民族建设（或民族建构，nation building），即如何推动非洲国家的文化整合与民族一体化，在尊重族群多样性的基础上建构统一的现代民族国家；二是国家建设（或国家建构，state building），这涉及国家制度和治理能力，即如何提升政府治理能力以实现国家的良治和发展；三是政党建设（party building），涉及如何发挥政党在国家发展中的应有作用，并建立更为成熟的政党文化，以推动多党民主政治的良性发展，并由此实现国家的长治久安。

回顾非洲国家独立以来的发展进程，多数非洲国家不仅未能取得应有的经济和社会发展成就，也缺乏民众对国家的政治认同、发展完备的国家制度和富有效能的政府治理，而政党政治的不成熟以及伴随的政党无序竞争更是诱发了原本存在的各种社会矛盾。长期以来，西方国家及其学者多从西方政治观念和自身民主经历出发，强调非洲国家的民主架构和某些发展政策上的调整，虽然其间取得了不少历史成就，但非洲国家面临的发展困境及治理难题至今未能得到有效解决。因此，思考非洲的发展问题，就不能仅仅关注各种经济增长指标和多党民主框架的搭建，更不能只是关注几年一度的国家大选和多党轮流执政，还应关注诸如民族建设、国家建设及政党建设等具体领域的政治发展成效，后者往往更是决定非洲稳定与发展的关键。

中国过去30余年不仅实现了经济的持续、快速发展，还稳步推进了政治改革，并在这一进程中实现了这样一个超大型国家的政治稳定。由此，中国发展进程中政府和政党的特殊作用、中国经验总结中的治理模式与治理经验等议题日益被非洲国家所关注，成为它们热议中国模式与中国经验的重要内容。不过，笔者以为，鉴于非洲政治发展的大势，中非治国理政经验交流不

宜过多探讨或辩论意识形态和政党制度的孰优孰劣，而应充分尊重非洲国家自主选择发展道路和发展模式的权利，适度肯定甚至赞赏非洲国家在政治民主化方面所做的艰辛探索及取得的历史成就，在此基础上就中非国家间治理的一些具体问题进行平等的交流与互鉴。所以，本文立足于当代非洲国家的政治发展实践，着眼于中非治国理政经验的相互交流，从民族建设、国家建设和政党建设3个领域来分析非洲国家的治理难题，探讨解决这些问题的路径与思路。

非洲国家的民族建设与中非发展经验分享

20世纪六七十年代涌现出的一大批非洲民族独立国家，在本质上更接近于“法理国家”而非“经验国家”。^①以尼日利亚的形成为例，英国殖民统治者出于自身统治和利益所需，将以豪萨-富拉尼（Hausa-Fulani）、约鲁巴（Yoruba）和伊格博（Igbo）三大族群为主的250多个族群合并在一起^②，以一个纯地理的边界掩盖了各族群间的文化与社会分野，这就为后来尼日利亚的民族建设埋下了隐患。^③尼日利亚民族独立运动领导人、约鲁巴人著名酋长奥巴费米·亚沃洛沃（Obafemi Awolowo）曾这样评价尼日利亚民族结构：“尼日利亚不是一个国家，它仅仅只是一个地理表达。”^④虽然非洲国家政治独立后都曾大力推动国家民族建构，民众的民族国家认同也在逐步形成，但直到今天，一些族群的族群意识仍十分浓厚，在其他政治经济矛盾的诱发下，族群问题往往容易成为影响国家稳定甚至国家统一的重要因素。当前，南苏丹内战及其背后潜在的族群因素就是最为明显的例证。

① 所谓“法理国家”是指在西方殖民者的分割占领下根据相关国际法或实践的要求人为创造出来的，“经验国家”则是历史上各族群通过相互交流与融合而历史地形成的，如亚洲和欧洲的一些民族国家。郝时远：《关于中华民族建构问题的几点思考》，载《中国民族报》2012年4月20日。

② 关于尼日利亚的族群数量，并无一致的结论，有的文献估计有300个或350个，甚至多达374个。B. Salawu & A. O. Hassan, “Ethnic Politics and its Implications for the Survival of Democracy in Nigeria”, *Journal of Public Administration and Policy Research*, Vol. 3, No. 2, February 2011, pp. 28-33.

③ 蒋俊：《论尼日利亚的族群问题与国家建构》，载《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2010年第5期，第59~63页。

④ “Nigeria is not a nation. It is mere geographic expression.” See Alem Hailu, “The State in Historical and Comparative Perspective: State Weakness and the Specter of Terrorism in Africa”, in John Davis ed., *Terrorism in Africa: the Evolving Front in the War on Terror*, Lanham & New York: Lexington Books, 2010, p. 39.

非洲国家实现政治独立后，各种形式的族群问题开始走上政治前台，这一问题在冷战后曾一度更趋恶化。也许并不夸张地讲，当前非洲国家政治稳定面临的挑战和威胁，主要不是来自国家间冲突或外部干预，而是国家内部族群问题的持续存在以及与此相关的族群暴力和恐怖主义。因此，非洲现代民族国家的建设就不仅仅只是一个如何建立现代政治制度和国家机器的问题，还必须从族群、文化和认同上构建统一的现代民族，把历史上相互隔离、彼此陌生或互有仇怨的众多族群整合为一个现代国家意义上的统一民族。包括中国和非洲国家在内的发展中国家大多是多民族、多族群国家，均面临“多元一体”的挑战。因此，如何超越不同民族、不同族群的界限，凸显统一的现代国民身份并由此建立统一的现代民族国家，是这些国家面临的历史性课题。虽然中国的民族结构及面临的具体民族问题与非洲国家存在很大的不同，但双方完全可以着眼于亚非发展中国家面临的共同的民族建设任务，特别是冷战结束后广泛兴起的以国内少数族群为基础的民族分离主义浪潮，通过彼此经验的相互交流与分享，共同探寻处理族际关系的理念、制度和方式。

