

## 安全研究

# 阿盟发展缺失及其对上合组织的启示

李敏伦

**摘 要：**阿拉伯国家联盟是当今世界成立最早的几个地区性国际组织之一。在其六十多年的发展历程中，从维护阿拉伯国家整体利益来看，其成绩并不理想。本文对阿盟的发展缺失的表现及其原因进行了分析，并探索了其对上海合作组织完善和发展过程中的启示。

**关键词：**阿盟；上海合作组织；发展缺失；国际组织

**作者简介：**李敏伦，博士，中国地质大学政法学院讲师（湖北武汉 430074）。

**文章编号：**1673 - 5161 (2007) 04 - 0061-06

**中图分类号：**D371

**文献标识码：**A

阿拉伯国家联盟（简称阿盟，下文均用简称）成立于1945年3月22日，创始会员国是叙利亚、约旦、伊拉克、沙特、黎巴嫩、埃及和也门七国。阿盟成立的主要目的在于密切成员国间的各种合作关系，协调彼此间的政治活动，捍卫阿拉伯国家的独立和主权，全面考虑阿拉伯国家的事务和利益。阿盟自成立至今已有六十多年的发展历程，成员国增至22个，并建立了一套相对成熟的运行机制。自1964年增设首脑级理事会以来，该机构分为首脑级理事会和部长级理事会：首脑级理事会事实上为其最高权力机构，2000年来定期召开首脑会议，商讨地区性重大问题；部长级理事会从属于首脑级理事会，负责讨论、制订和监督执行有关阿拉伯共同政策、制订阿盟各机构的内部条例，并任命阿盟秘书长。部长级理事会由全体成员国代表组成，每年3月和9月举行例会，也可应两个以上成员国的要求随时召开特别会议或紧急会议。理事会下设十个专项部长理事会，分管成员国在新闻、内政、司法、住房、运输、社会事务、青年与体育、卫生、环境事务、通讯等领域的合作。另外，阿盟还设立了联合防御理事会、经社理事会、秘书处等机构。尽管如此，与其他地区性国际组织相比，阿盟在维护成员国整体利益方面，成绩并不尽如人意。

## 一、阿盟发展缺失的历史表现

在阿盟发展的进程中，巴勒斯坦问题和伊拉克问题是对其成效的重要检验。

二战结束后，伴随着殖民主义逐步退出历史舞台，以民族为主要特征的国家纷纷在亚非拉各大洲建立，中东地区也不例外。1948年5月14日，英国宣布结束对巴勒斯坦的委任统治。当晚，

本一古里安在特拉维夫宣布成立以色列国。从地理位置来看，1948年5月14日之前的巴勒斯坦北连黎巴嫩，东邻叙利亚、约旦，西南与埃及西奈半岛交界。以色列的出现使阿盟创始国——埃及、黎巴嫩、叙利亚和约旦等国感受到了威胁，也使阿拉伯民族尊严受到了严重伤害。1948年5月15日清晨，埃及、约旦、叙利亚、黎巴嫩、伊拉克等国的军队开进巴勒斯坦，同以色列军队交火，第一次中东战争爆发。这次战争既是对阿拉伯世界团结程度的检验，在一定意义上也是对刚刚成立三年的阿盟综合协调能力的检验。从战争过程看，阿盟在协调阿拉伯国家行动方面作用有限。阿拉伯联军各自为政，发动战争的宣言虽是捍卫阿拉伯国家的利益，行动的目的却在于获取各自在巴勒斯坦土地上的利益，致使阿拉伯国家遭受严重挫折，丧失良机。这次战争对阿盟此后的发展影响很大，也给阿拉伯世界的合作蒙上了一层阴影，并在此后的多次中东战争中屡次显现，在第四次中东战争中甚至达到顶点。海湾战争后，中东格局更加复杂，巴以问题愈演愈烈，至今难以解决。

