

浅谈当代南非社会的传统领袖制度：历史与现状

杨崇圣 王昊午

2021年以来,南非已有两位传统领袖(Traditional Leaders)相继离世。巴佩迪(Bapedi)国王杜拉雷三世(Kgoshikgolo Thulare)于1月7日因感染新冠病毒逝于约翰内斯堡,享年40岁,其逝世时继位尚不满一年。3月12日,祖鲁(Zulu)国王古德维尔·兹韦利蒂尼(Goodwill Zwelithini)病逝,享年72岁。¹这两位传统领袖的死讯,特别是兹韦利蒂尼的逝世及葬礼,在南非国内引起广泛关注。3月15日,南非总统拉马福萨发表公开信,对杜拉雷三世及兹韦利蒂尼的逝世表示哀悼,并称他们为“遗产的捍卫者与各自民族历史的保管者”;同时,拉马福萨还在信中提及了近期南非政府与国内传统领袖的合作,指出传统领袖及领导机构的支持对促进南非经济发展具有积极意义,特别是在农村发展和提高民众物质生活水平等方面举足轻重。²在当下的南非制度框架中,传统权威受到宪法的严格限制,传统领袖的作用也往往被限制在向政府提供建议、咨询以及保护传统文化等方面,但其中部分领袖的影响力不容小觑。³拉马福萨的这封公开信恰恰提醒了人们,传统领袖制度在当代南非社会中,仍扮演着不可或缺的重要角色。

一、南非传统领袖制度的历史

在南非的文化语境中,传统领袖是指那些受传统文化、习俗及价值观认可的政治领导者。⁴在前殖民时代,国王及其以下的酋长(chief)、头人(headmen)等不同等级的政治领袖组成了南非本土非洲人族群的基本治理结构。这些传统领袖在社区内部具有绝对权力,往往扮演着法律制定者、矛盾仲裁者以及财产所有者或分配者等角色。欧洲殖民者的到来对南非传统领袖制度的独立自主带来了严重冲击。在英属开普殖民地扩张初期,殖民者将当地的传统领袖制度视为“传播文明”的阻碍,并试图加以消灭。但这种观念很快发生了转变。出于殖民统治需要,英国殖民者开始尝试利用传统领袖对当地人施行间接统治,更好地管理“土著事务”(native affairs)。⁵在这一方针的指导下,殖民地政府尽量不直接干涉当地非洲人社区的日常事务,而是通过掌握任免权等手段操纵当地传统领袖。在布尔人控制的奥兰治自由邦(Orange Free State)也出现了类似的间接统治形式:非洲人传统领袖在保留地中仍然是秩序与规则的建立者和维护者,但他们在“更高”层面的法律意义上从属于自由邦政府。除了受到殖民当局的间接统治,一些传统领袖还在经济利诱下成为了殖民主义的帮凶,利用自身的传统权威将本社区人口作为廉价劳动力提供给殖民者役使。随着南非被殖民程度的加深,传统领袖制度被愈发制度化、精细化的方式所操纵,其独立性被不断侵蚀。

随着南非联邦的成立,英国对南非传统领袖制度的操纵在20世纪早期进入了更加直接且专制的阶段。1920年出台的《土著事务法》(Native Affairs Act)以及1927年出台的《土著管理法》(The Native Administration Act)以法律形式正式确立了传统领袖在殖民统治体系中的从属地位。土著事务部(Department of Native Affairs)成为管理非洲人事务的最高机构,负责为生活在农村地区的非洲人制定政策。总督通过这一机构担任在所有传统领袖之上的“最高酋长”(Supreme Chief),具有划分、创建部落领地的权力;同时也可以选择并任命酋长或头人。殖民当局同时也有限度地保留了传统领袖的部分权威,包括在社区内部处理民事纠纷与部分刑事案件等决断权。⁶以《土著管理法》为代表的一系列法律使南非的传统领袖制度沦为殖民统治机构的延伸。面对殖民主义的冲击,传统领袖中的一部分选择抵抗,一部分选择屈服。坚决反对殖民统治的传统领袖遭到罢免甚至流放,殖民政府再任命顺从其统治的人选继任。在这样的边缘化过程中,传统领袖逐渐失去本社区人民的信任,甚至其合法性遭受了质疑。

