



【区域国别研究】

法制治理、廉政治理和难民治理 ——中东变局后约旦政治治理及其限度

薛亦凡 韩志斌

(西北大学 中东研究所 陕西 西安 710127)

摘要: 约旦哈希姆王国长期以来政局平顺,民众对君主的支持度较高。2010年的中东变局打破了约旦的平稳政局。约旦国王面对国内的抗议浪潮,围绕法制、廉政及难民问题积极推进政治治理。三种治理路径并行不悖,力图消弭政治治理中的法律缺陷,净化政治生态,维护社会秩序。虽受制于诸多因素,约旦以发展和治理为突破,乱中求治,避免了君主制政权面临倾覆的风险,国家政治治理能力得到提升。

关键词: 约旦; 政治治理; 法制治理; 廉政治理; 难民治理

中图分类号: D523.1 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2024-03-002

自1921年外约旦建国以来,哈希姆王室始终较好地平衡着各方势力,对外斡旋巴以问题,对内建设现代民族国家。长期以来,约旦政局平顺,民众对君主的支持度较高。追本溯源,约旦政治治理切实有效的根源在于部落与哈希姆王权在长期互动中达成了和谐共生的关系。部落所独有的巨大凝聚力能够有效地团结民众,坚定地拥护哈希姆王室,迅捷地落实政策,全力以赴地参与国家建设。但这导致约旦政治资源为部落垄断,体制结构僵化,其他政治力量难以有效参政,反对派势力扩大,最终成为威胁约旦稳定的一大隐患。肇始于2010年末的中东变局使得中东地区局势进一步恶化。一大批政权垮台,多数国家急需实现政治治理转型。中东变局同样打破了约旦的平稳政局。2021年4月,曾被议储的哈姆扎·本·侯赛因(Hamzah bin Hussein)亲王试图颠覆约旦哈希姆(The Hashemite Kingdom of Jordan)政权,阴谋虽被挫败,参与者已受惩处,但约旦国内反对派的声音不绝于耳。以阿卜杜拉二世(Abdullah II)为首的约旦当政者积极应对,调整政治治理策略,维护了政权的稳定。约旦示威者们虽屡屡走上街头,但始终只是在呼吁改革,极少有人主张推翻君主制政权,约旦政府显示出较强的应变能力^[1]。

国外学者对中东变局后的约旦政治治理已有一些研究成果,类型有三:一是总结中东变局对约旦的影响。美国学者柯蒂斯·瑞安(Curtis Ryan)多次赴约旦考察,从抗议运动的背景,传统反对派的主张,变局之中的政党活动、选举改革、难民收容等方面分析中东变局对约旦的影响,认为中东变局撕裂了约旦的部落社会和民族认同,但政府出台了积极有效的应对举措,对稳定时局起到关键作用^[2]。美国学者菲利普·罗宾斯(Philip Robins)梳理了约旦的历史沿革,认为中东变局为约旦政治民主化带来改革

收稿日期:2023-07-23。

基金项目:国家社会科学基金一般项目“地区冲突新形势下约旦部落、族群与政党政治研究”(20BSS027)。

作者简介:薛亦凡,西北大学博士生,从事中东问题、北非问题研究。

机遇,充分展现了阿卜杜拉二世能够掌控大局的领袖魅力^{[3]220}。二是探讨影响约旦君主制政治稳定的诸多因素。美国学者罗伯特·赛特罗夫(Robert Satloff)和大卫·辛克(David Schenker)详细论述了变局中影响约旦君主制政治稳定的五大要素:即地缘环境、巴以冲突、经济危机、恐怖主义和难民问题。文章肯定了约旦作为美国地区盟友的重要意义,认为美国应加大对约旦的援助,协助阿卜杜拉国王稳定局势^{[4]1}。以色列学者奥代德·埃兰(Oded Eran)认为约旦君主制自身具有极强的生命力,面对日益恶化的地区局势,约旦能够避免政权倾覆,说明君主制政权能够满足约旦民众需求,具有较好的群众基础^{[5]1}。三是梳理中东变局给约旦带来的诸多变化。约旦学者哈立德·穆赫辛(Khalid Mohsin)认为,2011—2014年间约旦国内爆发的几次抗议示威,推动约旦政府进行改革,民众表现出较高的参政热情^{[6]120}。约旦学者法齐·艾哈迈德·塔耶姆(Fawzi Ahmad Tayem)认为,不稳定的约旦政局增强了决策者致力于改革的决心,但也成为约旦政治转型的障碍^{[7]105}。英国学者安德拉·泰特(Andrea Teti)探讨了中东变局对埃及、约旦、突尼斯三国的深入影响。他认为,与埃及、突尼斯相比,国家稳定是约旦哈希姆政权和全体民众的核心关切^{[8]129}。较之国外学者,国内学者对约旦的研究主要集中于约旦现代化进程和约旦民族国家构建问题,对中东变局下的约旦国家治理关注较少^[9-17]。

本文主要利用英文和阿拉伯文的相关文献,着重对中东变局以来约旦法制治理、廉政治理和难民治理等三大治理路径进行系统分析,反思约旦政治治理的受制因素,为中东国家的政治治理提供镜鉴。

一、法制治理: 约旦政治治理的焦点

有国外学者将中东变局以二元论简单划分:即革命或反革命,稳定或不稳定,民主或专制^{[8]28}。然而,大部分中东国家并不能一概而论,约旦即是如此。由中东变局生发的抗议运动席卷约旦,各地频发大规模游行示威。示威者涉及社会各阶层,其中不乏部落领袖和退伍军官这样的传统精英阶层。他们走上街头,要求政府回应民众改革诉求,提振经济,打击腐败,突破发展困境^{[18]24}。面对持续不断的抗议浪潮,阿卜杜拉二世力图从立法层面推进约旦政治转型,弥补政治治理中的法律缺陷,回应民众的改革呼声。法制治理成为中东变局后约旦政治治理的核心内容。

