

功能衰微与泛政治化： 苏丹政党政治的演变与特点^{*}

张 璠

摘 要：在苏丹政坛上出现过的政党大致可以分为宗派政党、左翼政党、政治伊斯兰政党、地区政党和政权党五种类型。从政党体系的角度看，苏丹经历过多党制、一党制和政权党主导下的多党制三种政党体系。多党制是殖民时代延续下来的政党体系，体系中的主导政党是宗派政党。后两种政党体系是军队干政后建立的，这一过程涉及政党与军队的“共谋”。政党在军队干政中扮演了积极角色，主动引入军队的力量以打击政治对手或追求自己的政治目的。这在一定程度上是政党之间非制度化竞争的表现。从长期来看，军队的介入削弱了政党在政治生活中的制度化功能。自巴希尔执政以来，政党的社会基础逐渐流失，政治代表与表达功能弱化。与此同时，各类社会组织开始发挥本应由政党行使的代表和表达功能。这些组织通过非制度化方式参与政治，它们的兴起是苏丹社会泛政治化的表现。在泛政治化社会中，政党作为制度化政治参与渠道的作用受到了极大限制。

关键词：苏丹；政党体系；政党政治；军队干政；泛政治化

作者简介：张璠，博士，上海外国语大学政治学流动站在站博士后（上海 200083）。

文章编号：1673-5161(2024)01-0083-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 感谢匿名评审专家对本文提出的意见和建议，错漏之处概由作者本人承担。

在现代国家政治生活中,政党发挥着重要的作用。政党的功能包括政治代表、政治表达与社会统合等。在西方发达国家,政党是代议民主的重要组成部分,政党体系一般较为稳定,表现为定期的政党轮替执政。在发展中国家,政党体系在一国政治现代化的曲折过程中可能经历巨大变化。自独立以来,苏丹的政党体系发生过多重大变化,其变化轨迹是厘清苏丹现代政治发展史的线索。以往对苏丹政党的研究多包含在苏丹政治史和政治发展研究中。^① 一些研究聚焦单个政党或某一类别的政党,比如对宗派政党、政治伊斯兰政党、苏丹共产党等政党的研究。^② 这些研究对某些政党的意识形态和政治路线做了深入的分析,揭示了苏丹政党政治演变的某些原因和动力。1989 年巴希尔执政后,苏丹的政党体系在其执政的三十年间发生了重大变化。2019 年巴希尔政权垮台,苏丹进入云谲波诡的政治秩序重组期,政党在政治中的作用与过去相比有一些新的变化。目前对 1989 年以来,特别是最近 4 年来苏丹政党政治的变化还需要进一步研究。本文试图梳理苏丹政党体系演变的历程,探究苏丹政党政治的特征和发展趋势。这有助于我们更好地理解苏丹政治发展的特征,对理解后巴希尔时代苏丹复杂的政治格局也有所助益。

一、苏丹政党的主要类型

苏丹的第一个政党诞生于民族主义运动时期。在苏丹出现过的政党数量庞大,其中许多政党昙花一现,而一些政党长期活跃于苏丹政治舞台,在国家政治生活中留下了自己的印记。在苏丹国家政治生活中发挥过作用的政党大致有以下几类。

^① 参见 Woodward, Peter. *Sudan, 1898-1989: The Unstable State*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990; Tim Niblock, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1898-1985*, Hampshire: Macmillan Press, 1987。

^② 对宗派政党和政治伊斯兰政党的研究,参见 Abdel Salam Sidahmed, *Politics and Islam in Contemporary Sudan*, Surrey: Curzon Press, 1997; Warburg, Gabriel, *Islam, Sectarianism, and Politics in Sudan since the Mahdiya*, Madison: The University of Wisconsin Press, 2003; Abdelwahab El-Affendi, *Turabi's Revolution: Islam and Power in Sudan*, London: Grey Seal, 1991。对苏丹共产党的研究,参见付海娜:《苏丹共产党的政治角色及当代影响》,载《阿拉伯世界研究》2021 年第 4 期。对全国大会党的研究,参见 Faiz Omar Mohammad Jamie, "The Emergence and Development of National Congress Party in Sudan," *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 5, No. 2, February 2017。

(一) 宗派政党

宗派政党是宗教—政治宗派组建或扶持的政党,是宗派这一传统社会组织借助政党这一现代组织形式参与政治生活的途径。苏丹的宗派政党缘起于民族主义运动时期知识分子与宗教—政治宗派的结合。在殖民统治时期,苏丹社会中最有影响力的两大宗教—政治宗派分别是安萨尔派(Al-Ansar)^①和哈特米亚教团(Al-Khatmiyya)。大部分苏丹穆斯林都追随这两个宗派中的一个。两大宗派的领袖通过投资棉花种植业等经济活动积累了巨大的财富,拥有巨大的经济和社会影响力。在民族主义运动兴起后,他们试图对该运动施加影响,将自己的经济和社会影响力转化为政治影响力。

受过现代教育的苏丹知识分子是民族主义运动的旗手。1938年成立的毕业生大会(the Graduates' General Congress)是这一群体的代表。然而,知识分子群体的力量弱小。1956年苏丹独立时的人口识字率仅为14%,且其中的90.9%的人只受过小学教育。^②由于这一群体大多服务于政府部门,因此在面对殖民当局时他们很难秉持强硬立场。这一集团本身的软弱决定了它无力独立领导民族主义运动,而必须与苏丹传统社会精英群体联合。知识分子群体的内部分歧也为宗派势力插手提供了机会。在毕业生大会内部,一部分人倾向于通过与英国的合作来实现渐进的独立,而另一部分人则希望利用埃及与英国的矛盾来实现苏丹自决,后者以毕业生大会秘书长伊斯马仪·阿兹哈里(Isma'il al-Azhari)为首,被称为“同胞派”(Ashiqqa')。分歧最终导致毕业生大会分裂,两个派别分别与两大宗派结成同盟。安萨尔派首领阿卜杜·拉赫曼·马赫迪(Abd al-Rahman al-Mahdi)支持渐进路线派,“同胞派”则得到了哈特米亚教团首领阿里·米尔加尼(Ali al-Mirghani)的支持,并由此发展出了两大宗派政党:阿卜杜·拉赫曼扶持的一派发展为乌玛党(Al-Ummah Party),该党主张通过与英国合作来实现苏丹的完全独立,其口号是“苏丹人的苏丹”;在阿里·米尔加尼的支持下,同胞党与其他支持与埃及联合的党派合并为民族联合党(National Unionist Party)。

宗派政党的产生是苏丹民族主义运动发展不成熟的体现。两大宗派的上层人物是殖民时期社会经济结构的既得利益者,不希望看到激进的社会经济变革。

^① 阿拉伯语“安萨尔”(Ansar)意为“拥护者”。该派别源自马赫迪运动,该派成员自称“马赫迪拥护者”。

^② Abdel Salam Sidahmed, *Politics and Islam in Contemporary Sudan*, Surrey: Curzon Press, 1997, p. 31.

