

# 政治整合视野下发展中国家应对新冠疫情措施的国家建构分析 :以约旦为例\*

章 远\*\*

**内容摘要** 新冠疫情引发全球经济环境广泛的收缩和衰退,各国政府面临治理能力的重大考验。为诠释发展中国家应对新冠疫情威胁所做出的决策选择及其背后促进国家建构的政治整合逻辑,本文选取目前较为有效地控制了疫情蔓延的中东地区典型发展中国家约旦为个案。通过回溯和梳理约旦四个多月间为抗击疫情做出的政策决定,以政治发展的视野来看,本文认为约旦政府的具体决策不仅仅是为了“膝跳式”短期抑制公共卫生安全威胁,更是综合考量维护现有政治制度、反映国家政治文化、应和外部预期和兼顾国内族群权力关系等功能,从而实现国家建构所需要的政治整合的集中体现。

**关键词** 政治整合;新冠疫情;国家建构;发展中国家;约旦

新冠疫情给全球经济带来重创,导致 21 世纪持续至今的全球化局势面临重大转向的可能。疫情迅速蔓延的过程中,世界体系以及身处

---

\* 本文为上海外国语大学“新冠肺炎”疫情应急专项课题“COVID-19 疫情压力下的共同体群体心理发展和应对研究”的研究成果。

\*\* 章远,博士,上海外国语大学中东研究所研究员、博士生导师,主要研究方向:中东政治、中东宗教。

其中的各个国家均不得不在突发公共安全威胁面前做出迅速应对。目前,病毒依然在部分国家尤其是广大发展中国家中传播,抗击新冠疫情的战斗仍未结束。全球抗击新冠病毒的各方行动既普遍展现出道义关怀、团结合作的精神,但也暴露出全球化发展过程中暗含的国际体系的结构差异问题,同时显现出不同发展阶段的国家其国家治理能力的强弱。尽管经历过第一波疫情的国家已经陆续解除封锁,但世界卫生组织(WHO)提醒外界,疾病仍可能回归,没有适当的保障和监督,疫情会反弹。<sup>①</sup>不论是第一波疫情,还是可能到来的第二波疫情,各国的应对态度和抗疫举措不仅受制于该国经济发展水平,更与政治发展水平密切相关。具体而言,一国独特的政治制度、历史遗产、全球压力、族群结构是国家决策判断涉及的根据。换言之,深远来看,正是那些能够塑造和加强国家建构的因素<sup>②</sup>在左右政府应对疫情的策略选择。

为诠释发展中国家应对疫情威胁所做出的决策选择及其背后促进国家建构的政治整合逻辑,本文选取目前较为有效地控制了疫情蔓延的中东地区发展中国家约旦为个案。约旦国土面积和人口规模都不大。与内战频繁、地区暴力冲突不断的周边国家相比,约旦是中东地区国内政局相对和平稳定的国家。与其他中东君主制国家相比,约旦较为现代开放,世俗化程度较高。然而约旦没有石油和天然气等自然资源,无法像海湾能源大国从能源经济获益成为“食利国家”,再加上国内工业基础薄弱,属于并不算富裕的发展中国家。截至2020年6月16日,约旦累计确诊新冠肺炎987例,治愈693例,死亡9例。<sup>③</sup>6月上旬起,约旦已经恢复大部分经济部门。虽然尚未重开作为国家经济重要

① 谭德塞:《世卫组织总干事2020年6月11日在2019冠状病毒疫情代表团通报会上的讲话》,世界卫生组织,2020年6月11日,https://www.who.int/zh/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-member-state-briefing-on-covid-19-11-june-2020,最后访问日期:2020年6月14日。

② 安德烈亚斯·威默:《国家建构:聚合和崩溃》,叶江译,格致出版社,2019年,第193—199页。

③ 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第76期,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020年6月14日,http://jo.mofcom.gov.cn/article/xgyq/202006/20200602975446.shtml,最后访问日期:2020年6月15日。

来源的旅游业,但约旦在6月初已经重开清真寺等宗教场所,各旅游景点也计划在6月下旬重新开放。应该承认,约旦相对较早地对COVID-19疫情做出了及时且广泛的应对<sup>①</sup>,从效果上看,疫情在该国处于可控范围内,政府也因此获得社会各方的肯定<sup>②</sup>。通过回溯和梳理约旦四个多月间为抗击疫情做出的政策决定,以政治发展的视野来看,约旦政府的具体决策不仅仅是为了短期抑制公共卫生安全威胁,更是综合考量维护现有政治制度、反映国家政治文化、应和外部预期和兼顾国内族群权力关系等功能,从而实现国家建构所需要的政治整合的集中体现。

## 一、与政治制度缓进改革同行的疫情应对

利伯曼(Robert C. Lieberman)总结政治变迁的关键源自政治制度模式和政治观念模式不匹配时产生的矛盾、张力乃至冲突。<sup>③</sup>支持以复合分析路径解释观念和秩序之间的摩擦孕育着引发变迁的政治行动的研究,用欧洲国家经济政策<sup>④</sup>和美国种族政策<sup>⑤</sup>决策变动来论证正是制度性政治秩序和转变中的政治观念之间的脱节驱动了政治发展的过

① Kristyn Hartman, "How Jordan's COVID-19 Lockdown Compares to U. S. Response," WCPO, March 25, 2020, <https://www.wcpo.com/news/coronavirus/how-jordan-covid-19-lockdown-compares-to-u-s-response>, accessed June 16, 2020.

② Taylor Luck, "Jordan Announces Sweeping New Measures to Combat Coronavirus," *The National*, March 17, 2020, <https://www.thenational.ae/world/mena/jordan-announces-sweeping-new-measures-to-combat-coronavirus-1.993768>, accessed June 16, 2020.

③ 罗伯特·利伯曼:《观念、制度与政治秩序:解释政治变迁的综合模型》,马雪松译,《比较政治学研究》2018年第2辑,第195页。

④ 参见 Peter A. Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Oxford University Press, 1986; Kathleen McNamara, *The Politics of Everyday Europe: Construction Authority in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

⑤ 参见 Ellen D. Wu, *The Color of Success: Asian Americans and the Origins of the Model Minority*, Princeton: Princeton University Press, 2015; Julilly Kohler-Hausmann, *Getting Tough: Welfare and Imprisonment in 1970s America*, Princeton: Princeton University Press, 2017; Leah Wright Rigueur *The Loneliness of the Black Republican: Pragmatic Politics and the Pursuit of Power*, Princeton: Princeton University Press, 2016.

