

叙利亚危机的历程、影响与重建前景

刘 冬*

内容提要 叙利亚危机爆发前，叙贫困问题、失业问题、地区发展差距问题持续发酵，政治改革又造成统治精英的裂痕和基层治理能力的下降。叙利亚经济、政治隐患为后来危机的爆发与持续扩大埋下了伏笔。在外部力量的强势影响下，叙利亚危机爆发后很快从群众游行示威运动发展为武装冲突，最终演变为全面内战。在反对派武装和“伊斯兰国”的打击下，叙政府丢失大片国土，巴沙尔政权一度岌岌可危，直到2015年9月，在俄罗斯武装力量的支援下，叙政府才开始进入战略反攻，而在美国、土耳其的强势干预下，叙全面收复失地的努力陷入僵局，2019年以后，叙内战也进入战略相持阶段。地面战争的僵持，也造成叙利亚政府、土耳其支持下的叙反对派、美国支持下的库尔德人三股力量的割据分裂状况。而在经济方面，持续的战乱和美欧实施的经济制裁对叙经济造成严重影响，叙经济至今仍未摆脱战时经济状态。尽管叙危机已过去十年，但叙国内、国外各派力量诉求的巨大差异、叙政府资金短缺以及美欧实施的经济制裁，决定了叙政治和经济重建都将是异常艰难和漫长的过程。

关键词 叙利亚危机 政治重建 经济重建 国际关系

2011年2月，由德拉街头“涂鸦”事件引发的叙利亚危机已经过去十余年。在这十余年里，在全球大国和地区强国的介入下，叙利亚危机经历了多个阶段的变化，并且对叙政治、经济和国际关系产生了深远影响。2019年以来，随着地面战场陷入停滞，叙政府重新收复大片国土，叙政治和经济重建也被提上议程。与2019年以前相比，叙国内政治、经济发展，外部

* 刘冬，博士，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员。

力量对叙利亚危机的介入,均发生了一些变化,然而制约叙政治、经济重建的原有障碍却并未消除。

叙利亚危机爆发后,学术界对叙利亚危机发生的原因,叙利亚国内各派力量的博弈,全球大国和地区强国对叙利亚危机的干预进行了深入的探讨和分析。然而,对于 2019 年叙国内陷入战略相持之后,叙国内政治、经济以及外部国际关系发展的系统性研究却还很少。本文尝试结合分析叙利亚危机以来的主要变化,剖析变化的深层动因,聚焦新发展动向与趋势,对叙利亚政治和经济重建的前景做出判断。

一 叙利亚危机的发生与发展

叙利亚危机爆发之后,外部力量的强势介入让危机逐渐失控,由大规模群众游行示威运动演变为全面内战。而按照国内冲突的特点,持续 10 年的叙利亚危机又可被划分为大规模游行示威、武装冲突、全面内战和战略相持四个阶段。

(一) 叙利亚危机前的隐患

尽管全球大国和地区强国的介入对于叙利亚危机的发生与发展有着重要影响,然而,叙利亚危机的爆发并非源于外部力量的介入。实际上,危机爆发前,叙利亚与欧美国家的关系正处于改善之中。叙利亚危机的爆发源于国内固有的经济和社会矛盾。

1. 国际环境因素

叙利亚危机爆发前,由于在国内推进“有限改革”,叙利亚与西方大国的关系明显升温。2008~2010 年,叙总统巴沙尔与时任法国总统萨科齐密集开展了四次元首外交。2011 年初,时任美国参议院外事委员会主席约翰·克里多次访问叙利亚。2011 年 1 月,时任英国外交大臣的威廉·黑格访问叙利亚。而在叙利亚危机爆发前的 2010 年,叙还曾于当年 3 月中旬宣布重启与欧盟的联系协定谈判。^① 尽管当时美国并未撤销对叙实施的经济制裁,但放弃了阻止叙加入世界贸易组织(WTO)的立场,叙得以在 2010 年

① EIU, “Country Report: Syria,” April 2010, <http://www.eiu.com/>.

5 月成为 WTO 观察员国。^① 2010 年 6 月，美国国务院派出由微软、思科等高科技公司组成的商务代表团出访叙利亚。^②

而在与西方国家关系出现缓和的同时，叙利亚与俄罗斯、土耳其、伊朗等全球大国和地区强国的关系继续加强。在叙利亚危机爆发前的 2010 年，俄罗斯总统普京于当年 5 月出访叙利亚，成为俄罗斯史上第一位出访叙利亚的国家领导人。^③ 2010 年 5 月，叙利亚总统阿萨德与土耳其总统埃尔多安共同举行新闻发布会，谴责以色列袭击向加沙运送救援物资的船只，向外界展示了两国间的亲密关系。^④ 2010 年 2 月和 9 月，时任伊朗总统内贾德两次出访叙利亚，向外界表明叙利亚与西方国家关系的缓和并未影响伊朗与叙利亚之间的特殊关系。^⑤

总体来看，叙利亚危机全面爆发以前，叙与俄罗斯、土耳其、伊朗等国友好关系继续强化，与西方国家关系迅速缓和，叙所处国际环境较之前有着明显改善。在国际层面，并不存在威胁叙巴沙尔政权执政地位的力量。

2. 国内经济因素

2006 年，叙启动以建立“社会主义市场经济”为目标的经济改革，在第十个《五年发展规划（2006～2010 年）》指导下，叙经济取得较快发展，2006～2010 年，叙经济总量和人均 GDP 分别实现年均 4.87% 和 2.60% 的高速增长。^⑥ 然而，叙经济的快速增长，却未能有效带动国民生活水平的同步提升，同期，叙贫困问题、城乡和地区发展差距问题、失业问题继续恶化，而旱灾带来农业生产活动萎缩以及食品价格的上涨，进一步加重了民众生活的困难。因此，从经济角度来看，危机爆发前，在经济高速增长的情况下，居民实际获得感的下降，为后来危机的爆发埋下了经济隐患。

首先，叙经济改革未能有效改善国内贫困问题。2007 年是叙实施经济改革的第二年，然而与 2004 年相比，无论是用总体贫困发生率，还是用极

① EIU, “Country Report: Syria,” June 2010, <http://www.eiu.com/>.

② EIU, “Country Report: Syria,” July 2010, <http://www.eiu.com/>.

③ EIU, “Country Report: Syria,” June 2010, <http://www.eiu.com/>.

④ EIU, “Country Report: Syria,” July 2010, <http://www.eiu.com/>.

⑤ EIU, “Country Report: Syria,” October 2010, <http://www.eiu.com/>.

⑥ IMF, World Economic Outlook Database, January 2021, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2020/October>.

端贫困发生率来衡量,叙国内贫困问题均变得更为严重。在总体贫困方面,2004 年,叙全国总体贫困发生率为 30.1%,其中,城市总体贫困发生率为 28.5%,农村总体贫困发生率为 31.8%,而到 2007 年,叙全国总体贫困发生率上升至 33.6%,其中,城市总体贫困发生率上升至 30.8%,农村总体贫困发生率上升至 36.9%。在极端贫困方面,2004 年,叙全国极端贫困发生率为 11.4%,其中,城市极端贫困发生率为 8.7%,农村极端贫困发生率为 14.2%,而到 2007 年,叙全国极端贫困发生率上升至 12.3%,其中,城市极端贫困发生率上升至 9.9%,农村极端贫困发生率上升至 15.1% (见图 1)。

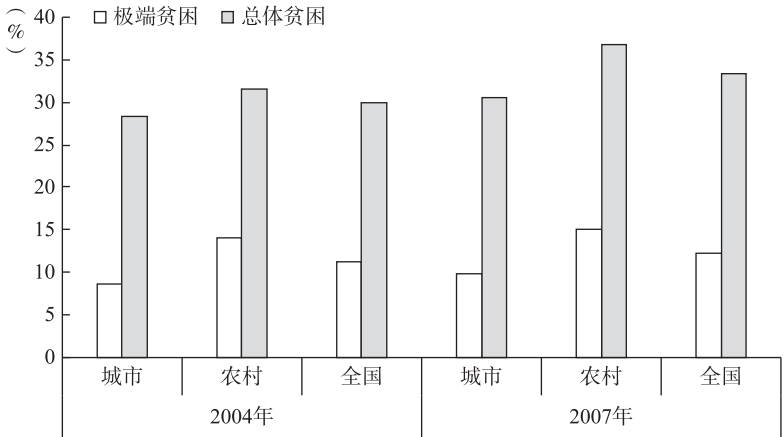


图 1 2004 年和 2007 年叙利亚贫困发生率

资料来源: Khalid Abu-Ismail et al., *Poverty and Inequality in Syria*, Cairo: UNDP-RCC, 2011, p. 7。

