

非洲多族群国家族群整合的路径与举措^{〔*〕}

蒋俊

(浙江师范大学 非洲研究院,浙江 金华 321004)

〔摘要〕当代多族群国家的族群整合大致可以概括为两种不同的路径:族群的政治化或族群的去政治化。在非洲,大部分国家倾向于去政治化的思路,其举措主要有集权体制下的民族一体化建构,以及多党制下的禁止族群政党等方式。在政治化方面,既有迫于形势而采取的族群精英分权,也有少量主动实施的族群比例代表制与族群联邦制。从族群整合的内在逻辑来看,无论遵循何种路径,选择何种举措,都应以保障个体或群体的权利为最大的根本。基于对这一根本性问题的认识,非洲国家在族群整合方面尚存在巨大的提升空间。

〔关键词〕非洲;族群整合;去政治化;政治化

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2023.08.018

现代多族群国家在建构民族国家的进程中,族群整合是至为关键的政治实践,其路径举措直接关乎族群问题的走向以及社会发展与政治稳定,备受学界重视,已形成较为成熟但有所差异的阐释范式,实际上皆可统合到我国学者马戎教授“去政治化”与“政治化”这两种二元的宏观理论范畴。所谓“去政治化”,就是淡化族群的政治利益及与传统居住地之间的历史联系,从个体公民的角度来处理族群关系;所谓“政治化”,就是将族群看作是政治集团,强调其整体性、政治权力和“领土”疆域。^{〔1〕}2004年,马戎的文章发表后引起广泛关注和激烈讨论,^{〔2〕}然而多围绕我国民族问题展开,视角有所局限。本文尝试跳出国内讨论的语境,也无意从学理层面评析此文,而

是在其理论框架下将观察视野扩展到非洲。这片大陆基本上为多族群国家,且大都呈现出族群问题的显著性,适用于族群整合的议题,其整合的路径与举措具有深入探讨的价值,有助于理解和验证族群整合理论。

二战后,在民族主义浪潮的席卷和民族解放运动的鼓舞下,非洲国家纷纷摆脱殖民统治获得独立。引领非洲走上独立的政治领袖们目标明确:“殖民地国家将在原有疆域内变为民族国家。”^{〔3〕}于是,大量原本松散的族群通通被纳入“民族国家”这种前所未有的政治共同体,产生全新的互动模式,但彼此间缺乏认同,对于“民族”与“国家”的认同更无从谈起。因此,非洲新独立国家所面临的主要困境在于:民族的危机是

作者简介:蒋俊,人类学博士,浙江师范大学非洲研究院研究员,主要从事非洲族群问题、非洲人类学研究。

〔*〕本文系国家社会科学基金重点项目“当代非洲原住民运动研究”(22AMZ018)的阶段性成果。

一种缺乏集体认同的危机；国家的危机是一种权威不稳定的危机。^[4]有鉴于此，非洲各国寻求在政治上锻造成熟民族国家的愿望十分迫切，都将民族国家建构置于发展的核心，并使之成为国家意识形态的主导性因素之一（另一种是经济增长）。^[5]根据殖民宗主国的历史经验，非洲第一代民族主义领袖认识到：“解除旧有的忠诚感，乃是成为现代公民的先决条件，亦是所有民族国家政治体制得以生存的前提”。^[6]部落/族群认同被视为最具破坏性的“旧有忠诚感”，任何建立在其上的政治表达都可能导致国家陷入破裂的危险，解除或削弱族群意识，而不是强化它，可以说是一种易于理解的朴素逻辑。因而在非洲，去政治化的族群整合思路是大部分新兴国家的基本共识。

一、非洲国家族群去政治化的举措

在思想和观念上，非洲领导人的步调一致，全力号召人民摆脱部落/族群身份，抛弃这种损害团结的“负资产”。“消灭部落，民族新生”，是莫桑比克首任总统萨莫拉·马谢尔(Samora Machel)毕生的宏愿。萨莫拉率领“莫桑比克解放阵线”(FRELIMO)在坦桑尼亚军事训练时展望：“初来时，我们是马孔德人(Makondes)、马夸人(Makuas)、龙加人(Rongas)或塞纳人(Senas)，回程时我们就只是莫桑比克人(Mozambicans)。”^[7]马拉维首任总统海斯廷斯·班达(Hastings Banda)表达了相同的心声：“这个国家如今没有尧人(Yao)、隆韦人(Lomwe)、塞纳人(Sena)、切瓦人(Chewa)、恩戈尼人(Ngoni)、尼亚克尤萨人(Nyakyusa)、通加人(Tonga)，只有马拉维人(Malawians)。”^[8]马谢尔与班达等非洲领导人有一种近乎浪漫的理想主义情怀，认为只要人民的族群身份被消解，就可使其凝聚超族裔的身份，实现民族一体化目标。在行动上，他们也整齐划一，选择了其所理解的更为“直接高效”的高度集权的整合方式。

