

# 酋长的回归:传统领袖的复兴与南非民主的巩固\*

马 正 义

**内容提要** 南非传统领袖制度曾遭到殖民统治和种族隔离的侵蚀,但非国大的战略选择、部落成员身份认同的重构、农村社区治理的路径依赖和新政府治理能力的缺失促使其在新南非再度复兴。传统领袖的权威不仅得到南非宪法的确认,也获得大部分民众认可。传统领袖制度对南非民主巩固的影响利弊兼有,虽然与现代民主存在矛盾,但由于其蕴含协商民主的部分特质,在一定程度上可以弥补南非代议民主的缺失。民主的巩固与深化离不开特定的社会背景,传统权威与现代政治在南非的调适与共存,为新兴民主国家提升民主质量,构建国家治理的本土模式提供了借鉴与参考。

**关键词** 南非 传统领袖 复兴 民主巩固 本土模式

对于传统领袖(Traditional Leaders)<sup>①</sup>在民主体制下扮演的角色,新南非成立二十多年来,一直争议不断。考虑到殖民统治和种族隔离对传统领袖权威的侵蚀,以及传统领袖制度与现代民主的矛盾,传统领袖制度在新南非的消亡成为许多人的期待。然而,出乎意料的是,传统领袖的地位不仅得到南非宪法的确认,而且得到南非大部分民众的认可。传统领袖制度展现了顽强的生命力,在新南非再度复兴,重新嵌入南非政治话语之中。

本文的核心问题是,在经历了殖民主义和种族隔离的侵蚀后,传统领袖的权威为何能在新南非再度复兴,其内在动力和具体表现是什么?传统领袖制度对南非民主巩固带来了哪些影响?传统权威与现代政治如何在新南非实现相互调适与共存?

本文首先分析殖民统治和种族隔离对传统领袖威权的侵蚀,然后从南非非洲人国民大会(African National Congress, ANC,简称非国大)的战略选择、部落成员身份认同的重构、农村社区治理的路径依赖和政府治理能力的缺失四个层面挖掘传统领袖在新南非复兴的内在动力。在此基础上,从正反两个方面探讨传统领袖对南非民主巩固的影响,揭示传统权威与现代政治在新南非相互调适与共存的内在逻辑。最后,文章指出,民主的巩固与深化是一个复杂过程,在南非特殊的社会背景下,“把酋长找回来”对于改善南非社会治理,提升民主质量,探求国家治理的本土模式至关重要。

## 一、南非民主的巩固:文献评述与本文视角

转型后,大多数新兴民主国家的民主制度并不稳固,选举舞弊、政治动荡与暴力冲突等民主失

\* 本文为2017年度教育部人文社科基金青年项目“台湾地区民主治理模式与绩效研究”(项目编号:17YJC810014)和2013年度国家社科基金项目“世界发展中国家民主化道路比较研究”(项目编号:13BZZ014)的阶段性研究成果。

① 根据南非政府2003年通过的《传统领袖制度与治理框架法案》(Traditional Leadership and Governance Framework Act [no. 41 of 2003]),传统领袖(Traditional Leaders)是指“根据传统社区的习俗,并得到本法案认同的任何一位处于传统领导地位的人。”据此,传统领袖包括了南非部落的国王(King)、(Chief)和头人(Headman)。

范现象频频发生。如同第三波民主化浪潮中许多新兴民主国家一样,南非也面临民主巩固的问题。学界围绕南非民主巩固的不同侧面,结合民主深化所需要的政治、经济和社会条件,形成了颇为丰富的论述。

权力能否实现顺利交替是影响民主稳固的重要因素,贺文萍基于对非国大的分析,认为“非国大领导人从曼德拉到姆贝基的顺利过渡,是南非民主巩固和持续的具体体现。”<sup>①</sup>然而,在政党轮替缺失的情况下,若按照亨廷顿(Huntington)“两次政党轮替”<sup>②</sup>的民主巩固标准来衡量,南非民主依然充满不确定性。因此,亚当·哈比(Adam Habib)和鲁伯特·泰勒(Rupert Taylor)从政党轮替的角度,表达了对非国大“一党独大”的担心,认为南非是否能够形成一个“以阶层和政策为基础,而非以种族为基础的强有力的反对党”,<sup>③</sup>对民主巩固至关重要。

