

南北分立后苏丹的治理危机与政治变局

——一种国家与社会关系的视角^{*}

赵雅婷^{**}

内容提要 巴希尔政权在 2010 年大选中巩固了政治实力与统治合法性，2011 年南北苏丹正式分立更是为其国家治理提供了相对稳定的实施环境。然而，仅仅八年后，统治苏丹 30 年的巴希尔政权在遭遇民众持续的抗议示威与军方的倒戈后迅速倒台。为分析背后原因，本文以国家与社会关系为视角考察苏丹的治理危机与政治变局。在国家层面，巴希尔的强权统治和对国内多项事务与关系的处理不当充分反映出强国家与弱治理的特征。在社会层面，巴希尔长期的高压统治及 2011 年后社会参与的逐步增多更诠释了弱社会与强参与的特点。2019 年的政治变局是苏丹国家与社会关系相互作用的必然结果。在政治转型时期，过渡政府需努力提升国家治理能力，并有效控制社会力量可能带来的负面影响，从而构建更加和谐与统一的国家与社会关系，才能实现苏丹的长治久安。

关键词 国家与社会关系 国家治理 社会参与 苏丹政变

2010 年底，突尼斯小贩自焚事件成为“阿拉伯之春”的导火索，北非的突尼斯、埃及、利比亚等国先后爆发乱局，非洲伊斯兰国家政权遭遇前所未有的危机。邻国的乱局并没有给苏丹带来严重的影响。2011 年 7 月 9 日，南北苏丹正式分立，结束了苏丹长达 23 年的内战，动荡的地区局势反而逐渐趋于稳定。然而，国家的和平态势并没有给苏丹带来政治和经济的发展，2018 年 12 月，苏丹爆发示威抗议活动，随后形势急转直下，统治苏

^{*} 本文系中国社会科学院西亚非洲研究所创新工程项目“中国对非洲关系的国际战略”的阶段性研究成果。

^{**} 赵雅婷，博士，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）助理研究员。

丹 30 年的巴希尔政权在 2019 年 4 月被推翻。此后,苏丹进入三年的政治过渡期,联合政府试图实现权力由军队向文官平稳过渡,最终结果犹未可知。针对此次苏丹政治变局,西方普遍将其归为第二波“阿拉伯之春”的一部分,主要原因在于其具有 2011 年政治运动体现出的范围广、持续时间长、政治性强及彼此关联四个特征。^①而事实上,政府、军队以及民众的角色在此次政变中与 2011 年的“阿拉伯之春”有所不同。那么,为何苏丹在 2011 年“阿拉伯之春”中能够保持稳定,反而到 2019 年发生政治变革?为更好地解答这一问题,展现苏丹案例的特殊性,本文试图以国家与社会关系为分析视角,通过梳理 2011 年南北分立后苏丹的治理进程,以期对苏丹的治理危机与政治变局有更加深入的认识,最后对苏丹未来的政治走向进行展望。

一 国家与社会关系：苏丹社会治理的理论 探讨与历史进程

国家与社会关系一直是政治学与社会学关注的核心议题。历史上,国家与社会关系随着生产关系的调整而发生变化。西方国家步入后工业化时代,“市场失灵”“政府失灵”问题频发,国家与社会的关系越发复杂。大量新生的主权国家在二战后相继独立,其国家与社会的关系问题也日益凸显,制约社会的发展。因此,在当前历史背景下,何谓好的国家与社会关系成为学术界热议的话题。本部分拟对当代国家与社会关系理论进行大致论述,提出好的国家与社会关系应具备的特征。并以此为分析框架对南北分立后苏丹的治理进程进行考察,侧重展现国家与社会关系在其中的变化与演进。

(一) 当代国家与社会关系的主流理论

在当代世界政治发展中,国家与社会关系的重要性持续凸显。近代民族国家理论起源于西方,因此西方学界对国家与社会关系有着较深入的思

^① Georges Fahmi, “Are We Seeing a Second Wave of the Arab Spring?” Chatham House, March 22, 2019, <https://www.chathamhouse.org/2019/03/are-we-seeing-second-wave-arab-spring>.

考。总体而言，二者关系经历了从一元论到二元论再到多元论的发展过程。国家与社会关系的一元论主要存在古希腊和古罗马时期，国家与社会是重合的。到中世纪后，国家与社会关系进入纯粹的世俗二元论阶段。

工业革命后，西方近代思想启蒙，开始对国家与社会关系的对立性与同一性进行讨论。学界逐渐形成了以洛克、孟德斯鸠和托克维尔为代表的社会中心主义以及以马基雅维利、霍布斯和黑格尔为代表的国家中心主义两大派系。社会中心主义有着深厚的自由主义传统。在古典自由主义思想的引领下，其基于社会契约论，主张国家与社会的分离与对抗，社会优先于国家，强调小政府与大社会。这一理论在其发展过程中得到哲学上的经验主义和怀疑论，以及功利主义，还有经济学中“看不见的手”的理论的支持，所以至今仍然有很强的生命力。^① 国家中心主义则以黑格尔的国家至上论为代表，其指出古典自由主义存在多重问题，主张国家集真善美与一身，是高于市民社会存在的自在共同体，“国家是伦理理念的现实——作为显示出来的、自知的实体性意志的伦理精神，这种伦理精神思考自身和知道自身，并完成一切它所知道的”^②。

进入 20 世纪以后，随着资本主义生产力发展与生产关系的变化，国家和社会中心主义均对已有理论进行了反思，不再倡导二者的对立，多元论逐渐占据主导。在新自由主义的影响下，西方国家发展出鼓励国家干预建立福利制度的“大政府”理论。在福利国家制度遭遇危机之后，吉登斯倡导的“第三条道路”兴起，试图走出一条既兼顾国家福利，又重视市场与社会的中间道路。国家限度理论和公民社会理论再次得到发展。20 世纪 70 年代，西方治理理论对国家与社会关系进行了调整与完善，提出二者应建立起合作互补的关系，通过彼此协调与促进，最终实现国家发展与社会进步，逐渐成为当前的主流思想。其主要观点如下。一是参与国家治理的主体是多元的。格里·斯托克（Gerry Stoker）指出治理意味着一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者。^③ 二是侧重社会的作用，认为公民社会的广泛参与对于国家发展意义重大，国家的作用应是有限的，

① 唐士其：《西方关于国家与社会关系的理论》，《国际政治研究》1994 年第 4 期，第 62 页。

② 〔德〕黑格尔：《法哲学原理》，范扬、张企泰译，商务印书馆，1996，第 253 页。

③ Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Propositions,” *International Social Science Journal*, Vol. 50, No. 155, 1998, p. 18.

良治或善治就是国家与社会关系的平衡。三是管理机制主要不是依靠政府的权威,而是合作网络的权威,其权力向度是多元的,而不是单一的、自上而下的。^①

除上述主流理论外,按照国家与社会力量的对比划分,二者关系基本呈现四种模式。米格代尔以社会控制总量和分布为轴建立坐标系,将国家和社会的关系分为强国家与强社会、强国家与弱社会、弱国家与强社会、弱国家与弱社会四种模式。^② 主流理论中所述的国家与社会关系实践也可在其中找到对应模式。

虽然治理理论打破了长期以来国家与社会关系的二元对立与单一中心向度,将二者关系引向了彼此促进,协调互补、合作共赢的方向。但西方治理理论是基于资本主义国家发展的历史及其所代表的思想范式,其内在机理存在缺陷,加之对公民社会的过度关注,因此非常容易落入自由主义的窠臼,导致国家权能式微、反噬社会的发展成果。

