

南非与津巴布韦政府的民族政策比较

李安山

内容提要：本文分别对南非和津巴布韦的民族和民族政策问题进行述评，并比较了两者之间的异同。作者认为，在南非和津巴布韦的国内政治中，民族问题的重要性在下降。换言之，是政策而不是族际分野或民族情感在驱动两国的政党竞争，民族问题仅仅是影响政治行为的诸因素之一。民族问题处理是否得当对一国的政治稳定起着极重要的作用；民族问题上的失策可以引起经济上的损失甚至倒退；民族政策与一个国家的政治稳定和经济发展有着重要的关联和互动作用。

关键词：民族政策 南非 津巴布韦 政策比较

本文的“民族政策”是指“政治主体为规范国家范围内的民族事务而采取的策略、准则和措施”；¹特指一个政府为解决多个民族存在所产生的相关问题而采取的应对策略、机制和方法。非洲各国民族问题的复杂性不容置疑。然而，非洲国家既无特有的处理民族事务的行政部门，也无具体的民族政策。本文之所以以南非和津巴布韦为个案进行比较，主要是因为两国在黑人掌权后出现的情况既有相同点，又有差异。由于新南非实行相对温和的政策，在转型过程中并未出现政治动荡；人民生活逐步改善，长期处于劣势地位的黑人的社会地位得以提升。津巴布韦则不同。自1979年独立后，穆加贝较合理地处理了白人政权遗留的各

李安山 北京大学非洲研究中心主任，教授。

1 本文是在国家民委资助项目“南非与津巴布韦民族政策得失的比较研究”的基础上修改而成。李红杰先生为项目的立项和完成提供了各种建议，杨立华、李文刚、许亮、曾爱平和赵光锐在查寻资料方面提供了各种帮助，特表示感谢。

沈桂萍、石亚洲：《民族政策科学导论：当代中国民族政策理论研究》，北京：中央民族大学出版社，1998年版，第20页。

种矛盾,津巴布韦一度被称为“非洲奇迹”。然而,随着时间的推移,由于积累下来的矛盾未能及时化解,加上英国政府拒绝兑现曾经做出的许诺,津巴布韦政府难以应对各种经济问题(特别是土地问题)和政治困境。由此,解决土地问题成为当务之急。然而,相对激进的土改政策使一部分白人的利益受到威胁,黑人的根本利益也未得到相应提高。政策的失误致使民族问题逐渐转化为政治问题。津巴布韦与西方的关系日益恶化,穆加贝总统受到各方面的压力。

一、南非的民族与民族政策

南非共有约4740万人,包括四大民族,即非洲黑人(约3770万,占79.5%)、白人(440万,占9.2%)、有色人(420万,占8.9%)与亚裔/印度人(120万,占2.5%)。¹其中黑人又包括多个族体。在新南非的民族团结政府成立时,在黑人中间曾一度出现祖鲁族要求独立的情况;黑人与白人在历史上存在的统治与被统治关系在经济方面也有所表现。从政府的构成以及相应的政策文件看,南非官方对多民族这一事实采取的是低调处理的方式。政府并未设置主管民族事务的部门,民族事务由文化艺术部处理。针对多民族存在的客观事实,政府文件或网站一般用“文化多元性”或“多语言”来描述多民族的相关现象。

南非执政党“非洲人国民大会”(下称“非国大”)的民族政策实际上源于南非前总统曼德拉的民族和解思想。²曼德拉在1989年从监狱中写给博塔总统的信中,要求政府和南非国大在谈判中须重视两个问题:在统一国家实行多数统治的要求;多数统治不意味黑人对白人施加统治的结构保证。³曼德拉表示,黑人反对白人种族主义政权的斗争可看做是“不同肤色的兄弟之间的斗争”。⁴他希望看到一个统一而非分裂的南非,黑人摆脱白人少数政权的统治而当家做主,白人与黑人并肩参与国家管理,“当我从监狱走出的时候,同时解放被压迫者和压迫者成为我的使命。”⁵新南非的民族团结政府成立后20多年的发展从根本上解除了白人的忧虑,使南非的民族和解政策得到落实。在民族问题上,新南非的主要挑战来自两个方面:因卡塔自由党代表的祖鲁族传统势力要求实行联邦制⁶与阿

1 南非政府网站 http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/demographics/population.htm。

2 曼德拉的民族主义思想的演变经历了形成、成熟和充实三个阶段。这一演变过程有两次飞跃:从非洲主义即狭隘的排外的民族主义转变到吸收黑人(非洲人、有色人和亚裔/印度人)的非洲民族主义;从仅容纳黑人的非洲民族主义转变到吸收所有南非人(包括白人)的南非民族主义。关于曼德拉民族主义思想的演变,参见李安山:“曼德拉民族主义思想的缘起与演变”,载《北京大学学报(哲学社会科学版)》,1997年第6期。

