

非洲治理与发展难题之破解: 中国的视角^{*}

刘鸿武

【内容提要】非洲国家的发展与治理，是今日世界发展与治理领域的难点，其中包含着复杂而重大的可供理论创新与实践探讨的空间。在此领域，中国的机遇、作用与使命都十分特殊。总体上看，在中非合作论坛框架下建构起来且日趋机制化的中非关系，是一种以追求经济社会发展为核心内容的“发展导向型”的新型南南合作关系。今天，这一以共同发展、互利互惠、实用有效为价值理念和操作原则的国际合作关系，不仅提升中非双方的国际地位，改变着中非双方的国际身份，也对以往时代全球治理体系中西方发达国家“治人”而发展中国家“治于人”的旧式“干涉性治理关系”构成种种挑战，并因此而形塑一种新的全球治理与发展模式。

【关键词】非洲治理；发展道路；中非合作；理论创新

【作者简介】刘鸿武，浙江师范大学非洲研究院院长，博士生导师，教育部长江学者特聘教授，商务部经贸政策委员会专家工作组国际投资专家（金华，321004）。

近年来，非洲社会经济有了明显的提升与进步，国家发展与治理问题的解决，也正面临着新的历史性机遇。然而，非洲的发展道路并不平坦，前景依然充满种种困难与挑战。从长远来看，非洲国家要获得可持续的发

^{*} 2015 年度国家社会科学基金重大项目“中国对非洲关系的国际战略研究”（项目编号：15ZDA066）的阶段性成果。

展进步，需要结合非洲实际情况，推进新的思想解放运动，独立思考和观察自己的政治发展道路，寻求非洲问题的非洲化解决方案。中国人讲，“己欲立而立人，己欲达而达人”，国泰民安，富强稳定，乃世界各国普遍的追求，在非洲国家的发展与治理领域，国际社会的建设性合作与积极支持也十分重要。在此领域，中国可以结合自己过往的复杂经历，观己观人，发挥某种特殊的作用，做出自己应有的努力。

一 非洲国家治理与发展的难题在哪里？

非洲大陆数十个年轻国家的成长与政治发展问题，一直是国际非洲研究界广为关注的核心问题。无论是从理论的还是实践的层面上看，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，期间各国之政体模式与政治形态所呈现的种种混杂与矛盾的现象，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。

关于非洲国家的当代政治发展问题，迄今为止世界各国研究者的观念与看法依然大不一样。相关的争论，集中在如下一些复杂的问题上。^①

第一，当代非洲国家政治发展的首要任务或核心问题是什么，在非洲国家独立之初或国家创立伊始的政治发展早期阶段中，什么样的国家制度与政府体制才是可行的、有用的、能稳定存在的？

第二，对非洲年轻国家来说，衡量其国家政治制度是否合理、国家政权体制是否正义的标准应该如何确立和判定，是由实践需要和有效性来判定，还是由某种先定的理念或意识形态来判定？

第三，独立后的非洲国家是建立一种适应非洲国家社会经济发展需要的内生型的、本土化政治体制与政治结构，形成一种有助于推进国家经济发展、社会稳定、民生改善的有统一行动能力的集权化强势政府，还是按照西方的政治理念移植一种在西方文化背景下看来更具有所谓道德合法性的议会政体与选举制度？

^① 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。

第四, 什么样的制度安排是有助于促成国家在包容、并存的基础上探寻本国的一体化进程与民族认同, 而不是简单移植某种排他性、冲突性的竞选制度, 从而强化各族群间的矛盾并最终导致国家的分裂瓦解?

第五, 是建立一种可以集中国家资源以便举国一致地努力去为国家的长远发展目标奋斗的强势政府, 还是建立一种仅追求本族群眼前利益或局部利益并导致持续的相互排斥恶性竞争的弱势政府?

所有这些问题, 在过去数十年非洲国家的政治发展进程中一直没有得到很好地理解与解决。而在这种理论与观念混乱的背后, 现实的非洲政治更呈现出长期的动荡与混乱局面。

从全球比较与中国经历的多维视角上看, 今日非洲国家治理的根本难题, 实现发展的主要障碍, 总体上集中在如下几个相互关联的问题上。

(1) 当代非洲国家成长进程中面临的第一个大问题, 是国家主权日趋弱化甚至消解, 一些国家的政府管辖与统一能力严重不足, 国家体系与政府功能日益陷入瓦解与退化的状态中。

如何克服部族部落社会的分裂性与离散性, 推进现代主权国家的统一建构与民族一体化融合, 既是 20 世纪中期独立后的非洲绝大多数国家面临的重大政治发展挑战, 也是实现国家稳定、经济增长、社会安全的基本前提。但是, 在一些国家, 这一进程从一开始就受到内外因素的干扰而进展缓慢。今天, 一些非洲国家甚至日益处于国家体系消解与政府功能瓦解的无政府状态中。而在当下, 对非洲国家统一建构进程形成阻遏障碍、消解国家存在基础的内外因素更变得十分复杂而多样, 大体上看, 如下几个方面的挑战是最明显的。第一个消解力量, 是西方发达国家主导下的经济全球化和政治自由化进程。对于贫困落后的弱小非洲国家来说, 这一外部主导的进程, 作为一种巨大的强制性政治经济与文化力量, 明显地从外部消解非洲国家的主权, 侵蚀非洲国家的政治权威与行动能力。总体上看, 非洲国家是在国内一体化进程远没有完成, 统一国家的主权建构与民族认同问题远未解决的背景下, 被动地卷进全球化洪流中来的。作为小国寡民的弱势国家, 非洲国家常常面临着国家主权丧失与被肢解的压力。第二个消解力量, 是在国家一体化建构与民族融合远未完成的情况下, 一些非洲国家在内外压力下被迫移植和照搬西方竞争性的多党制与选举政治, 结果往往引发持续的群族冲突、宗教冲突、文化冲突, 这又从内部侵蚀着非洲国家主权的统一性与政府执政能力。第三个消解力量, 是近二十多年来急