程。发展中国家的公共政策同样是政治观念、政治文化和制度安排冲突的后果,同样发生在历史和制度环境制约之下。中东变局以来,在以民主要素为表相,围绕内部权力利益争斗频繁的中东国家,政治变迁是动态进行的过程。约旦正在发生的观念与制度的摩擦是非精英层愈加强烈地争取民权、改善民生的政治观念和维持王权核心、部落稳定的原有政治秩序之间的交叉汇合。

从政体上看,约旦为世袭君主立宪制国家,是以家族名命名国名的国家。<sup>①</sup> 约旦国家元首即约旦国王阿卜杜拉二世拥有极广泛且集中的权力,同时掌握行政、军事、立法等最高权力。中东变局以前,约旦首相直接由国王任命,内阁大臣也需要由国王任命。政府执政危机常由更换首相和频繁重组内阁来消极应对。尽管宪法意义上国家实行议会内阁制,但事实上约旦政治制度既包含民主要素,又有国王集权的特质。国内政党政治不发达,内阁具有非党派属性<sup>②</sup>,议会实行多党制,但议会权力羸弱。2011年约旦修宪,然而至今政治改革整体上仍处于非常缓慢的进程中。海外观察者认为,约旦政府此前面临来自民众的严重信任危机,但是却因为突发的疫情威胁,反而获得缓解政治改革压力的极佳机遇。<sup>③</sup> 疫情暴发前,约旦媒体和舆论的中心是广受民众诟病的政府领导人透明度问题,而疫情暴发后,首相拉扎兹(Omar Razzaz)和其内阁的防疫措施才是媒体的重心。

### (一) 未因疫情中断的民主化进程

西方的比较政治学和政治发展理论学者大都认为,民主制度是促

① 约旦全称约旦哈希姆王国(Hashemite Kingdom of Jordan),是以哈希姆家族命名的国家。

② 唐志超编著:《约旦》,社会科学文献出版社,2016年,第99页。

③ Jane Arraf, "Jordan Keeps Coronavirus in Check with One of the World's Strictest Lockdowns," *NPR*, March 25, 2020, <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/03/25/821349297/jordan-keeps-coronavirus-in-check-with-one-of-world-s-strictest-lockdowns>, accessed June 20, 2020.

进国家建构的最有效制度。<sup>①</sup> 有学者在解释美国对中东国家政策时,“民主化”甚至可以基本等同于“国家建构”。<sup>②</sup> 有利于国家建构的政治制度改革要求政治领导人具有政治包容性,能超越族群限制去面向大众。政治现代化要求行政机构顾全群体利益,不应具有排斥性。<sup>③</sup> 从2010年年末以来,中东发展中国家长期面临反复出现的各种规模社会运动。这些社会运动多数是不得利者试图争取更多的政治经济权利。

从约旦的政治改革以及民主化进程来看,行政部门面临的民众诉求最有针对性的为:批判政府透明度不够,要求提升政府透明度从而惩治破坏国家经济发展的腐败问题。于是,政府频繁更换首相,首相频繁重新组阁。表面上,政治精英在及时回应社会运动的要求,但应该说,行政部门具体掌权者的更替并未真正解决国家盘根错节的政治顽疾。新冠疫情大流行前,根据美国国际共和研究所(International Republican Institute)<sup>④</sup>和2018年的《阿拉伯晴雨表》(*Arab Barometer*)<sup>⑤</sup>调研结果显示,约旦人对政府的信任度持续下降。普通民众相信国家机关普遍腐败。

新冠疫情的全球大流行带来了约旦执政府与国民之间重塑互信的意外机遇。约旦在防疫初期虽然也有过短暂的、极小范围的恐慌,比如因指挥疏漏导致防疫物资无法迅速运输到位、超市在封城前数小时内被抢购、宵禁指令配合度不到位、封锁禁令导致送面包的货车无法进城等等,那些起初显得考虑不周的抗疫举措暴露了约旦政府

① Larry Jay Diamond, "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 53, pp. 4-17; Samuel P. Huntington, "Democracy for the Long Haul," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2, 1996.

② James F. Dobbins, "American's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq," *Survival*, Vol. 45, No. 4, 2003.

③ 安德烈亚斯·威默:《国家建构:聚合和崩溃》,叶江译,格致出版社,2019年,第193页。

④ "New Poll: Jordanians Remain Frustrated with the Economy and Government," *International Republican Institute*, March 31, 2020, <https://www.iri.org/resource/new-poll-jordanians-remain-frustrated-economy-and-government>, accessed June 21, 2020.

⑤ "Arab Barometer V: Jordan Country Report," *Arab Barometer*, 2019, <https://www.arabbarometer.org/?report=jordan-country-report-2019>, accessed June 21, 2020.

长期以来治理能力的不足,但约旦政府很快展现了令人印象深刻的动员能力。医疗卫生、国家安全、信息、交通等各职能部门大臣能够迅速根据现有政策执行出现的问题调整后续出台政策的细节,修正错漏,并通过新媒体和传统传媒平台实时公布。开诚布公并且切实有效的防疫政策帮助约旦控制住了疫情蔓延,也稳定了民众初期的慌乱情绪。当然,能够迅速做出防疫决策也和约旦国家规模不大、国内安全环境稳定有关。

伴随疫情常态化,民众对政府腐败的担忧会逐渐回归。即便在抗疫最严峻时期,媒体已经担忧腐败没有根除会削弱抗疫举措的有效性。尽管国王阿卜杜拉二世发表声明说抗疫期间不存在任何浪费和徇私,但很快就有报道称约旦农业大臣因卷入分发宵禁期间个人许可证上的腐败事件而辞职。<sup>①</sup>大臣们的辞职在某种程度上等于在重演约旦政治改革失败的一贯模式。约旦领导人让大臣们负责应对疫情,也保留了将腐败归咎于这些个人的回应方式,而不是承认政治腐败已经是系统性问题,也不可能触及反思集权的王室统治。更值得关注的是,约旦政府承诺并不会将疫情“政治化”转嫁统治危机,也承诺会举行议会“云选举”<sup>②</sup>,保证国家的民主化政治改革继续进行。

## (二) 以经济结构为依据的经济复苏决策

此次全球性疫情导致各国公共财政和医疗系统普遍陷入危机。疫情冲击了约旦国家的医疗系统,也对国家的公共财政系统造成了巨大打击。<sup>③</sup>约旦公共债务增长速度惊人。根据约旦《明天报》的公布数据,截至2020年3月底,约旦公共债务总额达到308.29亿约第,占预期

① Mohammed Al-Arsan, “‘Mobility Permits’ are behind the Resignation of the Minister of Agriculture,” *Ammannet*, April 2, 2020.

② Lara Ali Atoum, “COVID - 19 Dynamic,” *The Jordan Times*, May 31, 2020, <http://www.jordantimes.com/opinion/lara-ali-atoum/covid-19-dynamic>, accessed June 21, 2020.

③ Jordan Ministry of Health, “Coronavirus,” *Jordan Ministry of Health*, <https://corona.moh.gov.jo/ar>, accessed May 9, 2020.

