

苏丹社会泛政治化中的军队因素^{*}

王 猛

[内容提要] 苏丹是高度政治化的不发达国家，军事部门是最强势和高效的国家机构，军队的割裂式发展和政治参与增加了政治发展和秩序建设的复杂性。2023年4月苏丹两支武装力量之间爆发的武装冲突就是其复杂性的最新事例。鉴于文官政府与军政府交替执政的历史惯性和现实国情，以及军政府执政与泛政治化社会的双向互动，苏丹将会经历一段时间的监护型或看守型军政府统治。由此，苏丹政治过渡的前景当是重建相对有效的军政府秩序，尚难确定的是这种军政府秩序的具体形式、内涵及其所需的时间和代价，而下一位军事强人总统的阶层和部族属性大概率决定着军政府秩序重建的时间和代价。

[关键词] 苏丹 泛政治化 军人干政 还政于民

[作者简介] 王猛，西北大学中东研究所研究员，主要研究中东政治与国际关系、中国的中东外交。

2023年4月15日，苏丹首都喀土穆南部的一处军事基地爆发武装冲突，然后迅速蔓延至喀土穆全城以及周边的恩图曼、巴赫里及红海沿岸的苏丹港等地，总统府、国防部、喀土穆国际机场、国家电台总部等是双方激烈争夺的重点目标。截至4月25日，持续一周多的武装冲突已造成459人死亡和4072人受伤，约27万人逃亡至乍得和南苏丹，近1500万人需要紧急人道主

^{*} 本文系国家社科基金后期资助项目“中国中东外交的发展与演进研究”（20FSSB017）的阶段性成果。

义支持；喀土穆的水、电、食物和医疗等基础服务供应不同程度地中断，全国至少有30家医院停止服务。国际社会高度关注苏丹局势，联合国、非盟、阿盟、东非政府间发展组织（伊加特，IGAD）等国际组织呼吁交战双方立即停火、开放救援通道、通过对话解决危机。但是，冲突迄今仍未平息，甚至有将苏丹拖入内战的危险。一些周边和域外国家采取了多种防范措施，埃及、沙特、美国、法国等国通过陆海空途径从苏丹撤侨。此次武装冲突的双方是苏丹最有权势的两支武装力量，一支是主权委员会主席布尔汉（Abdel Fattah al-Burhan）领导的苏丹武装部队，另一支是主权委员会副主席达加洛（Mohamed Hamdan Daglo）领导的快速支援部队（RSF）。结合2019年4月巴希尔（Omar Hasan Ahmad Al-Bashir）政权被推翻后的政治过渡和秩序重建，回溯1956年苏丹独立以来文官政府、军政府轮换交替的国家治理进程，可以发现此次武装冲突的根源是苏丹军队由来已久的割裂式政治参与。此次武装冲突本身既是后巴希尔时代各派势力权力博弈的阶段性顶点，也是下一阶段政治发展和秩序重建的新起点，它预示着苏丹未来发展存在诸多变数。

一、苏丹军队在国家政治中的割裂式参与

苏丹现代意义的武装部队始于英—埃政府时期。在1899—1955年间，因为殖民统治者的局外人身份，也因为相对成熟的民主政治理念，英—埃政府能够超脱于苏丹内部的教派纠纷和地区矛盾，尝试建立文官制度和议会政体。苏丹防卫部队长期保持5000人的规模，不介入政治斗争，无党派属性，声誉良好。但是，苏丹军队的中立只是一种虚假的政治中立。英国人完全掌控苏丹防卫部队、垄断中央和地方政府的重要职位，其殖民统治的基础就是军队和中央集权，这给本就崇尚武力的苏丹人留下了军队是解决社

会问题最终办法的传统。^①

苏丹1956年独立后,武装部队的政治化程度日益加强。首先,武装部队的本土化实际上演变为北方穆斯林精英的阿拉伯化/伊斯兰化,候补军官中只有5%—10%来自南方(1981年),^②武装部队内部产生了错综复杂的教派、政党、族群和区域矛盾和冲突。其次,因为内战的爆发和延续,所有18—30岁的公民都必须服役两年,武装部队的规模得以持续扩大,对政治事务的介入越来越深,成为最具权势的国家机器。在此背景下,所有的政治势力都将军队干预视作解决政治危机与社会冲突的最终方案,各级军官普遍热衷于介入全局性政治,都渴望以突破性的军事政变结束混乱低效的文官政府统治并强推变革、振兴计划。正是因为军队割裂式的高度政治化,苏丹的政治走向陷入短暂议会制政府与长期军政府之间的破坏性循环,整个国家的政治发展受到了严重影响。

