

乌干达总统年龄限制法案：历程、 舆情与困境

李昭颖

【内容提要】非洲许多国家都面临政治权威制度化的挑战，总统权力如何实现和平过渡一直是非洲各国最有争议的问题之一。作为该问题的典型国家之一，乌干达于 2017 年再度修改宪法，并在政党力量失衡、利益集团作用和公民社会受限等因素综合作用下，成功废除宪法第 102 (b) 条对总统年龄的限制。该法案的通过，意味着现任总统约韦里·穆塞韦尼可以在 2021 年继续参与竞选，并且有望连任至 2031 年，届时他将满 90 岁。乌干达年龄限制法案从宣传酝酿阶段到议会辩论阶段，均不断引起争议，大众舆论对该法案的负面认知和情感判断使得乌干达政治、经济和社会发展面临着严峻的治理危机，如何克服这一困境，完善符合乌干达国情的制度，实现国家现代化建设，值得深入思考。本文主要根据文献分析和抽样访谈的结果，对该法案的背景、历程、舆情和困境进行解读和分析，以促进对乌干达政治现实问题的了解和研究。

【关键词】乌干达；宪法修正案；总统年龄限制

【作者简介】李昭颖，浙江师范大学非洲研究院政治学硕士研究生（金华，310000）。

乌干达总统约韦里·穆塞韦尼自 1986 年上台执政至今，对国家发展起到了至关重要的作用，在乌干达面临发展模式转型的今天，其决策更是举足轻重。但是，乌干达宪法第 102 条 (b) 款规定，年龄不满 35 岁

或大于 75 岁者无资格当选为乌干达总统。据此, 现年 73 岁的穆塞韦尼将没有资格参与 2021 年的总统选举。^① 于是, 2017 年, 针对 1995 年宪法部分条款做出修改的综合性宪法修正案应运而生。该法案中最受关注、对乌干达政治局势影响最大的条款便是废除宪法对总统年龄的限制, 因此, 乌干达舆论广泛称其为“年龄限制法案”(Age Limit Bill)。

一 法案出台的政治环境

乌干达年龄限制法案的出台恰逢非洲多国的“第三任期”问题集中爆发, 且集中在乌干达所在的大湖地区, 布隆迪、卢旺达、刚果(金)、刚果(布)等国都存在现任总统的连任问题, 因而乌干达事态的进展也备受国际社会关注。卢旺达等邻国或成功或失败的案例, 不仅为穆塞韦尼谋求连任提供了参照, 一定程度上也影响了年龄限制法案的国际舆论环境。非洲的“第三任期”问题既有西式民主与非洲“本土政治”水土不服的原因, 是“鞋不合脚”的问题, 也是非洲各国民主化进程得到推进所产生的必然现象。^② 非洲频发“第三任期”现象既凸显了非洲民主化进程的复杂性与长期性, 又与非洲目前仍处于政治、经济与社会转型期, 民族国家建构尚未完成, 国家能力严重不足等有着密切的关系。^③ 因而, 虽然国际环境会对国内情势产生影响, 但最终决定年龄限制法案走向的还是乌干达国内因素, 本文重点对此进行分析。

(一) 执政党一党独大

乌干达执政党“全国抵抗运动”(The National Resistance Movement Organization-NRMO, 下文简称“抵运”)长期执政, 在国家政治中取得一党独大地位, 执政基础强大。1962 年, 长期受到英国殖民的乌干达取得了独立, 但内部权力斗争严重, 多次发生政变。政权几次更迭后, 伊迪·阿明和米尔顿·奥博特先后推行残暴的独裁统治, 导致国内怨声四

① “We Need a Referendum on Age Limit,” *The Observer*, April 5, 2017.

