

20世纪90年代以来非洲政党政治发展与政党现代化

——兼论政党因素对非洲国家治理的影响*

王学军

内容提要 20世纪90年代以来,非洲政党政治发展大致经历了多党制的复兴普及和本土化调适两个阶段,至今已形成既有同一性又具多样性的“非洲特色”政党体制。尽管当前非洲政党体制及其运行还存在诸多问题,但不可否认30年来非洲政党现代化正在不断推进,并主导着非洲国家治理的进程。一方面,非洲政党治理体系的成长变化在创造和平稳定、促进政策环境改善、坚持决策自主性等方面发挥了积极作用,从而推动非洲国家治理的总体进步;另一方面,非洲各国因政党执政水平和治国理政方式的不同,产生了差异化的治理效应。具体而言,政党合法化战略塑造执政党的执政动机和治理意愿,而政党制度化水平则影响政党的治国理政能力。非洲国家政党政治发展带来的启示是:无论采取何种政党体制,执政党只有将执政诉求建立在广泛民众利益和社会经济发展基础之上,并从各方面推进政党制度化建设,才能更好地实现国家治理的进步。

关键词 非洲政治 政党政治 多党制 政党制度化 政党现代化 国家治理

作者简介 王学军,华东政法大学政治学与公共管理学院教授(上海200042)。

除了独立之初曾经历短暂的多党民主试验外,绝大多数撒哈拉以南非洲

* 本文系国家社科基金项目“21世纪非洲政党政治发展态势及其影响研究”(19BCJ073)的阶段性成果。华东政法大学政治学与公共管理学院2020级硕士研究生叶晓赞对本文数据统计亦有贡献。

国家长期实行一党制统治。然而，自 20 世纪 90 年代以来，非洲^①的政党政治开始出现多党制复兴和普及之势。至 1989 年，非洲大陆只有博茨瓦纳、毛里求斯、塞内加尔、津巴布韦、冈比亚等 5 个国家实行多党制，其余国家都属于一党制或军人政权。时至今日，除了斯威士兰（君主制）和厄立特里亚（一党制），其他非洲国家都走上了多党制道路。与独立初期多党制试验迅速转向一党制的情形不同，此次多党制实践至今持续了 30 年，大有日益巩固和持续的趋势。如果说早先评估的悲观判断因时间过早而颇显草率的话^②，当前正是对非洲国家多党政治发展重新进行回顾、总结和评估的恰当时机。

以往关于非洲政党的研究要么被民族主义叙事所主导^③，要么被族群—地区、个人政治工具或组织孱弱等宽泛的概括而标签化^④，乃至于把非洲政党视为特殊类型，认为它们深陷于“非洲迷宫”因而难以承担政党的功能^⑤。与此同时，20 世纪 90 年代以来，学界尤其是西方学界关于非洲政党的研究具有深刻的“民主情结”。他们往往从西式民主化视角评估非洲政党，并且得出非洲政党因为一些根深蒂固的历史缺陷而难以促进普遍的民主巩固之结论。^⑥事实上，我们需要认识到：30 年多党政治的实践虽存在诸多问题^⑦，但不容忽视的是，非洲国家的政党和政党体制已经开始逐步摆脱迷宫，日益处于现代化的进程之中；非洲由一党制到多党制的宪政变革，尽管往往被外部视为民主化的开启，但对非洲内部而言，其发生的初衷其实缘于治理导向，是为了解决国家治理困境和合法性危机。^⑧非洲政党政治的研究需要从民主化转向国

① 本文主要探讨的是撒哈拉以南非洲国家的政党政治与国家治理问题，下文所出现的“非洲”皆指撒哈拉以南非洲，不包括北非的埃及、利比亚、阿尔及利亚、突尼斯和摩洛哥 5 个非洲阿拉伯国家。

② Nicolas van de Walle, “The Impact of Multi-Party Politics in Sub-Saharan Africa”, *Forum for Development Studies*, Vol. 28, No. 1, 2001, pp. 5-42.

③ 陆庭恩、刘静著：《非洲民族主义政党和政党制度》，华东师范大学出版社，1997 年版。

④ Elischer, Sebastian, *Political Parties in Africa: Ethnicity and Party Formation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013; Chabal, Patrick & Jean-Pascal Daloz, *Africa Works: Disorder as Political Instrument*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

⑤ [意大利] 萨托利著：《政党与政党体制》，王明进译，商务印书馆，2006 年版，第 343~353 页。

⑥ Randall V. & Svåsand L., “Political Parties and Democratic Consolidation in Africa”, *Democratization*, Vol. 9, No. 3, 2002, pp. 30-52.

⑦ 参见张宏明：《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》，载《西亚非洲》2020 年第 6 期，第 3~52 页。

⑧ [英国] 阿莱克斯·汤普森著：《非洲政治导论》，周玉渊、马正义译，民主与建设出版社，2014 年版，第 375~438 页。

家治理视角。^①因此, 本文将在回顾非洲多党制发展进程基础上, 探讨在过去30年多党制实践中非洲政党现代化^②进展情况及其对非洲国家治理的影响。

一 20世纪90年代以来非洲多党政治发展进程与现状

依据西式民主的三项基本制度(多党制、竞争选举制和任期制)在非洲确立和延续情况, 非洲30年多党政治实践大致可以分为复兴普及和本土化调适两个阶段。前一个阶段是三项基本制度普遍确立和初步试验时期, 后一个阶段是对这些基本制度的挑战和磨合期, 两个阶段的非洲政党政治表现出不同的特点。

(一) 多党制的复兴普及

复兴普及阶段大概从20世纪90年代初至21世纪头一个十年前半期, 大致是两个选举周期10年的时间。这一时期是非洲政党政治从一党制转向多党制的过渡期, 体现为以下特点:

第一, 政党体制经历了不同的转型模式。从变革的动力看, 非洲多党转型大致有三种方式: 第一类是实行自上而下的改革, 塞内加尔和坦桑尼亚是典型案例。这类国家并未发生大规模国内抗议运动, 改革进程不是反对派推动的, 而是执政党及其领导人主动发起了政治改革进程, 这类转型的特点是执政党主导、改革具有有限性, 其结果往往是原政党继续执政。第二类是实行自下而上的改革, 贝宁和赞比亚是典型案例。这类转型的特点是国内抗议运动形成了极大压力, 领导人接受了改革要求, 但改革进程被反对派主导, 其结果是原执政党在选举中失败, 发生了权力交接和政党轮替。第三类是非洲大多数国家选择的路径, 即这类国家领导人既缺乏控制局面的能力, 也不太愿意接受自由化改革, 因而造成政府和反对派之间的僵局。这种僵局后来通过协商谈判(南非等)、军事政变(马里、毛里塔尼亚等)、国际压力(肯

^① 这一视角转换并不意味着本文否认民主和民主化对非洲的重要意义。事实上, 民主和治理都是非洲政治发展的基本内容, 而且二者之间相互影响, 关系密切。因此, 本文在讨论非洲政党政治发展及其国家治理效应时也会涉及非洲民主的内容。但就非洲当前政治发展的阶段而言, 从国家治理视角来评估非洲政党和政治发展, 对非洲更具理论和实践意义。关于民主与治理的关系, 可参见佟德志:《治理吸纳民主: 当代世界民主治理的困境、逻辑与趋势》, 载《政治学研究》2019年第2期, 第39~48页。

^② 政党现代化, 就是政党为适应国内外环境变化, 使自身结构、功能机制和活动方式的不断制度化和规范化、科学化的过程, 其本质是政党治理体系和治理能力现代化问题。

尼亚、多哥、马拉维等) 和国际维和选举援助(利比里亚、刚果民主共和国等) 等不同方式走向多党制。^①另外, 从首次过渡选举的自由公正水平看, 各国之间也存在差异。1990~1994 年间完成政治过渡的 42 个国家中, 相对比较民主的转型只有 16 个, 有缺陷的民主过渡国家为 12 个, 被延迟的政治过渡国家有 12 个, 被阻止的国家有 2 个。^② 这些不同的过渡模式构成了某种影响深远的转型遗产。“关键时刻”^③ 的历史规律长期形塑着非洲各国政党政治发展演化的特点。30 年来, 非洲各国的民主进展程度、长期存在的选举操纵, 以及后来引发大量讨论的政党制度化水平的差异, 都与转型模式的影响息息相关。^④

第二, 确立了基本的民主制度架构。这一时期, 非洲国家通过宪政改革, 开放了党禁, 解除了媒体垄断控制, 扩大了公民的选举权利。最重要的是, 通过宪政变革, 非洲各国几乎都确立了竞争性多党制和定期选举制。到 20 世纪 90 年代末, 在撒哈拉以南非洲的 49 个国家中, 只有厄立特里亚和斯威士兰仍未使反对党合法化, 其余国家大多在 20 世纪 90 年代至 21 世纪初期举行过两轮多党选举。^⑤ 竞争性多党制在非洲已普遍确立。此外, 总统任期制情况也发生了重大改进。1990 年之前, 非洲国家很少有宪法规定任期限制。^⑥ 这与非洲在独立时大多采用从欧洲衍生的议会制或半总统制模式有关。这种模式通常不考虑正式的任期限制, 因而在一党制时期非洲出现了众多“终身总

^① Nic Cheeseman, *Democracy in Africa: Successes, Failures, and the Struggle for Political Reform*, New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 94-110.

