



秘书处

Distr.
LIMITED

ST/SG/AC.6/1998/L.4
16 April 1998
CHINESE
ORIGINAL: FRENCH

联合国公共行政和财政方案专家组
第十四届会议
1998年5月4日至12日

非洲境内国家治理方面的主要问题和新兴趋势

秘书处编写的报告*

* 秘书处编写本报告时得到当时担任顾问的 Jacques 善政 ariel Nzouankeu 先生的协助。

非洲境内治理方面的主要问题和新兴趋势

公法教授和公共行政、财政和治理专家

Jacques Mariel NZOUANKEU 先生

1998 年 4 月,达喀尔

目 录

导言

一. 非洲治理领域的活动和倡议概览

1. 全球倡议

2. 区域倡议

二. 查明非洲治理方面的关键类别和新兴趋势

A. 治理的关键类别

1. 初步考虑

2. 实行法制的民主国家

a. 基本原则

b. 组织原则：权力分立

c. 民主宪法

3. 民主社会

a. 参与与法统

b. 效率 and 责任制

c. 民族整合

— 一种与众不同的放权思想

— 统一法律并恢复法官的权威

4. 公共政策的制订和管理

B. 治理方面的新兴趋势

1. 非洲国家的未来

a. 强化国家体制对于善政是必要的

b. 非洲可能出现新形式的体制

2. 非洲多元式多数主义民主的前途

a. 多元式的民主模式

b. 非洲选择的含混及其对善政的影响

c. 适应多元多数主义以及治理的新问题

三. 建议

非洲境内治理方面的主要问题和新兴趋势

摘 要

善政可以造益非洲各国这是得到公认的。问题是这些国家如何执行治理方案。因为发展伙伴对善政实质甚至是目标观点分歧,为了确保其行动,特别是联合国的活动有效,应查明这方面的主要问题和新兴趋势。

这种查明过程应以联合国和双边机构最近的发展活动的基础。分析这些活动,得出认为是善政指标的一系列显明要素,虽然还不够详尽。

从这堆资料可得出下列结论。

A. 主要问题

可以查明三串主要问题:

1. 建立由法治管理的民主国家问题。必须采取步骤确保非洲国家是根据下列善政基本原则来建国和运作:权力分立、司法独立、媒体自由、自由选举、多党制度和反对党等。而且也应确保这些国家拥有保障善政的宪法,其中反映现实情况而不牺牲普遍人权,是精心选写的而不是只具宣言效果的煽动性条文。

2. 关于非洲新兴民主社会的问题。有关这些问题的善政的基本原则为:(a)群众参与,包括放权,重组立法机关使其更具代表性,加强民间社会和非政府组织及使政治权力和政府权威具有合法性的一切措施;(b)效率,这需要努力加强透明性和打击腐败,并要有责任制;(c)民族整合,或创造不同社会群体之间团结和统一法律制度的一系列措施,以便使治理当局的决定行之有效。

3. 关于公共政策拟定和管理的问题。治理不善常常是公共政策拟定不当和管理不当的结果。

B. 新兴趋势

非洲在治理方面的问题可分为两大趋势。

1. 关于非洲国家未来的问题。一般同意非常国家有待巩固,因为自由化不等于

创造“最低限度国家”或弱国。尚待建立的是如何才能不妨碍市场自由和不会恢复到干涉主义或独裁的国家。而且,新型非洲国家正在出现,如区域国家和多民族或种族国家。

2. 关于多元多数民主的未来的问题。联合国及大多数双边机构关于治理的整个理论和战略前提是非洲将接受多元多数主义民主为其政治制度。但是,由于以下两个原因,这个假设将来愈来愈不可恃。

第一,非洲不接受多数主义。将人民分成算术上的多数和少数,并说少数应服从多数不是非洲文化的一部分。这就是为什么在尚未建立这种制度的国家多数主义原则受到歪曲的原因:有力的反对党加入政府,而立法机关变成无反对派。若要非洲接受多数原则,则必须进行深入改革。

第二,愈来愈多的权威意见认为非洲民主模式具有多元性,所有都是可以接受,也都是合法的。多元多数主义民主因而与诸如无政党民主或两愿的民主等文化主义模式相竞赛。我们也无法排除多党伪装下的一党制的再度出现;换言之,就是一党独大制度,其四周环绕无真正影响力的小党派卫星系统。

因有这种现象,必须审查目前支撑良好善政的所有假设。

导 言

近二十年来一直强调善政是广义发展的决定因素,包含内容不仅有经济增长,而且还有社会进步。但是善政的概念并没有真正落实,直到最近继结构调整方案初步评价之后才在法语国家开始切实实施。从此,它变成管理公共事务的一个支配性,甚至是战略性概念。

在理论层次,大家都普遍承认善政对非洲国家的益处。

因此,善政是维持和平、社会稳定和安全的因素是无待争论的,而且它可以加强非洲国家政府的合法性和权威性,而消除或至少降低损及其中许多国家的冲突。而且,即使这个论点还有争论余地,愈来愈多的人肯定,善政与发展有关,因为它可能促使非洲国家更迅速和更可持续发展。

现实层次出现了重大困难:如何在非洲执行善政方案。

现实问题是非洲各国政府、多边发展机构与联合国本身之间常常有深刻的分歧。这就显出,并不是每个人对善政赋予相同的意义或相同的特点。意见的不同说明了目标甚或结果的差异,因赋予这个概念的意义或其理解方式而异。更重要的是,它造成浪费发展基金,因为关于善政各部门方案并没有一个全局观点加以综合。

这个现实问题的解决在于决定善政的关键性因素和查明其新兴趋势。寻求这些关键性因素不应根据理论,而应以联合国系统、非洲统一组织(非统组织)和双边发展机构(世界银行、国际货币基金组织(货币基金组织)、美国国际开发署(美援署)、法国合作、各基金会等)以及非洲国家本身的最近活动为准。

这个过程可以达成若干目标:

- 汇编和综合联合国和其他发展伙伴认为可以作为善政指标的因素;
- 查明其中哪些因素即使不能得到发展伙伴的一致认同,至少可得到最广泛的同意。这就可以促使在执行治理方案时统一看法,协调发展的全局观点,拟定和谐战略和争取更佳成果;

— 确切查明发展伙伴之间的歧议所在,分析动机、这些歧议的性质和范围,并就其对执行治理方案的影响得出结论。

— 最后是分析这些关键性因素及其引出的新兴趋势,并提出联合国如何落实的建议。

因此,本报告将包含下列三部分:

- 一. 非洲治理领域新活动和倡议概览;
- 二. 查明在非洲的善政方面的一些关键问题和出现的趋势;
- 三. 建议。

一. 非洲治理领域的活动和倡议概览

在过去几年,联合国同其他发展伙伴一样,就善政进行了许多活动。以下的清单,虽然并不详尽,突出了其中的一些活动。

1. 全球倡议

— 1995 年 6 月,非洲统一组织(非统组织)所通过的《开罗行动纲领》承认,善政就如民主、和平、安全和稳定一样,是经济和社会发展的一个基本因素。

— 1996 年 3 月,联合国发起关于非洲全系统特别倡议,以便为联合国非洲发展新议程(非洲发展新议程)提供支助。在那个框架内,联合国开发计划署(开发计划署)建立一个附属方案,非洲国家治理特别倡议。这个方案是打算发展好的机构,增加民间社会的作用并且鼓励透明化和责任制和有效结果。