② 黎文涛《非洲民主政治转型与安全形势: 分析与展望》, 《非洲发展报告(2015-2016)》, 社会科学文献出版社, 2016, 第 177-180 页。

③ 沈晓雷《透视非洲民主化进程中的“第三任期”现象》, 《西亚非洲》2018 年第 2 期, 第 124-146 页。

起、民不聊生。在此背景下，穆塞韦尼率领乌干达人民抵抗军（Popular Resistance Army）进行了多年游击战争，并不断吸引对政府失望的群众加入其政治组织抵运，最终在 1986 年实现武装夺取政权，由穆塞韦尼本人出任总统。

为了避免此前二十余年的动乱，进一步维系民众在革命时期向其提供的支持，穆塞韦尼以抵运为核心，建立了独树一帜的“运动制”（Movement System）政治体制，即组建联合政府，吸收各党派、各势力精英人物进入内阁，虽然允许各党派存在，但暂时禁止政党活动，以建立全民抵运化的临时性“无党派民主”政治体制。^① 这一制度在一定程度上化解了乌干达内部各民族和宗教之间的矛盾，将政治动乱扼杀在萌芽状态，为国家发展创造了稳定的社会环境。同时，数十年的一家独大也为执政党抵运积累了雄厚的政治资本，即使在取消“运动制”的 23 年之后，抵运仍在乌干达政治力量对比中占据绝对优势。在第十届议会中，抵运成员占据 294 个席位，超过总数的 70%，在关键问题上对独立议员的立场也有不小的控制力。^② 此外，根据乌干达选举委员会公布的历次选举结果，穆塞韦尼本人的支持率虽有所下降，但仍高于 60%，远胜其他竞争对手（见表 1）。

表 1 乌干达历次总统大选得票概况

日期	候选人 人数	穆塞韦尼票数/ 得票率	次高得票人	次高票数/ 得票率	选民 投票率
1996 年 5 月 9 日	3	4458195 / 74.3%	塞莫格雷雷	1416140 / 23.6%	72.9%
2001 年 3 月 12 日	7	5088470 / 69.4%	贝西杰	2029190 / 27.7%	69.7%
2006 年 2 月 23 日	5	4078677 / 59.28%	贝西杰	2570572 / 37.36%	69.19%
2011 年 2 月 18 日	8	5428369 / 68.38%	贝西杰	2064963 / 26.01%	59.29%
2016 年 2 月 22 日	8	5971872 / 60.62%	贝西杰	3508687 / 35.61%	67.61%

资料来源：乌干达选举委员会历次公布的总统选举投票总表。

① 魏翠萍 《从“无党政治”到多党民主——乌干达政治体制演变探析》，《西亚非洲》2009 年第 9 期，第 32—38 页。

② 见 Electoral Commission of Uganda “Gazette List Elected MPs 2016,” April 13, 2016. 未包含后续补选结果。

(二) 利益集团势力强大

抵运长期执政的结果是,乌干达形成了以总统穆塞韦尼为核心的强大的利益集团。在现实政治中,权力本身就有不断自我巩固的倾向,当个人的权威凌驾于规则和制度之上时,很少有领导人能选择主动让贤,这一现象在政权的开拓者身上尤为常见。穆塞韦尼亦不能免俗,尽管他曾于就职之初表示希望建立一个大众拥有最高统治权的民主国家,但随着利益集团固化与权力边界外溢,他已骑虎难下。^①穆塞韦尼为乌干达稳定与发展立下了汗马功劳,对本国政治、军事力量均有极高的掌控力。自 1996 年首次参与总统大选至今,他从未失利,亲人朋友纷纷身居要职,利益关联者更是不计其数。由穆塞韦尼的裙带关系、战争时期的伙伴、同一族群的成员、提拔培养的社会中坚力量,以及在政治经济上受益于政府现行政策的群体共同构成了支持穆塞韦尼谋求“第三任期”的利益集团。这些既得利益集团共同的利益基础是穆塞韦尼继续执政,并对这种共同利益的存在有明确的认知。一旦穆塞韦尼下台,意味着乌干达权力将迎来大洗牌,甚至可能引发严重的政治斗争、社会动荡和经济倒退。在政治上层利益趋向一致的前提下,反对派掌握的资源极其有限,能对穆塞韦尼继续执政意图产生阻碍的,仅有宪法条款的约束。在此次年龄限制法案中,利益集团往往采取院外活动、社会宣传、游行、集会、募捐、一致投票等联合并进的方式,推动议会通过有利于穆塞韦尼谋求第三任期的宪法修正案。^②

(三) 反对力量实力有限

乌干达的公民社会发育不良,反对力量缺乏团结,民心思稳,加上反战情绪被利益集团利用,使得反对力量难以对执政党造成威胁。尽管乌干达存在大量反对取消总统年龄限制的政治团体,但其效力受到团体

① 穆塞韦尼在 1986 年就任总统时表示“非洲人民、乌干达人民,有权拥有一个民主政府。这不应是来源于任何政权的恩惠,因为拥有最高统治权的正是人民群众,而不是政府”(“The People of Africa, the People of Uganda, Are Entitled to a Democratic Government. It Is Not a Favour from Any Regime, The Sovereign People Must Be the Public, Not the Government.”) 见“Museveni Sworn in as President,” *The Times*, January 30, 1986.

