

论欧美国家的“促进政策”与 中东国家的政治转型*

陈小迁** 王 泰***

内容提要 美欧的政治促进政策对中东“民主转型”产生了重要影响。本着利己主义政策逻辑，美欧推动中东“民主转型”的要旨是：寻求中东稳定，保证自身利益；践行“民主和平论”，再次确立地区主导地位；试图潜在影响伊斯兰文化；将民主政治作为自由市场经济的前提。就政策框架而言，美国推出了“中东伙伴关系计划”和“大中东和北非伙伴关系计划”；欧盟则推出了“欧盟地中海伙伴关系”和“欧洲邻国政策”。阿拉伯剧变后，美欧推动中东政治转型的同时造成了地区持续动荡。对于历史传统、文化形态、社会结构独特的中东地区而言，美欧政治模式的“移植失败”在情理之中，中东国家只有探寻内生性政治变革旨归才能走上政治可持续发展的康庄大道。

关键词 “民主转型” 中东剧变 转型模式 美欧促进政策

阿拉伯剧变是中东国家政治发展道路中，由威权到所谓的“民主”、从集权到松散分权的政治范式转型的重大事件。从政治发展与民主转型的理论层面考察，早期的学者认为一国的民主化进程有赖于经济和教育发展以

* 本文系 2013 年度国家社科基金项目“近代以来埃及宗教与政治关系的历史考察”（13BSS004）、2010 年度国家社科基金重大招标项目“非洲阿拉伯国家通史研究”（10&ZD115）的阶段性成果，并受 2012 年度内蒙古高校“青年科技英才计划（青年科技领军人才）”建设项目的资助。

** 陈小迁，西北大学中东研究所 2016 级博士研究生。

*** 王泰，历史学博士，内蒙古民族大学世界史研究所教授，硕士生导师。

及社会中产阶层力量的提升。^① 此后的西方政治学者从中受到启发, 期许以外部促进的方式培育民主转型的经济及社会基础, 亨廷顿便对美国向拉美、东南亚等地区的民主促进政策予以研究, 认为外部因素发挥了关键性作用。^② 事实上, 在发展中国家战后“民主转型”进程中, 绝大部分受到美欧外部推动的影响, 学界将此现象概括为“民主促进”(democracy promotion)作为相应学术词汇, 涉及民主援助、民主支持及民主构建, 指外国政府(民主政府)或国际组织为传播民主制度, 向其他政府(通常指非西方非民主政府)或组织采取一系列外交政策手段。^③ 历史上看, 发展中国家“民主转型”的政策实施途径大体分为四类, 即武力运用、非民主国家的自愿接受、颠覆或演变、霸权国家实行民主诱发性手段。^④ 有学者认为, “民主转型”的外部促进本身是一种强权逻辑, 美欧利用强大的政治经济及文化影响, 对东南亚和其他发展中国家, 乃至东欧及苏联施以政策压力, 造成的某些后果令人唏嘘不已。^⑤

第二次世界大战后, 中东现代民族国家体系最终形成, 但缺乏政治发展的独立自主性, 不仅经济沦于依附地位, 政治也受到深刻影响。^⑥ 特别是冷战后美欧对中东事务干涉力度大增, 多维规制中东的政治发展道路。概括起来有三类著述对此问题进行研究: 一是对美欧促进“民主转型”的政策研究, 如钮松对欧盟推进中东民主治理的逻辑、方法及效能进行了细致的梳理^⑦; 索尼娅·格林(Sonja Grimm)通过对欧盟民主促进实践及效果的

① [美] 西蒙·马丁·李普塞特:《政治人: 政治的社会基础》, 郭为桂、林娜译, 江苏人民出版社, 2013, 第 25~30 页。

② [美] 塞缪尔·亨廷顿:《第三波: 20 世纪后期民主化浪潮》, 刘军宁译, 上海三联书店, 1998, 第 97~110 页。

③ Peter Burnell, “From Evaluating Democracy Assistance to Appraising Democracy Promotion, Political Studies Association,” *Political Studies*, Vol. 56, No. 2, 2008, pp. 414–418.

④ Philippe C. Schmitter, “The Future of ‘Real-Existing’ Democracy,” *Society and Economy*, Vol. 33, No. 2, 2011, pp. 401–403.

⑤ Thomas Carothers, *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2004, pp. 3–6.

⑥ 参见 [埃及] 萨米尔·阿明《全球化时代的资本主义: 对当代社会的管理》, 丁开杰等译, 中国人民大学出版社, 2013。

⑦ 钮松:《欧盟的中东民主治理研究》, 时事出版社, 2011。

研究，认为其政策存在重要缺陷，并受到威权政府的反制^①；狄奥尼西斯·马卡基斯（Dionysis Markakis）考察美国对中东民主的推动政策，指出其目的是追求霸权。^② 二是聚焦于国别研究，如布里格·T. 鲍威尔（Brieg Tomos Powel）对美国 and 欧盟推动突尼斯民主进程的探讨，分析了政策实施框架及影响，认为美欧对突尼斯的民主促进政策是为了保证其政局稳定。^③ 三是将阿拉伯剧变与外部推动因素相联系，如阿什利·巴恩斯（Ashley Barnes）通过探讨所谓的“阿拉伯之春”及中东政治转型，对美国的民主促进政策进行评判，指出美国推动中东民主化起到了效果，非政府组织发挥了一定的作用。^④ 值得注意的是，尽管学界对美欧“民主促进”的研究成果较多，但缺乏立体的梳理和政策研判，鲜有从整体视角对美欧民主推动因素及其影响的研究。本文尝试在阿拉伯剧变及中东国家“民主转型”问题上，以美欧的外部动力为切入点，厘清美欧的政策动机、手段及结果，探寻中东国家政治转型过程中的内生性发展的重要性，以助于总结中东国家的政治转型教训，正确把握未来的政治发展道路。

一 中东“民主转型”的外部动力： 美欧利己主义政策逻辑

近代以降，在“西强东弱”的国际格局下，西方对中东处于战略主导地位。以世界体系理论审视，亚非拉国家在融入世界历史发展轨道中，经历了处于外部领域、被融入、最后被边缘化的过程。^⑤ 欧美的政治思想范式随经济、军事的强势介入，催发了这些地区的政治现代化进程。“二战”后，西亚北非国家风起云涌的民族民主运动树立了具有鲜明特点的阿拉伯

① Sonja Grimm, “European Democracy Promotion in Crisis: Conflicts of Objectives, Neglected External-domestic Interactions and the Authoritarian Backlash,” *Global Policy*, Vol. 6, June 2015.

② Dionysis Markakis, *US Democracy Promotion in the Middle East: The Pursuit of Hegemony*, New York: Routledge, 2016, p. 13.

③ Brieg Tomos Powel, “The Stability Syndrome: US and EU Democracy Promotion in Tunisia,” *The Journal of North African Studies*, Vol. 4, No. 1, 2009.

④ Ashley Barnes, “Creating Democrats? Testing the Arab Spring,” *Middle East Policy*, Vol. 20, No. 2, 2013.

