

国家治理视阈下的也门地方主义探究*

苏 瑛 黄民兴

内容提要 当前也门发生的政治危机意味着该国政府主导型国家治理模式的失败，地方主义势力的崛起尤为引人注目。也门地方主义从早期地理隔绝、殖民经历到现代集中爆发，经历了复杂的历史演变过程。它主要表现为西北高原地区对国家权力的长期垄断、地方省份要求自治的诉求和南方旨在独立的分离运动3种形式。也门国家政治、经济和社会治理中的问题催生了地方主义的出现与发展。从未来发展看，地方主义对也门国家治理仍将产生重要影响。

关键词 国家治理 也门 地方主义 “南方运动” 政治重建

作者简介 苏瑛，新疆石河子大学政法学院讲师（石河子832003）；黄民兴，西北大学中东研究所所长、教授（西安710069）。

自2010年底中东变局浪潮中也门总统萨利赫下台以来，该国政治危机仍在持续。从某种程度上看，当前也门存在的政治权力真空、安全形势恶化、部族武装坐大、教派冲突升级、地方分离主义崛起等现象正是也门现代国家治理失败的集中爆发。国家治理不同于统治，指国家通过配置和运作公共权力，执行一定的政治理念，始终围绕着特定秩序，对公共事务进行调控、引导和支配，保持良性和可持续发展的善治状态和过程。^①20世纪90年代初，在全球化、民主化和市场化的冲击下，刚刚实现国家统一的也门在国家政治治理方面表现为政府作为治理主体的一元性特征，威权主义包含部族政治的

* 本文系国家社科基金重大项目“中东部落社会通史研究”（15ZDB062）、教育部人文社会科学基金青年项目（15XJJC770001）的阶段性研究成果。感谢匿名审稿专家对本文的写作和修改提出的宝贵意见和建议。

① 陈春常：《转型中的中国国家治理研究》，华东师范大学2011届博士研究生论文，第26页。

国家政治属性；在经济方面表现为尝试从全能主义模式向市场导向模式转变；在社会治理中则表现为公民社会功能的缺失，以及部落认同和地方认同主导的特征。当前，也门政治危机意味着其政府主导型国家治理模式的失败，究其根源，既有部落家族政治引发的结构性腐败因素，也有部落、教派冲突和大国势力的影响，最主要的是国家内部多个地区出现的分裂和反叛活动，其中以胡塞（Houthi）武装组织和南方分离运动（“Harik”，以下简称“南方运动”）为代表的也门地方主义势力尤为引人注目。本文以国家治理理论为研究视角，探究也门国家治理过程中中央政府集权与地方治理要求放权的矛盾，进而梳理也门地方主义的发展历程和表现形式，并分析其成因，透析也门政治危机的症结所在。

在汉语词汇中“地方”是相对于“中央”而言的，主要指“中央以下各级行政区域的统称”。^①在英语中“地方主义”也存在多种表达形式，分别是“Localism”、“Provincialism”、“Regionalism”、“Sectionalism”等，这些词语含义各不相同。其中“Sectionalism”主要指为了维护本地区的利益而反对国家利益，包含着分离主义和孤立主义的含义；而“Regionalism”努力的目标则是试图通过沟通本地区和利益的方式以维护地区利益。^②鉴此，本文使用的地方主义并不拘泥于词义本身，也门地方主义既包含具有“Sectionalism”含义的南方分离运动，也包含具有“Regionalism”含义的中西部地区的政治诉求。作为一种政治、社会和历史现象，也门地方主义始终处于动态的变化中，不仅包括中央政府集权与各地方政府要求分权的互动、政治权力被少数地区所垄断滋生出的地方自治诉求，而且还涉及“南方运动”等地方分离主义问题，上述问题具有政治地方主义、经济地方主义和文化地方主义等不同的特征。

也门地方主义的历史演变及表现形式

尽管地方势力近年才呈现爆发之势，但也门的地区分裂由来已久。1990年也门国家统一前，受历史上殖民统治和地理条件限制等因素影响，也门几乎从未有王朝和政府实现国家的完全统一。也门统一后，该国将行政区划为

^① 辞海编辑委员会：《辞海》，上海辞书出版社，1999年版，第1493页。

^② [英国]戴维·米勒、韦农·博格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来译，中国政法大学出版社，第640页。

20个省和一个直辖市，区分各地区差异的有政治、经济、教派和文化因素。1990年统一时，也门南部和中南部地区阿比扬（Abyan）和沙布瓦（Shabwa）省因为长期受到政治排挤，导致当地居民围绕政治权益而产生共同情感。其余的地区差异则主要表现在部族和文化上，方言和服饰是区分各地差异的重要标准。也门统一后，地区差异中的文化、教派因素淡化，主要表现为政治、经济权益分配不均所引发的地方主义。

（一）也门地方主义的产生及发展历程

第一，早期历史和地理条件造成地区隔绝。作为阿拉伯半岛上的特殊高原地形，也门地形复杂多样，高原、山地和多沙漠的地形特征致使也门全境分为沿海平原地区、中部山地、高原地区、沙漠和半沙漠高原区等不同地区，各地区在地理上相对隔绝，经济类型多样，地区文化各有特色，不同地区表现出较强的独立性。