(一) 颁布宪法修正案,夯实法治基础

约旦宪法规定,约旦是一个世袭的二元制君主立宪制国家,立法权属国王和议会。国王是国家元首,有权审批和颁布法律、任命首相、批准和解散议会,统率军队^{[19]71}。在抗议运动中,民众要求进一步强化“三权分立”,改革政治结构,限制国王对议会的干预,扩大议会权力。为了应对公众的改革需求和表达变革诚意,阿卜杜拉二世提出宪法修正案^{[3]251}。阿卜杜拉二世从两件大事着手:一是于2011年3月成立全国对话委员会(the National Dialogue Committee),收集民众意见,完善宪法修正案,提升政府服务水平^{[2]33}。二是同年4月成立皇家宪法审查委员会(the Royal Committee on Constitutional Review)。为保证实现改革预期目标,皇家宪法审查委员会提交了42项宪法修正案,约占宪法现有条款的三分之一^{[20]57}。

宪法修正案内容如下:第一,突出了国民议会和宪法法院的关键作用,赋予政党推选首相的权力,限制了国王对立法权和司法权的干预。在立法机构的调整上,宪法修正案规定了政府不得随意解散议会。根据宪法修正案第74条,解散议会的政府须在解散之日起一周内辞职,国王不得指派首相组建新一届政府。第二,限制国王干预议会选举。宪法修正案撤销了原宪法第73条第6款国王不得在紧急情况下无限期推迟选举的规定^{[6]117}。宪法修正案在一定程度上改变了约旦议会与行政机构长期脱钩,难以制衡的权力格局。修正案指出,议会中所占席位最多的政党可推选首相,改变了“首相直接由国王任命”的规定,这是约旦政治转型的重要举措。第三,在司法机构的调整上,宪法修正案进一步强调了司法独立。约旦宪法第27条指出,“司法机构是独立的,由各级法院管辖”^{[21]145}。同时提出,“司法机关有权任

命、提擢、调职和解雇法官,所有与法官人事变动相关的事项均由司法机关负责,行政机关不得干涉。2012年,约旦政府根据宪法第58条至第61条设立宪法法院。宪法法院的主要任务是监督行政机关颁布的法律和施政条例是否符合宪法,并对宪法拥有最终解释权^{[2]33}。宪法法院的成立强调了国家根本法的威严不容侵犯,夯实了国家法治的基础,进一步推动了约旦政治转型进程。2022年1月,约旦通过新一轮宪法修正案,将议会候选人的最低年龄限制从3岁调至25岁,并赋予妇女、青年、残疾人更广泛的权利,鼓励他们参与政治活动,使法制改革惠及更多民众。

(二) 改革《选举法》,确保民众广泛的政治参与

约旦国民议会分参众两院。参议院议员由国王直接任命,人数不超过众议院的一半,均为年龄40岁以上的名流精英。众议院议员则通过普选产生,任期四年。约旦议会选举此前根据公开名单法举行,公民可以在自己选区选举固定数额的候选人^{[2]115}。此形式明确分配了各选区的获选席位数,但事实上部落所处的农村地区每名选民获得的席位远多于安曼、伊尔比德和扎尔卡等巴勒斯坦人主导的城市地区。马安南部部落区每11000名选民就获得一个众议院席位,而安曼选区每67000名选民才可获得一个席位^{[22]10}。这种分配方式的优点在于:议会意见易于达成统一,有助于构建强大的立法机构,但忽视了公平的原则,造成了地方政治势力固化,政党活动难以真正融入政治进程,民众难以有效表达意见,并催生政坛精英的结构性腐败。民众对议会选举的信心不足,选举投票率持续走低。

为提振民众的政治参与度和参政议政热情,阿卜杜拉二世积极推进《选举法》改革。其一,扩大议会席位,并向城市选区倾斜,明确政党参与的必要性。2015年,约旦颁布了新的《议会选举法》,投票制度从传统的一人一票制转向更符合政党需求的比例代表制度。传统约旦选举法因受部落力量把持,压缩城市代表席位,多被诟病。新《选举法》则明确了约旦大城市的代表席位,如安曼28席,伊尔比德19席,扎尔卡12席^{[20]64},但它依然遵循了部落代表席位多于城市代表席位的传统。经多次调整,新《选举法》议员总数从120人增加为130人,同时保留少数民族裔的配额,如基督教徒9席,切尔克斯人和车巨人3席。此外,约旦政府为妇女代表保留15个席位,支持妇女代表参选^{[2]126}。其二,设置独立选举委员会,直接监督选举工作,确保选举结果公平、公开、公正。依照2011年颁布的宪法修正案,约旦设置了独立的选举委员会^{[20]65},负责组织登记选民,监督选民投票以及最终结果的计票、核票工作。

2020年11月,约旦如期举行最新一届议会选举。选举委员会公布结果显示,本届议会依然由部落精英、商界人士和退休军官主导。现任参议院议长费萨尔·法耶兹(Faisal al-Fayez)曾任约旦首相,是约旦本尼·萨克尔部落的首长,也是众议院议长、国王最重要的亲信之一。本届议会中妇女和反对派的席位均有下降,反对党伊斯兰行动阵线仅获一个席位。近年来,约旦媒体曾严厉批评以部落为基础的竞选活动,指责部落对政治生活的过度干预。尽管如此,此次选举结果依然反映出,部落认同是多数候选人的竞选基础,这样的选举结果使民众对议会的信任再度走低。据《阿拉伯晴雨表》的官方调查,2021—2022年间仅16%的约旦民众依然对议会怀有充分信心,这一数值甚至低于中东变局引发抗议时的统计数字^{[23]15}。2021年4月,哈姆扎亲王谋反事件后,约旦媒体认为事件根源在于约旦国内政治改革迟缓,加剧了反对派的不满,直接威胁国家安全。因此,《选举法》改革再度提上日程。

