

## 试析西非地区军事政变回潮原因及影响\*

孟 瑾

**【内容提要】** 军人集团因其较强的民族主义意识和较高的政治敏感度在后殖民时期非洲国家的政治发展进程中发挥着重要作用。军人集团通过使用武力接管国家最高权力的行为时有发生。2020 年以来, 西非地区军事政变高达 6 次, 军事政变回潮趋势突出。国家治理能力不足和政府合法性下降是此次军事政变回潮的结构性因素。军队维护国家利益的认知和恐怖主义威胁军队的团体利益是军人集团发动政变的主要动机。(次) 区域组织未能有效发挥遏制作用, 降低了政变成本。域外大国的长期干预和安全投入下降助推了政变的发生。此轮回潮不仅改变了相关国家的政治权力结构, 打破其政治发展的自然进程, 而且威胁西非国家政权安全, 加重地区国家间矛盾分歧。此外, 政变回潮推动了域外大国在西非地区影响力的消长, 地区安全架构面临重组。

**【关键词】** 军事政变; 西非地区; 军政关系; 政权安全

**【作者简介】** 孟瑾, 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, 主要研究方向为法语非洲国家冲突治理(北京, 100101)。

军事政变通常指军人集团通过密谋、威胁、武力等非常规手段推翻现有政权的行为。非洲国家的军人集团因其较强的民族主义意识和较高的政

---

\* 本文系中国社会科学院学科建设登峰战略重点学科“世界经济史”资助项目(编号: DF2023ZD34)的阶段性成果。

治敏感度在国家构建进程中发挥着重要作用,军人集团通过使用武力(或武力威胁)接管国家最高权力的行为时有发生。1958年至今,非洲国家共发生104次军事政变。<sup>①</sup>21世纪的前20年,非洲国家军事政变呈明显下降趋势。2000—2019年,非洲发生了14次政变(年均0.7次)。然而,2020—2023年的四年间,非洲地区军事政变就高达8次(年均2次),军事政变回潮趋势突出,甚至被称为“政变大流行”。<sup>②</sup>事实上,近年非洲发生的军事政变并非均衡分布,8次军事政变中有6次发生在西非地区,这一地区因而被称为“政变地带”。<sup>③</sup>西非地区的军事政变回潮现象尤为值得关注。

军事政变不仅折射出国家和社会的问题症结,而且影响一国的政治经济发展进程。因此,对军事政变问题的研究是认识和理解非洲国家政治发展和治理困境的关键视角。然而,国内关于非洲军事政变问题的研究或限于对某一政变事件本身的解读,或考察整个非洲地区,<sup>④</sup>对非洲次地区的军事政变问题分析较少,且鲜有针对政变背后机理的综合分析。国外学术界关于军政关系虽有较为系统成熟的著述,多篇学术著作讨论了军事政变发生的原因和条件,<sup>⑤</sup>但是对近期军事政变发生的原因和影响

① 笔者自行统计。数据参见 Jonathan M. Powell and Clayton L. Thyne, “List of Coups by Country”, Uky, [http://www.uky.edu/~clthyne2/coup\\_data/powell\\_thyne\\_coups\\_final.txt](http://www.uky.edu/~clthyne2/coup_data/powell_thyne_coups_final.txt). Accessed 2023-8-21. 无特殊标注时,文中政变次数统计皆为成功政变次数。由于近期地区政局变动较大,本文政变统计时间截至2023年7月31日。

② Kristen A. Harkness, “Africa Has Had Eight Coup Attempts in Recent Months, What’s Behind the ‘Coup Epidemic’?” *The Washington Post*, 2022-2-9.

③ Theodore Karasik, “Africa ‘Coup Belt’ Facing Further Upheaval”, *Arab News*, 2022-2-2, <https://www.arabnews.com/node/2017096>.

④ 国内关于非洲国家军事政变的学术成果主要有:黎文涛《尼日尔军人政变凸显非洲政治顽疾》,《国际资料信息》2010年第4期,第41—43页;赵慧杰《毛里塔尼亚政变透析——兼论非洲民主化进程》,《西亚非洲》2009年第2期,第5—9页;贺文萍《非洲军事政变:老问题引发新关注》,《西亚非洲》2005年第3期,第5—9页;王洪一《解析非洲“政变年”》,《国际问题研究》2004年第3期,第57—60页;李畅、程同顺《对非洲国家潜在政变风险的测量与比较》,《世界经济与政治论坛》2018年第1期,第83—107页。

⑤ Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, New Jersey: Englewood Cliffs, 1977; Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, New Jersey: Englewood Cliffs, 1977; Samuel E. Finer, *The Man on Horseback, the Role of the Military in Politics*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002; Maggie Dwyer, *Soldiers in Revolt, Army Mutinies in Africa*, New York: Oxford University Press, 2017; Aaron Belkin and Evan Schofer, “Toward a Structural Understanding of Coup Risk”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 47, No. 5, 2003, pp. 594—620.

关注度不高。鉴于此，本文聚焦 2020 年以来西非地区的军事政变，多角度阐释其原因，分析其影响，研判其走向。

## 一 西非国家军事政变回潮及特征

独立以来，西非国家共发生 54 次军事政变，2020 年之前经历了两次政变高潮。<sup>①</sup> 第一次政变高潮发生在 20 世纪 60 年代下半叶，其间共发生 12 次政变。这一时期，西非国家刚获独立，军事政变反映出西非民族国家在建构初期塑造政治权威之艰难和去殖民化进程之曲折。一方面，长期“分而治之”的殖民政策导致西非国家族群矛盾突出、政治力量分散、国家能力脆弱，代表部族、地域、教俗利益的多股政治势力围绕国家权力展开激烈争夺，军队成为控制政局的重要力量，军事政变成为不同利益集团政治斗争的集中体现。例如，伊博族与豪萨族之间的矛盾在 1966 年导致尼日利亚发生 2 次军事政变；贝宁三大主要党派之间的权力争夺导致该国在 1965—1969 年发生 4 次军事政变。另一方面，西非新生政权普遍采取对外反帝反殖和对内发展民族经济的政策，这引起传统殖民主义势力及其西非代理人的不满，二者试图通过组织军事政变推翻民族主义意识强烈的领导人，继续操控非洲国家政权，阻挠国家建设进程。<sup>②</sup> 例如，在国外势力支持下，加纳的克瓦米·恩克鲁玛、马里的莫迪博·凯塔领导的民族主义政府先后在 1966 年和 1968 年被军事政变推翻。

