

# 精英竞争与国家能力：撒哈拉以南非洲国家的权力分享与族群排斥<sup>\*</sup>

赵德昊<sup>\*\*</sup>

**【内容提要】** 国家能力建设是发展中地区现代国家构建的核心内容。主要基于西欧经验的国家建设理论强调国际战争等外部因素对国家能力的作用，但无法解释缺乏国际战争压力下的国家能力变化。第二次世界大战之后，民族国家基本不再面临关乎生死存亡的国际竞争压力，但发展中国家因内部精英冲突导致的政权变迁则时有发生。因而精英竞争成为理解当代发展中地区国家能力变化的重要视角。在正式制度力量孱弱的撒哈拉以南非洲国家，权力分享和族群排斥不仅反映了国家内部不同族群的权力地位，也体现了两种精英竞争模式。在权力分享情境下，精英之间的主要竞争模式为庇护政治；在族群排斥情境下，精英之间的竞争走向公开化和暴力化。权力分享与族群排斥的政治安排通过对族群精英竞争模式的塑造影响着非洲国家能力的发展。对非洲国家面板数据的回归分析以及对尼日利亚两个军人政权的比较案例分析，可以验证权力分享通过对庇护政治的强化削弱了官僚质量，但因对全国统合力的提升而强化了财税能力；而族群排斥因其带来的备战效应和对政权内部庇护链条的简化推动了官僚质量提升，但也因此削弱了国家对领土和

---

\* 感谢《世界政治研究》匿名审稿人的评审意见，作者文责自负。

\*\* 赵德昊，吉林大学行政学院博士研究生。

人口的控制力,从而降低了国家的财税能力。

【关键词】 权力分享 族群排斥 精英竞争 国家能力 撒哈拉以南非洲

## 一 引言

国家能力不足、国家治理失效是撒哈拉以南非洲<sup>①</sup>国家政治发展面临的巨大挑战。在对国家能力建设的研究中,主流研究成果基于西欧的国家建设经验,强调战争等国际竞争因素对国家能力建设的影响<sup>②</sup>。然而,第二次世界大战后的国际环境基本避免了民族国家被征服、消灭的可能性,从20世纪50年代到90年代,非洲甚至没有发生过任何一次非自愿的边界变更。<sup>③</sup>但这并不意味着所有发展中地区的国家都失去了推动国家能力发展的动力与可能。国际竞争虽然很难再让精英感受生死存亡的威胁,但政权的覆灭却时常发生。国内政治精英之间的竞争对执政精英造成的压力并不亚于国际战争。在非洲长期的政治发展中,由于竞争性制度的长期缺位和失效,非制度化竞争一直是精英竞争的主要形式,这种非制度化的精英竞争仍然塑造着非洲国家的国家能力建设。

在非洲,任意两人来自不同族群的概率是66%,世界平均为36%,非洲的族群多样性要显著高于世界其他地区。<sup>④</sup>而且非洲国家通常缺乏统合全国的官僚机器或意识形态。一般而言,在政治集权程度较低、公共物品供给能力较弱的国家,如果其公民社会还十分弱小,那么政治联盟和政治认同往往会根据族群界限来形成。<sup>⑤</sup>非洲族群政治的重要性具有深刻的人口、政治、历史和社会根基。历史上,殖民者往往依靠族群精英进行间接统治从而最小化统治成本,族群精英的重要政治地位和族群政治传统也在独立后传承了下来。在国家公共服务能力疲软、传统治理结构深刻影响着日常政治经济生活的情况下,广大民

---

① 根据国际惯例下文简称非洲。

② 关于这一理论的代表性论述参见[美]查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元990—1992年)》,魏洪钟译,上海:上海人民出版社2007年版。

③ Jeffery Herbst, “War and The State in Africa,” *International Security*, vol. 14, no. 4, 1990, pp. 117 - 139.

④ Kevin C. Dunn and Pierre Englebert, *Inside African Politics*, Lynne Rienner Publishers, 2013.

⑤ Andreas Wimmer, *Waves of War: Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in The Modern World*, Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 38.

众的经济社会生活与族群界别息息相关。在非洲政治发展中，族群政治影响着制度设计、政策制定、选举结果和资源分配等重大政治事项。作为族群的主要代表和相关权力的行使人，族群精英之间的互动也必然在非洲国家建设的进程中起着重要的作用。

为了检验非洲国家族群精英竞争与国家能力发展之间的关系，本文构建了一个包含非洲国家族群权力结构以及国家能力相关数据的面板，并基于精英竞争理论，构建了从权力分享、族群排斥的族群政治安排到非洲国家能力变化的解释链条。这一结论不仅在现实层面上有助于我们客观认识非洲族群政治与现代国家构建的关系，在理论与方法上也表明了同一现象对国家能力不同维度可能具有完全相反的效用。

下文主要包括六个部分，第一部分是对精英竞争与非洲国家能力发展的相关文献进行梳理和述评，第二部分是在现有理论上提出笔者解释权力分享、族群排斥和国家能力之间关系的理论假设，第三部分是介绍本文所使用的数据和模型，第四部分是分析回归结果，第五部分是在定量结果基础上的比较案例分析，最后是研究结论和进一步展望。

## 二 既有研究及其不足

本文致力于探讨精英竞争对国家能力不同维度的影响。在对发展中地区国家能力变化的研究中，精英竞争一直是一个重要的理论视角，这类研究关注国内行动者的战略互动对国家能力的塑造作用。根据其所关注的行动者类型可以将这类研究分为三条研究路径，第一条路径主要关注政治精英和经济精英之间的竞争，第二条路径主要关注选举制度下的精英竞争，第三条路径主要关注政治精英的非制度化竞争。这三种研究路径在不同的逻辑上对精英竞争与国家能力之间的关系进行了剖析。

### （一）政治精英和经济精英的竞争与国家能力

关注政治精英与经济精英之间竞争关系的学者，往往从行动者利益最大化的逻辑出发解释精英竞争的行为，并通过精英的权力结构预测精英的互动模式，从而分析其对国家能力的塑造作用。有学者根据对秘鲁的研究发现，该国政治精英

虽然一直致力于发展国家能力,但这种努力被非国家行动者能力的增长所抵消了<sup>①</sup>。即便在军事—财政解释路径占统治地位的欧洲早期现代国家形成领域,也有学者发现,只有在净债权人(net creditors)掌权的国家,战争才能促进现代财税体制的构建,因为这符合净债权者的利益。而在净债务者掌权的国家,如波兰,即便面临国家覆灭的前景,统治者依然不愿推行现代财税体制。<sup>②</sup>加费亚斯(F. Garfias)通过对后革命时代墨西哥的研究发现,以地主阶级为代表的经济精英担心国家能力的发展会增加自己财产被剥夺的风险,因而阻碍政治精英对国家能力的强化。<sup>③</sup>而“大萧条”对经济精英的削弱则马上表现为土地改革的推进和地方上政府官员数量的增加。他还认为这种土地精英和政治精英之间的互动关系在许多发展中国家都存在,在缺乏诸如大萧条这样的外生冲击(external shock)的情况下,拥有生产资料的经济精英总是倾向于限制政治精英对国家能力的强化。这类研究共同关注了政治精英发展国家能力、提升政府权威的努力与经济精英最小化国家汲取份额间的冲突。学者们往往利用深入的案例来挖掘精英竞争与国家能力之间的关系,以及其作用机制,并通过精英之间的权力结构来观测精英的互动模式与战略选择。但这类研究一般认为政治精英与经济精英之间的互动能否促进国家能力的发展,关键要看其所处的情境,而且他们对精英竞争的形式与影响的分析往往也是高度情境化的,这就很难形成一般性的理论。此外,这类研究往往将政治精英抽象为一个统一的整体,而忽视了其内部的多样性,这也在一定程度上降低了理论的解释力和适用性。

## (二) 基于选举制度的精英竞争与国家能力

选举制度通过设立一种制度化的竞争手段,鼓励政治精英通过选举获得民众支持赢得政权。许多学者也确实探讨了选举制度作为一种鼓励竞争的制度安排,对国家能力有何影响。王海骁和徐轶青(Wang & Xu)利用174个国家1960—2009年间的数据库,系统检验了民主制度与国家能力之间的关系。他们认为国家

---

① Dargent E., Feldmann A. E., Luna J. P., “Greater State Capacity, Lesser Stateness: Lessons from The Peruvian Commodity Boom,” *Politics & Society*, vol. 45, no. 1, 2017, pp. 3–34.