GDP 的 99.8%, 预计到年底比重将达到 110%。<sup>①</sup>

约旦国土面积狭小,除钾肥外自然资源稀少,没有充足的石油和天然气等能源经济优势,却也因此未如产油国一样受疫情期间国际油价下跌的重大冲击。约旦经济结构的问题主要在于本身经济实力不强,是经济发展水平不高的发展中国家。即便没有新冠疫情摧毁经济,约旦此前的经济情况已经不容乐观。在约旦政府的经济发展规划中,侨汇、外部援助和旅游业是三大支柱<sup>②</sup>,是国家最重要的经济来源和政府财政预算的来源。令人遗憾的是,侨汇、外部援助和旅游业都极为仰仗外部因素。约旦经济是比较典型的当代依附经济。这种结构上的偏颇和脆弱导致约旦经济发展始终不稳定。

在疫情发生之前,国际货币基金组织向包括约旦在内的中东国家提供贷款时,往往施加繁复的政治经济金融结构改革要求。但受援国普遍简单地以削减食品补贴、教育补贴、养老补贴等形式作为所谓的改革来降低公共开支,而不是真正实施结构性改革。<sup>③</sup> 削减民生层面的补贴会迅速激起民众对政府经济政策的不满。值得说明的是,约旦民众举行抗议活动提出的诉求是推进不损害民生利益的改善性政策,而不是根本性的经济金融结构改革。表面上风起云涌的一轮轮示威和抗议活动完全谈不上是推翻现有政治制度的政治革命。

疫情加剧了约旦经济的不稳定。在疫情最集中和严重的时期,约旦政府宣布以强制性的物理疏散为防疫工作核心,维持高强度的封锁和隔离政策,迅速和彻底地封闭国家边界,同时在国内加大暴力国家机器的安全投入。为此不惜牺牲三大支柱之一的旅游业。极其严格的封锁政策导致与约旦旅游业相关的酒店、餐饮等行业经济损失巨大,失业率激增。时至 2020 年 6 月,疫情有常态化趋势。为了尽快复工复产,约旦政府颁布多号国防令提振国家经济。比如对于受疫情影响最严重的

① 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第 76 期。

② 王林伶:《约旦经贸文化》,社会科学文献出版社,2017 年,第 108—109 页。

③ 曲翔宇:《民众游行反对政府经济政策 约旦首相被迫递交辞呈》,《环球时报》2018 年 6 月 5 日。

旅游行业,约旦首相宣布将以大额拨款、允许分期缴纳2019年所得税、将销售税从16%削减至8%、将服务费从10%降低至5%、禁止解雇旅游业员工等措施保护行业经济。<sup>①</sup>

受到疫情影响,约旦其他行业也陷入发展低谷。以房地产业为例,约旦土地和测量部统计2020年前两个月房地产交易额同比下降16%,房地产收入下降了34%。并且由于疫情中房地产市场低迷,土地价格持续下降,房地产的利润下降了10%—20%。<sup>②</sup>当然,疫情之前,约旦的房地产业就已经饱受利润下滑的困扰。<sup>③</sup>从业者期待政府能够救市,希望能够政策上简化房地产的审批程序,也期待政府能够引进更多的房地产市场投资。此外,目前约旦房地产建设依赖外籍劳工,然而疫情带来的经济压力和卫生安全隐患提高了聘用外籍劳工的成本。约旦央行和国家的基金会发放补贴,为医院融资,批准更多的小额贷款。另一方面,疫情引发回国潮,约旦侨民能够提供的侨汇也在显著减少。

与经济下行相对应,也正是因为约旦的经济结构不稳定、经济自主性不强,约旦的政府和企业适应甚至欢迎新技术,在疫情稳定之后对新技术提升经济更加抱以厚望。比如约旦最大的英文报纸《约旦时报》就发表数篇评论呼吁信息和通信技术的全球合作。报道中特别提到中国华为公司与约旦数字经济、教育部门的合作,也强调5G网络将为抗击疫情提供强大的技术工具。<sup>④</sup>

① 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第75期,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020年6月16日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/xgyq/202006/20200602974586.shtml>, 最后访问日期:2020年6月21日。

② DLS, "Real Estate Indicator," *Department of Land and Survey*, <http://www.dls.gov.jo/en/Pages/Real-EstateIndicators.aspx>, accessed June 10, 2020.

③ Lalaine C. Delmendo, "Jordan's Housing Market Still Struggling," *Global Property Guide*, Aug. 8, 2019, <https://www.globalpropertyguide.com/Middle-East/Jordan>, accessed June 11, 2020.

④ "Putting Technology at the Forefront of Jordan's COVID-19 Fight," *The Jordan Times*, June 13, 2020, <http://www.jordantimes.com/opinion/taofeike/putting-technology-forefront-jordans-covid-19-fight>, accessed June 20, 2020.



### (三) 抗疫政策成效是左右政治改革未来的新影响因素

在对未来的预测方面,政治社会学学者拉克曼(Richard Lachmann)认为,国家力量如果不够强大,生态灾难会压垮国家。而随着国家发展轨迹摆脱外部影响,国家政策和国家力量只会进一步由精英阶层和阶级关系的结构来决定。<sup>①</sup>另一方面,自20世纪下半叶起,保留传统君主制的国家都面临政治体制意义上的现代化困境。<sup>②</sup>这些国家发现,在政治现代化过程中,集权于君主推动全面改革,会与扩大和吸收那些由社会及经济现代化所产生的新社会集团的必要性之间产生权力冲突。简言之,是传统威权与现代威权的矛盾。此前,约旦政治改革背后的现实是政府,主要是首相和内阁承担下几乎所有的抗议压力,而国王本人的权力并未受到真正冲击。

原本中东变局以来,约旦民主化对政府失望是常态,民众示威活动不断。历次示威抗议活动中,游行民众往往提出宪法改革、推翻腐败政府、解散议会、反对税费提升等一系列政治要求。<sup>③</sup>约旦政府疲于应对。约旦的政治改革方向本应是促进议会制和削减国王权力。但2016新宪法客观上反而加强了国王的权力。<sup>④</sup>然而疫情期间,尤其是与其他中东北非国家相比,约旦积极、及时、彻底的抗疫措施成效显著。约旦民众认可应对新冠疫情过程中,国家的动员能力强、反应迅速,因而对本国的自信心增长。<sup>⑤</sup>约旦大学战略研究中心5月18日的民调显示,77%

① 理查德·拉克曼:《国家与权力》,郦菁、张昕译,上海人民出版社,2013年,第163页。

② 塞缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社,2008年,第145页。

③ Raed Omari, "Dozens Protest Income Tax Law, Economic Policies near Prime Ministry," *The Jordan Times*, December 2, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/dozens-protest-income-tax-law-economic-policies-near-prime-ministry>, accessed March 1, 2020.

