

从埃及、叙利亚形势发展看中东局势及中国应对政策

杨福昌

(中国国际问题研究基金会,北京 100701)

【摘要】中东局势动荡近两年,引发诸多阿拉伯国家社会变动,其范围之广、变化之深刻,是本地区半个多世纪以来所仅见。多数发生动荡的国家已基本平息,转入重建,只有叙利亚战事犹酣,未有减弱之意。叙利亚是这次地区动荡中持续时间最长的国家,国内战乱不已,影响着地区的稳定;埃及是地区大国,其目前所处情况是中东转型国家的一个缩影。因此,埃及、叙利亚的形势有代表意义。中国同阿拉伯国家有传统的友好关系,自从2010年底中东发生动荡后,中国对其一直密切关注,沉着应对,劝和促谈,发挥着负责任大国的作用。中国坚持在《联合国宪章》的宗旨和原则基础上和平解决争端,反对诉诸武力,反对外来干涉,希望有关国家早日恢复稳定,并尊重中东国家人民群众的合法诉求和要求改革的愿望,支持他们对自身发展道路的选择。

【关键词】埃及;叙利亚;中东动荡;中国外交

【中图分类号】D815.4

【文献标识码】A

【文章编号】1001-5140(2013)01-0037-05

一、埃及新政权组成,重重矛盾待解

埃及2011年1月25日发生动荡,2月11日,执政多年的穆巴拉克总统下台,政权更迭。2012年6月24日,通过两轮选举,穆斯林兄弟会(以下简称“穆兄会”)候选人穆尔西当选总统。6月30日,穆尔西宣誓就职,7月24日,任命过渡政府的灌溉和水资源部部长希沙姆·甘迪勒为总理。穆尔西当选总统是埃及自1952年革命后举行的第一次多党制选举,应视为群众呼吁改变政治僵化、推进民主改革诉求的一个成果。任命新总理后,意味着埃及的政权轮替完成,但是埃及形势的发展主要还是依赖穆尔西的主张和政策。

穆尔西已辞去了在穆兄会和自由与公正党(以下简称“自正党”)的职务,但这并不能撇清他和穆兄会从思想到行动上的联系。穆兄会的属性,第一是伊斯兰教,其次是政治。穆尔西是穆兄会和自正党推举出的总统候选人,竞选纲领“复兴计划”也是两者共同提出的,穆尔西当选后自然要落实竞选时的承诺。以这样的背景出任总统,穆尔西面临不少问题。

第一,如何处理好同军方的关系。军方同穆兄会的较量已存在数十年,穆巴拉克下台后,双方较量可分两个时期。在过渡期间军方执政,它根据最高宪法法院的裁决,2012年6月15日致函议会,命令议会从15日起解散;军方又于6月17日晚公布了《补充宪法宣言》,加强了军方权力,削弱了总统权力,《宣言》明确指出,如总统要对外宣战或要求军队介入民事事务,维护社会治安,均需经由军队最高委员会批准。在

【收稿日期】2012-11-14

【作者简介】杨福昌(1932—),男,河北安新人,中国国际问题研究基金会顾问,研究员,西北民族大学中东文化研究所兼职教授,主要从事中东、非洲研究。

新议会选举产生前,军方代行议会职权。从态势上讲,这一时期军方是得势的。穆尔西就任总统后,是双方较量的第二个时期。穆尔西首先宣布军队的《补充宪法宣言》无效,继于2012年8月12日宣布免去刚任命不到一个月的国防部长坦塔维及总参谋长阿南等高级军官的职务,被免职军官几乎包括了过渡时期执政的军队最高委员会所有成员,有媒体称这是对军队高官“一锅端”。埃及媒体2012年9月3日报道说,根据总统指示,新任国防部长塞西已命令70多名现役将军提前退休。有分析说,这是穆尔西进一步显示其权威高于军方的又一举措。也有中东媒体报道说,一些军人对穆尔西此前撤换军方高层不满,准备发动政变,因此被解职。这一时期的态势是穆尔西总统占上风。一位叫麦哈穆德的读者就此在报纸网站留言说,“受压制者终将爆发”,不要以为“免除了200多名军队高官职务就已经剪除了军队的羽毛”。穆尔西代表的穆兄会同军方的较量看来还要继续,总统以新人换旧人,是巩固执政的需要,但也在军队内部播下了矛盾的种子。这是双方的一种较量,今后双方较量的方式、规模、激烈程度值得注意。