（一）从观念上塑造统一的民族国家认同和共同的身份意识

对于多民族国家而言，民族一词至少包含两个层面的意义，一是指国家内部的各民族或族群（ethnic groups），如中国境内的汉族、藏族、蒙古族，尼日利亚的豪萨-富拉尼族群、约鲁巴族群和伊格博族群；二是指与现代国家相联系的民族，也称之为国族（state nation），如中华民族（中国人）、尼日利亚民族（尼日利亚人）。在多族群国家内，原本不同的群体之所以成为现代意义上的统一民族，其中之一核心要素乃是认同的形成。“这种统一的民族观念和国家认同，意味着生活在此版图的人们对自己的国家有基本的归属感，对于本国的历史、传统、文化、国家利益有源自内心的认同、尊重和维护意识，对国家兴亡有所担当。这是一个国家实现稳定、生存与发展的基础，是一个国家能够不断成长的精神与文化动力。”^①历史上，中国通过多次的民族大迁徙和文化互通推动了各民族的大融合，逐步培育了各地区间较为紧密的经济联系和各民族对中央王朝的政治认同，逐步形成了以汉族为中心的“多

^① 刘鸿武：《非洲治理与发展难题之破解：中国的视角》，载《新战略研究》2013年第1期，第28~42页。

元一体”的“大一统”格局。中华人民共和国成立后，为有效维护民族团结和国家统一，中国在承认国内各少数民族语言和文化个性的同时，进一步通过各种文化间的相互借鉴及汉文化自身的吸引力，不断培育共同的“中国文化”、“中华文化”；在承认各民族的民族身份的基础上，不断培育共同的民族国家观念，使各民族形成统一的“中华民族”和“中国人”的观念。中华民族之所以历经千年而生生不息，近百年来中国之所以能在积贫积弱中不断走向复兴，都与中华民族所承载的久远而又强烈的民族观念和民族精神分不开。

对于那些民族一体化进程严重滞后的非洲国家而言，如何塑造统一的民族观念和国家认同？在经济层面，通过国家力量和市场力量的上下协作以推动建立全国范围的统一大市场，逐步形成各族群、各地区共同的经济生活，并由此形成共同的生活经历。在文化层面，则需要通过对传统文化的挖掘、教育的普及和文化传播，来推动统一国民文化的成长，逐步培育一种举国一致、全民共识的文化价值体系和精神纽带。但是，这种统一文化的构建应是一个循序渐进的进程，需要在尊重各民族、各族群文化个性之基础上，逐步推动各文化间的相互融合、吸收与共生，最终培育出统一的国民观念、国民情感和既有文化多样性，又有全民共识的文化价值体系。在非洲，坦桑尼亚、贝宁、塞内加尔、马拉维、加纳、南非、卢旺达等国已逐步找到适合族群多样性和文化多样性的民族政策。比如，南非政府在宪法中明确对不同种族、不同族群的语言文化进行保护，注重尊重各种族和族群维护和发展自身文化的愿望，使文化多元的南非成了真正意义上的“彩虹之国”；卢旺达也在积极探寻以淡化特殊族群意识为基础，以构建新的卢旺达民族为目标的民族建设进程，并取得了初步的成效。

（二）从制度上维护少数族群应有的政治、经济和社会权益

一个国家对具有不同历史文化传统和风俗习惯的各族群是否具有凝聚力，是与该国总体发展水平和人民生活改善程度密切相关的，各族人民只有从国家发展和社会进步中得到相应的权益，才能逐步增进对国家的认同感，才能将本族群的命运与国家的前途融为一体。因此，国内民族问题的解决之道，不在于强制性地去消灭少数族群的族群意识，或者通过强制手段来达到同化的结果，而应当建立适合的制度和政策来保障少数族群平等参与国家政治、经济和社会生活的权利，同时利用民主程序使其族群意识的表达合法化，从

而达到逐步消除族际矛盾并实现民族一体化的目的，这是民族建设的初衷，也是民族建设的目的。

每个国家均有自己独特的族群关系及历史文化，因此没有一个放之四海而皆准的民族制度设计，但对于那些存在多个少数民族且少数民族的发展程度较主体族群低的国家，其中一个重要议题是如何保护少数民族的正当经济和发展权益。比如，中国创建了民族区域自治制度，不仅从法律和制度上保障各少数民族在聚居的地方设立组织机构、行使自治权，而且还考虑到少数民族在经济社会发展上的滞后性，注重在经济和社会发展方面给予少数民族以特殊照顾。但是，这绝不意味着非洲国家应当效仿中国的民族区域自治。事实上，非洲国家与中国的族群构成、族群关系以及由此采取的族群政策有着很大的不同，即便是54个非洲国家之间也差别巨大。对于那些各族群的发展并不均衡且相对贫困，或发展相对滞后主要集中在少数民族及其聚居地区的非洲国家而言，有必要从国家层面制定各族群平等的经济政策和分配制度，必要时可以对处于明显弱势地位的少数民族给予特殊的经济照顾，因为在这种情况下，对少数民族给予特殊权利是实现真正族群平等的重要保障。这需要我们从理论和实践两个层面处理好交换正义（或程序正义）和结果正义（或实质正义）的关系。仅以经济关系为例，在现代市场经济体系中，各族体间基于等价交换原则的自由竞争看似公平公正，但事实上对少数民族或弱势族群带来了巨大的不公正，这是因为少数民族大多在发展条件和发展能力上较主体族群要低得多，看似公平的自由竞争会给少数民族带来事实上的不公正。因此，这就需要国家在处理族际关系时，不只是强调交换正义或程序正义，还必须从制度层面对少数民族给予特殊的照顾和优惠，以弥补它们在面对主体族群时所具有的劣势和不对等地位，从而达到一种结果正义或实质正义。