如果说，阿盟在巴勒斯坦问题上还有一致对外的愿望，那么在伊拉克问题上，连达成一致的愿望也变得十分困难。1990年8月2日，伊拉克突然出动近十万军队，大举入侵其邻国科威特，并迅速占领了科全境，科威特埃米尔被迫逃亡海外。伊拉克的这一行动引起了美国的强烈反应。1990年8月7日，美国宣布应沙特政府的要求，向海湾地区派遣美军，此行动命名为“沙漠盾牌”。以此为过渡，1991年1月17日，以美军为首的多国部队又开始了代号为“沙漠风暴”的对伊作战行动。这次军事行动最后以1991年2月27日伊拉克致信联合国、无条件接受联合国关于伊科问题的所有决议而结束。此后，海湾地区就进入了美伊长达十二年的制裁与反制裁时期。在此过程中，阿盟内部分歧更加明显。在海湾战争中，阿盟虽于1990年8月在埃及开罗举行首脑会议，讨论了伊拉克入侵和吞并科威特的问题，呼吁伊拉克撤出科威特，并要求对伊实行经济制裁，但在个体行动时，利比亚、也门、巴解组织等支持伊拉克，约旦、苏丹、阿尔及利亚等国持保留态度，埃及、沙特和摩洛哥等反对，叙利亚在危机中途由支持伊拉克转向了加入反伊联盟。<sup>[1] 894</sup>在此后对伊制裁和多次伊拉克危机中，支持或反对伊的国家虽然有所变化，但分歧并没消除，而且还进一步分化，以致有学者认为在海湾战争后的中东地区出现了九种势力。<sup>①</sup>2002年底，伊拉克危机再次爆发。2003年3月20日，美国发动伊拉克战争，最终推翻了萨达姆政权，使伊拉克问题进入一个新阶段。在这次伊拉克危机及战争中，阿盟国家表现得较为团结，曾召开首脑会议拒绝美国对伊的最后通牒。但由于彼此之间的分歧仍没有完全消除，最终未能拿出实际行动来阻止美国对伊动武。

## 二、阿盟发展缺失的原因

通过对阿盟的历史表现进行粗线条分析后发现，其发展缺失的原因至少可归结为如下五个方面：

- 1.阿盟内部缺乏一个强有力的、愿意做出自我牺牲的推动者。

---

<sup>①</sup>九种势力分别是以伊朗为首的伊斯兰反美势力、以叙利亚为中心的大叙利亚势力、北非的“马格里布联盟”（包括阿尔及利亚、突尼斯、摩洛哥、毛里塔尼亚和利比亚）、以埃及为首的阿盟（指分裂后的反伊成员）、以土耳其为代表的突厥势力、海合会六国、以色列、巴解组织和伊拉克。参见宫少朋等主编：《冷战后国际关系》，世界知识出版社1999年版。

阿盟现有阿尔及利亚、阿联酋、阿曼、埃及、巴勒斯坦、巴林、吉布提、卡塔尔、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、沙特、苏丹、索马里、突尼斯、叙利亚、也门、伊拉克、约旦和科摩罗 22 个成员国。在这些成员国中，从实力和影响力方面讲，埃及堪称大国、强国。理论上可以、也应该担当领导阿盟的重任。埃及起初也的确有此意愿。在阿盟发展的前 30 多年里，埃及曾十分积极地付诸努力，如在埃及倡导下成立阿盟、并将阿盟总部设在埃及首都开罗等。但在阿拉伯世界里，自古以来都有这样一个事实：阿拉伯世界的领导者必须有一个既是宗教领袖（即哈里发），又是政治领袖（即苏丹）的人来担当，否则很难赢得普遍认同。埃及领导人不具备这一条件，他们基本都是只具备苏丹的能力，在宗教方面却不能获得其他阿拉伯国家的推崇。因而，阿盟的其他成员国不但没有配合埃及的积极行动，甚至一度出现抵制的情况。如在埃及首先与以色列达成和解之后的十几年里，埃及实际上被其他阿盟成员国排挤在外，这种情况一直持续到 20 世纪八十年代末期。因此，阿盟在许多问题上不能形成统一意见，最终使其在危机面前束手无策，从而导致阿拉伯世界的集体利益受到损害。

