

阿拉伯国家政治制度变革的动因与挑战

金良祥

摘要：阿拉伯国家政制变革的根本原因包括阿拉伯国家的开明领导、国民和妇女的变革要求等。为适应阿拉伯国家政治现代化进程的需要，阿拉伯国家的开明领导早在 20 世纪 90 年代初便开始致力于政制变革，如适度扩大公民政治参与、扩大公民自由、提高妇女地位等。但由于历史、宗教、文化等原因，阿拉伯国家的政制变革进展缓慢，在新的历史时期，阿拉伯国家的政制变革进程仍然面临严峻挑战。

关键词：政制变革；公民权利；挑战

Abstract: The reforms of Arab political systems lie fundamentally in the open-minded Arab leaders, citizens and women, who strongly stand for changes. Arab leaders have started reforms, which includes moderately increasing citizens' political participation, expanding freedom, and improving women's status since the beginning of 1990, to meet the trends of political modernization. However, due to the reasons of history, religion and culture, the reform moves slowly, and in the new era, Arab reforms are still facing various tough challenges.

Key Words: political reforms; citizens' political rights; challenges

早在 20 世纪 90 年代，为顺应国内民众的要求，阿拉伯国家的一些开明领导便开始进行自上而下的政制变革，如明确和改善公民权利、提高妇女地位、扩大新闻自由、革新吏制等。本文拟对阿拉伯国家政制变革的基本动因、主要内容及其面临的挑战进行分析。

一、源于内部要求

内因是事物发展变化的决定性因素，外因只是事物发展变化的条件。作为阿拉伯国家现代化进程的一个重要内容，阿拉伯国家的政制变革进程的推动力量在于国家社会内部。经济全球化进程的加速发展是冷战结束后国际形势的突出特点。经济全球化虽然首先是一场经济领域里的伟大变革，但其影响却非仅限于经济领域。随着经济全球化的不断深入，其所带动的全球范围内人员的加速流动，大大促进了阿拉伯社会各个阶层与世界其他地区、特别是西方世界的交流和沟通，并在阿拉伯国家内部形成了强大的要求变革的力量。

首先，阿拉伯国家新生代政治家是国家政制变革进程的重要领导力量。从 20 世纪 90 年代到本世纪初，曾经为阿拉伯世界争取民族独立和维护主权作出过不朽贡献的老一代领导人渐渐淡出政坛。约旦、叙利亚、摩洛哥、阿联酋、巴林和卡塔尔等先后以正常和非正常的方式实现了领导人的新旧更替和政权交接，新生代政治家开始登上历史舞台；

在其他一些尚未实现新旧政权更替的国家里，新生代政治家在国家政治生活中也开始发挥日益重要的作用。与他们父辈不同的是，阿拉伯国家新生代政治家大多受过系统的西方教育，不少人拥有硕士或博士学位。如约旦国王阿卜杜拉二世 4 岁赴英国求学，20 世纪 80 年代先后就读于英国的桑赫斯特皇家军事学院和牛津大学等著名学府；巴林国王哈马德曾在英国剑桥地区的莱斯公立中学、蒙斯军官学校和桑赫斯特皇家军事学院、美国陆军指挥和参谋学院就学；摩洛哥新国王穆罕默德六世 1993 年在法国尼斯获法学博士学位。^[1]他们了解并熟悉西方国家的政治制度，对其先进性有较强的认同感，上台以后，都能根据本国的国情改革政府体制，不同程度地扩大了公民权利。即使是那些没有出国留学经历的新生代政治家如巴勒斯坦的穆罕默德·达赫兰、马尔万·巴尔古提等也大多比较务实、灵活，主张变革国家政制。

