

从 2008 年大选透视加纳 宪政民主的发展*

张怀印 胥胜超

内容提要 西非国家加纳早在殖民时期就开始了宪政实践。1957 年独立后，加纳在恩克鲁玛、罗林斯等几位领导人的带领下，不断探索适合本国国情的宪政发展道路，宪政民主化进程逐步推进，并构建了富有本国特色的宪政体制。在良好的经济发展、融洽的民族关系、扎实的宪政民主传统、逐步完善的选举机制，以及选民素质的提高等因素的作用下，2008 年加纳大选得以顺利平稳进行。大选成功是加纳宪政民主体制健康发展的又一重要体现。尽管加纳宪政制度仍存在改革和完善的空间，但它已经成为非洲宪政发展的样板，其民主化趋势不可逆转。

关键词 宪法学 加纳宪政 大选 民主化

作者简介 张怀印，湘潭大学法学院、知识产权学院副教授（湘潭 411105）；胥胜超，湘潭大学法学院 2008 级研究生（湘潭 411105）。

加纳是一个仅有 2 000 多万人口的非小国，自 1981 年罗林斯发动政变以来，加纳制定并实施了一系列旨在促进经济复兴的计划，并进行了政治改革。加纳经济取得了令人瞩目的发展成就，政治改革亦得以稳步前行。受 20 世纪 80 年代末和 90 年代初非洲民主化变革狂潮的影响，加纳自 1992 年开始由军政府向“宪法统治”过渡^①，由此开始了西方意义上的宪政民主治理时代。加纳实施民主宪政的成果在 1996 年、2000 年、2004 和 2008 年几次大选中得到了考验。在 2008 年底的总统大选中，加纳最大在野党全国民主大会党候选人约翰·米尔斯以 50.23% 的微弱优势获胜，而其主要竞争对手、加纳执政党新爱国党候选人纳纳·阿库福-阿多在选举结束后亦坦然承认竞选失败，此举成为非洲国家民主选举中的又一典范，也与同年肯尼亚、津巴布韦因总统大选争议而引发的骚乱形成了鲜明对比，因而受到国际社会和非洲国家的称赞。

加纳宪政发展的历史进程

自 1471 年起，葡萄牙、荷兰、法国和英国殖民者相继入侵现加纳沿海地区，掠夺黄金、贩卖黑奴，历史上这一带被称为“黄金海岸”。1897 年黄金海岸全境沦为英国殖民地，殖民时期自此正式开始。由于受英国殖民统治的影响较大，加纳比较早地开始了追求宪政民主制度的历程，此过程大致可以划分为以下 3 个阶段：

（一）殖民时期加纳宪政的发展

1868 年，芳蒂土邦各酋长联合其他土邦酋长组成“芳蒂联盟”。芳蒂联盟成立后，联盟内一些受过教育的年轻人效仿国外的政治体制，以西方宪法为蓝本，开始制订一部芳蒂联盟宪法。

* 本文系作者主持的国家社科基金项目“非洲宪政的历史与变革”（08CFX008）的阶段成果。

① 高晋元《加纳向“宪法统治”过渡的特点》，载《西亚非洲》1994 年第 1 期，第 24~30 页。

1871年10月16日，一部相当完备的芳蒂联盟成文宪法终于产生。^①这部宪法名为《曼克西姆宪法》，是加纳历史上第一部宪法。1914年，“保障土著人权利协会”领导人之一的卡斯特、海福德倡议召开非洲人的会议，提出了更多的民族主义要求，英国为了抑制这股新兴的民族主义力量而于1925年颁布《古吉斯堡宪法》。1930年，著名律师丹夸博士组织了“黄金海岸青年会议”，其成员多次到伦敦请愿，要求进行“宪法改革”并实现政府机构的非洲化。英国政府一直没有理睬，直至1946年才颁布了《伯恩斯宪法》，有条件地同意非洲人在立法委员会中占多数。1947年12月29日，“黄金海岸统一大会党”成立，由克瓦米·恩克鲁玛任总书记。随后他于1949年6月12日成立人民大会党，该党成立后宣布采取“积极行动”，用恩克鲁玛的话说即“采用我们能够用来打击在我国的帝国主义力量的一切合乎法律和宪法的手段”^②。殖民当局于1949年10月公布《库赛宪法草案》，并随后正式实施。1951年2月5日举行了加纳历史上第一次大选，人民大会党在选举中获得巨大的胜利。^③1953年恩克鲁玛提出了宪法改革草案，英国政府屈服于国际形势被迫同意。在1956年大选中，人民大会党再度胜出。同年9月，英国殖民大臣代表英政府宣布，同意加纳于1957年3月6日“在英联邦内独立”^④。至此，加纳获得了形式上的独立。