3 Greg McCartan, *Nelson Mandela: Speeches 1990*, New York: Pathfinder Press, 1990, pp.9-18.

4 N. Mandela, *Long Walk to Freedom*, Boston: Little Brown, 1994, p.480.

5 N. Mandela, *Long Walk to Freedom*, p.544.

6 参见韦祯红:“南非因卡塔自由党主席布特莱齐”,载《现代国际关系》,1995年第4期,第72—74页。

在民族问题上,新南非的主要挑战来自两个方面:因卡塔自由党代表的祖鲁族传统势力要求实行联邦制,与阿非里卡人中的白人保守势力要求建立“民族国家”。面对这一复杂局面,曼德拉领导的非国大通过谈判和合理的权力分配,逐渐化解了因卡塔自由党的强硬要求,并使白人极端派的力量日渐削弱。

非里卡人中的白人保守势力要求建立“民族国家”。面对这一复杂局面,曼德拉领导的非国大通过谈判和合理的权力分配,逐渐化解了因卡塔自由党的强硬要求,并使白人极端派的力量日渐削弱。

在国家政策层面,与民族问题有关的法令、规定或措施体现在以下方面。

(一) 对种族隔离制时期的罪行持揭露从严、处理从宽的政策。根据曼德拉总统签署的《促进民族团结与和解法》(1995年34号法令),政府建立了“真相与和解委员会”。委员会被赋予的历史性任务包括:(1) 促进民族团结与和解,以理解的精神超越过去的冲突和分裂,通过调查与听证,对1960年3月1日至种族隔离制度废止期间发生的粗暴侵犯人权的罪行进行认定;(2) 对于彻底坦白全部相关犯罪事实者给予赦免,但其行为必须是出于政治动机,其坦白符合法令要求;(3) 确认并公布受害者的下落,通过给予受害者机会讲述自己受害的情节以恢复其人格和公民尊严,并对给予他们的赔偿措施提出建议;(4) 编写一部报告,记述“真相与和解委员会”在履行上述三项职责时的活动和结论,包括对今后避免发生侵犯人权问题的措施建议。¹ 尽管委员会处理的是种族问题,但在审理过程中是以人性、人权和人格为原则,并未刻意强调种族或民族因素,其工作始于1995年12月16日(南非和解日),报告完成于2003年3月21日(南非人权日)。“真相与和解委员会”共审理212万多个案例。到2003年3月委员会提交报告时,共有1200人获得大赦,当时大赦的申请与审定仍在继续。²

(二) 各族语言的使用受宪法保护。语言是一个民族的重要文化特征。“由于地方民族从根本上说是一种文化民族,即以自身的语言文化和传统习俗为其主要标志,因此,国家文化教育政策的制定对地方民族主义的演变至关重要。学校使用何种语言教学,学校教材和课程设置以什么为主,学校招生的各民族比例,等等,这些因素对国民文化的建构和地方民族文化的取向是十分关键的”。³ 1996年统计表明,南非有22.9%的人说祖鲁语,科萨语有17.9%,阿非里卡语14.4%,

1 这一委员会的工作报告于2003年出版。参见Volume Six *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, Formeset, Cape Town, 2003。

2 Volume Six *Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*, 该报告共分6个部分,长788页,是对种族隔离制下的反人道行为的控诉。

3 李安山:《非洲民族主义》,北京:中国国际广播出版社,2004年版,第262页。

佩迪语9.2%，英语8.6%。¹ 2001年，说祖鲁语的已达23.8%，科萨语的比例下降为17.6%，阿非里卡语有13.3%，下降1%，说佩迪语的有9.4%，说英语的8.2%。² 为满足各族人民的需要，宪法规定11种官方语言。对不同民族使用不同语言有以下具体政策。

首先，语言的使用受到宪法保障。人人有权根据自己的选择说某种语言，但任何人都不许在行使这些权利时违背《权利法案》的有关规定。政府专门为保持多种语言成立的泛南非语言委员会可对任何违反语言权利、语言政策或语言实践的行为进行调查。³ 其次，教学语言受到宪法保障。人人都有权在任何条件下自己选择用某种语言教学，但必须遵守国家保持多元文化的政策。最后，政府部门使用语言受到宪法保障。国家和省份的工作可使用任何官方语言，但必须考虑到可行性、成本、地区环境以及对整个民族或特有省份人民喜好与需要的平衡。政府必须至少使用两种官方语言。所有官方语言应享有同等地位。一些当地语言已呈现出消亡的迹象。为了保护这些文化遗产，政府采取了积极可行的政策以加强这些语言的使用度，同时也力求平等和公正的政策。尽管存在着多种语言，但在公共社会生活中开始出现转向一种语言的趋势，英语开始成为交流的主要工具。⁴ 这种趋势也出现在政府发行的具有国家层面重要性的出版物和文件中。记录南非议会每场辩论并定期出版的《议会议事录》保留议员当时的语言，但必要时附有英文翻译。议会还准备以其他语言发行《议会议事录》，并正在考虑保护相关语言的各种政策。