其次，阿拉伯国家的国民是国家政制变革进程的主要推动力量。在经济全球化的背景下，随着国家之间物质、资金、技术及人员的加速流动，阿拉伯国家的国民要求参政的呼声日渐高涨，特别是产油国，在石油带给国民财富的同时，也大大扩大了他们的眼界，他们大多数已不再满足于物质上的享受，而是将获得社会的尊重和参与政治作为自己新的追求。1990 年，43 位被媒体称为“自由主义者”

或“世俗主义者”的沙特公民联合签署的一份请愿书,就公民的政治参与向政府提出倡议:“每一个公民都有责任向统治者提出建议……并以言论和行动的方式参与任何他认为是对国家有利的事情,国家是属于全体人民的。”^[2]沙特发生的请愿运动并非特例,在科威特、巴林、卡塔尔等其他阿拉伯国家也相继发生了类似的请愿运动。

再次,妇女要求摆脱传统和宗教束缚的呼声日渐高涨。在全球化的背景下,中东地区的妇女比前几代妇女拥有更广阔的发展空间。她们中的很多人都受过高等教育,有些甚至长期在国外生活,她们对中东地区社会中存在的性别歧视现象尤感不满。1990 年,大约 40 名沙特妇女向禁止妇女开车的不成文法律发起了挑战,她们组成一支车队穿行在利雅得的街头,向约束妇女自由的传统习俗发起了冲击。^[3]阿拉伯国家新一代领导人的夫人大多受过良好的教育,如约旦国王阿卜杜拉的妻子拉尼娅曾经在埃及开罗的美国大学学习,获得工商管理硕士学位,而且能讲一口流利的英语;叙利亚总统巴沙尔的妻子出生在英国,曾经获得英国伦敦皇家学院的硕士文凭。这些女性都利用自己的特殊影响积极争取着中东妇女的各种权利。

二、扩大公民权利

阿拉伯国家现行的政治制度发端于奥斯曼帝国的解体时期,在 20 世纪 50、60 年代成型后继续发展。尽管阿拉伯国家的政治制度还存在各种弊病,如不同程度的集权特性、宗教干扰因素等,但客观地说,阿拉伯国家的政治制度在特定的历史时期内对维护国家的政治独立和资源主权均发挥过积极的作用。即使是在今天,由于其产生的特殊历史、宗教与文化背景,阿拉伯国家的政治制度和体制仍然具有一定的合理性。^[4]正因为此,阿拉伯国家的统治阶层着力在不根本改变国家政治体制的前提下,适度扩大公民权利。主要表现为:

首先,制定或修改宪法,适度扩大公民的政治参与。由于历史原因,一些阿拉伯国家在民族国家体系形成后相当长的时间里,仍然没有制定出相当于宪法的基本法律;有些国家虽然有了宪法,但不够完善。为适应现代社会政治发展的需要,自 20 世纪 90 年代起,许多阿拉伯国家开始制定或修改宪法,对公民的权利进行界定和规范。沙特就是一个典型的例子。1992 年 3 月 1 日,沙特阿拉伯法赫

德国王宣布了三项皇家法令,包括类似于宪法文件的政府法、协商委员会法和地方政府法。政府法指出,王国的政府体制是君主制,统治权归现代王国的奠基者阿卜杜拉·阿齐兹·沙特的子孙所有。在对统治权进行明确规定的同时,沙特也对公民的政治参与作了明确规定。协商委员会法规定,委员会由 60 位成员和一位主席组成,均由国王任命,成员每届任期四年,每届委员会的成员中至少一半以上是新成员,政府和王室成员不得进入委员会。委员会的职责包括对“经济和社会发展总计划”以及“行政法规、条例、条约和国际协议”等进行评价,政府各部门和机构必须每年向委员会提交报告,供委员会审查。委员会主席可以要求任何政府官员出席与其职责有关的委员会会议等。^[5]巴林王国的改革在力度方面更大,国王哈马德被称为海湾的“现代派”,2001 年 2 月他通过修改宪法,恢复了已解散 25 年的议会,强调全面改革政府机构,实施立法、行政和司法三权分立的政治体制,2002 年 5 月又举行了 20 世纪 60 年代以来的首次地方选举。^[6]

