

## 中东政治发展危机的安全结构约束\*

章 远

**内容提要** 中东变局以来，该地区绝大多数国家实施了以促进政治体制改革为目标的政策调整，但短期内并没有为当地民众带来预期的政治与社会发展，其中安全结构约束是造成地区内国家政治转型受阻的重要原因。中东地区面临的安全结构约束是结构性安全秩序存在内生性的安全规范缺失、外源性的对中东安全秩序的干预，以及内外安全困局互动性牵制问题。中东国家普遍存在的安全结构约束，导致政府难以化解原有统治制度遗存的认同权威危机、弱执政基础引发的政策贯彻危机和参与危机、变革催生的整合危机和分配危机等政治发展危机。未来中东地区化解安全结构约束，解决政治发展，需要关注政治体制改革与稳定之间的互动性、以经济发展促稳定、中东各国的族群复杂性、解决中东安全问题的长期性等问题。

**关键词** 政治发展 中东变局 安全结构约束 治理能力

**作者简介** 章远，上海外国语大学中东研究所研究员（上海 200083）。

2019年初，苏丹和阿尔及利亚出现新一轮政治变动，苏丹总统奥马尔·巴希尔（Omar al-Bashir）政权被推翻，阿尔及利亚总统阿卜杜勒-阿齐兹·布特弗利卡（Abdelaziz Bouteflika）被迫辞职。中东观察者纷纷探讨北非爆发“第二次阿拉伯之春”的可能性，中东国家政治发展的前途似乎再次迎来一波考验。事实上，自2010年底中东变局发生以来，学界对在该地区再次爆发类似社会革命的预判一直存在。<sup>①</sup>他们用政治发展理论来考察中东正在经历的变动，理性的分析者普遍很难否认这一地区的政治过程、政治表现乃至

---

\* 本文系国家社科基金后期资助项目“全球化时代宗教冲突的地区比较研究”（18FGJ007）的阶段性成果。

<sup>①</sup> Andrew England, “How the Middle East is Sowing Seeds of a Second Arab Spring”, *Financial Times*, March 5, 2018, <https://www.ft.com/content/a6229844-1ad3-11e8-aaca-4574d7dabfb6>, 2019-05-25.

政治文化都有其相对独特之处。这些独特性本身具有相对稳固的属性，造成中东政治发展始终在革新和复盘中呈现“钟摆”<sup>①</sup>现象。

鉴于中东地区各个国家历史发展道路的差异，在一国发生政局变动的情势下，相关研究者在政治变动初期以国别研究开展的经验观察和验证假设确实是有效的研究方式。然而，如果后续研究仍然停留在偏重专题性地讨论单个国家，则会产生对准确地描述中东国家群体的政治发展结构和提炼地区政治发展的理论解释框架启发性不足的问题。面对中东国家普遍出现的政治发展困境，尤其是持续伴生外源性干扰因素之时，阶段性地以结构主义视角分析研究对象政治制度变迁的约束条件、寻找面向未来的国家建设难题的解决方案，系相关政治学者的重要研究进路。中东变局是一场兼有国内斗争、地区内竞争和外部干预的政治变化过程。作为一场社会运动，中东变局常见的直接后果是政府戏剧化更迭、社会进一步分裂、群体间疏离感加剧、内战（部分国家）长期持续、地区实力均衡关系被打破、极端主义思潮蔓延等等。由此，当地民众不得不面对政治失序、经济凋敝、社会不安之境况。近年来，中东地区国家陆续出现低迷的选举投票率和舆论对选举结果的广泛质疑，彰显大众对中东变局后国家民主化改革进程的失望和不信任。化解中东政治发展危机的重要阻碍来自于中东的复合型安全结构约束，这其中既有国家和地区内生性的安全规范缺失，也有来自于地区外的干预文化和干预行为，以及内外安全困局的交互集合。如果中东地区安全结构内外交困的约束局面不予以突破，中东政治发展进程仍然将极为缓慢甚至停滞。

## 结构主义分析视角下中东国家的政治发展逻辑

结构主义分析模式的研究定位处于普遍主义的理性主义分析模式和特殊主义的文化主义分析模式之间。结构主义的分析方法在本体论上偏重研究整体主义的行为者关系，在方法论上重视因果法则和结构上的动态法则，秉持现实主义的比较策略。<sup>②</sup>对同时存在基本性差异又具有历史联动的中东地区的

<sup>①</sup> 王林聪：《中东国家政治发展的新变化及其影响》，载《当代世界》2018年第10期，第43页。

<sup>②</sup> Mark I. Lichbach, “Social Theory and Explanations in Comparative Politics”, in Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman eds., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 245, 255.

政治发展研究而言,更适合采用结构主义分析视角。按照斯考切波(Theoda Skocpol)对“革命”后国家的比较分析和归纳,他认为通过社会革命能够产生理性的、自治的和强有力的国家,而那些成功的国家往往具有官僚制和容纳大众的特质。<sup>①</sup>中东国家的政治体制具有多元性,无论是共和制还是君主制国家,在中东变局发生前,政治强人支撑的威权主义政治文化特点较为突出。民众在这场波及多国的社会运动中,基于对当时当政者政治积弊、治理失效的失望情绪,试图通过改变现行政治制度来摆脱国家落后、经济萎靡、民生困顿的不良状态。八年之后的2019年,当“第二次阿拉伯之春”的疑虑开始见诸各国媒体之时,通过回头重新审视中东变局的过程,冷静的观察者会发现:绝大多数政治抗争的结果并没有出现运动参与者和支持者在运动初期所想象的西方式民主自由政治体制的复制。政权更替之后,继任者既没有优先提升官僚制的专业性,大众利益亦未得到应有的体现和保障,思想上的自由民主浪潮也没有抵御住极端主义意识形态在特定人群中的传播甚至蔓延。

从学理来看,政治发展理论兴起于20世纪五六十年代,<sup>②</sup>随着民主化第三波浪潮达到高峰,<sup>③</sup>随后转入理论调整阶段,<sup>④</sup>并逐渐形成地区性的分化。传统政治发展理论主要包含两个目的向度:一是旨在解释新兴国家的民主程度制度化;二是旨在指导发展中国家实现政治现代化,并巩固民主制度。伴随20世纪90年代之后发展中国家民主模式多元化的历史现实,21世纪的政治发展理论者逐渐降低早期理论演绎中所含的西方式普适性逻辑误区,通过反思而将研究重心转到关注不同政治文化下国家治理能力和寻找适应当地的民主模式。中东变局以来的主流政治发展论述基本沿袭了强调治理的技术性

---

<sup>①</sup> Theda Skocpol, *State and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia and China*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979, pp. 285 - 304.

<sup>②</sup> G. A. Almond and G. B. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Litter, Brown, 1982, p. xv.

<sup>③</sup> Such as Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968; Lucian W. Pye and Sidney Verba, *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965; Leonard Binder et al., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1974.

<sup>④</sup> Samuel P. Huntington, "After Twenty Years: The Future of the Third Wave", *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4, 1997, pp. 3 - 12.