② Saylor R., Wheeler N. C., “Paying for War and Building States: The Coalitional Politics of Debt Servicing and Tax Institutions,” *World Politics*, vol. 69, no. 2, 2017, pp. 366–408.

③ Garfias F., “Elite Competition and State Capacity Development: Theory and Evidence from Post-revolutionary Mexico,” *American Political Science Review*, vol. 112, no. 2, 2018, pp. 339–357.

能力是一个多维度概念，所以还将国家能力分解为汲取、行政和强制能力，最终都验证了选举制度和国家能力之间正向的关系<sup>①</sup>。贝拉门迪等（Beramendi et al.）则更为直接地采用政体指数中（Polity IV）关于政治竞争的指标，来检验其与国家财税能力之间的关系。通过检验 1871—2010 年 31 个国家的数据，他们发现政治竞争对财税能力的发展有正向作用<sup>②</sup>。斯莱特（Slater）则通过案例分析的方式提出，选举制度能促进大众性政党的出现、强化国家对边缘群体的控制和对地方权威的干预，总体上有利于国家基础性能力的构建<sup>③</sup>。这类研究总体上认为选举政治有利于国家能力的构建。但是在非洲情境下，政治竞争往往并不发生在选举中，甚至大部分非洲国家在很长一段时间里并没有选举政治。如果以民主程度作为政治竞争的测量，不举行选举的国家可能被认为政治竞争程度很低，但在这些国家中政治竞争仍然有可能通过非制度化的形式展开。

### （三）政治精英之间的非制度化竞争与国家能力

由于和国际战争的相似性，学界对政治精英之间非制度化竞争的讨论多以内战为焦点。围绕内战与国家能力发展之间的关系，既有研究呈现出了完全相反的研究结论。有一派学者认为，内战不仅源于弱国家，其爆发对国家构建也主要起解构作用。<sup>④</sup> 由于族群战争的烈度和对国家存亡的威胁仍然难和国家间战争相比，因此其很难像国际战争那样推动统治精英对国家能力的构建。因此，赫伯斯特（Herbst）提出，内战最有可能的结果是国家进一步的解体，并在国家内部不同阵营的人民间产生相当大的敌意<sup>⑤</sup>。在脆弱国家指数中，族群冲突的爆发也是代表国家失败的四类事件之一<sup>⑥</sup>。

还有一派学者认为，内战和国际战争一样推进了国家能力的发展。蒂斯

① Wang, Erik, Yiqing Xu, “Awakening Leviathan: The Effect of Democracy on State Capacity,” *Research & Politics*, vol. 5, no. 2, 2018, pp. 1–7.

② Beramendi, P., Dincecco, M., & Rogers, M., “Intra-elite Competition and Long-run Fiscal Development,” *Journal of Politics*, vol. 81, no. 1, 2019, pp. 49–65.

③ Dan Slater, “Can Leviathan be Democratic? Competitive Elections, Robust Mass Politics and State Infrastructural Power,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 3–4, 2008, pp. 252–272.

④ 参见 Fearon J. D. and Laitin D., “Ethnicity, Insurgency, and Civil War,” *American political science review*, vol. 97, no. 1, 2003, pp. 75–90; Jeffery Herbst, “War and The State in Africa,” pp. 117–139; 罗伯特·贝茨《当一切土崩瓦解：20 世纪末非洲国家的失败》，赵玲译，北京：民主与建设出版社 2016 年版。

⑤ Jeffery Herbst, “War and the State in Africa,” p. 129.

⑥ Monty Marshall et al., “Political Instability Task Force Dataset and Coding Guidelines,” 2008.

(Thies)通过税收占GDP比重来测量国家能力,并用当年度该国是否爆发族群战争作为自变量。基于1975—2010年非洲国家的数据,他发现族群冲突起到了和国际竞争相类似的国家构建效果。<sup>①</sup>基桑加尼(Kisangani)和皮克林(Pickering)更进一步,他们不仅使用税收占GDP比重这一指标从总体上测量国家能力,还分别运用直接税和非税收入占GDP比重来测量国家渗透能力和国家自主性。基于1972—2002年72个后殖民国家的数据,他们发现,族群冲突虽然与整体上的国家能力以及国家自主性不存在显著的相关关系,但与渗透能力呈显著的正相关关系。<sup>②</sup>卢凌宇则使用了相对政治汲取能力的指标<sup>③</sup>来测量国家能力,这一指标将国家的实际税收与根据其经济发展状况和资源禀赋得出的预期税收作比,通过这个比值来表现国家的汲取能力,从而较好地规避了资源禀赋和国家意愿的影响。采用这个较新的指标,他利用1975—2013年撒哈拉以南非洲的数据验证了族群冲突与国家能力之间的正相关关系。<sup>④</sup>但其体现族群竞争的变量仍然依照是否存在族群战争来测量。

关注政治精英之间非制度化竞争的研究仍然存在两个明显的不足。首先,这些研究都是在国家财政能力的维度上操作化国家能力。实际上,国家能力本身是一个十分复杂的概念,其中包括不同维度,精英竞争对其中各个维度的作用可能是不同的。其次,精英竞争的模式是多种多样的,现有研究主要通过是否存在族群战争测量族群精英的竞争。但族群战争可能只是族群竞争的集中表现,如果仅仅关注族群战争,那么可能会忽视了非洲族群间更为丰富的、日常化的精英互动行为。而且是否存在族群战争作为一个虚拟变量完全无法体现战争烈度的影响。烈度较低的,甚至游击化、常态化的族群冲突,与高烈度的内战对国家构建的影响程度、甚至作用方向可能都大不相同。

从前人的研究出发,本文一方面尝试对族群精英竞争进行一个更加全面的描述和测量,另一方面还将从多重维度对国家能力进行测量,从而梳理出族群精英

---

① 参见 Cameron G. Thies, "State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975 - 2000," *International Studies Quarterly*, vol. 48, no. 1, 2004, pp. 53 - 72; Cameron G. Thies, "The Political Economy of State Building in Sub-Saharan Africa," *The Journal of politics*, vol. 69, no. 3, 2007, pp. 716 - 731.

② Emizet F. Kisangani and Jeffrey Pickering, "Rebels, Rivals, and Post-colonial State-building: Identifying Bellicist Influences on State Extractive Capability," pp. 187 - 198.

③ Jacek Kugler and Ronald L. Tammen, *The Performance of Nations*, Rowman & Littlefield Publishers, 2012.