长期缺乏交往的各个地区政治认同性不强，也门早期历史就体现出不同地区各具特色的发展特征。在前伊斯兰时代，也门曾出现过4个相对隔绝的文明中心，它们分别是：位于内陆沙漠西部边缘的马里卜地区、萨那和扎玛尔（Dhamar）附近的西北部山区、西部沿海地区以及东部哈德拉毛河谷地带。进入伊斯兰时代，也门文明中心主要分为西北高原地区、中西部地区和东部哈德拉毛地区三部分。至近代，也门境内出现多个独立的封建王朝，其中影响最大、存在时间最长的是栽德派伊玛目王朝^①。实际上，1990年国家统一前，真正实现也门土地从红海到哈德拉毛地区统一的唯一统治者正是17世纪开始的栽德派卡塞姆伊玛目王朝。然而，栽德伊玛目的统治主要集中在西北高原地区，对也门南部和东部的控制仅仅维持了几十年。

第二，近代殖民经历进一步加剧了地区分裂。1635年，奥斯曼帝国对也门的第一次长达百年的占领结束，之后也门经历了卡塞姆王朝短暂的稳定，而后又因为家族内讧而陷入混乱。1872年，奥斯曼土耳其军队再次进入也门并占领萨那，重新确立了其在也门的统治。此外，英国于1839年侵占也门南

^① 公元901年，叶海亚·本·侯赛因在也门建立栽德派伊玛目国家，以萨达地区为大本营将势力扩大到整个北也门地区。16世纪，伊玛目王朝打着伊斯兰旗号带领也门人民抗击奥斯曼人，并一度成立了统一的也门政权。51位伊玛目历经从10世纪到20世纪1000多年的发展，1962年被也门民族民主革命推翻。1970年，也门实现民族和解。1971年，也门颁布宪法，实行大选，标志着宰德派伊玛目国家制度的崩溃。

部亚丁，后逐步扩张其殖民统治，分别建立“东亚丁保护地”和“西亚丁保护地”，也门因此被割裂为南、北两部分并走上不同的发展道路。1904年，北也门裁德派新任伊玛目叶海亚联合部分部落起兵反抗奥斯曼帝国的统治，其结果是1918年也门宣布独立。尽管伊玛目叶海亚试图统一南、北也门，但独立后也门实际上被分割为三部分：叶海亚统治下的穆塔瓦基利亚王国；隶属于沙特王国的阿西尔、吉赞和奈季兰；英国占领下的南部亚丁及其保护地。

20世纪初，在奥斯曼土耳其统治之下的北也门被划分为3个省份：高原地区的萨那、西部海岸的帖哈麦和中部的贾纳德（al - Janad）。叶海亚于1918年掌握北也门实际权力后，在裁德派的中心萨那建立了新的省份，并随后将萨那省的一部分划入西北部的哈贾省。在这些高原地区中，不同区域的边界与哈希德和巴基勒部落联盟的边界划分相同。在高原之外，叶海亚实行了完全不同的政策：在北也门的沙斐仪派信徒居住区，叶海亚将塔兹大片肥沃的农业地区划出并入萨马拉（Samara）山脉以北的裁德区域，形成新的省份伊卜；将西部海岸山区肥沃的农业地带，如乌萨巴因（Wusabayn）和拉伊玛（AL - Rayma）划出并入萨那省。^①随后，他在萨那东南部设立了贝达省。通过这些措施，原属于沙斐仪派的海岸和中部肥沃地区通过行政划分完全被划入裁德派占据的高原地区。20世纪40年代，叶海亚任命他的3个儿子管理缴纳高额税收的伊卜、塔兹和荷台达省。1962年，在也门革命发生前的50年，众多的部落和非部落的裁德派民众迁移到南边的伊卜和塔兹以及西面的帖哈麦的海岸地区，并在这里占有大片土地。

也门南部在英国分而治之殖民政策影响下陷入完全的“碎片化”，仅英国统治核心地区的亚丁保护地就存在几十个分散的首长和素丹国，东部哈德拉毛地区有2000个独立的“政府”。^②

第三，从南、北共和国分立使得地方主义加深。20世纪60年代，在阿拉伯民族主义浪潮的推动下，北、南也门分别建立阿拉伯也门共和国和也门民主人民共和国。在此后的23年中，两国因为实行截然不同的社会制度，在政治制度和意识形态上的差异不断扩大。此外，在两个共和国内部，地区不平

^① Stephen W. Day, *Regionalism and Rebellion in Yemen: A Troubled National Union*, Cambridge University Press, 2012, p. 10.

^② Lackner & Helen, *P. D. R. Yemen: Outpost of Socialist Development in Arabia*, London: Ithaca Press, 1985, pp. 14 - 18.

衡也日益加深。北也门共和国成立后对前伊玛目王朝时期的省份边界总体改变很小，地方行政变动都发生在栽德派的西北高原地区：位于萨那西南的拉伊玛（A-Rayma）和扎玛尔西南的乌萨巴因（Wusabayn）并没有并入相邻的荷台达和伊卜省，而是继续留在栽德派高原地区。最有权势的高原部落酋长们控制着重要的省份：巴基勒的酋长尼赫姆·斯南·阿布·卢乎姆（Nihm, Sina Abu Luhum）成为荷台达省省长。哈希德部落的酋长穆加希德·阿布·沙瓦里布（Mujahid Abu Shawarib）在哈贾省的管理中发挥着主导作用。实际上，在整个北也门阿拉伯共和国历史发展中，相比于中部和西部沿海地区（以下简称“中西部地区”），来自西北高原的权贵集团牢牢控制着政治权力。