当然,民主的稳固离不开经济的发展,在赫里伯特·亚当(Heribert Adam)和柯吉拉·穆德利(Kogila Moodley)看来,南非转型的核心问题是未来政治与经济权力的重新分配,南非民主能否在未来得以巩固,很大程度上取决于新政权能否推动南非经济的发展,“取决于南非能否在经济领域实现更大程度的物质平等”。<sup>④</sup>

转型方式与民主深化的关系也受到学者的关注,相关研究认为,南非的政治转型是在各种因素影响下,“以非国大和国民党为代表的两大政治力量通过谈判和妥协达到利益均衡的结果”,<sup>⑤</sup>这样的转型方式在很大程度上表明,黑白双方的核心利益在转型博弈中基本得到了满足和实现,因而不会轻易破坏双方达成的政治契约,能在理念和行为层面接受民主政治的游戏规则,为民主巩固提供了保障。

种族隔离制度撕裂了南非社会,造成部族冲突和社会动荡,所以,对于南非民主的巩固,詹姆斯·L·吉布森(James L.Gibson)强调种族和解的重要性,认为“某种程度的和解——宽容精神和法治,是民主巩固的基础”,“缺少这种政治文化,民主巩固不可能发生”。<sup>⑥</sup>也有学者从文武关系视角展开分析,认为在南非民主转型的过程中,武装力量实现了有效整合,始终服从文官政府的领导,是南非民主走向巩固的有利条件。另外,还有研究从国家认同、地方选举、性别平等和公民社会等方面对南非民主深化展开探讨,提出了富有见地的观点。

上述分析视角各异,观点各有千秋,为洞察南非民主巩固提供了颇有价值的参考。遗憾的是,关于传统领袖制度对南非民主巩固的影响,已有文献关注较少,相关研究还较为薄弱。之所以如此,原因在于大部分研究都立足西方主流民主理论,坚守“民主是城镇中唯一游戏(the only game in town)”<sup>⑦</sup>的命题,认为传统领袖制度与现代民主格格不入。作为一个应该被逐渐废除的制度,并不具有相应的研究价值。然而,事实并非如此。鉴于南非特殊的历史背景和文化传统,传统领袖制度的存在对南非民主的巩固非常重要,是南非实现国家有效治理的重要条件之一。

① 贺文萍:《从曼德拉到姆贝基:南非民主政治的巩固》,载《西亚非洲》,2001年第6期,第7页。

② Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press, 1993, p.267.

③ Adam Habib and Rupert Taylor, “Parliamentary Opposition & Democratic Consolidation in South Africa”, *Review of African Political Economy*, vol.26, no.80, 1999, p.261.

④ Heribert Adam, Kogila Moodley, *The Negotiated Revolution: Society and Politics in Post-Apartheid South Africa*, Johannesburg: Ball, 1993, p.222.

⑤ Mueni Wa Muiu, *The Pitfalls of Liberal Democracy and Late Nationalism in South Africa*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, p.185.

⑥ James L.Gibson, “The Contributions of Truth to Reconciliation: Lessons from South Africa”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol.50, no.3, 2006, p.430.

⑦ Juan J.Linz, Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, pp.5-6.

鉴于此,本文尝试从传统领袖制度的视角,对南非民主巩固展开分析,以补充和弥合已有研究的缺失,拓展南非民主巩固研究的分析视野,深入理解南非民主深化的复杂性。

## 二、南非社会变迁中传统领袖权威的销蚀

### (一) 欧洲殖民统治时期

殖民者的到来破坏了南非部落相对独立的传统领袖制度,标志着南非传统领袖开始受到外来侵略者的掌控。虽然第一批欧洲殖民者(荷兰人)早在1652年已经落脚南非,但整体上来讲,无论是处于英国统治下的开普和纳塔尔,还是布尔人控制下的奥兰治和特兰士瓦,殖民者都没有通过大规模立法的形式来系统性地对南非土著人实施统治和管理。英国的策略是利用南非传统领袖的力量,通过间接统治(indirect rule)的方式来“操纵传统领袖,使其中立化,最终在不干涉传统社区日常生活的前提下,将传统领袖纳入殖民当局统治机构中”。<sup>①</sup>