非洲国家的国家建设与中非发展经验互鉴

非洲国家面临的第二个治理难题，即国家建设的严重滞后，体现为国家治理能力不强，缺乏有效的政府管理和基本的公共服务能力，更难以有效推动国家的稳定与发展。正如美国学者福山所言，国家构建是当今国际社会最重要的命题之一，因为“软弱无能国家”或“失败国家”已成为当今世界许

多严重问题的根源。“如何改善弱国家的治理能力、增进这些国家的民主合法性并强化其可自我维持的制度能力成为当代国际政治的第一要务”。^① 如何提升非洲国家的治理能力，自然成为学术界研究非洲国家政治发展的重要议题。

何为国家治理能力？它指国家或政府推动经济和社会发展，维护国家稳定和基本社会秩序，并为民众提供必要的公共服务的能力。国家治理能力的大小强弱及其有效程度，直接关系到国家的政治稳定 and 经济发展，关乎其民众的生活质量与基本安全保障。任何现代国家，无论其奉行的意识形态和具体的政治体制有何差异，都应该具备履行公共管理、维护社会基本稳定并为民众提供应有公共产品的能力。它们履行这些职能的程度大致反映了其国家能力的高低强弱，国家也因此可以分为有效的（有能力的）政府、低效的（低能的）政府、失败的（无能的）政府。^② 事实上，许多非洲国家之所以出现国家衰败，缺乏上述治国理政的经验和能力是重要因素。

因此，研究非洲国家的政治发展和国家治理，不能只是强调政治民主建设，更不能仅仅关注国家大选或多党轮流执政，还必须研究非洲国家亟待推动的国家建设进程，即如何通过国家制度建设和政府管理模式创新来提高国家的治理能力和治理绩效，从而更好地推动国家的稳定与发展。

（一）稳步推动国家制度建设

何为国家制度？任何性质的国家、任何形式的政府，都需要建立统一的国内市场秩序及相应的经济规则、现代的金融与财政制度、较为成熟的教育、医疗和社会保障体系，这是任何国家履行其基本职能的必要条件。中国是一个制度早熟的国家，在千余年前就逐步建立起了层级完备、分工明确的官僚政治体制，并辅之以科举考试和选贤与能，使中国在步入现代民族国家之前就已经具备了用制度来治理国家的能力和经历。改革开放以后，中国启动了经济和政治改革进程，但这一进程始终是以国家制度建设为基础并逐步向前

^① [美国] 弗朗西斯·福山著；黄胜强等译：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社，2007年版，第96页。

^② 王绍光、胡鞍钢等人认为，国家职能与相应的能力包含8个基本方面：维护国家安全与公共秩序的能力（强制能力）；动员与调度社会资源的能力（汲取能力）；培育与巩固国家认同和社会核心价值的能力（濡化能力）；维护经济与社会生活秩序的能力（监管能力）；确保国家机构内部的控制、监督与协调的能力（统领能力）；维护社会分配正义的能力（再分配能力）；将民众参与需求纳入制度化管道的能力（吸纳能力）；协调不同利益、形成公共政策的能力（整合能力）。王绍光、胡鞍钢、周建明：《第二代改革战略：积极推进国家制度建设》，载《战略与管理》2003年第2期，第90~95页。

推进的，即在注重将现有国家机器实现民主化、制度化和程序化的同时，也大力加强国家制度的薄弱环节，建立一个高效且有很强治理能力的政府。在中国看来，政治转型和制度建设是相辅相成的，国家制度建设需要不断增加民主的要素，这是中国政治改革的主要目标之一。但与此同时，现代民主政治发展又必须以国家制度建设为基础并审慎推进，因为大量经济、社会、政治、法治方面的问题必须要靠建立和完善国家制度才能解决。^① 国家应该是一个“制度供给者”，进而才能成为社会秩序稳定的“维护者”和经济发展的“推动者”。

反观非洲，在 20 世纪八九十年代，西方国家多认为，非洲国家的政治困境是由于不民主的政治体制造成的，而政治民主化就成为解决这些问题的主要途径甚至是唯一选择，因此，它们先是在 80 年代推动非洲国家实行了经济结构调整，而后在 90 年代广泛推动了非洲国家的多党民主化进程。非洲国家需要民主政治，这是当今世界各国政治发展的大势所趋，但仅有多党民主化是不够的，非洲国家还需要切实加强国家基本制度建设，并在此基础上稳步推进政治民主化进程。这是因为，非洲国家大多都是在 20 世纪六七十年代获得政治独立的，国家基本制度从建立、发展到成熟还需要相当长的时间，那些在发达国家早已成熟、在一些新兴发展中国家也逐步完善的国家制度，在许多非洲国家那里还很不成熟、很不完善。因此，国家制度建设本应是非洲国家政治发展的优先任务之一，但这一任务却被西方国家倡导的多党民主化所掩盖。许多非洲国家在全面引入民主政治形式后曾出现了不同程度的“水土不服”，在现代化进程中一度出现了亨廷顿称为“政治衰朽”的现象，其原因主要在于：在急速、大规模的政治变迁进程中，国家由于缺乏健全的制度设置及化解危机的能力，故难以协调社会多元化进程中不断增加的利益分歧，并有效化解因社会快速变革而迅速激化的各种矛盾。

非洲国家并非不要民主，而应该基于国家基本制度不断巩固和完善的基础上稳步推进政治民主化，或者在推进民主化进程中格外注重推动国家的基本制度建设，从而做到国家制度和政治民主的相互促进、相得益彰。作为西方民主的最忠诚的拥护者之一，亨廷顿曾断言，对于现代化进程中的发展中