（二）恩克鲁玛治理时期的宪政发展

加纳独立后，开始了恩克鲁玛的治理时期。尽管加纳获得了独立，但仅仅是形式上的国家独立。根据加纳独立宪法的规定，英国女王为国家元首，由总督代表，如果总督不同意由总理掌管国防和外交，则仍由总督掌管。因此，加纳实际上没有掌握全部权力。为了废除以英国女王为元首的制度，也为了使加纳政府能够掌握全部的行政权力，而且能有一个完全由加纳人总统任命的内阁，恩克鲁玛领导的人民大会党展开了新的制宪运动。^⑤1960年4月，加纳举行全国公民投票，通过了由恩克鲁玛提出的加纳共和国宪法，选举恩克鲁玛为首任总统。同年7月1日正式宣布成立加纳共和国（史称加纳第一共和国），加纳实现了完全的国家独立，并产生了加纳第一部

具有现代意义的宪法。该宪法授予总统很大权力，集国家元首与政府首脑于一身，规定全国分为8个选区等，^⑥加纳的宪政民主历程从此正式拉开帷幕。但由于恩克鲁玛政府被1966年的军事政变推翻，刚刚起步的加纳民主宪政事业不得不被迫中止。

（三）罗林斯的执政时期的宪政局面

在恩克鲁玛政府被军人推翻后的14年中，“加纳共发生11起军事政变（包括7次未遂政变），政府六度更迭，其中由军事政变而成立的军政府达4次之多”^⑦。此间的加纳百业凋敝、经济连年负增长、形势每况愈下。这时，罗林斯登上了加纳的历史舞台。罗林斯是通过连续发动的3次政变而上台执政的。他第一次发动军事政变是在1979年5月15日，但是由于计划不周，这次政变失败了。但是罗林斯在公审中的英勇表现使他赢得了军民的支持，随后他在战友的帮助下越狱并于同年6月4日成功发动政变，推翻了腐败的阿库福军人政权。但是，他执政仅3个月就把政权移交给了民选的利曼政府。利曼政府执政后，尽管也宣布要采取一些措施来促进经济的稳定，但这些措施并未奏效，加纳的经济状况并未改善。更有甚者，利曼担心罗林斯等人再次发动政变，解除了他的军职，并让他退役，逮捕并监禁了他的一些亲密战友。此举引起加纳社会的广泛不满。1981年12月31日，罗林斯趁利曼等政府高官出席新年晚会不备之际，再次发动政变，一举推翻利曼政府。从此，罗林斯正式上台执政。

① See Casely Hayford, *Gold Coast native institutions - With thoughts upon a healthy imperial policy for the Gold Coast and Ashanti*, London: Sweet and Maxwell, Limited, 1903, p. 183.

② [加纳] K·恩克鲁玛著；国际关系研究所翻译组译校《恩克鲁玛自传》，世界知识出版社，1960年版，第117页。

③ See Dennis Austin, *Politics in Ghana, 1946 - 1960*, Oxford Press, 1964, p. 141.

④ S. A. De Smith, "The Independence of Ghana", *The Modern Law Review*, 1957, p. 347.

⑤ 张象《论加纳独立的道路》，载《山西大学学报》1983年第1期，第72页。

⑥ The Constitution of Ghana, 1960.