不过,在英属南非联邦成立的17年内,间接统治的政策一直处于反复实验、不断试错的阶段。1927年《土著管理法》(*The Native Administration Act*)的出台使传统领袖的权力和地位发生了实质性变化。该法案决定成立“土著委员会”,在殖民当局的授权下独立处理有关黑人保留地的所有问题。同时,它规定总督有权重新划分部落和任命新的部落领袖,总督成为殖民地真正的统治者。“土著管理法”使“传统领袖制度成为殖民当局在黑人地区实施统治的延伸机构”,<sup>②</sup>也使传统领袖处于尴尬的两难境地。作为殖民统治的代理人,传统领袖必须在满足部落利益和服从殖民当局之间寻求平衡,否则可能因难以满足部落利益而丧失传统权威,也可能因违背殖民当局的指令而被革职。

所以,“殖民主义成为冲击传统领袖制度的第一波,从南非的政治统治来讲,这是传统领袖制度首次屈从于更高的政治权威——这种政治权威侵蚀并彻底改变了传统领袖制度”。<sup>③</sup>

### (二) 种族隔离时期

1948年,以马兰为首的国民党上台执政,白人政权试图在黑人保留地上建立“黑人家园”,对黑人进行土地分割和政治分离,以实现最终由白人政权独自统治南非的目的。1951年的《班图权力法》(*The Bantu Authorities Act of 1951*)以黑人保留地为基础,成立了632个部落自治单位,并在部落自治单位建立部落、地方和地区三级“立法会议”。虽然立法会议的主席由酋长担任,但他们并没有实权。另外,“为了充分发挥酋长的工具性职能,南非当局在没有酋长的地方任命新的酋长,或者绕过合法的酋长继承人来指定新的酋长”,<sup>④</sup>造成酋长职位的严重泛滥。比如,在北德兰士瓦的赛库库尼(Sekhukhuleni),起初只有9个酋长,到了20世纪70年代,被官方认可的酋长竟然达到50多个。<sup>⑤</sup>在部落自治单位,部落领袖有权颁发工作许可证、征税、要求部落成员在其土地上进行无偿劳动等权力。权力的高度集中导致腐败现象频发,传统领袖的人数和权力增加了,但合法性却被侵蚀了。

1959年的《班图自治法》(*The Promotion of Bantu Self-Government Act of 1959*)依据南非语言和

① Somadoda Fikeni, *Conflict and Accommodation: The Politics of Rural Local Government in Post-Apartheid South Africa*, East Lansing: Michigan State University, 2008, p.96.

② Mzala, Gatsha Buthelezi, *Chief with a Double-Agenda*, London: Zed Books, 1988, p.42.

③ Lungisile Ntsebeza, *Democracy in South Africa's Countryside: Is There a Role for Traditional Authorities?* Johannesburg: Interfund, 2003, p.41.

④ H.MacMillan, “Tradition, Tribes, Chiefs and Change in Southern Africa”, in E.Osaghae (ed.), *Traditional Leadership in Southern Africa*, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997, p.143.

⑤ C.V.Bothma, “The Political Structure of the Pedi of Sekhukhuleni”, *African Studies*, vol.35, no.3-4, 1976, p.179.

文化传统,将原有的632个部落自治单位以部族为基础进行重组,成立了10个由白人政府直接控制的“黑人家园”。白人当局任命高级专员作为政府代表与每个“黑人家园”建立联系,并有权指定参加黑人家园议会的酋长和否决“黑人家园”的任何立法。正如殖民时期一样,敢于挑战白人政府的部落领袖都被革职。通过强制性手段,南非当局在“黑人家园”扶植了一批上层官僚,使其成为种族主义政权在基层的统治工具,“与南非当局形成了事实上的统治联盟”。<sup>①</sup>结果,部落成员暴力反抗传统领袖的事件时有发生,传统领袖的统治权威遭遇严重危机。

### 三、传统领袖在民主新南非的复兴

殖民统治和种族隔离的侵蚀致使传统领袖的权威不断下降,然而,在后种族隔离时期的南非,“传统领袖已经以重要的方式重新嵌入(re-inserted)到南非的政治话语中,如果无视了南非传统领袖重新嵌入政治生活所带来的后果,我们将难以全面理解南非民主的运作。”<sup>②</sup>