在 1990~2001 年间,除沙特和巴林以外,其他阿拉伯国家也相继颁布或修改了相当于宪法的基本法律文件,这些国家包括阿尔及利亚(2001)、伊拉克(1990)、约旦(1992)、黎巴嫩(1996)、毛利塔尼亚(1991、1994)、摩洛哥(1992、1996)、阿曼(1996)、突尼斯(1991)以及也门(1996)等^[7]。虽然与真正意义上的公民参与政治仍有相当大的距离,但这些改革措施无疑是阿拉伯国家政制变革的一大进步。

其次,扩大公民自由。20 世纪 90 年代以来,开明的阿拉伯国家领导人在政策层面上明确维护公民自由。1992 年沙特通过的政府法规定,公民的私人住房和私人通讯应该得到尊重,除非根据相应的法律程序,政府权力部门不得干扰;国家有义务为每一个公民提供卫生保健服务,在紧急、疾病和年老等情况下为他们提供资助;公民享有免受任意逮捕和惩罚的权利;国家根据伊斯兰法保护人权;国家保障自由、保护私人财产。^[8]

世纪之交,阿拉伯国家新生代政治家登上政治舞台后,普遍推行比较开明的政策。摩洛哥国王穆罕默德六世即位后,责成一个专门委员会重新调查和甄别 20 世纪 70 年代的政治案件,为一些在先王时期遭受迫害的政治犯平反昭雪,清查了影响较大

的历史疑案。^[9]叙利亚总统巴沙尔上台后,下令摘下了大马士革大街小巷里悬挂的阿萨德父子三人的画像;为缓和政治气氛,巴沙尔签署命令,特赦了600名政治犯,其中包括穆斯林兄弟会成员;他还放宽言论自由,容忍各种团体举行政治沙龙,批准发行独具特色的私人报纸,解除针对外国传媒的禁令等。巴沙尔上台后叙利亚政治生活所出现的上述变化,西方媒体给予了极大关注,称之为“大马士革之春”或“叙利亚之春”。^[10]约旦国王阿卜杜拉二世执政以后,大力推行新闻、教育、医疗等政治和社会改革。2001年11月,他成立了一个新的媒体高级委员会,撤消了政府的信息部,放松新闻限制,使约旦向自由民主又迈进了一大步。^[11]

再次,改善妇女地位。联合国《阿拉伯国家人文发展报告2002》将女权视为阿拉伯国家三大赤字之一。因此,维护妇女权利、提高妇女地位是阿拉伯国家政制变革的一个重要内容。对这一问题,阿拉伯国家新生代政治家有着深刻的认识。摩洛哥国王穆罕默德六世曾经指出,“在占社会人口一半的妇女的利益不能得到保证,甚至受到嘲弄的情况下,如何实现社会的进步和繁荣呢?”^[12]为确保妇女参与政治体系的权利,一些国家采取了切实的措施:第一,埃及、约旦、卡塔尔、巴林、摩洛哥等许多国家都已任命妇女担任高级政府职位,如部长、大使、法官等;第二,一些阿拉伯国家对议会中女性议员的数目做出了明确规定,吉布提规定立法会中女性议员的比例不得少于10%;约旦规定议会中女性议员的席位不得少于6个;摩洛哥最近的一次议会选举中,有33名女性当选;一名卡塔尔女性首次入选地方议会;第三,一些阿拉伯国家肯定了女性与男子同等地位,如科威特政府采取措施允许女性参加安全部队,阿曼苏丹国允许妇女驾驶出租车,男女乘客均可搭乘等。^[13]

