

中国发展经验与中非治国理政经验交流*

罗建波

【内容提要】多数非洲国家的国家构建严重滞后，导致国家治理能力低下甚至出现严重的政治动荡与国内军事冲突，成为当前世界政治不稳定的主要来源。非洲政治发展的主题不仅仅只是民主化，也应包括更为重要的国家构建、基本制度建设和政治稳定问题。这涉及非洲国家政治转型的路径选择、国家治理能力建设以及多党民主政治的完善。中国与非洲国家可以在平等自主的基础上开展治国理政经验交流，拓展新时期南南合作的内涵与形式，提升新时期中非关系的战略合作水平，并推动人类文化体系更为多元、更为平衡的发展。

【关键词】中国；发展经验；治国理政；非洲

【作者简介】罗建波，法学博士，中共中央党校国际战略研究所副研究员，浙江师范大学非洲研究院兼职研究员。

非洲国家的现代化进程何以频频出现严重的国家衰败乃至政治动荡？原因固然很多，其中一个关键因素在于非洲国家的国家构建（state building）的严重滞后以及由此带来的国家治理能力的低下。如何推动非洲国家之国家构建的发展与完善，在此基础上实现政治稳定和社会发

* 项目基金资助：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（09JZD0039）《新时期中非合作关系研究》、教育部区域与国别研究培育基地浙江师范大学非洲研究中心、浙江省哲学社会科学重点研究基地非洲研究中心、浙江省重点创新团队、浙江省高校创新团队研究成果。

展,就成为研究当代非洲国家政治发展的重要命题。^①长期以来,西方国家及其学者多从自身的民主经历和政治观念出发,强调非洲国家的民主架构、良治建设和某些发展政策上的调整,然而这些“药方”至今未能解决非洲国家的发展困境与国家构建问题。^②本文主要立足于当代中国政治发展实践,着眼于非洲国家独立后的政治发展历程,从国家基本制度建设、现代国家成长的角度来探讨它们的政治发展问题,这包括如何认识非洲国家政治转型的路径选择、如何提高非洲国家的治理能力、如何巩固和完善非洲国家的政党政治以及如何推动非洲国家内部族群关系的改善和民族一体化建设。在现有的西方强势话语难以有效解决发展中国家面临的发展问题时,中国与非洲国家基于自主而平等的基础上开展治国理政经验交流,势必有助于在西方话语体系之外探索出一条更具本土意义的发展道路,共同探索解决现代化进程面临的发展难题。而从国际关系的角度,这种人文领域的交流互鉴也有助于拓展新时期南南合作的内涵与形式,巩固新时期中非关系的战略合作平台,进而推动发展中世界的整体复兴。

一 国家构建是当代非洲国家面临的重大问题

以一种“大历史”的视野观之,20世纪百年来的世界历史是亚非拉

^① 近期的主要成果有:Shahar Hameiri, *Regulating Statehood: State Building and the Transformation of the Global Order*, New York: Palgrave Macmillan, 2010; Santosh C. Saha, *Ethnicity and Sociopolitical Change in Africa and Other Developing Countries: a Constructive Discourse in State Building*, Lanham, Md.: Lexington Books, 2008; Deborah Brautigam, Odd-Helge Fjeldstad & Mick Moore, eds., *Taxation and State Building in Developing Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008; Max Everest-Phillips, “Business Tax as State-building in Developing Countries: Applying Governance Principles in Private Sector Development,” *International Journal of Regulation and Governance*, Vol. 8, No. 2, 2008, pp. 123 - 154.

^② 国内外一些研究成果对美国主导的民主输出及其阻碍发展中国家的国家构建进程有过批判,参见Kidane Mengisteab & Cyril Daddieh, “Why State Building is still Relevant in Africa and How it Relates to Democratization,” in Kidane Mengisteab & Cyril Daddieh, eds., *State Building and Democratization in Africa*, Westport: Praeger Publishers, 1999, pp. 1 - 18; 黄琪轩:《另一个世界史可能的——后危机时代的中国与世界发展》,载《世界经济与政治》2011年第1期,第25—45页。

各国人民实现民族独立、终结西方殖民体系的政治结构，并在此基础上开始追求经济发展与民族复兴的世纪。回溯独立以来几十年的经济发展进程，除东亚部分国家以外，多数发展中国家的现代化进程都出现了不同程度的发展困境。受 20 世纪 70 年代世界性经济危机的影响，非洲、拉美及部分亚洲的新生独立国家纷纷出现经济社会发展的缓慢、停滞甚至是严重倒退，国际社会甚至把 20 世纪 80 年代称为非洲国家“失去的十年”。部分非洲国家治理状况是典型的所谓“劣治”（bad governance），体现为吏治腐败、社会管理不善、经济效益低下以及社会环境日益恶化，成为政治学研究中的“掠夺型国家”（predatory state）。^① 虽然近年来非洲经济增长率总体保持在 5% 左右，但多数非洲国家有增长而无发展，部分非洲国家的贫困化仍在加剧。据世界银行估计，撒哈拉以南非洲的贫困人口从 1981 年的 1.68 亿增加到 2004 年的 2.98 亿。^② 由于人口的快速增长，非洲的贫困人口到 2015 年将达到 3.4 亿。联合国贸发会议 2007 年的报告称，当前全球 50 个最不发达国家中，有 35 个在非洲。^③ 如果国家治理水平得不到实质性提升，非洲与外部世界特别是与发达国家的差距还将进一步扩大。

非洲国家的发展困境最为极端的表现形式便是国家的政治动乱与冲突。特别是 20 世纪 80 年代后期以来，部分非洲国家因急剧的政治民主化和经济私有化诱发了大规模的政治危机甚至是流血冲突，国家的衰败、弱化及至分裂引发了骇人听闻的人道主义危机和人权灾难。仅在 20 世纪 90 年代的 10 年间，就有 30 多个非洲国家不同程度地出现战争、冲突或骚乱，占了非洲国家的半数以上。尽管近年来非洲大陆爆发的重大武装冲突的数量渐趋减少，从 1998 年的 11 起降至 2010 年的 4 起，但非洲安全形

① Anjali Thomas Bohlken, "Coups, Elections and the Predatory State," New York University, August 10, 2009, https://files.nyu.edu/at697/public/JoTP_08072009_identified.pdf; Avinash Dixit, "Predatory States and Failing States: An Agency Perspective," Princeton University, June 20, 2006, <http://www.princeton.edu/~dixitak/home/PredFail.pdf>; Boaz Moselle & Ben Polak, "A Model of a Predatory State," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 17, No. 1, 2001, pp. 1-33.

② 世界银行：《2007 年世界发展指标》，中国财政经济出版社 2008 年版，第 63 页。

③ UNCTAD: *The Least Developed Countries Report 2007: Knowledge, Technology Learning and Innovation for Development*, New York & Geneva, 2007, p. iii.