第二,如何实现全民团结,避免分裂。从第二轮投票情况看,投票率仅占选民的51.8%,穆尔西获51.7%,算来也就是1/4多一点的选民支持率。从第二轮投票中大体可以看出,支持穆尔西的多是南方的一些省份,还有伊斯兰教人士;支持另一候选人沙菲克的多是北方的一些省份,还有基督教徒以及一些支持世俗制的党派、组织。从选民分裂可看出社会的分裂,粗略地分,穆兄会为一方,担心穆兄会执政理念的为另一方。各在野政党正在联合以增强力量,在第一轮总统选举中获第三名的纳赛尔主义者萨巴希于2012年9月21日组织了“人民联盟”,包括一些政党和青年组织,获得新闻、文化、艺术界人士支持;此前一天,总统候选人、前阿盟秘书长穆萨成立了“埃及民族联盟”,包括一些主张搞民主政治的党派;再加上前国际原子能机构主席巴拉迪组织的“宪法党”,这一派的力量亦不容小觑。2012年10月12日,反总统和挺总统两派在解放广场发生大规模冲突,143人受伤,这是两派关系激化的表现。“自正党”副主席阿里扬惊呼,“某些政党和反对力量同前总统穆巴拉克的余党结盟,是革命进程的最大危险”。《金字塔报》网站在导言中称,这场冲突是“出于对‘穆兄会’的厌恶和敌视”。

第三,国家政体是搞世俗制,还是搞政教合一。在总统大选前,穆尔西曾表示,埃及从未像现在一样更全面、更接近伊斯兰的胜利。他说:“现在我们可以确定伊斯兰教法,因为我们的国家只有在伊斯兰教和伊斯兰教法的基础上才可繁荣昌盛,而实现这一目标的引领者将是穆斯林兄弟会和自由与公正党。”军方和大多数政党则多次重申,埃及是一个世俗国家。面对不同的社会呼声,穆尔西在2012年6月30日的就职演说中,明确表示要建立一个世俗国家。这是真心的宣示,还是权宜之计,还有待观察。埃及是一个伊斯兰国家,搞政教合一是有基础的,现穆兄会在执政,搞政教合一是有条件的,但埃及又是一个比较开放的国家,曾长期受西方文化影响,多数人不会接受伊斯兰化的政教合一国家,埃及不会成为像伊朗那样体制的国家,为此各方进行一定的较量、斗争是不可避免的。如何正确地定性国家体制,既要顺应大多数呼声,又不同穆兄会的宗旨相悖,无疑是新总统面临的一项艰难任务。

第四,如何恢复受重创的经济,履行竞选的诺言。动荡前埃及经济一向保持5%左右的增长率,2011年因出现动荡仅增长1.8%,国际货币基金组织预计今年增长率将为1.5%。资金短缺是经济困难的重要表现之一,本国财力有限,各方承诺的援助迟迟不到位,无外援则发展难。过渡政府詹祖里总理在2011年12月22日举行的记者招待会上对此多有抱怨,他说:“八国集团在法国多维尔开会允诺向埃及和突尼斯提供350亿美元,至今一文也未收到,阿拉伯兄弟决定以援助和优惠贷款形式向埃及提供105亿美元,至今只收到10亿美元,美国答应提供22.5亿美元,至今什么也未收到,美国2008年遭遇经济危机时,呼吁世界