— 1996 年 4 月,大会第 50 届会议续会,通过了关于公共行政和发展的第 50/225 号决议。

其中,大会特别申明“在社会的所有部门,透明的...治理和行政是实现...发展所不可缺少的基础”。

大会第 50/225 号决议给非洲公共事务的管理带来了新的活力。目前在治理方面所进行的新倡议都是从这个决议获得的使命。

— 1997 年 5 月,联合国公共行政和财政方案专家组在其第 13 届会议上,除其他事项外,根据大会第 50/225 号决议的观点,对善政问题进行了深入的讨论,特别是在国家和国际各级,根据“为促进社会经济发展和变化重新设计国家体制”的专题,提出行动建议。

2. 区域倡议

在区域一级,有一些专门讨论善政的活动,其中有四个特别值得一提。

— 1991 年 2 月,世界银行在塞内加尔安排了一个关于政府管理和经济发展的讨论会。讨论会聚集了一些专家和政治决策人员,以便分析发展活动和政治管理条

件之间的互动关系。讨论会集中讨论分析善政的标准。

— 1991年11月,国际行政学会(行政学会)和其他发展伙伴在达喀尔(塞内加尔)安排了一个关于促进转变的体制能力和支持公共政策专题的区域研讨会。研讨会聚集了非洲国家政府代表、政治决策人员和专家,以便讨论公共事务管理方面的适当体制框架的重要性。

— 1996年11月,非洲民主学会同开发计划署、美援署、法语国家文化和技术合作机构以及其他的多边发展援助机构合作,在达卡尔安排了一个关于善政和发展的区域研讨会。在这个重要会议上,重新讨论了善政的概念及其内容和目的。

— 1997年5月,非洲公共行政观测的国家成员公共行政部长第二次会议,同法国合作与文化活动特派团合作,在科托努(贝宁)举行。它不但聚集了观察员和专家,而且聚集了来自将近20个法语非洲国家在公共行政领域的政府代表。虽然这个会议的中心主题,新的非洲行政促进改善对用户的服务,自然是集中在公共行政方面的问题,会议的一个主要部分是讨论善政,特别是提供给法国代表一个机会来解释法国的善政概念。

— 1997年7月,在开发计划署和联合国非洲经济委员会(非洲经委会)的主持下,在亚的斯亚贝巴举行了非洲治理论坛。论坛聚集了一些非洲国家的代表,以便说明和讨论他们国家的治理方案。在这个论坛之后,有一个由开发计划署安排的非洲发展问题国际会议,以便讨论在发展领域的国际作法和经验。

— 1998年3月,联合国在亚的斯亚贝巴安排了一次关于“非洲的治理:加强体制框架”主题的会议。

会议的目标是要鼓励讨论关于加强国家机构作为善政的基本条件的最佳途径,查明巩固善政的阻碍以及克服阻碍的战略,建立一个巩固体制框架的战略行动计划,以便实现非洲国家的善政,并且宣传从不同国家经验中所得到的经验教训。

这些活动已经产生了重要的结果,由于篇幅有限,无法在这里说明。举例说,清楚确定了善政的概念和意义。在这方面,联合国的概念变成衡量其他概念的标准。此

外,重申了善政和发展之间的联系,了解到发展是意味着联合国所界定的可持续的人的发展。最后,制订了确立善政体制框架的一些基本原则。

二. 查明非洲治理方面的关键类别和新兴趋势

上面概括的活动,以及非洲各国的实践都促成了在某些方面与善政有关或是有所联系,的因素的一份长长的清单,而且这一清单并没有结束。下个步骤是找到并分析哪些可以作为治理的关键类别。

这样,根据分析的结果,再下一个步骤将是以积极的、面向未来的方式概括新兴趋势—换句话说,治理方面今后可能出现的问题。

A. 治理的关键类别

1. 初步考虑

根据最近在治理领域开展的最重要的活动得出的结论和建议,加上各国的实践,现在能确定三个关键类别,已经查明的所有因素和指标均可归于这三类:民主国家或基于法治的国家;民主社会;以及公共政策的制订和管理问题。基本上,这意味着,在基于法治的民主国家,在一个建立在民主社会基础上的国家,以及在国家与社会之间存在着良好协调关系的国家,都能确保善政,而这又预示着良好的公共政策的制定和管理。

善政指标这一较长清单中的每一项都属于三个类别之一。同样,治理不善意味着一个民主法治国家结构不佳,运转不灵民主社会内有无作用的因素,或是政府的政策制订不周或管理不善。

逻辑地在此按创立顺序列出三个类别。民主法治国家是指治理的体制框架,进程和机制。与此相反,民主社会包括善政必须考虑到的民主和价值、文化形式和生活方式的内涵。

在研究中同在行动中一样,逻辑重点必须放在民主国家的体制方面和构造方

面。在这方面,蒙得斯将对“权力渠道”论述有其意义:民主的内涵作为一种价值,一种文化或文明的形式,可以比喻为一种宝贵液体,随时可能向四方溢出,渗入地下,或是与不纯净物质混合起来,除非有适当的器皿、渠道或容器将其保留住。同样,一个适当的体制框架在这方面也可以比作一种容纳珍贵物品的保险箱,是建立和发展任何民主社会不可缺少的先决条件。

这在较大程度上说明了要求民主或善政时首先必定地会对体制提出要求:当人民对治理不善,或是对缺少认为是民主的某些价值怨声载道时,是国家、国家的形式、结构及运转机制先受到质疑;相反,只有在开始一种适当的,或是人们认为合适的体制进程时,某些价值才会恢复或复兴。正是在公民认为国家——这种权力渠道作为其核心——不再适当体现民主价值时,才会产生法统危机。在此时,这一渠道必须重建或被取代。

1998年3月在亚的斯亚贝巴召开的联合国会议第2号工作文件中的以下结论尤其有意义:

“本文件对国家的作用,以及一国中央的作用重视的程度要超过治理领域内的大部分文件。在某种程度上,这只是一种……对过度强调社会和政权的可治理性的反应。这还代表着人们意识到,建立有效的政治机构,可能比建立默认的社会和富足的经济更快地达到目标。这些因素的确一并发生作用,不过,建立政府体制似乎是治理进程最佳的起点。”

总之,从逻辑和时间顺序的角度来看,治理的关键类别和问题是,建立体制框架,换句话说,建立民主法制国家;推动建立一个民主社会;最后是,良好地制定和管理公共政策。

这些看法值得作一简单的阐述。

2. 实行法制的民主国家

在非洲建立以法制为基础的民主国家,必须具备下列三个要素。

(a) 符合或至少与普遍的人权标准相一致的基本原则:正如我们所看到的,这个清单是开放的,其中很多原则已经成为范例:多党制和政治反对派;新闻自由;独立的司法机构;自由、公平和透明的选举以及权力交替等等。

