

当代苏丹的政治继承与换代： 进程、特点及走向^①

姜恒昆

【内容摘要】非洲大陆如何形成适合本土需要且能促进国家发展的政治体制，是一个巨大的时代难题。苏丹建国 50 多年来，国家政权体制经历了复杂的更替。独立之初承袭的西式议会政体因缺乏必要的本土条件支撑并未促成新生的国家一体化建构与经济社会的健康发展。过去数十年苏丹在大体保留形式上的议会政党制情况下，深陷军政权与文官政府非正常更替的困境中。巴希尔政权自 1989 年执政迄今已经 20 余年，尽管政绩不斐，却始终没能破解达尔富尔冲突与南方分裂的危局，2010 年虽然赢得大选继续执政，却不得不于次年吞下南方公投苦果，国家由此一分为二。当代苏丹的政治进程反映了非洲大陆政治发展的普遍困境。目前巴希尔政府承受着南方独立后果、达尔富尔冲突和国际刑事法院逮捕令等内外压力，其执政前景面临诸多挑战与不确定性。

【关键词】苏丹；民主政治；军人政权；交替执政；政治走向

【作者简介】姜恒昆，浙江师范大学非洲研究院副研究员，博士，上海师范大学在站博士后。

① 本研究得到教育部人文社会科学研究项目基金及国家社科基金项目资助。

苏丹共和国（简称苏丹）位于非洲大陆东北部，面积为 250 多万平方公里，是非洲国土面积最大的国家。苏丹现有人口 3900 多万（2008 年第五次人口普查结果），分属 19 个种族或种族集团，597 个民族（或部族）。苏丹是一个历史悠久、文化独特的国家，其北部的努比亚地区被史学家称为非洲大陆诸文明与中东及地中海古代多元文明交汇往来的“努比亚走廊”。早在四五千年以前，苏丹境内的尼罗河流域一带已有黑人原始部落居住，并建立了原始的政治组织与部落联盟。两千多年前，这里出现了相对成熟的“努比亚文明”。公元五六世纪前后，基督教文明逐渐传入了苏丹。随后便在这一地区出现了繁荣近千年的“基督教努比亚文明”。公元九十世纪后，苏丹北部地区再次出现文明与历史的重大转型，即“努比亚文明的阿拉伯—伊斯兰化”，这一持续上千年的文明交汇过程，逐渐将苏丹北部和中部的居民转变成了阿拉伯人。随后，这一进程在土耳其—埃及统治期间（1820—1885 年）得到了重大推进，并最终将苏丹北部变成了阿拉伯世界的一部分，而苏丹南部则仍然处于比较原始的部落割据状态。19 世纪中期欧洲人的到来及末期英国殖民统治的建立，不仅使苏丹北方和南方有了政治与管理上的紧密联系，而且使苏丹的社会与政治进程与外部世界联系在了一起。

作为一个现代国家，苏丹的政治版图是在 1898—1956 年的英国—埃及共同统治时期才最终形成的。作为英国殖民统治的结果，差异巨大的北部苏丹与南部苏丹被组合到同一块殖民地内，奠定了现代苏丹的政治版图，但英国长期执行的限制南北往来、对南北分而治之的殖民政策，又给这个未来的国家埋下冲突的祸根。1956 年在英国殖民地范围上建成的幅员广阔的苏丹新兴国家，从一开始就面临着严峻的如何维护国家统一、促进民族融合、推进经济发展及改善民众生活的种种时代任务。要推进这些复杂的时代任务，必须要有适合自身实际的国家政权体制并执行强有力的内外政策。但是，受历史因素制约与外部持续干涉的影响，这一进程充满艰辛，一波三折，国家能力建设与发展意识培养长期严重不足。在历经数十年政治动荡与冲突内战后，苏丹终于无力维系国家南北统一而分裂为二。然而，分裂后的北南双方政权，同样面临巨大生存挑战。毕竟公投和选票或许可以决定国家是分裂还是统一，但并不意味着带来国家发展问题尤其是经济发展与民生改善问题的自然解决。如何维护国家统一与推进经济发展，如何获得执政能力与治国智慧，如何推进新国家内部的民族融合

与国家一体化,这些根本性的命题,依然考验着分裂后的巴希尔和基尔的北南新政权。

一 殖民遗产:当代苏丹民主政治的缘起

在英国殖民者到来之前,苏丹已经历了土耳其—埃及殖民者 60 多年的专制统治和马赫迪神权国家十多年的集权统治,但其传统的部族政治与部族酋长制并未被有效改变,南方和达尔富尔地区尤为如此。英—埃共管时期,英国人在推行名为“本土管理”的间接统治制度的同时,迫于日益壮大的苏丹民族主义的压力而将议会民主制度应用到对苏丹的管理之中,这不仅为新生的苏丹政党争取民族独立提供了合法斗争手段,而且为新生的苏丹国家提供了政治制度的基本框架。