“埃及军方出台《宪法宣言》修正案扩大军方权力”,“人民网”2012/6/18。

“埃及新政府为稳政局频发力”,“人民网”2012/9/04。

《金字塔报》网站,2012/10/13。

“萨巴希领导的‘人民联盟’成立”,“半岛电视台”网站,2012/9/22。

“‘自正党’反对派同民族民主党合作对革命进程构成危险”,《金字塔报》网站,2012/10/18。

“埃及总统候选人提议根据古兰经和伊斯兰教法制宪”,“人民网”2012/5/14。

帮助它,危机解决后,未流出一元钱,埃及则在几个月内流失 90 亿美元而未来一个投资者。”总统竞选时,穆尔西提出他如当选后的百日计划和中、长期经济发展规划,穆兄会称之为“复兴计划”。百日计划要解决 5 个问题:社会稳定、垃圾、交通、大饼、燃料。穆尔西 2012 年 10 月 6 日在一次讲话中说,百日计划完成了 70% ,“垃圾”项目仅完成 40% 。“复兴计划”提出的中期设想是:失业率现在为 12% ,2016 年降至 7% ,通胀率现为 11% ,2016 年降为经济增长率的一半。长期设想是:国内生产总值 2011 年为 2 200 亿美元,至 2023 年达到 4 780 亿美元;人均国内生产总值 2011 年为 2 550 美元,至 2023 年达到 4 900 美元。从总值和人均看,都是 12 年内大致翻一番,因此“计划”要求年增长率达到 7% 。在经历这样大动荡后将增长率定为 7% ,无疑是一个很大的挑战,可以肯定地说,至少头几年是达不到这个速度的。据埃及财政部发表的消息,2012 年 7 月~9 月财政收入为 507 亿埃镑,支出为 1 015 亿埃镑,赤字为 508 亿埃镑。收入中 42.7% 要用来还贷款利息,投资于发展的金额很小,七八月份投资减少 45.7% ,仅为 14 亿埃镑。任何国家都一样,没有稳定就没有发展,动乱令外资和游客望而却步。当然只有稳定还不够,还要有相应的政策、规划、环境、人才、资金等要素。如此看来,埃及经济的恢复和发展任重道远。

二、叙利亚尚未走出危机

叙利亚自 2011 年 3 月 15 日发生动荡后已过去 19 个多月,是中东动荡持续时间最长的国家。在长期动乱中,政府为表示改革的决心,还于 2012 年 2 月举行了全民公投,修改了宪法,实行多党制,并于 5 月 7 日进行了议会选举。

叙利亚危机不同于其他阿拉伯国家的是,其持续时间长、外界插手严重、伤亡众多。国内动乱,国外压力巨大,巴沙尔政权何以能坚持到今天,究其原因,似有以下几点。1.党的作用显现。阿拉伯复兴社会党(以下简称“复兴党”)创立于 1947 年,是一个泛阿拉伯的民族主义政党,目标是复兴阿拉伯民族。复兴党于 1963 年在叙利亚执政至今,该党组织严密,根基深厚,入党审查严格,考察期长,政府要员、社会精英多为该党党员。动荡以来上层基本抱成一个团,既有利益因素,也有党的因素。2.人民支持率仍不低。复兴党的治国理念中有照顾到普通大众的一面,所以得到认可。在 2012 年 2 月 26 日公投中,有 837.6 万人投票,占选民总数的 57.4% ,其中 89.4% 支持新宪法。3.军队保证了政权稳定。叙利亚有 40 万军队,装备精良,在冷战时期就是苏联重点经营的对象,一直延续至今。叙利亚反对派的武装“自由军”号称二三万人,内有正规军反水者,更多的是未经训练的武装人员,从军力上相比,远非政府军的对手。现有些国家在武装反政府军,但只要不像在利比亚那样,外国军队明里暗里直接参战,反对派实力同政府军还是有差距的。4.从外部因素看,2012 年 2 月 4 日安理会涉叙利亚决议草案被否决,阻断了外国直接武力干预叙利亚之路,避免了利比亚事件重演。虽然外界支持反对派的努力不断,终是没有合法的依据,力度会大打折扣。

安理会和阿盟先后任命安南和卜拉希米为解决叙利亚问题联合特使后,国际社会对他们都寄予厚望,希望使命成功。目前面临的主要问题有以下 4 个方面。

第一,叙利亚问题的解决是以停止暴力、进行对话、实行改革为目的,还是以巴沙尔下台、实现政权更迭为目的。动乱的起始原因是要求改革,现在好像集中在一个人的身上,巴沙尔不下台则一切免谈。美国国务卿希拉里在 2012 年 4 月 1 日举行的“叙利亚之友”会议上明确地说:“我们认为巴沙尔必须下台。”这样的政治主张,或许已经改变了叙利亚人民行动的初衷。

第二,叙利亚已渡过了群众游行示威阶段,进入了双方武装对抗时期。要想终止暴力,减少人员伤亡,应该呼吁双方都停止军事行动,方显公平。也只有这样,才能推动各方走上和平解决问题的道路。但有一