⑤ [美]伊曼纽尔·沃勒斯坦：《现代世界体系》，孙立田等译，高等教育出版社，2000，第181～182页。

社会主义发展路径,抵制了政治层面的西方归化主义范式。然而,在美欧政治精英与学者眼中,世界政治的发展范式同样涉及阵营属性,以西方所谓“民主价值”立论的政治模式掩盖的是国际政治中的盟友分野。苏联解体后,世界社会主义运动转入低谷,阿拉伯社会主义国家,乃至君主制和混合威权主义国家的治理绩效也未曾彰显政治制度的根本价值,最终为美欧的政治输出提供了有利的政策环境。但是,美欧民主推动政策的核心要旨是以西方的视角和价值取向出发,规范中东国家的政治行为,带有明显的利己主义标签。概括起来,美欧的政策逻辑可总结为以下四点。

第一,从地缘政治角度看,美欧民主推动政策是寻求中东稳定,保证自身利益的重要举措。无论美国还是欧盟国家,都视中东地区的稳定为主要利益所在。^①就经济利益而言,虽然相较世界其他地区,美国和欧盟出于制度因素考虑,没有在中东地区保有较高的资本存量;但在宏观经济层面,石油价格关系到西方经济的走势,中东的石油资源被视为经济发展的“黑色血液”。^②中东地区蕴含的石油和天然气储量分别占世界的 48.46% 和 40.54%,石油产量则占世界的 31.03%。^③美国学者认为,中东石油资源绝非单纯的供给,还包括价格问题,适度的价格与持续输出能够促进世界经济发展,并对西方的自由贸易体系有利。^④因此,为了保持石油美元的优势地位,平抑石油价格对欧元区经济体的震荡性影响,以美国为首的西方“必须保持中东地区的稳定”。^⑤就安全利益而言,“9·11”事件之后,美欧很自然地将政治稳定、民主构建与难民、恐怖主义、大规模杀伤性武器等问题联系起来。^⑥2009 年欧盟发布的《国家战略和指导计划 2011 - 2013》

① Steven Simon and Jonathan Stevenson, “The End of Pax Americana: Why Washington’s Middle East Pullback Makes Sense,” *Foreign Affairs*, December 2015, p. 6; Anthony H. Cordesman, “The Role of Europe in the Middle East: an American Perspective,” *The Role of Europe in The Middle East*, by the Centre for European Policy Studies and the International Institute for Strategic Studies, No. 7, June 2002, p. 10.

② P. Odell, “The Significance of Oil,” *Journal of Contemporary History*, Vol. 3, No. 3, 1968, p. 96.

③ 《2015 年世界油气探明储量及石油产量估计值》,《当代石油石化》2016 年第 1 期。

④ Adam Garfinkle, “Redefining US Interests in the Middle East,” *Middle East Papers*, No. 4, October 9, 2008, pp. 2 - 3.

⑤ Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon’s New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, New York: G. P. Putnam’s Sons, 2004, p. 187.

⑥ Anthony H. Cordesman, op. cit., p. 12.

(*Country Strategy Paper and National Indicative Program 2011 - 2013*) 中指出, 需要在国际政治和经济体系原则基础上, 巩固利比亚的统一^①, 主要目的是将利比亚打造为管控马格里布和撒哈拉以南非洲非法移民的欧洲南部边界。^② 中东变局之后, 欧洲本土受到恐怖主义和外来移民的冲击日盛, 更加坚定了在中东建立民主政府以维护安全利益的决心。

第二, 从国际战略角度看, 美欧推动中东“民主转型”是践行所谓“民主和平论”, 再次确立中东地区主导地位的重要抓手。仔细考察第二次世界大战以来的国际关系史, 民主和人权不仅是一个价值概念, 更是美欧所持的国际战略之矛。里根政府上台后, 美国及其西方盟友真正将民主作为外交政策原则, 认为“自由”可以击败“邪恶”的苏联。^③ 此后“民主和平论”成为西方干涉行动与争夺国际战略主导权的理论逻辑。格莱蒂奇(Gleditsh)等人便认为, 民主国家间相对战争频率仅为非民主国家间的2/5, 民主国家与非民主国家之间的战争频率则更高。^④ 2005年, 美国前总统乔治·W. 布什在第二任期就职演说中, 将“民主和平论”与促进中东民主挂钩, 指出“我们这片土地上所存在的自由, 越来越依赖于其他土地上的自由努力取得成功; 对于和平最好的希冀便是全世界范围内的自由”。^⑤ 此外, 冷战结束以来, 特别是“9·11”事件之后, 以美国为代表的西方全面考量中东的战略时局, 对危及西方主导地位的地区强权和域外国家深表不安, 欲借西方“民主促进”之机改造中东国家政权, 建立“民主橱窗”, 清除反西方的政治势力。

第三, 从文明交往角度看, 美欧的民主推动政策是西方文化试图潜在影响伊斯兰文化的一次尝试。西方学界曾传言“中东民主例外论”, 认为包括“东方专制主义”、世袭制、宗法制、宗教属性等政治文化是阻碍民主推

① European Commission, “European Neighborhood and Partnership Instrument Libya: Strategy Paper and National Indicative Program 2011 - 2013,” 2009, http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/country/2011_enpi_csp_nip_libya_en.pdf, 2017 - 02 - 19.

② Peter Seeberg, “EU Strategic Interests in Post-Qadhafi Libya: Perspectives for Cooperation,” *Middle East Policy*, Vol. 21, No. 1, 2014, p. 125.

③ Dionysis Markakis, op. cit., p. 13.

④ N. P. Gleditsh and H. Hegre Venue, “Peace and Democracy: Three Levels of Analysis,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 41, No. 2, 1997, pp. 283 - 300.

⑤ The American Presidency Project, “George W. Bush XLIII President of the United States; 2001 - 2009,” <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=58745>, 2017 - 02 - 26.

进的原因,在中东地区推行民主的可能性微乎其微。^①对此问题,阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)认为:“民主是一种普世价值,是在何时何地都能感受到的价值准则。”^②美欧政治家也借批驳之机欲从宗教文化上对中东地区加以改造,并从中找寻“民主促进”的佐证。2004年,乔治·W.布什总统在演讲时指出:“对于中东民主的质疑是错误的,这种基于文化与宗教的居高临下的假设与自由信念不符,我相信上帝为每个人心中培植下自由的种子。种子即使被暴政所碾碎,仍将再次发芽。”^③此段演讲为中东民主计划游说的同时,无疑给“文化改造”寻找托词,意图潜移默化地影响伊斯兰文化。有学者认为,竞争性多党体制将会降低,而非提高伊斯兰政党作为政治反对派的作用,有利于融入民主体制之内。^④如果从文化内核上拉近伊斯兰文化与民主之间的关系,使伊斯兰学者找寻自身的民主要素,将为输出西方式的民主架起桥梁。

第四,从经济发展角度看,美欧对中东“民主转型”的外部推动,是期许将西方民主政治与自由市场紧密联系的制度假设。西方具有代表性的观点李普塞特假说认为,自由的资本主义市场经济是民主的前提。^⑤从该理论出发,维尔迪埃和莱弗利等人通过关于民主的经济理论,考察民主对于促进经济与贸易的正面作用^⑥;增强政治与经济的联系将会促进民主战略的推行。^⑦欧洲政策研究中心2003年报告指出,中东政府不透明且无责任意识,权力寻租和贪腐行为使经济利益和国家财政分配不公,教育等社会事业发展缓慢;劳动力素质较低,导致高失业率和低工资水平;最终丧失了经济竞争力,造成恶性循环。此外,政府对国民经济的影响逐渐提升,

① See R. Hinnebusch, “Authoritarian Persistence, Democratization Theory and the Middle East: an Overview and Critique,” *Democratization*, Vol. 13, June 2006, p. 375.

② Amartya Sen, “Democracy as a Universal Value,” *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3, 1999, p. 12.

③ George W. Bush, “State of the Union Address,” Dionysius Markakis, op. cit., p. 86.

④ J. Brownlee, “The Decline of Pluralism in Mubarak’s Egypt,” in L. Diamond, M. Plattner and D. Brumberg eds., *Islam and Democracy in the Middle East*, Baltimore: John Hopkins University Press, 2003, p. 54.

⑤ [美]西蒙·马丁·李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,第32页。

⑥ 关于民主的经济理论侧重分析了民主政治,尤其是选举制、选民对于国内经济和对外贸易的积极影响。参见钮松《欧盟的中东民主治理研究》,第85页。

⑦ Richard Youngs, “The European Union and Democracy in the Arab-Muslim World,” Centre for European Policy Studies, *Working Paper*, No. 2, 2002, p. 24.