2021年6月,阿卜杜拉二世宣布成立改革委员会,加速推进《选举法》改革。2022年3月,众议院通过了《选举法》改革草案。新《选举法》规定:约旦众议院共138席,其中41席分配给各政党和党派联盟,97席分配给全国各选区的候选人。全国共分18个选区,选区候选人依据比例代表制竞争,女性席位配额增至18席,维持少数民族裔的原有席位配额^[24]。选民不仅需要参与各选区投票,也需投票给所支持的政党,政党席位则需确保每三人中至少有一名女性,且各政党所推举的候选人每五人中至少有一人年龄须在35岁以下。新《选举法》鼓励妇女、青年参政议政,为政坛注入活力,承诺分配给政党的席位

比例将在未来的选举中逐次增加。至 2028 年选举时,政党席位比例将增至 65%^[25]。新《选举法》的颁布得到了民众的赞许,一些小政党已开始为 2024 年选举组建联盟。此举激发了约旦民众的参政热情,约旦国内各派势力看到了领导者深化政治治理的决心。

(三) 颁布新的《政党法》,进一步推动政党政治

约旦自 1991 年解除党禁后,政党可以正常参与政治生活,但在参与选举时,政党因难以提出行之有效的施政纲领,总是逊色于独立参选人。2015 年,约旦颁布了新《政党法》,新法进一步放宽了政党成立条件,规定党员人数达到 150 人即可成立政党^[26]¹⁶。所有党员必须为定居约旦的本国公民,不得以教派、种族、性别或出身作为政党组建基础,公民不得因其政党归属而受到起诉或歧视。

2020 年,约旦议会通过了一项有关《政党法》的附则,进一步明确了政党活动的要求。首先,新附则中规定了政党接受政府资助的条件。此前,所有达到一定党员数量的政党均能获得同等的政府资助,无论他们是否参加选举或组织其他活动。新附则要求各政党积极参与选举,在选举中派出的候选人数量越多、获得的席位数量越多以及赢得席位的女性和青年候选人数量越多的政党,获得的资金支持就越多,以此鼓励各政党参与政治活动。其次,附则中明示由政党事务委员会负责监督各政党的活动,减少国家安全机构对政党的干预。2022 年,约旦再度修订宪法,将政党注册登记的管理权限从政府移交至独立选举委员会,在没有明确的法律依据时委员会不得拒绝成立政党。这在一定程度上减少了政府对政党参与政治生活的干涉,鼓励政客们在合法范围内与志同道合者一同组建新党。2022 年,约旦议院通过了新《政党法》修正案,规定政党只能由党员自行解散,独立选举委员会负责审查各政党,每四年审查一次,若政党存在违反宪法和新政党法的行为则依法解散^[25]。2020 年出台的《政党法》附则禁止因政治信仰和党员身份而歧视公民的行为。新《政党法》明确规定,若公民受到上述歧视,可以诉诸法院要求经济和精神赔偿。同时新《政党法》致力于提高青年、妇女及残疾人的代表性,规定大学及其他高等院校的青年学子不得因发表政治观点或参与政党合法活动而受到歧视。各党派的党员中女性需占比 20%,18 岁至 35 岁青年需占比 20%。新组建的政党至少有一名残疾党员^[27]⁹。新《政党法》实施后,约旦政党数量迅速增至 50 个,较中东变局前增加了 31 个^[28]⁶。宪法修正案规定议会占多数席位的政党可推选首相,《选举法》改革持续扩大政党的参与比例,拓展了各党派活动空间,约旦政党政治得到了迅速发展。

中东变局后约旦的法制治理并非昙花一现,其进程是持续深化且愈加具体的。从颁布宪法修正案、持续修订《选举法》到颁布新《政党法》,约旦的政治治理真正落到实处,国内的政治自由度得到明显提升。法制治理作为约旦政治治理的核心举措,一方面响应了社会民主改革的诉求,推动了约旦政治转型,同时改善了王室与政府的形象,维持了政治局势的稳定。

二、廉政治理: 约旦政治治理的突破

腐败始终是阿拉伯国家难以实现“良治”的一大阻碍,约旦不外如是。约旦的政治体系以各个部落家族的共生关系为基础,这些部落效忠哈希姆家族,政治、经济资源在部落间循环轮转。自约旦建国以来,这一政治模式便代际相传,直接造成了资源分配严重不均,滋生了结构性腐败。2011 年 2 月,大批民众在约旦王宫外集会,抗议王后家族的贪污腐败行为。为安抚民心,反腐倡廉旋即成为中东变局后约旦政治治理的突破口。约旦政府通过廉政治理,规范国家公职人员的行为,以期修复民众对政府的信任,净化政治生态。

(一) 打击贪腐犯罪,加强反腐立法,对国家公职人员形成制度化约束

中东变局前,约旦便已成立反腐败委员会,签署《阿拉伯反腐公约》,并于 2006 年颁布《反腐败委员会法》。《反腐败委员会法》第 4 条规定:反腐败委员会须与各方协调,制定有效的政策,打击、预防、揭