“詹祖里召开记者招待会”,《金字塔报》网站,2011/12/22。

“埃及总统公布‘百日计划’实施情况”,“新华网”,2012/10/07。

“埃及新总统的经济承诺”,半岛电视台网站,2012/6/24。

“财政部宣布 7 月~9 月财政状况”,《金字塔报》网站,2012/10/02。

“西方盟友分歧严重”,《参考消息》网站,2012/4/03。

些国家并未朝这个方向走,而是大力扶植、壮大反对派,使双方对抗加剧。希拉里国务卿在“叙利亚之友”会上宣布,美国向帮助叙利亚人民的国际组织新增约1 200万美元的人道主义援助,这使美国的援助总额达到2 500万美元。她还首次确认,美国将向反对派提供卫星通讯设备,还有夜视设备。另据《纽约时报》网站4月1日报道,“全国委员会”成员穆勒哈姆·德罗比透露,反对派已确定会获得1.76亿美元的人道主义援助和另外1亿美元,用于向士兵发工资。

第三,要同安理会和阿盟特使的努力相向而行,而不是背道而驰。在安理会、阿盟特使为政治解决努力时,“叙利亚之友”大会决定承认叙利亚最大的反对派组织“叙利亚全国委员会”为叙利亚人民和反对派的合法代表。在安南呼吁双方停火之际,这一决定同安南唱的不是一个调;从逻辑上也说不过去,如果它是叙利亚人民的合法代表,那么在公投中支持政府的数百万选民又将被置于何地。

第四,因为战事延宕日久,助长了外界插手并使危机外溢。由于叙利亚军队的炮弹落到土耳其境内,土耳其议会在2012年10月4日作出决议,“允许政府采取越境军事行动”;2012年10月19日黎巴嫩安全部队情报局长哈桑遇刺身亡,引发黎巴嫩国内反叙利亚派和挺叙利亚派的冲突,导致4人死,数十人伤;另外,“基地”组织等各种极端势力也借机渗入叙利亚境内作战,浑水摸鱼,使叙利亚形势更为复杂。这些现象难道不值得各方面关注和反思吗?

三、中国的应对政策

中国同阿拉伯国家有传统的友好关系,自从2010年底中东发生动荡后,中国一直密切关注,沉着应对,希望动乱早日过去,恢复稳定。中国始终在坚持《联合国宪章》的宗旨和原则基础上,发挥着负责任大国的作用。

中国对动乱中国家总的态度是:尊重人民群众的合法诉求和要求改革的愿望;支持他们对发展道路的选择;劝和促谈,劝当事双方、政府和反对派坐下来通过和平手段解决争端;反对动用武力,避免造成人员伤亡;反对外国干涉,干涉是对一个国家主权的侵犯,同时会徒增问题的复杂性,使问题更难解决。中国从未以对某个领导人的好恶,而支持一方,反对另一方;更没有向任何一方提供武器,激化矛盾;也没有罔顾他国主权,妄自指责某某人或某某政权已失去合法性,而是尊重本国人民的选择。

中国2012年2月4日在叙利亚问题上投了反对票,是根据《联合国宪章》的宗旨和原则,并接受了利比亚问题的教训而采取的立场。投反对票后,中国于3月4日提出了自己对解决叙利亚问题的6点主张。1.叙利亚政府和有关各方立即停止暴力活动。2.叙利亚政府和各派别立即开启包容性对话。3.中方支持联合国发挥主导作用,协调人道主义救援努力。4.国际社会有关各方应切实尊重叙利亚的独立、主权、统一和领土完整,尊重叙利亚人民自主选择政治制度和发展道路的权利,为叙利亚各政治派别开启对话创造条件、提供必要建设性协助并尊重其对话结果。中方不赞成对叙利亚实施武力干预或强行推动所谓“政权更迭”,认为制裁或威胁使用制裁无助于问题的妥善解决。5.中方欢迎联合国与阿盟共同任命叙利亚危机联合特使,支持其为推动政治解决危机发挥建设性作用。6.安理会成员应恪守《联合国宪章》宗旨和原则及国际关系基本准则。中国的这6点主张出台于安南开启调解活动提出他的6点主张之前,细加对照,会发现两者有不少吻合处。但中国在安理会投的反对票还是引起了不小的反应。

第一,中国不是为了私利,而是为了原则投下了反对票。从国际角度讲,维护了《联合国宪章》中关于尊重国家主权和不干涉内政的原则;从自身角度讲,维护了中国一直强调的和平共处五项原则及独立自主的和平外交政策,体现了中国一贯主张的通过和平手段解决争端、反对动用武力或以武力相威胁,也反对动辄施压制裁的外交理念。中国投反对票就是为了维护这些公认的国际关系准则,这些准则一经破坏,