势仍未得到根本扭转。^①自2008年初以来,除一直久拖不决的索马里、苏丹、刚果(金)的国内冲突外,肯尼亚、毛里塔尼亚、几内亚比绍、几内亚、津巴布韦、科特迪瓦、马达加斯加等国均不同程度地出现了族际政治紧张甚至流血冲突。

上述国家的现代化进程何以出现严重的国家衰败甚至社会动荡呢?原因固然很多,但其中一个很关键的因素在于,这些国家的国家构建的缺失,特别是国家制度建设和国家一体化建设的滞后,以及由此导致的国家治理能力的相对低下。多数处于现代化进程的非洲国家,不仅缺乏经济和社会发展,更缺乏有权威的合法政府、富有效能的国家制度以及民众对新生民族国家的政治忠诚,而后者往往更是决定国家政治稳定和经济发展的关键。一些非洲国家的政权因缺乏足够政治合法性而频频出现非正常更迭,有效社会管理的缺失伴之以民众的普遍贫困,诱发了形形色色的跨国犯罪、恐怖主义以及外部势力的乘机介入。正如美国学者弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)所言,国家构建是当今国际社会最重要的命题之一,“如何改善弱国家的治理能力、增进这些国家的民主合法性并强化其可自我维持的制度能力成为当代国际政治的第一要务”。^②

“无论是从理论层面还是从实践的层面上看,在过去数十年间非洲国家在政治发展领域所经历的曲折过程,在此期间各国之政体模式与政治形态所呈现出的种种混杂与矛盾现象,以及迄今为止许多国家依然并不稳定也不明朗的政治发展前景,使得当代非洲国家的政治发展问题一直是一个具有巨大学术挑战性与现实关切性的研究命题。”^③虽然世人可以从不同的学科背景对此进行研究,但从国家制度的角度来探究非洲国家的国家构建,无疑涉及问题的本质。对于现代国家发展而言,为什么制度如此重要?因为作为国家和社会最重要的规矩和约束,制度不仅框定着国家的基本政治生活,保障着经济社会秩序的正常运行,而且为

① Stockholm International Peace Research Institute, *SIPRI Yearbook 2011: Armaments, Disarmament and International Security*, New York: Oxford University Press, 2011. <http://www.sipri.org/yearbook/2011/02/02A>

② [美] 弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社2007年版,第96页。

③ 刘鸿武、罗建波:《中非发展合作:理论、战略与政策研究》,中国社会科学出版社2011年版,第120页。

国家统治提供了合法性基础，为政府治理提供了必要的机制与能力，因而基于完备的制度建设，国家才能为民众提供必要的公共服务并有效地维护国家和社会的基本秩序。制度对现代国家成长和国家治理的决定作用，使得制度的建设与发展成为现代国家成长的关键，制度的成熟与完善也因此成为现代国家成熟的基本标志。现代国家的功能是多方面的，但其最根本的功能正在于通过制定和实施制度，不断推进制度的变迁，以维护社会稳定和促进发展。^①

中国过去 30 余年的发展成就主要体现在经济发展和制度建设两大方面，其中后者对于国家的发展与稳定更具基础性、决定性的作用。如果与多数非洲国家做一横向比较，中国政治制度体现出两大突出优势：一是它在复杂的国内外环境中基本实现了中国这样一个超大型国家的政治稳定；二是中国的党和政府实现了较长时期的经济和社会的快速发展。由此，中国发展进程中政治体制的特殊作用，中国经验总结中的政府模式与政党关系等议题日益被非洲国家所关注，成为它们热议中国模式与中国经验的重要内容。近年来，在中国与非洲国家的双边与多边交往中，政治对话日益活跃，政党间经验交流也更趋频繁。^② 中国的一些党政机关、高等院校及科研机构，也陆续举办大量的对非洲国家的人力资源研修班、研讨班，其中不少内容涉及中国政治体制与国家管理体制的介绍与研讨。虽然非洲国家的政治变革进程十分复杂，各国的政治形态与政府治理方式各有不同，但由于中国与非洲国家面临类似的发展问题并处于相同的国际体系背景之下，双方完全可以基于平等、自主的基础上开展治国理政的经验交流，以此推动南南合作与发展中国家的共同发展。

① 古今中外的历史表明，国家的发展与强盛无法靠某个贤明君主或政治强人得以长期维持，其关键在于建立完备且与时俱进的国家制度。实际上人们发现，“除了一些非常典型的特例外，一个国家的繁荣不仅仅是物质或自然的丰富。更重要的是，繁荣是制度性的”。参见胡联合、胡鞍钢：《国家制度何以特别重要？》，载《中国社会科学报》2009年7月30日；胡鞍钢、王绍光、周建明主编：《第二次转型：国家制度建设》，清华大学出版社2003年版，“前言”，第10—12页。

② 中国与越南、老挝、伊朗、沙特阿拉伯等亚洲国家以及几乎所有非洲国家的双边交流都涉及了治国理政经验交流。中非合作论坛北京峰会郑重宣布：“加强治国理政和发展经验的交流和借鉴，取长补短，共同提高，增强各自自我发展能力。”《中非合作论坛北京峰会宣言》，载《人民日报》2006年11月6日第4版。

二 中国改革的路径选择与当代 非洲国家的政治经济转型

当代非洲国家的政治发展面临一些基本问题，比如，对于这些尚待进行民族国家构建的新生国家而言，国家政治发展的历史主题是什么？其政治发展领域最需要解决的核心问题是什么？如何实现这些目标选择，是通过来自外部力量的强力推动，还是基于非洲国家内部的社会需求与实践？如何评判这些政治领域的发展绩效，是依靠某种先定的意识形态或近乎统一的外来标准，还是由非洲国家的人们根据自己的历史经验与现实感受来做出判定？这些问题涉及当代非洲国家政治发展的目标与路径选择，关系到非洲国家的政治稳定与发展前景。而所有这些问题在过去数十年非洲国家独立后的政治发展进程中一直没有得到很好的理解和解决。

人类政治发展的目标无疑是社会的公平、正义与民主，非洲国家也不例外。不过，从民主政治的生成与发展进程来看，民主并非是国家与生俱来的，它是在现代国家建立后才逐步发展起来的。以民主政治较为成熟的西方发达国家而言，现代国家制度建设远早于现代民主政治的发展，是先有现代国家，而后才有现代的民主政治形式。近代主要西欧国家先是有了专制王权，并在国家强力推动下实现了国家领土与市场的统一，建立了一整套强有力的国家制度，然后才在新兴力量的推动下逐步实现民主转型。美国虽然在建国之初便确立了权力制衡的政治制度，但诸如妇女和种族的平等权益等许多现代民主内容也是后来才逐步发展起来的。虽然政治民主化本身也是制度转型与制度重建的过程，但一些基本的国家制度却与民主并无直接关联，如统一的国内市场秩序、有效的财政税收与金融制度、完备的国防与外交体系。这些制度是一个国家维持其存在与发展的最基本的制度基础，它们在政治民主化开启之前就应当具备，否则国家将难以在民主化所带来的社会快速变迁中维持基本的政治秩序。许多发展中国家在经济现代化进程中普遍出现了塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）称之为“政治衰朽”的现象，在全面引入西方民主形式后出现了不同程度的“水土不服”，其主要原因正在于其急速、大规模地推动体制转变，而国家由于缺乏一套健全的制度设置及有效的政治权威，尚无法协调多元社会不断

增加的利益分歧并消化因改革而迅速激化的政治矛盾。正是出于这一认识,亨廷顿认为,发展中国家面临的“首要问题是政治制度化的发展落后于社会和经济变革”。^①作为西方民主的最忠诚的拥护者,亨廷顿曾断言:对于现代化进程中的发展中国家,政治秩序较之经济发展和民主化更为首要。^②