第二次政变高潮发生在 20 世纪 80 年代上半叶，其间发生了 8 次政变。这一时期的军事政变折射出西非地区民族国家的建构陷入困境和西非国家在不同发展模式寻求变革的意愿。这一时期，受世界经济危机和连年旱灾的影响，西非国家普遍陷入经济衰退，并引起一系列政治动荡。与此同时，冷战进入美攻苏守阶段，苏联开始从非洲撤退，一些西非国家通过政变建立亲西方政权。例如，之前致力于建设社会主义制度的几内亚比绍、几内亚等国发生军事政变，政变军官领导国家走向西方

① 笔者根据相关资料自行统计，数据参见 Jonathan M. Powell and Clayton L. Thyne, “List of Coups by Country”, Uky, [http://www.uky.edu/~clthyn2/coup\\_data/powell\\_thyne\\_coups\\_final.txt](http://www.uky.edu/~clthyn2/coup_data/powell_thyne_coups_final.txt). Accessed 2023-8-21。

② 李安山：《非洲现代史》（上），华东师范大学出版社，2021，第 174 页。

模式的发展道路。一些具有反西方倾向的军官试图进行纠偏,但往往被国内外势力阻止。1983年,布基纳法索总理托马斯·桑卡拉通过政变夺权,试图以自力更生的方式建设国家,但政权在1987年被国务部部长、第五军总司令布莱斯·孔波雷领导的政变推翻。

20世纪90年代,在全球“第三波”民主化浪潮的影响下,多党选举成为非洲国家政权更替的主要形式。由于不适应西非国家经济社会发展的基本现实,多党代议制时常引发西非国家的政治动荡。然而,军事政变这一违反宪法程序的政权更迭方式普遍受到国内外大多数政治力量和组织机构的谴责和反对,政变发生频率有所下降。21世纪初,多党民主制度在西非国家日渐巩固,政权更替日趋平稳,政变频次进一步下降。2000—2019年,西非国家仅发生过7次军事政变,年均0.35次。自进入21世纪第三个十年以来,西非地区军事政变高达6次<sup>①</sup>(年均1.5次),军事政变回潮趋势明显。西非地区此轮军事政变主要表现出以下特征。

首先,从政变领导主体看,中级少壮派军官是中坚领导力量。马里政变主要领导人阿西米·戈伊塔(Assimi Goita)出生于1983年,上校军衔,为马里中部地区特种部队指挥官。几内亚政变领导人马马迪·敦布亚(Mamady Doumbouya)出生于1980年,上校军衔,领导2018年创建的特种兵军团。布基纳法索政变领导人保罗-亨利·达米巴(Paul-Henri Damiba)出生于1981年,中校军衔,为布基纳法索第三军团指挥官,负责首都等四大城市的反恐事务。达米巴领导的过渡政府于2022年9月再次被上尉易卜拉欣·特拉奥雷(Ibrahim Traoré)推翻。后者出生于1988年,曾在布基纳法索北部城市卡亚担任军事指挥官。可见,此轮军事政变的大多数领导人出生于20世纪80年代<sup>②</sup>,拥有校级军衔,系特种部队或精锐部队指挥官,负责各自国家核心地区的安全保障。他们常以托马斯·桑卡拉、杰里·约翰·罗林斯等非洲历史上年轻有为、颇有建树的军人政治领袖为偶像,有较强的民族责任感和政治抱负,接受过国外军事训练并且拥有丰富的作战经验,兼具组织政变的意愿和能力。

① 6次军事政变分别发生在马里(2020年8月18日、2021年5月24日)、几内亚(2021年9月5日)、布基纳法索(2022年1月24日、2022年9月30日)、尼日尔(2023年7月26日)。

② 尼日尔政变领导人阿卜杜拉赫曼·奇亚尼(Abdourahamane Tchiani)的身份较为特殊,生于20世纪60年代,为总统卫队队长。

其次，从政变实施方式看，政变以较少的流血伤亡快速夺取政权。军事政变在军队内部对立严重、族群地域矛盾突出等情况下容易出现严重伤亡。<sup>①</sup> 在此轮军事政变中，军队立场相对统一且族群因素不突出，因此没有造成大范围的暴力冲突和社会动荡。组织政变的军人力量通过暴力威胁手段逮捕总统、总理等政府高官，迫使其辞职并解散文官政府，最终以低暴力的形式实现了政权的接管。此外，政变发生后，各地均爆发了反法、反西方的示威游行，庆祝军人集团推翻亲西方的文官政府。高涨的反法情绪与反文官政府运动相互交织，共同声援军人集团武力推翻政权。

再次，从政变的社会反应看，政变得得到民众和精英的广泛支持。此轮政变在相关国家的社会层面得到广泛支持，这是政变成功的重要原因。一方面，主要党派对政变抱有支持和默许态度。几内亚反对党几内亚民主力量联盟（Union des forces démocratiques de Guinée）领导人对政变表示支持，称此次政变是孔戴总统统治下政治机构失灵的必然结果，是民众和反对党的唯一出路。<sup>②</sup> 布基纳法索政变后，尽管执政党“人民进步运动”（Mouvement du peuple pour le progrès）发表联合声明对政变表示谴责，但同时表示将积极与军方进行对话，参与政治重建进程。<sup>③</sup> 虽然尼日尔执政党尼日尔争取民主与社会主义党（PNDS-Tarayya）秘书长哈苏姆·马苏度（Hassoum Massaoudou）宣布自任“临时总统”，但这一尝试缺乏武力支持，抵制政变的社会力量较为分散。另一方面，一些宗教精英利用其影响力支持政变。例如，马里伊斯兰高级委员会主席玛穆·迪可（Mahmoud Dicko）牵头成立反对派“爱国力量联盟”（Rassemblement des Forces Patriotiques），不仅在政变前组织数次大规模示威游行反对凯塔政府，而且号召民众支持军方政变。可见，选举的程序合法性不足以确

① 例如，1980年，利比里亚本土士兵与美洲裔军官矛盾日益加深，前者因对双方地位不平衡感到不满而发动政变，并遭到了后者反击，双方的流血冲突造成严重死伤。1966年，尼日利亚北部地区的豪萨人与东部地区的伊博人由于在权力分配问题上矛盾尖锐，豪萨族军官发动两次政变，并最终导致1967年尼日利亚内战爆发，造成大量人员伤亡。

② “Coup d'Etat en Guinée: silence et prudence au sein de la classe politique”, Rfi, September 7, 2021, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210907-coup-d-etat-en-guin%C3%A9e-silences-et-prudence-au-sein-de-la-classe-politique>. Accessed 2022-11-14.