⑦ 孔祥义《长期动乱给加纳经济带来的危机》，载《西亚非洲》1980年第3期，第43页。

罗林斯执政后，宣布中止宪法、解散议会、禁止政党活动，但他提出“权力归人民”、“百姓参与民主”的口号，并表示在时机成熟时还政于民。罗林斯表示，他并非不要民主，而是试图探索出一种有加纳特色并能适应加纳国情的民主模式，并重新开启了自恩克鲁玛执政后期中断的加纳宪政民主进程。1988~1989年举行的县市议会选举，是罗林斯试图在地方一级建立起无党政治民主，并以此发展国家政治民主的一个尝试。1990年7月5~11月9日，军政府先后在全国10个省的省会就“县市议会和推进民主化进程”问题展开辩论，使加纳人民加深了对不同民主化的认识。这次讨论显示了加纳人民在实行多党制和宪政方面有共识，讨论的成果被收录到题为《发展真正的民主》的报告中。^①

1991年，罗林斯政府宣布接受多党制原则，建立“全国民主大会党”。但他又表示在新宪法生效之前不会解除党禁。同年11月，加纳成立了负责划分选区、监督选举和投票的“过渡国民选举委员会”（Interim National Electoral Commission, INEC）。1992年4月28日，加纳就新宪法举行了公民投票，约92.6%的选民投了赞成票。1992年3月，加纳政府颁布《政党法》（Political Party Act），宣布开放党禁。罗林斯代表全国民主大会党提出“统一、稳定、发展”的竞选口号，并于1992年11月3日成功当选为总统。1993年1月7日，加纳第四共和国成立，罗林斯宣誓就任总统。1996年底，加纳举行了第二次总统和议会选举，罗林斯蝉联总统。罗林斯在当选后提醒加纳国民，大选结果表明并不是他的党赢得了胜利，而是加纳全国人民赢得了胜利。政治学家戴蒙德认为，与其他非洲国家相比，经历第二次相对来说比较公平、自由的选举后，加纳民主已迈过“门槛”阶段。^②在2000年加纳总统大选中，年仅53岁的罗林斯退出竞选，罗林斯对加纳的统治结束。继任者维持了政局的稳定，并一直持续至今。

当代加纳政治体制及其运行

自1981年罗林斯执政以来，加纳政府为国家的长治久安和繁荣富强作出了不懈的努力。在

罗林斯和阿库福-阿多的领导下，加纳建构了具有本国特色的政治制度，并维持了国家基本稳定。加纳现行的国家政治体制是由现行宪法确定的。现行宪法于1992年4月26日经全民公决通过，1993年7月1日起生效。^③宪法规定，加纳是一个民主国家，致力于实现自由和公正，尊重基本人权、自由和尊严。

议会是加纳的立法机构，也是国家最高权力机关。宪法规定了严格的议员选举资格，议员经全国选举产生，任期4年。议会立法必须使法案在议院通过并经总统批准，如果总统拒绝批准，必须在14日内拒绝。议会有立法和修改宪法的权利，但是，议会须在通过法案并得到总统同意后，方可行使制宪权。议会不得通过立法形式侵犯司法权或民权。

根据相关规定，行政机构由总统和内阁以及几个特别委员会组成。总统是国家元首、政府首脑和武装部队总司令，经全国选举产生，任期4年，连选、连任不得超过两届。同时，总统还是内阁、国家安全保障会议、国家安全委员会和国家发展计划委员会的领导人，总统须忠于宪法，严重失职则可能被依照法定程序弹劾。内阁由包括总统和副总统在内的不少于10人但不多于19人组成，其他成员为国务委员，内阁成员由议会批准，总统任命。内阁有义务协助总统制定政府的总体政策。国家安全保障会议、国家安全委员会负责国家的安全事务，国家发展计划委员会负责国内的行政管理。另外，总检察长须在内阁成员中产生，总检察长负责发起和进行所有检控刑事罪行。

加纳宪法规定，法院独立行使审判权，因此，法院在监督宪法实施、维护选举公正和保护基本人权方面发挥了巨大作用。司法机构有解释、执行和强制执行法律的权利。司法体系分为司法系统和公共法庭系统。司法系统包括最高法院、上诉法院、高等法院、巡回法院、地区法院

^① 肖宏宇《加纳政治民主化实践及其启示》，载《西亚非洲》2007年第11期，第39~40页。

^② Larry Diamond, *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, *The Johns Hopkins University Press*, 1999, p. 55.