南也门共和国成立后，政府面临的内部地区分化严重到要对其省份和地方进行编号以示区别，新政府重新划定了一些较大部落的疆界，如亚斐（Yafi）部落被划分到第二省（后更名拉赫季）和第三省（后更名阿比扬）。然而，1986年爆发的“一·一三”事件^①使独立后一直保持的地区平衡被打破。中南部地区的阿比扬和沙布瓦省在政治上被日益边缘化，这在当地催生出政治地方主义的诉求。

第四，也门统一后南方分离主义势力抬头。在统一的民族愿望推动下，南、北也门在1990年5月22日正式宣布建立统一的也门共和国。然而，也门内部仍然存在严重地区分裂。统一后南、北方两大政治势力始终缺乏相互信任，在权力再分配问题上矛盾重重，最终导致1994年爆发内战，尽管战争很快结束并保持了国家的统一，但也门内战所暴露出来的南、北问题并没有彻底解决。统一后的萨利赫政府除了在中央政府中排挤南方政治势力，还无视南方民众地方自治的传统和诉求，大肆任命北方高原地区出身的官员在南部省份的核心岗位任职，上述做法被南方人认为严重违反了当地的传统。南方本地人被完全排斥在政治权力之外，再加上北方官员在南方大肆敛财，对南方各省课以重税，并对南方人表达不满的示威活动施以血腥镇压，使得民众

^① 南也门社会党（以下简称“也社党”）成立后，党内出现以阿里·纳赛尔为代表的温和派和以安塔尔为代表的强硬派的斗争。1986年1月13日，也社党政治局正在开会时，阿里·纳赛尔的追随者冲进政治局办公室，手持冲锋枪向强硬派委员扫射，当场打死最高人民委员会主席团主席安塔尔等人，从而引发了阿里·纳赛尔同反对派之间的一场大规模武装流血冲突。双方支持者在亚丁地区展开激战，亚丁街头血流成河。伊斯梅尔在第一天的冲突中中弹身亡。1月16日下午，在装甲部队的支援下，反对派控制了整个首都。阿里·纳赛尔只好带领追随者和数千名武装人员逃到北也门。1月24日，亚丁战斗结束，强硬派取得斗争的胜利。

日益产生北方在南部各省实行“内部殖民”的想法。从1996年的“穆卡拉事件”到2001年南方政治精英组建公共论坛反对萨利赫政府，面对南方民众的不满和抗议，萨利赫选择以高压手段打击公共论坛。2006年南方民众的抗议从“南方运动”的和平静坐演变为从2009年开始以政治暴力活动席卷也门全国，并提出南方独立的政治诉求，在萨利赫威权统治下蛰伏多年的地方主义终呈爆发之势。

（二）也门地方主义的表现形式

总体来说，也门的地方主义以政治和经济地方主义为主，其主要有3种表现形式：

第一，西北高原地区对国家权力的长期垄断。在也门历史上，西北高原地区的部落长期影响甚至控制着国家政治权力，并将这一传统一直延续到也门统一之后。统一后，来自西北高原地区的萨利赫总统依靠哈希德部落联盟的支持巩固统治，并通过向也门南部派遣北部出身的官员将西北高原地区的政治优势扩展至也门南部地区，在招致南方不满剧增的同时，萨利赫政治力量进一步强化了西北高原地区的政治优越感。甚至2011年底萨利赫的下台也没有动摇西北高原地区的政治核心地位，全国人民大会党和哈希德部落支持的伊斯兰改革集团仍主导着过渡政府的政治生态。

第二，长期的政治经济边缘化产生地方自治诉求，即中央政府集权与各地方政府要求分权的互动关系。影响最大的是裁德派胡塞武装组织。曾经长期统治也门的裁德派伊玛目随着1962年北也门共和国的成立而退出历史，迫使裁德派势力退回其大本营萨达省，并逐渐在政治和经济上被边缘化。此外，近年来逊尼派分支萨拉菲派别和同属于逊尼派的“基地”组织势力在也门发展迅速，裁德派生存空间受到进一步挤压，政治地位持续边缘化。对此，萨达地区以胡塞家族为首的政治力量开始推动裁德派复兴运动。2011年以前，胡塞武装组织的政治目标是要求给予萨达省更多的自治权，扩大裁德派的政治影响力。2011年也门爆发骚乱后，该组织参加了也门全国对话会议，并在2015年发动夺权行动造成持续至今的也门政治危机，其政治目标也从地方自治转向夺取全国政权。

此外，也门北方存在中西部地区的自治诉求。2009年，也门沙布瓦、提哈玛和塔伊兹出现3个新的地区反对派：一是在沙布瓦省成立的名为“沙漠联盟”（Desert Alliance）的组织；二是荷台达省组建的名为“提哈玛海岸”

(Tihama Coastal) 的运动；三是名为“中部高原”(Midland Plateau) 的运动。其中，“沙漠联盟”要求建立联邦制国家，以扩大地方权力，要求政府允许内陆沙漠居民可以将当地炼油收入的50%留下来，用于地方发展。^① 地区反对派日益增加的主要原因是也门其他地区民众不满于西北部高原部落位居的政治和经济主导地位。塔伊兹大学的一位教授表示：“我们开办公司或在大学教书，我们是工程师、医生等专业人员，然而我们在决策职位上没有一席之地，因为事实是：品质和技能并不是合格的标准，而是你来自哪个部落。”^②