④ 章远:《约旦的政治、经济与对外关系》,见刘中民、孙德刚主编:《中东地区发展报告(2018—2019)》,世界知识出版社,2019年,第226页。

⑤ Mousa A. Al-Abbadi, "Fighting COVID-19: Jordan as a Role Model," *The Jordan Times*, May 31, 2020, <http://www.jordantimes.com/opinion/mousa-al-abbadi/fighting-covid-19-jordan-role-model>, accessed June 2, 2020.

的受访者相信政府有能力处理危机,79%对政府抗疫措施满意。<sup>①</sup> 研究国家建构的理论认为,大量的规范预期和认知预期模式化,会形成有序的复合体,有利于集中发起满足社会要求的社会活动。<sup>②</sup> 民众的信心当然会对政府推进国家建设提供更具发展前景的良性期望。

当然,警惕和评判的声音依然存在。比如约旦政府2月以来,不断以应对病毒为契机传达由政府统一发令的强硬决心。为此,政府以抑制网络上假消息的传播为理由,持续加大信息管控力度。此举等于赋权政府更严苛限制公共批评的尺度,而公共批评在2011年以来原本处于松动的政治环境中。政府管制信息引发了对言论自由的争议。伴随疫情严峻程度下降,此前对言论自由度的争议逐渐持续发酵。然而,相较于中东地区其他外在表现上就明显更为压制新闻言论的国家而言,新冠大流行会造成约旦的治理增加透明度还是强化管制,结果其实还不明晰,仍需继续观察。

## 二、抗疫体现的历史遗产： 政治文化来源和可依赖对象

探讨发展中国家的国家建构前景无法抛开帝国主义时期制造的历史遗产,以及受此影响逐渐杂糅形成的国家政治文化。比如后殖民时代,曾经被殖民国家的少数族群与精英阶层重合问题,就以殖民时代历史遗产的形式融入后续的政治现代化进程中权力配置难题的解释框架里来。曾经的殖民者、帝国主义强国给被控制的领土带来了本国的政治统治风格,也与新成立的国家产生长期的特殊关联性。这种既认可

① Maria Weldali, "Majority Express Satisfaction with Handling of Coronavirus Crisis-CSS Poll," *The Jordan Times*, May 19, 2020, <http://www.jordantimes.com/news/local/majority-express-satisfaction-handling-coronavirus-crisis-%E2%80%93-93-css-poll>; "Jordanian Indicator Polls Series," *Center for Strategic Studies*, February 5, 2020, <http://jcss.org/ShowNews.aspx?NewsId=812>, accessed May 20, 2020.

② 贾恩弗朗哥·波齐:《国家:本质、发展与前景》,陈尧译,上海人民出版社,2007年,第89页。

过去帝国的政治文化思想,又认为帝国、大国至今有一定的扶持义务的思想并行存在,共同组成影响今天发展中国家国家建构的历史遗产。

与全球各处正在发生的一样,约旦因政府抗疫措施而产生的那些人道主义式图景往往让人印象深刻。通过媒体,人们可以看到一户户涌入本地超市抢购、囤积生活用品的家庭,商店门口排着保持宽社交距离的队伍,用于隔离和救治的康复中心门口的士兵等等新闻图片和视频。这些景象强化了政府为控制病毒的致死率而进行的动员。为抗击新冠疫情而造成的变化很可能对社会凝聚力、地方政府和国家能力造成深远并且长期的影响。回看历史,约旦成立之初的国家建构经历着内部部落和费萨尔民族政府的合作,在外部经历着部落和英国殖民力量的博弈。但约旦国家建构主要依靠外援型国家能力建设,也就是英国的管控。<sup>①</sup>当前的约旦既保留了与英国独特的两国联系,也保留了国王的极高领导地位,还在尊重宗教传统的基础上主动选择了整体世俗化的社会生活方式,在阻击疫情蔓延的过程中仍然如此。

### (一) 与英国的特殊关系

约旦能够建立为现代意义上的国家与英国息息相关。在成为现代民族国家之前,这里的民众以部落生活为基本生活方式。第一次世界大战前,哈希姆家族成员侯赛因·伊本·阿里在被奥斯曼青年土耳其党恢复圣裔身份后,就希望能获得外部强国英国的支持,建立独立的阿拉伯国家。“一战”后,英国以委任托管的形式直接占领并管理约旦地区。外约旦独立建国后,英国委任统治并未结束,英国控制着约旦政府开支和议程设定,抑制部落势力增长。相当长的时间里,约旦并非完全的独立主权国家。20世纪40年代后期,约旦允许英国驻军的同盟条约签署之后,英国才结束对外约旦的委任统治,承认外约旦独立,给予约旦财政补贴,等于保留了军事外交上的一系列特权。英军全部撤出后,英

<sup>①</sup> 韩志斌、薛亦凡:《约旦国家建构中的部落问题及其影响》,《西亚非洲》2020年第1期,第119、125页。

国仍然是约旦主要的经济以及军事援助国。约旦是为数不多的与英国、美国、以色列均关系友好,甚至可以称得上是关系密切的中东阿拉伯国家。

英国与约旦的历史渊源也在此次新冠疫情跨国合作和经济援助方面有所体现。比如6月4日约旦国王积极响应并参加英国首相鲍里斯·约翰逊倡议召开的全球疫苗首脑视频会议。<sup>①</sup>有国家元首、政府首脑、联合国秘书长和世卫组织总干事等25位要人参加此次视频峰会。<sup>②</sup>5月初到6月间,英国中东事务大臣承诺向中东国家提供3000多万英镑用以为重症患者提供医疗设备、培训医护人员,用于帮助伊拉克、黎巴嫩和被占巴勒斯坦领土抗击疫情,以及为也门弱势群体减轻新冠疫情冲击。<sup>③</sup>

在具体公共行政领域,英国对约旦的影响细化至普通公共机关的公务人员。比如欧盟通过“支持改善治理和管理”(Support for Improvement in Government and Management/SIGMA)项目在为约旦提供公共培训以帮助公务员返岗。约旦首相拉扎兹5月12日向政府机构分发了由“支持改善治理和管理”项目赞助的《重返工作岗位手册》<sup>④</sup>,这部手册由约旦公务员事务局与英国首相府绩效和政策发展理事会、公共行政研究所合作编写。两日后,政府以该切实可行的指导手册为蓝本,在线重点培训人力资源、行政、通信类公共机构公务员。

① “Remarks by His Majesty King Abdullah II At the Global Vaccine Summit,” King Abdullah II Official Website, June 4, 2020, <https://kingabdullah.jo/en/speeches/global-vaccine-summit>, accessed June 20, 2020.

② 中国国务院李克强总理在此次全球疫苗峰会视频会议上致辞,支持疫苗研发和抗疫合作。外交部:《外交部就李克强总理在全球疫苗峰会视频会议上致辞等相关情况等答问》,中华人民共和国中央人民政府官网,2020年6月5日,[http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/05/content\\_5517559.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/05/content_5517559.htm),最后访问日期:2020年6月21日。

③ Department for International Development, “UK aid Supporting the Fight Against Coronavirus in the Middle East,” *UK Government*, May 23, 2020, <https://www.gov.uk/government/news/uk-aid-supporting-the-fight-against-coronavirus-in-the-middle-east>, accessed May 30, 2020.

