

# 苏丹政治失序的根源： 国家治理结构性危机

张 璠

---

**内容提要** 自独立以来，苏丹屡经政治动荡与冲突，其背后的深层原因在于国家治理存在结构性危机。军政府领导的制度建设没能为政治的制度化运行奠定稳固基础。政党制度弱化，难以发挥利益代表、利益表达和政治整合的制度性作用。政治制度衰败，各种社会力量以非制度化的方式直接参与政治。执政精英也未能平衡好国内各族群、地域之间的关系。权力、资源分配不平衡导致族群、文化身份被政治化，加剧社会对立与冲突。部分精英将宗教信仰政治化，造成国家治理目标严重错位，苏丹也因此多次错失实现国内和平与统一的机会。经济发展的结构性失衡导致民众的基本生活水平无法得到保障，进而冲击政治稳定。军事强人垮台后，苏丹政治失序进一步加剧，但重建稳定的政治秩序不能仅靠军事手段，只有通过对话达成共识才能为构建稳定的政治秩序奠定基础。

**关键词** 苏丹 政治失序 国家治理 伊斯兰主义

**作者简介** 张璠，扬州大学外国语学院讲师（扬州 225009）。

---

政治失序是一国政府失去对国内政治秩序的掌控，政治团体、军事机构、社会群体以超出法律和制度容许的形式表达政治诉求，具体表现为抗议、骚乱、政变与冲突。自独立以来，苏丹就曾多次陷入政治失序，其最新表现是苏丹武装部队与快速支援部队（Rapid Support Forces）于2023年4月15日在首都喀土穆等地爆发武装冲突，一直延续至今。这场冲突加剧了人道主义危机，引发国际社会关注。对于苏丹政治失序现象，学界也较为关注。既往研究主要分析了苏丹国家

分裂与政治变局，强调国内冲突和政权垮台很大程度上是政治失序的表现和结果。<sup>①</sup>为了更好地理解苏丹政局演变，有必要剖析导致苏丹政治失序的结构性因素。本文认为，苏丹政治失序的深层原因可以追溯到巴希尔时期，甚至是独立以来苏丹国家治理的结构性问题。因此，结合历史与现实，本文拟探究结构性因素的历史根源和发展变化，同时试图分析结构性因素如何影响苏丹的现实政治。

## 制度衰败动摇政治秩序稳定

从自上而下的视角来看，作为一个国家的治理主体，政府与政党的制度稳定性和制度执行力是维持政治秩序稳定、增强国家治理效能的根本保证。独立后的苏丹实行英国式议会民主制，但是受社会发展水平和教育水平限制，占人口多数的农村居民政治参与度不高，政治在很大程度上只是社会精英的游戏。主流政党代表着传统社会精英的利益，多党政治实际上是传统社会精英内部的宗派之争。显然，这一制度无法满足城市中产人群参与政治的迫切需求。这时，军官集团就扮演了破旧立新的角色，通过政变打破了传统社会精英对政治的垄断，进而实现政治与经济变革。

除了传统君主国外，大多数阿拉伯国家都经历过类似的政治发展阶段。在这类“激进”共和国中，较为成功的政治制度建设一般由两种力量引领：一种是由具有进步意识的军官集团主导，如苏丹邻国埃及。1952年纳赛尔领导“自由军官”组织推翻君主统治后，建立群众组织和新政党来联系和动员群众，确立起稳固的政治秩序。另一种是由民族主义政党领导，典型例子是叙利亚和伊拉克。复兴党通过渗透军队发动政变，进而建立起以该党为基础的政治制度。苏丹与上述国家不同，无论是军队还是政党都难以单独主导政治制度建设。在苏丹，发动政变的军官集团无法得到所有军人的支持，他们不得不与某些政党联合。这些政党也与代表传统社会精英利益的主流政党不同，它们有着明确的意识形态纲领，在普通民众阶层享有一定的号召力，能够为军官集团提供意识形态纲领并进行社会动员，军队则为其提供快速夺取权力的捷径。

<sup>①</sup> 参见王猛：《苏丹民族国家建构失败的原因解析》，《西亚非洲》2012年第1期，第67—83页；王猛：《苏丹南北分立原因探析》，《西北大学学报》（哲学社会科学版）2014年第1期，第76—82页；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91—103页；涂龙德：《苏丹过渡期政治转型的三大趋势述评》，《阿拉伯世界研究》2021年第6期，第19—35页。

1969 年 5 月，加法尔·穆罕默德·尼迈里（Gaafar Mohamed Nimeri）领导“自由军官”组织通过政变成功夺权，随即与苏丹共产党进行合作。1989 年 6 月，奥马尔·哈桑·艾哈迈德·巴希尔（Omar Hassan Ahmed Al - Bashir）通过政变上台，这背后离不开全国伊斯兰阵线（National Islamic Front）的策划和支持。然而，无论是尼迈里政权还是巴希尔政权，军官集团与政党的联合都不稳固。仅合作一年左右，尼迈里就与苏丹共产党决裂。巴希尔政权起初也听命于全国伊斯兰阵线，但在政权稳固后，军官集团并未如期交出权力，甚至还将原全国伊斯兰阵线领导人哈桑·图拉比（Hassan Al - Turabi）逐出权力中枢。