（三）不同宗教信仰受到宪法保护。南非是一个多宗教的国家，3250万人信仰基督教，约占总人口的75.49%。穆斯林约59.8万人，占1.39%；印度教徒58.1万，约占1.35%；犹太教徒7.3万，占0.17%；持非洲传统信仰者约有1.7万人，占0.04%；还有其他信仰者20.7万。无宗教信仰者和不确定者共有907万人，所占比例为21.07%。白人、大多数有色人和60%的黑人信奉基督教新教或天主教；亚裔中约60%信奉印度教，20%信奉伊斯兰教；部分黑人信奉原始宗教。概言之，多于四分之三的南非人口信仰基督教。其他主要的宗教人口为印度教信徒、穆斯林和犹太教信徒。其他很少一部分人不属于任何主要宗教，他们将自己界定

1 South Africa Yearbook, 2000/2001, (Originally published as South Africa Official Yearbook), Formeset, Cape Town, on behalf of the Government Printer, Pretoria, p.1.

2 http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/demographics/population.htm。此表格为2001年的统计数据，系南非政府网站提供。

3 泛南非语言委员会可以传唤任何个人、团体或国家组织来提供证据。到2000年2月，泛南非语言委员会收到了70件违反语言权利的投诉，其中5件已经审结。

4 南非政府在改革法规中还将英语列入优先考虑的课程之列，各校先后将英文教学作为与今后工作相联系的重点课程来抓。常永才、李红记：“试论新南非语言政策的演变及其对教育的影响”，载《西藏大学学报》，21：1，2006年3月，第110页。

为传统主义者或没有明确的宗教信仰。¹ 南非宪法在第一章基本权利第15款保证宗教、信仰和主张的自由，但是规定宗教活动必须遵循自由和自愿的原则，必须符合宪法有关条款的规定。这样，信仰自由受到宪法保护，官方政策不干涉宗教实践。

（四）对白人极端主义者采取宽容政策。临时政府成立后，一些坚持种族优越论的阿非里卡人根据临时宪法成立了“民族国家理事会”，为建立所谓的“阿非里卡人家园”做准备。新政府建立后，为保障这些白人的权利，专门制定了《民族国家理事会法》（1994年30号法令），使“民族国家理事会”成为正式的法定机构，其职责是向政府提供有关“阿非里卡人家园”的合理性和现实性。² 1996年南非新宪法仍然保留了有关阿非里卡人继续探求“民族国家”问题的条款。阿非里卡人保守势力并未放弃建立“民族国家”这一企图。一些白人极端主义者甚至买下北开普省的一块不毛之地，建立一个排斥黑人的阿非里卡人“敖兰尼亚村”（Orania），600多村民（包括妇女儿童）在铁丝网围绕的村庄生产、生活、学习。这些人的目的是保存阿非里卡人的文化和特征，并打算将敖兰尼亚扩大和发展为一个“民族国家”。南非政府采取宽容的态度，容许敖兰尼亚存在，并鼓励它参与地方政府的选举。³

（五）实施旨在全面消除种族隔离制遗产的社会政策。为了根治种族隔离制留下的社会固疾，新政府采取了一系列政策。首先，给予长期受压迫的黑人各种新机会。宪法对公民财产权利有如下规定（第一章第25条）：除非依据普遍适用的法律，为了公共利益的目的，并给予赔偿之外，任何人的财产不可被剥夺，任何法律不可强制剥夺财产。“公共利益”是指国家对土地改革的承诺，以及为平等获取南非所有自然资源而进行的改革。该条款特别规定对1913年6月19日《土著土地法》颁布后被剥夺土地的个人和团体有权恢复对该土地的财产权或达到合理的解决。其次，增加黑人的就业机会。政府规定，单位（主要是公共部门）雇员比例要逐渐反映南非的种族构成。当然，长期遗留的问题不可能立即解决。黑人和白人对失业等问题都有失望和抱怨。⁴ 最后，针对黑人城镇各方面远远落后于白人的局面，新政府在住房、电力供应、供水、教育、公共卫生和社会保障方面对黑人城镇地区进行巨大的投入。同时，新政府取消了对白人农场主的补贴，社会救济也面向全体人民。新政府就业政策的受益者并非只有黑人。依照政府规

1 South Africa Yearbook 2000/2001, p.5.

2 杨立华：“新南非十年：多元一体国家的建设”，载《西亚非洲》，2004年第4期，第43页。

3 杨立华：“新南非十年：多元一体国家的建设”，第46页。

4 虽然黑人的生活有了很大改善，但黑人与白人的差距仍然十分显著。以就业为例，据2005年9月的统计，失业率在黑人中为31.5%，亚裔/印度人为22.4%，白人仅为5.1%。住房、用电及其他各种生活指数的差别也很大。A Nation in the Making: A Discussion Document on Macro-social Trends in South Africa, The Presidency, 2006, pp.28-29.

