

## 非洲政治治理 60 年：多重长期困境 与潜在创新出路\*

张 春

**内容提要** 非洲国家独立 60 年来，政治、经济和社会发展均取得重大进展，但相对其他地区仍不够理想，特别是政治治理的进展总体上落后于其经济发展。作为整体的非洲政治治理大致经历了 4 个发展阶段，即从独立头十年的继承性治理，到此后约 20 年的本土化治理，再到冷战结束后的西式民主化治理，及至进入 21 世纪第二个十年后全面开启的自主化治理。非洲政治治理进展缓慢，很大程度上与错综复杂的内外因素密切相关。非洲政治治理的发展为多重因素持久困扰，恰似始终处于十字路口：在内部是自上而下的政府治理与自下而上的草根治理的角力；在外部则有悬浮的地区治理和强加的西式治理，使非洲国家在本土化/自主性与西化/继承性之间作钟摆运动。如何合理、有效地平衡上述四大因素，既是非洲政治治理发展的历史性桎梏，也是其未来发展的潜在突破方向。随着非洲自身政治觉醒和新兴大国的崛起，既有的平衡困境可能得以突破，非洲政治治理有望迎来崭新的发展阶段。

**关键词** 政治治理 非洲 继承性治理 本土化治理 政治自主性 西式民主化治理 自主化治理

**作者简介** 张春，云南大学国际关系研究院研究员（昆明 650091）。

进入 21 世纪第二个十年之后，西方国家一改对非洲发展的悲观预期，欢呼“非洲的崛起”。<sup>①</sup>从历史演进的角度看，非洲的经济发展与政治治理改善之间的良性循环正在形成，为其未来发展奠定了有利基础。自 20 世纪 60 年

---

\* 感谢《西亚非洲》评审专家的宝贵意见和建议，文中错漏一律由作者负责。

① “Africa Rising”, *Economist*, December 3, 2011, <http://www.economist.com/node/21541015>, 2018-03-30.

代大多数非洲国家赢得独立以来，作为整体的非洲不仅克服了殖民主义的历史遗产，更实现了内部社会经济的跨越式转型，推动自身政治治理取得重大进展。尽管存在明显的国别性差异，但就非洲大陆整体而言，其政治治理大致经历了 4 个阶段的演变，即独立后头十年的继承性治理，此后近 20 年的本土化治理，冷战结束后的西式民主化治理，和进入 21 世纪第二个十年后的自主化治理。塑造非洲政治治理演变的核心力量来自于四方面，即内部自上而下的国家政府和自下而上的草根力量，外部的非洲地区/次地区力量和其他国际力量。一方面，这 4 个要素的持续互动使非洲政治治理长期处于一个类似十字路口的困境，即在传统与现代、本土与外来的治理理念、模式与实践之间的合理平衡始终未能有效实现。另一方面，非洲政治治理的钟摆振幅正逐渐缩小，传统与现代、本土与外来的理念、模式与实践的融合正催生非洲自主治理的创新模式。这一自主治理模式的探索，也因非洲整体自主性的上升和新兴大国群体性崛起两大发展而得以强化，并正为非洲政治治理的未来发展奠定了较为有利的基础。

## 非洲政治治理的历史演进

民族自决原则尽管是第一次世界大战期间由美国总统伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）提出的，但大规模民族自决的实现则是在第二次世界大战之后，最为典型地体现为大量非洲国家相继独立。1960 年被称为“非洲独立年”，因为该年有 17 个非洲国家获得独立。尽管绝大多数非洲国家在 20 世纪 60 年代获得独立，非洲国家总体自强、自立，政治形势趋于稳定，但作为整体的非洲政治治理很大程度上并未取得预期进展。直到今天，与其他地区相比，政治动荡与冲突仍然是影响非洲国家政治治理的突出问题。根据美国系统和平中心（Center for Systematic Peace）的统计，在 1960~2018 年间，非洲国家共计发生成功政变 85 次，失败政变 155 次，官方揭示的政变密谋 84 次，未经官方证实的政变传言 72 次。即便进入 21 世纪后，非洲国家仍发生 9 次成功的政变，上述四类涉政变事件共计有 95 次。尽管如此，如果将视野放得更长远，毋庸置疑的是，非洲的政治治理在独立后的 60 年里取得了重要进展。总体而言，非洲国家的政治治理大致经历了以下几个发展阶段：

在独立后第一个十年里，非洲政治治理的基本特征是继承性治理。非洲新生国家领导人承认殖民统治者留下的“主观”边界，接管原殖民国家并由

自己去统治,继承原殖民国家人为设计的国家结构。<sup>①</sup>换句话说,大多数非洲国家在独立之初并未采纳新中国建立之初“打扫干净屋子再请客”的做法。其主要原因在于:一是争取民族解放运动的领导人或新生政权当政者,大多在英、法等前殖民宗主国接受教育,这赋予继承性治理以知识上的合法性;二是当时的主权国家合法性很大程度上仍来自于对特定领土的有效统治,这赋予继承性治理以有效治理的合法性;三是大多数非洲国家短时间内迅速获得政治独立,年轻的新生国家领导人远未做好政治治理的理论准备,这赋予继承性治理以时间上的合法性。由此而来的政治治理结果是:一方面,非洲各国追求独立过程中所运用的知识,根本上是由前殖民宗主国所提供或教导的;另一方面,由于采用继承性治理,新独立的非洲国家深受西方国家政治治理理念的影响,很大程度上并未改变殖民时期的治理结构。尽管如此,政治独立使非洲民族国家获得了巨大的发展红利,政治治理稳步推进,经济保持高速增长,进一步强化了继承性治理的合法性。

到20世纪七八十年代,继承性治理的弊端日益显现。一方面,在相对快速的去殖民化过程中,尽管政权转移到非洲本土精英手中,但殖民时期的种种矛盾继续存在,同时本土精英的崛起又催生了新的矛盾,非洲国家的合法性只是被移交了,而非得到重塑;<sup>②</sup>另一方面,受外部国际经济环境不利因素的影响,大多数非洲国家的经济增长开始放缓,国内政治与社会矛盾迅速显现,清除殖民主义遗产、寻求独立自主的本土化治理迅速走上前台。这一时期,非洲政治治理的基本特征大致包括三方面:一是诸多非洲国家政党政治发生变化,一党制和强人治国渐成主流。事实上,除博茨瓦纳、冈比亚和毛里求斯之外,绝大多数非洲国家均采用一党制政治制度。<sup>③</sup>二是在政治体制迈向本土化的同时,非洲各国也开始追求具有明显本土色彩的经济发展战略。例如,加纳的恩克鲁玛(Kwame Nkrumah)、坦桑尼亚的尼雷尔(Julius

<sup>①</sup> [英国]阿莱克斯·汤普森:《非洲政治导论》,周玉渊、马正义译,民主与建设出版社,2015年版,第58页。

<sup>②</sup> Benjamin Neuberger, *National Self - Determination in Postcolonial Africa*, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1986, p. 64.

<sup>③</sup> Robert Jackson and Carl Rosberg, *Personal Rule in Black Africa*, Berkeley, CA: University of California Press, 1982, p. 85; David Gonzalez, "Who Leads to Where? African Leadership into the 21<sup>st</sup> Century", in Haroub Othman, ed., *Reflections on Leadership in Africa: Forty Years after Independence*, Brussels, Belgium: VUB University Press, 2000, p. 140.