第三，以实现分离主义为地方主义的发展目标，主要指2007年兴起的旨在实现南方独立的“南方运动”。南也门共和国内部的地方主义主要表现为代表西南部地区势力的拉赫季省垄断政治权力，而代表中南部地区势力的阿比扬和沙布瓦省长期被边缘化而滋生地方自治诉求。也门统一后，萨利赫政府对南方地区的掠夺性打压政策促使长期不和的西南部和中南部地区在2006年实现和解，共同代表南方利益反对萨利赫政府。2007年，为了反对政府推行的“强制退休”计划，亚丁协调委员会宣布在5月21日举行民众静坐活动，这一事件促成了“南方运动”的出现。2007~2008年的整个秋季和冬季，在南部和东部地区的城市和小镇中，每天都会发生和平静坐和集会，参与者抗议政府的腐败和地区歧视。2009年4月，南方的著名政治人物、与萨利赫合作了20多年的南部传统部落领导人塔里克·法德里谢赫宣布加入“南方运动”，一周后“南方运动”宣布支持比德作为新的南部国家的总统。^③ 这意味着南部相互斗争的各个势力开始走向联合，“南方运动”的独立诉求日趋强烈。2011年也门政局动荡以来，“南方运动”谋求独立的活动更加频繁。2014年10月21日，该组织在亚丁广场举行了要求南方独立的抗议活动。2015年，负责南部的亚丁、阿比扬、拉赫季和达利阿省军事和安全事务的委员会明确宣布，该委员会不再接受来自萨那的任何军事指令。“南部运动”与胡塞武装组织的最大不同在于对国家认同提出了根本的挑战，即前者要求南方的独立国家地位或者完全的自治权。

① “Following the Formation of the Movement of Sons of the Desert, al - Sharif Demands Federal Government and Fifty Percent of Oil Revenues”, *Yemen Times Online*, July 14, 2010.

② Khaled Fattah, “Tribes and Tribalism in the Arab Spring”, <http://www.yementimes.com/en/1567/variety/760/Tribes-and-tribalism-in-the-Arab-Spring.htm>, 2015-10-17.

③ Stephen W. Day, *op. cit.*, p. 248.

也门地方主义的成因

1990年，也门实现统一，萨利赫政府逐步确立的威权统治决定了这一时期也门国家治理是以政治导向型为主要特征，主要表现为：萨利赫总统在政党政治名义下长期个人专政，国家以管制作为治理的主要手段。在地方治理方面，同样以中央政府控制社会资源的分配，执政党及其政府构建省、县、镇、乡、村六级地方管理系统，使国家能够通过自上而下的管理体系控制各地方政府的管理，“控制”是这一治理体系的最高原则，也成为也门地方主义滋生的制度性根源。总之，也门地方主义存在的根源在于萨利赫政府国家政治、经济和社会文化治理的具体方式。

（一）政治权力的失衡催生地方主义

政治治理在整个国家治理中处于核心地位，主要作用是维护和形成国家的良好秩序。萨利赫政府的政治治理并没有在也门确立民主和法治秩序，相反其利用政治手段持续加强传统西北高原地区的政治掌控力，最终导致地方主义势力的崛起。

第一，也门国家统一前后政府内阁中的地区代表失衡。除了南也门人民民主共和国时期经历了从共和制到党政合一的国家政治体制外，北也门和也门统一后都实行的是总统共和制政体。在总统制国家中，内阁作为一种权力机制只发挥着形式上的作用，内阁部长均由总统任命。也门统一前后的内阁构成长期存在地区代表性失衡的问题，主要表现在：

其一，北、南也门政府内阁中的地区代表失衡。从北也门政府内阁中地区代表分配情况看，北也门的地方主义表现为垄断政治权力的栽德派所属西北高原地区和处于政治边缘化的沙斐仪派所属的中西部地区之间的矛盾。1968年9月，在北也门共和国第一届内阁中，西北高原（9人）与中西部地区（8人）的成员数相当。但一年后这种平衡就被打破，西北高原地区的人数（11人）达到中西部地区人数（5人）的两倍，同时中西部地区的官员都被安排在非核心权力部门。^① 1987年，在北也门最后一届内阁成员中，18位

^① Stooky Robert, *Yemen: The Politics of the Yemen Arab Republic*, Boulder: Westview Press, 1978, p. 234.

政府部长来自萨那和西北高原地区，而中西部地区的部长只有7位。^①塔兹是北也门中人口最稠密的省份，但也缺乏足够的代表数。^②

从南也门政府内阁中地区代表的分配情况看，独立之前，南也门存在超过20位各自为政的素丹、酋长国。南也门政府内阁中在1986年以前一直保持着亚丁、西南部拉赫季、中南部阿比扬和东部哈德拉毛地区代表人数的平衡。因此，南也门与北也门完全不同，其政府中的代表是真正跨地域的。1971和1973年南也门政府中的来自西南部地区的部长与代表中南部地区的拉赫季、阿比扬部长总数相同。来自亚丁的技术专家拥有最多的内阁职位，但是他们从未超过总数的1/3。然而，1986年爆发的“一·一三”事件标志着独立后南也门一直保持的地区平衡被打破，揭开了南也门内部地区主义抬头的序幕。在“一·一三”事件对立的两派中，阿里·纳赛尔主席来自阿比扬省，是南方势力的代表；安塔尔和伊斯梅尔都来自拉赫季省，是北方势力的代表，他们进入政府机构后常以本省、本地区代表人物自居，为本地利益争权夺势。1986年2月，新的比德内阁中有6位部长来自拉赫季、5位来自哈德拉毛、4位来自北也门，没有来自阿比扬和沙布瓦的部长。^③这清楚地反映出南方各地方间的政治权益平衡被打破，中南部地区的阿比扬和沙布瓦省在政治上被日益边缘化，这在当地催生出政治地方主义的诉求。