④ 卢凌宇:《战争与撒哈拉以南非洲国家建设》,《世界经济与政治》2018年第11期,第4—39页。

竞争和国家能力之间的多重关系。

### 三 撒哈拉以南非洲的权力分享与族群排斥

族群是影响非洲政治的关键因素。有学者研究发现，在实行选举政治的非洲国家中存在明显的同族投票偏好<sup>①</sup>。统治精英倾向于对同族民众多征<sup>②</sup>，因为同族民众对自己的政治支持更为稳固。族群政治与庇护政治也几乎是共生现象。在提供公共产品时，政治精英更乐于向同族民众提供公共产品，同族民众也在政治上相对更支持本族精英。<sup>③</sup> 很多非洲国家为了保证政权稳定，在军队军官的任命和提拔上都有明晰的族群偏好。<sup>④</sup> 族群精英竞争不仅是族群政治的主要内容，更是非洲政治精英竞争的核心部分。在非洲政治中，不论是政党竞争、军事政变还是内战，这些精英竞争模式背后总有族群矛盾作为其根源。族群精英之间的竞争本质上就是一种对国家政权的竞争<sup>⑤</sup>。

虽然族群政治在对非洲政治现象的解释上发挥着重要的作用，但并不是族群数量越多族群问题就越严重、越重要，也并不是每一个族群都能够影响国家构建和政治发展。在仅仅有三个族群的卢旺达，其中的图西族与胡图族之间仍然爆发了举世震惊的卢旺达大屠杀；在非洲人口最多的尼日利亚，全国有 250 多个族群，但政治竞争主要围绕着富拉尼人、伊博人和约鲁巴人展开。因此，关键要看政治相关族群（politically relevant ethnic group）。如果至少有一个重要的政治行动者声称代表该群体的利益，或者该族群在公共领域中受到系统性的差别对待，那么该族群就是政治相关族群。<sup>⑥</sup>

传统上学界总是根据族群多样性、族群历史冲突等数据分析族群间关系，但

① 保罗·科利尔：《战争、枪炮与选票》，吴遥译，南京：南京大学出版社 2018 年版，第 26 页。

② Kimuli Kasara, “Tax Me if You Can: Ethnic Geography, Democracy, and The Taxation of Agriculture in Africa,” *American Political Science Review*, vol. 101, no. 1, 2007, pp. 159 – 172.

③ Avinash K. Dixit and John Londregan, “The Determinants of Success of Special Interests in Redistributive Politics,” *The Journal of Politics*, vol. 58, no. 4, 1994, pp. 1132 – 1155.

④ Harkness K. A., “The Ethnic Army and The State: Explaining Coup Traps and The Difficulties of Democratization in Africa”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 60, no. 4, 2016, pp. 587 – 616.

⑤ Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer and Brian Min, “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis,” *World Politics*, vol. 62, no. 1, 2010, pp. 87 – 119.

⑥ Andreas Wimmer, *Waves of War: Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in The Modern World*, p. 170.

这类数据很难反映族群间结构性、政治性的权力关系。塞德曼等(Cederman et al.)将族群权力关系概括为权力分享和族群排斥,<sup>①</sup>这一分类简洁、全面地概括了不同族群在国家政治生活中的地位,因此,在族群政治研究中也很快得到了广泛应用。权力分享指的是两组以上的精英团体共同存在于同一个统治联盟中,其中每一方都同意从对国家的控制中分配收益,并且限制彼此间通过暴力来获得更大权力份额的行为。<sup>②</sup>对特定族群的排斥指的是将特定族群的精英完全排除出政府、军队等要害部门。最典型的例子莫过于非洲部分实行过种族隔离政策的白人少数政权。被排斥的族群包括在中央政府中无权(powerless)、被歧视以及具有地方自主性等几种亚类型。<sup>③</sup>当然,一个国家也可能对一些族群进行权力分享,而对另一些族群实行族群排斥。比如在乔莫·肯雅塔执政的肯尼亚,以基库尤人为主的族群权力分享联盟掌握着政权,卢奥人和索马里人则受到排斥。在莫伊上台后,肯尼亚的权力核心又转变为以卡伦津人为主导的权力分享联盟,过去占主导地位的基库尤精英则被逐出核心权力圈。根据权力分享和族群排斥的发生状况,我们可以将非洲国家的族群权力结构分为三类,即不存在族群排斥和权力分享、同时存在权力分享和族群排斥和仅存在权力分享或族群排斥。在图1中,横坐标分别标示了这三类族群权力结构状况,在以国家一年份为基本统计单位的情况下,纵坐标分别对应着这三类族群权力结构的发生频次。<sup>④</sup>根据图1可知,在1970—2010年,以国家一年份为基本统计单位,大部分非洲国家都存在权力分享或族群排斥的现象。

权力分享与族群排斥这两种族群权力结构的背后是两种精英竞争的模式。权力分享的基本逻辑是“如果所有主要的冲突方都被吸纳到同一套政治体系中,那么他们就更有可能在政治体系的稳定和正常运转中发展其利益”。<sup>⑤</sup>但是,权

---

① Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer and Brian Min, “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis,” pp. 87 – 119.

② Roessler, P. and Ohls, D., “Self-Enforcing Power Sharing in Weak States,” *International Organization*, vol. 72, no. 2, 2018, pp. 423 – 454.

③ Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer, and Brian Min, “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis,” pp. 87 – 119.

④ 举例来说,如果1980年的肯尼亚同时存在权力分享和族群排斥,那么则在同时存在权力分享和族群排斥处计为1次,如果1981年的肯尼亚转变为仅存在权力分享,那么则在存在权力分享或族群排斥处计1次。

⑤ Melani Cammett and Edmond J. Malesky, “Power Sharing in Post-Conflict Societies: Implications for Peace and Governance,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, no. 6, 2009, p. 983.

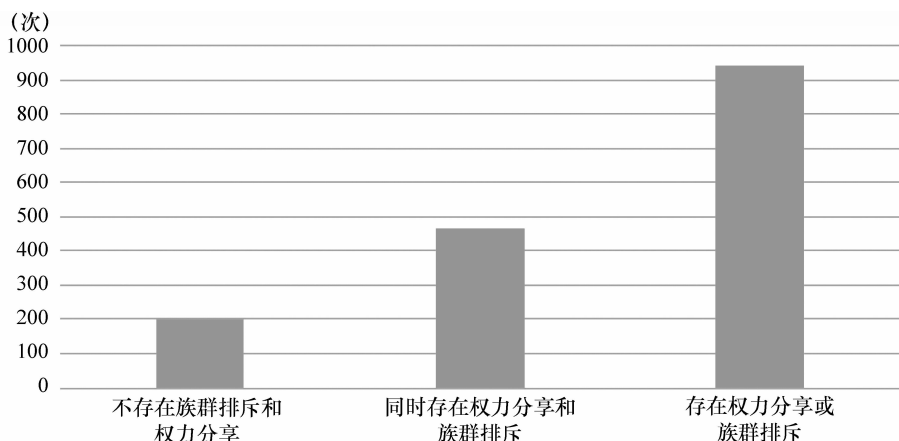


图1 1970—2010年非洲国家权力分享或族群排斥情况统计

资料来源：Ethnic Power Relations 数据库。

力分享还要面临承诺难题（commitment problem）的考验，即如何确保参与权力分享的一方不滥用国家权力来牺牲其他参与方的利益以发展自己的利益。<sup>①</sup> 在政治制度化水平低的地方，由于权力分享的主体之间无法作出停止斗争的可信承诺，这意味着在权力分享的安排下，精英竞争不会限制于制度化的轨道。非洲国家的政治制度往往来自对西方国家的照搬，其制度化水平较低，因此，学者们往往用庇护政治来描述非洲的实际政治运转状况。<sup>②</sup> 在权力分享的族群权力结构中，族群精英倾向于使用庇护政治的手段凝聚本派系力量，并在正式制度下开展更为隐蔽和日常化的精英竞争。在庇护政治竞争模式下，统治精英由于可供分配的国家资源更多，从而在竞争中拥有了比较优势。此时投入国家能力建设，反而 would 提高反对派通过承诺公共物品提供而获得支持的回报。<sup>③</sup> 因此，在庇护政治模式下，不大规模投入国家能力建设是对全体统治精英有利的选项。此外，考虑到每一个分享权力的族群都会有自己的政治精英和组织作为代表，不论族群人口规

① Beatriz Magaloni, “Credible Power-sharing and The Longevity of Authoritarian Rule,” *Comparative Political Studies*, vol. 41, no. 4–5, 2008, pp. 715–741.

