

南苏丹国家治理的历史考察^{*}

王 猛^{**}

摘 要 在南苏丹 1839 年以来的国家建构和治理进程中，埃及、英国和美国先后成为具有重大影响的外部因素。埃及打开了南苏丹通往世界的大门，但其以掠夺为主要诉求的征服式治理给苏丹的南北交往留下了深刻仇恨和痛苦记忆，极大制约了苏丹政府对南方问题的处理，最终导致苏丹南北分立。英国反对苏丹国内的奴隶贸易，在南苏丹传播基督教，其对南苏丹的间接统治和南北分治本质上是具体治理政策和南苏丹复杂国情逐步磨合的结果，有可行性也有局限性。美国因素是推动南苏丹建国的重要外因，其介入受国内宗教和人权组织的强力推动，但在具体的参与过程中也显露出各种局限性。独立后的南苏丹需要汲取埃及和英国当年治理南苏丹的经验和教训，有效推动国家建构和社会治理进程。

关键词 南苏丹 国家治理 埃及 英国 美国

2011 年 7 月 9 日，历经 172 年的艰苦奋斗，南苏丹成为联合国第 193 个会员国。当家做主的南苏丹民众赞颂他们的国家是流淌着蜜和奶的富庶之地，憧憬着脱离北方后的富裕和自由。但客观地讲，作为国情复杂的新生传统国家，独立只是南苏丹长期战争的政治结果，烦琐的国家治理进程不仅要从零起步，还必须直面一系列难以回避的难题。其中一些此前就长期存在，如滞后的经济发展、松散的社会结构、残忍的部落内斗等。还有一

^{*} 本文受“国别和区域研究专项资金资助”，是国家社科基金一般项目“苏丹国家治理现代化的历史考察”（15BSS013）、陕西省社会科学基金项目“丝绸之路经济带之能源合作研究”（13SC013）、陕西省教育厅重点研究基地项目“一带一路框架下的中国能源战略研究”（17JZ070）、“新世纪中国参与中东事务研究”（2010JZ36）的中期成果。

^{**} 王猛，历史学博士，西北大学中东研究所副研究员。

些是独立后出现的新问题,从激烈的权力内斗、薄弱的国家观念到觉醒的民主意识不一而足。

国家治理概念从 20 世纪 80 年代开始兴起,试图通过向社会组织和私营部门开放的方式重新配置公共权力,提高国家管理的弹性与韧性,实现可持续发展、可持续的稳定、民生和民权改善三大目标,体现了由统治、管理到善治的国家治理现代化理论演进。^①当前国内外学界从国家治理视角对南苏丹的研究存在明显差异。国外学界的相关研究细致扎实,尤其是英美学界,在南苏丹的历史发展、独立战争、边界问题、妇女地位和难民救助等方面均有系统性的专著成果。^②国内学界的研究相对滞后,尚无专门分析南苏丹国家治理的系统性研究成果,个别相关的研究从侧面反映了南苏丹国家治理个别领域的具体进展,主要涉及中国企业在南苏丹的经济合作情况。^③鉴于此,本文从国家成长和社会治理的视角集中分析了既往埃及、英国和美国的治理得失,认为南苏丹要实现从传统向现代的转型,就必须积极从技术层面反思各个阶段的发展程度和限度,深化对未来“应该怎样”的探究和思考,推进国家治理体系和能力现代化建设。

一 南苏丹概况及其发展源流

南苏丹面积约 62 万平方千米,人口 1253 万(2017 年数据),均占分立

① 何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》2014 年第 1 期。

② 国外的代表性研究成果主要有 Richard Gray, *A History of The Southern Sudan, 1839 - 1889*, Oxford University Press, 1961; Matthew Arnold and Matthew LeRiche: *South Sudan: From Revolution to Independence*, Oxford University Press, 2013; Edward Thomas: *South Sudan: A Slow Liberation*, Zed, 2015; Øystein H. Rolandsen and M. W. Daly: *A History of South Sudan*, Cambridge University Press, 2016; Hilde F Johnson: *South Sudan: The Untold Story from Independence to Civil War*, I. B. Tauris, 2016; Melanie Baak: *Negotiating Belongings: Stories of Forced Migration of Dinka Women from South Sudan*, Sense Publishers, 2016。国内研究南苏丹的成果主要有翟杰《英国对南苏丹殖民政策研究(1839 - 1955)》,华东师范大学硕士学位论文(2009);相关的期刊论文有余建华《南苏丹问题的缘由》(1994),李新峰《南苏丹公投的特点和影响》(2011),杨振发《中国与南苏丹石油合作的机遇与挑战》(2012),李捷《南苏丹现状研究:现代民族国家构建的视角》(2013),曾爱平《南苏丹冲突的内部根源》(2014),刘辉《南苏丹共和国部族冲突探析》(2015),勒本·内尔森·莫洛、沈晓雷《南苏丹的和平进程与国际社会的作用》(2017)等。

③ 浙江师范大学“两苏研究小组”编译的《明危东非观察》已经连续出版了 400 期(截至 2018 年 8 月),对南苏丹独立之后的发展历程有深入翔实的介绍。

前苏丹总面积和总人口的 1/4 左右。南苏丹系多部族国家，大的族群都属于西尼罗特人，规模较小的小部族属于东尼罗特人。民众大多信奉原始部落宗教，约 18% 的居民信奉伊斯兰教，约 17% 的居民信奉基督教。占人口主体的丁卡人和努尔人主要围绕苏德沼泽放牧家畜，辅以捕鱼、狩猎和采集，普遍把牛看作财富的标志，只认可祖先检验过的生产和生活方法，直至 20 世纪 80 年代仍顽固地坚持传统的生活方式，物物交换，自给自足，不同外界发生联系，宁愿让政府免费配给的犁耙生锈土地荒芜，也舍不得让心爱的牲畜去干苦役。^① 希卢克和阿努亚克等部族是傍河而住的定居部落，牧牛为主，兼种庄稼。

19 世纪以前，南苏丹一直没有书面文字，历史发展比较模糊。一般认为，10 世纪之后，丁卡、努尔、希卢克和阿努亚克四大部族就已经进入了南苏丹地区，分别控制着阿拉伯河、加扎勒河、白尼罗河及索巴特河四大水道及其邻近的草场和平原，建立过一些小的王国或部落联盟。^② 从 17 世纪初期开始，丁卡人和希卢克人的关系集中体现为无休止的边界冲突，希卢克人直至 1835 年才最终抵制住了丁卡人试图将其农田转变为牧场的企图。从 1700 年到 19 世纪中期，努尔人通过与丁卡人的持续斗争将占有的土地扩大了 4 倍，丁卡人被迫分为南北两部分，痛苦的记忆残存至今。最晚落户南苏丹的是阿赞德人，他们在 19 世纪上半叶首次成功越过刚果河—尼罗河分水岭。在 1905 年接受英国殖民统治之前，阿赞德人与丁卡人一直处于战争状态。^③

公元 4 世纪，基督教被罗马帝国定为国教，作为帝国行省的埃及随之强迫与之有来往的东苏丹人改信基督教。公元 7 世纪中叶，当阿拉伯人从埃及、红海向苏丹北部渗透时，基督教势力已经遍布整个苏丹，并建立了诺巴提亚、穆库拉和阿勒瓦三个基督教王国。^④ 13 世纪中叶，阿拉伯人逐渐控制了苏丹北方大部分地区，他们通过语言、宗教、杂居、通婚等方式实现了当地的阿拉伯化，将之纳入伊斯兰文明圈。但受恶劣气候状况、艰苦生活环境以及沙漠、沼泽、河流、丛林等不利交通因素的影响，阿拉伯人未能上溯尼罗河进入南苏丹地区，苏丹南方依旧是 60 多个从事农牧混合经济

① 瞿璋：《不受外界影响的苏丹丁卡族》，《阿拉伯世界》1983 年第 4 期。

② Abel Alier, *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonored*, Ithaca Press, 1990, p. 11.