#### (一)传统领袖复兴的多重动力

##### 1. 非国大的战略选择

非国大对传统领袖持包容性的实用主义态度。虽然部分传统领袖曾沦为白人政权的统治工具,并对非国大在农村地区的民主改革展开暴力抵制,但在反对白人种族主义统治的问题上,非国大与大多数传统领袖具有相似的目标和利益。基于共同的非洲民族情感,以及转型启动后的复杂形势,非国大为了推动黑白双方尽快走向种族和解,凝聚力量,在转型博弈中赢得更多主动,其战略考虑首先是争取传统领袖和南非广大农村地区的支持,扩大民族解放运动的力量基础,以便“在制宪谈判中形成广泛的联盟,并在白人政府和那些保守的支持者之间制造分裂”。<sup>③</sup>新南非成立后,为了巩固新生的民主政体,非国大从南非实际情况出发,与非洲其他一些国家做法相似,在民主框架下保留了传统领袖制度。

##### 2. 部落成员身份认同的重构

从文化方面来看,部落文化传统界定了黑人在部落共同体内的群体资格和身份认同,建构了黑人之间的相互依赖和彼此忠诚,也确立了黑人与部落之间的权利义务关系,是部落成员集体行动开展的前提。传统领袖是南非部落的精神寄托和传统文化的传承者,传统领袖制度是部落社会秩序构建的价值基础。在大部分黑人看来,传统领袖的产生与上帝和神灵有关,“就像其他合法权威一样,传统权威来自于上帝,没有他,非洲人就失去了自己的部落。”<sup>④</sup>传统领袖不仅是上帝与人之间的桥梁,也是逝者与生者之间沟通的纽带。然而,殖民统治、种族隔离以及民主制度的轮番侵袭使南非黑人在情感归属上出现危机,在政治认同上失去方向,造成身份认同的断裂。在传统文化遭到不断侵蚀,民主精神短时间内又难以消化的情况下,南非黑人也希望“把酋长找回来”,在心理上重构“本体性安全机制”,<sup>⑤</sup>以弥补转型社会中身份认同的断裂,重构身份认同。

① Prince Mashel, “Traditional Leadership in South Africa’s New Democracy”, *Review of African Political Economy*, vol.31, no.100, 2004, p.349.

② Thomas Koelble, “Democracy, Traditional Leadership and the International Economy in South Africa”, *CSSR Working Paper*, no.114, May, 2005, p.12.

③ Leslie Bank and Roger Southall, “Traditional Leadership in South Africa’s New Democracy”, *Journal of Legal Pluralism & Unofficial Law*, vol. 28, no.37, 1996, p.416.

④ B.Oomen, *Chiefs in South Africa: Law, Power and Culture in the Post-Apartheid Era*, Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press, pp.28-29.

⑤ Anthony Giddens, *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Palo Alto: Stanford University Press, 1991, p.2.

### 3. 农村社区治理的路径依赖

从路径依赖的视角看,传统领袖制度的路径依赖是传统领袖在新南非复兴的重要因素。路径依赖意味着过去做出的制度和政策选择会影响现在的行为选择,如果“一旦一个国家或地区选择了某条道路,那么扭转该道路的成本将非常昂贵”。<sup>①</sup> 长期以来,传统领袖制度是南非部落社区的主要治理模式,经历了殖民统治和种族隔离的侵蚀后,仍然保持了强大的制度惯性。虽然民主制度已经确立,但传统领袖在土地分配、水利灌溉、税收执法和秩序调解等方面依旧发挥着重要作用,若要在短时间内改变传统领袖的权力地位,并非易事。如果取消传统领袖制度,将造成农村地区治理秩序的混乱,给南非带来难以估量的巨大社会成本。

### 4. 政府治理能力的缺失

尽管民主制度在南非已经确立,一个不可忽视的事实是,在南非,大约 40% 的人口和 17% 的领土依旧处于传统领袖的统治之下,<sup>②</sup> 得到政府承认并领取政府薪水的传统领袖人数也达到 2426 人。<sup>③</sup> 在南非社会治理中,传统领袖依旧发挥着重要作用,对于将传统领袖排除在现代治理体系之外的做法,很多人持怀疑态度。尤其在新自由主义思潮的冲击下,南非新政府的治理能力受到限制,政府缺乏足够的权威与资源在全国尤其是在地方层面提供公共产品,以满足公共利益需求。在大部分农村地区,“如果想满足基本需求的话,基层社区居民除了求助于酋长的权威没有其他的选择”。<sup>④</sup> 所以,南非政府治理能力的缺失也为传统领袖的复兴提供了空间。