^① 王绍光、胡鞍钢、周建明：《第二代改革战略：积极推进国家制度建设》，载《战略与管理》2003 年第 2 期，第 90~95 页。

国家，政治秩序较之经济发展和民主化更为重要。他提醒到，在发展中国家开启现代化进程的初始时期，社会改革和经济发展往往不是促进政治稳定，而是成为政治动荡的诱因，成为革命的“催化剂”而非“替代物”。^①非洲国家面临的主要问题，并非只是经济增长的缓慢，还在于快速社会变迁带来了社会矛盾的急剧恶化和政治不稳定，从而形成许多非洲国家在现代化进程中难以解决的治理难题。对于当前面临严重治理问题的非洲国家而言，政治发展的主题不仅仅只是政治民主化，也包括同样重要的制度建设和政治稳定问题，后者对于国家的发展和进步同样具有基础性、决定性的作用。在当前非洲国家已普遍搭建民主政治框架之后，如何加强基本制度建设、让民主政治真正成为规范政治生活、推动经济发展、促进社会和谐的建设性力量，就成为非洲政治发展的重要课题。

（二）不断完善政府治理模式

对于一些贫弱的非洲国家，国家权威由于内外因素的挑战而面临持续的弱化和衰败。伴随着现代民主政治的发展，特别是多党竞争的展开，各种形式的族群主义、宗教势力和地区分裂主义普遍存在并持续发展，对国家权威乃至国家统一带来严重挑战。在国际上，全球化所带来的金融风险、跨国犯罪、武器走私和恐怖主义渗透影响到非洲国家的稳定。这些脆弱国家本应强化国家权威建设及民众对政府的信任，但西方国家的各种新自由主义主张特别是“华盛顿共识”在要求非洲国家削弱国家对社会的控制的时候，又未能及时完善和强化政府本该拥有的公共服务能力，结果给不少非洲国家的治理带来了严重的负面影响。

与非洲国家不同，中国在治理模式上有自己独特的思考和探索。改革开放以来，中国开始逐步推动带有市场化取向的经济改革和体制转型，逐步调整了政府与市场、国家与社会的关系，由此带来经济社会领域自主权的扩大及社会多元化的明显增强；但同时，政府职权范围有所收缩，国家仍然能够对地方政府及社会进行有效管理，仍然能够对国家发展进行合理的顶层设计，并对核心产业进行较为有效的宏观调控。所以，中国的政府机构改革并非国家的“消极退出”，而是国家在调整政府权能范围的同时，仍然有能力对社会

^① [美国] 塞缪尔·P·亨廷顿著；王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年版，第6页。

资源进行汲取、整合与再分配，从而能够有效推动经济发展并为社会提供基本的公共物品和公共服务。中国政府治理模式因此具有了明显的优势，它在激发社会发展与创新活力的同时，能够较好地保持国家大政方针的稳定性和延续性，确保国家行动的有效性和高效率。国内一些学者常把中国治理模式概括为“大政府”或“强政府”，并认为这是中国模式的优势和特色。其实，无论是“大政府”还是“强政府”，都有可能带来国家对社会和民权的压制，且二者在政治学领域也并非是完全意义的褒义词。从发展方向看，中国的治理形态应是一种“有能力的国家”（effective state）或“有能力的政府”（effective government），即政府在有限的治理范围内行使富有效能的行政权力。当前，中国强调依法治国和建立服务型政府，其意正在于此。

对于身处后工业化时期的诸多后发国家而言，在一定时期、一定领域内保持政治权威和有效的治理能力是必要的，因为它是推动国家发展和现代化起步的重要前提。不少国外学者常把包括中国在内的一些东亚新兴经济体称为“发展型国家”（developmental state），认为其特点在于：它是一种政府主导型的发展模式，国家通常拥有一个强有力的政府，且这一政府具有强烈的经济发展意愿，并拥有能有效动员和配置各种资源以推动国家发展的能力。^① 其实，亨廷顿早在几十年前就指出，处于现代化初期的发展中国家“必须先存在权威，而后才谈得上限制权威。”^② 他因此批评那些信奉洛克哲学的美国人，说他们骨子里便抱有如此强烈的反政府倾向，以至于将政府本身与对政府的限制混为一谈，因而看不到处于现代化之中的国家需要奠定有效权威的问题。

从政治学理论上讲，相较于“大政府”或“强政府”，以“守夜人”为基本定位且以分权制衡为基础的“小政府”有更多的合理性。但我们也需要看到，“小政府”绝不等于“弱政府”，这一点尤为关键。即便是美国、欧洲等西方国家，它们的政府规模特别是政府的职权范围可能不大，但是国家能力却很强。而众多非洲国家在实行结构调整之后，国家治理能力未能得到应

^① Victor Nee, Sonja Opper & Sonia M. L. Wong, “Developmental State and Corporate Governance in China”, *Management and Organization Review*, Vol. 3, No. 1, March 2007, pp. 19 – 53; Linda Weiss, “Development States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not ‘Normalizing’”, *The Pacific Review*, Vol. 13, Issue 1, 2000, pp. 21 – 55.