采用进口替代经济政策，成了国家“最后的雇主”，不利于自由市场经济的建设与发展，也阻碍了外国直接投资，这种趋势在政治体制方面难以扭转。^① 伊拉克战争后，美国政府也抱怨专制政体中的军事领导迅速贪污援助资金，导致大量的技术援助被消耗殆尽。^② 基于此，西方政策制定者以自由市场经济推崇者自居，从世界经贸分工的顶层视角出发，认为向中东推行民主能够打破该地区僵化的政治经济体制，最终促进自由的市场经济发展。

二 美欧推动中东国家“民主转型”的政策框架

阿拉伯剧变前，美欧推动中东国家“民主转型”的基本政策框架已经构建完成。美国推出“中东伙伴关系计划”和“大中东和北非伙伴关系计划”，欧盟则推出“欧盟—地中海伙伴关系”和“欧洲邻国政策”。总体而言，美国和欧盟的政策均包含政治、经济、文化等方面，但美国的政策侧重点在于政治改革，手段较为强硬；欧盟立足于经济发展和区域一体化构建，手段较为温和。在推动中东民主改革问题上，美国与欧盟扮演着类似于“大棒”与“胡萝卜”的角色。^③

（一）美国推动中东“民主转型”：多维一体的政策框架

美国以推动民主作为外交政策并不是新近之事。早在第一次世界大战后，美国前总统伍德罗·威尔逊便提出民主国家是国际社会稳定与繁荣的基石^④；“二战”后，马歇尔计划也将民主政府与自由经济体制作为未来和平的基本保障；冷战中里根总统将推动“民主转型”视为颠覆苏联及东欧政权的有力武器。“9·11”恐袭后，乔治·布什政府认为中东的“民主赤字”是极端宗教势力与恐怖主义猖獗的根本原因，“阿拉伯伊斯兰世界的挫

① Steven Simon, *op. cit.*, pp. 11 – 12.

② Steven Simon and Jonathan Stevenson, *op. cit.*, p. 18.

③ Michael Stürmer, “What Strategy for the Greater Middle East: a European Perspective,” *What Strategy for the Great Middle East*, by the Working Paper of the Centre for European Policy Studies and the International Institute for Strategic Studies, No. 5, December 2003, p. 9.

④ Steve Smith, “US Democracy Promotion: Critical Questions,” in M. Cox, G. J. Ikenberry and T. Inoguchi eds., *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 63 – 82.

折已经威胁到了美国国土安全”^①，迫于“9·11”事件的影响，无论美国公众还是高级官员都认为有必要将中东的民主化改革列为美国外交政策的核心。^② 美国推动中东“民主转型”有两个政策实施框架，均包含政治、经济、社会、文化等方面，力求多维一体地改造中东政治发展路径。

第一个政策框架是“中东伙伴关系计划”（Middle East Partnership Initiative）。2002 年 12 月，美国时任国务卿科林·鲍威尔（Colin Powell）在演讲中宣布推行该计划，旨在对中东地区开展长期的改革进程。^③ 该计划聚焦于四个方面的问题，即经济、政治、教育改革和女性赋权。^④ 具体而言，一是在经济改革方面，为市民提供职业培训，提升政策制定者及非政府组织治理手段，支持私营部门发展，创造经济机会并改革商业环境，为政府与公民之间的伙伴关系打下良好的经济基础；二是在政治治理方面，保证公民社会与政府间的有效互动，增加政府对公民社会需求的响应和责任意识，强化公民社会能力，培养公民意识；三是在教育发展方面，增强与中东学生间的文化交流和国际合作，对大学教师等进行培训，向当地学生传播西方自由民主的价值观，设立“学生领袖项目”“民主领导人奖学金项目”“明日领导人奖学金项目”^⑤；四是在女性赋权方面，提高中东女性地位和受教育机会，促进女性的政治与经济参与，阻止伤害女性的暴力行为，开展“阿拉伯妇女与法律研讨会”等项目。^⑥ “中东伙伴关系计划”的主持人苏珊·康韦尔认为，这一计划在中东和北非地区推进了公民社会组织的政治参与、促进经济改革、支持平等教育及促进妇女识字率和保健项目以及商业和政治培训，推进了中东的民主和妇女权利事业，可以视作全球妇女项目的样板。她相信，美国的外交政策推动了经济增长，因此有助于民主体

① Luc de Barochez, “Why the U. S. Wants to Democratize the Muslim World”, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/03/www40311.htm>, 2017-02-17.

② K. Dalacoura, “US Democracy Promotion in the Arab Middle East since 11 September 2001: a Critique,” *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2005, p. 964.

③ Thomas Carothers, “A Better Way to Support Middle East Reform,” Carnegie Endowment for International Peace, *Policy Brief*, No. 33, February 2005, p. 2.

④ Diffusion Markakis, op. cit., p. 97.

⑤ The U. S. —Middle East Partnership Initiative (MEPI), “What We Do,” <https://mepi.state.gov/about-mepi/what-we-do/>, 2017-02-11.

⑥ U. S. Department of State, “U. S. Commitment to Women in the Middle East,” <https://2001-2009.state.gov/g/wi/rls/52487.htm>, 2017-02-11.

制的发展和反极端主义。^①

第二个政策框架是“大中东和北非伙伴关系计划”（Broader Middle East and North Africa Partnership, BMENA），也称“大中东民主改造计划”（Great Middle East Initiative, GMEI）。2004年，八国集团会议上发布了“大中东民主改造计划”工作文件，相比以往的政策，“大中东民主改造计划”有三点不同：一是该计划明确提出八国集团成员应鼓励中东政府允许公民社会组织等行为，这与以往西方政府尽量不牵涉阿拉伯盟友国内事务的传统政策有所不同；二是“大中东民主改造计划”提出对民主、人权、媒体及中东地区妇女和非政府组织进行资助，并绕开中东各国政府直接分配资金援助；三是该计划提出建立进程监督机制，保证中东民主促进工作顺利、高效地推行，发布中东北非地区年度司法改革或媒体自由度报告。^②随后，美国与中东地区及欧洲盟友进行商讨和修改，以“大中东和北非伙伴关系计划”的形式在八国集团会议上发布。^③“大中东和北非伙伴关系计划”最重要的成果是举行了一系列“未来论坛”会议，与会的中东各国外交、财政与经济等部门领导同八国集团、工商业人士和公民社会组织代表，共同商讨民主援助、提高识字率、国际金融、小额信贷及投资等行动议程。^④2004年12月，“未来论坛”首次会议在摩洛哥召开，此后分别于巴林、约旦、阿联酋等国举行。2005年11月，美国时任国务卿康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）在“未来论坛”上宣布，在“大中东和北非伙伴关系计划”框架内设立“未来基金”项目，旨在向中东地区的非政府组织提供国际援助。赖斯指出：“该基金将帮助公民社会组织加强国家法治建设，保卫基本的自由权利，保证公民获得更多的受教育和医疗机会。但更重要的是，该基金是一个信号，使公众相信他们用基金经费在城市及乡村中所践行的民主化改革将会取得实效。”^⑤

① 周琪：《美国对“阿拉伯之春”的援助及其困境》，《当代世界》2013年第5期。

② Diffusion Markakis, op. cit, p. 99.

③ V. Perthes, “America’s ‘Greater Middle East’ and Europe: Key Issues for Dialogue,” *Middle East Policy*, Vol. 11, No. 3, 2004, p. 85.

④ K. Dalacoura, “US Democracy Promotion in the Arab Middle East since 11 September 2001: a Critique,” *International Affairs*, No. 5, 2005, pp. 965–966.

⑤ Emiliano Alessandri, H. Oz and Ted Reinert, “U. S. Democracy Promotion from Bush to Obama,” *The German Marshall Fund of the United States; The University of Warwick, Working Paper*, No. 1, April 2015.