③ 罗伯特·柯林斯：《苏丹史》，徐宏峰译，中国大百科全书出版社，2010，第 7~9 页。

④ 〔苏丹〕迈基·布贝卡：《独立的苏丹》，上海人民出版社，1973，第 10 页。

的黑人族群居住之地，主要信奉基督教和原始的拜物教，强调家族联系、祖先崇拜等传统价值体系，属于非洲文明圈。

客观地讲，南苏丹历史上只出现过一些松散的部落联盟或地区小国，从未在足以与现代领土相媲美的广袤区域内建立起行之有效的行政机构，没有过至高无上的中央权威，掠夺与反掠夺的部落间低水平战事没有推动当地社会的制度化和组织化发展。酋长们通常只是起说服调停作用，其权威在于神的启蒙、个人智慧以及正直无私等美德，丁卡人就称赞他们的酋长是“头脑冷静的人”。^① 希卢克人是南苏丹唯一在国王领导下的区域性中央集权部落，国王是希卢克部落世俗与精神的绝对领袖和统治者，但在 1670 年正式定都法绍达之前的 170 多年间，国王们只需要在其居住村落的茅舍里就足以处理完所有军政事务。^② 事实上，由于深处内陆，南苏丹长期被孤立和封闭，相当长时期内都不为外界所知，内部交流落后野蛮，社会发展基本上停滞，不仅落后于北部的阿拉伯人，就是与西非的黑人部落也存在差距。^③ 封闭的状态虽然使得南苏丹避开了欧洲资本主义早期残酷的殖民侵略和掠夺，但却也没有能够借助外压形成推动内部发展的倒逼机制。南苏丹在不受外界干扰的情况下固然可以通过自身的积淀最终实现蜕变式发展，但那可能需要极长的缓慢进化过程。殖民地经历确实干扰了南苏丹的发展进程，民族整合严重滞后于国家建构，但在联系日益密切的工业化和全球化时代，无论哪个国家和地区都不可能永远在封闭状态下自我发展。一旦其近乎原始的封闭状态被打破，无论南苏丹民众是否具有现代意义上的国家观念和民族意识，无论它参与外部世界事务是主动还是被动，它都必然要同外部世界发生联系，区别只是形式、过程、代价和结果的不同而已。

二 埃及的征服式治理及其影响

埃及打开了南苏丹的通向世界之门，但打开的却是血腥暴力的奴隶贸

① Fancis Mading Deng, *War of Visions: Conflict of Identities in The Sudan*, Brookings Institution Press, 1995, p. 194.

② 郭宝华：《南苏丹的希卢克人》，《阿拉伯世界》1981 年第 4 期。

③ Peter Woodward, *Sudan, 1898 - 1989, The Unstable State*, London, 1990, p. 26.

易和财富掠夺之门。从早期的象牙贸易到后来的奴隶贸易，苏丹北方阿拉伯人由最初埃及侵略者的帮手逐渐升级为主要的掠夺者和施暴者，因之而起的辛酸记忆和刻骨仇恨在南苏丹黑人中代代相传，并成为苏丹南北冲突的最初祸根。

1. 南苏丹的发现

为了获取奴隶和黄金以扩充军力和国库，追剿逃亡栋古拉的马木鲁克旧敌，也可能夹杂有重温古埃及统治苏丹旧梦的考虑，穆罕默德·阿里于1820年派兵入侵苏丹。和伊斯兰勃兴时期阿拉伯穆斯林的征服轨迹一样，埃及人很快就征服了苏丹北部，但进一步南侵的步伐却因苏德沼泽的阻隔和希卢克王国的有效抵抗而被迫暂停。由于穆罕默德·阿里征服苏丹的愿望十分强烈，经常敦促部属南下组织年度猎奴活动，1838年甚至亲自到苏丹视察金矿生产，1839~1841年，海军上校萨利姆两次受命率舰队深入尼罗河上游地区，最终成功通过了苏德沼泽到达喀土穆以南近两千公里的拜登（Badden）瀑布。^① 南苏丹地区此后逐渐被外界所知晓，南方的非洲黑人和北方的阿拉伯人有了第一次面对面的接触。

埃及的征服初步结束了苏丹地方分裂、各自为政、小国并列的局面，各地区统一听命于苏丹总督。国家被划分为若干由穆迪尔（省长）管辖的省份，穆迪尔任命地方长官，各地方长官则由部落酋长协助管理，游牧部落的酋长作为该地区唯一的行政领导直接向穆迪尔负责。^② 由于苏丹历史上从未有过国家统一的实践基础，前现代社会的大部分苏丹民众生性自由散漫不服管理，接受高度集权和独裁的现代政府形式还需要一个过程，埃及对苏丹的统治权威仅限于喀土穆、科尔多凡等少数地区，对广袤的苏丹内陆地区以及飘忽不定的游牧部族几乎没有多大影响，从未将其完全置于政府的权力管辖范围。从国家建构的视角看，埃及以掠夺财富为目的的征服式治理没有推进南苏丹的国家成长，部族主导的无政府状态在埃及统治时期基本未变。埃及人的统治没有在此彼此隔离的苏丹各地区间造就稳定而持久的联系内核，其所激发的政教合一的马赫迪国家模式，反而成为苏丹后来许多伊斯兰主义者孜孜追求的目标，较大地影响了南苏丹的发展。

① Richard Gray, *A History of The Southern Sudan, 1839 – 1889*, Oxford University Press, 1961, p. 1.