其次,叙经济改革也未能解决经济发展不平衡问题。叙经济发展中一直存在城乡发展不平衡和地区发展不平衡的问题。叙启动经济改革之后,叙经济发展不平衡问题变得更为严重,而经济发展不平衡问题在叙贫困发生率中得到较为充分的反映。在城乡发展不平衡方面,2007 年,叙农村总体贫困发生率较 2004 年上涨了 5.1 个百分点,明显高于同期城市地区 2.3 个百分点的上涨幅度。叙地区发展不平衡的问题,在儿童贫困发生率的变化中也得到较为充分的反映 (见表 1)。与 2004 年相比,叙贫困问题较为严重的南部地区和东北部地区,城市和农村地区的儿童贫困发生率均较 2004 年有大幅上升。而与经济欠发达地区相比,2007 年叙经济发展相对较好的

中部地区和沿海地区，儿童贫困问题都有好转。其中，中部地区城市和农村的儿童贫困状况都要好于 2004 年。而沿海地区尽管农村儿童贫困率略有上升，但城市儿童贫苦率却有大幅下降。

表 1 叙利亚各地区儿童贫困发生率

单位：%

年份	南部地区		东北部地区		中部地区		沿海地区	
	城市	农村	城市	农村	城市	农村	城市	农村
2004	4.9	8.2	9.3	14.3	7.6	6.8	10	4.8
2007	9.2	12.4	10.3	15.4	6.1	5.3	4.4	5.7

资料来源：Khalid Abu-Ismaïl et al., *Poverty and Inequality in Syria*, Cairo: UNDP-RCC, 2011, p. 7。

最后，叙经济改革未能有效改善国内就业状况。在改革带动经济高速发展的同时，叙失业问题却在进一步恶化。2006 ~ 2008 年，叙失业率由 8.2% 上升至 10.9%，此后虽有回落，但到 2010 年，失业率依然保持在 8.6% 的水平，高于经济改革之前。而且，与总体失业率相比，叙青年人失业率更高。2006 ~ 2008 年，叙 15 ~ 24 岁青年人失业率由 17.4% 上升至 22.8%，此后虽然略有下降，但到 2010 年仍高达 20.1%，高于经济改革启动之前的水平。^① 而且，与总体失业状况相比，经济改革启动后，叙贫困人口失业问题也变得更为严峻，南部地区是叙贫困问题较为严重的地区，联合国开发计划署所做的一项研究表明，2004 ~ 2007 年，叙南部地区城市贫困人口的非正规就业率由 13.6% 上升至 20.2%，而同期，南部地区农村贫困人口的非正规就业率则是从 27.3% 上升至 36.6%。^②

总体来看，叙危机爆发之前，叙实施的经济改革并没有改善普通民众，特别是贫困人口的生活条件，叙贫困问题、城乡发展差距问题、地区发展差距问题和就业问题持续发酵，而居民获得感持续下降。2011 年开始的叙利亚危机，恰恰起始于贫困和就业问题十分严峻的南部城市德拉。

3. 国内政治因素

在国内政治方面，2000 年巴沙尔担任叙总统之后，为推动经济社会改

① World Bank, WDI Database, May 31, 2018, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

② Khalid Abu-Ismaïl et al., *Poverty and Inequality in Syria*, Cairo: UNDP-RCC, 2011, p. 7.

革,加强自身执政地位,撤换大量政府高官,限制军队影响力,导致精英阶层出现裂痕,凝聚力下降。而为能将改革政策落实到地方,叙政府撤换了很多熟悉地方事务的基层官员,从而导致叙基层治理能力受到削弱。而政治精英阶层的分裂以及政府基层治理能力的削弱均为后来危机的爆发和持续升级埋下了隐患。

首先,叙政治改革加剧了领导集团的内部分裂。巴沙尔担任叙总统后,为巩固自身权力,推进改革,大批起用接受过西方教育、认同改革理念的政治精英,而叙很多政治元老被巴沙尔解除职务。在高层人士变动方面,有研究表明,从 2000 年巴沙尔上台,到 2005 年叙阿拉伯复兴社会党第十次代表大会结束,叙各级政府、各级复兴社会党组织以及叙议会中,约有 6 成官员被替换。^①此外,为削弱军方影响力,叙总统巴沙尔废除了军人的司法豁免权,禁止军方通过商品走私等手段获取经济利益。^②而叙总统巴沙尔削弱政治元老与军方影响力的举动也在一定程度上加剧了领导集团的内部分裂,叙陷入政治危机之后,大量对巴沙尔政权心怀不满的政治精英也参与到反政府行动中。

其次,叙政治改革削弱了政府基层工作能力。在推动政治改革的过程中,叙总统巴沙尔起用的官员多是接受过西方教育,具有较强专业背景的技术官僚,而与叙政治元老相比,这些官员与宗教人士、部落领袖的联系相对较少,很难利用宗教、部落力量化解社会危机。而在完成高层人事变动之后,叙政府又在 2010 年启动更大范围的人事调整,辞掉大量中层和基层官员,进一步削弱了政府的基层治理能力。^③

总体来看,出于推进改革和加强自身权力的考虑,巴沙尔担任叙总统之后,对各个层级的政府官员进行了大规模人事调整。尽管任用大量技术官僚整体有利于叙经济社会改革的推进,相关改革却将很多政治精英推向了政府的对立面,而新任用的政府官员,特别是接受过西方教育的基层官员又缺乏必要的管理经验,与宗教和部落精英的联系十分有限。而上述因

① Shmuel Bar, "Bashar's Syria: The Regime and Its Strategic Worldviews," *Comparative Strategy*, Vol. 25, No. 5, 2006, p. 371.

② 王新刚、张文涛:《叙利亚政党制度与政治稳定研究》,《外国问题研究》2018 年第 2 期。

③ Dawn Chatty, "The Bedouin in Contemporary Syria: The Persistence of Tribal Authority and Control," *The Middle East Journal*, Vol. 64, No. 1, 2010, pp. 29-49.

索也是导致叙国内出现大规模游行示威运动之后，国内局势很快失控，大量军官叛逃加入反政府武装，进而导致内战持续升级的重要原因。

（二）叙利亚危机的发展进程

从2011年2月国内出现大规模游行示威运动开始，叙利亚危机经历了游行示威、武装冲突、全面内战、战略相持四个阶段。而根据叙政府和反对派的力量对比，又可以将叙利亚全面内战划分为叙政府军战略防御和战略反攻两个阶段。

1. 游行示威阶段（2011年2月至2011年7月）

受中东剧变影响，叙利亚国内在2011年2月也开始出现大规模游行示威运动。叙大规模群众示威游行运动最初发生在经济发展较为落后、受持续旱灾影响较大的南部省份德拉。2011年2月，南部城市德拉街头出现反政府涂鸦，叙政府因此逮捕了15名街头涂鸦的青少年。政府的行为随即引发当地群众要求释放被捕青少年的游行示威运动。3月18日，德拉当地部落首领组织发起了有上千人参加的大规模游行示威运动，除要求政府释放被捕青少年外，还呼吁政府推进改革，取消《紧急状态法》，而参加此次游行示威运动的主要是当地农民。面对走上街头示威的群众，叙政府采取了镇压政策，造成大量人员伤亡。在冲突持续升级之后，叙政府封锁德拉，而大规模群众示威游行运动却很快突破政府封锁，开始在全国蔓延。从3月25日开始，叙全国多地爆发支援德拉的游行示威活动，发源于德拉的群众示威游行运动很快发展为席卷全国的政治危机。^①

面对国内愈演愈烈的游行示威运动，叙总统巴沙尔在2011年3月底重组内阁，并宣布要加速国内改革。^②然而，叙政府在推进有限改革的同时，却依然采取对游行示威运动进行打压的政策。而就在叙政府宣布取消《紧急状态法》的第二天，面对全国范围内开展的，名为“伟大星期五”的示威游行运动，叙政府采取镇压行动，造成80多人伤亡。^③此后，叙国内大规模游行示威运动愈演愈烈，叙军警与示威群众的冲突不断升级，造成大

① EIU, "Country Report: Syria," April 2021, <http://www.eiu.com/>.

② 李瑛：《叙利亚爆发大规模游行抗议内阁集体辞职》，国际在线，2011年3月30日，<http://news.cri.cn/gb/27824/2011/03/30/782s3202691.htm>。

③ EIU, "Country Report: Syria," May 2011, <http://www.eiu.com/>.

