

伊朗政党与政党政治发展现状及趋势

陆瑾

【内容提要】受政治制度、意识形态、社会文化和历史记忆等因素制约，伊朗政党发展不平稳，制度化程度不高，群众基础薄弱，自身作用有限，主要依附于保守派或改革派两大政治阵营影响国家政治发展进程。2013年鲁哈尼就任伊朗总统以来，伊朗政党在制度化建设方面取得了一些新进展。美国特朗普政府宣布退出伊朗核协议后，伊朗强硬保守派势力趁机抬头，派系斗争进一步加剧。

【关键词】伊朗；政党；派系竞争；政治发展

【DOI】 10.19422/j.cnki.ddsj.2019.01.013

1979年伊朗建立伊斯兰共和国并通过新宪法，确立教法学家监护（法基赫监护）^[1]的政治制度，实行最高领袖掌握国家最高权力和在其领导下的“三权分立”，同时赋予政党存在的合法性。近40年来，伊朗政党数量持续增长，但制度化程度不高，群众基础薄弱。问题的关键在于，伊朗的伊斯兰政权不允许功能健全、强大且有影响力的政党出现，意识形态、社会文化和历史记忆等因素也制约着政党的成长。2013年鲁哈尼上台执政后，大力推动政党的制度化建设。美国特朗普政府宣布退出伊朗核协议和重启对伊朗制裁后，伊朗强硬保守派势力趁机抬头，派系斗争进一步加剧。

伊斯兰革命后伊朗政党发展的历史沿革

过去40年来，伊朗政党发展一直在曲折中前行，时而繁荣时而衰落，呈现阶段性的、不稳定的发展态势。

伊斯兰革命胜利之初，各类政党十分活跃。在时任最高领袖霍梅尼的支持下，伊斯兰共和党得以成立，该党几乎容纳了所有在反王权运动中拥有伊

斯兰意识形态的政治力量，并在全国各地的清真寺内设置接收新党员的机构，迅速崛起为伊朗历史上规模最大的伊斯兰政治组织，完成了通过新宪法、建立教法学家监护体制、清除所有反对派政党和国家全面伊斯兰化等重要使命。1985年起伊朗实行一党制，伊斯兰共和党成为执政党，但由于党内出现严重分歧和分裂并危及社会政治稳定，于1987年被最高领袖下令解散。此后伊朗的政党活动一度陷入停滞，直到1988年12月颁布新修订的《政党法》之后，才重新启动并进入多个发展阶段。

拉夫桑贾尼总统执政时期（1989—1997年），伊朗以经济建设为中心，政党没有显著的发展，在内政部登记的政党不足40个。在经济发展取得成就和政治社会矛盾尖锐的背景下，年轻人、知识分子和新中产阶级公开反对集权统治，要求更多地参与政治和分配政治权力。

哈塔米总统执政时期（1997—2005年）主张政治自由，开放党禁，政党发展进入繁荣期。《政党法》得到进一步修改，为结社、组建政党以及各政党公开发表意见和展开辩论提供了宽松的条

件。2000年登记注册的政党已达200个，政党政治运行模式出现了重大转变。

内贾德总统执政时期（2005—2013年）关注社会公平，打压政党活动。特别是在2009年“大选风波”之后，内贾德政府对改革派政党实施打压政策，为限制政党活动于2010年重新修改《政党法》，政党发展基本停滞。

鲁哈尼总统执政第一任期（2013—2017年）对社会放松管制，再次修改《政党法》，积极支持政党开展活动，关闭五年之久的“政党之家”^[2]重新开放，政党的生存环境得到明显改善。