在他们的主导下,两大宗派政党都追求在不改变既有社会经济结构的情况下实现独立。在苏丹独立后,它们也致力于维护传统精英阶层的利益,在政治生活中扮演保守派的角色。在多党制时期,两大宗派政党几乎可以垄断政治权力。在巴希尔时代,宗派政党受到政府打压,同时受到内部斗争和分裂的困扰,实力大不如前,已经无法再享有过去那样的优势。

(二) 左翼政党

左翼政党是奉行科学社会主义、阿拉伯社会主义和纳赛尔主义等左翼意识形态的政党。苏丹最具代表性的左翼政党包括苏丹共产党和复兴党。左翼意识形态最早于二战期间在苏丹有组织地传播。当时马克思列宁主义传入苏丹的途径主要有两条:一是在埃及留学的苏丹学生,二是在苏丹的英国马克思主义者。1945年10月,苏丹民族解放运动(Sudanese Movement for National Liberation, SMNL)成立,是为苏丹共产党的前身。该运动成立初期主要通过毕业生大会和民族主义党派扩大影响。1949年苏丹民族解放运动制定了马克思列宁主义党纲,^①强化了自身独立的政治身份,并积极投入对农民和工人群体的组织动员,为苏丹的反殖民主义斗争做出了重要贡献。

苏丹独立后,苏丹共产党在工人、知识分子和专业人士中的影响力日渐上升。20世纪60年代末到70年代初,苏丹共产党的力量达到顶峰,成为阿拉伯世界规模最大、组织最完善的共产党。它旗帜鲜明地反对帝国主义,主张奉行不结盟的独立外交政策,反对保守势力和军政府统治。除了在尼迈里政府统治初期与“自由军官”组织有过短暂合作外,苏丹共产党在军政府统治时期都是反政府立场最为鲜明的政党之一。在经济和社会政策上,苏丹共产党主张对苏丹进行社会主义改造。

复兴党和纳赛尔主义党等其他左翼政党在知识分子、军官等中产阶级中亦有一定影响力,但群众基础不如苏丹共产党。总体而言,左翼政党都主张社会经济变革,打破宗派领袖、大商人等传统精英对经济资源的垄断,改善农民和劳工的生活水平。正因如此,它们一直遭到保守势力的打压和排斥。除了短暂执政外,左翼政党在苏丹政治中几乎都在扮演反对派的角色。在巴希尔政府执政时期,左翼政党也是最激烈的反对党,受到政府的严厉打压。巴希尔政府垮台后,左翼政党同样要求彻底清算前者,对巴希尔时代遗留下来的政治经济结构进行

^① 付海娜:《苏丹共产党的政治角色及当代影响》,第48页。

彻底变革,其主张获得了一部分人的支持和同情。

(三) 政治伊斯兰政党

政治伊斯兰政党奉行政治伊斯兰意识形态,主张伊斯兰教发挥政治功能、追求建立政教合一的所谓“伊斯兰国家”。第一个现代政治伊斯兰组织是哈桑·班纳于1928年创立的穆斯林兄弟会(以下简称“穆兄会”)。从20世纪40年代开始,穆兄会的思想通过在苏丹担任公务员的穆兄会成员和留埃苏丹学生传入苏丹。第一个由苏丹人组建的政治伊斯兰组织是1949年成立的“伊斯兰解放运动”(Harakat al-Tahrir al-Islami)。该组织是由一群戈登纪念学院(Gordon Memorial College)的学生自发成立的,起初与穆兄会没有关系。在随后的发展过程中,该组织与穆兄会的苏丹分支融合,于1954年更名为“苏丹穆斯林兄弟会”。虽然在意识形态和组织形式上深受埃及穆兄会的影响,但苏丹穆兄会保留了组织上的独立性。^①

与埃及等阿拉伯邻国的政治伊斯兰组织相比,苏丹穆兄会在成立后的相当长一段时间内影响力相对较弱。主要原因是苏丹的现代化进程与其阿拉伯邻国相比较为缓慢。政治伊斯兰主义在本质上是一种政治意识形态。作为政治意识形态传播的主要渠道,现代教育和传媒在很长时间内只覆盖了苏丹人口中的一小部分,主要是学生、知识分子等。农村居民大多追随传统伊斯兰宗派,政治伊斯兰政党缺乏联系和影响他们的渠道。

从20世纪70年代开始,受政府伊斯兰化取向、社会经济变迁等因素影响,政治伊斯兰主义在苏丹的影响力逐渐上升。70年代末至80年代是穆兄会实力快速上升的时期。1985年尼迈里垮台后,哈桑·图拉比(Hasan al-Turabi)领导的穆兄会联合其他政治伊斯兰派别,组建了全国伊斯兰阵线(National Islamic Front),并在1986年选举中一跃成为仅次于两大宗派政党的第三大党。

随着实力的增强,政治伊斯兰政党的政治主张也渐趋强硬和极端。穆兄会最初主张废除法律中与沙里亚法不符的内容,不过它倾向于渐进的改革,并不要求全面实行沙里亚法。然而,在尼迈里政府的“伊斯兰化”政策实行后,穆兄会的立场转趋强硬,支持实行包括肉刑在内的伊斯兰传统刑罚。1985年尼迈里垮台后,全国伊斯兰阵线坚决反对废除伊斯兰传统刑罚。当相关法律即将被冻结时,全国伊斯兰阵线策划实施了1989年的“国家拯救”政变,推翻多党制政府,建立

^① El-Affendi, *Turabi's Revolution: Islam and Power in Sudan*, p. 53.

了“国家拯救”政权。全国伊斯兰阵线的骨干在“国家拯救”政权中出任要职,但吊诡的是政治伊斯兰政党的组织和社会基础反而受到了削弱。在“国家拯救”政权执政十年后,政治伊斯兰主义者因权力斗争分裂为数个政党和派系,其在苏丹社会中的影响力有所下降。在巴希尔政府垮台后,各政治伊斯兰政党和团体也没有统一的立场。

(四) 地区政党

地区政党是某一地区的精英结成的政党,用以在全国政治中代表该地区的利益,表达其政治诉求。典型的地区政党包括南方自由党(Southern Liberal Party)、南方阵线(Southern Front)、努巴山区联盟(Nuba Mountains Union)等。这类政党产生的背景是苏丹尼罗河流域地区与其他地区在政治代表权和发展程度上的巨大差异。出生于尼罗河流域地区的精英垄断了大部分政府高层职位。大部分政府投资也都集中这一地区。其他地区则在政治和经济上被边缘化,导致这些地区的精英对此尤为不满,他们组成地区政党试图改变被边缘化的处境,提升其所属地区在全国政治中的代表权。

在多党制时期,地区政党曾在全国大选中获得过一些席位。为了扩大政府代表性,宗派政党曾将地区政党纳入联合政府。尼迈里政府时期,一些地区政党领导人出任地方政府首长职位,比如达尔富尔发展阵线(Darfur Development Front)领导人艾哈迈德·德拉伊格(Ahmed Dereig)担任达尔富尔地区政府主席。地区政党将边缘地区问题纳入全国政治议程,并取得一定成功,但未能根本改变苏丹中心地区与边缘地区之间的不平衡关系,这为日后边缘地区的武装叛乱埋下伏笔。

(五) 政权党

政权党是军政府为巩固政权而组建的政党。政权党一般是唯一合法政党,或是一党独大的多党制中的最大党。^① 尼迈里政权时期(1969~1985)的苏丹社会主义联盟(Sudan Socialist Union)属于前者,巴希尔政权时期(1989~2019)的全国大会党(National Congress Party)属于后者。这两届政权都是由军官集团政变夺权后建立。政变军官对政党的态度一般较为负面,他们在掌权之初禁止政