其二，也门统一后存在政府内阁中地区代表权重失衡情况。统一之初，也门南、北双方努力在权力分配上达成平衡：以萨利赫为首的原北也门人民大会党同比德为首的原南也门社会党采取了平分秋色的政治安排方式，总理一职归南方，第一副总理归北方；在统一后的第一届政府内阁中，20名部长来自北部，19位来自南部，每个部长的副职都按“平衡”原则搭配。北方全国人民大会党的20位部长中13位（占65%）来自传统政治中心高原地区，剩下的7位（占35%）来自中西部低高原和沿海地区。在南部19位也社党内阁部长中，7位来自西南部的拉赫季和亚丁地区，6位来自哈德拉毛，3位来自生活在亚丁的北部移民。亚丁、阿比扬和沙布瓦省各一人。^④统一前南、北

① Stephen W. Day, op. cit., p. 65.

② Peterson John, *Yemen: The Search for a Modern State*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1982, p. 127.

③ Stephen W. Day, op. cit., p. 64.

④ Ibid., p. 117

内部的政治地方主义保留到了统一之后。1994年内战结束后，也门北部传统政治集团西北高原地区进一步加强了其对权力的掌控。1997年，在新一届政府内阁的29位成员中，只有9位来自南部地区；而20位来自北部的成员中，14位来自传统裁德派西北高原地区，只有6位来自中西部沙菲仪派地区。^①1998年，萨利赫总统对内阁进行调整，南部部长数量减少到7人。事实上，自1990年以来，高原集团不仅控制着总统、国家军事和安全部队，还控制着总理办公室，也门统一后北部的政治地方主义传统仍在延续。

第二，也门议会中的地方代表失衡。也门议会是1990年南、北也门统一后，在1967年成立的南也门议会和1969年成立的北也门议会基础上组成的。议会是一个国家上下级沟通、反映地方意志的主要机构。可是，也门的议会长期被以萨利赫为首的全国人民大会党控制。2001年2月20日，新的宪法修正案规定创立一个双院制议会，即协商会议（111个议席，由总统任命）和全国人民议会（301议席，经选举选出）。总体看，也门议会没有在系统内部提供一个庇护省和地方利益的重要舞台。

其一，协商会议成为总统控制政府的工具。协商会议负责研究和讨论同国家最高利益有关的国内外重大问题，无立法权。也门统一后，萨利赫总统于1997年5月19日颁布总统令，宣布在北也门1979年成立的协商会议的基础上成立也门协商会议，并任命了59名代表。2001年，协商会议议员扩大为111人。协商会议111名议员既不代表省，又不是由地方直接选举产生，而是由萨利赫总统直接任命。所以，协商会议议员多为传统西北高原政治精英把持，并不能反映中西部和南部的地区利益。

其二，人民议会中的地区代表失衡。议会制政体与议员的地区代表性本身不兼容，这种体制要求每位执政党议员都必须团结在党的周围，服从党的严密纪律，确保政府的议案能够在议会中通过。因此，议员在实践中受到政党纪律的限制，出于服从政党的需要，不能完全在议会中代表地方利益。

也门统一后首次举行的1993年议会选举也证实了这种地区代表失衡现象。全国人民大会党（GPC）绝大多数候选人都是在前北也门的省份中获胜（122个中有119个席位都是如此），其在南部省份中仅仅赢得3个席位，并且都集中在以前的也门南、北交界地区；同样，也门社会主义党在56个获胜议

^① Stephen W. Day, *op. cit.*, p. 169.

席中，41个席位是在前南也门各省中赢得的，同时在北部地区取得较大的成功（15席位）。^①实际上，也社党失去的选票都集中在前南也门的阿比扬和沙布瓦省。全国人民大会党表现出色的唯一地区仍是西北高原地区（在选举中赢得63%的支持票），在前北也门的其他地区特别是人口最稠密的中西部地区只赢得31%的支持票。相反，也门社会主义党在议会中赢得所有南方省份席位的75%，而且其候选人普遍在全国取得胜利。也门社会主义党候选人在亚丁、拉赫季和马赫兰分别赢得了总投票数的60%、80%和62%。也门社会主义党最差的选举成绩出现在中南部省，阿比扬省有近一半获胜候选人的选票没有超过50%。^②总之，1993年选举的结果暴露出国家内部的地区分化现象。一位观察家指出，选举证明“也门的政治分化是沿着地理而不是意识形态的界限”。^③这说明也门的地区分歧不仅仅是南、北双方长期分裂的结果，而是各地区之间政治权力不平衡的表现。在此后1997和2003年的议会选举中，这种地区代表失衡现象仍然存在。^④