② [苏丹] 迈基·布贝卡：《独立的苏丹》（上册），上海人民出版社，1973，第50页。

2. 血腥的奴隶贸易

穆罕默德·阿里入侵南苏丹的最主要目的,就是希望为四处征讨的埃及军队找到充足的兵源。他在致苏丹总督的信中这样写道:“派遣你去的唯一目的,就是获得最大数目的黑奴,并且把他们安全送到阿斯旺兵营。适合招募入伍的奴隶,具有和宝石同样的价值,甚至更有价值。”^① 为了扩大并完全控制黑奴兵源,穆罕默德·阿里规定苏丹境内的奴隶贩子们只能为埃及政府效劳而不得在苏丹境外贩卖奴隶,允许达尔富尔国素丹以身强力壮的黑人奴隶当作实物贡税,制造特殊的尼罗河船只运送黑奴以减少运输过程中的死亡减员。在早期征服苏丹的过程中,阿里甚至把获取奴隶和增派援兵挂钩,要求出征的儿子每接收一千名受过训练的士兵就送回三千名黑人奴隶。^② 怀揣发财梦想的欧洲商人、传教士和阿拉伯民众踊跃跟进,大规模地深入南苏丹腹地,奴隶贸易迅速超越早期的象牙贸易并成为南苏丹与外部世界交往的主要内容。

阿拉伯人从 1 世纪开始就在东非贩卖奴隶,南苏丹地区的奴隶贸易起源于公元 7 世纪。阿拉伯人从东非内地购买和劫掠黑人奴隶,然后运往阿拉伯半岛和南亚等地出售。16 世纪之后,阿拉伯人的贩奴活动有相当部分纳入了西方奴隶贸易的轨道,成为全球奴隶贸易的重要组成部分,其每年贩卖的奴隶一半进入了欧洲市场(1820 年之前)。^③ 由于东非从 1822 年开始禁止奴隶贸易,埃及希望从南苏丹获取黑奴的愿望得到了阿拉伯部落贵族的积极响应。他们竞相组建武装猎奴队深入内陆,展开有组织、有计划地猎奴和贩奴活动,所过之处满目疮痍,成千上万的男人、妇女和儿童要么被杀,要么沦为奴隶,要么因为饥荒而死。据估计,1860 年后每年有 1.2 万~1.5 万名奴隶被送往北方,南苏丹在整个 19 世纪约有 200 万人被劫掠为奴。^④ 苏丹北方各地开始广泛使用来自南方的黑人奴隶,许多阿拉伯部落因掳掠或转卖黑奴而迅速发财致富。加扎勒河省的大奴隶贩子祖贝尔一度创建军队并形成了自己的势力范围,埃及政府无奈在 1873 年将之任命为加扎勒河

① [苏丹] 迈基·布贝卡:《独立的苏丹》(上册),第 15 页。

② [苏丹] 迈基·布贝卡:《独立的苏丹》(上册),第 13 页。

③ 舒运国:《阿拉伯人与东非奴隶贸易》,《世界历史》1991 年第 5 期。

④ Douglas Hamilton Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil War*, Indiana University Press, 2003, p. 5.

省省长并尊称为帕夏。围绕着象牙和黑奴而展开的围捕与反围捕斗争，操阿拉伯语的北部穆斯林和操非洲语言的南部非穆斯林之间的暴力态势不断升级，塑造了上尼罗河流域延续至今的典型历史特征。^①

大量的人口流失导致南苏丹社会发展陷入了严重的停滞甚至倒退状态，曾经生机勃勃的白尼罗河流域到 1869 年时已经是人烟稀少、凋敝荒芜。^②由于原有的社会制度在外来打击下渐趋瓦解，在对外交往中始终处于从属、屈辱和绝望位置，南苏丹民众长期生活在贫困与恐惧之中，经济萧条，政治倒退，社会动荡。对单个的民众和部落而言，虽然看不到最终胜利的希望，但出于求生本能，或者让自己暂时地逃脱沦为奴隶的厄运，他们不断地突破道德底线，经常主动将战争中的俘虏甚或自己的部落兄弟出卖给阿拉伯人为奴，换取能够决定下一场部落战争胜负的枪支、马匹以及外援。从长远看，血腥的奴隶贸易严重影响了苏丹的民族团结，独立后的北南双方都以饱含贬义敌意的“奴隶”（abeed）和“掠奴者”（mudukuru）称呼对方。^③

3. 苏丹穆斯林精英们的埃及视野

1821 ~ 1956 年，在南北交往中占据优势的阿拉伯人逐渐产生了两种倾向，一是以优越的心态高高在上地看待南方的黑人，二是越来越把埃及视作其观察世界的窗口。独立前集中地体现为反对埃及和亲近埃及两种思想和政治主张的激烈碰撞，独立后则体现为长期与埃及保持高度联动的特殊关系，对南方的政策大致是基于人种差异的专制统治（rule）而不是现代意义上的国家治理（govern）。

首先，苏丹南北之间本已存在的差距一步步扩大，民族间、部落间的交流融合没有消除彼此的仇恨。在严格实行宗教统治的马赫迪国家时期，北方的穆斯林精英们进一步强化了南北方之间奴隶与奴隶主的二元分野，公然宣称要用剑使那些既不皈依伊斯兰教也不相信马赫迪是救世主的南方黑人成为奴隶，洗劫南方黑人村落的目的和埃及人一样，但却因宗教名义

① 罗伯特·柯林斯：《苏丹史》，徐宏峰译，第 16 页。

② Dunstan M. Wai, *The African - Arab Conflict in the Sudan*, New York, 1981, p. 28.

③ Joseph Oduho & William Deng, *The Problem of The Southern Sudan*, Oxford University Press, 1963, p. 53.

而变得理直气壮。^① 马赫迪运动之后, 奴隶制在苏丹成为一种具有重大历史意义、因种族差别而被合法承认了的社会存在, 不同文化背景的人在使用“奴隶”一词时, 其潜在的含义就是指谈论对象的经济和社会地位低下。^② 南方之于北方犹如苏丹之于埃及, 北方阿拉伯人用埃及人看待他们的眼光看待南方的黑人。丢掉南方对北方来说不仅是国家荣誉问题, 某种程度上也是一种担心, 担心会丧失廉价劳动力来源, 担心会丧失蕴藏于南方土地下的财富。^③ 与此同时, 由于把南方黑人看作非洲大陆最落后的群体和低等种族, 北方的穆斯林精英们一直在保持苏丹领土完整的前提下有意识地割断同南方黑人的联系, 一方面有点恩赐似的愿意让“苏丹”一词包含南部的黑人, 同时却希望人们在谈论时明确地意识到它是专指具有阿拉伯和伊斯兰特征的民族身份的一种标识。^④ 例如在婚姻关系上, 北方男子可以娶南方女子为妻或妾, 但南方男子却不可以娶北方女子为妻。因此, 尽管北方穆斯林自我感觉身为异教徒的南方黑人应该感谢他们的宽宏大量, 应该感恩图报地抛弃他们落后的原始宗教而皈依神圣的伊斯兰教, 但由于统一的苏丹此前就对占总人口 1/3 的非穆斯林不具有太大吸引力, 名实不副后就更不具备民族心理上的凝聚力。北方阿拉伯人和南方黑人的严重政治分歧和互不信任, 整体上削弱了苏丹国家的力量, 阻滞了苏丹的民族融合和国家成长进程。

其次, 北方穆斯林和南方黑人交往时具有明显的心理优势, 但在和埃及、英法等更强大的对手打交道时同样倍感屈辱、从属和孤立无援。从马赫迪国家、安萨尔教派到乌玛党, 这一派别坚决地主张苏丹独立而反对与埃及合并, 马赫迪在 1885 年攻克喀土穆后振臂高呼战胜了“土耳其人卡发莱”就专指占领苏丹的埃及人而不是其他。^⑤ 相反, 从哈特米亚教派、兄弟党到民族联合党, 都热切地希望与埃及合并, 实现“尼罗河流域的统一”。埃及在 1952 年革命之前没有任何一任国王或者政党愿意放弃苏丹, 之后的埃及共和国出于各种考虑放弃了合并苏丹的政策。有着一半苏丹血

① Mansour Khalid, *War and Peace in the Sudan: A Tale of Two Countries*, London, 2003, p. 14.