Nyerere) 和马里的凯塔 (Modibo Keita) 等选择了社会主义经济体系; 而如肯尼亚的肯雅塔 (Jomo Kenyatta) 和科特迪瓦的乌弗 - 博瓦尼 (Felix Houphouet - Boigny) 则奉行资本主义经济体系。<sup>①</sup> 三是两极对立的国际格局使非洲国家有较大的政治治理模式选择。因此, 这一时期, 尽管非洲国家在探索本土性政治与经济治理方面不断努力, 在内外因素的制约下, 其实际效果未彰, 反而陷入政治经济困境。到 1989 年, 很多非洲国家存在一党专制现象, 有 32 个非洲国家反对党被宣布为非法组织, 国内各类政治力量政治参与度较低, 未实现政治生活的民主化。据统计, 从 1960 年到 1989 年, 在 29 年非洲国家举行的 150 场大选中, 反对派政党未获得一个席位。<sup>②</sup> 与此同时, 在 70 年代中后期国际石油危机及自然灾害的重创下, 非洲经济急剧恶化, 陷入严重的经济困境之中 (参见图 1), 使非洲国家社会矛盾突出。非洲各国当政者的长期执政能力虽并未受到重大影响, 但严峻的经济形势削弱了非洲国家领导人的执政合法性。

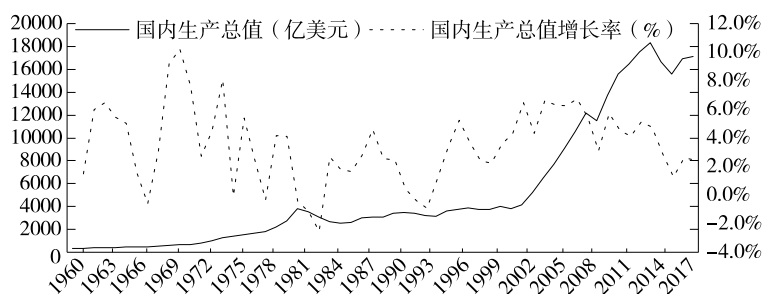


图 1 1960 ~ 2018 年撒哈拉以南非洲经济增长情况

资料来源：笔者根据世界银行 (<https://data.worldbank.org>) 的数据制作。

正是在此背景下, 20 世纪 90 年代初, 随着冷战结束, 在西方国家的强力推动下, 民主化浪潮迅速席卷非洲大陆, 非洲政治治理进入“西式民主化治理”时期。到 1999 年, 非洲大陆推行多党民主选举制的国家已多达 45 个。对于非洲国家而言, 这种“西式民主”制度并非基于非洲国家历史、国情、

<sup>①</sup> John R. Cartwright, *Political Leadership in Africa*, New York: St. Martin's Press, 1983, pp. 98 - 99; A. B. Assensoh, *African Political Leadership: Jomo Kenyatta, Kwame Nkrumah, and Julius K. Nyerere*, Malabar, FL: Krieger Publishing, 1998, p. 4.

<sup>②</sup> [英国] 马丁·梅雷迪思: 《非洲国: 五十年独立史》, 亚明译, 世界知识出版社, 2011 年版, 第 348 页。

政治文化的产物，而更多是执政者对于当时国际压力所做出的反应。由于先天不足和“水土不服”，“西式民主化治理”对不少非洲国家产生了复杂性影响。一方面，与民主化席卷整个非洲相伴随的是，传统权威在国家政治治理和发展等领域逐渐复苏；另一方面，冷战结束导致体系性限制力量不复存在，长期积累下来的各类矛盾纷纷爆发。在冷战结束后的第一个十年里，一些非洲国家陷入相互冲突乃至内战。上述情况引起了非洲国家对民主政治转型的反思。尽管“西式民主化治理”给非洲国家政治发展带来诸多困扰，但不容否认的是，非洲的多党民主政治变迁使非洲国家的人民获得了一定的公民权利和民主意识，现已成为非洲国家主流政治形态。当然，大多数非洲国家的多党民主政体与欧美不同，有一定非洲特色，往往被称为“混合政体”（hybrid regime）或“有竞争力的权威主义”（competitive authoritarianism）。<sup>①</sup>

2011年所谓的“阿拉伯之春”爆发，这种冲击波也从北非传导至撒哈拉以南非洲地区，使非洲“混合政体”的弊端得以集中性暴露出来，特别是凸显了外部推动的民主化治理与本土传统的结合困难。随着“阿拉伯之春”最初的激情逐渐消退，非洲国家开始思考更为长期的政治转型，自主化治理思潮逐渐浮现，并最为明显地表现在两方面：其一，随着2008年全球金融危机的影响持续扩散，非洲各国开始有意识地结合联合国发展议程的更新、非洲大陆对自身长期发展的规划等努力，制定自身的中长期发展规划，如肯尼亚《2030年愿景》、尼日利亚《2030年愿景》、埃塞俄比亚《2020年愿景》等国家性中长期发展战略纷纷出台。其二，在政治领域，非洲各国的政治转型进程明显加快，尤其明显地体现在非洲“输家政治”的转型方面。传统上，在政治大选中失败的一方，往往采取不合宪的手段——从非暴力不合作的游行、抗议，到求助外部介入，再到选举前和选举后的冲突乃至内战，甚至发动军事政变等，以试图改变选举结果；<sup>②</sup>近年来特别是自2016年来，选举中的输家更多采取合宪、非暴力手段抗议选举结果，同时往往拒绝外部介入。在对自主化治理的追求过程中，非洲政治治理大致呈现3种形态：一是大多数已实现民主化的国家治理效率有所提高，特别是埃塞俄比亚、肯尼亚等国；二

<sup>①</sup> Steven Levitsky and Lucan Way, “The rise of Competitive Authoritarianism”, *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, 2002, pp. 51-64.

<sup>②</sup> 有关非洲“输家政治”的传统形式的论述，参见张春、蔺陆洲：《输家政治：非洲选举与族群冲突研究》，载《国际安全研究》2016年第1期，第117~145页。

是在部分领导人长期执政的非洲国家实现了和平、平稳的政治权力交接，国家进入政治治理的转型过渡期，如津巴布韦、阿尔及利亚、苏丹等；三是还有一些国家通过修订《宪法》，改变了民主化治理下对总统或国家领导人的任期限制，从而为政策延续性提升和领导人长期执政创造了条件，尽管这未必意味着“第三任期危机”（Third term crisis）<sup>①</sup>。

如果说从继承性治理到本土化治理很大程度上是非洲独立之后在政治治理光谱的两个极端之间急剧摇摆的话，那么从本土化治理到民主化治理再到自主化治理的振幅相对较小，且呈现出更高水平的本土传统与外来知识的融合。由此可以看出，非洲政治治理 60 年来的发展，很大程度上是由四大因素所塑造的，即自上而下的政府治理、自下而上的草根治理、悬浮的地区治理和强加的外部治理。这四大因素的交织使非洲政治治理好似始终处于一个十字路口——尽管这个十字路口始终处于位移状态，对上述四大因素的不同平衡方式决定着非洲政治治理在相应时期的具体形态、特征及其发展方向，而这也正是未来非洲政治治理实现突破性进展的根本所在。

## 自上而下的政府治理

就大多数国家而言，自上而下的政府治理是最根本的政治治理决定力量，但在非洲则存在问题，尽管不同国家情况并不相同。如前所述，非洲国家政治治理具有继承性特点，由此使非洲国家政府的治理努力面临一个根本性困难：由于民族国家建构滞后，非洲各国政府尽管继承了前殖民宗主国遗留的多数政治制度，却缺乏内在的制度合法性或法理型权威。因此，非洲国家领导人只能利用传统型权威和魅力型权威，而这又在某种程度上被各种内外因素所扭曲。由此而来的普遍性结果是，将传统型权威和魅力型权威嵌入继承而来的政治制度，且以法理型权威的形式表现出来；这一混合型治理需要实现传统、魅力与法理等三类权威的高度平衡。这恰好是非洲国家政府治理的困难所在，其核心体现为一种国内分而治之模式下的庇护政治，严重阻碍了非洲的民族国家建构、国民忠诚培育及有效政治治理的实现。

---

<sup>①</sup> 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 ~ 146 页。



非洲自上而下的政治治理尽管在过去60年里已经有了明显提高,但现存的首要问题是制度性治理能力仍然较弱。例如,根据非洲联盟(简称“非盟”)负责能力建设的特别机构非洲能力建设基金会(African Capacity Building Foundation, ACBF)自2011年起持续发布的《非洲能力报告》(Africa Capacity Report, CAR),相关数据表明非洲各国的治理能力总体在提高。以2019年为例,有10个非洲国家(22%)表现很好(得分在60~80之间),5个国家(11%)表现较差(得分在20~40分之间),31个国家(67%)得分在40~60分之间。总体来看,非洲国家在政策规划、政策环境等顶层设计环节能力持续获得改善,在政策执行能力、能力发展等方面表现不佳。例如,就政策环境而言,非洲国家中有93%的得分超过60分;但在政策执行能力方面,非洲国家中有超过60%的得分低于60分。<sup>①</sup>世界银行对世界各国的治理情况长期跟踪,发布世界治理指标(Worldwide Governance Indicator),其中涉及政治治理的指标包括问责、政治稳定、政府有效性、管理质量、法治、反腐等,非洲国家相关政治治理指标不及全球平均水平。仅以政府有效性为例,全球平均得分长期保持在50~51分之间,整个非洲得分超过全球平均水平的国家往往不足10个(图2);2018年仅7个超过全球平均水平,低于10分的国家却多达13个。<sup>②</sup>因此,尽管非洲国家治理能力不断改善,但提升空间仍很大,尤其是在国际体系转型、全球发展议程升级的背景下。例如,联合国《2030年可持续发展议程》的落实,要求各国改善自身的国内资源动员能力,但对大多数非洲国家而言,无论是提升储蓄率和税收,还是增加资源收入,抑或改善财政收支状况等方面,都有很长的路要走。<sup>③</sup>

基于不充分的法理型权威,更由于非洲传统政治文化的持续性影响,当下非洲国家政治治理出现魅力型权威和传统型权威支撑的现象。但殖民经历很大程度上破坏了非洲传统型权威,因此魅力型权威在非洲政治治理中发挥

---

<sup>①</sup> African Capacity Building Foundation, *Africa Capacity Report 2019: Fostering Transformative Leadership for Africa's Development*, Harare, Zimbabwe: The African Capacity Building Foundation, 2019, pp. 2-3.