^③ 参见《世界知识年鉴》（2007/2008），世界知识出版社，2008年版，第362页。

等。最高法院为终审法院并管辖有关宪法实施和解释的诉讼，首席法官任院长。上诉法院的法官组成须首席法官批准，管辖、审理和裁决对高等法院判决、法令和命令的上诉。高等法院由12名以上法官组成，管辖除反叛罪以外的各类民事和刑事案件。巡回法院管辖金额不超过10万塞迪的民事案件、儿童监护案件及各类刑事案件。地区法院管辖和审理不超过5万塞迪的民事案件和各类刑事案件。地区公共法庭审理有关价格、租金、汇率控制、盗窃、诈骗、伪造、腐败或临时国防委员会提出的犯罪诉讼。此外，加纳还有传统法庭，由酋长根据习惯法处理当地的民事纠纷。

正是在上述政治体制的有效运行下，1981年以来，加纳实现了由军政府向民主宪政制度的成功转型，保证了政治的基本稳定和经济的稳步发展，成为非洲国家民主化改革的样板。

2008年加纳大选成功的原因探析

2008年加纳大选最终在人们的忧虑和担心当中顺利结束。加纳大选的平稳举行，与其他一些因选举而引发骚乱的非洲国家相比，形成了鲜明的对照。以下几点是促使加纳大选成功的主要因素。

（一）近年来良好的经济发展势头

政治稳定 and 经济发展密切相关。应该说，经济逐步好转是加纳民主化平稳进行的重要基础，没有良好的经济发展，不管多么英明的政治决策都会流产。^① 罗林斯曾告诫加纳人民“民主最大的敌人是虚弱和混乱的经济”^②。自罗林斯实施经济改革以后，20世纪80年代的最后6年里，加纳国内生产总值年平均增长率达6%^③。从1986年开始，加纳财政收入首次实现了平衡，并略有盈余。此后6年财政均有盈余，1991年盈余达1.3亿美元。^④ 其继任者库福尔执政期间，加纳宏观经济基本稳定，国内生产总值以年均5%以上的速度增长；通货膨胀率回落；出口和外汇储备增加，贷款利率下降；企业经营成本降低，利润提高；外国投资回升，财政收入扩大；旅游业迅速发展，加纳已成为非洲十大旅游

国之一。^⑤ 2004年7月，加纳经国际货币基金组织和世界银行确认达到经济完成点，宣布退出重债穷国。2005年为实现宏观经济目标，经济沿着稳定的低通货膨胀和提高的经济活动水平的轨道持续发展。2006年，加纳政府继续鼓励私营经济发展，促进人力资源开发，经济继续保持平稳增长。经济发展势头良好，为加纳大选平稳进行奠定了良好的物质基础。

（二）各民族空前团结、和平相处

加纳共有50多个部族，主要部族有4个：阿肯族占总人口的44%、莫西-达戈姆巴族占16%、埃维族占13%、加-阿丹格贝族占8%。由于部族之间习惯信仰的保守性与差异性，各部族间常发生冲突。加之殖民统治遗留下来的部族间矛盾不断，部族冲突成为影响加纳政局不稳和社会动荡的原因之一。但是自从加纳国家政权渐趋稳定后，这种情况有了很大好转。

首先，1981年12月罗林斯执政以后，加纳奉行民族和解政策，妥善处理部族和社会矛盾。10多年来，全国几大部族之间较少发生暴力冲突^⑥。

其次，加纳历任总统相继提出了一系列措施加大基础设施建设投入，推进教育、卫生医疗事业发展，人民生活得到显著改善，各民族得以和平相处。

再次，最近几年加纳喜事不断：在2006年“世界杯”中，加纳国家足球队历史性地闯进八强，轰动世界；2007年加纳50周年国庆，举国欢腾；2008年成功举办非洲国家杯足球赛，更是让加纳在非洲扬眉吐气。加纳非政府组织、民主发展中心主任博迪认为，这3个重要的事件使

① 肖宏宇：前引文，第41页。

② Gwedolyn Mikell, Peasant Politicization and Economic Recuperation in Ghana: Local and National Dilemmas, *Journal Of Modern African Studies*, March 1989, Vol. 27, No. 3, pp. 455 - 478.