伊斯兰革命后伊朗政党与 政党政治的主要特征

一、反体制政党缺乏生存空间

政党在伊朗受到法律法规的约束和政府职能部门的严格管控。伊朗《宪法》第26条（1979年）、《政治党派、社团、协会及行会、伊斯兰协会或已识别的少数宗教协会活动法》（以下称《政党法》，1981年公布，2016年第4次修改）、《政党活动法执行章程》（1982年）和《对政党提供资助方式章程》（2001年）等法律文件对政党的组建、注册和运作做出了限定。根据《政党法》规定，政党必须将遵守伊斯兰宪法、宗教最高权威和伊斯兰共和制度写入党章，向内政部提出申请，经第10条委员会^[3]审批且获得许可证后才算拥有合法身份。法官、检察官、军人、警察、外交官等不得加入任何政党。政党组织集会和发表演讲需要取得内政部的书面许可。

第10条委员会对政党的审核十分严格，对只尊重伊斯兰共和国宪法和承认国家政治体制但不支持伊斯兰政权核心政策的政党不发放许可证。民族主义政党“自由运动”曾是支持和参与伊斯兰革命的重要组织，该党曾在第一届议会选举中获得10个议席，其创始人巴扎尔干曾被任命为伊斯兰共和国临时政府总理，但该党长期坚持反对神权主义和

对外输出革命等政策，因此多次申请合法化都未能获得批准，最终因破坏国家安全等罪名被取缔。^[4]成立于1998年12月的伊斯兰参与阵线党是伊朗最大的改革派政党，该党大力倡导新闻、言论自由，奉行政教分离等激进的政治改革主张，于2010年被第10条委员会以“有违反宪法、政党法规和该党承诺的举动”为由吊销许可证和勒令解散。伊朗每次修订《政党法》，其内政部都会要求所有政党重新注册，那些不符合新规的“问题党”都会被吊销活动许可证。

二、政党数量众多但功能不健全

2017年11月伊朗内政部政治司司长证实，在册的合法政党和政治组织共有248个^[5]，一些政党只是松散的政治联盟，没有严密的组织结构，在选举或发表声明时才被公众关注。比较活跃、有较大影响的政党和政治组织不超过30个。极少数政党设有长期的省级分支机构和覆盖全国的基层组织，形成从中央到地方完整的组织体系，且有经常化的党群关系。

伊朗政党大多是“选举党”，其功能主要是在选举中进行政治动员和吸引选票，其产生都是从上到下模式，由几个政府高级官员或议员组建，平时多在首都和几个大城市开展宣传教育活动，只有在总统、议会、地方议会和专家会议选举期间，才会大力推销本党的政治主张及激发民众投票的积极性。20世纪90年代中期后，伊朗产生了一些具有现代政治意义的政党，这些新兴政党倾向于正规化、群众化甚至西方化，但离政党制度化还有很大的距离。

三、政党依托派系实现政治抱负

尽管多数伊朗政党都直接参与竞选活动，但真正的选举竞争主要不是在政党之间而是在政治派系之间展开，这使得政党自身在选举中的作用不能得到充分体现。20世纪90年代中期以来，伊朗大选的竞争模式是人为地将候选人划归为保守派、改革派和独立派（非党派人士组成）三大阵营，但选举

的核心竞争主要在代表保守派和改革派两大阵营的候选人之间展开。自伊斯兰共和党解体以来，伊朗再没有产生过具有强大领导力的政党，无论保守派还是改革派政党都选择组成政治联盟的方式争取赢得选举。因此，每当临近选举时，党派重组明显加快，从而产生出新政党、新派别、新阵线或新联盟，再经内部协商或投票表决推选出共同支持的候选人及提出竞选纲领。从1997年总统选举起，伊朗选民开始针对政党和政治组织提名候选人的竞选纲领、目标及口号投票，而不再过多关注候选人的政治资历与名望。^[6]因此，对于候选人来说，获得强大的派系支持就显得尤为重要。主要的改革派政党除伊斯兰参与阵线外，还有建设公仆党、国家信任党、德黑兰战斗的宗教人士协会、全国大学生伊斯兰协会联盟等。主要的保守派政党包括伊斯兰联合党、德黑兰战斗的宗教界协会、伊玛目和领袖路线追随者阵线和真主党之友等。保守派坚持伊斯兰革命的原则，对改善与西方关系持保留甚至反对态度，对内强调自力更生、自主发展经济，严格管控社会。改革派主张与西方包括美国改善关系，希望放松社会管制，促进经济自由发展。