(一)集权下的民族一体化

20世纪60年代至20世纪80年代末，非洲

国家政治体制演变的基本趋势是权力日益集中，其中一党制是最主要的集权形式。当时各国领导人普遍认为，一党制是解决非洲国家此阶段各种难题，诸如民族意识危机、政治合法性危机、经济欠发达和文化落后等问题最有效的方式。而多党制将会导致族群主义或地方主义的制度化，进而造成中央政令不畅，族群或地方政治割据的局面。^[9]坦桑尼亚首任总统朱利叶斯·尼雷尔(Julius Nyerere)比较了一党制相对于两党制或多党制的优势：“一党制的民主基础要比两党制、多党制稳固，因为一党制的情况下国家被视为一个整体，而两党或多党只代表部分族群和地区。”^[10]这是尼雷尔在坦噶尼喀(1964年与桑给巴尔组成坦桑尼亚联合共和国)独立后解散反对党，推行一党制的重要动因。刚果(布)的领导人持相似看法，富尔贝尔·尤卢(Fulbert Youlou)总统在国家独立周年纪念演讲中指示，国民的首要任务是抛开族群和政党的分歧，“实现全民团结”。另一位领导人若阿基姆·雍比-奥庞戈(Joachim Youmby - Opango)的表态更直截了当：“只有诚心诚意的团结，共和国才能强大，而只有成立单一的政党才会有诚心诚意的团结。”^[11]两位领导人的观点并非建立在假设性、推论性的逻辑之上，而是对现实研判得出的结论，当时国家的政治组织和政治纲领都带有浓厚的族裔色彩，若无强力手段压制就有失控的危险。赞比亚也是如此，1972年，该国出现了以族群为基础的政党，即伊拉人(Ila)和通加人主导的“非洲民族大会”(ANC)与本巴人(Bemba)主导的“联合进步党”(UPP)，肯尼思·卡翁达(Kenneth Kaunda)总统随即宣布实施一党制，利用排他性的政治垄断控制局势，化解可能产生的对立和对抗。在非洲领导人的有意推动下，一党制的政治定位被不断凸显出来，成为许多国家的指导性思想。

1965年时，非洲已有36个国家获得独立，其中有25个为一党制，还不包括军政权国家。而20世纪七八十年代独立的国家，除了津巴布韦之外，大都自独立伊始就实行一党制。^[12]至1989

年底,以党治国的非洲国家有40个,其中一党制国家29个,多党制国家10个,军人统治的国家7个,还有3个君主立宪国家和难于分类的利比亚。^[13]从数量占比上看,此时期一党制的确是一种潮流政制。

普遍实施一党制的非洲社会主义制度,是众多非洲领导人希望迈上民族国家建构“快车道”所作出的重大选择。非洲历史上共出现过24个社会主义国家,比较突出的有尼雷尔的“乌贾马社会主义”、卡翁达的“人道主义社会主义”、列奥波尔德·桑戈尔(Léopold Senghor)的“民主社会主义”、塞古·杜尔(Sékou Touré)的“能动社会主义”、克瓦米·恩克鲁玛(Kwame Nkrumah)的“实证社会主义”、莫迪博·凯塔(Modibo Keita)的“现实社会主义”,以及安哥拉、莫桑比克和埃塞俄比亚等国奉行的“科学社会主义”等。非洲社会主义尽管在形式上各有千秋,但拥有共同的民族主义内核,因而被称为“民族的社会主义”“民族社会主义”或“民族性社会主义”,其主要特征在于,利用一党制下意识形态的统一和政治权力的集中,来凝聚民众的思想,推动政治经济建设,促进民族一体化。^[14]正如索马里西亚德·巴雷(Siad Barre)政权所宣称的那样:“社会主义是统一分化的力量。”^[15]然而,由于国际局势变幻,国内条件制约,非洲社会主义基本以失败告终,未能让各国实现民族国家建构、社会发展的愿景。

在一党制下,推动民族一体化的社会运动是非洲各国普遍追求的政治工程。坦桑尼亚执政党“坦噶尼喀非洲民族联盟”(TANU)设定的一个目标是“打击部落主义”,^[16]后来推出影响深远的“乌贾马”(Ujamaa)运动其实就蕴含这层深意。1970年末至1971年初,索马里西亚德·巴雷政府为了表达反对氏族主义的决心,在国内主要中心地区组织大规模游行活动,将代表“氏族主义”等分化力量的象征物焚烧或埋葬,极具表演性。20世纪70年代,乍得总统,来自南部萨拉族(Sara)的弗朗索瓦·托姆巴巴耶(Francois Tombalbaye)发起了所谓“纯正性”运动,“企图通

过推行虚假的非洲和国家文化标准,来促进国家统一”。^[17]刚果(金)总统蒙博托·塞塞·塞科(Mobutu Sese Seko)开展了相似版本的“纯正性”运动。乔莫·肯雅塔(Jomo Kenyatta)则在肯尼亚发动“哈兰比”(Harambee,斯瓦希里语意为“齐心协力”,这里有“自力更生”之意)运动,用传统文化作为凝聚民族团结的象征纽带。加纳国父克瓦米·恩克鲁玛在稳固政权后制定集权宪法,取消了独立时给予阿散蒂人(Ashanti)地区议会和自治权的承诺。^[18]为了提振民族精神,非洲各国还出现大量更改国名与更换首都,以及创造“民族服装”“民族舞蹈”的举动,皆成为政治一体化工程的重要组成。