<sup>②</sup> 2018年,非洲各国的政府有效性得分超过全球平均水平的国家为:毛里求斯、塞舌尔、南非、博茨瓦纳、佛得角、卢旺达和纳米比亚;得分不足10分的国家包括:赤道几内亚、利比里亚、布隆迪、几内亚比绍、乍得、刚果(金)、苏丹、科摩罗、中非共和国、厄立特里亚、利比亚、索马里和南苏丹。

<sup>③</sup> African Capacity Building Foundation, *Africa Capacity Report 2015: Capacity Imperatives for Domestic Resource Mobilization in Africa*, Harare, Zimbabwe: The African Capacity Building Foundation, 2015, p. 5.

的作用突出，其典型体现可称为“国父政治”或“老人政治”，这是非洲自上而下政府治理的第二大特征。对于从殖民统治中获得解放的非洲国家而言，开国领袖因其对反殖民主义斗争的领导而获得了公众合法性和对其长期统治的尊重。<sup>①</sup> 例如，加纳国父恩克鲁玛被称作“解放者”（Osagyefo），坦桑尼亚国父尼雷尔被称作“导师”（Nwalimu）。<sup>②</sup> 更重要的是，这些开国领袖大都在前殖民宗主国接受教育，有的甚至在前殖民宗主国的政府部门有过工作经历，因此他们往往不仅为前殖民宗主国所认可，而且对改变自身国家的政治和经济体系抱有伟大理想。<sup>③</sup> 正是由于他们能够赢得本国人民的普遍尊重，开国领袖从原来领导民族解放运动转向长期执政新生政权。据统计，非洲国家执政时间超过 40 年的总统（以下均包括在任和卸任）有 2 位，在 30 ~ 40 年之间的有 11 位，在 20 ~ 30 年之间的更是达到 25 位之多。值得注意的是，非洲民主化进程具有复杂性与长期性，其魅力型权威政治治理特点折射出非洲国家普遍面临的民主政治及现代化进程相伴而出现的社会稳定难题。

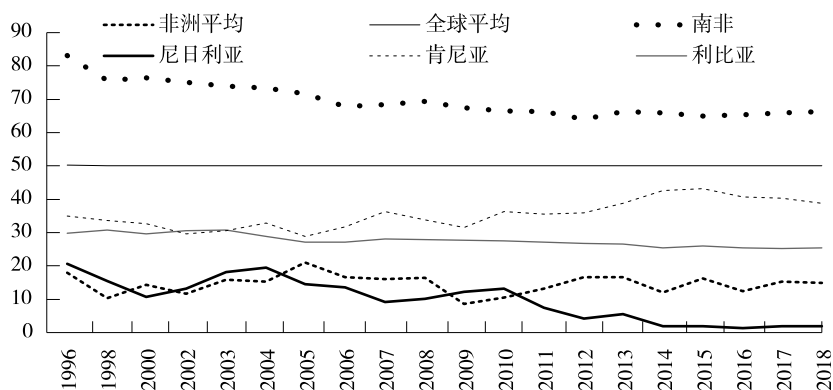


图 2 1996 ~ 2018 年非洲主要国家的政府有效性得分

资料来源：笔者根据世界银行世界治理指标（Worldwide Governance Indicator, <http://info.worldbank.org/governance/wgi>）制作。

<sup>①</sup> Henry Bienen and Van De Walle, “Time and Power in Africa”, *American Political Science Review*, Vol. 83, No. 1, 1989, p. 31.

<sup>②</sup> A. B. Assensoh, *African Political Leadership: Jomo Kenyatta, Kwame Nkrumah, and Julius K. Nyerere*, Malabar, FL: Krieger Publishing, 1998, p. 3.

<sup>③</sup> Jo-Ansie Van Wyk, “Political Leaders in Africa: Presidents, Patrons or Profiteers?”, *ACCORD Occasional Paper Series*, Vol. 2, No. 1, p. 27; Jean Blondel, *World Leaders: Heads of Government in the Postwar Period*, London: Sage Publications, 1980, p. 232.



大多数非洲国家领导人长期执政这一特殊政治安排有其优势，但也面临如何实现持续执政之困境，由此带来“庇护政治”（clientelism）这一政治治理问题。所谓“庇护政治”是指统治者与被统治者之间基于财富、地位或影响力不平等的一种交换方式，前者以资源换取后者的忠诚；前者获得政治支持，而后者则获得物质利益。<sup>①</sup>正是由于庇护者与被庇护者的不平等地位，导致庇护者在决定资源分配给多元的被庇护者时拥有明显的自由，由此产生了国内分而治之的可能。鉴于非洲国家政治治理很难覆及全国，长期执政的当政者往往利用他们手中的权力，将资源和财富提供给被庇护者，以获取他们的忠诚与支持。因此，基于传统而来的政治庇护便成为众多非洲国家执政者的政治行为，例如，一些非洲国家出现选择性税收和不规律重组内阁等情况。纵观非洲独立60年来的历史，非洲国家领导人不定期、非规律性地重组内阁情况并不鲜见，以期确保政治精英集团对领导人执政的坚定支持。<sup>②</sup>

尽管法理型权威、魅力型权威与传统型权威的合理平衡始终是非洲自上而下政府治理的核心困难，但在过去60年里，这一困境正逐渐得到改善。首先，非洲各国均采取了大量举措——如政党国家化、选举代表性、真相与和解委员会等——以推进民族国家建构进程，通过构建国民忠诚和爱国主义来破除传统的部落主义及由此而来的庇护政治与分而治之的政治治理方式。其次，现代民主化治理的相关理念正日渐深入，大选带来的安全风险整体趋于减少，“输家政治”现象明显下降。再次，军人干政现象也呈明显下降态势，军民关系普遍向更为合理的方向发展。最后，尽管进入21世纪以来的“非洲崛起”仍存在明显的不确定性，但的确为非洲各国自上而下的政府治理提供了更多的可用资源，可有效缓解因资源不足而带来的利益竞争及相应的庇护政治。当然，非洲自上而下的政府治理的困难仍将长期存在，其中不仅有其自身的内在平衡困难，更有来自社会层次及非洲大陆和外部世界的影响。因此，如何看待非洲国家政治治理难题，需将其置于非洲历史发展进程中来考察，从动态发展的视角加以审思。

---

① 有关非洲庇护政治的讨论相当丰富，see Abente Brun and Larry Diamond, eds., *Clientelism, Social Policy, and the Quality of Democracy*, Washington, D. C.: Johns Hopkins University Press, 2014; Shmuel Noah Eisenstadt and René Lemarchand, *Political Clientelism: Patronage and Development*, London: Sage Publications, 1981; René Lemarchand, “Political Clientelism and Ethnicity in Tropical Africa: Competing Solidarities in Nation-Building”, *American Political Science Review*, Vol. 66, No. 1, 1972, pp. 68-90.

② Nicolas van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979-1999*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 105.