^① “政权党”过去主要用以描述俄罗斯的“统一俄罗斯党”。本文借用这一术语描述苏丹政治中军人政权建立的政党。两者的相似之处在于,政权由出身强力部门的强人及其身边精英掌控,政党并非决策中心,在政治体系中只起辅助作用。

党活动,但为了建构一个长期稳定的政治秩序,军政府仍然需要一个政治组织来凝聚和动员支持者。军队本身作为军事暴力机构,无法承担政治组织的功能,所以军政府需要组建一支为其服务的政党,以增强政府的合法性与治理能力。政权党的主要功能是帮助军政府联系和动员支持群体、向社会传达政府的理念与政策等,政府的决策权仍由军事强人及其身边的精英集团掌控,政权党并没有真正在思想和组织上领导政府,因此它们难以称得上是真正的执政党。

政权党一般吸纳与政变军官理念相近的政客或无意识形态色彩的技术官僚。在尼迈里政权和巴希尔政权执政初期,两者具有鲜明的意识形态色彩,政权党的纲领和路线也自然体现了政权的意识形态。持有相应意识形态的政客在政权党中占据主导地位。苏丹共产党的一部分成员和阿拉伯社会主义者在苏丹社会主义联盟中一度发挥了主导作用。政治伊斯兰主义者则构成了全国大会党的骨干。然而,随着政权的意识形态纲领在实践中遭遇挫折,政权转向实用主义路线,政权党的意识形态色彩也开始淡化,技术官僚在政权党中的地位相应提高。到军政府执政后期,政权党已基本上失去了意识形态抱负,成为支持政府的各路精英的俱乐部。随着军政府因国内经济危机和治理危机而垮台,政权党也随之走入历史。巴希尔政府垮台后,掌权的过渡军事委员会随即宣布解散全国大会党。

以上是对苏丹政党类型的粗略划分,五者并非平行存在,而是有所交叠。如宗派政党中的某些派系或成员也会持有左翼或政治伊斯兰意识形态;政权党的意识形态骨干一般来自其他政党,如全国大会党与全国伊斯兰阵线之间的关系。纵观苏丹政治发展史,以上五类政党分别在苏丹政治生活中扮演过重要角色。它们的兴衰反映出苏丹政治格局的演变。

二、苏丹政党体系的演变

政党体系是政党的数量、力量对比及其相互关系。苏丹独立后,国家政治体制历经了议会民主制和军政府统治的循环交替。在议会民主制时期,一般两到三个政党竞争执政地位,而在军政府统治下存在过两种政党体系:一党制或政权党主导的多党制。

(一) 多党竞争制

苏丹独立后到 1989 年巴希尔政府上台前,实行多党制的时期只有 11 年

(1956~1958、1964~1969、1985~1989),这一制度对于宗派政党有利。苏丹独立时是一个农业国家,大部分人口居住在农村。农村居民大多追随两大宗派——安萨尔派和哈特米亚教团之一。安萨尔派在达尔富尔、科尔多凡等西部地区占优势,哈特米亚教团则在东部地区影响力更大。同时,它们又与部落首领、长老等传统社会权威有着紧密的联系。因此,它们能够轻松掌握农民的选票。凭借这一优势,宗派政党得以在 20 世纪苏丹举行的所有多党竞争的选举中获得多数。

虽然宗派政党在多党竞争制中占据优势,但它们也并非没有挑战者。在独立初期,伊斯马仪·阿兹哈里领导的世俗民族主义者是这一体系中的挑战者。伊斯马仪·阿兹哈里本身不喜欢宗派势力,与阿里·米尔加尼的联盟只是权宜之计。在实现独立后,阿里·米尔加尼认为自己不再需要伊斯马仪·阿兹哈里,便指示其追随者脱离民族联合党,成立人民民主党(People's Democratic Party),此举直接导致伊斯马仪·阿兹哈里政府垮台。民族联合党成为少数党后,凸显了其世俗主义色彩,还与工会、行业组织、左翼政党和南方政党加强了联系。1958 年,民族联合党与苏丹共产党、苏丹工人工会联盟(Sudan Workers Trade Union Federation)、农会和南方联邦党组成全国阵线。阵线提出制定新宪法、废除与美国的援助协议、保持外交政策中立、改善与埃及关系等诉求。^①

到了第二届议会民主制时期(1964~1969),左翼政党成为主要挑战者。与传统政党相比,左翼政党组织技巧高超,又与工会、行业协会联系紧密。在推翻阿卜德军政府(1958~1964)的“十月革命”(1964 年 10 月)中,左翼政党发挥了重要作用。军政府倒台后,左翼政党一度主导过渡政府。1965 年选举中,苏丹共产党拿下 8 个议席,仅次于民族联合党和乌玛党。左翼政党崛起改变了政党政治的局面。面对左翼政党的挑战,宗派政党、政治伊斯兰政党开始大打宗教牌,攻击左翼政党亵渎伊斯兰教,以此挑动民众的宗教情绪。在此背景下,本来走世俗主义路线的民族联合党也开始着色宗教,与宗派政党走近。1968 年,人民民主党与民族联合党合并为民主联合党(Democratic Unionist Party)。

在 1985~1989 年第三届议会民主制期间,政治伊斯兰政党扮演了挑战者角色。在 1986 年选举中,全国伊斯兰阵线获得 51 个席位,^②一跃成为第三大党。

^① Tim Niblock, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1898-1985*, Hampshire: Macmillan Press, 1987, p. 210.

^② P. M. Holt and M. W. Daly, *A History of the Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day*, Harlow: Pearson Education Limited, 2011, p. 144.

政治伊斯兰政党受益于 20 世纪 70 年代后期到 80 年代中东政治伊斯兰思潮兴起以及苏丹国内的一系列变化。在尼迈里政府推行伊斯兰化并颁布伊斯兰刑法典后,伊斯兰议题成为苏丹政治中的核心议题之一。在社会层面,从 70 年代末开始,大量苏丹人为寻找更好的经济机会出国务工,海湾阿拉伯国家成为最吸引苏丹侨民的目的地。苏丹穆兄会与这些国家的精英有着良好关系,在当地享有开展活动的便利。在海外侨民群体中,穆兄会很快发展成为影响力最大的政治力量。在经济层面,大量侨汇流入和伊斯兰银行体系的建立帮助穆兄会将影响力扩大到经济领域,从而为其崛起提供了物质基础。在组织层面,穆兄会在 80 年代进行了组织结构改革,加强了在劳工、行业组织、妇女等领域的组织工作。

1985 年苏丹恢复多党制后,穆兄会联合其他伊斯兰团体和势力组建了全国伊斯兰阵线。在 1986 年选举后,它成为最大反对党,对乌玛党党首萨迪克·马赫迪(Al-Sadiq Al-Mahdi)领导的政府形成强大压力。当时经济恶化和南方内战等问题使政府焦头烂额,全国伊斯兰阵线在这些问题上猛烈抨击政府,捞取政治资本。它还极力将伊斯兰教政治化,挑动和利用穆斯林群众的宗教感情,以此向乌玛党和民主联合党施压,反对它们在伊斯兰刑法问题上向南方反政府武装让步。就操纵舆论、设定议程的能力而言,政治伊斯兰政党对宗派政党构成了最大的挑战。

(二) 军政府统治下的一党制

尼迈里政府(1969~1985)执政时,苏丹实行一党制。苏丹社会主义联盟是这一时期唯一合法政党,宪法称之为“唯一政治组织”。^① 1969 年,苏丹“自由军官”组织发动政变夺权。有感于多党制下政府更迭频繁的混乱,新政府建立之初就宣布要组建唯一的政党。

苏丹社会主义联盟实行民主集中制的组织原则。党的基层支部由所在社区的党员组成,他们选举出支部的干部。从这些基层支部中产生的代表组成更高一级行政区域的党机构,一直到最高层的全国大会。全国大会每三年召开一次,负责制定政策,选举中央委员会和政治局,并决定共和国总统的提名人选。这一金字塔式组织架构是模仿东欧和其他非洲革命政党,旨在让苏丹社会主义联盟

^① Tim Niblock, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1898-1985*, p. 259.

