

约旦动荡局势评析

陈双庆*

今年初,受突尼斯和埃及乱局的影响,约旦这个中东地区“民主化程度较高”的君主立宪制国家也接连发生大规模示威活动。尽管约旦政府紧急采取降低物价、补贴民众生活等措施,但反政府抗议活动并未得到有效抑制。民众诉求由经济改革扩展至政治变革,阿卜杜拉二世的统治基础遭到前所未有的冲击。然而,约旦国情毕竟不同于突尼斯和埃及,其世袭制传统的王权统治根基仍较牢固,短期内出现改朝换代的可能性不大。

今年 1 月 21 日,上万名约旦民众在首都安曼示威游行,抗议物价上涨和严重的失业问题。28 日,多个城市再次发生大规模反政府示威游行,要求首相萨米尔·里法伊领导的政府立即下台,并呼吁解散议会。^①约旦政府随即做出回应,通过修订法律和采取行政手段加强对物价的管控,减免燃料税,先后共投入约 6.5 亿美元资金作为食品等基本生活物资价格上涨的补贴,以保护消费者的利益;同时,约旦国王阿卜杜拉二世于 1 月 27 日责成议会立即着手推动全面的政治和经济改革。然而,这些应急之策并未有效平息民众长久积蓄的怨怒。约旦王宫被迫于 2 月 1 日发表声明,国王阿卜杜拉二世当天接受首相里法伊的辞呈,批准解散政府,同时指派经验丰富的原约旦将军、曾任驻以色列大使的巴希特出任首相,并责令其实施“真正的政治改革”。约旦王室前总管奥达表示,国王任命巴希特为新首相表现出国王正“积极听取民意”,并“迈出了非常积极的一步”。然而事态并未就此结束,2 月 4 日,数千名约旦民众再次走上安曼街头举行“和平”示威,要求进

行政改革和拥有更多的民主自由。^②

表面上看,此次约旦民众示威抗议的主要矛头指向政府,但实际上也显露出民众对现行政治体制的不满。在规模浩大的游行队伍中,示威者打出标语“政治改革是全面改革的基础”。与之相应,约旦共产党、民族阵线党等反对党派也纷纷要求拥有更为广泛的政治自由,并以此作为迈向经济改革的第一步。^③同时,约旦的政治伊斯兰势力也推波助澜。约旦现有 20 个合法反对党,其中由约旦本国的“穆斯林兄弟会”牵头组成的最大反对党“伊斯兰行动阵线”(简称“伊阵”)颇具影响力。今年 1 月 18 日,该党指责现任内阁贪污问题严重,内阁成员欺压穷人,并提出取消首相和内阁大臣全部由国王任命的制度,主张通过投票选举产生各级政府官员,明显有限制王权之意。

值得注意的是,受突尼斯和埃及政权成功更替的鼓舞,约旦的宗教极端主义势力也“趁火打劫”。今年 3 月,一直处于蛰伏状态的“沙拉菲”圣战组织在约旦加强了活动的频率,在安曼的部分中心区域开始发起示威游行活动。示威者高呼“反对民主和世俗化,拥护国家实施教法统治,支持‘圣战’运动以及打倒美国和以色列”等口号,并呼吁“埃及、突尼斯、利比亚和也门的‘圣战’人员在其国家内为实施教法和《古兰经》而战”,同时还要求约旦政府释放被关押的该组织成员,甚至史无前例地公开打出

* 作者单位:中国现代国际关系研究院(副研究员)。

① “Thousands in Jordan Protest, Demand PM Step Down”, *The Jerusalem Post*, Jan. 28, 2011, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=205641>

② Hani Hazaimeli “Jordanians March for Reform, Gently”, *The Jerusalem Report*, February 28, 2011, p. 15.

③ 同注②,第 16 页。

“伊拉克伊斯兰国”旗帜等圣战组织的标志。^①

约旦局势动荡的背后固然有突尼斯、埃及乱局因素的影响,但其自身存在的政治、经济和社会问题才是问题的根源所在。

约旦的农业很不发达,特别是粮食生产尚未摆脱“靠天吃饭”的窘境,全国每年粮食需求量的3/4依赖进口。^②工业则过分依赖外援和外资,被喻为“借贷经济”,即收入不是来自经济生产部门,而是主要依靠沙特等海湾产油国的外资流入、侨汇和每年数亿美元的外援。长期以来,约旦政府用这些资金为民众提供补贴、支付养老金和退休金等,维持着国家庞大的福利体系。然而,近两年因受全球金融危机冲击,特别是油价下跌及海湾国家实施紧缩政策的影响,外国在约旦的石油资本大量回流,致使约旦所依赖的外部收入大幅减少,债台高筑,物价持续上涨,失业率不断攀升。据统计,2010年约旦财政赤字高达20.6亿美元,债务161.9亿美元,通胀率5%~25%的人口处在贫困线以下,失业率达12.5%。约旦政府被迫采取取消面包补贴和重复征税等政策,而这些举措引发了民众的不满,他们要求进行“真正、公平”的经济和政治改革呼声日高。可见,“借贷经济”是约旦局势发生动荡的“祸根”。