和政治文化的地区特性的研究路径。<sup>①</sup>

中东政治发展当然具有复杂性，而广受关注的共性问题：社会分裂、族群纷争、教派对立、政治资源分配不公、政府阶段性地在趋向重分权与重集权间摇摆反复。不可否认，中东变局的发生是源于大规模民众抗议，但也是外部势力参与的结果。应该说，中东变局以来，中东国家在促进地区政治发展的政治承诺兑现、政治资源集中和明确的后续分配方案等良性方面取得的成效不同，但值得注意的是，相当一部分国家没有取得有效进展。即使是那些能够抵御各类社会动荡的国家，大多归因于政府的应变及时，或是能够获得较为充分的外部大国政治、军事和经济支持，而未能从本源上解决政治发展问题。民主化程度并非国家实现稳定的关键性指标，但中东国家长期存在的安全结构问题，比如恐怖主义外溢、内战频发、巴以和平困境、教派争端、大国干预等现象始终没有消失，只在具体内容和表现形式上呈现一定的摇摆，成为影响国家政治稳定发展的恒量因素。

## 中东变局以来的地区政治发展危机

重视政治文化的政治发展研究学者鲁恂·派伊（Lucian W. Pye）对发展中国家构建现代化民族国家的核心建议是克服一系列政治发展危机。派伊认为，一国的政治发展可能遇到多重危机，包括认同危机、合法性危机、贯彻危机、参与危机、整合危机和分配危机6个方面。<sup>②</sup> 危机是社会变迁的动力，也是现代民族国家在社会转型期必须破解的压力问题。具体到中东国家，它

---

<sup>①</sup> See Walter Laqueur, "The Perils of Wishful Thinking: On Europe and the Middle East", *World Affairs*, Vol. 174, No. 6, March/April, 2012, p. 13; Jonathan Hill, "Authoritarian Resilience in Morocco after the Arab Spring: A Critical Assessment of Educational Exchanges in Soft Power," *The Journal of North African Studies*, Vol. 23, No. 3, 2018, p. 413; Imad Salamey, "Post-Arab Spring: Changes and Challenges", *The Third World Quarterly*, Vol. 36, 2015, p. 111; 黄民兴：《再论中东剧变的背景、发展阶段和主要特点》，载《史学集刊》2016年第5期，第226页；牛新春：《西方意识形态的“有用”与“无用”——中东国家政治危局的进一步警示》，载《人民论坛·学术前沿》2014年第8期，第57页；王泰：《阿拉伯剧变后中东的政治发展：困境与反思》，载《阿拉伯世界研究》2017年第1期，第84页；曾向红、陈亚洲：《政治妥协与突尼斯的和平政治过渡——基于对突尼斯“伊斯兰复兴运动”的考察》，载《外交评论》2016年第2期，第62页；田文林：《中东政治转型：反思与重构》，载《西亚非洲》2018年第1期，第67页。

<sup>②</sup> [美国] 鲁恂·W. 派伊：《政治发展面面观》，任晓、王元译，天津人民出版社，2009年版，第80~84页。

们在政治发展过程中亟待化解的危机体现在以下三方面：

### （一）政治转型的认同权威危机

政治转型期的认同意味着政治共同体内的个人和群体认可某种政治关系、遵从某种政治秩序，民众承认权威的合法与合规。就中东政治而言，转型期认同关乎4个层面的认同：主权归属认同，包括领土认同、边界认同；对政府、领导人的认同；民众对干预合法性和有效性的认同；外部对中东政治改革进程的认同。

中东现代秩序的形成发轫于一战之后，表现出明显的阶段性特点。二战之后，中东地区阿拉伯民族国家陆续独立，第三次中东战争之后，原有阿拉伯国家间的联盟出现裂缝，这是该地区的第一次地缘政治分裂；1979年的伊朗伊斯兰革命之后，伊朗试图输出伊斯兰革命，教派冲突升级，教派关系因竞争而不断变化，再次改变着地缘政治的联盟；第三阶段是冷战终结之后，美国作为中东地区外部唯一核心主导国，通过战争和援助等干预行动来改造中东秩序；第四阶段是2010年底中东变局之后，以美国从伊拉克撤军为标志，美国逐渐弱化在中东的唯一强势主导身份，同时中东各国分别进行政治体制改革或调整，地区力量格局再次处于重组和变化之中。

不论是后殖民时代，还是后冷战时代，中东国家当政者在多大程度上继承前政治体系的制度安排，深刻影响着该国的政治发展道路。在有关领土边界等事关国家主权的问题上，中东地缘政治问题的根源与霸权政治遗产有关。其中，标志性事件是两份历史文件的签署：其一是1916年秘密签订的《赛克斯-皮科协定》；其二是1917年英国赞成犹太人在巴勒斯坦建立“民族之家”（National Home）的《贝尔福宣言》。《贝尔福宣言》对犹太复国主义的发展和中东局势产生了深远的影响，为此后旷日持久的巴以问题埋下了祸根。上述文件均代表典型的殖民者意志，是为当时霸权国战后利益服务的，而并不是依据民族意志及合理自然因素划定的民族国家边界。

中东变局以来，稳定发达的以色列在中东的地位显见提高，但巴勒斯坦问题正面临着在中东议题中重要性的被边缘化。2017年，以色列高调举行众多纪念《贝尔福宣言》发表100周年的庆祝活动。在欧洲的纪念一战结束百年系列活动中，英国仍然视《贝尔福宣言》为本国值得骄傲的历史成就，并

拒绝巴勒斯坦政府所要求的公开道歉。<sup>①</sup> 库尔德问题也被纳入《赛克斯-皮科协定》的解释范畴。事实上，库尔德问题背后是民族认同对现有主权国家认同权威性的否定。在该协定的贻害中，库尔德人并没有被视为单一民族，没有国土；相反，他们被归入土耳其、伊拉克、叙利亚和伊朗，并在4个国家的交汇地带以不同国家国民的身份持续生活至今。库尔德武装在反“伊斯兰国”组织战斗过程中有所贡献，西方国家给予了他们更多的言论、情感、经济乃至军事支持，却也因此将库尔德问题拉入更严峻的国际化现实困境。殖民时代的政治遗产，一方面埋下了中东民众总是质疑外部干预的防御性心理；另一方面，殖民文化的延续预示着外部政治强权始终难以完全放弃干预中东政治进程的企图。

动荡社会中，政权的统治权威、认同权威遭遇的挑战，来自于治下不同团体对发展需求的差异。中东地区相关社会群体权益表达的需求、对经济治理成效的期望，都会通过对政府和当政者合法性的质疑而形成认同权威方面的危机。正如蒂姆·尼布洛克（Tim Niblock）所观察到的，中东变局之后，政治反对派往往声称他们能够提供政府无力提供的国内安全和周边安全从而从民众中获得合法性认同。中东变局打破认同权威，甚至危及到了政权的存续，导致以海湾君主制国家为代表的政府在下一步政治转型中更在意缓解“政权不安全感”<sup>②</sup>，而不是作出重大的制度变革。

沙特新王储穆罕默德·萨勒曼上任以来，在内政和外交领域展开一系列新政，以提升国力和修正沙特的负面国家形象，但卡舒吉事件导致沙特一定时期内不得不面对严峻的内政外交危机。沙特联合其他海合会成员宣布因卡塔尔“支持恐怖主义”而同卡塔尔断交，造成海合会的分裂，也一定程度削弱了沙特在海湾地区的认同权威。巴勒斯坦的法塔赫和 Hamas 达成和解协议，试图推进 Hamas 非军事化，但进展缓慢。“伊斯兰国”的领土控制终结之后，叙利亚面临彻底结束内战和战后重建的考验。伊拉克库尔德斯坦自治区突然举行独立公投，却又迅速被伊拉克政府镇压。也门胡塞武装和也门政府之间

---

<sup>①</sup> Lizzie Dearden, “UK Refuses to Apologise to Palestinians for Balfour Declaration and Says It is ‘Proud of Role in Creating Israel’”, *Independent*, April 26, 2017, <https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/palestinian-authority-uk-balfour-declaration-israel-sue-israel-zionism-refuse-apologise-lawsuit-a7702866.html>, 2019-05-10.