“再征服”苏丹后,英国和埃及通过“共管协议”共享了对苏丹的“联合主权”,并为苏丹创造了一个新颖而独特的“混合治理方式”:苏丹由英国政府提名并经埃及赫迪夫任命的总督治理,其中央政府由英国总督控制,而行政机构中的高级官员(英国人)也由总督直接遴选和任命。由于苏丹在理论上是一个“主权国家”,苏丹总督名义上要对英埃两国政府负责,实际上他只通过开罗的英国总领事向英国外交部(而非殖民事务部)报告。^①

对苏丹全境的有效占领远非摧毁马赫迪国家那样迅速而直接。^② 平定反抗及合并领土过程中的巨大人力物力投入,直接催生了英国在苏丹的低

① 英国人是以“再征服”为幌子摧毁苏丹马赫迪国家的,因此无法简单地将苏丹作为殖民地直接兼并。为了既“尊重”埃及对苏丹的主权要求又确保自己的利益,英国和埃及于 1899 年签署了共享苏丹统治主权的“共管协议”。See P. M. Holt and M. W. Daly, *A History of the Sudan: From the Coming of Islam to the Present*, 5th Edition, Longman: Person Education Limited, 2000, pp. 101—102, 104—106.

② 在共管的头几年,马赫迪国家的残余军队和苏丹边缘地区此起彼伏的马赫迪主义起义给英埃殖民者制造了不少麻烦。而对西部和南方的占领更是耗时耗力,直到 1916 年殖民者才征服再度复兴的富尔王国并将达尔富尔地区全盘并入苏丹,而始于 1904 年的对南方的征服则更是持续了近 30 年。详见李安山《非洲民族主义研究》,中国国际广播出版社 2004 年版,第 122—124 页;See P. M. Holt and M. W. Daly, op. cit., p. 103, 110; See Robert O. Collins, *A History of Modern Sudan*, Cambridge University Press, 2008, pp. 34—35.

成本地方管理方式——“本土管理制”。^①“本土管理制”对苏丹政治产生了深刻影响,并且这些影响至今仍然存在。“本土管理制”的直接目的之一是限制受过西方教育的本地精英在苏丹政治权力中的合法性,以此遏制苏丹民族主义的兴起。第一次世界大战后,以苏丹工会联盟(League of Sudan Union)和白旗同盟(White Flag League)为代表的苏丹民族主义运动逐渐掀起高潮,他们坚决反对英国的间接统治,并先后提出了苏丹民族自决和“尼罗河流域统一”的政治主张。然而,由于缺乏群众基础,这些早期的苏丹民族主义运动未能给英国的殖民统治构成严重威胁。相反,英国人通过颁布强化传统部落首领管理权的法令的方式,特别是通过在1924年危机中彰显的强硬态度与手段,使苏丹民族主义进入了长达10年的低迷期。与此同时,埃及人也被迫撤出苏丹,埃及只保留了名义上的共管权,直到英埃两国签订1936年协议。^②

1938年毕业生大会(Graduates' Congress)的成立既是苏丹民族主义运动的转折点,也是当代苏丹多党政治的起点。毕业生大会从一开始就存在着“两个赛义德”或被英国人戏称为“萨尔”和“萨姆”的宗派主义斗争。^③以伊斯梅尔·阿扎里为首的亲埃激进派“兄弟会”(Ashigga,阿语意为“亲兄弟”)得到了哈特米亚教派领袖赛义德·阿里·米尔加尼的支持,而亲英温和派则得到了马赫迪的遗腹子安萨教教长赛义德·阿布德·拉赫曼的支持。围绕着这一分歧,苏丹的民族主义正式成为两个对立的运动,并进而成为长期影响且至今仍然影响苏丹政治进程的两大政党:“兄弟会”于1943年正式成为苏丹的第一个政党“兄弟党”(1952年改名

① “本土管理制”(Native Administration System)是米尔纳勋爵以英国在尼日利亚的统治经验为基础,结合苏丹的本土情况而于1919年推出的一种间接统治制度,其核心内容是将苏丹的地方行政管理职能交与苏丹的传统部落首领,而英国的地区事务专员只充当顾问的角色。P. M. Holt and M. W. Daly, op. cit., pp. 117—119.

② 1924年苏丹发生了一系列针对英国殖民统治的示威游行、叛乱及埃及驻军起义,特别是因苏丹总督李·斯达克在开罗被暗杀而导致的埃及军队被迫撤离和苏丹军队起义,这些事件被统称为“1924年危机”。See P. M. Holt and M. W. Daly, op. cit., pp. 115—116; Robert O. Collins, op. cit., pp. 39—41; Riag Yer Zuor, *Modern Sudan: Its History and the Denesis of the Current Crises*, Baltimore: Publish America, 2005, pp. 92—93.