(二)禁止族群政党

植根于多族群国家并在其政治环境中发挥作用的政党,难免被赋予族裔内涵和族裔属性,从而形成族群政党(Ethnic Party)。这种形式的政党可能导致以下几种情形:第一,假如一国存在主导性的族群,由该族构成的族群政党或许会利用超强实力全方位排斥和压制非主导族群;第二,为了抵制主导族群的支配与控制,非主导族群也可能相应地结党,采取非民主的对抗方式去维护自身的利益;第三,族群政党增加政治博弈的风险,煽动集体情绪扰乱公共秩序,特别是选举过程中使用极化的语言作为族群动员的工具,引发族际冲突与暴力;第四,族群政党固化了社会分化的边界,让人们倾向于守望自己的族群“领地”,而不是包容和接纳更广泛人群,追求共同美好。由于族群政党具有这样的特性,一些多族群国家将之视为民族国家建构的破坏性力量,唯恐避之不及。

在非洲国家,尤其是20世纪90年代民主化浪潮下实行多党制的国家,普遍担心开放党禁后会涌现大量族群政党,成为被长期压制的族群力量的释放通道,加深社会和文化的分裂,破坏政治稳定的局势。联合国安理会也持此判断:“政党基本上是以地区或族裔为基础,局势就变得更为严重。在这样的情况下,多数非洲国家的多族

裔性质使得冲突更加容易爆发,导致族裔问题以暴力方式政治化。”^[19]如此,非洲多党制国家大都采取禁止族群政党(Ethnic Party Bans)的措施来应对。所谓“禁止”,指解散已存在的政党,临时或暂时停止政党的活动,以及拒绝为政党注册登记等方式。根据2013年的统计,非洲有39个国家禁止排他性的特定政党,其中32个国家明确禁止族群政党。^[20]这种“禁止”主要通过预防性的拒绝登记来实现,多由各国宪法授权,具有权威性。

塞拉利昂在宪法中规定,有以下情况的政党不予登记:第一,当政党的领导或成员限制在特定族群或宗教信仰的范畴;第二,政党的名称、象征、口号对于特定族群或宗教信仰成员具有排他性的内涵;第三,政党成立的唯一目的只是为了确保和提升特定族群、社群、地区或宗教群体的利益与福祉。^[21]这是非洲国家中较为全面的立法版本,从各层面阻断了政党的族裔化倾向。当然,大部分非洲国家体现在法律上的限定轻重不一。布基纳法索的宪法规定,具有“部落主义”“地区主义”“宗教主义”以及“种族主义”性质的政党或政治组织皆为非法。许多非洲法语国家的宪法都有相似条款。利比里亚在宪法中要求,政党的象征不能体现“宗教或族群分化的涵义”、政党选举的职员尽可能多地来自不同地区和族群。^[22]马达加斯加的宪法禁止社团和政党“宣扬极权主义与族群、部落或宗教的分离主义”。^[23]有些国家,如加蓬、喀麦隆和乍得,严禁政党的“特定”宣传或歧视,而莫桑比克和安哥拉则要求政党“放眼全国”,事实上也包含了禁止族群政党的意思。由此可见,非洲国家中,实施禁止族群政党的规则各式各样,相关法律解释也颇为不同,但其指向性是明确的。

在尼日利亚,1996年萨尼·阿巴查(Sani Abacha)执政期间和1998年阿卜杜勒萨拉米·阿布巴卡尔(Abdulsalami Abubakar)执政期间(1999年第四共和国成立前的过渡期),以及2003年选举前,都有大量政党试图注册。然而,

联邦宪法要求政党必须具有“全国代表性”,选举委员会在执行该规则时相当严格,拒绝了绝大多数政党的注册。而且同样重要的是,在总统大选中,当选者除了必须获得选票的简单多数,且在2/3以上州的得票数不能低于25%。肯尼亚宪法也设置了类似的门槛,要求候选人必须在总体上获得过半数的选票,并在八个省任何一个省中获得超过25%的有效选票。^[24]在这些多族群国家,候选人为了胜选,必然要跨越狭隘的族裔—地区边界,吸引更广泛的关注和投票。

乌干达的“无党派”体制亦属于族群去政治化的一种方式。1986年,约韦里·穆塞韦尼(Yoweri Museveni)掌权后,禁止一切政党活动。在该禁令下,只允许以个人而非政党名义竞争地方和国家的政治职位。无党制内含的逻辑在于:如果竞争是个体性的,人们更多地关注候选人的个人素质、在公共领域服务的经历,以及竞选的政策纲领等;如果通过政党竞选,势必形成族裔化的政治阵营,候选人的族群身份将更引人注目,成为选举胜负的关键因素。^[25]无论这种逻辑是否合理,但穆塞韦尼长期采用无党制来治理国家,甚至抵挡了20世纪90年代西方国家强迫要求民主化的巨大压力,直到2005年才实行多党制。