② 罗伯特·柯林斯:《苏丹史》, 徐宏峰译, 第9~10页。

③ Joseph Oduho & William Deng, *The Problem of The Southern Sudan*, p. 17.

④ 罗伯特·柯林斯:《苏丹史》, 徐宏峰译, 第10页。

⑤ 王彤:《从反埃到反英的马赫迪起义》,《世界历史》1983年第5期。

统的纳吉布总统主张在完全自由的范围内给予苏丹自治权和自决权，从而在根本上消除了苏丹两个主要政党在是否与埃及统一这一问题上的矛盾。^①独立之后，为了摆脱因非洲整体落后而产生的自卑感，消解对外参与中的落魄和孤立无援，执掌国家权力的穆斯林精英们迫切需要从一种新的角度重构民族心理，同属伊斯兰文明且对苏丹具有重大影响的埃及顺理成章地成为他们直接的学习和效仿对象，成为他们观察外部世界的平台和窗口。为了与埃及亲近，苏丹政府刻意强调自己的阿拉伯国家身份，把伊斯兰教与阿拉伯语看作苏丹国家的基本属性，把苏丹民族主义思想的旗帜定位在阿拉伯伊斯兰而不是国家统一。^②从推翻英国殖民统治、自由军官组织及其革命到泛阿拉伯—伊斯兰主义旗帜下的一体化尝试，由尼罗河联结的苏丹和埃及长期保持着高度联动的特殊关系。尼迈里总统 1974 年 4 月在访埃期间发表演说称：“苏丹是埃及的纵深，埃及是苏丹的榜样。……在一体化道路上，尼罗河畔的两国人民是阿拉伯民族的支柱。”^③

20 世纪最后 20 年两次自上而下的全面伊斯兰化运动表明，苏丹穆斯林精英们的政治视野开始扩展至整个的阿拉伯—伊斯兰世界，这在某种程度上也是他们对自身一个多世纪观察世界的埃及窗口的修正和超越。21 世纪的最初十年，苏丹实现了初步的发展，从全球最不发达国家跃升为蓬勃发展的新兴产油国，前所未有地允许南苏丹和平独立，客观上已经超越了既往观察世界的阿拉伯伊斯兰窗口，不确定的只是这种修正和超越是否能够持久有效。值得期待的是，虽然“以教救国、以教治国”的政教合一模式是北方穆斯林精英们在整个 20 世纪的基本共识和追求目标，但经过半个世纪惨痛的内战教训和最近十年的和平发展，再加上国际社会的强大压力，无论主动还是被动，苏丹的社会精英们正在尝试以一种世界性的眼光打造全新的苏丹，愿意以和平手段平等地处理南北关系。2011 年 10 月 8 日，巴希尔总统和到访喀土穆的南苏丹总统基尔一致强调，“我们已经失去了统一，我们不愿再失去和平、稳定和发展……谁想让我们重回战争，谁就是

① Gabriel R. Warburg, *Egypt and the Sudan : Studies in History and Politics*, Frank Cass, 1985, p. 24.

② Fancis Mading Deng, *War of Visions: Conflict of Identities in The Sudan*, Brookings Institution Press, 1995, p. 422.

③ 黄苏：《苏丹和埃及一体化计划回顾》，《阿拉伯世界》1996 年第 4 期。

我们的共同敌人”。

三 英国的间接殖民统治与南苏丹的发展

从 1821 年介入苏丹事务到 1956 年黯然退出,英国对苏丹的殖民统治以 1863 年、1898 年和 1947 年为界分为四个阶段,分别是漠视、重视、直接统治和独立统一;对南苏丹的殖民历程则以 1898 年和 1947 年为界分为三个阶段,分别是以禁奴为主的探索接触、重建秩序的间接治理和推动南北方一体化。既然任何国家的外交政策始终都是寻求各自国家利益的最大化,不能苛求他对苏丹采取完全无私的利他政策的行为,一味地指责殖民者的罪恶既不客观也没必要。外交是内政的延伸,但凡长时间愤怒指责殖民者罪恶的国家基本上都是在社会治理上踟蹰不前甚或倒退的国家,指责的目的,无论是试图从反面强化自身的合法性还是试图掩饰内政失误而转移民众视线,从长远看都严重阻滞了对国家成长和社会治理的深入思考和积极探索。事实上,如果忽略英国自身及其外部环境在这一百多年间的发展变化,忽略那些残忍充当帮凶的当地人根深蒂固的狭隘和短视,本质上是复杂的国家成长和社会治理问题简单化,最多也只是指出了历史发展进程中的“不应该怎样”,对现实和未来发展中的“应该怎样”的探究和思考远未达到应有的深度。

1. 禁奴运动的进展与局限

英国积极参与并主导 16 世纪中期到 19 世纪初的跨大西洋奴隶贸易,贩奴收益和奴隶的辛勤劳作是英国资本原始积累的重要来源之一,但从 1807 年通过《废除奴隶贸易法案》时起,英国越来越坚决地打击奴隶贸易。1822 年、1845 年、1873 年,英国先后迫使阿曼国的三位素丹签署类似的禁奴条约,不断扩大东非地区的禁止奴隶贸易范围,一再升级相关的惩罚措施。在这种背景下,英国介入苏丹的首要事情就是禁止奴隶贸易:1822 年阻止埃及人将抓获的数千名苏丹战俘卖为奴隶,19 世纪四五十年代迫使穆罕默德·阿里停止了掳掠奴隶的远征,废除了用奴隶缴纳赋税以及用奴隶支付官员和士兵薪水的官方奴隶制度,敦促埃及政府废除了各种形式的公开的奴隶制并采取措施打击奴隶贸易,1863 年后直接参与埃及伊斯梅尔政府在苏丹的禁奴活动,1898 年马赫迪王国结束后进一步废除了奴隶贸易。

事实上，由于英国人一直把其殖民活动同从阿拉伯奴隶贩子手中“拯救”南苏丹联系起来，因此尽管19世纪的一些欧洲人也借助埃及人或北方阿拉伯人从事奴隶贸易，但南苏丹人却仅把后者当成唯一的罪犯，一再感谢欧洲人把他们从阿拉伯人的奴役中拯救了出来。^①