③ “两个赛义德”是指安萨教派领袖赛义德·阿卜杜拉·拉赫曼(Sayyid Abd al-Rahman)和哈特米亚教派领袖赛义德·阿里·米尔加尼(Sayyid Ali al-Mirghani),而这两位传统对手的姓名的首字母组合分别为“萨尔”(SAR)和“萨姆”(SAM)。

为民族联合党, National Unionist Party), 其政治纲领是与埃及联合即“尼罗河流域统一”; 温和派则于 1945 年创建了乌玛党 (Umma Party), 将苏丹的完全独立即“苏丹人的苏丹”作为其政治纲领。^①

尽管声称其活动范围将局限于慈善事业、社会事务及涉及政府的公共利益, 但身为民族主义组织的毕业生大会很快就触及了政治问题。1942 年 4 月毕业生大会执委会向共管政府发出了一份颇具挑战性的备忘录, 提出了让共管政府承诺战后给予苏丹自决权, 增加殖民政府中的苏丹人文职官员等 12 项要求。^② 为了转移人们对毕业生大会的注意, 并安抚苏丹市民, 其对政府管理中的代表性的日渐关切, 共管当局于 1943 年组建了一个基础广泛的议会——咨询理事会。虽然象征意义远甚于代表性——排除了南方人和大多数政治上觉醒的北方人, 但咨询理事会是第一个 (部分成员) 经选举产生的苏丹人的议会。^③

第二次世界大战结束后, 苏丹问题 (即苏丹的未来地位问题) 再次成了英、埃两国争论不休的难题。为了在苏丹建立一个反对埃及的堡垒, 1946 年 4 月殖民政府宣布成立一个行政会议, 就“使苏丹人与国家管理更加紧密结合的下一步举措”提出建议。一年后行政会议发布了其首份报告, 要求设立代表全苏丹的立法议会以取代咨询理事会, 并成立至少半数成员为苏丹人的执行委员会以取代总督政务会。1948 年 3 月咨询理事会批准了《执行委员会与立法议会条例》, 并于同年 11 月 15 日举行了议会选举。由于民族联合党的抵制, 乌玛党赢得了压倒性多数席位。一个月后, 苏丹第一届立法议会正式开幕。^④

在埃及废除 1899 年和 1936 年的英埃协议, 并单方面宣布了一部规定埃及和苏丹统一于埃及国王之下的苏丹宪法后, 苏丹立法议会针锋相对地于 1952 年 4 月颁布《自治法》, 规定新的苏丹政府将由部长委员会组成,

① See P. M. Holt and M. W. Daly, op. cit., pp. 113—115, 124—127; Robert O. Collins, op. cit., pp. 49—53. 另见刘鸿武、姜恒昆编著《苏丹》, 社会科学文献出版社 2008 年版, 第 120—121 页。

② M. W. Daly, *Imperial Sudan: The Anglo-Egyptian Condominium, 1934—1956*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 157—158.

③ Robert O. Collins, op. cit., pp. 51—52.

④ 立法议会由 75 名议员组成, 其中 10 名由总督任命, 13 名专门留给南方人, 其余 52 人中的 10 人由直接选举产生, 其余 42 人经各省选举团间接选出, 而乌玛党赢得了其中的 26 个席位。See Robert O. Collins, op. cit., p. 58; P. M. Holt and M. W. Daly, op. cit., pp. 129, 132.

部长委员会向两院制议会负责。数月后,埃及王朝被埃及军官组成的革命指挥委员会推翻。随后,埃及迅速放弃“尼罗河流域统一”的主张,并在1953年2月与英国签署了同意予以苏丹在3年内自决并实现苏丹化的新协议。^①1953年11月,苏丹举行了首次全国多党议会选举,民族联合党取得了压倒性的胜利。1954年1月,苏丹自治政府成立,民族联合党领袖伊斯梅尔·阿扎里出任自治政府总理。

简言之,半个多世纪的英埃共管既是苏丹争取民族解放的斗争过程,也是苏丹政治制度的逐步成型时期。苏丹之所以走上议会制多党民主道路,与英国对苏丹的殖民统治及苏丹的宗教文化有着直接关系。英国的间接统治及“分而治之”策略导致了苏丹传统部落管理者与受过西方教育的知识精英即民族主义者的分化,随后又为了应对后者参与国家管理的要求而将代议制引入了苏丹。随着知识阶层主导的民族独立运动的胜利,苏丹“顺理成章”地接受了西式议会民主制度。与此同时,基于不同教派的苏丹民族主义者因无法弥合其内在分歧而裂变为政治主张迥异的政党,这不仅给苏丹的独立进程带来了较大的负面影响,而且使独立后苏丹的政治发展充满了曲折。

二 民选政府和军政府交替执政

与以宗教为指导思想的马赫迪国家不同,缔造共和国的苏丹民族主义者则深受西方的文化与政治理念的影响。他们以不同程度的真诚和理解表示出对议会民主的迷恋。因此,苏丹共和国本质上不是共管政府的取代者而是其继承者。^②不过,英国人留下的议会民主制度却未能在这个年轻的非洲国家开花结果;相反,在独立以来的半个多世纪里,苏丹一直徘徊于民主与专政之间,陷于民选政府与军人政权交替执政的“怪圈”而难以自拔。纵观其当代政治进程,苏丹至少经历了三轮民选政府与军人政府的交替执政:第一轮是1956年1月开始的三届文官政府及1958年11月政变上台的阿布德军政权;第二轮是1964年10月开始的六届文官政府及

^① See Robert O. Collins, *op. cit.*, p. 59, 62.