^② Bratton Michael & Nicholas Van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, 1997, p. 120.

^③ 所谓“关键时刻”, 是历史学的一个重要概念。它是指制度剧变的短暂时期, 在这一节点, 历史结构性因素对政治的重要影响降低, 政体发生重大制度变革的可能性增加。此后, 政治发展又进入一个相对稳定时期, 历史结构性因素甚至会将制度变革完全或者部分拉回原来的轨道。See Capoccia, Giovanni & R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007, pp. 341-369.

^④ See Bleck, J. & Van de Walle, N., *Electoral Politics in Africa since 1990: Continuity in Change*, Cambridge University Press, 2018; Sanches, Edalina Rodrigues, *Party Systems in Young Democracies: Varieties of Institutionalization in Sub-Saharan Africa*, Routledge, 2018.

^⑤ 乌干达最初试图引入“无党派民主”, 在没有政党参与的情况下举行竞争性选举, 但很快也放弃并转向了多党制。卢旺达在经历大屠杀后最终于 2003 年才迎来了多党选举。刚果民主共和国在 20 世纪 90 年代初将多党制合法化, 但后来陷入内战, 直到 2006 年才举行了多党选举。

^⑥ 除了议会制国家(埃塞俄比亚、博茨瓦纳、南非、莱索托和毛里求斯)、王国(斯威士兰)、没有普选的国家(索马里、厄立特里亚)外, 1989 年时设立了总统任期限制的国家只有利比里亚、塞拉利昂、科摩罗和坦桑尼亚。See McKie Kristin, “The Politics of Institutional Choice across Sub-Saharan Africa: Presidential Term limits”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 52, 2017, pp. 436-454.

统”，尽管有些被国内军事政变或国际干预所推翻。经过 90 年代初期的政治过渡期，上述情况发生了极大变化。37 个总统制国家中有 28 个国家（占比大约 75%）引入了明确的任期限制。^① 后来，这一制度被进一步普及，除了议会制国家和战乱国家外，几乎所有撒哈拉以南非洲国家都规定了任期限制，^② 期限为两个任期，每个任期年限 4~7 年不等，大多为 5 年。^③

第三，一大批新政党诞生并参加了选举，其中 9 个国家的新政党还击败了原执政党，掌握了国家政权。这 9 个国家是马拉维（联合民主阵线）、布隆迪（民主阵线）、南非（非洲人国民大会）、赞比亚（多党民主运动）、贝宁（民主复兴胜利联盟）、中非共和国（解放中非人民运动）、佛得角（争取民主运动）、马达加斯加（全国发展与民主联盟）和刚果共和国（泛非社会民主联盟）。通过和平竞选方式实现权力轮替，一改一党制时期以暴力为主的权力更替方式。与此同时，在更多国家，原执政党及领导人掌控了政治改革进程的主导权，赢得了过渡选举从而继续执政。值得注意的是，虽然在这一时期非洲各国出现了数量众多的政党（有些国家数以百计），然而很多都是昙花一现。真正能够赢得席位的政党，大都与一党制时期的执政单一政党有关联。有学者依据政党领导人在过渡前参与政党政治的情况，将转型期非洲参与选举的政党分成了三类，即老政党、从老政党分裂出来后更名重建或重组的政党和新政党。该时期非洲国家的政党大多是以老政党为基础而重组的政党。^④

（二）多党制的本土化调适

进入 21 世纪后，非洲国家已经确立的基本制度多党制依然未变，定期选举实践日益巩固和常态化。但随着过渡期结束后政治稳定的恢复，非洲各国内部的各种“结构性”因素作用开始显现^⑤，非洲政党政治开始呈现若干明显的本土特征。

^① Carbone, Giovanni & Alessandro Pellegata, *Political Leadership in Africa: Leaders and Development South of the Sahara*, Cambridge University Press, 2020, p. 151.

^② Posner, Daniel N & Daniel J. Young, “Term Limits”, in Cheeseman Nic ed., *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments*, Cambridge University Press, 2018, p. 260.

^③ 沈晓雷：《透视非洲民主化进程中的“第三任期”现象》，载《西亚非洲》2018年第2期，第124~145页。

^④ Bleck, J. & Van de Walle, N., op. cit., pp. 117-118.

^⑤ 张宏明：前引文。

第一，一党主导型体制和碎片化体制盛行。^① 经历了数十年的多党政治实践后，两类政党体制形态特别突出。一类是一党主导体制。所谓“一党主导体制”，根据经典的萨尔托里的定义，就是单个政党在至少连续 3 次选举中赢得多数席位的政党体制。在 21 世纪初经历了 3 个选举周期后，至少有 50% 的非洲国家政党体制都表现出了一党主导的特征。^② 大多数非洲国家有定期的多党选举，但在政府的党派和人员构成方面几乎没有变化。在 20 世纪 90 年代初一些发生过权力变更的国家，当初的反对党击败原执政党上台后，也长期或曾经长期掌握着权力（如布隆迪、赞比亚、刚果共和国、南非等国），即使在博茨瓦纳、南非、纳米比亚等一直被认定为民主水平较高的国家情况也是如此。一党主导构成了非洲政党体制最突出的特征。值得注意的是，进入 21 世纪第二个十年后，一党主导体制在非洲的优势地位面临明显的下行压力。^③ 另一类数量较多的政党体制形态是碎片化型体制，包括贝宁、圣多美和普林西比、塞内加尔、马达加斯加、马拉维、肯尼亚、马里、尼日尔等。这种政党体制形态的特征是，政党实力普遍较弱，没有任何一个政党可以独立组建政府，也无能力单独成为议会多数党，因而大都通过临时联盟的方式联合执政。以上两种政党体制分类相对稳定，很少发生互相转换。此外，只有极少数国家形成了比较清晰的稳定两党或三党体制，包括加纳、佛得角和毛里求斯。

第二，任期制危机频现。总统任期制是否能得到普遍遵守，是检验非洲国家权力是否实现规范化制度化的重要标志。进入 21 世纪后，当非洲国家先后开始第三个选举周期时，除了宪法未规定任期限制的国家外，非洲国家的总统普遍面临如何面对任期制限制的选择问题。正是在这一背景下，非洲部分国家领导人设法延长任期的现象开始显现。从 2002 年苏丹和多哥总统成功

^① 较早发现非洲政党体制这一发展趋势是在 20 世纪末，See De Walle, Nicolas Van & Kimberly Smiddy Butler, “Political Parties and Party Systems in Africa’s Illiberal Democracies”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 13, No. 1, 1999, pp. 14–28。国内也有学者对这一特征做过总结，参见钟伟云：《非洲的政党政治：回顾与反思》，载《西亚非洲》2016 年第 5 期，第 90–106 页。

^② Bogaards, M., “Counting Parties and Identifying Dominant Party Systems in Africa”, *European Journal of Political Research*, Vol. 43, No. 2, 2004, pp. 173–197; Doorenspleet R. & Nijzink L., *One Party Dominance in African Democracies*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2013, pp. 25–46.