③ “Coup d'Etat au Burkina Faso: la classe politique se dit disponible au dialogue”, Rfi, January 29, 2022, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220129-coup-d-%C3%A9tat-au-burkina-la-classe-politique-se-dit-disponible-au-dialogue>. Accessed 2022-11-15.

保文官政府的稳固执政, 绩效的缺失使社会团体及民众倒向政变实施者, 为政变的成功奠定了民意基础。

## 二 近年西非国家军事政变的主要原因

军事政变通常是多重因素综合作用的结果, 这些因素包括政变的机会结构、军人的政变动机、外部力量的影响等。在具体的政变当中, 这些因素又展现出特殊性。近年西非国家的军事政变原因兼具一般性和特殊性, 需要进行具体分析。

### (一) 机会结构: 国家治理能力不足和政府合法性下降

合法性是一国政体拥有认同度、支持度和运转状态的重要表征。<sup>①</sup> 军人干政的可能性与文官政府的可信度和合法性成反比。<sup>②</sup> 若文官政府合法性日益降低, 民众则倾向于将一定程度的合法性赋予军队, 为军事政变的发生创造机会结构和民意基础。独立后, 西非国家获得了政治自主权, 但仍面临如何确立内生合法性的难题。而后者来源于政府的治理能力, 即为社会提供公共产品的能力。但是, 独立以来, 西非国家政府未能向民众提供基本的公共服务和安全保障。进入 21 世纪第二个十年以来, 新冠疫情使全球经济陷入结构性危机, 俄乌冲突使地缘政治博弈日益加剧、能源和粮食危机不断加深。诸多不确定因素层层叠加、相互作用使西非地区的国家建构进程被再次打断, 长期存在的国家治理能力不足问题日益凸显。

西非国家所面临的发展和安全隐患不仅引发民众对文官政府的高度不满, 而且使其对遴选统治精英的西式民主制度产生怀疑。此次政变回潮正是对 20 世纪 90 年代以来实行的西式民主制度的否定和抛弃。民主化转型以来, 马里文官政府并没能向普通民众提供充足的教育、医疗等公共服务。总统凯塔在 2020 年 4 月举行的马里议会选举中通过调整议会席位, 确保其所在的马里联盟党 (Rassemblement pour le Mali) 继续掌控议

① 臧雷振:《政治合法性来源的再审视——基于中国经验的政治学诠释》,《求实》2019 年第 2 期,第 18 页。

② 李安山主编《世界现代化历程·非洲卷》,江苏人民出版社,2013,第 76 页。

会主导权，引发了“爱国力量联盟”组织的大规模示威游行，为政变埋下伏笔。孔戴于2020年通过修改宪法再次当选为几内亚总统后，同样没能有效缓解社会经济矛盾，引起民众的普遍不满。自2015年执政以来，卡博雷政府没能有效遏止伊斯兰极端组织在布基纳法索的渗透和扩张，造成大量平民在恐怖袭击中丧生，引发民众强烈不满。2021年3月，巴祖姆当选为总统，尼日尔第一次通过民主选举实现政权轮替。但是，民主轮替没有使治理能力提高，尼日尔仍面临经济低迷、失业率高、地区发展失衡、安全形势恶化等问题。

在发展权难以保障、安全感日渐丧失的情况下，民众对文官政府的信任度急剧下降，将矛头指向现有政治制度和其背后支持者西方国家，迫切渴望以任何方式，包括非正常的政变方式打破政治体系失灵的现状，建立有效政府，满足民众发展和安全基本需求。可见，长期积攒的结构性问题在短时间内集中爆发，政权合法性下降构成了此轮军事政变的重要机会结构。

（二）军人动机：军队维护国家利益的认知和恐怖主义威胁军队的团体利益

英国政治学家塞缪尔·芬纳（Samuel Finer）认为，利益是军队干政的重要动机，促使军队干政的利益种类多样，既有为了国家利益进行的干预，也有为了地区及军队领袖个人利益进行的干预。<sup>①</sup>此轮军事政变中军人团体的动机也体现在维护国家利益及其自身利益上。

作为具有高度组织能力和凝聚力的国家暴力机关，军队的主要职能是保护国家及人民利益。在国家利益受到威胁的情况下，军队可以推翻行使国家权力的政府。由于长期受殖民统治的控制，非洲军队的专业化程度、自主性较低。尽管军人集团并不是非洲非殖民化进程中的核心力量，但是在非洲大陆民族意识觉醒的过程中发挥着不可忽视的作用。独立后，非洲军队较少用于应对外部威胁、处理领土争端，其主要任务是应对国家内部安全威胁，维护国家内部的和平稳定，因而军人集团具有较强的民族责任感和较高的政治敏感度，在国家内部被赋予了重要的政

<sup>①</sup> Samuel E. Finer, *The Man on Horseback, the Role of the Military in Politics*, New Brunswick and London: Transaction Publishers, 2002, pp. 35-58.