② 参见 Michael Bratton and Nicolas Van de Walle, “Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa,” *World politics*, vol. 46, no. 4, 1994, pp. 453–489；闫健、吴彬：《新家长主义体系在非洲的兴起与衰落：后殖民时期非洲政治的初步考察》，《复旦政治学评论》2016年第1期，第200—225页。

③ Leopoldo Fergusson, Horacio Larreguy and Juan Filipe Riaño, “Political Competition and State Capacity: Evidence from a Land Allocation Program in Mexico”, *The Latin American and Caribbean Economic Association-LA-CEA*, 2018.

模的大小,一旦参与了权力分享,族群精英都希望尽可能地安排“自己人”掌握政治权力,并尽量推动有利于本族民众的政治议程且避免不利于本族和其自身政治权力维持的决策。不同部门的政治精英很可能在日常的政治运转中相互掣肘,因此,参与权力分享的族群数目越多,国内政治的庇护链条就越复杂,对国家能力建设的影响就越大。

由此我们提出假设1:在其他条件不变的情况下,权力分享族群的数量越多,国家官僚的质量会越差。

相比于权力分享,族群排斥总被认为是内战的关键前奏<sup>①</sup>。族群排斥的发生说明精英竞争走向公开化、暴力化。因此族群排斥很可能增加了国家发生内战的预期,反映了统治精英对于内战风险感知的上升。目前对族群排斥的研究主要关注其对族群冲突的影响,没有探讨其对国家能力的作用。但已经有研究发现统治精英对内战风险的感知能够加强统治精英的凝聚力并且把加强国家能力当作抵御威胁、保护自身利益的选项。我们也要看到,对不同族群的排斥所产生的内战风险是不一样的。对较小族群的政治排斥可能不足以让统治精英居安思危,但对人口较多族群的政治排斥可能要冒很大的政治风险。因为族群人口多也意味着更强大的动员潜力。族群精英可以从庞大的人口汲取人力和财政资源投入与中央政府的抗衡中。人口不仅增加了少数族群选择对抗策略的可能性,更增加了其合法性。中央政府所能代表的国民越少其合法性就越低。因此,被排斥族群的人口可能是影响统治精英风险感知的重要因素。已经有相关研究从人口这个角度出发,验证了被排斥族群人口占全国总人口比重和内战风险之间的正相关关系。<sup>②</sup> 被排斥族群占全国总人口的比重越大,统治精英所感受到的内战风险就会更高,统治精英更有可能因此而团结一致并推动国家能力建设,通过强化国家的行政能力来维护自身执政地位。族群排斥不仅增加了内战风险,还改变了中央政府权力分配

---

① 相关表达如: Julian Wucherpfennig, Philipp Hunziker and Lars-Eric Cederman, “Who Inherits The State? Colonial Rule and Post-Colonial Conflict,” *American Journal of Political Science*, vol. 60, no. 4, 2016, pp. 882–898; Kristian Skrede Gleditsch and Julian Wucherpfennig, “The Diffusion of Inclusion: An Open-Polity Model of Ethnic Power Sharing,” *Comparative Political Studies*, vol. 51, no. 10, 2018, pp. 1279–1313.

② 参见 Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer and Brian Min, “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis,” pp. 87–119; Andreas Wimmer, Lars-Erik Cederman and Brian Min, “Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set,” *American Sociological Review*, vol. 74, no. 2, 2009, pp. 316–337; Andreas Wimmer, *Waves of War: Nationalism, State Formation, and Ethnic Exclusion in The Modern World*.

的政治格局。在庇护政治模式下，对国家能力的强化往往意味着建设更加有力的地方行政机构以及对中央集权的强化，但这往往会遭到地方权力精英的阻碍，因此并不符合统治精英的利益。在权力中心清除了足够多的反对者后，强化国家能力建设既符合执政精英自身的利益，也能让统治精英更有动力执行强化行政能力和中央集权的决策来推动国家能力建设。因此，在极端情况下，某一族群独占政治权力的政权要比所有族群都参与权力分享的政权更容易推出大刀阔斧的改革。

基于族群排斥所带来的内战风险和对中央政府庇护链条的简化，我们提出了假设2：在其他条件不变的情况下，被排斥族群占全国总人口比重越大，国家官僚质量会越高。

国家税收能力体现了国家对其社会的渗透程度，以及中央政府对其领土的实际控制状况，因而也是最常用来体现国家能力的变量。由于非洲国家普遍难以通过正式制度统合全国，庇护政治不仅是中央层面精英竞争的主要模式，纵向的庇护链条更是政府统合全国的绳索。在中央层面排斥特定族群的政治精英虽然简化了中央政府庇护政治的格局，却也割断了控制族群聚居区的庇护链条。没有当地族群精英的配合，很可能意味着中央政府对该族群聚居区域的控制力下降。尽管官僚质量的改善与税收能力的强化直接相关，地域和人口失控带来的损失可能会抵消乃至超过因内战风险和官僚质量改善对财税能力的提升。在正式制度统合国家能力弱的情况下，权力分享的族群权力结构虽然增加了政治运行的成本，但有利于中央政府对全国的政治统合，相比于族群排斥能更好地保障国家财税体制的正常运作。由此我们提出了如下假设：

假设3：在其他条件不变的情况下，被排斥族群占总全国人口比重越大，国家财税能力会更弱。

假设4：在其他条件不变的情况下，权力分享族群的数量越多，国家财税能力会更强。

## 四 数据与方法

本文将通过多元回归分析对上述假设进行验证。根据因变量的数据可得性，以国家财税能力和总体上的国家能力为解释变量的模型，时间跨度为1970—2010年；以官僚质量为解释变量的模型，时间跨度为1985—2010年。每个观测

值的基本单位为国家一年份。

## (一) 因变量

本文的四个假设主要考察的因变量是官僚质量和国家财税能力,这两个指标在比较政治研究中都可用于对国家能力的测量。前者是基于专家打分的主观数据,后者是基于经济社会指标的客观数据。这两种对国家能力的测量的内在逻辑既具有一致性,又因其核心内容和测量方式的差别而呈现了国家能力的不同维度。通过对国家能力的多重度量,我们能够更加全面地认识族群精英竞争对国家能力的影响。变量选择标准和取值规则如下。

### (1) 国家财税能力

有学者认为,“没有任何一个单一指标能够像税收占 GDP 比重这样无论在理论上还是经验上都能深刻捕捉到国家能力的总体水平”。<sup>①</sup> 征税行为体现了国家对社会的控制和官僚部门的行政能力,税收也为国家的运转提供了最为重要的物质支持。将国家能力操作化为国家汲取税收的能力也是最为常见的一种做法。但国家征税意愿可能会受到本国自然资源禀赋的影响,因此,本研究基于库格勒等人开发的“相对政治能力”<sup>②</sup> (Relative Political Capacity, RPC) 数据库中“相对政治汲取”(Relative Political Extraction) 这一指标。该指标在计算国家税收能力时,考虑到了国家的经济发展阶段和自然资源禀赋,并由此形成一个国家预期税收,再将国家的实际税收和计算出来的预期税收作比形成对国家财税能力的度量。这一指标因排除了国家资源禀赋、经济发展状况对财税能力的影响因而一经提出就被广泛使用。考虑非洲国家基本都属于发展中国家,第一产业在其经济结构中仍然占有重要地位,农民在相当长的时间内都是非洲国家国民的主要职业,因此我们采用了在数据计算时考虑了农业产值的指标<sup>③</sup> (rpe\_agri) 作为非洲国家财税能力的度量。以该指标为因变量的模型能够覆盖 1970—2010 年非洲国家的数据。

---

① Cullen S. Hendrix, “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for The Study of Civil Conflict,” *Journal of peace research*, vol. 47, no. 3, 2010, pp. 273–285.