伊朗保守派和改革派之间的政治博弈已成为持续20多年的稳定模式，两大对立阵营通过竞选轮流主导政府和议会。这种模式有助于增加投票率^[7]，但选举结束后，政党与所推荐的候选人之间就不再拥有实质性的关联，也不负责监督、指导当选者履行竞选纲领。即便政党领袖当选总统、议长，也不意味着所在政党要对其言行负责。当选者无需遵从所在政党的党纲甚至于偏离竞选纲领执政，使其政策主张存在不确定性。改革派和保守派阵营内部都是多中心架构，不存在统一的中央领导机构及领袖。因此，一旦总统出现重大政策失误或给国家利益带来严重损失并没有任何政治组织出来替其承担责任。

伊朗政府和议会成员来自多党派，历届行政长

官都以不依附于任何政党为荣。哈塔米总统曾多次警告，要防止政府政党化和政党政府化。内贾德总统一再公开否认自己和他领导的政府受党派左右。他表示，第九届政府只感到亏欠真主和人民，不亏欠任何党派，因此将努力让真主和人民满意。^[8]

伊朗权力运作模式决定了政党在政治体制中难以获得应有的、适当的地位，只能通过依附于政策主张相近的政治派系和该派系的议员参政议政，以此实现自身的政治抱负并对国家政治发展进程产生影响。伊朗各派系的政治主张并非一成不变，一些成员甚至核心成员的政治身份和政治理念发生跨派系的变化屡见不鲜。长期以来，保守派和改革派内部各派系不断分化与重组。21世纪以来，在伊朗权力机构中有重要影响和作用的是传统保守派、改革派、务实派、新保守派、新务实派和温和派，这些政治派别除有国家领导人和高级政府官员做代表人物外，还拥有代表这些派系的政治团体。

制约伊朗政党发展的主要因素

一、神权统治的政权架构

政教合一的政治体制是伊朗政党及政党政治发展难以翻越的高墙。在伊朗现行政治体制中，最高领袖对国家机器拥有至高无上的地位，并主导派系间的政治平衡。最高领袖对政党的看法直接关系到政党在国家政治架构中的效能。此外，最高领袖还能够运用手中的权力让政治竞争保持在适当的水平上，当不良竞争达到严重损害政权核心要素或将引发政局动荡的程度时，他就会采取强力措施抑制政治组织的活动。

伊朗政党发展不顺利、不平稳的根本原因在于，伊斯兰共和国前后两位最高领袖对政党都表现出立场多变、总体消极的态度，他们担心世俗主义者和自由主义者通过政党竞选活动进入统治集团内部，威胁伊斯兰主义者对国家政权的绝对控制。因此，当政党活动符合其利益时，他们就态度积极，反之

则会设置重重障碍。此外，伊朗两任最高领袖对政党的看法也有很大的差异。霍梅尼认为伊斯兰革命之所以取得成功是其领导作用和人民大众支持的结果，是清真寺等宗教机构发挥了关键性作用而不是政治团体。伊斯兰共和党的失败更加重了霍梅尼对政党的负面看法，他以激烈的言辞批判政党政治给国家带来的灾难，^[9]并接受时任伊斯兰共和党总书记哈梅内伊的建议，下令解散了该党。哈梅内伊作为领袖的个人威望远不及霍梅尼，但他可以依靠自己所属及掌控着国家强力部门的保守派来平衡各派系政治势力，并通过对不同的政治组织采取区别对待的方式维护自身权威。宪法监护委员会（宪监会）半数成员由最高领袖指定，能够很大程度上体现最高领袖的意志。^[10]伊朗近年来的政治实践表明，宪监会利用手中审查候选人资格的权力有效地影响了总统和议会选举。此外，哈梅内伊对于所有政治领袖和政治党派的行为意图始终保持着高度的警惕，关键时刻他会选择性地倒向传统保守派。