量人员伤亡。

2. 武装冲突阶段 (2011 年 7 月至 2011 年 12 月)

2011 年 6 月,叙西北部伊德利卜省吉斯尔舒古尔 (Jisr al-Shughour) 地区发生袭击警察局和安全部队驻地的事件,造成大量警察和安全部队人员伤亡。^① 该事件的发生,使叙利亚危机的性质开始从群众游行示威运动向武装冲突的方向转变。2011 年 7 月,叙利亚大规模游行示威运动开始从叙西北部向中部城市哈马、霍姆斯以及主要石油产区代尔祖尔蔓延。群众游行示威运动导致上述地区局势失控,叙政府甚至在一段时期内丧失了对上述地区的控制。为取得对这些城市的控制权,叙政府向上述城市派出武装部队。叙政府的军事行动,特别是 7 月底在霍姆斯的军事行动遭到武装抵抗,该城市也出现了阿拉维派武装与逊尼派武装的冲突。^② 2011 年 7 月 29 日,主要成员由叛逃军官构成的叙利亚自由军 (Free Syria Army, 以下简称自由军) 在土耳其宣布成立。此后,叙利亚自由军和基地组织等宗教极端武装成为对抗叙利亚政府军镇压群众游行示威运动的主要力量,从 2011 年 7 月到 2011 年底,叙多地频繁发生反政府武装、宗教极端武装对抗叙政府安全部队的武装冲突。

3. 全面内战阶段 (2012 年 1 月至 2019 年 8 月)

2011 年底到 2012 年初,叙政府军大量高级军官叛逃,加入自由军,而土耳其、海合会以及西方国家也开始加强对叙反政府武装的经济、军事支持,自由军力量得以迅速壮大,并开始对叙政府军发起一系列正面进攻,叙利亚危机也从武装冲突阶段进入全面内战阶段。以 2015 年 9 月,俄罗斯军事介入叙利亚内战为分界线,叙利亚全面内战经历了叙政府军战略防御和战略反攻两个阶段。

(1) 叙政府军战略防御阶段 (2012 年 1 月至 2015 年 9 月)

内战爆发之初,自由军是對抗叙政府军的主要反政府武装力量,从 2012 年 1 月开始,自由军开始对叙政府的军事目标发起正面进攻。在军事进攻取得一系列胜利之后,自由军于 2012 年 9 月将指挥中心从土耳其迁至叙利亚国内。2012 年 12 月,自由军领导层经整合组建最高军事指挥部,以

① EIU, "Country Report: Syria," July 2011, <http://www.eiu.com/>.

② EIU, "Country Report: Syria," August 2011, <http://www.eiu.com/>.

便加强各反对派武装间的协同作战。到 2013 年，自由军控制了西北部的伊德利卜省与阿勒颇省，中部的哈马、拉斯坦和霍姆斯省，南部的德拉、东部的阿布卡马尔（Abu Kamal），以及大马士革周边很多区域。

叙利亚内战全面展开之后，宗教极端力量在叙利亚迅速扩张势力，2013 年 4 月 9 日，伊拉克“伊斯兰国”和“胜利阵线”联合，自称为“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”（ISIL），即“伊拉克和大叙利亚伊斯兰国”（Islamic State of Iraq and al Shams，缩写为 ISIS，以下简称“伊斯兰国”），“定都”在叙利亚拉卡。该组织在叙利亚境内主要以叙北部拉卡省首府拉卡为大本营，控制了叙北部和东部一些地区，势力范围北达叙土边境、南至霍姆斯省东部地区、西到阿勒颇省、向东直逼伊拉克首都巴格达，至 2015 年 5 月控制叙中部古城巴尔米拉后，“伊斯兰国”占据了叙半壁以上江山，所控面积约 9.5 万平方公里。^①

此外，2013 年 8 月，叙利亚“化武事件”发生以后，西方国家以及沙特、土耳其等地区强国加大了对叙利亚伊斯兰阵线、叙国内库尔德地区武装的支持力度。在各方面反政府势力的联合攻击之下，叙政府军节节败退，巴沙尔政权实际控制的区域一度仅占叙国土面积的 20% 左右，叙首都大马士革甚至一度岌岌可危，被叙政府视为大后方的拉塔基亚省也一度战事告急。^②

（2）叙政府军战略反攻阶段（2015 年 9 月至 2019 年 8 月）

在巴沙尔政权生死攸关之际，为扫除出兵叙利亚的阻碍，2015 年 9 月 30 日，俄罗斯联邦委员会（议会上院）批准总统在国外动用俄武装力量。当天，俄航空航天部队在叙空军配合下，共出动约 20 架次战机对极端组织“伊斯兰国”在叙境内的 8 处地面目标实施空袭，打死数十名武装分子，并摧毁大量军事设施及武器装备。^③ 此后，在俄罗斯的军事支援下，叙内战形势很快得以扭转，叙政府军由战略防御转向战略反攻。2016 年 3 月，叙政

① 王龙琴：《背景资料：叙利亚交战各方的最新态势》，新华网，2016 年 2 月 23 日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-02/23/c_1118134794.htm。

② 王龙琴：《背景资料：叙利亚交战各方的最新态势》，新华网，2016 年 2 月 23 日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-02/23/c_1118134794.htm。

③ 张继业：《新闻分析：俄罗斯闪电空袭“伊斯兰国”有何意图》，新华网，2015 年 10 月 1 日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-10/01/c_1116730372.htm。

府军从“伊斯兰国”手中成功收复叙中部古城巴尔米拉(又名台德穆尔)。^① 2016 年 12 月,叙政府军收复被叛军占领的叙第一大城市阿勒颇。^② 2017 年 5 月,叙政府军发起代号为“伟大黎明”的军事行动,在哈马省、霍姆斯省和拉卡省取得阶段性胜利,收复 9000 平方公里土地,首次打通叙伊边境。2017 年 11 月,叙利亚政府军攻下极端组织“伊斯兰国”在叙利亚的最后一个主要据点阿布卡迈勒。^③ 2018 年 1 月,叙政府军收复阿布杜胡尔空军基地。2018 年 7 月,叙政府军收复南部城市德拉。^④ 2019 年 10 月,叙政府军完全控制叙北部重镇曼比季和临近居民点。^⑤ 至此,叙国内大部分领土重新由叙政府军控制。

4. 战略相持阶段(2019 年 9 月)

2015 年 9 月,俄罗斯出兵叙利亚之后,叙政府军收复大量失地,到 2019 年底,仅有与土耳其接壤的伊德利卜省以及幼发拉底河以东库尔德人聚居区仍在政府军控制之外。然而,由于土耳其和美国的军事介入,叙政府军收复上述失地遇到严重阻碍,叙地面战场也形成了叙政府军、土耳其支持的叙反对派武装和美国支持的库尔德武装,“两小一大”三方“割据”,战略相持的格局。

首先,叙政府军收复伊德利卜省的军事行动引发与土耳其的直接军事对抗。2019 年 12 月,为继续收复失地,叙政府军在俄罗斯的支持下,对伊德利卜省发起大规模军事行动,面对叙政府发起的大规模攻势,土耳其支持的反政府武装节节败退。2020 年 2 月 27 日,土耳其总统埃尔多安召开紧急安全会议,会议决定就土军在叙利亚伊德利卜省遭空袭对叙政府军进行反击。土耳其空中和地面支援部队随后对叙政府军所有已知目标发

-
- ① 车宏亮、杨臻:《叙利亚政府军收复古城台德穆尔》,新华网,2016 年 3 月 27 日, http://www.xinhuanet.com/world/2016-03/27/c_1118454891.htm。
 - ② 陈婧:《拿下阿勒颇并不意味叙利亚内战走到尽头》,《中国青年报》2016 年 12 月 24 日,第 4 版, http://www.zqb.cyo.com/html/2016-12/24/nw.D110000_zgqhb_20161224_4-04.htm。
 - ③ 王宏彬:《大溃败:叙政府军攻下“伊斯兰国”最后据点》,新华网,2017 年 11 月 10 日, http://www.xinhuanet.com/mil/2017-11/10/c_129737459.htm。
 - ④ 陈泽西:《叙政府军收复阿布杜胡尔空军基地》,新华网,2018 年 1 月 22 日, http://www.xinhuanet.com/video/2018-01/22/c_129796208.htm。
 - ⑤ 新华社:《俄国防部称叙政府军已完全控制叙北部重镇曼比季》,新华网,2019 年 10 月 16 日, http://www.xinhuanet.com/mil/2019-10/16/c_1210313817.htm。

动打击。^①在经过数日的激烈冲突之后，俄罗斯与土耳其达成停火协议，根据协议，从当地时间3月6日零时起，叙利亚伊德利卜省交战方结束战线上的所有军事行动；将横贯伊德利卜省的战略要道M4公路的南北两侧各6公里范围内设为“安全走廊”；自15日起俄土双方沿公路进行联合巡逻。^②而停火协议签署以后，叙政府军再未向盘踞伊德利卜省的反政府武装发动过大规模军事进攻。

其次，美国驻军导致叙政府对于武力解放库尔德武装控制区心存顾虑。叙利亚危机爆发后，持续的内战为叙库尔德人发展自身力量提供了空间，在美国的经济和军事援助下，叙库尔德武装控制了北部和东北部大片区域。尽管2019年10月，在土耳其军事进攻下，叙库尔德武装撤出北部地区，但仍控制着叙东北部底格里斯河以东的广阔区域。由于美国为叙库尔德武装提供保护，并且在代尔祖尔石油产区留有驻军，为避免与驻叙美军发生直接冲突，叙政府和俄罗斯均对“武力解放”库尔德武装控制区保持克制。