中国学者从马克思主义视角出发,对国家与社会关系进行辩证分析,丰富了治理理论,并在实践中探索总结出“中国之治”。早在19世纪中叶,马克思就提出国家与社会关系应是“对立性”与“同一性”并存。表现为:国家来源于社会,社会决定国家;国家与社会的关系是对立统一的;在真正民主制之下,国家将回归社会。在这一理论框架下,中国学者根据当代生产关系的变化、国家政治的发展以及资本主义制度的固有缺陷对理论进行革新,驳斥了西方治理理论中对公民社会的过度重视,认为现阶段社会力量活动的很多无效性领域恰恰证明国家权能的重要性,而且国家与社会之间的良性互动也需要一个富有效能的政权组织来提供必要的秩序条件。社会力量的发展与国家权能的强化应视为当今时代两个齐头并进的过程。^③ 通过构建国家与社会的双向良性互动,可以逐步使二者关系走向合作共治。最佳政府和社会应是:范围小却能力强的政府,范围大且能力强的社会。^④

① 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2001年第1期,第22页。

② [美] 乔尔·S. 米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东译,江苏人民出版社,2009,第37页。

③ 连朝毅:《国家与社会关系的当代调适及其发展辩证法——基于马克思政治哲学范式的“治理”研究》,《政治学研究》2016年第2期,第34页。

④ 杨立华:《建设强政府与强社会组成的强国家——国家治理现代化的必然目标》,《国家行政学院学报》2018年第6期,第60页。

在实践中，西方国家认为弱社会是发展中国家无法获得发展的重要原因，通过政治对话、有条件的援助等方式向全世界推广促进公民社会发展的治理理念，试图以此形成自下而上的治理，倒逼他国政府调整政策，从而实现善治。结果，大量发展中国家非但没有实现良治，反而导致政权被颠覆，国家与社会关系趋于对立，陷入持续的动荡与混乱。中国在国家治理进程中，结合自身实际情况，通过对国家与社会关系的反复调试与探索，显著提升了治理效能，向其他发展中国家展现了发展新思路，也为国家治理问题提供了全新的分析视角。

（二）苏丹治理进程中国家与社会关系的变迁

根据苏丹国家与社会关系的变化情况，2011 年南北分立后，苏丹的治理进程重要的时间节点主要有 2015 年大选和 2019 年政治变局。因此，本部分根据上述时间节点，将南北分立后苏丹的治理进程分为 2011 年公投至 2015 年大选、2015 年大选至 2019 年政变、2019 年政变至今三个阶段进行梳理。

阶段一：国家与社会关系的稳定与平衡期

2005 年，苏丹人民解放军（SPLA）与苏丹政府签署了《全面和平协议》（以下简称《和平协议》），标志着苏丹和平进程取得巨大成功，也为苏丹的政治、经济与社会发展创造了和平的环境。按照《和平协议》，苏丹将在 2010 年 4 月举行全国大选，其目的是为公投和相应的谈判奠定基础，并被认为是更广泛的民主变革的重要组成部分。^① 按照该协议，2011 年苏丹举行全民公投，以决定南方自治政府的去留问题。

2010 年大选和 2011 年公投极大地推动了苏丹民族和解与民主化进程，国家之于社会统治的合法性增强。研究苏丹政治制度的学者认为，就政治文化而言，苏丹属于阿拉伯世界和非洲最民主的国家之一。^② 具体而言，第一，2010 年大选是 24 年来苏丹首次多党民主大选，选举结果获得了国际社会的广泛认可。有来自 18 个国家和国际组织的 840 名国际观察员前往苏丹

① John B. Hardman, "Observing Sudan's 2010 National Elections: April 11 - 18, 2010 (Final Report)," The Carter Center, May 20, 2010, https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/finalreportsudan-apr2010.pdf.

② John O. Vol, *Sudan: State and Society in Crisis*, Bloomington: Indiana University Press, 1991, p. 6.

监督大选。苏丹国内的 132 个政治组织和政党派出 20278 名国内观察员在现场监督大选。^① 苏丹民众也对此次大选寄予了较高的期望和抱以充分的信心。最终巴希尔赢得了 62.8% 的选票，以绝对优势成功连任总统。南部自治政府则是基尔获得了 93% 的选票。第二，2011 年公投推进苏丹民族和解进程。在竞选过程中，巴希尔声称即使组成联合政府的希望落空，他也会支持南方兄弟对于国家未来的决定，并会第一时间承认公投结果。^② 2011 年 1 月 9 日，全民公投如期举行，2 月 7 日，南方公民投票委员会宣布，有 98.83% 的民众支持南部独立，1.17% 支持国家统一。巴希尔总统承认了这一结果，同年 7 月 9 日，南苏丹独立建国。第三，南方独立在一定程度上为苏丹的发展提供了相对稳定的环境。巴希尔政府可以从南北对抗的斗争中抽身，将更多精力置于北部的国家和社会的发展建设中，并可改善与邻国的关系。由于国家与社会关系的协调发展，苏丹在 2011 年“阿拉伯之春”中保持了国家的稳定。

巴希尔政权在其后几年的执政中，采取了一系列国家发展措施，虽取得了一些成果，但仍存在不少问题，国家与社会间的矛盾仍在累积。其一，在国家治理方面，根据世界银行发布的《世界治理指数》，苏丹在 2011 ~ 2015 年总体得分在全球仍然垫底，仅在政治稳定和杜绝暴力方面取得了显著提升，言论和问责、政府效能、控制腐败、监管质量和法治这五个方面，均有不同程度的倒退。^③ 其二，在经济发展方面，由于南苏丹独立导致石油收入大幅减少。巴希尔政府推出了《三年复原计划（2011 ~ 2013）》和《稳定与持续增长三年经济计划（2012 ~ 2014）》（EPSSG），试图在苏丹国内削减开支、增加税收并取消补贴，经济形势逐渐好转。2012 ~ 2015 年，苏丹的国内生产总值从 527.67 亿美元增长到 742.95 亿美元，人均国民收入从 2013 年的 1490 美元上升到 1690 美元。^④ 其三，2013 年 9 月发生国内骚乱后，为推动民族和解，缓和国内矛盾，巴希尔政府在 2014 年 1 月发起“全

① 王京烈：《苏丹大选与中东政治民主化》，《西亚非洲》2020 年第 8 期，第 7 页。

② Ngor Arol Garang, “Bashir Says Choice of Sudan’s Unity Not to Be Forced on Southerners,” Sudan Tribune, March 3, 2010, <https://sudantribune.com/spip.php?article34303>.

③ 参见 World Bank, “World Governance Indicator,” <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators>.

④ 参见 World Bank, “Sudan,” <https://data.worldbank.org/country/sudan?view=chart>.

国对话”，希望以和平协商的方式解决国内的政治问题。

综上，2011～2015年苏丹南北矛盾基本解决，巴希尔政府采取一些改革措施，推动经济发展，基本维持了国内政局的平稳发展。虽仍存诸多问题，但国家与社会关系总体趋于稳定。

阶段二：国家与社会关系恶化，二者进入对抗期

该阶段，国家治理进程中的矛盾如同滚雪球般越滚越大，巴希尔政权在统治中大肆利用国家权威，与军队的关系也在发生细微变化，另外还采取一些错误的政策导致公信力与支持率急速下降。在社会方面，普通民众的话语权持续遭受打压，经济持续衰退，民生艰难。在外部势力和反对派的支持下，社会运动暗流涌动。国家与社会关系持续恶化最终导致政治变局出现。

2015年4月13日至16日，苏丹进行了南北分立后的首次全国大选。27日，苏丹选举委员会宣布巴希尔以94%的高得票率再次连任总统，其领导的全国大会党（NCP）也在国民议会中收获了75%的席位，执政地位得到巩固。从公布的大选结果看，在苏丹1300余万符合投票资格的选民里，有609万人进行了投票，投票率为46.4%，超出了选举委员会预估，考虑到各国的平均选举投票水平和苏丹普通民众的受教育程度，这样的结果相当不易，充分显示出苏丹民众踊跃参与民主政治的热情。^①

虽然巴希尔政权通过选举得以继续执政，但苏丹国内矛盾并没有得到缓解，反而因此次大选变得更加复杂。非盟选举观察团表示，虽然选举过程较为平稳，但苏丹国内的民主进程与国家重建依然面临严峻的挑战。^② 巴希尔政府在2015年1月通过了宪法修正案，极大地增强了总统权力，并阻碍了反对派推进民主治理。^③ 同时，反对派建议在全国对话结束前应推迟选举，遭到巴希尔拒绝。因此大选遭到反对派的强烈抵制，苏丹政治分裂严重，执政党威信急剧下降。

① 白宇、刘军涛：《苏丹2015年大选结果出炉 现任总统巴希尔高票连任》，人民网，2015年4月27日，<http://world.people.com.cn/n/2015/0427/c1002-26913781.html>。

② AU, “African Union Election Observation Mission to the April 2015 General Elections in The Republic of Sudan,” African Union, April 17, 2015, <https://reliefweb.int/report/sudan/african-union-election-observation-mission-april-2015-general-elections-republic-sudan>.