③ 陈才林《加纳经济调整和改革初见成效》，载《西亚非洲》1991年第5期，第35页。

④ 钟伟云《加纳经济调整与政治改革浅析》，载《西亚非洲》1992年第5期，第38页。

⑤ 赵章云《非洲经济发展的“样板”——加纳纪行》（下），载《人民日报》，2005年8月12日。

⑥ 丁雨莉《加纳深化经济改革成效显著》，载《亚非纵横》1999年第2期，第39页。

加纳民众空前团结^①。

最后，加纳日益成为部分重要国际会议的召开地，加纳的国际知名度不断提升，加纳人的民族自豪感、民族凝聚力也在增强。他们珍惜自己良好的国际形象，加纳人不愿意破坏它。所以，民族关系的融洽和民族凝聚力的增强为加纳大选提供良好的民众基础。

(三) 良好的宪政民主传统

1992 年加纳大选以来，在竞选中失败的候选人都表现出了良好的政治风度。在加纳第四共和国成立举行大选后不久，反对党组成的党际协调委员会领导人便呼吁他们的支持者“为了国家的和平利益容忍第四共和国政府”^②，并宣布将致力于扮演“议会外反对党的角色”，充分体现了对宪法的尊重。一些领导人还特别强调，为了和平实现由全国民主大会党政权向多党宪政的转变，他们准备与任何经过选举委员会、国际观察员和公众认定为公正选举而产生的政府充分合作。^③ 罗林斯政府也积极回应，欢迎反对党通过专门委员会提出意见和建议。1996 年底举行的第二次大选，尽管很多反对党领导人认为整个选举过程不公平，但是他们最终还是接受了官方结果，落选者库福尔 (J. A. Kuffour) 与马哈 (E. N. Mahama) 都在大选后正式承认失败，并向罗林斯表示祝贺。^④ 根据宪法，总统只能连任两届，因此，罗林斯宣布退出 2000 年大选，此举为国家的长治久安奠定了基础，也为继任者做出了表率。在本次大选中，新爱国党候选人阿库福-阿多也体现了加纳政治人物的良好素养。以上足以表明，良好的宪政民主传统在加纳的政治生活中已形成，而这种良好的宪政传统对于 2008 年大选稳定进行有重要影响。

(四) 组织良好的加纳选举委员会

选举委员会的前身是过渡国家选举管理委员会，于 1991 年 11 月建立，目的是为了便于管理 1992 年 11 月和 12 月举行的大选投票、总统选举和议会选举。^⑤ 第四共和国宪法和 1993 年《选举委员会法》规定要确保选举委员会的独立性和自治性。选举委员会不受任何组织和个人的控制与领导，委员有任期的保证，经费由国库直接开支，此外还规定了严格的任命程序。选举委员会自成立以来，采取了一系列措施防止选举舞

弊和提高选举的效率，如提供登记投票者的身份证明、改用透明的投票箱以及规定在投票站计票等。就连反对党也不得不承认，选举委员会的工作公正而富有实效。^⑥ 选举委员会的出色表现延续至 2008 年大选。委员会同意在野党全国民主大会党在选票箱上加封自己的封条，进一步增强了民众的信任感。选举委员会对增进选举的透明度和公正性做出了不懈的努力。2008 年大选得以顺利有序地进行，选举委员会功不可没。

(五) 素质日益提高的加纳选民

加纳选民素质的提高主要体现在参与选举的意识和对大选的认识两个方面。从投票率来看，各年的投票率如下：1992 年第二轮选举的投票率为 48.3%^⑦、1996 年是 77.9%、2000 年略有下降为 61.7%、2004 年则达到了 83.2%。稳中有升的投票率表明了民众参与选举意识的提高，而投票率的高低在某种程度上决定了民主化的程度，以及政府执政的群众基础，并间接地影响到社会的稳定。另外，每当临近大选，加纳的各种组织都会利用媒体向群众宣传如何对待大选，民众的觉悟得到不断提高。非洲选举网站的记者夸米认为，加纳人对于选举有自己的理解。他说，选举就像是奥运会，有胜利者就有失败者，加纳人明白这是怎么回事，所以也会理解失败者的感受，所以对于加纳人来说，选举不应该是侵略性的暴力竞争，而是应该把选票放进投票箱，然后宣布一个胜利者。^⑧ 加纳民众对选举的认识不断加深，选民素质的提高是加纳大选得以顺利举行的又一重要原因。

① 魏向楠 《加纳大选为何可以和平进行?》，<http://gb.cri.cn/19224/2008/12/08/3785s2352464.htm>

② Richard Jeffries, Clare Thomas, *The Ghanaian Elections of 1992*, *African Affairs*, Vol. 92, No. 368, 1993, p. 364.