英国人主导的苏丹禁奴运动持续了很长时间，这实际上反映了禁奴政策从出台到最终取得成效的艰难过程，本质上是复杂利益格局的缓慢调适和重新布局。苏丹禁奴运动进展迟缓主要有内外两方面的原因。从外因看，任何一项重大经济活动的禁绝都不可能仅凭单纯的立法一蹴而就，利益相关者必然会找各种借口并采用各种形式转移压力拖延变革，执法者则需要通过坚持不懈地执行相关配套措施来消解阻力和推动利益布局调整。正因为如此，虽然全世界的奴隶贸易从19世纪初期就开始走向衰落，但由于西方奴隶贩子们自西向东的压力转移，包括直接或间接地给阿拉伯人提供便利和保护，鼓励阿拉伯人就地组织奴隶采集象牙和生产丁香，阿拉伯世界的奴隶贸易在同期呈现出明显的扩展态势。奴隶贩子的猎奴活动规模不断扩大，贩卖奴隶的数量屡创新高，并把相当部分黑奴留在本地从事生产。阿拉伯人在南苏丹地区的奴隶贸易在19世纪中叶以后达到高潮，其大规模的奴隶贸易活动虽然在20世纪初期英国直接管理苏丹事务时已基本停止，但零星而小规模奴隶贸易却一直存在。从内因看，由于伊斯兰教并不禁止蓄奴与贩奴，穆斯林精英们主要从政或者经商，日杂役使的工作大多交由奴隶承担。北方阿拉伯人大多把奴隶贸易视作正当的和体面的利润来源，视作他们相对于黑人由来已久的特权，任何控制奴隶贸易的行为都被看作是不公正的、不合理的干涉行为，并将按照惯例受到《古兰经》的制裁。^②在普通民众层面，由于禁奴运动使得他们无法再像以前那样用奴隶来偿付部分税收，他们因之把贝克、戈登、盖西、盖格勒等人的强力禁奴看作是基督徒对他们信仰的攻击，英国人在苏丹的禁奴运动引起了北方阿拉伯民众极深的不满情绪和众多的抱怨。^③反对英国人禁奴最激烈的是从奴隶贸易中受益的阿拉伯奴隶贩子和部分南方黑人部落权贵，他们逼走和杀死了多位强力查禁奴隶贸易的英国官员。也正因为遭遇了强大的阻力，加之马赫

① 杨濒城、朱克柔主编《民族冲突和宗教争端》，人民出版社，1996，第323~325页。

② 罗伯特·柯林斯：《苏丹史》，徐宏峰译，第18页。

③ 潘光、朱威烈主编《阿拉伯非洲历史文选》，华东师范大学出版社，1992，第86页。

迪运动后苏丹北方人口减少到只有 200 万,英国人不再强烈敦促苏丹政府通过解放奴隶的法令。奴隶制已经被取缔,并且有专门的机构负责执行,任何奴隶只要提出要求都可获得解放,但以各种形式存在的奴隶现象和制度,要么被忽略,要么被宽恕。^①

不彻底的禁奴运动贻害无穷,奴隶买卖的残风甚至延续至 21 世纪,当代最典型的奴隶贸易就发生在苏丹和毛里塔尼亚。毛里塔尼亚直至 1980 年 7 月 5 日才从形式上废除了奴隶制,苏丹的奴隶贸易因为内战因素绵延至 21 世纪。在 1994 年苏丹上尼罗河两岸丁卡人的奴隶市场上,来自部落战争、抵债、拐骗和劫掠活动中的奴隶仍被公开出售,价格随行就市。1988 年,一支自动步枪可以换六七个少年奴隶,女奴的价格在 1989 年甚至跌到 15 美元,童奴则被大量贩卖至利比亚等地,奴隶贩子们每出售一名奴隶就可获得 10 美元左右的利润。^② 1995 ~ 2002 年,“基督教团结国际”(Christian Solidarity International)就以每个奴隶两只山羊或者 33 美元的价格,帮助 6 万名南苏丹黑奴获得自由,而估计至少还有 10 万名女奴和童奴等待救助。^③ 甚至有报道称,美国反奴隶制团体成员约翰·艾伯纳在 1995 ~ 2003 年曾往返苏丹 35 次,共拯救了 8 万名奴隶。^④ 这些释奴行动虽然有些言过其实,但当代苏丹存在奴隶问题确是不争的事实。

2. 殖民地时期的治理探索

笼统地看,英国对待南北苏丹的态度和政策差别似乎都是有意为之,对南苏丹似乎从最初就有着一套完整的促进南北分裂的“南方政策”。摇摆不定的殖民政策,或者怂恿南方的独立倾向以压制北方,鼓励其与英属东非殖民地合并,或者为了阻止北方接近埃及而迎合其统一愿望,压制南方的分裂倾向推动统一,无不给人留下有意在苏丹制造麻烦的印象。但事实上,鉴于南苏丹的复杂社会构成和极度落后的现实,1956 年之后除了诉诸战争再无他法,国家成长几乎停滞,英国在建立具体殖民统治形式上长期

① 罗伯特·柯林斯:《苏丹史》,徐宏峰译,第 43 页。

② 丁林:《沉重的当代奴隶问题》,《南风窗》2001 年第 2 期。

③ John Eibner, “It Takes 2 Goats, or 33, to Free A Slave in Sudan,” *The New York Times*, June 11, 2002.

④ Allen D. Hertzke, “African American Churches and U. S. Policy in Sudan,” *The Review of Faith & International Affairs*, 2008 Spring, p. 21.

举棋不定，本质上是一个传统社会转型进入现代社会时都会遭遇的治理困境。面对不是最重要但却是最复杂的南方事务，殖民机构官员们也许真的不知道该如何处理。一系列个人首创的、彼此孤立的、临时应对的行政决策体现出的混乱甚至自相矛盾，实际上是具体施政和苏丹国情的逐渐适应与磨合，本质上属于国家治理上的艰难探索实践。

英国对苏丹的政策总体上服从于对埃及政策，对南苏丹政策又服从于对北苏丹的政策，具体实施中的重点目标也依此排序，对苏丹尤其是南苏丹地区事务多数时候采取暂时搁置的态度。1898 年之前，苏丹对英国的战略重要性还没有充分体现出来，英国因而主要通过埃及间接地扩大在苏丹的影响，初期也没有积极配合伴随埃及势力进入南苏丹的西方商人和传教士的活动，仅仅是派遣贝克和戈登协助伊斯梅尔在南苏丹建立有效统治，解决部族冲突，查禁奴隶贸易，限制商人武装在南苏丹的劫掠活动等。这段时期英国在南苏丹的活动产生了两方面的影响。一方面，贝克和戈登的努力确实改善了南苏丹地区的治安状况，从事贸易的商队不再劫掠当地人的牲畜，不用害怕入侵者的消息在各个部落之间开始传播，一些区域间的独自旅行成为可能。^① 另一方面，贝克和戈登在治理上的诸多教训，包括管理者明显的外来者和基督徒身份局限，西方观念与埃及帝国复杂体制的冲突，不切实际的发展计划，具体操作过程中对暴力的滥用甚至崇拜，禁奴运动中的诸多阻力，部落力量的反复无常等，都推动英国人更深入地理解南苏丹复杂的人文、政治和社会环境。基于此，马赫迪运动后重返苏丹的英国人为了有效建立社会秩序，主要通过诱骗、赠送礼物、武力威胁甚至惩罚性远征等手段逐渐压制了南苏丹民众的反抗，到 1903 年的时候大致就形成了英属南苏丹地区的基本轮廓。为了避免重蹈引发马赫迪起义的埃及式恶政，英国人重点保护南方黑人的非洲文化传统，向当地居民反复宣讲他们现在服从的是英国领导的新政府，不是早先那种烧毁房屋、盗窃牲畜以及贩卖奴隶的旧政府。^② 1903 ~ 1947 年的 40 多年，以间接统治、南北分治、推广英语以及传播基督教等为主要内容的南方政策逐渐成形。最后 10 年，为了阻止北苏丹与埃及的“尼罗河流域统一计划”，也由于南苏丹的身份

① Richard Gray, *A History of The Southern Sudan, 1839 - 1889*, p. 109.