露一切形式的腐败,包括金融和行政领域的腐败行为^{[29]15}。但多年来,反腐败委员会被质疑充当政府高层贪腐行为的保护伞,对实情隐瞒不报。为平息民怨,阿卜杜拉二世承诺将以前所未有的力度严厉打击腐败。2012 年 2 月,约旦情报总局前局长穆罕默德·达哈比(Mohammad al-Dahabi)因贪污受贿被依法查处^[30]。2019 年 3 月,29 名海关及政府高层官员因与不法商人勾结,严重受贿违纪被依法查处^{[31]17}。这些贪腐大案的审结体现了约旦反腐力度的深化。自 2011 年至今,约旦国家安全法庭已审理一批涉及政坛高官的贪腐案件,成果卓著。

(二) 颁布了多条反贪立法,从制度层面开展廉政建设

2013 年,约旦政府颁布《国家反腐败战略(2013—2017 年)》,旨在提高民众对贪腐犯罪行为的认知水平,激发民众的反腐意识,提升反腐败委员会的职能,加强反腐败领域的国际合作,完善立法。2014 年,约旦颁布了《非法贪污法》,其中规定司法部需设立财务披露司,负责审理公职人员的贪腐问题,按要求向民众公开有关信息^{[29]15}。2016 年,约旦颁布了《廉洁与反腐败法》,重申打击贪腐犯罪的重要性。2020 年,约旦出台《公务员细则》,明确界定了公职人员的贪腐行为,有利于精准问责。

(三) 注重保护检举人的利益,鼓励民众协同打击贪腐行为

中东变局后约旦社会各界反腐热情高涨,各类检举层出不穷,但其中不乏检举人遭到威胁报复的案例。2011 年,一名记者因跟进报道贪腐新闻,遭到犯罪分子的恶意报复。2015 年,约旦磷矿公司的营销总监实名举报公司高层贪腐渎职,随后被调离工作岗位^{[32]5}。为此,约旦通过立法保护检举人的合法权益不受侵害。2016 年颁布的《廉洁与反腐败法》明确阐述了保护贪腐案件中的检举人、证人、专家及其亲属的重要性。其中第 24 条规定反腐败委员会负责向检举人提供充分保护,包括在其居住地保护检举人,不透露其身份信息,在需要时为他们提供庇护所,并为他们配备现代通信设备以供作证等。只有检举人得到有效保护,社会各界才能充分履行对公职人员的监督义务。

根据“透明国际”所发布的 2023 年全球清廉指数,约旦得分为 46,位列全球第 63 位,在中东国家中排名仅次于阿联酋、卡塔尔与沙特^[33]。约旦能够取得这样的成绩与持续推进廉政治理密不可分,通过廉政治理,约旦的政治生态和社会风气大为改善,民众看到了政治治理的现实成果,反响良好。

三、难民治理:约旦政治治理的扩展

约旦自建国以来,经历过三次难民潮,即中东战争后巴勒斯坦难民涌入、伊拉克战争后伊拉克难民涌入、叙利亚内战后叙利亚难民涌入。这些难民的到来成为约旦国内政治不稳定的潜在因素^{[34]19}。截至 2023 年第一季度,约旦所收容的难民人数已超过 130 万人,占全国总人口的 12%^{[35]4}。中东变局后的叙利亚难民潮暴露了约旦的政治治理缺陷,特别是那些受叙利亚难民危机影响最严重的城市,政府所提供的医疗、教育和垃圾处理等公共服务资源严重不足。面对持续涌入的难民,约旦政府难以提供基本的公共服务,引发了民众强烈不满,威胁到社会稳定。为此,约旦政府加强对难民问题的治理。

(一) 限制授予难民公民身份,维护政局稳定

建国后外国难民大量涌入约旦,持续冲击着约旦民众的身份认同。中东变局后叙利亚难民危机所带来的人口变化使得边缘化群体参政议政,争取公民身份,寻求公民权利的愿望愈加强烈^{[36]19}。为此,约旦政府颁布了《限制国籍法》,从法律上限制了难民获得约旦国籍的方式,以此维护传统国家认同。从法律上讲,约旦妇女无权将其国籍传给子女。因此,如果约旦妇女与外国人(即没有约旦国籍的人)结婚,她的丈夫和孩子也无法直接获得约旦国籍,不能享有公民权^{[37]9}。这一法律文件的出台从根本上限制了难民获取约旦公民身份的渠道,限制了难民参与约旦政治的途径。

(二) 约旦积极建造廉租房,以缓解难民涌入带来的住房压力

约旦有八成难民定居在城市地区,两成难民安置在官方难民营^{[38]102}。由于低租金住房长期短缺,

叙利亚难民的涌入,推高了约旦北部安曼、阿杰隆、伊尔比德、杰拉什等城市的房租价格。在伊尔比德,一些地段的房租甚至上涨到危机前的六倍,而平均租金价格几乎翻了三倍^{[36]14}。房租的上涨使约旦本国低收入群体和叙利亚难民都无法得到住房保障,住房成本过高迫使一些约旦年轻人推迟结婚,进一步加剧了青年公民的挫折感,社会获得感较低。为改变这一状况,约旦政府自2013年起推进廉租房建设,计划在安曼、伊尔比德等地建设一批廉租房来缓解住房压力,并进一步开放难民营和收容所,满足难民的基本住房需求。

(三) 向难民发放工作证,帮助难民就业谋生

世界银行、欧盟和约旦政府于2016年签署外资援助协议,约旦政府承诺向叙利亚难民提供就业机会。仅2016年约旦劳工部便向难民发放了10万多份服装行业的工作许可证。2017年后,劳工部发放的工作许可范围扩展至农业、建筑行业,并鼓励难民在约旦经济特区寻求就业。截至2023年,约旦政府已累计向难民发放超过37万份工作许可证,在政府的推动下,难民的失业率从60%降至8%^{[35]12}。