<sup>②</sup> [英国] 蒂姆·尼布洛克：《政权不安全感与海湾地区冲突的根源析论》，舒梦译，载《阿拉伯世界研究》2019年第1期，第5~7页。

的暴力对立状况长期难解。随着特朗普政府搬迁美国驻以色列大使馆和退出伊朗核协议并对伊朗实行“极限施压”，中东国家不同程度地面临着对内化解认同政府和领导人权威的危机，以及外部获得关键大国认可的严峻形势。

## （二）政府政策的贯彻危机和参与危机

政治现代化的行政难题是基于政府视角的贯彻危机和基于民众视角的参与危机。贯彻危机意味着难以形成顺畅的中央与地方关系、城乡关系和官民关系。参与危机意味着不断新参与进入政治体系的大众力量催生的新利益要求无法获得足够的表达，政策难以体现不断更新的民意。<sup>①</sup>具体到中东国家，政治现代化过程中的贯彻危机是政府自上而下政治执政能力广受批评、城乡发展不均衡、领导人政治能力有限，从而使政令难以畅达，政策执行体系欠缺；参与危机是社会自下而上政治参与不畅、是革新派与保守派不断博弈而滋生的矛盾体现。

埃及和突尼斯在中东变局中最先通过“街头政治”推翻集权统治，两国也是中东地区世俗化程度较高、现代化发展较快的国家。不能忽视的是，埃及和突尼斯在变局数年后都渐渐显现了强人政治回归的趋势。在埃及，在经历短暂一年多穆尔西民选政府后，阿卜杜勒-法塔赫·塞西通过军方干预上台执政，继而打压埃及穆斯林兄弟会。塞西执政昭示了埃及强人政治和军人政治的回归，其政权被称为“没有穆巴拉克的穆巴拉克模式”<sup>②</sup>。在突尼斯，该国被视为中东变局后成功实现政治转型的国家，其全国对话机构被颁予诺贝尔和平奖。但与此同时，一个不争的事实是：在扎因·阿比丁·本·阿里后时代，突尼斯经济和民生问题均未得到有效解决，政府外债激增，人民的失望情绪不断累积，地方选举投票率不足40%。<sup>③</sup>在诸多突尼斯街头采访的报道中，出现了“民众表示更愿意回到本·阿里的时代”的声音。<sup>④</sup>因此，无论是埃及还是突尼斯，都无力提供真正意义上化解政治发展贯彻危机和参与危机的范例。

① [美国] 鲁恂·W. 派伊：前引书，第82~82页。

② 林鹏飞、吴志伟：《5年了，“阿拉伯之春”究竟留下了什么？》，载《环球时报》2016年1月15日。

③ 黄培昭：《“动荡使我们的生活每况愈下”：国家竞争力排名下滑“突尼斯奇迹”荡然无存》，载《人民日报》2018年5月9日。

④ Carlotta Gall, “At Birthplace of the Arab Spring, Discontent Opens a Door to the Past”, *The New York Times*, October 20, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/10/20/world/at-birthplace-of-the-arab-spring-discontent-opens-a-door-to-the-past.html>, 2018-06-20.

在没有发生政治制度变革，也没有发生根本性政权交替的中东国家，自上而下的政治改良也在潜移默化地进行着。在2011年集中爆发示威游行之后，约旦、摩洛哥、巴林等君主制国家国王或解散内阁重组政府，或在保有国王事实权力的基础上允许修宪改革。中东君主制国家能够从中东变局中平稳渡过，还与王室及时向国民发放经济补助有直接关系，这无疑加大了政府的财政负担。值得注意的是，政治精英的改革设想需要与相对保守的宗教势力和相对狭隘的部族势力进行利益协调，一旦改革举措触动他们的核心利益，则会面临参与危机。在沙特，穆罕默德·萨勒曼采取一系列包括推进国内反腐、倡导沙特《2030愿景》、给予女性更多的社会活动空间等改革新举措。萨勒曼新政在国内外赢得一定的政治声誉，但也因改革触动了国内保守势力的利益而出现相关政策贯彻危机。

当然，中东变局毕竟为国家政治转型、民众在更大程度上参与政治提供了历史性机遇。从长远来看，中东国家政治调整若能基于国情、政治文化（例如，改革与伊斯兰文化传统未形成激烈对抗）且聚焦发展问题，政治改革举措和策略能相对温和，则可以推动一定程度的可持续的政治发展。与此同时，中东国家政府还应注意到中东变局后国内政治力量的新变化，建立包括一些伊斯兰组织在内的包容性政府，通过合法参政畅通它们表达政治诉求的渠道，避免因被边缘化而产生参与危机。

### （三）变革催生的整合危机与分配危机

在过渡政治体系里，整合危机表现为政府活动和大众政治之间出现分裂和碎片化，而政府施政能力低下则引发分配社会财富和福利无法缓解经济发展压力的分配危机。<sup>①</sup>对于中东国家而言，变革暴露出国家治理能力普遍不足的问题，外部强势干预又造成相关国家无法维持整合的被动局面。具体而言，中东变局催生的政治发展危机包括：中央政府无力有效整合治下利益群体的要求，开放多党制带来新的社会割裂，社交网络不能聚合民力实现公平与正义，<sup>②</sup>民众没有通过社会运动改善生活状况。

在政治发展过程中，一旦政府的施政水平和施政效率低下，那么政府内

<sup>①</sup> [美国] 鲁恂·W. 派伊：前引书，第83~84页。

<sup>②</sup> Hassan A. Barari, "Social Media and the Second Wave of the Arab Spring", *The Jordan Times*, April 15, 2019, <http://www.jordantimes.com/opinion/hassan-barari/social-media-and-second-wave-arab-spring>, 2019-05-26.