## (二) 传统领袖在新南非复兴的体现

传统领袖在南非的复兴主要体现在宪法确认、民众支持以及传统领袖对自我权力的期待三个方面。

### 1. 宪法和法律对传统领袖地位的确认

1993 年南非临时宪法在其附录 4 (制宪原则部分) 第十三条对传统领袖的权力地位做了明确规定,指出固有法 (indigenous law) 中有关传统领袖的制度、地位和作用的规定应该受到宪法确认和保护。正如普通法 (common law) 一样,固有法应该得到法院的认可和适用。

1996 年南非宪法第十二章在维护宪法权威的前提下承认了传统领袖制度的地位以及习惯法的作用,规定传统领袖制度可以作为地方一级的机构在基层社会事务中发挥作用。同时,宪法还规定在国家 and 省级层面成立“传统领袖委员会”(Council of Traditional Leaders) 或“传统领袖院”(Houses of Traditional Leaders)。可以看出,虽然南非宪法承认了传统领袖的地位,但传统领袖的作用与影响必须以尊重宪法为前提。

1997 年南非通过《传统领袖院法案》(*The National House of Traditional Leaders Act*), 决定成立全国传统领袖院,对传统议员选举的程序和具体的权力等做了规定,并指出该组织的目标是“在民主宪政的框架下积极发挥传统领袖的角色”。<sup>⑤</sup>

2003 年南非通过《传统领袖制度与治理框架法案》(*Traditional Leadership and Governance*

① Margaret Levim, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”, in Mark L.Lichbach and Alan S.Zuckerman, *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p.28.

② Ineke van Kessel and Barbara Oomen, “One Chief, One Vote: The Revival of Traditional Authorities in Post-Apartheid South Africa”, *African Affairs*, vol.96, no.385, p.563.

③ Department of Provincial and Local Government, “Traditional Leadership and Governance Draft White Paper G23984”, *Pretoria*, 29 October, 2002, p.39.

④ Carolyn Logan, “The Roots of Resilience: Exploring Popular Support for African Traditional Authorities”, *African Affairs*, vol.112, no. 448, 2013, p.357.

⑤ Parliament of South Africa, “Council of Traditional Leaders Act [no.10 of 1997]”, *President's Office*, no.563, 11 April, 1997.

Framework Act),旨在明确传统领袖制度在民主治理体制下的地位和角色,根据宪法精神来推动传统领袖制度的转型,并根据传统法来重塑传统领袖制度的廉正与合法性。

## 2. 民众对传统领袖的支持

民主体制下,南非民众并不反对传统领袖制度的存在,农村地区的支持度更高。为了弄清楚普通民众对传统领袖的看法,美国学者J.迈克尔·威廉姆斯(J. Michael Williams)曾以南非三个部落村庄姆吾扎纳(Mvuzane)、辛姆巴(Ximba)和科韦尼(Kholweni)为对象展开调查。结果显示,大部分(88%)的受访者都希望传统领袖制度能够延续下去,而且传统领袖的角色与作用应该主要体现在基层社会的治理中。受访者中,35%认为传统领袖在化解冲突方面起着重要作用;30%认为传统领袖在农村发展中起着重要作用;12%认为传统领袖在执行法律和维持秩序方面很重要。<sup>①</sup>总体上看,南非民众认为传统领袖制度和现代民主是可以共存的。现代民主是表达诉求和构建责任政府的重要手段,传统领袖制度在基层治理中则是对代议民主很好的弥补。

## 3. 传统领袖对自我权威的期求

传统领袖一直希望在新南非发挥积极作用。酋长西邦吉莱·扎古(Sibongile Zungu)曾经讲到,“殖民统治没能使它(传统领袖制度)消亡,种族隔离政权也没能使其消亡,在后种族隔离时期的南非,虽然新制度给它带来很大挑战,但它也必须延续下来”。<sup>②</sup>虽然南非政府通过法律对传统领袖的地位进行了确认,对其权威表达了充分的尊重,但法律明显将传统权威置于宪法权威之下,并将其角色限制在建议、咨询和守护传统文化等方面,大大削弱了传统领袖以前的权力地位。