^③ 截至 2017 年底，在 34 个撒哈拉以南非洲国家中，23 个国家属于或曾属于一党主导型体制。See Alexander Stroh, “Political Parties and Party Systems”, in Gabrielle Lynch & Peter Vondoepp eds., *Routledge Handbook of Democratization in Africa*, Routledge, 2019. 2010 年以来，赞比亚（2011 年）、莱索托（2012 年）、布基纳法索（2014 年）、尼日利亚（2015 年）、冈比亚（2016 年）和塞舌尔（2016 年）的主导政党失去了执政地位。

突破任期限制第三次参选并连任开始,这一现象日益扩散。据统计,截至2020年底,在40个宪法有任期规定的撒哈拉以南非洲国家中,有15个国家的领导人遵守了任期限制,有18个国家的领导人谋求改变任期限制,其中12个取得了成功;有7个国家总统还未满两个任期,他们是否遵守任期制,还有待观察。^①非洲国家当政者突破任期制的方式大致有3种:一是取消宪法对任期的限制,如喀麦隆的保罗·比亚、乍得的伊德里斯·代比、加蓬的奥马尔·邦戈和乌干达的约韦里·穆塞韦尼就采取了这种策略;二是修改或延长任期,如布隆迪总统恩库伦齐扎;三是修改宪法设置过渡期并重新计算任期,保罗·卡加梅、瓦塔拉和孔戴分别在卢旺达、科特迪瓦和几内亚采取了这一策略。但无论如何,非洲国家的“第三任期”现象均是通过修宪后合法进行的。

第三,政治阶层延续性开始凸显。在30年的总统选举进程中,选举更替发生数量非常有限。在1990年至2015年的185次总统选举中,仅在19个非洲国家发生过37次广义的选举轮替,轮替率仅约20%。而世界其他地区近一半的总统选举结果都导致现任总统的下台。相比之下,非洲的总统选举轮替率很低。如果考虑到这37次轮替中有16次发生在现任总统未参加连任竞选,还有9次属于90年代初期的首次过渡性选举,那么我们可得出结论:20世纪90年代过渡期之后,非洲国家的总统选举更替率实际上更低。至2015年,非洲甚至还有29个国家未出现过真正的选举轮替。^②政治领导层连续性的另一重要表现是,在20世纪90年代早期转型后胜选的绝大多数总统都曾经是一党专制时代执政党的成员。也就是说,90年代民主化以来的非洲国家政党的顶层领导延续了威权时代执政的单一政党的人际网络,这与非洲国家的政治文化与国情不无关系。

(三) 政党政治发展的成就与限度

多党政治在非洲经历了30年的实践,存在诸多困难和问题。从“西式”

^① 数据主要参见沈晓雷:前引文。笔者稍作了更正补充:一是在其统计基础上去掉了北非五国;二是将刚果民主共和国归为遵守任期制国家,因为2016年已经担任两个任期的时任总统卡比拉虽然将本该于当年举行总统选举拖延到2018年才举行,但并没有寻求“第三任期”;三是在突破任期制的国家中增补了科特迪瓦和几内亚,因为2020年两国已满两届任期的总统都成功突破任期限制,开始了新的任期。

^② Jaimie Bleck & Nicolas van de Walle, “Change and Continuity in African Electoral Politics Since Multipartyism”, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2019.

民主标准看，这 30 年来非洲政党政治的表现难以令人满意，只有加纳、毛里求斯等少数国家实现了较为稳定的民主制度。然而，我们必须看到的是，竞争性民主政治的门槛制度空间在非洲得以普遍维持和延续，已呈现不可逆转的常态化趋势。

第一，定期的竞争性多党选举已成为非洲政治生活的常态。截至 2017 年底，已有 34 个国家举行了至少 3 次以上无军事政变和内战干扰的连续选举。有不少国家已经顺利走过了 7~8 个选举周期。1990~2015 年期间，非洲大陆每年都会举行大约 8~12 次的全国选举，以及数量更多的地方性选举。据 2016~2019 年间数据，非洲大陆又举行了总统选举 35 次，议会选举 34 次。这 4 年间，全国性选举的年平均次数为 17 次。定期选举在非洲已经呈现日益巩固的趋势。即使在 11 个经常发生军人干政或内战的国家，竞争性选举仍在举行，依然被视为战后或政变后重新组织政权的基本规范。^①

第二，领导人权力实现了一定程度的制度化。在独立后很长一段时间，很多非洲国家处于“强人政治”或“个人统治”之下，国家最高领导基本不受任何正式制度的制约。一位国家元首仅仅因为宪法某项条款而放弃权力几乎是不可想象的。相反，领导人会无视宪法条款，直接宣布自己为“终身总统”，1964 年加纳的夸梅·恩克鲁玛、1970 年马拉维的黑斯廷斯·班达、1972 年中非共和国的博卡萨、赤道几内亚的玛西埃·恩圭马，以及 1976 年乌干达的伊迪·阿明都是如此。多党制时代情况则发生了重大变化。尽管 21 世纪以来出现了“第三任期”现象，但与一党制时代相比，情况依然有了很大改进。这主要表现在以下几方面：其一，据统计，超过一半（53%）的非洲国家领导人遵守了宪法关于任期制的条款，在两个任期结束时主动放弃了参与选举；其二，在试图突破任期制并取得成功的案例（31%）中，领导人都是通过议会和全民公投以修改宪法或通过最高法院授权的方式实现继续执政的目标；其三，一些突破任期制的尝试因制度因素而遭遇失败（16%）。例如，在赞比亚、马拉维、尼日利亚，时任总统修改任期制的提议被议会否决，而塞内加尔时任总统瓦德 2012 年在突破制度限制参加第三任期竞选时遭遇到

^① 此类国家包括布隆迪、刚果民主共和国、科特迪瓦、利比里亚、几内亚、几内亚比绍、科摩罗、塞拉利昂、苏丹、乍得和中非共和国。

选举失败。^①可见,尽管威权主义因素在非洲依然存在,但几乎所有非洲国家领导人都试图通过合法的制度渠道,而不是宪法以外的手段来实现他们的目标。此外,总统行政权也开始受到两方面的制约:一是来自立法权和司法权的权力制衡制度,二是来自已不同程度上开放多元的政治环境下社会大众和在野反对派的制衡和监督。这些都意味着权力获得和行使方式出现重大变化,这也是过去30年非洲政治发展的突出成就。

第三,国家领导权的暴力轮替现象大幅下降。非洲国家独立后,暴力长期以来一直是获得总统权位的主要方式。20世纪90年代以前,采用内部军事政变或外部游击队接管的武力胁迫方式获得政权的现象并不鲜见。1960~1989年间,通过暴力接管权力的情况占近一半(48.1%),选举变更仅占5.3%。1990~2018年期间,情况发生了逆转,暴力方式下降到18.3%,选举变革上升到近一半。尤其进入21世纪以来,通过暴力接管权力的现象进一步下降,在2001~2018年期间所有权力转移中只有10次,占比仅10%,达到了在该地区前所未有的低水平。2011~2018年期间,大选时发生政变的次数更少,只有3次。而且,所有这些军事政变发生后,军方都在不到一年内组织了选举,将权力迅速地归还给新的文职总统。^②

尽管非洲国家政党政治的发展取得了一些成就,但毋庸置疑,它仍然存在很多突出的问题。例如,选举质量不高,缺乏公平和自由的选举环境。执政党因掌握国家权力和资源,在选举竞争运动中拥有天然的“在任优势”;相对而言,反对党与执政党在选举资源方面存在严重的不对称情况。尤为严重的是,相当一部分非洲国家存在较为严重的选举操纵。宪法所规定的任期制仍然面临挑战,一定程度上损坏了权力制度化态势。非洲多党政治中存在的这些不规范行为导致的结果是,非洲民主化进程仍然存在各种各样的民主缺憾和问题。^③此外,在一些族群政治矛盾、宗教教派冲突、个人权力争夺、外部势力干预等问题突出的国家,政党政治发展受到严重的干扰,制度化的政党政治逻辑还难以主导此类国家的政治进程。总之,从政党政治视角看,非

^① Andrea Cassani, “Third Term Bids and the Risks for Democracy in Sub-Saharan Africa”, 26 October 2020, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/third-term-bids-and-risks-democracy-sub-saharan-africa-27901>, 2021-03-28.

^② Carbone, Giovanni & Alessandro Pellegata, *Political Leadership in Africa: Leaders and Development South of the Sahara*, Cambridge University Press, 2020, pp. 103-104.