③ John Mukum Mbaku, “Sudan: Election 2015,” Brookings, April 1, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/04/01/sudan-election-2015/>.

2017 年 5 月,巴希尔政府为获取反对派支持,再次组建和解政府。但该政府被视为执政党巩固统治权的变相之举。2018 年 9 月,和解政府由于派系斗争、机构臃肿被迫重组。2018 年 12 月,巴希尔政府宣布取消面包价格补贴,民众纷纷走上街头,发起大规模抗议。巴希尔政府依然采取了暴力镇压的手段,并于 2019 年 2 月解散民族和解政府,宣布国家进入为期一年的紧急状态。这一手段并未得到军方的支持,同年 4 月 11 日,苏丹副总统兼国防部长伊本·奥夫(Ibn Auf)发动军事政变逮捕了巴希尔,建立军政府临时掌权。统治苏丹 30 年的巴希尔政权自此倒台。有学者提出,苏丹政变不同于 2011 年的“阿拉伯之春”,它既有阿拉伯国家政变的特征,又有非洲国家政变的特征,旧政权将伊斯兰教、阿拉伯民族主义与军事统治相结合,引发了对青年、民主、多民族和女权等问题进行回应的革命运动,实现了双重成就。^①

阶段三:国家式微,社会壮大,二者进入调适期

在政治过渡与转型阶段,国家力量弱化,社会力量壮大并走到台前,国家与社会关系依然处于失衡状态。三年的政治过渡期已过去一半,未来正式政府必须更加牢固地掌握国家权力,平衡各方力量,提升国家治理能力,采取有效措施切实推动经济发展、改善民生,使国家与社会关系再次趋于平衡,才能够推动苏丹重新回到发展的轨道。

2019 年 4 月中旬至 6 月 3 日,大量民众走上街头,高喊着“面包与尊严”的口号,要求获得基本权利。之前遭到巴希尔政府打压的青年、妇女以及达尔富尔被压迫的部族纷纷前往首都,后来宗教团体也加入,发起了静坐运动。乌玛党、军队、专业人士协会(SPA)和“自由与变革力量”联盟之间分歧不断。

2019 年 6 月 3 日,苏丹发生严重骚乱与流血冲突,非盟和周边国家介入后平息了事态。7 月 5 日,苏丹军事过渡委员会与反对派联盟“自由与变革力量”联盟宣称已达成政治妥协协议。以苏丹共产党为首的左翼力量表示要坚决抗议,并拒绝加入过渡政府。同时,专业人士协会也被排挤在外。最终,在 2019 年 8 月 17 日,苏丹军事过渡委员会与“自由与变革力量”联

^① Kevin B. Anderson, “Sudan’s Revolution of 2019—At the Crossroads of Africa and the Arab World,” *Europe Solidaire Sans Frontières*, January 1, 2020, <http://www.europe-solidaire.org/spip.php?article51836>.

盟签署了《政治协议》与《宪法宣言》，苏丹自此进入为期 39 个月的政治过渡期。

总体而言，在 2011 年南北苏丹分立时，苏丹的国家与社会关系最为融洽，国际社会也对苏丹的治理与发展有信心。到 2015 年大选时，巴希尔虽获得连任，但国家与社会关系的天平已逐渐失衡。由于矛盾不断积累且应对不当，2019 年苏丹发生政变，巴希尔政权倒台，社会力量的增强与参与成为关键因素。未来，能否使国家与社会关系再次走向平衡与统一将是苏丹过渡政府面临的最大挑战。下文将借助国家与社会力量对比关系模型分别从国家与社会层面对苏丹进行细致分析，从而深入地理解其治理危机与政治变局，亦为后巴希尔时代苏丹的政治发展提供些许启示。

二 巴希尔政权的治理危机：强国家与弱治理

1989 年 6 月，面对民选文官政府纷杂的派系斗争与治理国家的无能，奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔率领一批中层军官发动了一场不流血的军事政变，成功夺权。苏丹自此开启 30 年的“巴希尔时代”。早在巴希尔夺权之前，苏丹长期处于民选政府与军政府交替执政的循环中。而无论在执政时间方面，还是在发展经济和解决重大政治问题方面，军政府都表现出比民选政府更强的执政能力。^① 巴希尔政权的表现也不例外，其在执政过程中展现出较强的统治能力，对国家事务进行全方位掌控。然而其治理能力却十分脆弱，尤其在南北苏丹分立后，巴希尔政权本有机会推进国家治理的有效性，却因诸多错误决策导致治理危机加剧，最终倒台。

（一）强国家：巴希尔政权对国家的全面掌控

学界对国家概念的探讨较多，但内容大同小异，往往强调国家的制度特征（作为一个组织或一套组织）、国家的功能（尤其是规则的制定）以及国家对强权力的依赖（“对合法使用暴力的垄断”）。^② 这也就框定了组成国

① 姜恒昆：《当代苏丹的政治继承与换代：进程、特点及走向》，《非洲研究》2011 年第 1 期，第 66 页。

② Max Weber, “Politics as a Vocation,” in H. H. Gerth and C. Wright Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York: Oxford University Press, 1946, p. 78.

家的基本要素,即共同体(制度实体)、权力(强制性权力)、目的(社会秩序)、活动(统治与管理)、范围(一定地域的领土和一定民族的居民)、符号(政策法律、文化价值、意识形态和宗教信仰)。^① 为论证强国家,本部分拟从国家组成要素角度考察巴希尔政权的作用与影响,以便更好地理解其对苏丹的统治和治理。

具体到苏丹的案例上,巴希尔政权的强力统治主要体现在以下四个方面。第一,巴希尔执政早期,将“政治伊斯兰”作为执政特色,在宗教信仰、意识形态和文化价值等方面对民众产生影响,为其统治赋予理念支持。具体而言,为获得周边国家的支持与巩固国内政权,巴希尔成立“救国革命指导委员会”,宣称政变是民族革命,先行淡化伊斯兰色彩。待政权稳固后,巴希尔与图拉比一道在苏丹推行政教联合的统治,以伊斯兰教法治国,宗教与国家统一,真主拥有至高无上的权力。在该过程中,苏丹全国伊斯兰阵线(简称“伊阵”)是背后坚实的支持力量,其成员在政府各部门担任要职。巴希尔在苏丹推行图拉比的“政治舒拉(政治协商)”说,建立伊斯兰性质的代表大会和人民委员会制,建立伊斯兰法院,由宗教大法官管理,专门处理穆斯林个人事务方面的民事问题,把穆斯林公民的婚姻、继承、家庭、慈善、信托等方面的问题纳入伊斯兰法的规制范围。^② 1996 年,巴希尔政府颁布了《公共秩序法》,试图以宗教净化社会风气,将政治伊斯兰发展到极致。尽管 1999 年,巴希尔与图拉比公开决裂,苏丹开始向世俗化迈进,但宗教的影响一直存在,且切实为巴希尔的国家统治奠定了意识形态基础。

第二,巴希尔通过调整政治制度,审时度势地推动苏丹政权世俗化,维持了政治秩序的稳定。巴希尔上台后推行的政教联合政策在 20 世纪 90 年代逐渐暴露问题,世俗派系的不满增多、南北关系恶化、在外交上陷入孤立无援,经济伊斯兰化使国家更为艰难。与此同时,图拉比利用宗教影响掌握了国家大权。在内外压力下,1999 年底巴希尔宣布国家进入为期 3 个月的紧急状态,与以图拉比为首的宗教势力决裂。在重新掌权后,巴希尔为缓和各方矛盾,推动国家向世俗化迈进,制定采取多项制度与举措。2004