^② P. M. Holt and M. W. Daly, *op. cit.*, p. 145.

1969 年 5 月政变上台的尼迈里军政府；第三轮为 1985 年 4 月开始的四届文官政府及 1989 年 6 月政变上台的巴希尔军政权（详见下表）。虽然 2010 年 4 月的全国大选使苏丹再次走上了所谓“民主政治”的道路，但目前尚难预料苏丹能否就此摆脱文官政府与军政权交替执政的轮回。

独立以来苏丹民选政府与军政权交替执政情况

轮次	政权性质及权力获取方式	执政时间	政府中的主导力量	领导人
第一轮	过渡政府（独立前民选自治政府的延续）	1956.1—7 1956.7—1958.2	民族联合党+乌玛党 乌玛党+人民民主党	阿扎里 哈利勒
	议会制多党联合政府（民选）	1958.2—11	乌玛党+人民民主党	哈利勒
	军人政权（政变）	1958.11—1964.10	军队	阿布德
第二轮	过渡政府（人民起义）	1964.10—1965.2 1965.2—6	职业阵线+其他政党 乌玛党+民族联合党	哈利法 哈利法
	议会制多党联合政府（民选）	1965.6—1966.7	乌玛党+民族联合党	马哈古卜
		1966.7—1967.5	乌玛党+民族联合党	萨迪克
		1967.5—1968.4	乌玛党+民族联合党	马哈古卜
		1968.4—1969.5	民主联合党+乌玛党	马哈古卜
	军人政权（政变）	1969.5—1985.4	军队、苏丹社会主义联盟	尼迈里
第三轮	过渡政府（人民起义）	1985.4—1986.4	过渡军事委员会	达哈卜
	议会制多党联合政府（民选）	1986.4—1989.6	乌玛党+民主联合党/ 全国伊斯兰阵线	萨迪克
	军人政权（政变）	1989.6—2005.9	军队、全国大会党	巴希尔
第四轮	过渡政府（根据《全面和平协定》成立的民族团结政府）	2005.9—2010.6	全国大会党+苏丹人民解放运动	巴希尔
	议会制多党联合政府（民选）	2010.6—	全国大会党+苏丹人民解放运动	巴希尔
	军人政权？			

由此可见，尽管苏丹继承了议会民主的制度框架，但并不具备实行议

会民主的稳定而强大的政治力量基础。从1958年到1989年,苏丹各届民选政府均因无任何政党能在选举中赢得绝对优势而被迫组成多党联合政府,^①可作为执政伙伴的主要政治力量——乌玛党、民主联合党^②、伊斯兰主义、共产主义及南方党派——却从未彼此信任过,这是造成多党联合政府短命且无所作为的主要原因。首先,由于苏丹南北方的长期失和、军政府的党禁政策及各党内部的派别争斗等原因,苏丹迄今未形成任何真正的全国性大党。作为苏丹北方民族主义(当时南方并未形成完整而明确的民族主义)产物的乌玛党和民主联合党从一开始就没有得到南方的响应和支持,而曾经左右苏丹政局的伊斯兰主义运动和苏丹共产党也只是在北方具有影响力的政治力量。在受到三届军政府长达三十多年的党禁或一党制的重创之余,苏丹的几乎所有主要政党都曾受到内部分裂的严重困扰。^③

其次,苏丹的各主要政党因政治基础或目标的显著差异而缺乏合作基础。且不说崇尚神权政治的右翼伊斯兰主义运动和“无神论”的左翼共产主义政党原本就水火不容,就连乌玛党和民主联盟党也是传统政治对手。乌玛党受马赫迪家族领导,其基础是安萨教派,其主要支持者是苏丹中西部即达尔富尔和科尔多凡地区的安萨教徒;民主联合党受米尔加尼家族领导,其基础是哈特米亚教派,主要支持者分布在苏丹的北部和东部,并在

① 在最近的2010年4月大选之前,苏丹曾先后举行过四次多党选举。1958年苏丹举行独立后的第一次选举,乌玛党获得63个席位,民族联合党获得44个席位,人民民主党获得26个席位。由于未能获得半数以上席位,乌玛党与人民民主党组成联合政府。同样的情况发生在第二、第三届民选政府;在1965年大选中,由于人民民主党抵制选举,乌玛党获得了总共158个席位中的76个,民族联合党获得了54个,剩下的被其他团体获得;1968年苏丹政府进行了第二次选举,民主联合党赢得了国会218个席位中的101个,乌玛党的两个派别即传统派和萨迪克派分别获得了30个和36个席位,南方的两个政党获得了25个席位,共产党获得了1个席位,但是没有有一个政党赢得议会多数席位。1986年4月的选举同样没有产生绝对的赢家,乌玛党以38.2%的选票获得99个席位,民主联合党以29.5%的选票赢得64个席位,全国伊斯兰阵线以18.5%的选票赢得51个席位。萨迪克领导的乌玛党只好先后选择与民主联合党和全国伊斯兰阵线组成了联合政府。See Robert O. Collins, op. cit., p. 70, 85, 89, 162.