2.阿盟多数成员国缺乏现代国家意识，处理问题仍沿用部族的做法，相互之间很难形成信任关系。

在阿拉伯世界里，政治忠诚的结构一般与现代国家的政治忠诚结构存在很大差别。在现代国家中，“民族国家是政治忠诚的顶点，狭义的忠诚从属于它，并被归于对民族国家的忠诚。”<sup>[2]189</sup>但在阿拉伯世界里，存在着“两种基本的、原始的、持久的忠诚结构”，即一方面是对家庭、部族和部落的忠诚，另一方面是对“在更大规模上的文化、宗教和帝国的统一体”的忠诚。<sup>[3]3</sup>由于部落主义和宗教在阿拉伯社会的政治、经济、文化等领域起着非常重要的作用，部落一直是阿拉伯国家的政治中心，因而民族国家在政治忠诚中的地位就显得不太重要。如在沙特，“政治在很大程度上仍然是部落政治，它使苏德里斯反对沙马斯和其他部落。”<sup>[2]190</sup>在利比亚的发展中，也至少有 18 个部落起着重要作用。在苏丹则生活着约 500 个部落，最大的部落占全国人口的 12%。<sup>[4]93-94</sup>因此，国家就很难形成统一意见，也容易受到外部势力的分化瓦解。扩大到整个阿拉伯世界，就使得各国相互猜疑，难以建立互信，合作也就无从谈起，阿盟缺乏活力也就在情理之中了。

3.伊斯兰宗教派别林立也是阿盟发展缺失的一个重要原因。

阿拉伯社会是伊斯兰教的诞生地，也是伊斯兰教的主要载体。阿拉伯国家多数都是政教合一的国家，即使是世俗政权，伊斯兰教在其政治生活中也起着关键性的作用。正因为此，伊斯兰教之间的派别斗争就很容易导致阿拉伯国家的不团结。目前，伊斯兰教主要分为两大教派，即逊尼派(Sunnites)和什叶派(Shiits)。逊尼派是伊斯兰教人数最多的一个教派，比较温和，除了主张以《古兰经》和《圣训》为宗教权威外，还坚持传承制，认为先知穆罕默德的继承人应该由选举产生。由于得到历代当权者的支持，它们又有“正统派”之称。什叶派是由追随先知穆罕默德女婿阿里的人组成的，属于比较激进的教派。除了这两个派别，还有一个基本由贫民构成的派别——苏菲派(Sufistic)。这一派别重视修身、苦行，表现较为神秘。在这三大教派内，由于部族、政治观点、地域等原因又分成众多的宗教团体。这些宗教团体之间的争权夺利成为伊斯兰世界社会动荡、国家资源不能有效充分利用、国民生活条件无法进一步改善的主要原因；对于阿拉伯世界的危害则是不能使阿拉伯真正团结起来，共同维护阿拉伯的利益。阿盟自然是这种教派斗争的牺牲品。它成立时间虽长，机构虽齐全，实际作用却较为有限。

4.阿盟自身机制存在的问题也是导致阿盟发展缺失的原因。

阿盟在其六十多年的风雨历程中，虽然建立了一套较为齐全的机制，但其本身存在着较严重的缺陷：首先，阿盟的最高权力机构是由全体会员国的代表所组成的理事会，该理事会并不完全由阿盟成员国的首脑构成，这就使理事会的权力大打折扣，即使首脑特使被授予完全的自主权，也不能保证理事会的决策能及时有效地执行；其次，阿盟虽然自1964年开始召开首脑会议，但在2000年以前，首脑会议既不时也不定期，且决议不具有约束力。这就使本来应该最有权威的会议成为一种表面形式；再次，阿盟的现有机构缺乏监督机构和惩罚措施，成员国的行为基本不受约束，也就不能严肃地对待阿盟的各项决议。阿盟实际上已意识到这一问题，2004年3月1日，在阿拉伯国家特别外长会议上，阿盟成员国就该组织的机构改革进行了重点讨论，改革建议的主要内容就包括成立阿拉伯仲裁法庭和阿盟决议执行监督机构等。

此外，阿盟发展缺失在一定程度上还与阿拉伯世界在较长一段时间里存在理想与现实相脱节的问题有关。从历次阿盟的会议决议中，阿拉伯国家都表现出希望维护阿拉伯世界整体利益的坚强决心。但在现实中，一方面，它们都不能放弃私利，导致出现各自为政的局面，使阿拉伯世界的利益遭到美国等发达国家的损害；另一方面，它们大多不能容忍与以色列正常交往的阿拉伯国家。如1978年9月17日，埃及与以色列签订和约；1979年3月31日，阿盟外交和经济部长会议就决定将阿盟总部由开罗迁至突尼斯（按照阿盟宪章的规定，阿盟总部的永久地址应为埃及首都开罗），并取消了埃及的成员资格，直到1988年埃及才恢复此资格，1990年10月31日，阿盟总部迁回开罗。