部机构之间、社会团体与利益集团之间、行政官僚和普通公民之间就会存在既得利益群体和被忽视的群体之间的利益整合不足，以及出现资源分配不公的危机态势。中东变局并未直接催生国家治理能力的显著提升，利比亚就是一个突出的例子。在后卡扎菲时代，利比亚出现两个政府、两个议会并立的局面，境内多个民兵组织拥兵自立，国内陷入四分五裂局面。国家无法维持对统治领土和人口的有效控制，统治和治理能力都不充分，国内的失业率甚至高于剧变之前，国家内聚力严重不足而造成社会割裂。更糟糕的是，羸弱的政府和地方割据、国家碎片化给恐怖主义、极端主义思想和极端主义组织滋生培育了社会土壤。当反对恐怖主义问题紧迫之时，政府能够给予包括一些反政府派别参与反恐的社会力量一定的生存空间，甚至允许它们参与财富分配。待到共同威胁消除之后，政府不得不面对已经壮大的国内政治对手。比如，因为参与打击“伊斯兰国”而取得更多国际认同的库尔德人已在争取谋求更多的政治利益和地位。从伊拉克库尔德自治区的独立公投效果来看，依据欧美国家官方和主流媒体在公投后模糊的表态，西方国家还没有把战后迅速建立一个新的民族国家纳入中东地区议事日程。

从社会运动角度看，中东变局是没有执政地位的非得利民众争取更多福利、要求参与财富分配的集体反抗行动，背后是民众与政府沟通不畅、与政府无法有效互动的激化产物。一般说来，在社会动荡时期，政府如果无法有效整合社会利益，则会给外部干预势力的介入提供机会。比如，当叙利亚内战趋于明朗化之时，政府军已经控制了绝大部分领土，但外部大国仍然希望通过扶植反政府势力继续影响叙利亚未来政治走向。“谁主导叙利亚战后重建”问题折射出当下巴沙尔政权面临的社会整合和未来国家政治、安全、经济发展之困境。<sup>①</sup>又如，利比亚战争使该国退出了中东强国行列，利比亚国家未来的总统和议会选举因国内持续恶化的安全局势和林立的党派而充满不确定性。也门内战是代理人战争，背后映射着伊朗和沙特对地区主导权的争夺。上述国家均不是完整意义上的“有效政府”（Effective Government），在国家治理方面尚无具有超越国内不同利益集团、政治力量及外部干预的相对“自主性”（Autonomy），也无法有效满足国内各群体的民生发展需求。

---

<sup>①</sup> 具体参见王晋：《叙利亚重建的困境、归因与超越》，载《西亚非洲》2019年第1期，第3～29页。

政治发展理论要求有效的、成功的政治发展必须解决上述三方面危机。在比较政治学学者看来，国家将在政治发展过程中解决危机而达到现代化的目标。<sup>①</sup>然而，与理论设想不同，中东变局以来，处于政治转型期的政府能否化解政治发展中的危机并达到政治现代化的发展目的，却不得不面临独特的安全结构的三重约束。

## 化解政治发展危机的安全结构约束

中东国家目前所处的政治转型期是对此前“民主建设断层”<sup>②</sup>的补偿，需要以国家内部统治安全和国家外部秩序稳定的双重安全为保障。本文所指的安全结构，涵盖国内安全局势、周边安全状况和地区安全态势，是一种多重安全关系相互影响而形成的结构性安全秩序联合整体。<sup>③</sup>不论是在国内层面、地区层面还是在国际层面，中东诸国内部的竞争性政治、域外大国的干预以及地区内外政治力量之间的交织造成了多重安全威胁，形成了阻碍化解政治发展危机的安全结构约束。与其他地区政治发展经验不同，中东变局以来，中东国家的安全结构具有复杂性、特殊性，地区内外各方政治力量之间始终处于互相结盟、对抗斗争、再重组直至走向权力集团实力相对均衡的某种微妙的和平状态。

### （一）内部原生性安全结构约束

如前所述，中东国家的政治发展需要解决认同权威、贯彻危机和参与危机、整合危机和分配危机多方面问题。然而，该地区原生性的不稳定因素对于化解上述多重危机形成阻力。后发展国家建立成功的民主制、设立有效的竞争性选举体制需要保证两个关键权益，其一是原有掌权者权益，其二是包括原有掌权者在内的社会各方在新体制下的安全权益。<sup>④</sup>但是，中东变局之后，一些中东国家原有掌权者和各个利益团体的安全权益无法维持，国内选

---

① 陈鸿瑜：《政治发展理论》，吉林出版集团有限责任公司，2009年版，第78页。

② 余建华：《中东变局的历史方位与国际背景》，载余建华：《中东变局研究》，社会科学文献出版社，2018年版，第3页。

③ [英国]巴里·布赞、[丹麦]奥利·维夫：《地区安全复合体与国际安全结构》，潘忠岐等译，上海人民出版社，2010年版，第6~10页。

④ 叶长茂：《后发国家如何推动选举政治走向成熟——政治风险视角下的渐进民主》，载《比较政治学研究》，2017年第12辑，第164页。

举甚至出现类似 2018 年伊拉克大选后议会要求重新计票而选票仓突然着火的闹剧。<sup>①</sup> 国家内部世俗文职政府机构、军人集团、社会团体、教士集团、普通民众之间的信任度和认同度都影响着中东国家的政治合法性。恐怖主义、内部冲突、巴以矛盾和教派对立是中东常见引发暴力冲突的内部结构性安全致因。

第一，活跃的宗教极端组织制造的大量恐怖袭击事件是限制中东地区政治发展最常见的内生性安全结构约束。恐怖主义问题是全球面临的安全顽疾，也是长期困扰且破坏中东稳定的安全威胁之一。中东变局以来，社会动荡产生的权力真空使得宗教极端组织在一定时期得到更多的活动空间，他们蓄意使用暴力攻击无辜的非战斗人员、非武装的平民，造成民众生命和财产损失。一些宗教极端组织成员利用利比亚、叙利亚、伊拉克的国内战乱情势，在国家间流动。“伊斯兰国”是中东变局的一个严重负产品，反过来也制约着当地政治发展。按照《全球恐怖主义指数》的统计，2016 年中东地区受恐怖袭击而丧命的民众有 13 512 人，远高于排名第二的南亚地区（5 949 人）。<sup>②</sup> 不论是恐怖袭击事件数量，还是恐袭造成的伤亡者数量，近十年中东都是世界范围内遭受恐怖主义暴力袭击最严重的地区。中东国家的执政者在寻求提升施政水平以实现政治改革目标的同时，还必须应对严峻的恐怖主义安全威胁。

第二，内生性安全约束的另一重要外在表现是国家政局不稳，发生内乱甚至内战。内战造成的人员和财产损失比恐怖主义袭击更为严重，对安全心理的摧残也更持久。<sup>③</sup> 事实上，恐怖主义频发的国家也常是那些饱受内乱苦难的国家。按照《全球恐怖主义指数》2018 年度报告数据，在受恐怖主义影响最严重的前 20 个国家中，伊拉克、阿富汗、叙利亚、也门、埃及、土耳其、利比亚和苏丹等中东国家名列其中。<sup>④</sup> 对比中东变局涉及的国家，我们从中可

---

① “Iraq Election: Fire at Baghdad Ballot Paper Depot”, *BBC*, June 10, 2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-44432047>, 2019-05-31.

② Institute for Economics & Peace, “Global Terrorism Index 2017”, *Vision of Humanity*, Nov. 2017, p. 19, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/11/Global-Terrorism-Index-2017.pdf>, 2019-05-13.

③ Institute for Economics & Peace, “Global Peace Index 2018”, *Vision of Humanity*, June 2018, p. 30, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/06/Global-Peace-Index-2018-2.pdf>, 2019-05-30.

④ Institute for Economics & Peace, “Global Terrorism Index 2018”, *Vision of Humanity*, November 2018, p. 8, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2018/12/Global-Terrorism-Index-2018-1.pdf>, 2019-05-31.