同时,约旦社会长期积累的深层次种族矛盾也是政局不稳的巨大隐患。1948年第一次阿以战争后,约72.5万巴勒斯坦难民逃亡到约旦定居。1967年第三次阿以战争后,约30万巴勒斯坦难民来到约旦河东岸。如今,在约旦600多万人口中,约60%为巴勒斯坦裔,从而使隶属“哈希姆家族”的本土约旦人沦为“少数民族”。^③长期以来,约旦“土生土长”的阿拉伯人一直对占人口多数的巴勒斯坦裔约旦人心存芥蒂,担心其掌握过多的政治和经济权利。

今年2月,继突尼斯和埃及相继发生动乱并推翻现政权后,作为“约旦王室合法性主要依靠力量”的约旦河东岸地区部落对巴勒斯坦裔王后拉尼娅发起猛烈抨击。一是指责她在约旦政治、社会中的作用明显过大,其家庭成员有严重的腐败行为,并明确提出任何“贪赃枉法”之人人都不得免于法律制裁的主张。二是抨击她为巴勒斯坦裔约旦人谋求“过度”的福利。拉尼娅倡议给予妇女更多权利,其中

包括任何一个约旦妇女在与外国人结婚后,其子女将自动获得约旦国籍。这样,就将意味着会有更多的巴勒斯坦人将获得约旦国籍。^④部族首领们认为,王后的做法不仅威胁到本土约旦人的利益,而且会给以色列拒绝巴勒斯坦难民回归制造更为有利的借口,从而可以顺理成章地推卸解决巴勒斯坦难民问题的责任。据此,他们甚至要求国王与王后离婚。可以预见,约旦境内的种族问题若不能得到妥善处理,将可能对约旦王权统治构成威胁。

一

尽管受到前所未有的冲击,但约旦的国情与突尼斯、埃及不同,短期内出现改朝换代的可能性不大。

一是哈希姆家族具有“天然的政治合法性”。约旦全称为“约旦哈希姆王国”,国王所属的哈希姆家族作为伊斯兰教先知穆罕默德的后裔,有“圣裔”、伊斯兰世界和中东“第一王室”之称。据其家族谱系记载,如今的阿卜杜拉二世是先祖哈希姆的第42代传人和先知穆罕默德的第39代传人。^⑤另据约旦王室关于哈希姆家族的介绍,自1921年约旦建国以来,该家族与王室以及约旦国家已“融为一体”,因而具有“天然的政治合法性”。因此,与突尼斯和埃及民众对作为最高统治者的总统和政府“全盘否定”式的示威抗议不同,约旦示威者在抗议政府的同时还高举着国王的画像以示效忠。接受记者采访的约旦街头小贩也吐露了心声:“约旦与突尼斯不同,我们有君主政体并爱戴我们的国王,只是对政府不满,要求改革。”^⑥

① “Salafi - Jihadists Demonstrate in Jordan's Capital with Al - Qaeda Banners, Jihadist Slogans”, *Special Dispatch*, No. 3650, March 8, 2011, <http://www.memri.org/report/en/0/0/0/0/0/5075.htm>

② 王铁铮《中东国家通史·约旦卷》,商务出版社,2005年,第286页。

③ Oded Eran “Is Jordan Next? A Successful Attempt to Remove the Current Regime in Jordan Is of a Totally Different Magnitude”, Feb. 7 2011, <http://www.haaretz.com/misc/article-print-page/is-jordan-next-1.341727?trailingPath>

④ “Jordan Tribes Threaten Revolution over Country's Palestinian Queen Rania”, *Haaretz Daily Newspaper*, Feb. 8, 2011.

⑤ 李荣主编《阿拉伯新生代政治家》,时事出版社,2004年,第18页。

⑥ Ruth Eglash “Arab World: Here, We Love Our King”, *The Jerusalem Post*, Jan. 21, 2011.