(b) 组织原则:权力分立

权力分立是在一个民主国家中指导或应当是指导权力分配的根本原则。这项原则好比设计一个建筑物,同时满足两个功能,虽然表面上看起来相互矛盾,但实际上却是相辅相成的。

另一方面是整体的原则,根据这一原则民主国家空间的组织方式是将具有同样特点或用于同一目的的物品或贵重物品储放在一起。这就是为什么我们应认真讨论划分职能的问题。正是这一原则使我们能在一个建筑物中,将卧室和作不同用途的其他房间区分开来。这种设计不是中立性的。它事先确定把物品和贵重物品放在何处。例如,我们知道,家用器具和寝具将储放在哪里。同样,建筑物的设计已经确定了生活安排的方式。事实上,它假定默示同意每个房间用于为其所设计的用途:这就是说,不能在卫生间里做饭,不能把牛带到卧室里来,比如在传统的房子里可能这样做。

另一方面,同一原则也作为排斥的原则提出,它造成把不属于那里的物品和价值排除在民主空间之外。例如,在设计上面提到的、相当于西方式公寓或住宅的建筑时,没有设计放置木柴的地方,就同不可能把牛带进来一样。这就是说,权力分立的原则就象家庭主妇和筛粉机一样:它拒绝与民主建筑不相符的那些价值观念。

权力分立以三种重要的方式体现时,它是善政的一个指标。

— 立法、行政和司法部门分立。立法部门不应当是行政部门的产物,而是制衡行政部门的力量。这不仅假设存在着多党政治制度,而且假设各政党之间保持平衡。政党之间的不平衡实际可能使其中一党处于支配地位,从而控制行政和立法部门,结果使后者再也不能对政府起制衡作用。

司法部门必须得到独立于行政和立法部门的保障,但是又不成为国中之国。在

法官行使职责时,不得对他们施加任何压力。

— 国家和宗教机构及部队分立。在一个民主国家中,决定只能由国家做出,宗教机构和部队不得干涉。正是从这个意义上可以说,民主国家、特别是非洲的民主国家必须政教分立。

不能从欧洲十九世纪国家与宗教机构间冲突的角度来看待政教分立的问题。恰恰相反,面临的挑战是促进国家与所有信仰和平共处。一个政教分立的国家不对信教者和不信教者加以歧视,不规定宗教等级制度。它允许不同的社会团体在一个多元化、多种族、多民族和多教派的社会中和平共处。

— 国家和政党分立。一般说来,民主国家不是中立的,因为它的使命是强制实施和强调民主意识形态,其中,民主党派是媒介,这指的是接受民主多元主义原则和由此产生的社会类型的政党。但是,一个民主国家容忍其他主义,条件是,这些主义的表现方式不对国家本身的存在提出挑战。这是唯一的一种政党类型,它接受(此处再次重申,条件是它本身的存在不受威胁)公开宣称反对其理想的主义在其内部发展,必要时就给予打击。

有了这一保留,并且在这些限制内,就可以说即使一个民主国家可能不是中立的,它是或应当成为政党间的仲裁人。它必须使在国家中进行活动的民主和非民主党派之间保持平衡。这意味着,国家机器不应当由其中任何一个政党来支配,公共资源和公共财产不能为执政党服务,在大多数情况下,执政党是多数党。国家和政党的分立是职能分立。它意味着,政府领导人必须把他们作为政治家的责任与作为他们所属政党成员的责任区分开来。

民主国家的一个特征是,原则的普遍性。这意味着,分派给这种国家的职能在各个大陆上都是相同的,不论其所适用的人口如何。它很像是一种宗教,如果有必要,其规则已由有关当局做出了书面规定,而且对接受它们的所有种族和大陆的人都是有效的。

不应把民主原则的普遍性与一致性相混淆;普遍不意味着一致。这就是为什么

每个人民、每个种族都可以用它们自己的文化遗产以及自己的文明价值观来建设自己的民主大厦。普遍性和标准的建筑结构、以及分派给每个房间的职能相当于一个筛粉机,消除那些与民主的具体特点相违背的那些文化价值观。所以,民主的普遍性与文化的多样性完全相符。

(c) 民主宪法

善政要求一个法制国家应建立在民主宪法的基础之上,该宪法没有任何煽动性或无法适用的条款,比如,用鲁莽的宣言修饰国家的门面,塞入用以证明某个国家比工业化国家更为民主的条款,规定苛刻和复杂的机制,以监测为名义,使当局无能为力,建立一个政府,但却剥夺它治理的手段,所有这些条款都出于政治宣传,无疑属于乌托邦的性质(用这个词的贬义性)。

相反,非洲的宪法应当简单明了,应当以合乎逻辑和连贯的方式,组织多数人决策进程。

凡符合这些要求的宪法,必须受到大力尊重。政府不能为了使宪法适应它们的政治抱负而修宪。相反,政府必须适应宪法,有点像一个房客要适应他所居住的公寓,却没有权利改变它一样。

3. 民主社会

民主社会是善政的一个必不可少的要求。如果一个社会充斥着冲突、对抗或种族或民族排斥、部落主义、排斥大多数人参与管理公共事务、不负责任、混乱、腐败、浪费,那么,就不可能达到善政的目的。

在非洲,可以采取三种类型的措施来促进民主社会的形成。

(a) 参与和法统

治理不善常常是政府没有法统的结果,没有法统指的是,这些政府是在没有得到最大多数人同意的情况下取得政权的。这种情况最通常有两个原因:

— 宪法和统治机构的章程起草得很差,不允许最大数量的公民参与公共事务,

这是问题的法律方面；

— 或宪法和统治机构的章程虽然规定了民众参与的机制,但政府为了继续掌权而无视这些规定,这是问题的政治和民事方面。这是在公民极为软弱、或长期处于被奴役状态,担心不能或不敢根据宪法要求它们应享受的权利的情况下发生的。其使命是制衡中央权力的民间社会、非政府组织、压力集团和其他中间力量太软弱或根本不存在。

但这只是最极端的情况,因为,在有效地解决了法律方面的问题,缜密制定宪法并设立了其他政府机构之后,权力的制衡力量在社会中发展壮大,从而限制政府的任意行动。公民教育在这种政府权力的制衡力量的形成过程中起决定性作用,但如果进行公民教育的法律框架是不恰当的话,那么公民教育的目的就不能实现。例如,如果不存在组织和保护其权利的法律框架,向公民解释,他们可以对政府的决定提出异议,或向易受伤害的群体、例如妇女解释说,她们可以影响政府作出对她们有利的决定,就没有多大用处。

三项法律改革措施有可能加强民众参与的程度以及政府的合法性。

— 重新评价普选制。绝对不能肯定的说,普选制在任何情况下和在非洲社会所有级别上都是适宜的。的确,这些社会的整合是民主多元主义正常运作的要求,它要求(除其他外)保护少数民族,通过实现地方团体规约多样化来促进放权,采取重大土地改革措施来实现经济权力的再分配,培养和维护文化多元主义,以使所有文化都享有平等的机会,使每个人都能选择自己的文化。这些改革以及许多其他改革将要求其他形式的代表制以及其他选择代表的机制。因此,它们意味着,普选制应当被限制在某些具体和明确规定的领域中,因为,如果失去控制的话,在某些情况下,它可以撕裂而不是加强社会肌体。