治角色。<sup>①</sup>

西非国家素有军人干政的传统。自独立以来,西非地区的政变次数远高于非洲其他地区,占非洲大陆政变次数的 51.9%。<sup>②</sup>西非地区的后殖民国家建构过程中,在政治领导人执政不力、民众诉求长期无法得到满足的情况下,军人特别是军官集团自认为有责任干预并予以纠正,他们以民族主义为口号和纲领,用暴力打破政治僵局,创建新的政治秩序。这一动机在此轮政变回潮中表现得十分明显。几内亚政变领导人马马迪·敦布亚在发动政变时声称,发动政变是因为孔戴政权腐败猖獗、无视人权和经济治理不善,军队要恢复人民的自由。他还引用加纳前总统杰里·罗林斯(Jerry Rawlings)的语句——“如果人民被他们的精英压制,就得靠军队给人民自由”。<sup>③</sup>马里军人领导下的国家人民救助委员会(Comité national pour le salut du peuple)也在政变后表示,面对混乱和不稳定,军方“决定承担起责任”。<sup>④</sup>尼日尔政变军人在宣布推翻巴祖姆政府时同样表示,此次政变的原因是“尼日尔安全局势持续恶化以及政府对经济和社会治理不力”。可见,此轮政变中,政变领导人普遍将自己视为代表民众意志和拯救国家命运的“进步力量”,维护国家利益是他们发动政变的重要动机。

军人集团发动政变更直接的动机是对自身安全处境和利益分配不满。2012 年马里内战爆发以来,极端组织以马里北部为据点持续向南推进,其势力已从马里蔓延至布基纳法索和尼日尔,并向几内亚湾沿海国家扩散。<sup>⑤</sup>极端组织通常以军警等安全力量为重点袭击对象,处于反恐前

① Philippe Hugon et Naïda Essiane Ango, “Les armées nationales africaines depuis les indépendances, Essai de périodisation et de comparaison”, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, Avril 2008, pp. 20–21, <https://base.afrique-gouvernance.net/docs/note-de-liris-armees-africaines.pdf>.

② 笔者自行统计。数据参见 Jonathan M. Powell and Clayton L. Thyne, “List of Coups by Country”, Uky, [http://www.uky.edu/~clthyn2/coup\\_data/powell\\_thyne\\_coups\\_final.txt](http://www.uky.edu/~clthyn2/coup_data/powell_thyne_coups_final.txt). Accessed 2023-8-21.

③ 杰里·罗林斯曾于 1979 年发动政变夺权,因政绩卓著而深得民众拥戴。

④ 《马里军事哗变幕后推手现身 军方要求民众“各安其位”》,参考消息网,2020 年 8 月 21 日, <http://m.cankaoxiaoxi.com/world/20200821/2418877.shtml>, 最后访问时间:2022 年 1 月 20 日。

⑤ “North of the Countries of the Gulf of Guinea, the New Frontier for Jihadist Groups?” Konrad-Adenauer-Stiftung, 2021, p. 5, <https://www.kas.de/documents/261825/13432629/North+of+the+countries+of+the+Gulf+of+Guinea+-+The+new+frontier+for+jihadist+groups.pdf/97cbceda-85c1-33fc-45fd-50f8ddaaa0ab?version=1.2&t=1625138447487>.

线的军队面临直接的安全威胁。凭借过硬的作战能力和丰富的实战经验，一批少壮派中层军官被迅速提拔。然而，政权上层的腐败和不作为，导致反恐一线作战部队面临装备和物资匮乏、薪水拖欠等问题，反恐行动长期处于被动不利局面，人员伤亡惨重。少壮派军官在前线承受着反恐压力，对政府治理不力造成的反恐被动局面有着切身体会。2018年，孔戴总统宣布成立精锐的几内亚特种部队，任命军事专业能力强和具有海外受训经验的敦布亚领导该部队，负责打击恐怖主义和海盗。敦布亚希望国防部能赋予特种部队更大的自主权，却没有得到积极回应，这最终成为其发动政变的导火索。<sup>①</sup> 2021年11月，布基纳法索北部伊纳塔（Inata）一处军事基地遭到恐怖袭击，由于政府补给不及时军人伤亡惨重。<sup>②</sup> 军队遂决意推翻卡博雷政府，维护前线军队的安全和利益。总统欲撤换总统卫队队长等高级军官，造成军人领袖个人利益受损，这亦是尼日尔政变的导火索。总统卫队这一本应保卫国家元首安全的武装集团成为推翻总统的主导力量。可见，军人干政的传统在西非国家仍未褪色，军人集团在其安全和利益受到威胁和挤压的情况下产生政变动机，使政府失去了对军队的基本控制。

### （三）地区因素：（次）区域组织的遏制作用减弱和政变成本下降

针对用武力推翻民选政府的行为，非盟、西非国家经济共同体（简称“西共体”）等区域和次区域组织存在一定的遏制政策和应对机制。非洲统一组织（非盟的前身）于2000年通过了《应对“非宪制更迭”的框架宣言》（又称《洛美宣言》），将针对民选政府的军事政变列为“非宪制更迭”的情形之一，并提出对“非宪制更迭”采取公开谴责、限制成员国身份和其他针对性制裁措施。非盟成立后，进一步肯定了《洛美宣言》的精神，在2003年通过了针对《非盟宪章》第4条的修正案。根据该修正案，当一成员国国内出现严重威胁到“合法性秩序”的情况时，非盟有对该成员国进行干预的权利。2007年非盟通过了《非洲民主、选

① 廖勒：《发动几内亚兵变的敦布亚是谁？》，上观新闻，2021年9月7日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=403213>，最后访问时间：2022年1月28日。

② “Burkina: l'attaque d'Inata illustre la déroute de l'armée face aux jihadistes”，AFP，23 Novembre，2021，<https://www.voafrique.com/a/burkina-l-attaque-d-inata-illustre-la-d%C3%A9route-de-l-arm%C3%A9e-face-aux-jihadistes/6324376.html>。Accessed 2022-4-22.