二是约旦军队完全忠诚于国王。约旦 10 万军队官兵全部是本土“哈希姆家族”的贝杜因人。历史上,约旦国王每当感到王权统治的稳定受到威胁时,均依靠军队平定局势,且行之有效。约旦曾于 1989 年和 1996 年发生过两次大规模动乱,均被国王动用军队镇压。国王阿卜杜拉二世于 1980 年 18 岁时便进入英国桑赫斯特皇家军事学院学习,后加入约旦武装部队任排长;1985 年参加美国肯塔基州的福特诺克斯军校高级军官训练班;1986 年调任约旦第 91 旅坦克连连长,并被授予上尉军衔;曾做过约旦皇家空军反坦克特别部队眼镜蛇攻击机驾驶员,在英国步兵学校、英国军事指挥学院进修;1993 年被任命为约旦特种部队司令,1994 年晋升为准将。1996 年,他出任约旦特别行动部队司令兼特种部队司令;1998 年 5 月晋升为少将。可见,这位军人出身的国王虽然年轻,却具有深厚的军方背景,完全有能力掌控军队。可以预见,一旦发生欲推翻约旦王权统治的“起义”,同样为军人出身的新任首相巴希特很可能不顾国际社会的反对,“毫不犹豫地命令 2300 名全副武装的装甲兵开动 1250 辆坦克,迅速将其扼杀在萌芽状态”。^①

三是约旦有独特的政治体制。约旦实行二元君主立宪制,国王是整个权力结构的核心,有权任免首相和内阁大臣,指定议员和解散议会。约旦的王权统治至高无上,历史上每一步多党制等政治民主化改革的迈出,都是被严格限定在国王划定的范围之内,并以维护王权统治为前提进行的。因此,尽管在 20 世纪 90 年代初解除党禁、实行多党制后,约旦国内先后出现了 20 多个不同的党派,然而各派政治观点存在明显差异,彼此互不相容,难以形成合力,这使传统政治势力和王权专断的格局并未彻底打破,无法真正实行分权制衡的宪政民主原则。^②

四是作为反对派重要力量的约旦“穆斯林兄弟会”与埃及的“穆兄会”有所不同。约旦“穆兄会”于 1945 年成立后,为了适应约旦政治、社会的发展,逐渐形成了独立的政策主张,即在不破坏约旦现行政治体制的基础上,通过非暴力的政治改革,以及推行伊斯兰教法等方式确立自身的社会地位和影响力,谋求获得领导权。^③正如一名“穆兄会”领导人所

言“‘穆兄会’对约旦王室的支持是始终不变的。无论‘穆兄会’与官方的政治立场有多大不同,首先必须反对使用暴力,最为重要的是支持国家的法律和制度,同时采取逐步改革的方法来实现伊斯兰教法统治政府的建立。”^④

此外,约旦王权统治得到了美国的支持。约旦东临伊拉克,西濒以色列和巴勒斯坦,北靠叙利亚,曾是阿以冲突和伊拉克战争的“前线”,地缘战略位置重要。约旦国内 60% 以上居民是巴勒斯坦人,且作为至今仍与以色列保持正常外交关系的两个阿拉伯国家之一(另一个是埃及),在中东和平进程中发挥着重要作用,加上长期奉行亲西方政策,在美国中东战略布局中占据重要地位。因此,美国对约旦一直“情有独钟”,特别是在 1994 年约旦与以色列签署和平协议后,作为“奖励”,美国政府不仅一笔勾销了约旦的债务,还在随后的三年里向约旦提供了总额为 10 亿美元的经济和军事援助。2000 年 10 月,美国与约旦正式签署了“约旦—美国自由贸易协议”,使约旦商品“不受阻碍地进入美国这个世界上最大、发展最快的市场”。^⑤在今年初发生的中东乱局中,美国在对突尼斯和埃及政权表现出摇摆不定、首鼠两端的同时,对受到冲击的约旦王室则给予了旗帜鲜明的支持。就在阿卜杜拉二世重组政府后,美国驻约旦使馆发表声明,强调美国政府对约旦王室的支持。美国副国务卿伯恩斯在对约旦为期两天的访问中,再次明确表态将“力挺”阿卜杜拉二世和巴希特总理,强调美国对约旦“长期的、强有力的承诺”,并表示支持约旦新政府进行“认真的、可持

① Oded Eran “Is Jordan Next? A Successful Attempt to Remove the Current Regime in Jordan Is of a Totally Different Magnitude”, Feb. 7, 2011, <http://www.haaretz.com/misc/article-print-page/is-jordan-next-1.341727?trailingPath>

② 王铁铮《中东国家通史·约旦卷》,商务出版社,2005 年,第 309 页。

③ 赛勒、孟金霞“浅谈约旦穆斯林兄弟会与政府的关系”,《阿拉伯世界研究》,2009 年第 3 期。

④ Quintan Wiktorowicz “Islamists, The State and Cooperation in Jordan”, *Arab Studies Quarterly*, Fall 1999, <http://www.looksmartmiddleeast.com>.