因此,针对南非政府通过的法律,传统领袖表达了强烈的不满,感觉“非国大背叛了自己,现在必须考虑宪法中有关传统领袖角色的规定是否只是一种象征性的姿态,还是具有实质意义”。<sup>③</sup>传统领袖希望在新南非的民主政治中发挥应有的作用,因为“传统领袖和传统议会是建立于传统和实践之上的,是任何良好管理制度的基础”。<sup>④</sup>

# 四、传统领袖的复兴对南非民主巩固的影响

传统领袖在南非的复兴已经成为不可无视的事实,在新的社会背景下,它对南非民主深化带来的影响,利弊兼有。

## (一) 正面影响:协商民主的“南非模式”

在传统领袖制度下,集体决策通常采用直接民主的方式,通过广泛参与和民主协商对公共议题展开讨论,凝聚共识,化解冲突,寻找公共事务的解决之道。因其决策过程具有较高的参与性、协商性和透明度,因而被称为“协商民主的南非模式”。<sup>⑤</sup>

在南非特殊的社会背景下,传统领袖制度并不过时,一定程度上还是代议民主的补充。第一,传统领袖与基层民众生活于同一社区,相比民选政府官员,他们更加了解本地区民众的需

① J. Michael Williams, *Chieftaincy, the State, and Democracy: Political Legitimacy in Post-apartheid South Africa*, Bloomington: Indiana University Press, 2010, p.26.

② Joseph Diescho et al., *Traditional and Contemporary Forms of Local Participation and Self-government in Southern Africa*, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996, p.31.

③ Wally Mbhele, “South Africa: New Force Rising”, *Mail & Guardian*, 01 Oct., 1997.

④ M. Nonkonyana, “The Perspectives of Traditional Leaders and Their Role in the New South Africa”, in E. Osaghae (ed.), *Traditional Leadership in Southern Africa*, Johannesburg: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1997, p.95.

⑤ Edward LiPum, Thomas A. Koelble, “Deliberative Democracy and the Politics of Traditional Leadership in South Africa: A Case of Despotism or Democratic Deliberation?”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol.27, no.2, 2009, p.203.

要,最容易接近和沟通,能更加及时地回应民众的利益诉求。即便传统领袖的职位是世袭的,并非民主选举产生,但如果传统领导人不能满足社区利益的话,也会被新的领袖所取代。第二,传统的议事与决策模式通常采用直接民主的形式,具有较高的参与性和透明性,有利于培养部落成员的公共参与意识和公共美德,弥补了选举民主造成的政治冷漠。作为传统社区成员的精神归属与身份认同的对象,传统领袖形塑了普通民众对现代民主的认知。第三,除了部落社区传统的议事方式外,南非还在国家、省级和地方层面建立了“传统领袖院”,该组织不仅成为解决民众日常纷争和维持社会秩序的重要机构,而且还能对政府的立法决策提出建议,成为协调南非国家与社会关系的重要渠道。第四,对部分选民来讲,民主选举是个新生事物,为了保证选举的顺利进行,地方政府官员通常选择与传统领袖合作,通过传统领袖将选举信息及时传达给选民,以便他们准确地了解选举的时间、地点、程序与规则。同时,为防止选举舞弊甚至暴力行为的发生,传统领袖可以“通过自己的影响和私人网络关系来解决很多集体行动方面的问题”,<sup>①</sup>确保选举的有序进行。

## (二) 负面作用:民主深化的“绊脚石”

传统领袖的复兴为南非民主的深化带来诸多有利因素,但不可否认,从本质上而言,传统领袖制度和现代民主之间存在以下几个方面的严重矛盾。

第一,传统领袖制度以血缘关系为基础,有很强的封闭性和排他性,与现代民主制度的开放性和多元性特征差异很大;第二,传统领袖以世袭或推选方式产生,与强调大众选举的民主制度有冲突;第三,绝大部分传统领袖由成年男性担任,女性和年轻人的权利遭到忽视;第四,传统领袖制度以部落为基础,容易造成部落排外和分裂情绪,不利于民族认同和现代国家的构建;第五,在传统领袖制度下,部落成员只是传统领袖的臣民,不具有现代公民的政治要素,不利于现代民主的运行。