## 自下而上的草根治理

尽管仍存在明显不足，但非洲各国自上而下的政府治理的确对草根阶层的政治意识觉醒有明显的促进作用。同样，正因其明显不足，使得逐渐觉醒的草根阶层更加积极地寻求替代性的政治治理方法，特别是对于曾长期生活在殖民统治下、国家独立后并未及时感知独立红利的非洲各国人民而言，其对政治治理的理解更加个性化，追求政治治理改善的途径也相对有限：他们在传统或新兴权威的组织下，或者干脆无组织地寻求参与政治治理，为非洲政治治理发展带来新的积极因素，但也不乏消极影响。

经过独立后 60 年的发展，非洲普通公众对多党民主治理的支持已经相对广泛，对独裁、军政府等治理方式都高度拒斥。总体看，非洲各国自上而下的政府治理未能充分满足草根阶层对合法性和政治治理的渴求或心理预期。根据“非洲晴雨表”的连续调查，尽管有超过半数（51%）的非洲人认为其国家是民主国家，但只有 43% 的人对其国家的民主治理运行状况感到满意。<sup>①</sup> 非洲普通公众对参与政治治理始终有较高积极性，催生了非洲草根阶层参与政治治理的 3 个途径。

第一，传统治理机制往往是自下而上的草根治理的首选。非洲传统治理机制充满多样性，且随着非洲大陆遭受殖民统治和独立后发展而不断演变。在治理需求难以得到满足的情况下，非洲的草根治理往往首先“回归传统”（retradionalization）。如前所述，随着冷战结束后的新一波民主化浪潮席卷非洲，“回归传统”的呼声和努力也明显增强；传统治理机制在地方治理、发展甚至在全国政治生活中的角色逐渐上升，而这又为治理需求与治理供应间的缺口所强化。在许多人看来，将殖民时期被严重破坏的传统治理机制重新纳入国家治理进程，能为非洲国家治理带来重大助益，因其不仅能够带来稳定和发展，还能促进降低政治治理中的交易成本，提高集体行动效率。传统治理机制被认为是表达真正的本土政治诉求的重要载体，有助于推动真正符合非洲各国自身国情的民主化及其发展。<sup>②</sup> 更有人认为，传统治理机制代表着

---

<sup>①</sup> Robert Mattes, “Democracy in Africa: Demand, Supply, and the ‘Dissatisfied Democrat’”, *Afrobarometer Policy Paper*, No. 54, 2019, p. 13.

<sup>②</sup> Donald I. Ray and E. Adriaan B. van Rouveroy van Nieuwaal, “Introduction: The New Relevance of Traditional Authorities in Africa”, *Journal of Legal Pluralism*, Vols. 37 - 38, p. 7.

“偏好非暴力方法的共识决策模式”，它与现代的、输入性的强制性国家机构形成鲜明对比。因此，非洲国家应当重新引入双重政治体制（Dual political system），传统治理机制可被赋予现代民主的“看门者”角色，从而为政治家 and 政府官员提供另一种形式的权力制衡。<sup>①</sup>

联合国非洲经济委员会（UNECA）也在2007年的一份报告中强调，应当实现传统与现代治理机制在非洲的整合。该报告指出，尽管国际社会一般将非洲传统治理机制分为去中心化的共识机制和中心化的酋长制两类<sup>②</sup>，但仍应依据这些机制的历史发展和当前状态进一步去细分。在去中心化的共识体系中，共识可能是基于年龄层次达成的，也可能是基于村庄或亲戚关系而达成的。而中心化的酋长制也至少可识别出3种类型，即：如斯威士兰权力高度集中的酋长制；权力较为集中、制衡有限的酋长制，如尼日利亚努佩族（Nupe）、豪萨族（Hausa）、约鲁巴族（Yoruba）及伊加拉族（Igala），乌干达巴干达族（Buganda），南非祖鲁族（Zulu）等；有着明确权力制衡的酋长制，如乌干达巴索加王国（Busoga）、博茨瓦纳茨瓦纳族（Tswana）等。<sup>③</sup>这样，传统治理机制可在现代治理体系中发挥更具“发展主义”（developmentalist）的角色，尤其是在民族国家构建、领导人问责、强化公共服务、冲突管理等领域。也正是在反思民主治理与追求草根治理的过程中，一批传统权威、传统治理机制逐渐被纳入非洲民族国家构建、民主化等主流政治进程中，在有的地方甚至成为官方认可的自下而上的治理方式。

第二，非政府组织治理正成为自下而上的草根治理的新宠。以非政府组织为代表的非国家行为体的有组织治理已经成为国际、国内治理中的重要行为体。自殖民时期开始，非洲就有非政府组织存在，但当时更多参与卫生和

---

<sup>①</sup> Peter Skalník, “Chieftdom: A Universal Political Formation?”, *Focaal European Journal of Anthropology*, Vol. 43, No. 3, 2004, pp. 76–98.

<sup>②</sup> See Asmerom Legesse, *Gada: Three Approaches to the Study of African*, New York: Free Press, 1973; David Jones, “Traditional Authority and State Administration in Botswana”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 21, No. 1, 1983, pp. 133–139; David B. Coplan and Tim Quinlan, “A Chief by the People: Nation Versus State in Lesotho”, *Journal of the International African Institute*, Vol. 67, No. 1, 1997, pp. 27–60.

<sup>③</sup> UNECA, “Relevance of African Traditional Institutions of Governance”, *Concept Paper*, January 2007, [http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/3086/bib.%2025702\\_I.pdf?sequence=1](http://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/3086/bib.%2025702_I.pdf?sequence=1), 2019-09-20.

教育等领域，特别是在殖民宗主国所忽视的地区，且具有高度的宗教慈善色彩。<sup>①</sup> 在非洲国家独立后，某种程度上由于自上而下的政府治理不充分，草根阶层的自身能力发展不足，为非政府组织的蓬勃发展和治理参与留下了相当大的空间。冷战结束后，非洲国家的非政府组织数量增长迅猛。例如，仅南非目前就有超过 10 万个注册的非营利组织；1997 ~ 2006 年的 10 年间，肯尼亚非政府组织的数量增长了 400% 以上。<sup>②</sup> 而在联合国经社理事会注册过的公民社会组织中，非洲多达 6 856 家，在各地区中高居榜首。<sup>③</sup>

尽管非政府组织数量增长迅猛，但围绕非政府组织治理对非洲政治治理的影响问题仍有着激烈的争议。由于非洲的特殊发展史，非政府组织往往声称自身至少发挥了两大作用，一是有助于改善由于政府治理不当、腐败等导致的社会不公现象；二是充当传统援助国对非援助的载体而促进当地发展。但这恰好也是非政府组织参与国家治理中广受批评的两个方面：一则，非政府组织并未如其所声称的那样，有效改善非洲国家的治理状况，特别是它与政府的关系始终处于相互猜疑甚至冲突之中；另则，这些非政府组织由于大多由西方支持并提供主要财力，它们往往被认为更多服务于援助国而非维护当地的利益。<sup>④</sup> 客观来看，非洲的非政府组织的参与对非洲政治治理总体上仍是积极的，尽管也必须对其消极影响保持警惕。非洲的非政府组织主要通过以下方式发挥其独特作用：在发展领域，主要是发挥积极影响的发展促进者，也有较少从事发展实践而只充当援助国“二传手”的发展掮客；在安全领域，主要是发挥积极影响的危机管理者，还有一些对政府持怀疑态度甚或与政府对立的麻烦制造者。从数量结构看，发展促进者是四类非政府组织中最多的，其次是发展掮客，再次是麻烦制造者，最后才是危机管理者。

第三，个人化治理正成为普通公众参与政治治理的重要手段。在前两类有组织的草根治理方式之外，大量的普通公众由于缺乏有效的政治参与渠道，

---

① Firoze Manji and Carl O'Coill, "The Missionary Position: NGO's and Development in Africa", *International Affairs*, Vol. 78, No. 3, 2012, pp. 567 - 583.

② Sally Matthews, "Are NGOs in Africa a Force for Good?", *Democracy in Africa*, May 6, 2019, <http://democracyin africa.org/ngos-in-africa>, 2019-09-20.

③ "Integrated Civil Society Organizations System", NGO Branch, UNDESA, <https://esango.un.org/civilsociety/login.do>, 2019-09-20.

④ Sally Matthews, "Are NGOs in Africa a Force for Good?", *Democracy in Africa*, May 6, 2019, <http://democracyin africa.org/ngos-in-africa>, 2019-09-20.