与多数非洲国家不同,中国采取了一条渐进的改革之路。作为一个人口众多、地区差异甚大的超大型发展中国家,中国的经济现代化和社会转型必然涉及复杂的制度变迁、观念转变、结构调整和利益上的重新分配,大规模的“激进变革”或“宏观革命”容易导致无法预料、难以应对的政治社会危机,从而给现代化进程带来严重甚至是灾难性后果。出于这一认识,中国继承了历史上的中庸传统,吸取了新中国历史上曾经有过的激进革命教训,在原有的并不完善的体制基础上循序渐进地推动改革进程,从而有效地避免了重大的政治与社会危机的出现。中国的改革进程大体体现为经济改革、社会改革和政治改革三阶段的相互关联并依次推进,经济改革及伴随而来的社会改革搭建起了基本的现代国家制度,如财政金融、法治建设、社会保障、外交国防等,这是国家全面推行政治改革并有效维护社会稳定重要制度保障。中国政治发展的目标无疑也是实现社会的公平、正义与民主,但从制度变迁的路径依赖角度来看,中国民主政治发展将继续沿着“增量民主”的发展道路演进,扩大政治参与的层次和水平需要根据市场经济和公民社会发育成熟程度循序渐进地加以推进。概言之,民主政治发展既不能滞后于经济发展和经济改革,也不能超前于经济发展和经济改革。^③

① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,生活·读书·新知三联书店1989年版,第4页。

② 亨廷顿所称政治秩序较之经济发展与民主化更为首要,是针对当时发展中国家普遍存在的政治不稳定而言,并不说明他本人对民主政治有任何的贬抑。事实上,他后来在《第三波》一书中开篇就明确指出:“我写这本书是因为我相信民主自身是件好东西。”参见[美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,刘军宁译,上海三联书店1998年版,“前言”,第3页。

③ 笔者认为,无论是激进变革,还是渐进改革,都是对改革路径选择的一种形象描述,二者在目标上应无根本差别,只是在改革所费时间长短、改革内容的轻重缓急上有所不同。尽管渐进改革在最初很长一段时期里不会触及体制的核心,但从长远来看,制度转型将事关改革与发展的未来。而且,发展中国家究竟应当采取何种方式推进改革,也应视具体的情况而定。

由于选择了渐进性的改革与发展路径，中国便能够相对从容地去思考和借鉴某些国外的成功发展经验，并为自己消化、吸收和融合这些经验赢得了比较宽裕的时间和空间。中国没有像西方现代化理论和“华盛顿共识”（Washington Consensus）所要求的那样，采取全盘西化和激进变革的方式，而是根据中国改革所能承受的限度和实际需要，在保证国家经济政治安全的前提下，逐渐推进改革进程并扩大对外开放的领域，在改革与发展中增强国民经济抵御风险的能力和参与世界经济竞争的能力。一方面，中国借鉴了基于新自由主义之上的“华盛顿共识”的某些合理成分，比如，强调市场的基础性作用、激发发展活力的企业精神、保护与扩大私有产权以及接受自由的国际贸易规则；另一方面，中国仍继续强调基本宪政制度、社会管理及生产方式中的某些“社会主义”原则，继续保持了国家对社会的宏观调控能力和对资源的配置能力，试图把社会主义与资本主义的有利因素有机结合起来，在社会与国家、市场与政府、私有制与公有制之间找到合理的平衡。与多数后发展国家被动地、全盘地“移植”西方制度与经验不同，中国根据自身改革开放的实际需要主动地、有选择地把西方的制度与理念嵌入自身政治与社会体制之中，旨在探索出一条适合自身国情的发展道路。正是由于这种选择性的学习和借鉴，中国才得以成功地避免了1997年的东亚金融危机，才得以成功应对2008年的世界金融危机。正如瑞士日内瓦大学亚洲研究中心高级研究员张维为所言，正是经济改革“理性激进”和政治改革“理性保守”的非对称组合，确保了中国的长期稳定，从而促成了中国改革开放取得了巨大的成功。^①

对于当前面临严重治理问题的非洲国家而言，政治发展的主题不仅仅是民主化，也包括更为重要的国家构建、基本制度建设和政治稳定问题。正如新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年所言，民主转型的顺利推进首先需要存在最低限度的国家制度、政治秩序和政府对于领土和社会的有效控制。^② 强行要求那些条件尚不成熟的国家实行西方式的自由民主模式，往往不是催生“民主主义”而是诱发“族群主义”或“分裂主义”，其结果不是导致政治民主而是国家的衰败和弱化，甚至是大规模的国内动乱与

① 张维为：《关于中国模式的思考》，载《学习时报》2008年1月21日，第421期。

② 郑永年：《中国模式——经验与困局》，浙江人民出版社2010年版，第45页。

流血冲突。诚如亨廷顿所提醒的那样，在发展中国家开启现代化进程的初始时期，社会改革和经济发展往往不是促进政治稳定，反而成为政治动荡的诱因，成为革命的“催化剂”而非“替代物”。^① 苏丹的最终分裂以及当前处于动荡中的索马里、刚果（金）和利比亚皆表明，一旦失去基本的政治社会秩序，不仅原有的经济发展成果会付诸东流，而且国家本身也面临分裂的巨大危险。非洲国家面临的重大问题，往往不是经济增长的缓慢，而是快速社会变迁带来的社会矛盾的急剧恶化和政治不稳定，从而形成许多非洲国家在现代化进程中难以解决的发展悖论。其最大的教训在于，非洲国家并非不要民主政治，而是需要在国家制度建设的基础上稳步推进政治转型，那种试图在短期内完成西方国家在过去很长时期内才得以完成的政治发展成就，无疑会打乱自身政治发展进程而导致社会秩序的紊乱。

所以，理解非洲国家政治发展主题，就不能只是单纯基于西方现代民主标准的横向比较，还应当从非洲国家自身历史发展进程特别是现代国家成长的角度进行历史分析，去探讨西方人在看待非西方世界时往往轻视甚至忽视的基本国家制度建设和政治稳定问题。评判非洲国家政治发展的成就与绩效，自然也就主要着眼于这些国家自身的历史发展进步，着眼于其民众自身的现实感受。非洲国家追求的政治现代化，就应当是基于国家基本制度不断完善、政治秩序逐步巩固基础上的现代化。

三 中国的政府管理模式与非洲 国家的治理能力建设

20世纪80年代，美国及其主导的国际经济组织推动部分非洲国家实施了“经济结构调整计划”，并于90年代冷战结束后在非洲推行了更为广泛的“民主化改造”及“良治”建设。其理念核心是基于新自由主义之上的“华盛顿共识”，它要求各国实行经济上的自由化（liberalization）、

^① [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，生活·读书·新知三联书店1989年版，第6页。

私有化 (privatization) 并放松政府管制 (deregulation)。^① 其中心思想是尽量减少政府在经济中扮演的角色, 让市场在经济生活发展中全面发挥主导作用。虽然这些新自由主义的政治经济改革在理论上建构得非常完美, 并在部分国家、部分领域取得了一定的成效, 但对于绝大多数非洲国家而言, 放松政府管制并削弱政府开支无疑进一步弱化了本需强化的国家治理能力, 损害了原本投入不足的公共服务及基础设施建设。比如, 撒哈拉以南非洲国家不仅没能因为经济结构调整而缓解它们面临的经济困境, 其外债在 1982—1990 年期间反而翻了一番多, 达到 1640 亿美元。^② 这些国家的债务占其国内总产值的比重由 1980 年的 21% 上升到 1988 年的 88%。^③ 联合国贸易与发展会议估计, 非洲的经济结构调整至少使非洲的发展速度降低了 10%, 世界银行和国际货币基金组织也不得不承认这些发展计划并没有达到预期的效果。^④ 由于国家制度建设滞后、治理能力低下, 这些国家难以有效整合社会资源用于经济社会发展, 诸如失业、饥荒、贫困、疾病等问题更趋恶化。体现在政治领域, 则是国家构建的缺失导致国家难以有效推动民族国家的一体化建设以减少国家的认同危机, 难以平衡并化