(四) 新建学校,满足日益增长的教育需求

在约旦,半数以上的叙利亚难民年龄在18岁以下,需继续接受中小学基础教育^{[37]7}。叙利亚难民涌入后,约旦公立学校接纳叙利亚难民子女入学,但入学人口的增加造成了教育资源的严重不足。师资力量短缺、教室过度拥挤成为亟待解决的难题,在安曼和伊尔比德,近一半的学校人满为患,接收学生的能力有限。为此,约旦政府又在两地开办了98所双班制学校^{[2]182},以缓解公立学校的教学压力。约旦政府试图通过教育手段,向其灌输约旦身份认同,帮助其融入该地社会生活,是约旦政府对难民治理的深层次考量。

叙利亚难民大规模涌入约旦之初,给约旦民众带来了巨大的生存压力和心理压力。民众一方面指责叙利亚难民,对其心生排斥;一方面指责政府治理水平低下,认为难民得到了不公平的财政支持^{[34]21}。难民危机给政府带来了前所未有的政治挑战,但约旦政府采取了有效的治理措施,限制其获取公民身份,同时满足难民的基本生存诉求,缓解了本国民众与难民之间的对立情绪,一定程度上消解了难民危机带来的负面冲击。同时,叙利亚难民危机也为约旦提供了与人道主义组织合作的机会^{[3]254}。国际人道主义组织对约旦提供了物质和资金援助,提升了约旦政府开展公共服务的水平,加强了地方治理体系的建设,协助约旦平稳度过难民潮。

四、抑制发展失调: 约旦政治治理的限度

中东变局后的约旦政治治理主要围绕法制治理、廉政治理和难民治理三方面展开,均取得了突出成效,得到了一定的好评,但治理短板也日趋凸显。首先,法制治理并未从根本上改善约旦政治权力失衡的局面,议会在实际决策和政治治理中发挥的作用仍然有限,政党活动也难以有效开展,进一步深化法制治理迫在眉睫。第二,廉政治理的力度仍需加大,约旦政府虽出台了一系列反腐法律法规,并对一些敏感、高调的贪腐案件进行了调查^{[2]215},但每每触碰到传统部落精英的根本利益则显得畏首畏尾,这样的做法使得民众对政府开展政治治理的信心不足。第三,难民治理使得约旦政府的公共服务能力受到巨大考验。如何平衡国民与难民的发展关系,对约旦政治治理、经济治理提出了进一步的挑战。

中东变局之后,地区内大多数国家都致力于政治治理转型,反对政治治理转型的保守派逐渐式微,但当改革转型触及其固有利益时,保守派依然会动员政治力量妨碍政权落实有效的政治治理。就约旦而言,目前面临着多层次发展失调的治理困境。

(一) 政治力量的失衡妨碍了政治治理的深化

首先,国王是约旦最具权威的政治力量,但君主制政体缺乏彻底转型的政治意愿。政治治理转型意味着当权者具有强烈的政治意愿以期达成深刻而全面的政治变革,而君主制决定了约旦政治治理的最

终目标实质上是拱卫王权。动荡的地区局势催生了约旦国内的守旧思潮,叙利亚、利比亚、也门、埃及等国政权相继垮台,伊斯兰极端主义在地区的蔓延为约旦带来了不利的外部环境^{[39]14}。面对突发的新冠疫情,约旦政府总体上应对得宜,使民众看到了约旦执政者的治理能力,因此公众对政治治理的讨论日益减少,取而代之的是求稳求存的守旧思潮,多数人认同约旦的政治治理转型应建立在内外政治稳定的基础上。

其次,约旦政党力量薄弱,无力向政坛输送有生力量。早年的党禁制度阻碍了约旦政党的发展,但在任何国家,政治治理的合理运行离不开各党派的自由活动、建言献策。尽管约旦持续修订《选举法》《政党法》,以期鼓励政党活动,但约旦政党依然难以组成有效的政治力量,落实政治主张。在以往的约旦选举中,大多数候选人都是手握雄厚资本的富裕男性,他们以独立人士的身份参选^{[26]34},其政治主张有保守派、中间派、改革派,政治活动往往与部落有广泛的联系,与政党无关。由于大多数议员没有党派,也没有真正的施政纲领,即使是选举后在议会中形成政治集团,也往往是基于个人关系的临时联盟^{[40]6}。因此,选举结果公示后,在没有政党获得多数席位的情况下,宪法修正案提出的议会中所占席位最多的政党可推选首相^{[2]47},便沦为一纸空谈。政党作为政治民主化构建的有机组成,其重要性不言而喻,约旦政党活动难以有效开展,势必使得约旦政治治理缺乏监督,政见不能互通,政治环境封闭。

最后,约旦民众民主意识薄弱,对执政者所形成的监督有限。民众的参与是最为重要的政治要素之一,想要实现政治治理的有效转型,有赖于本国民众的全力推动。成熟的公民社会是实现政治治理转型,最终完成现代化进程的重要环节,如果家庭、学校、政党、议会、政府等政治单元中均缺乏民主氛围,那么政治治理转型就难以实现突破。民主社会的公民文化包括多元主义、尊重法治、反对专制、反对暴力和极端主义、对国家具有强烈的归属感^{[19]56-57}。但约旦社会带有浓厚的部落色彩,民众受部落价值观影响,形成了顺从、忠诚、党同伐异的意识形态。尽管中东变局进一步激发了约旦民众对民主思想的讨论,但民众民主意识的缺失制约了约旦政治治理的深度,难以对政治治理转型形成良性助力。