② “NRM Supporters in ‘Kick Age Limit out of Constitution’ Demo,” *The Observer*, August 29, 2017.

内部和跨团体间的团结和凝聚力、各团体克服企图压制和削弱其力量的能力，以及他们与执政党的历史关系等若干因素制约。^① 乌干达的主要反对力量——民主变革论坛（The Forum for Democratic Change）、民主党（The Democratic Party）、乌干达人民大会党（The Uganda People's Congress）、保守党（The Conservative Party）等各有各的政治主张，在长期争权夺利中形成了不可调和的党际矛盾，党派内部也存在观点分歧与权力斗争，因而无法团结一致组织公民力量，建立反年龄限制法案统一战线。

此外，虽然乌干达目前出现“人心思变”的苗头，但“人心思稳”仍然是主流。乌干达民众曾经历过数十年的动乱，连年内战以及圣灵抵抗军的肆意破坏使得 150 多万乌干达人流离失所，民众迫切希望政治稳定、经济发展，民间反战情绪一直较高，公民社会的效力因此受到极大限制。战后社会重建过程中，虽然少数人占据了多数社会资源引发了新的矛盾，但是大部分民众尚未摆脱对战争的恐惧，这束缚了民众的诉求表达。这种情绪促使民众在执政党推动修改宪法取消总统年龄限制时不愿采取激进的反对行为，甚至担忧反抗举措是否会为自身和国家带来更大的灾祸。^②

二 法案出台的历程

虽然年龄限制法案在议会议事程序上耗时不足 3 个月，但回顾该法案出台前后执政党与反对党的角力，可以发现围绕法案背后的问题，即是否支持穆塞韦尼继续连任一事的斗争早在几年前就埋下了伏笔。根据支持和反对力量的角逐重点，该法案的出台过程可以概括为三个阶段。

（一）宣传酝酿阶段

2016 年，穆塞韦尼以 72 岁高龄成功连任，距离下一次选举还有五年，但依据宪法第 102 条（b）款，届时 77 岁的他将无缘参选。早在此

① Boniface Dulani, “Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power: Lessons from the Third-Term Bids in Malawi, Namibia, Uganda and Zambia,” *Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien* Nr. 20/2011, 11. Jg., pp. 115–139.

② Collier, P., V. L. Elliot, et al., *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Washington DC, World Bank and Oxford University Press, 2003.

前数年,关于穆塞韦尼有意传位其子穆霍齐·凯尼鲁加巴的传闻时有见报,但利益相关者对其能力的信任度有限,选择支持穆塞韦尼本人继续执政也是情理之中的。

为了循序渐进地实现这一目标,抵运高层频频为修改宪法造势。2016 年 7 月,乌干达克扬宽齐区抵运领导人联名递交请愿书,请求取消宪法对总统年龄的限制。此时,作为事件核心人物的穆塞韦尼本人则以公开声明自己更关注国家发展,不欲讨论年龄限制等小事的方式,安抚对其修宪意图有所察觉的反对派和民间社会活动家。但实际上,执政党为修宪所做的准备从未真正停歇。经过一年的准备和舆论发酵,2017 年 6 月初,“乌干达宪法综合修正案”出现在《乌干达公报》上,被列为即将公布的法案之一,标志着修宪议程正式启动。^①支持法案的人频繁发起各种宣传活动,抵运党内和内阁的一些重要人物都公开宣布支持穆塞韦尼总统。与之相对,反对派也启动了反修正案运动,多次举行游行示威,有些激进分子甚至采取为穆塞韦尼举办模拟葬礼、在首都坎帕拉张贴大量反修正案海报的形式,表达不满与抵抗。