第一,苏丹武装部队的北方和南方区域性割裂导致了内战长期化直至南北分立。在英—埃政府时期,苏丹防卫部队的主体是北方尼罗河流域阿拉伯部族游牧民,南方人由于不能流利掌握防卫部队通用的阿拉伯语而很少获招入伍,跻身军官序列者更少。军队中的南方人地位比较低,不允许参加北方的武装部队,也不能驻守北方地区。赤道军团几乎全部是南方士兵,1955年独立前夕由于失望和怨恨而发动兵变,在被弹压后转战丛林,开始了争取南方自治的长期斗争。苏丹政府随即解散了赤道军团,次年恢复招募后明确规定南方人必须在来自北方的军官手下服役。^③此后,苏丹武装部队长期分裂为政府军与反政府军两大部分。第一次内战时期的阿尼亚尼亚运动(Any-Nya)和第二次内战时期的苏丹人民解放军(SPLA)就是反政府

① 刘鸿武、姜恒昆编著:《苏丹》,社会科学文献出版社,2008年,第334页。

② LaVerle Berry(ed), *Sudan: A Country Study*, Federal Research Division, Library of Congress, 2015, p.310.

③ LaVerle Berry(ed), *Sudan: A Country Study*, p.311.

武装力量的代表，主要活动在苏丹南部和西部地区，都在各自强盛时期将苏丹中央政府对南方的控制局限于几个重要的驻军城镇。2011年南苏丹建国，就是苏丹武装部队南北方地区大割裂的政治宣言。

第二，苏丹南北方武装部队内部教派、政党、族群等方面的多重裂痕在共同敌人消失后呈放大之势。这是2011年以来苏丹和南苏丹各自内部冲突持续的重要原因。^①自1820年代以来，舍基亚人代表的北方尼罗河流域游牧民都选择与当权者站在一起，由舍基亚人组成的非正规骑兵部队一直是当权者最倚重的本土武装力量，后者也基本垄断了苏丹军队中的高级军官职位。^②从1920年代开始，随着安萨尔教派的新生，达尔富尔和科尔多凡的民众开始进入军队服役，到1980年代初已经占到了军队总人数的60%，但高级别军官不多。^③总体上看，来自东北部和北方尼罗河流域的舍基亚人、栋古拉人和贾阿林人垄断了苏丹政府的重要职位，掌控着军队领导权，与哈特米亚教团和米尔加尼家族有联系，政治上支持民主联盟党。普通士兵和下级军官基本上来自西部边缘的达尔富尔和科尔多凡地区，多是安萨尔教派信徒，整体上支持乌玛党和马赫迪家族。2011年南苏丹独立后，共同敌人的消失使得苏丹武装部队内部长期受到压制的教派、政党、族群和区域等多重割裂加剧，分歧和矛盾主要在苏丹武装部队和快速支援部队之间扩散、升级。苏丹武装部队代表大多来自北方传统中心地区之中高级军官集团的利益；苏丹快速增援部队主要代表大多来自西部边缘地区之中下级士兵的利益。后者的崛起和分庭抗礼，主要原因在于总统巴希尔最后十年为巩固执政基础而采取的权力平衡举措。

① 南苏丹武装部队内部按照族群构成分裂。第一次内战时期阿尼亚尼亚运动的主力是努维尔人，主要战场在赤道州。第二次内战时期苏丹人民解放军(SPLA)的领导者多来自丁卡族，当SPLA势力壮大时其他族群的民众就通过内讧和逃亡宣泄不满。2011年以来，南苏丹的武装力量继续割裂为两派，总统基尔领导的苏人解军队以丁卡族人为主，前副总统马夏尔为首的反对派武装以努维尔族人为主，二者在2013年12月至2015年8月间、2016年7月至2018年5月间发生过两次激烈的武装冲突。

② [美]罗伯特·柯林斯著，徐宏峰译：《苏丹史》，中国大百科全书出版社，2010年，第15页。

③ LaVerle Berry(ed), *Sudan: A Country Study*, 2015, p.311.

第三,布尔汉与达加洛从盟友走向冲突是苏丹武装部队割裂化发展的结果和最新表现,也是现阶段苏丹政治转型和秩序重建的最集中表现和影响因素。2019年以来,布尔汉与达加洛在苏丹的政治发展和转型过渡中多次合作。双方联合多家反对派推翻了巴希尔政权,与民众运动代表共同组成主权委员会合作主导后巴希尔时代的政治过渡和秩序重建,又因拒绝权力移交而联手推翻了哈姆杜克(Abdalla Hamdok)领导的民选政府。然而,由于出身和意识形态取向、代表的利益集团不同,布尔汉与达加洛在政治过渡、军队改革、对外政策方面存在诸多分歧,两人基于共同利益的合作日益让位于矛盾和冲突。达加洛趁乱扩大了家族和派系势力,对内把控达尔富尔的金矿和黄金交易,涉足投资、采矿、运输、汽车租赁和钢铁等多个领域;对外与利比亚、乍得、沙特和阿联酋关系密切,派兵参加利比亚和也门内战,有问鼎喀土穆和干预地区形势的能力。^①面对咄咄逼人且处于上升势头的达加洛及其快速支援部队,布尔汉继续强化自身对武装部队的控制,强化在传统中心区域的权力基础,强化与埃及的关系与合作,并为制衡达加洛而重点笼络达尔富尔反政府武装实力派代表米纳维(Suliman Arcua Minnawi)和易卜拉欣(Jibreel Ibrahim),与苏丹中央政府的关系呈现出对抗与合作并存的多变特点。布尔汉与达加洛的多重博弈使苏丹军政关系更加错综复杂。