(二) 族群地位不平等引发的族裔对立 限制了约旦政治认同的建构

约旦与许多阿拉伯国家一样,国家政权的建立先于约旦民族的构建,民族认同存在裂痕。建国之初,统治精英对如何建设和管理民族国家缺乏明确的设想^{[41]173},约旦民族认同不断受到部落认同、教派认同的侵蚀,导致国家无法实现社会融合,无法有效弥合不同族裔、不同部落、不同教派所带来的意识形态分歧,由此带来了社会分工割裂^{[42]27}。多重政治认同差异所带来的发展不均衡阻碍了政治治理的有效推进,成为约旦现代化进程中的一大顽疾,其中巴勒斯坦裔约旦人与约旦本土部落人口的矛盾最难消解。

多年的巴以冲突导致约旦接受了大量巴勒斯坦难民,加之建国初期不断有巴勒斯坦人向约旦移民,巴勒斯坦裔约旦人实质上已占约旦人口总数的一半^{[43]30}。许多保守的约旦民族主义者非常排斥,他们担心以色列会试图通过将约旦作为“替代家园”来解决巴勒斯坦问题^{[42]86}。这种观念也影响了约旦政界精英对巴勒斯坦裔约旦人的看法,巴勒斯坦裔约旦人长期被约旦公共部门排除在外。因此,约旦出现了极为特殊的政治分工现象:由民族认同差异带来了明确的民族分工。约旦传统部落精英依靠家族优势大量进入国家机关,担任军政要职,掌控公共部门的绝对话语权;而受过高等教育的巴勒斯坦裔约旦人则进入私人部门,大力推动经济建设^{[34]19}。将巴勒斯坦裔约旦人排除在公共部门之外,不仅意味着减少了他们的就业机会,而且还剥夺了他们享受福利待遇的机会,引起了巴勒斯坦裔人口的强烈不满,例如军人和公务员有权享受国家医疗保险和补贴商品(食品、服装和电器),而这些岗位鲜有巴勒斯坦裔人士获得。相似的是占有更多经济财富的巴勒斯坦裔人口也招来了约旦人的怨恨,一些人甚至认为住在难民营里的巴勒斯坦人在某种程度上也囤积了约旦人的财富^{[42]87}。因此,缺乏统一的民族认同,造成了双方的认知偏差,原有矛盾固化,这一问题在中东变局之后暴露得尤为明显。

中东变局后,每当巴勒斯坦裔人口在抗议中呼吁想要争取更多的政治权益^{[6]118},进入公共部门,扩大自身政治影响力,便会引起约旦传统精英阶层的反对,使得抗议的焦点从要求政府深化改革转变为民族认同引发的族裔对立。这样的循环往复使得民族认同问题成为约旦当政者分化反对派、模糊抗议目标、转嫁政治矛盾的不二法门。尽管民族认同始终是约旦民族构建进程中难以逾越的壁垒,但约旦政治治理过程中却甚少探讨这一问题,保留其矛盾,并人为地加以利用,最终服务于维护政权稳定。这种民族间的发展差异成为约旦持续推进政治治理的最大隐患,也成为约旦政客转嫁矛盾的趁手工具。

(三) 约旦经济疲敝制约了政治治理的顺利开展

自建国以来,约旦一直是一个食利型债务国,依赖外部援助以提供可用于国家建设的资金^{[42]15}。然而,中东变局进一步加剧了约旦的财政困难,埃及的廉价天然气被切断以及叙利亚内战所引发的难民潮都使得外债空前高涨^{[44]1558}。埃及长期以来是约旦廉价天然气的来源,但埃及爆发革命后,国家安全形势陡然恶化,通往约旦的天然气管道屡屡受到恐怖袭击,这迫使约旦必须以高昂的价格寻找替代埃及的能源供应商。为此,2012年约旦需承担超过10亿美元未编入预算的开支^{[2]218}。在美国的推动下,约旦政府不顾国内反对,与以色列达成天然气合作协议,以缓和国内的资源短缺,但这种合作伤害了巴勒斯坦人的民族感情,进一步加剧了国内政治形势的分裂。

由于缺乏足够的资金,约旦政府对叙利亚难民的援助也在逐年缩减。近年来超过两万名叙利亚儿童在约旦出生,约旦常年免费为叙利亚难民儿童提供白喉、破伤风、麻疹、结核病等多种疫苗^{[36]16},但这一开支超出了国家医疗卫生系统的预算,约旦政府已开始考虑取消这一服务。持续涌入的难民与本国人口在生活资源上形成竞争之势,短期内难以化解。2016年,国际货币基金组织(IMF)向约旦提供了三年期的贷款,贷款条件之一是要求修改所得税法^{[44]1557}。人口增多和税收上涨也带来了约旦物价飞升,糟糕的经济状况使得政府不得不实施紧缩计划,削减食品和能源补贴,更引发了民众不满。随之而来的全球性新冠疫情再度增加了约旦的经济压力,全球性贸易中断导致约旦经济一度呈现下行态势,实体经济收缩^{[45]640}。疫情过后约旦经济虽维持小幅增长,但整体劳动参与率较低,失业率高于疫情前的平均水平,许多适龄劳动人口被迫退出劳动力市场。据世界银行统计数据 displays,截至2023年第二季度,约旦GDP增长率为2.8%,但劳动参与率仅为33%,远低于中东与北非地区49%的平均水平,在地区内表现仅优于叙利亚及也门;失业率升至22.3%,高于疫情前15.1%的平均水平,其中青年失业率更是高达46.1%^[46]。长期以来约旦的经济增速难以匹配其政治发展,经济发展不力使得民众获得感低,普遍更关心经济治理的成效。为了防止国内不稳定因素的上升,约旦迫切需要更多的财政支持。