(二) 议会斗争阶段

2017 年 9 月 12 日,277 名抵运议员联名向议会提出取消宪法对总统年龄限制的提案申请。紧接着,伊加拉区议员拉斐尔·马吉耶兹正式起草并递交了包含废除宪法对总统年龄限制条款的宪法修正案草案,议会随即启动对该法案的辩论环节。支持与反对修宪的两派议员矛盾不断升级,甚至影响议事程序正常开展,议会多次因发生暴力事件被迫休会,直至军警介入,以强硬手段维持秩序。^②

9 月 27 日,在部分反对派议员被强制带离议会后,该提案迅速通过,随后年龄限制法案进入了公众听证阶段。此时在乌干达 454 名议员中,已有 320 人表态支持年龄限制法案,这一数值几乎与抵运的议会席位持平。^③这一优势在议会法律和议会事务委员会重组后进一步扩大,其中执

① Edris Kiggundu “Age Limit Bill Now Gazette,” *The Observer*, July 3, 2017.

② 见 Maria Wamala “Day Two of Age Limit Drama,” *New Vision*, December 19, 2017.

③ Sadab Kitatta Kaaya, Olive Eyotaru “Age Limit: NRM Not Sure of Numbers,” *The Observer*, October 23, 2017. 其中包括政府部长等无表决权的当然议员,实际有表决权议员共 436 人。

政党成员从 13 人增加到 19 人，他们的立场在审议草案条款时至关重要。^① 12 月 20 日，由于大多数反对党议员缺席，乌干达议会先后对年龄限制法案草案进行了两次表决，分别以 317 票支持对 97 票反对和 315 票支持对 62 票反对的压倒性优势通过该法案，并增加了将总统和议员的任期从五年延长至七年，以及重新恢复总统任期不得超过两届的条款。^② 12 月 27 日，穆塞韦尼正式签署这一法案，标志着这场三个月的争斗告一段落。

（三）法院审理阶段

虽然执政党在议会获得了胜利，但由此衍生的权力博弈并未停止，年龄限制法案的合宪性以及议会议事过程的合法性受到广泛质疑，随着反对派向乌干达宪法法院递交请愿书，修宪双方在法庭上展开了新一轮交锋。经过半年的审理，2018 年 7 月 26 日，乌干达宪法法院的五名法官正式宣读对年龄限制法案合并请愿书的判决，裁定取消宪法对总统年龄限制合乎宪法；而议会辩论过程中军队进入议会的举动同样并非违宪，因为当时议会内发生了混乱，需要外力介入恢复秩序，这属于议长卡达加在职权范围内的合理举动。但是，法官们否决了法案中将总统和议员任期从五年延长至七年，以及重新引入总统任期限制这两处修改，称其违反议会程序和选举契约，因而判定无效。^③ 此后，乌干达法律协会与反对派多次联名上诉，举证修宪过程多处违宪，要求最高法院废除年龄限制法案，维护宪法的合理性。

三 针对法案的舆情状况

从年龄限制法案初现到尘埃落定，乌干达各大媒体都十分关注与之相关的风吹草动，并在法案出台的不同阶段对议员和公民两个群体分别进行了多次民意调查。值得注意的是，不同的群体对年龄限制法案的支持率差异极大，这为观察乌干达政治生态提供了一个很好的视角。

① “NRM Beefs up Numbers on ‘Age Limit Committee’,” *The Observer*, December 1, 2017.

② “How Your MP Voted on the Proposed Age Limit Bill,” *African Pearl News*, December 1, 2017.

③ “Court Clears Way for Museveni to Run for Sixth Term,” *New Vision*, July 27, 2018.

(一) 议员态度

就议会而言, 年龄限制法案的支持率一直高于反对率, 这一优势贯穿于修宪的整个过程, 且存在不断增强的趋势。修宪斗争伊始, 平时政治主张高度分散的各反对党议员在这个问题上形成了统一阵线, 许多独立议员乃至执政党议员则迫于选民压力, 并未明确表示是否支持该法案。因此从最初的对比数据来看, 反对阵营的实力不可小觑。然而, 随着时间的推移, 越来越多的议员顶着选民的反对乃至人身威胁, 旗帜鲜明地加入了修宪派, 甚至有议员因此被选民袭击身亡。议员们长期浸淫在抵运一家独大的政治氛围中, 清楚地明白, 自己的职位不仅来源于选民支持, 同时也必须建立在抵运的许可之上。一旦他们在这个问题上站在穆塞韦尼总统的对立面, 议会将不会再有他们的一席之地, 就像在年龄限制法案投票时, 以扰乱秩序、着装不规范等理由被强制带离议会的反对派议员那样。^①