此外,由于担心承认族群身份助长离心和分化,非洲各国少有专门的族群管理机构和制度,宪法或法律中也鲜见反映族群多样性的表述。^[26]甚至很多国家在人口普查时刻意避免沿着族群边界统计人口资料,加纳、马拉维、坦桑尼亚与中非共和国等近60%的国家就是如此。^[27]2021年6月,尼日利亚联邦人口委员会宣布,人口普查仍将秉持之前的宗旨,不考虑宗教和族群因素,“因为这两个指标在尼日利亚具有情绪化属性”。^[28]这些国家认为,通过回避就可一定程度上限制族群的政治化。

综上所述,绝大部分非洲国家的族群治理倾向于“去政治化”的路径和举措,前期以一党制等集权方式居多,20世纪90年代民主化后则普遍推行禁止族群政党来应对。遗憾的是,正如张

宏明所言,在一党制国家,直到20世纪80年代一党制濒临崩溃,其实践结果却未尽如人意。它既未能消除族群因素对国家政治生活的影响,也未能完成实现民族一体化的历史使命。^[29]根据族群政党的一些负面特性(固化身份、制造分歧、造成区隔)进行逻辑反推,那么禁止族群政党后就可能导致“反向运动”,消解族群政治的破坏性影响。但安妮卡·贝彻(Anika Becher)等学者通过对乌干达、中非共和国、毛里塔尼亚、布隆迪、卢旺达、赤道几内亚、肯尼亚、尼日利亚的比较研究后得出结论,禁止族群政党对于这些国家减少族群冲突几乎没有产生实质性效果。^[30]进入多党民主选举时代以来,各国爆发更加激烈的族群冲突的现实,无异于证明了这一论断。据此,强制性的族群去政治化在非洲并没有取得预期成效。

二、非洲国家族群政治化的举措

尽管族群去政治化是非洲国家应对族群问题的主流思路,但族群政治化现象也以主动或被动的形式出现在国家的政治生活中。其中一个原因可能在于,一些国家即使高度集权和专制,亦无能力将自身意志或霸权完全强加到国内所有族群之上,特别是那些身份意识强烈的族群,它们有自身的政治诉求,需要政治参与和表达的空间。在这种情况下,非洲国家“对于落后的部落主义,依靠强力来遏制,如果遏制不了,就采用同精英讨价还价的办法达成妥协”,^[31]即通过族群精英分权的方式来巩固其合法性。

(一) 族群精英分权

在一党制等集权政体国家,精英分权也被称为“霸权交换”(hegemonic exchange),它是一种由国家推动的整合模式,中央政府和一些族裔—地区群体进行政治博弈、协商与谈判,形成共同认可的分享“国家蛋糕”的程序与规则。这些群体获得了一定份额的资源,就有可能放弃对政府的挑战。^[32]20世纪七八十年代,肯尼亚、喀麦隆、科特迪瓦与赞比亚等国的领导人在保证本族利

益的基础上,将国内其他一些有声望与实力的族群精英纳入中央内阁、立法机关等部门,利用他们来缓解紧绷的族群关系或一党统治的压力。喀麦隆的阿赫马杜·阿希乔(Ahmadou Ahidjo)和保罗·比亚(Paul Biya)、科特迪瓦的费利克斯·乌弗埃-博瓦尼(Felix Houphouët-Boigny)及肯尼亚的乔莫·肯雅塔等执政时期,都公开或暗中搭建了具有一定程度均衡、包容和互惠的精英分权体系。

在喀麦隆,阿希乔总统以一种看似“隐秘”的方式谨慎地安排政府中的部长职位,以平衡族群、宗教团体的利益。其继任者保罗·比亚,自1982年掌权以来,也一直秉持前任“不言而喻”的族群精英分权策略,重视政府高层中族群和宗教群体的比例原则,通过提供政治职位换取这些精英的效忠,对于其政权的稳固起到重要作用。^[33]由于实施一党制,科特迪瓦总统博瓦尼看似独揽大权,但其实面临反对势力的巨大压力,这些挑战者严重质疑总统本人及所属巴乌莱人(Baoule)的支配地位。博瓦尼采用分权应对,随着实践的深入,科特迪瓦形成了一项与联合国安全理事会类似的制度:政府设置的关键公共职位,除了分配给一些固定的族裔代表,还以非常任的方式在其他一些族群代表间轮换。只不过各国在联合国安理会的代表权是由正式规则决定的,而科特迪瓦的族裔权力分享却是一种“潜规则”。^[34]科特迪瓦非正式族群精英分权的稳定性既取决于有限的政治竞争,也取决于个别领导人的统治术,因为总统的决定就可一锤定音。1993年,博瓦尼去世后,由于政治自由化与新任领导人对族裔问题的敏感度大大降低,这种分权宣告结束。