作为苏丹社会组织性最强的两类机构，军队和政党整合失败严重削弱了政府建立稳固政治秩序、实现高效国家治理的能力。军队本身并非治理组织，有一定群众基础的政党本可以成为执政集团的核心，其组织架构也可以为国家治理提供坚实的组织基础，但整合失败后军政府便无法利用政党原有的群众基础和社会动员能力。例如，与苏丹共产党决裂后，尼迈里政府失去了以苏丹共产党为核心的左翼力量的支持。虽然尼迈里政府又组建了新的执政党——苏丹社会主义联盟（Sudanese Socialist Union），但是该党并不具备苏丹共产党拥有的社会基础和组织动员能力，因而无法为尼迈里政府的改革议程提供足够的社会支持。

在军政府治下，政党被弱化和边缘化。政党即便与军队仍能维持合作关系，也难以发挥领导政权的制度性作用，甚至连自身的组织能力和社会基础也遭到削弱。在多党制时代，全国伊斯兰阵线拥有相当活跃的组织网络和较强的社会动员能力，然而随着巴希尔政权上台，全国伊斯兰阵线与其他政党一起被解散。全国伊斯兰阵线领导人认为，夺取政权后党的使命就已完成，因此该党也没有继续存在的必要。后来，这一决定遭到许多党员的批评，他们讽刺全国伊斯兰阵线是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。<sup>①</sup> 1995 年后，感到丧失实权的图拉比才着手将协商机构“全国大会”改造为执政党，<sup>②</sup> 并以该党为自身权力基础。然而，图拉比修改宪法以限制总统权力的企图引起巴希尔反制，图拉比打造和强化执政党的努力也因此中止。此后，全国大会党虽然名为执政党，但实际上并非政权的决策中枢，其地位低于政府、军队和安全机构。一位党内领导成员评论道：“我们成了公共关系职员，安全部门是我们的上司。”<sup>③</sup>

① Alsir Sidahmed, “Sudan: End of the Game,” AllAfrica, November 5, 2017, <https://allafrica.com/stories/201711050070.html>, accessed 20 May, 2023.

② المحبوب عبد السلام، الحركة الإسلامية السودانية: دائرة الضوء... خيوط الظلام، دار مدارك ودار العلوم، 2010 م، ص 155-156.

③ عبد الرحيم عمر محي الدين، التراخي والإنقاذ: صراع الهوية والهوى، الطبعة الثالثة، دمشق: دار عكرمة، 2006 م، ص 236.

在与政党的意识形态骨干决裂后，军政府试图将尽可能多的政府支持者聚集到执政党内，以巩固政权。然而，随着执政党的意识形态空心化，其不再推出任何政治纲领，只起到笼络社会精英的作用。尼迈里政府建立的苏丹社会主义联盟起初主要由阿拉伯社会主义者和技术官僚组成，他们至少还共享大致相同的政治目标。但1976年民族和解后，宗派政党、穆兄会等反对势力被吸收进苏丹社会主义联盟。<sup>①</sup>这一举措解除了反对派威胁，而代价是执政党内部团结和意识形态一致性荡然无存，新加入的前反对派政客并不认同“五月革命”的意识形态。

2000年，巴希尔与图拉比决裂。为了稳固政权，巴希尔政府向前反对派递出橄榄枝，一些反对派人士和分支派系被吸纳进全国大会党，比如反对党民主联合党的一个分支，还有一些南方政客。与巴希尔结盟的伊斯兰主义者继续留在政府内，但他们已将政治生存置于意识形态纲领之上，而且伊斯兰主义者之间也存在派系斗争，比如副总理阿里·奥斯曼·塔哈（Ali Othman Taha）和总统顾问纳菲·阿里·纳菲（Nafi Ali Nafi）之间就矛盾重重。各派系没有共同的意识形态纲领，把他们联系在一起的只是保持权力的共同目标。

政党制度衰败削弱了政府维持政治秩序稳定的能力。政党的社会基础逐渐流失，难以发挥利益代表、利益表达等制度性作用，工会、行业协会和其他社会团体则通过各种途径直接表达政治诉求。在泛政治化社会中，军队凭借其严密的组织性和对暴力工具的掌控成为维持政治秩序稳定的真正支柱。然而，由于军队脱离社会，如果没有强大的执政党支撑，军政府就缺乏社会动员网络。相较而言，社会团体在所代表的群体中享有较高威望，能够相对容易地进行政治动员。在反对尼迈里政权和巴希尔政权的游行中，工会和行业协会等社会团体扮演了关键性角色。2018年，由多个行业协会联合组成的“苏丹职业人士协会”（Sudanese Professionals Association）是最早组织抗议示威的团体，也是此次抗议示威活动最具组织性的力量。面对社会团体的政治动员，军队脱离社会的劣势很快体现出来，军政府关于社会变化和社会情绪的敏感度较低，无法做出快速应对，导致其在政治和舆论方面处于下风。