① “华盛顿共识”由世界银行经济学家约翰·威廉姆森 (John Williamson) 在 1989 年提出, 用以概括当时世界银行、国际货币基金组织和美国政府向其他国家推销的经济改革和应对金融危机的举措。其内容主要有十条: (1) 加强财政纪律, 压缩财政赤字, 降低通货膨胀率, 稳定宏观经济形势; (2) 把政府开支的重点转向经济效益高的领域和有利于改善收入分配的领域; (3) 开展税制改革, 降低边际税率, 扩大税基; (4) 实施利率市场化; (5) 采用一种具有竞争力的汇率制度; (6) 实施贸易自由化, 开放市场; (7) 放松对外资的限制; (8) 对国有企业实施私有化; (9) 放松政府的管制; (10) 保护私人财产权。参见约翰·威廉姆森著:《华盛顿共识简史》, 载黄平、崔之元主编:《中国与全球化: 华盛顿共识还是北京共识》, 社会科学文献出版社 2005 年版, 第 63—85 页; John Williamson, “What Washington Means by policy reform,” in *Latin American adjustment: How much has happened?* Institute for international economics, Washington, D. C., 1990; Council on Hemispheric Affairs, *the IMF and the Washington Consensus: A misunderstood and poorly implemented development strategy*, July 19, 2005. <http://www.globalexchange.org/campaigns/wbimf/3493.html>

② [智] 亚历克斯·E. 费尔南德斯·希尔贝尔托 (Alex E. Fernandez Jilberto)、[比] 安德烈·莫门 (Andre Mommen) 主编:《发展中国的自由化——亚洲、拉丁美洲和非洲的制度和经济变迁》, 陈江生译, 经济科学出版社 2000 年版, 第 8 页。

③ Yash Tandon, “Reclaiming Africa's Agenda: Good Governance and the Role of the NGOs in the African Contest,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 50, No. 3, 1996, pp. 293—303.

④ Timothy Murithi, *The African Union: Pan-Africanism, Peacebuilding and Development*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2005, p. 4.

解各族际间、地区间、政党间、宗教间的利益矛盾以维护国家统一，不少非洲国家因此陷入无休止的内战甚至导致国家分裂。

从奥地利经济学家弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克（Friedrich August Von Hayek）开始，新自由主义逐步成为西方政治经济思想的主流理论之一。他们主张“市场决定论”，认为政府只需发挥“守夜人”的角色，因而反对政府过多干预市场和社会。从政治学理论上讲，“小政府”有其合理性，但是，“小政府”绝不等于“弱政府”，这一点尤为关键。即便是美国和欧洲国家，它们的政府规模可能不大，但是国家能力却很强。而从东南亚的菲律宾到南亚的印度，再到众多的非洲国家，国家政府规模或许也不大，但这些国家的治理能力却不强。对于这些后发展国家而言，国家权威的缺失导致国家无法有效动员和整合各种资源，集全国之力推进国家的经济建设以便主动缩小与发达国家的差距，并在这一进程中化解社会急剧变革所产生的各种矛盾。对于许多贫弱的非洲国家，国家权威由于内外因素的挑战而面临普遍的弱化和衰败。在内部，各种形式的族群主义、宗教势力和地区集团普遍存在，这些力量伴随现代民主政治的发展特别是多党竞争的展开而得到进一步发展，从而对国家权威甚至是国家统一形成严重挑战。在国际上，全球化所带来的跨国犯罪、金融风险 and 恐怖主义渗透从另一方面影响到国家的稳定，而不平等的国际政治经济秩序更是直接威胁到这些国家的长远发展。不仅如此，国家的衰败还伴之以普遍的、深度的政治腐败和权力异化，部分后发展国家的政治体制具有典型的“新世袭制”（Neopatrimonialism）特征，即政治权力被国家领导人及其政治集团所垄断和支配，国家利益被用以满足某个特殊的集团、阶层、地区或族群的个别利益，政权竞争因此演化为利益争夺，国家政治蜕变为谋取私利的场所。^① 法国波尔多大学知名非洲专家丹尼尔·巴赫（Daniel Bach）认为，“新世袭制”虽然采取了现代体制和政府程序，但其实质却是权力垄断甚至是个人专制，统治者对国家的掠夺使国家成为“反发展”的典型。^② 所以，如何在民主的程序下强化非洲国家的政府权威并在此基

^① Nicolas Van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, 1979—1999, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 113—151.

^② Daniel Bach, “The African Neo-patrimonial State as a Global Prototype,” April 2011. http://sciencespo-globalgovernance.net/zh-hans/webfm_send/109

基础上提高其治理能力，就成为这些国家制度建设的重要内容。

目睹了“华盛顿共识”给发展中国家带来的灾难性后果，国际社会逐步形成了所谓的“后华盛顿共识”，针对“华盛顿共识”过分依赖市场而忽略政府作用和社会均衡的弊端，增加了诸如治理、政府调控和制度建设等新内容。2001年诺贝尔经济学奖得主，前世界银行首席经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）曾撰写《后华盛顿共识的共识》，对所谓的“华盛顿共识”给予批判：“共识根本不存在，除了华盛顿共识没有给出答案。”他解释道：“华盛顿共识在一定程度上就是对政府失灵的一个回应。但是，它对政府的失灵矫枉过正了。”^①“后华盛顿共识”在强调市场重要性的同时，也认为“发展需要有效的政府”，“历史反复表明，好的政府不是多余的，而是关键的必需品”。^②其实，亨廷顿早在几十年前就指出，处于现代化初期的发展中国家“必须先存在权威，而后才谈得上限制权威”。^③他因此批评那些信奉洛克哲学的美国人，说他们骨子里便抱有如此强烈的反政府倾向，以至于将政府本身与对政府的限制混为一谈，因而看不到处于现代化之中的国家需要奠定有效权威的问题。对大多数非洲国家，美国人的民主经历及其政治观念或许无法提供现成答案。

在过去30余年里，中国政府管理模式创新给出了另一种不同的思考。一方面，伴随体制改革的推进，中国政府管理模式较此前有了较大调整。改革开放以前，中国实施的是一种被学者称为“全能主义”（totalism）政治体制，^④其特点在于中央实施高度集权的计划管理体制，国家权力无限扩张而社会权力萎缩，结果一度造成了国家政治生活的严重混乱。改革开放后，随着市场化取向的经济改革的深入推进，政府权力从中央高度集权转向中央与地方的行政性分权，国家和社会的关系从高度一体化转向适度

① [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨：《后华盛顿共识的共识》，引自黄平、崔之元主编：《中国与全球化：华盛顿共识还是北京共识》，社会科学文献出版社2005年版，第86—102页。

② World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, New York: Oxford University Press, 1997, P. iii.

③ [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，生活·读书·新知三联书店1989年版，第7页。

④ 邹说：《中国廿世纪政治与西方政治学》，载《国际政治学》1986年第3期，第3—7页；Robert Jay Lifton, *Thought Reform and the Psychology of Totalism: a Study of "Brainwashing" in China*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1989, pp. 3-7.