② Douglas Hamilton Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil War*, Indiana University Press, 2003, p. 10.

认同和发展困惑,英国仓促转变苏丹南北分治为南北统一。强弩之末不能穿鲁缟。在 1947 年朱巴会议上,英国人试图为南方黑人争取更多权益的努力遭到了北方政治团体的强烈反对,此后不得不改变先前对南苏丹的“保护”姿态而默许乃至接受北苏丹控制南苏丹的趋势。而在当时,当北方人热切地推动苏丹统一乃至尼罗河流域的统一,绝大部分南方人仍在与世隔绝的状态中怡然自得,对于 1947 年朱巴会议的含义和影响毫无察觉。^①

四 美国的介入与南苏丹建国

苏丹独立后影响国家政治生活的最重大事件,就是持续了半个多世纪的两度南北内战。第一次内战在独立之前的 1955 年爆发,历时 17 年,南方 50 多万人死于战争,苏丹政府在 1972 年同意南方成立单一地方政府并给予其一定的自治权力,内战暂止。在 11 年的不稳定和平之后,南北双方于 1983 年再起战端,持续至 2005 年才最终结束。2005 年签署的《全面和平协议》在国际社会的监督下得到了有效执行,2011 年 2 月举行了只有南苏丹人参加但却具备法律效力的全民公投,2011 年 7 月最终建立南苏丹国家。导致南北分立的根本原因无疑就是苏丹政府失败的南方政策,穆斯林精英们理应为此承担责任、反思过错,改进未来的国家治理路径,但这只是问题的一个方面。苏丹内战在南北力量对比悬殊的情况下长期胶着,尤其是第二次内战打得如此漫长而惨烈,南苏丹在非洲国家广泛敌视分裂主义势力的情况下最终得以建国并顺利获得国际社会承认,美国的介入确实是一个重要外因。

1. 美国参与苏丹事务的内在动因

美国是一个宗教立国的国家,全国约有 250 多个不同的宗教派别,地方性教会团体多达 220 万个。在形而上的理念层面,因为民众强烈的宗教认同感以及宗教信仰在美国公共生活中的重要性,宗教的影响力相较别的国家更容易渗透其政治生活和外交政策。在形而下的世俗参与层面,宗教团体,包括各自教徒间产生的广泛横向联系,构成了无处不在而又运转良好的社会网络,其社会功能远远大于其他国家的宗教团体。^② 外交是内政的延伸。

① 罗伯特·柯林斯:《苏丹史》,徐宏峰译,第 66 页。

② 刘澎:《美国宗教团体的社会资本》,《美国研究》2005 年第 1 期。

当美国人以他们的宗教价值观去探讨自身与世界的关系、考量美国在全世界的作用时，就相当主观地构建了一个独特的外交认知框架，形成了一种内含着三个相互关联观点的认知框架和外交理念：美国是上帝选择的国家；美国肩负着改造世界的“使命”；美国代表着铲除邪恶的正义力量。从整个20世纪的美国外交实践来看，孤立主义与普世主义都是其“天赋使命”的不同表现形式。在全球霸权还没有确立的二战之前，美国外交奉行孤立主义，希望以被动的方式展示“上帝选民”的魅力以引起世人效仿；而随着全球霸权的确立，美国外交奉行普世主义，积极推广美国的价值观。事实上，也只有从宗教因素视角，才能合理解释一些从利益论角度看来并不明智的美国外交政策。

苏丹南北内战在很多欧洲人看来就是一场宗教战争，要求本国政府向苏丹施压或给南方黑人提供援助的主要是一些基督教组织。然而由于宗教组织大多偏右的立场与西欧社会普遍的左倾思潮相悖，更由于很多宗教信仰已不太虔诚的欧洲人感觉苏丹内战带有他们的“殖民原罪”，自认不具备谴责苏丹政府的道德立场，欧洲舆论对苏丹内战一直不太关心或刻意回避。事实上，积极要求本国政府向苏丹施加压力或给南方黑人武装组织提供援助的，主要是西方国家里的基督教组织，其中美国人更活跃一些。

美国人在苏丹问题上活跃的原因，首先是美国没有在苏丹殖民的原罪，反而在相当长时间里高举民主自由的理想主义外交大旗，从威尔逊到罗斯福，无不被广泛视作第三世界反殖民主义的灯塔，美国人自己也常常以自由民主监护人的恩抚心态处理与第三世界国家关系。其次是自20世纪60年代以来，解放黑人一直是美国最大的“政治正确”，苏丹黑人的待遇是美国黑人团体和宗教组织很关心的外交动向。由于黑人是民主党的票仓，虔诚的基督徒是共和党的票仓，美国的所有主要政治人物，无论共和党还是民主党，都在以基督徒为主的苏丹南部黑人身上找到了共同点，他们认真回应宗教领袖们要求改善苏丹黑人处境的呼吁，积极调停苏丹内战，希望能在伸张黑人基督徒民权的基础上获得和平解决。

但即便在美国这样民意表达渠道相对通畅的国家，民众的关切要真正上升到国家决策层面也需要一个过程，要具体化为国家的对外政策行为并得到贯彻执行则需要一个更加漫长的过程，需要各种内外因素的积聚和相互作用。受到当时国际格局的制约，苏丹独立后的外交重点是昔日的宗主

国英国,美国在冷战期间对苏丹事务并不特别关注,双边关系直到尼迈里总统时期才略有起色。苏丹是“六·五”战争后第一个与美国恢复外交关系的阿拉伯国家,美国随后成为苏丹最大的援助国,在 1973~1984 年至少提供了 11.39 亿美元的贷款和救济物资以及 5.83 亿美元的军援。尼迈里在 1985 年 3 月实施的取消食品补贴等经济改革举措,主要就是迫于美国冻结经济援助的压力,而当年 4 月的军事政变发生时他本人正在美国寻求支持。整体上看,美国当时对苏丹事务的介入仅限于一般意义上的经济援助和政治交往,真正的关注始于苏丹的 1989 年军事政变及其政权随后的全面伊斯兰化。是年,美国认可的马赫迪政府被推翻,为强化与伊斯兰政党组织(全国伊斯兰阵线)的合作,巴希尔军政府把《沙里亚法》作为立法来源,加强与利比亚和伊朗的政治军事关系,理论上和实践上都极大地改变了苏丹国内和地区事务的性质和方向。出于担心苏丹的伊斯兰化可能在中东和北非地区造成类似于伊朗伊斯兰革命后的冲击和动荡,加之多次袭击美国的恐怖分子本·拉登移居苏丹并被视为座上宾,巴希尔政权因之被视作一个反美的伊斯兰原教旨主义政权。苏丹事务顺理成章地从美国民众和宗教团体的关注焦点上升为政府层面的外交议程。

2. 美国的介入与南苏丹建国

20 世纪的最后十年,美国克林顿政府对苏丹政策的核心主要是反恐,苏丹内部事务并不是优先议题,对苏丹强硬政策的失败以及苏丹国内的人道主义灾难等问题并没有引起美国政府的反思和政策改变,反而频频以违反人权和支持恐怖主义为由对苏丹进行全面打压遏制,积极阻止伊斯兰激进分子向苏丹南部渗透:1993 年将苏丹列入支持恐怖主义国家的黑名单,1996 年后集中实施对苏丹的单边经济制裁,1998 年用导弹炸毁了喀土穆附近的希法制药厂。同时,美国向苏丹各反政府武装提供了大量的军事援助,其中仅给约翰·加朗的苏丹人民解放运动/军(SPLM/A,简称苏人解)就提供了 12 亿美元。^①

21 世纪的头十年,由于苏丹政府积极的反恐姿态和内政发展,美苏关系由紧张逐步走向缓和。美国开始致力于结束苏丹内战,重新援引“民族

^① The Center for Strategic and International Studies, US Policy to End Sudan's War, Report of the CSIS Task Force on US - Sudan Policy, Feb 2001.