领导中央和各级地方政府,使改革政策能够得到逐级落实。^①

按照最初设想,苏丹社会主义联盟将整合所有左翼政治势力,以领导对苏丹经济和社会的变革。但随着政治形势变化,苏丹社会主义联盟未起到应有作用。首先,由于政变军官与苏丹共产党的决裂,苏丹社会主义联盟没能整合以苏丹共产党为代表的左翼力量。政变军官与苏丹共产党领导人在政治理念、领导权等问题上分歧严重,两者最终决裂。1971年,军官哈希姆·阿塔(Hashim al-Ata)发动政变,试图推翻尼迈里。政变失败后,苏丹共产党遭到镇压。在没有以苏丹共产党为核心的左翼的支持和参与下,苏丹社会主义联盟缺乏足够的动员能力,无法起到引领社会主义变革的政治作用。

第二,以宗派政党为代表的保守势力虽遭到打压,但保守势力仍在苏丹社会中具有很大影响力。特别是在农村地区,传统精英对基层社会的控制力没有瓦解。他们通过种种办法对基层行政施加非正式的影响和控制。很多传统社会精英及其支持者改头换面后加入了执政党,他们口头上支持“社会主义”理念和政策,^②但实际上致力于维护自己的利益,使得该党的变革理念无法实现。

第三,1976年尼迈里政府与反政府的宗派势力和穆兄会达成“民族和解”,后者进入苏丹社会主义联盟,使得该党的“社会主义”纲领彻底沦为了口号。将反对派吸收进苏丹社会主义联盟后,它们从外部威胁政权的能力被彻底解除,^③但代价是牺牲了该党的改革纲领和意识形态一致性。加入苏丹社会主义联盟后,宗派和政治伊斯兰势力继续在暗中保留和发展各自的政治组织。表面上一党体系维持不变,但暗地里党争已在国家机构和政权党内部展开。政治伊斯兰分子利用这一机会渗透政府机关和军队,在军队中建立秘密小组,为夺权做准备。

随着1985年尼迈里政府垮台,苏丹社会主义联盟也消失在苏丹的政治舞台上。与同时期实行一党制的非洲国家不同,苏丹社会主义联盟不是在民族解放斗争中创建的,而是由军政府自上而下组建的。政权党在社会各阶层中缺乏组织工作经验,导致社会基础不够稳固。这是一党制在苏丹难以持久的重要原因。

(三) 政权党主导的多党竞争制

1998~2019年,苏丹的政党体系可被归为政权党主导的多党竞争制。这一

^① Mansour Khalid, *The Government They Deserve: The Role of the Elite in Sudan's Political Evolution*, London and New York: Kegan Paul International, 1990, p. 258.

^② Mansour Khalid, *The Government They Deserve*, p. 266.

^③ *Ibid.*, p. 261.

体系在一定时期内为巴希尔政权保持政权稳定起到了一定作用。与过去的军人政变一样,巴希尔上台之初取缔了所有政党,并着手打造一个无党派的政治体制。政权党的建立和多党制的恢复是以下进程共同作用的结果。一是政权内部的分歧与斗争。1995年后,原全国伊斯兰阵线总书记哈桑·图拉比与总统巴希尔的矛盾激化。图拉比认为,军人统治只是政变后的临时状态,待局势稳定后权力应交还全国伊斯兰阵线。但以巴希尔为首的政变将领不愿放弃权力,有时还将图拉比排除在决策过程之外。^① 丧失实权的图拉比将协商机构“全国大会”改造为政党,作为其巩固权力的基础。1998年,图拉比当选为全国大会总书记,并将这一机构打造为真正的执政党,从而限制总统巴希尔的权力。同时,图拉比积极推动政党活动合法化。1998年新宪法条文载明公民享有结社的自由。同年,全国大会党正式成立,政党活动走向合法化。

二是政权与反对党之间的拉锯与互动。巴希尔上台后,禁止所有政党活动。乌玛党和民主联合党遂与南方反政府武装“苏丹人民解放运动”(Sudan People's Liberation Movement)联合组成全国民主联盟(National Democratic Alliance),试图武力推翻巴希尔政权,巴政权则采取分化瓦解的对策,与反对党领导人积极接触。部分反对党与政府达成谅解,放弃武力推翻政权的主张,以此换取合法活动的空间。1999年政府与乌玛党签署关于和平解决苏丹冲突的协议,乌玛党领导人萨迪克随后结束流亡返回苏丹,^②其他一些反对党派系也陆续与政府达成妥协。政党合法化为政府拉拢反对党提供了操纵空间。

三是《全面和平协议》(Comprehensive Peace Agreement)和过渡期宪法为苏丹恢复多党制奠定了基础。2005年,巴希尔政府与苏丹人民解放运动达成《全面和平协议》,协议规定2005~2010年为决定南方最终地位前的过渡期。同年制定的过渡期宪法规定了多党民主制原则。依据新宪法,国民大会制定并通过了新的政党法。^③ 过渡期宪法还规定,2010年举行全国大选,南北所有党派均可参加。和平协议和新宪法被认为开启了向多党民主制过渡的进程。

^① [苏丹]马哈布卜·阿卜杜萨拉姆:《苏丹伊斯兰运动:光圈与暗线》(阿拉伯文),开罗:知识出版社2010年版,第155-156页。

^② Abdullahi A. Gallab, *The First Islamist Republic: Development and Disintegration of Islamism in the Sudan*, Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2008, p. 163.

^③ Faiz Omar Mohammad Jamie, "The Emergence and Development of National Congress Party in Sudan," *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 5, No. 2, 2017, p. 28.

2010 年,苏丹举行了过渡期的第一次也是最后一次大选。这次大选标志着政权党主导的多党竞争制最终成型。北方反对党原本希望在议会选举中获得足够多的席位,以使它们能与苏丹人民解放运动联手制衡全国大会党。在 2010 年大选前夕,17 个反对党组成“全国共识力量”(National Consensus Forces)联盟,以期集中力量击败全国大会党。然而,全国大会党在北方获得了压倒性的胜利,赢得了大约 73% 的国民大会席位,十分接近修改宪法所需的 75% 的最低席位数要求。^① 苏丹人民解放运动则赢得了南方的大部分席位。而北方和南方的反对党都表现不佳,其所得席位远少于它们在过渡期内分配到的席位。这次选举巩固了全国大会党和苏丹人民解放运动分别在北方和南方的优势地位。

