

郑永年专栏

# 难民危机与政治秩序

欧洲国家正在经历二战结束以来最大的难民危机。难民来自中东国家，源源不断，不仅没有任何缓解的迹象，很多因素更会导致危机的恶化。德国和一些欧洲国家出于人道主义，开始接受相当规模的难民，很多国家担心这种做法会“鼓励”更多的难民涌入。黑社会组织（人蛇等）也不会放弃这样的机会，通过人口走私来谋取巨大的经济利益。但更为主要的原因在于，中东很多国家要不已经成为失败国家，要不处于失败国家的边缘。很难想象，这些国家能够在不久的将来，建立起有效的国内治理机制。无论是内战或者类似的冲突，都会不时地推动难民潮的到来。

迄今为止，世界的焦点在于欧洲国家如何应付危机，很少有人去探究危机的起源。但如果不能明了危机的最终根源，就很难有效预防和管控危机的发生和恶化。中国人经常把危机归结为“内忧外患”，即既有内部的原因，也有外部的原因，而外因是通过内因发生作用的。中东的危机也具有内外部因素。从一个侧面看，难民危机是中东国家内部政治秩序危机和外部国际秩序危机交互影响的产物。

中东国家的危机首先是内部政治秩序危机。在历史上，这个地区的国家经历了很多不同形式的政治制度，包括宗教帝国、神权政治、军人政权和比较世俗的穆斯林宪政（西方的称谓）等等。尽管中东国家一直在寻找比较能够符合其宗教文化需求的政体形式，但迄今为止似乎没有能够为国内的大多数民众所接受而稳定下来。如果近代以来的政治现代化，是以欧洲产生的近代世俗主权国家为标本，中东穆斯林国家几乎没有一个能够顺利适应这种世俗化为导向的政治变化。即使那些变得比较世俗化的国家，也是出于应对强势的西方国家的需要。就是说，政治变化的动力在于回应外部环境变迁，而不是出于内部的变革动力。

在中东，宗教和现代世俗政治之间的不相适应是一个永恒的问题。直到今天，尽管主流世界已经变得如此物质主义，中东的各种政治势力仍然在探索建立在宗教之上的政体。近年来崛起的“伊斯兰国”就是一个明显的例子。“伊斯兰国”要建立的不仅是基于宗教之上的国家，而且是没有主权概念的国家组织。如果成功，就会类似于中东传统那种基于宗教之上的帝国。对“伊斯兰国”这样的激进宗教组织来说，实现其所认同的“国家”形式就是实现“真主”的意志，而使用什么样的手段并不重要。

同样的问题也存在于中东国家与区域秩序或者国际秩序之间的关系。近代以来西方国家形式一直处于强势地位，其建立在主权国家之上的国际秩序，从形式而言也扩张到世界各个角落，包括中东地区。从形式上看，中东地区也接受了西方的主权国家形式，因为不管怎么说，中东地区也发展出了具有主权国家形式的国家。不过，在实际层面，中东地区对西方式主权国家的认同一直是具有问题的，不同的力量一旦有机会，总是会尝试建立基于宗教之上的“真正”的区域和国际秩序。“伊斯兰国”就是例子。

## 中东主权国家秩序三大变化

内部的宗教派系纠纷、部落争斗、对现代化的不适等因素，使得中东国家充满“内忧”，而包括国家之间宗教冲突，对建立在主权国家之上的区域和国际秩序不适等因素，也同样为这些国家制造很不稳定的外部环境。不过，从外部环境来看，主要的是大国之间的地缘政治竞争。

近代以来，无论是中东国家的内部政治秩序，还是外部区域或者国际秩序的形成和变化，都和西方国家分不开。近代主权国家概念和国家形式在欧洲崛起，尔后扩展到世界各地。主权国家概念就是说国内政治要留给各国内部处理，外国不能干预；所有主权国家，不管大小，在国际社会一律平等。尽管欧洲和后来的西方比较成功地建立了主权国家体系，但总体上看，这个体系似乎在西方国家内部（包括归依西方的非西方的国家）的成功概率，远远大于在非西方国家地区。在非西方地区，主权国家及其建立在主权国家概念之上的区域或者国际秩序，更多的只是理想，从来就没有真正实现过。就中东地区来说，主权国家秩序经历了三波大的变化，这三波变化都给这个地区产生了巨大的影响。

第一波是欧洲殖民地主义期间。法国和英国等对中东国家进行殖民统治。殖民地主义者为了自己的便利，或者根据欧洲国家的主权概念“确立”其统治方式，往往不顾宗教、文化、地缘等因素，对被殖民的国家实行“分而治之”。殖民统治对中东地区的影响直到今天仍然具有非常负面的遗绪。

第二波是冷战期间的美国苏联对峙局面。美国和苏联在中东竞争地缘政治影响力，中东的国内秩序和区域秩序随着美苏力量的消涨而变化。为了对抗其对手，美苏两国都纷纷培养自己的支持力量，甚至对支持自己的力量进行军事化。这些军事化或者半军事化的力量，尤其是美国培养的力量，在进入后冷战之后发生了演变，很多就变成反西方（和美国）的力量。直到今天，很多力量仍然很活跃。

