

## 2016年会成为南非政局的临界点吗

沈陈 祝鸣

供图  
东方IC

等待投票的南非民众。

8月3日，南非举行五年一次的市政选举，选举出200多个城市和4000多个行政区的政府官员。根据南非独立选举委员会的数据，南非执政党非洲人国民大会（简称“非国大”）得票率为54%，创下1994年连续执政以来的历史新低；反对党民主联盟在行政首都茨瓦尼、立法首都开普敦、经济中心约翰内斯堡、曼德拉湾等大城市表现出色，非国大首次同时失去以上城市的绝对多数席位。

此次选举结果，是否会推动执政党和在野党来到观念和政策调整的临界点，继而进一步对未来南非社会发展产生重要影响？为此，本刊安排了以下访谈内容。

《世界知识》：在以往南非地方选举中，反对党的挑战总是雷声大、雨点小。这次选举情况怎样，与以往相比有何不同？

沈陈（中国社科院世界经济与政治研究所）：

自1994年种族隔离统治终结以来，新南非的政党结构长期处于非国大“一家独大”的局面。1994年至

2014年间，非国大连续五次赢得全国大选，议席数接近甚至超过国民会议席总数的2/3。在过去四次地方选举中，尽管选举规则多次变化，但非国大一直保持60%左右的得票率。2011年，非国大赢得九个省份中八个省的多数，获得八大都市中七个地方政府的执政权。

应该说，南非出现一家独大的政党结构与该国的革命斗争历史息息相关。非国大于1912年成立，初始阶段只是一个争取黑人权利、组织松散的集会机构。20世纪50年代，在曼德拉等青年领袖推动下，非国大转型为反抗白人种族主义统治的核心力量：第一，强化党组织建设，提升党员的凝聚力和战斗力；第二，发起《自由宪章》，将非国大的群众基础扩展到社会各族群、各阶层；第三，曼德拉于1962年被捕后，在监狱中度过28年，他不屈不挠的形象成为非国大乃至整个南非革命斗争的象征。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中指出，发展中国家的“独大党”现象源于民族革命斗争的历史遗产，越是激烈持久的革命斗争，就越能够产生坚

决的民族主义政党，一家独大的政党结构也越稳固。非国大是南非各阶层反抗种族隔离统治的领导核心，拥有其他南非党派难以企及的意识形态吸引力、动员能力以及领袖魅力。尽管非国大执政之基是在政治和经济方面受益的黑人民众，但不能因此忽视该党在民族和解方面获取的广泛支持，使南非社会紧绷的族群关系得以明显缓解。

由于非国大长期处于一家独大的地位，南非的反对党并不具备真正的制衡能力。目前，南非存在两个较大的反对党：一是民主联盟，它是南非第二大党，支持者主要为白人、有色人和黑人中产阶级，拥有西开普省和开普敦市的执政权；二是经济自由斗士党，该党2014年首次参加大选就一跃成为议会第三大党，其政策主张激进，支持者多来自底层黑人群体。此外，因卡塔自由党和国家自由党在祖鲁族中具有较大影响力，因卡塔自由党曾占据夸祖鲁-纳塔尔省的议会多数，但2011年被非国大与国家自由党的政党联盟超越。

2008年非国大曾发生严重分裂，

一度让其他政党看到了“把非国大拉下马”的希望。然而，在2009年全国大选和2011年市政选举中，非国大不仅维持了60%以上的得票率，而且将优势扩展到更多省份。但是，在今年的地方选举中，反对党显然不再雷声大、雨点小。

首先，跟2011年相比，非国大的支持率大面积下滑，只有在总统祖马的家乡夸祖鲁-纳塔尔省，非国大的得票率由2011年的56.79%上升到57.47%，涨幅不足1%。

其次，反对党的席位开始显著集中。新南非宪法注重保护小党利益，规定政党获得总选票的0.25%即可占有议席，获得总选票的0.01%即可享受国家资助。新宪法的低门槛设置导致南非小党林立，反对党的选票严重分流。在今年的市政选举中，虽然有204个政党注册参加，比2011年增长了68%，但反对党的选票没有出现以往的极度分散现象，并且非国大失去的选票也集中流向民主联盟和经济自由斗士党。