— 重新评价民众参与的方式。非洲宪法必须在多数人政府的框架内允许民众尽可能地参与筹划、拟定和执行影响到他们的决定。在这方面,民主提供了大量的手段,这些手段非洲很少利用,它们有可能使非洲社会发生巨大变革。其中包括:

- 共同管理和分享资本以及生产部门成果的方式;
- 实行或加强直接民主的机制,这就是说:在所有重大问题上都要进行全民投票;公众否决允许一些公民反对适用某项法律;公民采取主动行动,对法律进行表决的权利;撤销对官员、特别是地方一级官员的任命等等。
- 进行全国对话的方式:宪法或国家法律可以列出一批重要问题,规定必须就此进行全国性对话。

这样才有可能创造一个能够加强民族团结的真正具有参与性和活跃的民主制度。

- 分权制。非洲宪法必须充分利用权力分立的民主原则。从古典意义上来说,这项原则指的是立法、行政和司法部门三权分立。但应当记住的并不是这样创立的三大部门,而是分立的原则本身。分立的原则是一个不断演变、充满了活力的原则,它不表现一种固定的权力组织形式,而是允许各种类型的社会根据多元主义民主制的要求进行调整。

非洲社会的特点是十分僵化:国家高度集权化,经济权力、特别是土地权力一直由封建制度支配。在这种情况下,多元化民主的机制就没有效力:传统的立法、行政和司法三权分立虽然的确创造了相互制约的制度,但实际上根本无法运转。

议会是一个很好的例证:在传统三权分立中,议会的作用是制约行政部门。在这种情况下,希望选入议会的人必须达到很高的标准,必须拥有能够完成其所负使命的物质手段。

但是他们首先必须具有代表性,换句话说,他们必须对民众有效行使政治权力。然而,大多数非洲国家的选举法使这一点根本无法实现,因为它们把重点放在确保在选举过程中没有违反规则的行为,而不是确保那些当选者是具有代表性的。这就是为什么可以很透明的选举议员,没有违规行为,但也不真正对百姓行使政治权力。这意味着,政治权力并不在议会手中,而是在如宗教或传统势力集团手中。要使议会成为做决定和能够恰当地发挥制约作用的地方,就需要有不同的选举法思想。

为了打破议会以及其他民主机构的僵硬状态,宪法必须规定减缓权力的机制;这并不仅仅是一个简单的技术调整,比如分权;相反,它意味着采用不同的分配权力、各种形式的权力的思想体系,这样所有人、所有社会团体都有自己可坚持和捍卫的东西。

政教分立的国家正在这个领域中取得进展,因为有可能划分政治权力和宗教权力。但是,在一个政教分立的国家中,权力是一个综合体:它不仅包括正式管理公民行为的权力,而且还包括影响其道德选择的权力;公民们不但被告知要如何行动;而且他们的道德选择也受到影响,他们被告知必须做什么。为了建立有效的制衡机制,有必要促进减缓权力,政教分立的国家只是第一环,例如还要一方面,把政治权力与经济权力分离,另一方面,把政治权力与文化权力分离。

(b) 效率和责任制

民主社会必定包括行政人员的决策进程有效率和责任制。

— 效率可以借善政的两个关键因素来实现:

— 透明度,这是防止腐败的一种办法。最近联合国对这个问题的分析和双边发展机构的活动今天仍然既中肯又有效。而且,联合国与国际促进透明度组织等组织之间的经常密切配合,将对非洲十分有益,同时通过一项国际反腐败公约将是这一领域里的一大进步。

在此同时,非洲可以主动采取虽然步子不大但有效,而又易于实施的措施。首先可以确保使用官方发展援助时具有透明度。

非洲得到大量双边和多边援助,用于体制发展。但是,用于加强民主的官方援助除非使用得当,否则只会毁坏民主,撕裂社会肌体,根本不能象预计的那样促进凝聚力与和谐;只会给进行公共事务带来并留下很成问题的作法而原本是希望这会发展新的善政指标的;甚至会损害援助者的形象,因为这些援助者尽管绝非出于本意,结果却陷入一种矛盾的境地;人们甚至后悔接收了援助,因为援助提高了人们的期望,造成了也许本来根本不会发生的冲突。

妥当使用官方援助的一个先决条件是使用中的透明度。当然这本身并不能,但在进行任何背景讨论之前是必要的并且必须具备这种透明度。象关于妥当使用援助的辩论一样,关于透明度的辩论也必须一给予援助就开始。等到钱已用掉,然后“发现”使用不当,接着开始追查和各种调查是不行的。这样做不仅注定失败,甚至会加深挫折感。

政府可以每三个月或半年就印发一份官方发展援助通讯,让任何公民都能找到以下资料:

- 从每个援助者获得的财政援助总额,以及按活动领域或预算项目逐个详列:研讨会、出版物、选举后勤用品、车辆、各种设备、津贴及费用(如果有的话)等等;

- 得到官方资助的自然人和法人名单,如团体、公司、协会、研究人员、顾问公司、经济集团、非政府组织等,无论因什么原因得到,无论以什么名义(援助、费用、补贴、差旅费、研讨会期间的食宿、每日生活津贴等等)得到。这的确事先确定,应当提醒凡接受官方援助拨出资金的人,其姓名将登在通讯上;

- 用官方援助资金购置的资本设备、材料、用品等资产清单,说明当前的使用情况;

- 使用官方援助资金编汇或举办的出版物、文章、小册子、宣传册、研讨会、各种会议等清单。

通讯中还可发表更多的资料,并且每出版一期都应有所改进。

凡不能由在职公职人员直接办理或管理的任何事情都必须严格遵守采购条例。不仅资本设备、材料和用品要如此,研究、出版物、研讨会的举办和所有其它种类的服务也应如此。不应当需要有“关系”才能打入这些官方援助资助的活动。运用正常的竞争规则,一个独立技术委员会应能选定最适合开展活动的机构和人选。最后,应广为公布竞标征询,这不应当看作是敏感信息,只让内部或不对外关系圈里的人接触。

这些最基本的条件若都能遵守,至少使我们能开始就怎样妥当使用合作伙伴给

予的资金进行背景辩论。在此简单举两个例子:如果我们比较一下选举期间拨给出出版物和不褪色墨水的金额,也许会发现,可以不用昂贵的上光纸出版彩色出版物,把这方面节省的钱用于购买质量更好的不褪色墨水,这种墨水不论怎样使用都有效,例如,不必摇晃墨水瓶。我们还可减少车辆数目,让车辆只用于选举的后勤工作。

使用官方援助资金时的透明度只是管理公共财政和整个公共事务中透明度的一个方面。是善政的最佳指标。

善政的效力将从这一德政的日常落实情况来评定,因为如果非洲能够表现出这种透明度,这不仅会保障其主权,使其摆脱限制越来越严,令人越来越不愉快的外部控制,还会表明思维方式出现重大转变,比较尊重公共利益,出现了一个受人尊重的、强有力的国家。