⑤ 李荣主编《阿拉伯新生代政治家》,时事出版社,2004 年,第 47 页。

续的、全面的政治经济改革”。^① 同期,美国参谋长联席会议主席麦克·马伦也“及时”访问约旦并会见阿卜杜拉二世,以示支持。如果说美国的“抛弃”对突尼斯和埃及政权最终垮台起了助推作用的话,那么其对约旦王室的坚定支持则无疑有助于约旦政权的稳定。

三

长期以来,约旦政局基本保持稳定。约旦的君主立宪制经过长期实践和不断完善,已形成较为适应本国国情的政治体系。特别是经过近十多年来的政治民主化改革,相对沙特等其他中东君主制国家而言,约旦有着更为广泛的民主和自由,理论上应更具备稳定的基础。尽管在短期内约旦复制突尼斯、埃及式动乱,改朝换代的可能性不大,但约旦动荡局势的影响不可低估。

一是影响中东君主制国家的政治稳定。在接连不断的示威浪潮冲击下,约旦的政治、经济和社会的种种弊端和问题已暴露无遗,其世代传承的王权基础受到史无前例的冲击。能否尽快推行必要的政治、经济改革,并最大限度地满足各方面、特别是普通百姓的诉求,仍将是约旦能否实现稳定的关键。约旦王权统治模式遭到前所未有的诟病,无疑是向中东其他君主制国家发出了一个危险信号。突尼斯、埃及发生动荡后,在约旦的“示范”效应下,海湾地区的巴林、阿曼和沙特阿拉伯以及北非的摩洛哥等君主制国家均发生了不同程度的动荡。

二是美国在中东的战略利益受到挑战。约旦虽为美国在中东地区的盟友,但国内却一直存在着根深蒂固的“反美主义”。与埃及、沙特等与美国关系“友好”的阿拉伯国家一样,约旦长期奉行的“亲美”政策虽在经济、军事等方面赢得丰厚的回报,但实际上并未得到普通民众的认同。作为整个阿拉伯世界大家庭的成员,约旦人对美国的“背信”、“双重标准”和“伪善”颇为不满,旗帜鲜明地反对美国的中东政策。2003年2月,上万名约旦人为“声援伊拉克和巴勒斯坦”举行示威活动,呼吁美国不要发动伊拉克战争。舆论普遍认为,此次中东乱局并非像独联体“颜色革命”由美国等“外力”助推所致,而主

要是国内“由下至上”的、“内源性”的“草根革命”,民众的诉求主要体现为本国的政治、经济体制改革。尽管如此,约旦政局动荡不仅可能引发政治变革,而且很可能刺激约旦民间长期积蓄的“反美主义”情绪,从而产生将矛头指向美国的“外溢”效应,对美国的中东战略利益造成负面影响。

三是中东和平进程会受到影响。约旦与以色列于1994年签署和平协议并实现关系正常化后,约旦反对派(以“穆斯林兄弟会”为首)和一些民间组织(工会联盟等)及个人(商人、记者、教师等)发起了抵制与以色列实现任何层面关系正常化的“反正常化运动”,并成立了“反正常化委员会”。受此影响,两国政府所期待的“和平红利”一直维持在最低水平,甚至一度接近于“零”。1997年1月举行的第一届以色列工业博览会几乎受到所有约旦党派和私人机构的联合抵制。每当以色列驻约旦使馆准备国庆招待会时,安曼主要大饭店均拒绝向以方出租舞厅。2000年8月,安曼举行“反正常化”大会并邀请埃及“穆斯林兄弟会”参加,目的是要“协调并加强阿拉伯国家孤立以色列的努力,并阻止约旦成为犹太复国主义在阿拉伯世界的特洛伊木马”。期间,组织者还发起了大规模反以示威活动。

近年来,由于以色列内塔尼亚胡政府坚持强硬的对外政策,约旦与以色列的关系更趋冷淡,国内部分议员和政治团体甚至要求政府断绝与以的外交关系。2010年8月9日,约旦“反正常化委员会”在安曼的约旦旅游和古迹部门前组织集会,抗议一些旅行社组织和宣传“耶路撒冷游”。如果约旦局势继续动荡,国内蛰伏的反和平势力很可能会再度兴风作浪,进一步疏离约以关系,并对本已步履维艰的中东和平进程产生负面影响。◎

^① “U. S. Embassy to Jordan Reiterates U. S. Support of King Abdullah Amidst Regional Unrest”, *Haaretz Daily Newspaper*, Feb. 13, 2011.