定,旧政府白人公务员的权益得到保护,不能随便辞退。¹

南非总统办公室的报告用清晰和不带偏见的方式阐述了南非的现实:国家民族意识正在提高。53%受调查的人认为自己是南非人,18%的人认为自己是非洲人,14%的人按照母语来定义自己的身份,只有4%的人按种族来定义身份。57%的南非人相信种族关系已经改善。²2003年的调查表明,有色人(61%)、黑人(59%)、亚裔/印度人(58%)和白人(42%)对种族关系的改善均持肯定态度。新南非实行的民族和解政策不仅加强了国家民族的凝聚力,同时也促进了社会经济的发展。新南非的实践证明了多民族国家的活力。

新南非实行的民族和解政策不仅加强了国家民族的凝聚力,同时也促进了社会经济的发展。新南非的实践证明了多民族国家的活力。

二、津巴布韦的民族与民族政策

津巴布韦是一个多民族国家,人口约为1310万。³全国约有15个民族。非洲人占98%,主要有绍纳族(占79%)和恩德贝莱族(占17%)。恩德贝莱人集中在南马塔贝莱兰和北马塔贝莱兰,绍纳人集中在中部和东部的5个省。白人不足10万,有色人2.5万,亚洲人1万,各民族的比例在持续变化中。根据1980年代末的统计,绍纳人当时占75%,恩德贝莱人占19%;小民族通加人、文达人和尚加尼人共占人口4%。⁴津巴布韦的民族问题分为两个方面。一是绍纳人与恩德贝莱人之间的矛盾;二是广大黑人与占人口极少部分的白人之间的矛盾。殖民主义分而治之的策略在津巴布韦的政治生活中留下了深深的历史痕迹。

津巴布韦的民族问题分为两个方面。一是绍纳人与恩德贝莱人之间的矛盾;二是广大黑人与占人口极少部分的白人之间的矛盾。殖民主义分而治之的策略在津巴布韦的政治生活中留下了深深的历史痕迹。

独立后的津巴布韦的民族政策与其政治发展紧密相连。

津巴布韦独立至今大致经历了三个时期。1980—1990年间为稳定期,但新政府当时面临各种困难。“兰开斯特大厦协定”对穆加贝政府有各种限制。⁵新政府奉行民族团结与种族和解政策,注意协调各民族之间的关系。1990年,政府不再

1 A Nation in the Making: A Discussion Document on Macro Social Trends in South Africa, pp.29-30.

2 A Nation in the Making: A Discussion Document on Macro-social Trends in South Africa, pp.3-4,31.

3 此数据是根据中国外交部网站的资料。

4 Christine Sylvester, Zimbabwe: The Terrain of Contradictory Development, Westview, 1991, p.138.

5 “兰开斯特大厦协定”是在兰开斯特大厦会谈的结果,于1979年12月21日签署。会谈(1979年9月10日—12月15日)由英国外交大臣卡林顿主持,津巴布韦各派政治力量代表参加了会谈。会谈就三个问题达成协议:独立宪法大纲、独立前期的安排以及各方停火协议。具体参见“Lancaster House Agreement”, http://en.wikipedia.org/wiki/Lancaster_House_Agreement。

受“兰开斯特大厦协定”约束,修宪规定土地重新分配。政府接受了国际货币基金组织和世界银行的“经济结构调整计划”,以偿还借债和进一步引进外资。¹政府控制放开导致失业人数增加、物价上涨和生活水平下降。1999年,以工会为依托的“争取民主变革运动”(简称“民革运”)成立,成为对“民盟—爱国阵线”构成威胁的政治力量。2000年国际捐助方针对津巴布韦政府制定了一整套原则以指导第二阶段的土地改革,遭到津巴布韦政府的抵制。由于土改、出兵刚果(金)和对政治反对派进行压制等多方面的原因,西方大国对穆加贝极为不满,国际组织停止经援,津巴布韦陷入严重的政治、经济和外交危机。

第一次选举胜利后,穆加贝曾发表电视讲话,声明将在新的津巴布韦实现平静、团结与和解,呼吁津巴布韦的白人与黑人一起重建国家,并让原来领导过镇压游击队的种族战争的白人将军沃尔斯中将继续留任。他明确表示:“我们不想把任何人赶出这个国家。”他确实也是这样做的。概括起来,独立后,特别是在第一个阶段,津巴布韦采取了以下政策来缓和民族矛盾,加强津巴布韦的民族凝聚力。

(一)保障各民族的基本权利,尊重各族传统领袖和保护各民族语言。1979年宪法规定,不分种族、部落和性别,每个人都享有基本的权利和自由。执政党“津巴布韦非洲民族联盟”代表了在白人统治下所有弱势群体的共同期望。穆加贝在独立后不久即召集主要民族的首长开会,呼吁他们当好人民与政府之间的桥梁,一起建设津巴布韦。他还分别从绍纳人和恩德贝莱人中各任命5名酋长担任政府参议员。部落酋长和首领保留一定的行政权力,在省级酋长议会以咨询者资格行事。²近年来,政府仍在实行有利于少数民族的政策。教育体育文化部和土著语言促进会致力于制定少数民族土著语言课程大纲。土著语言促进会秘书长伊弗里姆·马可瓦提表示,此课程纲要涵盖六种土著语言,即文达语、卡兰加语、通加语、索托语、纳姆比亚语和尚加尼语。³2009年,政府通过“本土语言法案”,以保障土著语言和文化多元性。这无疑是一种建设性政策,既可保护少数民族的利益,也可维护多元文化。