其影响治理的方式更多是无组织、非系统的个人化治理，最为明显地体现为他们通过非系统性的努力表达自身对现状的不满的各类游行、示威。据“武装冲突地点与事件数据项目”（Armed Conflict Location & Event Data Project, ACLED）的统计数据显示，在1997~2018年间，明显直接由草根阶层发起的无组织、无派系的影响治理的活动——即其所称的暴动和抗议<sup>①</sup>活动数量有了明显增长，且在5类暴力总量中所占比重上升相当快速。例如，1997年，非洲大陆暴动和抗议两类活动仅占所有政治暴力行为总量的14.2%；2010年底北非政治动荡对个人化治理有着重要的刺激作用，当年暴动和抗议所占比重就从2010年的25%增到42.5%，创下迄今为止的最高纪录；2018年，这两类暴力所占比重回荡到35%，也是1997年的2倍多（图3）。换句话说，在自上而下的政府治理无法满足草根阶层的治理需求，同时传统和现代的草根治理方式也难以获得时，广大的普通公众就采用暴力或非暴力的个人“抗争政治”行为，旨在影响与其命运息息相关的政治治理。

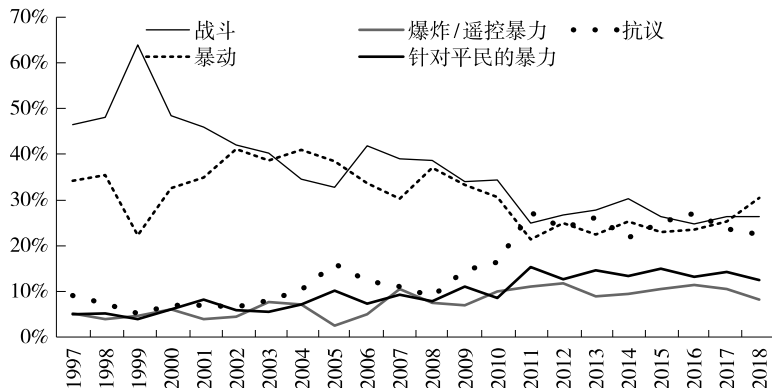


图3 1997~2018年非洲的政治暴力结构

资料来源：笔者根据 ACLED (<https://www.acleddata.com/data/>) 数据制作。

对民族国家构建尚未完成的多数非洲国家而言，草根阶层推动的传统治理机制的回归、非政府组织治理的崛起及个人化治理的发展，意味着非洲自

<sup>①</sup> 根据“武装冲突地点与事件数据项目”的分类，共有5种冲突或暴力事件：战斗，指至少两个武装团体间的暴力冲突；爆炸/遥控暴力，指在冲突中使用于爆炸物或爆炸装置；针对平民的暴力，指对非武装的平民的暴力攻击；暴动，往往是由无组织、无派系的社会成员自发的暴力示威；抗议，往往是由社会成员的无组织性非暴力示威。See ACLED, “ACLED Definitions of Political Violence and Protest”, <https://www.acleddata.com/resources/general-guides>, 2019-10-20.

下而上的政治治理本身的积极发展。与此同时，自下而上的草根治理也能“倒逼”非洲各国自上而下地优化政府治理。但我们也应看到，由于草根阶层普遍受教育程度、政治觉悟等不够高，因此也存在被外部力量特别是前殖民宗主国及其他别有用心的大国利用的风险。

## 悬浮的地区治理

如果说非洲各国的自上而下与自下而上两个方向的治理努力某种程度上配合不力的话，那么来自非洲地区或次地区层次的治理努力对非洲各国的政治治理既有促进作用，同时不乏干扰性影响。在很大程度上，由于非洲各国往往国力较弱、政治治理能力有待提高，因此它们团结起来或许更能促进自身治理能力的提升，缓解外部对自身治理的干涉。在独立后的 60 年里，非洲地区和次地区组织持续参与治理并付出相当努力，但其效果总是难遂人意。究其核心，很大程度上在于非洲地区或次地区的治理努力更多是“悬浮”性的，它未能真正深入非洲各国的治理机制与治理努力之中，更难言对草根层次治理努力的影响。随着非盟成立特别是非盟《2063 年议程》的制定和实施，悬浮性的地区治理努力正通过各种努力逐渐向下渗透。

第一，非洲地区治理的悬浮性首先体现为地区治理主导权的竞争。整合非洲自身力量、提升自身治理能力，是非洲人民一贯的理念，集中体现在争取民族独立时期所提出的泛非主义思想。但必须指出的是，在强调力量整合的泛非主义思想与强调主权独立的民族国家理念之间，始终存在分歧，并由此导致了地区治理的竞争及其难以真正落实的情况。

围绕地区治理的第一轮竞争实际上体现为激进与渐进的非洲统一争论上，即卡萨布兰卡集团与蒙罗维亚集团之间的对立。以恩克鲁玛为代表的卡萨布兰卡集团试图以各殖民地的独立为基础直接推动非洲统一，并认为建立单一的主权国家是对这一理想的背叛。但以尼雷尔为代表的主张渐进主义的蒙罗维亚集团则认为国家建设是迈向统一的必要步骤。<sup>①</sup> 最终于 1963 年成立的非洲统一组织（OAU，非统）反映了两大集团的脆弱妥协。正如一位学者所指

---

<sup>①</sup> Julius K. Nyerere, “A United States of Africa”, *Journal of Modern African Studies*, Vol. 1, No. 1, 1963, p. 4.



出的，非统成了国家权利的保护者，而其代价恰恰是非洲统一的目标。<sup>①</sup>

随着冷战结束，非洲争取政治独立的使命趋于尾声，而发展问题变得更为重要，有关非洲地区治理的争论再次凸显。在这一过程中，非洲大陆出现3个宏大的地区治理计划，分别为利比亚、尼日利亚和南非所主导。其结果是，在以卡扎菲为代表的“新卡萨布兰卡集团”和由奥巴马桑乔、姆贝基代表的“新蒙罗维亚集团”之间展开博弈与协调，最终铺平了创建非盟的道路。尽管非盟对非洲大陆统一的承诺相当含糊和宽泛，但其官方宣言和条约仍可被解释为朝向联邦的发展。非盟2006年《迈向非洲合众国的非洲联盟政府》（An African Union Government towards the United States of Africa）报告明确了渐进主义的主导，并预设了非洲统一的三步走方案。<sup>②</sup>

需要指出的是，尽管上述两轮论争结果都是渐进主义思想占优势，但它们更多是由非洲地区大国主导的。随着利比亚卡扎菲政权被推翻，而南非和尼日利亚对地区治理的政策渐趋现实，非洲地区治理的主导权正逐渐从大国转向中小国家，体现为2017年《卡加梅报告》（Kagame Report）启动的非盟改革进程。《卡加梅报告》是由卢旺达总统卡加梅所递交的，提出了19项非盟改革举措（后来增加为21项），覆盖六大领域，即聚焦优先领域，明确非盟机构间分工，提升非盟委员会效率，强化现有强制机制，改善非盟峰会后的决策与决议执行，提升非盟内部地区与性别的平等代表权。<sup>③</sup> 尽管这一轮努力标志着非洲地区治理的重要进展，但随着南非、尼日利亚等大国再次发表不同意见，以中小国家推动的地区治理努力到底能走多远，仍有待观察。<sup>④</sup>

第二，非洲地区治理的悬浮性也体现为重叠与竞争的地区主义。独立60年来，非洲地区治理或更具体的地区一体化努力的最鲜明特征是地区治理机制的重叠与竞争。迄今为止，非洲已经有大量地区、次地区和跨国性组织，但得到联合国非经委承认的地区经济共同体（RECs）仅有8个。几乎每个得

---

① U. O. Umzurike, “The Domestic Jurisdiction Clause in the OAU Charter”, *African Affairs*, Vol. 78, No. 311, 1977, pp. 197-209.

② African Union, *An African Union Government towards the United States of Africa*, June 2006, Addis Ababa, [http://www.africa-union.org/Doc/study\\_on\\_AUGovernment\\_june2006.pdf](http://www.africa-union.org/Doc/study_on_AUGovernment_june2006.pdf), 2019-10-20.

③ Paul Kagame, *The Imperative to Strengthen our Union: Report on the Proposed Recommendations for the Institutional Reform of the African Union*, African Union, Assembly/AU/Dec. 606 (XXVII), January 29, 2017.

④ Yarik Turianskyi and Steven Gruz, “The ‘Kagame Reforms’ of the AU: Will They Stick?”, *SAIIA Occasional Paper*, No. 299, July 2019.

到联合国非经委承认的地区经济共同体都有其地理覆盖范围、功能、成员等大致相当的竞争对手，如与西非国家经济共同体（ECOWAS）相对应的西非经济与货币联盟（UEMOA），与中部非洲国家经济共同体（ECCAS）相对应的中部非洲经济与货币共同体（CEMAC），与南部非洲发展共同体（SADC）相对应的南部非洲关税同盟（SACU）等。

从各国参与非洲地区治理的角度看，非洲国家普遍同时参与多个地区经济共同体。据统计，在除南苏丹之外的 53 个非洲国家中，仅有 6 个国家只参加了 1 个地区经济共同体，有 26 个国家同时是 2 个地区经济共同体的成员，20 个国家同时参加 3 个地区共同体，刚果（金）甚至同时参加了 4 个地区共同体。<sup>①</sup> 由此导致的一个奇特现象是，不少地区经济共同体的成员相互重叠，如东非共同体（EAC）的成员几乎全是东南非共同市场（COMESA）的成员，南部非洲关税同盟的所有成员也都是南部非洲发展共同体的成员，西非经济与货币联盟的所有成员都是西非国家经济共同体的成员。非洲国家对重叠和竞争的地区治理努力争论相当激烈，尽管这可能是弱国最大化地从地区治理获益并分散风险的重要手段。<sup>②</sup> 非洲领导人热衷于那些强调主权、帮助确保领导人安全且不求回报的地区合作，但这“不应被理解为地区合作的失败”。<sup>③</sup>

重叠和竞争的地区治理机制很大程度上使非洲地区治理无法真正深入。根据联合国非经委的评估，8 个被承认的地区经济共同体在地区一体化方面的平均得分为 0.47（指标为 0~1 分），意味着非洲地区一体化的水平仍相对较低。<sup>④</sup> 为降低重叠与竞争、提升地区一体化水平，非盟《2063 年议程》提出建构大陆自贸区（Continental Free Trade Area, CFTA/AfCFTA）的构想。<sup>⑤</sup> 随着非洲大陆自贸区建设于 2019 年 7 月正式启动，非洲地区治理的“悬浮”状态有可能得到较明显改善，由此推动非洲整体政治治理的改善。

第三，非洲地区治理的悬浮性还体现为安全治理的效果不彰。在安全合

---

① United Nations Economic Commission for Africa, *Assessing Regional Integration in Africa*, Addis Ababa: UNECA, 2004, pp. 39-40.