第三，政党地区化现象普遍存在。在也门，政党既是现代国家中帮助领袖参加选举、获取权力的工具，又是操纵政府机器、保证其正常运行的关键力量。1990年统一后，也门实行多党制和政治多元化，放开党禁，短时间内就出现了40多个新党派，其中影响力最大的是全国人民大会党、也门社会主义党和伊斯兰改革集团。虽然从理论上讲，政党为了赢得大选，必须在选举制度所能提供的范围内，最大限度地吸引和调动各个角落和层次的选民，建立支持本党的竞选联盟。但在也门，全国性政党也可能只代表部分地区的利益，而且只需与部分地区结成联盟就可以取得政权，被政治边缘化的某些地区则被长期隔绝于国家权力之外。

在也门政党地区化的局面尤其严重，以上述3个主要政党为例。全国人民大会党目前是也门涵盖教派、地区、部落和年龄最广泛的政党，在历次议

① Ahmed A. Hezam Al - Yemeni, *The Dynamic of Democratization Political Parties in Yemen*, Friedrich - Ebert - Stiftung, 2003, p. 18.

② Stephen W. Day, *op. cit.*, p. 120.

③ Carapico Sheila, "From Ballot Box to Battlefield", *Middle East Report*, Vol. 25, No. 1, Sep. - Oct. 1994.

④ 1997年选举结果是：在299个议席中，萨利赫领导的全国人民大会党占224席，哈希德部落家族担任领袖的伊斯兰改革集团拥有63席，代表南方的也社党抵制选举而被排除出联合政府之外。在2003年的议会选举中，共设有301个议席，执政党全国人民大会党获得227个席位，伊斯兰改革集团获44席，也门社会党获7席。

会选举中都获得绝对多数席位。但与传统西北高原地区相比,该党在也门南部哈德拉毛地区、北部塔伊兹、马里卜和焦夫省的支持率有限,全国人大党在塔伊兹并不能赢得多数议席。该党的最高领导层遵循由传统强大部落家族掌控的惯例。伊斯兰改革集团大部分成员来自也门穆斯林兄弟会成员,在后来发展中逐渐与西北高原最大部落联盟——哈希德艾哈迈尔大酋长家族合作。因此,该党拥有的选民基础主要集中在西北高原地区、塔伊兹等也门北部地区的部落之中,在南部哈德拉毛有少量支持者。该党上至领导层下至普通党员,都与全国人大党员之间存在千丝万缕的个人、家族或部落的联系^①。作为前南也门执政党,也社党在南部地区的支持率虽然在统一后受到伊斯兰改革集团的冲击,但它在南方地区民众中仍拥有很高的支持率。政党地区化使得无论是与全国人大党和伊斯兰改革集团组成联合政府,还是其一党独大,都主要代表也门北部地区特别是传统西北高原地区的利益,也门南部地区长期被排除在权力中心之外,导致地区分离主义兴起,冲击着统一的国家。

第四,萨利赫政府的地方管理政策失误。也门分别在1991年和2000年颁布了两部地方行政法,对地方行政事务做了明确规定。地方政府由各地方行政区域的首脑、地方会议(包括省议会和区议会)及在本行政区域的行政机构组成。但在具体实施过程中,萨利赫政府无视南部地区“当地人管理当地人”的传统,对地方诉求置若罔闻。

统一之前,南也门共和国具有允许地方管理者和官员在其家乡省份任职的传统,即以“当地人管理当地人”的方式实现各省管理。地方行政管理部門通常都由当地公务人员构成。例如:1985年,阿比扬和沙布瓦的10个地方政府管理职位(包括省长、副省长、公众和政治安全主管、首席检察官、财政主管、银行、税收、关税和审计)都由本地人担任。1994年内战结束后,萨利赫政府表面上吸纳南方人进入政府工作,实际上却在南部地区任命北方出生的官员,包括省检察官、税收、关税和财政部门等主管官员。在经济较为发达和资源丰富的亚丁和哈德拉毛,主管官员大多来自西北高原地区。萨利赫政府将南方要求“当地人管理当地人”的提议简单指责为“分离主义”,萨利赫总统及其盟友在一个萨那统治核心的狭义联合主义观点基础上寻求建立对南部的霸权,这造就了对任何地区主义和地方主义表述的零容忍。上述

^① Ahmed A. Hezam Al - Yemeni, op. cit. , p. 55.

做法被南方人认为严重违反了当地的传统，南方本地人被完全排斥在政治权力之外，最终使南方民众走上“分离主义”的道路。

（二）经济政策的失误强化了地方主义

萨利赫政府的经济治理经历了从全能型国家治理模式到市场导向模式的发展过程，其中萨利赫在各地区实行的不平衡、掠夺性经济政策加深了地方主义诉求。

第一，国家各地区承担的税收失衡。萨利赫上台后，他通过平衡各方力量巩固统治。1985年，萨利赫政府通过一项新的法案，规定每个地方委员会的两位最高官员由中央政府任命；法案同时废除了每个地方委员会保留当地税收的权力，要求全部税收都要上缴中央银行。萨利赫总统对南部和中西部地区课以重税。根据北也门政府的官方记录，1985~1989年中西部地区的税收超过高原地区的比例从43%猛增到115%。^①20世纪80年代，中西部沙斐仪地区原本在经济和商业活动中拥有的优势日益被西北高原地区的哈希德和巴基勒部落所取代。1996年，哈德拉毛和其他南部省份的地方官员需要向也门中央银行提交地方税收的每日账目。^②