在统治了 20 多年后,巴希尔政权已经改变了苏丹的政治结构。过去在农村地区,宗派忠诚是决定选票归属的最重要因素。此时,农村的传统精英已不再盲目追随宗派政党。传统精英和地方利益集团更多地考虑如何给自己带来尽可能多的利益。他们更愿意支持最有可能当选的候选人,以换取后者当选后给地方带来的经济利益。由于人们普遍预期全国大会党将获胜,因此把票投给全国大会党的候选人成了最有利的选择。此外,1999 年苏丹成为石油出口国后迈入经济快速发展时期。此后十年的经济发展让民众——特别是城市中产阶级感受到物质生活的改善,确立了政府的绩效合法性。同时,全国大会党也拥有充足的政治资金来动员支持者,成功将各地有影响力的精英纳入自己的支持者网络,并通过他们来动员选票。凭借这一体系,全国大会党得以在 2010、2015 年的选举中确保多数地位。

2010 年大选的失败对反对党造成了沉重打击。数年后全国共识力量分裂,民族乌玛党、苏丹大会党、复兴党、人民大会党等离开联盟。此后直到 2019 年,反对党再也没能结成统一阵线。2015 年大选前夕,反对党自身也意识到没有实力通过选举更迭政权,参加大选只会加强政权的合法性,因此以选举缺乏公正性为由抵制大选。无论抵制还是参与,反对党都无法对政权构成威胁。在 2015~2018 年期间,政府已经开始为巴希尔参加 2020 年大选铺路。2018 年 8 月 10 日,全国大会党决定提名巴希尔为 2020 年总统大选候选人。各反对党对此立场不

^① Marc Gustafson, “National Assembly Results for Sudan’s 2010 Elections: An Analysis,” *African Arguments*, <https://africanarguments.org/2010/05/26/analysis-of-national-assembly/>, 上网时间:2019 年 5 月 31 日。

一。主要由左翼政党组成的“全国共识力量”联盟宣布抵制 2020 年大选。而其他一些反对党的立场更为灵活,表示在能够保证选举公正、透明的前提下愿意参与大选。无论反对党选择参与还是抵制,都会付出代价。即使参与选举,反对党可能也无法扩大权力份额,更谈不上对全国大会党形成有效制衡,反而为选举的合法性背书。而如果选择抵制则会被彻底排除在政治进程之外,陷入边缘化的境地。假设 2019 年苏丹政治变局没有发生,2020 年大选如期举行,反对党在选举中击败全国大会党的可能性很低。

在三种政党体系中,多党竞争体系下的政党竞争程度最激烈,政权党主导的多党制次之,一党制下则不存在竞争。而就治理能力而言,多党制下政府更迭频繁,难以实施连贯的政策,治理效能最差。一党制和政权党主导的多党制保障了政府的稳定,避免了政府更迭频繁的弊端。由于一党制下只有政权党拥有合法地位,所以其他政党只有两种选择,要么转入地下活动,要么加入政权党,在政权党内以非正式的形式维持其活动。在前一种情形下,反对党的反政府活动始终对政权构成威胁,而在后一种情形下,政权党自身的意识形态一致性完全丧失,从长远看削弱了政权的内部团结和治理能力。政权党主导的多党制在保障政治稳定上成效最为明显,也是持续时间最长的政党体系。这一体制给了反对党一定的活动空间,释放了一部分政治张力,减少了反对党通过非制度化手段反对政府的动机。同时有一定竞争的选举赋予了军政府以更大的合法性。

三、苏丹政党政治的特点

政党在现代国家政治生活中承担着重要的功能。其中,最重要的功能包括利益表达与利益代表功能、社会统合功能等。^① 通过表达和代表不同的社会利益,政党扮演了连接国家与社会的中介角色。而在苏丹的政党政治中,占优势地位的政党往往存在代表性不足的问题。政党间的恶性竞争也影响了政治体系的稳定和效能。

(一) 政党的代表性问题

在成熟的多党制中,主要政党分别代表某个社会阶层或集团的利益,然后通

^① 汪波:《西方政党政治与超政党体制:比较与竞争——兼论中国政党制度生命力》,载《社会主义研究》2014 年第 6 期,第 93 页。

过政党间的竞争使社会利益的冲突制度化,以此维护政治秩序的稳定。而在苏丹的多党制中,一方面社会阶层分化尚不明显,另一方面由于教育水平的限制,占人口多数的农村居民的政治参与度不高,因此在多党制中占主导地位的宗派政党——乌玛党和人民民主党—民主联合党不需要依赖大众动员就能在多党选举中获胜。它们不是通过自己的组织网络来联络和争取社会群体的支持,而是依赖两大宗教—政治宗派来获得执政所需的社会基础,^①故而政党只能成为宗派利益的代表。在多党制时期,宗派之间的利益交换或分裂往往导致政府更迭。比如,1965~1969 年间,安萨尔派分裂为萨迪克·马赫迪派系和伊玛目哈迪·马赫迪派系。两个派系的分裂导致政府更迭频繁,萨迪克在 1966 年 6 月推翻了哈迪派系领导的政府,但他的政府在不到一年之后就被迫解散,哈迪派系支持的总理再度掌权。在这种情况下,政府根本无法实施连贯的政策,更谈不上长远的施政规划。宗派政党组成的政府被宗派利益所骑劫,无法从国家的整体利益出发实施治理。

与宗派政党相比,左翼政党和政治伊斯兰政党的代表性相对更好。这两类政党代表的是苏丹社会中的“现代部门”,也就是知识分子、专业人士和劳工等现代社会成分。这部分人群的政治表达和参与需求更强,他们支持某一政党是出于意识形态或政治表达的需要。然而,这部分人在苏丹人口中的比例远低于农村人口。在争夺农村票源上,这些政党又难以与宗派政党竞争。所以,在 1989 年以前的历次多党选举中(1958 年、1965 年、1968 年和 1986 年),即便代表“现代部门”的政党能够在选举中获得几乎所有城市地区的选票,仍然无法动摇宗派政党的多数地位。这一局面使得政党政治陷入了一种僵局,选举产生的政府虽然形式上拥有多数,却不能代表城市中有政治意识的群体,而代表这些群体的政党又无法在选举中上台。如果没有外力介入,这一体系很难发生改变。

表：苏丹各类型政党的代表群体和支持者聚集地区

政党类型	代表群体	支持者聚集地区
宗派政党	宗派领袖、部落长老、大商人	农村
左翼政党	知识分子、专业人士、学生、劳工	城市
政治伊斯兰政党	知识分子、学生、侨民	城市

表格来源：笔者根据相关资料自制

^① Abdel Salam Sidahmed, *Politics and Islam in Contemporary Sudan*, p. 61.

