

叙利亚动荡政局及其走势

陈双庆*

今年 3 月中旬,受阿拉伯世界政治局势动荡的影响,叙利亚爆发了大规模反政府示威抗议活动。巴沙尔政权软硬兼施,一面出动军警严厉镇压,另一面以怀柔政策安抚民众,但示威抗议活动及由此引发的冲突愈演愈烈。美欧对叙利亚当局的态度也日趋强硬,由口头谴责升级为实际制裁。巴沙尔政权面临前所未有的挑战,目前虽仍控制着军队,短期内尚可维持局面,但长期来看改革势在必行,且不排除政权更迭的可能。

一、政局空前动荡

今年 2 月初,叙利亚反政府活动初露端倪。一些青年通过社交网络“脸谱”的一个名为“叙利亚 2011 年革命”(la Revolution syrienne 2011)的网页召集了近 7800 名网民,发起名为“愤怒星期五”(亦称“二·四革命”)的抗议独裁、腐败和专制的示威游行活动。组织者声明“自由发表言论的权利受到国家宪法保护”,同时宣称“示威活动是针对巴沙尔总统对权力的垄断及其家族和亲信的腐败”。叙利亚政府及时出动军警予以严厉控制,使该示威活动未能如期举行。3 月 18 日,叙南部城市德拉几名小学生在墙壁上涂鸦反政府标语,遭到军警扣押。随后,这些学生的家长们走上街头,抗议政府逮捕自己的孩子,同时还提出自由和反腐败的诉求。^①该事件成为引发叙首次大规模反政府游行示威及流血冲突的导火索。自此,叙反政府示威活动不断升级,并逐步在全国范围内蔓延。

20 日,德拉市民众焚烧了叙执政党阿拉伯复兴社会党(简称“复兴党”)总部、司法及警察机构的所属建筑,“洗劫”了巴沙尔总统堂兄、巨商拉米·马柳夫开办的电讯公司两处办公楼。23 日,叙官方以

德拉市非法武装分子在奥马里清真寺藏匿武器弹药并绑架儿童为名,派军队袭击该清真寺,打死 15 人,逮捕数百人。25 日,数千民众涌到该市中心的阿萨德广场,与警方发生冲突,造成至少 20 人死亡。同一天,叙反对派在全国各地举行名为“尊严日”的示威活动,首都大马士革郊区、西北沿海城市拉塔基亚、北部拉卡市、中部哈马和西部扎巴达尼均等地均出现反政府集会。

巴沙尔政权对示威群众采取软硬兼施的策略,先是出动军警严厉镇压,见收效不大,又改以柔性政策。

一是由官方出面做解释工作,称是“不法分子”冒充安全部队高级军官,手持伪造文书向德拉市保安部队下达开枪命令。叙官方媒体宣称,武装分子受到了外国势力支持和资助,并展示安全部队缴获的部分武器和资金。

二是提出具体的改革措施。在民生方面,承诺在全国范围内将工资增加 20—30%;降低个人所得税起征点;向基础卫生事业投入更多资金;为年轻人创造更多就业机会,保证五年内提供 5 万个就业机会;尽快将从事临时工作的人员转为永久性员工等。在政治方面,承诺尽快成立新的反腐专门机构;尽快研究在保障国家安全情况下废除 1963 年以来一直实施的《紧急状态法》;尽快颁布允许多党参政的法律,建立与民众的沟通渠道;尽快出台新的新闻法规,增加政府透明度;加强司法管理,杜绝滥用司法权力。然而 3 月 30 日,随着叙利亚抗议浪潮向全

* 作者单位:中国现代国际关系研究院(副研究员)。

① 鲁拉·卡拉夫“小学生涂鸦引发叙利亚骚乱”,FT 中文网转译自英国《金融时报》,2011 年 3 月 24 日,http://www.ftchinese.com/story/001037708

国范围蔓延和流血冲突加剧,总统巴沙尔对全国发表了自3月18日爆发大规模示威抗议以来的首次公开讲话,对此前的改革承诺只字不提,显示不让步的强硬立场。叙反对派大失所望,矛盾进一步激化。

4月,巴沙尔被迫采取更换政府、释放政治犯、取消《紧急状态法》等一系列“改革”,但此举“为时已晚”被反对派视为在做“表面文章”。叙乱局愈演愈烈,并呈现“逢周五必大乱”的规律,冲突造成的死亡人数直线上升,达到800多人。