再次，反对党之间具备结成联盟的可能。在意识形态层面，南非两大反对党之间差异极大，“白人色彩”浓厚的民主联盟奉行自由民主主义，经济自由斗士属于极左翼政党。然而在实践上，当面对共同利益时——例如祖马弹劾案，两党仍能够建立一定的合作关系。8月6日，经济自由斗士党在推特上发起“与谁结盟”的投票，4000余名参与者中有57%选择民主联盟，26%选择弃权，只有17%选择非国大。倘若能够在利益分配问题上达成一致，两党将足以建立与非国大抗衡的政党联盟。

最后，也是最重要的，非国大的城市基础已经遭受严重侵蚀。2008年以后，黑人中产阶级与非国大逐渐疏远，现已基本倒向民主联盟一方。

黑人工会是非国大执政的支柱之一，2013年南非最大的分支工会金属制造工会退出执政联盟，是非国大此后在曼德拉湾等城市失利的主要原因。2015年5月，曼德拉母校黑尔堡大学举行学生会换届选举，民主联盟下属的青年组织击败由非国大领导的学生会，引起不小的社会震动。工人、学生和黑人中产阶级一直是非国大主要依靠的城市力量，这三个群体的倾向改变已经直接影响到非国大在大都市选举中的位置。

《世界知识》：非国大为何会在此次选举中遭遇1994年执政以来的首次“滑铁卢”？

祝鸣（上海国际问题研究院西亚非洲中心）：

非国大自1994年以来连续执政，确实取得了不少值得称道的业绩。但南非也积累了诸多难以解决的社会矛盾和挑战，这其中最为艰巨和难以解决的问题就是贫富分化。南非是世界上收入最不均等的国家之一——以白人收入为100计，1995年黑人收入为白人的13.5%；而2008年，这一比例则为13.0%。

我在南非实地考察期间就深深体会到南非贫富分化问题。从开普敦机场一出来就能看到大片的贫民窟。据当地人介绍，开普敦300多万人口中有1/8左右就居住在机场附近的贫民窟里。一些黑人还向我表达了对非国大的失望之情，在他们看来，曼德拉作为黑人总统，虽然政治上解放了黑人，但在随后20年里黑人经济状况的改善并不明显。近年来，南非多地的市政基础服务也出现了很多问题，引发了民众对非国大的普遍不满。以电力供应问题为例。由于南非的电力生产过度依赖煤炭发电和国营电力公司，导致近年来电力产能远不能满足

经济社会发展的需求。特别是南非目前运行的发电机组基本上是20世纪八九十年代或之前所建设的，平均服役年限接近30年，面临着更新换代的巨大压力。发电设备老化，而新建发电机组又面临融资难的困境，导致“拉闸限电”成为最近几年南非经济社会生活的常态。因电力供应不足，诸多公司被迫停产，严重影响经济发展。2015年的一份民调显示，多达61%的受访民众对地方政府官员的表现不满意。仅今年1月至4月，南非就发生了210起抗议市政基础服务的民众示威活动。

过去20年，南非政治权力基本由非国大（或非国大、南非共产党、南非工会大会组建的三方联盟）所控制。非国大执政业绩不佳导致其传统的支持力量（社会左派势力）出现了分裂乃至背离的情况，从而大大削弱了其票仓。2012年10月，被非国大开除出党的前非国大青年联盟主席马莱马联合一批极左分子成立经济自由斗士党，主张无偿征收白人控制的土地、矿山等资源并收归国家所有，带有强烈的“黑人民族主义”性质，得到诸多黑人失业青年的支持，成为一股新兴的可观政治势力。

民主联盟在过去历次选举中得票率虽然稳步上升，但幅度不大。因为黑人占南非总人口的80%以上，其中大部分黑人将民主联盟视为一个白人政党。为了在政治版图上开疆拓土，民主联盟一直努力扩大自己的选民基础。2014年，民主联盟就曾改变策略，与南非建设党结盟，推出南非建设党的黑人女党首兰费尔作为总统候选人。这一“黑白配”组合一度在南非政坛引起轰动。2015年，几乎全为白人的民主联盟领导层实现新旧交替，推出了当时才35岁的黑人干部穆西·迈马内为政党领袖，以改善其在