值得一提的是,新生代阿拉伯国家领导人的夫人在争取妇女权利方面发挥了非常重要的作用。如约旦王后拉尼娅,针对传统习俗和现行婚姻法,提出离婚是丈夫的“专利”,妻子不能主动向丈夫提出离婚的情况,竭力促成阿卜杜拉二世对现行法律进行修改。约旦2001年通过的新法律规定,妇女可以在放弃财产要求的前提下向丈夫提出离婚,将女子离婚年龄提高到18岁,取消了男人对犯罪妇女执行“荣誉谋杀”的权利等。虽然这距离拉尼娅

的奋斗目标还比较遥远,但终究前进了一大步。^[14]

三、面临严峻挑战

20世纪90年代以来,阿拉伯国家虽然采取了许多措施,扩大了公民政治参与的权限,在一定程度上反映了经济全球化背景下阿拉伯国家民众的政治诉求。但总的来说,由于历史、宗教和文化等方面的复杂性,阿拉伯国家政制变革的进展都比较缓慢。《阿拉伯人文发展报告2002》在指出自由、女权、知识是阿拉伯国家社会发展的三大赤字后,提出民主是消除这三大赤字的桥梁,这在一定程度上反映了阿拉伯国家学者对政治变革进程缓慢的不满。在新的历史时期,阿拉伯国家的政制变革仍然面临着严峻的挑战。

首先是宗教势力的挑战。伊斯兰教在阿拉伯国家的影响根深蒂固,特别是近几十年来,随着伊斯兰复兴运动的兴起,伊斯兰原教旨主义对阿拉伯国家政治和社会的影响不断上升,严重威胁到阿拉伯国家社会的稳定,制约着阿拉伯国家政制变革的进程。2000年12月,摩洛哥最大的伊斯兰组织“正义与慈善”在首都拉巴特等六个城市“和平示威”,要求获得合法政治地位;2002年3月中旬,摩洛哥原教旨主义者利用国内高涨的反美、反以情绪,在一些城市组织大规模的示威游行;2003年5月16日,摩洛哥境内的伊斯兰极端势力与“基地”组织联手在卡萨布兰卡制造了血腥的自杀性恐怖爆炸案。^[15]沙特、约旦、埃及等国家的社会稳定也面临类似的威胁。

阿拉伯国家议会制度和政党制度改革难以取得进展的一个重要原因,是阿拉伯国家的统治阶层担心极端的宗教势力以合法的身份进入议会,这种担心并非多余。1991年12月,在阿尔及利亚议会大选中,伊斯兰拯救阵线曾异军突起,夺得总共430个席位中的188个议席,几乎接管政权,最后在军队干预后,危机才得以化解;2002年9月,唯一获准参选的伊斯兰政党“正义与发展党”在摩洛哥全国议会大选中一举赢得42个席位(上届议会仅14席),一跃成为摩议会第三大党。^[16]

此外,宗教势力也是改善妇女地位的障碍之一。摩洛哥国王穆罕默德六世是阿拉伯国家新生代领导人中主张提高妇女地位的一个突出代表。1999年,摩官方公布了“妇女参与国家发展行动计划”的决定,内容包括将妇女结婚年龄从15岁提高到

18岁,以合法的离婚代替休妻,废除一夫多妻制以及不再将母亲再婚作为解除其对子女的监护权的理由等。这些内容对提高妇女的社会地位无疑有着积极的意义,然而在宗教意识仍然强烈的摩洛哥,该决定引起了强烈反弹,一些伊斯兰极端分子指责穆罕默德“将西方的社会模式”引入摩洛哥。2000年3月,两个伊斯兰组织发动了近百万人示威游行,反对实施该行动计划。^[17]