因而,传统领袖制度在个人身份、制度基础、权力运作和开放程度等方面与现代民主制度有着很大的差异,整体上看,它“是一种封闭型的制度体系,以社会阶层化、继承性、正统性和人格主义为主要特征,与地方政府体制那种强调地方创新、重视普遍主义、平等和变革的特点格格不入”。<sup>②</sup>正如一些分析所指出的,它“代表了一种反民主的或者至少是一种不民主的治理形式”。<sup>③</sup>

由此可见,传统领袖制度作为历史的遗产,不可否认,在南非民主巩固与深化方面的作用饱受质疑。

## 五、在传统与现代之间:探求南非民主巩固的本土模式

### (一) 民主巩固中的非正式制度

“非正式制度”一般与特殊的历史传统和文化背景相关,是国家正式权力机构之外的制度形式,指“一个社会共享的不成文规则,其形成、传播和执行通常不通过官方设定的渠道进行”。<sup>④</sup>南非的传统领袖制度是非正式制度的典型代表。在许多新兴民主国家,由于族群、宗教、历史和文化的多样性,各种非正式制度普遍存在,在民主巩固和深化的过程中,如何处理好非正式制度与民主巩固的关系,寻求传统与现代的平衡是一个无法回避的问题。

<sup>①②</sup> Dele Olowu, James S. Wunsch, *Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization*, Boulder: Lynne Rienner, 2004, p.22, 170.

<sup>③</sup> Robert Mattes, “Building a Democratic Culture in Traditional Society”, *Paper Presented to the International Conference on Traditional Leadership in Southern Africa*, Konrad Adenauer Stiftung and University of Transkei, South Africa, 16-18 April, 1997, p.6.

<sup>④</sup> Gretchen Helmke and Steven Levitsky, *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006, p.5.

不过,在主流民主巩固理论看来,新兴民主国家应该防止非正式机构的制度化,以巩固“正式的民主代表机制和政府机构,实现这些民主机构的协调性、复杂性、自主性和适应能力”。<sup>①</sup>然而,这种基于成熟民主经验的分析不免带有较强的“西方中心论”色彩,遮蔽了新兴民主国家社会背景和文化传统的多样性,忽视了非正式制度在民主巩固中的作用。

非正式制度对民主巩固至关重要,因为“各种非正式制度构成了正式制度发展的基础性条件,限制着正式制度发生作用的方式与程度”。<sup>②</sup>在探究传统领袖制度对南非民主巩固的影响时,那种以农村和城市、西方与非西方、现代和传统为基础的二元分析模式将会忽视南非社会中的非正式制度——传统领袖制度在民主深化中的作用,致使“传统领袖的角色要么被轻视,要么被理想化”。<sup>③</sup>

## (二)传统领袖角色的自我调适

实际上,由于民主选举的“溢出效应”,传统领袖也在调整自我,以适应民主政治的运作逻辑。正如祖鲁国王古德维尔·孜维力悌尼(Goodwill Zwelithini)所言,“我们不可能为了接受西方民主而丢掉传统政府机构”,“为了人民的福祉,让我们把两种民主形式融合起来吧。”<sup>④</sup>

因此,部分传统领袖同意遵守现代民主政治的游戏规则,以选举的方式来选拔新的传统领袖。他们知道,只有这样才能实现传统领袖合法性的更新,才能吸引更多的投资,推动本社区的发展。在这样的背景下,那些接受过良好教育、具有现代治理理念的人就能为传统治理模式不断注入新鲜血液。换言之,一些传统领袖正在不断调整自我角色,“甚至主动对传统领袖制度进行调整,使其更加具有民主特性”,<sup>⑤</sup>积极主动地融入南非民主巩固的进程,而不是坐以待毙,被民主化的潮流所吞噬。