(二) 民众情绪

普通民众对宪法修正案了解有限, 反对者居多。根据乌干达民间智库“大湖战略研究所”(The Great Lakes Institute for Strategic Studies) 进行的民意调查显示, 85% 的乌干达人不支持取消总统年龄限制。这项名为“公民对宪法第 102 (b) 条修正案的意见”的研究受到公民选举民主联盟 (CEEDU) 和乌干达治理监督平台 (UGMP) 的委托, 对全国 80 个选区的 50429 名公民进行了抽样调查, 调查对象涵盖 22926 名女性和 27503 名男性受访者。其调查结果表明, 不同地区的公民对该法案的支持率也不尽相同, 其中东部地区反对浪潮最为严重, 95% 的公民不支持拟议的年龄限制法案, 北部地区 86% 的受访者表示反对, 而西部地区的反对率则为 76%, 中部地区的反对率最低, 但仍有 66%。^②

相较非洲其他国家, 乌干达的媒体自由度较高, 时常发出与官方相悖的言论。由于政府在修宪过程中态度相对被动, 大量乌干达公民缺乏

① “Age Limit Updates: Magyezi Motion Finally Tabled, Approved,” *The Observer*, September 27, 2017.

② “85% of Ugandans Opposed to Age Limit Amendment-survey,” *The Observer*, December 9, 2017.

全面获取年龄限制法案相关信息的渠道，主要依赖媒体报道、政治团体的宣传演说了解事态，易受到信息传播者的既有观点诱导。除此之外，社会底层对现有分配方式存在不满，渴望出现一个全新的领导团体推动社会变革，因此，反对派领袖基扎·贝西杰以及格雷戈里·蒙图的支持率逐年上升，前说唱歌手、草根独立议员博比·瓦恩（艺名）也凭借“人民的力量”（people power）这一口号赢得不少拥趸。这些准总统候选人互相争夺竞选票仓，其政党力量亦远不如抵运，唯有以年龄限制剥夺穆塞韦尼参选的可能，才有机会入主总统府，他们无疑是反对年龄限制法案的中坚力量。心知无法在议会与执政党抗衡，反对者选择走民间道路，引导反对修宪的舆论走向，但其社会活动受到警方严格管控，虽然形成了一定规模的反对浪潮，但难以对修宪进程产生决定性影响。

（三）外界舆论

虽然各国政府、媒体和国际组织均对乌干达年龄限制法案有所报道，但因立场受限且不便干预他国内政，其内容往往就事论事，鲜少公开发表对该法案的观点。在年龄限制法案出台过程中，乌干达警方多次逮捕反对派成员。对此，美国驻乌干达大使黛博拉·马拉克曾公开敦促各方摒弃暴力，表示乌干达人民有责任和平表达观点，而政府也有责任保护人民的言论自由和集会自由，但她并未对法案本身做任何评价。^①然而，不发表评论本身就是一种表态。相较官方层面的谨言慎行，活跃在乌干达的外国公民的态度更为明朗。对他们而言，年龄限制法案顺利通过，彰显了穆塞韦尼和执政党对国家的控制力，使其进一步建立对乌干达未来几年稳定局势以及政策持续性的信心，这些有利于外国公民在乌投资、经商、生活的利好使其对年龄限制法案态度友好。同时，也有人质疑取消宪法对总统年龄的限制，实质上是鼓励总统终身制，有违民主原则，且政治决策与民意背离并非长远之计，可能会为将来埋下动荡的隐患，他们认为有穆加贝在政局动荡中下台的前车之鉴，穆塞韦尼更应该选择合适的时机实现权力的平稳过渡。^②

① “U. S. Concerned over Uganda’s Age Limit Debate Chaos,” *Africa News*, September 29, 2017.