速涌现的大量非政府组织及这些组织间广泛发生的对抗性政治诉求，这些非政府组织往往具有境外力量支持与操控的复杂背景，也在一定程度上从内部消解了非洲国家的内在包容性、凝聚力、国家权威与行动能力。

事实上，在今日世界，没有一个国家可以在无国家主权保护与缺失政府管理的情况下还能获得发展所必需的社会稳定、国家安全与经济增长。今天，在非洲一些国家和地区，政府能力严重缺失，基层政权形同虚设，看不到条块分明、上下联通的功能化的政权网络与管理系统，在政府机构和行政体制瓦解、“有社会而无政府”的状态下，千千万万的百姓苍生在广阔无边的大草原和大荒漠中陷入一种无助的、自生自灭般的艰难处境。国家统一体制的消解和政府管理能力的丧失导致了巨大的灾难。虽然今日非洲国家拥有巨大的人力资本，有大量的年轻人口，却缺乏组织者和动员机制将他们组织成国家的建设大军，庞大的人口资源无法转化为服务国家建设的人力资源与生产要素，人们只能无所事事，四处游荡生存，巨大的人口红利远没有利用起来。

(2) 当代非洲国家成长进程中面临的第二个大问题，是许多国家在过去数十年中始终不能从经济的角度来理解政治的本质，始终没能将国家工作的重心转移到经济建设上来，长期忽略经济发展这一根本目标而深陷无谓的空头政治纷争之中。

贫困与落后是一切动荡、冲突甚至恐怖主义的源头。不集中精力发展经济，不努力改善民生，不保持一个稳定有效的国家体制，一切都无从谈起，政府也迟早要垮台。过去几十年，无论是威权主义的强势政府还是议会政体的民主政府，许多非洲国家的执政者都没有将经济发展、民生改善放置在工作的首要位置上，而是就政治谈政治，缺乏推进经济增长的意愿与能力。多年来西方在非洲推进的政治变革，往往过度迷信选举政治和投票功能，以为只要有了选举，有了多党制，一切问题就会获得解决。但劣质选举政治与无序政党竞争使国家的任何长期规划与发展都无从落实，政治许诺盛行，短期行为泛滥。多年来，非洲大陆充斥空头政治，政治挂帅盛行，选举迷信左右一切，这是非洲国家面临的一个根本性困境。^① 对于今日的非洲国家来说，经济建设与社会发展才是最大的政治，非洲国家需

^① Liu Hongwu, "China-Africa Development Cooperation and Reshaping of Modern Human Civilization", *China International Studies*, No. 5, 2010, pp. 48-64.

要进行政治改革,但政治改革的出发点和归属点应该是如何促进非洲的经济发展与民生改进,应该是围绕着经济建设能力的提升来进行政治变革,而不是如何将政治变得与西方的政治一样。同样,今日的非洲国家需要保持稳定,但稳定不是为了稳定而稳定,稳定的目标是为了更好地促进经济发展、民生改善。过去十多年,一些西方国家为了反恐而支持一些非洲国家的强势政府,只求其保持政权稳定以配合西方的反恐战略,但却忽视了支持和敦促这些国家的强权人物或威权政府致力于本国的经济发展与民生改进。事实上,如果反恐与稳定牺牲了经济发展与民生,或无助于发展的推进,稳定最终难以维系,反恐也最终难获成效。

(3) 当代非洲面临的第三个大问题,是如何确立长期而稳定的发展战略与目标,教育全体人民如何长期树立自力更生与艰苦奋斗的决心与意志,而不能指望通过外部援助迅速解决自己国家的所有问题。

目前,许多非洲国家还十分落后,与西方国家甚至新兴国家的差距很大,不能指望在短期内解决所有的问题。为此,国际社会应该从积极的方面鼓励非洲国家的政府和人民树立长期艰苦奋斗的信念与决心,并对非洲国家的任何进步都要给予充分肯定。非洲国家则需要努力保持政局和政策的稳定与连续,只有政策的连续性与长期性才能使非洲面临的一些根本性难题逐渐获得解决。研究非洲发展障碍问题的美国学者约翰·伽思维尼恩也认为,中国发展的重要原因,是中国有采取长期策略的能力和埋头苦干、坚忍不拔的精神。因此,中国在援助非洲的过程中,往往更注重非洲基础设施的配套建设,更重视维护非洲国家的政治稳定与国家主权。