— 放权作为善政的一个指标一直是许多中肯评论的主题。

放权的技术方面——领土或地方放权,单位的放权,中央政权的放权,权力和权威的委托都与公务员制度的业绩密切相联,属公共行政范畴内。

放权在善政中的作用在下文关于国家一体的段落中加以探讨。

— 责任制使我们能在善政的框架内,找到能负起责任的人。

法文应借鉴英文的“责任制”一词,因为这比法文中相近的 *responsabilité*, *obligation de rendre compte*, *imputabilité* 等词更能说明问题。

责任制避免了对公民与行政当局之间良好关系很有害的隐秘作出的决定和活动。责任制还订下了奖罚措施,没有这一点,便没有善政。

(c) 民族整合

非洲形成民主社会的一个主要障碍是这些国家的民族整合。这样,多数非洲国家正经受一场法统危机。

一个国家的法统绝不能与政府的法统混为一谈:如果政府是适当选出的,并得到其大多数公民的自愿赞同和支持,那么该政府就有法统。相反,一个国家的法统假定这个国家是建立在最低限度的共识基础之上:即对其机构、对确保各种自由的制衡

制度的共识、对国家边界的共识,进而对民族的共识。

显而易见,多数非洲国家正经历一场法统危机;在许多情况下,这说明了为什么会存在治理不善现象:国家不享有法统,即国家不享有最低限度的共识,来赋予它必要的权威使它所作的决定获得认可,从而解释了为什么存在许多压迫性的和剥夺自由的法律但并不说明这些法律是有道理的。

这种情形是殖民主义强加的,经新政府冻结的人为边界造成的,但情况从来不稳定。尽管人们曾真诚地相信在这些边界内建立一个统一的国家将导致创立民族国家(大体上这就是所谓民族国家理论),我们现在看到的是民族感情仍然非常脆弱,而且我们知道的在多数情况下,氏族、部落或乡土观念往往优先于工业化国家的所谓“总体利益”。

民族国家的理论和政策的失败说明了为什么许多非洲国家看来似乎是由众多互不相联的,而且在许多情况下是互相敌视的民族组成,而不是一个整合的整体。

有两个法律手段可促进非洲的民族整合。

— 一种与众不同的放权思想。毫无疑问,放权是善政的一个指标,目前正将大量资金用于支助许多非洲国家的放权进程。

然而,这里所涉及的是传统式的放权,其进行方式,至少就法语非洲国家而言,大致如下:一项法律确认某一地区组合或社区在法律和财政上的自主权,授权他们选举自己的官员和行政长官,——列明他们权力,并将迄今为止由中央政府管理的某些服务单位移交给它们,并将中央政府用于管理这些单位的资金也移交给它们。

这样做同以前由中央政府统管一切活动相比无疑是一种进步。然而,这种放权并没有促进所设想的民族整合,在本十年终了之前,就可以清楚看出这并非善政的指标,原因至少以下五个:

— 这样做是在地区一级重复、仿效中央政府正在做的事;然而,非洲的中央政府并不是业绩卓著的典范。把中央政府的运作规则转移到地方社区会使劣政更劣,而不是加强善政。这样,那些已开展放权进程的国家已向分权的社

区移交了中央政府的选举制度、中央政府的行政部门结构,以及那些效率不佳却每每被列入旨在促进善政的改革方案中的所有机构。此外,在政府一级履行职责和在分权社区履行职责的往往是同一些人。因此,传统的并未消除在中央政府一级常见的机能障碍问题;却在一国内更小的管辖范围内重演。

- 传统的放权不保护少数民族;普选制并没有给予他们真正的代表权。有必要制定出其他形式的行政组织,它们要考虑到这些现实情况,特别是重新考虑划分行政区界的方法。
- 有时照搬中央制度走过了头,以至于所有分权社区都严格按照同一种办法组织;然而,各地区组合的地位应有不同。试图按照统一的规则,管理一个国家的所有地区将使社会更加刻板僵化。各地区组合的地位应各有不同。没有理由在游牧区、沙漠、森林和沿海地区建立同一类型的行政机构。
- 传统的放权不保障文化多元主义。此外,政治多元主义和文化多元主义之间的鸿沟是社会内无数分歧的根源。文化多元主义意味着政治主管当局不会使一种文化凌驾于其他文化之上,而是给予所有文化平等的发展机会。它还意味着人们有选择文化的自由,因此也相应地有改变文化和被接纳的选择。
- 只要国家规模允许,联邦制是管理公众事务的最佳手段,而三分之二的非洲国家都具备这一条件。

因此,要使放权能真正促进民族整合,就必须实行完全不同的放权思想。

— 统一法律并恢复法官的权威。关于法官的独立性是善政的一个指标的分析依然有效;为许多非洲国家制订的司法支助方案的目的在于,为法庭提供装备、培训法官并为他们提供其工作所必需的有用文件等,这些方案同样值得赞扬。

然而,这些司法支助方案主要针对司法行政方面治理不善的结果,而非其真正起因。司法领域治理不善往往不是由于法官的地位,而是由于组织司法的方式,更重要

的是由于法官试图适用的法律既不符合社会文化现实,也不适应全球化和技术革新的需求。这就是为什么执行改善司法的方案而不改革法律的根本基础,方案的有益效果就会付诸东流。

因此,可考虑由联合国执行一项非洲法律改革项目,项目的设计可使整个非洲大陆各法系取长补短,互相丰富。

例如,法语非洲国家引进某些习惯法原则,至少就法官的权威和办事机关而言,有可能制定出善政的各种指标;建立特别适合非洲的社会经济现实托拉斯,也可起到同样作用。另一方面,实行习惯法的非洲国家也欢迎改行某些民法体系的机制,例如将责任归属于理事机构和其他公众人物。

至少有三个利害悠关的问题需要开展这样一个项目。

- 法律改革将加强民族团结。非洲国家在法律领域很不统一。它们根据法律多元主义的原则运转。这意味着存在相互重叠因而又相互抵消的若干法律制度。无论表面如何,国家法制只能从大约四分之一的人口取得自己的有效性和合法性。从长远看,国家拥有强制手段使它能够将其法律强加于所有人,并不意味着法制的合法性能够长期地以强制为基础。只有已经国内化的统治才能确保真正稳定的法制。然而,非洲社会中有的整体部分是不受国家实施的法律管辖的,或者是抵制国家法律的,并继续按照它们自己的法制规则演变。

虽然某些学派鼓励法律上的多元主义,视其为政治多元化在社会层面的反映,但这样的制度从长远上说会危及民族团结。例如,政教权力共存于一种微妙平衡之上,一旦打破这种平衡则会给民族团结带来严重后果。

因此,法律改革的首要目标是要实现的法律社会一体化,从而扩大和加强共识基础,使民主制度能够更好地发挥效率。

- 法律改革将加强社会和平。现代法律的趋势之一就是赋予法律规范新的作用。

至今为止,法律规范的作用是直接管制个人行为。这种规范是合法的,因为是由

获得应有授权的机关颁布的,就法律来说这种机关是议会,就条例来说颁布机关是政府。因此这种规则制订是单方面的:仅举几个例子来说,教育改革、选举法和公务员的地位等等,都是单方面由议会通过或由政府颁布的,并由法官对其实施的实际方式进行审查。