自决权”观念，支持在苏丹推行“一个民族，一个国家”的民族主义政策。^① 2001年2月，美国智库提出以“一国两制”模式结束苏丹内战，美国驻苏丹使馆临时代办随后表示实现苏丹和平问题是美国政府优先考虑的问题。11月，美国设立苏丹问题特使调停苏丹内战，颁布《苏丹和平法》为和平协议设定时间表。从2002年开始，苏丹政府与南部的反政府武装先后签署了3个和平协议，国务卿鲍威尔2003年10月亲赴谈判现场推动和谈，最终促成2005年1月《全面和平协议》的正式签署，结束了苏丹长达22年的内战。2005年之后，美国积极敦促相关各方落实《全面和平协议》，高调推动达尔富尔危机的解决，多渠道确保南苏丹全民公投和最终建国按计划举行。在南苏丹独立当天，奥巴马总统称赞南苏丹的独立“象征着南苏丹人民流淌的鲜血、洒下的泪水、投下的选票以及千百万人梦想的实现”。^②

对于南苏丹建国，苏丹境外最高兴的莫过于美国的一些国会议员。他们自1989年以来坚持不懈地致力于解决苏丹问题，推动美国连续三任总统把解决苏丹问题作为外交政策要务。在苏丹“救国革命”发生的1989年，共和党议员沃尔夫（Frank Wolf）访问苏丹南部，成为与苏丹南部反政府力量领导人约翰·加朗会晤的首位美国代表。数年后，众议员佩恩（Rep Payne）探访苏丹，返美后积极推动众议院通过决议认可苏丹南部的民族自决权，谴责苏丹政府“在南部进行种族屠杀的战争”。2005年，跨党派的苏丹核心小组（Sudan Caucus）成立，佩恩、沃尔夫和民主党议员卡普阿诺（Michael Capuano）担任联立主席，成员包括美国第112届国会的66名议员。由于国会中黑人同盟、新基督教权利组织和犹太人游说集团的合力推动，美国国会此后越来越深入地关注苏丹人民解放运动。2002年的《苏丹和平法案》授权美国政府在2003~2005年每年为苏丹人民解放军控制的地区提供救援和开发款项1亿美元。^③ 苏丹核心小组则和国会内的达尔富尔联盟一起，在2005~2010年为苏丹战乱地区募集到60多亿美元的人道主义援

① 和静钧：《南苏丹“民族自决模式”》，《世界知识》2011年第8期。

② U. S. Department of State, “U. S. Recognizes Republic of South Sudan As Sovereign, Independent State,” July 9, 2011.

③ 罗伯特·柯林斯：《苏丹史》，徐宏峰译，第275、278页。

助。^① 根据美国官方对外开发援助数据库的统计,苏丹是 2005 年以来仅次于伊拉克和阿富汗的第三大美援接受国;南苏丹每年接受美国 3 亿美元发展资金和 1.5 亿美元的食品援助,南苏丹修建首条水泥公路的资金就来自美国。^②

总体上看,美国对苏丹事务的干预基本达到了预期目的,南苏丹建国就是其苏丹政策的标志性成果。美国对苏丹内战的干预没有问题,有问题的是其介入的时间和干预的方式。以没有从内战伊始就及时干预而否认中途干预的必要性和最终结果的正当性,实质上是一种貌似公正中立的推卸责任或者不负责任。以简单的霸权论和获取石油的阴谋论解释美国干预苏丹事务,实际上是在重复外交界的老笑话:美国向哪个国家施加压力,哪个国家就突然成了世界战略中心,而且遍地是黄金,只等美国人去拣。

五 不同治理模式的比较与反思

专制体制是埃及帝国历代君主所能够理解的唯一的政府管理形式,埃及在苏丹的行政体制,从组织机构看不过是奥斯曼土耳其行政体制的一个缩影。^③ 尤其当对苏丹的扩张性治理过程与埃及自身的衰落过程重合时,具体的施政过程就会夹杂太多的暴力、强制和急功近利因素,从效果看更多体现了传统式专制帝国对外征服和治理的残暴和冷酷。这种情况在相互割裂的古代世界当然没有问题,但 19 世纪之后是联系日益密切的现代世界,欧洲殖民者的对外扩张已经跨越了早期的血腥野蛮而进入了现代治理阶段,埃及的传统征服式统治在英国的现代政府管理面前黯然失色。

客观来看,英国在苏丹实施间接统治和南北分治确实是社会治理上的明显倒退,它形成了苏丹南北不平等的发展格局,加剧了南北之间的深刻对立,最终导致长时期的内战和南苏丹独立,但在当时,这两项举措却是

① Rebecca Hamilton, "U. S. Played Key Role in Southern Sudan's Long Journey to Independence," *The Atlantic*, July 9, 2011.

② Christopher Goffard, "South Sudan, World's Newest Nation, Is Instantly One of The Most Troubled," *Los Angeles Times*, July 10, 2011.

③ [苏丹] 迈基·布贝卡:《独立的苏丹》(上册),第 51~52 页。

颇具吸引力和可行性的治理政策。日趋衰落的大英帝国节省了一笔庞大的行政管理开支，部落贵族们因为英国顾问的较少干预而继续其传统权威，当地民众得以持久地享受稳定秩序带来的安全，殖民官员们在保持传统社会秩序和部族势力平衡的前提下缓慢地引进西方的思想理念和现代技术。^①发现较晚的南苏丹幸运地躲过了西方殖民者早期在非洲的野蛮殖民阶段，英国人在南苏丹地区的间接统治并没有表现出特别的压制性，很多地方的民众甚至没有感觉到英国人的存在。英国在南苏丹征收赋税的目的不在于获得财政收入，而是希望通过设立税务机关“对南苏丹人造成一种政府权威的印象”。^②把英语规定为官方语言和鼓励传播基督教被北方的阿拉伯人看作文化殖民，但强行让操各种非洲语言和信奉原始宗教的南苏丹民众接受阿拉伯语和伊斯兰教又该如何解释？所以，关键是如何界定时间的主体和看问题的角度，而最重要的恐怕还取决于南苏丹民众自己的感受和看法。基于19世纪血腥奴隶贸易而产生的恐惧和仇恨，南苏丹民众恐怕更愿意接受相对和平的英国人而不是残暴贪婪的埃及人和专制自傲的北苏丹阿拉伯人。事实上，在整个20世纪，基督教就始终以和平的方式在苏丹传播，始终与南苏丹民众的个人幸福和社会经济发展相联系，不少南方人为了获得教育、医疗和工作机会而纷纷接受基督教。积极的动机使基督教在南苏丹赢得了许多新的虔诚的皈依者，这和北苏丹穆斯林精英们强制暴力地推广伊斯兰教形成了鲜明对比。^③