20世纪40年代末,南非国民党上台后,开始通过一系列制度设计施行种族与文化的隔离。为了实现对非洲人的控制,种

族隔离政府延续了英殖民主义者的策略，通过了众多旨在控制传统领袖制度的法律。⁷ 在种族隔离时期，白人当局在农村地区扶植了大量传统领袖。一些原本没有传统领袖的地方被安排了新的酋长或头人，其中一些人的任命甚至与传统的领袖产生或继承制度相违背，造成了传统领袖职位的泛滥。⁸ 在“班图斯坦” (Bantustan) 制度建立后，白人当局还进一步通过政府专员直接控制各“班图斯坦”的传统领袖，将后者作为控制农村地区的政治工具。由于部分权力得到了满足，一部分传统领袖与种族隔离政府形成了“政治同盟”，甚至被利用来制衡反种族隔离势力。例如种族隔离政府曾秘密资助夸祖鲁班图斯坦 (KwaZulu Bantustan) 酋长曼德苏图·布特莱齐 (Mangosuthu Buthelezi)⁹ 建立的因卡塔自由党 (Inkatha Freedom Party)，唆使该党与非国大 (African National Congress, ANC) 产生矛盾并引发多次流血冲突。

至 20 世纪 90 年代初种族隔离制度结束时，南非的传统领袖制度已经经受了两个多世纪的冲击与侵蚀。在殖民主义和种族主义的控制与操纵下，传统领袖们不仅丧失了政治权威，也遭遇了合法性危机。1994 年，“班图斯坦”制度被废除，这些土地重新并入南非领土，但各地方的传统领袖职位得到了保留。后种族隔离时期的南非政府开始尝试重建传统领袖制度，使其重新嵌入到当代南非民主社会之中。¹⁰

二、当代的南非传统领袖制度

1996 年颁布的南非宪法在第十一章中对传统领袖制度的政治地位进行了概述。其中规定：依照习惯法 (Customary Law)，传统领袖的地位受到承认；政府认可传统领袖在宪政民主制度中的作用，特别是在农村发展方面的重要作用，因此政府将致力于维护与强化传统领袖制度的地位；同时，传统领袖必须服从于宪法权威。¹¹ 现存的传统领袖被分为国王 / 女王 (king/queen)、高级传统领袖 (senior traditional leader)、男 / 女头人 (headmen/headwomen) 三个主要等级。南非政府在国家层面设置了传统领袖院 (House of Traditional Leaders)，并在省一级设置了传统领袖委员会 (Council of Traditional Leaders)，作为传统领袖参与当代民主政治的机构。此后，政府又通过立法形式确定了传统领袖院成员的产生方式等内容。从这些制度安排可以看出，后种族隔离时代的南非政府希望传统领袖在民主社会发挥积极作用。

但是，在政府内部还存在另一种态度，认为传统领袖制度与当代民主制度并不契合。与此同时，一些传统领袖认为其自身并没有在民主转型中获利，其自身利益与种族隔离时期相比甚至被削弱了。政府在实际运作传统领袖院等机制时并没有让传统领袖拥有更多实际权力；非国大在农村地区推进的民主改革也遭遇了来自部分传统领袖的阻力。这种张力在姆贝基执政期间不断加强：政府对传统领袖制度采取“孤立态度”，引起了传统领袖院的不满。而导致这一矛盾的重要原因在于，民主化转型初期的制度安排对传统领袖缺少明确具体的定位，更进一步表现出这一时期执政党非国大领导层对传统领袖缺乏相对固定和统一的态度。

2003 年出台的《传统领袖制度与治理框架法案》 (Traditional Leadership and Governance Framework Act, 简称《法案》) 以及同年发布的《传统领袖制度与治理白皮书》 (White Paper on Traditional Leadership and Governance) 在一定程度上明确了传统领袖制度在当代南非民主社会中的定位。《法案》规定：国家应制定一个规范和标准框架，以确定传统领袖在新的民主治理制度内的地位和作用；现存的传统领袖制度将根据宪法的要求进行改革，以便根据习惯法和传统惯例恢复传统领袖制度的完整性和合法性。¹² 同时，《法案》也对传统领袖的职责与权力进行了更严格的限制，基本将其限定为政府制定地方政策时的顾问，以及保护传统文化的象征性角色。因此有观点认为，这一治理框架束缚了传统领袖在农村地区的实际治理作用。¹³

此后南非政府仍然在不断调整对传统领袖制度的态度，该调整机制符合实用主义特征。2010 年，南非政府宣布今后只承认当时 13 位国王中 7 位的合法传统领袖地位，其余 6 位将在当任国王去世后废除。时任南非总统祖马称，白人政府统治时期出于政治目的任意增设大量传统领袖，如今削减国王数量是为了纠正历史上的错误，重建传统领袖权威。¹⁴ 此举无疑是政府对传统领袖制度的进一步限制。但同样在祖马执政时期，他也多次向包括祖鲁国王在内的传统领袖示好，以利用传统领袖的影响力争取更多选票。而今年 3 月拉马福萨总统的公开信同样可以视为一个明确信号，表达出南非政府在当下经济复兴过程中希望与传统领袖加强合作的强烈意愿。