前总统巴希尔是现阶段苏丹武装部队割裂化发展的重要推手。进入21世纪以来,巴希尔开始以新的思路解决南方问题,2005年签署《全面和平协议》,认可2011年1月只有南苏丹人参加的“单边公投”为“全民公投”,接受苏丹南北分立的事实,承认南苏丹独立等。这是北方穆斯林政治精英们自1956年建国以来在此问题上的最大让步,巴希尔本人为此承担了极大的

^① Global Witness, "Exposing the RSF's Secret Financial Network," <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/conflict-minerals/exposing-rsfs-secret-financial-network/>.

经济压力和政治风险。与此同时，苏丹因南方独立后丧失了大约3/4的石油收益，经济发展迟滞，巴希尔与传统穆斯林精英们的隔阂加深，被迫从达尔富尔等权力边缘地区寻求支持。2013年巴希尔支持达加洛建立快速支援部队，并称之为“我的保护者”。该部队隶属于苏丹国家情报与安全局，独立于军方。因此，达尔富尔权力板块在苏丹政坛持续崛起，代表性人物正是亲政府的阿拉伯民兵武装领导人达加洛、反政府武装苏丹解放运动领导人米纳维和正义与平等运动领导人易卜拉欣。达加洛在巴希尔执政后期获得刻意扶持，在后巴希尔时代权力架构中占有重要地位。

2022年12月5日，在国际社会斡旋下，苏丹军方与多派政治力量达成了《框架政治协议》，规定了苏丹和平过渡时期的各种原则性问题。由于在关键的安全和军事改革方面存在分歧，政治协议的签署一再推迟，最终引爆了2023年4月的武装冲突。布尔汉领导的苏丹武装部队总兵力约为20万人，由陆、海、空3个军种组成；达加洛领导的快速支援部队属于准军事组织，总兵力约为10万人，拥有除飞机以外的各类重型武器，战斗经验丰富，堪比正规武装部队。双方因武装力量整合后的领导权争夺而兵戎相见，争执的焦点有两个：一是快速支援部队并入正规武装部队的时间表，二是军队何时正式置于文职政府监督之下。64岁的布尔汉是体制内精英代表，既希望整合武装部队又不愿意弱化自己对武装部队的控制权，欲以空间换时间，强化维持现状的权力基础。48岁的达加洛是新崛起的边缘地区草根精英，尚未在传统的主流精英们中获得广泛接受，渴望进入文官政府又不愿意过快交出权力，希望以时间换空间，在掌控快速支援部队的同时尽快扩大政治参与。

在此次武装冲突中，快速支援部队先发制人地进攻重要机场以削弱政府军的空中打击优势，发动多点攻击争夺首都控制权，并批评布尔汉领导的苏丹武装部队试图与前总统巴希尔的伊斯兰主义支持者密谋夺权。苏丹

武装部队将快速支援部队的行动视为宣战，指责后者是试图发动政变的反叛组织，出动战机袭击并迫使其向首都喀土穆城外撤退，控制着除喀土穆机场和尼亚拉机场外的其余机场。就冲突本身而言，布尔汉方面整体实力占优，但因行动过晚而在与达加洛的博弈中稍显被动；达加洛方面整体实力稍弱，但有时间优势和战术主动。就冲突前景而言，任何一方只要全方位控制喀土穆就意味着本轮武装冲突的阶段性结束。政府军有实力在近期控制喀土穆，但快速支援部队即便退出首都也依然能够以达尔富尔为据点与政府军形成对峙；二者下一步的斗争态势将深刻影响苏丹未来的发展进程，进而影响周边国家。

二、苏丹军人干政与社会政治的相互作用

非洲是军事政变频率最高的地区，长期以来也是军人掌控国家政权最多的地区，1980年代曾有20多个国家的政权为政变军人所控制。1990年代开始的第三波民主化浪潮推动了52个非洲国家的多党制建设，实现了选举民主的基本目标，通过选举方式获得政权逐渐成为普遍认可的政治规则，武装政变逐渐被贴上了“反民主”的政治标签，整个1990年代的军事政变不到10起。^①2000年以来，无论是此前通过政变掌权的军事强人还是通过选举上台的民选领导人，总体执政效果都比较失败，既无力解决发展严重滞后造成的贫困化和分配不当导致的贫富不均等问题，又有破坏宪法原则而寻求集权、世袭等不民主行为，甚至招来外部势力插手其内部事务。由此，武力成为非洲国家解决矛盾冲突的重要方式，沉寂十多年的军事政变态势开始冒升，军事强人主导的威权政治再次回潮。