② 民主联合党(Democratic Unionist Party, DUP)于1967年由人民民主党(People's Democratic Party, PDP)和民族联合党(National Unionist Party, DUP)合并而成。

③ 例如,民族联合党于1956年分裂为人民民主党和民族联合党;乌玛党在1968年分裂为萨迪克·马赫迪领导的多数派和伊玛目·哈迪领导的传统派两大阵营,后来又于1998年分裂为萨迪克领导的乌玛党和哈迪·马赫迪革新—乌玛党;伊斯兰主义运动即全国伊斯兰阵线在世纪之交分裂为巴希尔领导的全国大会党和图拉比领导的人民大会党。

市民和知识分子中有较大影响。早在争取国家独立之时，乌玛党和民族联盟党就针锋相对，提出过完全不同的独立目标；独立后，为了垄断国家权力，这两个以教派为基础的政党又限定其领导阶层只能来自各自的宗教派别，宗教领导就是党的领导。^①

导致多党联合政府在短期内垮台的直接原因是，这些政党是出于各自的利益而临时联合，他们之间有着很多分歧，而且都企图在政府中加强和突出自己的地位。^②在组成联合政府后，他们往往陷于权力斗争。更为糟糕的是，党派内部的竞争也极为平常。^③以第二届民选政府为例，该届政府以频繁组阁和更换总理而著称。1965年3月乌玛党和民族联合党结成执政联盟，紧接着在10月，联盟因内阁总理马哈古卜和最高委员会主席阿扎里的对立、两党的分歧及乌玛党的内部斗争而崩溃。在安萨教多数派和民族联合党的支持下，萨迪克于1966年7月成为联合政府的新总理。然而在短短10个月后的1967年5月，萨迪克便因民族联合党退出联合政府而将总理职位归还给了马哈古卜。1968年初，乌玛党内不断扩大的分裂开始威胁到马哈古卜政府的生存。由于担心占议会多数席位的萨迪克派会做出任何阻挠政府的行为，马哈古卜宣布解散议会。但是，萨迪克却拒绝承认这一行为的合法性，结果是，喀土穆出现了令人啼笑皆非的政治乱象——两个制宪国民代表大会并存：一个在国会大楼内集会，另一个在国会大楼的草坪上集会。^④

毋庸置疑，军事政变及随后的军人专政是屡屡打断苏丹民主政治进程的显而易见的原因。但是，导致“军人干政”的根本原因却正是民选政府内无休止的党派利益之争及在国家遭遇经济困难或面临重大政治问题时的软弱无能。第一届民选政府即哈利勒领导乌玛党和人民民主党联合政府一直斤斤计较于两党领袖的个人地位和教派利益，并在处理同埃及因尼罗河

① “The Black Book: Imbalance of Power and Wealth in Sudan”, http://www.sudan-jem.com/2004/sudan-alt/english/books/blackbook_part1/20040422_bbone.htm (2010/10/8)。

② 彭树智：《阿拉伯国家史》，高等教育出版社2002年版，第294页；John Obert Voll, *Sudan: State and Society in Crisis*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1991, p. 8.

③ Riag Yer Zuor, *Modern Sudan*, Publish America Baltimore, 2005, p. 105.

④ See P. M. Holt and M. W. Daly, op. cit., pp. 158—162；刘鸿武、姜恒昆著：《苏丹》，中国社会科学出版社2008年版，第131页。

水问题而恶化的双边关系和是否接受美国的财政援助等重大问题时勾心斗角,相互拆台。在这种政治混乱的前提下,陆军司令易卜拉欣·阿布德少将发动政变并接管了政权,而苏丹人也欣然接受了这一不流血的军事政变。^①同样,第二次议会民主时期联合政府领导人之间的个人对抗与频繁倒阁给尼迈里上校发动军事政变并和平接管苏丹政府提供了机会,而在短短三年内历经6次组阁却仍未解决“伊斯兰法”适用问题的萨迪克政府(1986—1989年),不仅激怒了“伊斯兰原教旨主义者”,疏远了世俗主义者,丧失了南方人的信任,而且也使军人失去了耐心——巴希尔率领一批中层军官发动了苏丹的第三次成功的不流血军事政变。

虽然因民选政府的软弱无能而发动政变上台,但是军政权同样难以长期维持统治地位。首先是军政权为稳定局势而禁止政党活动的专制做法招致了苏丹民众特别是传统政治力量的不满与反抗。尼迈里统治时期,反对尼迈里的力量在1974年结成包括乌玛党萨迪克派、民族联合党、伊斯兰宪章阵线在内的“民族阵线”,并于1976年7月发动一场未遂政变。巴希尔统治时期,南北方的众多反对派又组成“全国民主联盟”,共同反对巴希尔政府。此外,依靠政变上台的军政府的执政合法性也备受质疑。为了维持其统治地位,军政府大都有在执政后期通过选举回归民主的趋势。但是,军政府为获得执政合法化性而举行的这些选举的效果往往会适得其反。在1978年2月的人民议会选举中,尼迈里同意流亡归来的乌玛党、民主联合党及穆斯林兄弟会成员作为独立候选人参加选举,这些独立候选人赢得了304个席位中的60席,另外60席被无党派人士获得,从而使尼迈里领导的苏丹社会主义联盟失去了对议会的绝对控制。^②