② 观点源于2018年9月笔者在乌干达调研时对当地多位中国商人的访谈和调查问卷结果分析。

四 取消年龄限制面临的困境与思考

取消总统年龄限制作为乌干达对民主制度的一种新探索,自然面临不小的阻力,不应该一味地以刻板眼光批判而无视其带来的积极影响,历史对其的最终评价将着眼于该法案出台后乌干达政府的治理绩效和国家建设成果。为落实该法案的积极作用,必须先厘清乌干达政府当前所面临的执政困境,并通过该法案的出台,探寻解决之道。

通过年龄限制法案引发的争议,乌干达政府面临的困境已具象化,方便政府对症下药。舆情分析显示,在是否取消宪法对总统年龄的限制一事上,民众观点与精英阶层观点背道而驰,这种政治上层与下层分离的倾向说明乌干达的社会矛盾处于发酵状态。目前穆塞韦尼政府的民意基础较薄弱,但其一贯注重团结政治和军事精英,对社会控制力较强,使得社会各阶层不易爆发剧烈冲突,分歧的实质并非穆塞韦尼继续连任与否,其根源在于民众的基本诉求得不到满足。

回顾历史,穆塞韦尼带领乌干达逐渐走出内战泥潭,实现政治稳定、经济平稳增长,这些政绩使其获得了民众支持。但是,尚未建立坚实的发展基础的乌干达对外部援助依赖性较强,受国际经济形势影响较大。尽管乌干达经济总量逐年提高,但从人均 GDP 水平、绝对贫困人口数量、就业情况等方面看,乌干达实际上“有增长欠发展(或无发展)”。^①与此同时,快速增长的年轻人口并未亲历解放战争,缺乏继续支持抵运的情感共鸣,加之西方媒体对穆塞韦尼长期执政有违民主原则的攻讦,使得乌干达政府的民意基础不断削弱。^②因此,乌干达政府面临的治理困境并不是一个单纯的政治问题,需要结合乌干达的经济与社会因素进行思考。

其一,低附加值的经济发展无法满足民众的物质文化需求,社会矛盾尖锐。具体而言,穆塞韦尼执政至今,乌干达农业现代化程度仍然很低,受自然环境限制较大,在遭遇自然灾害时甚至不能确保本国供给,

① 李雪冬《从乌干达“管窥”非洲经济发展》,《经济》2018年第23期,第54-56页。

② A. Reuss, K. Titeca, and T. W. Quarterly, et al., “When Revolutionaries Grow Old: The Museveni Babies and the Slow Death of the Liberation,” *Third World Quarterly*, 2017.

而大量涌入的难民又给其增加了额外的负担，使得乌干达民众的粮食安全更为严重。同时，乌工业发育不良，仅能提供一些初级产品，许多生活必需品大量依靠进口，导致民众生活所需的一些物资价格居高不下。此外，乌干达基础设施较为落后，电力短缺现象普遍，交通状况不佳，这些问题不仅困扰着人民的日常生活，而且严重制约了本土企业的生产和经营能力，形成恶性循环。但即使在整体贫困的乌干达，仍有少数掌握资源的既得利益者，通过原材料出口、垄断性经营和其他方式积累了大量财富，居民贫富差距体现得非常直观，激化了社会矛盾。欠发达、不均衡的社会经济限制了乌干达底层民众的生活水平，但信息化和全球化时代不断赋予他们与本国富裕阶层和其他国家居民生活相比较的机会，使他们的物质需求和文化追求处在较高层次。二者之间的巨大落差直接影响民众对政府的满意程度，甚至将贫困归因于穆塞韦尼政府的不作为，因此他们逐渐收回对穆塞韦尼政府的认同，渴求出现新的领袖和政府以打破社会格局，改善自己的生活水平。正如克劳斯·丹宁格提出的那样，与基础设施的距离（经济机会少，政府投资稀缺）、资产不平等（社会紧张）、经济作物的存在（可征用的财富）以及较低的人力资本水平（利用“正规”经济机会的能力）都会增加内乱的倾向。^①

其二，人口急剧增长，失业问题严重，引发社会动荡。据统计，目前乌干达人口总数约为4400万，人口增长率约为3.28%，人口结构相当年轻化，48.05%的人口年龄不足15岁，69.15%的人口低于25岁，95.45%的人口在55岁以下。^②大量的年轻人口在为国家带来潜在的人口红利的同时，也可能成为掣肘社会发展的阻力，使国家落入“马尔萨斯陷阱”。^③乌干达普通民众拥有的土地原本就捉襟见肘，土地私有制导致土地日益集中到少数大地主手中，而不断增长的新生人口又进一步降低了人均可获得耕地，导致农业家庭的粮食产出难以满足日渐增加的粮食需求。大量无地可耕也无力负担高等教育费用的年轻人涌向城市寻求工作机会，但乌干达尚未形成足够规模的第二、第三产业，无力吸收过于

① K. Deininger, "Causes and Consequences of Civil Strife: Micro-level Evidence from Uganda," *Oxford Economic Papers*, 2003, Vol. 55, No. 4, pp. 579 - 606.