举和治理宪章》，进一步加大了对“非宪制更迭”的制裁力度。<sup>①</sup> 西共体则于 1999 年发布了《关于冲突预防、管理、解决、维持和平与安全机制的议定书》，其中第 25 条规定，在成员国民选政府被推翻的情况下，西共体可以启动相应机制对成员国进行干预。

在此轮政变回潮中，非盟和西共体在政变发生后第一时间均发表声明，谴责和抨击通过武力等违反宪法的手段接管政府的行为，敦促各方保持克制并尽快开展对话、恢复宪法秩序。西共体暂停了马里、几内亚和布基纳法索的成员资格，并对马里、几内亚采取相应的经济和人员制裁措施。为了避免军事政变现象在西非地区进一步蔓延，西共体加大了对尼日尔政变制裁力度，除了对其进行经济和人员制裁之外，还提出武装干预计划，宣布将采取包括军事干预在内的一切措施，确保恢复尼日尔的宪法秩序。西共体曾因政变问题对成员国实施军事干预，例如，2012 年 4 月几内亚比绍发生政变后，西共体督促其成立联合政府并派出由军事人员组成的特遣队维护该国过渡时期的安全秩序。2017 年初西共体多个成员国联合出兵对冈比亚进行军事干预并将权力移交给在 2016 年 12 月当选为总统的巴罗。但是，由于成员国立场存在分歧、军事干预的实施难度大、尼日尔军事实力较强等因素，西共体最终并未派兵干预尼日尔政局。

(次) 区域组织对军事政变的抑制作用有所减弱，其原因主要有以下几方面。其一，军事干预的合法性基础较弱。此次政变回潮主要由对文官政府执政表现不满引发，普遍具有一定民意基础，西共体军事干预难以获得合法性支撑。其二，成员国对(次)区域组织的信任度下降。随着自主意识日益增强，部分地区国家和民众认为(次)区域组织是西方国家维护自身价值观和主导地区安全秩序的工具，不愿倚重地区多边组织解决地区问题。其三，制裁措施效用不足。(次)区域组织对政变国家采取的贸易禁运、冻结资产、暂停援助等制裁措施对本已脆弱的国民经济造成重创，不但无法对军人政权产生直接影响，反而激起当地民众的民族主义情绪。可见，(次)区域组织对政变的抑制作用十分有限，降低了政变成本，提升了政变成功的可能性。

<sup>①</sup> 包括：“非宪制更迭”的参与者不得参与重塑宪制的民主选举，并不得在新创建的政治机构中担任高级职位；“非宪制更迭”的参与者将可能受到非盟相关机构的审判；等等。参见聂文娟《非盟地区组织的新议程：反“非宪制更迭”》，《亚非纵横》2014 年第 6 期，第 63—64 页。

#### (四) 域外因素：域外大国的长期干预和安全投入下降

通常，军事政变是否发生还会受到外部因素的影响，域外大国长期的军事干预对西非国家的军事政变回潮起到了推波助澜的作用。一方面，域外大国长期干预安全事务导致西非国家自主安全能力偏弱，安全形势的总体恶化最终威胁政权安全。非洲国家独立后，欧洲殖民宗主国和美国通过组建防务联盟或签订军事协议的方式在非洲驻军、建立军事基地、提供军事装备和培训，以维系在非洲的影响力。作为大多西非国家的前宗主国，法国在地区国家取得独立后，仍试图在经济、政治、军事安全等领域维持对前殖民地的控制。1960年前后，法国同布基纳法索、科特迪瓦、尼日尔等法属西非国家签订防务协议，为前殖民地提供军事庇护并控制其军事力量。法国对西非地区安全事务的长期介入，不但没能有效应对恐怖主义威胁，反而大大削弱了西非国家的自主安全能力。近年来，西方国家因其自身内部问题丛生且迫于本国和非洲当地民众的反对，纷纷调整对非战略，减少对萨赫勒地区的直接安全投入。2020年起，美国削减了在萨赫勒和索马里的军事存在。2021年6月，法国宣布将于2022年第一季度逐步结束在萨赫勒地区的“新月形沙丘”军事行动。由于西非地区国家在安全问题上长期高度依赖外部援助，西方国家对该地区战略投入的下降造成了“安全真空”，对地区国家的政治稳定和安全形势造成严重冲击，刺激了政变机会结构和军事政变动机的生成。

另外，西方大国对西非国家军事人员开展培训，为发动政变的军官提供重要的能力支持。西方国家长期以军事援助之名向西非国家提供军事培训，但其真实目的并非提高西非国家防务能力，而是为了培养亲西方势力，渗透西方意识形态和政治观念。在法非军事援助框架下，一些西非国家中的高级军官有机会赴法国本土进行学习和培训。此轮西非政变回潮中，几内亚、布基纳法索的政变领导人敦布亚、达米巴拥有法国大学硕士学位。尼日尔政变领导人奇亚尼也曾就读于法国蒙彼利埃步兵应用学校。此外，此轮政变的主要领导人均参加过美国政府组织的培训。<sup>①</sup>参与西方大国培训的中高级军官的职业生涯存在一定交集，形成了

<sup>①</sup> 阿西米·戈伊塔多次参加美国特种作战部队培训项目，敦布亚在2019年参加了美国在布基纳法索组织的突击队演习，达米巴参加过至少六次美国组织的培训，奇亚尼也曾在美国华盛顿的国际安全事务学院学习。

相似的行为模式和价值诉求。这些军官之间关系密切,思想接近,具有维护国家和军队团体利益的动机,容易效仿其他国家军官发动政变。受西方大国培训的军官频繁发动政变证明,相关培训并没有达到西方国家宣称的“促进西非国家军队专业化”的目的,反而为参加培训的军官组织政变提供了必要的技术准备和人脉网络。

综上可知,此轮政变回潮符合军事政变发生的一般条件,但与西非地区历史上两次政变回潮的具体成因有所差异,尤其表现为政变机会结构的不同。西非地区 20 世纪 60 年代下半叶第一轮政变回潮的产生主要因为国家主权基础尚且薄弱,独立后的经济困难、政治利益分配不公、国家政策不当使民众的期望落空。军事政变成为地方民族力量、传统封建势力、殖民主义残余等通过暴力争夺最高统治权,掌控国家政治经济命脉的手段。西非地区教条推行国家发展主义遇挫则是 80 年代上半叶第二轮政变回潮的主要原因。经济上实行国有化、政治上推行一党专制的政策未能有效建立国民经济基础,消耗了大量的财政资金,引发民众不满。美苏对立的国际背景下,美西方阵营为国内亲西方势力通过政变上台提供支持。此轮政变回潮主要是西方政治经济发展模式在西非地区实践失败的结果。自 90 年代实行经济自由化、政治民主化以来,西非地区国家未能实现经济均衡发展、政治持久稳定,政治腐败、社会不平等现象进一步加剧,以多党选举为基础的民主制使国家权力和资源被西方扶持的少数政治精英所垄断。在以庇护主义为特征的社会财富分配体系之下,大多数民众无法受益于有限的经济发展成果。军事政变成为军队在民众支持下对西方利益团体和本国统治精英共同维护的政治经济秩序的抵抗,表达了政变国家民众渴望掌握政治自主权 and 经济发展权的迫切诉求。