① 王建生:《西方国家与社会关系理论流变》,《河南大学学报》(社会科学版)2010 年第 6 期,第 70 页。

② 尹小凤:《当代苏丹政教博弈研究》,硕士学位论文,北京外国语大学,2017,第 30~31 页。

年5月26日，巴希尔政府与苏丹人民解放军签订了一份权力分享议定书，这也成为后来《和平协议》的一部分。根据这份议定书，由全国大会党、苏丹人民解放运动及其他政治力量与民间组织共同成立了国家宪法审查委员会（NCRC），随后制定了《苏丹共和国临时国民宪法》，并于2005年7月6日获得通过。此外，该委员会还为全国25个州制定示范宪法，与临时宪法相兼容，还负责组织包容性的宪法审查程序。^① 以上举动为后续举行民主选举和南部公投创造了制度保障。2010年和2015年，巴希尔政府均举行了民主选举，并在2011年公投后，宣布接受大选结果。在达尔富尔、青尼罗州等问题上，巴希尔政府也表现出和平谈判的愿望。以上制度和举措保障了苏丹多年相对和平与稳定的局势，亦为巴希尔政权赢得了民心。

第三，巴希尔政权拥有强大的强制性权力，在掌握军权的基础上，对国家的立法、行政和司法机关进行全面把控。1956~1989年，苏丹军队曾在两个历史时段中主政，其角色已从专业化部队向主要参政者转变。巴希尔作为苏丹军队的一名准将，在其夺权后，通过任命军队官员担任要职，给予军队切实经济支持，实现了对军权的长期把控。与图拉比争夺权力的过程中，巴希尔利用军队力量成功阻止了宪法修正案的通过。在立法方面，《和平协议》规定将设立两院制的国家议会，其中上议院即州议会50人，下议院即国民议会450人，南北方议员比例为3:7。2010年大选中，巴希尔领导的全国大会党获得国民议会270个地理席位中的189席，又在68个政党席位中占了50席，以绝对数量优势控制了国会。2015年大选，全国大会党再次取得压倒性胜利，在国民议会中占75%的席位。在行政方面，2005年的临时宪法赋予总统广泛的权力。巴希尔同时担任国家元首和政府首脑。他是所有安全部队的总司令，并监管外交、司法、公共道德、宪法制度以及国家的经济发展。总统任命人员担任联邦职务，主持国家部长会议，召集国家立法机构，可以宣战并进入紧急状态，批准死刑或给予赦免，启动宪法修正案，等等。2015年1月，总统权力再次被增强，苏丹国民议会通过宪法修正案，赋予巴希尔直接任命地方长官的权力，还在安全事务中拥有更大的话语权。在司法方面，临时宪法虽建立了以首席大法官为首的独

① Laverle Berry, *Sudan: A Country Study (Area Handbook Series)*, Washington: GPO for the Library of Congress, 2015, p. 229.

立司法制度,然而司法机关在很大程度上服从于巴希尔个人。此外,巴希尔建立了秘密警察机构苏丹国家情报和安全局(NISS)以及快速支援部队(FSR),强化了对国家局势的掌控力。

第四,巴希尔政权运用灵活的经济和外交政策,为其统治与管理国家提供了支持。巴希尔执政后,接受国际货币基金组织的相关政策建议,实施通货紧缩政策,大力吸引外国直接投资,发展石油工业和开展与以中国为代表的新兴发展中国家的经贸合作等,将苏丹经济引入快车道。从 20 世纪 90 年代末到 2011 年南苏丹分离之前,苏丹告别了经济增长与衰退交替出现的经济剧烈波动时期,实现了比较稳定的长期快速增长。^① 尽管南苏丹独立后划走了大量的石油资源,巴希尔也继续带领苏丹在 2011~2015 年实现经济的持续增长。在外交方面,为寻求缓和同西方国家的关系,巴希尔推动苏丹的世俗化进程,宣布实行代议民主制。与此同时,巴希尔还将目光转向中国、印度和阿拉伯国家,通过开展经贸合作,深化双边关系的发展,为其执政获得更多的外部支持。

此外,南北苏丹分立后,巴希尔政权统治的范围与人口数量有所减少,但由于南北矛盾的缓解,变相增强了其统治合法性。由此可见,巴希尔政权在 30 年的执政中,通过运用宗教、设立制度、调整政策、掌握权力、发展经济和寻求外部支持等方式在苏丹实现了强力统治,保持了政局的总体平稳。

(二) 弱治理:巴希尔统治的脆弱性

尽管巴希尔政权在苏丹实施了强有力的统治,但其治理能力存在严重问题,导致内部矛盾众多,国家无法发展。本部分拟结合国家治理能力理论的分析框架,对苏丹的国家治理能力进行深入分析。需要明确的是,在国外治理理论中,治理能力是指在需要和能力互动的动态性中呈现社会和政治、公和私、国家与社会之间相互影响、相互依赖的关系。^② 而考虑到这一定义是基于西方经验总结得出的,并不符合广大发展中国家的实际情况。

① 陈沫:《苏丹发展道路的探索与启示》,《西亚非洲》2018 年第 2 期,第 157 页。

② [美] 詹·库伊曼:《治理和治理能力:利用复杂性、动态性和多样性》,周红云编译,俞可平主编《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000,第 231 页。

因此，本部分将借用中国学者提出的国家治理能力理论，^① 作为更为适合的分析框架，具体参见图 1。

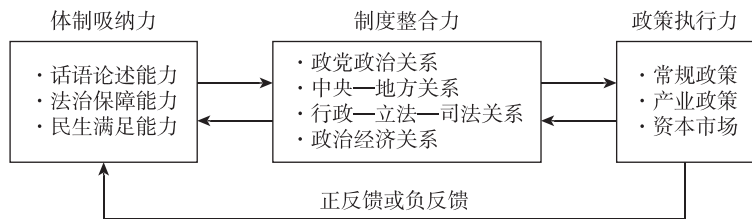


图1 国家治理能力理论框架

资料来源：杨光斌：《关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治（比较政治）研究的新范式》，《教学与研究》2017年第1期，第14页。

根据上述理论框架，巴希尔政权在体制吸纳力、制度整合力和政策执行力方面均存在不同程度的短板和问题。具体表现如下。

其一，在体制吸纳力方面。巴希尔政权缺乏用以吸引精英阶层的持续且统一的意识形态与价值体系，其执政效能低，无法满足基层民生需求，丧失了部分民心，执政合法性迅速下降。苏丹的精英阶层一直受西方文明和阿拉伯文明的双重影响，形成了泾渭分明的两派。一方面，英国对苏丹长期的殖民统治客观上对苏丹民族资产阶级产生了双重影响。1956年苏丹独立后，这批在西方教育下成长起来的知识精英阶层将西方的政治制度奉为圭臬，接过管理国家的任务后在苏丹全面推行西方代议民主制。历届民选政府的执政党派均是西方民主制度的坚定支持者。另一方面，由于北部苏丹所处的地理位置及历史上与埃及的紧密关系，绝大多数居民信奉伊斯兰教。20世纪70年代，伊斯兰复兴运动兴起，以图拉比为首的精英知识分子决心在苏丹实施伊斯兰复兴。图拉比发展壮大全国伊斯兰阵线，该组织结构极为严密，组织形式带有神秘色彩，它在各地区和居民点都设有秘书处，将文化水平高、活动能力强、富有鼓动性的人作为发展对象，主要

^① 参见杨光斌《关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治（比较政治）研究的新范式》，《教学与研究》2017年第1期；丁志刚《论国家治理能力及其现代化》，《上海行政学院学报》2015年第3期；张长东《国家治理能力现代化研究——基于国家能力理论视角》，《法学评论》2014年第3期。