“大中东和北非伙伴关系计划”的许多内容与“中东伙伴关系计划”相似,目标均是在中东地区促进民主和良治,建立知识型社会,扩大经济机会,对中东国家政府、非政府组织及私营部门进行援助,美国国际开发署(USAID)和国家民主基金会(NED)负责相关项目开展与落实。两个计划的不同之处在于,“中东伙伴关系计划”是美国政府向中东地区推行的政策,“大中东和北非伙伴关系计划”试图建立八国集团、欧盟、中东各国政府及公民社会的合作关系,在多边框架内推动中东的民主政治改革。^①2002~2010年,美国对中东主要政策施行国家阿富汗、伊拉克、埃及及巴勒斯坦地区外援金额分别为419.4亿、541亿、170亿、33亿美元^②,其中2009年美国的民主援助比以往十年的总和还要多。^③短期来看,美国推动中东民主化改革取得了预期的政策效果,被美国列上黑名单的几个国家,如伊朗、利比亚、叙利亚,都做出了不同程度的让步。同美国关系较为密切的埃及、沙特以及海湾诸国在美国压力下也展开了积极的“民主化行动”,如埃及2005年修正宪法第七十六条修正案、成立了国家人权委员会、在女性参政方面迈出了埃及女性解放的重要一步——埃及历史上诞生了第一位女性省长,等等;沙特也相继成立沙特历史上第一个国家人权组织;科威特在议会选举方面实现了全民选举;卡塔尔颁布了新的宪法;巴林进行了首次选举。然而,这些国家的“民主转型”绝非一片坦途,美国的民主推动政策也未能从根本上稳固中东国家治理体系,亦没有提升治理能力,以至于阿拉伯剧变中这些国家的政治发展陷入困境。

(二) 欧盟推动中东“民主转型”: 强调共同价值观的区域性政策框架

相较美国的“民主促进”政策框架,欧盟推动中东,尤其是北非、地中海国家的“民主转型”更多采取柔性政策,强调共同遵循的政治及文化

① *In Support of Arab Democracy: Why and How*, Council on Foreign Relations, Independent Task Force Report, No. 54, 2005, p. 38.

② US Agency for International Development, “U. S. Foreign Aid by Country,” <https://explorer.usaid.gov/cd>, 2017-03-02.

③ Kenneth Pollack, P. R. Pillar, A. Tari and C. W. Freeman, “U. S. Foreign Policy and the Future of the Middle East,” *Middle East Policy*, Vol. 21, No. 3, 2014, p. 9.

价值准则，具有以环地中海地区为主体的区域性政策特征。20世纪60年代以来，欧共体与地中海地区国家建立起广泛的经济贸易联系。^①70年代初期石油危机后，欧洲国家逐渐将中东地区政治和经济稳定视为自身发展的重要因素，此后与北非等国家签署了一系列贸易和经济援助协议。随经济全球化和民主化浪潮的到来，欧盟进一步审视中东政策，认为需要确保地区的政治稳定，推进中东国家政治转型；促进经济自由化改革，建设地中海区域自由贸易区；增进欧洲与中东国家的文化交流。^②1990年12月，欧盟推出“更新地中海政策”（Renovated Mediterranean Policy），旨在重建与海湾国家的盟友关系，对反伊拉克的政权予以支持。此外，欧盟对中东地区人权的关注也逐渐显现，该问题被引入欧盟与以色列、摩洛哥及突尼斯等国的协议谈判之中。1991年，欧盟开启了对摩洛哥和叙利亚人权问题的第四期资金援助，1991~1995年，欧盟援助北非阿拉伯国家的资金从地中海地区援助总额的11.8%上升至12.7%。^③此后，欧盟将中东民主化问题纳入政策维度。

1995年3月，欧盟委员会通过了《关于未来地中海政策》的报告，将地中海地区视为欧盟战略的核心所在。^④在随后的欧盟—地中海会议上，欧盟15个国家与地中海沿岸12个国家（阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、毛里塔尼亚、摩洛哥、巴勒斯坦、叙利亚、突尼斯和土耳其）的外长们审议通过了《巴塞罗那宣言》，旨在推进“巴塞罗那进程”，建设“欧盟—地中海伙伴关系”（Euro-Mediterranean Partnership，以下

① 有学者认为，欧盟政策视域下的地中海地区是一个政治性概念，本文也基于此观点。See Karim Knio, *The European Union's Mediterranean Policy, Model or Muddle?: A New Institutional Perspective*, London: Palgrave Macmillan, pp. 24–26.

② Michael Stürmer, “What Strategy for the Greater Middle East: A European Perspective,” *What Strategy for the Great Middle East*, by the Working Paper of the Centre for European Policy Studies and the International Institute for Strategic Studies, No. 5, December 2003, pp. 7–8.

③ Richard Youngs, “The European Union and Democracy in the Arab-Muslim World,” *Centre for European Policy Studies, Working Paper*, No. 2, 2002, p. 8.

④ 欧盟将地中海国家分为三部分：马格里布国家（阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、利比亚）；马什雷克国家（埃及、约旦、以色列、叙利亚、巴勒斯坦）；北部地中海国家（塞浦路斯、土耳其、马耳他、前南斯拉夫、阿尔巴尼亚、安道尔、圣马力诺）。参见唐虹、顾怡《试析欧盟地中海政策的局限性》，《欧洲研究》2011年第5期。

简称“伙伴关系”)。^①“伙伴关系”立足于三个维度:一是针对中东和平进程停滞和海湾战争爆发,在政治和安全维度建设伙伴关系;二是以共享繁荣,促进经济持续发展,保证地区和平、稳定与社会凝聚力为目的的经济和金融伙伴关系;三是鼓励各群体间交流,促进社会、文化的相互了解及人文伙伴关系。

其中,政治和社会是欧盟对中东地区西方“民主促进”的两个政策支点。就政治方面而言,“伙伴关系”旨在发展中东法治制度和政治自由的民主制度。《巴塞罗那宣言》明确提出以下原则:各国应依照《联合国宪章》《世界人权宣言》,以及其他国际法准则,发展法治和民主的政治体制;尊重人权及其他基本权利,保证言论自由、和平目的的结社自由、思想自由及宗教自由;尊重平等权利及公民自决等。^②就社会而言,“伙伴关系”强调提升市民社会在政治发展和地区稳定中的作用。在区域一体化时代,欧盟逐渐意识到,创造地中海地区安全和稳定的环境不仅需要各项安全协议的“硬件”支持,还需要依靠个人层面的“软件”作用,价值观的融合才是地区和平的长久之道。^③《巴塞罗那宣言》中提出对市民社会的认同是相互间深入了解与紧密合作的基础,将支持民主制度及强化市民社会建设。^④欧洲学者指出,增强市民社会的效力可以促使真正且合法的政治变革;同时,欧盟的外部资助将对传统政治集团变革、建设市民社会、寻求政治参与及社会公正起到促进作用。^⑤基于此,欧盟与约旦的妇女全球研究所(Sisterhood Is Global Institute)、埃及的开罗人权研究所(Cairo Institute for Human Rights Studies, CIHRS)等中东非政府组织举行会谈并予以资助。^⑥

① Richard Youngs and Traugott Schoefthaler, “The Euro-Mediterranean Partnership: Success or Failure?” *Europe-wide Policy Journal*, No. 4, 2006, p. 26.

② European Commission, “Barcelona Declaration 27 – 28/11/95,” http://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf, 2017 – 02 – 10.

③ Balfour, Rosa, Dorothee Schmid, “Union for the Mediterranean, Disunity for the EU?” Belgium: European Policy Centre, 2008, p. 3.

④ European Commission, “Barcelona Declaration 27 – 28/11/95,” http://eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf, 2017 – 03 – 10.

⑤ George Joffe, “European Multilateralism and soft Power Projection in the Mediterranean,” in F. T. Zurich eds., *The European Union as a Security Actor in the Mediterranean*, Switzerland: ETH, p. 48.

⑥ Bettina Huber, *Governance, Civil Society and Security in the Euro-Mediterranean Partnership: Lessons for a More Effective Partnership*, Lisbon: Portugal, 2004, pp. 5 – 6.