分离,经济社会领域享有的自主权在逐步扩大,社会的多元化趋势也日益明显。另一方面,中国政治改革的边界仍十分清楚,即不能动摇中国的根本政治制度,不能影响中央政府的政治权威。所以,中国在推进政治改革的同时保持了适度的中央集权,在实现权力分享与放权于民的同时仍然强调中央对地方的有效管理。着眼于未来,中国政府治理转型的趋向将从政府主导的一元垄断社会治理向政府、市场和社会相互补充、相互制衡的多元共同社会治理转型,这就需要进一步清晰界定政府与经济、国家与社会的关系,建立起适合市场经济体制的政府职能与干预内容。

中国政府管理模式因此具有了两大突出优势:第一,它能够较好地保持国家政策的稳定性和延续性。中国政府在某些方面具有“发展型政府”(Developmental State)的特点,^①它有能力凝聚全民对于实现现代化的共识,有能力捍卫适合的长远利益、整体利益而非某些集团或阶层的短期利益和特殊利益,通过广泛的利益代表和相对自主的发展眼光保证政治和宏观经济的稳定,并在这种环境中稳步推进国内改革和对外开放。^②与此相对照的是,部分非洲和亚洲后发展国家的政治体制则具有“新世袭制”(Neopatrimonialism)的特征,即政治权力服务于国家领导人及其支持者们的关系网,国家利益被用以满足某个家庭、部落、地区或种族集团的个别利益,政权竞争因此演化为利益争夺,政治蜕变为谋取私利的场所。^③第

① 有关发展型政府的论述,可参见 Victor Nee, Sonja Opper & Sonia M. L. Wong, "Developmental State and Corporate Governance in China," *Management and Organization Review*, Vol. 3, No. 1, 2007, pp. 19 - 53; Linda Weiss, "Development States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'Normalizing'," *The Pacific Review*, 2000, Vol. 13, Issue 1, pp. 21 - 55.

② 北京大学姚洋教授把中国政府概括为“中性政府”,认为该政权的特点在于具有广泛的代表性,不偏向社会的任一组织群体,且能够将社会的长远利益作为政府的自主利益,从而抵制民众对于短期分配的要求。尽管来自地方和行业的利益集团也试图影响国家决策,但是中国的“国家被俘”程度在转型国家中是较低的。参见姚洋:《中国经济成就的根源与前景》,载《文化纵横》2010年第4期,第16—23页;贺大兴、姚洋:《社会平等、中性政府与中国经济增长》,载《经济研究》2011年第1期,第4—17页。

③ Nicolas Van de Walle, *African Economies and the Politics of Permanent Crisis*, 1979 - 1999, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 113 - 151. 另外,法国波尔多大学知名非洲专家丹尼尔·巴赫(Daniel Bach)教授于2011年4月29日在清华大学公共管理学院发表学术演讲,题为《非洲新世袭国家》(The African Neopatrimonial State),对非洲的“新世袭制”进行了较为全面的分析。<http://www.sppm.tsinghua.edu.cn/xxdt/26efe4892f8f9e46012f8fc260b80001.html>

二,在充分激发社会发展与创新活力的同时,能够确保国家行动的有效性和高效率。在某种意义上讲,中国市场化改革在实质上是国家不断放权于市场、放权于社会的过程,国家权力逐步退出某些经济和社会领域。但在政府职权范围有所收缩的同时,国家仍享有对地方政府及社会的有效控制,仍然享有对经济战略部门及核心产业(如土地、金融、税收、矿藏)的有效管理。体现在国家基本职能上,则是国家有能力对社会资源进行汲取、整合与再分配,从而为社会提供基本的公共物品和公共服务。正是由于中国对社会和经济的选择性控制,中国政府才能够在经济变革中保持政治稳定,才能在全球化进程中有效化解国内外政治经济难题。面对2008年以来的国际金融危机的冲击,中国可以在短期内出台一系列应对危机的经济刺激方案,动员全国资源确保增长和民生,充分体现出强大国家制度能力的优势。正如美国丹佛大学国际关系学院赵穗生教授提出的那样,其实中国的国家机器已经在国内经济方面采用了“华盛顿共识”中绝大多数宏观经济的基本原则,但它拒绝或修正了那些会大幅度降低政府作用的新自由主义经济政策。^①改革开放三十余年成就中国奇迹的原因很多,但其中关键之一就在于中国拥有较为完善的国家制度及强大的国家能力。^②

在某种程度上,中国政府模式的发展方向是一种“强政府”而非“大政府”模式。^③“大政府”意在强调政府涉足领域的宽泛性,而“强政府”则表示政府能力的有效性,而其涉足的领域却可能是有限的。需要特别指出的是,本文强调非洲国家的制度与权威建设,决不意味着为某

^① 赵穗生:《中国模式探讨:能否取代西方的现代化模式?》,载《绿叶》2009年第3期,第20—40页。

^② 我们也应清醒地看到,中国经济开放的有限性及社会控制的有效性也正在显现出制度性的缺陷,这也是今天中国社会危机和环境危机不断恶化的根源,因此需要在不断的改革开放中进行进一步的制度改革,这也是中国未来发展的出路和方向所在。有趣的是,美国加州大学全球冲突与合作研究所主任苏珊·舍克(Susan L. Shirk)教授在其《中国:脆弱的超级大国》一书中,在承认改革开放以来中国经济和社会发生了巨大变化的同时,创造了一个接近于中文“外强中干”(strong abroad but fragile at home)的新词汇来描述中国的特征,直言中国面临城乡差距、社会分化、政治稳定等问题。参见Susan L. Shirk, *Fragile Superpower*, New York: Oxford University Press, 2007, pp. 1-78.

^③ 未来一段时期内,中国社会结构的发展方向,将是从目前“强国家—弱社会”的二元结构逐步向“强国家—强社会”的平行结构方向发展。参见赵虎吉:《后发展国家政治合法性二元化与政治发展逻辑》,载谢庆奎、佟福玲主编:《政治改革与政府转型》,社会科学文献出版社2009年版,第97页。

些非洲国家仍然存在的集权政府或威权体制张目，而是想说明的是，在非洲国家开启现代化进程之时，必须重视更为基础的国家制度建设。本文强调中国政府的政治权威与治理能力，也不意味着赞同那种认为威权体制是成就中国经济奇迹的主要原因的论点。事实上，中国过去几十年经济发展的成功恰恰得益于市场经济改革，得益于对新自由主义思想与“华盛顿共识”的某种选择性借鉴。而中国政治体制的成就则在于，它在充分激发社会发展活力的同时，能够成功化解不断增多的社会矛盾，并通过有效的社会控制维护国家的基本稳定，从而破解了其他发展中国家出现的“经济发展—政治动荡”的政治难题。^①中国的国家权能范围调整并非国家消极退出的过程，而是在调整权能范围的同时，注重培育国家的有效制度供给与秩序治理能力。真正的问题，不在于国家权力的无所不在、无所不能，而在于国家能否有选择性地强化或弱化自身的管理权。诚如福山所言：“真正的问题在于国家在某些领域必须弱化，但在其他领域却需要强化。”因此，“有必要将国家活动的范围和国家权力的强度区别开来，前者主要指政府所承担的各种职能和追求的目标，后者指国家制定并实施政策和执法的能力特别是干净的、透明的执法能力——现在通常指国家能力或制度能力”。“贫困国家之所以无法发展经济，关键是它们的制度发展水平不适当。它们不需要什么都管的国家，但它们确实需要在有限范围之内具有必要功能的、强有力并且有效的国家。”^②中国经济发展较多数非洲国家更快更好，其重要原因似乎不在于各国政府在职能范围上存在巨大差别，而在于中国的国家制度更为完善以及政府治理能力相对更高。