第一，苏丹军人干政导致文官政府与军政府的交替执政。苏丹是非洲大

^① 王洪一：《解析非洲政变年》，《国际问题研究》，2004年第3期，第57—58页。

陆军人干政和军政府统治的典型国家。自独立以来,议会制文官政府治理仅10年左右(1956—1958、1964—1969、1986—1989),军事强人统治长达53年,分别是阿布德时代(1958—1964)、尼迈里时代(1969—1985)和巴希尔时代(1989—2019)。军事政变是推动文官政府和军政府交替执政的重要动力,政变发动者包括各类政治寡头和军事强人,结果有成功也有失败,一些政变还是政治领袖联合军官集团发动的。

后巴希尔时代的政治发展与此前的三轮政治转型和过渡基本类似:动员民众革命的政治团体自由与变革力量是专业协会+传统政党的政治联盟;军官集团相对于非军方势力具有绝对优势;军事政变是秩序重建的基本动力。2019年4月的政变由军方高层策划发动,很快就废黜了执政30年的总统巴希尔,让各方势力的激烈博弈突然失去了斗争目标,军官集团掌控话语权。在此后直至2021年10月25日政变前的“军民共治”格局中,文官政府有民众和国际舆论支持,军官集团把控着暴力机器和经济命脉,双方合作建构了转型过渡框架,开启了有希望的秩序重建。但这种不对等的权力平衡只是做到了特定时期的相互否定,任何由军官集团或文官政府单独主导的秩序重建都会为对方所不容,斗争的关键是军官集团愿意对文官政府作出什么样的实质性让步。

与以往政治过渡不同的是,推翻巴希尔政权的军官集团复杂多元,是武装部队+准武装部队+安全部队+民兵武装的综合体。主权委员会架构源自2019年8月的《宪法宣言》,主导方是军官集团,主席和副主席分属不同的武装团体。2020年8月的《朱巴和平协议》引进了第三方,将本就艰难的军官集团+文官精英间双方合作变成了军官集团+文官精英+反政府武装三方博弈,领导革命的自由与变革力量联盟的话语权被严重稀释。

第二,苏丹军人干政是政治发展的基础与核心。在后巴希尔时代,无论过渡政府如何构成和运作,军官集团+文官政府的脆弱权力架构最终都会

在利益调整的深水区翻船；屡被推迟的全国大选何时举行不得而知，即便举行也只是推迟了新一届军政府的开启；布尔汉关于举行大选并组建文官政府后退出政治事务和向文官政府过渡的公开表态，似乎只是表达了他个人而并非整个军官集团的想法。

苏丹落后的政治文化传统和失效的文官政府治理是军人干政的根本原因。独立后的苏丹继承了英—埃政府时期的政治框架，有来自西方现代民主政治理念的宪法与议会政体，有竞争性的政党制度与文官制度，就政治文化而言可以视作“阿拉伯世界和非洲的民主国家”，民众骨子里也有英国式民主政治的基因。^①然而由于缺乏政治技巧和妥协意识，也因为身份和视野局限而落入派系斗争的窠臼。苏丹的社会精英们并没有从传统部族社会迈入现代民族国家，不仅没有为现代国家体制赋予必要的合法性，而且其治理能力由于历史惯性的作用还在倒退。具体而言，独立后的苏丹政府既无力解决经济发展的沉疴痼疾（是联合国认定的世界最不发达国家之一），又让战争充当了民族国家构建的主要工具，并强制推广阿拉伯—伊斯兰化运动，导致国家构建与民族构建同时陷入困境和停滞。^②雄心勃勃的军官们则有意将国家从文官政府的腐败无能和低效中拯救出来。

泛政治化的社会环境是军人干政的现实基础。苏丹经济滞后、政治分裂、社会复杂、部族和教派势力密切交织，民众的家园观念至上，加上1956年的国家独立具有一定的“躺赢”性质，缺少革命和救亡考验，现代国家形式与传统社会原生态并存，有政治性的教团领袖、大学、官僚、工会和党派，也有政治性的军队及各类武装团体。这些派系势力不仅积极参与关系自身特殊利益的具体政治问题，导致政治发展缺乏自治性、连贯性和适应性；还把所有社会问题归咎于政治权力分配，以舍我其谁的不妥协姿态频频插手

^① John O. Voll (ed), *Sudan: State and Society in Crisis*, Indiana University Press, 1991, p.6.

^② Mostafa Rejai & Cynthia H. Ealoe, "Nation-States and State-Nations," *International Studies Quarterly*, Vo.1 13, No.2, 1969, pp.150-151.