② Jacek Kugler and Ronald L. Tammen, *The performance of nations*, Rowman & Littlefield Publishers, 2012; 数据库参见 <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/NRR7MB>。

③ 国家财税能力的测量上,该数据库主要给出了适用于发展程度较高国家的 rpe\_gdp 和适用于发展程度较低国家的 rpe\_agri。后者在计算国家的预期税收时考虑了农业产值。

## (2) 官僚质量

除了国家财税能力外，也有很多学者采用国际风险指南（ICRG）数据库中的政府质量（Bureaucracy Quality）这一指标来测量国家能力。该数据集主要通过专家对专家的调查问卷进行收集，属于主观数据。这一指标用一个0—4的量来测量官僚体系的制度能力、质量和专业程度。<sup>①</sup>虽然已经有研究验证了官僚质量和国家财税能力是紧密相关的，但是国家财税能力还体现了国家对社会在空间上的控制和渗透程度，而官僚质量的指标更关注国家官僚体系本身。因此我们把官僚质量作为与财税能力相区别的国家能力维度。将官僚质量与财税能力配合使用，也是被一些学者所提倡的做法，有利于对国家能力形成一个更加全面的估计<sup>②</sup>。但是这一项统计量在时间跨度上相对较短，只有1985—2010年的数据，时间跨度为25年。此外，根据惯例，该指标也没有纳入非洲一些领土和人口规模过小的国家。

## (二) 自变量

在核心自变量的使用上我们主要利用了“族群权力关系”（Ethnic Power Relations, EPR）数据库。<sup>③</sup>该数据库系统地收集整理了1960年以来世界各国政治相关族群在国内政治中的地位，是目前关于族群关系最为权威、新颖和全面的数据库。该数据库界定权力分享与族群排斥的逻辑是，如果族群精英能够成为国家的总统或进入国家的内阁，占有高级行政职位或者成为军队的高层，那么就认为该族群是参与权力分享的族群。如果一个政治相关族群的所有族群精英没有获得任何上述位置，那么该族群就是在政治上被排斥的族群。

### (1) 权力分享

对权力分享的测量主要依据EPR数据库中参与权力分享的族群数量这一指标来测量。我们认为在权力分享模式下，精英竞争的主要模式是庇护政治。不论族群大小，每一个占有高级职位的族群精英都可能形成一个庇护链条。在较为极端的案

① PRS Group, “ICRG methodology,” The PRS Group, 2011; 数据库参见 <https://www.prsgroup.com/explore-our-products/international-country-risk-guide/>。

② Cullen S. Hendrix, “Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for The Study of Civil Conflict,” pp. 273–285.

③ Lars-Erik Cederman, Andreas Wimmer and Brian Min, “Why Do Ethnic Groups Rebel? New Data and Analysis,” pp. 87–119.

例中,不足人口3%的美裔利比里亚人长期控制着全国的政治。因此,参与权力分享的族群数量比权力分享族群的人口指标更能反映出非洲国家庇护政治的复杂性。

## (2) 族群排斥

在族群排斥的测量上,学界基本上都在使用EPR数据库的相关数据。这一变量也是本研究中的核心自变量。当一个族群在权力核心层缺乏自己的政治代表时,该数据库就将这一族群界定为被排斥族群。通过对被排斥族群人口占全国人口的比重,我们可以看到被排斥族群政治精英相对于执政精英的政治经济实力,并由此体现出族群排斥所带来的内战风险。

## (三) 控制变量

为了得出核心解释变量与被解释变量之间的净效应,避免因遗漏变量而导致的内生性问题,我们要在模型中纳入那些在理论上与国家能力相关的因素作为控制变量。除了在一般意义上影响国家能力的人口、经济规模、政体等因素外,本文在模型中还纳入了年度经济增长率用来表现国家经济发展态势,用距上一次战争的时间即和平时间、近五年内是否发生过非常规性的政权变迁(如军事政变)来表现国家的政治稳定态势。在经济增速较高、政治较为稳定的国家,统治者可能更有动力执行低贴现率的发展型政策,因而可能更有利于国家能力的培育。在非洲,有很多国家在经济上依赖于自然资源和国际援助。有大量研究发现,对这种非税收入的依赖往往会降低政府对于财税体制的建设并削弱政府有效回应社会需求的动力,最终损害国家能力的建设<sup>①</sup>,因此,本文也将对石油资源的出口和年度国际援助的接受纳入模型之中。最后,根据军事—财政理论,国际竞争压力对国家能力发展可能有推动作用,尽管非洲实际发生的国家间战争较少,但有学者强调了对本国产生安全压力的国际对手可能会产生和国家间战争类似的国家建构作用<sup>②</sup>,因此,模型中也纳入了能够反映国际竞争压力的国际对手这一二分变

---

① Todd J. Moss, Gunilla Pettersson Gelerand and Nicolas Van de Walle, "An Aid-Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State Building in Sub-Saharan Africa," *Center for Global Development Working Paper*, no. 11-05, 2006, pp. 1-26; Michael L. Ross, "The Political Economy of The Resource Curse", *World Politics*, vol. 51, no. 2, 1999, pp. 297-322.

② Cameron G. Thies, "State Building, Interstate and Intrastate Rivalry: A Study of Post-Colonial Developing Country Extractive Efforts, 1975-2000," pp. 53-72; Emizet F. Kisangani and Jeffrey Pickering, "Rebels, Rivals, and Post-colonial State-building: Identifying Bellicist Influences on State Extractive Capability," *International Studies Quarterly*, vol. 58, no. 1, 2014, pp. 187-198.

量作为控制变量。参见表 1。

表 1 变量的描述性统计

| 变量名          | 观测数  | 均值     | 标准差    | 最小值    | 最大值   |
|--------------|------|--------|--------|--------|-------|
| 国家财税能力       | 1592 | 1.099  | 0.500  | 0.0720 | 3.473 |
| 官僚质量         | 828  | 1.338  | 0.976  | 0      | 4     |
| 权力分享         | 1590 | 2.559  | 2.068  | 0      | 8     |
| 族群排斥         | 1590 | 0.231  | 0.301  | 0      | 0.980 |
| 国际援助（自然对数）   | 1526 | 3.320  | 1.018  | 0      | 5.999 |
| 人均 GDP（自然对数） | 1603 | 7.242  | 0.775  | 5.807  | 10.42 |
| 经济增长         | 1597 | 0.776  | 6.932  | -42.19 | 61.46 |
| 人口规模（自然对数）   | 1607 | 15.691 | 1.171  | 13.03  | 18.88 |
| 石油出口         | 1607 | 0.487  | 2.054  | 0      | 17.85 |
| 政体           | 1623 | -2.517 | 5.676  | -10    | 9     |
| 非常规政权变迁      | 1592 | 0.205  | 0.404  | 0      | 1     |
| 和平时间         | 1607 | 21.005 | 15.185 | 0      | 64    |
| 国际对手         | 1526 | 0.391  | 0.488  | 0      | 1     |

（四）模型设定

本文分析所使用的数据是典型的面板数据。针对面板数据的主流分析模型为混合回归模型、随机效应模型和固定效应模型。根据模型选择的 F 检验和豪斯曼检验的结果，固定效应模型是最有效的分析方式。固定效应模型也被认为是处理内生性问题的一种有效方式，因为这一模型可以控制国家不随时间改变的个体特征，<sup>①</sup> 例如，国家的领土规模、地形、殖民历史等因素。因此在控制变量的选择时并没有将这些因素纳入模型中。为了解决回归分析常见的异方差、组内序列相关等问题，所有模型都采用了根据国家聚类的稳健标准误。时间本身也是影响复杂政治、社会现象的重要因素，时间因素里涵盖了复杂的时代背景因素，诸如冷战、经济危机等时代性因素都会对国家能力造成影响。因此所有模型都固定了时间效应，控制了时间性因素的作用，最终形成双向固定