英国人本质上把苏丹视作行政单位，因而更倾向于在当地建立高效的民事机构和法律体系，追求以尽可能小的代价建立稳定的社会秩序，但却有意无意地忽略了培养民众对现代国家的集体认同感。尽管行政几乎是任何国家的核心内容，但国家不仅仅是一种行政现象。英国人在苏丹建立的政治决策框架固然有效，实际运作仍须依赖有现代意识的具体操作者。前现代社会的苏丹穆斯林精英们因为自身的狭隘和不成熟而无法娴熟地运作这套体制，不仅没有尽快给从殖民者手中继承的这套国家空壳赋予必要的合法性，积极开展新形势下的国家治理探索，反而在历史惯性的推动下日

① 罗伯特·柯林斯：《苏丹史》，徐宏峰译，第45页。

② Robert O. Collins, *Land Beyond The Rivers, The Southern Sudan, 1898 - 1918*, Yale University Press, 1971, p. 334.

③ 姜恒昆：《苏丹内战中的宗教因素》，《西亚非洲》2004年第4期。

趋倒退,让战争充当了民族国家构建的主要力量,最终导致国家构建与民族构建同时陷入困境和停滞。^①

问题随之而来。如果是法国式的直接殖民统治而不是英国式的间接殖民统治,苏丹独立后的长期内战和南北最终分立是否能够避免?这是一个值得探讨的问题。假如英国不实行间接统治和南北分治,不保留了南苏丹原有的社会组织、风俗习惯和当地语言,不吸纳当地人加入殖民管理体系,而是采取法国殖民者的直接统治方式,破坏当地的传统势力和社会结构,大力传播宗主国的文化思想和社会生活方式,全方位同化当地民众,将各级行政权力集中于原宗主国公民或者是加入宗主国国籍的当地人手中,南苏丹是否就会因缺乏足够的政治和社会基础而不会与北方长期对抗呢?历史不能假设,但巧合的是苏丹中央政府 1956 年独立后的南方政策,尤其是 20 世纪八九十年代的两次自上而下的全面伊斯兰化运动,实际上就是否定英国式的间接统治而践行法国式的直接统治。苏丹的北方穆斯林控制着中央及各级政府机构,执着地坚持建立在阿拉伯主义基础之上的狭隘民族主义,否认其他民族的宗教和语言,通过不公正的价值分配制度造成了国内族体间事实上的等级关系,甚至不惜长期以战争手段强力推动建立以伊斯兰教、阿拉伯语为基础的国家,但最终的结果却是南北之间愈行愈远。付出惨痛代价后的无奈分手为这一假设做了否定性注解。可见,在全球联系日益紧密的现代世界,转型国家中差异悬殊的多个民族能不能共存于同一个国家框架内,关键并不在于国家采取何种治理形式,而在于不同民族对待国家和对方的态度。如果主体民族对其他少数民族抱有平等态度,愿意为了国家的整体利益履行责任甚或做出牺牲,传统国家就可以在原有疆域基本完整的基础上实现进入现代社会。反之则不行。苏丹阿拉伯人主导的中央政府对南苏丹的直接统治和伊斯兰化尝试,从根本上说也算是一种国家治理探索,但显然没有真正总结英国人在殖民时期的治理实践得失,专注于政治解放而不是国家建构和社会改良,充其量也就是赶走英国殖民者后采取了变相的法国式直接统治,加之习惯性地采取了从埃及人那儿习得的强制性手段,最终导致了国家

① 相关理论阐释,参见 Mostafa Rejai & Cynthia H. Ealoe, "Nation - States and State - Nations," *International Studies Quarterly*, 1969 (2), pp. 150 - 151。

分裂。

由于生产从文明一开始就“建立在级别、等级和阶级的对抗上，……没有对抗就没有进步”^①，所以在交往渠道短缺狭窄、通信手段原始以及经济联系薄弱的传统国家里，互相侵略、压迫、征服就成为彼此间交往的基本形式，各民族间文明的传播只能通过征服、战争和强迫同化来实现，有时甚至必须通过野蛮的侵略才能把落后民族卷入先进生产力的文明体系，才能打破各民族间发展极为悬殊的局面。推而广之，在19世纪之前的古代世界，在伟大的社会革命支配世界市场和现代生产力并且使这一切都服从于最先进的民族的共同监督之前，人类的进步一直都像可怕的异教神怪那样，“只有用被杀害者的头颅做酒杯才能喝下甜美的酒浆”，征服者“为新世界创造物质基础”就如同地质变革为地球创造表层，被征服者在这个过程中遭受的具有特殊悲惨色彩的灾难是他们寻求前进必须付出的代价。^②从这个角度看，批评英国殖民统治催生了实体苏丹却没有培养出民众的国家意识和集体行为，没有推进苏丹的民族融合和各民族平等发展，本质上是一种推脱责任式的政治指责，其潜在含义，也许是希望英国人利用其外来者的有利身份及早展开“一个国家、一个民族、一种文化”的民族国家建构，而且最好是以阿拉伯语和伊斯兰教为基础，或者指责英国人没有替苏丹阿拉伯人承担在建国后同化南方黑人过程中似乎无法逃避的罪与罚。

南苏丹建国，新苏丹梦碎。对南苏丹的社会精英们而言，在革命阶段，他们可以通过反对北方阿拉伯人的共同目标凝聚起内部团结，可以巧妙地把民众的政治热情投射到新政权身上，可以很自然地以之开脱建国初期国家治理中存在和出现的各种社会弊端，如贫困、落后、低效、腐败等。然而，基于共同反对目标而非共同建设目标的政治联合本身就只能是一个短暂的蜜月，各种政治主张的歧义在进入国家建构阶段必然会出现甚至激化，曾经在革命阶段占据主导的团结与和谐也必然会被各种彼此不相容的社会现实所取代。而从较长的历史时段看，无论争取独立的建国的阶段是多么令人缅怀或者惨烈令人痛心，凯歌高进的宏大革命主题都必将转入复杂琐碎的建设主题，革命后社会的建设任务越早开启越好。既然选择了独立掌

① 马克思：《哲学的贫困》，《马克思恩格斯全集》（第4卷），人民出版社，1958，第104页。

② 马克思：《不列颠在印度的统治》《不列颠在印度统治的未来结果》，《马克思恩格斯选集》（第1卷），人民出版社，1995，第760~773页。

握自己的命运而不是在联邦政府的框架内寻求地方自治，终获独立的南苏丹只有全面反思两种在 20 世纪截然不同的国家治理实践，积极探寻符合国情的发展道路，及早科学有效地进行经济和制度建设，才能有效地把握住这次凤凰涅槃式的新生机会，较好较快地推动独立后的和平与发展。

[责任编辑：闫伟]