进入5月,尽管反政府示威抗议不止,局势仍持续动荡,但巴沙尔政权继续施以软硬两手策略并初见成效。一方面,叙政府继续动用军队围困几个重点“抗议城市”,采取逮捕示威者、封锁道路、开枪进行威吓等手段进行镇压。另一方面,以萨法尔为总理的新政府承诺将制订涉及政治、安全、司法、经济、社会和行政改革等诸多领域的全面改革计划,并成立选举法草案起草委员会,拟参照其他国家相关法律,制定出“与当今世界现行法律接轨”的新大选举法草案。

与此同时,叙利亚反对派也向政府提出结束国内危机的具体方案,其主要内容包括:允许和平示威;举行民族和解对话;六个月后举行自由民主选举等。叙政府公开承诺将开展全面民族对话,总统新闻顾问沙班代表叙政府与反对派接触。叙政府还成立了由副总统沙雷、副总统阿塔尔和政治与媒体事务部部长沙班等人组成的与反对派对话委员会。但反对派要求政府先停火,然后再进行对话。5月16日,巴沙尔会见德拉省民众代表团,后发表言论称,叙“已经度过了长达两个月的政治危机”,还承认军队在处理示威抗议活动中“犯有错误”,须加大培训,并下令禁止向示威者开枪。其后,据称叙接受了伊朗派遣的培训官,并向伊政府学习其2009年对付反对派示威抗议“绿色行动”的经验。20日,受美国对叙制裁“升级”的鼓舞,大马士革农村省、中部霍姆斯市、北部哈塞克省的卡米什利市、巴尼亚斯市、拉塔基亚市和南部德拉等省市又发生游行抗议活动和冲突,但规模和烈度均明显降低。

二、动荡的深层原因

冰冻三尺非一日之寒,长期风平浪静的叙利亚

政局之所以出现剧烈动荡,除“中东波”冲击的外力因素作用外,更主要原因则是其内部矛盾和隐患长期积累的集中发酵。

从政治方面看,长期以来,巴沙尔统治地位一直面临着内部的潜在威胁。

一是“子承父业”式的政权交接方式备受诟病。叙利亚共产党领导人曾公开抨击老阿萨德对其子接班的安排是“将叙利亚转变成其家庭私有财产”。甚至巴沙尔的叔叔、流亡西班牙的里法特也一直质疑其接班的合法性,并图谋推翻其政权。二是家族内部腐败盛行引发民怨。巴沙尔总统的叔伯兄弟等亲戚都不同程度地涉嫌贪赃枉法,使民众积累了难消的怨气。其堂兄、巨商拉米·马柳夫长期垄断叙利亚的通讯行业,成为叙人人痛恨的“硕鼠”,其弟马希尔更因贪污腐败声名狼藉。三是政治改革步伐迟缓,与民众期望值相去甚远。巴沙尔2000年上台伊始曾推动改革,但一直固守政治“底线”,试图将改革纳入其“可控制的”范围。其父老阿萨德在位期间,从苏联解体中汲取教训,认为要维护统治,就必须冻结可能动摇叙政权根基的任何改变政体的要求。^①在这方面,巴沙尔秉承其父衣钵,无意启动“未经过检验的”政治经济改革。^②因此,巴沙尔在倡导改革的同时,也为之划定了“叙利亚人民、复兴党、国家统一、武装力量和已故总统的遗产”这条不可逾越的“红线”^③。换言之,巴沙尔政权绝不允许任何政治组织或个人以任何方式危害人民的利益,动摇复兴党的领导地位,威胁国家的稳定和统一,挑战军队的权威或否定老阿萨德的“历史功绩”。因此,任何威胁到巴沙尔执政地位的诉求,在巴沙尔政府看来都是无法接受的。然而,这种为维持政治稳定所采取的高压政策,使民众长期处于压抑状态,形成了“休眠的火山”。

从经济上看,叙利亚经济长期陷于困境,改革困难重重。叙全国失业率高达20%以上,许多年轻人

^① Eyal Zisser, *Commanding Syria: Bashar al - Asad and the First Years in Power*, I. B. Tauris & Co. Ltd, New York, 2007, p. 15.

^② Robert G. Rabil, Syria, *The United States, and the War on Terror in the Middle East*, Praeger Security International, Westport, Connecticut • London, 2006, p. 195.

^③ Andrew Hammond, “Slow But Steady Progress in Syria”, *The Middle East*, Dec. 2001.