(二)对恩德贝莱族持合作态度。穆加贝是绍纳人并担任曾以绍纳人为主体的“津巴布韦民族联盟”(简称“民盟”)主席。组建内阁时,他安排了5名以恩

1 这两家机构提出的贷款条件是放宽国家干预,削减政府开支,减少福利补贴,裁减冗员。根据农业改革非洲研究院主任萨姆·莫约的研究,许多津巴布韦人认为国际货币基金组织的结构调整计划是导致粮食价格增高和失业的原因。随着不满增加,这种情绪被民盟—爱国阵线中更激进派别所利用。Sam Moyo, "The Land Occupation Movement and Democratisation in Zimbabwe: Contradictions of Neoliberalism," *Journal of International Studies*, 30:2, 2001.

2 维克托·纳普主编:《各国法律制度概况》,北京:法律出版社,2002年版,第1708页。

3 "Zimbabwe: Promote Minority Languages", *The Herald* (Harare), OPINION, March 7, 2007, <http://allafrica.com/stories/200703070130.html>; "Ministry Works on Indigenous Languages Syllabus", <http://www.chronicle.co.zw/inside.aspx?sectid=1368&cat=1>.

德贝莱人为主体的“津巴布韦非洲人民联盟”(简称“人盟”)成员任部长职务。在享受福利待遇方面,民盟和人盟的残废游击队员均可享受抚恤金;废除殖民时期用“族体”来辨别身份的做法以消除地方民族意识;坚决打击少数极端民族分裂者。¹在1985年选举中,民盟在绍纳人占统治地位的5个省的得票率均在90%以上,而在恩德贝莱人居住的南北马塔贝莱兰只获12.9%和14%的选票。²同时,在马塔贝莱地区还发生了激烈的民族冲突。冲突之后,民族联合政府成立,从而将恩德贝莱人纳入到建构民族国家的社会契约中。实际上,人盟在民族发展等核心问题上的政策与执政党民盟一致。1987年底,两党达成“合并协议”,组成“津巴布韦非洲民族联盟—爱国阵线”,其政治局12名成员中,4名为前人盟党员,其中3名为恩德贝莱人。³人盟原领导人恩科莫表示:“我们以两党合并作为民族团结和国家统一的基础。”⁴

(三)对白人实行“宽恕和不咎既往”的政策。新政府对白人实施的“宽恕和不咎既往”和“赎买”政策包括以下方面。宪法在保障白人的权利上有特殊规定。众议院100个议席中80%经普选产生,20%由白人单独选举。参议院40个席位中10个由白人选举产生。吸收原罗得西亚政府总理史密斯参加议会工作。政府还保留原白人政府军队司令沃斯特职务。⁵白人农场主享受大笔低息贷款的优待,补助多达6905万罗得西亚元,“而且还允许他们当中很多人的债务可以拖欠不还”。最后,新政府还包括两名白人领袖:工商部长为“罗得西亚阵线党”的戴维·史密斯,农业部长为经济作物农场主联合会主席丹尼斯·诺曼。内阁的这种安排保证了白人利益,使掌握着国家经济命脉的白人集团松了一口气。⁶1987年9月,津巴布韦议会通过宪法修正案,取消了白人在众议院与参议院享有保留席位的规定。政府在1988年又增补了白人部长,致使政府内共有3名白人正副部长。这种制度安排表明:津巴布韦既需要白人的管理技能、科学技术和私人资本,也需要稳定的局面,还需要以此来吸引西方政府的援助。

(四)土地问题上对白人采取权宜之计。土地是津巴布韦独立时面临的最棘手问题。1980年,黑人与白人的比例为25:1,而土地的分配是白人和黑人各4500万英亩,这种分配并非出于经济考量,而是一种政治经济学意义上的安排。当时约6000名白人农场主占有的土地是黑人的数十倍。更有甚者,他们有

1 何丽儿:“津巴布韦的部族矛盾和穆加贝的部族政策”,载《西亚非洲》,1982年第1期,第9—13页。

2 何丽儿:“南部非洲的一颗明珠”,第121页。

3 Masipula Sithole, “Ethnicity and Democratization in Zimbabwe: From Confrontation to Accommodation,” p.146.

4 Elsie B. Washington & Valerie Vaz, “Zimbabwe Building a Nation,” *Essence*, October, 1989, http://findarticles.com/p/articles/mi_m1264/is_n6_v20/ai_7943681.

5 津巴布韦政府后来发现沃尔特将军策划政变,将他驱逐出境。

6 *The Times* (London), March 13, 1980.

