

大动荡的背后

——中东国家政体管窥

■李开盛

自2011年初以来，一场突然的政治风暴几乎席卷了所有的中东国家。突尼斯总统本·阿里流亡沙特，埃及的穆巴拉克被迫下台，利比亚更是陷入一场事实上的内战，巴林、也门、阿尔及利亚等其他中东国家也面临政局动荡，国内反对派示威不断。这场政治风暴究竟因何而起？许多分析都提到这些国家面临的深层次问题：贫富分化、腐败横行、失业率和通胀率高企，以及专制政治结构背后的民主缺失等。在这些原因中，政体层次的原因颇为关键，因为像贫富分化等社会问题在许多国家都存在，但并没有酿成中东国家这样严重的政治问题。一个国家的政体设计是否能够有效地化解民怨，满足人们和平进行政治参与、政治变革的预期，是避免经济、社会问题发展成严重政治问题的关键。

“法老”的世界

曾有媒体把穆巴拉克称为“现代法老”，因

为他执掌埃及最高权力30年，还有意培植其子继位，已与古代埃及国王无异。但穆巴拉克并不是唯一的“现代法老”，中东国家除了少数例外，多数统治者都是终身治国，甚至父死子继。从这个意义上讲，中东仍然是“法老”的世界。

从形式上看，中东国家的政体可分为两大类：共和制和君主制。共和制又可分为议会共和制（如以色列、土耳其和现在的伊拉克）、总统制（多数属此类型，如埃及、萨达姆统治下的伊拉克、叙利亚、阿尔及利亚、毛里塔尼亚、苏丹、也门、塞浦路斯、突尼斯、黎巴嫩、巴勒斯坦等国）和领袖制（利比亚、伊朗等国）。君主制则可分为绝对君主制（如沙特阿拉伯和阿曼）和君主立宪制（包括摩洛哥、约旦、科威特、巴林、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国等）两种。其中颇有特色的是领袖制。如利比亚，卡扎菲于1969年夺取政权后，打碎原来国家机器，宣称进入“人民直接掌握政权的民众时代”，自封“革命领导人”。所以这次面对反对派的军事对抗，

他宣称“无职可辞”，但实际上仍然掌握着利比亚的最高权力。再如伊朗，其国家的最高领导人不是总统而是领袖，而且是政教合一的领袖。总统由全民选举产生，而领袖则由专家会议选举产生，而且是终身任职。

无论采取的是哪种政体，除了少数国家（如以色列和土耳其）之外，中东国家的民主化程度普遍偏低。主要体现为两点：一是领导人长期甚至终身掌权。在君主制中，国王本来就是终身任职的。在共和制的中东国家中，许多国家的领导人也是事实上的终身任职。例如，被迫辞职的穆巴拉克自1981年担任埃及总统起，共连任四次，他制定的宪法中干脆删除了关于总统任期限制的规定，为其终身任职铺平了道路。其他的如本·阿里执政23年、也门总统萨利赫执政已达33年，利比亚的卡扎菲执政时间更长，迄今已近42年。二是政治控制严厉，民众缺乏正常的政治参与。在一些国家，如阿曼，它作为绝对君主制国家，没有宪法和议会，甚至禁止一切政党活动。利比亚虽然是共和制国家，但除了“革命统一战线”外，一切政党都是非法的。埃及虽然允许其他政党的存在，但一直对这些政党实行打压和控制，其国内的《紧急状态法》实施了近30年。而阿尔及利亚自1992年起也一直实行紧急状态，并通过了明确禁止民众游行的法令。

从世界范围来看，中东国家政体的“民主”赤字十分突出。根据美国乔治梅森大学下设的系统和平中心的研究，发现中东是目前世界上唯一独裁政体数量超过民主政体数量的地区。有人因此把中东地区当成一个民主的“例外”，像塞缪尔·亨廷顿那样的政治学者甚至认为伊斯兰教对民主的发展构成了不可逾越的障碍。这种思想或许失之偏颇，但中东“现代法老”们的统治却为此提供了现实的注脚。

艰难的民主化进程

冷战结束以后，随着东西方对抗格局的瓦解以及民主化进程在东欧、非洲和拉丁美洲等地的发展，一些中东国家也进行了某种形式上的政治变革。1988年，长期执掌阿尔及利亚政权的民族

解放阵线放弃了对政治权力的垄断，于1989年颁布新宪法和政治结社法，实行三权分立和多党竞争的新型政治体制。同年，分裂、对立数十年的南也门、北也门实现了统一，并允诺在统一后开放党禁、推行政治多元化。与此同时，埃及、黎巴嫩、约旦等国也有限地开放了政治进程，允许一些政党和个人参加市政与议会选举。

随后的海湾危机也促使一些中东国家在政治体制方面进行改革。特别是经过战争洗礼后的科威特，恢复了被解散多年的国民会议，缓解对新闻和言论的控制，众多的政治组织随之出现，参与政治的积极性空前高涨。在沙特阿拉伯，王室颁布了《咨询委员会法》，组建了协商会议。协商会议可以根据内阁的要求就一些国家大政方针发表意见，也可以就政府的建议案提出修改意见或就政府经济政策等重大事情提出建议、批评，并有权对政府大臣提出正式质询。最引人注目的是阿尔及利亚，在1990年6月地方与市政选举中，带有原教旨主义色彩的伊斯兰拯救阵线赢得了55%的选票。在1991年12月议会选举中，伊斯兰拯救阵线一举拿下了188个议席，而执政的民族解放阵线仅获得15席。然而，在伊斯兰拯救阵线可能掌权之际，阿军方宣布其为非法，引发了一场持续10年的内战。