“伙伴关系”的实施路径有两种，一是多边合作路径，即参与国在《巴塞罗那宣言》的框架内进行多个机构的项目合作，这些机构如欧洲援助合作办公室（Europe Aid Co-operation Office）接受近80%的外部援助申请^①；巴塞罗那进程欧盟—地中海委员会（European Mediterranean Committee for Barcelona Process）指导“伙伴关系”的实施进程；欧盟—地中海会议（European Mediterranean Conferences）是讨论实施规划、升级计划进程的部长级会议平台；欧盟—地中海公民论坛（European Mediterranean Civil Forum）给各国的非政府组织提供交流机会以促进市民社会的发展。二是双边合作路径，即欧盟分别与地中海国家签署不同的联系国协定（Association Agreements）。这些协定考虑到地区差异及各国自身的实际问题，但尊重民主原则和基本人权、政治对话、商品自由流通、社会及文化合作等条款必须在协议之内。^②目前，中东地区土耳其、巴勒斯坦、突尼斯、摩洛哥、黎巴嫩、约旦、以色列、埃及、阿尔及利亚已与欧盟签署联系国协定。

2004年欧盟东扩后，其外部边界发生彻底性改变；与此同时，“9·11”事件后全球反恐战争愈烈，西亚北非地区地缘政治局势不稳。欧盟意识到周边是一系列经济动荡和政治威权国家，为应对地缘政治环境的变动，需要向周边国家创立推行统一的政策。^③2004年5月，欧盟委员会发布欧洲邻国政策（European Neighbourhood Policy）战略文件，规定了未来政策成员国的治理原则及目标。^④欧洲邻国政策推行后，“伙伴关系”成为邻国政策的地中海地区特别计划。从实施路径上欧洲邻国政策是“伙伴关系”政策的补充，“巴塞罗那进程”中的计划仍将实行，双边联系国协定也仍具有效力。^⑤欧洲邻国政策与“伙伴关系”最主要的区别有两点：一是“伙伴

① Books LLC, *Directorates-General in the European Commission: Europeaid Co-operation Office, European Community Humanitarian Aid Office*, Tennessee: Books LLC, 2010, p. 43.

② European Commission, “Europe and the Mediterranean: Towards a Closer Partnership,” p. 9, http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm, 2017-03-10.

③ Edzard Wesselink and Ron Boschma, “European Neighbourhood Policy: History, Structure and Implemented Policy Measures,” *Tijdschrift Voor Economische en Sociale Geografie*, February 2017, p. 4.

④ Stefan Gaenzle, “Externalizing EU Governance and the European Neighbourhood Policy: a Framework for Analysis,” *Jean Monnet Working Paper*, No. 8, 2008, p. 10.

⑤ Astrid B. Boening, *from the Barcelona Process to the Union for the Mediterranean: Sectors and Levels of Integration and Trust in the Mediterranean Region*, University of Miami, pp. 126-127.

关系”注重“区域构建”，欧洲邻国政策则强调对欧盟利益（预防纷争与危机管控）与地区共同利益（应对贫困、独裁和外围冲突）的确认，大力促进政治改革；二是在地缘政治边界扩大的背景下强化欧盟的治理作用。^① 在欧洲邻国政策实施进程中，以伙伴与合作关系协定（Partnership and Cooperation Agreement, PCA）和联系国协定（Association Agreement）为法律支点，在欧洲邻国工具（European Neighbourhood Instrument）的框架下对伙伴国进行财政援助，并通过欧洲投资银行以及欧洲重建和发展银行以贷款的形式发放援助。中东地区共有 10 个国家^②在欧洲邻国工具的援助框架内，2007 ~ 2013 年，欧洲邻国政策共进行资金援助 120 亿欧元。

三 中东变局与美欧民主再推进：破坏性政策效果与政治转型困局

2010 年底自突尼斯发轫的中东变局席卷西亚北非地区，继突尼斯后，埃及、利比亚、也门等共和制国家长达几十年的威权政府相继倒台，阿拉伯君主制国家也受到不同程度的影响。阿拉伯剧变的惊世骇人不仅因为阿拉伯共和制国家威权主义政权纷纷倒台，意义更深远的是政治体制的跨层级性转变在剧变之初便初露端倪。民众呼吁“要民主、不要强权”的口号。在推倒一个个政治强人统治的同时，民众试图建立一种西方化民主政治制度，但却没能预见到数年后的中东政治危局。客观上，西方一系列民主促进实践激发了中东国家的公民社会力量，对威权统治者形成了极大的政治压力。查尔斯·蒂利（Charles Tilly）等人在《抗争政治》一书中指出，作为既得利益者的威权者不会主动推行政治改革以变革政治结构，但一些结构要素被外部力量激活后，便有可能形成威权政治的终结力量。^③ 中东变局后，西方政府援助公民社会组织的规模更大，强调各国政权的责任性、透

① Del Sarto, Raffaella A. Tobias Schumacher, “From EMP to ENP: What’s at Stake with the European Neighbourhood Policy Towards the Southern Mediterranean?” *European Foreign Affairs Review* 10, 2005, pp. 23 – 26.

② 分别为阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、巴勒斯坦当局、叙利亚和突尼斯。

③ [美] 查尔斯·蒂利、西德尼·塔罗：《抗争政治》，李义中译，译林出版社，2010，第 130 ~ 132 页。

明性和包容性治理，是打破中东旧有政治结构的重要力量。但是，变局之初西方的反应并非欣喜，而是对中东政治时局充满迷惑和担忧。美国在中东变局之前的很长时间内都认为中东所需要的是政治改革，绝非革命^①；欧洲邻国政策实施以来的每年的评估报告都强调中东政治变革需渐进方式。^②归根结底，美国和欧盟推动中东民主转型的核心目的是追求自身利益，初期受所谓“阿拉伯之春”波及的国家或为西方盟友，或为与其紧密联系的利益攸关者。因此西方并未做出大规模反应，而是奉行实用主义政策，在支持突尼斯、埃及等盟友政治转型的同时，持谨慎、克制和小心的态度，唯恐亲西方政权倒台导致伊斯兰势力上台执政。

随着时局的发展，美欧政策渐趋明朗，开始顺势推进中东政治民主化转型。本·阿里和穆巴拉克政权相继垮台后，美国考虑到不能在中东民众心中留下与独裁者为伍的形象，并且在剧变中美国并非抗议对象，而是抗议者的求助目标。因此，美国预想，如果对政治变局给予一定引导，会成为多年来所期盼的中东地区走向民主化的契机。经过近半年左右的观察，2011年5月19日，奥巴马就美国的中东政策发表了重要演讲，标志着美国对中东战略的根本调整。奥巴马表示，“我们支持发生在中东和北非的能够满足整个地区普通人民合理愿望的政治和经济改革”，“我们将利用我们所掌握的所有外交、经济和战略手段予以支持”。^③随后，奥巴马宣布设立“中东北非贸易和投资伙伴计划”（MENA-Trade and Investment Partnership Initiative, MENA-TIP），优先聚焦于埃及、约旦、摩洛哥、突尼斯等地区盟友，旨在促进地区商业往来、促进美国及其他国家对该地区的贸易投资、为中东北非伙伴国家采取自由贸易及签署地区商业协定提供路径。^④此外，美国加大对中东地区的援助力度。2011财年，美国经济和军事援助最大的10个受援国有6个在中东地区，分别为阿富汗受援助113亿美元、以色列30亿美元、伊拉克25亿美元、埃及15亿美元、约旦河西岸及加沙

① Kenneth Pollack, P. R. Pillar, A. Tari and C. W. Freeman, op. cit., p. 4.

② Edzard Wesselink and Ron Boschma, op. cit., p. 18.

③ Remarks by the President on the Middle East and North Africa, May 19, 2011. 转引自周琪《美国对“阿拉伯之春”的援助及其困境》，《当代世界》2013年第5期。

④ Emiliano Alessandri, H. Oz and Ted Reinert, op. cit.