### 三、阿盟发展缺失对上合组织的启示

与阿盟相比，上海合作组织（简称上合组织，下文均用简称）成立时间短（2001年6月正式成立），各项机制均处于初建时期，当前的常设机构只有上合组织秘书处、上合组织地区反恐机构和成员国常驻代表，会议机制则主要由元首理事会、政府首脑理事会和外交、文化、交通、执法等部长会议构成。成员国文化呈多元化特点，各国发展状况不一。尽管如此，上合组织与阿盟也存在着一些共同点：他们都是地区性国际组织，都在当今的地区发展中发挥着重要作用，都对地区一体化进程产生重大影响，都以促进成员国之间的各类合作、协调彼此间政治活动、维护国家独立和主权等为宗旨。作为一个刚起步的地区性国际组织，上合组织可以从阿盟的发展历程中获取相当多的启示：

1.上合组织应成为连结中俄关系的又一纽带。

国际组织在一定意义上是人类社会在国家之上的更进一步扩大。一个国家如果没有一个领导者，就会群龙无首，四分五裂，难以发展。国际组织也具有类似性质。在其内部，如果没有推动者，最终就会流于形式。阿盟就是在这方面一个典型，上合组织应力求避免出现这一局面。目前，上合组织的主要推动者是中国，俄罗斯虽也是一个推动者，但同时也可能是一个潜在的破坏者。俄究竟以何种身份出现与中俄关系的发展、国际格局的变换速度和程度，以及上合组织自身在国际社会的影响力大小等密切相关。国内有些学者不太看好该组织的原因之一即在于此。他们担心俄罗斯情况好转之后，将会与中国争夺在上合组织内的主导权，这种担心并非多余。因此，上合组织应在现阶段建立一套预防机制，既保障中国现有的地位，又能给俄罗斯的参与留下空间，

从而避免类似于 20 世纪七八十年代阿盟分裂历史的重现。

2. 上合组织应吸取阿拉伯联盟的教训，尽快帮助中亚国家建立现代国家意识。

上合组织的中亚四个成员国都是新独立的国家，在历史上未形成现代意义上的民族国家。由于国家认同在中亚人的心中难以存在，因而他们不具备政治忠诚的意识。中亚被沙俄吞并后，沙俄及后来的苏联对中亚人的国家认同进行过有意识的改造，使这些本来就缺乏国家概念的中亚人的政治忠诚更加淡化，他们的忠诚只是针对“部落、部族和扩大的家庭”，“而不是国家”<sup>[2]190</sup>。当然，中亚国家国民的现代国家意识进展缓慢与这些国家独立后实行的政体有很大关系。中亚国家独立后，都不同程度地带有世袭专制的色彩。这种政体对建立现代国家意识显然是不合时宜的，容易导致上层腐败，国民因而心生厌恶。这一状况不仅加大了这些国家政府的治理难度，而且增加了伊斯兰原教旨主义泛滥的可能性，从而威胁到上海合作组织的生存。因此，上合组织必须帮助中亚国家尽快建立现代国家意识，增强其国民的国家认同度，进而维持中亚地区稳定。

3. 上合组织也应从阿盟成员国教派和宗教团体的纷争中获得教益。

中亚国家虽然也属伊斯兰世界，但在该地区还存在着其他宗教，如东正教、基督教、佛教、犹太教等，伊斯兰教在这一地区的势力也并不是最强大，这从伊斯兰政党在中亚地区普遍不能得势可窥一斑。这么多宗教集中在中亚这块相对狭小的空间里，矛盾自然不可避免。在中亚国家建国的最初几年，各种宗教都通过办宗教学校、设立宗教场所等有了不同程度的发展，形成众多宗教团体。例如，在哈萨克斯坦境内，信仰伊斯兰教的人数约有 1000 万，占哈全国总人口的 55%，东正教占 16%，天主教占 11%。截至 1995 年 1 月 1 日，哈有 30 个宗教派别的 1180 个宗教团体，1200 多名神职人员，25 所宗教学校；<sup>[5]124</sup>1991~1995 年，吉尔吉斯斯坦全国的清真寺由 39 座发展到 1200 座，仅 5 年内就开办了几十所宗教学校和神学教育机构；在塔吉克斯坦境内，伊斯兰教组织约 200 个，基督教组织 17 个，犹太教组织 2 个，巴哈伊教组织 3 个，1989 年清真寺为 79 座，1992 年猛增至 2870 座；乌兹别克斯坦的穆斯林、清真寺和宗教学校的数量都居中亚国家之首，仅伊斯兰教就有 15 个宗教派别和非传统教派。<sup>[6]168-169</sup>这些教派和宗教团体相互之间要么竞争，要么排斥，甚至发生冲突，从而严重威胁到中亚国家的稳定。这种情况影响到上合组织，一方面使中亚成员国可能无力参与该组织的事务，另一方面也可能由于这些成员国的政权发生变更，会改变对上合组织的支持态度，因而影响该组织的发展。所以，上合组织应为中亚国家提供相应的帮助，以维护这些成员国的国内政局稳定。