① 陈强：《计量经济学及 Stata 应用》，高等教育出版社 2015 年版，第 236 页。

效应模型。

五 实证分析

根据研究设计，实证模型的回归结果见表 2、表 3。表 2 的因变量为官僚质量，该指标只有 1985—2010 年的数据，并且剔除了非洲人口规模和领土规模较小的国家，覆盖 32 个非洲国家的数据。表 3 的因变量为财税能力，涵盖 1970—2010 年 41 个非洲国家的数据。总体而言，以下 8 个模型，基本验证了我们的研究假设。

表 2 以官僚质量为因变量的回归结果

| 变量      | 模型 1                      | 模型 2                       | 模型 3                      | 模型 4                       |
|---------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|----------------------------|
| 族群排斥    | 0. 627 **<br>(0. 295)     | 0. 729 **<br>(0. 288)      |                           |                            |
| 权力分享    |                           |                            | -0. 105 **<br>(0. 0507)   | -0. 103 *<br>(0. 0562)     |
| 人均 GDP  | 1. 213 ***<br>(0. 313)    | 1. 234 ***<br>(0. 311)     | 1. 278 ***<br>(0. 329)    | 1. 280 ***<br>(0. 327)     |
| 人口规模    | 2. 769 ***<br>(0. 877)    | 2. 746 ***<br>(0. 971)     | 2. 785 ***<br>(0. 907)    | 2. 975 ***<br>(1. 016)     |
| 政体      | -0. 0227<br>(0. 0156)     | -0. 0101<br>(0. 0142)      | -0. 0195<br>(0. 0142)     | -0. 0127<br>(0. 0144)      |
| 石油出口    | 0. 0594<br>(0. 0423)      | 0. 0541<br>(0. 0402)       | 0. 0585<br>(0. 0416)      | 0. 0547<br>(0. 0405)       |
| 外国援助    | -0. 0177<br>(0. 0620)     | -0. 0197<br>(0. 0600)      | -0. 00658<br>(0. 0736)    | -0. 0154<br>(0. 0724)      |
| 国际对手    | -0. 194<br>(0. 193)       | -0. 256<br>(0. 198)        | -0. 186<br>(0. 187)       | -0. 240<br>(0. 193)        |
| 经济增长    | -0. 00596 *<br>(0. 00337) | -0. 00728 **<br>(0. 00337) | -0. 00619 *<br>(0. 00330) | -0. 00732 **<br>(0. 00331) |
| 非常规政体变迁 | -0. 303 **<br>(0. 142)    | -0. 501 ***<br>(0. 142)    | -0. 328 **<br>(0. 140)    | -0. 498 ***<br>(0. 138)    |

续表

| 变量    | 模型 1                     | 模型 2                     | 模型 3                     | 模型 4                     |
|-------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 和平时间  | -0.0257 ***<br>(0.00742) | -0.0279 ***<br>(0.00802) | -0.0290 ***<br>(0.00728) | -0.0307 ***<br>(0.00762) |
| 常数项   | -50.93 ***<br>(14.67)    | -50.72 ***<br>(16.32)    | -51.21 ***<br>(15.04)    | -54.18 ***<br>(16.90)    |
| 观测值   | 765                      | 696                      | 765                      | 696                      |
| R 的平方 | 0.410                    | 0.443                    | 0.415                    | 0.439                    |
| 国家数量  | 32                       | 30                       | 32                       | 30                       |

注：括号内为稳健标准误，标准误依据国家聚类；\*\*\*  $p < 0.01$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*  $p < 0.1$ 。

表 2 主要呈现了以官僚质量为因变量的回归结果。模型 1 为包含全样本与控制变量的双向固定效应模型。如果政治相关族群为 0 可能意味着该国族群政治并不显著，族群精英之间的竞争可能并不重要，为了避免这类国家的数据对回归结果可能造成的扭曲，我们又在模型 2 中去掉了政治相关族群为 0 的观测值。通过模型 1 和模型 2 可知，族群排斥的程度越高，国家的官僚质量越高。这也与我们的假设 2 相符。族群排斥意味着不同族群精英之间的竞争走向公开化，并随时有激化的可能。这一形势会给统治精英内部带来一定的备战压力，迫使其改善官僚质量以应对可能的内战风险；而将对立精英清除出体制内部则减少了庇护政治格局的复杂程度，也让统治精英更有可能放开手脚强化官僚体系的建设。因而族群排斥可能强化统治精英改善官僚体系的动机与能力。模型 3 和模型 4 的结果显示，中央政府中参与权力分享的族群数量越多，国家的官僚质量越差。这一结果验证了假设 1。这也与前两个模型的结论相互呼应。权力分享让国内政治的庇护链条变得更加复杂，通过政治庇护来获得政治支持，并利用政治支持攫取更多的国家资源成了权力分享模式下精英之间互动竞争的主要模式。国家各层级官僚的任命和行事更有可能基于特定族群的利益而不是基于全国的利益。参与权力分享的族群数目越多，这一趋势可能就越复杂，因而会对国家官僚体系的建设产生负面作用。

表 3 以财税能力为因变量的回归结果

| 变量      | 模型 5                    | 模型 6                    | 模型 7                    | 模型 8                     |
|---------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|
| 族群排斥    | -0. 369 *<br>(0. 170)   | -0. 375 *<br>(0. 168)   | —<br>—                  | —<br>—                   |
| 权力分享    | —<br>—                  | —<br>—                  | 0. 0620<br>(0. 0373)    | 0. 0899 *<br>(0. 0429)   |
| 人均 GDP  | 0. 355 ***<br>(0. 127)  | 0. 295 *<br>(0. 140)    | 0. 302 *<br>(0. 140)    | 0. 258<br>(0. 156)       |
| 人口规模    | -0. 403<br>(0. 409)     | -0. 240<br>(0. 483)     | -0. 479<br>(0. 418)     | -0. 408<br>(0. 484)      |
| 政体      | 0. 00360<br>(0. 00684)  | 0. 00415<br>(0. 00883)  | 0. 000472<br>(0. 00755) | 0. 00333<br>(0. 00881)   |
| 石油出口    | -0. 0681 *<br>(0. 0260) | -0. 0647 *<br>(0. 0262) | -0. 0654 *<br>(0. 0285) | -0. 0623 *<br>(0. 0284)  |
| 外国援助    | 0. 0296<br>(0. 0352)    | 0. 0258<br>(0. 0343)    | 0. 0262<br>(0. 0385)    | 0. 0131<br>(0. 0392)     |
| 国际对手    | 0. 0152<br>(0. 0638)    | -0. 00158<br>(0. 0696)  | -0. 00398<br>(0. 0648)  | -0. 0242<br>(0. 0698)    |
| 经济增长    | 0. 000391<br>(0. 00137) | 0. 000548<br>(0. 00148) | 0. 000149<br>(0. 00144) | -0. 000104<br>(0. 00156) |
| 非常规政权变迁 | -0. 0585<br>(0. 0403)   | -0. 0734<br>(0. 0470)   | -0. 0588<br>(0. 0412)   | -0. 0804<br>(0. 0487)    |
| 和平时间    | -0. 00711<br>(0. 00484) | -0. 00847<br>(0. 00522) | -0. 00623<br>(0. 00458) | -0. 00780<br>(0. 00472)  |
| 常数项     | 4. 834<br>(6. 124)      | 2. 902<br>(7. 250)      | 6. 093<br>(6. 255)      | 5. 376<br>(7. 284)       |
| 观测值     | 1, 473                  | 1, 294                  | 1, 473                  | 1, 294                   |
| R 的平方   | 0. 195                  | 0. 192                  | 0. 179                  | 0. 188                   |
| 国家数量    | 40                      | 36                      | 40                      | 36                       |