第二，萨利赫在南方实行掠夺性的经济政策。政治权力中的不平衡使得国家经济政策向北方倾斜。也门统一后，萨利赫政府实行私有化政策，将原南也门收归国有的房地产逐步私有化，原西北高原地区的部落酋长乘机在南方占有大量土地。此外，20世纪90年代，维持也门经济稳定增长的石油产业大多集中在南方地区，如原南方的沙布瓦省在1987年就发现3个油田，日产石油3万桶。^③哈德拉毛地区也是石油和天然气的主要产地，其省会穆卡拉市2003年还建成了也门的第三个炼油厂。与南方对也门经济做出的贡献不相符的是，石油带来的财富都流入萨利赫政府及其西北高原部落盟友手中，南方地区基础设施落后，民众生活毫无起色。

20世纪90年代，政府命令各地市政官员将地方源于建筑业的收入全部上缴萨那，地方只能争取中央政府有限的配额，用于发展当地市政工程，最终迫使市政官员向当地居民收取街道清洁和垃圾处理费，以维持市政运作。

^① Stephen W. Day, op. cit., p. 261.

^② Al-Bishari Ahmad, *The Future of Local Government in the Republic of Yemen*, Sanan: Thawabit Press, 1996, p. 4.

^③ 杨建荣：《也门经济研究》，对外经济贸易大学出版社，2011年版，第68页。

1998年，中央政府为了削减政府开支，实行“提前退休”计划，许多南方公务人员、警察在没有获得足够赔偿金的情况下被清退。基础设施缺失，再加上北方官员横征暴敛，垄断石油资源，使南方人不满情绪与日俱增。

（三）浓厚的部落色彩和不断激化的教派矛盾加剧了社会分裂

也门社会文化治理中始终存在的部落认同、教派冲突和大国干预等因素制约着统一的国家认同的构建，也成为地方主义得以产生的重要影响因素。

第一，也门社会存在着强大的部落认同。具有严格血统和等级观念的部落制度在也门各地区占支配地位。历史上，也门部落常常对政府统治构成威胁并在统治王朝形成和解体中扮演重要角色。现代也门部落文化认同主要表现在：执政党全国人民大会党和主要党派伊斯兰改革集团领导人都来自哈希德部落联盟；处于关键职位的军官大都来自萨利赫家族或哈希德部落；萨利赫通过部落力量巩固其统治。因此，萨利赫政府时期的国家治理明显具有部落政治的特征。

同时，也门民众对所属部落和地区的忠诚大于对国家和中央政府的忠诚。也门人对自己定居地使用的语言，以及自己世代生活的土地有着共同情感。他们大多用地区差异区别自己和他人，通常将出生地作为自己的名字。例如，萨那北部地区常用的名字是哈姆达尼（Hamdani）和艾尔哈比（Arhabi），而塔兹省常用的名字是米哈拉菲（Mikhlaflafi）和沙尔加比（sharjabi）。前者带有西北高原地区来自栽德家族的口音和方言，而后者则使用来自沙斐仪家族的西部方言。哈德拉毛的姓名在也门最易区别，通常以“本”开头，如本·拉登（意为拉登的儿子）和本·沙姆兰等。

第二，愈演愈烈的教派冲突及其背后的大国干预固化了地方主义。教派分化同样激化着各地区的矛盾，也门西北高原地区以什叶派分支栽德派为主，中西部地区则多定居着逊尼派分支沙斐仪派。20世纪80年代，在邻国沙特阿拉伯积极输出教派意识的影响下，属于逊尼派的萨拉菲运动在也门迅速发展，萨利赫政府将之作为打击什叶栽德派的重要力量进行扶持。此外，同属于逊尼派的“基地”组织在20世纪90年代在也门建立分支，并逐渐控制南部阿比扬省，上述事态挤压着栽德派的政治空间，并加剧其政治边缘化，最终不仅爆发以胡塞武装为首的萨达地区叛乱活动，还引致教派间特别是胡塞武装组织与萨拉菲组织之间的武装冲突。针对沙特阿拉伯借助萨拉菲派的活动在也门扩大影响力的现实，伊朗对同属于什叶派的胡塞武装组织暗中支持，从

而使也门国内教派冲突打上了大国政治的烙印。当前，也门国内政治危机持续的背后彰显逊尼派大国沙特与什叶派大国伊朗的对抗。

地方主义与也门政治重建的困境

自20世纪60年代以来，也门国家权力长期垄断在西北高原的传统权贵手中，导致也门各地区产生严重的政治地方主义，特别是统一后的南部地区分离主义情绪，权力过度集中和地方缺乏自主权的矛盾导致国家处于崩溃边缘。强大的地区反对派不仅终结了萨利赫统治，也是也门政治重建的一大障碍。那么，在也门历史上长期存在的地区主义为何爆发出如此惊人的力量？也门国家治理的出路又在何处？基于此，我们有必要分析地方主义对也门国家政治发展的影响。

（一）地方分离主义对国家政治稳定造成严重冲击

综上所述，也门“南部运动”主流思潮离心主义是本地区由于政治上无权、经济上遭受不公平的待遇而产生的一种疏远意识。基于历史上南、北也门长达23年完全不同发展道路的原因，南方地区对也门统一国家的离心主义在1994年夏季内战后因为萨利赫政府的不平衡政策而日渐严重。2009年，也门南部地区就爆发了多次反对萨利赫政府的暴力活动，更一度演变为针对在南部生活的北方人的人身攻击和伤害。尽管在2014年1月面对南方强烈的自主决策权的要求，全国对话会议最终文件决定将国家从共和制转为联邦制，但部分“南方运动”领导人仍拒绝将国家划分为6个地区的提议。在2014年胡塞武装不断扩大范围的同时，南方领导人不断表示谋求南方的独立国家地位或者完全的自治权。2014年10月21日，“南方运动”在亚丁广场组织了要求南方独立的抗议活动。^①在联邦制的实施中，如果在国家权力和资源再分配方面的利益得不到实质保障，南方独立运动就会卷土重来。