三、传统领袖制度的争议、功能与展望

自南非民主化转型以来，产生了诸多关于传统领袖及制度的争论。学术界对此的核心争论在于“传统领袖制度是否具有民主性”。针对这一问题的不同观点，进一步形成了反对传统领袖制度的现代派与支持该制度的传统派。现代派认为，非洲的传统领袖制度在前殖民时代就是非民主的；经过殖民主义和种族主义的侵蚀，这一制度更加失去了合法性，与当代民主格格不入，应该将其从国家治理结构中排除。¹⁵而传统派则认为，传统领袖制度产生于社区共识，是根植于非洲生活方式中的参与式民主形式。因为具有民主特征，传统领袖制度经过适当的调整后，能够与当代民主制度相融合。¹⁶

另外一些有关传统领袖制度的争议更多地与传统领袖个人有关。今年3月去世的祖鲁国王兹韦利蒂尼是一个具有代表性的“有争议的”传统领袖。根据南非的习惯法，祖鲁人可以施行一夫多妻制婚姻。兹韦利蒂尼先后迎娶了6位后妃，有20多个孩子。国王及其家人生活极尽奢华，每年都要耗费大量政府拨款，常常因此遭受公共舆论的指责。另外，他在位期间还恢复了祖鲁传统中各种针对少女的“贞洁测试”(virginity testing)，并多次亲自参与相关仪式。¹⁷尽管其拥护者辩称“贞洁测试”有助于预防艾滋病，但仍受到进步主义人士的强烈批评。这些围绕祖鲁国王个人生活与行为的争议在一定程度上反映了传统领袖所代表的传统习俗与当代社会之间的观念冲突。

近些年南非频发的排外骚乱也将兹韦利蒂尼推上了舆论的风口浪尖。他曾在2015年的一次公开演讲中表示：“外国移民应该收拾行李离开南非。”其表态被认为是当年南非排外骚乱的导火索，这场骚乱从祖鲁人聚居的夸祖鲁纳塔尔省爆发，波及了南非多个主要城市，导致十余人死亡，大量店铺遭到打砸抢烧。尽管事后兹韦利蒂尼表示自己的讲话被“曲解”了，并且呼吁人们包容对待他人，谴责暴力事件。但在很多人眼中，正是他不负责任的言行煽动了南非本地人的民族主义情绪，最终导致排外骚乱的发生。¹⁸因此也有声音担忧传统领袖对个人影响力的滥用可能引发社会动荡。

不可否认的是，尽管存在诸多争议，传统领袖制度仍然是当代南非社会的重要组成部分，也是南非国家治理结构的一部分。当前它在国家治理方面的作用可归纳为以下三方面：

首先，传统领袖制度在南非农村地区发展中扮演着重要角色，这一点在1996年宪法中就已经被明确提出。南非的城乡差距极大，农村地区民众受传统价值观影响较深。在这些地区，传统领袖具有极大地影响力，甚至能够比政府更好地推进公共事务。因此南非政府十分倚重传统领袖在农村地区经济发展中的作用。此外，南非的一些重要传统领袖拥有大量土地，在当下南非尝试进行土地改革(Land Reform)的过程中能够产生直接影响。兹韦利蒂尼就曾在2018年表示祖鲁王室的土地应分配给无地黑人，保障贫民的土地所有权。¹⁹

第二，南非的传统领袖能够发挥其对本族群、本社区的影响力，一定程度上消弭社会矛盾。尽管如今的传统领袖不具有实际的行政权力，但其传统权威仍然在一定范围内得到人们的认可，能够在调解社区内部冲突中扮演仲裁者的角色。在夸祖鲁纳塔尔省的农村地区曾一度出现对“巫师”嫌疑老年人的指控甚至残杀，最终这场“猎巫风波”被当地传统领袖终止。²⁰2015年发生在林波波省的民众焚烧学校事件也是在传统领袖出面呼吁下得到了平息。²¹