四 中国的政治文化与非洲国家的政党政治

20世纪80年代后期以来受冷战结束民主化浪潮的影响，除厄立特里

^① 从这个角度上讲，中国模式不是对“华盛顿共识”的否定或抛弃，更恰当地讲，是对“华盛顿共识”的某种扬弃和修正。某些国外学者从“华盛顿共识”的对立面把中国经验总结为“北京共识”，把中国的经济成功归结为威权体制，不仅存在学理上的谬误，而且还通过突出中国的政治不民主达到了事实上贬损、丑化中国模式的目的。

^② [美] 弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社2007年版，第115页。

亚、斯威士兰、索马里的绝大多数非洲国家在短期内采取了竞争性的多党民主选举。由于这些国家国内市场一体化和民族一体化的发展程度较低，传统的族属认同仍然存在并在某些社会危机中一再显现。由于不同族群的人们往往倾向于强调各自的族群身份、族群利益并由此决定其政治忠诚，因此在短时期内涌现出的政党往往从部族或特定地区寻求政治支持，从而使政党政治蜕变为族群政治。不成熟、不完善的多党政治制度伴之以各族群共同体广泛的政治参与，导致许多非洲国家的政局出现不稳定，甚至陷入“逢选必乱”的政治怪圈。由于非洲大陆的冲突大多可以看到不同族群（ethnic groups）的身影，这些冲突因此被世人贴上了“族群冲突”（ethnic conflicts）的标签。^①

民主政治是当代政治发展的基本方向，竞争性的多党政治则是其主要表现形式。对于许多已有二十余年民主经历的非洲国家而言，民主政治虽然发展缓慢且依然问题重重，但民主政治的基本框架已大体成型；虽然民众的民主观念和国家观念仍需强化，但现代民主精神而非专制主义正在成为社会的主流政治思想且在继续成长；虽然部分国家常因政变或内乱而出现民主政治的“倒退”（retreat），但从总体上看非洲的民主政体较之十年前更为稳定。从民主的发展趋向看，继续巩固和完善多党民主制度将是这些国家政治发展的主要方向。^② 不过，对于一些民族一体化建设滞后、民主政治文化尚不成熟的国家，如何有效地抑制多党竞争中的非理性因素，发展出一套健全的民主制度和成熟的民主文化，则是当前阶段面临的重要政治议题。

一是从制度上规范多党政治。考虑到不加规范的多党选举极易诱发族群关系的政治化（politicization of ethnicity），从而危及国家统一和政治民主化的顺利推进，多数非洲国家均从法律上禁止那些以特定的族群、地区或宗教为诉求的特殊主义（particularistic）政党的建立或禁止它们参与政

① Alexander Keese, "Introduction," in Alexander Keese, ed., *Ethnicity and the Long-term Perspective: the African Experience*, Bern: Peter Lang AG., 2010, pp. 9-10.

② 不少国外学者对非洲民主发展的态度也是乐观而积极的（positive）。参见 Larry Diamond, "Introduction," in Larry Diamond & Mare F. Plattner, *Democratization in Africa: Progress and Retreat*, Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 2010, p. xii.

治活动。^① 例如，尼日利亚阿布巴卡尔军政府为防止政党的族群化，于1998年开放党禁的同时又规定了组建政党的硬性条件：（1）政党组建必须面向全国所有公民，而不论其族群身份、宗教信仰和出生地区；（2）政党必须接受权力共享和政府关键职位轮流坐庄的原则；（3）政党必须在全国36个州中的24个设立分部，活动不能局限于一个区域；（4）参加地方政府选举的政党必须至少在24个州的地方选举中获得总有效票数的10%（后降为5%）才有资格进行最后登记；（5）政党组建采取两次登记的批准程序。^② 这些规定有利于从程序上制约地方性、族群性政党的发展，鼓励政党活动的跨族群化和跨地区化，从而为1999年政治选举的成功和第三共和国的建立奠定了政治基础，在某种程度上也有助于尼日利亚民族及统一国家意识的形成与巩固。

二是建构成熟的政治文化。过去几十年非洲历史上频繁上演过不同形式的家族统治、独裁统治和军人政治，政治文化遗产中多有政治的集权（centralization）、集中（concentration）和个人化（personalization），而缺乏现代民主政治所需的理性和包容精神。^③ 有学者粗略统计，非洲国家自独立以来共经历了80起成功政变（coups）和108起未遂政变，其总数占到全球政变总数的40%。^④ 因此，在引入现代多党民主竞争机制的同时，及时培育更具理性与包容精神的现代民主观念是当前非洲国家政治文化建设的首要命题。在此方面，中国政治制度所体现出的“包容”精神或许具有一些启示意义。

中国政治制度具有两大鲜明特点：一是在政权组织上实行以人民代表大会为基础的政治制度，而非西方的三权分立；二是在政党制度上实行以共产党领导的多党合作，而非一党制或西方国家所倡导的两党制和多党

① Anika Becher & Matthias Basedau, *Promoting Peace and Democracy through Party Regulation? Ethnic Party Bans in Africa*, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies, 2008, pp. 6-24.

② 贺文萍：《非洲国家民主化进程研究》，时事出版社2005年版，第278—279页；刘鸿武等：《从部族社会到民族国家——尼日利亚国家发展史纲》，云南大学出版社2000年版，第177—182页。

③ Ademola Azeez, “Ethnicity, Party Politics and Democracy in Nigeria: Peoples Democratic Party (PDP) as Agent of Consolidation?” *Stud Tribes Tribals*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 8.

④ Clarence J. Bouchat, *Security and Stability in Africa: A development Approach*, Carlisle PA: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2010, pp. 9-10.

制。虽然这种独特的政治架构仍需理论上做出更为精致的解释，在实践中也面临不少尚待解决的问题，但在过去的历史长河里一再显示了其巨大的政治效能，也因此为自身赢得了某种历史合法性。如果把民主制度大致分为选举民主和协商民主，那么中国的政治制度安排更接近于协商民主的实质。与选举民主旨在通过选举以决定权力归属不同，协商民主是指公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式，参与公共决策和政治生活。它突破把民主限定在选举环节的理念，试图让各党派、各阶层的民众参与到决策过程中，使政府政策的制定更加符合人民的利益。^① 中国政治制度体现了一种内嵌的“合作”、“协商”精神，这与西方的“竞争”、“冲突”理念存在很大区别。对于现代化进程中的国家来说，制度内嵌的“合作”精神，有助于形成比较普遍的对现代化发展方向的共识，不至于因为对现代化道路理解的歧义而出现现代化进程频繁被打断的现象。^② 对于那些正在实践多党竞争民主的非洲国家而言，积极培育某种富有竞争而又更具理性与包容的现代民主精神，或许能有效减少多党竞争引发的无序纷争，实现多党政治与国家统一的良性互动。

政党政治的目标是什么？从现代国家建构的角度来看，不管政党制度是在什么情况下、以什么样的形式确立，其内在倾向都是共同的：就是最大限度地创造国家整合，减少党派的无序纷争所可能带来的社会分散和国家分离。^③ 在实践中，政党作为社会部分成员的代表，既可以作为社会利益的调节器，也可以成为国家和社会的分裂力量。政党扮演何种角色，政党政治发挥何种功能，关键取决于国家制度是否能把政党的竞争纳入一定的秩序范围之内。要达到这种良性状态，社会和国家就必须创造一个良性的政治文化并在此基础上创建一套适宜的政党制度。一个社会要形成多党局面极为容易，但要在多个政党的基础上建立一个适宜的政党制度却是相

① 协商民主是否可以作为竞争性民主的替代，这在政治学领域仍是一个有巨大争议的话题。在社会结构日益多元化的前提下，继续在理论、程序与实践中完善协商民主，同时不断容纳某些自由民主的基本要素，以满足民众不断增强的民主诉求，应是当前阶段中国政治发展的基本方向。