因在国内找不到工作,不得不到黎巴嫩等阿拉伯国家打工。叙贫困人口居多,约30%人口生活在官方公布的贫困线(月收入49美元)以下。^①同时,叙大城市与中小城市及农村的经济发展严重失衡,再加上近年来受全球金融危机及持续干旱等“天灾人祸”影响,叙经济更是雪上加霜。与此同时,叙经济结构单一,工业基础薄弱,大多数国企面临管理落后、设备陈旧、效率低下、产品积压、亏损严重等困难;金融、税收体制改革严重滞后。私企几乎未得到过贷款,企业所得税率高达25%,造成企业逃税现象严重;政府部门腐败、工作效率低下、官僚作风等问题积重难返。

此外,叙内部对经改分歧很大,推行新政策面临的阻力重重,经济增长严重受阻。特别是由于长期居于统治地位的巴沙尔及其所属的阿拉维派、其家族成员等既得利益者早已无形中构成了荣损与共的“利益集团”,不可避免地增加了改革进程的复杂性和艰巨性,并成为改革最大的阻力。

三、巴沙尔政权面临的挑战

巴沙尔自执政以来,一直面临内忧外患的考验。一是受到“核心圈”内元老派的制约。作为老阿萨德的继承人,尽管巴沙尔执政后一直致力于扶植“志同道合”的亲信,但还是受到父亲留下的“核心圈”内元老派的牵制。叙利亚实施总统制的初衷在于加强老阿萨德的总统作用。这种总统制经过长期发展和完善,已经普遍为广大政治精英认同。在这个以老阿萨德个人权威为基础的体制下,任何一个继承人,不管他是否来自“核心圈”或家族内部,如果与老阿萨德的个人权威和执政能力相去甚远,就可能在政权内部造成“权威落差”。与此同时,尽管老阿萨德曾撤换过一批元老级人物,但仍然为巴沙尔指定了现任副总统沙雷等辅佐大臣。这些出自“核心圈”的老臣手中握有军队、情报机构和国家安全部门等大权,且作为既得利益者,反对任何变革。与此同时,巴沙尔培植的新生代领导人羽翼未丰,尚难以与“老卫道士”们分庭抗礼。据巴沙尔一名顾问透露,自老阿萨德去世后,叙内阁大概更换了6名新成员。然而,这些代表“新思想”的领导人处于数

量多得多的老资格部长们的包围之中,影响力受到很大限制。^②

二是以穆斯林兄弟会为代表的伊斯兰激进势力、库尔德反叛分子等也对巴沙尔政权和社会稳定构成潜在威胁。1982年,老阿萨德曾动用军队强力镇压位于叙中西部哈马城由穆斯林兄弟会组织的“伊斯兰起义”,从而埋下了仇恨的种子。在老阿萨德去世后,该城一些居民对外国记者称“老阿萨德自然死亡真是太糟糕了,他本应为其对这座城市所犯的罪行受到惩罚。”^③库尔德人约占叙全国人口总数的10%,是叙最大的少数民族。叙政府对库尔德人的自治要求一贯予以坚决回绝。2004年3月12日,在叙北部城市卡米什利发生球迷骚乱事件,造成9人死亡,100多人受伤。第二天,数百名库尔德人为3名死者举行葬礼,与当地阿拉伯人发生严重冲突,至少造成1人死亡。其后,西方国家政府和舆论借机攻击叙政府的库尔德政策,并对骚乱予以大肆渲染。今年3月,叙库尔德人也加入了反政府示威行列,强烈要求获得“自由”。

三是面临海外反对派的挑战。2003年下旬,一个名为“叙利亚改革党”的反对党在美国华盛顿宣告成立,谋求建立与叙复兴党政权抗衡的“民主联盟”。2005年3月,一些流亡美欧的叙反对派代表集会讨论在叙构建民主体制的可能性。前任副总统哈达姆流亡法国巴黎后,建立了包括叙利亚“穆斯林兄弟会”在内的流亡反对派联盟,并发起要求叙政府实施多党选举等政治改革运动。哈达姆本人还严厉抨击巴沙尔政府,公开指责巴沙尔涉嫌暗杀黎巴嫩前总理哈里里。^④今年3月叙发生大规模反政府示威后,哈达姆公开宣称,“民众要求的不是改革,而是要巴沙尔政权下台”。

四是面临来自西方制裁的压力。“9·11”事件后,叙利亚虽未被美国视为“邪恶轴心”国家,但一

^① Reva Bhalla, “Making Sense of the Syrian Crisis”, *STRATFOR*, May 5, 2011.