④ “Jordan and SIGMA,” *SIGMA OECD*, <http://www.sigmaweb.org/countries/jordan-sigma.htm>, accessed June 21, 2020.

## (二) 国王形象、政府形象和国家形象

与周围石油资源相对丰富的伊拉克和沙特不同,约旦受地缘、地域和自然资源限制,其地区政治地位高于经济地位。约旦国王阿卜杜拉二世在国际社会的外交形象非常正面,与世界各国政府政要的关系都比较良好。2011年以来,在约旦媒体报道中,是国王主导着国家的有限改革。其间,民众对国王和王室的不满情绪偶见报端,但不是主流。疫情防控工作不仅如前文所述提升了政府形象,也提升了约旦国王的威望。约旦国王勤于与各国主流媒体主动接触。一些有关防疫的政策决定是国王本人向外界公布的。比如4月中旬的西方媒体采访中,国王就介绍了鉴于约旦已经拉平了防控曲线,随后即将开启分批复岗、复工、复课,对公共活动的限制也会逐渐解禁。抗疫过程中,国王认可中国的抗疫成就,并在接受《纽约时报》的公开采访中提到马云捐赠的试剂盒成倍提升了约旦的检测能力,对马云向约旦捐助防疫物资表达感谢。<sup>①</sup>

与国王基本正面的形象相比,约旦国民对政府形象的感受相对复杂许多。约旦政府的防疫举措严格程度超过周边国家。比如约旦2月2日就颁布了入境管制命令,是最早停止中国护照入境的国家之一,农业部2月2日起暂停进口中国动植物产品以预防新冠病毒。<sup>②</sup>内政、卫生、新闻、食品、药品、安全部队等与防疫有关的部门长官不间断地频繁召开新闻发布会,呈现出信息公开透明的正面形象。综观约旦全国媒体,可以发现拉扎兹内阁的新闻宣传策略:大臣们几乎每天开一次例行新闻发布会,用政府的社交媒体频道发布他们的信息。大臣们反复出

① Mousa A. Al-Abbadi, "Fighting Covid-19: Jordan as a Role Model," *The Jordan Times*, May 31, 2020, <http://www.jordantimes.com/opinion/mousa-al-abbadi/fighting-covid-19-jordan-role-model>, accessed June 2, 2020.

② 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处:《约旦对中国护照持有者采取入境限制措施》,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020年2月4日,<http://jofcom.gov.cn/article/wb/202002/20200202933678.shtml>,最后访问日期:2020年6月12日。

现在国家电视台的采访中,向观众解释最新的病毒传播情况和政府抗击病毒传播的举措,尤其是卫生大臣萨阿德·贾比尔(Sa'ad Jaber)和新闻事务国务大臣阿姆贾德·奥代拉(Amjad Odailah)。有意思的是,这些频繁露脸的重点部门活跃大臣们甚至可能超过了拉扎兹首相和国王本人,成了政府的门面。

约旦国民大多接受并且配合政府不断颁布和修正的防疫举措。鉴于病毒简直破坏到日常生活的方方面面,记者们采访到的基层民众纷纷表示,以往从未如此认真地聆听和关注政府的声明及政策,更别说迅速遵照执行了。一方面,约旦政府通过公布海量信息,并不断地逐步修正此前政策的疏漏;另一方面,加强警察和军队的辅助,保证民众既支持政府出台的严格规定也高度遵守相关政策。由此,从积极面来看,约旦民众近十年来前所未有地没有被消极困顿情绪笼罩,转而认可当前政府的危机处理能力。数月前,约旦政府在为不愿解决系统性腐败和经济不平等问题而饱受质疑,目前的总体舆论则让国王和拉扎兹内阁获得极大的喘息。这场形象上的转机甚至惠及政府防疫政策以外政策的社会反馈。

特别是与周围那些能力更不足、更不透明、压制程度更严重甚至内战不止的邻国相比,约旦的防疫举措塑造的国家形象应该得到肯定。反思者则认为,与政治表现更差的国家相比来得到赞扬,是民族主义式的。<sup>①</sup>并且这类赞扬能否持续必须高度依赖约旦能否切实有效地抑制疫情,乃至应对可能的第二波疫情。一旦疫情出现崩塌或者反复,约旦国民能否坚持相信政府在分享可靠的信息,能否坚持配合政府哪怕政策失败以快速有力地调整,仍然具有不确定性。毕竟只有当公众相信一国政府有能力并且政府会对民众的批评做出有效回应时,政权的合法性和政策效力才是有保障的。上述争议还只讨论了行政部门,而尚未涉及王室、议会、军队等其他因素。另外,前文已经提到疫情中仍然出现官员腐败事件,目前此类事件也未被全面清算。在公民全情投入

<sup>①</sup> “New Poll: Jordanians Remain Frustrated with the Economy and Government,” *International Republican Institute*, March 31, 2020, <https://www.iri.org/resource/new-poll-jordanians-remain-frustrated-economy-and-government>, accessed June 21, 2020.

关注政府政策也即前所未有的公众监督面前,约旦政府非常需要维持疫情通报中展示的透明度。领导层能否直接处置已经出现和可能出现的腐败以及徇私行为,惩罚不法者,并在更长远的时间里有针对性地更正既有政治制度中滋生腐败的制度设计,对今后整合国家建设所需的民众认可,至关重要。

### (三) 世俗化国家的宗教生活

约旦的宗教与政治关系的独特性在于王室统治的最重要合法性来源之一是宗教意义上的圣裔家族,伊斯兰教是约旦国教。但是,约旦也是中东地区世俗化程度最高的国家之一。从地缘政治的角度来看,约旦处于阿以冲突的前线,还是周边宗教极端主义势力、宗教恐怖主义势力极力期望染指的国家。然而,约旦情报总局(GID)和反恐部门在应对恐怖主义方面经验丰富,战功卓著。因此,即便在“伊斯兰国”组织肆虐的三年,仅有12%的约旦人认为宗教极端主义是最严重的关切热点。<sup>①</sup> 为避免恐怖分子利用疫情渗透入约旦境内,约旦在疫情期间加强了群体监控。<sup>②</sup>

既重视伊斯兰教,尊重其他宗教,却也并不保守的约旦宗教文化导致在防疫需求面前,出现两个重要的政策取向,即一方面防疫政策必然覆盖宗教生活,另一方面涉及宗教场所和宗教生活的封锁隔离政策非常严苛。但因为宗教保守势力的影响力不强,约旦关于限制宗教生活的防疫政策并未如沙特一样遭遇保守宗教势力的阻挠。

约旦6月5日才重开清真寺,并且仅限于祈祷时段开放,开放使用期间不得使用空调和风扇。所有的清真寺都要求入寺人员佩戴口罩、手套,保持安全距离,自带祈祷垫。<sup>③</sup> 2020年的斋月和疫情防控时间段

① “Jordan: Extremism & Counter-Extremism,” The Counter Extremism Project, 2020, <https://www.counterextremism.com/countries/jordan>, accessed June 1, 2020.