(4) 当代非洲面临的第四个大问题,是如何更有效地培植国家认同感与归属感,培养政党领袖与普通民众的爱国情感及为国家利益而奋斗的精神。

国家观念与国家认同是支撑一个国家生存、发展和稳定的基础,也是一种持久发挥作用的國家文化体系。国家意味着在此版图内生活的人们对于自己的国家有基本的归属感,对于本国的历史、传统、文化、国家利益有源自内心的体认、尊重和维护意识,对国家兴亡有所担当。但长期的政治动荡与族群分裂,往往造成非洲国家缺乏坚实有力的国家核心理念与核心价值体系,维系和动员全体国民的国家整体利益观念也往往难以建构起来。在国家认同感薄弱的情况下,国内各竞争性的政治团体与对抗性的族群政党往往不能共同来制定和持续地追求国家的长期战略与发展目标,这

也是非洲国家必须努力克服的一个结构性与观念性障碍。

二 非洲国家主权建构为何如此困难却又如此重要？

非洲国家当代政治发展进程的艰巨性，是由非洲国家建构的特殊历史背景与基础条件决定的。总体上说，现代国家的政治演进有其内在规定性与制约性，必须通过一个漫长的自然历史进程才能逐渐解决其发展进程中的各项复杂命题，而这一进程之推进顺利与否，还取决于政治进程与发展道路的选择是否得当与适中。

20 世纪 60 年代以后，在热带非洲大陆先后涌现出了数十个年轻的国家。这些国家总体上是由原来西方建立的殖民地演变而来的。这些在殖民地基础上获得独立而建立起来的年轻国家，继承了一份十分不合理的外部强加的欧洲殖民统治的政治遗产，在极不合理的殖民地政治基础和边界范围上开始建设自己的现代国家，开始追求国家的统一与稳定，追求国家的一体化与民族融合，这其中所包含的艰难与复杂，远远超出建国时非洲民族主义者的想象。非洲国家独立后首先必须在政治发展与国家政权建设领域做出巨大努力，形成国家统治能力与管理能力，而这种现代统治能力或管理能力的形成，却必将有一个长期的成长与建设过程，必将经历几代人的艰苦努力，仅靠简单地移植某种欧式的现代议会制度、竞争性选举制度是解决不了这些复杂的发展问题的。这正是当代非洲数十个国家独立后国家政治发展进程一波三折、历经种种战祸、内乱、冲突的深层原因。

如何由传统的部族氏族社会转变成成长为现代国家，是独立后非洲国家政治与社会发展进程中的最大挑战与核心问题，而这一进程一开始就因为外部世界特别是西方国家的介入与干预而走上了一条曲折的道路。20 世纪 60 年代独立后建立的大多数非洲年轻国家，最初基本上是按照西方殖民者设计的模式建立的。许多国家都照搬或模仿了原殖民宗主国家的政治体制，包括形式上的议会政体、选举制度、政党制度。但是，这一套制度在非洲的移植与推广往往不过是西方人的一厢情愿，在当时并不符合非洲大陆的现实需要，也缺乏稳定存在的基础和发挥功能的条件。因而许多非洲国家在独立之后数年间，多因管理无能、权力纷争与部族矛盾激化而陷入政治混乱，在西式议会政体无力维持统治的情况下，国家陷于混乱，唯

有靠军人集团来替代。于是在许多国家, 军人集团随之冲到政治前台, 通过各种形式的政变或战争, 变成了国家的实际统治者。20 世纪 70 年代后, 非洲大陆普遍建立了军人独裁或威权主义的政治制度。

冷战时期的 20 世纪七八十年代, 东西方大国在非洲相互争夺, 西方国家考虑的主要是如何维护其全球冷战优势。对于西方世界来说, 非洲只有放置在其全球战略中才具有意义, 西方虽然也期待非洲实行西式政体与制度, 但实际的情况是, 只要这些非洲国家奉行亲西方的内政外交政策, 西方就对非洲国家建立军人政权或集权政治并不太在意。冷战结束后, 西方失去了战略对手, 开始在非洲大陆鼓吹西式议会体制和竞争性的政党制度与选举制度, 在非洲强力推行仿行西方的政治变革。20 世纪 80 年代末期至 90 年代初期, 在国外因素压力下, 绝大多数非洲国家发生普遍的政治变革, 再度建立了类似西方现代政体的议会制度与多党竞争体制。进入 90 年代后, 很多国家的领导人不再是通过军事政变或非宪法方式夺取政权, 而是通过公开的选举上台执政。那时, 很多西方人相信西式政体及其观念已经在非洲大陆获得确定无疑的正当性身份, 必将完全统治这片大陆。

然而, 非洲的政治发展现实并没有这么简单, 20 世纪 90 年代后的非洲大陆, 政治发展依然面临种种挑战。事实上, 在 90 年代的民主化变革进程中, 非洲国家都经历了一段长期的程度不同的动荡与混乱, 经济衰退与社会冲突普遍发生, 而且由于缺乏坚实的基础, 一些名义上建立了西式民主政体的非洲国家, 依然还是保持着类似军人政权的内核。为了进一步推进西式政体及其意识形态在非洲大陆进一步发展, 西方国家在 90 年代后通过各种方式, 包括提供带有种种政治附加条款的援助, 持续地向非洲国家施加各种压力, 要求非洲国家继续推进西式政治变革, 并把非洲国家经济落后、贫困严重的原因简单化地归结为没有实现西式的民主、人权与自由, 以为只要一实现自由选举, 一实行民主制度, 非洲的问题就可以通通解决。于是, 西方国家在冷战后普遍地奉行对非洲政治进程的“干涉主义”政策, 将援助与干预结合起来, 并给非洲开出了许多政治变革的灵丹妙药。