在多党民主制的情况下,族群精英分权在一些国家依然发挥重要作用。1990年贝宁民主化以来,运行的一项较为成熟的权力分享制度,就建立在高度族裔—地区分裂的结构性格局之上,甚至可以说这一制度恰恰是族裔—地区主义的产物。实际上,这种分权机制早在贝宁一党制时

代就已出现并长期存在,说明它在不同环境中适应了与其社会结构的匹配关系。^[35]毛里求斯以印度和巴基斯坦后裔居绝对多数,非洲黑人、欧洲人后裔及中国移民等都为少数。该国民主选举采取多数选举制,但创新性地设计了所谓“惜败者制度”(best loser system)。每次选举结束后分配议会席位时,选举委员会将统计确定是否有族裔群体在议会中的代表比例低于该群体在全国的人口比例。如果选举结果导致议会中族群的代表性不均衡,则最多可增加8个席位补偿代表不足的族群。增加的议员从该族群在选举中表现最好的落选者中产生。^[36]毛里求斯的民主竞争相当激烈,但迄今避免了紧张局势升级为大规模的族群暴力,“惜败者制度”应该起到了一定缓冲作用。在尼日利亚,禁止族群政党,要求尽可能扩大政党与候选人的民众基础。然而,该国总统人选却存在着“南北轮替”的潜规则,即总统在南北方族群之间轮流坐庄;另若总统来自南方族群,那么与之搭档的副总统必然来自北方族群,反之亦然。^[37]其实南北轮替也可算是族群精英分权的一种类型。毫无疑问,这样的族群精英分权实质上承认并强化了族群分化的边界。

布隆迪经历了胡图人(Hutu)与图西人(Tutsi)长期的暴力冲突之后,实行多党选举制(严格禁止族群政党),且实施更为正式规范的族群(胡图人与图西人之间)比例代表制,其2018年宪法作出详细和具体的规定:同一届政府中,总统和副总统分属不同族群,国防部长与警察部长这两个关键职位也不能由一族独揽,而国防和安全部队中,成员属于某一特定族群的比例不得超过50%;政府各部部长人选,胡图人最多占60%,图西人最多占40%,国民议会、司法机构以及公益事业中的职位分配尽皆如此。^[38]此外,在国内诸多重要领域都有严格的族群平衡要求。布隆迪的这一分权设计是为了化解国内族际仇恨的一种努力,在理论和实践上已具有美国学者阿伦·利普哈特(Arend Lijphart)所提倡的协和民主(consociational democracy)^[39]的意味。

族群精英分权,基于一定的规则,在行政单位、立法机关或政党机构中为各族精英设置相应的职位,有助于平息非主导族群的不满,防止明火执仗的冲突,营造相对平稳的局面。但分权通常由国家领导人独断决定,他们通过高度主观的“地理平衡”(geographical balancing)和“选择性包容”(discrete inclusiveness)来实现决策,制造了很大的模糊空间与不确定性。^[40]另外,精英分权只能照顾到部分族群的情感和诉求,而对于其他未被纳入分权体系的族裔群体是不公平的。在一定意义上,如布隆迪一样采用比例代表制,明确接受族群政治化理念的非洲国家并不多见,^[41]但埃塞俄比亚的族群联邦制与之相比,其政治化程度犹有过之。

(二)族群联邦制

现代国家的结构形式有单一制(unitarianism)和联邦制(federalism)两种基本类型。联邦制的观念萌芽于民族国家构建过程中建立统一国家的愿望和努力。在保留多样性的同时整合和协调难以统一的利益,并尽可能地实现最大的一致性。^[42]联邦制又可分为两类:其一为领土联邦制,现今的联邦制国家中此类居多;其二为族群联邦制,专门为维持和保护族群多样性而设计,在政治架构和行政区划上,尽可能满足国内各族群的自治诉求,并作为族群整合的组织化手段。从数量上看,当前联邦制国家只占全球国家总量的15%左右,族群联邦制则更少,所能提供族群整合的样本殊为珍贵。

目前,非洲有坦桑尼亚、科摩罗、尼日利亚与埃塞俄比亚等联邦制国家。^[43]坦桑尼亚与科摩罗属于传统的领土联邦制。尼日利亚最初是以三大多数族群豪萨-富拉尼人(Hausa-Fulani)、约鲁巴人(Yoruba)与伊博人(Ibo)为基础的三个地区组成的族群联邦制国家,地区享有极大的自治权,中央政府存在感很低,国家形势被描述为“地区的尾巴驱使着联邦的狗”。^[44]但如今,尼日利亚的联邦单位已扩充至36个州,其过程反映了各族群期望政治化(自治权)与联邦政府要求

去政治化的复杂博弈。结果是,三大族群遭多番分割、地方权力被大幅削弱,中央政府高度集权,联邦制的族群特征和分权特征皆不甚明显。非洲国家中,只有埃塞俄比亚的联邦制可称之为“族群联邦制”,且极具典型性。