② Mousa A. Al-Abbadi, “Fighting Covid-19: Jordan as a Role Model,” *The Jordan Times*, May 31, 2020, <http://www.jordantimes.com/opinion/mousa-al-abbadi/fighting-covid-19-jordan-role-model>, accessed June 2, 2020.

③ 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第69期,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020年6月5日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/xgyq/202006/20200602971136.shtml>, accessed June 21, 2020.

重合。为了疫情防控,开斋节三天全面戒严。按照约旦当地媒体报道,往年旺盛的斋月消费市场,今年被新冠疫情的严格宵禁所抵消。然而与国民普遍理解和配合政府要求居家隔离的防疫政策一样,斋月的宵禁政策在当地媒体的评论中被解释为普通家庭改变了消费方式,转而更多地运用网络进行在线购物,客观上减少了经年斋月夜晚的铺张浪费。首相拉扎兹称约旦社会保护网络斋月期间覆盖需要帮助的家庭,体现约旦人“最高的团结价值”<sup>①</sup>。

### 三、疫情国际援助和全球多元文化的扩散

塑造国家政治形态的力量不仅来自国家内部政治制度、国内历史遗存,还受全球性力量的影响。参与全球机制程度越高,与世界权力中心联系度越高,国家内受到排斥的群体越少,这是世界文化自上而下扩散的机制。<sup>②</sup> 约旦国王于疫情防控严峻期间,在《华盛顿邮报》发表了题为《回归全球化,做对做好全球化》的署名文章。该文呼吁打破国家间壁垒,而不是重建壁垒,呼吁围绕人类福祉,以更准确地加强国家间合作来实现“再全球化”、更好的全球化,从而在后疫情时代建立起新世界。<sup>③</sup> 在发达国家对全球化反思之声日盛的时刻,约旦国王重申全球化重要性的论断在道义上声援了支持继续推进全球合作的人群。有成熟产业结构的发达国家不再全面肯定全球化。<sup>④</sup> 应该说,在疫情危机来临

① 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第60期,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020年5月15日,http://jo.mofcom.gov.cn/article/xgyq/202005/20200502965040.shtml,最后访问日期:2020年6月21日。

② 安德烈亚斯·威默:《国家建构:聚合和崩溃》,叶江译,格致出版社,2019年,第198页。

③ King of Jordan Abdullah II, “It’s Times to Return to Globalization but This Times Let’s do it Right,” *Washington Post*, April 27, 2020, [https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/its-time-to-return-to-globalization-but-this-time-lets-do-it-right/2020/04/27/b5e8b442-88b4-11ea-8ac1-bfb250876b7a\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/its-time-to-return-to-globalization-but-this-time-lets-do-it-right/2020/04/27/b5e8b442-88b4-11ea-8ac1-bfb250876b7a_story.html), accessed May 8, 2020.

④ 约旦本国发表的评论文章也存在唱衰全球化、认为去全球化不可避免、忧虑中国的全球供应链地位受公共卫生危机破坏的论调。Kemal Dervis, “Less Globalisation, More Multilateralism,” *The Jordan Times*, June 10, 2020, <http://www.jordantimes.com/opinion/kemal-dervis/less-globalisation-more-multilateralism>, accessed June 15, 2020.



时,发达国家考虑的是调整产业链、重视产业链安全。约旦国王的专稿则代表了发展中国家在发达国家考虑调整产业链时的忧虑。毕竟对于资源匮乏、经济水平落后的国家而言,长期来看,即便统治者空有声誉,却没有惠及民众的经济发展、支持非生产性的政治精英来支撑,国家建构过程中的政治整合难题将一直存在。

### (一) 惠及弱势的国际组织援助

一般情况下,国际组织,比如国际货币基金组织(IMF)在向约旦提供抗击疫情紧急金融援助以及额外支持时,公开的主要目的是惠及受疫情影响严重的家庭及弱势群体,更长远的目的是加强公共卫生,协助中东地区克服经济危机。<sup>①</sup> 为提高疫情后经济应对能力的国际援助并不再像疫情之前的国际经济援助一样,强调被援助国需要进行触及根本的政治或者经济结构改革。可是由于疫情影响尚未结束,这场前所未有的病毒流行所带来的世界经济未来还难以预测,欧盟、国际组织的援助将援助的重点用于缓解医疗物资短缺、提高国家卫生系统的防护能力、提供医疗培训等方面,还涉及扶助难民和贫困失业的青年人口,通过教育赋予他们疫情后的就业能力。从英国召开的全球疫苗峰会来看,防疫后期,国际援助也应该会涉及疫苗援助。疫情前,约旦的失业率已经高达19%。对约旦的国家建构而言,失业人口和难民如若能够在国际援助下同时取得经济补偿和就业培训,则既可以一定程度上缓解政府债务危机,也将缓解失业和群体对立产生的统治危机。

### (二) 限制与信息共享并存的邻国合作

约旦的周边国家几乎与约旦同时开始面临防疫的考验。各邻国之间既要减少跨境交流避免疫情扩散,也力求以信息共享追踪确诊患者

<sup>①</sup> “Confronting the COVID-19 Pandemic in the Middle East and Central Asia,” *IMF*, April 15, 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/04/15/regional-economic-outlook-middle-east-central-asia-report>, accessed June 5, 2020.

的行动路径。在有条件隔离的前提下进行邻国互助是约旦和周边国家预防疫情暴发的主要交往方式。沙特、约旦、以色列等为拉平曲线、减少新增病例均采取了暂停国际航班的举措。沙特是约旦的邻国,也是约旦最重要的贸易伙伴。然而在疫情压力下,约旦政府不得不加大对与沙特边境口岸的管控,减少两国陆上贸易数量。疫情高峰时期,约旦要求往返两国的司机在特定地点集中隔离,严防疫情输入。类似的,约旦也在3月至5月关闭了与黎巴嫩、叙利亚、以色列等邻国的陆上通道,仅保留运送必需物资的货车通行。用于防疫的高效危机追踪信息共享模式也许能够拓展延续到疫情结束之后的跨境反恐安全合作。但是,遗憾的是,受限于隔离措施和经济困境,约旦与周边邻国的大型技术合作项目都陷于停滞或推迟接收。原本被寄予促进国家发展厚望的新能源、可再生能源等项目都被当前的约旦专业委员会视为没有技术依据的财务负担。人员交流受阻导致未来能否安抚下层群体、解决国内已经严重的失业问题、为归国侨民寻找工作岗位,都将是影响国内政策制定和施行的不确定因素。