此外，上合组织也应从阿盟的机构建设缺失中吸取教训，在建制时期未雨绸缪，尽早建立一套齐备的行政机构和行之有效的运作模式。在提高运作效率和实绩后，上合组织才能健康顺利地发展成为一个在地区内发挥重要作用的地区性国际组织。

## 四、结语

寻找彼此间的共同利益，谋求和平与发展已是世界的主题之一。阿盟作为一个存在时间相对较长的地区性国际组织，已经很清晰地认识到这一点。在其六十多年的发展历程中，虽然在维护阿拉伯整体利益方面存在着一些不尽如人意的地方，但其在促进阿拉伯地区各方面发展所做的努力是不能抹去的，其在阿拉伯世界的历史作用也是毋庸置疑的。此外，从阿拉伯国家在

21 世纪的活动来看, 阿盟在弥合阿拉伯国家间的分歧、化解它们的矛盾、乃至促进它们之间团结等方面所取得的成绩越来越大, 使阿拉伯国家对理想与现实之间关系的把握更为理性和务实。例如, 阿盟第 13 届首脑会议上的最后声明和《阿曼宣言》都强调了阿拉伯国家应加强团结和增进经济合作, 呼吁所有国家摒弃海湾危机的消极影响, 消除分歧, 努力实现阿拉伯共同利益。这次会议召开前, 有关方面原准备提出有条件与以色列建立正常外交关系的集体建议, 后因以拒绝让巴权力机构主席阿拉法特与会而未提出。实际上, 阿盟成员国在近年来也出现了关系缓和、团结合作的迹象, 如一些国家提出以和解方式解决政治矛盾和边界冲突, 并增加双边和多边经济合作等。阿盟第 13 届首脑会议能够顺利召开本身也是在这种团结气氛下, 多方积极努力的结果。这些积极的迹象使阿盟的发展活力增强, 在维护阿拉伯世界各国的利益、促进地区发展等方面已开始发挥积极的作用。作为一个年轻的地区性国际组织, 上合组织从阿盟的发展中的确可以获得很多有益的借鉴。

#### [ 参考文献 ]

- [1] 方连庆, 等. 战后国际关系史 (1945—1995) [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999.
- [2] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建[M]. 周琪, 等, 译. 北京: 新华出版社, 1999.
- [3] Ira M. Lapidus. History of Islamic Societies [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- [4] John Duke Anthony. Saudi Arabia: From Tribal Society to Nation-State[EB/C]. [2006-08-03].  
[http://www.arabialink.com/Archive/GWPersp/GWP2004/GWP\\_2004\\_02\\_20.htm](http://www.arabialink.com/Archive/GWPersp/GWP2004/GWP_2004_02_20.htm).
- [5] 纳扎尔巴耶夫. 站在 21 世纪门槛上——总统手记[M]. 北京: 时事出版社, 1997.
- [6] 孙壮志. 中亚新格局与地区安全[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.

## **The Flaws of the League of Arab States and Its Implication to Shanghai Cooperation Organization**

**LI Minlun**

**Abstract** The League of Arab States is one of the earliest established international organizations in the world. However, in its 60 years of developing course, it failed in protecting the whole interests of Arab world time and again. This article researches the attributes and causes of the League of Arab States' flaw, and probes the implication to Shanghai Cooperation Organization.

**Key Words** League of Arab States; Shanghai Cooperation Organization; Flaw; International Organization

(责任编辑: 李 意)