其次是老一代领导集体的政治影响。阿拉伯国家老一代领导集体由于自然原因在逐渐淡出政坛,但其政治影响以及生前的执政理念依然存在,并通过其生前的人事安排在政策层面上不时显现。尽管这种人事安排在政权更迭时期对于政权的平稳过渡具有积极意义,然而对于新一代领导集体而言,这也是其进行政制变革的掣肘。叙利亚总统巴沙尔在上任之初所采取的革新措施一度使叙利亚社会出现了“大马士革之春”的景象,但不久巴沙尔便确定了一条政治“红线”:叙利亚人民、复兴党、国家统一、武装力量和已故总统的遗产。^[18]换句话说,巴沙尔政权绝不允许任何政治组织和个人以任何方式危害叙利亚人民的利益、动摇复兴党的领导地位,威胁国家的稳定和统一,挑战武装力量的权威,或否定老阿萨德的历史功绩。^[19]巴沙尔政策的反复原因固然很多,但其中一个重要原因无疑是其内阁内“叔伯辈”、“老臣”们的不断反对。

再次是外部干涉。“9·11”事件以后,美国试图按照西方国家的模式对中东地区进行民主化改造,以达到根除恐怖主义的目的。美国的压力可能加快阿拉伯国家政制变革的进程,但美国迫使巴勒斯坦改革、特别是武力更迭伊拉克政权的做法严重违反了国际关系的基本准则,对中东局势以及阿拉伯国家的政制变革进程都构成了重大的负面影响。美国强权政治的作风大大激化了阿拉伯世界民众的反美情绪,不利于阿拉伯国家政权的稳定,并威胁到阿拉伯国家政制变革进程的有序进行。而且,如果阿拉伯国家迫于美国压力按照西方模式进行变革,则有可能导致大量极端伊斯兰政党通过进入议会的形式最终掌握国家政权。

根据布什总统第二任期之初发表的《国情咨文》,美国虽然有可能对中东地区民主化战略进行

调整,如根据中东国家对美立场的不同采取不同的策略,肯定伊拉克和巴勒斯坦的民主化成果,鼓励埃及和沙特统治阶层进行自上而下的改革,继续打压叙利亚和伊朗等,但美国推进该地区民主化战略的决心不仅没有动摇,反而更加坚定。^[20]美国的干涉仍将是阿拉伯国家政制变革进程中的一大挑战。

结语

从20世纪90年代初开始的阿拉伯国家政制变革,在很大程度上反映了阿拉伯国家统治阶层、特别是新生代政治家顺应历史潮流的开明立场。鉴于阿拉伯国家特殊的历史、宗教和文化背景,坚持在不动摇根本政治体制的前提下扩大公民权利,体现了他们的明智。吸收西方国家政治制度中的合理因素固然重要,但阿拉伯国家政制变革既应该具有民族和地区特色,又应该符合全球化背景下政治、社会、经济发展的需要,否则变革不但不可能取得成功,反而可能使国家和地区局势陷入更加危险的境地。正如《阿拉伯人文发展报告2003》所指出的,“从人文发展的角度来看,最理想、最有可能持续下去的变革是建立在慎重的自我批评基础上的内部社会变革,而不是外部力量所绘制的地区前景。”

^[21] (作者是上海国际问题研究所研究人员)

注释:

- [1][6][9][10][11][12][14][15][16][17][19]中国现代国际关系研究所:《阿拉伯新生代政治家》,时事出版社2004年版,第6、8、150、94、44、147、74、178、179、183、99页。
 [2][5][8]F. Gregory Gause, *Oil Monarchies: Domestic and Security Challenges in the Arab Gulf States*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1994, pp.105~112.
 [3]See the following *New York Times* articles: November 7, 1990, p.1; November 13, 1990, p.14; November 15, 1990, p.19; November 18, 1990, p.16.
 [4]王京烈主编:《面向二十一世纪的中东》,社会科学文献出版社1995年版,第15~19页。
 [7][13][21]UNDP, *Arab Human Development Report 2002*, p.160., p.27.
 [18]Andrew Hammond, “Slow But Steady Progress in Syria”, *The Middle East*, Dec. 2001.
 [20]George W. Bush, Inauguration Speech, Jan. 20, 2005, and State of the Union Address, Feb. 2, 2005.