全局性政治问题，幻想通过权力更迭快速实现国家的从地狱到天堂。^①在此背景下，英式民主体制异化为激烈的政治斗争平台，国家经常性陷入动荡、无序和分裂；民众因为混乱低效的政党政治和长时间的街头斗争而身心疲惫，普遍期望能够终止混乱和动荡尤其是较少流血的军事政变。事实上，往往就在政治派系斗争激烈的时刻，强大而有组织的军官集团就会介入，通过政变将腐败低效的政府赶下台，以维系自身权势；同时满足干政的冲动，或者抱着“政治属于政治家，祖国属于军人”的救世主义心态，想去重塑国家和社会，打造“没有政治生活的政治，没有政治家的政治”。^②

第三，苏丹军政府的良治愿望和能力有限。苏丹军队一直有着推动转型过渡和建立秩序的强烈意愿、需求和能力。军队是苏丹国家最有力量、效率和现代意识的社会组织，代表着一种相对制度化的发展方向，麾下百余家企业的资产达数十亿美元，控制着港口、黄金、电信、牲畜、阿拉伯树胶等关键经济部门，其中80%在文官政府的管辖范围之外。^③从政治斗争的实际情况看，当其他社会势力只能通过街头运动给政府施压的时候，军官集团却通过积极干预终结派系斗争、维护自身利益和话语权，例如通过暴力手段合法地压制民众运动，通过掌控的资源阻滞或推动经济情势消融街头运动的民众基础，通过颠覆旧政权让高度紧绷的政治斗争失去目标，还能通过组建新政府重建政治权威和秩序，给普通民众带来从无序到有序的希望和满足感。新建立的军政府一般都实行高压统治，借助军队、政党等现代政治工具将其理想付诸实践，采取的国家主义经济措施短期内相对有效，立竿见影地确定一种秩序，初期也比较注意廉洁、效率及革新，社会整体比较安定。即便是相对保守的高级别军官集团，虽然不免与前政权的支持者

① [美]塞缪尔·亨廷顿著，王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，上海人民出版社，2008年，第160—162页。

② [苏]格·伊·米爾斯基著，力夫、阜东译：《第三世界：社会、政权和军队》，商务印书馆，1980年，第273页。

③ Joseph Daher, “After the Coup in Sudan—Mass Struggle for Revolution,” *Tempest*, November 3, 2021.

藕断丝连,但在接管权力后也不得不下力气建立秩序,更关心政府顺畅运转而不是实施激进变革。

巴希尔与尼迈里的执政轨迹类似,折射出前现代国家草根出身的威权领导人治国愿望和能力的限度。两人都是中下级军官通过政变上台且执政时间较长的军事强人,都果断结束南北内战,实现了十多年经济发展的愿景,但都因为复杂国情和本人局限而非正常地下台。苏丹是冲突频发的欠发达国家,国家治理要快速有效似乎只能是军事强人统治,而军事强人统治的诸多政策往往与现代政治理念冲突。一方面,因为不具备足够的合法性,政变后成立的军事强人政府总是以军事管制方式治理国家,以军队的结构性特征规范社会,这迟早会与经济社会发展的内在逻辑发生冲突;^①另一方面,往往就在军政府施政绩效最显著的时候,民众却开始怀念文官政府时期的自由多元生活,长期被打压的教派势力、政党和行业工会组织开始萌动,军政府或主动转型吸纳更多社会力量成功转型(中晚期),或迟钝应对被颠覆下台进入下一轮循环(政权末期)。这是人性使然,也是苏丹等不少国家一段时期政治发展的共性。

三、苏丹军人政权建设的走向

对于极度落后且泛政治化的苏丹而言,首要的问题是需要和确定权威,其后才是限制权威。综观非洲国家政治发展史,政变的策划者最初并没有对未来道路的明确规划和设计,军政府成立后的施政路线通常都会大幅变动。而在军事政变后的秩序重建中,军官集团如果没有立即建立独裁政府而是需要合作伙伴的话,那也多是军官集团+专业技术官僚,军官集团+文官政府的联合体制并不常见。从长远看,包容性政府是社会转型过渡和

^① 陈明明:《所有的子弹都有归宿》,天津人民出版社,2003年,第8页。

持久发展的关键，基础广泛的民选文官政府应该是社会发展的必经之途和重要目标，而军政府存在的价值和意义更多体现在手段层面而不是目标层面。综合苏丹1956年以来的政治发展和此次武装冲突，可以勾勒出苏丹未来政治发展和政权建设的大致走向。