## (三)南非民主巩固的本土模式

对南非民主的巩固,传统领袖制度的复兴是一把双刃剑。它由于具备了协商民主的某些特点,从而有利于推动公共决策中的参与和协商,提高公共决策的透明性,成为沟通国家与社会、政府与个人的重要桥梁,能够在一定程度上弥补选举民主的缺陷,推动南非民主的深化,提高南非民主的质量。但是,在传统领袖制度下,部落的成员身份超越了公民个体身份的重要性,部落认同超越了国家认同,部落之间的分歧与冲突很容易演变为政治冲突,当政治冲突和部族冲突重叠在一起时,很容易造成部族分裂和社会动荡,影响民主的深化,甚至造成民主的衰退和崩溃。

在非洲,“国家正式制度通常比较脆弱,不成文的制度规则影响更大”,<sup>⑥</sup>对南非而言,更是如此。作为一种非正式制度,传统领袖制度对南非民主制度的有效运转非常重要,是南非选举制度、政党制度和司法制度等顺利运作的重要影响因素。这也是新南非成立后,传统领袖不仅没有被废除,反而得到国家宪法和法律尊重的重要原因,也体现了南非基于本国实际,立足于现代与传统之间,在民主巩固过程中,探求本土国家治理模式的努力。

① Robert Mattes, “Building a Democratic Culture in Traditional Society”, *Paper presented to the International Conference on Traditional Leadership in Southern Africa*, Konrad Adenauer Stiftung and University of Transkei, South Africa, 16–18 April, 1997, p.75.

② 郇雷:《民主巩固过程中的制度因素:发展、设计及其关联性》,载《国外社会科学》,2012年第2期,第80页。

③ Barbara Oomen, *Tradition on the Move: Chiefs, Democracy and Change in Rural South Africa*, Amsterdam: Netherlands Institute for Southern Africa, 2000, p.16.

④ Mabutho Sithole and Sapa, “Zulu King Calls for Keeping Traditional Ways”, *IOL*, October 21, 2000. [http://www.iol.co.za/news/politics/zulu-king-calls-for-keeping-traditional-ways-48953\[2017-5-10\]](http://www.iol.co.za/news/politics/zulu-king-calls-for-keeping-traditional-ways-48953[2017-5-10])

⑤ Edward LiPum, Thomas A. Koelble, “Deliberative Democracy and the Politics of Traditional Leadership in South Africa: A Case of Despotism or Democratic Deliberation?”, *Journal of Contemporary African Studies*, vol.27, no.2, 2009, p.219.

⑥ Michael Bratton, “Formal versus Informal Institutions in Africa”, *Journal of Democracy*, vol.18, no.3, 2007, p.98.

## 六、结 语

转型后,不断深化民主,提升民主的质量是南非必须面临的挑战。已有文献从不同角度分析了南非民主的深化,但由于对传统领袖制度的作用关注不够而致使其解释力有所打折。虽然殖民主义和种族隔离侵蚀了传统领袖的权威,但非国大的战略选择、部落成员身份认同的重构、农村社区治理的路径依赖和政府治理能力的缺失成为传统领袖在新南非复兴的重要动力。传统领袖的权威不仅得到宪法和法律确认,而且得到大部分民众的认可。传统领袖制度在权力的产生和运作方面,与现代民主存在张力,但却因其蕴含协商民主的特点而能够在一定程度上弥补南非代议民主的缺失。民主的巩固与深化离不开特定的社会背景,传统权威与现代政治在南非的调适与共存,为新兴民主国家提升民主质量,构建国家治理的本土模式提供了借鉴与参考。

**Abstract** The authority and legitimacy of traditional leaders in South Africa was severely undermined by colonialism and Apartheid; however, factors such as strategies from ANC, identity reconstruction of clan members, path dependency of traditional leadership, limitations of state capacity, as well as the influences of traditional cultures, combined together to contribute to the resurgence and revitalization of traditional leaders in a democratic South Africa. In spite of the contradictions between traditional authority and democratic politics, chieftaincy serves as an integral part of the democratic consolidation process in South Africa due to its institutional features such as transparency, responsiveness, and public participation in the policy-making process. It therefore functions as an institutional remedy for the deficiencies of South African democracy. New democracies cannot be consolidated when the specific social contexts under which the growth of democracy is neglected. In this light, the co-existence of traditional authority and democratic institutions in South Africa may offer encouraging lessons for those newly-born democracies on how to reach effective governance under their unique social contexts.

(马正义,讲师,广州大学台湾研究院,广州,510006)

[责任编辑:于红]