② Uganda Demographics Profile 2018, www.indexmundi.com.

③ 马尔萨斯提出两个级数的理论：人口增长是按照几何级数增长的，而生存资料仅仅是按照算术级数增长的，多增加的人口总是要以某种方式被消灭掉，人口不能超出相应的农业发展水平。

庞大的求职人群。同时,在教育资源不充分的环境下培养出来的劳动力素质偏低,无法很好地适应难度较高的职位要求,使得乌干达就业率维持在较低水平。^①

人口问题一方面拉低了乌干达居民收入水平,进而限制政府税收和内需规模,阻碍市场经济发展;另一方面,随着失业率和贫困率的上升,越来越多无法稳定就业的年轻人成为社会不安定因素。他们不仅是反对派的最大票仓,往往也是反对取消年龄限制的激进团体,众多年轻人聚集在城市中,动辄以影响社会秩序的极端方式宣泄对执政党、政府以及穆塞韦尼的不满。^② 大量缺乏稳定雇佣和经济关系约束的人群还对社会安全产生威胁,近年来乌干达犯罪率呈显著上升态势,而政府的处理态度极为强硬,国家暴力机关与反对团体多次发生流血冲突,进一步引发民众不满。

其三,政府公信力下降,民主程序受质疑。当前乌干达政府的发展政策更侧重交通、能源、通信等公共基础设施建设领域,但这些项目耗时较长,而且资金来源在很大程度上依赖外国援助和政府预算拨款,在造成政府赤字严重、债务负担不断增加的同时,短期内并不能化经济增长数据为经济发展动力。更糟糕的是,行为不端的公职人员借机牟利、贪污腐败现象横生,不仅影响政策效力与经济发展,更使得乌干达政府公信力受损,激起民怨。^③ 尽管众人皆知陈旧固化的政治体制和系统需要革新以适应新的机遇和挑战,但穆塞韦尼和抵运在位三十余年,统治阶层不断扩张自身的权力边界,又加强了维护旧制度和分配方式的力量,给改革增添不少阻力。乌干达一些媒体对政府态度也并不友善,《警戒者报》(*Daily Monitor*)、《观察家报》(*The Observer*) 等报纸上时常转载国际组织对乌干达政府侵犯人权的报告和相关人士的批评,大肆报道政府对反对派的残酷打压等,这些负面言论对乌干达政府的权威造成了严重

① C. P. Lakuma, R. Marty, and A. Kuteesa "Survival Analysis of Regional Unemployment in Uganda: Evidence from the Uganda National Panel Survey (UNPS) , " *African Development Review* , Vol. 28, No. 1, 2016, pp. 140 - 154.

② Karugonjo, Peter Magelah, Barbara Ntambirweki, "Youth Unemployment and Job Creation in Uganda: Opportunities and Challenges," Report of Proceedings of the 49th Session of the State of the Nation Platform, Advocates Coalition for Development and Environment, No. 26, 2014.

③ Helen Epstein, "The Cost of Fake Democracy," *The New York Review of Books* , May 16, 2016.

损伤。

面对不断激化的社会矛盾，穆塞韦尼也对自身的困境有所认知，并积极寻求破局方法。在继续保持谨慎但扩张性的财政政策和稳健的货币政策的同时，将公共投资支出作为支持乌干达经济转型的关键。乌干达宏观经济政策聚焦于遏制通胀压力、提高汇率稳定，支持运输和能源等重要基础设施项目，同时控制经常性支出，并将国内资源动员增长提高0.5个百分点。^①出于对发育阶段的本土企业的保护，政府出台了多份中小企业发展政策，通过提高外国企业的准入门槛，鼓励本土企业能占据更多的市场份额，以提高税收在国内生产总值中的占比。虽然乌干达在提高人口素质方面取得的成效有限，但该国第二期国家发展计划（NDP II）中已经纳入了全部的可持续发展目标，其中也包括提高人力资本。穆塞韦尼亦多次公开发表讲话，强调政府发展旅游业的决心，并鼓励民众在咖啡等传统经济作物之外发展渔业等新兴农业，促进家庭生产商业化，推动劳动力积极创业。穆塞韦尼制定的政策符合乌干达国情和国家利益，但是受到国内收入减少、公共支出增加、机构能力和治理能力低下、公共财政和投资管理体制薄弱等不利条件的限制，实践效果有待提升。