地区 8 亿美元、约旦 7 亿美元。^① 在民主促进方面, 2011 年 9 月, 美国国务院设立了中东转型特别协调办公室 (D/MET), 与美国近东事务局合作, 加大“中东伙伴关系计划”的民主援助力度, 主要由美国国际开发署落实援助计划。^②

表 1 2011 ~ 2015 年美国国际开发署对部分中东国家民主援助金额

单位: 百万美元

国家	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	总计及分类金额
摩洛哥	6	4.5	5.1	4.7	5.5	总计: 25.8 公民社会: 6.3 良好治理: 14 政治竞争和建立共识: 5.7
阿富汗	602.6	1028.6	224	338.2	390.2	总计: 2583.6 公民社会: 108.2 良好治理: 2113 政治竞争和建立共识: 242.5 法治和人权: 119.6
埃及	31.8	44.4	17.6	16.3	11.1	总计: 121.2 公民社会: 61.9 良好治理: 10 政治竞争和建立共识: 29.1 法治和人权: 20.4
伊拉克	229.5	148.4	101	100.3	50.2	总计: 629.4 公民社会: 177.2 良好治理: 334.7 政治竞争和建立共识: 53 法治和人权: 64.5
约旦	17.3	12.5	25.4	18.4	26	总计: 99.6 公民社会: 40.7 良好治理: 16.3 政治竞争和建立共识: 24.3 法治和人权: 18.1

① USAID Foreign Assistance Database, http://gbk.eads.usaidallnet.gov/data/fast_facts_descriptions.htmlchart2, 2017-01-14.

② Oz. Hassan, *Constructing America's Freedom Agenda for the Middle East: Democracy or Domination*, London: Routledge, 2013, pp. 127-130.

续表

国家	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	总计及分类金额
黎巴嫩	6.2	1.8	7.3	9.2	4.7	总计: 29.2 公民社会: 12.2 良好治理: 12 政治竞争和建立共识: 4 法治和人权: 1.2
约旦河西岸及加沙地区	30.9	12.4	20.9	22.6	7.4	总计: 94.2 公民社会: 29.4 良好治理: 44.8 政治竞争和建立共识: 0.7 法治和人权: 19.1

数据来源: US Agency for International Development, “Dollars to Results”, <https://results.usaid.gov/>, 2017-03-09; 以上数据经过约等处理, 因此分类金额与总计金额存在不一致现象。

就欧盟而言, 经历了中东变局初期的惊愕之后, 迅速发布了《欧洲邻国政策回顾和邻国变动的应对》报告, 主要分析了欧洲邻国政策在促进政治变革中的缺陷, 并提出了短期回应政策和框架变动建议。就回应政策而言, 授权欧洲投资银行向地中海南部国家提供 10 亿欧元紧急援助; 建议欧洲复兴开发银行向北非国家开放贷款等。在依势改变政策框架方面, 欧盟委员会创设了“深度民主”(Deep Democracy) 未来改革项目, 旨在超越选举范畴, 设定更严格的言论自由、司法独立条款, 强化贪腐治理机构, 强调民主制度统辖军队力量。为了促进“深度民主”项目实施, 专门建立了欧盟民主基金会(European Endowment for Democracy) 以奖励对民主改革最具贡献的团体组织。此外, 欧盟还设立了邻国公民社会机制(Neighbourhood Civil Society Facility) 来强化突尼斯、埃及、利比亚等国的公民社会组织。^①

值得注意的是, 阿拉伯剧变后, 欧盟的民主促进手段逐渐强硬, 甚至以人道主义为借口粗暴干涉别国内政。在利比亚问题上, 法国等欧洲国家以战争形式暴力颠覆卡扎菲政权, 既不顺利比亚的具体国情, 也没有为其

^① Council of the European Union, “Annual Report From the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament,” PESC 1195, FIN 724, Brussels, 9 October, 2012, p. 8.

重建进程做充分准备, 导致利比亚内战不休, 至少 3 万人死亡, 近百万人沦为难民。^① 人道主义灾难爆发的同时, 缺乏监管的利比亚沿海地区成为非洲难民前往欧洲的跳板, 进一步引发了难民危机。此外, “伊斯兰国”趁机进行渗透扩张, 使利成为其第三大根据地, 严重冲击着地中海沿岸国家的和平稳定。^② 受难民潮和恐怖主义冲击, 欧盟的政策手段再次趋于温和, 以资金援助的方式继续推动中东民主化进程。为了推行“深度民主”等项目, 2014~2020 年欧盟援助金额预计上升到 154 亿欧元。^③

表 2 参与欧洲邻国政策中东部分国家援助

单位: 亿欧元

国家	援助金额 (2014~2020)	第一阶段援助金额 (2014~2017)	第一阶段实施项目占援助比
阿尔及利亚	2.21~2.7	1.21~1.48	1. 司法改革及强化公共生活中的市民参与 25%; 2. 劳动市场改革及创造就业 30%; 3. 支持经济管理及多元化进程 30%; 4. 公民能力拓展和公民社会的补充支持 15%
埃及	7.56~9.24	2.1~2.57 (2014~2015)	1. 扶贫、地方经济发展及社会保障 40%; 2. 治理、透明度及商业环境 20%; 3. 生活与环境质量 40%
约旦	5.67~6.93	3.12~3.82	1. 增强法制作用 25%; 2. 公众就业责任与公平及私营部门发展 30%; 3. 可再生资源 and 能源利用率 30%; 4. 公民能力拓展和公民社会的补充支持 15%

① Karin Laub, “Libyan Estimate: At Least 30000 Died in the War,” September 8, 2011, <https://www.yahoo.com/news/libyan-estimate-least-30-000-died-war-074915415.html>, 2017-02-25.

② Christopher S. Chivvis, “Countering the Islamic State in Libya,” *Survival: Global Politics and Strategy*, July 2016, p. 114.

③ “Regulation (EU) No 232/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014: Establishing a European Neighbourhood Instrument,” *Office Journal of the European Union*, 15.3.2014, p. 38.

续表

国家	援助金额 (2014 ~ 2020)	第一阶段援助金额 (2014 ~ 2017)	第一阶段实施项目占援助比
黎巴嫩	3.15 ~ 3.85	1.3 ~ 1.59	1. 司法和安全体系改革 15% ; 2. 促进社会凝聚力、促进经济可持续发展及保护弱势群体 40% ; 3. 促进能源和自然资源的可持续及透明管理 20% ; 4. 公民能力拓展和公民社会的补充支持 25%
利比亚	1.26 ~ 1.54	0.36 ~ 0.44 (2014 ~ 2015)	1. 民主治理 45% ; 2. 青年: 积极的公民权和社会经济一体化 28% ; 3. 健康 16% ; 4. 公民能力拓展和公民社会的补充支持 11%
摩洛哥	3.23 ~ 16.17	7.28 ~ 8.9	1. 公平获取基本社会服务 30% ; 2. 支持民主治理及法治 25% ; 3. 岗位可持续及包容性增长 25% ; 4. 公民能力拓展和公民社会的补充支持 20%
突尼斯	7.25 ~ 8.86	2.02 ~ 2.46 (2014 ~ 2015)	1. 包容性增长、竞争力及一体化的社会经济改革 40% ; 2. 强化民主基本要素 15% ; 3. 地区可持续发展 30% ; 4. 公民能力拓展和公民社会的补充支持 15%

资料来源: European Union External Action, “Funding the European Neighbourhood Policy,” https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8410/financing-enp_en, 2017-03-12。

阿拉伯剧变后至今, 美欧民主再推进的政策效果需要结合中东政治转型的具体情况加以分析。概括起来, 中东国家的政治转型有五种模式: 一是以埃及为代表的“转圜模式”, 从穆巴拉克倒台到穆尔西执政, 再到塞西罢黜穆尔西后荣膺总统, 埃及的政治钟摆历经政治伊斯兰后重回强人政治, 其中军方势力独大, 政治经济利益纠葛过多, 在埃及政治转型过程中扮演了重要角色; 二是以突尼斯为代表的“破立模式”, 本·阿里政权倒台后, 突尼斯经历四年的权争博弈, 终于实现世俗与政治伊斯兰势力的和解与合作, 完成政治过渡, 在新旧政治的“大破大立”转变过程中“共识民主”理念发挥了重要作用; 三是以利比亚为代表的“衰败模式”, 强大的地方政