二 叙利亚各派对于危机的应对与政治重建的前景

叙利亚危机爆发后，叙政府曾试图在1973年《阿拉伯叙利亚共和国宪法》（以下简称1973年宪法）框架内，有限推进改革，但叙有限改革的举措并未能化解国内矛盾，在外部力量的干预下，叙危机也由群众游行示威运动向全面内战转变。叙陷入全面内战以后，随同地面战场局势的变化，叙国内政局也逐渐形成了叙巴沙尔政府、得到土耳其支持的叙反对派政党、受到美国保护的库尔德政党三方分治的局面。尽管上述三方均认同要保持叙领土和主权完整，但各方政治目标迥异，这也决定了叙政治重建将是一个十分漫长而艰难的过程。

（一）叙利亚政府应对危机的政治举措

对于叙巴沙尔政府而言，维持由1973年宪法确立的、阿萨德家族领导

① 郑思远：《土耳其决定对叙利亚政府军目标发动打击》，新华网，2020年2月28日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-02/28/c_1125640263.htm。

② 张晓、李奥：《俄土就叙利亚伊德利卜停火达成协议》，新华网，2020年3月6日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-03/06/c_1210502525.htm。

的、以叙利亚阿拉伯复兴社会党（简称复兴党）为核心的威权政治体制是其最为重要的政治诉求。这是因为叙 1973 年宪法明确规定了复兴党在叙国内政治生活中占据主导地位，叙总统是国家元首和武装部队最高统帅，有权任免副总统、总理和部长，有权否决议会通过的法令，在议会交替期间有权行使立法权。而且总统执政地位不受任期限制，可以连选连任。^①

由于叙利亚 1973 年宪法确立了复兴党执政基础，并且赋予叙总统巨大权力。叙利亚危机爆发后，叙政府为应对国内危机，仅在 1973 年宪法规定的基本政治框架下，有限推进改革。而叙政府采取的政治改革举措也主要发生在 2012 年以前。主要措施包括：2011 年 4 月 21 日，取消实施长达 48 年的《紧急状态法》，撤销 1968 年成立的最高国家安全法院，给予民众在一定条件下举行游行示威的权利；^② 2011 年 8 月 4 日，叙颁布新的《政党法》，宣布施行多党制政体；2011 年 12 月，叙地方选举取消民族进步阵线必须取得 50% 以上席位的规定。^③

然而，叙政府为应对危机在原有政治框架下推出的有限改革，没有动摇复兴党的执政基础。2012 年 2 月，叙推出的新宪法仍规定由叙利亚复兴党引领国家和社会。在 2014 年的叙利亚总统选举中，巴沙尔仍以 88.7% 的高得票率当选叙总统。而在 2018 年 9 月，叙政府控制区举行的市政选举中，绝大多数候选人来自叙利亚复兴党。^④

（二）叙利亚反对派的政治主张

军事上的对峙和割据为叙反对派政党和库尔德政党的发展提供了空间。叙国内战场上陷入僵局，以及各派在地域空间上形成割据，意味着叙反对派政党和库尔德政党的政治主张将对叙政治重建产生重大影响。

反政府政党组织 叙利亚反对党众多，党派林立，经过多年发展，目前影响力较大的政党组织有：2011 年 9 月在土耳其安卡拉成立的叙利亚全国委员会（Syria National Council），以及 2012 年 11 月在卡塔尔多哈宣布建立，总部设在土耳其伊斯坦布尔的叙利亚反对派和革命力量全国联盟（Na-

① 王新刚：《现代叙利亚国家与政治》，人民出版社，2016，第 181 ~ 190 页。

② EIU, "Country Report: Syria," May 2011, <http://www.eiu.com/>.

③ 王新刚、张文涛：《叙利亚政党制度与政治稳定研究》，《外国问题研究》2018 年第 2 期。

④ 王晋：《叙利亚重建的困境、归因与超越》，《西亚非洲》2019 年第 1 期。

tional Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces)。除上述两大政党组织，叙主要的反对派政党还有“叙利亚变革协调委员会”（National Coordination Committee for Democratic Change）、“叙利亚革命委员会”（Syria Revolution General Commission）、“叙利亚民主委员会”（Syrian Democratic Council）等政治派别。总体来看，叙利亚各反对派别的政治主张虽然有所不同，但基本秉持“世俗主义”和“民主原则”，对于叙未来政治发展，叙反对派大多认同应当维持叙利亚统一，但应建立更具包容性和更为民主的政治体制，叙未来政治发展应当排斥外部力量的干预，由叙人民自主决定。^①

库尔德政党组织 在叙利亚库尔德政党组织中，最具影响力的是库尔德民主联盟党（简称民主联盟党）。民主联盟党成立于2003年，由于受到叙利亚政府的打压，直到叙利亚危机爆发前，发展都十分缓慢。而叙利亚内战的爆发和国家在事实上陷入分裂，为民主联盟党的发展提供了广阔的空间。^② 民主联盟党下属的“人民保卫部队”（People's Protection Units）是实力最强的库尔德武装组织，经历多年的内战，民主联盟党及其所属武装组织“人民保卫部队”已经建立起对叙北部幼发拉底河以东地区的实际控制。2014年1月，民主联盟党在其控制区建立了地方自治机构，并且通过了《北叙利亚民主联邦宪法》，从而使其成为最具影响力的库尔德政党。^③ 而与其他库尔德政党相比，民主联盟党的立场相对温和，并没有完全站在叙政府的对立面，而是致力于实现库尔德人的民主自治。民主联盟党的政治主张主要有：在不改变政权的前提下，推行民主自治；叙利亚库尔德人应该拥有民族自决权，库尔德问题应该以民主的方式予以解决；反对外部势力干预叙利亚。^④

① EIU, “Country Report: Syria,” October 2011, <http://www.eiu.com/>; EIU, “Country Report: Syria,” February 2014, <http://www.eiu.com/>.

② 肖文超：《叙利亚库尔德民主联盟党与“西库尔德斯坦”自治的前景》，《世界民族》2015年第2期。

③ 唐志超、王利莘：《叙利亚库尔德问题的现状与未来》，载李新峰主编《中东发展报告（2017~2018）》，社会科学文献出版社，2018，第68页。

④ 肖文超：《叙利亚库尔德民主联盟党与“西库尔德斯坦”自治的前景》，《世界民族》2015年第2期。

(三) 叙利亚政治重建与前景

当前叙最具影响力的三个政治派别尽管均认同维持国家的统一和领土完整,但对于叙未来政治发展的看法却有着不同立场。叙政府希望在 1973 年宪法框架下有限推进改革,也就是维持复兴党在国家政治生活中的主导作用。得到土耳其支持的叙反对党的政治目标是在叙建立更具政治包容性、反对党与复兴党公平参与的多党主体制。而民主联盟党代表的库尔德政治力量更加关注叙政治重建如何保证库尔德的自治地位。三者政治立场的显著差异,决定了叙各政治派别达成共识的艰难。

由国际社会主导和推动的叙利亚政治重建进程主要围绕叙利亚阿斯塔纳和谈、叙利亚全国对话大会以及联合国框架下的叙利亚问题维也纳和谈三个平台展开。而在这三个政治重建平台中,由俄罗斯、土耳其、伊朗三国发起的阿斯塔纳和谈曾经是协调叙各派立场的最重要的平台。阿斯塔纳和谈发起于 2017 年 1 月,其初衷是要帮助“叙利亚政府和反对派制订谈判协议并提供担保”^①。然而,由于叙各政治派别对于叙未来国家政治发展的构想存在巨大差异,和谈并未取得成效,以协调叙国内各政治派别立场为目的搭建的阿斯塔纳和谈,逐渐成为俄土等域外势力协调伊德利卜等重要问题的平台。

由于阿斯塔纳和谈的主题逐渐偏离推动叙国内各派力量实现和解的初衷,2018 年 1 月底,在俄罗斯的支持下,由叙利亚主导,在俄罗斯索契召开的叙利亚全国对话大会接替阿斯塔纳和谈,成为叙各政治派别开展对话,谋求政治重建的重要平台。尽管索契会议遭到很多叙反对派政党的抵制,但在该次会议上,仍然通过了至关重要的成立“宪法委员会”的决议,从而标志着叙利亚政治重建的尝试初步取得成功。联合国秘书长叙利亚问题特使德米斯图拉和俄罗斯外长拉夫罗夫在会后表示,叙利亚宪法委员会的名单既包括本次会议上选举出来的代表,也包括未能出席索契大会的各派别代表;既有来自叙利亚政府的代表,也有来自反对派的代表。会后,俄

① 王修军:《俄、土、伊准备帮叙政府与反对派制订谈判协议并提供担保》,中国新闻网,2016 年 12 月 21 日, <https://world.huanqiu.com/article/9CaKmJZhqK>。