除了“南方运动”，也门北部愈演愈烈的胡塞武装运动自2004年宣布反叛后，一直对国家政治稳定构成威胁。但与“南方运动”不同的是，胡塞武装并没有政治分离主义要求，他们更大程度上是要恢复栽德派对国家的政

^① “Protest Continue in Aden”, <http://www.yementimes.com/en/1826/news/4458/Protests-continue-in-Aden.htm>, 2014-12-25.

治影响力。2011年，也门政局动荡以来，胡塞叛军不停地通过武装行动扩大势力范围，并与国内萨拉菲派、“基地”组织分支不时爆发冲突，如今沙特等国发动空袭打击胡塞武装，并表示军事行动还将继续，直到哈迪及其政府恢复对也门行使权力。因此，也门安全局势更趋复杂，政治重建遥遥无期。

（二）地方主义影响也门国家政治生活的健康发展

地区主义对也门国家政治的影响早在栽德派卡塞姆王朝时期就存在。但直到20世纪60年代北、南也门开始现代国家的构建后，地区主义对国家政治的影响才开始加深，主要体现在政党、军队和政府内部存在严重的地区派别之争。此类地区化最明显的是，1990年也门统一后代表西北高原传统势力的执政党全国人民大会党与前南也门执政党也门社会主义党的权力之争演变为南、北也门的地区之争，也社党在联合政府中不断受到排挤，最终由于1994年内战失败而被排除出权力核心，导致西北高原地区大权独揽，南部政治势力被长期边缘化。

也门军队建设缺乏严谨的制度约束，军事大权集中在西北高原大部落权贵和萨利赫家族亲贵的手中：萨利赫的儿子艾哈迈德·阿里担任也门最精锐的共和国卫队司令；侄子叶海亚·萨利赫担任中央安全部队指挥官，也门第一装甲师由其同父异母的弟弟阿里·穆赫辛领导。不仅如此，政府为了加强对南方的控制，直到1996年才允许南方部分省份的当地警察配枪，所有的重型武器仍掌握在北部安全部队手中，并强制南方大量军官和公务员提前退休，后来正是这些退休军官开始了有组织的南方抗议活动。2010年9月1日，两位士兵在争论国家的地区差别时发生枪击事件。^①死亡的士兵来自西北高原的扎玛尔省，而开枪的士兵则来自西南部的拉赫季省。报道称，来自拉赫季的士兵被来自扎玛尔的士兵对南方人持有偏见的言论所激怒而开枪。9月8日的一则报道称，南部拉赫季省内一些部落酋长呼吁所有来自拉凡德和达利阿的士兵都退役返乡。

在也门，各地区势力为了谋求平等的政治、经济和社会权益，往往以政党和军队地区化为手段，由此出现也门各级政府官员地区化的倾向。除了南部地区持续的分离主义活动，北方政治势力内部也面临着塔兹、伊卜等中西部地区要求政治权益的呼声，错综复杂的地区势力深刻地影响着也门的政治行为体，并加剧了也门的政治动荡。

^① “Soldier Killed in Lawder, Shot by a Colleague During an Argument About Regionalism”, *Yemen Times*, September 8, 2010.

综上所述，也门 2011 年政局动荡是其国家统一以来各个地区对政治权力和经济资源特别是石油资源争夺的矛盾总爆发，以萨那为中心的西北高原传统权贵对政治和经济权力的垄断最终导致国家濒临崩溃的边缘。萨利赫政府长期以狭义的地区主义和部落思维构建现代国家的道路是注定要失败的。当前也门陷入各方势力参与的武装冲突中，再加上沙特阿拉伯等国发动的以打击胡塞武装为主的空袭行动，也门政治重建面临停滞甚至倒退的危险。在此情况下，需要也门各方政治派别和武装组织能以和谈代替冲突，同时也门需要一个强有力的中央政府从国家整体利益出发，建立包容性政府，有效地整合地区利益。也门也需要一位有远见、有才能的国家领导人协商谈判处理地区反对派提出的尖锐异见，努力消除地方情感，构建统一的国家认同，从而为避免国家分裂和实现国家的稳定发展开启新的政治发展道路。

An Analysis of Regionalism in Yemen from the Perspective of State Governance

Su Ying & Huang Minxing

Abstract: The current political crisis means the failure of the government – led governance model in Yemen. The rise of regionalism forces within the country is particularly striking. Regionalism in Yemen has undergone a complex historical evolution: from geographical isolation and early colonial experience to concentrated outbreak at present. Yemen regionalism has three forms: the northwest highland region’s long monopoly of political power; the western midlands’ demand for autonomy rights; and southern separatist movement aimed at independent. The origins of regionalism take root in Yemen’s political, economic and social governance. Regionalism will impact on the state governance of Yemen.

Key Words: State Governance; Yemen; Regionalism; “Harik”; Political Restructure

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)