埃塞俄比亚是非洲大国,族群结构多元复杂,主要有奥罗莫人(Oromo,占全国人口34.4%)、阿姆哈拉人(Amhara,占全国人口27%)、提格雷人(Tigray,占全国人口6.1%)等数十个族群。1991年,以提格雷人的政党“提格雷人民解放阵线”(TPLF,简称提人阵)为首的政党联盟“埃塞俄比亚人民革命民主阵线”(EPRDF,简称埃革阵)率领武装推翻了德格(Derg)政权。之后的国家重建,既受到马克思主义民族观和苏联民族政治体制等外部影响,也面临国内分立的族裔武装组织的巨大压力,新政权权衡利弊选择建立族群联邦制作为应对之道。^[45]当年7月,埃革阵召集举行“和平与民主过渡会议”,12个族群政党选派约400名代表参加,会议宣布成立由埃革阵领导的过渡政府,起草并通过了《过渡宪章》,奠定了该国推行族群联邦制的法律基础。宪章要求国家“尊重和保护各族的特性”,使之“能够将自身的历史与文化发扬光大、使用和推广本族的语言”;确保各族“在规定地域内管理自身事务”,基于自由、公平与适当代表性的原则,有效参与中央政府的工作;若上述权利被限制、拒绝或废止,“各族拥有允许独立的自决权”。^[46]《过渡宪章》的出台意味着埃塞俄比亚从单一制国家走向联邦制国家的重大历史转向,不仅赋予各族群自治权,甚至还承认族群的分离权,在世界联邦制历史上并不多见。这些权利在1995年宪法中进一步细化,得到更正式和权威的承认,除分离权外,从立法、警察武装到资源和税收等社会运转的核心层面,各族皆享有相当大的自主权。

各族的权利主要通过自治单位这一载体来实现。1992年,过渡政府发布第7号公告,在族群—语言基础上,公开承认63个族群的合法身份,其中48个可以在“沃雷达”(Woreda,县级)

级别及以上建立自治机构,最终确定14个州的联邦行政架构。1995年宪法作出调整,缩减到9个州,大致以族群聚居地域为基础,即阿法尔州(阿法尔人)、阿姆哈拉州(阿姆哈拉人)、贝尼尚古尔—古穆兹州(贝尔塔人、古穆兹人)、甘贝拉州(甘贝拉人)、哈拉尔州(哈拉尔人)、奥罗米亚州(奥罗莫人)、索马里州(索马里人)、提格雷州(提格雷人),以及南方族群州。^[47]此外,埃塞俄比亚的族群政党,特别是埃革阵曾经的成员党,如提格雷人的“提人阵”、阿姆哈拉人的“阿姆哈拉民主党”(ADP)与奥罗莫人的“奥罗莫民主党”(ODP)等,执掌各州,在联邦政府的影响力也不容忽视。2022年7月,创建新州的锡达玛人成立“锡达玛联邦党”(SFP)获准登记,将代表该族群行使政治权利。据此,从聚居地域、政治组织、行政权力分配以及文化与语言权利上看,埃塞俄比亚符合族群政治化的理论标准,其举措在非洲具有探索性。

埃塞俄比亚从高度集权和专制的国家,转向多元文化主义的族群联邦制,是为了缓和19世纪初帝制时代以来,阿姆哈拉人“一族独大”造成族群关系紧张的一种新尝试。然而,这一制度面临着巨大的挑战:首先,过度依赖政治强人,铁腕总理梅莱斯·泽纳维(Meles Zenawi)2012年过世后,国家就逐渐陷入动荡;其次,主导族群间的矛盾并未真正化解,各州领土争端严重,提格雷人在联邦政府拥有过度话语权引发了各族的强烈不满;最后,各州以建州族群为尊,州内其他族群往往被边缘化。2018年4月,阿比·艾哈迈德(Abiy Ahmed)担任总理后,原本一直活跃于政治舞台中心的提人阵失势,以其为首的埃革阵也被“繁荣党”(Prosperity Party)取代。2020年11月,提人阵带领提格雷州与联邦政府爆发了多轮激烈冲突,有酿成内战的趋势,导致伤亡惨重,大量平民流离失所。2022年11月,双方在南非签署了停火协议,但最终能否实现和平仍需观察。埃塞俄比亚的族群联邦制将何去何从,也存在变数。

三、结 语

族群的多样性、族群关系的复杂性以及民族国家建构的紧迫性,是非洲多族群国家必须面对的客观现实。基于对这一现实的考量,大部分非洲国家都不希望因族群问题造成社会的割裂与对抗,为了削弱其影响,纷纷选择去政治化的模式,且试图通过一党制、无党制或强人政治等强制集权的方式来实现去政治化的目标。当前的多党制下,抑制多元族群的政治表达依然是各国至关重要的任务,普遍采取禁止族群政党的措施。由于族群意识根深蒂固,族际关系紧张,一些非洲国家利用族群精英分权作为调和的手段,事实上变相接受了族群的政治化。埃塞俄比亚是极少数主动推行族群政治化的非洲国家,以族群为基础建立了自治性较强的联邦制。