^② [美国] 塞缪尔·P·亨廷顿著；王冠华等译：前引书，第7页。

有提高,甚至可能进一步受到削弱。对于这些非洲后发国家而言,国家权力在某些领域必须弱化甚至退出,但在一些关键领域的权力却仍需要维持甚至强化,而片面强调放松政府管制则有可能导致国家无法有效动员和整合必要的社会资源,以推进国家建设,并在这一进程中化解社会急剧变革所产生的各种矛盾。真正的问题,不在于国家权力的无所不在、无所不能,而在于国家能否有选择性地强化或弱化自身的管理权。这里需要区分国家权力的范围(range)和国家能力的大小两个概念,“前者主要指政府所承担的各种职能和追求的目标,后者指国家制定并实施政策和执法的能力,特别是廉洁的、透明的执法能力——现在通常指国家能力或制度能力。”贫困国家“不需要什么都管的国家,但它们确实需要在有限范围之内具有必要功能的、强有力并且有效的国家。”^① 在过去几十年里,中国经济发展较多数非洲国家更快、更好,其重要原因似乎不在于中国与非洲国家在政府职能范围上存在多大差别,而在于中国的国家基本制度更为完善,以及政府治理能力相对更高。

需要特别指出的是,本文强调非洲国家的制度与能力建设,绝不意味着否定非洲国家的政治民主化进程,更不意味着为某些非洲国家仍然存在的集权政府或威权体制张目,而是想说明,在发展中国家开启现代化进程的初期,在这些国家追求政治民主化的同时,必须重视更为基础的国家制度与政府能力建设。本文强调中国政府的政治权威与治理能力,也不意味着赞同那种认为威权体制是成就中国经济奇迹的主要原因的论点,更无意说明中国政治体制完美无缺,不需要进一步改革。事实上,中国过去几十年经济发展的成功恰恰得益于市场经济改革,得益于对新自由主义思想与“华盛顿共识”的某种选择性借鉴。而中国政治体制改革的重要经验则在于,它在充分激发社会发展活力的同时,能够成功化解不断增多的社会矛盾,并通过有效的社会管理来维护国家的基本稳定,从而破解了其他发展中国家出现的“经济发

^① [美国] 弗朗西斯·福山著:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,中国社会科学出版社,2007年版,第115页。英国学者迈可·曼(Michael Mann)也曾把国家权力分为权力范围和执政能力两个层面:一是国家的专制权力(despotic power),即国家精英可以在不必与市民社会各集团进行例行化、制度化讨价还价的前提下自行行动的范围(range);二是国家的基础性权力(infrastructural power),即国家能力,它指国家事实上渗透市民社会,在其统治的领域内有效贯彻其政治决策的能力。Michael Mann, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results", in John A. Hall, ed., *States in History*, London: Basic Blackwell, 1986, p. 59; Michael Mann, *The Sources of Social Power: the Rise of Classes and Nation - States, 1760 - 1914*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 114.

展——政治动荡”的政治难题。

非洲国家的政党建设与中非发展经验交流

非洲国家面临的第三个治理难题，是政党发育的不成熟及由此带来的政党政治乱象。虽然非洲国家普遍建立并逐步接受了民主政治体制及民主价值观，但许多非洲国家的政党政治至今仍不完善，其中最为突出的问题有二：一是政党特别是执政党在国家发展进程中未能起到足够的引领作用。一些非洲国家的政党往往专注于如何上台执政，而非如何有效推动国家建设和经济发展，从而把政党褪变为争权夺利的工具；二是一些非洲国家的政党政治存在不同程度的“族群化”、“碎片化”倾向，导致政党政治往往成为国内族群矛盾的“催化剂”而非“熔化剂”。族群本应属于文化和社会范畴，而非一个政治实体。“但由于非洲国家的阶级关系并未成熟或处于不明显的状态，地区的利益或族群的利益（二者往往相互交织或重叠）就成了重要的政治整合工具。”^①一些非洲政党或多或少、或明或暗地诉求于族群政治的力量，政党的发展与存续往往需要依托某个或几个族群，从而使族群被赋予浓厚的政治含义。

与一些非洲国家的政党相比，中国共产党在政党能力建设，以及有效推动社会整合、凝聚社会共识等方面，具有自身显著的特色和优势。虽然中国与非洲国家的政党制度存在较大差异，但中非双方可以尝试在撇开意识形态差异的前提下，就发展中国家的执政党所应发挥的历史作用及政党政治所应具备的功能和价值等问题展开平等的交流与对话。

（一）政党特别是执政党在国家发展进程中的作用

无疑，政党政治的首要功能是实现利益表达和政治参与，也就是说要赢得国家政权或参与政权，以便为其成员创造政治参与、实现民主权利的机会。但是，政党不仅仅只是组织选举的工具，它还具有重要的社会组织和动员的功能，因而在国家建设中扮演着至关重要甚至是关键角色。在中国和非洲国家追求政治独立的进程中，许多民族政党往往就是民族运动的组织者和领导者。在当前追求经济现代化的进程中，政党的作用同样不容忽视，政党也能

^① 李安山等著：《非洲梦：探索现代化之路》，江苏人民出版社，2013年版，第192页。

成为国家发展难以或缺的推动力量。以中国经验为例，改革开放以来，中国的党和政府前瞻性地做出了经济发展“三步走”以及“两个一百年”的国家发展蓝图，以国家之力推动实施了经济体制改革，以及诸如西部大开发、振兴东北老工业基地、建设社会主义新农村等重大战略部署，为中国经济社会的快速发展奠定了坚实基础。

具体到非洲，多党选举本身并不影响到政党的这种功能，无论是何种党派执政，它都应当有这种推动或领导国家发展的政治意愿和持续的行动。政党对于国家发展的推动，并不意味着政党必须全面行使原本归属政府的行政权甚至全面参与社会和经济事务，而是更多体现在从事社会动员、组织并监督政府、制定关乎未来国家长远发展的引导性规划和设计等方面。以社会动员为例，政党需要有较强的社会动员能力，能够吸收足够的社会支持和调动充分的社会资源，这不仅是政党为争取民众的支持而获取政权的需要，更在于它有利于政党去团结和整合广泛的社会力量从而推动国家发展，并在这一进程中维护政治稳定和社会的公平正义。