外长拉夫罗夫还强调，索契会议成果将转交联合国，以推动叙利亚和谈进程。^①

联合国本应是调解叙利亚国内各派分歧的主要渠道，但由于参加联合国主导的和谈的叙反对派要求以巴沙尔总统下台作为和谈开启的前提，和谈受到叙政府抵制，始终未能发挥应有作用。然而，索契会议结束后，叙政治重建又重新回到了联合国主导下的和谈轨道上来，2019年10月30日，叙利亚宪法委员会正式组建，宪法委员会由150名成员组成，而宪法委员会委员有45名，其名额在代表政府、反对派和民间人士的成员中平均分配。^②从人员构成来看，叙利亚宪法委员会成员来自不同的政治派别，具有较为宽泛的政治基础，而宪法委员会的成立也标志着叙利亚危机朝着政治解决的方向迈出重要一步。2019年11月1日，叙利亚宪法委员会在瑞士日内瓦召开首轮闭门会议。^③截至2021年2月底，叙利亚宪法委员会已经召开了五次小组会议。然而，由于各派未能达成共识，小组会议迄今仍未取得成果。

2019年底以来，地面战场上陷入僵局，意味着叙政治重建只能建立在叙各政治派别达成共识的基础上。对叙局势具有重要影响的俄罗斯、土耳其、伊朗三国也多次声明，要在遵守联合国安理会《第2254（2015）号决议》的条件下，支持叙人民主导该国政治对话，并且强调要发挥叙利亚宪法委员会的重要作用。^④联合国在2015年12月18日第7588次会议通过的关于叙利亚问题的《第2254（2015）号决议》明确提出，要“敦促联合国主持政治进程的所有各方遵守叙利亚小组确定的各项原则，包括承诺维护叙利亚统一、独立、领土完整和不分宗派的性质，保持政府机构的连续性，保护所有叙利亚人的权利，无论其族裔或宗教派别为何”^⑤。这也就意味着，

① 《俄罗斯 叙全国对话大会在索契召开 大会决定成立叙宪法委员会》，央视网，2018年1月31日，<http://news.cctv.com/2018/01/31/ARTIeZZ3a1E4R8Nps7jjUMho180131.shtml>。

② 聂晓阳、陈俊侠：《叙利亚宪法委员会在日内瓦正式启动》，新华网，2019年10月31日，http://m.xinhuanet.com/2019-10/31/c_1125173820.htm。

③ 聂晓阳、陈俊侠：《叙利亚宪法委员会小组第二次闭门会议在日内瓦无果而终》，新华网，2019年11月30日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/30/c_1125291434.htm。

④ 李奥：《新一轮叙利亚问题阿斯塔纳会谈支持叙人民主导政治对话》，新华网，2021年2月18日，http://m.xinhuanet.com/2021-02/18/c_1127108260.htm。

⑤ 联合国安全理事会：《第2254（2015）号决议》，联合国网站，2015年12月18日，[https://undocs.org/zh/S/RES/2254（2015）](https://undocs.org/zh/S/RES/2254%20(2015))。

在当前政治环境下，叙利亚宪法委员会的工作是解决叙政治重建进程的唯一途径。而叙各方政治立场的显著差别，也意味着叙政治重建必将经历十分漫长的过程。

三 叙利亚危机对经济的冲击及叙政府的应对

2011 年叙利亚危机的爆发，特别是 2012 年开始持续多年的内战，给叙经济发展带来严重冲击。危机爆发之初，叙政府曾试图通过提升居民获得感来稳定国内局势。然而，全面内战爆发之后，叙经济被迫进入战时经济状态。2017 年以后，在军事行动取得一系列胜利，控制区稳步恢复秩序之后，叙政府也将经济重建提上议程，然而，严重的资金短缺和美欧施加的制裁成为叙重建经济的重要束缚。

(一) 危机对叙利亚经济的冲击

叙利亚危机爆发后，持续的动荡给叙经济发展带来严重冲击，2010 ~ 2016 年，叙名义 GDP 总量从 601.9 亿美元降至 174.0 亿美元，按购买力平价计算，叙人均 GDP 从 5625 美元降至 3418 美元。总体来看，在叙陷入全面内战的最初两年，也就是 2012 ~ 2013 年，叙经济所受冲击最大，2013 年，叙实际 GDP 增长率同比下降 24.7%。而叙经济的持续大幅下滑，直到叙政府军在俄罗斯军事帮助下，取得战略反攻的胜利之后，才告结束。2016 ~ 2019 年，叙名义 GDP 总量从 174.0 亿美元升至 296.3 亿美元，而按购买力平价计算，同期叙人均 GDP 从 3418 美元升至 4028 美元。2020 年，新冠肺炎大流行给叙经济进一步造成沉重打击。2020 年叙名义 GDP 同比下降 17.8%，实际 GDP 增长率同比下降 8.3%，按购买力平价（PPP）计算，人均 GDP 同比下降约 7%（见表 2）。

表 2 2010 ~ 2020 年叙利亚主要经济数据

	2010 年	2013 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
名义 GDP (亿美元)	601.9	349.8	174.0	187.7	227.4	296.3	243.7
实际 GDP 增长率 (%)	3.2	-24.7	-2.5	-1.5	2.7	4.8	-8.3
人均 GDP (PPP, 美元)	5625	3538	3418	3504	3721	4028	3747

续表

	2010 年	2013 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
消费物价指数变化率 (%)	4.4	83.3	47.7	19.4	0.9	13.4	87.7
货物出口额 (亿美元)	122.7	21.3	17.1	17.9	19.9	19.9	18.1
货物进口额 (亿美元)	159.4	82.9	55	63.6	70.7	72.7	61.1
经常项目账户余额 (亿美元)	-3.7	-54.7	-20.8	-20.5	-19.8	-20.4	-26.1
登记失业率 (%)	8.6	35	50	48	43.5	50	59
政府总收入/GDP (%)	23.5	4.6	2.4	5.8	5.8	6.0	0.0
政府总支出/GDP (%)	24.9	20.6	19.1	19.2	19.8	19.7	11.3
政府净债务/GDP (%)	18.9	50.6	68.7	71.5	75.7	70.2	61.2
外债总额 (亿美元)	42.9	47.7	43.7	46.0	45.8	51.1	58.1
汇率 (叙镑: 美元)	46.8	140.81	498.8	436.5	436.5	436.5	1256.0
外汇储备 (亿美元)	195.2	19	5.1	4.1	5.4	6.4	3.9
人口规模 (万人)	2150	1910	1740	1710	1690	1660	1650

资料来源: EIU, “Country Report: Syria,” EIU, 2015 ~ 2021, <http://www.eiu.com/>。

危机的爆发给叙通胀、人口和就业带来巨大冲击。在物价方面, 2012 年陷入全面内战之后, 物资短缺带来严重的通胀问题, 2012 ~ 2016 年, 叙多年通胀率都在 30% 以上, 特别是全面内战爆发的次年, 也就是 2013 年, 叙通胀率高达 83.3%, 叙利亚的高通胀问题直到 2017 年以后才有所缓解。不过, 2020 年, 由于美国加紧对叙经济制裁以及贝鲁特港港口爆炸导致国内粮食和物资短缺, 叙通胀率上升至 87.7%, 甚至高于 2013 年水平。^① 而在就业方面, 持续的国内动荡导致叙正常经济活动中断, 失业率大幅攀升, 2016 ~ 2019 年叙登记失业率在 45% 至 50% 之间波动, 2020 年受新冠肺炎疫情冲击, 叙登记失业率大幅攀升至 59%。

在经济内部平衡方面, 危机导致叙财政收入大幅下降、政府赤字率和政府债务迅速攀升。危机爆发前, 叙财政收支基本保持平衡, 政府债务也处于较低水平。然而, 2012 年, 叙全面内战爆发之后, 石油出口中断以及经济活动受阻, 导致叙财政收入迅速下滑。2012 年以前, 叙财政收入占

① 叙利亚进口的粮食及其他物资主要通过黎巴嫩贝鲁特港进口, 2020 年 8 月, 贝鲁特港港口爆炸导致港口停运, 也在叙利亚引发严重的粮食和物资短缺问题。

GDP 的比例一直维持在 20% 以上, 但 2012 年全面内战爆发后, 叙财政收入迅速下滑, 2013 年以来, 叙财政收入占 GDP 的比例长期维持在 5% 左右。而 2020 年, 在新冠肺炎疫情的冲击下, 叙几乎丧失了全部财政收入。而在支出方面, 由于经常性财政支出和军费支出具有刚性, 叙财政支出在 GDP 中占比相较于危机爆发前并未出现大幅下降, 这也导致危机爆发之后叙政府赤字率居高不下。此外, 危机的爆发也导致叙政府债务水平显著上升, 危机爆发前, 叙政府净债务占 GDP 的比例仅为 18.9%, 但到 2018 年, 该指标持续攀升至 75.7%, 不过, 2018 年以后, 由于政府控制区经济秩序的逐渐恢复稳定, 叙政府债务水平开始逐渐下降。