### (三) 中国的跨国援助与人类命运共同体关怀

中国是约旦最大的三个进口来源国之一,也是约旦重要的贸易伙伴。<sup>①</sup> 双边关系上,中国与约旦1977年建交,2015年两国共同宣布建立战略伙伴关系。自从有力地扭转本国疫情局势以来,中国尽己所能地为有需要的国家提供用于抗击疫情的大量经济和物资援助。官方层面,5月中国政府向约旦捐赠75万美元防疫医疗物资,其中包括2万份

① 近年来,约旦最重要的进口来源国为中国、沙特和美国。参见中国驻约旦使馆经商处:《2016年中国成为约旦第一大进口来源国》,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务参赞处,2017年3月1日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tjsj/201703/20170302525477.shtml>,最后访问日期:2020年6月14日;中国驻约旦使馆经商处:《2017年中国保持约旦第一进口来源国地位》,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务参赞处,2018年7月19日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tjsj/201807/20180702767783.shtml>,最后访问日期:2020年6月3日;中国驻约旦使馆经商处:《潘伟芳大使出席第十六届中国贸易博览会》,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务参赞处,2019年12月11日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201912/20191202921524.shtml>,最后访问日期:2020年6月14日。

检测试剂盒、1 万件医用防护服、6 万只口罩、1 万副防护镜、1 万双手套和 200 台额温仪。<sup>①</sup> 驻约旦大使潘伟芳于 5 月 31 日代表中国政府与约旦计划与国际合作大臣维萨姆·拉巴迪签署援助物资交接证书。<sup>②</sup> 为阐明中国的国际抗疫合作观念,潘伟芳大使在约旦主流媒体发表《守望相助、共克时艰,携手打造人类卫生健康共同体》署名文章向约旦读者阐释中国基于多边主义构建人类卫生健康共同体紧迫性的认知。<sup>③</sup> 民间层面,中国在约旦投资和入股的企业,比如中国国投集团既帮助约旦本土企业采购医疗物资,也直接捐款和捐赠医疗防护用品。在约旦官方佩特拉通讯社 4 月的报道中,中国商人马云向约旦捐赠包括 10 万个检测试剂盒、30 台呼吸机、50 台红外体温检测仪、30 万个医用口罩和 1 万套防护服在内的医疗物资和医用设备用以控制约旦和全球新冠病毒的传播。马云通过捐赠强调国际和人道主义医疗合作的重要性。<sup>④</sup> 中国的跨国援助既是双边深厚友谊的表现,也是倡导国际团结协作抗击疫情、构建人类卫生健康共同体的积极努力。

#### 四、以防疫政策促进族群包容

最后一项影响国家建构的宏观政治整合论点是避免族群分裂。也就是削弱因族群、部落、教派等群体划分的边界,或者强化边界重叠的

① 《潘伟芳大使出席中国政府援助约旦抗疫物资交接仪式》,中国驻约旦哈希姆王国大使馆,2020 年 6 月 2 日,<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cejo/chn/zygxyw/t1785043.htm>,最后访问日期:2020 年 6 月 19 日。

② 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第 68 期,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020 年 6 月 1 日,<http://jo.mofcom.gov.cn/article/xgyq/202006/20200602969389.shtml>,最后访问日期:2020 年 6 月 15 日。

③ 《约旦主流媒体刊登潘伟芳大使第三篇署名文章〈守望相助、共克时艰,携手打造人类卫生健康共同体〉》,中国驻约旦哈希姆王国大使馆,2020 年 3 月 30 日,<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cejo/chn/zygxyw/t1763625.htm>,最后访问日期:2020 年 4 月 30 日。

④ 中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处编译:《约旦新冠疫情舆情动态》第 39 期,中国驻约旦哈希姆王国大使馆经济商务处,2020 年 4 月 8 日,<http://jo.mofcom.gov.cn/article/xgyq/202004/20200402953089.shtml>,最后访问日期:2020 年 5 月 9 日。

程度。社会结构分裂会加剧冲突。<sup>①</sup> 尽管宗教教派问题是困扰中东近年地区政治的重大族群张力来源,但是约旦的族群问题却主要产生在部落分野以及难民和国民之间,而非宗教或者语言差异。族群切割给约旦推行有效防疫带来的问题集中于部族的族内政治影响抗疫和难民加重防疫负担引发本国国民不满两方面。

### (一) 整合族群政治以配合防疫

在推崇中东地区民主化的政治改革鼓吹者看来,中东地区抗击疫情的斗争很可能给予政府以控制病毒传播为借口而收紧民众言论自由的权力。在言论自由已经被高度政治化的语境下,紧急特权极易被理解为滥用。而许多发展中国家都不得不与那些会侵蚀政府防疫举措的谣言进行斗争。在疫情暴发前,约旦社会运动、政治活动就在谴责政治腐败之余极力倡导保护言论自由领域。政府则强力推动广受争议的2015《电子犯罪法》,加强对社交媒体发言的管控。鉴于疫情前反对派主导的社会运动渐多,很可能疫情结束后此类运动会重来,相比于高压镇压,约旦政府很可能紧握疫情带来的紧急特权。

身为急需外部经济和安全方面援助的发展中国家,约旦总体而言是个政府非常在意西方政治评论、民众接受西方式政治学说程度较高的中东国家。为回应上述担忧,在3月17日,约旦首相拉扎兹就于社交媒体的政府公众账号中强调会区别表达权和传播谣言。他解释前者是受保护的权力,而后者只能制造恐慌,并且表示政府会意志坚定并明确地处理二者的区分,会继续处罚那些散布未经证实的消息之人。<sup>②</sup> 实际上,在政府正式宣布打击传谣之前,媒体就报道过有人因散布关于病毒的谣言而被捕的新闻。但约旦根深蒂固的部族政治却仍然可以保护本该受惩罚的行为。约旦报章也纷纷表达了对徇私和族内政治会影响该

① 安德烈亚斯·威默:《国家建构:聚合和崩溃》,叶江译,格致出版社,2019年,199页。

② “Twitter: Prime Ministry JO,” *Twitter*, March 17, 2020, <https://twitter.com/PrimeMinistry/status/1239977492502523904?s=20>, accessed June 20, 2020.