二、群众基础薄弱

伊朗民众普遍缺乏对政党的认知。伊朗政党只有百年历史，而且其功能与伊朗的传统、宗教和信仰之间缺少共性，导致多数社会群体对政党的价值和进步元素认识不足，不了解政党和政治团体对完善国家政治结构的基本作用。

伊朗民众对政党的印象总体负面，他们难以认识到组建一个政党和成为一名党员对于改善政治、经济……会产生影响，而且党派之间无休止的争吵和激烈的争斗严重损毁了自身在社会上的政治形象，民众对此早已感到厌倦。^[11]伊斯兰革命胜利初期，代表世俗权力与宗教权力的各政治团体为分享国家权力不惜诉诸武力，导致社会严重动荡不安。在后霍梅尼时代，伊朗历届总统的竞选纲领都以变革为基调，以迎合民众的求变心理和增加大选投票率。但务实派、改革派、强硬保守派和温和派轮流上台执政，都没能解决好民众最为关切的经济问题。

而且每位总统在第二任期时都遭到对立政治阵营的攻击，因政策主张难以落实而增加民众对派系斗争的反感情绪。

三、运作资金不充足

伊斯兰革命胜利初期，政党的资金来源沿袭了革命前的方式，主要依靠巴扎商人^[12]、外国政府和民众个人捐款，以及党员缴纳的党费。从伊斯兰共和国第三个五年发展计划开始，伊朗政党的经费被纳入政府的财政预算，但在不同年份的财政预算中总额存在很大的差异，在2009—2013年期间内贾德政府停止了对政党的经费资助。目前伊朗政党的经费主要有三个来源：政党支持者的捐助和党员的党费、商人和企业家的资助及政府补贴经费，但政党支出和私人捐赠部分完全不透明。政府通过年度拨款、选举和特殊项目资金三种途径向政党提供经费资助，规模和性质不同的政党获得不同的配额。商业人士更愿意直接捐助候选人而不是政党，尤其是在选举期间。近年来，由于国家经济状况不佳，以及贿选备受关注，政党收到的商业企业和个人捐助都在减少。如何公平合理地向各政党分配政府拨款是内政部执行部门长期面对的难题。

伊朗政党与政党政治发展的新动向

一、鲁哈尼政府将会继续推动政党制度化建设

伊朗总统鲁哈尼执政5年来，伊朗政党政治发展明显加快，并取得了显著的成绩。一是鲁哈尼政府在2015年完成了对《政党法》的修订，在获得议会和确定国家利益委员会批准后于2016年开始实施。新《政党法》对政党组建和运作的条件做出了十分详尽且专业化的规定，要求所有政党在第10条委员会重新注册，提出申请的政党不论政治倾向如何都有可能获得内政部颁发的许可证，但同时要求各党必须明确其国家和省级成员的数量。新法重大变化还包括改变了第10条委员会内部成员的组

成。对新法争议的焦点主要在于：给政党附加了宪法之外的职责、限制了政党在境外设立办事机构、要求政党必须注册涉嫌违反宪法有关条例等。二是重建“政党之家”。伊朗内政部对“政党之家”运行规章做出修改，只要遵从政府政策和社会要求的，无论属于保守派、改革派还是独立派阵营的政治团体都有机会担任“政党之家”主席一年，并以抽签方式决定三方轮换的顺序，由阵营内部决定选派的代表，以构建更健康的政治竞争环境。

二、政党仍将继续进行自我完善

近期，伊朗各政党都在积极加强自身建设，就党内缺乏民主、权力寻租、竞选口号不兑现、避免选举出错等问题进行反思、批评与自我批评。一些政党不仅关注党员数量的增加，而且开始重视选拔和培养党的新生骨干力量。有政党建议通过培训方式产生党内新一代领导核心成员，并通过他们在政府不同机构管理部门任职的条件对政府政策提出批评建议，以此不断提升他们治理国家和解决实际问题的能力。也有政党越来越重视增强党际关系，加强国际交流与合作。伊朗保守派大党伊斯兰联合党与中国共产党建立了长期友好关系，并派干部考察团来中国了解借鉴中共治党治国的经验。^[13]各主要政党都在瞄准将于2020年初举行的新一届议会选举，重组新党、新阵线的进程将加快。