整体来看，上个世纪90年代中东国家所进行的政治改革仍然是相当有限的。沙特等国的改革不过是实施了一些很有限的政治自由化措施，阿尔及利亚的民主进程则被内战所打断。也门也同样如此，统一后的也门未能消除南北矛盾，双方最终在1994年爆发战争。西方在推进中东国家民主化进程中起了重要作用，但出于自己的国家利益考虑又对此三心二意，特别是出于对伊斯兰化的担心，默认了阿尔及利亚军方取缔伊斯兰拯救阵线的行为。事实上，尽管许多中东国家与民主标准相去甚远，但美国出于自身中东战略的考虑，与其保持了紧密的关系，其中不少还是其军事盟友。这样，由于西方的压力消失，内部动力也有限，中东国家的有限政治变革停了下来。

伊拉克战争爆发后，美国政府出于反恐的需要，推行“大中东民主改造计划”。“9.11”事

件中19名恐怖分子就有15名来自沙特，这一事实使美国深感震惊，布什甚至为美国对沙特的长期支持而道歉。在这种背景下，小布什政府接受了美国国内盛行的民主和平论，不但认为民主的国家之间不会发生战争，民主政体还有利于消除恐怖主义的土壤。在美国的压力下，中东国家特别是美国的传统盟友沙特不得不做出一定的反应。如沙特王储阿卜杜拉提出新的《阿拉伯宪章》，呼吁阿拉伯国家继续推行民主政体，提高民众的参政、议政意识，充分发挥民主协商机制在国家政治生活中的积极作用。埃及也提出建设政治机制的计划，宣布将增强民主参与程度，完善党派对话机制，加强选举监督，为各党派平等竞争提供保障。但是，这些举措的表面功夫居多。例如，埃及在2005年举行了首次多党参加的总统选举，但最有竞争力的反对党穆斯林兄弟会被排除在外。巴勒斯坦在2006年1月举行立法委员会选举，但结果却令美国忧心忡忡，因为被它视为恐怖主义组织的哈马斯赢得了全部132个席位中的75席，得以组建政府。这再次引起了美国对于中东伊斯兰化的忧虑，加上自己深陷伊拉克战争和阿富汗战争，对推行“大中东民主改造计划”也是有心无力，中东国家的政治改革进程再次延宕下来。

不确定的未来

进展甚微的政治改革进程使得中东国家的政体整体上保持在欠民主状态，而其直接后果就是政府无法有效回应人民诉求，社会利益分配不公、贪污腐败得不到有效遏制，从而引起国内民众的强烈抱怨。始于突尼斯的政治变动迅速蔓延到几乎整个中东世界，就是这种矛盾长期得不到解决的表现。

但我们很难期望最近的社会变动会使中东国家政体一下子变得民主起来。即使所有中东国家的统治者都让权于反对派，这些国家的民主进程仍然面临如下因素的挑战。

一是伊斯兰文化与民主政体的结合问题。亨廷顿认为民主与伊斯兰文化难以相容的观点过于偏颇，但现实地看，民主政体所要求的政教

分离、世俗化、保证妇女权利，确实在许多伊斯兰国家没有得到很好的解决。伊朗是一个很好的例子，它一方面引入了现代民主政治因素，实行总统竞选，但另一方面又坚持政教合一，神权在国家政治生活中起主导作用。一些中东国家对伊斯兰化实行抵制，但这种抵制往往是通过非民主的强人政治实现的。由于伊斯兰教信仰在中东世界的普遍性，如果放开民主选举，一些国家确实可能出现伊斯兰原教旨政党上台执政的情况。因此，如何在伊斯兰与民主之间实现平衡，仍是中东国家需要解决的重大问题。

二是广泛存在的部族、教派（什叶派与逊尼派）矛盾对民主进程的消极影响。一个统一、团结的国家是实现民主的基础。世界各国的诸多经验表明，无论什么原因引起的国内分裂与动荡，都可能为民主化进程投下阴影，甚至导致其夭折。在许多中东国家内部，不但存在不同部族之间的矛盾，还存在什叶派与逊尼派的长期对立。更重要的是，这些部族与教派之间仍然没有习惯在和平、妥协的基础上协调矛盾，其间的对立与分裂常常打乱甚至中止原本脆弱的民主化进程，也门统一后的内战就是一个典型的例子。

三是长期的专制传统难以在短时间内清除。如对血缘、地缘关系的强调，公民意识与公民社会的缺乏，都使得未来的中东民主政体建立在一个不太稳固的基础之上，强人政治很容易借此而死灰复燃。另外，长期的专制也在不同的政治派别之间造成了深刻的利益矛盾，使得他们在走向民主的进程中很难妥协，从而陡增变数。例如，埃及反对派宁愿让军人接管政权也要坚持穆巴拉克下台，当前的利比亚反对派拒不接受卡扎菲“体面”下台的建议，坚持要武力反对到底。这种斗争不但加大了走向民主的成本，其不妥协的精神与民主体制本身所要求的包容共存理念也背道而驰。

以上因素在中东世界根深蒂固，远非一次政治变动就能根除。可以预见，中东国家在建立适合自己的民主政体方面仍然要经过长时期的探索，其民主化进程还会面临许多艰难曲折。

【责任编辑】林京