以大学毕业生、大学教授、高级知识分子、企业老板和银行家等为主。^① 巴希尔执政后联合图拉比推行政治伊斯兰,使其成为苏丹精英与政府共同的价值观。面对宗教势力的壮大,世俗力量越发不满。巴希尔与图拉比发生“斋月决裂”后,迎合世俗化的改革方向,迅速与宗教势力划清界限。该行为使巴希尔政权赖以维系的价值体系遭遇重大冲击。2013 年,埃及穆尔西政权倒台,其代表的政治伊斯兰运动陷入低潮。苏丹国内意识形态更加涣散。

另外,巴希尔政权没有很好地解决民生艰难的问题,丧失了大量普通民众的支持。巴希尔统治下严峻的民生问题体现在三个方面。一是通胀率持续走高,加速了民众手中现金贬值。南苏丹独立后,苏丹的石油收入骤降。2012 年通货膨胀率就从 21% 上升到 34.87%。2014 年,国际大宗商品价格持续疲软,其连锁效应波及苏丹。苏丹国内通胀率自 2015 年起持续上涨,2018 年达到惊人的 58.64%。^② 二是国内生产总值和人均国民收入持续下跌,严重影响国家的建设与发展。2015 ~ 2019 年,苏丹国内生产总值从顶峰时期的 742.95 亿美元跌至 305.13 亿美元,人均国民收入从 1690 美元降至 590 美元。三是苏丹的失业率与贫困率持续保持高位。自 2011 年起,苏丹的失业率一直维持在 17%,远超国际失业率警戒线。^③ 此外,苏丹亦是全球贫困发生率最高的国家之一。早在 2013 年,尽管经济依然在增长,可苏丹仍有近一半的人口生活在国际极端贫困线以下,该数据在达尔富尔北部地区竟然高达 70%。^④ 到 2019 年,这一数据依然没有任何显著改善,并存在继续恶化的风险。

其二,在制度整合力方面。苏丹虽实施代议民主制,但其异化的宗教关系、民族矛盾、政党政治、央地关系以及权力关系彼此交织,问题众多,而巴希尔政权无法有效整合实力,缺乏应对与解决问题的能力。南北分立

① 蒋真:《哈桑·图拉比与苏丹的“伊斯兰试验”》,《西北大学学报》(哲学社会科学版) 2006 年第 1 期,第 119 页。

② World Bank, “Inflation, GDP Deflator (Annual %) -Sudan,” <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.DEFL.KD.ZG?locations=SD>.

③ World Bank, “World Development Indicator-Sudan,” <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>.

④ IMF, “Sudan Poverty Reduction Strategy Papers,” *IMF Country Report*, No. 13/318, October 7, 2013, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13318.pdf>.

后，以下问题变得更加突出与棘手。一是政党政治派系斗争复杂，执政党内部矛盾以及与反对派之间矛盾不断激化。一方面，全国大会党内部不断分裂。2013 年政治伊斯兰的回潮引发了以阿塔巴尼（Ghazi al-Altabani）为首的大批党员纷纷退党，宣布成立新政党“立即改革运动”。同时，巴希尔的连任问题一直是影响执政党全国大会党党内团结的重要因素，先后有可能成为巴希尔继任者的塔哈、纳非菲、戈什、萨利赫都被一一撤职，造成党内激烈斗争。^① 另一方面，反对派的不满情绪日益高涨。巴希尔通过修改宪法的方式赋予总统更大的权力，并拒绝反对派的提议执意在 2015 年 4 月举行大选。此后，为谋求支持，巴希尔重启“全国对话”以建立民族和解政府，但将乌玛党、苏丹解放势力等政党排挤在外。随着矛盾激化，民族和解政府不到两年便夭折。二是达尔富尔、青尼罗州、南科尔多瓦州等边境地区依然威胁苏丹的稳定局势，其背后的宗教、部族和央地关系问题愈演愈烈。南北分立后，苏丹南部边境的南科尔多瓦、青尼罗州以及努巴山区的武装冲突并没有平息，苏丹人民解放运动（北方局）的武装斗争严重威胁巴希尔的统治，后续双方进行多轮谈判但依然没有达成一致。东部的贝贾部落要求实行自治的呼声越来越高，东部人几乎不掩饰他们对喀土穆实施边缘化政策的愤怒，希望建立一个独立的东部苏丹。^② 此外，达尔富尔危机依然没有解决，还不断蔓延，增加了化解危机的难度。三是巴希尔政权利用宪政体制维护自身利益，国家贪腐问题严重，民主政治有名无实。苏丹的行政、立法和司法权完全被巴希尔政权所掌控，彼此无法形成有效制约。根据国际清廉指数（CPI）排名，苏丹长年排在倒数五名之内。脆弱国家指数也显示，2011~2019 年，苏丹的政府合法性持续下降。^③ 四是巴希尔政权对军队存在矛盾心理，采取的相关应对措施使军队逐渐对其失去信心。巴希尔长期仰仗军队的支持，每年苏丹绝大部分国家收入流向了军事与防务领域。与此同时，为防止军队力量的壮大，巴希尔采用建立秘密警

① 周军：《苏丹政治剧变的原因与政局走向》，载李新峰、安春英主编《中国非洲研究年鉴 2020》，中国社会科学出版社，2020，第 87 页。

② International Crisis Group, “Sudan: Preserving Peace in the East,” *Africa Report*, No. 209, November 26, 2013, <https://www.files.ethz.ch/isn/174170/209-sudan-preserving-peace-in-the-east.pdf>.

③ 参见 Fragile Country Index, “Sudan: State Legitimacy,” <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.

察机构苏丹国家情报和安全局等方式分解国防军的力量。根据非洲政治发展的历史经验,在同一政治体内建立平行军事组织历来会加剧军队和政府间的利益矛盾,刺激军队主动发动政变。^①

其三,在政策执行力方面。一方面,南北分立后,巴希尔政权的经济政策收效有限,无法持之以恒,经济问题积重难返。长期以来,苏丹并没有摆脱石油的资源诅咒问题,致使苏丹经济高度依赖国际市场。而美国自 1997 年起对苏丹实施经济制裁,并将其列入支持恐怖主义国家名单,给苏丹进入国际市场获得外汇收入造成了巨大的阻碍。石油产量下降,出口困难,使苏丹经济雪上加霜。与此同时,在苏丹经济快速增长时期,巴希尔政权并没有实现农业工业等基础产业的发展,还造成农业生产持续萎缩,加之日益恶化的气候问题与庞大的军事开支,导致政府已无力支撑国家的平稳运转。另一方面,面对民众的质疑和抗议,其采取的应对措施步步出错,最终陷入孤立无援的境地。巴希尔政权的经济发展政策宣告失败,其影响迅速传导至民生领域。自 2018 年初,苏丹国内就开始出现零星的抗议示威活动。同年 8 月,巴希尔谋求连任的消息更是激怒了普通民众。12 月,基本生活用品的价格仍在不断上涨,民众与军警发生严重冲突。巴希尔为缓和矛盾宣布恢复燃油和粮食补贴、改善福利待遇的举措,使得民众更加确信唯有抗争才能获取更多的权利。巴希尔见状遂采取强硬措施,宣布国家进入紧急状态,这一行为更是激化了政府与民众的矛盾,更多的人加入了抗议队伍。部队的一些军官也纷纷转变立场,表示不再与巴希尔为伍,巴希尔政权岌岌可危。

三 政治变局中的社会力量：弱社会与强参与

在巴希尔政府的强权统治下,公民权利被践踏、社会发展被忽视,逐渐形成了“弱社会”的状态。在政府对民众进行持续掠夺的过程中,国家与社会的关系亦走向了二元对立。根据亨廷顿对社会类型的划分,巴希尔主政下的苏丹,属于军人干政的典型“普力夺社会”。随着世俗权力在与宗

① Thomas H. Johnsan et al., “Explaining African Military Coups d’Etat, 1960 – 1982,” *The American Science Review*, Vol. 80, No. 1, 1986, p. 623.