五、结 论

中东变局至今已延宕十年,以叙利亚危机局势扭转为标志,剧变带来的局部失控和整体失稳的局面逐渐得到了抑制,中东地区各国都在寻求政治治理转型^{[8]26}。自约旦建国以来,哈希姆政权长期维持了政治稳定,尽管外部环境动荡频生,但约旦始终表现出了较强的冲突应对能力。究其根本,无外乎以下因素:①哈希姆圣裔家族的统治合法性;②王室依靠部落家族支持,统治结构稳定;③政权适应性强,始终在推进政治改革;④国家军事和安全机构与王室凝聚力较强,关系密切,确保王权威严不受侵犯。这四点优势在约旦应对中东变局时尽数体现,尽管抗议活动风起云涌,但多为深化改革,鲜有质疑君主制统治合法性的声音,说明约旦政府具有一定的政治治理能力,民众基础稳固。面对国内抗议浪潮,以国王阿卜杜拉二世为首的约旦统治者顺势而为,迅速稳定了国内局势,避免了政局崩盘,其政治治理符合民众需求,取得了显著成果。

约旦政治治理不断在寻求改革与维持政治传统之间来回摇摆,但不变的是国王阿卜杜拉二世对改革的坚持,一方面维持政权稳固,一方面力图提速改革。中东变局以来约旦的政治治理实质上并非单纯

应对动荡的国内局势,自侯赛因国王执政后期到阿卜杜拉二世上台,寻求政治治理转型的呼声不绝于耳。受早年西方教育背景的影响,国王阿卜杜拉二世不仅在外交上亲西方,在政策上也一直是坚定的改革派^{[47]368}。约旦资源匮乏,无法享受石油美元所带来的红利,并非掌握巨额财富的海湾君主制国家,因此约旦的长治久安必须依赖有效且科学的政治治理,自阿卜杜拉二世上台后,即可见其锐意改革。他多次提出修改选举法,并扶持年轻改革派代表进入政坛,为约旦政坛注入了活力。对支持改革的阿卜杜拉二世而言,中东变局恰是推进国家政治治理转型的最佳契机,时局动荡迫使保守派向改革妥协。在此基础上,以阿卜杜拉二世为代表的改革派完善国家法制体系建设,填补了政治治理转型中的法律漏洞,宪法修正案的颁布以及新《选举法》《政党法》的出台推动了不同政治理念在约旦政坛的沟通交流,形成了良性的政治文化。

中东变局之初,约旦采取了一些措施来缓解民众对改革的焦虑,但实质上并未真正改变现有权力中心的结构。约旦作为一个君主制国家,其政治治理的实质是维护君主制政权的稳定,巩固君主政治权威,强调权力集中,因此,皇家宪法委员会所提出的宪法修正案仅在立法权和司法权上对王权小幅设限,并未实际改变宪法中关于国王权力的规定^{[20]67}。因此,一些学者认为“修改宪法、更换政府是约旦政治治理的一个成熟机制,以缓解社会紧张局势,重新确定政治方向,并使君主制依然凌驾于政治活动之上”^{[5]2}。

综合来看,中东变局以来的约旦政治治理有其先进之处:一方面避免了国家的大规模动荡,化解了政权面临倾覆的风险;另一方面以发展和治理为突破,乱中求治,国家政治治理能力得到提升。未来约旦政府仍需持续推进政治治理转型,进一步增强民众对约旦政府的政治认同,提升政权的应变生存能力。

参考文献

- [1] ERAN O. Jordan Choose Stability [J]. Institute for National Security Studies, 2016(859): 1-3.
- [2] RYAN C. Jordan and the Arab Uprisings: Regime Survival And Politics Beyond The State [M]. New York: Columbia University Press, 2018.
- [3] ROBINS P. A History of Jordan [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- [4] SATLOFF R, SCHENKER D. Political Instability in Jordan [J]. Council on Foreign Relations, 2013(19): 1-9.
- [5] ERAN O. Concerns for Jordan's Stability [J]. Institute for National Security Studies, 2019(1169): 1-4.
- [6] MOHSIN K. The Role of Protesting Public Political Movement in Strengthening the Operation of Political Reform in Jordan (2011—2014) [J]. International Journal of Humanities and Social Science, 2015(5): 112-124.
- [7] TAYEM F A, AL-MAJALI R M, AL-HABASHNAH S A. The Arab Spring Crisis and the Democratic Trend in Jordan [J]. Journal of Politics and Law, 2018(11): 98-110.
- [8] TETI A, ABBOTT P, CAVATORTA F. The Arab Uprisings in Egypt, Jordan and Tunisia [M]. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- [9] 王铁铮. 中东国家通史·约旦卷[M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [10] 唐志超. 列国志·约旦[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006.
- [11] 冀开运. 约旦国家民族主义形成的综合因素[J]. 世界民族, 2006(3): 14-17.
- [12] 陈天社. 约旦对巴勒斯坦的政策及影响[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2008(4): 154-159.
- [13] 李茜. 约旦民族国家建构及其特点[J]. 科学·经济·社会, 2015(1): 76-82.
- [14] 李茜. 约旦现代化进程研究[D]. 西安: 西北大学博士学位论文, 2016.
- [15] 李茜. 约旦早期现代化及其特征分析[J]. 阿拉伯世界研究, 2016(2): 104-120.
- [16] 李茜. 约旦少数民族群对国家构建的影响[J]. 外国问题研究, 2021(2): 99-109.