（二）政党政治的目的

政党作为维系各种社会力量的纽带，应该超越狭隘的族群和地区认同，尽可能地代表更为广泛的民众的利益，这是政党能为整个国家起到有效整合作用的基础。虽然政党（Party）在语义上本身就包含了“部分”的意思，在实践中也只是国内部分民众的集合体，但政党不应只是国内部分族群、地区或利益集团维持和追求其私利的工具。政党政治的根本目的，在于培育社会共识而非导致社会离散，在于创造国家整合而非导致国家分裂。政党扮演何种角色，政党政治发挥何种功能，关键取决于国家制度能否把政党竞争纳入一定的秩序范围之内，取决于能否创造一个良性的政治文化并在此基础上创建一套适宜的政党制度。一个社会要形成多党极为容易，但要在多个政党的基础上建立一个适宜的政党制度却是相当困难的。^① 所以，判断现代政党制度成熟与否的重要标准，不在于政党数量的多寡，而在于政党制度能否有效协调社会利益分歧和观念差异，以及能否有效推动社会整合和社会共识的形成。

因此，非洲国家的政党政治的完善路径，首先需要从制度上制约政党政

^① 林尚立：《政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思》，载《中国延安干部学院学报》2009年第9期，第5~14页。

治的族群化、地区化倾向。非洲国家应着力消除族群或宗教因素对政党政治的影响，使政党面向全国范围进行政治动员，从而具有更为广泛的社会基础和群众基础，进而推动政党制度不断走向成熟。同时，非洲国家还需建立富有竞争而又更为包容的政治文化。现代民主政治的特点不仅在于其竞争性，也在于其包容性。正如美国学者拉里·戴蒙德在著述中所言，民主政治需要解决“冲突”与“认同”的悖论，即民主政治的运作需要有竞争与分歧的存在，但同时，民主政治进程又必须通过认同来节制矛盾与冲突，从而达到妥协与合作。^① 非洲国家要完善多党竞争民主，就需要积极培育某种富有竞争而又更具理性与包容、协商与合作的现代民主精神，在激发公民的政治参与热情的同时，又能使政党间的竞争走向理性化、机制化，从而减少多党竞争引发的无序纷争，实现多党政治与国家统一的良性互动。在完善民主制度设计（比如从法律上禁止政党以特定的族群、地区或宗教为基础）的同时，根据现代民主的需要来挖掘传统政治文化中的合理成分，如非洲黑人传统文化具有认同宇宙和谐统一与群体主义至上的精神特质，非洲传统部落和氏族生活中具有尊重意见一致的政治传统^②，以实现传统政治文化的自我更新与扬弃，最终建立一种兼具竞争性与包容性的现代民主观念和成熟的政党政治文化。后发国家的民主化进程多是内外因素共同作用的结果，来自外部力量的推动促成了现代民主形式的建立，而国家内生的民主因素的不断发展才是民主得以巩固的关键。

中非治国理政经验交流的历史价值与世界意义

中非治国理政经验交流，是中国与非洲国家在追求现代化进程中对各自发展模式、理念认知与经验探索的相互分享，是中非合作从一般意义上的经贸往来发展到更深层次的理念对话和知识共享的重要举措，从更大的意义上讲，也是中非两种不同文化、文明间的交流与互鉴。因而，这种交流必然对中国与非洲国家各自发展、对中非关系乃至对国际秩序都会产生积极的影响和深远意义。

^① 转引自李安山：《非洲民主化与国家民族建构的悖论》，载《世界民族》2003年第5期，第10~18页。

^② 张宏明著：《多维视野中的非洲政治发展》，社会科学文献出版社，1999年版，第108页。

(一) 中非治国理政经验交流为非洲国家提供了发展借鉴，并有助于它们探索适合自身国情、洲情的发展道路

从一般意义上讲，中国过去近40年的发展其实是中国作为一个发展中国家追求现代化的历程。尽管中国发展模式远未定型，中国经验也远非尽善尽美，但中国的现代化历程积累了许多经验教训，其中许多经验可以为同为发展中国家的非洲国家所借鉴和分享。当前，非洲国家之所以普遍重视发展与中国的关系，部分国家还曾明确提出过“向东看”的政策，这是因为它们所看重的，不仅是中国不断增长的对非贸易、投资和援助，也包括中国过去几十年里所取得的发展成就及经验总结。它们深知，中国在30多年前与多数非洲国家一样贫穷，而现在中国已经成为举世瞩目的新兴经济大国。当前中国的快速发展及其体现出的积极的创业精神，中国经济发展的经验积累、政策思考，以及政策选择所体现出的自主精神，让这些在实现了政治独立之后正在苦苦追求自身发展的非洲国家，看到了独立自主地实现发展与复兴的希望。

在过去几十年里，非洲国家的发展被深深烙上了西方经验的印迹，特别是以开放市场和放松政府管制为主要内容的“华盛顿共识”，以及随后的政治民主化，更是显著推动了非洲国家的经济结构调整和政治民主转型，在很大程度上改变了非洲发展的方向和路径。客观地讲，非洲国家的政治和经济转型取得了不少的历史成就，但非洲面临的若干治理难题并未得到彻底解决。这并不说明西方经验不正确或者存在先天性的缺陷，而主要在于：当这些在西方国家被证明是正确的经验被人为地“移植”到具有不同的历史发展程度和人文传统的非洲大陆时，就显得不那么“灵验”，或者无法解决所有发展问题。所以，非洲国家在合理借鉴西方经验的同时，更应该独立自主地去思考和探索自身的发展道路，同时以更开放的姿态与广大非西方世界，特别是以中国为代表的新兴发展中国家开展治理经验对话和发展经验交流。这些新兴国家与非洲国家有着更为相似的发展程度，面临许多相似的发展问题和外部发展环境，它们在推动经济发展和应对内外挑战方面所积累的经验或教训同样值得非洲国家借鉴和分享。对非洲国家而言，合理借鉴中国的治国理政与发展经验，有助于它们探寻适合自身国情、洲情的发展道路，提升国家治理能力，并校正因片面依附西方发展模式所带来的弊端与不足。