过去数十年, 非洲国家也试图探索自己的政治发展道路, 寻求建立适合国家发展需要的政治模式, 但因国小民弱, 这个过程往往受外部力量干预而一次次中断。20 世纪 90 年代以后, 虽然多党制成为非洲国家的主流

政体，但这并不意味着非洲国家都踏上了民主的坦途。现实的情势却是，90年代后许多非洲国家虽然拥有了一个多党制的民主国家外壳，但实际情况往往是一党独大或强人政治。在一些非洲国家，一些执政者还发现了只要举起“民主”的旗帜，就不但可以维护其权力基础，还能获得西方援助机构的大力支持。而西方国家及其主导的国际援助机构，则又认为这些国家人权记录尚有污点、民主政治远不到位，因而继续以附有政治条件的援助手段向这些国家施压，使这些非洲国家始终处于被动变革政治体制的状态中。

持续不断的选举与政治竞争不仅消耗着国家十分有限的人力物力，而且在部族政治影响下畸形发展的竞争性政党政治，使政治选举往往都带上了部族政治冲突的色彩。在国家建构远未完成，只有部族意识而无国家观念的状态下，以部族政治为背景形成的对抗性政党，无论是执政党还是反对党，都往往只从本部族的角度考虑问题，部族标准就是政治标准。在此情形下，政党利益与国家利益往往并无统一之交集。而在选举过程中以部族为界的非此即彼式的零和博弈，使参与政治的各政治集团与政党往往都既没有长远的国家发展目标与战略谋划，也缺乏承担国家长远发展责任的远见卓识，只是一味地为了选举而选举。在这种情势下，非洲国家成长的空间日益狭小，政治自主能力的建设更无从谈起。一些在西方民主援助下维持着生存的“民主政府”，很难摆脱对西方的政治与经济依附。对援助的依赖瓦解了非洲国家自力更生发展的意愿与可能，形成了援助与依赖两者间的恶性循环的怪圈。最终，西方主导的国际援助也走进了绝路。

各种形式的外部干预严重影响了当代非洲弱小国家的发展进程。总体上看，过去数十年，内外因素作用下的非洲国家政治发展进程往往一波三折，经历种种磨难。缺乏内在自主能力的非洲国家，往往难于保持国家的稳定局面，也难于去追求国家的长久发展战略。迄今，非洲在政治上依然还是一块有待探寻自己发展道路的大陆。

三 非洲国家如何选择适合自己的国家体制与政治形态？

就政治与国家形态的发展来看，世界各国各地区在前现代社会所达到的发展水平与表现形式大不相同，因而进入当代社会后各国所首先要解决

的政治发展问题与应该追求的政治发展目标也很不一样,不可能将一种单一的政治发展模式与理念照搬到世界任何国家去,即便这种政治模式与理念在它的原生国或母国已经运行得很好很有效,它也未必就可以不作修正和变通地适用于另外一个不同的社会与环境。

当代非洲大陆各年轻新生国家创建、形成、产生的动因和模式,不同于近代西方那样是经过近代早期两三百年的早期王权发展、市场经济成长与社会文化的一体化而导致现代民族与国家的产生,非洲的模式是先宣布组成国家、建立政府,然后依靠政府人为的力量,借助于国家机构的有组织的政治权力来推进民族和国家的一体化,来为这个新国家的生存发展寻求必要的文化纽带、国民意识和社会经济基础。同样,它也不同于东方那些文明古国是经过非殖民地化的完成而重建自己往昔的古老国家。非洲非殖民地化之后建立的一系列国家,绝大多数并非是“重建”,而是“新建”,是“创建”,因为这些国家历史上并不曾出现过。可以说,无论是与西方国家相比还是与东方国家相比,当代非洲多数国家更多的是缺乏作为统一国家而存在的一种历史经历、国民意识、国家观念,缺乏使国家持久团结稳固的国内各民族共享的文化联系、精神纽带和历史遗产。脆弱的国家结构和松散的国民纽带使这些国家也很易受外部因素影响而引发国内动荡。因此,如何由传统部族社会发展成现代民族国家,是非洲各国建立后面临的一个严峻的历史性挑战。

在当代第三世界或发展中国家群体中,非洲国家面临的发展任务最为艰巨,发展命题更加复杂。非洲国家不仅面临艰巨的经济发展任务,更面临着复杂的政治发展、民族发展和文化发展的任务。许多东方国家在历史上已经取得的发展成就,比如社会的整合与民族聚合一体化,国家政治体制的初步形成与统一而又集权的政府官僚机构的建立及其功能职能的分化与专门化,统一的国家文化共识体系与语言、宗教、价值观方面的某种同质结构的出现,等等,这一切对于一个民族或国家能否进入现代经济起飞阶段,能否使国家的经济发展战略得到有效的实施,能否进行广泛的社会动员并使广大民众普遍参与到国家发展事业中来而共同努力走向现代社会,都是不可或缺的历史前提。独立后的非洲大陆各国,部族冲突、部族矛盾、部族战争此起彼伏,军事政变和内乱分离接连不断,一个重要原因是各个年轻的国家还未形成一种强有力的统一国民意识,缺乏举国一致全民共识的核心价值体系。