（二）政党与军队“共谋”颠覆政党体系

纵观苏丹政党体系的演变,可以发现军队的介入是导致政党体系洗牌的最主要因素。然而,政党在军队干政的过程中绝非只扮演被动的角色。苏丹独立后的第一次政变就是由时任总理阿卜杜拉·哈利勒(Abdallah Khalil)暗中授意总司令阿卜德发动的。当时哈利勒领导的乌玛党—人民民主党联合政府已陷入停摆,两党在是否接受美国援助问题上分歧严重。两个执政伙伴还分别与民族联合党接洽,政府垮台近在咫尺。哈利勒遂说服阿卜德将军,只有军队才能结束混乱的政治局面。1969年和1989年的政变也与政党政治间接或直接相关。1969年政变的背景是,左翼政党与右翼宗派政党的斗争趋于白热化。后者煽动民众的宗教情绪,以亵渎宗教的指控攻击前者。左翼政党也广泛动员支持者,双方针锋相对。宗派政党在制宪会议中凭借多数优势推出禁止共产党活动的法案,引发了左翼支持者的强烈不满。政治极化的危机已超出政党政治能化解的范围。

1989年的政变则是议会中的第三大党全国伊斯兰阵线直接策划的。它在1986年选举后将伊斯兰刑法问题当作权力斗争工具,打出“真主的沙里亚不可替代”^①的口号,挑动穆斯林群众的宗教感情来反对任何废除尼迈里时期伊斯兰刑法的举措。通过将自己树立为沙里亚法最坚决的保卫者,全国伊斯兰阵线试图在面对乌玛党和民主联合党时占据政治优势,并成功迫使后两者在这一问题上与自己保持一致。1988年5月,全国伊斯兰阵线以在两个月的时限内通过新的伊斯兰刑法案为条件加入联合政府。^②全国伊斯兰阵线主席哈桑·图拉比出任总检察长和司法部长。全国伊斯兰阵线成功地设定了政治议程,使政府将制定伊斯兰刑法作为优先事项。然而,在当时苏丹社会已经因为宗教、族群、地域矛盾高度撕裂的情况下,苏丹政治极化趋势明显。北方的世俗主义者与南方的非穆斯林都不能接受这种以伊斯兰为核心的国家认同。在多方压力下,乌玛党和全国伊斯兰阵线的联合政府不久便迫于压力解散。1989年3月,萨迪克组建了一个包含几乎所有政治派别在内的政府,唯有全国伊斯兰阵线除外。6月,萨迪克决定接受冻结伊斯兰刑法的条件,与“苏丹人民解放运动”^③(Sudanese People's

① Sidahmed, *Politics and Islam in Contemporary Sudan*, p. 176.

② Ibid., p. 151.

③ “苏丹人民解放运动”是苏丹内战期间在南方活动的反政府武装,南苏丹脱离苏丹独立后,它成为南苏丹执政党。

Liberation Movement) 展开谈判,这遭到全国伊斯兰阵线的反对,在其幕后策划下,萨迪克政府于 1989 年 6 月 30 日被推翻。

这三次政变的背景都具有一个共同点:党争激烈到了水火不容的地步,而且都有一个政党面临被排斥的危险。这为引入军队的力量创造了动机。引入军队干预是一种非制度化的政党竞争手段,是政党间恶性竞争的后果,也是政党政治失灵的表现。

对个别政党而言,引入军队的力量虽能一时助其得利,但从长远来看,政党作为一种制度在国家政治生活中的地位遭到削弱。军队干政的理由之一便是政党政治的混乱,因此政变后的第一个举措往往就是解散政党,无论其对军政府的立场如何。1989 年政变后,策划政变的全国伊斯兰阵线与其他政党一起遭到解散。虽然这在一定程度上是掩盖政变性质的计谋,但该党的政治活动和组织活动确实转入了停滞,领导人和基层之间的联系也弱化了。全国伊斯兰阵线领导层认为,在夺取政权后全国伊斯兰阵线的使命已经完成,因此它已经没有存在的必要。后来许多党员都批评这一决定,讽刺全国伊斯兰阵线成了唯一真正被解散的政党,其他政党虽然被迫转入地下,但至少以各种方式维持活动。^① 就连哈桑·图拉比本人后来也感到后悔。

即使政党制度得到了恢复,政党的地位与作用也与政变之前不可同日而语。虽然哈桑·图拉比努力增强执政党的地位,但这一努力只取得了部分成功。全国大会党虽名为执政党,但实际上它只是国家机构的一部分,而且其地位要低于政府、军队和安全机构。一位党内领导层成员评论道:“我们成了公共关系职员,安全部门是我们的上司”。^② 在军政府治下,政党只是次要的政治机构,政党作为政治制度被弱化和边缘化。

(三) 政党难以超越族群、地域、宗教因素

在苏丹政党政治中,大多数政党无法超越族群、地域的区隔。所有主流政党的领导和骨干几乎全部来自北方尼罗河流域的阿拉伯化苏丹人。来自南方、达尔富尔等边缘地区者很少能出任主流政党的高层职位。最有可能实现跨族群与跨地区整合的是左翼政党。左翼政党向来主张各族群与各地区间的平等,对边

^① Alsir Sidahmed, *Sudan: End of the Game*, *AllAfrica*, November 5, 2017, <https://allafrica.com/stories/201711050070.html>, 上网时间:2019 年 5 月 20 日。

^② [苏丹]阿卜杜拉希姆·奥马尔·穆希丁:《图拉比与“国家拯救”政权》(阿拉伯文),大马士革:埃克拉玛出版社 2006 年版,第 236 页。

缘地区具有一定吸引力,但它们同样发轫于北方尼罗河流域,在边缘地区的群众工作和组织建设薄弱。由于边缘地区和非阿拉伯族群在主流政党中代表性不足,这些地区的精英遂寻求建立自己的政党来表达自己的利益诉求,像达尔富尔发展阵线、努巴山区联盟等地区政党在 20 世纪 60 年代相继出现。这些政党首次将边缘地区与中心地区之间的权力和财富不平等带到了苏丹的政治议程中,一些政党还一度加入政府,但掌权的主流政党只是为了短期利益才吸纳地区政党入阁,并不真的重视边缘地区的诉求。

政党难以统合多元的苏丹社会,有以下原因:一是因为政党本身的社会基础狭窄。比如,宗派政党的社会基础是伊斯兰教安萨尔派和哈特米亚教团,他们无法代表不属于宗派的穆斯林和非穆斯林。二是因为意识形态的原因。比如,政治伊斯兰政党主张将苏丹定义为伊斯兰国家,甚至不顾苏丹族群与宗教多元的现实,主张在全国实行伊斯兰教传统刑罚,进一步激化了族群与地域矛盾。三是政党高层内部的分歧和权力斗争。20 世纪 90 年代后期,“国家拯救”政权和全国大会党内部的权力斗争趋于激烈,哈桑·图拉比试图以推行地方分权改革来动员边缘地区精英的支持。当他在与巴希尔的权力斗争中失败出局后,边缘地区精英对提升政治地位的期望落空,全国大会党中来自边缘地区的部分精英后来加入了反政府武装。由于政党在社会基础、意识形态或组织上受制于族群、地域和宗教的限制,政党没有发挥统合苏丹社会的作用。

政党政治是国家政治生活中的重要组成部分。在苏丹的政党政治中,宗派政党能在选举中轻松获得多数地位,而代表“现代部门”的政党则难以在选举中击败前者。所以后者有动机引入军队的力量来颠覆既有的政党体系。军队的介入终结了宗派政党的霸权,在一定程度上帮助其他政党达到了政治目的。然而,军队干政的长期后果是政党在国家政治生活中的地位下降,其功能出现衰退。

四、苏丹政党政治演变的走向

苏丹的政党政治发展在南北分离后呈现出两个发展趋势。一方面,在全国大会党主导的政党体系中,无论是全国大会党还是反对党的表达和代表功能更加弱化,社会基础逐渐流失。另一方面,行业协会、草根社会组织开始代替政党发挥利益表达功能,其政治作用变得日益重要。