外部平衡方面, 持续的战乱导致叙进出口贸易大幅萎缩, 经常项目赤字、外债规模大幅攀升, 外汇储备大幅下降, 叙镑对美元汇率大幅贬值, 而危机对叙外部经济的冲击, 截至 2020 年仍没有明显减缓。2020 年, 叙货物出口额为 18.1 亿美元, 仅为 2010 年的 14.8%, 叙货物进口额为 61.1 亿美元, 仅为 2010 年的 38.3%, 叙经常项目账户赤字高达 26.1 亿美元, 是 2010 年的 7.1 倍。截至 2020 年底, 叙外债总额为 58.1 亿美元, 是 2010 年 1.4 倍, 叙外汇储备为 3.9 亿美元, 仅为 2010 年的 0.2%。2020 年, 叙政府为统一与黑市汇率的差距, 主动将叙镑对美元汇率调至 1256:1, 与 2010 年相比, 叙镑相较于美元贬值超过 30 倍。

(二) 叙政府应对危机的经济举措

2011 年 3 月, 叙国内出现大规模游行示威运动以后, 叙政府最初试图通过控制物价、提高补贴等措施平息民怨。但在 2012 年, 叙危机进入全面内战阶段以后, 叙政府控制区开始进入战时经济状态, 确保战略物资供给和限制硬通货流出成为叙经济政策的主要内容。

1. 全面内战爆发前的经济政策 (2011 ~ 2012 年)

从 2011 年国内出现大规模游行示威运动到 2012 年全面内战爆发前, 面对国内日益严重的群众游行示威运动, 叙政府采取积极行动稳定国内物价, 提升居民福利水平, 试图通过提升居民获得感来化解示威群众对政府的不满。

首先, 面对国内游行示威运动的快速发展, 叙政府采取积极行动抑制国内物价上涨。2011 年 2 月, 叙颁布法令, 下调食品消费税和食品进口关

税。^① 2011 年 7 月，叙再次颁布法令，下调包括咖啡、食糖、食用油等 10 种基本食品的进口关税。^② 此外，为防止进一步推高国内物价，叙财政部于 2011 年 3 月宣布无限期推迟增值税的出台时间。^③

其次，叙积极采取行动提升居民获得感。2020 年 4 月 1 日起，叙将公共部门雇员月工资和国家基础养老金每月提高 1500 叙镑，将月收入在 10000 叙镑以下的公共部门雇员工资提升 30%，将公共部门和私人部门最低月工资提升至 9765 叙镑。同时，叙将个人所得税起征点由月收入 6010 叙镑提升至月收入 10000 叙镑。^④

2. 全面内战爆发后的经济政策

2012 年，叙内战全面爆发，持续的战乱严重干扰了叙经济活动的正常进行和政府财政资金的筹集渠道。2012 年以后，获取石油等战略物资、抑制美元等硬通货流出在叙经济政策中占有重要地位。

首先，内战全面爆发后，叙积极筹集石油、粮食等战略物资。石油是叙政府应对内战和保证国内能源供给至关重要的战略资源，而为保障石油供给，叙政府在 2012 年第三季度，与伊拉克签署了每月 6 万吨的石油采购协议。^⑤ 2013 年初，叙政府放开私人公司从国外直接进口汽油及其他石油产品的限制。^⑥ 2013 年 7 月，叙政府同伊朗签署价值 36 亿美元的贷款协议，主要用于从伊朗进口汽油等石油制品。^⑦ 2013 年，叙粮食机构签署了 240 万吨小麦采购协议，该年叙粮食采购规模是 2012 年的 4.4 倍。2014 年 1 月，叙政府总理瓦埃勒·纳德尔·哈勒吉表示，叙政府已囤积了大量物资，一些物资甚至可以支撑数年消耗。^⑧ 而 2012 ~ 2013 年，叙囤积石油及其他战略物资的行动，导致其外汇储备迅速下降。此后，叙政府更多的是通过与伊朗、俄罗斯等国签订贷款协议，从两国进口石油、小麦等重要战略物资。而从内战爆发至今，筹集国内所需的石油、粮食等战略物资在叙经济政策

① EIU, "Country Report: Syria," March 2011, <http://www.eiu.com/>.

② EIU, "Country Report: Syria," August 2011, <http://www.eiu.com/>.

③ EIU, "Country Report: Syria," April 2011, <http://www.eiu.com/>.

④ EIU, "Country Report: Syria," April 2011, <http://www.eiu.com/>.

⑤ EIU, "Country Report: Syria," November 2012, <http://www.eiu.com/>.

⑥ EIU, "Country Report: Syria," April 2012, <http://www.eiu.com/>.

⑦ EIU, "Country Report: Syria," September 2013, <http://www.eiu.com/>.

⑧ EIU, "Country Report: Syria," January 2014, <http://www.eiu.com/>.

中始终处于最重要的地位。

其次,严格外汇管控,抑制国际储备货币流出。叙利亚危机爆发后,特别是全面内战爆发后,面对财政收入和外汇出口的迅速流失,为能在最大限度内确保石油等战略物资的进口用汇需求,叙政府持续加强对外汇交易的管控,严格限制美元等国际储备货币流出。2012 年 7 月,叙货币政策委员会出台新的外汇管理办法,规定叙公民携带出国的外汇金额不能超过 10000 美元。^① 2012 年 10 月,叙进一步加强了对个人换汇的管控,规定个人旅行换汇的最高换汇额度每年不超过 1500 美元,且每年只能换汇 1 次,投资或储蓄换汇最高限额是每年 5000 美元,且在申请换汇后 6 个月以后才能兑换外币。^② 2013 年 8 月,叙政府禁止使用外汇或贵金属进行交易。^③ 2014 年 5 月,叙政府要求出口商将 50% 的外汇收入出售给叙央行,2015 年 4 月,该比例上调至 100%。^④ 而根据世界银行报告估计,目前叙政府仍不允许国内的外资公司将利润汇回母国。^⑤

3. 叙利亚经济重建与前景

2012 年全面内战爆发后,叙经济发展遭受到严重冲击,持续的战乱也给国内基础设施造成巨大破坏。而 2017 年,叙政府战略反攻取得成效,收复大量国土之后,政府也对控制区形成了有效管理,经济重建问题也被提上日程。从 2017 年开始,叙重新恢复 2012 年因内战暂停的大马士革博览会,向国际社会表达了叙重启经济的意愿。然而,叙经济若要摆脱战争阴霾,重新恢复到正常状态,须着力解决资金短缺和国际制裁两大难题。

首先,叙利亚经济重建面临资金短缺束缚。大量基础设施和工业设备的损毁,意味着叙经济重建需要得到大量资金支持。2018 年 4 月 23 日,美国负责中东事务的代理助理国务卿大卫·塞特福德表示叙重建资金需求高达 2000 亿~3000 亿美元。俄罗斯经济学家估计叙重建大概需要 4000 亿美元。叙总统巴沙尔·阿萨德也曾表示,叙利亚全国重建大概需要 2000 亿~

① EIU, "Country Report: Syria," August 2012, <http://www.eiu.com/>.

② EIU, "Country Report: Syria," November 2012, <http://www.eiu.com/>.

③ EIU, "Country Report: Syria," September 2013, <http://www.eiu.com/>.

④ EIU, "Country Report: Syria," May 2015, <http://www.eiu.com/>.

⑤ 商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻叙利亚大使馆经济商务参赞处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南:叙利亚》(2020 年版),中华人民共和国商务部, <http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/xuliya.pdf>.

4000 亿美元。^① 然而，持续的内战给叙政府带来巨大资金消耗，叙外汇储备消耗殆尽，财政严重失衡。叙东北部主要油田又被美军控制，使其丧失了重要的外汇收入来源。^② 资金方面的短缺，意味着叙政府很难依靠自身力量修复大量被战火损毁的基础设施并在实质上重启经济重建。

其次，欧美制裁制约国际社会参与叙经济重建。财政资金的短缺，意味着叙只能依靠国际社会的支持和外国企业的投资来实现经济重建，然而欧美对叙实施的经济制裁却对外国公司对叙投资形成了威慑，进而对叙经济重建形成阻碍。叙陷入政治动荡后，美国和欧盟很快对叙实施了经济制裁。美国从 2011 年 3 月开始对叙利亚政府、企业和个人实施制裁，欧盟也于 2011 年 5 月开始对叙实施制裁，此后，美国和欧盟对叙制裁不断加码。2019 年 12 月，美国参议院通过《凯撒叙利亚平民保护法》。这项法案授权美国政府以侵犯平民权利的犯罪为由，对叙政府高级官员、军方领导人及其所有支持者实施制裁，并且允许对向叙能源、国防和建筑部门提供了财政、物质和技术支持或是对重建做出贡献的实体实施制裁。^③ 欧盟则是多次扩大对叙制裁范围。2021 年 1 月 15 日，欧盟再次更新对叙制裁清单，而欧盟对叙制裁对象既包括叙利亚政府高官、叙利亚央行等机构，还包括欧盟眼中与叙利亚政府关系密切的商人或公司。^④ 西方国家对叙实施的经济制裁，对外国公司在叙投资形成威慑，也在事实上构成了叙经济重建的严重阻碍。