20 世纪 60 年代独立后的非洲各国，政治发展的主要目标在于如何加速新国家的统一建构进程。这一进程大体上包括三方面的核心内容，一是政治与主权上的统一国家建构；二是民族共同体与观念文化上的统一国家建构；三是经济生活领域的，国民经济统一结构与国内统一市场及由此推进而成的国家共同经济发展利益的形成。通过这三方面的互为因果、互为前提的推进过程，逐渐使年轻的非洲新生国家形成内在的凝聚力和持续生存的能力，形成一个全民拥戴认可、有着合法性和治理国家能力的权威政府。为新生国家创建一种举国一致、全民共识的国民文化体系，一种能为新兴国家之团结、稳定和持续发展提供支持的统一国家观念和国民意识，一种来自观念上、文化上、心理上和情感上的国内各民族命运共担前途共有的文化纽带，使国内高度异质性和封闭性的部族文化得以整合，逐渐实现“建构一个统一的国家、塑造一个现代的国族、养成一种爱国的观念”的发展目标。

对于这些非洲新生国家来说，政治发展如同一个复杂的国家建构系统工作，需要有很高的战略智慧来精心把握，细心推进，并非一夜之间建立多党制和通过一场大选、替换一个政府就能解决非洲国家复杂的发展与治理问题。

这些复杂的历史任务包括：第一，非洲国家需要逐渐打破传统部族社会间的分割与封闭状态，推进国家内部的政治、经济、文化的一体化进程；第二，需要建立现代统一的国民经济体系，形成国内统一的市场体系与流通渠道，努力发展国内交通与运输体系，建立统一的国家语言文化与教育制度；第三，需要培育国家全体民众的国家观念与国家意识，将各国国内分割破碎的传统部族社会整合成具有内在凝聚力的现代社会。所有这些内容，都是独立后非洲年轻国家首先要解决的紧迫而现实的发展问题。而这些问题的解决采用什么样的政治体制与制度安排，究竟是以一党制的方式还是多党制的方式来推进，是搞分权的三权分立制或议会制，还是搞集权的中央单一行政体制，其实并不是最重要的。关键是看这个国家的历史文化传统与现实发展状态如何，看什么样的制度安排更有助于这个国家解决这些紧迫的发展问题。

但是，直到今日，对于绝大多数非洲国家来说，如何进一步消除化解国内各地区、各部族间的相互隔膜、封闭，如何加快塑造出一种富于认同感与向心力且有助于国家稳定发展的新型国民文化体系，依然是非洲各国

面临的发展核心命题,一个尚待解决的发展前提问题,也是国际学术界在研究当代非洲国家成长问题时必须面对的理论与现实问题。

从世界近现代历史进程上看,现代国家观念的产生与国家归属认同的形成,是支撑一个国家生存、发展和稳定的内在精神基础,也是一种必不可少的持久发挥作用的國家文化支撑体系。从最一般意义上的政治学角度来看,所谓“国家”或“国民”,并不只意味着国际法层面上的国家边界或疆域。国家意味着在此版图内生活的人们,对于自己的国家有基本的归属感,对于本国的历史、传统、文化、国家利益有源自内心的体认、尊重和维护意识。因为国之为国,不仅是地理概念上的,更是观念上的,精神文化上的。从古今中外各国之兴废成败经验来看,一国之民生于斯长于斯,他们的内心世界里是否意识到自己与这个国家、与这个国家中的其他人有一份共同的命运与前途,并在国家发生灾难之时有一份“位卑未敢忘忧国”的情怀,对国家兴亡有所牵念,有所担当,这一切观念与文化上的传统与精神,对一个国家的生存与发展始终是至关重要的。如果一国之民缺失了这样一种“国民情怀”与“国家意识”,人们各怀私利,各行其是,仅仅追求局部的、集团的、地方的利益,置国家民族之大义于不顾,这样的国家与民族一旦大难临头便会四分五裂,万劫而不复。

但国家观念与国家情感的成长必定是一个漫长之过程。中华文明已经有上下数千年之演进历史,统一的中央政府的存在亦有两千年之久,故而国之化险克坚的潜力,国之于逆境中坚持、逆境中重新崛起的民族力量,总体上是相当顽强而持久的。

而较之于中国这样的古老的国家,非洲大陆当代 50 多个年轻国家确实面临着复杂的挑战与艰巨的发展任务。其中一个长期发生作用的因素,是当代非洲国家都十分年轻,立国不久,文化根基多有先天之不足与后天之缺失。克服这一困境,必有一个漫长的过程。这是一个很大的历史文化背景,是我们理解当代非洲国家发展进程为何如此曲折艰难、其政治经济为何长期处于世界体系相对落后状态之问题时必须充分考虑到。事实上,认清人类文明的多样性,承认现代性展开过程的复杂性与曲折性,是理解文明发展存在差异的根本。