2019年4月，由军事强人维系的政治秩序垮塌，各方政治势力随即围绕权力分配展开激烈博弈，而军事暴力和街头示威是它们最主要、最直接的权力争夺方式。虽然，苏丹职业人士协会曾与反对派组建“自由与变革力量”（Forces of Freedom and Change）联盟，并与军方就过渡时期的政治制度和权力安排达成协议，但文官势力根本无力约束军队行为，军队随时可以动用武力掌控政权。2021

<sup>①</sup> Mansour Khalid, *The Government They Deserve: The Role of the Elite in Sudan's Political Evolution*, Kegan Paul International, 1990, p. 261.

年 10 月，苏丹军方单方面中止过渡时期宪法文件，解散过渡政府。苏丹武装部队与快速支援部队的冲突反映了同样的逻辑，即军事暴力是夺取权力最有力的手段，街头示威是除军事暴力以外最主要的政治表达途径。2021 年政变后，民间草根团体“抵抗委员会”（Sudanese Resistance Committees）不断组织游行示威，向军方施加压力。在这种高度泛政治化的社会环境中，政党已失去作为政治表达制度性渠道的作用。它既不能约束军方行为，也无力控制民间团体的街头示威，后者不但自认为是民意代表，还一再指责政党存在“出卖革命”的嫌疑。几乎所有具备政治意图的社会力量都通过非制度化方式进行直接的政治表达，重建稳定的政治秩序困难重重。

过去半个世纪，苏丹政治制度建设没有取得理想成果。军官集团一度与政党携手开创了政治新局面，打造了新的政治制度。然而，军政府没能建立起社会基础牢固的执政党，甚至连政党制度本身也受到削弱，不能作为利益代表、利益表达和政治整合的制度基础，在国家治理中的作用日益边缘化。制度衰败削弱了政府维持政治秩序稳定的能力，社会泛政治化严重，社会团体以非制度化方式进行政治表达，使重建稳定的政治秩序困难重重。

## 身份政治加重社会政治极化

与许多非洲国家一样，苏丹语言和族群复杂多元，建构民族国家身份的任务十分艰巨，因而需要政治精英有意识地培养和强化国民的国家认同感，并以建立团结统一的民族国家为治理目标。然而，苏丹政治精英在身份建构方面的表现并不尽如人意。他们将自己的文化身份（阿拉伯—伊斯兰）视为苏丹民族国家的身份基础，对苏丹族群和文化多元性认识不足，更谈不上以多元性基础建构统一的民族共同体。在某种程度上，这是源自苏丹历史上形成了基于部落与文化身份的尊卑之分。阿拉伯部落迁入苏丹后，经过几个世纪的融合与同化，北部尼罗河流域居民逐渐接受了阿拉伯人身份，并以真实或虚构的阿拉伯血统来论证自身身份的高贵，即使他们有非洲黑人血统。<sup>①</sup> 出生于尼罗河流域的苏丹政治精英不自觉地认为自身文化身份高于其他地区，从而想当然地将自身文化身份等同于苏丹的民族国家身份。苏丹独立后，阿拉伯—伊斯兰文化身份的优越性得到宪法确认。例如，苏丹第一部宪法草案规定伊斯兰教为国教，阿拉伯语为官方语言。

<sup>①</sup> Robert O. Collins, *A History of Modern Sudan*, Cambridge University Press, 2008, p. 8.

阿拉伯化的苏丹人还在国家权力和资源分配体系中占据明显优势，苏丹不同地域和族群的代表反而没有被充分纳入政治体系。贾阿林、舍基亚、栋古拉是尼罗河流域三大阿拉伯部落，它们在苏丹独立后 50 年里事实上垄断了从内阁部长到基层公务员的政府职位。<sup>①</sup> 由三大部落掌权的苏丹政府也将大部分投资用于尼罗河流域，沿岸阿拉伯部落成为最大受益者。相比之下，达尔富尔、科尔多凡等边缘地区长期被忽视和边缘化。

当与资源分配相关联时，族群与文化身份容易被政治化。为了抗拒政治、经济边缘化以及文化歧视，苏丹南方民众强调非洲人和土著身份，并将阿拉伯人视为外来者和殖民者。从 20 世纪 80 年代开始，在北方多族群混居地区，族群身份也开始具有越来越显著的政治含义。阿拉伯人和非洲人两种身份对立，使资源冲突染上族群甚至种族冲突的色彩。面对自然灾害的打击，达尔富尔的阿拉伯游牧部落对相邻非阿拉伯族群的资源优势越发不满。20 世纪 80 年代后期，游牧群体产生了阿拉伯至上主义的意识，<sup>②</sup> 组建了阿拉伯部落民兵，并深度参与达尔富尔冲突，他们也是日后快速支援部队的前身。虽然达尔富尔阿拉伯部落与尼罗河流域阿拉伯部落共享阿拉伯人身份，但并不代表他们与尼罗河流域军政精英的利益一致。事实上，达尔富尔阿拉伯部落也是一个边缘化群体，执政精英利用他们打击反政府武装，他们为了追求自身利益也曾反叛政府。当两者利益发生冲突时，地域文化差异同样也会被政治化。当下苏丹武装部队与快速支援部队的冲突就激发了这种身份对立。