^③ 关于非洲民主化存在的问题及深层原因,参见张宏明:前引文,第42~49页。

洲政治发展既没有像一些悲观论所认为的那么灰暗甚至退回到过去，也没有像一些乐观主义者所想象的那样实现了期待中的“政治现代化”。事实上，非洲国家 30 年的多党政治实践，一方面使非洲国家总体上至少实现并大致保持了最低程度的多元政治空间，另一方面它并未带来普遍的民主巩固。除了毛里求斯、加纳等少数国家外，大部分国家都形成了某种更具非洲本土特色的混合型政体形式。在这种混合复杂的政党政治框架下，非洲政党治理体系和政党能力等方面有何新变化和新特点？这些变化对非洲国家治理或经济社会发展产生了何种影响？

二 非洲政党治理体系的发展与治理绩效的总体提升

20 世纪 90 年代以来，非洲国家政党制度的演化很大程度上具有外力推动的特征，在与各国本土政治文化相融过程中形成了极具非洲特色且多元复杂的政党体制图景。在实际运作中，多党政治也出现了诸多问题。然而，经历 30 年多党政治的制度实践，非洲政党和政党治理体系都得到了一定程度的成长进步。尽管这种进展远未带来西方理论衡量下的普遍民主巩固，但从政治、经济、社会发展等各方面对非洲国家治理产生了一定积极影响。

（一）政党体制的开放促进了非洲国家的政治稳定和国内和平

政党体制是否可以吸纳增长的政治参与需求是影响一个政权政治稳定的关键因素。^① 20 世纪 80 年代末以来，包括政治反对派、公民社会、宗教团体等各类政治行为体在非洲各国纷纷兴起，非洲国家政治参与的需求大大增加。在此背景下，多党制、选举制和任期制等基本制度在非洲国家普遍确立，这些制度所带来的政党治理体系变化很大程度上有助于吸纳非洲国家内部增长的政治参与需求。第一，竞争性多党制所开放的政治空间将原本可能在战场上对抗的反对派政治势力转化为选举舞台上互相竞争的反对党。尽管非洲的选举常常存在各种缺陷和不足，但不可否认的是，选举领域的开放确实吸引了原本可能的叛乱者从枪炮丛林走向选举政治舞台。第二，任期制的普及及

^① [美国] 塞缪尔·P. 亨廷顿著：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，沈宗美校，上海人民出版社，2015 年版，第 60~70 页、第 332~380 页。

其所带来更规范更定期化的领导权轮替，给有政治抱负的反对派提供了通过合法手段实现其参政的更大希望和预期，这无疑有利于权力的和平更替和国内政治稳定。从结果看，如前所述，1990年至今，非洲国家各派政治势力从竞争蜕化为内战、总统权力的暴力更替等现象确实已大幅度下降。当然，与竞争性多党制相关的选举暴力现象在不少非洲国家仍时有发生。总体看，非洲国家的大部分选举是在大致和平稳定的环境下进行的，只有少部分国家（20%）出现造成人员伤亡的选举暴力情况^①，而且这种趋势还在下降。第三，政党政治的制度化在很大程度上缓解了族群政治、身份政治等非正式政治的暴力性。在马里、布隆迪、中非共和国、刚果民主共和国等11个较常发生军事政变甚至内战的国家，其内部冲突动荡的根源不在于政党政治，而在于族群认同、宗教派系、本土身份或外部干预等方面问题的政治化。相反，多党选举政治规范和制度的存在，在一定程度上约束并缓解了族群和派系的冲突斗争。它通过选举投票、权力分享和联合政府等机制为族群争斗和权力争夺提供了一个和平解决方案。例如，利比里亚、科特迪瓦、几内亚、塞拉利昂、几内亚比绍等国，正是通过多党选举政治之路走向和平与稳定。^②

（二）竞争性政治和行政权约束的结合促进了非洲国家发展政策环境的改善

多党政治对非洲发展和良治所需要的政策环境起到的促进作用，主要体现在：第一，它使非洲国家从一党制时期的相对封闭式政治走向了不同程度的多元开放式政治。尽管来源于非洲殖民时期遗产的威权传统在非洲依然广泛存在，政治权力依然集中，选举体制下常常形成一党独大局面，但不可忽视的是，竞争性已经是非洲政党政治的基本特征，甚至那些威权政体的国家领导人也不得不认真面对定期竞选所带来的压力。非洲政党政治的竞争性首先表现在总统竞选上。在非洲大陆转型期首次总统选举中，获胜者得票率的均值为60%，到第4次及以后的选举时下降到一半以下，均值为47%。很多

^① [美国] 斯科特·斯特劳斯：《大战终结：撒哈拉以南非洲政治暴力变化的模式》，王学军译，载《西亚非洲》2013年第4期，第98~113页。

^② 需要注意的是，另一类反叛运动是反政府叛乱，叛乱领导人试图改变基本游戏规则，大都带有宗教分离主义的诉求，包括马格里布基地组织、伊斯兰青年党、圣灵抵抗军等，这类冲突诉求不可能通过政党选举制度的完善来实现。

国家在没有候选人获得过半选票时采用决胜投票的办法，使得竞争更显激烈。尽管反对党依然孱弱且或者分裂，但超过 30% 的国家经历了行政权或立法多数数的轮替。^① 政治竞争性还表现在议会选举上。不仅碎片型政党体制国家中议会席位争夺激烈，而且即使在一党主导型的国家，反对党也赢得越来越多份额的议员席位，对主导政党构成了严峻挑战。^② 第二，出现行政权力的制度化趋势。在政治多元化日益发展背景下，不仅在开放自由程度较大的国家普遍存在对总统行政权的制度性约束，而且在开放多元度较低的国家，也存在对总统权力的一定制约。

相关研究表明，政治竞争性和行政权限制的结合明显提升了政策的连贯性和公共政策的效果，降低了政府腐败的程度。即使在政治竞争远未达到真正民主水准的情况下，行政权的制度化仍能改善非洲发展所需要的政策环境。^③ 从非洲国家实际表现看，政治竞争性使许多非洲国家政府对经济表现更加负责，同时对政策和公共职能进行了一些制度上的制衡，甚至一些威权性政权在多党竞争制压力下逐步走向了制度化发展方向。在埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达、安哥拉和布基纳法索，当政者都在努力追求经济改革议程，并将其作为增强执政合法性和政治稳定的战略选择。^④

（三）从族群或地区政党向全国性政党的成长推进了非洲国家政党治理体系的现代化

第一，一些由民族解放运动发展而来的政党在长期斗争和执政中发展为全国性政党。这些政党包括坦桑尼亚的革命党，南非的非国大、纳米比亚的西南非洲人民组织、津巴布韦的津巴布韦民族联盟等。它们因反殖民斗争一开始就拥有较好的民意基础，在一党制时代实施包容性战略建立了广泛的社会根基，在多党制时期又加强了全国性组织建设。这类政党无疑已发展为全国性政党。第二，即使没有这种历史遗产的国家，执政党在获得执政地位后，

① Staffa Lindberg, “The Power of Elections”, in Cheeseman, Nicholas, David Anderson & Andrea Scheibler eds., *Routledge Handbook of African Politics*, Routledge, 2013, pp. 238 – 240.

② 王学军：《非洲政党政治演化的新特点和新趋向》，载张宏明主编：《非洲发展报告（2019 – 2020）》，社会科学文献出版社，2020 年版，第 132 ~ 147 页。

③ Alence, Rod, “Political Institutions and Developmental Governance in Sub-Saharan Africa”, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 42, No. 2, 2004, pp. 163 – 187.

④ Lewis & Peter M, “Africa’s Political Economy in the Contemporary Era”, in Lancaster, C., & Van de Walle, N. eds., *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, Oxford University Press, 2018, pp. 537 – 566.