③ Ibid.

④ Richard Jeffries, *The Ghanaian Elections of 1996: Towards the Consolidation of Democracy*, *African Affairs*, Vol. 97, 1998, p. 199.

⑤ Richard Jeffries, Clare Thomas, *The Ghanaian Elections of 1992*, *African Affairs*, Vol. 92, No. 368, 1993, p. 337.

⑥ Richard Jeffries, *The Ghanaian Elections of 1996: Towards the Consolidation of Democracy*, *African Affairs*, Vol. 97, 1998, pp. 196-199.

⑦ 高晋元：前引文，第 28 页。

⑧ 魏向楠：前引文。

2008年大选对加纳宪政民主的意义及影响

2008年加纳大选绝对是一场势均力敌的较量。在两轮投票中,两位总统候选人的得票率一直难分高下,最终全国民主大会党总统候选人约翰·阿塔-米尔斯以0.46%的微弱优势获胜。对于当前而言,选举的结果已经并不重要,但它给加纳乃至非洲宪政民主发展带来的影响却不容低估。

(一) 加纳成为非洲宪政民主事业的样板

由于此前津巴布韦、肯尼亚等非洲国家因选举而发生政治动荡和社会骚乱,部分人士对加纳大选能否和平进行表示担忧。然而,加纳大选并未发生之前很多分析人士所担心的暴力冲突,而是和平结束。加纳人民在选举中表现出的良好素质,以及加纳新爱国党候选人阿库福在大选结束后表现出的政治家风度^①,都让外界感受到了加纳业已形成的优良宪政民主传统。事实已经证明,加纳的宪政民主制度经受住了现实的考验并得到了巩固。这使加纳在成为非洲经济发展的样板国家之后,也成为非洲宪政民主事业发展的典范,^②其在非洲大陆的示范作用不可估量。加纳在宪政民主方面取得的巨大成就已经得到了国际社会的高度评价。多哥总统福雷曾表示,多哥将学习加纳在选举方面的成功经验^③。可见,2008年加纳大选的成功不仅标志着加纳宪政制度的巩固与发展,也为整个非洲的政治民主化树立了标杆。

(二) 宪政制度依然有待完善,民主化趋势不可逆转

从加纳乃至整个非洲宪政民主的发展形势来看,2008年大选已经证明了加纳在宪政建设方

面的丰硕成果。然而,加纳宪政制度仍有进一步完善的空间,如有加纳人认为,至少加纳宪法第七十八条所确立的三权分立制度^④就有改革的必要。令人欣慰的是,加纳的民主化已是离弦之箭。纵观加纳现代宪政史中制度层面的变化和进步,加纳从军人政权转向文官政府,从禁止政党活动到无党民主政治试验再到今天的多党民主制,从中止宪法到重新制订宪法并不断完善,体现了自上而下、逐步改革和发展宪政民主制度的特点和取向。虽然付出的是时间成本,但收获的却是实实在在的民主成果。

透过2008年大选可以看到,加纳业已形成良好的宪政民主传统,培养出了具有良好素养的政治家和具有较高民主意识的选民,走上了一条不可逆转的民主化道路。可以相信,加纳能在保留和吸取本国优良法律传统^⑤的基础上,培育出良好的宪政文化,探索出一条适合本国国情的宪政发展之路。

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)

^① “Akufo - Addo concedes victory to Mills”, *Modern Ghana*, <http://www.modernghana.com/news/197300/1/akufo-addo-concedes-victory-to-mills.html>.

^② “Kabiru Danladi, Ghana: A Symbol of Modern African Democracy”, <http://allafrica.com/stories/200901120575.html>.

^③ 李本忠 《多哥总统表示愿意学习加纳选举成功的经验》,新华网2009年1月5日电, see http://news.xinhuanet.com/world/2009-01/06/content_10611556.htm

^④ Jasmine Arku, “Opinion: Review Article 78 of our Constitution”, <http://news.myjoyonline.com/features/200903/27644.asp>.

^⑤ 夏新华、何志辉 《口头法与非洲传统法律文化》,载《湘潭大学学报》(社会科学版)2006年第3期,第90页。