在非洲,族群去政治化通常遵循“从部落到民族”^[48]一步跨越的线性思维,不仅因过于理想化而流于空洞、因过于强硬而流于粗暴,也未能强化作为个体的公民身份,给予应有的政策和福利,尤其是公共产品的公允分配,让其打消回缩至族群边界之内“抱团取暖”的意愿。而禁止族群政党,则只是“头痛医头脚痛医脚”的片面思维,形式大于内容。族群精英分权突破了单向集权的束缚,但由于它只是一种权变策略,其有效性主要取决于精英的博弈与领导人的政治智慧,缺乏制度的规范性。接受族群政治化,意味着族裔群体将在国家政治生活中扮演关键角色,解决这些群体关切的诉求,在于族群平等政策的“真实性”。^[49]埃塞俄比亚直面国内族群问题,用更为积极的信念和态度建立族群联邦制,然而各族远未实现真正意义上的平等,导致族际间的矛盾和冲突积重难返,国家陷入困境。

非洲的案例给我们的启示在于:其一,关于族群整合的理论逻辑与现实逻辑存在巨大的鸿沟,理论的自治性应充分观照现实的合理性;其二,不存在绝对的族群去政治化,因为族群与政治无法脱钩,所谓“去政治化”往往建立在更为

激烈的“政治化”手段之上;其三,遵循何种整合路径,采取何种举措,都应以保障个体和群体的权利为最大的根本。从这一根本性的角度视之,非洲国家的族群整合还有巨大的改善空间。

注释:

[1] 马戎:《理解民族关系的新思路——少数民族问题的“去政治化”》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2004年第6期。

[2] 根据CNKI数据显示,截至2023年6月,该文被下载1万4千多次,被引用共计700多次,足见国内学界对相关议题的重视程度。

[3][31][英]巴兹尔·戴维逊:《现代非洲史:对一个新社会的探索》,舒展等译,北京:中国社会科学出版社,1989年,第257、434页。

[4][18][44][肯尼亚]A. A. 马兹鲁伊、[科特迪瓦]C. 旺济主编:《非洲通史》第八卷,叶正佳译,北京:中国对外翻译出版有限公司,2013年,第366、376、377页。

[5][8] Alex Thomson, *An Introduction to African Politics* London: Routledge, 2010, p. 37.

[6][英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺编,邓正来主编:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国问题研究所等译,北京:中国政法大学出版社,1992年,第489页。

[7] Azinna Nwafor, “FRELIMO and Socialism in Mozambique”, *Contemporary Marxism*, No. 7, 1983, p. 39.

[9][29] 张宏明:《多维视野中的非洲政治发展》,北京:社会科学文献出版社,2007年,第61-62、63页。

[10] Matthias Basedau et al. (eds.), *Votes, Money and Violence Political Parties and Elections in Sub-Saharan Africa* Pietermaritzburg: University of KwaZulu - Natal Press, 2007, p. 178.

[11][法]让-米歇尔·瓦格雷:《刚果共和国(布):历史·政治·社会》,史陵山译,北京:商务印书馆,1973年,第160-175页。

[12] 张宏明:《从政党制度变迁看非洲国家的政治发展》,《人民论坛》2019年第S1期。

[13] 陆庭恩、刘静:《非洲民族主义政党和政党制度》,上海:华东师范大学出版社,1997年,第194页。

[14] 李安山:《非洲国家民族建构的理论与实践研究——兼论乌贾马运动对坦桑尼亚民族建构的作用》,《西亚非洲》2002年第4期。

[15][英]I. M. 刘易斯:《索马里史》,赵俊译,上海:东方出版中心,2012年,第192页。

[16] Edward Miguel, “Tribe or Nation? Nation Building and Public Goods in Kenya versus Tanzania”, *World Politics* Vol. 56, Issue 3, 2004, p. 10.

[17] 纯正性运动“最惊人、也最愚蠢之处”便是在全国公职人员中开展了一项计划:不管他们来自哪个族群,都被要求参加

“雍多”(Yondo)仪式,该仪式是萨拉族为了强化男性权威的传
统习俗。纯正性运动激起了南部非萨拉族居民以及北部数量更
多的穆斯林的强烈抗议,在他们看来,这种仪式是对伊斯兰教及
其族群文化的侮辱。参见[美]维克托·勒·维内:《国家建设与
非正式政治》,郭建业译,《国际社会科学杂志》2008年第3期。

[19]《秘书长的报告:非洲境内冲突起因和促进持久和平
与可持续发展》,联合国大会安全理事会第五十二届会议,议程
项10,1998年,第4页。

[20] Sebastian Elischer, *Political Parties in Africa Ethnicity
and Party Formation*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013,
p. 5.

[21] The Constitution of Sierra Leone, <http://www.sierra-leone.org/Laws/constitution1991.pdf>.

[22] The Constitution of Liberia, <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/lbr129839.pdf>.