大部分黑人选民中的“白人政党”印象。迈马内也的确为民主联盟在此次地方选举中赢得不少黑人选票。

《世界知识》：在本次选举结果尚未完全公布以前，民主联盟领导人迈马内就表示，2016年选举是南非政坛重组的一个“临界点”，非国大失去作为主导性政党的立足点，民主联盟则开始成为全国大选的真正竞争者。对此应如何解读？

沈陈：

按照迈马内的说法，南非政党结构正在走向非国大与民主联盟两党竞争的时代。众所周知，两党制的基本条件有三个：有两个政党能够竞争绝对多数席位；其中一个政党或者其领导的执政联盟获得绝对多数；两党之间实现权力轮替是可期的。从全国范围来看，民主联盟在今年获得27%的议席数，仅占非国大议席数的一半，不具备竞争议会多数席位的能力，也无力领导一个占据绝对多数的执政联盟，所以现在谈论权力轮替问题为时

太早。

尽管与两党制相去甚远，但当前的形势表明，南非的政党结构至少处于“二元化”的临界点上。发展经济学认为，亚非拉国家普遍存在现代城市与传统乡村的二元对立现象。在选举政治时代，由于农民占据这些国家人口的多数，赢得乡村支持基本上就可以赢得全国选举的胜利。因此，执政党为了巩固自身地位，采取牺牲城市、倾斜乡村的经济政策，引起城市精英和民众的不满，形成城乡政党二元对立现象。近年来，泰国、津巴布韦等国家出现城市党与乡村党的激烈斗争，就是政党二元化的典型案例。

根据南非城乡两层的市政选举规则：八个大都市的选民有权投两张选票，选举地方执政党和本选区的议员；乡村选民除了有权投出以上两张选票外，还可以投第三张选票，用以选举所属行政大区的议员。因此，在席位设置方面，南非市政选举的城乡分离模式更有利于乡村选民。

在2016年选举中，非国大继续保

持超过半数的全国支持率，很大一部分归功于乡村的支持。如果民主联盟在大都市的地位继续得到巩固，非国大为了赢得全国大选，未来可能会采取土地改革、矿产国有化等激进手段以争取中下层黑人的支持，将呈现更多乡村政党的色彩。

当然，南非未来政坛形势也可能朝着另一个方向发展，即回到非国大一统天下的局面。一方面，民主联盟此次在大都市取得空前胜利，源于民众对其改善经济能力的期待。假如民主联盟日后拿不出行之有效的对策，其在大都市的执政也只会是昙花一现。另一方面，民主联盟与经济自由斗士党也许会出于实用主义考虑建立联盟，但双方存在难以调和的分歧。反观处于政治光谱中间位置的非国大，在政策上与两个反对党都有某些相通之处。换言之，从长远来看，非国大与两大反对党之一组成联盟要比两个反对党之间组成联盟的机会更大。

平心而论，非国大此番失利有一定偶然性。2015年以来，祖马挪用公款案、应对排外骚乱不力、一周内两次更换财政部长等事件严重影响非国大及祖马本人的形象，引发国内外对其执政能力的不满和质疑。随着时间的推移，负面事件的影响会逐渐减弱，执政党的支持率有望出现恢复性反弹。2017年12月，非国大将举行全国代表大会，围绕2016年选举挫折和迎接2019年全国大选，该党可能将做出调整与改革。

总之，今年的市政选举显示出南非的政党结构存在城乡分化趋势，推动执政党和在野党来到观念和政策调整的临界点。可以确信，未来无论选择单独执政还是组建联盟，各主要政党的调整与重组将以更深入的方式展开，并对南非社会发展产生重大影响。■



2016年南非市政选举前夕，祖马总统在约翰内斯堡发表演讲，其支持者在集会现场表演节目。

供图：东方