（一）政党的代表功能衰微

随着全国大会党主导的多党体系的确立,苏丹政治进入一个稳定期。然而,包括全国大会党在内的各路政党都面临代表功能衰微和支持基础流失的问题。在政权党主导的多党体系下,反对党受派系分裂和支持者流失的打击,在苏丹政治中逐渐被边缘化。比如民主联合党内部就领导权和路线问题分歧严重,不断分裂。除穆罕默德·奥斯曼·米尔加尼(Muhammad Uthman Al-Mirghani)领导的“原初”民主联合党外,该党分裂出的主要派系有信迪派、穆达维派、阿兹哈里派、阿卜杜·拉赫曼派等。这些派系都将自己称为“民主联合党”。^① 2011 年该党受邀入阁的决定引发基层,特别是青年党员不满,又引发了一波出走和分裂。^② 另一个主要政党乌玛党同样经受了分裂的打击,分为萨迪克领导的民族乌玛党和联邦乌玛党等。派系分裂打击了支持者的信心,大幅削弱了反对党的实力。

反对党的衰败在 2010 年大选中显露无遗。两大宗派政党在过去占优势的农村地区流失了大量支持者。城市中的中产阶级也没有对反对党表现出热情。2015 年大选前夕,反对党自身也意识到没有实力通过选举更迭政权,参加大选只会加强政权的合法性,因此以选举缺乏公正性为由抵制大选。一些反对党,如苏丹大会党另辟蹊径,将工作重心放在选举之外,加强在知识群体和年轻人中的动员力度。

虽然反对党的支持者流失,但这并不等于政权党代表性与合法性的增强。相反,在巴希尔执政后期,全国大会党同样面临分裂、支持基础流失和代表功能衰微。

1999 年哈桑·图拉比与巴希尔公开决裂,带领其支持者退出全国大会党,另组新党人民大会党(Popular Congress Party)。作为苏丹政治伊斯兰意识形态的旗手,哈桑·图拉比的出走不仅标志着政权党的分裂,也在某种程度上宣告了政权的意识形态破产。此后,巴希尔政权转向实用主义路线,保持继续执政成为政权的主要目标。即便是留在全国大会党内的政治伊斯兰主义者,如副总统阿里·奥斯曼·塔哈(Ali Othman al-Taha)和纳菲·阿里·纳菲(Nafie Ali Nafie)等人也将政权生存和个人政治利益置于意识形态之前。1999 年后全国大会党基

^① “Democratic Unionist Party [DUP],” *Global Security*, April 15, 2019, <https://www.globalsecurity.org/military/world/sudan/political-parties-dup.htm>, 上网时间:2023 年 7 月 9 日。

^② 《苏丹反对派地图》(阿拉伯文),2019 年 4 月 20 日,<http://mtw.so/5MjppQ9>, 上网时间:2023 年 7 月 9 日。

本上不再代表任何意识形态纲领。

越来越多的政治伊斯兰主义者感到幻灭,相继离开全国大会党。随着政治伊斯兰主义者在党内的影响力逐渐式微,全国大会党与苏丹社会中认同政治伊斯兰的群体也渐行渐远。在苏丹社会,那些对政权幻灭的政治伊斯兰主义者被称为“流浪者”(sa'ihun)。政府官员的腐败、南苏丹的“丢失”或是政权内持续不断的内斗让他们对政权失去信心。^①他们不再从任何意义上将巴希尔政权视作“伊斯兰的”。

随着全国大会党的意识形态空心化,该党主要依赖行政和经济资源来动员支持者。1999年后的石油繁荣为这一模式提供了条件。而2011年南苏丹独立后,苏丹的石油收入锐减,全国大会党的政治资金也随之减少,其动员网络也不得不缩减。

(二) 非政党组织的兴起

在政党功能衰微的同时,各类非政党组织兴起,包括民间团体、行业组织等,开始承担本应由政党发挥的利益表达和代表功能。这一发展趋势的出现主要是由于以下几个原因。

首先,青年人对现状的不满日益强烈,而各类政党没有表达他们的诉求。苏丹人口整体偏年轻。2011年,苏丹人口年龄中位数为18.7岁。^②由于经济发展不足,青年失业率长期居高不下。对现状不满的年轻人通过社交网络表达自己的诉求。2009年社交网络上出现“我们受够了”(Girifna)运动,鼓动对政府的非暴力反抗。^③2013年,政府宣布调高燃油价格,引发了一波抗议。一批青年组织参与其中,比如“我们不会服从”(Abena)、“我们反抗”(Isena)等。^④在抗议活动中还出现了一些自称“抵抗委员会”的组织,它们是社区自发组建的。这些组织大多与政党没有关系。参与其中的青年人属于1989年巴希尔掌权后出生的一代人。他们对1989年以前活跃在苏丹政坛上的政党并不熟悉。那些老牌政党的领导层仍由活跃在上世纪的政客把持,缺乏联系和吸引年轻人的途径。许多年轻

^① Medani, 'Between Grievances and State Violence: Sudan's Youth Movement and Islamist Activism Beyond the 'Arab Spring'', *Middle East Report*, Summer 2013, p. 41.

^② Gada Kadoda and Sondra Hale, "Contemporary Youth Movements and the Role of Social Media in Sudan," *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 49, No. 1, 2015, p. 217.

^③ Ibid., p. 222.

^④ Ibid., p. 220.

人对政权党和反对党都感到失望,对政党政治也毫无兴趣。在政党难以吸引年轻人的情况下,各类自发组建的草根组织成为他们的表达渠道。

第二,巴希尔上台后受到打压的行业组织恢复了活动。在苏丹政治生活中,行业组织长期以专业人士的政治代言人自居,经常公开表达政治诉求。在 1964、1985 年推翻军政府的示威中,行业组织都起到了关键作用。有鉴于此,1989 年巴希尔政府上台后对行业组织严加管控。法律禁止未经官方许可成立工会和行业组织。^①此后,政府与职业人士群体的关系越发紧张。政府采取的一系列紧缩措施打击了城市职业群体的生活水准。这一群体的收入水平与他们的期望值差距巨大。他们中的一部分人认为这种局面是政府故意造成的,目的是逼迫他们出走海外。^②这一群体中的活跃分子认为,只有他们自己组建的行业组织才能为他们的利益发声。2013 年前后,律师、大学教师、记者、药剂师等职业群体陆续成立了非官方职业协会。虽然这些职业协会中有部分会员是反对党成员,但这些组织不追随任何党派,也没有明显的意识形态色彩,而将关注点放在促进职业群体的权益上。这些非官方职业协会联合组成了“苏丹职业人士协会”,以协调行动。为了防止政府的打击,这些组织采取扁平化的组织模式,组织领导人不公开身份,外界也不知晓其成员人数等信息。^③

随着政党的衰微,草根组织和行业组织扮演政治代言人的角色。2018 年底开始的苏丹政治变局正是这些组织通过非制度化的政治表达促成的。12 月 19 日,为抗议物价高涨和基本生活物资短缺,苏丹 10 多座城市爆发示威游行。当时反对党的注意力还在 2020 年大选问题上,根本没有预料到抗议的爆发。在起初犹豫不决后,反对党才决定跟进。然而,反对党自身动员能力不足。真正在抗议中发挥领导、组织和协调作用的是苏丹职业人士协会和“抵抗委员会”。职业人士协会制定了示威游行的时间表,号召民众上街抗议。许多民众愿意听从它的号召,因为职业人士协会不代表任何党派,在他们看来具有更高的公信力。2019 年 1 月 1 日,苏丹职业人士协会、反对党联盟与其他民间团体签署了《自由与变革宣言》,明确提出推翻巴希尔政府、改革苏丹政治经济、实现国内和平等诉求。宣言的签署为抗议赋予了政治纲领。在整个抗议期间,喀土穆各地的“抵抗