法律实施的忧虑。比如某部落威胁要用网络犯罪法起诉任何发布有关该家族最近的一场婚礼以及伊尔比德(Irbid)病毒爆发的任何信息的人。<sup>①</sup> 此外保护 COVID-19 患者个人隐私也被认为不应简单以信息共享而随意公开。在公示疫情信息中越来越透明的行为和政府扩大新行政控制权力之间的不兼容揭示了国家治理中矛盾:一方面,密集的公众监督和国家抑制疫情暴发有正面作用;另一方面,发展中国家的执政府许多并不成熟,监督也不足,由此紧急特权很可能被利用以打压不满政府的其他政治势力。

## (二) 以防疫缓解难民压力

即使目前来看,约旦总体感染率算得上很低。但是大流行造成的复合破坏还远未结束。约旦的族群结构重要的特性体现在境内数量众多的难民上。按照统计,约旦与周边的土耳其、伊朗等国家是全世界接收难民最多的国家。<sup>②</sup> 尤其是叙利亚内战以来,大量入境的叙利亚难民让小国约旦不堪重负。IMF 估计约旦共接收约 130 万难民。以往,周边国家发生战乱增加了约旦在维护边境安全方面的军事投入,更直接地加重了接待难民方面的开支。每年约旦的国际援助中有很很大一部分是难民援助。疫情发生之后,难民营中的居民既害怕疫情在难民生活的社区爆发,也担心密集且缺乏基本卫生设施的生活空间一旦发生疫情则迅速扩散,会造成医疗系统不堪重负。约旦的防疫机构不得不在医疗资源紧缺之时,仍然在难民营内争取进行尽可能多的测试。此外,约旦完全谈不上经济实力强大,甚至应该说多年来都不容乐观。约旦资源短缺已经在本国不断膨胀的人口和涌入境内的难民之间造成敌意。难民在约旦境内人数众多,且并不都居住于难民营,大规模检测难

① Ahmed Al Tamimi, "Statement from the Al-Talafheh Clan Connected to the 'Zafaf party' in Irbid," *Al Ghad*, March 20, 2020.

② Philip Connor, "Middle East's Migrant Population More Than Doubles Since 2005," *Pew Research Center*, October 18, 2016, p. 15, [http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/18092506/Middle-east-migrants\\_FINAL\\_PPM.pdf](http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2016/10/18092506/Middle-east-migrants_FINAL_PPM.pdf), accessed March 12, 2020.

以全面覆盖所有难民。然而,难民检测直接关系到约旦这样的难民接收国结束疫情的最终时间。约旦是粮食净进口国,甚至茶叶、咖啡、植物油等超过90%的消费品都依赖外国进口。疫情全球爆发伴生的粮食危机势必影响约旦这样的粮食净进口国的国家稳定。难民增多和滞留本国导致约旦的粮食难题愈加雪上加霜。如果完全落实约旦国王提出的难民享受与其他公民相同的教育和卫生服务,约旦的公共债务只会愈加积重难返。没有外部丰厚的经济援助,约旦要兼顾控制政府开支、族群公平和减轻经济负担并不现实。尽管还未完全清算,但约旦严厉的防疫管制举措所形成的经济成本显然也终将落在国民身上。针对民众的税收变化会扩大这种不平等,并很可能在疫情平静后,因为经济拮据而产生的对难民的负面情绪会激发未来政治动荡。约旦的难民问题绝对不是单纯的约旦国内政治发展或者政治改革就能解决的问题。缓解难民难题离不开全球性合作。

## 五、结论

约旦已经度过疫情初期的重压,全国逐渐进入全面复工阶段。约旦国王提出的“再全球化”建议是希望互助合作的全球化支持者的典型观点。国家中心主义一旦在全球成为主流政治趋势,那么对资源匮乏的小国而言是灾难。<sup>①</sup>就发展中国家而言,全球化,或者更严谨地说,经过调整重新出发的全球化是这些国家维系国内政治整合、实现国家建构所离不开的世界发展趋势。疫情常态化之后更是如此。返回故国的侨民、远离故土的难民、经历过疫情困难的民众都需要重建家园,发展中国家无力独自完成所有的政治制度设计和经济结构改革。他们渴望地区大国、世界强国共同承担疫情后的重建成本,渴望全世界各国以合作消除不公正,重塑共同发展的信心。否则,疾病、贫困、失业、不平等

<sup>①</sup> 章远:《中东疫势|约旦呼吁“再全球化”背后:小国抗疫的难处和依靠》,澎湃新闻,2020年5月9日,[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_7306181](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_7306181),最后访问日期:2020年6月9日。

仍然会盘踞在世界的各个角落,动荡和战乱就滋生于斯。正如中国《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书的结束语所言,全世界人民“对美好生活的向往和追求没有改变”,“和平发展、合作共赢”<sup>①</sup>仍然应是世界历史前进的必然方向。

---

① 《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》,中华人民共和国国务院新闻办公室,2020年6月7日, <http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1681801/1681801.htm>,最后访问日期:2020年6月15日。

the historical experience of nation-state development in Europe, the historical and political contexts of Southeast Asia imply different approaches to state-building in developing countries. We make a systematical review on four important factors that have influenced the state-building process in Southeast Asia: war, colonial legacy, ethnicity, and elite interaction. First, war is an important mechanism that influences state-building in Southeast Asia, but whether war is positive or negative for state-building is constrained by specific temporal and spatial contexts. The effects of international and domestic wars on state-building are not the same. Second, the colonial legacy inevitably influences the path dependence and direction choice of state building in Southeast Asia, and the differences in the forms of rule developed during the colonial era exert long-lasting political influence. Third, the tension between nations and ethnic minorities influences the process of state-building, and different ethnic groups in Southeast Asia do not share the same ethnic problems and have different types of strategies for solving them. Fourth, at the critical juncture of state-building, the strategic choices of elites have a direct impact on the state-building process, and elites' strategic choices have to take into account other political and social forces as well.

**Key words :** state-building; war; colonial legacies; ethnicity; elite interactions

## **A Nation-Building Analysis of Jordan's Response to COVID - 19 with the Aim of Political Integration**

Zhang Yuan

**Abstract :** To explain the logic of political integration behind the development of the decision-making choices made by developing countries in response to the threat of the COVID - 19 pandemic, this paper selects Jordan, a typical developing country in MENA that has effectively controlled the spread of the epidemic, as a case. From the



perspective of political development, in retrospect, the policy decisions made by Jordan government over the past four months to fight COVID-19, this article argues that those specific decisions are not only for “knee-hopping” to respond to short-term suppression of public health security threats, but a comprehensive reflection of the functions that maintaining the existing political system, conveying national political culture, responding to external expectations, and taking into account power and right relations between domestic ethnic groups, so as to achieve political integration required by solid nation-building.

**Key words** : political integration; COVID-19; nation-building; developing country; Jordan

## **An Empirical Study on Democratization and Political Trust**

Cheng Tongshun, Xiao Weilin

**Abstract** : Descriptive statistics and multiple regression analysis of political trust in 30 authoritarian regimes, the third-wave democratized countries, and mature democracies have been conducted using “Polity IV”, “Freedom House”, and the World Value Survey. The results show that: the relationship between democratization and political trust presents a “V”-shaped structure of “high ends (high political trust in authoritarian regimes and mature democracies) and low middle (low political trust in the third wave of democratized countries)”. Political culture, political performance and legitimacy are three possible explanatory dimensions, and an interpretation framework is constructed accordingly.

**Key words** : democratization; political trust; political culture; political performance; political legitimacy