教的博弈中逐渐胜出，苏丹逐渐由激进普力夺社会向大众普力夺社会迈进。这一进程有两个关键性的标志，即劳工组织开始参政和军队干预角色发生变化。苏丹的政治变局正是这一论断的最佳佐证，在政治参与增强的情况下，形成了劳工加上军队对政府的格局。由此可见，相较于国家，苏丹的社会长期处于弱势。2011年阿拉伯剧变发生后，其影响亦波及苏丹，带来政治参与和范围的提升与扩大，使得社会具有了推翻政权的力量。

（一）弱社会：威权政治下的社会分裂

苏丹弱社会的形成与巴希尔强力的国家统治息息相关，其最主要的表现为政府与民众的严重对立，即造成了国家与社会的对立，民众对巴希政权的不满不断积累，最终转化为试图终结其统治的暴力与抗议行动。在巴希尔的高压统治下，苏丹的“弱社会”主要体现在以下四个方面。

第一，伊斯兰教法限制民众权利。巴希尔与图拉比联合推行政治伊斯兰及其后续影响的持续，使民众的自由和权利受到伊斯兰教法的诸多限制。1989~1999年，图拉比及其领导的全国伊斯兰阵线将伊斯兰教法贯彻到经济、教育、文化等社会生活的各个方面。在经济上宣布取消利息，实施伊斯兰私有化政策，建立伊斯兰市场经济。该政策是在严格遵守伊斯兰规范的前提下对经济进行适度改革，但并没有为经济增长和结构改革提供真正的解决方案。在教育上，巴希尔政府进行全面的伊斯兰教育，增加伊斯兰课程，还在公共媒体中增加对伊斯兰教义的宣传。苏丹政府通过掌控来自阿拉伯产油国及其银行的资金，大力同化因战争和饥荒而流落到北方的苏丹南部和西部的人口。^①巴希尔还利用政权强权发动了宗教与部族战争，对边境地区非穆斯林族裔进行集体屠杀与种族清洗。在社会生活方面，1996年颁布的《公共秩序法》对苏丹穆斯林女性的限制尤为严苛，除要求女性恪守伊斯兰妇道之外，对她们的衣着举止都做了明文规定，明确要求妇女与男子保持距离。例如，该法规定穆斯林妇女严禁暴露，免伤风化，违者将被处以刑罚。该法实施后，有不少苏丹女性受到违法指控，被施以鞭刑

① Rex Seán O'Fahey, "Islam and Ethnicity in the Sudan," *Journal of Religion in Africa*, Vol. 26, No. 3, 1996, p. 263.

乃至监禁。^① 总体而言,伊斯兰教法被巴希尔政权用作清除异己,打击反对派的工具。人们提出的反对意见都将被视为不遵守伊斯兰教法的行为。即使图拉比失势后,伊斯兰教对社会生活的影响依然存在。

第二,国家强权破坏政治参与的发展。在政治参与方面,2010~2019 年,苏丹多个社会层面的指标持续下降,官民对立日益凸显。根据易卜拉欣非洲治理指数 (IIAG),苏丹在安全与法治领域,政府与非政府机构对贫民的暴力行动、民选代表的政策决定权、对滥用职权行为的制裁以及分权的趋势这几个指标呈现恶化的趋势。在参与和包容性权利方面,政党自由度、选举公正性和选举监督机构的职能、低收入阶级的政治权利、推动青年与社会经济的融合以及不同性别享有公正的社会经济权利等指标出现显著倒退。^② 除政治参与的不公正性加剧之外,苏丹民众对于政府的不信任也日益增长。非洲晴雨表的民调数据显示,2013~2018 年,苏丹认为国家“存在重大民主问题”或“不是民主国家”的民众比例从 59% 增加到 69%。另有 61% 的民众认为媒体应免受国家的干预,这一比例也较 2013 年上升了 12 个百分点。^③

第三,经济发展的红利没有造福社会。巴希尔政权大肆攫取国家资源,导致资源分配的失衡,贫困问题没有任何改善,普通民众被边缘化。根据世界银行的数据,1999~2011 年得益于石油收入的增长,苏丹进入了经济的快速增长期。2011 年后苏丹经济所有回落,但此后几年苏丹依然维持了经济的增长。与此同时,政府的开支也水涨船高,其中国防、安全和警察以及国家机关 2013~2014 年的支出在政府总支出中的占比从 78% 上涨至 88%。^④ 与此相对应的,巴希尔政府对社会和农业等领域的支出微乎其微。到 2018 年群众运动前,约 1/3 (33%) 的苏丹人提出其在 2017 年没有获得足够的食物,而一半以上的人缺乏足够的清洁用水 (57%)、医疗护理 (51%) 和烹饪燃料 (68%)。其中农村居民、年轻人、受过很少教育或没

① Gáspár Bíró, "Situation of Human Rights in the Sudan," UN Commission on Human Rights, E/CN.4/1997/58, pp. 14 - 15.

② Ibrahim Index of African Governance, "Explore the Data: Sudan," <https://iiag.online/data.html>.

③ Thomas Isbell and Elmogiera Elawad, "Sudanese Voice Support for Elections, Accountability, Limits on Presidential Powers," *Afrobarometer Dispatch*, No. 326, November 2, 2019, p. 2.

④ Atta El-Battahani, "The Sudan Armed Forces and Prospects of Change," *CMI Insight*, No. 3, April 2016, p. 4.

有正规教育的人以及达尔富尔地区的居民最经常出现基本必需品短缺的情况。更有近 90% 的民众认为政府在管理经济、提高穷人的生活水平、创造就业机会，以及缩小贫富差距方面表现得“相当糟糕”或“非常糟糕”。^①

第四，高压强权统治持续践踏人权。巴希尔通过秘密警察机构和情报机关等在苏丹进行高压统治，并通过任意逮捕、强制拘留、刑讯逼供和秘密处决等方式打压政治异己，致使恐怖氛围在社会蔓延。根据 2005 年的《和平协议》，苏丹国家情报和安全局被定位为情报收集与咨询机构。2009 年苏丹通过新的《国家安全法》，该法对苏丹国家情报和安全局广泛逮捕、拘留、免于起诉和纪律处分的权力予以保留，致使酷刑，秘密失踪和法外处决仍被用来压制异见人士。^② 这种滥用强权的行为还包括在所谓的“鬼屋”（Ghost House）等秘密地点实施酷刑，在公共秩序中实施歧视妇女的制度，受到酷刑的迫害者无法通过司法系统获得救助，等等。在 2019 年的政治变局中，巴希尔政权用安全部队予以镇压，并引用《古兰经》来证明对抗议活动使用武力的合法性，这些抗议活动被公开描述为扰乱公共秩序的行为。此外，自 2018 年 12 月抗议活动开始以来，联合国人权理事会的独立专家收到了多个来源的报告，其中涉及苏丹国家情报和安全局进行的大量逮捕和拘留。苏丹内政部长于 2019 年 1 月 6 日在议会发言，表示在抗议的前三周内 有 816 人被捕。^③

（二）强参与：变革中的关键力量

尽管受到巴希尔政权长期的剥削与压制，但 2005 年后，苏丹的世俗化进程得到持续推进——相继修订宪法、定期举行大选以及南方公投。西方倡导的代议民主制在苏丹得以运行，虽然民主质量与实际效能依然较低，但是为扩大国内政治参与提供了制度保障。苏丹国内民众，尤其是年轻一代正是在这样的历史进程中成长起来的，自然受到民主和善治思想的影响。

① Thomas Isbell and Elmogiera Elawad, “For Sudanese, Deep Economic Discontent Underpins Mass Movement for Change,” *Afrobarometer Dispatch*, No. 293, April 26, 2019, p. 2.

② Amnesty International, “Agents of Fear: The National Security Service in Sudan,” GSDRC, 2010, <https://gsdrc.org/document-library/agents-of-fear-the-national-security-service-in-sudan/>.