治力量及割据军阀迟滞了这些国家的转型进程, 国家权威失效, 民众生活水平倒退; 四是以阿曼等君主制国家为代表的“渐进模式”, 这些国家在变局中保持政权稳固, 面对抗议浪潮提速改革议程, 进而推动政治转型进程, 具有渐进性、延续性、修补性的转型特点, 成功避免了国家政治、经济及社会动荡; 五是以叙利亚为代表的“僵持模式”, 国家成为大国角逐的竞技场, 巴沙尔政府依然执政, 新旧政治势力间的博弈处于“热战”阶段, 转型前景不甚明朗。^①

除以突尼斯为代表的“破立模式”外, 美欧的民主推动大多发挥了非良性, 甚至负面的作用, 需要为中东“衰败”国家的政治危局的蔓延负责。在突尼斯政治转型过程中, 公民社会组织充当了伊斯兰主义和世俗主义之间冲突的缓冲区。“突尼斯劳工总联合会”与“突尼斯工商联盟”“突尼斯人权联盟”“突尼斯律师联合会”共同组建了“突尼斯全国对话大会”, 成功促进了二者之间和解^②; 美欧, 尤其欧盟对突尼斯公民社会力量的发展起到了重要作用。就埃及和海湾君主国而言, 美欧的政策要旨是保持盟友国家的政治稳定和亲西方性, 拒绝“伊斯兰之春”^③, 对塞西罢黜穆尔西和沙特阿拉伯等国家出兵镇压巴林起义并无太多过问。有学者甚至认为, 美欧的民主推动政策并没有实现“真民主”, 甚至从政治变革的角度看是一场“彻头彻尾的失败”, 埃及威权政治回归证明了所谓的“阿拉伯之春”已死。^④ 就利比亚、也门、伊拉克等沦入“衰败”的国家而言, 美欧想进一步促进中东国家的政治自由化, 但显然中东的民众没有做好准备^⑤, 西方的干涉行径成为打开“潘多拉魔盒”的钥匙。对于此, 福山认为国家的衰亡不是通往理想国而是灾难的前兆, 这些国家是不需要什么都能管的国家, 但它们确实是需要有限范围之内具有必要功能、强有力并有效的国家。^⑥ 就叙

① 参见陈小迁、韩志斌《中东变局以来阿曼国家治理转型述评》,《西亚非洲》2017年第4期。

② 曾向红、陈亚州:《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》,《外交评论》2016年第2期。

③ See Shadi Hamid, *Temptations of Power: Islamists and Illiberal Democracy in a New Middle East*, New York: Oxford University Press, 2014, pp. 14-18.

④ See Chas W. Freeman, Jr., “Responding to Failure: Reorganizing U. S. Policies in the Middle East,” *Middle East Policy*, Vol. 22, No. 2, 2015, p. 38.

⑤ Steven Simon and Jonathan Stevenson, op. cit., p. 8.

⑥ [美] 弗朗西斯·福山:《国家构建——21世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社,2007,第115页。

利亚而言，美欧期许复制“利比亚模式”强行推行所谓的“民主”，未能实现后便支持反对派甚至极端伊斯兰势力。其中，美国向叙利亚反对派势力提供5亿美元的援助^①，并对反对派武装进行军事训练，此种做法完全无益于叙利亚问题的解决，并为和平前景蒙上阴影。

总体而言，虽然美欧的民主推进政策有着看似冠冕堂皇的理由和所谓“普世价值”的政策原则，但在地缘战略方面，其所关注的利益不仅是民主和人权，更是战略军事利益^②；谋求的也不仅是在中东拔除它的宿敌，而且要铲除培植敌对势力的土壤，重建中东国际关系的结构，其本质是重构中东版图，也就是让中东“全面改版”。^③然而，中东国家能否最终完成政治经济改革和民主化的转型，不仅取决于中东各国是否会推动改革、践行民主，还取决于中东的民主化与西方战略能否契合。^④中东地区独特的历史文化宗教传统、薄弱的政治经济基础、特定的殖民地经历、错综复杂的国情，加之西方大国不断插手干预中东事务，中东的政治民主化道路必然充满严峻的挑战。

余论 美欧模式失败与中东政治发展的内生性旨归

近代以来，广大西亚北非地区被迫在西方势力入侵后沦为依附的边缘化地位。虽然经历了波澜壮阔的民族主义运动，但政治、经济，甚至文化的主导权依然掌握在美欧手中。这既是中东的外源型后发性政治现代化特征的表现，也是政治发展钟摆始终徘徊在传统与现代、稳定与动荡、激进与迟滞的外扰性症结所在。中东国家，尤其是共和制政治体制的国家，数十年来走过的道路或是西方的政治发展道路的类似模式，或是在美欧的强势胁迫和自身治理乏善的情况下偏离了本土性发展路径。冷战以来，全球化浪潮惊涛拍岸，以新自由主义为旗帜的美欧主导的经济全球化带来的并非仅限于经济领域的影响，在政治方面同样能够发现所谓民主化浪潮的高

① Kenneth Pollack, P. R. Pillar, A. Tari and C. W. Freeman, op. cit., p. 3.

② Kenneth Pollack, P. R. Pillar, A. Tari and C. W. Freeman, op. cit., p. 6.

③ 参见安维华、钱雪梅《美国与大中东》，世界知识出版社，2006，第167~168页。

④ Thomas Carothers, Marina Ottaway, *Uncharted Journey—Promoting Democracy in the Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington D. C., p. 220.

歌猛进。然而,不论是美欧还是发展中国家,均忽视了一个根本问题便是制度文明的演进需要经济层面的协调发展,更需要社会张力的持续依托,后者远非政策输出与经济援助能够“百日精进”的。

中东国家从来就不是一个步伐统一、目标一致的整体,它被宗教派系、部落认同、地缘纷争等各种因素分割成了零散而复杂的国家和地区单元。且不说巴以问题的外溢效应,单就利比亚、也门内战,库尔德人、北非柏柏尔人、埃及科普特人等问题而言,中东政府需要的是一种权力协调集中的治理工具,单纯的西方民主制度显然不能担负止战促和的权力分配使命。以伊拉克问题为例,萨达姆政府倒台后,逊尼派、什叶派与库尔德人的矛盾更加尖锐。2012 年 12 月,伊拉克逊尼派穆斯林抗议什叶派政府将他们边缘化,随后与军警爆发冲突。^① 当前伊拉克地方割据势力有增无减,库尔德人居东北,逊尼派偏居西部,什叶派则控制东南国土,国家被分裂为三部分。^② 特别是,在应对极端宗教思潮和恐怖主义方面,衰败的政权与民选政治权威更多地表现出地方主义的倾向,国家认同不可避免地退回族群认同、部落认同,甚至是对极端宗教势力的认同。伊拉克战争后,在中东地区心脏地带出现的弱势政府便为“伊斯兰国”崛起提供了空间。^③

就文化属性而论,伊斯兰价值观与政治文化的缠结效应,是中东国家政治发展之路无法绕过的“弯路”,同时也是美欧民主制度无法弥补的本土性政治内涵。从 20 世纪 20 年代开始,中东地区出现了一批明显带有伊斯兰色彩的社会组织和团体,伊斯兰政治势力不断发展,民众重新使用伊斯兰价值观来重新审视他们的历史、文明和发展问题。^④ 许多西方学者认为伊斯兰教同民主化是一种相互竞争对抗的意识形态关系,政治民主化要求公开、自由、竞争和多元化的政治环境,而伊斯兰则鼓励意识形态的一致性,不

① BBC News, “Iraq Sunni protests in Anbar against Nouri al-Maliki,” 28 December 2012, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-20860647>, 2017 - 03 - 10.