尽管 2015 年以来，在俄罗斯军事力量的支持下，叙政府收复大量国土并且在政府控制区建立起有序管理。然而，严重的资金短缺，欧美制裁导致叙与国际投资者的割裂，意味着叙克服战争创伤、重建经济困难重重。尽管叙利亚危机爆发后，伊朗、俄罗斯给予叙很多经济支持并与叙签订了

① 章波：《叙利亚重建与中国的参与》，李新峰主编《中东发展报告（2017~2018）》，社会科学文献出版社，2018，第 166 页。

② 王宏彬：《美国似要“变卦”欲在叙利亚留少量美军看守油田》，新华网，2019 年 10 月 23 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-10/23/c_1210321608.htm。

③ 中华人民共和国驻阿拉伯叙利亚共和国大使馆经济商务处：《2019 年凯撒叙利亚平民保护法简况》，中华人民共和国商务部，2020 年 6 月 28 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/202006/20200602978140.shtml>。

④ 德永健：《欧盟更新清单 将叙利亚新任外长列为制裁对象》，中国新闻网，2021 年 1 月 16 日，<http://www.chinanews.com/gj/2021/01-16/9388718.shtml>。

一系列油气开发及其他商业项目,但如果没有国际社会的广泛参与,叙也很难真正启动经济重建。

四 外部因素对叙利亚危机的影响及未来展望

叙利亚危机从大规模群众游行示威运动向全面内战转变的过程,也是在全球大国和地区强国深度介入的过程中发生的。当前的叙利亚危机已经并非一国的国内危机,只有在国际社会的广泛参与下,叙利亚危机才能够得以解决,叙才能够真正重启政治与经济重建。

(一) 叙利亚危机中的西方国家因素

2011 年 3 月叙利亚危机发生后。美国总统奥巴马下令对包括叙总统巴沙尔·阿萨德在内的 7 名叙政府高官实施制裁。2011 年 5 月,欧盟也对叙利亚总统巴沙尔·阿萨德实施制裁,并且取消了对叙利亚实施的援助。而在 2015 年 9 月,俄罗斯军事介入叙利亚危机后,美国随即做出反应。2015 年 10 月 30 日,美国白宫宣布,奥巴马总统已经授权向叙利亚北部地区派出人数不到 50 人的一批特种部队士兵,这批士兵将训练和协助当地的叙利亚反对派武装对抗“伊斯兰国”。^① 尽管美国出兵叙利亚的名义是打击“伊斯兰国”,但更多的是出于保护受其支持的库尔德武装。

从叙利亚危机爆发至今,美国和欧盟等西方国家的行动来看,美国和西方国家的经济制裁均以削弱叙政府为主要目的。当前,美国和欧盟对于叙危机的立场主要是抑制俄罗斯和伊朗在叙影响力的扩大,要求叙总统巴沙尔下台,推动叙实现政治结构转型,建立叙复兴党与其他政党平等竞争的政治结构。

(二) 叙利亚危机中的俄罗斯因素

2011 年 3 月叙利亚陷入政治危机以后,俄罗斯便在政治、经济、外交等方面给予叙政府巨大支持。2013 年 8 月叙化武危机发生后,俄罗斯积极斡旋,通过“化武换和平”,使西方国家对叙直接实施军事打击的意图无法

① 邵峰:《进退失据:奥巴马反恐战略评析》,《当代世界》2015 年第 12 期。

落实。2015 年叙政府在“伊斯兰国”、叙反对派武装联合进攻下，丢失大量国土，俄罗斯在当年 9 月通过军事介入叙危机，一举扭转了叙政府在内战中的被动局面，叙政府重新收复大片国土，在政府控制区恢复了有序管理。^①

俄罗斯是叙利亚巴沙尔政权的传统盟友，俄罗斯在叙拥有大量战略和经济利益，而通过在叙利亚危机期间为叙政府提供支持，俄罗斯在叙利益得到进一步巩固。从战略方面来看，叙塔尔图斯港是俄罗斯在地中海沿岸唯一的军事基地。2017 年，俄罗斯与叙政府签订协议，确定了俄罗斯对塔尔图斯港 49 年的租借权，并将港口用途扩展至民用，俄罗斯企业也对港口进行投资。俄罗斯对塔尔图斯港的控制为其未来与叙政府联合开发东地中海天然气资源创造了条件。此外，俄罗斯企业还同叙政府签订了磷矿、天然气开发以及其他重建合同。因此，维持叙总统巴沙尔的执政地位对于俄罗斯具有十分重要的战略和经济利益。^②

（三）叙利亚危机中的土耳其因素

在中东地区强国中，土耳其是对叙危机介入最深、影响最大的国家。叙利亚危机爆发后不久，土耳其曾试图劝说叙总统巴沙尔放弃对示威群众的镇压，推进更具包容性的政治改革。^③ 提议遭到反对后，土耳其开始采取支持反对派、要求巴沙尔下台的政治立场。2011 年，叙利亚自由军、叙利亚全国委员会等反政府武装、政党在土耳其相继成立，在土耳其的支持下，叙反对派武装也于 2012 年对叙政府军主动发动进攻，从而拉开了叙内战的序幕。

在俄罗斯支持下叙政府军展开战略反攻后，为能在叙保持战略纵深，抑制叙库尔德力量发展，土耳其直接出兵叙利亚，为受其支持的叙反对派武装提供军事支持。从 2016 年开始，土耳其总共在叙发动了“幼发拉底河之盾”（2016 年 8 月）、“橄榄枝”（2018 年 1 月）、“和平喷泉”（2019 年 10 月）和“春天之盾”（2020 年 2 月）四次军事行动，有效巩固了土耳其对

① 余国庆：《叙利亚问题对中东地区格局的影响》，载李新烽主编《中东发展报告（2017～2018）》，社会科学文献出版社，2018，第 46～48 页。

② EIU, “Country Report: Syria,” September 2020, <http://www.eiu.com/>.

③ Erol Cebeci and Kadir Ustün, “The Syrian Quagmire: What’s Holding Turkey Back?” *Insight Turkey*, Vol. 1, No. 2, 2012, p. 15.

叙利亚一侧土叙边境的控制、压缩了库尔德武装力量的活动范围。

从战略意图来看,土耳其积极介入叙利亚危机主要是出于维持边界安全和打击库尔德人力量的考虑。叙利亚北部土叙边境地带是库尔德人聚居区,而库尔德问题一直被土耳其视为影响国家安全和统一的重要隐患,库尔德工人党(PKK)也被土耳其视为恐怖组织。因此,对于土耳其而言,对土叙边境地区建立有效控制,阻止本国库尔德分离力量以叙利亚为基地向本国渗透,具有十分重要的战略意义。因此,对于叙利亚的政治重建,土耳其出于自身利益的考虑,将会支持在土叙边境地区建立一个相对独立、受其控制的自治政府,使其成为隔绝本国库尔德分裂势力与叙库尔德武装联系的缓冲地带。

(四) 叙利亚危机中的伊朗因素

叙利亚危机爆发前,伊朗同叙利亚维持了准联盟关系;叙利亚危机爆发后,伊朗在军事、政治和经济方面给予叙政府巨大支持。在军事方面,叙利亚全面内战爆发后,伊朗应巴沙尔政府邀请向叙派遣军事顾问,帮助叙制定战略、提供军事训练和协调与其他进行反恐作战的武装组织的关系。此外,在伊朗的影响下,黎巴嫩真主党以及伊拉克什叶派民兵、巴基斯坦和阿富汗什叶派战士等由伊朗伊斯兰革命卫队和圣城旅组织训练的准军事力量在叙利亚战场上发挥着重要作用。在政治方面,伊朗与俄罗斯、土耳其联合发起阿斯坦纳和谈,力图促成叙利亚各派和解。在经济方面,伊朗为叙利亚提供了大量能源和粮食援助,并为叙政府提供了大量贷款支持。^①

伊朗积极介入叙利亚事务有着国家安全和地缘政治利益两方面的考虑。从国家安全角度来看,伊朗与叙利亚互为战略纵深和安全倚靠,是唇齿相依的伙伴。一旦巴沙尔政权垮台,伊朗的领土安全将受到严峻挑战。而美国和一些阿拉伯国家坚持要求巴沙尔下台的目的是要拆散不同寻常的“伊叙联盟”,进而孤立、削弱和制服伊朗。在地缘政治方面,叙利亚既是连接伊朗、黎巴嫩真主党和巴勒斯坦哈马斯的纽带,也是联通伊朗与近东和地

① 陆瑾:《叙利亚危机中的伊朗因素》,李新峰主编《中东发展报告(2017~2018)》,社会科学文献出版社,2018,第145~147页。

中海地区的关键环节。巴沙尔政权崩溃对于德黑兰意味着地区战略的失败，继之是什叶派抵抗轴心衰弱或断裂，伊朗在地区的影响力下降或被切断。^①因此，对于伊朗，出于自身利益的考虑，支持叙巴沙尔政权维持对叙有效控制，有着十分重要的战略意义。