^② Flynt Leverett, *Inheriting Syria: Bashar's Trial by Fire*, Brookings Institution Press, Washington, D. C., 2005, p. 30.

^③ Eyal Zisser, *Commanding Syria: Bashar al - Asad and the First Years in Power*, I. B. Tauris & Co. Ltd, New York, 2007, p. 43.

^④ Barry Rubin, *The Truth About Syria*, PALGRAVE MACMILLAN, New York, 2007, p. 171.

直被列入美国的“支持恐怖主义国家”黑名单,不时受到美国的武力威胁、经济制裁和外交孤立。伊拉克战争后,甚至有舆论猜测叙利亚将成为美国军事打击的新目标。2004年12月,美国会通过《叙利亚责任及黎巴嫩主权法》,以叙利亚支持恐怖主义、开发大规模杀伤性武器以及拒绝撤出驻黎巴嫩叙军队等“罪名”,宣布对叙实施经济制裁。自今年3月叙爆发大规模反政府示威后,针对叙局势不断恶化,西方对巴沙尔政权的态度渐趋强硬,由公开谴责走向制裁。4月29日,奥巴马下令冻结叙利亚部分官员的海外资产及与叙利亚的部分金融交易,并对叙政府某些经济活动实施额外制裁。制裁对象包括镇压反政府示威的“带头人”、巴沙尔的弟弟、叙共和国卫队司令和叙陆军第四旅旅长马希尔、叙情报总局局长马姆鲁克等人以及叙利亚情报总局。

此外,美还决定在原有制裁的基础上再对叙实施“人权制裁”。5月18日,鉴于叙利亚政府对民众使用的暴力“持续升级”,奥巴马签署总统令,对包括叙总统巴沙尔、副总统沙雷、总理萨法尔以及内政部长和国防部长在内的七名叙利亚政府高官实施制裁,冻结他们在美国境内的资产。奥巴马同时授权美国财政部长与国务卿一道根据其命令对更多叙政府高官和实体采取制裁措施。不仅如此,5月19日,奥巴马在就中东和北非问题发表的讲话中针对叙利亚的局势明确表示,叙利亚总统巴沙尔目前所面临的选择是“或者引导叙利亚民主转型,或者让位”。^①而25日奥巴马访英时,在与英首相卡梅伦举行的联合新闻发布会上则进一步指出巴沙尔必须“立即实践让出权力的承诺”。可以看出,美国方面对巴沙尔政权正逐渐失去耐心。

欧盟对叙利亚的施压立场及措施也逐步“升级”。今年5月9日,欧盟决定对叙利亚实行一系列制裁措施,冻结包括马希尔在内的13名叙利亚政府高官个人资产并拒绝他们入境欧盟成员国,以及对叙实施武器和其他可能被用于“镇压示威”的物资禁运。5月23日,欧盟加大对叙利亚制裁力度,首次将巴沙尔列入其制裁名单。^②英国外交部长黑格称,“叙利亚应通过保障示威自由、释放政治犯等方式改革,但巴沙尔没有这样做”。德国外交部长韦

斯特韦勒则认为,巴沙尔没有选择通过改革改变现状的道路,而是继续“镇压”示威者。欧盟27个成员国呼吁叙利亚“立即制定确实有效的时间表,进行有意义的政治改革”,认为“改革是叙利亚实现和平过渡和长期稳定的唯一途径”。5月25日,英、法、德与葡萄牙等联合起草了一份谴责叙利亚的草案并递交联合国安理会,要求安理会对叙利亚当局“镇压示威者”、“侵犯人权”的行为展开调查,并呼吁其他国家不要为叙提供武器装备。

四、巴沙尔政权前景

尽管叙利亚现政权面临前所未有的严峻考验,但它毕竟与利比亚的“部落政治”不同,拥有完整的国家机器,且作为统治阶层的复兴党和军队上下基本团结一致。因此,巴沙尔政权仍具备相当强的“抗震”能力。

从内部来看,巴沙尔政权仍有能力掌控局势。一方面,由军队、情报部门和警察宪兵构成的军事安全机构在巩固现政权统治地位、维护国家安全、镇压反政府力量等方面起着至关重要的作用,成为稳固现政权的“核心”和“支柱”力量。长期以来,阿萨德家族所属的、作为叙统治阶层的阿拉维派为维护并巩固政权,一直不遗余力地夯实其在军事及安全机构的基础。目前,叙20万职业军人中约70%为阿拉维派,其中军官80%为阿拉维派。由巴沙尔弟弟马希尔领导的最精锐的“共和国卫队”是一支彻头彻尾的阿拉维派部队。叙三大军区中,有两个军区的领导人为阿拉维派。在空军中,尽管多数飞行员为逊尼派,但大多数空勤人员均为阿拉维派,控制着后勤、通讯和飞机维护等部门,可有效地阻止叛逃。作为叙最强有力情报机关之一的空军情报机构也是由阿拉维派控制,对防范逊尼派飞行员叛逃起着关键作用。^③