此外,此次政变回潮多集中于非洲大陆的西非地区也并非偶然。其一,西非国家较非洲其他地区国家治理问题更为突出。由于经济结构过于单一、族群关系高度复杂、政治力量不成熟且分散,大部分西非国家的治理难度较大。在 2021/2022 年联合国“人类发展指数”全球排名中,80%的西非国家属于“低人类发展水平”组别<sup>①</sup>,占非洲国家总数的 43%。几内亚、马里、布基纳法索、尼日尔四个政变发生国更是位于倒数十名

<sup>①</sup> 人类发展指数组别分为极高人类发展水平、高人类发展水平、中等人类发展水平和低人类发展水平。

之列。其二，马里、尼日尔、布基纳法索等多个西非国家位于非洲恐怖主义活动最为猖獗的萨赫勒地区。近年，西非国家军人发动政变的一个重要动机是国家的恐怖主义威胁上升，政府对军队的反恐行动支持不力，军人的人身安全遭受严重威胁。其三，政变发生国均曾属于法属西非殖民地。法国对殖民地采取直接统治的殖民政策对本土治理体系造成了严重破坏，致使西非法语地区的国家建构进程更为艰难。独立以来法国对前殖民地国家长期的经济控制、政治渗透和军事干预使西非地区民众表现出更强烈的反抗性和革命性。此外，法国在西非地区的实力和投入下降，这也是西非国家发生军事政变的重要外部原因。最终，当国家发展再次陷入历史困境时，经济、安全脆弱性更为突出的西非地区难以避免地成为此次军事政变回潮的中心地带。

### 三 西非国家政变回潮的影响

军事政变的发生往往会对国家发展进程和地区和平安全产生相关影响。近期西非地区政变可能引发进一步的政治动荡，威胁地区国家政权安全，为恐怖主义在该地区的扩张提供契机。若军人主导的过渡政权不能有效满足民众的发展和安全感需求，也终将被历史淘汰。

#### （一）政治权力结构发生变化，军人成为政治舞台上的主导力量

发生政变的西非国家的军政关系发生变化，军人集团由维护政权的国家强制性机构转变为组织政权的核领导力量。在国家权力结构中，军人集团的政治地位显著提高。这主要体现在以下两个方面。一是军方试图长期主导国家政治过渡进程。20世纪90年代“第三波民主化浪潮”以来，非洲地区的军事政变通常不会带来长期的“军人统治”，军人集团领导的过渡政府通常在一年左右组织民主选举，回归宪政。然而，此轮政变中，经过与西共体多次谈判，马里、布基纳法索、几内亚军政府将过渡期结束时间分别确定为2024年2月、7月以及2025年1月，平均过渡期将近3年。尼日尔政变领导人也宣布将在3年内完成权力过渡。较长的过渡期体现了政治权力重构的复杂性，也表明军人集团在一定时间内执掌政局的强烈意愿。此外，政变领导人是否会通过转变为文职身份参与未来选举仍未可知。例如，2022年6月，马里过渡政府出台的《新选

举法》规定,过渡政府总统在大选举行的 4 个月之前辞去总统职位并褪去军装便可参加总统选举,因此仍不能排除军政府领导人在过渡期结束后继续执政的可能。二是军人在国家权力结构中地位显著上升。在新的政权架构中,军人集团的影响力大大增强。政变后相关国家成立了由军人集团控制的核心领导决策机构、全国过渡委员会(立法机构)以及政府(行政机构)三个主要国家机构。在全国过渡委员会中,军人所占席位普遍多于政党(几内亚除外)。在新的政府部门中,军人地位突出,而传统政治精英被刻意打压。例如,马里过渡时期的 20 个地方政府中的 15 个由军人领导。在马里总理乔盖·科卡拉·马伊加(Choguel Kokalla Maïga)身体状况恶化时,其职位由军人出身的领土管理部部长阿卜杜拉·马伊加(Abdoulaye Maïga)接替。几内亚、布基纳法索、尼日尔军人过渡政权则任命“非传统政坛人物”为总理,以便减少执政阻力并迎合已对传统政治精英丧失信心的民众诉求。

## (二) 打破西非国家政治发展进程,过渡政府艰难推进改革

20 世纪 90 年代,大部分非洲国家开启了民主化进程,在西方国家压力下建立了以多党代议制为特征的政治制度。然而,多党代议制的确立并不意味着民主制度的巩固,更不意味着西非国家发展问题的解决。马里继 2012 年政变后再次发生政变,政治发展再受挫折,而布基纳法索和几内亚的政治发展进程也被此轮政变再次中断。2021 年尼日尔首次以民选方式实现统治权力的交接,但刚刚开启的权力和平交接的发展方向被政变打断,尼日尔国内政治再度陷入动荡。此轮政变回潮是西式民主在西非国家长期失灵的集中体现,反映了西非政治发展进程的“反复性、脆弱性和不确定性”特征。<sup>①</sup>西非历史上的政变回潮几乎与地区政治经济危机同频。政治经济安全危机集中爆发时,军方再次将自身塑造为改革先锋、国家主权和领土的捍卫者、人民利益的守卫者,通过政变直接干预政治发展进程。

军队接管政权后,积极按照军方设想推行多项改革。政变后,过渡政府组织不同形式的“全国会议”(assises nationales),与政党、宗教领袖、公民组织等展开协商、对话,以解决之前文官政府治下存在的重大

<sup>①</sup> 黎文涛:《非洲政治与安全形势呈现新发展趋势》,张宏明主编《非洲发展报告(2019~2020)》,社会科学文献出版社,2020,第 29 页。