② Ibid., p. 41.

③ Jeffrey Herbst, “Crafting Regional Cooperation in Africa”, in Amitav Acharya and Alastair Johnston, eds., *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 144.

④ UNECA, *Africa Regional Integration Index Report 2016*, Addis Ababa: UNECA, 2016, pp. 14-16.

⑤ 有关非洲大陆自贸区的概念方法的讨论，see UNECA, *Assessing Regional Integration in Africa VIII*, Addis Ababa: UNECA, 2017, Chap. 3, pp. 51-59.

作方面,很大程度上效仿欧洲的辅助分工体系,非洲大陆建构了全球(联合国)、地区(非盟)与次地区(各地区经济共同体)的分工合作,特别是非洲国家于2008年签署了非盟与地区共同体在和平安全方面的合作备忘录。尽管如此,非洲和平安全架构(APSA)仍设计不佳,目的不明;非洲有大量原则性和规范性的协议,但在实践中则存在重大偏差,特别是在尊重基本人权和自由、及时的冲突预防、尊重民主规范、法制等方面。<sup>①</sup>的确,尽管非盟已明确从非统时期的不干涉内政原则转向支持在“战争罪、种族屠杀、反人类罪及对合法秩序的严重威胁”等情况下有权干涉,但围绕安全问题的地区治理存在3个错配,即目标-手段错配、意愿-能力错配及需求-支持错配。<sup>②</sup>

由于上述错配,非洲的地区安全治理很多时候难有明显成效,特别是面临来自外部和来自内部两个方向的压力时。进入21世纪第二个十年后,越来越多的次地区组织在实施跨国行动时,对非盟和平安全治理努力构成了挑战。例如,在南苏丹和平问题上,尽管自2013年爆发的南苏丹内战的调解始终难有明显成效,但伊加特并不愿意将调解主导权移交非盟。<sup>③</sup>又如,随着博科圣地(Boko Haram)的兴起,1994年创建的“多边联合安全力量”(Multinational Joint Security Force)于2012年被授权打击博科圣地,并于2014年更名为“打击博科圣地多国联合部队”(Multinational Joint Task Force against Boko Haram, MNJTF),2016年正式开始军事行动。<sup>④</sup>再如,随着萨赫勒地区不安全因素增加,萨赫勒五国联盟(G5 Sahel)于2014年创建,并设有联合部队,且于2017年开始军事行动。“打击博科圣地多国联合部队”和萨赫勒五国联盟开展的行动,事实上为非盟和平安全架构的发展增添了变数:一方面,这可能导致明显的安全行动不畅(Security traffic jam)<sup>⑤</sup>;另一方面,这可能与迟缓

<sup>①</sup> African Capacity Building Foundation, *Assessment of Internal and External Risks Associated with the Implementation of the African Union's Agenda 2063*, Harare, Zimbabwe: The African Capacity Building Foundation, 2015, p. 5.

<sup>②</sup> 相关讨论可参见张春:《非洲安全治理困境与中非和平安全合作》,载《阿拉伯世界研究》2017年第5期,第102~117页。

<sup>③</sup> 张春:《伊加特与非洲之角的安全治理》,载《西亚非洲》2016年第4期,第85~86页。

<sup>④</sup> Fumanya Agbugah-Ezeana, "Challenges before the Multinational Joint Task Force", *The Nerve Africa*, March 12, 2018, <https://thenerveafrica.com/15452/challenges-before-the-multinational-joint-task-force>, 2019-09-20.

<sup>⑤</sup> Signe M. Cold-Ravnkilde, "Providing Security in the Sahel: A 'Traffic Jam' of Military Interventions", *ISIP Commentary*, September 9, 2019, <https://www.isiponline.it/en/publicazione/providing-security-sahel-traffic-jam-military-interventions-23852>, 2019-09-20.

的非洲常备军（African Standby Force）建设形成竞争。

第四，导致非洲地区治理“悬浮”的一个重要原因是可用资源严重不足。资金短缺是长期困扰非洲地区和国家治理的核心难题，无论是安全治理还是发展问题均如此。例如，前述萨赫勒五国联合部队第一年的运转费用大约为 5 亿美元，但事实上只有 1/3 得到保障：其中萨赫勒五国只能提供 5 000 万美元，而欧盟承诺 7 000 万美元，美国承诺了 6 000 万美元。<sup>①</sup> 尽管国际社会此后承诺提供更多援助，但特朗普领导下的美国政府表示强烈反对。又如，在发展领域，非洲面临更大的资金缺口，仅基础设施建设一项，到 2020 年非洲的优先建设项目就需要 680 亿美元，到 2040 年总计约需要 3 000 亿美元。<sup>②</sup>

为更大程度地实现自身的财政自主性、更为有力地推进地区治理，非盟于 2016 年推出“基加利融资决定”（Kigali Financing Decision），其核心是要求每个成员国每年将所有进口税收的 0.2% 缴纳给非盟，以支持非盟的日常运转、项目推进和安全支持行动。<sup>③</sup> 自 2017 年开始实施至 2018 年底，该决定的落实情况并不乐观，仅有 16 个成员开始征收 0.2% 的新增进口税，其中又只有 60% 真正缴纳给非盟；有 9 个国家启动了立法和行政准备，另有近 30 个成员尚未启动这一努力，其中部分国家甚至尚未承诺将会采取行动。<sup>④</sup> 因此，尽管这一努力有可能缓解非洲地区治理面临的财政困难，但其前景仍不得而知。例如，2019 年非盟成员国缴纳费用占总预算的 66%，外部支持降至 34%；但与 2018 年相比，2019 年非盟预算总额下降了 12%，因此这一财政自主性的提升的象征意义明显大于实质意义。<sup>⑤</sup>

---

① Jennifer G. Cook, “Understanding the G5 Sahel Joint Force: Fighting Terror, Building Regional Security?”, *CSIS Commentary*, November 15, 2017, <https://www.csis.org/analysis/understanding-g5-sahel-joint-force-fighting-terror-building-regional-security>, 2019-09-20.

② African Capacity Building Foundation, *Assessment of Internal and External Risks Associated with the Implementation of the African Union's Agenda 2063*, Harare, Zimbabwe: The African Capacity Building Foundation, 2015, p. 5.

③ African Union, *Decision on the Outcome of the Retreat of the Assembly of the African Union*, Assembly/AU/Dec. 605 (XXVII), 27<sup>th</sup> Ordinary Session, July 17-18, 2016, Kigali, Rwanda.

④ Philomena Apiko and Luckystar Miyandazi, “Self-financing the African Union: One Levy, Multiple Reforms”, *ECDPM Discussion Paper*, No. 258, September 2019, p. 1.

⑤ African Union, “‘This is a Watershed Moment for Africa’: Deputy Chairperson Shares Insights on the Ongoing Financial Reforms of the Union”, November 12, 2018, <https://au.int/en/pressreleases/20181112/watershed-moment-africa-deputy-chairperson-shares-insights-ongoing-financial>, 2019-09-20.