从世界各国现代化的一般历史来看,传统社会在向现代社会过渡的早期阶段,需要在政治和文化方面都同时具备两个基本条件。

就政治方面来说,一是需要形成一个拥有足够权威和政策创制能力、

能有效克服国家混乱冲突和分裂倾向的中央集权政治体制，即形成现代民族国家和统一的中央政府；二是这个形成中的体制必须具有某种现代意识并致力于运用这个体制力量去推进国家的现代化发展，也即国家领导集团现代精神与现代观念的逐渐形成。如果只有后者而无前者，现代化只是奢望而无以为凭，因为没有达致现代化的手段；如果有了前者而缺乏后者，现代化进程反而会障碍重重，因为这个集权体制和强有力的国家政权成了抑制变革发展的严重障碍。

从文化方面来讲，一是需要形成一种全民共识、举国一致的统一国民文化体系，也即国家文化的整合与一体化或同质化，它可以提供一种强有力的国家意识和国民情感，作为国家统一和团结的文化纽带；二是需要在国家的政治体制、政策和思想中引入现代科学文化、理性精神，以及从事现代发展所必需的知识、技术、理论。

从历史的经历来看，在上述两个方面的成长过程中，世界各国在其现代化之初，具备的条件、达到的水平，其实是很不一样的。有的东方古老大国，总的来说在政治和文化方面都是前一个条件已有相当的基础而后一个条件不足，而一旦这些国家通过某种适合于其自身历史文化传统与社会结构并与现代世界发展趋势大体相吻合的变革，使得它们在两方面都具备相应条件，那么这些国家的现代化进程就有可能获得快速的推进。东方世界的土耳其、中国、日本、伊朗这些国家，它们作为有久远历史的文明古国，在历史上就已经形成了较为成熟完备的统一国家结构和中央集权的政治体制，也较早形成了较有凝聚力的国家观念，以及同质一体化程度较高的国家文化体系。相对于热带非洲在 20 世纪 60 年代才获得独立的年轻国家来说，这些东方亚洲国家的统一行动能力、政府的权威和社会动员水平都是较强的。这无疑是这些东方亚洲国家追求现代化和现代经济发展的有利的历史条件或优势。如果这些国家同时又形成了一个具有现代意识并致力于推进国家现代经济发展的领导阶层，如果这些国家形成了具有现代理性、科学观念的现代化领导集团，并且在富于凝聚和动员能力的国民文化体系与传统中又注入了现代思想，诸如科学精神、理性主义的观念，从事现代化和现代经济增长的知识、理论、技术，那么这些国家的现代化将会有巨大的行动能力，将会进入一个很快的现代发展时期。当代一些亚洲国家发展较快，大体上与这些背景条件有关。反之，如果这些国家的领导集团还是受着传统的非理性的观念的支配，国民文化体系中还没有注入现代

科学观念和意识的话,那么这些有统一集权国家政体、有强有力的中央集权政府的国家,现代发展可能反而会受到严重抑制。因为在这种情况下,这种强有力的同质一体化程度很高的中央集权政府反而可能成了阻碍现代发展的巨大障碍。而这同质一体化程度很高的国民意识、国家意识和民族情感,也可能被引导成一种非理性的危险的力量。

对于在二十世纪中叶后涌现出来的非洲新兴国家来说,在其现代化变革的最初年代,无论是在政治条件还是文化条件方面,普遍表现为第一个条件最为不足的特征。它们最缺乏的是统一稳定的民族国家政治结构,缺乏有合法性并得到全体国内民众认可的中央政府,缺乏富于凝聚力的一体化的国民文化体系和统一民族情感。这些新兴非洲国家在独立前大多缺乏统一的历史文化传统与政治发展经历,内部的联系与融合程度很低,因而构建有内部凝聚力现代民族国家文化,培养有统一情感与共同观念的国民意识,并创造年轻国家的政治观念与意识形态,培养年轻一代对于国家的归属认同情感,自然应该成为当代非洲国家成长与文化发展所追求的核心目标。

四 非洲国家如何克服发展障碍,提升治理能力?

从上述分析上看,我们认为,今日非洲国家要克服国家发展的障碍、提升治理能力并最终实现国富民强,需要在如下方面做出新的努力。

第一,今日的非洲国家,在某种意义上需要一场新的思想解放运动,结合非洲实际情况,认真思考属于非洲自己的发展道路,探寻非洲问题的非洲化解决之道。非洲需要形成自主思想与独立精神,独立思考和观察自己的政治发展道路,寻求非洲问题的非洲化解决方案,提升本土知识分子独立观察与思考自己国家发展道路的意愿与能力,振兴本国本民族的思想文化,形成独立自主的知识精英阶层。

第二,国家能力建设是非洲发展的根本前提,非洲国家必须高度重视国家能力建设,提升政府的行动与管理能力。今天非洲国家还特别需要培养爱国的精神,及为国家与民族奋斗的精神,大力弘扬将国家利益与民族利益放在首位的国家文化理念与精神,努力在全国范围内形成齐心协力、命运共担的民族团结精神,努力避免国家陷入分裂与破碎化的深渊。