以看出：自 2010 年底以来，那些因动乱乃至内战而造成高致死人数的中东国家，恐怖主义指数也同样居高不下，比如叙利亚、伊拉克、利比亚和也门。利比亚“民主团结政府”与“国民军”之间 2019 年 4 月开始的武装冲突是该国内部割据乱局的升级。的黎波里战事并非偶然，利比亚自 2011 年内战爆发开始，始终处于国家分崩离析的状态，国民因为各种暴力和袭击事件而失去生命，战局持续混乱。由于缺乏强有力的制衡力量，类似的内乱悲剧依然在叙利亚、也门等国反复出现。

第三，以色列和阿拉伯世界的矛盾、犹太人和阿拉伯人的矛盾是自以色列建国以来中东典型的地区内对立。不论是宗教、历史还是群体记忆，巴以冲突背后重叠的圣地和土地控制权是难以和解的安全悖论。从以色列遭恐怖袭击伤亡的人数来看，1993 年《奥斯陆协议》公布后的数年间，以色列境内是相对和平的；而 1997 年以色列人受袭击而伤亡数字的剧增则同内塔尼亚胡当政、以色列内阁通过在东耶路撒冷的哈尔霍马地区兴建犹太人定居点计划并强行动工兴建定居点、哈马斯的军事复仇等变动都存在关联性。在巴以冲突领域，按照以色列方面的统计，2018 年死于巴勒斯坦暴力袭击的以色列人比上一年数字还有所下降，可以排到 2000 年以来年度伤亡最少的前三位。<sup>①</sup>令人遗憾的是，以色列的强硬态度、阿拉伯国家内部的分歧及外部势力的干预，导致巴勒斯坦建国问题历经数十年还是没有实质性的进展。在巴勒斯坦争取独立建国的过程中，巴勒斯坦国家内部及其所在的阿拉伯国家阵营则出现了一定程度的分裂：巴勒斯坦内部慢慢产生了温和派和激进派的分裂；本来坚定支持巴勒斯坦的阿拉伯阵营也出现了明显的变动，沙特、埃及等国出于本国发展的国家利益，与以色列在经济合作、反恐合作等许多领域持续走近，形成事实上的准盟友关系。尽管如此，巴以矛盾仍是影响中东地区安全的核心性问题。

第四，教派群体和有教派倾向的国家互相对立的矛盾是地区内生的带有宗教色彩的安全结构约束，而教派矛盾背后是以教派冲突为表象的地区权力斗争。中东最大的教派矛盾发生在什叶派的伊朗和逊尼派大国沙特之间。沙特在维护逊尼派利益方面不惜动用军事力量。2011 年巴林的什叶派示威者要

---

<sup>①</sup> Israel Ministry of Foreign Affairs, “In Memory of the Victims of Palestinian Violence and Terrorism in Israel”, *Israel Ministry of Foreign Affairs*, <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Terrorism/Victims/Pages/In%20Memory%20of%20the%20Victims%20of%20Palestinian%20Violence%20a.aspx>, 2019-05-17.

求平权,随后沙特和阿联酋派出“半岛之盾”进入巴林,逊尼派背景的海合会军警出面帮助巴林王室镇压了国内政治反抗活动。教派矛盾在一定程度上使得“伊斯兰国”在2011年伊拉克什叶派和逊尼派斗争中获得了发展壮大机会。按照尤根斯迈尔(Mark Juergensmeyer)的观点,“伊斯兰国”能够崛起倚靠社会心理的三大世界观支撑,首要的社会思想基础就是逊尼派阿拉伯赋权运动。<sup>①</sup>绝大多数中东国家是以逊尼派穆斯林为多数人口的伊斯兰国家,逊尼派拥有中东最大的伊斯兰教信徒。综合美国国会研究部(CRP)、皮尤调研(Pew)和美国中情局(CIA)的数据,全世界约20%的穆斯林生活在中东地区,其中逊尼派人口约占85%~90%,而近90%的什叶派穆斯林生活在伊朗。<sup>②</sup>不论中东国家的政治体制如何,伊斯兰教都深植中东伊斯兰国家的政治文化和群体认同之中,哪怕是世俗政府也很难规避教派立场对政治决策的影响。

中东国家往往存在内部群体认同和效忠多元权力对象的原生性困局。世俗文职、宗教和军队三股力量互相竞争规则制定权以及各种意识形态此消彼长,都难以弱化深深植根于中东地区的教缘政治问题。而中东变局使多国出现了动荡的政治和社会环境,导致上述内部原生性安全结构约束不同程度地重新显现。

## (二) 外部介入而形成的安全结构约束

外部介入的安全议题往往是左右中东未来格局的关键事件。外部势力对中东采取的主要干预方式有政治打压、经济制裁、军事介入、扶植反对派势力和控制媒体。<sup>③</sup>其中,美国、欧盟、俄罗斯等域外大国或国际组织的中东战略或中东政策深刻影响着这一地区的安全形势发展。外部干预是使中东安全局面复杂化的重要变量因素,蕴含着中东外部大国对政治伊斯兰、犹太复国主义和主导权力归属的立场看法。但最终,外部大国的干预行为都可以被纳入现实主义关照的竞争主导权和提升本国战略利益的解释框架。

第一,中东国家政治制度、政治环境的剧烈变革总是与外部国家的国际

---

<sup>①</sup> 另外,两个世界观是“全球圣战运动”和“世界末日运动”。Mark Juergensmeyer, “Thinking Sociologically about Religion and Violence: The Case of ISIS”, *Sociology of Religion: A Quarterly Review*, Vol. 79, No. 1, 2018, p. 31.

<sup>②</sup> “Sunnis and Shia in the Middle East”, *BBC*, December 19, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25434060>, 2019-05-24.

<sup>③</sup> 王京烈:《中东地区安全与大国干涉的影响》,载《西亚非洲》2013年第6期,第34页。

干预有关，很多时候，国际干预直接就是变局的推动者或参与者。远观至伊朗伊斯兰革命，美国因此与伊朗从曾经的盟友转为至今剑拔弩张的敌人。始自1979年的阿富汗战争带来了中东地区“圣战”观念的复兴和政治伊斯兰极端化等蔓延至今的长期负面结果。中东变局以来该地区始终处于“转型与动荡相互交织”<sup>①</sup>的状态，西方国家采取了强制性的外交干预、军事干预等手段，加剧了中东地区的不安全局势。其结果是：在大国争夺、社会转型和传统矛盾交织的过程中，中东被动地陷入“不稳定结构”<sup>②</sup>。

第二，在主权领域，外部干预对于犹太复国主义、巴勒斯坦独立运动、各国分裂势力常以西方价值看待之，使中东安全结构陷入更加积重难返的境地。例如，美国基于同以色列的盟友关系以及犹太利益集团在美国国内强大的政治动员能力，导致美国中东政策始终向以色列利益倾斜。奥巴马执政时期，美国阻挠巴勒斯坦申请成为联合国机构的会员，在这一问题上，美国政界并无党派分歧。特朗普政府时期，美国中东政策尽管有摇摆，但偏袒以色列的政策取向却更加明显。除了外交场合采取强硬措施施压之外，西方国家对中东地区主权干预的具体形式还包括对恐怖主义组织的认定、划定经济制裁的范围、实施先发制人的军事打击、设置禁飞区、培植反对派势力等等。