^① “Barack Obama Tells Syrian President Bashar al - Assad: Reform or Go”, <http://www.uk2u.co.uk/uk-news/barack-obama-tells-syrian-president-bashar-al-assad-reform-or-go.html>

^② “EU will Impose Sanctions on Syrian President Bashar al - Assad”, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/19/eu-sanctions-syrian-president-bashar-al-assad>

^③ Reva Bhalla, “Making Sense of the Syrian Crisis”, *STRAFOR*, May 5, 2011.

另一方面,1973 年颁布的叙利亚《宪法》明确规定,复兴党是社会和国家的领导党。复兴党在叙政权中起着主导作用,其主要表现为:第一,进行精英选拔和权力调控。在叙利亚,任何一个希望进入国家权力体系的人,无论是文职还是军职都必须是复兴党成员。所有精英的选拔和人才的招募都是由复兴党控制的。可以说,入党是进入权力体系的唯一途径。第二,进行意识形态宣传、政治动员和社会整合。与其他政党组织相比,复兴党拥有为数更多的党员及更广泛的群众基础。复兴党的意识形态宣传作用、利益表达和意见汇集机制,以及政治动员和社会整合功能,都是目前叙其他组织难以取代的。第三,进行政治和社会控制,协助政策实施。依靠强大的组织力量,复兴党在各级国家机构、大中型国有企业和社会群体中,普遍建立起自己的组织分支机构,通过任命和政治指导,其影响力已深深渗透到各个具体的社会职能部门。可见,叙利亚复兴党具有较强的政治和社会控制能力。

从外部讲,西方推动制裁主要目的在于施压,暂无对叙动武之意,亦无推翻巴沙尔政权的打算。主要原因有:一是叙地位特殊,深处中东腹地,历来是关系该地区战略稳定的轴心国之一。在涉及巴勒斯坦、以色列、黎巴嫩、伊朗、伊拉克、沙特阿拉伯、土耳其等重要地区事务中,叙利亚的作用不可或缺。一旦叙现政权被颠覆,中东固有的力量结构与平衡将被打破,使本已混乱的中东局势进一步失控。目前看,在中东地区,无论是对叙利亚友好还是敌对的国家,都不愿看到叙利亚成为“下一个利比亚”,也不希望巴沙尔政权倒台,出现一个“未知的”、或许更

为激进的政权。况且,无论是阿盟还是非盟,虽然在对利比亚动武问题上多少还支持西方,但决不会容忍外界对叙利亚开战。

二是西方对叙未来形势发展的判断还不确定。通过近年来的接触,西方内部评估倾向于认为巴沙尔属于“温和的改革者”,担心未来政权一旦更换,新领导人难以预料,若由伊斯兰极端势力掌权,结果只能“更糟”。英国《卫报》称,西方大国并不想让巴沙尔下台。

三是西方目前受利比亚战局拖累,无力开辟新战场。英国国防大臣福克斯坦承,在美英两国主要兵力投入阿富汗和利比亚的情况下,“只能做这么多”。美国务院称,目前对叙只能暂时将精力集中于采取外交途径和制裁措施。法国总统萨科齐也表示,没有联合国安理会的决议,任何国家都不会介入叙利亚局势。

四是西方普遍认为巴沙尔领导层稳定,仍获大部分叙利亚人支持,反政府示威规模远未达到埃及的程度。换言之,巴沙尔政权仍有能力控制局势。可见,短期内,至少在利比亚战事尘埃落定之前,除非出现类似埃及的失控局面,西方在叙利亚开辟新战场、并使之沦为“下一个利比亚”的可能性不大。

截至目前,巴沙尔仍控制着叙利亚的军事安全机构,且军队总体上忠于现有的政治体制。因此,除非军队内部出现倒戈或分裂,短期内现政权尚可维持。但从中长期看,为了维持阿拉维派和复兴党统治,不排除叙“子承父业”的政权交接方式被废除,通过制定新选举法促使巴沙尔下台,由其他领导人取而代之的可能。◎