为了增强其执政地位或胜选的把握，也会努力建立和扩大全国影响力。研究表明，随着选举周期的反复，大部分执政党都成功发展为全国性政党，即使存在明显族群分裂或地理条件障碍的国家也是如此。^① 反对党可能因资源和政治地位限制、族群认同与分布区域、城市化的影响而难以成长为全国性政党。即便如此，并非反对党都是族群或地区政党，它们也会尽力赢得更多地区和族群的政治支持。在一些有良好劳工阶层和劳工运动基础的国家，反对党还在劳工运动基础上进行跨族群政治动员，建立起强大的具有全国性组织和全国性影响的政党。^② 第三，随着非洲国家普遍实行族群政党禁令，加之民主进程推进和选举周期的反复实践，族群认同的相关性也出现逐步弱化的迹象，跨越族群的政党动员日益增多。^③

超越族群或地区的全国性政党对国家治理的积极作用至少体现在两方面：其一，全国性政党有利于超越狭隘的地区或族群利益，站在全民立场、基于全民利益考虑来制定政策。大量研究表明，与决策者相关联的选区范围与其提供广泛公共产品的倾向之间存在正相关性。决策者回应的选区范围越广，制定全国性政策的动机就越强；相反，拥有数量少而地域狭窄的选民支持者群体的决策者往往选择只针对其特定选民的公共政策和服务。^④ 其二，在主要由全国性政党组成的政党体系内，就全国性政策展开的辩论和竞争更有可能使政党竞相提供有利于全国大多数地区选民的较为均衡全面的政策。相反，政治竞争发生在基于狭隘的地区族群选区的政党之间时，政策结果往往令某些选区受益而国家总体效率和福利受损，发展所需要的全国性公共产品供应不足。总之，20世纪90年代以来，非洲政党的全国化趋势有利于非洲国家形成更有利于经济社会发展的政策，从而推动了非洲国家政党治理体系的现代化进程。

（四）纲领政治的兴起与发展有利于提升执政党的治国理政水平

组织纲领性孱弱、意识形态淡漠、组织实力弱小，往往被视作非洲国家

① Wahman Michael, "Nationalized Incumbents and Regional Challengers: Opposition - and Incumbent - party Nationalization in Africa", *Party Politics*, Vol 23, No. 3, 2017, pp. 309 - 322.

② Adrienne LeBas, *From Protest to Parties: Party - building and Democratization in Africa*, OUP Oxford, 2013, pp. 40 - 42.

③ S. Elischer, *Political Parties in Africa: Ethnicity and Party Formation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 262 - 264.

④ Allen Hicken, "Party Systems and the Politics of Development", in Lancaster, C., & Van de Walle, N. eds, *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, Oxford University Press, 2018, p. 508.

政党的普遍特征。事实上，随着竞争性选举的反复，非洲政党尤其是起源于革命运动的政党，为了加强其竞争优势，稳固其执政地位，越来越注重政党组织建设。例如，坦桑尼亚革命党为了增进党内凝聚力和组织力，不仅不断发展新党员，进一步强化广大农村基层党组织网络，而且还不断完善党内选拔和晋升程序。埃塞俄比亚原执政党埃塞俄比亚人民革命民主阵线，一方面派驻党员骨干掌管基层政府的治理机构，另一方面在基层建立新的群众组织，此举也强化了政党组织建设。^① 纳米比亚、坦桑尼亚等非洲国家执政党还借鉴中国共产党的党建经验，从思想、组织、作风、反腐倡廉、制度等方面加强建设，强化政党实力。在实力势均力敌、政党竞争激烈的国家，如加纳和塞拉利昂，更具竞争性的定期选举促使国内政治精英超越地方性差异，深化纲领倾向，改善内部治理。这些国家的政党不仅组织建设逐步强化，而且表现出越来越多的纲领或政策差异性。

非洲政党纲领政治的发展还体现在选举动员中共识性议题的兴起。所谓“共识性议题”，指民众所期待且各政党意见一致的议题，包括免除地方税收、推广免费初等教育等等。对于这些议题的争论往往不涉及政策立场，主要涉及如何落实此类公共政策的承诺、哪个政党更有能力贯彻落实共识性政策。^② 这类围绕公共政策落实的争论和承诺，无疑将有利于非洲经济社会发展和治理水平提升。

尽管纲领型政党在非洲还处于发展初期，但是伴随多党政治实践，纲领型政治成分则在日益增长，为非洲国家经济社会治理的进步提供了新的动力。其一，纲领性较强的政党能更有效地汇集民众利益，增强代表性，关注民众关切，回应民众需求。它们在竞选中更关注真正的政策议题辩论，更关注穷人、减贫与发展，从而改善国家治理水平。其二，纲领政治有助于限制领导人腐败。相比庇护政治而言，纲领型动员不涉及向选民和支持者分发好处以换取政治支持，不太需要滥用国家资源，因为候选人的选举成功并不取决于其向支持者分配赞助的能力。相反，基于裙带关系和庇护网络的政党经常需要通过公款挪用、非法交易等腐败行为寻租获利，以维持其政治支持。^③ 其

^① Vaughan, S., “Revolutionary Democratic State – building: Party, State and People in the EPRDF’s Ethiopia”, *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 5, No. 4, 2011, pp. 619 – 640.

^② Bleck, Jaimie & Nicolas Van de Walle, “Valence Issues in African Elections: Navigating Uncertainty and the Weight of the Past”, *Comparative Political Studies*, Vol. 46, No. 11, 2013, pp. 1 394 – 1 421.

^③ Cheeseman Nic., *Politics Meets Policies: The Emergence of Programmatic Political Parties*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, pp. 75 – 98.

三, 纲领型选举政治使政党更注重政治承诺, 更着眼于长远利益, 因而更有动机去创建稳定有效的公共政策环境。

(五) 非洲国家执政党经济政策的自主性取向有利于国家经济发展

20世纪90年代上半期, 在政治转型初期, 无论是执掌政权的新政党, 还是原先的老政党, 都不得不全盘接受了世界银行等国际机构提出的以自由化为核心内容的《结构调整方案》。国际机构和西方捐助国对非洲国家经济政策制定的重大影响限制了执政党或反对党, 使它们无法就经济发展方向制定可信的替代方案。^① 自主权的丧失、照搬西方的私有化和自由化之路造成了20世纪90年代非洲国家大多经济表现不佳。随后, 非洲各国执政党开始反思《结构调整方案》的失败教训, 强调和落实发展的自主权, 走上了谋求自强、自主的经济发展道路。

第一, 在国际社会采用《减贫战略报告》的背景下, 非洲国家不仅积极实施减贫战略, 以确保获得债务减免的资格, 而且还普遍制定并积极落实更具抱负的长期发展愿景和规划框架。埃塞俄比亚、尼日利亚、乌干达、南非、坦桑尼亚和博茨瓦纳等诸多国家都采取了比减贫框架更详细的战略和政策。^② 这些发展战略超越狭隘的减贫目标, 包含加速增长、创造就业机会、结构转型和可持续发展等目标, 且采用了更符合非洲国家现实需求的政府和市场相结合、公共部门和私营部门并重的路径。第二, 更强调发展融资的自主权。发展融资问题一直是非洲可持续发展的主要挑战。非洲国家日益意识到要掌握发展自主权、改变援助依赖的发展模式, 必须增强融资自主权。为此, 非洲国家努力强化国内税收汲取和管理, 以逐步推进自主满足发展的融资需求。这种融资自主权行动表现在国家、次区域和全非3个层面。^③ 第三, 进入21世纪以来, 在开发利用固体矿产、石油天然气、土地等经济资源方面, 非洲国家也在普遍推进以强调自主权为中心的本土化政策。

在非洲国家政党治理体系、执政党执政能力、外部国际环境等多重因素的共同作用之下, 非洲大陆由所谓“增长的悲剧”转变为“崛起”之势, 非

^① Pitcher, M. Anne, *Party Politics and Economic Reform in Africa's Democracies*, Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 2012.

^② Meyns, P., and Musamba, C., *The Developmental State in Africa: Problems and Prospects*, Institute for Development and Peace, Report 101, University of Duisburg - Essen, 2010.