第三，中东地区外部结构性安全约束还表现为大国和重要国际组织在中东问题上的权力争斗、利益博弈。在中东热点事件上，美国、俄罗斯、欧盟、北约等国际力量彼此的身份常在“朋友”和“对手”之间切换。中东变局之后，受到国内经济压力和反移民思潮的影响，中东外部的政治力量都不愿意承担解决中东问题、为中东政治发展创造安全环境的国际责任，由此使得干预行动更加失序。在核问题、争议性政府、分裂主义等重大议题领域，竞争性的外部干预既可能激化矛盾引发冲突升级，也会使中东国家的利益诉求被淹没在大国的喧嚣和嫌隙之下。

### （三）内外安全结构约束的互相牵制

外部干预和地区内部对抗交织形成的结构性复合安全约束的不可控性更强。中东变局以来，地区内外力量互相博弈的典型争议领域集中在伊朗核问题、联合反恐战略制定及政策执行，以及对待分离主义政治力量态度等方面，

---

<sup>①</sup> 刘中民：《中东形势的总体评估》，载刘中民、孙德刚：《中东地区发展报告（2016-2017）》，世界知识出版社，2017年版，第3页。

<sup>②</sup> 王京烈：前引文，第34页。

上述问题彰显内外安全约束互相牵制、阻碍中东国家政治发展的结构性困境。

西方大国与中东国家之间对规范、民权、共同体等普世议题的观念存在认知差异。阿拉伯民族国家的独立并未消除其对前政治体系带来的委任统治和犹太复国主义的原有认知，而西方国家对以色列的明确偏袒也导致阿拉伯国家的共有认同中一直包含着对共同威胁的深层忧虑。<sup>①</sup> 客观而言，在当下热议的反恐怖主义议题上，地区内外力量各方比较容易达成道义上的共识，并有所建树。从结果看，从联合国安理会到地区性国际组织，再到美、俄等大国，对极端组织“伊斯兰国”的联合打击是成功的反恐和反极端主义合作。但在反恐合作涉及的信息共享、使用武力的主导权、恐怖组织认定等需要更明确地划分地区内外责任的政治性问题上，各方并未达成共识。

伊朗核问题原本自2015年7月伊核全面协议（即《伊核全面行动计划》）签订以来有所缓解，对伊朗的经济制裁被解除，这为伊朗的经济发展创造了相对宽容的外部环境，是有利于地区和平稳定、经济发展的国际合作成果，也是奥巴马政府的重要中东战略成果。但是在仇视伊朗的以色列看来，伊核全面协议并没有彻底摧毁伊朗的核能力，没有拆除核设施，还赋予伊朗复兴经济、提升国力的空间，威胁到了“以色列的生存权”<sup>②</sup>，这个局面并不符合以色列的利益。随着在伊核问题上更激进的特朗普上台执政，伊核问题的前景发生变数。美国积极寻找伊朗违反联合国安理会第231号决议的证据，不愿意放弃美国利用伊核问题打压中东敌对力量的初衷。在伊核问题上，中国、欧盟、俄罗斯都坚持伊核全面协议的有效性，但特朗普政府坚持退出伊核全面协议，认为伊朗不可能履行该协议，此举造成伊朗对美采取针锋相对的举措。2019年5月，美国与伊朗的直接对立甚至到了美国增兵、伊朗强硬回应威胁的战争边缘。

中东国家的内战表面是国内军事化的政治对立各方冲突的升级，但背后总是存在大国政治、军事、经济干预的身影，阿富汗、伊拉克、利比亚都是如此。在更近的叙利亚内战议题上，美国和其盟友支持叙利亚反对派，为反对派武装提供武器和军事培训，要求巴沙尔政府下台。俄罗斯则支持巴沙尔

---

<sup>①</sup> [美国] 迈克尔·巴尼特：《中东的认同与联盟》，载 [美国] 彼得·卡赞斯坦：《国家安全的文化：世界政治中的规范与认同》，宋伟、刘铁娃译，北京大学出版社，2009年版，第390~391页。

<sup>②</sup> Oren Liebermann, "Netanyahu: Iran must Recognize Israel's Right to Exist in Deal", CNN, April 3, 2015, <http://edition.cnn.com/2015/04/03/middleeast/iran-nuclear-netanyahu/index.html>, 2019-05-02.

政权，给叙利亚政府军提供军事援助。俄罗斯在叙利亚设有军事基地，也一直在扩建驻叙利亚军事基地。2017年，俄罗斯、伊朗、土耳其共同签署协议，同意在叙利亚境内设立4个“冲突降级区”（De-escalation Zones），这是外国干预力量妥协的产物，但也被叙利亚部分反对派和库尔德政党视为分裂国家之举。<sup>①</sup>至于仍然进行中的也门内战则被广泛解读为伊朗支持的胡塞武装和沙特支持的也门政府方进行的代理人战争。胡塞武装仍控制着首都萨那等重要城市和北部省份，也门内战的未来发展充满不确定性。

从西撒哈拉问题到南苏丹独立，再到近年的库尔德问题，中东分离主义的滋长和成败都同外部干预有关。旷日持久的内战消耗了中央政府对国家的控制能力，对国家失望的民众逐渐转向族群认同或者教派认同等次国家认同。当外部力量通过干预给分裂势力足够支持时，原来的主权国家将不得不面临碎片化的结局。应该承认，民族分离或政权分立并不能真正解决政治发展问题，无法带来长期有效的和平。2011年南苏丹从苏丹共和国独立，获得联合国会员资格，但经历了八年的新生国家建设后，南苏丹境内仍然冲突不断。仅在2016年，南苏丹就有472人因恐怖袭击而丧生，是世界最不安全国家之一。<sup>②</sup>同年，恐怖主义对苏丹经济的影响占国内生产总值的9%，成为世界范围恐怖主义对国家经济影响第三严重的国家，仅排在伊拉克和阿富汗之后。<sup>③</sup>

综上所述，影响中东政治发展的地区内部安全结构约束，既表现为内生的极端主义思潮泛起，以恐怖主义的形式外在化和实体化；也表现为难以消弭的长期内战，内战是国家内部政治矛盾的集中爆发，却无助于解决国内发展问题；还表现为伊斯兰世界与以色列之间的历史积怨加重；随着沙特和伊朗矛盾的升级，安全结构约束中教派对立所占的比重有所提高。影响中东政治发展的外部安全结构约束，主要表现为以美国为首的西方外部大国并没有把保障中东安全放在其中东战略的首要位置，反而通过不当介入增加了中东地区的不稳定性；而在主权归属和政权问题上，地区外大有严重的偏好取向：对其敌对政权或当政者不惜从政治经济多领域施压，以至于可以动用同

---

<sup>①</sup> Anne Barnard and Rick Gladstone, “Russia Reaches Deal for Syria Safe Zones, But Some Rebels Scoff”, *The New York Times*, May 4, 2017, [https://www.nytimes.com/2017/05/04/world/middleeast/russia-iran-turkey-syria-de-escalation-zones.html?smpr&\\_r=0](https://www.nytimes.com/2017/05/04/world/middleeast/russia-iran-turkey-syria-de-escalation-zones.html?smpr&_r=0), 2018-12-10.

<sup>②</sup> Institute for Economics & Peace, “Global Peace Index 2017”, *Vision of Humanity*, June 2017, p. 12, <http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf>, 2019-04-15.