第三，传统领袖制度对南非的多元文化发展具有积极意义。作为“彩虹之国”，南非的多元文化氛围十分浓重，但是不可忽视的是，一些传统文化在现代化、工业化、城市化浪潮冲击下也面临着传承的困境。传统领袖的合法性与传统文化密不可分，因此他们也自然地在保护和传承传统文化中扮演了重要角色。祖鲁王室就将历史上著名的祖鲁国王沙卡(Shaka Zulu)诞生的9月份定为遗传保护月，如今已成为当地重要的文化活动，同时也吸引了大量国内外游客，在传承文化的同时也起到了宣传展示的作用。

杨崇圣，清华大学国际与地区研究院助理研究员，研究国家为南非。

王昊午，中国社会科学院民族学与人类学研究所助理研究员，研究国家为南非。

- 1 兹韦利蒂尼的葬礼结束后，祖鲁王室推举其遗孀之一曼丰比·玛德拉米尼 (Mantfombi MaDlamini) 为临时摄政女王。4 月 30 日，祖鲁王室又宣布了玛德拉米尼摄政女王逝世的消息。这是 2021 年以来第三位去世的南非传统领袖。
- 2 详见：“From the president’s desk: Traditional leaders have vital role in SA’s economic recovery”，<https://www.iol.co.za/news/opinion/from-the-presidents-desk-traditional-leaders-have-vital-role-in-sas-economic-recovery-02cad183-c7ba-4e0f-bd2c-47ad2718f76d>.
- 3 马正义：《酋长的回归：传统领袖的复兴与南非民主的巩固》，《世界民族》2018 第 4 期，第 21—29 页。
- 4 Bennett, T. W., and T. Vermeulen, “Codification of Customary Law”, *Journal of African Law*, vol. 24, no. 2, 1980, pp. 206, 106–219.
- 5 同上
- 6 详见：Section 1 & Section 2(70) of The Native Administration Act, Act 38 of 1927.
- 7 Koenane, Mojalefa Lehlohonolo J., “The role and significance of traditional leadership in the governance of modern democratic South Africa”, *Africa Review* 10.1 (2018), pp.58-71.
- 8 马正义：《酋长的回归：传统领袖的复兴与南非民主的巩固》，《世界民族》2018 第 4 期，第 21—29 页。
- 9 此人为祖鲁国王兹韦利蒂尼的叔叔，二人曾长期对立。
- 10 Koelble, T., “Democracy, traditional leadership and the International Economy in South Africa”, *Saldru/cssr Working Papers*, 2005.
- 11 详见：Traditional affairs. <https://www.gov.za/about-government/government-system/traditional-leadership#>.
- 12 详见：Traditional Leadership and Governance Framework Act 41 of 2003
- 13 Rugege, S., “Traditional Leadership and Its Future Role in Local Governance. Constitution and Law IV: Colloquium on Local Government Seminar Report”, No. 14. Johannesburg: Konrad- Adenauer-Stiftung, 2002.
- 14 详见：“Jacob Zuma to abolish six South African monarchies”，<https://www.theguardian.com/world/2010/jul/30/jacob-zuma-abolish-south-africa-monarchies>.
- 15 Ntsebeza, L, “Traditional Authorities and Rural Development”, In *Development: Theory, Policy and Practice*, edited by J. Coetzee, J. Graaff, E. Hendricks, and G. Wood, Oxford: Oxford University Press, pp.317-330.
- 16 Koenane, Mojalefa Lehlohonolo J, “The role and significance of traditional leadership in the governance of modern democratic South Africa”, *Africa Review*, 10.1 (2018), pp.58-71.
- 17 兹韦利蒂尼与其第 6 位王妃就是在与“贞洁测试”有关的芦苇舞仪式上结识的。
- 18 详见：“South Africa violence: Zulu king denies inciting racist attacks and appeals for calm”，<https://www.independent.co.uk/news/world/africa/south-africa-violence-zulu-king-denies-inciting-racist-attacks-and-appeals-calm-10190714.html>.
- 19 另一方面，兹韦利蒂尼也曾公开表示支持白人农场主的土地权力。
- 20 Dlungwana, M. E, “Traditional and the New Local Government Dispensation in South Africa”, *Rencontres de l’innovation Territoriale*, 2. Grenoble – Avignon, France, 2002.
- 21 详见：“Vuwani: The Role of Traditional Leaders in the Democratic South Africa”，<http://elections-cdn.sabc.co.za/elections-cdn/?p+8654>.

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园 1 号 中国，北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话：+86-10-62787747 官方网站： http://iias.tsinghua.edu.cn/	协调人：张静 本期执行编辑：高良敏、郑楠 编委会（按姓氏笔画排序）： 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权，请勿转载，引用请注明出处。	