“只肯提供资金支持”,《参考消息》网站,2012/4/03。

来源同上。

“拒绝进行武器援助”,《参考消息》网站,2012/4/03。

“土耳其叙利亚边境冲突让中东地区乱局更乱”,环球网,2012/10/07。

国际秩序就将变成谁的力量大谁说了算,弱肉强食,故不能解读为是为了庇护某个人中国才这样投票的。中国坚持不干涉内政原则有其合理性,因为它符合《联合国宪章》的规定,有法理依据;也有一贯性,过去、现在、将来中国都是,也都会这样做。坚持不干涉内政原则在实践上维护了发展中国家的利益,因为施加干涉者都是大国、强国、富国。

第二,西方国家指责中国在联合国阻碍叙利亚问题的解决,是毫无根据的。实际上中国积极支持设特使实现叙利亚问题的政治解决,并大力支持他们的工作,说明中国并未阻碍联合国的努力,只是反对那些不顾《联合国宪章》的宗旨和原则,一味推动“政权更迭”,干涉内政,支一方反一方的不合法、不公正主张。中国、俄国投反对票引发美国强烈不满,美国常驻联合国代表赖斯骂中国、俄国令人“恶心”,希拉里国务卿骂中国、俄国“卑鄙”。国内有从事外交工作几十年的老外交官们说,他们从未见到过这样低素质、无修养的讲话。中国、俄国投票打碎了美国为所欲为的梦想,阻遏了其在国际事务中的霸道,才使它这样气急败坏。两国的官方反应强力而未失风度,学者和媒体则言辞激烈。俄国《真理报》2012年2月26日以“卑劣的是希拉里”为题发表文章称,希拉里变得像“粗鲁的卡车司机”,傲慢无礼,“我们现在终于可以理解比尔·克林顿的所作所为了”。美国发号施令惯了,见不得别人反对它,这次中国、俄国顶了一下它的霸气,符合不少国家的愿望,它们都希望世界走多边主义之路,而不是某一国高高在上,某一家说了算。可见,中国在全球治理及在现行国际体系变革中,发挥着积极作用。

第三,中国在叙利亚问题上投了反对票,使一些阿拉伯国家不理解,甚至引起一些不满,特别是海湾国家。海湾国家支持叙利亚反对派,中国的立场似乎削弱了它们的努力。有人说,中国是为了自己的私利在投票。从政治关系密切程度、经济交往之深度和广度来讲,中国同海湾国家关系以及中国在海湾国家的利益远超叙利亚方,这说明中国投反对票确未从自身利益考量,而是为了维护国际关系的原则和地区的稳定。如果问题久拖不解,教派分歧会不断深入、基地组织插手增加、周边国家被拖入纷争或战争,导致地区不安宁,海湾国家也将被波及。安南被任命特使后,曾为政府和反对派停火做出努力。卜拉希米2012年9月初接替安南,也致力于实现政治解决,他提出“宰牲节”停火,被双方接受,但随后又被打破。他于2012年10月30日访华,中方借机提出了解决叙利亚问题的4点新倡议,除重申要停火止暴、政治解决问题的一贯立场外,还具体提出了“有关各方实施分地区、分阶段停火”,“组建具有广泛代表性的过渡管理机构,实施政治过渡”,这些意见都对政治解决叙利亚问题具有建设性。卜拉希米表示“叙利亚局势复杂、敏感,政治解决是唯一可行的办法”。2012年10月31日《环球时报》记者电话采访了“叙利亚全国委员会”委员阿特肯,他透露,改组后的“全国委员会”将派代表同巴沙尔政府的代表于约旦首都安曼举行非公开会谈,“新的反对派组织或许可以接受巴沙尔继续担任总统”,但“战斗还会继续,直到谈出个双方都能接受的结果”。

随着时间推移,中国的立场逐渐被一些人理解,中阿友好关系的大局没有,也不会受到影响。以2011年中阿贸易为例,双方贸易未减反增,达1959亿美元,增加了34%。埃及总统穆尔西第一次出访非阿拉伯国家就来了中国,说明中阿传统友谊是牢固、深厚的。阿拉伯国家会越来越体会到同中国交往是令人放心的,而不会有同西方打交道时的担心,因为不知何时会踩到西方的红线,然后一脚把你踢开。

(责任编辑 杨士宏 责任校对 李晓丽)

“叙利亚公投遭西方唱衰”,《环球时报》网站,2012/2/27。