③ 联合国人权理事会：《苏丹的人权状况：苏丹人权状况独立专家的报告》，A/HRC/42/63，2019 年 6 月 29 日，第 9 页。

他们面对巴希尔政府日益脆弱的国家治理,开始发出声音,追求与捍卫自身权利。此外,2011 年“阿拉伯之春”的爆发亦对苏丹社会产生了微妙的影响。2013 年开始,苏丹国内的社会力量越发活跃,并在多种势力的裹挟之下逐渐走到台前,于 2019 年 4 月推翻了巴希尔 30 年的统治。苏丹社会力量的变化与参与主要表现在以下几个方面。

首先,社交媒体对民众观念的塑造与改变。在 2011 年的中东剧变中,互联网与社交媒体的普及,对欧美国家传播西方思想、煽动民众意识等起了推波助澜的作用。与埃及政府的表现不同,苏丹国家情报和安全局在 2011 年就设置了远程监控系统,对苏丹国内民众言论进行监控和审查。2012 年国民议会下属的信息委员会通过《媒体法》,该法对媒体和言论自由施加了更多限制,并对在线媒体进行了规范。2013 年 9 月 25 日,由于苏丹民众对经济改革计划的不满,对政府的负面情绪在网络上迅速发酵,巴希尔政府采取“断网”的方式予以控制,还逮捕了超过 700 名抗议示威者,其中有大量的记者与社会活动家。政府的高压政策进一步助推了苏丹民众对言论自由的追求。许多民众转而运用虚拟专用网络(VPN)获取被封锁的网站信息。2014 年 5 月 19 日,苏丹通信部部长在向议会提交的一份报告中表明,政府对控制“脸书(Facebook)”和“瓦次普(WhatsApp)”存在困难。^①此后几年,苏丹的互联网用户,尤其是移动终端和社交媒体用户数持续增长。据数据门户网站(DataReportal)的统计,2018~2019 年,苏丹的手机用户仅增加了 100 万人,增长 3.7%,但活跃的社交媒体用户及移动社交媒体用户数量较 2017~2018 年同期分别增长 25% 和 28%。^②互联网用户数量占全国总人口的 28%,其中 92% 拥有脸书账号,平均年龄为 20.2 岁,绝大多数分布于国内的大城市。这种互联网用户结构使其在面对政府糟糕的治理时,更容易产生反叛情绪,并具有较强的能动性和行动力。加之社交媒体具有突出的交互性和开放性,以双向互动取代单向传递,提供包括文字、照片和音视频等在内的多元内容呈现形式和点对点的传递方式,

① Liemia Eljaili Abubkr, “Global Communication Society Watch 2014: Communications Surveillance in the Digital Age,” Global Information Society Watch, September 4, 2014, https://giswatch.org/sites/default/files/systematic_violations_of_digital_rights.pdf.

② “Digital 2019: Sudan,” DataReportal, January 31, 2019, <https://datareportal.com/reports/digital-2019-sudan>.

具有很强的感染力和到达率，降低了信息生产编辑的知识门槛，弥补了个体之间的物理距离。^① 因此，阿特巴拉市发生的抗议活动能迅速传导至首都，引起民众的普遍共情，大量民众加入反政府大军之中。

其次，获得专业人士协会（SPA）等公民机构快速崛起，成功领导了公民的抗议示威活动。苏丹专业人士协会是苏丹专业人士长组建独立工会、捍卫权利并寻求改善工作条件的长期努力的延续。为此，苏丹专业人士在2012年和2014年曾试图建立专业联盟。由于巴希尔政权的管控及对主要创始成员的迫害和逮捕，两次努力均未能实现其目标。直到2016年10月，苏丹三家最大的专业协会——“医师中心委员会”、“苏丹记者网”和“民主律师协会”共同起草了宪章，宣布苏丹专业人士协会正式成立。后来，教育、工业、银行业等其他领域的非官方工会加入，组成了拥有17个专业组织的工会联合体。专业人士协会在苏丹政治变局中发挥了关键性的作用，其拟定的《自由与变革宣言》成为此次运动的总纲领。它运用强大的组织和动员力，采取持续的发声与有组织的抗议行动，依靠和关注妇女、青年、弱势群体等权利问题，产生了极大的吸引力，促使大量民众参与到反对巴希尔政权的政治示威中。^② 2019年4月6日前夕，专业人士协会号召示威者向军方总部大楼进发，取得了意想不到的效果。百万之众的游行队伍挺进军方总部大楼，游行示威进而演变为静坐，最终压垮了巴希尔政权。^③

再次，外部势力的参与为苏丹的社会运动推波助澜。长期以来，以美国为首的西方国家对巴希尔政权采取批判打压的态势。1993年，美国便将苏丹列入“支持恐怖主义国家名单”，后从1997年起对苏丹实施了长达20年的经济制裁。美国的封锁和打压致使苏丹无法正常参与国际贸易体系，亦无法获得国际官方发展援助，成为多年来苏丹经济发展的重要阻碍因素。此外，西方国家还利用多个国际非政府组织，以促进苏丹公民社会发展为名，通过开展调研、实施援助项目等，在苏丹民众中宣传巴希尔政府的负

① 张卫婷：《社交媒体在“阿拉伯之春”中的作用辨析》，《信息安全与通信保密》2017年第5期，第51页。

② Sarra Majdoub, “Sudan Professional Association: The ‘Ghost Battalion’ at the Centre of the Revolution,” Europe Solidaire Sans Frontières, August 12, 2019, <http://www.europe-solidaire.org/spip.php?article50184>.

③ 周华、黄远鹏：《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99页。

面形象,并与反对派勾结,秘密培植反政府势力。2015 年大选后,美国、英国和挪威三国发布联合声明,对苏丹政府未能创造自由、公平和有利的选举环境表示遗憾,并认为造成总统和议会选举低参与度与投票率的原因在于对政治权利和自由的限制、缺乏可靠的全国对话以及国内武装冲突的继续,此次选举的结果并不是苏丹人民意愿的可信表达。^① 2018 年示威活动发生后,西方国家在各类媒体中大肆报道巴希尔政府的负面新闻,拉拢和支持反对派,裹挟民意,成为苏丹政治变局的幕后黑手。

最后,军队加入社会阵营成为推翻巴希尔政权的关键性力量。亨廷顿指出,暴乱和示威是学生和有关的中产阶级集团采取政治行动的普通形式。典型地说,这些行动只有当其促使形势向两极分化到迫使军队起来反对政府的地步,才会造成政府的垮台。^② 苏丹军队在此次政治变局中正扮演了上述角色。巴希尔对民众示威活动的处理态度在短期内发生重大的反复变化,导致更多民众加入反政府力量之中。这一趋势推动军队态度从支持巴希尔转向对民众政治诉求的认同。随后,巴希尔在 2019 年 4 月做出不谋求连任的决定导致军队这一国家力量彻底向社会力量倒戈,使得国家与社会关系的天平彻底失衡,苏丹的巴希尔时代自此结束。

四 转型期的国家与社会关系：苏丹政治的未来展望

巴希尔政权倒台后,军方与反对派同盟“自由与变革力量”联盟之间进行了长达 4 个月的权力争夺,最终在 2019 年 8 月 17 日正式签署过渡协议——《宪法宣言》。根据《宪法宣言》,自宣言签署日起苏丹进入为期 39 个月的过渡时期;设立最高权力机构主权委员会,并取代之前的过渡军事委员会;由主权委员会及其监督成立的过渡政府和议会管理苏丹,直至举行大选。^③ 苏丹经济学家阿卜杜拉·哈姆杜克被任命为过渡政府总理。

① U. S. Office of the Spokesperson, “Joint Statement on Elections in Sudan,” U. S. Department of State, April 20, 2015, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/04/240887.htm>.