现在看来有种新的趋势,要赋予法律规范准则和促进共识的框架的作用,传统的、单方面的规范正在逐渐被两愿的规范所取代。真正强制性的规范正逐渐变为由谈判达成的规范,即使在一贯属于政府行政当局酌处权限范围的领域也是如此,例如公务员制度即属这种领域,尽管从行政角度来说公务员的一般身份仍然宣称公务员须受成文法律及条例的管制。

鉴于上述现象,至少有两种政治选择:

— 保持和加强共和制的合法性,这就意味着,例如,由那些根据普选制选举产生的国家代表所适当通过的法律,在国民议会之外不能受到挑战,或者,对于行政当局为行使宪法赋予它的处置权而颁布的行政法令,必须享有全面的效力;

— 赋予法律和条例新的作用。例如,如果只将法律和条例视为准则,则必须承认,强制性规范只有在准则确定的框架范围内进行协商之后才能出现,除非同时决定,法律和条例的作用仅限于编纂协商一致达成的协商结果。

为了维持社会和平,某些非洲政府显然遵循的是上述第二种趋势。但如果要该趋势长期继续下去,则应开展法律改革,重新界定立法人员和行政部门的作用以及使社会伙伴参与法律决策过程的方式。

在这方面,习惯法对法语国家也可有很大帮助、习惯法的规范代表着(一)编纂成文的重大司法裁决,(二)准则只有在法院解释和适用时才有效,或(三)仲裁:当面临引起严重的价值冲突的问题时,法院拒绝裁决,并要求议会仲裁。

— 法律改革将提高竞争性。民事法典法系的特点之一是公法与私法之间的区分。

这种区分在当前充满竞争性和全球化的国际环境里似乎越来越成为一种障碍,

尤其是因为这一环境主要由习惯法大国主导着,这些大国有有的不承认这一区分,有的不给予同等的重视。

法律改革将仅仅注意到公法与私法之间的这种似乎自然的趋同,并从中引出实际后果,例如在刑事司法领域的后果,习惯法国家既没有检察官(parquet),也没有地方预审法官,但犯罪和不法行为在这些国家是受到惩罚的。即使在刑事司法方面,制度也是以对抗原则为基础:法官仅限于就证据是否接受或排除的问题适用严格的规则,而不干预审询的进行,审判几乎完全依据证人的证据,起诉必须达到的标准是超越合理怀疑地证明有罪,否则被告获宣告无罪。

这样一种体制显然是善政的一项特征指标。

存在等级制度的非洲国家以及更多的实行部落制的非洲国家将感受到法律一体化的一项主要结果。

真正的民主制度不可能在这种国家发挥作用。

印度即将消除类似的状况,是非洲特别恰当的范例。

4. 公共政策的制订和管理

只有公共政策设计和管理得好才能保持和增进民主法治国家和民主社会的有益影响。

非洲国家及其发展伙伴在这方面有着双重责任。

情况往往是,某些非洲国家政府不能清楚地认识到善政的目标与它们正在进行的改革或它们正在开始实行的公共政策之间的关系。

因此应当指出,善政意味着,如果一个人知道如何使用一项工具,他就能在不改造它的情况下提高它的工作成绩。因此,革新不在于改革,而在于管理国家或行政当局的方式,即使用国家的各构成部分和结构的方式,可以最大限度地提高其产出和效率。

善政不排除改革。然而,与基于“政府越小越好”的观点的假设相反,善政并不

把改革本身看作改变政府作用的手段,而是看作公共事务处理如何的业绩指数,换句话说,作为管理国家或行政当局的有效工具。

例如,从经济上解释放权改革是:判断地方社区与国家之间职责的新分配会怎样改变国家的作用、减少国家的某些任务或减轻它的财政负担,或提出新的地方社区是否有充足的资源来承担其新职能等问题,而对善政的关心会谋求判断这场改革会怎样改善国家与公民社会之间关系的质量,它是否会促进及在何种程度上促进公众参与和地方民主,等等。

明显标志善政的业绩指标是很多的,它们因环境不同而不同。但孤立地看,这些因素不是善政的指数。换句话说,例如,不存在什么好的宪法或好的法制本身。最多只能说,这些要素中的每一项,孤立地看,本身都是好的:绝对地说,任何宪法正如任何法制或人权概念一样都可以是好的。

另一方面,这些要素如能够相互联结及和谐地发挥作用可以作为善政的指标。有关的各种要素必须能够适于组合在一起,象运转中的机器零件那样相互配合。

因此对非洲国家来说,善政的问题在于确定改革是否及在何种程度上与它们的宪法、法制、公务员制度等等能够和谐地相互配合并组合在一起,或在于确定应对这些要素中的一项或多项要素作出哪些修正,以使它们象一台运转中的机器零件那样发挥作用。善政就象一台运转良好的机器。缺乏善政就象把这些零件排列在一起,每个零件都是有意义的,但它们无法相互联结以构成一台运转的机器,或者是因为它们属于不同类型的机器,或因为在制造这些零件时,无人想到它们必须相互联结或适于组合在一起。

因此,非洲必须进一步努力以发展善政。在公共政策的制订方式上存在三个主要缺点。

1. 许多改革没有完成,某些国家就象是无人管理的庞大的建筑工地。
政府当局实施及完成始终一贯之改革的能力也是检验善政的标准之一。
2. 各改革之间往往彼此没有关联。在这种情况下,它们没有组合在一起,或相互联

结,尽管它们应当如此。例如,放权改革、法制改革和公务员制度改革相继进行,但没有任何一项改革对其它改革产生棘轮机构似的影响。因此,放权不是用来缩小公务员制度,将部分人员调入新的地方社区,或者用来分散司法系统的权力以使司法更接近广大公民。

3. 拒不接受选举过程的所有后果与善政也不相符。选举的目的是为了指定多数,由他们负责治理。在选举之后成立的政府如不反映所宣布的结果,则显示政治体制中有什么部门运转不灵。

发展伙伴,包括联合国,也可以促进非洲国家更好地制订公共政策。

但各发展伙伴应当首先协调它们自己对治理的立场,以便它们之间的分歧不致影响非洲的公共政策。

这样它们应当承认,公共政策正如国家那样是多种多样的这一事实。这就要求它们放弃设计那种毫无区别地适用于任何一组国家的项目的做法,因为没有哪个非洲国家与另一个国家是一模一样毫无二致的。这应当促使它们分散活动,使活动更符合地方状况。最终拟订这种项目的全部责任必须转移到非洲人自己身上。

B. 治理方面的新兴趋势

前面提到的事态发展预示着治理方面未来问题的程度。这些是目前尚未解决或将因新的世界政治和经济环境而出现的问题。

这些问题可分为两大类:一类涉及非洲国家政府的性质及它们面临的任务,另一类涉及基于多数的多元民主制的未来。

1. 非洲国家的未来

从治理角度对非洲国家体制的辩论有“重定概念”的提法,此后将广为采用。

对国家体制的重定概念就是根据赋予它的目标,重新界定它的作用及使命。

在这方面,非洲一直在朝三种选择迈进:

(a) 强化国家体制对于善政是必要的。

对“国家体制越小越好”概念的另一种解释正在日益为人们接受。

至今为止,有关实施结构调整政策的经济解释占了上风。“国家体制越小”一词针对过去,说明什么必须改变;“越小”意味着这种改变必须旨在削减,是减轻国家体制某种负担的事情。“国家体制越好”一词着眼于将来;它说明国家体制将呈现或应呈现的新形象和新轮廓。“越好”一词简洁地表达了一种价值判断,意指这是一个质量变化的问题,并且当国家合同制被减轻某些负担之后,国家体制的状况会比目前更为可取。

结果是国家体制弱化。所以又有了“最低限度的国家体制”、“协调国家体制”、“基本国家体制”、“必要的国家体制”等提法,都是指国家体制干预越少,对经济和公民就越好。

此后,我们将从管理角度讨论对“国家体制越小越好”的解释。

首先,人们认为,经济自由化恰恰要求有一个强有力的国家体制,它应能够采取主动行动、提供动力、指导、有时实行控制,并在国际关系中坚持自己的作用和主张。

然后,在不质疑国家体制之经济作用的前提下,更多重视善政,即国家体制履行其职能和使用管制社会并提供动力的能力和指导社会的能力的方式。

在这方面,新的国家体制必须保持主动,为公共服务部门保留不可削减的空间,因而能够在私人利益与总体利益之间进行仲裁。

这是一个确定如何加强非洲国家体制、同时又不回到干预主义国家体制或质疑经济自由化所提供的主要选择的问题。也许将有必要确立新干预主义国家体制的原则。

(b) 非洲可能出现新形式的体制。

也许出现两种可能。

出现一种区域性的或次大陆的体制。

如果放权成功地实现并取得充分进展,如果经济一体化通过加强现有的共同体(西非经共体、中非关税联盟、西非经货联盟等)以及建立其它共同体,则许多职责将不再由各国中央政府来执行,就会朝着建立一个区域性体制迈进,这一体制中重大决定将在各非洲共同体的总部作出。

比较而言,这将使非洲国家更接近于欧洲联盟的模式。

按照这一设想,对非洲国家治理的好坏将根据它们遵循政治共同体之目标的情况来评价。同样,对公民权利和自由的保障也将成为区域性的。善政的方案将更为有效,因为它们适用于更广大的领土空间。

出现多国政府或种族政府

非洲某些地区受到部落主义和种族争斗的严重威胁。

就某些情况而言,这些种族群体就象一些小民族,带有民族所涉的一切属性和特点:语言、宗教、历史等等。

由于这些国家中多数的边界线都是强行划定的,这些种族群体或民族中有些跨越若干法定独立国家。

将种族群体作为重定国家体制定义的基础,正在成为非洲人深入思考的题目。经济发展的失败或迟缓,都可能在非洲某些地方导致出现一个多民族或种族国家。那时,关于善政的问题将是确定这样的国家概念怎样才能符合普遍的人权要求,这将是非洲必须应付的一项重大挑战。

2. 非洲多元式多数主义民主的前途

(a) 多元式的民主模式

在以下分析中,所指的民主意味着多元式的多数主义民主制,在此制度下,政府是在自由、公平的选举之后,由公民自由选举产生的代表所控制的。因此,是多数人的政府。

但多元民主只是众多民主模式中的一种,在非洲正如其他地方一样,民主模式也

是多元的。

非洲倾向的民主模式有三种。

— 无政党的民主。某些东非国家正在试行这种民主,但由于时间不长尚不足据以评价其效果。

如果这种政府形式能成功地确保普遍人权和可持续的发展,那么会导致善政的概念发生深刻的变化。

— 根据文化的另一种模式

对前述情况的一个直接合理的反应是:非洲应创造自己的民主模式或者说应创造大家同意的民主体制框架,这大致上也是同样一回事。

这当然是根本的解决方式,不论这种根据文化的方式会涉及何种障碍或保留,它似乎应朝这个方向努力。

然而,要发展出非洲的模式,其首要困难在于它需要较长时间,同时还需要更多时间来进行测试、实验、调整并使其具有竞争力。目前在这方面虽已进行了若干研究,但还应继续努力、并受到鼓励。至于出成果,则只能寄望于遥远的未来也是十分明显的。在这些成果出现以前,似乎还迫切寻找其他的解决之道。

— 返回一党制

在非洲民主重生之际便宣告一党制结束,还是略为过急了。这些一党制的构想原是在独立时期为取得共识与前进的框架,它是为全国能集中精力于根本事务,确保经济发展而形成的,但最后却为某些政治领导人的个人野心所乘,用作独裁的工具。虽然他们的动机是为促进和巩固民族团结与社会安定,最后却使民族分裂、加剧派系敌对和部落意识并窒息了自由与人权。

由于这些制度已经成了独裁的同意语,它们遭到广泛反对也是可以理解的,特别是自 1989 或 1990 年非洲民主的再生以来。

由于这些新的政治试验开始迄今不过数年,根据经验,必须小心和谨慎:不应草率或断然地排除某些非洲国家恢复或继续维持一党制的可能性。

有若干因素可能促成这种发展。

——尚未建立多党制的非洲国家虽然为数甚少,但可能在看到多元民主国家发生的种种情况后便不愿再走这一步,相反地,这些情况可能鼓励它们愿意加强和改进它们自己的政府形式。

— 某些国家内反对派的过份和毫无克制的表现可能是最终达成对多元主义的反弹;多元主义被认为是混乱、不负责任的政权,这就会鼓励或便利民政独裁或军政独裁的崛起。

— 不论任何模式的权力分享,都会使这样实施的国家走向一党制的边缘。它无可避免地会创造或加强一党主控的制度。这样,在使反对派日趋边缘化的情况下,铺平了返回一党制的道路。

除非多元主义民主的国家所取得的经济成果远大于一党制政权取得的成果,从国际竞争的角度来看,多元主义便失去了正当理由;多元主义可能会沦为非洲首都城市中一些知识份子客厅里的口舌之争。在这种情况下,越来越多的人民,包括官僚阶层,将开始呼吁恢复一党制国家。在这方面有重要意义的是,某些大国不再要求多元主义民主,而是要求经济成果来作为援助的一个条件。

当然,不应鼓励恢复一党制;甚至有理由加以反对。然而,由于恢复这种形态的政权不再只是一个假设性的问题,对非洲而言,在这种情况下,决定其如何发展才是较积极的办法。

这方面,可能可以再考虑一下某些西方政治家拟订但遭到反对和轻视的一个概念——多派一党制:在国家的单一框架内可以包括所有的重要政治流派。这些流派可取代政党。在一党内部以不同措施和规定使其可能形成改革或权力的轮替,并分享权力,以保持族裔、语言、区域和其他种类的均衡。

(b) 非洲选择的含混性及其对善政的影响

方才所叙述的几个体制模式是相互排斥的:多元多数主义民主、相互同意的民

主和无政党的民主是不能在一国内共存的。同时,每种民主形式有其自己的工具,不能用于其他制度。例如,选举是用来计算多元民主国家的统治多数的。

非洲的情况似乎并不明显属于某一种别。有些国家采用了多元民主的手段并举行选举,其中有若干政党彼此竞争,但却指派主要的反对党首脑担任政府职位而又不需取得各该政党对政府共同方案的同意。有若干名词,包括权力分享、扩大多数、和共同管理等,可用来说明这种政府的作法。