第一，苏丹现阶段建立有效率民选文官政府的可能性比较小。这是由苏丹社会政治发展的历史和现实条件决定的。首先，苏丹缺乏有全局视野和责任担当的政党/政治家，也始终没有建立有效长久的政治秩序。各主要政党及其政治家都有着浓厚的部族、教派、种族和地域色彩，由此形成的联系纽带、社会动员能力，尤其是根深蒂固的部族和教派忠诚，造就了民众对政治生活的深度持久参与。然而历经数十年的国家治理实践，各主要政党和政治人物从未超越其种族、部落、教派和地域局限，从未超越狭隘的集团利益拘囿，勾心斗角，相互倾轧，内阁改组频仍，分配官职和决定政策的方式五花八门。一方面是高水平的民众政治参与，另一方面是低水平的政党及政治体系，二者的巨大落差直接导致了苏丹文官政府时期的政治紊乱、发展迟滞和社会分裂。乌玛党前领袖萨迪克 (Sadiq al-Mahdi) 是文官政府领袖的代表，其成长和坠滑轨迹是苏丹政治精英们的缩影。萨迪克有家族传承的领袖光环，熟谙西方民主政治，1966年出任总理时任贤用能、锐意改革，展示了年轻政治家的远见卓识，但他仅仅任职10个月就被取代。经过此后20年的辗转求生，萨迪克成长为乌玛党及安萨尔教派的领导人和精神领袖，1986年再次出任政府总理，人们普遍期望他能够终结苏丹的饥荒、内战、教派冲突和低效政府。但是，萨迪克第二个总理任期3个月后就陷入泥沼：政治进程迟缓，经济状况恶化，经常项目开支的一半以上依赖外援，军费开支高达国民收入的1/4，1988年的内战和饥荒导致南方25万人非正常死亡。^①

^① Thomas P. Ofcansky, *Sudan: A Country Study*, pp.43-44.

事实上,1980年代末期的萨迪克已经从有理想的青年政治家蜕变为老谋深算的政客,应对危机的选项就是在3年任期内6次改组内阁,只有得失算计,没有政治建树,其政府在部分民众眼中就是失败无能之文官政府的代名词。^①

其次,苏丹的专业人士及其行业协会必须依附掌控暴力机器的军官集团或具有民众基础的政治派系。苏丹的行业协会在维护从业者权益方面比较积极,得到了大量中产阶级的信任与支持,在危机时期总能很快组建反对派联盟,借助对旧政权的共同敌意和微弱模糊的民主信念成功发动民众抗议示威。无论是1964年推翻阿布德军政府的全国专业人士阵线,1985年推翻尼迈里政府的救国联盟,还是2019年推翻巴希尔政府的自由与变革力量,各行业协会在推翻旧政权的第一阶段都很快成为民众街头运动的重要领导力量,也在随后的过渡政府中占据一定位置。然而在建设新制度的第二阶段,因为缺乏切实的经济基础、权控手段和杰出领袖,诉求多元的政治联盟在失去了共同目标后开始分裂,逐渐转向争权夺利和派系斗争,最终让出革命的领导权和控制权。组建技术官僚内阁是专业人士发挥作用的另一重要途径,但这种内阁在实践中往往陷入空转或很快就被取代。技术官僚内阁在文官政府和军政府时期都多次出现过,例如1964—1965年文官政府、1971—1975年军政府等成立初期因为其中许多成员的专业技能和独立身份而曾被寄予厚望,随后因缺乏党派和民众支持而失去了执政基础,最终被强大的派系势力取而代之,成为文官政府和军政府交替轮回中的点缀。

第二,苏丹军政府执政深厚的历史传统和现实基础很难改变。苏丹历史上的监护型军事强人有两个典型,分别是1958年结束议会制文官政府的阿布德将军和1985年推翻尼迈里军政府的达哈卜将军,两人都时任陆军总

^① Nesrine Malik, "Sudan Election Didn't Need Fraud," *The Guardian*, April 24, 2010.

司令。阿布德将军被动参与了1958年11月的军事政变，在其后一年内接连处理了3起未遂军事政变，最终确立了以他为首的军政府。在具体施政上，阿布德解散混乱低效的议会，强制实施经济举措，部分解决了与埃及的尼罗河水争端，在南方推进阿拉伯—伊斯兰化并驱逐当地的基督传教士，开启了一段稳定发展时期。^①1964年10月，面对高涨的民众运动，总统阿布德隐忍克制，急流勇退，实现了政权平稳过渡。“致敬十月革命”成为此后民众反政府游行示威的战斗口号，在苏丹的历次政治运动中发挥了重要作用。^②达哈卜将军有操守，有能力，为了结束流血冲突而发动政变，坚持还政文官政府，主张实行多党制和议会民主，尊重发动民众革命的行业协会和各派政党，对前政府官员的审判基本遵循司法原则。但另一方面，达哈卜领导的军事委员会和看守内阁也刻意回避了一些棘手问题，没有在有利的时机推进解决宪法、沙里亚法以及南方地位等棘手问题。从这个意义上讲，达哈卜将军的善意善举确保了政治过渡的顺利进行，催生了第三届议会制政府，但第三届议会制政府差强人意的表现从反面证实了达哈卜将军的执政缺憾。

颠覆型军事强人的典型是尼迈里和巴希尔两位校级军官。尼迈里执政初期有抱负、有举措、有政治算计，被质疑从来都不愿意真正履行和平协议。^③但他开创了苏丹历史上的英雄时代，对苏丹和平、稳定和发展的贡献是公认的。巴希尔的执政生涯大致可以划分为三个阶段。前期十年，从热血青年军官逐渐成长为熟练的政治家，结束了军官集团与伊斯兰主义者的政治联姻；中期十年，依靠经济发展成就重构了政权合法性，借助外压实现了国内和平，却因为传统治理的现代困境导致了南北分立；最后十年，因为无力破解经济困局，也未能跳出传统派系斗争的窠臼，只能用权力引诱、分化

① Edgar O' Ballance, *Sudan Civil War and Terrorism 1956-1999*, Macmillan Press, 2000, pp.11-13.