[23] The Constitution of Madagascar, <http://aceproject.org/ero-en/regions/africa/MG/Constitution%201992.pdf/>.

[24][36] Matthias Basedau, “Managing Ethnic Conflict: The
Menu of Institutional Engineering”, *German Institute of Global and
Area Studies (GIGA) Working Papers*, No. 171, 2011, pp. 15, 13.

[25][34] Christof Hartmann, “Managing Ethnicity in African
Politics”, Printed from the Oxford Research Encyclopedia, Politics
(oxfordre.com/politics), 2019, pp. 8, 10.

[26] Alemante G. Selassie, “Ethnic Federalism: Its Promise and
Pitfalls for Africa”, *The Yale Journal of International Law*, Vol. 28,
Issue 1, 2003, p. 53.

[27] Elliott Green, “Nation – Building and Conflict in Modern
Africa”, *World Development*, Vol. 45, 2013, p. 111.

[28] Kingsley Nwezeh, “Census Will Not Consider Religion,
Ethnicity – NPC”, *This Day*, June 10, 2021.

[30] 参见 Anika Becher and Matthias Basedau, “Promoting
Peace and Democracy through Party Regulation? Ethnic Party Bans in
Africa”, *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)
Working Papers*, No. 66, 2008, p. 16; Anika Moroff and Matthias
Basedau, “An effective measure of institutional engineering? Ethnic
party bans in Africa”, *Democratization*, Vol. 17, No. 4, 2010, p. 672。

[32] Donald Rothchild, *Managing ethnic conflict in Africa:
pressures and incentives for cooperation*, Washington, D. C.: Brook-
ings Institution Press, 1997, p. 13.

[33] 参见 Oben T. Mbuagbo and Robert M. Akoko, “‘Motions
of support’ and ethno – regional politics in Cameroon”, *Journal of
Third World Studies*, Vol. 21, No. 1, 2004。

[35] 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》,《学海》2020年第6期。

[37] 1999年,尼日利亚开启民主化进程后,在执政党人民
民主党(PDP)内部达成一项“南北轮替”分享国家权力的“君子

协定”,后来该党的内部协议上升到全国众所公认,虽没有任何
法律效力,但已约定俗成。

[38] The Constitution of Burundi, https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2018.pdf?lang=en.

[39] 协和民主模式依赖于不同族群政治领导之间的精英式
合作,通过建立一种最大限度集体性地维护每个族群的独立性、
发挥其政治影响力的机制,保障族群间的和谐。参见左宏愿:
《族群冲突与制度设计:协和民主模式与聚合模式的理论比较》,
《民族研究》2012年第5期。

[40] Adebayo O. Olukoshi and Liisa Laakso Nordiska (eds.),
Challenges to the Nation – State in Africa, Uppsala: Nordiska Afri-
kainstitutet, 1996, p. 183.

[41] 如在新南非,有意避开对族群身份的政治分类,1993
年过渡期的《临时宪法》明确拒绝了族群比例代表制。参见 Ul-
rich Schneekener and Stefan Wolff (eds.), *Managing and Settling
Ethnic Conflicts: Perspectives on Successes and Failures in Europe,
Africa and Asia*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 265。

[42] 王丽萍:《联邦制与世界秩序》,北京:北京大学出版
社,2000年,第38页。

[43] 高晋元:《联邦制在非洲:经验教训与前景》,《西亚非
洲》1997年第5期。2004年,索马里和解会议通过了《过渡联邦
宪章》,确定要建立联邦制国家。根据2015年宪法,索马里将拥
有6个联邦单位。但由于索马里处于战乱,中央政府的控制力
非常有限,联邦制前途未卜。

[45] Petros B. Ogbazghi, “Ethiopia and the Running Sores of
Ethnic Federalism: The Antithetical Forces of Statehood and Nation-
hood”, *African Studies Quarterly*, Vol. 21, Issue 2, 2022, pp. 40 – 41.

[46] TGE, Transitional Period Charter of Ethiopia (1991), <https://chilot.me/wp-content/uploads/2011/11/the-transitional-period-charter-of-ethiopia.pdf>.

[47] 南方州情况特殊,族群格局最为复杂,正经历重大重
组。2020年6月,锡达玛人(Sidama)聚居区正式成为锡达玛州;
同年10月,该州6个次级行政单位(彼此间共享语言、文化和历史)
合并成立西南州的方案已由联邦政府批准公投;2022年8
月2日,南方州通过了另外两个州重组的决议。此外还有一个
特别行政区成立事项也在筹划阶段。

[48] Ronald Cohen and John Middleton (eds.), *From Tribe to
Nation in Africa: Studies in Incorporation Processes*, San Francisco:
Chandler Publishing Co., 1970.

[49] 郝时远:《构建社会主义和谐社会与民族关系》,中国
统一战线理论研究会、民族宗教理论甘肃研究基地编:《当代中
国民族宗教问题研究》第5集,北京:中国社会科学出版社,2010
年,第23页。

[责任编辑:刘姝媛]