<sup>③</sup> Institute for Economics & Peace, “Global Terrorism Index 2017”, pp. 16, 81.



盟的军事力量进行武力打击。对绝大多数中东国家而言，中东变局以来最感到无力的外部安全结构约束是大国利用话语权优势，或通过相关国际机制，干涉相关中东国家国内各力量参与国内政治、掌握政权、施加政治影响的权利，这其中就包含西方大国对政治伊斯兰的怀疑态度。地区内外安全结构约束相互牵制的集中表现，是外部国家以联合打击反恐为名培植非政府武装、帮助一些组织提升军事能力。上述三重安全结构约束给中东国家的发展与稳定造成了不利局面，限制了中东国家化解政治发展危机的能力提升。

## 政治转型期安全环境的塑造

中东地区复杂的结构性安全约束延缓了地区政治转型的进程。民主化扩散波的研究者认为，在政权更迭过程中，后发国家会承袭前面成功改变政局结构国家的经验，在示范效应的鼓励下积极挑战既有统治，最终完成滚雪球一般的民主化。但是，扩散波研究者也承认随着信息交流速度的提升，民主化的成功率和扩散率呈负相关性。<sup>①</sup> 经过了八年多时间，一些中东国家政治发展目标从中东变局最初的“基于一党专政和一人独裁的政治体制转变为多党选举执政的民主体制”<sup>②</sup>，转而再次不得不面对强人政治的复兴，埃及2013年“六·三〇”革命就是典型案例。一些中东国家在经历始自2010年底的狂风暴雨式政权更替之后，步入政治制度转型之路。未来中东地区化解安全结构约束，解决政治发展危机，需要向4个主要方向努力：

### （一）重视政治体制改革与稳定的互动关系

政党军事化、政党与伊斯兰的密切关系<sup>③</sup>、集权、不发达的公民社会引发的社会不满会冲击国家的统治基础，而具有本土适应性的政治制度是解决持续改善政治治理问题的关键。

旧有制度往往保有较强的惯性，这是因为制度能够得以长时间存在往往源于制度内得益者积极维护该制度及其相应的秩序，同时得到了制度外群体

---

① [美国] 库尔特·韦兰：《欧洲民主化的扩散波——组织发展的影响》，高俊龙、李亚奇编译，载《比较政治学研究》2016年第10辑，第62页。

② 王锁劳：《有关北非中东巨变的几个问题》，载《外交评论》2011年第2期，第3页。

③ 章远：《变迁政治体系中宗教政党对政治整合的影响》，载《中央社会主义学院学报》2019年第2期，第132~133页。

的承认，并随时间和积累转化成为规范。<sup>①</sup>在新的政治制度扩散过程中，必然要突破一些旧制度的藩篱，从而引发或激化各种潜在的社会矛盾，继而出现抗争政治现象，这就需要中东国家处理好政治变迁与社会稳定之间的互动关系。事实上，中东变局之前，中东是“强政府”政治文化特点突出的地区。放眼世界其他地区，“强政府”政治治理在其他国家政治发展中亦有体现。东南亚国家的政治发展或政治转型主要有两个模式：新加坡和马来西亚的威权主义体制下推动民主化，是政治体制内的民主化，威权体制在持续推动体制内的民主化程度；而印尼、泰国、菲律宾等国经历了从威权主义向多元主义的转型，但逐渐出现了威权主义的回归。<sup>②</sup>对此，我们需要反思的是：在没有西式民主宪政文化土壤的地区，没有足够的经济发展为基础，又脱离了“强政府”政治体制，弱国的政治现代化进程常常会深陷各类族群、政党等各利益集团的政治纠纷而难以获得瞩目的成就。

中东变局之后的政治转型是多元化的，但并不完全符合西方“民主促进”派的初衷。中国中东学界的普遍观点是中东变局之前中东地区有自己的政治进程，中东变局激进地破局，却“只破不立”，缺少跟进的合理国家建构措施。随着中东部分国家威权政治回潮，中东变局可能带来的突击性政治变革机遇基本消逝，接下来中东国家政治发展将回到漫长的调整、适应和重构的历史进程。

在这个过程中，安全结构约束仍持续地考验着中东国家政治发展的探索之路。应该说，如果不解除中东地区内的安全结构约束，那么倡导分权的民主制度就只能成为国家碎片化和教派冲突的载体；地区外的安全结构约束如果无法得到制约，那么中东取得的任何政治体制改革成果都不可能稳固，政权的合法性就无法由本土民众提供，增加了中东国家探索自身特色民主化之路的艰难程度；而内外交织互动的安全结构约束强制改变了地区政治势力的事实力量对比，造成安全结构的稳定性受损，为将来的中东国家政治发展增添了不确定性因素。当然，失效的政治治理也无助于中东稳定的安全结构的构建，二者具有正相关性。但无论如何，中东国家在中东变局之后都认识到不能否定有关改革的政策取向，需要在内外安全交困中寻找符合中东国家国情的政治转型发展道路。

---

<sup>①</sup> 李路曲：《比较政治学解析》，中央编译出版社，2015年版，第243页。

<sup>②</sup> 李路曲：《政党政治与政治发展》，中央编译出版社，2016年版，第118~119页。

## (二) 重视以经济发展促稳定

中东国家在推进政治转型与发展过程中,内外矛盾交织,给各国政府带来了持续性的维稳压力问题。国内分离势力崛起、大选暴力、跨境移动的恐怖主义和外溢的暴力冲突、难民及回迁问题等等,无法用一揽子的政治变革来解决上述问题。如果我们深入探究各类利益矛盾或社会问题产生的根源,会发现它们在很大程度上都与经济发展有密切关系,这是因为经济治理水平是国家治理的核心。基于此,提升中东国家经济发展水平对维护地区安全、降低安全风险、摆脱结构性安全约束困境至关重要。取消伊朗和苏丹的经济制裁,都曾在一定程度上推进了两国的经济发展。例如,2016年1月西方国家部分解除对伊朗经济制裁的协议生效后,为伊朗经济发展注入了利好因素,该国当年经济增速达到13.4%,商品贸易总额比上年猛增154.9亿美元。<sup>①</sup>当然,受到伊朗经济结构本身问题、失业率居高不下、高通胀率等长期性因素影响,伊朗在2017年和2018年国内生产总值增长率又滑落至3.8%和-4.6%,<sup>②</sup>由此我们就不难理解该国为什么发生“十月抗议”事件了。

## (三) 重视中东各国的族群复杂性

在中东,社会思潮多元化,同时存在着包括泛阿拉伯主义、泛伊斯兰主义、泛突厥主义等跨国思潮,而民族主义随着全球民粹主义的复兴,可能对现有民族国家发起新一轮的挑战。

中东是宗教多元化程度相当低的地区。<sup>③</sup>文化地位处于弱势的人群会渴望从外部寻求心理认同,从更广阔的环境里获得认同整合后的归属感。从整个中东范围来看,什叶派穆斯林总人数比逊尼派穆斯林少得多,但是除伊朗之外,在伊拉克和巴林什叶派穆斯林也是国家人口中的多数派,甚至在逊尼派人口比例最高的中东国家之一沙特,同样生活着规模可观的什叶派穆斯林群体。<sup>④</sup>当然,从民众获得感角度看,逊尼派占主体国家内的什叶派群体往往自

<sup>①</sup> EIU, *Country Report: Iran*, June 26<sup>th</sup>, 2019, p. 10.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Pew Research Center, "Global Religious Diversity", *Pew Research Center*, April 4, 2014, <http://www.pewforum.org/2014/04/04/global-religious-diversity>, 2019-02-20.