② [美]罗伯特·柯林斯著，徐宏峰译：《苏丹史》，第93页。

③ John Garang, *The Call for Democracy*, Kegan Paul International, 1992, p.11.

和瓦解反对党，导致权斗激烈、发展迟缓，直至政权坍塌。^①

第三，布尔汉和达加洛的权力斗争代表着苏丹未来政权建设的路线之争。苏丹政治发展的显著特征就是参与主体多元、步履艰难和过程曲折。由于严重滞后的发展问题短期内不可能解决，相关各方在执政理念、利益划分等方面的分歧和对立逐渐加大。作为解决国内矛盾问题的一种极端手段、推动权力更迭和政治发展的重要工具，军事政变及其随之建立的军政府既是苏丹泛政治化社会催生的结果，能够有效地结束混乱并建立秩序，也因为短暂解决了一些社会难题而反过来加剧社会泛政治化发展。鉴于强大、有效的军政府是泛政治化社会发展和秩序重建的无奈选择和现实方向，关注发动政变的军事强人就是关注秩序重建的最佳切入点。主权委员会主席布尔汉和副主席达加洛有着不同的部族出身、阶层属性和行事风格，都可能是下一位军事强人：布尔汉之类的军事强人代表着苏丹政治过渡转型的确定性，达加洛之类的军事强人则可能会导致苏丹政治过渡转型的不确定性。两人此次围绕着军队领导权的武装冲突，本质上就是双方在共同废黜哈姆杜克领导的文官政府后关于未来政权建设理念、设计的碰撞。

布尔汉来自北方尼罗河流域的河岸部落，其祖母与前总统阿布德同族，是巴希尔时代末期的军队总参谋长，为人低调务实，也不是伊斯兰主义者，不会引起城市世俗化民众的反感，在苏丹社会有一定的民意支持。^②作为传统穆斯林精英集团的军方代表和武装集团内部成长起来的总司令，布尔汉对于苏丹政治过渡和秩序重建始终缺乏清晰明确的顶层设计，有建立军政府的冲动却一再否认发动军事政变，承诺确保民主过渡又没有做好放弃权势的准备。2019年4月和2021年10月的军事政变似乎是一

^① 周华、黄元鹏：《政治合法性与苏丹巴希尔政权的倒台》，《阿拉伯世界研究》，2019年第5期，第97—98页。

^② Max Bearak, "Sudan's Revolutionaries Vow to Resist Military's Power Grab," *The Washington Post*, October 26, 2021.

种试探，诸多措施都留有余地，例如完全剔除自由与变革力量的政治代表却反复慰留后者支持的哈姆杜克总理等。未来，布尔汉无论是效仿1958年的阿布德直接建立军政府，还是效仿1985年的达哈卜逐步还政于选举产生的文官政府，都容易被接受而带来平稳过渡，国家发展大概率将会沿袭既有方向和道路。

达加洛出身于达尔富尔的游牧部族，小学未毕业就从事贸易活动，也组建私人武装保护贸易线路，达尔富尔危机期间成为阿拉伯民兵武装“金戈威德”(Janjaweed)的指挥官，2012年后得到巴希尔的刻意扶持，2017年整编为快速支援部队，由原来的5000人扩张到4万人(另说10万人)，成为能够与苏丹军队并立的准军事力量，在部分人看来就是国家的实际掌控者。^①但是，达尔富尔是苏丹传统的边缘地区，民众大多是社会中下层人士和中下级官兵。达加洛如果想通过政变即此次武装冲突夺取国家最高权力，就必然面对传统穆斯林精英的集体打压及河岸部落和城镇居民的整体阻力，成功几率小；如果最终胜出，则能够彻底改变国家的发展格局和整体走向，并将冲击19世纪以来北方河岸部落主导国家发展的权力格局，甚或引发长时间的整体分裂乃至内战。

结语

苏丹独立以来的政治发展史就是文官政府和军政府的交替执政史，军事政变是文官政府和军政府交替执政的主要推力，整个国家客观上陷入了民主选举→文官政府→军事政变→军政府→军事政变→民主选举的循环。文官政府和军政府代表着国家治理的不同方向，彼此互为修正和纠偏力量，在一定时期和程度上都会妨碍苏丹国家的发展。文官政府时期的国家

^① “Hemedti-the Warlord Who May Control Sudan’s Future,” *BBC News*, June 5, 2019.