注：括号内为稳健标准误，标准误依据国家聚类；\*\*\* p<0.01，\*\* p<0.05，\* p<0.1。

表 3 呈现了以财税能力为因变量的回归的结果。与表 2 的逻辑类似，为了保证结果的稳健性，在这四个模型中，模型 5 和模型 7 为包含全本样本与控制变量

76

的双向固定效应模型，模型 6 和模型 8 则去掉了政治相关族群为 0 的观测值。模型 5 和模型 6 的结果显示，族群排斥与国家财税能力呈显著的负相关关系。这也与我们的假设 3 相符，即在其他条件不变的情况下，被排斥族群占全国总人口比重越高，国家财税能力越差。这一结果证实了，非洲国家的统治精英在实行族群排斥策略后，难以再通过正式制度实际控制被排斥族群的人口和其聚居地域，国家财税汲取能力有所下降。虽然排斥其他族群所带来的内战风险让执政精英有动机强化汲取能力来应对可能的安全风险，但这种强化措施并不能抵消领土与人口控制下降带来的损失。模型 7 和模型 8 展示了权力分享对于国家财税能力的作用。虽然在模型 7 中这一相关关系在全样本模型中并没有统计上的显著性，但其  $p$  值已经相当接近临界值 0.1 了。而在模型 8 中，我们能够看到权力分享与国家财税能力呈现统计上显著的正相关关系。相比于模型 7，模型 8 的样本排除了政治相关族群为 0 的观测值，仅仅就族群政治影响政治生活的国家而言，通过权力分享，国家对人口和地域的控制力确实有一定程度的改善，这也直接表现为国家财税能力的强化。

## 六 案例分析

基于大样本的回归分析虽然可以揭示出变量间的基本关系，但难以阐明这种关系何以发生的具体机制。为了进一步阐明族群权力结构是如何通过改变族群精英竞争模式而影响国家能力的，从而佐证回归分析的结果，本文将对尼日利亚的戈翁政权（1967—1975 年）和巴班吉达政权（1985—1993 年）进行比较案例分析。

尼日利亚是分析族群问题对非洲国家政治发展影响的理想案例。尼日利亚是非洲人口最多的国家，国内有多达 250 个族群，其中的三大主体族群豪萨—富拉尼人、伊博人和约鲁巴人分别聚居在国家的北部、东部和西部。在宗教上，尼日利亚还出现了北部以伊斯兰教为主流、南部以基督教为主流的明显区隔。此外，尼日利亚独立后的发展史几乎是非洲大陆政治发展的一个缩影。独立后，尼日利亚的政治体制多次转换，政变和内战频繁，经济上依赖石油出口和对外援助、债务问题也十分严重。族群之间的互动又是解释这些政治经济现象的关键一环。

在尼日利亚并不稳定的政治环境中，戈翁政权与巴班吉达政权是执政时间较长、对后续政治发展有深远影响的两届军人政权。在政治上，戈翁政权和巴班吉

达政权都属于军人执政的军政府。但戈翁政权总体上属于多族群权力分享的政权,尤其是在内战之后。而巴班吉达政权总体上属于北方穆斯林垄断核心权力的政权。在经济上,戈翁政权正值世界石油价格高涨时期,尼日利亚财政状况较好,经济总体增速较快,而巴班吉达政权正值石油价格处低位时期,国家财政状况较为恶劣,经济发展态势起伏也较大。通过尼日利亚这两段历史时期的比较有利于我们控制变量并排除竞争性解释。

戈翁的上台源于尼日利亚第一共和国的终结。在尼日利亚刚刚赢得独立的第一共和国时期,国家被分为北、东、西三个大区。三区政府和议会分别被三个主要族群及其代表性政党所控制,联邦政府所拥有的权力相当有限。这种政治安排助长了族群一区域冲突、不平等、不安全和分离主义<sup>①</sup>。1966 年 1 月,来自东区伊博的军人发动政变夺取了政权,同年 7 月又发生了针对伊博族的反政变。正是这次政变导致以戈翁为首的军人集团上台执政,同时全国也发生了针对伊博族人的暴乱。到了 1967 年第二季度,全面内战已经迫在眉睫,军政府领导人决定将联邦重建为 12 个州。这一措施大大强化了联邦政府的权力,<sup>②</sup>但这并不足以阻止内战的爆发。伊博族领导人于 1967 年下半年宣布成立比夫拉共和国,这直接导致了内战的爆发。虽然内战以政府军获胜告终,但三年惨烈的内战至少导致 100 万人丧生。<sup>③</sup>废区立州是戈翁在政治上的主要成就,而这一成就能够得以落实主要是由于内战风险的刺激。内战后一些巩固联邦政府权力的措施也都源于内战和第一共和国覆灭的深刻教训。如果说战前的戈翁政权是对伊博人族群排斥的政权,基于战后的民族和解原则以及戈翁本人不仅来自少数民族而且是出身北方的基督徒,戈翁军政府战后具有明显的族群权力分享性质。整个 20 世纪 70 年代,由于石油经济的繁荣,以及联邦政府与东部产油区族群的相对和平,尼日利亚政府税收占 GDP 比重在大多数年份都能达到 20% 以上甚至接近 30%,以当时的非洲标准来看已经相当不易。<sup>④</sup>但政府能力低下、腐败的顽疾却在族群权力分

---

① Rotimi Suberu, "The Nigerian Federal System: Performance, Problems and Prospects," *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 28, no. 4, 2010, pp. 459–477.

② Ladipo Adamolekun, "The Nigerian Federation at The Crossroads: The Way Forward," *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 35, no. 3, 2005, p. 388.

③ 托因·法格拉:《尼日利亚史》,沐涛译,上海:东方出版中心 2010 年版,第 115 页。

④ 数据来自 Jacek Kugler and Ronald L. Tammen, *The Performance of Nations*, Rowman & Littlefield Publishers, 2012.; 数据库参见 <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/NRR7MB>。

享和石油经济繁荣的情景下愈演愈烈了，更为关键性的改革也难以推进。戈翁政府试图建立民族意识的努力就遭到北方“卡杜纳集团”（Kaduna Mafia）的抗拒。卡杜纳集团是一个与军方有关联的北方知识分子团体，他们惧怕任何可能增强南方实力的变动<sup>①</sup>。两个五年计划所规划的工厂沦为了族群精英的恩庇来源。国有工厂和其他公司成为政治精英操纵政治优势的舞台，任命忠诚于他们的支持者到董事会当中，并雇用来自同一社区（community）的成员<sup>②</sup>。各级政府更是成了族群精英利用公共资源壮大个人影响的主要渠道。联邦和地区政府的规模膨胀到远远超出实际管理需要的程度。<sup>③</sup>在这一阶段，尼日利亚享受着相对平稳的族群关系和繁荣的石油经济，族群精英主要通过大肆侵吞公共资源积累个人财富和影响力方式展开竞争，这也伤害了尼日利亚政府在战后限制腐败、改善官僚质量的能力。戈翁本人也因为试图推行伤害北方利益的政治改革而被北方军官赶下台。

巴班吉达的上台则源于尼日利亚第二共和国的失败。军政府于1979年将政权移交给文官，尼日利亚由此进入了第二共和国阶段。为了避免重蹈第一共和国的覆辙，第二共和国在宪法上禁止成立以地区、宗教或部族为基础的政党。由此产生的第二共和国的执政团队也较多地体现出多族群权力分享的特点。这一带有权力分享特点的文官政府在执政上极为腐败与无能。有学者指出：“并不是部族问题而是领导者的无能葬送了第二共和国。”<sup>④</sup>灾难性的执政表现和混乱的大选让尼日利亚军队于1983年再一次接管了政权。许多尼日利亚人逐渐感到，这个新的军政府已经完全被北方人控制。<sup>⑤</sup>巴班吉达于1985年通过政变的方式成为军政府的领导人物。虽然这一时期的军人政权在政府内任命了一些卢奥族和约鲁巴族的官员，但军队的核心权力层仍然由北方精英所主导。尼日利亚虽然是穆斯林和基督徒各占一半的国家，但在巴班吉达执政时期，尼日利亚加入了伊斯兰会议组织。这体现了北方穆斯林精英在尼日利亚的主导地位。在权力核心对约鲁巴和卢奥精英的排斥意味着国家对全国统合能力的下降。1983—1993年，尼日利

① 阿图尔·科利：《国家引导的发展——全球边缘地区的政治权力与工业化》，朱天飏、黄琪轩、刘骥译，长春：吉林出版集团2007年版，第410页。

② 阿图尔·科利：《国家引导的发展——全球边缘地区的政治权力与工业化》，第419页。

③ 托因·法格拉：《尼日利亚史》，第135页。

④ Veronica Nmoma, “Ethnic Conflict, Constitutional Engineering and Democracy in Nigeria,” in Harvey Glickman, ed., *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, Atlanta, Georgia: African Studies Assn Press, 1995, p. 325.