② 苏长河：《中国模式与世界秩序》，载《外交评论》2009年第4期，第21—31页。

③ 民主的本质不仅是竞争，还有妥协，政党政治的目的是为了通过竞争达到相互妥协与认同，共同维护国家的统一和发展，而非通过斗争来谋取权力，从而导致国家的分裂和衰败。参见林尚立：《政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思》，载《中国延安干部学院学报》2009年第9期，第5—14页。

当困难的。在部分非洲国家，由于族群制度的广泛存在，且现代民主条件发育不成熟，多党民主极可能激活狭隘的部族主义，使政党政治上鲜明的部族色彩，从而扭曲这些国家的现代民主发展进程。这就需要在完善民主制度设计（比如从法律上禁止政党以特定的族群或地区为基础）的同时，辅之以“合作”、“协商”的政治精神，在激发公民政治热情的同时，又能使政党间的竞争走向理性化，从而减少社会冲突的对抗性。换言之，非洲国家在引入并实践竞争性多党制度的同时，也应积极培育国家内部的民主要素，这包括市场经济的成长，中产阶级的壮大以及现代民主政治精神的培育。后发展国家的民主化进程多是内外因素共同作用的结果，来自外部力量的推动促成了现代民主形式的建立，而国家内生的民主因素的不断发展才是民主得以巩固的关键。考虑到许多亚非国家的传统文化并不缺乏合作与协商精神，如非洲黑人传统文化具有认同宇宙和谐统一和群体主义至上的精神特质，^①这就需要根据现代民主的需要来挖掘传统政治文化中的合理成分，实现传统政治文化的自我更新与扬弃，以有助于建立一种兼具竞争性与包容性的现代政治文化。

五 中国的民族关系模式与非洲 国家的民族一体化构建

冷战结束以来，世界民族问题呈现新的发展态势：一是因民族问题而导致的国内冲突成为世界冲突的主要形式，二是民族问题主要发生于发展中国家和地区。从非洲、中东到南亚、东南亚，再到高加索和中亚地区，国家内部的民族冲突以前所未有的声势爆发出来。在非洲地区，仅在1997—2006年的10年间，非洲大陆共计发生14起重大武装冲突，除埃

^① 非洲黑人传统文化强调社会秩序的和谐稳定和集体利益的至高无上，讲求个人意志服从群体利益的社会一致原则，因而非洲传统社会就被描绘成“意见一致的社会”，非洲的传统政治生活就被描绘成“意见一致的民主”。这种在部落和氏族生活中形成的简单而持久的民主形式常被赞誉为“大树下的民主”。坦桑尼亚国父尼雷尔将这种“大树下的民主”形象地描绘为“先人围坐在一棵大树下，就共同体（氏族、部族或村庄）的事务展开讨论，这种讨论没有时间限制，需要多久就持续多久，直至各方达成一致意见为止”。参见张宏明：《多维视野中的非洲政治发展》，社会科学文献出版社1999年版，第108页。

塞俄比亚同厄立特里亚的边界冲突属国家间冲突以外,其余的13起冲突均为与族际关系相联的国内冲突。^①非洲国家大多是多族群国家,不同族群间的社会文化差异甚大且彼此的认同感不强。再以尼日利亚为例,该国有不同的族群374个,虽然国家已经独立50余年,但社会结构的异质性仍未有根本改变,民众的家庭和族群意识仍远甚于统一的“民族”(nation)或“国家”(nation-state)观念,民族国家的统一构建仍待完成。^②尼日利亚民族独立运动领导人、约鲁巴人(Yorubas)著名酋长奥巴费米·亚沃洛沃(Obafemi Awolowo)曾这样评价尼日利亚民族一体化的艰难:“尼日利亚不是一个国家,它仅仅只是一个地理表达。”^③美国学者菲利克斯·格罗斯(Feliks Gross)认为,非洲地区的社会纽带仍主要是社会学意义上(sociological)的“血亲关系”(lineages)和“亲缘关系”(linkages),而非意识形态意义上的民族主义或其他政治观念,这决定了人们的政治忠诚主要归依于部族或部落集团而非现代意义上的国家。^④

中国也是一个多民族国家,也面临许多历史和现实的民族问题。但面对冷战后兴起的民族主义浪潮,中国有效捍卫了民族国家的统一,并在国家经济不断快速发展的基础上有效推动了少数民族地区的经济发展,增进了各民族间的共同繁荣,其中的经验值得认真总结。

其一,在法律和政策层面确立并维护民族平等原则。“民族平等”是《中华人民共和国宪法》之基本原则,长期以来一直是中国民族政策的基石。鉴于少数民族地区发展的相对滞后,为避免民族平等流于形式,中国长期实施对少数民族的政策优惠,以对主体民族的不平等来切实保障少数民族的平等权利。在政治上,少数民族在全国人民代表大会中的代表比例

^① 斯德哥尔摩国际和平研究所编:《SIPRI年鉴2007:军备、裁军和国际安全》,中国军控与裁军协会译,世界知识出版社2008年版,第98—100页。

^② B. Salawu & A. O. Hassan, Ethnic Politics and its Implications for the Survival of Democracy in Nigeria, *Journal of Public Administration and Policy Research*, Vol. 3, No. 2, 2011, pp. 28—33.

^③ “Nigeria is not a nation. It is a mere geographic expression,” See Alem Hailu, “the State in Historical and Comparative Perspective: State Weakness and the Specter of Terrorism in Africa,” in John Davis, ed., *Terrorism in Africa: the Evolving Front in the War on Terror*, Lanham & New York: Lexington Books, 2010, p. 39.

^④ [美] 菲利克斯·格罗斯:《公民与国家——民族、部族和族属身份》,王建娥等译,新华出版社2003年版,第133—170页。

为15%左右，远远高于少数民族人口在全国总人口的比例；选举各级人民代表大会代表的时候，1名少数民族代表所代表的人口数可以少于1名汉族代表所代表的人口数的一半甚至更多。再如，中国在文化教育上鼓励和推行“双语教学”，在宪法中规定少数民族有使用本民族语言进行诉讼的权利。与中国不同的是，一些多族群的非洲国家长期推行针对异己族群的歧视政策，导致族群矛盾长期积累并最终激化。布隆迪于1993年爆发了大规模的族群冲突和仇杀，主要原因在于两大族体间存在长期的不平等和相互敌视，仅占布隆迪人口16%的图西族长期控制着国家的军政大权，而人口占83%的胡图族却长期处于无权地位。

其二，在国家制度安排上实现少数民族自治与国家统一的有机结合。历史证明，冷战时期的苏联和南斯拉夫的邦联体制难以有效维护国家统一，而一些发展中国家无视国内民族差异、不承认少数民族自治权利的做法也无助于民族间的和谐相处。新中国成立以来，中央政府根据“小聚居、大杂居”的民族分布状况，把民族区域自治确定为国家的一项基本政治制度。所谓民族区域自治，是指在国家的统一领导下，各少数民族聚居地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。截至2008年底，全国共建立了155个民族自治地方，包括5个自治区、30个自治州、120个自治县（旗）。民族区域自治制度不同于西方的民族政治区划，它不是脱离民族大家庭的“独立自治”和“自治邦”，而是国家不可分离的组成部分，少数民族自治机关只是中央人民政府领导下的一级地方政权。由于世界各国的民族关系千差万别，民族区域自治制度未必适合其他国家，但这一制度既保证了少数民族的平等权利和当家做主管理本民族内部地方性事务，又有效维护了中央政府的权威和国家的统一，其对于许多仍面临民族治理问题的多民族国家探索自身民族政治制度无疑具有重要的启示意义。