三、保守派和改革派之争不会止息

美国特朗普政府宣布退出伊朗核协议和重启对伊朗制裁使伊朗经济陷入严重困境，强硬保守势力趁机抬头，他们迫使鲁哈尼政府撤换了中央银行行长，另有四位部长或主动辞职或被议会投票表决罢免，还对鲁哈尼本人进行了质询。最高领袖哈梅内伊要求鲁哈尼政府在管理方面要更有效、更具前瞻性，支持鲁哈尼当选的改革派内部也出现了对其不满和批评的声音。在国家处于危难之际，派系政治下的权力斗争激化，让伊朗民众深感失望。从2017年末以来，伊朗街头抗议示威活动持续不断，多以经济和民生问题为由发

起，而后很快转向政治议题。

2018年9月，24个保守派政党和政治组织联名公开发表致三权首脑的宣言，提出帮助解决国家当前的经济和民生问题及在国家重大问题上发挥创造性的作用。保守派掌握着国家核心权力机构，控制着更多的国内经济实体，利用手中的资源扭转伊朗当前的经济困境比改革派更具优势。■

(作者系中国社会科学院西亚非洲

研究所副研究员)

(责任编辑：甘冲)

[1] 教法学家监护是指由伊斯兰教法学家对所有的国家机构进行监督以避免一些事务偏离轨道。

[2] 伊朗“政党之家”是根据《政党法》于2000年成立的非政府组织，以增进各政党间的交流为目的，政府每年向其成员提供资金补助，该组织也是亚洲政党国际会议的成员。

[3] 第10条委员会组建于1982年，是内政部负责审批和监督政党的机构，其成员包括总检察长、司法总监、国家和省级已获得活动许可证的政党秘书长各自派出的一位代表、内政部政治副部长以及两位自愿参加的会议成员。在2016年议会审核通过的新《政党法》中，取消了两名政党秘书长代表。

[4] 张铁伟：《列国志·伊朗》，北京：社会科学文献出版社，2005年版，第125-126页。

[5] 《政党活动新法与旧法有什么区别？》，<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1396/08/23/1571400/>。

[6] [伊朗]阿巴斯·沙德鲁：《当代伊朗政治党派资料汇编》，德黑兰：瓦兹拉出版社，2008年版，第16页。

[7] [伊朗]阿米德·努鲁兹等：《伊朗伊斯兰共和国体制下的政党地位》，德黑兰：帕利卡出版社，2014年版，第122页。

[8] 同[7]，第145页。

[9] [伊朗]巴赫朗·阿弘·卡扎米：《伊朗政党不成功的原因》，德黑兰：伊斯兰革命资料中心出版社，2009年版，第109页。

[10] 金良祥：《伊朗的领袖治国模式刍议》，载《西亚非洲》，2015年第4期，第46页。

[11] [伊朗]萨迪克·兹巴卡拉姆：《伊朗政党和其在政治发展中的作用：以选举为例》，载《政治学专业季刊》，2014年第29期，第21页。

[12] 巴扎商人属于传统的伊朗精英阶层。巴扎是城市里由成千上万小店铺集中构成的商业区，遍及全国，数世纪以来一直是伊朗的经济命脉，商人和高利贷者是其中最富裕的群体，因拥有大量财富而获得相当的政治力量。在1979年的伊斯兰革命运动中，巴扎商人积极调动自己的财力和动员网络，投身于反国王运动。

[13] 《李军会见伊朗伊斯兰联合党干部考察团》，http://www.idpc.gov.cn/jwdt/201805/t20180523_96408.html。