不过,导致阿布德政府和尼迈里政府下台的最终原因却是二者在南方推行的阿拉伯化和伊斯兰化政策。阿布德统治时期,苏丹政府大力推进南方社会的阿拉伯化,希望以此实现伊斯兰教下的民族融合。政府在南苏丹开办伊斯兰学校,建造清真寺。与此同时,政府压制南方的基督教势力,1962年通过了《传教士社团法令》,1964年2月,阿布德下令驱逐南方的外国传教士,随后又关闭议会。军政府的做法引起南方的强烈不满,南方

① Robert O. Collins, op. cit., pp. 69—73.

② See Holt, P. M. and Daly, M. W., op. cit., p. 174.

开始出现反政府武装。不久,阿布德军政府被“全国职业者阵线”(National Front for Professionals)领导的“十月革命”推翻。虽然南北苏丹在尼迈里统治时期实现了和解,但不幸的是尼迈里在执政后期改变了其南方政策。1983年6月和9月尼迈里先后发布“六·五总统令”和“九月法令”,取消南方自治地位,并在全 国强制实施伊斯兰法,即沙里亚法(sharia)。此举引起南方人的极大愤慨,南方叛乱再起,并形成了如今南方最大的政治力量苏丹人民解放运动。尼迈里的南方政策引发了第二次内战,也直接导致其军政权的垮台。

三 军政府的执政能力强于民选政府

当代苏丹政治进程中的一个显著的现象是,议会民主政府的执政时间远远短于军政权的执政时间。在独立至今的55年里,议会民主政府仅执政11年,且执政时间最长的一届也只持续了3年(1986年5月至1989年6月的萨迪克·马赫迪政府)。相比之下,阿布德执政了6年,尼迈里执政了16年,而巴希尔将军则自1989年政变上台后一直执政至今。无论是在执政时间的长短上,还是在发展经济和解决重大政治问题方面,军政府都表现出比民选政府更强的执政能力。

在发展经济方面,在苏丹经济陷于困境时政变上台的各届军政府均有所建树,而苏丹几乎所有经济发展规划和大型工程都是在军政府时期完成的。阿布德政府上台不久,就改善了同埃及的关系,并达成了《1959年尼罗河水协议》,使苏丹多分得了145亿立方米的尼罗河水。^①此外,阿布德政权积极发展对外关系,为发展国家经济获得了大量外国援助,是苏丹进入了独立以后的第一个繁荣时期。尼迈里时期开始实施规模庞大的琼莱运河计划,琼莱运河的长度相当于苏伊士运河两倍,运河的建成不仅可以使白尼罗河绕过苏德沼泽,有助于减少尼罗河水的蒸发损失,而且可以为大量耕地提供灌溉。如果不是因为尼迈里的其他政策导致内战再起,琼莱运河的挖掘早已完成。

巴希尔政府在近年取得的成就表明,只要有一个和平的环境,有一个

^① See Robert O. Collins, *op. cit.*, pp. 74—75.

正确的经济政策,苏丹就能发展。以石油开发为例,虽然苏丹早已发现石油,但直到巴希尔执政时期才真正将石油开发出来。近年来,在石油经济的带动下,苏丹实现了经济的重大发展。苏丹北方和南方都享受着经济发展带来的好处。苏丹的 GDP 在 2006 年和 2007 年分别达到 11.3% 和 10.2%,受金融危机的影响,2008 年为 6.8%,2009 年为 4.5%,2010 年预计达到 5.5%,2011 年预计达到 6.0%。消费指数也在下降,2008 年为 14.3%,2009 年为 11.3%,2010 年预计为 10.0%,2011 年预计为 9.0%。^① 2009 年人均 GDP 达到了 2300 美元。可以看出,苏丹的经济正在蓬勃发展。^② 此外,巴希尔政府还十分重视改善基础设施,并致力于发展农业、水电、交通、电信等民生工程。

在政治方面,且不论到底哪一种政体更为适合于苏丹,但明显的现象是没有哪一届民选政府能在解决影响苏丹政治进程的重大问题,特别是南方问题上有所建树。相反,尼迈里和巴希尔两届军人政权却在南方问题上取得过重大突破:前者结束了第一次内战,后者结束了第二次内战。南方问题是独立后苏丹各届政府均无法回避的重大问题。阿布德因南方问题下台后,民选政府一直忙于内斗,1965 年的喀土穆圆桌会议也未能提出任何政治解决方案。尼迈里上台后立即着手解决南方问题,致力于通过给南部自治地位和发展南方经济来结束南方战争。1971 年 10 月,尼迈里政府与南苏丹解放运动建立了联系。在多次磋商后,两方的代表团于 1972 年 2 月在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行会谈,并最终达成了《亚的斯亚贝巴协定》。《亚的斯亚贝巴协定》给南方以自治地位,结束了长达 17 年的第一次内战,使苏丹有了 11 年的相对平时期。巴希尔政府从 1993 年开始参与由尼日利亚、“伊加特”、联合国等国家和国际组织先后倡导的南北和平进程,经过十多年时断时续的艰苦谈判,双方最终在 2005 年达成《全面和平协定》,结束了长达 23 年的南北内战,为苏丹社会、经济的快速发展赢得了和平环境。

① See International Monetary Fund, "WORLD ECONOMIC OUTLOOK April 2010", p. 65, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm>, October 10, 2010.