随着年龄限制法案获得通过，乌干达短期内出现政治动荡的可能性极低，各方利益冲突仍在控制范围内，这为乌干达国家发展创造了稳定的内部环境。穆塞韦尼在长期执政过程中，不断完善一种充满乌干达特色的、接近党政军合一的发展模式，使得领导权相对集中，在很大程度上避免了乌干达再度陷入数十年前的政治清算和内耗。同时，现政权积累了丰富的治理经验，有利于决策高效化和政策持续性，推动国家高速发展。2018年上半年经济增长率超过7%，很好地印证了这一点。^②随着年龄限制法案的通过，乌干达国内持续半年的紧张对峙情绪逐渐消弭，政府政策更侧重于有利于自主性发展、改善民生的长期规划，公共基础设施项目顺利实施，民众消费需求日益旺盛，外国投资者对乌干达投资评价与热情有所回升，加之较为良好的自然条件和国际经济环境，种种因素共同推动着乌干达经济蓬勃发展。

正如穆塞韦尼所言，目前乌干达面临的问题不是谁来当总统，而是如何带领乌干达走向现代化。通过合法手段修改宪法，取消总统年龄限

① African Economic Outlook (AEO) 2018, African Development Bank, 2018.

② Monetary Policy Statement for October 2018 [R], Bank of Uganda, 2018-10-03, p. 1.

制是一把双刃剑,应当尽可能发挥其积极影响,推动有利于国家发展的政策而非拘泥于民主形式和利益集团斗争。为进一步增强自身的合法性基础,更好地实现国家稳定和可持续发展,乌干达政府应充分重视社会动员,认识到民众切实的物质文化需求,拓宽官方与民间的交流渠道,积极推动政府服务转型,并通过宣传、教育等方式引导民众有序参与政治。唯有解决生产力水平低下和人民缺乏摆脱贫困的手段这两个基本问题,才能持久有效地降低贫困率和失业率,为国家长期发展注入澎湃的动力。为此,乌干达政府需要加快从粗放型人口增长模式向优生优育的人口增长模式转变,积极推动教育全覆盖目标的实现和技术创新,提高劳动力素质和劳动生产率,并为更多劳动力创造就业机会。

(责任编辑:周军)

Uganda Age Limit Bill: Process, Public Sentiment and Predicament

Li Zhaoying / 21

Abstract: Many countries in Africa are facing the challenge of the institutionalization of political authority, and access to the peaceful transition of presidential power has been one of the most controversial issues since Africa's independence. Under the combined effects of unbalanced political party system, active interest groups and restricted civil society, Uganda, one of the typical countries of this problem, passed the constitutional amendment law in 2017 that removed the 75-year presidential age limit clause 102 (b) that paved way for life presidency in Uganda and allows the incumbent President Museveni to run in the 2021 elections and is expected to be re-elected consecutively till 2031, when he will be 90 years old. The Uganda Age Limit Bill had been controversial from the propaganda stage to the parliamentary debate stage, besides, the negative perception and emotional judgment of the public opinion on Age Limit Bill had put Uganda's political, economic and social development in the face of a severe crisis of governance. How to overcome this dilemma, improve the political system in line with Uganda's national conditions, and realize the modernization of the country is worthy of deep thinking. Based on the results of literature analysis and sample interviews, this paper analyzes the background, process, public sentiment and predicament of the bill in order to promote understanding and research on political reality in Uganda.

Keywords: Uganda; Constitutional Amendment; Presidential Age Limit

Informal Local Governance Institutions and Management of Intra-Ethnic Conflicts: Reflections from Kuria of Tarime District, North Eastern Tanzania

Emmanuel Yacobo Kiondo, Lyabwe Mtahabwa,

Peter Anthony Kopoka / 35

Abstract: The study was conducted to examine the influence of Kuria tra-