② Robert D. Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us about Coming Conflicts and the Battle Against Fate*, Random House, 2012, pp. 51 - 52.

③ Anthony H. Cordesman, “The New ‘Great Game’ in the Middle East: Looking Beyond the ‘Islamic State’ and Iraq,” Center for Strategic International Studies, July 9, 2014, <https://www.csis.org/analysis/new-“great-game”-middle-east-looking-beyond-“islamic-state”-and-iraq>, 2017 - 04 - 13.

④ Israel Gershoni and James P. Jankowski, *Redefining the Egyptian Nation 1930 - 1945*, Cambridge University Press, 1995, p. 54.

加批判地接受威权主义的统治。^① 美国驻埃及大使拉乌夫·雷迪 (Raouf Reedy) 认为：“伊斯兰就像是一个政治工具，很多伊斯兰运动最后发展为一种伊斯兰政党只是为了获得政治权利，它们起初以宗教运动示人，也并没有显示出其政治动机，为了增加政治话语权，它们积极投身国民大选和议会大选，借助大选来使其政治存在和力量合法化。”^②

正如穆巴拉克政府倒台后，穆斯林兄弟会领导人穆尔西赢得埃及大选，面对这一状况，美国政界在震惊之余认为：“伊斯兰政党是一个专制独裁的组织，他们绝不会推动民主化进程。”^③ 但事实是，塞西军方的威权主义回潮弹压了穆兄会的政治努力，美欧期许的走出“伊斯兰主义的困境”^④ 的实质是同一种政治模式的不同教俗表现而已。此外，美欧所宣扬的中东公民社会组织也出现了宗教化倾向，正如现代伊斯兰主义者的政治及社会实践行为早已脱离了“国家与宗教”“民主与宗教”的二分对立视角^⑤，中东政治发展的伊斯兰属性恰是伊斯兰政治演进的必然结果，二者不可分而处之。事实上，伊斯兰教在中东政治、社会生活中，为穆斯林提供了一种广泛和合法的指示，它涉及的内容广泛和精深，包括法律、道德、社会生活、人际关系、政治构成、经济关系各个层面，因此，公开、自由、竞争、多元化以及政策创新也是伊斯兰传统所代表的。民主化在政治方面的表现就是要得到广大民众的支持，而禁止穆斯林政治团体才是民主化实现的真正威胁；同样，抵制伊斯兰思想在政治领域的传播本身就是对民主含义的破坏。^⑥

在全球化时代中，美欧政治精英与学者误把全球化视作一元化、同质化以及西方化。文明交往与制度文明发展的核心是多元化的嬗变路径与内生性的螺旋式演进。21 世纪后十余年全球各地的颜色革命与政治动乱，证

① Howard Handelman and Mark Tessler, *op. cit.*, p. 262.

② Edward P. Djerejian, *Danger and Opportunity: an American Ambassador's Journey Through the Middle East*, New York: Threshold Editions, 2009, p. 53.

③ Kenneth Pollack, P. R. Pillar, A. Tari and C. W. Freeman, *op. cit.*, p. 9.

④ Michelle Pace: *Europe, The USA and Political Islam-Strategies for Engagement*, Palgrave Macmillan, 2011, p. 163.

⑤ 王泰：《埃及的政治发展与民主化进程研究（1952-2014）》，人民出版社，2014，第191～198页。

⑥ Edward P. Djerejian, *op. cit.*, p. 30.

明了政治转型与发展不是“买方抓药、药到病除”；从西方民主愿景的实然陈述也无法推出中东国家民主化的应然陈述，二者之间的巨大鸿沟表明，政治发展的“休谟命题”是外扰性政治困局的哲学死亡宣判。面对外来推动因素产生的不能解决的问题，西方学者也承认“虽然‘阿拉伯之春’是阿拉伯世界民主化的重要一步，但确实不可称尽善尽美”。^① 如果梳理中东地区特异性与政治发展的关系，便会发现，正因为中东国家的政治文化、宗教价值、历史传承等特殊性的存在，注定了外来政治模式的盲目急进不可能顺理成章，必定动荡波折。

从头收拾旧山河，有多少教训需要汲取？

首先，中东国家需要认识到，以美欧为代表的“他者的”政治模式绝非政治发展路径的最优选项，甚至对所谓“民主制度”的可操作性也必须重新加以思考。依照西方的理论范式，民主制度应给予公民社会组织以足够的空间，强调“一人一票”的选举流程和“三权分立”的监督手段，认为这是冷战后世界政治发展的唯一通路，更是所谓“自由世界”政治构建的一补良药。还有些学者提出“公民社会决定论”，认为公民社会是民主化的美好开端，其必然导致民主化。^② 但在历史唯物主义者看来，经济基础与上层建筑是一种辩证的关系，决定因素仍是经济基础。在中东经济发展水平较低的情况下，社会尚未衍生出足以容纳市民社会的层级结构，在此情况下非政府组织等受到西方的财政支持和理论指导，没有形成与政府互相协调治理的共生关系，而是掀起了“颜色革命”，成为政府的对立面，进而撕裂了政治与社会的发展进程，最终造成中东的“民主乱局”。^③

其次，中东政治精英们必须在阿拉伯剧变以及政治转型的重大警醒中以身作则，更新陈腐的“旧制度”，才能避免猝然爆发的“大革命”。通常而言，发展中国家的政治发展存在六个危机：即国家认同上的认同危机；政治合法性及民众对政府行为质疑的合法性危机；政府机构政策推行和向社会渗透能力减弱的贯彻危机；民众民主化诉求不断扩展的参与危机；政

① Abdullah K. Al Shayji, “The GCC-U. S. Relationship: A GCC Perspective,” *Middle East Policy*, Vol. 21, No. 3, 2014, p. 61.

② Robert K. Fullinwider, *Civil Society, Democracy, and Civic Renewal*, New York: Rowman & Littlefield, 1999, pp. 403 - 420.

③ Chas W. Freeman, *op. cit.*, p. 38.

府对行政机构、社会各团体进行组织并形成统一过程中遭遇困境的整合危机；政府在商品、服务等方面向社会配给是否有效及合理的分配危机。^①事实上，中东领导人及其所领导的政治体制对以上危机均没能妥善处理，尤其受全球经济危机的冲击，“发展的独裁模式”也失去了治理绩效的支撑。就此而论，中东国家亟须建立现代化的治理体系，提升政府治理能力和治理绩效，解决好政治发展的认同、合法性、贯彻和整合危机，才能以此为基础拓展民众的政治参与和利益分配。

最后，探寻中东政治发展的内生性旨归才是实现政治、经济、社会、文化协调可持续演进的根本所在。在全球化及信息化时代，地区政治虽然会受到国际形势和他国政策影响，但归根结底，政治发展不仅需要与经济发展水平协调同步，也需要与社会网络层级紧密契合，还需要同文化价值内涵的呼应互动。中东国家政治转型的根本，是要立足于具体国情、社情及民情，找寻适合自身的发展道路，将具有现代治理体系和优良治理能力的“强政府”作为引领政治发展的原动力，以国家中心（state-centric）^②的治理路径优先实现“良治”而非民主。^③只有进行稳步的内生性政治变革，才能脱离外扰性政治发展困境，走上强调治理效能的政治转型与政治可持续发展的康庄大道。

[责任编辑：闫伟]

① [美] 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，第81～85页。

② 国家中心（state-centric）的路径强调政府权力对与社会之间治理协同关系的主导与规制作用。美国学者弗朗西斯·福山便认为，治理是政府制定以及应用规则和公共服务的能力。参见 Francis Fukuyama, “What is Governance?” *Governance*, Vol. 26, Issue 3, July 2013, pp. 134 – 140。

③ 详见王泰、陈小迁《追寻政治可持续发展之路——中东现代威权政治与民主化问题研究》，社会科学文献出版社，2016，结束语；王泰：《阿拉伯剧变后中东的政治发展：困境与反思》，《阿拉伯世界研究》2017年第1期。