## 强加的西式治理

尽管相当一部分非洲国家已走过 60 年独立发展之路，但它们的政治治理无时无刻不受外部影响，既有殖民时期的历史遗产，也有体系强国的现实压力。总体而言，决定非洲政治治理成效的因素，不仅有其内部自上而下的政府治理和自下而上的草根治理，也有外部的悬浮的地区治理，更有基于殖民历史和体系现实的外部治理。尽管以和平、安全、发展等为名，但这些外部治理努力主要是以前殖民宗主国和美国等西方国家强加于非洲的，且对非洲的政治治理努力产生了扭曲性影响。当然，随着时代的发展，西方国家在强加治理努力于非洲身上时，其包装远较殖民时期更为精致，其手段也远比殖民时期更加隐蔽。具体而言，强加的西式治理主要表现为 3 种方式，即对抗性治理、安全化治理和嫁祸式治理。

第一，延续殖民时期分而治之的做法，西方继续通过对抗性治理影响非洲政治治理。一方面，由于自身人力资源欠缺，另一方面则由于当地的强烈抵制，对抗性治理成为殖民宗主国的惯用手段。无论是在殖民时期还是在独立时期，对抗性治理的一个重要特征是族群政治的对抗性动员，其核心是族群身份的政治化。尽管早在前殖民时期，族群便已存在于整个非洲大陆，但它根本上是种文化身份，即基于共享的文化、历史、语言、宗教、规范与价值观的身份。但随着殖民宗主国将民族国家的理念强加于非洲身上，一种“双重身份”（Dual identity）得以出现：一方面，每个人都是其族群的成员，进而有参与并履行对集体的义务；另一方面，每个人又都是现代国家的个体性公民，而这又植根于地位和权利的自由主义或个人主义观念而非义务。<sup>①</sup>由此而来的是，独立后的非洲各国往往陷于族群身份与公民身份的对立，因为“以自治个体为假设的自由主义和少数服从多数的制度，基本上与个人履行对次国家社区的共和性义务的现实是矛盾的”<sup>②</sup>。这样，通过外部强加的西式治理特别是当政治权威和法律强化了族群性的身份，并在其中搞歧视，那么族群就演变成为一种法律和政治的身份。作为文化身份的族群是共识性的，但当

<sup>①</sup> Lahra Smith, “Voting for an Ethnic Identity: Procedural and Institutional Responses to Ethnic Conflict in Ethiopia”, *Journal of Modern Africa Studies*, Vol. 45, No. 4, 2007, pp. 565 - 594.

<sup>②</sup> Georges Nzongola - Ntalaja, “Citizenship, Political Violence, and Democratization in Africa”, *Global Governance*, Vol. 10, No. 4, 2004, pp. 403 - 409.



其成为政治身份，它就需要通过法律和行政机构来加以执行。这些机制在族群团体间寻找差异，在那些被认为是土著与非土著之间寻找差异，前者被赋予获得被认为是“传统”或“习惯”的权利，如使用土地的权利，而后者则没有。<sup>①</sup> 族群身份政治化的严重后果到今天仍清晰可见，卢旺达 1994 年种族大屠杀、肯尼亚 2007 年选后动乱、埃塞俄比亚当前的族群政治都是典型。

如果说族群身份政治化更多是延续殖民统治时期的策略，那么西方国家在对非援助中的分而治之或对抗性治理也相当明显。一方面，西方国家主要通过经合组织发展援助委员会（OECD - DAC，经合组织发援会）向非洲国家提供了大量援助；但另一方面，以援助有效性等为借口，西方国家也同时向大量非政府组织提供援助，以促进非洲和平、安全与发展。为强化对抗性治理，西方国家更多是动员自身国内的非政府组织和其他国际非政府组织到非洲国家参与政治治理。如图 4 所示，援助国通过本国非政府组织给予非洲的援助金额，始终占经合组织发援会成员国给予在非洲活动的非政府组织援助金额的 60% 以上。2017 年，经合组织发援会成员为非洲的非政府组织共提供了 219 亿美元的援助，其中通过本国非政府组织提供的多达 170 亿美元。<sup>②</sup> 这些援助很大程度上为非洲自下而上的草根治理中的非政府组织治理提供了资源，并动员了其政治参与热情。由此，西方援助国通常采用具有道德内涵的口号，但对非洲国家/非政府组织、外部非政府组织/非洲当地非政府组织的平行但不平等的援助策略，更多的后果不是援助有效性或发展有效性，而是产生了分而治之或对抗的有效性。

第二，通过安全化治理使非洲陷入欠发达与欠安全的恶性循环，确保“西式民主治理”得以强加。一个非常简单的客观事实是：在非洲国家独立后的头十年里，非洲经济发展相对快速，不少非洲国家的情况甚至远远好于中国；但在半个多世纪后，中国与非洲国家的发展态势发生逆转，中国的发展速度与成效已远远领先于非洲国家。<sup>③</sup> 什么原因导致这一历史性的“大逆转”？其根本原因或许在于非洲国家更多采纳的是西方国家提出的安全化治理方案，而中国则在改革开放后及时从革命性或安全化治理转向了发展化治理。

---

<sup>①</sup> Mahmood Mamdani, “Making Sense of Political Violence in Post-Colonial Africa,” *Identity, Culture and Politics*, Vol. 3, No. 2, 2002, pp. 1-24.

<sup>②</sup> OECD, *Aid for Civil Society Organisations: Statistics Based on DAC Members' Reporting to the Creditor Reporting System Database (CRS)*, 2016-2017, Paris: OECD - DAC, January 2019, pp. 4-5.

<sup>③</sup> 张春：《非洲可以借鉴中国的治国理政经验》，载《现代国际关系》2018 年第 8 期，第 5 页。



但正是安全化治理，可为西方国家提供影响甚或误导非洲政治治理的重要手段，从而出现了非洲国家的长期欠发达、欠安全态势。

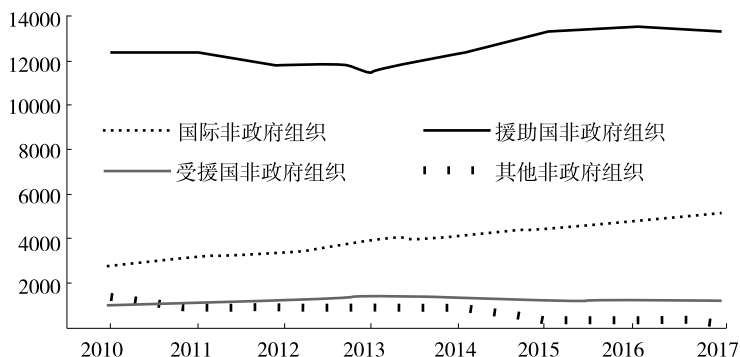


图4 2010~2017年经合组织发援会援助非政府组织的类型分布 (单位: 百万美元)

资料来源: 笔者根据经合组织相关资料制作, See OECD, *Aid for Civil Society Organisations: Statistics Based on DAC Members' Reporting to the Creditor Reporting System Database (CRS)*, 2016-2017, Paris: OECD-DAC, January 2019, pp. 6-7.

需要指出的是, 西方国家给出的安全化治理方案之所以能够为非洲国家所接受, 很大程度上与非洲大陆自独立以来特别是冷战结束之后的长期持续且严峻的安全挑战有关: 首先是冷战结束后头十年里, 由于结构性压力消失而释放的各类矛盾迅速使非洲陷入混乱状态, 尽管此后十年左右由于美国的“全球反恐战争”而逐渐缓解, 但进入21世纪第二个十年后由于“阿拉伯之春”而触发的公民政治觉醒及此后迅速上升的非结构性暴力, 使非洲大陆同期持续的经济增长也难以彻底扭转非洲各国的政治治理思维。恰好相反, 随着经济增长而来的可支配资源增加, 更强化了非洲国家的安全化治理逻辑。而西方的民主化、安全化治理逻辑更是强化了这一倾向, 因为发展需要安全的环境, 而安全的环境则需要民主的治理或更具道德意义的所谓“良治”。正是在这一安全化治理思想的影响下, 非洲国家更多采纳的是西方的“自由和平”(Liberal Peace)理念, 而非中国的“发展和平”(Developmental Peace)理念。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 有关“自由和平”与“发展和平”的讨论, 可参见何银:《发展和平: 联合国维和建和中的中国方案》, 载《国际政治研究》2017年第4期, 第12~34页; Zhang Chun, “Emerging Alternative? China's Developmental Peace Approach in South Sudan”, in Christof Harmann and Nele Neosselt, eds., *China's New Role in African Politics: From Non-Intervention towards Stabilization?* London and New York: Routledge, 2020, pp. 148-163.