- [17] 闫伟, 田鸿涛. “哈希姆认同”: 约旦政治文化的意涵与建构路径 [J]. 西亚非洲, 2021(5): 130-155.
- [18] OBSERVATORY J R. Reform Report in Jordan [M]. Amman: Identity Center, 2012.
- [19] LUST-OKAR E. Structuring Conflict in the Arab World: Incumbents, Opponents, and Institutions [M]. New York: Cambridge University Press, 2005.
- [20] SALAMEH M T. Political Reform in Jordan [J]. World Affairs, 2017(180): 47-78.
- [21] SATLOFF R. The Politics of Change in the Middle East [M]. Milton: Routledge, 2019.
- [22] YOM S, AL-KHATIB W. Democratic Reform in Jordan: breaking the impasse [M]. Washington, D. C.: Project on Middle East Democracy, 2022.
- [23] ARAB BAROMETER. Arab Barometer VII: Jordan Report [R]. Princeton: Arab Barometer, 2022.
- [24] THE JORDAN TIMES. Lower House passes draft 2022 elections law [EB/OL] [2023-11-15]. <https://jordantimes.com/news/local/lower-house-passes-draft-2022-elections-law.shtml>.
- [25] MERHEJ K. Latest Political Reforms in Jordan: Systemic Changes on the Horizon? [EB/OL] [2023-11-15]. <https://timep.org/2022/05/25/latest-political-reforms-in-jordan-systemic-changes-on-the-horizon/>. shtml.
- [26] WAGMEMAKERS J. The Muslim Brotherhood in Jordan [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- [27] SOLUTIONS F. Jordan and the West Bank & Gaza Country Risk Report Q4 2023 [R]. London: Fitch Solutions, 2023.
- [28] ALTARAWNEH B A, ALSLAMAT H S. The Legislations Governing the Work of Political Parties in Jordan and The Political Associations in Bahrain (A Comparative Study) [J]. Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues, 2022(25): 1-13.
- [29] HAWAMDEH M, AL-QTEISHAT A. Political reforms in Jordan following the events of the Arab Spring [J]. RUDN Journal of Public Administration, 2019(6): 12-17.
- [30] SATKOWSKI C. Jordan's corruption puzzle [EB/OL] [2023-11-16]. https://foreignpolicy.com/2012/05/16/jordans-corruption-puzzle/#cookie_message_anchor.shtml.
- [31] VOLINTIRU C, OSUNA J J. Preventing corruption at local and regional level in South Mediterranean countries [R]. Brussels: European Committee of the Region, 2018.
- [32] ALSHOUBAKI W, HARRIS M. Striving for Protection: Whistleblowers in Jordan [J]. SAGE Open, April-June, 2022: 1-7.
- [33] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Corruption perceptions index 2023 [EB/OL] [2024-01-30]. <https://www.transparency.org/en/cpi/2023.shtml>.
- [34] 白萨姆·阿卜杜·萨利姆. 约旦、巴勒斯坦: 共同的历史追溯 [M]. 安曼: 科学知识财富出版社, 2011. (阿拉伯文版).
- [35] AWAMLEH Z, DORAL K. The spatial governance of the Syrian refugee crisis in Jordan: Refugees between urban settlements and encampment policies [R]. Bergen: Chr. Michelsen Institute, 2023.
- [36] FRANCIS A. Jordan's Refugee Crisis [R]. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2015.
- [37] BANK A. Syrian Refugees in Jordan: Between Protection and Marginalisation [J]. German Institute of Global and Area Studies, 2016(3): 1-10.
- [38] ROMIG K. Outsourcing Islamic Refugees to Jordan [J]. Papers in Applied Geography, 2019(5): 98-104.
- [39] WAGEMAKERS J. Salafism in Jordan: Political Islam in a quietist community [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- [40] EL MUHTASEB L. Preaching and ruling: The Jordanian muslim brotherhood post Arab uprisings [J]. Mediterranean Politics, 2020(3): 79-100.
- [41] 阿卜杜·马吉德·宰德. 约旦历史与文化 [M]. 安曼: 文化部与皇家出版社, 2012. (阿拉伯文版).
- [42] 阿卜杜·拉赫曼·阿瓦德·福瓦兹. 约旦社会 [M]. 安曼: 哈米德出版社, 2012. (阿拉伯文版).
- [43] 泰里·赛义德. 阿拉伯人视角下的约旦与巴勒斯坦 [M]. 安曼: 沃拉古出版发行社, 2010. (阿拉伯文版).
- [44] SALAMEH M B, ANANZEH A, DARADKAH M. The Impact of Economic Reform on Political Reform: Jordan as a Model

- [J]. *American Journal of Industrial and Business Management* , 2018(8) : 1556-1586.
- [45] IBRAHIM N M. The determinants of Jordan's stability case study: The arab spring (2011—2019) and the COVID-19 pandemic [J]. *Asian Journal of Comparative Politics* , 2022(7) : 634-648.
- [46] THE WORLD BANK. The World Bank in Jordan: Overview [EB/OL] [2024-02-05]. <https://www.worldbank.org/en/country/jordan/overview#1.shtml>.
- [47] RYAN C. Political Opposition and Reform Coalitions in Jordan [J]. *British Journal of Middle Eastern Studies* , 2011 (38) : 367-390.

[责任编辑 樊丹丹]

Legal Governance , Clean Governance , and Refugee Governance: Jordan's Political Governance and Its Limitations after the Middle East Upheaval

XUE Yi-fan , HAN Zhi-bin

(Institute of Middle Eastern Studies , Northwest University , Xi'an 710127 , China)

Abstract: For a long time , the political situation in the Hashemite Kingdom of Jordan has been smooth , and the public support for the monarch is high. The 2010 Middle East upheaval disrupted Jordan's stable political situation. The King of Jordan , facing a wave of protests within the country , actively promoted political governance concerning law , corruption , and refugee issues. The three governance paths go hand in hand , striving to eliminate legal deficiencies in political governance , purify political ecology , and maintain social order. Despite being constrained by various factors , Jordan has made breakthroughs in development and governance , seeking governance in times of turmoil , avoiding the risk of the monarchy's regime collapsing , and enhancing the country's political governance capabilities.

Key words: Jordan; political governance; legal governance; clean governance; refugee governance