① 《反巴希尔政权的新力量“专业人士协会”》(阿拉伯文),France 24,2019 年 1 月 26 日, <http://alturl.com/x4thq>,上网时间:2023 年 7 月 15 日。

② 该信息来源于笔者 2016 年在苏丹留学期间所做的采访。

③ 《反巴希尔政权的新力量“专业人士协会”》(阿拉伯文)。

委员会”在社区中进行草根动员,对抗议的持续和最终成功发挥了关键作用。特别是在政府采取断网措施后,“抵抗委员会”散发传单、上门通知,维持了信息的流通。虽然反对党联盟加入了“自由与变革力量”联盟(Forces of Freedom and Change),但反对党在这场运动中只扮演了次要角色。苏丹职业人士协会和“抵抗委员会”在后巴希尔时代的政治中持续发挥影响,而政党仍面临社会基础流失的问题,其发挥政治影响力的空间受到诸多限制。

(三) 泛政治化与政党政治的走向

社会组织政治化是苏丹社会泛政治化的体现。在泛政治化社会中,军队、社会组织经常通过非制度化手段直接介入政治。而这种非制度化介入越频繁,政党在政治中能发挥的制度化作用就越小。这一点在巴希尔政府垮台后的政治过渡中体现得非常明显。虽然巴希尔政府垮台为原反对党扩大影响力提供了机会,但在政治秩序的重建过程中,军事暴力和街头政治成为更具决定性的关键力量。在这两者之间,政党能发挥作用的空间十分狭窄。一方面,政党无力约束军队的行为。军方领导人不仅担任主权委员会主席和副主席,并且始终牢牢掌控军事和安全事务。当政治局势不符合军方预期时,军方随时都能动用武力掌控政权权力。2021年10月,军方单方面解散过渡政府,政党除了口头抗议之外没有任何其他办法。另一方面,政党也不能控制草根组织的社会动员。在军方夺权后,“抵抗委员会”组织的示威成为向军方施压的主要途径。这些草根组织认为自己是民意的代表,不服从任何政党,甚至认为政党为一己私利有出卖“革命”的嫌疑。当政党尝试与军方谈判妥协时,一些“抵抗委员会”便指责它们为“叛徒”。在这种高度泛政治化的社会环境中,所有怀有政治意图的社会力量都直接地参与政治,政党难以作为政治表达的制度化渠道发挥作用。

在动荡的政治过渡阶段,政党的影响力一方面受到军队和社会组织的限制,另一方面,政党之间的意识形态和政治立场分歧也削弱了政党的影响力。虽然大部分反对党都加入了“自由与变革力量”联盟,但这些政党的意识形态各异,除了推翻巴希尔政府这一共同的目标外并无多少共同点。在进入复杂的政治过渡阶段后,各政党在政治过渡的目标、对待军方的态度等方面的分歧开始显现。苏丹共产党等左翼政党主张彻底肃清前政权残余势力,对政治和经济结构进行重塑,并要求军方将权力全部移交给文官政府。民族乌玛党等则希望避免剧烈的社会动荡,在保障传统精英利益的情况下实现平稳的政治过渡。它们对军方的

立场较为温和。由于各政党之间的分歧,它们在面对军方时无法形成统一立场。在 2021 年军方政变后,“自由与变革力量”联盟发生分裂。苏丹大会党等政党与苏丹职业人士协会组成的“自由与变革力量—中央委员会”强烈谴责政变,坚决要求军方将权力交还文官政府。而民主联合党—贾法尔·米尔加尼派等政党与部分前反政府武装组成的“自由与变革力量—民主集团”则支持军方的立场,指责“自由与变革力量—中央委员会”企图垄断政治权力。经过谈判,“自由与变革力量—中央委员会”与军方在 2022 年底达成“框架协议”。该协议除了规定军方向文官政府移交权力,还对苏丹国内各支武装力量整合为一支统一的国家军队做了表述。

2023 年 4 月 15 日,苏丹最主要的两支武装力量——苏丹武装部队(Sudanese Armed Forces)与快速支援部队(Rapid Support Forces)之间爆发军事冲突,中断了政治过渡进程。几乎所有的政党都呼吁交战双方立即停火,通过对话解决分歧。然而,冲突的极化效应已经扩大各政党间的裂痕。“自由与变革力量—民主集团”公开批评“框架协议”是导致当前冲突的原因。^①“中央委员会”则坚决要求执行“框架协议”,并且指责前政权势力是冲突的幕后推手,目的是阻挠政治过渡。两大阵营的分歧已经与两支武装力量的博弈相互交织。在武装部队看来,自由与变革力量—中央委员会对当前冲突的看法与快速支援部队的说辞相似,是为后者提供政治掩护。自由与变革力量—民主集团的立场则更加偏向武装部队。前政权的残余势力也在冲突中看到重新壮大的机会,全力支持武装部队击败快速支援部队。当前的冲突如果持续延宕,苏丹各政治阵营之间的裂痕可能进一步扩大。各政党即使不想在两大武装力量间选边站队,但局势的发展已使它们斡旋的余地越来越小。政党在苏丹政治中能发挥的作用将取决于冲突结束的方式。

五、结语

苏丹政党体系经历过多次剧烈变革。其中起主要作用的是军事暴力机构的介入及其与政党的互动。军队的干预并非完全外在于政党政治。事实上,政党

^① 《苏丹各政治派别对苏丹军队与快速支援民兵冲突的立场》(阿拉伯文),埃及战略研究中心,2023 年 4 月 17 日,<https://ecss.com.eg/33687/>,上网时间:2023 年 8 月 15 日。

经常主动引入军队干预以打击政治对手或追求自己的政治目的。这是政党之间非制度化竞争的表现。从长期来看,军队介入削弱了政党在国家政治生活中的地位,造成政党功能的衰微。自巴希尔政府上台以来,政党的政治代表与表达功能弱化,社会基础流失。与此同时,各类非政党组织开始发挥本应由政党行使的代表和表达功能。这种表达表现为抗议、示威等非制度化的形式。通过这种非制度化的政治表达,这些组织在 2019 年的政治变局中充当了重要推手,并在 2019 年后的政治过渡中继续发挥重要的政治作用。同时,军队在巴希尔垮台后也没有退出政治。在社会泛政治化的背景下,军事暴力和街头政治成为两种最直接的政治参与方式。政党作为制度化政治参与渠道发挥作用的空间十分有限。

苏丹武装部队与快速支援部队的冲突再次表明,军事暴力似乎仍是决定苏丹政治走向的最强大力量。这场军事冲突不仅中断了本已脆弱的政治过渡进程,还使苏丹政治稳定乃至国家统一的前景更加晦暗不明。苏丹当下最急迫的任务是停火止战,通过对话解决各方之间的矛盾。在实现停火后,包括政党在内的苏丹国内各方都必须参与到政治对话中,为政治过渡协商出一份具有共识的路线图。各政党需要做的是将国家利益置于首位,摒弃派系斗争,合力发挥作用,为和平解决当前危机提供政治方案。同时,各政党应与社会各界建立广泛联系,特别是听取和反映流离失所者、年轻人、妇女等弱势群体的诉求,重建或巩固自己的社会基础,为重建稳定的政治秩序发挥制度化作用。

(责任编辑:赵军 责任校对:李意)