^③ 参见王学军:《非洲发展态势与中非共建“一带一路”》, 载《国际问题研究》2019年第2期, 第35~48页。

洲地区整体的治理绩效大致处于稳步提升进程中。其一，人均国民生产总值稳步增长。1990 年，非洲大陆人均国内生产总值为 667.634 美元，到 2019 年增至 1 596.214 美元，尤其是 20 世纪 90 年代中期至 2015 年其增势颇为引人注目。^① 其二，从联合国人类发展指数看，自 1990 年以来，尽管撒哈拉以南非洲与世界其他地区相比，仍然处于落后位置，但它自身则一直呈现稳步上升态势。据联合国开发计划署统计，非洲的毛里求斯、塞舌尔、博茨瓦纳、南非、加蓬等已位列高人类发展指数水平国家。^② 其三，从易卜拉欣非洲治理指数看，非洲的经济机会基础、人类发展指数和整体治理水平 3 个基本方面也都呈现上升的态势。^③ 总而言之，过去 30 年，非洲国家的治理绩效整体上较之前有所改善，而且在经济、社会发展等方面呈现出稳定上升趋势。尽管这一积极成效的取得是诸多内部因素和外部条件综合作用的结果。然而，不可否认，政党和政党制度的成长是其中的重要因素。非洲国家政党政治的变革及政党治理体系的发展无疑在激活非洲政治体制、改善治理体系、变革政策取向等方面发挥了积极作用。

三 非洲国家政党执政水平与国家治理绩效的差异性

尽管自 20 世纪 90 年代以来非洲政党治理体系的进展促成了经济社会发展绩效的总体提升，但与此同时，该时期非洲国家治理绩效又存在明显的国别差异。依据易卜拉欣非洲治理指数（参见表 1），2010 年~2019 年间，稳定的两党或三党型国家治理绩效总体较好；在一党主导体制类型内，既有治理绩效突出的卢旺达、埃塞俄比亚、博茨瓦纳等，也有治理绩效欠佳的津巴布韦、安哥拉和赤道几内亚等；在碎片型体制类型当中，既有表现良好的肯尼亚、塞内加尔等，也有相对较差的尼日尔、马达加斯加或贝宁等。这说明，除了数量极少的稳定两党（或三党）制外，非洲国家治理绩效与多党制具体类型的相关性不强。也就是说，多党体制类型差异并非造

① 参见世界银行网站：<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=ZG>, 2021-03-10。

② United Nations Development Programme, *Human Development Report 2020*, <https://undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>, 2021-03-12。

③ 具体数据可参见易卜拉欣非洲治理指数网站：<https://mo.ibrahim.foundation/iiag>, 2021-03-12。

成非洲国家治理绩效差异的关键原因。要理解政党政治与国家治理的关系，我们需要超越非洲多党制具体类型，从政党治国理政过程中去寻找其他因素或机制。那么，究竟是非洲政党政治哪些因素或机制造成了这种差异性？本文认为，政党合法化战略与政党制度化水平是造成非洲国家之间治理绩效差异的两个关键因素。

表1 2010~2019年部分非洲国家治理绩效分值

类型	国家	经济机会的基础	人的发展	整体治理
一党主导型体制	坦桑尼亚	50.5	54.3	53.0
	多哥	43.4	51.0	48.6
	乌干达	52.4	53.2	51.6
	莫桑比克	48.6	44.7	49.4
	安哥拉	30.7	39.3	36.2
	喀麦隆	46.1	52.6	44.6
	刚果共和国	35.2	47.6	37.5
	吉布提	42.7	47.6	40.1
	埃塞俄比亚	47.6	49.9	42.8
	赤道几内亚	22.3	45.8	28.8
	加蓬	39.8	60.1	48.8
	毛里塔尼亚	43.0	46.9	39.6
	卢旺达	62.1	63.6	59.5
	津巴布韦	39.4	53.8	42.9
	布基纳法索	50.7	49.1	54.9
	莱索托	47.8	49.3	53.5
	塞舌尔	60.7	70.3	67.1
	冈比亚	54.1	52.6	49.0
	尼日利亚	46.9	46.9	47.1
	赞比亚	49.1	53.1	53.5
博茨瓦纳	56.8	67.1	66.3	
纳米比亚	56.4	59.3	64.1	
南非	64.7	65.2	66.5	
平均值	47.4	53.2	49.8	

(续表 1)

类型	国家	经济机会的基础	人的发展	整体治理
稳定的两党 或三党制	佛得角	71.1	66.9	72.9
	加纳	57.3	59.4	64.5
	毛里求斯	75.9	76.8	78.1
	平均值	68.1	67.7	71.8
碎片化政党体制	圣多美和普林西比	44.1	57.0	58.9
	塞内加尔	58.8	56.5	62.1
	马达加斯加	41.2	36.1	43.5
	马拉维	45.0	52.2	52.8
	肯尼亚	61.8	56.6	57.3
	马里	48.8	49.1	48.5
	尼日尔	41.6	43.0	48.1
	贝宁	49.8	52.9	58.3
	平均值	48.9	50.4	53.7

资料来源：易卜拉欣非洲治理指数数据库：<https://mo.ibrahim.foundation/iiaq>，2021-03-12。

(一) 政党合法化战略

政党的合法化战略关乎政党的决策动机，它决定了政党是否以及在多大程度上将促进发展和治理作为执政的重要任务。政党存在的宗旨和追求当然是执政，而执政就需要合法性，需要得到足以维持其执政地位的支持。在非洲，“政党的合法化战略”指政党以何种方式使其统治被国内社会所接受和支持。这一合法性至少有两种基本来源，即法理型合法性和庇护型合法性。法理型合法性政权统治基础是政府提供经济发展、社会福利等基本服务而获得民众的认可接受。这种合法化战略为了赢得民众支持必然会重视国家的经济社会的发展，也就是说它将治理与发展作为其执政合法性的重要来源。庇护型合法性统治的基础是少数庇护网络的支持，其前提是统治者能持续为少量族群、地区或军事等高度利益攸关者群体提供可以寻租的权职、资源和福利。这种合法化战略不一定要依赖经济发展，矿产、自然资源、外部援助以及其他资源都可以为其维护裙带网络提供资源。这种合法化战略往往轻视经济发展和民众福利。

当然，任何执政党都会运用多种方法维持自身的合法性，包括促进发展、

确保社会公共服务水平、维持庇护网络、动员民族主义和依靠历史合法性等。没有一个政党或政府会完全忽略经济社会发展，区别在于是否将发展作为其合法性的重要来源。将发展作为执政合法化战略的政党，就会把经济社会发展作为其执政的要务，并且会有长远发展的追求和规划并切实落实这些计划。相反，主要采取庇护型合法化战略的政党，往往忽视经济社会的持续发展，表现出视野狭隘的发展特征。稳定两党或三党制政权之所以治理绩效总体良好，首先就在于其执政党在稳定轮流执政的体制下很大程度上超越了庇护型合法化战略，主要依靠的是法理型合法化战略，从而将兑现经济社会发展承诺作为其执政的重要任务。而其他两类政党体制合法化战略因历史遗产及执政党的执政水平而存在较大差异。

这一视角可以解释一党主导型非洲国家之间治理绩效的差异。虽然都是一党长期执政，但是由于执政党合法化战略不同，就造成了不同的发展和治理结果。这里有3种不同情况：第一类国家包括博茨瓦纳、纳米比亚等国。这些一党主导国家民主化程度相对较高，执政党在相对更具竞争性选举中获得执政权，都面临一定的选举竞争压力，相对更重视执政效果，以维持其执政地位。这类国家的执政党必然会推进发展和治理以增进其执政合法性，因此国家治理绩效相对较好。

第二类国家包括卢旺达、埃塞俄比亚、莫桑比克等国。这类国家治理和发展绩效在进入21世纪以来表现十分突出，被一些学者称为“发展型”威权主义国家。这类国家政党大都是在国内冲突或反殖民斗争背景下上台，在战后重建进程中，一方面努力重建国内秩序，巩固新生国家；另一方面建立了多党政治架构。这类国家执政党因为其历史功绩本身就具有很高执政合法性，它们在执政后仍然将促进发展、提升治理和公民福利作为执政纲领。例如，卢旺达爱国阵线一方面通过结束国内大屠杀并推动国内民族和解重建进程获得了极高的国内和国际威望；另一方面，自执政以来推出了一系列发展政策文件，并根据卢旺达国情和国际形势，采取了国家主导与自由市场经济相结合的政策模式。^① 良治、福利和经济是卢旺达爱国阵线近年来竞选纲领的三大优先任务。对经济发展的高度重视、恰当的发展政策，以及强大的执行能力

^① Takeuchi, S., "Development and Developmentalism in Post-genocide Rwanda", *Developmental State Building: the Politics of Emerging Economies*, Springer, 2019, pp. 121 - 134.