第三，嫁祸式治理是转移对强加的西式治理的关注的重要手法。如前所述，通过在非洲推行对抗性治理和安全化治理，西方很大程度上使非洲处于一种“欠发达”和“欠安全”的状态。但无论从道德还是权势的角度，西方国家都不能让非洲及其他国家理解这一逻辑，因此必须将非洲的欠发达与欠安全归因于西方之外的其他原因，这便是嫁祸式治理的由来。西方的嫁祸式治理包括两大战略。

一是嫁祸于非洲自身。在非洲独立后的相当长时期，能够对非洲政治治理产生影响的外部行为体——如果不将非洲自身的地区和次地区力量考虑在内，就只有西方强国。因此，非洲的欠发达与欠安全的可嫁祸对象也就只有非洲。从欠发达的角度看，西方国家特别是美国在冷战结束后“马歇尔计划”大获成功的背景下，在全球范围内特别是非洲大力推行发展援助，但其效果始终不够理想。为寻找根源，西方国家一开始归罪于非洲欠缺发展资源，此后逐渐拓展为非洲欠缺相应环境特别是制度环境、治理环境等，随之而来的是诸如《经济结构调整计划》、政治与社会附加条件及至当前“数据革命”甚至“问责革命”等，因应“非洲根源”的解决办法，并发展出进一步衡量的援助有效性、发展有效性等举措。<sup>①</sup>从欠安全的角度看，西方国家往往指责非洲在独立后没有建立完善的民主制度并实现民主治理；与之相反，非洲民族国家构建从一开始就是国家推动的，往往依赖自上而下的方法，导致了相当深远的集权效应。随着时间推移，有些国家采取单一方法，有时基于狭隘的族群基础，一套庇护网络得以建立并将其他团体及其精英联系起来。<sup>②</sup>正是通过嫁祸式归因，西方国家可正当地进一步强化既有的对抗性治理和安全化治理，诸如由非政府组织施以援助、鼓动非国家行为体参与治理等也日益理所当然。

二是嫁祸于新兴大国特别是中国。随着新兴大国在冷战结束后特别是 2008 年全球金融危机之后的快速崛起，西方国家现在有了非洲之外的替代性嫁祸对象。从欠发达的角度，西方现在指责新兴大国一方面正在破坏西方既

---

<sup>①</sup> 有关西方对非援助的归因逻辑、应对举措和衡量方法等的讨论，可参见潘亚玲：《中国特色对外援助理论建构初探》，载《当代亚太》2013 年第 5 期，第 102～104 页；张春：《新型全球发展伙伴关系研究》，上海人民出版社，2019 年版，第 44～60 页。

<sup>②</sup> Catherine Boone, “Property and Constitutional Order: Land Tenure Reform and the Future of the African State”, *African Affairs*, Vol. 106, 2007, pp. 557–586.

有的援助努力，另一方面没有恰当地贡献国际公共产品。从欠安全的角度，西方国家则指责新兴大国在破坏西方既有的“良治”努力的同时，推行替代性的模式如“北京共识”，从而试图动摇既有的自由主义国际秩序。需要指出的是，西方的嫁祸对象很大程度上聚焦于中国<sup>①</sup>，尽管其他新兴大国如印度、巴西、土耳其甚至韩国、俄罗斯等与中国的政策方法有着高度的相似性。例如，特朗普总统的首份《美国国家安全战略报告》就声称，“中国正在非洲拓展经济与军事存在，从20年前非洲的小型投资者发展成为今天非洲最大的贸易伙伴。通过贿赂非洲精英、控制采掘业、使非洲国家陷于不可持续的债务等手段，中国的部分实践动摇了非洲的长期发展。”<sup>②</sup> 这些言论并非事实，却体现了一些西方大国的嫁祸式治理思维。

## 余 论

非洲国家独立60年来政治治理方式的左右摇摆及其振幅变化，充分说明非洲政治治理已取得重大进展。但无论与其他地区相比，还是与非洲自身经济发展相比，非洲政治治理的成效均存在诸多问题。

总结非洲政治治理的发展史，可初步识别4个基本特征：其一，继承性治理与西式民主化治理时期更多由外部力量主导，而本土化治理和自主性治理时期则更多为内部力量主导；其二，经过殖民时期和后殖民时期的发展，西式政治治理理念、机制和模式早已渗透到非洲内部治理结构，不仅在自上而下的政府治理中有大量的统治精英盟友，而且在自下而上的草根治理中也有大量拥趸；三是本土、传统的治理理念也不只是在自上而下的政府治理层次存在，它同样在草根阶段中有深厚基础，更为难能可贵的是，地区层次始终在作重大努力推进；四是非洲政治治理的演进很大程度上取决上述四大因素、两大理念在不同背景下的竞合结果，进而在本土化/自主性与西化/继承性之间作钟摆运动，但其振幅有缩小趋势，进而推动非洲政治治理模式的融合性发展。

展望未来，两大新兴力量或要素正推动非洲政治治理朝向融合式创新方

<sup>①</sup> 相关的讨论可参见张春：《中非关系国际贡献论》，上海人民出版社，2013年版，第16~25页。

<sup>②</sup> The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, December 2017, p. 52.

向快速发展：一是非洲整体自主性上升，这不仅与 21 世纪初以来的“非洲崛起”密切相关，更与非洲在反思基础上对自身未来发展的宏伟规划即非盟《2063 年议程》密切相关，还与全球性发展努力即联合国《2030 年可持续发展议程》对各国政治意识的强化密切相关，它将为非洲平衡上述因素提供新的思维甚或思辨性哲学思考；二是新兴大国群体性崛起，这既标志着全球性的权势转移进入新阶段，也意味着人类发展的替代性道路的出现并走向成熟，将为非洲平衡上述因素提供新的助力。可以预期的是，在非洲整体自主性上升、新兴大国群体性崛起的干预下，非洲政治治理有望进入一个良性循环：其一，自上而下的政府治理将有机会获得更大的治理自主性——得益于非洲整体自主性上升，以及更多的治理资源——得益于新兴大国群体性崛起，不仅有助于提升其治理能力，而且有助于改善其治理表现；其二，随着非洲各国自上而下的政府治理的改善，政府会赢得更多的自下而上的草根治理的配合，从而促进非洲政治治理的国内要素或资源的更好配置；其三，非洲各国政治治理的内部配合的改善，也有利于以非洲整体自主性为基础的地区治理更加深入，从而进一步夯实非洲政治治理的自主性；其四，非洲政治治理的改善有利于其抵制外部特别是西方强加的治理理念、模式和实践；最后，新兴大国的群体性崛起及其与非洲关系的发展，可为非洲治理自主性的提升创造有利条件；而新兴大国对非洲的帮助，也可倒逼西方大国改变其影响非洲政治治理的理念、模式和实践，并形成一种有益于非洲政治治理发展的外部良性竞争。如果这一良性循环得以形成，非洲政治治理将走出此前 60 年所经历的徘徊与摇摆，突破“永远的十字路口”，而真正确立适合非洲的政治治理道路。

我们也需要看到的是，非洲政治治理未来的发展道路仍将是曲折的。其中尤其重要的是，非洲自主性上升和新兴大国崛起这两大因素，如何帮助非洲国家打破既有的循环从而实现非洲政治治理的突破性发展，可能是一个相当复杂和长期的过程，需要非洲国家在新兴大国的帮助下精心管理，特别应对这一过程中的风险、威胁和危机加以有效管控。同时，这一过程也要求研究人员更为透彻地理解非洲政治治理的历史轨迹，尤其是上述四大因素的历史性互动模式与规律，并深入研究非洲自主性上升和新兴大国崛起这两大因素的介入或干预如何改变既有互动模式与规律，并建构创新性互动模式与规律。

## 60 Years of African Political Governance: Multiple Persistent Dilemmas and Potential Innovative Solutions

*Zhang Chun*

**Abstract:** In the past 60 years of independence, Africa has achieved significant progress in political, economic, and social fields. However, compared with the rest of the world, such progress is far from sufficient, especially the political progress lags far behind the economic development. Since independence, African political governance has experienced four stages of development: from inherited governance in the first decade after independence to localized governance in the 1970s and 1980s, then Western – style democratic governance after the end of the Cold War, and independent governance after the 2010s. It is important to note that the slow progress of African political governance is largely due to complicated internal and external factors, including internal top – down governmental governance and bottom – up grass – root governance, and external suspending regional governance and imposed Western – style governance, which makes Africa consistently at a drifting crossroad. There are always struggles between top – down approach and bottom – up approach, and the external factors making nuance contributions to African governance as well. How to balance above four factors more effectively is a historical dilemma for Africa; however, there is a potential to shift such dilemma to a breakthrough for African governance, given the facts that Africa has been significantly raising its governance autonomy and the emerging powers has kept rising in the past decades. Making best use of these two new intervening varieties, Africa can break the vicious circle and build a virtuous circle for its governance.

**Key Words:** Political Governance; Africa; Inherited Governance; Localized Governance; Political Autonomy; Western Style Democratization; Independent Governance

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)