<sup>④</sup> 皮尤调研的统计标准是计算逊尼派占主体且什叶派人数超过100万的国家,比如土耳其、也门、叙利亚、黎巴嫩等。See Pew Research Center's Forum on Religion & Public Life, "Mapping the Global Muslim Population", *Pew Research Center*, October 7, 2009, <http://www.pewforum.org/2009/10/07/mapping-the-global-muslim-population>, 2019-02-15.

认为受到歧视且对生活状况不满意。沙特新王储倡导《2030 愿景》，对内积极通过反腐消除国内潜在的政治不稳定因素，稳定国内政局，对外指责卡塔尔支持伊朗和巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动。海合会内部因沙特主导的卡塔尔断交事件而遭遇前所未有的分裂危机。利用断交危机，伊朗积极推动与卡塔尔的友好关系，中东地区内部的联盟力量处在重组和产生变化进程之中。类似的联盟危机也发生在土耳其与其他北约国家之间。土耳其因库尔德问题而与美国和北约产生隔阂，继而与俄罗斯和伊朗形成更多共识。与族群联盟密切相关的中东新的地区政治秩序正在酝酿和形成之中。

#### （四）重视解决中东安全问题的长期性

鉴于中东安全问题具有历史延续性、跨国性、外部干预性特点，因此对于化解制约国家政治发展的安全结构约束，我们要有对于解决该问题的长期性的认知。

尽管 2017 年哈马斯和法塔赫达成结束分离的和解协议，但是实际上也并没有解决巴勒斯坦的政治领导权归属问题，也没有就武装的控制权达成一致，巴勒斯坦内部也并没有真正实现权力有效集中。叙利亚战后政治走向尚不明朗、也门内战还在持续、利比亚武装割据的局面仍然没有破局的力量、南苏丹过渡政府迟迟无法组建，国家仍然处于无序状态，战后重建之路仍任重道远。“伊斯兰国”组织仍然有一定的军事力量残存，“伊斯兰国”组织成员逐渐转移到周边地带，支线组织继续活跃。“伊斯兰国”残余未来仍可能会演化为控制力不强的跨国恐怖组织，尽管分散在全球各个角落，但可以依据社交媒体为平台，煽动零散的恐怖袭击或者“独狼”行动。“基地组织”“支持阵线”等宗教极端组织继续在中东存在，并且不断拓展着该组织的活动领地。2017 年埃及西奈半岛恐怖主义袭击事件和 2019 年斯里兰卡恐怖袭击为代表都表明，中东动荡引发的恐怖分子回流以及“就地圣战”遗祸深远。概言之，中东变局之后的政治发展偏离了中东变局参与者的政治理想，至今中东地区仍未实现更加开放民主富裕的政治发展图景，而暴力冲突、难民问题和恐怖主义却始终困扰着中东乃至世界其他地区的政界和普通民众。

与此同时，我们也应注意到，中东安全结构亦在变化中。例如，在联合反恐治理方面，从共同打击“伊斯兰国”经验来看联合军事打击、共同反恐是有效的。技术上的反恐合作甚至可以突破阿拉伯世界和以色列的龃龉。沙特与以色列设在美国和欧洲的离岸公司进行贸易往来，合作的行业领域涉及基建、农

业甚至军工业和互联网安全领域。类似的情况还发生在阿联酋。阿布扎比雇佣有以色列背景的安保公司,提供通过人脸识别数据读写等技术手段,进行恐怖主义分子筛选和捕捉技术服务,为阿联酋人流密集的交通枢纽提供安保。<sup>①</sup>但是技术上的反恐合作,却可能因为太过密切的信息共享,而造成沙特不得不与以色列继续维持合作关系,从而进一步弱化了阿拉伯国家作为一个集体向以色列争取巴勒斯坦利益的能力。特朗普当政以来,美国、沙特和以色列在诸多中东政治问题上明显走近,被视为以遏制伊朗为主要目标的“事实联盟”。

简言之,中东国家政治转型与发展需要内外安全稳定的社会环境,稳定甚至应放在国家发展的首位。针对多层面的安全结构约束,中东国家需要抓住正视维稳的关键因素,内外联动,才可有效地持续推进政治发展,提升国家政治治理能力。

## 结 语

本文是对中东变局以来政治发展危机和化解过程中遭遇的安全结构约束的分析,是有理论取向的现实主义理性关照。本文并不致力于像西方学者一样自恃具有为中东政治指出权力应该走向哪里的政治责任,相反认为中东有其自身的政治文化逻辑。回溯中东变局以来的政治发展历程,中东目前国家内部和国家之间仍然陷入可能导致政治发展危机的竞争主导权和提升控制力过程中。但需要警惕的是,如果中东政治发展仍然长期停留在各方力量不断争夺更多战略利益的阶段,而遑论提升经济治理水平、维护民生,那么不论是西方式的还是中东式的政治现代化都将是空谈。

中东变局以来,地区传统的安全困局并没有得到根本性缓解,武装对抗仍然频发,暴力冲突反复出现,恐怖主义事件不时见诸报端,安全局势持续动荡,政治发展进程也因安全结构约束而受阻。中东地区的安全问题关系着区域内国家的生存状态、民众安居乐业的水平。稳定能为一国经济增长、产业转型、政治治理水平提升提供所需的社会环境。刻板复制西方式民主制、抛开政府执政水平和本地利益群体需求盲目追求现代化,绝不应该是衡量中东国家政治发展

---

<sup>①</sup> 刘怡:《单边主义归来:特朗普的耶路撒冷棋局》,载《三联生活周刊》2017年第51期,第90页。

的指标。中东的政治发展不能忽视民生问题，而国富民强不是单纯由政治体制决定的。当前，中东国家提升政府治理能力的紧迫性应优先于仓促推进民主化，而培养政府能力、避免治理失范需要为国家行为体提供安全稳定的内外结构环境，以更强大的主权国家施政能力来突破中东安全结构约束。

## **Crises in Political Development with Structural Security Constraints in the Middle East**

*Zhang Yuan*

**Abstract:** Since the Arab Spring, most of the countries in the Middle East have implemented political governance adjustments aimed at political restructuring. However, the upheavals over the past eight years in the Middle East have not brought the expected political and social development to the local people. The relatively unique security structure is an important restrictive factor that hinders the political reform. The structural security constraints faced by the Middle East are the lack of endogenous security norms, the exogenous intervention in the security order, and the interplay of internal and external security dilemmas. The prevailing structural security constraints have made it difficult for those governments to resolve the crises of identity, legitimacy, penetration, participation, unification and distribution in the political development process of most Mideast countries. In the future, to resolve the structural security constraints and defuse crises in political development of the Middle East, it needs to pay more attention to the interrelationship between stability and political reform, to the importance of economic development, to the complexity of ethnic groups, and to the long lasting security governance in the Middle East.

**Key Words:** Political Development; The Middle East Upheavals; Structural Security Constrains; Governing Capacity

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)