第三，从根本上说，非洲的安全、和平建设只能通过经济发展、社会团结才能最终实现。知识精英们应该更加懂得，对于今日的非洲国家来说，全国共同努力，通过科技进步、教育发展推进国家逐渐走向富强更具道德的合法性，创造财富比任何政治理想更富于现实的理性精神。

第四，非洲国家需要一个长期的国家发展策略，稳定而持续地追求国家发展目标，并且坚持独立自主、艰苦奋斗的精神。非洲的问题不可能一天解决，任何政治家和政治方案都需要通过实践来推进，实实在在的奋斗比任何华丽的口号与演讲都更加重要。非洲国家需要走出政治迷信的误区，不是就政治谈政治，而是从经济的角度来谈政治，一心一意谋发展，一心一意求国家稳定。

第五，非洲国家需要进行政治改革，但政治改革的出发点和归属点应该是何种促进非洲的经济发展与民生改进，应该是围绕着经济建设能力的提升来进行政治变革，而不是如何将政治变得与西方的政治一样。今日的非洲国家，无论何种政治信仰，无论什么政治派别，执政党还是反对党，都应该将国家工作的重心转移到经济建设上来，以经济发展、民生改善为中心来建设国家的能力，来判断政治理念与政策主张的有效性、合法性和正义性。

五 提升非洲国家治理能力，中国的角色与作用如何？

非洲大陆的发展与治理问题是今日世界发展与治理领域的难点，其中包含着复杂而重大的理论创新与实践探讨的空间。在此领域，中国的机遇、作用与使命都可能十分特殊，可供中国拓展的理论实践空间也可能很广阔。

总体上看，自2000年中非合作论坛成立后逐渐建立起来的中国与非洲国家间的新型战略合作关系，是一种以追求各自经济与社会发展为核心内容的新型南南合作关系。这一新型南南合作关系在实践过程中所遵循的国家民族间平等交往、互利合作与共同发展的基本原则，以及其中逐渐呈现出的以实现发展为最高目标来推进国家治理能力建设，通过经济合作而不是军事征服来解决人类面临的矛盾冲突，以经济发展和民生改善为首要目标来推进国家政治改革和治理能力建设等新的理念与精

神，正日益在当今国际关系及全球治理领域彰显出特殊的功能有效性和道德建构性意义。

今天，这一以共同发展、互利互惠、实用有效为基本理念和核心内容的中非新型合作关系的快速拓展与提升，不仅深刻地改变着中非双方在国际体系中的身份与地位，也对西方国家主导下的传统世界体系中西方国家、发达国家“治人”而南方国家、发展中国家“治于人”的旧式“干涉性北南治理关系”造成种种挑战与冲击，并因此而形塑一种新的趋向平等、合作、共赢的国际关系与全球治理新理念、新模式。

就此而言，中国的对非政策必须长期坚持共同发展、互利互惠、相互尊重、平等相待的基本原则，无论这些原则的推进在现实进程中面临怎样的困难、挑战与怀疑，但“路遥知马力，日久见人心”，中国必须坚守自己国家民族千百年来的一些基本信念与原则。事实上，今日中国的对非战略与全球战略，在某种意义上应该比美国和西方国家站得更高一些，更远一些，更有胸襟气度一些。而从具体的政策层面上看，在解决非洲地区冲突和提升非洲国家治理能力建设方面，中国坚持奉行灵活而有创意的不干涉原则并寻求更有效的国际发展合作新模式，更积极地去推进非洲经济发展事务、更积极地参与帮助非洲国家的主权安全与政治建设，帮助非洲国家提升政府与社会的管理与治理能力。中非双方在此方面的积极合作，对于中非共同探寻更具建设性的国际治理、国际合作、国际交往模式，都有着特殊的理论与实践意义。

多年来，中国一直恪守“不干涉原则”及不主动输出中国政治思想的原则，这一原则今后仍要坚持，但这并不意味着中国是西方指责的那样对非洲事务漠不关心。长期以来，中国并没有完全置身于非洲的政治竞争领域之外，中国也需要在适当的层面上参与在非洲发展下政治进程方面的国际思想竞争与合作。冷战以来的世界局势表明，国际思想与意识形态高地始终是一个不同思想观念激烈竞争的领域。近一二十年来，随着中非合作的快速发展与中国在非洲影响力的提升，来自中国的发展经验和理念促进了非洲社会发展思想和政治发展理念的积极变化，而非洲的稳定发展与中国国家利益之间的联系也日益紧密。在此背景下，如何以更积极主动的合作姿态和创新政策，帮助非洲国家实现政治稳定，推动改革，促进开放，加快发展，提升能力，越来越成为中国对非战略中应予以关注的基本命题。

随着中非合作的快速发展,非洲国家的主权安全、政治稳定和经济发
展,与中国国家利益之间的关联日益紧密。从今后之发展趋势上看,中国
应该以积极而稳妥的方式,在相互尊重、平等对话的前提下,更多地关注
和参与非洲内部事务的发展,在把握双方共同的利益与合作空间的基础上,
通过思想对话与经验交流,帮助非洲尽力消除那些出于各种原因,至今仍
明显妨碍其社会持续健康发展的深层障碍,支持非洲国家的改革进程。^①