（二）中非治国理政经验交流有助于中国提升自身在世界发展领域的话语权，并助推中国发展模式的完善

21 世纪中国所追求的民族复兴，是国家的全面发展与繁荣，除了经济的快速增长和军事实力的相应提升，还包含软实力的不断提升和国家形象的不断改善。中国发展模式作为过去几十年快速发展的经验探索与理念总结，正是当前中国软实力的重要组成部分，是中国可以为国际社会贡献自身价值的重要内容。如果中国能够通过治国理政经验交流来推动非洲的发展进程，或者哪怕是减少非洲国家在实现现代化进程中要走的弯路，那无疑是中国在实现自身发展的同时对世界发展做出的重要贡献。对中国而言，通过与非洲国家相互交流治国理政经验，通过向非洲、向世界正面阐释中国的发展道路与方式，可以有效展现自身发展模式的优势，并由此提升自身在世界发展领域的话语权，同时通过治国理政经验交流来推动非洲发展进程也有助于推动世界共同发展的美好愿景，进而展现中国日益增强的大国责任与世界抱负。正如雷默这样评价道：“中国正在指引世界其他一些国家在一个强大重心的世界上保护自己的生活方式和政治选择”。“一个有史以来最少依赖显示实力的传统手段的国家，它以惊人的榜样力量和令人望而生畏的大国影响作为显示实力的主要手段。”^①

当然，我们也应看到，中国发展模式还在探索和形成之中，中国有非洲国家值得学习、借鉴的发展经验与治理经验，但非洲国家在政治民主建设、公民社会发展、非政府组织的培育等方面取得了许多历史性的进步，其中许多经验教训也值得中国尊重、研究和借鉴。所以，新时期中国与非洲国家共同倡导的人文合作与经验交流，就应当是遵循完全“自主”、“平等”和“相互学习”的原则，而非中国经验的单方面介绍或推销。从这个角度讲，中非治国理政经验交流也有助于中国反观自身发展模式的不足与问题，通过与外部世界的经验交流助推自身改革和发展进程。与中非政治互信与经贸合作一样，中非治国理政经验交流也体现着中非关系一贯遵循的“互助”、“互利”和“共赢”的精神。

^① 乔舒亚·库珀·雷默：《附录：北京共识》，载乔舒亚·库珀·雷默等编：《中国形象：外国学者眼里的中国》，社会科学文献出版社，2006年版，第283~333页。

（三）中非治国理政经验交流显著拓展和提升了中非合作的领域与层次，并有助于培育中非“共享价值”

以“政治互信、经济共赢、文化互鉴”为内涵的中非新型战略伙伴关系，不仅需要经贸合作的快速发展以及安全合作的稳步推进，也需要双方在更高层次的文化、观念和制度上展开交流和互鉴。从多数非洲国家面临的治理难题出发，中国可以与非洲国家分享自身在治国理政方面的制度建设及相关经验和智慧，如对改革、发展与稳定相互关系的认识，在实现社会公平、正义方面的积极探索，执政党在凝聚社会共识、维护政治稳定、推动国家发展所起的重要作用，等等。同样，非洲国家在追求政治民主、培育公民社会、尊重社会多元等方面也积累了许多经验教训，其中许多方面也值得中国去认真研究，这不仅有助于中国更好地了解非洲发展，也有助于为中国自身的改革和发展提供一些新的思考和启示。

在本质上，中非治国理政经验交流属于中非人文交流、观念对话和政治互信的范畴。作为中非人文交流的重要组成部分，中非治国理政经验交流无疑有助于增进非洲民众对中国发展和中非关系的正确认识，有助于中国人更为全面地了解非洲的发展与变化，通过中非互信的增进来夯实中非关系发展的情感纽带和民众基础，从而为中非关系的长远发展发挥独特的作用。《中国对非洲政策文件》及中非合作论坛会议多次强调中非治国理政与发展经验交流，旨在通过这种深层次的人文交流来拓展中非合作的内容与形式，并极大提升中非关系的合作层次，从而实现中非新型战略伙伴关系在政治互信、经济共赢与文化互鉴上更为平衡地发展。从长远看，中非治国理政经验交流不仅在于化解分歧、培育互信、增进友谊，还在于通过观念、文化和思想的交流来逐步培育中非“共享价值”。此种“共享价值”的培育，必将能为中非新型战略伙伴关系奠定更为坚实的价值观基础，为世界发展贡献更多来自非西方世界的思想与智慧。

（四）中非治国理政经验交流势必有助于推动亚非复兴进程，进而推动国际秩序的合理变迁

自人类步入近代以来的5个多世纪里，国际秩序一直由欧美大国所主导，曾经处于辉煌时期的英国和当前正处于权力巅峰时期的美国把这种强势与霸权演绎到了极致。在欧美大国眼里，它们有能力充当后发国家的“导师”或“教师爷”，它们有权利为世界安排秩序。然而，当前中非治国理政经验交流

及由此带动的更为广泛意义的南南治理合作，不仅有助于推动亚非世界的经济发展和社会进步并带来世界经济格局出现新的变迁趋向，也有助于推动亚非世界在制度、观念和思想领域不断创新，因而对西方主导的世界话语体系可能带来前所未有的冲击。这正是新时期中非治国理政经验交流乃至更大层面上中非合作所具有的世界价值。