问题，谋求建立军人政权的内生合法性。其首要关注的是安全和民生问题。一是打击恐怖主义，应对安全危机。为有效应对恐怖主义的安全威胁，马里过渡政权设定了招募和培训 1.2 万名新兵的目标。布基纳法索过渡政府则设立了全国作战司令部（Commandant des opérations du théâtre national），负责指挥和调动全国领土范围内的反恐行动，并在边境地区设立禁止人员滞留的军事区域，以打击极端分子在边境地区的活动。此外，布基纳法索政府还将警察纳入军队系统，壮大反恐力量。二是打击腐败行为，减少政府财政支出，保障民生。几内亚过渡政府于 2022 年 1 月设立“打击经济金融违法行为法院”（Cour de répression des infractions économiques et financières），并对包括前总统孔戴和多名部长在内的 187 名干部提起诉讼。此外，几内亚政府没收了反对派领导人塞卢·达利恩·迪亚洛（Céllou Dalié Diallo）以及数名前部长的私人住所用以修建学校等公共设施。马里过渡政府也致力于缩减政府日常开支，积极保障民生。

然而，政变发生国面临严重的经济和安全困境，社会问题积重难返，过渡政府想要完成其夺权时承诺的治理任务并不容易。一方面，过渡政府内部面临复杂的政治力量角逐，对外合作则受到合法性制约，其用于推动国家发展的精力和资源十分有限。另一方面，过渡政府通常将维护军人团体利益视为第一要务，难以制定有利于整个国家长期发展的战略。军方领导下的过渡政府若不能整合和平衡各方政治力量，有效解决关系全体民众的发展和安全问题，也终将失去民心，甚至可能带来新一轮的政治动荡。

### （三）威胁西非国家政权安全，加重地区国家间矛盾分歧

政变作为非常规更迭政权的方式，对本国和地区其他国家都可能产生示范效应。由于通过政变建立的军政府缺乏程序合法性，往往为一国发生第二次军事政变埋下隐患，例如，马里、布基纳法索均在政变发生后 9 个月左右再次发生政变。<sup>①</sup> 几内亚、马里、布基纳法索发生政变后较为稳固的军权统治对地区其他国家产生示范效应。尼日尔于 2023 年 7 月发生军事政变，几内亚比绍、冈比亚分别于 2022 年 2 月和 2022 年 12 月

<sup>①</sup> 2021 年 5 月，由于两名军政府成员在新公布的政府名单中被剔除，马里全国过渡委员会副主席阿西米·戈伊塔再次发动政变；达米巴领导的布基纳法索军政权因未能有效应对恐怖主义带来的安全威胁，在 2022 年 9 月被上尉易卜拉欣·特拉奥雷推翻。

发生未遂军事政变。<sup>①</sup> 西非国家本身普遍面临治理危机, 存在政变风险。科特迪瓦总统阿拉萨内·德拉马内·瓦塔拉 (Alassane Dramane Ouattara) 的长期统治遭到反对派和民众的持续抗议, 贝宁总统帕特里斯·塔隆 (Patrice Talon) 的长期高压政策导致国内政治分歧严重。同时, 由于与恐怖主义活动频繁的马里、布基纳法索、尼日利亚、尼日尔接壤, 恐怖组织活动开始向其境内蔓延, 科特迪瓦、贝宁等国政府面临越来越大的反恐压力。政变频发助力极端组织在本地区的蔓延, 使该地区安全局势进一步恶化, 导致地区国家的执政环境更加复杂脆弱。内部治理危机在地区国家政权更迭、地区安全形势不断恶化的情况下不断放大, 可能触发政变机制。

随着政变波及的地区国家增多, 军人领导的过渡政府之间形成了一定聚合力, 在西共体制裁下抱团取暖、相互支援, 抵制西方对地区安全事务的干预, 共同应对经济、安全、人权方面的挑战。政变国家提出通过修建铁路、建立联邦等方式提高经济影响力, 共同打击极端组织。尽管目前这些构想仍难以实现, 但反映出军人政府增强联系、加强合作的意愿。与此同时, 尚未被政变波及的地区国家则力图维护本国宪法秩序, 借助地区组织防止政变回潮进一步在西非蔓延。在西共体军事干预尼日尔议题上, 尼日利亚、塞内加尔、科特迪瓦和贝宁同意参与西共体授权的军事干预, 而马里、布基纳法索、几内亚则表示反对。由于安全形势的恶化, 军人领导的过渡政府和文官治下的政权之间的矛盾分歧日益凸显, 将持续破坏地区人员、资金、商品的流通性, 给地区国家联合自强带来阻力。

#### (四) 推动域外大国在西非地区影响力的消长, 地区安全架构面临重组

近年来, 由于法国在西非地区的反恐行动成效甚微, 反法、反西方浪潮席卷西非国家。西非国家迫切摆脱前殖民国家的长期控制, 在一定程度上构成了此轮军事政变的民意基础。政变发生后, 西非地区军人政权与法国的关系进一步恶化, 打破了由西方主导的地区安全秩序。马里爆发政变后, 过渡政府因军政府的执政期限问题与法国关系迅速恶化。2021 年 6 月, 法国总统马克龙宣布大幅减少在萨赫勒地区的兵力部署。

<sup>①</sup> Raul Caruso and Nicola Pontarollo and Roberto Ricciuti, "Regional Diffusion of Military Regimes in sub-Saharan Africa", *Papers in Regional Science*, September 2019.