掌权的尼罗河流域精英将自身文化身份等同于苏丹的民族国家身份，没有以多元性为基础来建构统一的民族国家认同。非阿拉伯族群、尼罗河流域以外地区被边缘化，族群与文化身份被政治化。权力和资源冲突一旦染上身份冲突的色彩就更加难以解决，而冲突又将进一步加深不同身份群体之间的仇恨。族群与文化身份的政治化是长期以来苏丹无法实现国内和平与团结的关键原因之一。

## 宗教信仰政治化导致国家治理目标错位

在国家治理中，治理的价值层面体现在治理主体奉行的意识形态和选择的发展道路。在这方面，受殖民主义和社会政治因素影响，苏丹军政精英错误地以宗教信仰政治化为治理路径，导致国家治理的价值目标严重错位。

① Robert O. Collins, *A History of Modern Sudan*, p. 8.

② Alex de Waal, "Who are the Darfurians: Arab and African Identities, Violence and External Engagement," *African Affairs*, Vol. 104, No. 415, 2005, p. 197.

苏丹是一个宗教多元化的国家。在南苏丹独立之前，苏丹不同地区的宗教信仰就存在显著差异。在苏丹北方，大部分地区从 16 世纪开始就逐渐伊斯兰化。19 世纪下半叶，马赫迪运动曾建立覆盖范围较广的政教合一型国家。在苏丹南方，当地居民保留了原始宗教信仰，在土一埃统治时期和马赫迪统治时期，他们地位低下，是猎奴活动的受害者。进入殖民时期后，英国殖民当局禁止北方阿拉伯人进入南方地区，并且鼓励西方传教士到南方传教，教会学校也由此培养出一批信奉基督教的南方精英。尽管苏丹南北的宗教信仰存在差异，但在独立之初，宗教问题并不是争议的焦点。当时，南方精英的主要诉求是构建联邦制国家，北方精英也未刻意突出伊斯兰教的地位。

宗教信仰政治化伴随着现代伊斯兰主义兴起而出现。伊斯兰主义者将宗教视为一种政治体系，宣扬并推动建立政教一体的伊斯兰国家。苏丹的伊斯兰主义政党起初实力较弱，但它自我标榜为伊斯兰“捍卫者”，在政治斗争中广泛采用宗教话语，推动宗教政治化。从 20 世纪 70 年代开始，伊斯兰主义思潮在苏丹等中东国家兴起。为了巩固自身合法性，尼迈里政府逐步推行伊斯兰化政策，实行禁酒，废除违背伊斯兰教法的法律。伊斯兰化政策的高峰是 1983 年颁布了含有伊斯兰传统刑罚的法典，尼迈里政府甚至设立了专门法院，以快速审判和执行此类刑罚。<sup>①</sup>

伊斯兰化政策遭到左翼人士和世俗主义者的普遍反对，但是得到相当一部分苏丹社会精英的支持。伊斯兰主义之所以对社会精英具有吸引力，是因为它在一定程度上满足了社会精英寻找自身主体性的需求。苏丹社会精英的历史起源决定了他们的主体意识深受殖民主义影响。作为殖民时代教育系统的产物，他们受到西方价值观潜移默化的影响，但所受教育又不足以使他们深入理解西方思想体系。他们对自身文化信心不足，在如何对待苏丹社会传统上充满矛盾。一方面，他们不认同乃至拒绝社会传统的某些方面；另一方面，他们又无法割断与社会传统的联系。伊斯兰主义者号召以 7 世纪的穆斯林社群为榜样，改革伊斯兰宗教传统，同时对从西方引入的制度和法律进行伊斯兰化改造，实现宗教与现代性相容。这种主张有意识地将当下现实与理想化过去相联系，在一定程度上是穆斯林精英调和传统与现代性的尝试。

虽然伊斯兰主义的意识形态迎合了部分穆斯林精英的诉求，但并非所有苏丹人都欢迎宗教信仰政治化，尤其是非穆斯林群体不能接受政府推行的伊斯兰化。尼迈里政府颁布的伊斯兰刑法典没有豁免以非穆斯林为主的南方居民，等于将伊

① W. J. Berridge, *Hasan al-Turabi: Islamist Politics and Democracy in Sudan*, Cambridge University Press, 2017, p. 232.