使这类国家经济发展取得了相当大的成功。

第三类国家包括津巴布韦、赤道几内亚等国。这类国家执政党同样在多党制框架下长期执政，但国家治理绩效很不理想。这些国家的执政党不乏历史合法性，但在后来的长期执政期间，主要依赖石油或其他经济资源来维护狭隘的庇护网络，未将发展治理真正纳入其政党合法化战略。因此，这类政党及其领导人尽管在执政过程中也集中了大量的资源和财富，但其庇护政治和腐败问题突出。例如，赤道几内亚自 20 世纪 90 年代以来因石油财富一度成为非洲经济财富增长最快的国家，但这些石油财富主要被用于维护基于庇护网络和强力统治相结合的恩圭马主义，因而并未能转化为经济增长和治理的提升。^① 津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线执政期间也未能有效地将其执政诉求与经济社会发展需要相统一。政府推出的“快车道”土地改革方案、激进本土化等重大经济决策，都是在面临选举压力下的政治操作。尽管执政党祭出了反殖民的政治大旗，赢得了短期的政治收益和合法性，但在推动经济发展方面则效果不彰。

（二）政党制度化水平

政党制度化水平主要关乎政党制定和实施经济社会发展政策的能力。如果说多党制时代非洲国家政党合法化战略决定了执政党致力于发展的动机和意愿，那么政党制度化水平很大程度上影响了各国政党实力和发展能力。

所谓制度化，即组织和程序变得持久、稳定、有价值或被普遍接受的过程。^② 更简单地说，制度化就是“组织强化巩固的方式或过程”。如何衡量政党制度化水平，学界长期以来一直存在诸多争论。^③ 实际上，政党制度化就是政党强化和巩固的进程及其状态，它主要表现在以下四方面：一是政党间关系模式，即指主要政党在国家权力竞争和分配过程中的对比状态。它可以通过历次选举的席位波动率、新政党赢得的席位比例、政府轮替模式和得票最多政党的席位份额等具体指标来衡量。政党间关系模式越稳定，则体系内主要政党的制度化程度就越高。二是政党的系统性水平，即政党作为一个政治

^① Wood Geoffrey, “Business and Politics in A Criminal State: The Case of Equatorial Guinea”, *African Affairs*, Vol. 103, 2004, pp. 547-567.

^② [美国] 塞缪尔·P. 亨廷顿著：前引书，第 10 页；Mainwaring S. and Scully T. eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995, pp. 1-36.

^③ Casal Bértoa & Fernando, “The Three Waves of Party System Institutionalisation Studies: A Multi-Or Uni-Dimensional Concept?”, *Political Studies Review*, Vol. 16, No. 1, 2018, pp. 60-72.

行为体组织化并保持对内团结和对外自主的程度。^① 组织化水平越高、内部凝聚力越强、自主性越强，则政党作为一个系统其制度化水平就越高。相反，缺乏集中复杂的组织、凝聚力差、依附性的政党，其制度化程度就越低，政党越软弱无力。三是政党的社会根基，即政党是否具有广泛社会基础，政党在广大民众心目中的地位和形象如何。政党的社会根基越深厚，在广大民众中的形象越好，则政党制度化就越高。^② 四是政党的适应力，即政党应对环境变化带来挑战的能力。它可以从三个方面来衡量：政党创建时间的长短、政党领导人代际更替次数，以及政党能否随着时代和形势变化而转换功能。政党创建时间越长，经历领导代际更替越多，功能适应性越强，那么政党的适应力就越高。由此，该政党的制度化水平相对越高。^③

基于此，政党制度化可以概括为执政稳定性、组织化实力、社会影响力、环境适应力等四个方面。非洲国家发展和治理绩效的差异很大程度上反映了各国政党及政党体制在这四方面差异：第一是政党执政的稳定预期。就本文所探讨的非洲国家而言，在一党主导型体制和稳定的两党或三党型体制国家，主要执政党对其执政有很高且稳定的预期，因而更可能制定和落实更长远的经济社会发展规划，这无疑有利于确保政策的连续性和可信度，有利于其执政绩效的提升。相反，制度化水平较低的碎片化型政党体制内，政党对执政并没有稳定预期，不得不将大量精力和资源用于权力竞争，因而更可能注重短期利益而忽视长期可持续的发展规划。在其他条件相同情况下，政党体制越稳定，就越有利于主要政党提升治国理政的绩效。这正是很多一党主导型国家治理绩效优于碎片化型体制的重要原因。从近十年治理绩效看，排名靠前的国家中（南非、纳米比亚、博茨瓦纳、佛得角、加纳、毛里求斯、卢旺达、塞舌尔、圣多美和普林西比），除了圣多美和普林西比外，其他均是政党体制相当稳定的国家。这充分反映了政党体制稳定程度与非洲国家治理绩效之间的高度相关性。

^① 系统性（Systemness）是帕尼比昂科（Panbianco）最早提出的一个衡量政党制度化的一个维度，意指政党内部不同构成部分之间相互依存的程度，维姬·兰道尔沿用了这一维度，意指政党组织内部的结构特征。本文借用这一维度，但把对外自主程度也视为系统性的一个重要方面。See Randall V, Svåsand L, “Party Institutionalization in New Democracies”, *Party Politics*, Vol. 8, No. 1, 2002, pp. 5 - 29.

^② Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization*, Stanford: Stanford University Press, 1999, 转引自叶麒麟：《从类型到制度化：西方民主政治场域中政党体制研究的视角转移》，载《教学与研究》2011年第12期，第81~87页。

^③ [美国] 塞缪尔·P. 亨廷顿著：前引书，第11~14页。

第二是政党组织化实力和社会影响力。强政党内部有明确且严格的章程规则和程序，既能确保组织团结统一，又能防止权力的完全私人化。政党在全国范围内都设有分支机构，便于与地方选民联系而无需完全依赖中间人网络。强政党因内部民主和问责等机制确保政党领导人抱负与党的追求相统一，防止政党变成私人工具。因此，强政党可以鼓励责任、长远眼光以限制决策的任意性、短期性，有更强的决策力、说服力、连贯性和执行力，从而创建更好的发展环境和更可持续的发展政策。^① 政党如果有更稳定深厚的社会根基，在公众中又有更高的威望和影响力，就更有能力贯彻落实发展政策。

外界对非洲政党通常有一种“组织孱弱、结构松散”的刻板印象，事实上，非洲各国不同政党在组织程度和社会影响力方面存在很大差异。非洲不乏一些强政党，如南非的非国大、博茨瓦纳的民主党、纳米比亚的西南非洲人民组织、莫桑比克的莫桑比克解放阵线、坦桑尼亚的革命党等等。这类政党要么经历过反殖民、反白人种族统治斗争的历练，要么经历了反对本国专制暴政武装斗争的洗礼，在革命运动中都曾建立起较为完整严密的组织结构，并且在本国民众中享有“解放者”“革命者”之类的威望和广泛影响力。它们当中有的在赢得独立斗争时就建立起了多党民主制，并且长期执政，有的是在经历一党制后转向了多党制。这些历史经历使这些老牌政党不仅有良好的组织基础，而且在民众当中拥有广泛影响力。而且，如前所述，坦桑尼亚、埃塞俄比亚、纳米比亚等不少非洲国家政党在多党制时代为了提高政党实力、巩固执政能力，还在自身经验和外来借鉴基础上进一步加强了政党组织建设。相比较而言，那些在 20 世纪 90 年代初民主过渡期新成立的政党很难在组织化实力和社会影响力方面与这些传统老牌政党相抗衡。这类新生政党即使通过选举竞争或军事政变上台执政，在维持社会稳定、推动社会经济发展等方面的执政能力通常比较弱小，从而影响其治国理政的绩效。贝宁、尼日尔、马里、马达加斯加等诸多碎片型政党体制国家都属于这一类型，原来一党制时期执政党的衰亡导致了高度动荡孱弱的政党和政党体制。^② 这些新生政党薄弱的组织结构与社会影响力使它们很难履行好治国理政的职责。

^① Bizzarro, F., Gerring, J., Knutsen, C., Hicken & Lindberg, S., “Party Strength and Economic Growth”, *World Politics*, Vol. 70, No. 2, 2018, pp. 275–320.

^② Riedl, *Authoritarian Origins of Democratic Party Systems in Africa*, Cambridge University Press, 2014, pp. 9–15.