权力和发展方向由教派寡头掌控，派系斗争激烈，经济发展迟缓，但社会延续平稳。军事强人主导军政府时期国家治理举措相对有效，但变革幅度大，高压下的社会稳定状态难以持续。所幸苏丹的军事政变整体上比较温和，或多或少得到了民众的支持。新军事强人经常以腐败、低效、无能等理由推翻政府，对下台的原执政者比较宽容，很多时候也承诺组织选举、还政于民，政变前后主要的血腥事件就是处罚新发未遂政变的策划者，对民众影响不大。

在当代苏丹，军事强人的部族出身、阶层属性和行事风格在很大程度上决定着其所建立的军政府是监护型还是颠覆型，而军政府类型又决定着军政府秩序重建的过程和代价。如果下一位军事强人是来自体制内的高级军官，出身中心区域的主体部族，他的政治主张就比较中立，政变目的是改变现政权的腐败混乱低效状态、保护军官集团的利益，承诺还政于民，社会秩序重建的代价较小。这是“总司令政变”及其对应的监护型军政府。如果下一位军事强人是来自边缘地区的中下级军官，他就会按照自身理念重塑整个国家，推翻前政府的政策系统，还要重建自身合法性，社会秩序重建的代价就会比较大。这是“校官政变”及随之建立的颠覆型军政府。^①这两种类型的军事强人、军事政变和军政府在苏丹历史上都出现过，都有各自的成就和贡献，也都留下了失误和遗憾；监护型军政府是最有可能的过渡方向，颠覆型军政府则是应该避免的秩序重建选择。

苏丹社会泛政治化，经济状况远落后于世界多数地区，总是在短暂混乱的文官政府统治后开启相对强大、稳定的军政府统治。在后巴希尔时代，苏丹政治过渡的确定性前景应该还是建立有效强大的军政府，不确定的只是建立新军政府秩序的过程和代价，或直接建立军政府统治，抑或再经历

^① Magdi el Gizouli, "Counterrevolution in Sudan: A History of Military Coups and Mass Struggle," https://spectrejournal.com/counterrevolution-in-sudan/?fbclid=IwAR1ZH1vafdJ181Wm_00w0QVcmrQ1lu_TwGSx48Q7f6UmWo34OuQVtTAWS4Y.

一轮短暂、低效的文官政府后再建立军政府统治。军事政变是个点，政治过渡是段线，国家治理是条河。各方只有以国家和民族利益为重，在宪法和法律框架内表达诉求，开展政治活动，避免诉诸暴力，坚持对话协商，才有可能最终达成妥善解决方案，避免无效的循环往复。国际社会在调解过程中理应采取中立、平衡立场，从苏丹客观实际出发，尊重苏丹的选择，避免强加外部解决方案，帮助苏丹逐步脱离政治动荡和贫穷落后，最终实现政治文明、经济发展和生活富足。■

(责任编辑：新南)

Abstracts

Russia's Accelerated "Pivot to the East" under the Ukraine Crisis

Shang Yue

Abstract:

After the outbreak of Ukraine crisis in 2022, the United States and its allies has comprehensively decoupled from Russia in a short time. This not only made accelerating the pace of "pivot to the East" become an inevitable choice for Russia after the significant reduction of its diplomatic space, but also correlated the effectiveness of "pivot to the East" with Russia's future development and destiny. Despite the unprecedented urgency, depth, and significance, the prospects of this "pivot" still face many uncertainties. At present, the "pivot" does not mean that Russia will permanently "deviate from the West," only depend on "the East," or even completely transform its own national identity. On the contrary, as one of the sovereign centers of global development and an original country-civilization, Russia will rely more on its own and shoulder a unique historical mission during the phase of international order transformation.

Keywords:

Ukraine Crisis, Russia, diplomatic strategy, pivot to the East

Military Factors in Pan-Politicalization of Sudan

Wang Meng

Abstract:

Sudan is a pan-politicized and underdeveloped country, in which the military is the most powerful and efficient national institution. The disjointed development of the Sudanese military and its political participation have intensified the complexity and variety of political development and order reconstruction. Given the historical and realistic situation of alternating governance between civilian and military governments, given the two-way interaction between military rule and the pan-politicized society, the foreseeable prospect for Sudan's political transition in the post-Bashir era is to rebuild a relatively effective military government order. What is uncertain is the type of military government order to be established and the time and cost required. The class and tribal attributes of the next military president will most likely determine the time and cost of rebuilding the military government order.

Keywords:

Sudan, pan-politicalization, military intervention, return to civilian rule

Eastward Expansion of NATO's Cybersecurity Cooperation and Its Prospect

Li Yan and Zhou Ningnan

Abstract:

With the evolution of international situation, particularly the Ukraine crisis, NATO's strategic focus has been shifted to the Asia-Pacific and cyberspace. Relevant countries in the Asia-Pacific are also seeking to strengthen cooperation with NATO in cybersecurity. Under the influence of multiple factors, the eastward expansion of NATO's network security cooperation has a clear momentum. But in the long run, strategic intention of NATO's eastward expansion does not fully match the actual needs of Asia-Pacific countries to maintain network security. As a result, there is an uncertainty about further development in the future.

Keywords:

NATO, cybersecurity cooperation, eastward expansion