伊斯兰教法强加于南方，这也是 1983 年第二次苏丹内战爆发的诱因之一。南方反政府武装苏丹人民解放运动（Sudan People's Liberation Movement，简称“苏人运”）主张建立宗教一律平等的世俗国家，强烈要求废除包含伊斯兰刑罚的法律，并以此为和谈的先决条件。1985 年尼迈里政权垮台后，苏人运一度与北方政党达成协议，冻结尼迈里政府颁布的伊斯兰刑罚条款，开启和平谈判。但全国伊斯兰阵线极力炒作伊斯兰教法问题，促使其他主要政党不得不支持保留伊斯兰刑法典。<sup>①</sup> 当萨迪克·马赫迪（Sadiq al - Mahdi）政府于 1989 年 6 月最终同意冻结伊斯兰刑罚条款，并以此开启与苏人运的和谈时，全国伊斯兰阵线指使巴希尔等军官发动了所谓的“国家拯救革命”，中止了苏丹和平进程。

“国家拯救”政权以伊斯兰主义为官方意识形态。在这一理念的指导下，新政权将实现国家与社会伊斯兰化作为治理目标，并颁布了一系列法律来执行其认定的伊斯兰法律和道德标准。<sup>②</sup> 在南方问题上，新政府以“圣战”之名加强对南方反政府武装的进攻，试图用军事手段解决南方问题。喀土穆政府还推出所谓的“文明计划”，在南科尔多凡和青尼罗河州等地区宣教，强制当地人皈依伊斯兰教或改变不符合伊斯兰正统教义的生活方式。<sup>③</sup> 这些举措对经济发展和民族团结造成严重的负面影响，战争耗费大量财政资源，拖累本就举步维艰的苏丹经济，伊斯兰化则增强了少数族群对中央政府和阿拉伯人的反感。当巴希尔与图拉比决裂后，喀土穆政府放弃了激进的伊斯兰化政策，转而采取实用主义政策。然而，作为一种理念的伊斯兰主义在北方仍有市场。即使 2000 年南北和谈开启后，一部分北方精英仍然在意伊斯兰教法的地位，而不是和平统一。部分人甚至认为，南方分离出去将使北方终于有机会确立伊斯兰身份。在具体谈判中，苏人运领导人约翰·加朗（John Garang）向苏丹第一副总统阿里·奥斯曼（Ali Osman）提议，若政府放弃伊斯兰教法条款，南方愿意放弃独立选项。由于面临强硬伊斯兰主义者的巨大压力，奥斯曼不得不拒绝这项提议。<sup>④</sup>

虽然在 2005—2010 年过渡期内，苏丹依据《全面和平协议》在法律中落实了世俗主义原则，但在南苏丹公投独立后，巴希尔政府再次将宗教政治化作为加强自身合法性的手段。巴希尔称，当南方分离出去后，政府将寻求修改宪

① Sidahmed, *Politics and Islam in Contemporary Sudan*, Curzon Press, 1997, p. 178.

② 例如 1991 年颁布的刑法典和 1996 年颁布的《公共秩序法》。

③ Alex de Waal and A. H. Abdel Salam, “Islamism, State Power and Jihad in Sudan,” in Alex de Waal (ed.), *Islamism and Its Enemies in the Horn of Africa*, Indiana University Press, 2004, pp. 90 - 94.

④ Harry Verhoeven, “The Rise and Fall of Sudan's Al - Ingaz Revolution: The Transition from Militarised Islamism to Economic Salvation and the Comprehensive Peace Agreement,” *Civil Wars*, Vol. 15, No. 2, 2013, p. 132.

法，伊斯兰教将被定为官方宗教，伊斯兰教法将成为主要的立法基础，阿拉伯语也将成为国家官方语言。<sup>①</sup>这一表态迎合了阿拉伯化苏丹人对阿拉伯—伊斯兰身份的诉求，但是无视南方独立后的苏丹依然面临族群、语言和宗教多元的现实。

2019 年巴希尔政权垮台后，政教关系依旧是影响苏丹国内和平的因素之一。2020 年 10 月，苏丹过渡政府与大多数反政府武装签署了和平协议，但仍有部分反政府武装拒绝参与和平进程，其原因之一正是他们与政府在政教关系问题上存在分歧。未加入和平进程的苏人运—北方局希鲁派要求政府承诺实行政教分离原则，而苏丹军方则认为该问题应留待未来的制宪会议解决。政教分离遭到伊斯兰势力强烈反对。自巴希尔执政末期以来，伊斯兰政党威望下降，实力大不如前，但伊斯兰势力并未销声匿迹，在苏丹社会中仍有相当一部分人认同伊斯兰主义。同时，伊斯兰势力还尽一切可能利用各种矛盾，以恢复自身影响力。“自由与变革力量”和其他反对派一直认为军方高层有人支持或同情伊斯兰主义，并与前政权残余势力相勾结。2021 年，苏丹军方解散过渡政府后与伊斯兰势力走近。未来苏丹政教关系如何定位仍是可能造成社会撕裂的重大议题，如何处理这一问题则关系到能否实现国家团结与长期稳定。