的根本不在国内,只是挂名的土地所有者。这些土地包括大批属于英美公司、伦敦—罗得西亚公司和利比格斯公司之类的外国公司的庄园。兰开斯特谈判历时3个月,在土地问题上几乎失败。英国最后同意在“愿买愿卖”原则的基础上为土地改革提供资金支持。这种政策安排为后来的冲突埋下种子。尽管白人控制了经济命脉,种族矛盾尖锐,由于新政府采取相对宽容的政策,不仅避免了国家经济的崩溃,也未出现莫桑比克独立时大量白人外逃的局面。然而,正确的分配土地对新政府来说非常重要。

(五)土地问题从民族问题变为政治问题。1990年代初,大批参加过独立战争的黑人老战士已届退休年龄,纷纷向政府提出“分地”要求,解决大部分黑人的土地问题成为政府迫在眉睫的重大任务。1992年,津巴布韦议会通过《土地征购法》,废除了“愿买愿卖”这一条款,以加速土改进程。该法授权政府可征购土地用于再分配;对被征购的土地给予公平补偿;土地所有者如不同意提出的价格,有权提出上诉。政府计划通过自愿原则赎买白人土地,安置16.2万户黑人家庭。然而,白人农场主援引法律条文拒绝出让土地,在1992—1997年间,白人的反抗加强,英国政府也不兑现提供资助的承诺,国际货币基金组织等出面干预,土改进程远未达到既定目标,黑人群众特别是退伍老兵的不满逐渐滋长。

民众特别是城市居民对民盟—爱国阵线的长期统治产生厌倦情绪,1996年选举投票率只有31.7%。国外的批评也在增多。穆加贝在会见记者时表示:“我们的制度尽可能地允许个人享受自由。我们不仅仅是容忍白人,我们接受他们。”¹1997年5月,英国工党领袖布莱尔上台后断然否认保守党以前在兰开斯特协定中所做的承诺。²穆加贝对这种背信弃义的行为十分气愤:“我们将拿走这些土地,同时我们不会为此付款。我们的这些土地从未出卖过,我们何以要将它们买回来?如果英国政府想要赔偿的话,请它给我们钱,这样我们可以将这些钱转给它的孩子。”³1998年,民盟—爱国阵线启动土地改革计划,赢得农村黑人的支持,却引起反对党、工会、右翼势力及西方的不满。民革运成立后开始挑战民盟—爱国阵线,在2000年议会选举中,民盟—爱国阵线仅以3个百分点的优势险胜民革运。然而,“一个动员起来了的农民阶级和一个拥有解放斗争历史的民族主义政党将不会接受这样一种局面:4500名白人农场主控制了42%的农业用地,

1 *Financial Times* (London), 24 October, 1996.

2 1997年10月,穆加贝在会见布莱尔时满怀希望能得到英国政府曾答应的用来买地的2.5亿英镑。然而,布莱尔以津巴布韦的买地计划不能使穷人受惠为由拒绝提供这批钱。关于双方的分歧,参见 *Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa*, p.57; 伦敦声称已经提供了4400万英镑资助,而津巴布韦卫生部长提姆希·斯坦普斯称英国提供的资助仅为1700万英镑。

3 *The Guardian* (London), October 15, 1997.

而120万户黑人家庭靠41%的土地维生”。¹

2000年,津巴布韦就无偿征用白人土地农场土地的修宪条款举行全民公决,结果未过半数。穆加贝在民盟—爱国阵线的议会选举险胜后将土地修宪案交议会表决并获通过。此时,上万名老战士强行占领了1200个白人农场并引发冲突事件,相当多的白人离开了津巴布韦。津巴布韦国内事务部长要求老战士从占领的农场撤走,最高法院裁决占地者在一天时间内离开所占农场,并指示警察介入占地者的撤离。穆加贝却对黑人老兵的做法表示支持,“我们要让白人知道,土地属于津巴布韦人”。²这种态度引起英国的极大不满。津政府在所谓“快速土改计划”的执行过程中征用了约980多万公顷土地,安置了26万农户,对安抚无地黑人农民、稳定局势起到了立竿见影的效果。³白人的撤资或出走不仅损害了津巴布韦的国际形象,也使经济受到严重损失。白人农场分给农民这种化整为零的转变使农业生产受到很大影响,土地所有权转移和生产下降引起大量农业工人失业。西方大肆抨击这一土改政策并随后对津实施制裁,一些国际组织也停止了经济援助。⁴2005年,由民盟—爱国阵线控制的议会通过宪法修正案,规定土地国有化并剥夺土地所有者的上诉权利,这给经济带来负面影响并损害了一部分津巴布韦人的生活条件。2006年11月,政府给予黑人农民99年的土地租赁期,数千名白人移往他国。尽管政府宣布了一项针对被剥夺土地的白人农场主的赔偿方案,但白人农场主的商业组织号召成员抵制这一方案。⁵

土地问题已超出民族问题的范畴,它直接关系到津巴布韦的稳定和发展。土改对津巴布韦的发展至关重要;对抗不能解决问题,强制或能暂时解决问题,却后患无穷;合理、合法、有效、有序的土改才能真正促进全民利益。⁶面临一场严重的政治危机,民盟—爱国阵线与民革阵经过长时间谈判,对政权分享获得了一致看法,最后组建联合政府。

土地问题已超出民族问题的范畴,它直接关系到津巴布韦的稳定和发展。土改对津巴布韦的发展至关重要;对抗不能解决问题,强制或能暂时解决问题,却后患无穷;合理、合法、有效、有序的土改才能真正促进全民利益。

1 Yusuf Bangura, "Government of National Unity Should be Rejected", The Herald-Zimbabwe News Online, <http://www.unrisd.org/unrisd/website/newsview.nsf/0/455776F48F8CD19EC1256C1C003F2BBE?OpenDocument>.