其三，在经济层面注重维护少数民族的经济权益。当前世界的民族冲突多与各民族间围绕资源分配而产生的矛盾有关。苏丹达尔富尔危机产生的一个主要原因是南北双方在土地、水和石油资源的分配上出现分歧，南方的黑人族体认为中央政府长期偏袒北方的阿拉伯人族体，因而诉诸于武力以维护其声称的合法权益。例如，在南方黑人族体看来，苏丹中央政府为解决南北冲突而对土地和权力资源所做的重新分配明显有失公允，导致黑人族体对政府强烈不满。如1995年3月，西达尔富尔州决定将黑人部落马萨利特人的传统领地划分为13个区，将其中5个区划给阿拉伯人

部落，引起马萨利特人的强烈不满，直接导致1996—1998年马萨利特人与阿拉伯人的冲突。冲突中双方都有数百人被打死，马萨利特人有10万人逃到乍得境内，沦为难民。^①中国的经验完全不同，1994年，国家将中央与民族自治区对矿产资源补偿费的分成比例调整为4:6，而其他省市为5:5。中央政府还不断加大财政支持力度，除按规定拨付一般性转移支付和专项转移支付外，还专门设立了民族地区转移支付。据统计，1978—2008年，中央财政向民族地区的财政转移支付累计达20 889.40亿元，年均增长15.6%。其中，2008年为4253亿元，占全国转移支付总额的23.8%。^②

其四，注重在文化和观念层面推动民族一体化建设。对于多民族国家而言，“民族”一词至少包含两个层面的意义：一是国家内部的各族体，如中国境内的汉族、苗族、壮族；二是与国家相联系的民族，如中华民族、美利坚民族、尼日利亚民族。为有效地维护国家统一，中国在承认国内各民族文化个性的同时，不断培育民族国家观念，使各民族形成统一的“中华民族”和“中国人”的观念。中国之所以历经千年而不分裂，当前中国之所以能不断走向复兴，都与中华民族所承载的强烈的民族观念和民族精神分不开。与此不同的是，由于历史上各族体间的交往与融合程度较低，加之后来西方殖民主义者人为划分殖民地的政治边界，导致许多非洲民族独立国家缺乏“民族”这一物质载体，民众对自身族体的认同远远超过对新生民族国家的政治认同，成为这些国家民族冲突的重要隐患。

事实上，当前对非洲国家政治统一的最大威胁不是来自外部强权的侵略或者国家间冲突，而是内部族群主义的膨胀及由此带来的族群关系紧张。^③因此，非洲国家面临的一个普遍而艰巨的历史性发展主题，是如何及时地实现由传统社会向现代民族国家的过渡转型，即如何把这些新创立的年轻非洲国家内部那些严重分割、破碎、封闭性的众多族群共同体甚至

① 余文胜：《苏丹达尔富尔危机的由来》，载《国际资料信息》2004年第9期，第39—41页。

② 国务院新闻办公室：《中国的民族政策与各民族共同繁荣发展》，2009年9月，中华人民共和国中央人民政府网。http://www.gov.cn/zwgc/2009-09/27/content_1427930.htm

③ Marina Ottaway, "Nation Building and State Disintegration," in Kidane Mengisteab & Cyril Daddieh, eds., *State Building and Democratization in Africa*, Westport: Praeger Publishers, 1999, p. 83.

部落集团加以整合改造，使其重构成富有凝聚力和一体化的现代统一民族。体现在文化方面，则是需要相应地将那种高度异质性的各民族享有的传统文化改造成为同质性的、具有高度认同感的现代国民文化。通过这种富于凝聚力的现代民族和国民文化的成长，为各个年轻国家提供一种举国一致、全民共识的国民文化价值体系或精神纽带，一种能维系年轻国家之团结、稳定、统一的国民观念和国民情感，并以此消弭和克服国内各族体各地区间的隔膜和封闭；消除由于这种隔膜封闭引发的民族矛盾或地区冲突，使非洲国家由沙聚之邦，转变成为内聚向心之国，实现“一个国家（nation state）、一个民族（state nation）、一种文化”的发展目标。^①

结 论

本章重在关切非洲国家普遍面临的国家构建问题，探讨了中国国家制度建设经验及其对非洲国家可能具有的启示意义。笔者认为，处于现代化初期的非洲国家并非不要民主政治，而是需要在国家制度建设基础上稳步推进政治转型，激进的政治变革很可能会打乱自身政治发展进程而导致社会秩序的紊乱。体现在国家治理能力上，非洲国家在调整国家职能范围的同时，需要注重培育国家的有效制度供给与秩序治理能力。体现在政党政治上，在引入西方现代多党民主政治之时，也需要不断培育国家内生的民主要素，在自身民主文化不断成长的基础上建构起一套适宜的现代民主制度。作为世界最大的发展中国家，中国三十余年的改革与发展探索完全可以与非洲国家共同分享，这种在本质上属于人文与文化交流的南南合作新议程，必将有助于世界发展问题的解决，有助于发展中国家的整体复兴。

不过，我们无意吹捧中国政治发展的完善与成熟，更无意主张对外传播中国的政治理念与制度。这不仅因为中国政治发展本身还处于不断探索与发展之中，而且事实上，非洲国家为数众多且国情各自不同，它们的政治发展进程又包含着许多复杂的命题与特殊的挑战，几乎没有任何现成的

^① 刘鸿武等：《从部族社会到民族国家——尼日利亚国家发展史纲》，云南大学出版社2000年版，第3页。

外部政治发展模式或某种现成的政治理论可以简单地用以解释和指导这些国家的现实政治发展问题。本文试图表达的是，中国和非洲国家面临许多共同的发展命题，且处于大致相同的国际话语体系之中，因此双方在治国理政方面的交流，或许有助于共同探讨解决问题的办法，共同寻求一种更为本土的发展道路。过去的历史表明，非洲国家的政治现代化，应当遵从现代民族国家成长规律，在不断完善基本国家制度建设和民族一体化基础上稳步推进政治经济转型，在内生民主条件培育和外来民主经验借鉴相互作用下实现本土政治的现代变迁。

（责任编辑：周玉渊）

summarize the experience; China's diplomatic strategy in the Middle East

China's Development Experience and the Communications between China and African Countries on State Governance

Luo Jianbo, associate professor and Director of Research Office of African Studies, Center for International Strategic Studies of the Central Party School.

Abstract: The stagnation of state building in most African countries leads to the low performance of state governance and even serious political unrest and military conflicts, which has been a main source of the international political instability. As for African countries which are still challenged by serious governance problems, the theme of political development is not only democratization, more importantly, also includes with state building, basic institutions construction and political stability. In this article, it mainly refers to road choice, capacity building for state governance, and the development of multi-party politics existing in the political transition process of African countries. China and African countries can learn and share experiences of state governance between each other on the basis of equality and ownership, which can be used to expand the South-South cooperation in the new era, promote the level of China-Africa strategic cooperation. From a long term sight, this experience communication will be of significance on promoting the structural change of international system, and more diversified and balanced development of human culture system.

Key words: China; development experience; governance; Africa

China's Interests in Africa and the Protection of Them

Jiang Hengkun, Associate Professor and Director of the Center for African Politics and International Studies, Institute of African Studies, Zhejiang Normal University.

Abstract: The emergence and expansion of China's interests in Africa follows the establishment and development of Sino-African relations. In recent years, the demand for natural resources, coupled with the strategy of diver-