的确，21世纪以来，伴随南南合作在各层面、各领域的不断推进，亚非世界开始涌现出一大批新兴发展中国家，并伴之以民族自信心和自主发展意识的显著增长，成为当今世界最大的变化之一。以一种“大历史”的视野观之，百余年国际关系结构转变的一个长期性趋向，是亚非世界相互合作的深入以及伴随这一进程所出现的亚非复兴浪潮。历时几个世纪形成的以西方世界为中心、亚非欠发达地区为外围的旧有等级制国际体系正在发生深刻而富有历史意义的变革，世界政治经济重心随之出现向地理上的“东方”和政治经济学意义上的“南方”世界转移。这些在近代资本主义世界体系中长期处于边缘的地区和国家，如今通过自主发展和横向联合，逐渐成为世界经济增长的新引擎，成为国际政治舞台的重要参与方。不争的事实是，世界财富、权力和话语权都在发生某种具有历史意义的结构性改变。^①

结 论

中国发展模式的一个显著特点，是中国在很大程度上有着举国一致的“社会共识”、“全民共识”，即以全国之力、上下一心来推动国家的改革和发展并在这一进程中维护国家的基本稳定，由此实现国家的统一与繁荣。反观一些非洲国家，其最大的缺憾也正在于这种“社会共识”的不足。对于多数非洲国家而言，当前面临的一个艰巨而复杂的历史任务，是如何化解国内各族群间、各地区间、各党派间的相互隔膜、分离甚至敌对，如何建构有效的国家权威和国家制度，特别是能够深入到广大基层农村地区的社会治理体系，如何逐步培育民众对国家的认同感、向心力以及对国家稳定、改革与发展的基本共识。这是当前非洲政治发展面临的核心问题，也是国际社会在研究当代非洲国家成长问题时必须认真思考的理论与现实问题。

^① 罗建波：《亚非复兴进程与世界地缘政治转变》，载《西亚非洲》2009年第5期，第12~17页。

本文立足于中非治国理政经验交流,探讨了非洲国家治理问题的解决路径:第一,继续推动非洲国家的民族建设进程,构建符合自身国情的民族政治制度,通过制度化的渠道和民主程序使各种族群意识表达合法化,切实维护各族群应有的经济和发展权益,从而达到逐步消除族际矛盾并实现民族一体化的目的。特别是在文化领域,需要在尊重各民族、各族群文化个性基础上,逐步推动各文化间的相互融合、吸收与共生,最终培育统一的国民观念和国民情感,建构一种举国一致、全民共识的文化价值体系。第二,继续深化非洲国家亟待推动的国家建设进程,即通过国家基本制度建设和政府管理模式的创新来提高治理能力,从而更好地推动国家的稳定与发展。第三,完善非洲国家的政党建设,其中重要方面是推动政党的能力建设,充分发挥政党在推动国家发展进程中的应有作用,同时制约甚至消除非洲政党存在的族群化倾向,逐步培育完善的政党制度和成熟的政党文化。

笔者认为,中非治国理政经验交流是中非合作大有作为的新“增长点”,因此,中国需要从战略高度认识到这种经验互鉴对中国与非洲国家发展所具有的重要作用,以及它所具有的历史价值和世界意义。为推动中非治国理政经验交流更为全面的开展并产生积极效应,中国必须注意两点:一是中非治国理政经验交流不宜过多探讨或辩论双方在意识形态和政党制度上的孰优孰劣,而应充分尊重甚至赞赏非洲国家在政治转型方面所做的艰辛探索及取得的历史进步;二是应当坚持“自主”、“平等”和“相互学习”的原则,而非中国经验的简单复制或单方面介绍。应该看到,当代中非发展合作正在全面展开,中国对非发展政策还在逐步完善,互利共赢的合作效果还有待进一步展现。中非治国理政经验交流自然有助于中国和非洲国家完善各自发展模式,丰富它们对治国理政的思考,但幻想用所谓“中国模式”去取代“西方模式”,或者以中国经验去拯救非洲发展,无疑是不现实的。从长远看,非洲国家应当基于自身文化传统、发展阶段和社会现实,独立思考和探索适合自身洲情、国情的发展道路,不断探寻非洲发展的“本土方案”,不断寻求非洲问题的非洲化解决路径。非洲的出路在非洲人自己手中。

最后还需强调,由于非洲拥有54个国家和地区,各国在具体国情、发展程度和发展模式上具有很大的不同,因此,本文的研究只是针对多数非洲国家或非洲总体情况而言,而进一步的深入研究还需要有更为具体的个案研究和更为细致的比较分析。本文并非结论,更准确地讲,它只是一项庞大研究

的开始。我们希望看到，更多的学者能够参与这一议题的讨论，为已经开启且必将有更大发展的中非治国理政经验交流贡献自己的智慧。

African Governance Issues and the Governance Experience Exchange Between China and African Countries

Luo Jianbo

Abstract: China – Africa governance experience exchange is a new and promising “growth point” for China – African cooperation. The themes of political development in African countries facing serious governance challenges are not just political democratization, but also including issues, such as social order, governance capacity and political stability, etc. China and African countries can have candid exchanges and mutual leaning of experience in the areas of nation building, state building and party building. This kind of experience exchange should not analyze or debate too much on the difference of ideology or political system between the two sides, and China should fully respect and highly appreciate the African development paths and modes which were chosen by themselves and the achievements they have attained, adhering to the principles of “independent”, “equality” and “mutual learning” rather than simply introduce or copy China’s experience. Such kind of governance experience exchange will not only help China to raise its voice and influence in the world development field, but also provide African countries with development reference and help them to explore their own development road. This kind of South – South governance cooperation promoting African political stability and economic and social development is one of the important goals of the new type of China – Africa strategic partnership, as well as an important embodiment of China’s rising international responsibility.

Key Words: China – Africa Relations; Governance Experience; Nation Building; State Building; Party Building

(责任编辑：樊小红 责任校对：冯基华)