（五）叙利亚危机中的阿拉伯国家因素

叙利亚危机是2010~2011年中东变局的一部分，由于当时阿拉伯各国均出现规模不等的大规模游行示威运动，叙军警与示威群众发生冲突，造成平民伤亡之后，出于稳定国内趋势的考虑，大多数阿拉伯国家均站到叙政府对立面，这也使得阿盟在2011年11月16日中止了叙利亚的阿盟代表资格，2013年3月26日，阿盟还曾试图将叙利亚在阿盟的席位授予叙利亚反对派“全国联盟”。^②

在叙利亚危机中，沙特阿拉伯、科威特等海合会国家曾给予叙反对派大量经济与军事援助，但与美、俄等全球大国以及土、伊等地区强国相比，阿拉伯国家对叙危机的影响总体上十分有限。而且，在叙政府战略反攻取得胜利之后，很多阿拉伯国家也开始修复与叙政府的关系。2016年11月，埃及总统塞西在电视讲话中公开表明支持叙利亚武装部队，此举也表明了埃及政府对叙政策的转向。^③2018年底，阿联酋重新开放了叙利亚驻阿联酋的大使馆，巴林表示巴驻叙大使馆以及叙驻巴大使馆都“运转正常”“没有中断”。^④2019年10月，黎巴嫩外长纪伯伦·巴西勒公开表示希望重新恢复叙利亚阿盟成员国资格。^⑤

尽管对于叙利亚危机而言，阿盟和阿拉伯国家的影响已经处于边缘地位。但是，阿拉伯国家，特别是埃及、阿联酋等具有影响力的阿拉伯国家主动修复与叙政府关系，意味着叙与阿盟国家关系开始走向和解，而在叙

① 陆瑾：《叙利亚危机中的伊朗因素》，载李新峰主编《中东发展报告（2017~2018）》，社会科学文献出版社，2018，第145~147页。

② 《阿拉伯国家联盟》，中华人民共和国外交部，2020年9月，http://new.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zzjg_673183/xybfs_673327/dqzzhzhz_673331/alb_673403/gk_673405/。

③ EIU, “Country Report: Syria,” EIU, November 2016, <http://www.eiu.com/>。

④ 李潇、郭芳：《关系不断转暖！这两个海湾国家接连向叙利亚示好》，新华网，2018年12月29日，http://www.xinhuanet.com/mil/2018-12/29/c_1210026834.htm。

⑤ EIU, “Country Report: Syria,” October 2019, <http://www.eiu.com/>。

重新回归阿盟之后，阿盟国家也将在叙政治、经济重建进程中发挥更大作用。

结 语

在 2010 ~ 2011 年席卷整个阿拉伯世界的中东剧变中，很多国家青年通过街头涂鸦来展示对本国政府的不满，表达自己的政治主张。在社交媒体的影响下，2011 年 2 月叙利亚南部省份德拉也开始出现类似的反政府涂鸦。叙政府对处于萌芽中的反政府活动采取“零容忍”态度，很快速捕了街头涂鸦的青少年，而示威群众要求释放被逮捕青少年的行动遭到政府压制，为声援德拉群众，叙全国多地出现反政府示威游行运动。以农民为主体的德拉示威游行运动转变成全国性的政治危机。

叙利亚危机的爆发主要源于内因，在经济方面，日益严峻的贫困问题、失业问题和经济发展差距问题为叙危机的爆发埋下经济隐患。在政治方面，叙改革行动致使基层治理能力下降，地方政府无力利用部落和社区的影响，在萌芽阶段化解危机，才会让街头涂鸦事件发展成为席卷全国的政治危机，而精英阶层出现分裂，使得大量不满于巴沙尔政权的军政精英加入反对派，从而导致危机持续扩大。

尽管叙利亚危机的爆发主要源于内部因素，但当时阿拉伯国家均面临同样的政治危机，出于应对自身危机的考虑，在叙示威群众与军警发生冲突、出现大量人员伤亡时，绝大多数阿拉伯国家站到了巴沙尔政权的对立面，而这也为外部势力介入叙危机打开了缺口。在欧美大国及土耳其、沙特阿拉伯等地区强国的干预下，叙利亚危机也逐渐从群众游行示威运动向全面内战的方向转变，在得到外部力量支持的反对派武装以及“伊斯兰国”的打击下，叙政府一度丢失大片国土，政权岌岌可危。直到 2015 年 9 月，俄罗斯军事介入，叙政府才得以扭转战局，展开战略反攻。

叙利亚危机已经过去十余年。在这十余年里，特别是 2012 年全面内战爆发之后，叙利亚政治、经济遭受到重大冲击，至今仍未摆脱国家分裂和战时经济的状态，而世界大国、地区强国深度介入的复杂性也决定了叙政治重建和经济重建的艰难。

对于政治重建而言，地面战场陷入僵局意味着叙各政治派别只能通过

谈判消弭分歧，实现政治和解。然而，得到俄罗斯、伊朗支持的巴沙尔政权，得到土耳其支持的反政府政党，得到美国支持的库尔德政党的政治主张迥异。巴沙尔政权仅愿意在确保危机前政权结构的前提下，有限推进改革，而这一点，却是土耳其及其支持的反对派政党不能接受的。库尔德政党希望获取相对独立的政治地位，实现区域高度自治，库尔德控制区的石油资源恰恰又是叙重要的外汇收入来源，而出于自身安全的考虑，土耳其也不愿意接受叙库尔德势力做大。叙各派政治立场的显著差异意味着叙政治重建将会是十分漫长的进程。

对于经济重建而言，持续的战争已耗空叙几乎所有外汇储备，并且积累了大量外债，叙政府已无力修复大量被战火损毁的基础设施，重新开启经济活动。而欧美对叙实施的经济制裁，又将叙隔离在国际资本市场之外，让投资者望而却步。因此，只有在包括阿盟在内的国际社会的合力推动下，使叙摆脱美欧经济制裁，叙才有可能在国际投资者的支持下，真正启动经济重建。

[责任编辑：王晋]

The Upheaval in the Middle East and the Dilemma and Prospect of Regional Security

Tong Fei

Abstract: Since the outbreak of the upheaval in the Middle East, the security situation in the Middle East is in a state of constant turbulence, hot issues emerge one after another, local risks rise sharply from time to time, and the security situation is in a state of constant change and partial disorder. The Middle East is the weakest link in global security governance. The spillover effect of the Middle East security issue not only endangers the surrounding areas, but also affects other countries and regions in the world. The traditional security crisis, such as military and political affairs, has not been lifted. The fall in international oil prices and COVID-19 made the volatile security situation worsened. The non-traditional security threats such as economic security, public health management, terrorism and extremism are accompanied by the traditional security threats of the region. The interference of foreign powers has made the security situation in the Middle East more complicated and chaotic. Security issues have become a stumbling block for the stability and development of the Middle East countries. The security management in the Middle East is very difficult and has a long way to go.

Keywords: The Upheaval in the Middle East; Security Situation; Traditional Security; Non-traditional Security

The Syria Crisis: Timeline, Implication and Reconstruction Prospect

Liu Dong

Abstract: Before the outbreak of the Syria Crisis, the problems of poverty, unemployment and the development gap in Syria continued to deteriorate, while the political reform caused cracks in the ruling elite and the decline of grass-roots

governance ability. Both of the above mentioned political and economical factors, laid the risks for the outbreak and the continuous expansion of the later crisis. Under the strong influences of external forces, after the outbreak of the Syrian crisis, the Syrian crisis quickly developed from mass demonstrations to armed conflicts, and finally evolved into a full-scale civil war. The Syrian government has lost much of its territory under the attack of the armed rebels and “ISIL”, and the regime of Bashar al-Assad was at one time in jeopardy. It was not until September 2015, with the support of Russian armed forces, that the Syrian government began a strategic counteroffensive. However, under the strong intervention of the US and Turkey, Syria’s efforts to fully recover the ground have been stalled. And since 2019, the civil war in Syria has also entered a stage of strategic stalemate. The stalemate in the battlefield has also split Syria into three parts: the Syrian government, the Turkey-backed opposition party, and the US-backed Kurdish party. In addition, the continuous war and the economic sanctions imposed by the US and Europe have also caused serious damage to the Syrian economy, which has not yet gotten rid of the wartime economic status. In terms of economy, the continuous war and the economic sanctions imposed by the US and EU have caused serious damage to the Syrian economy, which has not yet gotten rid of the wartime economic status. Although a decade has passed since the outbreak of Syrian crisis, the huge differences in demands of various factions in Syria and abroad, the shortage of funds of the Syrian government and the economic sanctions imposed by the US and EU all determine that the political and economic reconstruction of Syria will be an extremely difficult and long process.

Keywords: The Syrian Crisis; Political Reconstruction; Economic Reconstruction; International Relations