建构统一的民族国家本是现代国家建构的应有之义，但秉持伊斯兰主义意识形态的部分精英无视苏丹现实，一味推动伊斯兰教政治化，背离了建构统一民族国家的治理目标。伊斯兰主义深刻影响着苏丹执政精英处理南方问题的立场和方式，他们甚至宁愿放弃国家统一，也要建立所谓的“伊斯兰国家”。南方分离后，苏丹政府试图继续以宗教政治化来树立政权合法性，但是经过数十年内战和高强度意识形态动员后，民众更关注实在的物质利益，宗教话语为政权合法性加分有限。宗教政治化不是解决苏丹政治与经济问题的办法，后巴希尔时代的大部分军政精英已经意识到这一点。然而，伊斯兰教在未来苏丹民族认同和政治生活中的地位依旧是一个悬而未决的问题。在当下混乱的政治局面中，伊斯兰主义者试图借机恢复影响力，其如何影响苏丹未来政局仍有待观察。

## 经济结构失衡影响政治秩序稳定

推动国民经济发展是国家治理的重要组成部分。经济发展不善既会挫伤民众对政府的满意度与信任，也会限制政府的财政能力，大幅削弱政府维持政治秩序稳定的能力。独立时的苏丹经济基础薄弱、经济结构单一、地区发展不平衡，历

<sup>①</sup> Noah Salomon, *For the Love of Prophet: An Ethnography of Sudan's Islamic State*, Princeton University Press, 2016, p. 60.

届政府为此制定了不少经济发展计划和战略，但由于不利的国际经济环境和政策失误等原因，苏丹经济没能走上良性发展轨道，逐渐陷入结构性危机。

从 20 世纪 80 年代开始，经济危机成为苏丹政府面对的最棘手问题，也是影响苏丹政局稳定的主要因素之一。爆发经济危机的原因之一是苏丹政府在 20 世纪六七十年代制定了过于雄心勃勃的经济发展计划。这些计划主要依靠政府投资，许多项目耗资巨大，不但没有实现理想的经济效益，反倒成为政府的财政负担。在项目决策和实施过程中，腐败和管理不善造成巨大浪费和损失。一些政府官员利用职务之便，绕开正常的决策程序，自行同外国投资者和公司缔结协议，从中赚取大量回扣，苏丹政府却因此背下大量债务。<sup>①</sup> 另外，20 世纪 70 年代国际油价飙涨加重了苏丹外汇支出负担。1981 年，苏丹外债已达 30 亿美元。<sup>②</sup> 巨额外债大大限制了政府的经济活动空间，迫使其接受国际货币基金组织要求的结构性改革，包括削减公共开支、减少食品补贴，但这些举措增加了民众的生活成本，并且威胁政治稳定。1985 年初，尼迈里政府宣布汽油价格上涨 75%，后又宣布面包和食糖价格上涨，不满的民众遂上街抗议，<sup>③</sup> 最终导致尼迈里政府垮台。

巴希尔上台时，之前积累的巨额外债早已超出政府偿付能力。为了应对危机，巴希尔政府采取了一系列经济自由化举措：取消政府对投资、生产和贸易活动的限制；出售亏损的国有企业或将其转变为股份所有制企业；放开对出口商品价格和基本商品价格的管制。这一系列措施起到了节省政府开支的作用，但是负面效果也很明显。放开价格管制和取消补贴导致基本商品价格飞涨，糖、面包和液化气价格在补贴取消后立刻上涨 75%，这大大增加了城市中低收入群体的生活负担。<sup>④</sup> 到 20 世纪末，经济紧缩措施造成的负面影响已经酝酿出对巴希尔政权的不满情绪。

为了缓解财政危机，同时实现一定程度的经济发展，以增强政权合法性，巴希尔政府将注意力投向石油行业。虽然大多数国家的例子已表明，依赖石油资源对于国民经济长期健康发展和提升国家治理能力有负面影响，但对苏丹来说出口石油是短期内急需且唯一可行的经济“拯救”之道。在一些亚洲国家石油公司

- 
- ① W. J. Berridge, *Civil Uprisings in Modern Sudan: The Khartoum Springs' of 1964 and 1985*, Bloomsbury, 2015, p. 42.
- ② P. M. Molt and M. W. Daly, *A History of the Sudan: From the Coming of Islam to the Present Day*, Pearson Education, 2011, p. 139.
- ③ W. J. Berridge, *Civil Uprising in Modern Sudan: The Khartoum Springs' of 1964 and 1985*, p. 43.
- ④ T. Abdou Maliqalim Simone, *In Whose Image? Political Islam and Urban Practices in Sudan*, The University of Chicago Press, 1994, p. 39.