2 The Christian Science Monitor, March 30, 2000.

3 Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa, pp.75-94.

4 Blood and Soil: Land, Politics and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Africa, pp.96-100.

5 afro News, "White Farmers Snub Zimbabwe Compensation", November 16, 2006, <http://www.afrol.com/articles/2269>.

6 afro News, "Zimbabwe Rivals Open Talks", June 19, 2007, <http://www.afrol.com/articles/25792>.

三、南非与津巴布韦的民族政策得失比较

南非的非国大与津巴布韦的民盟都是在第一次民族选举中赢得胜利,并在此基础上建立了以黑人为主体的民族团结政府。从两国新政府民族政策的制定、实施和效果看,两者有以下相同点。

(一)机构的设置和对与民族问题有关事件的处理上态度相同。两国政府都未设专门机构。民族问题分别由文化艺术部和教育体育文化部处理。官方避免使用“多民族”的提法,往往用“多元文化”或“多种语言”来形容。津巴布韦废除了殖民时期用“族体”来辨别人们身份的方式,希望借此消除地方民族意识,努力营造民族和解的气氛,这种政策对国家民族的建构无疑起到了积极作用。在对民族问题的处理上,两国都尽量采取低调方式。¹

(二)对黑人种族主义进行抵制。两国新政府均产生于第一次全民选举,废除了种族隔离制。在独立初期,主导民族试图扮演单一(政治)实体的倾向十分强烈。²曼德拉明确表示:“我们新的民族将包括黑人和白人,祖鲁人和阿非里卡人,以及说其他任何一种语言的人们……要达这一目的,我们必须消灭一切形式

的派别活动和地方主义。”³穆加贝实行和解政策。白人被允许保留公民身份;参与零星暴力行动的反政府者得到赦免并可重新参与公民生活。成千上万的白人带着恐惧离开这个国家,但后来又回到津巴布韦。⁴

(三)民族问题的重要性开始下降。经过多年的国家民族建构过程,民族问题在两国逐渐失去争取国家独立时的那种重要性。随着国家民族认同感的加深,民族问题的重要性减弱,人们开始对政治、经济问题或政策层面的内容更感兴趣。通过政党来代表民族利益已经不太可能。

随着国家民族认同感的加深,民族问题的重要性减弱,人们开始对政治、经济问题或政策层面的内容更感兴趣。通过政党来代表民族利益已经不太可能。

1 曼德拉对“大猩猩事件”的处理是一个很好的例证。2000年,南非全国警察总署发生了一件严重的种族歧视事件:在总部大楼里的一间办公室的电脑屏幕上出现了类似大猩猩的曼德拉头像。当曼德拉得知此事后并不“过分在意”,因为他认为他的尊严“并不会因此而受到损害”。他认为,此事反映的是应该整顿警察总署的纪律问题。李新锋:《非凡非洲游:我在非洲当记者》,北京:晨光出版社,2006年版,第502—503页。

2 Yusuf Bangura, “Government of National Unity Should be Rejected”, The Herald-Zimbabwe News Online; 杨立华:《新南非十年:多元一体国家的建设》,第42页。

3 Greg McCartan, *Nelson Mandela: Speeches 1990*, New York, 1990, p.34.

4 穆加贝在1980年5月20日的一次针对白人农场主的讲话中表示:如果白人接受改革并准备为共同的利益作出贡献的话,他们是没有什么需要害怕的。一位白人农场主在听完他的讲话以后说:“我原想离开这个国家,但听了穆加贝的讲话后,我和许多像我这样的人准备留下来了,看看事情的究竟。穆加贝先生对我们的问题很通情达理,也很敏感,他的保证也非常真诚。”The Times (London), May 21, 1980.

两国民族问题与民族政策的不同点如下。

(一) 外部势力干预的程度——政策制定过程不同。津巴布韦白人多持有英国护照,因此英国政府自始即参与了新政府的政策制定过程。独立后的第一部宪法也是在英国政府的积极参与下完成的。¹该宪法在土地问题上照顾了白人农场主的利益,津政府制定政策时必须考虑这一因素。在南非,有关民族政策的制定主要是在执政党非国大的主导下进行。由于曼德拉的崇高威望,加之新政府保证土地政策将遵循1993年的各政党会谈通过的基本原则和市场规则,非国大在国内外的反对者较少,政策制定过程较少受外国势力的干预。