第三波是后冷战秩序的“去主权化”。苏联解体之后，西方成为赢家，美国更是成为唯一的世界霸权。前苏联和苏联阵

营的解体，也导致了多民族国家的解体。很多在冷战期间被政治强权压制下去的社会力量（往往是国内的地方民族主义力量）迅速崛起，演变成各种各样的内部冲突。这个时候，西方开始盛行“人权高于主权”的理论。这个理论改变了近代以来的主权国家原则，即外国不能干预主权国家内部事务，而使得外部力量干预主权国家内部事务合法化。

但在后冷战时代，对中东局势影响最大的莫过于美国的“大中东民主计划”。“九一一”恐怖主义事件后，美国发动伊拉克战争，不仅使美国的“眼中钉”萨达姆成为阶下囚，而且促使一向与美唱反调的利比亚领导人卡扎菲主动放弃核发展计划。美国更进一步筹划中东的总体政治变革，提出一项在中东推行西方式民主和资本主义的“大中东民主计划”。

“大中东民主计划”使用了广义上的中东地区定义，除了阿盟22个成员国之外，还将以色列、土耳其、巴基斯坦和阿富汗纳入其中。“大中东民主计划”触及到所有中东国家的切身利益。如果美国的政治改革方案得以实施，中东地区绝大部分国家领导人的执政地位将受到威胁。中东大多数国家领导人实行世袭制，虽然不合乎西方意义上的法律，但传统上被老百姓接受。

正因为这样，阿拉伯联盟（阿盟）、一些阿拉伯国家组织，以及大部分阿拉伯国家的元首对美国的计划表示强烈反对。同时，“大中东民主计划”也没有获得阿拉伯国家精英阶层和普通民众的共鸣。尽管中东地区国家的知识分子时常发出要求政治改革的呼声，但他们也认识到，改革必须符合中东国家的国情。如果不顾中东地区的现状，强行推行西方式民主，其结果可能就是非洲大陆的翻版。非洲经济和社会发展程度与中东地区相近，美国在那里推行民主使非洲大部分国家政局不稳、内战频繁，这是阿拉伯国家各阶层都不愿看到的。

不过，各方面的反对并不能阻止美国推行其计划。中东国家内部面临的各种“内忧”，很容易使得外部力量找到影响内部发展的方法和工具。正如人们后来所看到的，中东国家发生了一波“阿拉伯之春”，即颜色革命。“阿拉伯之春”是内外力量结合的产物，导致了中东政治的巨变。

对美国来说，“大中东民主计划”具有十足的地缘政治理性。世界上从来就不存在唯一的霸权，一个小国臣服一个大国，并非真正的臣服，而仅是因为小国没有能力挑战大国，是出于生存的需要。冷战之后，美国想通过推行民主的方式，使得中东国家真正成为美国地缘政治影响力的一部分，也就是说把美国为主导的西方内部政治和国际秩序扩展到中东地区。美国这样做，除了实际的地缘政治需要，也是其使命感文化扩张的需要。和穆斯林文化一样，西方的宗教文化也同样具有扩张性。

## “大中东民主计划”走向反面

不过，美国的“大中东民主计划”很快走向了反面。无论通过军事手段推翻政权的国家，还是通过“阿拉伯之春”颜色革命推翻政权的国家，在原来政权解体后，所出现的并非是美国所希望的民主政权和资本主义；恰恰相反，一些国家演变成失败国家，一些国家处于失败国家的边缘，更多的国家政权失去了统治能力，不能提供基本的社会政治秩序。今天，整个中东基本上处于无政府状态，更为严峻的是，这种无政府状态为类似“伊斯兰国”那样的极端宗教组织的崛起，提供了有利的机会。“伊斯兰国”要建立自己版本的内部和世界秩序。历史上，类似这样的努力从来就没有中止过，一旦有机会就会重新出现。“伊斯兰国”现象并不足为奇。

各种冲突（内战、宗教、民族等）连绵不断，人民的家园被摧毁，基本生存环境不存。这便是难民潮的根源。在美国推行“大中东民主计划”的过程中，欧洲国家也参与其中。美国因为地缘位置避免了难民潮，但和中东连接的欧洲国家则没有这个幸运，现在需要承担难民潮的后果。

欧洲难民潮在很多方面，指向了现代中东国内和国际政治秩序正在解体的事实。如果中东国家内部政治秩序不能确立，而外部力量继续干预中东内部事务，就不会出现一个能够基本稳定的局面，难民潮会继续恶化。

中东已经乱了。亚洲会怎么样呢？尽管程度不同，亚洲也面临类似的问题。美国“重返亚洲”有其自身的地缘政治目的，这并不难理解。亚洲国家的问题在于，亚洲国家之间对区域秩序和外部势力的影响没有很多共识。中东很多国家尽管并不认同和配合美国和欧洲，但因为缺乏共识，很容易被美国和西方所分化。现在这个趋势在亚洲也是存在着的，并且越来越明显。即使具体到难民潮，亚洲国家也在一定程度上面临这个问题。朝鲜问题、缅甸等地方也一直在出现不同规模的难民潮。如果因为亚洲国内的内部政治变革失控，例如人们一直所担心的朝鲜政权解体，或者缅甸等国家的民主化激进化，各种矛盾（宗教、民族、宗族等）就会很快浮上台面，无政府必然导致难民潮。

如何避免类似中东的悲剧在亚洲重演？这也应当是亚洲国家所需要认真思考的。

作者是新加坡国立大学东亚所所长，文章仅代表个人观点