帮助下，苏丹实现了石油商业开采，并于 1999 年成为石油出口国。2009 年，苏丹石油产量达到每日 49 万桶的高峰。<sup>①</sup> 石油出口收入带来一定程度的经济发展，使苏丹政府得以实施一些基础设施建设项目和经济发展项目。

然而，石油出口只对苏丹经济危机起到缓解作用，而无法解决根本性问题。石油繁荣非但没有改善地区间发展失衡，反而扩大地区间发展差距。在北方，几乎所有的投资都集中于哈姆迪三角地带，即栋古拉、欧拜伊德与森纳尔之间的区域。<sup>②</sup> 达尔富尔等边缘地区没有分享到石油收益，这也是达尔富尔冲突爆发的原因之一。

南苏丹独立后，苏丹失去大部分石油收入，之前被掩盖的问题暴露出来，并进一步恶化。在实现石油出口前，农产品是苏丹主要的出口商品。苏丹拥有丰富的水资源和土地资源，农业发展条件较为优渥。政府一度重视农业发展，但石油出口后，农业发展被政府忽视。2000—2008 年，苏丹农业年均增长率只有 3.6%，而 20 世纪 90 年代的增长率为 10.8%。<sup>③</sup> 农业发展直接关系到大量民众的收入水平，因为苏丹 80% 的劳动力仍以农业为生，其中大部分还是从事传统农业的小农。

然而，政府对农业投入严重不足，而且大部分农业投资流入大型灌溉项目和机械化项目，这些项目只惠及小部分人，小农难以得到提升生产力所需的资金和技术。农业发展滞后对苏丹经济发展和粮食安全造成负面影响，由于粮食产量不足，苏丹长期依赖粮食进口。虽然石油出口改善了贸易平衡状况，但是苏丹粮食进口逐年增加。随着全球粮价上涨，苏丹不得不花费更多外汇，以满足国内粮食需求。当失去石油出口收入后，粮食进口成为难以承受的负担。2020 年，苏丹进口价值最大的商品是原糖和小麦，分别花费 5.6 亿美元和 5.3 亿美元。<sup>④</sup> 财政收入锐减和粮价上涨使粮价补贴政策难以为继。2018 年，苏丹政府决定取消面粉补贴，食品价格立即飙涨。不堪忍受的民众走上街头抗议，最终导致巴希尔政府下台。

失去石油收入还降低了苏丹政府的控制力，而部分军政精英则从经济结构变

① Marina Ottaway and Mai El - Sadany, "Sudan: From Conflict to Conflict," *the Carnegie Papers*, May 2012, p. 8.

② 该地区得名于苏丹前财政部长阿卜杜拉希姆·哈姆迪，他在 2005 年的一篇文章中提出，政府应重点发展这一区域。Harry Verhoeven, "The Rise and Fall of Sudan's Al - Ingaz Revolution: The Transition from Militarised Islamism to Economic Salvation and the Comprehensive Peace Agreement," p. 126.

③ Marina Ottaway and Mai El - Sadany, "Sudan: From Conflict to Conflict," p. 8.

④ "Sudan Exports, Imports and Trade Partners," <https://oec.world/en/profile/country/sdn/>, accessed May 27, 2023.

化中受益。石油收入大幅减少后，黄金迅速成为苏丹第一大外汇来源，出口占比达到40%。<sup>①</sup>然而，黄金出口无法替代石油出口，原因在于苏丹金矿分散、开采难度低，中央政府难以集中控制。苏丹出产量最高的金矿位于达尔富尔民兵武装控制区。2017年，穆罕默德·哈姆丹·达加洛（Mohammad Hamdan Daglo）领导的快速支援部队夺取了该处金矿的控制权。大量黄金出口没有列入官方统计数据，而是在政府默许下被与快速支援部队有关的公司走私出境。<sup>②</sup>凭借由此带来的可观收入，达加洛扩充了快速支援部队，该部队名义上是国家军队，本质上是达加洛的私人武装。随着装备和人数快速增长，快速支援部队的实力足以与苏丹武装部队分庭抗礼，这也为两大军事集团之间的冲突埋下伏笔。

自独立以来，苏丹始终没有找到一条健康、稳定的经济发展道路。在工农业发展滞后的情况下，政府将经济发展希望寄托于石油出口。然而，对石油资源的依赖不利于经济长远健康发展。石油收益带来的繁荣并未解决苏丹经济的结构性问题，反而加重了边缘地区不满。当失去大部分石油收入后，财政拮据迫使政府削减消费品补贴，民众生活艰难，对政府的失望和不满导致政局不稳。财政资源枯竭还限制了中央政府对民兵武装的控制能力，后者通过黄金走私等途径积聚资金，拥有夺取政权的实力。只有实现平衡的经济发展、良好的经济管理和民生改善，苏丹才有可能建立长期稳定的政治秩序。

## 结 语

苏丹独立以来，政治体系曾经历两次重大颠覆和重塑：一次是尼迈里领导的“自由军官”政变，另一次是巴希尔领导的“国家拯救革命”。这两次重塑具有一些相似性，军官集团凭借武力重塑政治体系后，在稳定政局、改善经济等方面取得一些成绩，然而军政府的国家建构之路遇到很大阻碍和挫折，国内冲突死灰复燃，经济危机越发深重，军事强人最终黯然下台。2019年，巴希尔政权垮台后，苏丹至今仍未形成稳定的政治秩序，甚至政治失序越发严重。

多重原因导致苏丹政治失序。从政治制度来看，军人夺权后未能建立稳固、有效的政治制度，并且执政党的制度建设严重不足，内部凝聚力和动员能力低下，没能成为政治体系的核心。政党制度也被削弱，难以发挥利益代表、利益表达和政治整合的制度性作用。社会组织、草根团体代替政党，成为政治表达和政

<sup>①</sup> Alex de Waal, "Sudan: A Political Marketplace Framework Analysis," World Peace Foundation, Occasional Paper No. 19, p. 14.