2022年5月2日,马里过渡政府以法军侵犯国家主权为由,宣布退出2014年与法国签署的《防务合作条约》。8月15日,法国“新月形沙丘”军事行动所有部队已全部撤离马里。法国与马里过渡政府关系的破裂给俄罗斯加紧布局西非地区提供了契机。2021年下半年,马里与俄罗斯私人军事公司瓦格纳集团秘密签订了安全服务协议,允许其在马里部署1000名俄罗斯雇佣军,以协助马里军队打击恐怖主义并巩固过渡政权。布基纳法索达米巴亲法政府被政变推翻后,军人过渡政府也表现出了反法亲俄的立场。法国军队于2023年2月被迫结束了其驻扎在布基纳法索代号为“佩刀”(Opération Sabre)的特遣部队行动。特拉奥雷过渡政府表示将推进外交政策多元化,深化与俄罗斯在安全领域的合作。法国军事力量从马里、布基纳法索退出后,尼日尔成为西方在西非地区进行军事部署的重点国家。尼日尔被认为是萨赫勒地区安全的锚定和打击恐怖主义的前哨基地。<sup>①</sup>然而,军事政变发生后,减少对法国依赖、加强与俄罗斯军事合作也成为尼日尔军人政府的重要选项。俄罗斯加深与西非国家和平安全合作的举动引起了美国的警惕,后者试图利用《打击俄在非洲恶意活动法案》对抗俄非军事合作。

可见,在应对恐怖主义威胁时,美西方主导下的地区安全架构正在面临崩塌风险。法国军队从马里、布基纳法索撤出证明了法国萨赫勒反恐政策的失败和法国影响力的衰退,为俄罗斯扩大地区影响力提供了契机。此轮军事政变回潮促使域外大国加紧调整与地区国家的和平安全合作战略,推动了域外大国在西非地区影响力的消长。然而,域外西方大国在西非地区的战略布局仍以维护其自身利益为导向,具有明显的地缘政治博弈色彩。域外国家在西非地区的反恐战略摇摆不定,大国角力在该地区进一步加剧,将导致地区安全局势更加复杂多变。

## 结 语

西非地区此轮军事政变回潮,既是西非国家治理体系和治理能力现代化长期处于较低水平的体现,又是20世纪90年代以来西方发展模式在

<sup>①</sup> 法国在尼日尔部署了1500名反恐官兵并设有指挥所、非永久性空军基地等机构,美国在尼日尔部署了约1000名军事人员并在阿加德兹建有无人机空军基地。

西非国家具体实践失败的必然结果。通过多党选举制度产生的文官统治集团难以满足民众的发展和基本需求,是军人接管政权的重要结构性原因。殖民主义和新殖民主义对前殖民地国家民众和资源的剥削造成社会的无序和贫困使此次政变回潮呈现反殖民主义的特征。政变发生后,军人掌控的过渡政府试图将传统政治力量边缘化,维护军队的团体利益,回应民众的经济和安全需求。尽管军人集团以其反殖、反西方的民族主义叙事暂时赢得了民众的支持,但军人过渡政府仍面临多重挑战。历史经验表明,面对长期累积的国家发展问题,缺乏治理经验的军人集团未必比文官统治集团的治理绩效更佳。此外,军事政变容易滋生暴力文化,造成持续的政治不稳定。西非地区军人政权的生命力取决于两个因素:一是领导国家政治有序转型的能力,二是提供安全和发展等公共产品的能力。

此轮军事政变虽扰乱了西非国家的政治发展进程,但也是对政变国家当前政治生态的一种自然校正,迫使西非国家的政治精英和民众直面自独立以来未解决的诸多结构性治理难题,并重新思考如何超越西方政治制度安排,重构适合本国国情的政治体制。西非国家未来政治发展道路的探索将受两大因素影响。一方面,长期的军人干政传统和民主实践导致西非地区国家政治参与的意愿和程度较高,但政治制度化仍处于较低水平,如何处理政治参与程度高和政治制度化水平低的问题将是实现地区政治稳定的关键。另一方面,非洲地缘政治重要性凸显,大国在非博弈加剧,为非洲国家探求自主发展道路带来机遇和挑战。非洲面临如何摆脱大国桎梏、重塑自主安全秩序的难题。因此,提升国家治理体系和治理能力的现代化水平,克服内外干扰因素,探索符合自身国情的发展道路,及时回应民众迫切的安全和发展诉求,修复国家与社会的互动关系将是西非国家走出政变怪圈的关键。

【责任编辑】宛程

## Table of Contents & Abstracts

Continuity and Change: Politics Evolution and Trend of Party Politics in Africa

*Wang Xuejun / 3*

**Abstract:** Change and continuity are two perspective of understanding the development of party politics in past over six decades on the continent of Africa. There are some distinct characteristics at different stages in terms of party goals, electoral politics, party mobilization and government power rotations, etc. Meanwhile, the long-term existence of some structural factors permeated in African countries since independence has made African party politics maintain some important persistent characteristics, including dominant party system, continuity of leadership class, weak or non-programmatic nature, ethnic characteristics of party politics and personal centralization, etc. From the perspective of new developments since the 21st century, this continuity has also begun to change slightly. This suggests that African politics may be beginning to move away from the informal nature of the neopatrimonialism that characterizes African national politics towards greater formalization and institutionalization.

**Keywords:** African Party Politics; One-party System; Multi-party System; Continuity; Change

Causes and Influences of the Resurgence of Military Coups in West Africa

*Meng Jin / 23*

**Abstract:** Because of their strong nationalist consciousness and political

sensitivity, military groups played an important role in the political development of African countries in the post-colonial period. Military groups took over the state's central institutions through the use of force from time to time. Since 2020, there have been as many as six military coups in West Africa, and the resurgence of military coups is prominent. The lack of national governance capacity and the decline of government legitimacy are structural factors for the resurgence of coups. Safeguarding the interests of the country and their own interests under the threat of terrorism constitutes the main motivation for military groups to launch coups. The (sub) regional organizations failed to effectively exert its containment effect, reducing the cost of the coup. The long-term intervention and reduction of security investment by major countries outside the region have contributed to the outbreak of the coup. This resurgence of military coups has not only changed the political power structure of the relevant countries and disrupted the natural process of their political development, but also has threatened the regime security of regional countries. In addition, the resurgence of coups has driven the changes of influence of major countries in West Africa, leading to a restructuring of the regional security architecture.

**Keywords:** Military Coup; West Africa; Military-civil Relationship; Regime Security

### On the Role and Impact of Identity Politics in Somali State-building

*Xing Hao / 41*

**Abstract:** Somalia has long been a tribal society with an intertwined ethnic composition, and the resulting identity and identity politics are structural factors that influence the construction of the modern Somali state. Specifically, identity politics in Somali society is a cultural politics based on tribal culture, genealogical relations, and Islamic beliefs, with tribal culture dominating. Since its establishment, Somalia has been deeply affected by identity politics, and it has been difficult to build the national and ethnic identity needed for a modern state, which has led to a long period of instability in Somalia. With the estab-