第三是环境适应力。在其他条件相同情况下，政党适应性越高，随环境形势变化而变革的能力越强，就越有利于发展治理绩效的提升。卢旺达、莫桑比克的长期执政党就表现出了很强的环境适应力。卢旺达爱国阵线在大屠杀发生后首先致力于民族和解和审判，然后通过去族群化政策强化卢旺达国家意识，同时致力于经济发展和国家建设，强调“共识政治”而反对政治和族群异见者。从革命领导者转变为国家发展建设的领导者，卢旺达爱国阵线的角色转换和尽职尽责展现出其强大的适应力，使之成为卢旺达发展型国家的坚强领导者。相反，津巴布韦非洲民族联盟在结束白人政权后，固守于殖民解放领导者角色，未能很好实现发展职能转换，未能进行相应的政治变革和政策调整，反而表现出保守僵化的政党特征。其革命式土地政策不仅直接损坏了国内经济发展的动力，而且引发了西方国家对津巴布韦的经济制裁，最终对自身经济发展造成了严重后果，进而引发了严重的经济和社会危机。可以说，执政党适应国际国内环境而调整变革的能力差异，不可避免地表现为国家治理绩效的反差。

需要特别指出的是，并非所有碎片化型政党体制类型国家一概治理欠佳。例如，塞内加尔和肯尼亚都属于碎片化型政党体制，但其治理绩效相对较好。前者主要得益于其政党政治的以下若干特点：其一，20世纪90年代以来塞内加尔主政的两个政党一个是长期执政的社会党，另一个是早在1976年该国实行有限多党制时就业已存在的民主党，两个政党都有较长期的社会基础。其二，塞内加尔很早就实行了多党选举制，长期保持了和平稳定的政治局势。其三，2012年上台的新一代领导人萨勒奉行以经济发展和民生问题为重点的治国理念，制定并积极落实中长期经济发展规划。^①关于肯尼亚，有学者专门将其与贝宁进行了比较研究，认为两国虽然同样缺乏一个长期主导政党，但两国中央行政权力集中程度表现出不同特征。肯尼亚表现出集中化趋势，而贝宁情况却相反，这正是两国在其他条件都相似的情况下，但治理绩效却呈现出一定反差的原因。^②贝宁发展不佳的另一个关键原因在于，在民主过渡期贝宁政党都是新创建的，在各方面都缺乏实力，都属于典型的弱政党。它们

^① 孟瑾：《塞内加尔政党制度演变及其特点》，载《当代世界与社会主义》2019年第6期，第138~145页。

^② 祁玲玲：《权力分享的治理困境：基于贝宁与肯尼亚的对比分析》，载《学海》2020年第6期，第99~106页。

既没有政治纲领，更无力很快改变贝宁在独立后历史上形成的食利型国家机制。^①相较而言，肯尼亚的原执政党肯尼亚民族联盟在民主转型中继续执政了两个任期，并且在后来精英分裂中成为新执政党的重要构成部分。而且，肯尼亚主要政党还表现出较强的环境适应力。在 2007 年选举暴力后进行了宪法变革和相应的经济改革，开创了新的政治经济治理体系，从而较好地保持了政治稳定，推动了经济增长和社会发展。贝宁和肯尼亚的发展差异进一步印证了政党组织及其社会基础、中央权力的集中化程度，以及政党适应力对国家经济发展的重要影响。

综上，执政党的合法化战略和制度化水平影响政党的执政动机和执政能力，从而造成非洲各国之间治理绩效的差异。当然，这里也不排除外部力量的干预等其他因素。

四 结论与启示

自 20 世纪 90 年代初非洲民主转型以来，非洲多党政治已经走过了 30 年历程。关于 30 年来非洲政党政治发展及其成就的研究目前还十分欠缺，这可能意味着我们对这一进步还缺乏系统深入的理解和认知。^② 尽管非洲国家政治民主化效果难以令人满意，但从国家治理视角看，非洲总体上取得了一定程度的进步。而这与非洲政党和政党体制的成长密切相关。但必须说明的是，非洲治理总体上的进展并非意味着西式党争民主的成功，而是非洲领导人在多党制框架下自主探索政党政治发展道路的成功。其成功经验大致可以概括为一定程度多元开放与政党主导或政党均衡稳定的结合。在非洲治理绩效总体提升的同时，各国治理绩效又表现出极大的复杂性和差异性。这些差异性与非洲各国主要政党执政水平与政党能力息息相关，而这又反映在政党的合法化战略和政党制度化水平两个基本方面。回顾过去 30 年非洲政党政治与国家治理的丰富而复杂的经验和教训，大致有以下几方面启示：

第一，政党治国理政必须坚持自主性。20 世纪 90 年代上半叶非洲大多数国

^① Thomas Bierschenk, “Democratization without Development: Benin 1989–2009”, *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 22, No. 3, 2009, pp. 337–356.

^② 张宏明曾从民主化视角总结了非洲政治发展及其积极影响，参见张宏明：《政治民主化后非洲内政外交的变化》，载《国际政治研究》2006 年第 4 期，第 95–107 页。

家经济发展成绩不佳，很大程度缘于非洲各国政党在民主过渡期未能坚持经济发展的自主权。这些国家政党为了度过民主化浪潮、应对经济与社会危机，仅仅关注了政治主权和政治生存，而忽略或未能顾及经济自主权，接受了西方金融机构提出的《结构调整方案》。结果证明，该方案所依据的新古典学派的西方经济学理论，完全脱离了非洲的现实。进入 21 世纪以来，非洲大陆出现的新发展型国家，都是在坚持主权前提下自主探索自身发展道路的结果。卢旺达坚持政治主权和经济贸易自由化相结合，创造了增长和发展的新奇迹；而贝宁的援助依赖型“民主”虽然形成了民主的制度形式，但却陷入了“没有发展的民主”困境。

第二，无论在何种政党体制下，执政党都应该将自身执政诉求建立在广泛人民利益基础之上，将政党执政追求和经济社会发展需求相统一。这就要求政党及其领导人具备长远的眼光和强大能力，超越狭隘的族群、派系、少数精英和利益集团的利益，切实将社会经济可持续发展列为政党的头等大事。当一个政党能将自身执政诉求与经济社会发展需求统一，将广泛民众利益作为政党决策的基础和依据，那么该政党的执政基础就越稳固，其治国理政的成效就会越显著。即使历史上曾建立过丰功伟业、本身具有巨大合法性的政党，如果不能坚持将经济社会的可持续发展作为工作重点，就无法实现好的国家治理，其执政地位也会面临挑战和危机。

第三，通过推进政党制度化提升政党实力，是提高政党治国理政能力、促进治理绩效的基本方式。无论何种具体政党体制形态，一个拥有强大实力政党的领导是确保国家安全、稳定和发展的有力保障。相反，实力孱弱的政党则难以带领国家走向可持续发展的繁荣之路。政党制度化建设是一项系统工程。加强组织建设，与时俱进的完善和明确政党纲领，坚持深化与人民群众的联系，加强政党思想建设和价值观倡导，保持政党开放性，提升政党适应国际国内形势和应对形势变化所带来挑战的能力等等，各个方面都兼顾并举，才能不断推进政党制度化水平。

第四，集中有效的中央权威是一个国家实现良好治理绩效的前提。回顾近几十年非洲国家政治发展和治理的历程，可以发现一个明显的反差性事实：一方面，那些发展和治理良好的国家，都有一个有效强大的中央权力；另一方面，那些发展和治理较差的国家，都缺乏一个稳定有效的中央权力。对于非洲国家而言，无论是一党主导，还是两党均衡，甚至同在碎片化型政党体制之下，较为集中有效的中央权力也能较好地促进国家经济社会发展。

The Progress of Multi – Party Politics in Post – 1990 and Party Modernization: Also on Implications of Party Politics for National Governance in Sub – Saharan Africa

Wang Xuejun

Abstract: Since the early 1990s, the development of African party politics has experienced two stages, including the revival of multi – party system and its localization. Up to now, the landscape of party system with “African uniqueness”, which is both identical and diversified, has emerged on Sub – Saharan Africa. Despite many shortcomings and problems existed in African party system, it is undeniable that main political parties in the continent are in the process of modernization during the past 30 years, which are also leading the process of economic and social development in Africa. On the one hand, the new progress of African parties and party systems have contributed to improvement of African governance on the whole, whose role is manifested in creating political stability, promoting the improvement of development policy environment and adhering to the policy orientation of autonomous development. On the other hand, the different development modes of African political parties and political party systems and the differences in specific governance approach have produced different governance consequence. The strategy of legitimizing political parties and the level of institutionalization of political parties are two important dimensions that contribute to the differences in African governance. The former shapes the motive and will of the ruling party, while the latter mainly affects the governing capability of the political party. African experiences in party politics and national governance have important policy implications. Only placing the aspiration of ruling power on the base of the broad interests and economic development in a country while promoting party institutionalization can the ruling party play a leading role in achieving better national governance.

Key words: African politics; party politics; multi – party system; party institutionalization; party modernization; national governance

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)