在这方面,中国学术界需要更清楚地表达自己的思想理念与知识立
场,以自己的方式与非洲国家开展交流,以实质性的举措来支持和帮助非
洲思想智库的自主发展与能力建设。中国不需要跟随西方搞意识形态对
抗,也不需要对外输出意识形态,但中国可以用自己的经历及所累积的经
验和教训,来关照对比非洲的发展困境与发展难题,与非洲国家开展更广
泛的治国理政经验的交流,探究非洲国家解决其发展难题所需要的思想智
慧与政策方案,与非洲思想界学术界共同来探讨非洲如何获得经济发展、
推进改革开放、保持国家稳定、增强能力建设。在南南合作与南北对话领
域,中国不仅需要重视和维护发展中国家的“经济发展权”,也需要重视
和维护发展中国家的“思想发展权”与“话语发展权”,需要加强与非洲
国家的思想智库的合作,提供推进和维护发展中国家权益的思想智慧与知
识产品。

自 2000 年以来开启的全方位的新型中非发展合作关系,给中国与非
洲在国际体系中的地位与身份的变革,都带来某种战略性的变化。这种变
化,可以归纳到如下五个突出的方面。

第一,中非务实合作关系的深入发展,正在推进非洲大陆由“全球
发展的负担”转变为“全球发展的机遇”。十分明显,21 世纪,非洲大
陆将成为经济增长的新大陆,全球人口红利、新兴市场、城市化动力,都
日益来自非洲,唯其如此,非洲应该成为 21 世纪中国经济得以持续发展的
新的战略性伙伴。

第二,中非务实合作关系的深入发展,正在推进中国的国家身份由
“追求自身发展”转变为“引领亚非发展”的变化。毫无疑问,这一变化
的彰显与推进,对于提升和改进中国的全球形象与国家软实力,为中国的

^① 刘鸿武 《国际思想竞争与非洲研究的中国学派》,《国际政治研究》2011 年第 4 期,第 69 页。

长远发展营造一个良好的外部国际环境, 具有重大的意义。中国必须作好与非洲战略互惠合作这篇大文章。

第三, 以实现发展为最高目标来推进国家治理能力建设, 通过经济合作而不是军事征服来治理人类面临的矛盾冲突, 以经济和社会的发展为首要目标来推进国家政治改革和治理能力建设, 以期在当今国际交往领域日益彰显出特殊的道德建构意义。在解决非洲地区冲突方面, 中国坚持灵活而有创意的不干涉原则并寻求更有效的国际合作新模式, 具有长远的国际治理模式建构意义。

第四, 只有和平建设而不是战争征服, 只有发展合作而不武力冲突, 才能从根本上解决今日非洲国家面临的复杂问题。中国的对非政策必须坚持发展合作、相互尊重、平等相待的基本原则, 无论这些原则的推进在现实进程中面临怎样的挑战, 但“路遥知马力, 日久见人心”, 中国的对非战略与全球战略, 在某种意义上讲, 应该比美国和西方国家站得更高一些, 更远一些, 更有胸襟气度一些。毕竟, 美国和西方可能是旧秩序的维护者, 而中国则应该是新世界的追求者。

第五, 进而言之, 中非发展合作实践正在赋予国际交往关系以新的内容与形态, 并给人类现代性品质带来新的时代内容。国家和民族间通过平等相待的发展合作关系来建构和谐世界的新理念, 将日益成为具有全球意义的人类新的“普世价值”。而中非务实合作关系的深入发展, 也开始推进人类现代性“普世价值”的核心内涵, 由传统的“西方语境”转变为“全球语境”, 在这些全球语境中, 来自亚非的智慧、亚非的知识、亚非的话语, 将逐渐得到尊重与重视。

总之, 人类现代文明的演进历史并没有终结, 它正在开辟新的道路, 拓展新的现代性品质, 面对变革着的新的世界历史进程, 理解和解释历史的现代性理论与知识工具也必须跟上时代步伐而图谋创新。中非发展合作的丰富实践正成为一个特殊的理论创新温床, 一个建构中国现代性话语体系的理论活水源头。站在正在展开的 21 世纪更为长远的全球发展进程上来看, 对中非合作关系和中国对非政策进行一种战略性的、前瞻性的把握与论述, 从中提炼有中国特色的国际合作与国际交往理论, 已显得十分有意义和必要。

(责任编辑: 宁彧)

Address the Difficulties in African Governance and Development: From China' s Perspective

Liu Hongwu

Abstract: The development and governance in African continent is that the difficulties of the same field of the world , which contains a complex and significant space for theoretical innovation and practical exploration. China' s opportunities , effects and missions are very special in this area. In total , the relationship between China and African which has based on FOCAC and more increasingly mechanism is a new model of south – south cooperation relationship. It' s a “development oriented” relationship that is pursuing economic and social development as the core. At the present , the international cooperation relationship which is characterized by “common development , mutual benefit and practical efficient” , this new relationship not only improving the China-Africa' s international status , changing the China-Africa' s international identity , but also challenging the old-fashioned “interferential governance relationship” which a kind of “rules lives” in the developed countries and “ruled lives” in the developing countries in traditional global governance system , and shaping a new pattern of global governance and development.

Key words: African Governance , the Path of Development , Sino-African Cooperation , Theoretical Innovation