② 驻苏丹经商参处:“苏丹南方政府披露 2009 年石油产量及近年石油分配情况”, <http://sd.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201003/20100306806449.html>, October 10, 2010.

四 苏丹与南苏丹的政治走势

虽然苏丹的政治精英阶层是一个严重分裂和极端机会主义的阶层,加之军人频频干政和南方问题迟迟得不到解决,使苏丹的民主政治道路充满了曲折,但总体而言,苏丹是当代非洲一直保留议会民主体制和选举制度的国家。研究苏丹政治制度的学者也认为,就政治文化而言,苏丹属于阿拉伯世界和非洲最民主的国家。^①与大多数中东和北非国家不同,苏丹在事实上一直尝试以世俗的宪法为基础实现其政治制度的民主化,而2010年举行的全国大选和2011年1月举行的南方公投也将进一步加快苏丹的民主化进程。

2010年4月举行的全国大选,是巴希尔执政以来进行的第一次民主选举。本次大选基本上是民主的,也得到了国际社会的承认。结果巴希尔获得68.2%的选票,是选民对巴希尔执政业绩的肯定。这是苏丹历史上进行的民主选举中,获选政党首次以绝对优势胜出。^②巴希尔以高票当选,全国大会党和苏丹人民解放运动又分别赢得了全部25州中的14州和11州的地区选举,这说明苏丹的政治力量对比已经发生了重大变化。以往选举无任何政党能绝对胜出的局面被打破了,这至少从表面上证明苏丹的选举政治正朝着有利于政治稳定的方向发展。

对北方的政治前景而言,南方问题的消失是一把双刃剑。一方面,南方的分离将有助于北方政局的稳定,至少南方问题不再是引起苏丹政治动荡的重要因素。对绝大多数北方人而言,届时的苏丹是一个真正的伊斯兰国家,伊斯兰教在国家政治生活中的作用将会进一步加强,而类似达尔富尔冲突问题只是穆斯林弟兄的“内部”问题。另一方面,南方的独立并不意味着北方内部矛盾和冲突的减少;相反,北方的民族、教派、党派及地区发展不平衡等问题将会因南方问题的解决而进一步凸显。

^① John O. Villed, *Sudan: State and Society in Crisis*, Indiana University Press, 1991, p. 6.

^② See Sudantribune, “Bashir, Kiir officially win Sudan’s presidential elections”, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article34888> (2010/10/10), April 26, 2010.

巴希尔政府的未来命运关乎苏丹（北方）的政治走向。就近期而言，南方独立后巴希尔政府的合法性就会面临挑战。首先，南方的独立意味着苏丹人民解放运动要退出现政府，而抵制或质疑 2010 年大选的北方反对派必然要求重新选举。如果巴希尔政府因无法控制局面或迫于各方压力而允许重新选举，则失去南方“支持”的巴希尔总统连任的可能性将大打折扣，甚至全国大会党能否再次获胜也未可知，毕竟北方还有乌玛党、民主联合党、人民大会党等很有影响力的政党。对在发展国家经济和解决南方问题上颇有建树，但又身负国际刑事法院逮捕令的巴希尔总统而言，军队的支持及达尔富尔问题的进展至关重要。前者是其在关键时刻控制局面的有效保障，后者则是其赢得民众的支持并缓解国际压力的前提。巴希尔政府的未来取决于民众的拥护和军队的支持，而这直接决定苏丹（北方）的政治前景——走向民主，抑或再次陷人民选政府与军政权交替执政的轮回。

对南方而言，独立后在这片土地上将出现世界上最年轻的国家。在为自由、平等和民主斗争几十年后，世俗和民主道路是南方的当然选择。不过，短期内南苏丹政局很可能比北方更为动荡。南方的内部差异远大于北方，种族、部落之间长期存在尖锐矛盾，占优势地位的丁卡人和其他半都市化的赤道人之间经常发生部族冲突。政治上，由于苏丹政府的长期边缘化与压制，南方的行政体系极不完善。南方几乎没有成形的政党政治，目前围绕在苏丹人民解放运动周围的政治力量是一个松散的联盟，而苏丹人民解放运动总体上仍是一个军事组织，不断分裂且尚未完成政党转型。经济上，南方的基础设施极为落后，甚至没有一条像样的公路。除了石油收益分成外，其财政支出只能依靠国际援助。此外，南方的认同是在与北方对抗的基础上形成的，虽然一定程度上有助于南方人的团结，但这种认同的基础本身就很脆弱。在失去北方这个共同敌人且尚未形成新的国家认同的情况下，南苏丹原有的各种矛盾必然会再次浮出水面。