从治理问题的观点来看,对这一现象提出的所有解释中,有两种较引人注意。第一种是,它可以替代权力转换;由于制度中主控政党的阻挡,权力转换不可能出现,权力必须同反对派共享,因为反对派没有合法的途径取得权力。另一解释是,多数主义的现象在非洲传统中并不存在:少数人接受多数作出的决定这是西方文化的一个特色。这可以解释为什么非洲貌似接受了多元多数主义民主的规则,但又将这一制度所没有的原则结合进去,并将之扭曲。

经验显示,这种作法是脱离善政的:举行费用昂贵的选举貌似委派多数进行统治,但毫无成果;事实上总是多数反对党得到权力。因此,在议会中再无任何反对派,这使整个国家走到一党制的边沿。这种作法还有许多其他的缺点。

基于所有这些理由,明确的体制选择也是善政的指标。

(c) 适应多元多数主义以及治理的新问题

毫无问题的,对非洲而言,最佳解决办法是适应多元多数主义民主而非寻求另创非洲式的民主。这方面,在取得善政方面有两个主要的困难。

一 引导接受多数主义原则

如前所述,对非洲,多数决定,少数默认是不自然的原则,但它却是多数主义民主的基本原则。

实际上,这一观念对许多非洲文化而言是外来的,非洲文化并不以[是]或[否]来作决定或投票选择的。即使是在可以解决的情况下,也要绕开困难,避免对立和分歧。

在这种文化占优势的国家里,同时又有同样占优势的宗教对公民和政治决策者发生强烈影响时,多元多数主义民主便不能适当地发挥作用,因为必须要在态度上有一个彻底转变才能接受多数主义。

— 平衡一致认识的基础

多元民主能够发展的社会肌体必须呈现出,除其他外,两组明显矛盾的特性。另一方面,还必须要有有一套最低的共同价值,要有一个一致认识的基础,它是由一套文化或物质资产组成,对此要有最起码的共识。这一基础是成员团结的依据。但另一方面,公民之间必须要有足够的道德或物质差异使多元主义成为可能。这些差异必须足够巨大与明显到可使政治竞争成为合理的,但不能巨大到质疑一致认识的基础本身。多元多数主义民主在彼此差异巨大到撕裂社会肌体的情况下是不可能存在的;同时,如果一致认识的基础广泛到所有公民已无任何事务可辩论时,多元多数主义民主也不可能存在。

大多数非洲社会的特点是,一致认识的基础缺乏平衡。

有些非洲社会中,由于存在某一占优势的甚至是全体信奉的宗教,没有族裔多样性,因而没有文化多样性,以及有一个处于支配地位的族裔群体,因而没有文化多样性,以致公民间无事可诉诸辩论,对当前在位的权力没有其他选择与出路。在另一些社会,情况又相反;彼此差异巨大到社会群体象是真正的自治的民族。在这种情况下,辩论和多数主义民主都是无法存在的。

这些因素可以解释何以一党政权的存在现在被以一个主控党为基础的制度所取代;在这些政权中,没有权力更换或其他政治的选择,因为制度受阻于一个大党,其余的一群小党环绕四周,不能对政治生活发挥任何真正的影响力。

只有通过一场深刻大胆的政治结构和政治体制的改革才能使一致认识的基础取得平衡。何种政府应实施这种改革,并从而铺平民主多元主义的道路,这是一个规范性政治理论和善政的中心问题。

三. 建议

下列建议确认了向专家组第十三届会议提出的各项建议,并且在后者的基础上进一步发展,这些建议迄今仍然适切。

A. 实现善政总目标的建议

1. 认识法律对制定善政方案的重要性

各项加强善政的方案必须包含重大法律部分。事实是,在许多情形下,立法和规章制度方面的漏洞和不足,往往挫败了按照善政原则行事的高度政治意愿。因此,立法改革应视作善政的一个关键目标,这涵蕴了联合国在将请精通大陆法系和习惯法系的资深法学家参与制定和执行善政方案。

2. 协调行政改革和善政方案

行政改革与善政必须密切关连。往往行政改革本身处处表现出保证改善政绩,但在实际执行时却没有推动善政。因此,行政和财政改革项目的职权范围应规定评估这些项目会对善政发生什么影响。

3. 将旨在推动创新和改善中央政府的政绩的方案列为优先

治理方案需要将最大的注意力放在改善中央政府本身的公共管理上。虽然已作出重大努力改组公务员制度,实现放权,但非洲大多数中央政府行事仍然一如既往,而它们不应由中央政府指导整个制度的。

4. 更广泛传播联合国所认识的人的发展目标

可持续的人的发展仍然是任何善政方案的背景和基准。这项新经济政策需要更有效和明了地向尽量广泛的对象传播。善政也必须确保大多数公民明白人的发展指

数以及如何改善此种指数。

5. 强调进行比较的方法

应强调殖民历史不同的非洲国家之间进行比较的方法以及非洲与其他民主的发展中国家之间进行比较的方法。

B. 有关善政具体目标的建议

6. 设立一个全球性综合方案以加强非洲善政的体制框架

1998 年 3 月在亚的斯亚贝巴举行的关于加强善政的体制框架的主要会议应在不久的将来导致非洲发生变化。在这方面,联合国可拟订一个加强非洲治理的体制框架的全球性方案。

这个方案将包括三个部分:

— 题为“宪法和治理机构的改革”的部分:它包括了选举制度、政党章程、议会议事规则、反对党地位等等。

— “关于法律改革和整合”的部分,谐调整合和调适当代法和传统法以及不同的法制;

— 称为“民主轮换和权力分享”的部分;它订出政府的轮换原则,并且在不可能轮换时,确定反对派能在不损害善政原则的情形下分享权力的条件。

这项建议将以下列方式执行:

— 这一方案的每个组成部分分别作为三个区域会议的主题,会议使用英、法、西、葡四种语文。第一阶级是政治传统相同的国家综合经验和作法。

— 而后就每一组成部分举行总结会议会上所有国家确定各种政治和法律派别的正面经验,以期将之纳入最后项目;

— 举行一次大会将所有经综合的成分合并为一综合项目。

这一综合项目使联合国能为非洲善政的体制架构确立标准。这些标准当然任由

各国选择,但将逐步执行,因为各国民间社会要求善政领域实现进展时可援引这些标准,而且也因为某些双边机构可能以此作为提供援助的一个条件。

7. 消除等级、反对部落主义和发展体育

等级是一种基于公民的出身的歧视;它是对人类尊严的公然冒犯。在公共事务管理方面表现为特别照顾个人所属的族裔、氏族或部落的成员的部族主义是治理不善的主要标志之一。联合国大力、坚决和用强有力手段对付这些重大问题,可避免混乱和失败。在这方面,印度的经验尤其值得重视。

8. 扩大放权政策

目前正在执行许多支持放权的方案,应继续进行下去。