⑤ 刘鸿武：《尼日利亚建国百年史（1914—2014）》，杭州：浙江人民出版社2014年版，第174页。

亚政府税收占GDP比重常年超不过10%，其中1988年的国家税收甚至仅占GDP的2.5%。<sup>①</sup>20世纪60年代内战的可怕景象和当前恶劣的经济状况让军政府不敢放松对政权安全的建设和对政府控制的强化。巴班吉达时期，军政府对国家的安全部门进行了重大改革，将原国家安全组织一分为三，形成了专注国内安全的国家安全局、专注于国外情报的国家情报局和专注于军事情报的国防情报局。这体现了族群精英竞争在较为激烈的阶段给统治者带来的内战压力。1991年南方军官的军事政变也佐证了这一压力是真实存在的。在族群排斥的权力结构下，政府内部庇护链条相对简化，政府更有能力推进较为激进的改革措施。作为具有过渡性质和矫正性质的军政府，军政府一直承诺将在条件成熟后还政于民选的文官政府，并进行了一系列改革和布置。为了总结尼日利亚过去制度失败的经验教训，巴班吉达成立了主要由专家学者组成的“尼日利亚1986政治局”(Nigerian Political Bureau of 1986)，其咨询成果为军政府的改革与还政于文官政府的路线提供了一定的指导。在执政过程中，巴班吉达为筹建中的第三共和国设计了一套宪法，组织了两个主要进行选举竞争的政党，并在大选前率先实现了各州的选举。为了强化联邦体制和地方政府行政能力，巴班吉达还在1987年和1991年两次扩充州的数目，在联邦框架下划分了31个州级行政单位。在经济上，巴班吉达政府积极推动由国际货币基金组织提倡的结构调整计划。其中包括货币贬值、私有化等较为激进的改革措施。在巴班吉达统治时期，在4分制的政府质量评价体系中，尼日利亚政府质量得分达到了2分，而1984—2010年非洲国家政府质量的平均得分仅为1.3分<sup>②</sup>。不过总体而言，这一时段尼日利亚的国族建设并没有得到有效推进，族群矛盾只不过被暴力暂时压制了。在1993年还政于民的大选中，约鲁巴人阿比奥拉的胜利让北方军人政府作出了不承认大选结果的激进举动，尼日利亚再一次进入混乱之中，之前有限的改革成果几乎全部丧失。

通过尼日利亚的政治发展经历可以看到，在不同的族群权力结构下，由于精英竞争模式的改变，国家的财税能力和官僚质量由之发生了变化。具有权力分享特点的戈翁政权在财税能力上表现得更好，但在政府质量上更差，有限的改革成

---

① 数据来自 Jacek Kugler and Ronald L. Tammen, *The Performance of Nations*, Rowman & Littlefield Publishers, 2012; 数据库参见 <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/NRR7MB>。

② PRS Group, “ICRG methodology,” *The PRS Group*, 2011; 数据库参见 <https://www.prsgroup.com/explore-our-products/international-country-risk-guide/>。

也就主要集中在对伊博人的族群排斥时期。而具有族群排斥特点的巴班吉达政权虽然在国家财税能力上较差，但更能放开手脚推动各类改革，因而在官僚质量上反而有所改善。如果从竞争性解释来看，处在经济繁荣阶段的戈翁政权在政治改革上本来应该能调集更多资源并具有更大的容错空间，但实际上推动大量政治行政体制改革的反而是处在经济下行期的巴班吉达时期。尽管巴班吉达时期石油价格走低，但国家在经济结构上仍然倚重石油出口，当时的国内生产总值也随石油价格的走低而萎缩，财政收入占 GDP 比重的结构性暴跌反映了国家财税能力的衰弱。此外，在尼日利亚的案例中，正式制度也没有对国家能力的变化产生明显的作用。因为戈翁政权和巴班吉达政权都属于权力较为集中的军人政权，但他们在国家能力不同方面的表现却有很大差别。尼日利亚的案例也解释了，在正式制度不完善的情况下，财税能力和官僚质量的发展结果都难以长久，政治体制的不稳定往往会让前期成果付诸东流。

## 七 结论与讨论

精英竞争是解释发展中国家能力发展的重要路径。本文在吸收前人关于族群冲突和国家能力发展的研究成果的基础上，进一步扩展了精英竞争的指涉范围，并从国家能力的多重维度出发，在撒哈拉以南非洲的情境下检验了精英竞争与国家能力之间的关系。通过对 1970—2010 年非洲国家的实证数据分析和对尼日利亚两个军政府的比较案例分析，本文发现，在族群权力分享的情况下，精英竞争的主要模式是庇护政治，参与权力分享的族群越多，国家的官僚质量可能会越差，但对国家整体统合力的强化可能会带来国家财税能力的提升；在族群排斥的情况下，精英竞争走向公开化、暴力化，国家面临强大的内战风险，基于备战效应，国家的官僚质量可能会越强，但是由于族群排斥导致正式制度弱小的国家无力控制被排斥族群的人口和聚居区域，所以国家财税能力可能会有所下降。

本文基于精英竞争的视角，进一步完善了学界对于发展中国家能力发展变迁的讨论。否定了精英竞争对国家能力的线性关系，强调不同类型的精英竞争对不同类型的国家能力可能有不同作用。权力分享和族群排斥对国家财税能力和官僚质量具有完全不同的作用。通过这一结论，本文也揭示了国家能力内部不同维度的复杂关系。同一现象对国家能力的不同维度可能会产生不同作用。仅仅针对某

一维度的国家能力所得出的结论可能是不全面的。

正如关注冲突与国家构建之间关系的学者并不是在鼓励国际和国内冲突一样,本文并不是主张非洲国家采取严厉、排斥性的族群政策,而是对实施相应族群政策的国家有一个更加合理的发展预期。族群排斥不一定是国家崩溃的前兆,也有可能激发统治精英强化国家能力建设的动力。此外,在非洲国家广泛存在权力分享和族群排斥这一现象的情况下,客观认识其对政治发展的影响本身就是一件十分必要的事情。

但我们也能看到,不论是权力分享还是族群排斥,其对国家能力不同维度的影响都各有利弊。已经有研究证明,之前被西方学者寄予厚望的族群权力分享只能维持短期的、表面的稳定,<sup>①</sup>我们又进一步挖掘出其对国家能力的腐化作用。而族群排斥则从来都是内战的重要诱因。可见,想要推动非洲国家迈入政治发展的快车道,关键还是要依靠打破庇护政治—族群冲突的恶性循环,根本追求还是要建立强有力的正式制度。只有强化制度对精英专断性权力的约束、强化国家认同来弥合族群分裂造成的政治困难,非洲大陆才能更好地迎来发展的明天。

---

① Melani Cammett and Edmond J. Malesky, “Power Sharing in Post-Conflict Societies: Implications for Peace and Governance,” *Journal of Conflict Resolution*, vol. 56, no. 6, 2009, pp. 982 – 1016; Graham, Benjamin A. T., Michael K. Miller and Kaare W. Strøm, “Safeguarding Democracy: Powersharing and democratic survival,” *American Political Science Review*, vol. 111, no. 4, 2017, pp. 686 – 704.