② [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海世纪出版集团,2008,第 176 页。

③ 姜恒昆:《苏丹过渡政府面临的挑战及应对措施》,载张宏明主编《非洲发展报告(2019~2020)》,社会科学文献出版社,2020,第 177 页。

当前，苏丹的国家与社会关系正处于调整与重构的过程中。在国家与社会层面均存在相关问题，极其考验过渡政府的智慧。总体而言，苏丹过渡政府的着力点应是尽快提升国家治理能力，降低社会力量可能对政局稳定带来的负面影响。只有这样才有望实现过渡期的政治目标，为大选的顺利举行创造有利环境。

在国家统治层面，过渡政府得以组建是各方利益妥协的结果，虽具有一定的合法性，但执政能力依然弱小，国家治理脆弱性较强，并面临多重挑战。未来的主要政策方向应是增强制度整合力以协调内部分歧，同时提升政策执行力以解决最棘手的经济问题。

具体而言，其一，与边境地区政治势力深入谈判，缓和中央与地方的关系。《宪法宣言》确立了国家政治中心的权力分配和共享关系，但并没有解决苏丹边境地区的和平与稳定问题。目前，过渡政府与达尔富尔武装运动以及苏丹人民解放运动（北方局）的和平谈判虽进展缓慢，但已取得一些成果，最终的权力分享安排仍需花费时日。国内的稳定局势对苏丹的发展至关重要，过渡政府可考虑适当让步，更加积极地寻求政治和解。其二，展现切实诚意弥合与国内其他政治势力之间的分歧。在苏丹过渡政府组建过程中，军方依然拥有绝对的力量优势，苏丹专业人士协会、苏丹共产党均因反对而被排除在外，导致民意的进一步分化。巴希尔政权的残余势力依然发起多次行动，试图干扰国内的民主进程。过渡政府应努力团结一切可以团结的力量，与苏丹共产党、苏丹专业人士协会等政治派系重新建立对话，以扩大执政的合法性基础。其三，制定稳健的经济政策，并借助外部条件的改善，推动经济复苏与发展。当前，经济发展的困境是过渡政府面临的最大难题之一。2020年，新冠肺炎疫情对全球带来的全方位冲击亦波及苏丹，其通货膨胀率较2019年增长了141.6%，民众生活更加艰难。与此同时，债务形势进一步恶化。苏丹有近600亿美元的债务，2020年财政赤字占国民生产总值的比重上升到17.2%，偿债压力升高。哈姆杜克作为经济学家，已制定一系列经济复苏政策，如重视农业、改革银行业、降低对石油等产业的依赖等。此外，美国将苏丹从“支持恐怖主义国家名单”中删除亦为苏丹融入国际经济体系创造了良好环境。未来，过渡政府还应细化相关政策，充分利用国际社会的支持以实现经济状况的改善。

在社会参与层面，经过2019年政治变局后，苏丹广大民众对和平稳

定及民生改善的向往更加迫切,通过抗争获得权利的意识也得到强化,社会力量的强大影响仍将持续。为此,针对社会领域的问题,过渡政府可考虑采取相关措施增强体制吸纳力,有序引导民众,让民众重拾对政府的信心。

具体而言,除发展经济切实改善民生外,过渡政府的当务之急是推动国家权力部门有序合法运行,向社会展现政府的诚意,以期缓和过渡政府与民众间的关系,增强对民众的信心。目前苏丹过渡政府已经意识到为获得民众支持,必须采取更包容的政治言论与问责制度,致力于法律改革并重建司法制度以推进人权保护。事实上,过渡政府也赞同有必要将强制性权力,特别是将安全部队置于法治之下。苏丹过渡政府成立独立调查委员会,以调查安全部队对示威者的暴力镇压和侵犯公民权利的事件。承认国家滥用职权并追责以及承诺将对受害人提供补偿,是过渡政府为推动实际的和解进程所做的广泛努力的一部分。过渡政府可利用联合国、非盟等国际组织的支持,向民众宣传过渡政府的正面形象。苏丹过渡政府是在国际社会多方努力下建立起来的,因此在缓和社会关系方面有着天然的优势。过渡政府已确定联合国人权事务高级专员国家办事处将尽快进驻喀土穆,目的是向政府提供保护人权方面的技术援助,以及监测和报告苏丹局势。^①此外,非盟于 2021 年 3 月 31 日派驻一支专家队伍前往苏丹,对过渡政府在经济、安全、政治和人道主义救援等方面的表现进行全面评估。以上行动均可加强宣传,以充分释放过渡政府缓和同社会的关系的信号。

综上,自 2011 年苏丹南北正式分立后,巴希尔政权依然试图维持强势的国家统治,但治理能力的脆弱性越发明显,国家内部矛盾激增。公民社会长期受到剥削与压制,在 2011 年中东剧变以及西方国家的煽动下,加之民生遭遇严重问题,社会力量奋起反抗。随着军队的倒戈,巴希尔 30 年的统治宣告结束。由此可见,苏丹的政治变局是强国家弱治理面对弱社会强参与的必然结果。当前,苏丹过渡政府仍然面临严峻的国家治理挑战,维

① Jacopo Resti, "The Challenges of Transition in Sudan: State-Building after Bashir," Italian Institute for International Political Studies, November 5, 2019, <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/sudan-state-building-after-bashir-24321>.

护和平稳定、弥合社会分歧、推动经济发展是当务之急。在这个过程中，过渡政府应充分考虑如何对社会力量进行适当吸纳，化解社会矛盾，推动国家与社会关系走向平衡，唯有此，才能够真正带来国家的进步，实现长治久安。

[责任编辑：申玉辉]

From Governance Crisis to Proxy War: The Evolution of the Yemen Conflict and Security Predicament

Zhu Quangang

Abstract: Since 2000, Saleh regime has faced the political-economic-social complex governance crisis terribly. Saleh finally stepped down under the triple pressures of popular protests, betrayal of some elites, and pressure from the international community. Yemen's political transformation process failed, and the country gradually slipped into war. The proxy war is an important phenomenon in Yemen, and it has a complex impact on the patrons and the proxies. At the same time, it worsened the security situation in Yemen and the Gulf region. At present, ending war and restoring national security is the primary task of the Yemeni. In the long run, improving the national governance system and governance capabilities is the fundamental way for development of Yemen. Although Biden has urged the Yemen peace process after he came to power, the peace process in Yemen cannot be smooth due to a series of constraints at home and abroad.

Keywords: Yemen; Governance Crisis; Proxy War; Security Predicament

The Governance Crisis and Political Change in Sudan after the Separation: A perspective on the State-society Relations

Zhao Yating

Abstract: The Bashir regime consolidated its political power and ruling legitimacy in the 2010 general election, and the formal separation of North and South Sudan in 2011 provided a relatively stable implementation environment for its national governance. However, only eight years later, the Bashir regime, which has

ruled Sudan for 30 years, quickly fell after encountering continuous protests and defiance by the military. To analyze the reasons behind this, this article examines the governance crisis and political change in Sudan from the perspective of state-society relations. At the state level, Bashir's power rule and improper handling of many domestic affairs and relations fully reflect the characteristics of a strong government and weak governance. At the social level, Bashir's long-term repressive rule and the gradual growth in social participation after 2011 have explained the characteristics of a weak society and strong participation. The political change in 2019 is the inevitable result of the interaction of the state-society relationship in Sudan. During the political transition period, the transitional government needs to work hard to improve the country's governance capabilities and effectively control the possible negative effects of social forces, so as to build a more harmonious and unified state-society relationship in order to achieve long-term stability in Sudan.

Keywords: State-society Relations; State Governance; Social Participation; Sudanese Coup

Analysis on National Reconstruction and Political Development after Libyan War

Wang Jinyan

Abstract: In February 2011, the civil war broke out in Libya, then evolved into a color revolution due to military intervention by many western countries. During the decade since the war, the national reconstruction has not been successful, and it has gradually mired in political fragmentation, economic hardship and social unrest, which has long been a security cancer in its own and adjacent areas. In this case, the post-war regime sought the support of external forces to maintain its rule. However, these interventions not only don't contribute to the reconciliation and stability in Libya, but also exacerbate the chaos. Under the mediation of the United Nations, Libya has once again established a unified administration and restarted political transition process. After ten years of turmoil, people are eager to sta-