<sup>②</sup> Alex de Waal, "Sudan: A Political Marketplace Framework Analysis," p. 15.

治参与的渠道。特别是草根团体“抵抗委员会”在反巴希尔游行示威和后巴希尔时代的政治生活中扮演了重要角色。这标志着民众的政治参与已经越发脱离传统政党和社会组织的控制。政治参与进一步扩大和政治制度孱弱与缺失并存，可能使重建政治秩序变得更加困难。

从民族国家建构的角度来看，统一的民族国家身份缺失，不同群体的文化身份对立，加重社会政治撕裂和极化。掌权的军政精英一味抬高自身族群和文化身份，并未有意识地在多元族群与文化之上建构民族国家认同。在权力和资源争夺中，族群和文化身份被政治化，严重破坏民族团结和国内稳定。

在价值理念方面，苏丹执政精英将伊斯兰宗教话语作为政治资源，试图通过宗教政治化提升执政合法性。事实证明，宗教政治化并非解决政治与经济问题的良方。宗教政治化加深苏丹国内不同信仰群体和族群之间的对立，使苏丹屡次错失实现国内和平与统一的机会。部分穆斯林精英至今仍坚持政教合一理念，一些非阿拉伯精英对此不能接受，这是实现苏丹国内和解的一个障碍。

经济结构性失衡也是影响政治秩序稳定的因素。石油出口曾带来十多年的经济发展，但地区间发展不平衡反而加重，引发边缘地区精英和民众不满。失去石油收入后，政府掌握的财政资源锐减，治理能力受到极大限制。与国计民生息息相关的农业长期遭到忽视，苏丹不得不依赖粮食进口，财政负担和国际收支失衡在粮价上涨的背景下日益严重，最终危及政治稳定。部分军政精英和武装派系从失衡的经济结构中受益，成为政权的有力争夺者。

苏丹武装部队与快速支援部队的冲突中断了本已脆弱的政治过渡进程，使苏丹政治稳定乃至国家统一的前景更加晦暗不明。仅靠军事手段无法建立长久稳定的政治秩序。苏丹当下最急迫的任务是停火止战，通过对话解决矛盾。在实现停火后，包括军队、政党、武装组织、社会组织在内的各方势力都需参与政治对话，为政治过渡制定一份具有共识的路线图。唯有通过对话达成共识，为一个所有部落、族群、宗教信仰一律平等的民族国家奠定基础，苏丹和平稳定才能得到根本保证。

(责任编辑：贺杨)

strategic significance to China and Russia. Egypt's special position in this region makes it play an important role in global southern cooperation. Its accession to the BRICS countries meets the needs of multiple parties and benefits many. It will also play a driving and radiating role in the revitalization of the Middle East and Africa regions, provide valuable experience for South South cooperation, and play a more powerful mediating role in alleviating regional conflicts. From a global perspective, Egypt's accession will enhance the overall strength and global influence of the BRICS countries, promote the BRICS cooperation mechanism, and ultimately accelerate the revival of the global South and enhance its international discourse power, promoting the transformation of the new international political and economic order.

**Keywords:** Egypt, BRICS, the Global South, the Middle East and Africa

**Authors:** Wang Tai, Director of the Institute of World History and dean of the Academy of International and Regional Studies, Inner Mongolia Minzu University (Tong Liao 028000); Liu Xian Peng, Master's Candidate of World History, Faculty of History and Tourism Culture, Inner Mongolia Minzu University (Tong Liao 028000).

### **The Roots of Political Disorder in Sudan: A Structural Crisis of State Governance**

*Zhang Jin*

**Abstract:** Since independence Sudan has seen multiple political turmoil and conflicts, whose roots lie in the structural failures of state governance that have never been solved. The institution building dominated by the military failed to lay a solid foundation for the institutionalized operation of politics. The weakening of the political system makes it difficult to play the institutional role of interest representation, interest expression and political integration. The ruling elites also failed to balance between ethnic groups and regions in the country. Ethnic and cultural identities are politicized because of unbalanced distribution of power and resources, thus intensifying socio-political rivalries and conflicts. Some political elites politicized religious beliefs, which resulted in a serious misalignment of the objectives of national governance, and Sudan has repeatedly missed opportunities to achieve domestic peace and unity. The structural unbalance of economy has made the basic level of living almost unachievable for common people, whose protests threatened political stability. The political disorder in Sudan intensified after the collapse of the military strongman. The restoration of a stable political order cannot be accomplished by military means alone, and only a consensus reached through the dialogue can build the basis of a long-term political order.

**Keywords:** Sudan, political disorder, national governance, Islamism

**Author:** Zhang Jin, Lecturer of College of International Studies, Yangzhou University (Yangzhou 225009).