(二) 内部势力的分化与整合——政策制定的国内政治环境不同。以绍纳人为主的民盟与以恩德贝莱人为主的人盟在独立运动中各自为阵,在选举中又以所代表的民族为主要力量。白人农场主对通过种族歧视制度所取得的财产毫无愧疚之心,反而在英国支持下有恃无恐。不同民族的不同诉求使津政府制定政策的政治基础不稳。在南非,绝大多数黑人和一些白人支持曼德拉,积极参与反对种族隔离制的斗争。虽然布特莱齐曾在独立初期有过祖鲁人独立的倾向,但这只是权力谈判过程中的姿态。²这种坚实的政治基础使执政党得以独立制定政策。

(三) 清算种族主义——对白人种族主义政权遗产的处理方式不同。穆加贝政府成立后为了稳定,没有惩处白人政权的首要人物,反而将他们作为合法的反对党领导人对待。在政策上处理从宽,而在意识形态上对种族主义也未彻底清算。南非则不同。“真相与和解委员会”对粗暴侵犯人权的罪行进行调查与认定,提出处理意见。持续时间长达八年的工作是一次深刻的思想教育运动,对种族隔离制的罪恶和造成的灾难进行了彻底清算。图图主教在完成这一历史任务后表示,和解委员会的成功,“确保我们避免了众多生命遭受种族冲突的灾难”。³

(四) 族际分野与政治分化的敏感性——两国面临的政局不同。政党已不能反映某一民族的要求,人民对政党的选择是根据其政策取向,而非其民族属性。南非非国大已包括大量白人,在多次大选时得票率上升。津巴布韦则有所不同。族际分野的重要性在减退,但这种分化在政治利益的感召下可重新组合。从2000年的土地修正案公决和后来的议会选举看,选民根据自己的政治意愿投票。投票结果表明,大多数城市居民反对政府,农民支持政府。2001年的议会选举和2002年的总统选举表明,“族际分野在津巴布韦政治中的重要性日益降低。现在主要的政治分界线是城市和农村,两大主要政党反映的正是这种

1 “兰开斯特大厦宪法”通过后的25年中进行了17次修改,这说明津巴布韦独立后的第一部宪法在诸多方面很不完善。

2 夏吉生主编:《南非种族关系探析》,上海:华东师范大学出版社,1996年版,第264—265页;张象主编:《彩虹之邦新南非》,北京:当代世界出版社,1998年版,第62页。

3 杨立华:《新南非十年:多元一体国家的建设》,第44页。

分野”。¹

(五) 反对派力量的消长——政策导致的政治后果不同。大凡多民族国家发生族群纠纷和对抗，主要是对生存资源占有权的争夺，其他诉求均为派生。两国都经历了建立在对黑人财产剥夺之上的种族主义统治。土地占有者白人与土地需要者黑人之间产生冲突不可避免。新南非较平稳地逐渐解决这一问题。² 非国大获得人民的认可，代表白人利益的国民党分化后成立的新国民党竟然提出与非国大合并。³ 津政府在处理白人土地问题等方面遇到困难，土地问题演变为政治问题。快速土改计划虽解决了一部分黑人农民的问题，但大量白人出走或撤资导致

黑人农业工人失业。内外政策的不当引起国内不满和西方制裁，后果之一是反对派力量的聚集。最后，穆加贝政府与民革阵组成联合政府，希望解决津巴布韦面临的危机。

通过对两国情况的分析和比较，可以得出以下基本结论。在南非和津巴布韦的国内政治中，民族问题的重要性在下降。由于国家民族的建构已在广大民众中产生作用，民众更希望政府在既定的政治框架中解决问题。是政策而不是族际分野或民族情感在驱动两国的政党竞争，民族问题仅仅是影响政治行为的诸因素之一。民族问题处理是否得当对一国的政治稳定起着极重要的作用；民族问题上的失策可以引起经济上的损失甚至倒退；民族政策与一个国家的政治稳定 and 经济发展有着重要的关联和互动作用。激进的民族政策可能带来意想不到的后果，津巴布韦的教训为其他国家提出了警示。

在南非和津巴布韦的国内政治中，民族问题的重要性在下降。由于国家民族的建构已在广大民众中产生作用，民众更希望在既定的政治框架中解决问题。是政策而不是族际分野或民族情感在驱动两国的政党竞争，民族问题仅仅是影响政治行为的诸因素之一。

1 在2001年的议会选举和2002年的总统选举中，恩德贝莱人的选票开始分化。马塔贝莱兰地区的城市支持民革阵，但穆加贝在该地区农村选区取得重大突破。Yusuf Bangura, "Government of National Unity Should be Rejected", The Herald-Zimbabwe News Online.

2 截至2001年，政府为贫困黑人新建120万套住房，向失地和无地民众重新分配100万公顷土地。陆苗耕：“结束南非种族主义统治的一代伟人——南非第一任黑人总统曼德拉”，陆庭恩、黄舍骄、陆苗耕主编：《影响历史进程的非洲领袖》，北京：世界知识出版社，2005年版，第139页。陆苗耕先生曾任中国驻南非开普敦总领事。

3 Sunday Times (Johannesburg), June 6, 2004.