同苏丹政局不稳的原因一样，权力分配问题最有可能影响南苏丹的政治稳定。目前苏丹人民解放运动的主体是丁卡人，而人数众多的努尔人及其他种族则处于相对或绝对弱势地位。如果南方独立，丁卡等强势民族将继续保持甚至扩大现有优势，南苏丹很可能出现与北方类似的由少数强势民族联合执政的局面，而权力分配问题同样可能成为南苏丹内部动荡的导

火线。在 20 世纪 90 年代，因丁卡、努尔和希鲁克领导人之间的权力斗争而发生的严重分裂与暴力冲突就是先例。

结语：十字路口的苏丹

尽管种种因素导致了苏丹持续的政治动荡，但权力和财富分配不均是其动荡的根本原因。迄今为止，苏丹的国家权力一直被认为握在少数人手中。2000 年达尔富尔好战分子在喀土穆秘密发行并被广为流传的《黑皮书》认为，苏丹北部的栋古拉人、沙亚吉亚人和贾阿林人占据了中央政府超过 50% 的代表席位，有时甚至高达 70%。从独立到现在，几乎没有哪个总理或总统不是来自北部地区，军政府时期也不例外。^① 苏丹的未来取决于现政府及未来的北、南政府能否公平合理地分配权力和财富。如果达尔富尔等喀土穆以外地区不再继续被边缘化，如果南方能真正实现自治或独立并设法阻止其内部冲突，不管是一个统一的苏丹还是两个独立的国家都会迎来期盼已久的稳定与繁荣。反之，苏丹很可能重蹈动荡与民选政府和军政权交替执政的覆辙。

（责任编辑：赵俊）

^① Seekers of Truth and Justice, *The Black Book: Imbalance of Power and Wealth in Sudan*, http://www.sudanjem.com/2004/sudan-alt/english/books/blackbook_part1/20040422_bbone.htm, October 8, 2010.

how East African countries understand and balance the development-security nexus. The early integration efforts in 1960s and early 1970s over-emphasized the development dimension of this nexus even the security challenges were very big, which caused its failure. After re-established in 1999, the East Africa Community now attaches more importance to security regime and capability building that creates benevolent environment for economic integration. However, the driving force of this movement, to a great extent, is exogenous, which creates a risk of securitization of development policy and engenders the sustainable development of regional integration.

Key Words: East Africa; Regional Integration; Development-Security Nexus; Balance and Risk

Succession and Supersession of Contemporary Sudanese Regimes: Process, Characteristics and Trends

Jiang Hengkun, Doctor, Institute of African Studies, Zhejiang Normal University

Abstract: Although Southern Sudan issue and the Darfur crisis have attracted worldwide attention, yet as both an important root and a direct consequence of the two problems, the succession and supersession of contemporary Sudanese regimes command less attention of the world. After its independence, Sudan continued to carry out the parliamentary democracy adopted by British colonial rule in Sudan, but the system left by British colonist did not develop healthily in this new country due to its lack of the environment for Western-style democracy. Over half a century since its independence, although Sudan's overall political direction has not deviated from the path of democracy, its political process has been plunged into the queer alternations between civil governments and military regimes, and demonstrates a distinct characteristic that the ruling ability of the military regimes are significantly stronger than that of the elected governments. After three rounds of alternation between elected governments and military regimes, Sudan now hobbles into a new period of par-

liamentary democracy. Although it was not sure if the current government can successfully solve the problems of power distribution and complete the democratic transition, yet the Bashir Administration, faced with the inside and outside pressures such as the separation of the South, Darfur conflict and ICC arrest warrants, is bound to be an ill-fated government.

Key words: Sudan; Elected government; Military regime; Regime change; Political trend

**The Provisions of Ethiopia's Constitution
under Federal System on the Ethnical Separation Right**

Zhang Xiangdong, Doctor, School of International Studies,
Fudan University

Abstract: For Ethiopia, the national separation is not easy to achieve, but the posture to ensure national self-determination in Ethiopia is serious. The “transitional charter” in July 1991 from National Assembly confirmed the peoples to self-determination. Constitution adopted in 1994, explicitly enshrined the separation right and the right to self-determination in the Constitution (Article 39), this is a big initiative in the political history of Africa. Although the separatist always treat national self-determination as “magic weapon”, insist that every nation has the right to establish their independent state, but the Ethiopian federal system is not set up to encourage ethnic separation. But for now, the public recognition of separation in the Ethiopian Constitution has played a positive role in promoting the development of this country.

Key Words: Ethiopia; Federal system; Constitution; The right of national separation

The Formation and Collapse of Alliances in Africa States: 1946-1990

Wang Shishan, Post-graduate, Department of Research and World Economics and Politics, CPC Jiangsu Provincial Committee Party School

Wang Ying, Professor, Department of Research and World Economics and Politics, CPC Jiangsu Provincial Committee Party School