

中东剧变以来 突尼斯国家治理改革及其困境*

李竞强

摘 要：中东剧变之后，突尼斯尝试国家治理改革，从中央到地方做了大刀阔斧的改变。自2011年至2021年，突尼斯总统制转变为半总统制，议会地位上升，总理总揽政府工作，议会设置专门委员会予以指导。地方分权改革也取得重大进展，市镇议会选举成功举行。但是，改革并没有取得预期效果。半总统制运行不畅，议会作用并未完全发挥，宪政体制没有落到实处，各个委员会没有发挥应有的作用，地方分权改革陷入混乱。虽然外界评价正面积极，但实际运作弊端丛生。2021年7月25日，凯斯·赛义德总统采取非常规方式治国，使突尼斯陷入新的政治危机。突尼斯政治危机表明，一味照搬西方国家治理改革药方，不能解决突尼斯社会经济发展难题。国家治理改革对于社会经济发展至关重要，但也需要兼顾两者，探索边发展边治理的模式。

关键词：中东剧变；突尼斯；国家治理；改革；困境

作者简介：李竞强，博士，洛阳师范学院历史文化学院副教授（洛阳471934）。

文章编号：1673-5161(2023)02-0112-20

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系2020年度河南省社会科学规划项目“人类命运共同体视域下北非五国国家治理问题比较研究”（2020CLS014）及2020年度国家社会科学基金重大项目“中东现代民族和国家构建的多维比较（多卷本）”（20&ZD240）的阶段性成果。感谢《阿拉伯世界研究》编辑部和匿名审稿专家提出的修改意见，本人文责自负。

国家治理是国家对社会的治理从统治向管理转变的历史进程,是政治发展的必然趋势。有学者指出,从统治走向治理,是人类政治发展的共同规律。它不仅适用于西方国家,也同样适用于东方国家。^①“少一些统治,多一些治理”的理论与实践顺应历史潮流,出现在世界各国的施政理念和实践中,中东国家也不例外。西方学者大多认为,“国家治理”的概念及理论有三个明显特征:社会中心主义的治理取向、多元主义的治理结构取向和“去威权主义”的政治倾向。^②阿尔及利亚裔法国学者叶海亚·祖拜尔(Yahia H. Zoubir)认为,中东通常被归入“劣治”(Bad Governance)。而好的治理则意味着改革制度或立法体系;增加公民的言论或参与;提升议会和其他政治行为体的表现;改善地区公共服务分发,从而将底层的要求与公共政策联系起来。^③突尼斯学者哈特姆·本·萨勒姆(Hatem Ben Salem)等虽然承认所谓的“善治”(Good Governance)总是带有意识形态色彩,但仍然相信“善治”意味着国家行为更有效率,政府享有更多民主合法性,公民建议被纳入决策。“善治”的基础是满足法治、民主改革、公开、透明、保护人权、公民社会积极参与政治以及在公共生活发展中起带头作用。^④

突尼斯作为北非阿拉伯国家,受此观念影响较早。1989年世界银行关于非洲国家治理的报告已经涉及突尼斯。此后,欧盟和美国以及其他经济合作组织国家,甚至非洲联盟都以推动国家治理改革和现代化为其核心政策。突尼斯不论在国家层面和地方层面都曾进行过国家治理改革。相对而言,以往关于突尼斯国家治理的研究大多侧重于威权主义体系的模式^⑤,对于国家治理体系和能力

① 俞可平:《论国家治理现代化》,北京:社会科学文献出版社2014年版,第1页。

② 王浦劬:《国家治理现代化:理论与策论》,北京:人民出版社2016年版,第72-73页。

③ Yahia H. Zoubir, “Governance in Algeria: The Protracted Transition to Democratic Rule,” in Abbas Kadhim ed., *Governance in the Middle East and North Africa*, London & New York: Routledge, 2014, p. 452.

④ Hatem Ben Salem et al., “Public Governance in Tunisia,” *Tunis: Tunisian Association for Governance Annual Report*, 2013, p. 3.

⑤ 法国学者米歇尔·加缪和文森特·盖瑟将突尼斯的政治制度定性为威权主义政治。参见 Michel Camau and Vincent Geisser, *Le Syndrome Autoritaire: Politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Paris: Presses De Sciences Politiques, 2003; 法国非洲研究专家比阿特丽斯·希布从政治经济学的角度分析突尼斯的国家治理,得出了突尼斯政府主要采取经济债务、税收、控制私有化、团结组织和社会援助等手段,而不是通过警察机构控制反对派力量的结论。参见 Béatrice Hibou, *La Force De L'obéissance Économie Politique De La Répression en Tunisie*, Paris: La Découverte, 2006; 前世界银行雇员、德国学者斯蒂芬·厄多尔认为,突尼斯属于威权主义现代化发展模式。参见 Steffen Erdle, *Ben Ali's Tunisia (1987-2009): A Case Study of Authoritarian Modernization in the world*, Berlin: Klaus Schwarz Verlag, 2010; 奥德·安娜贝尔·卡雷斯认为,突尼斯政治经济发展完全由中央政府主导。参见 Aude Annabelle Canesse, *Les Politiques de Développement en Tunisie: De La Participation et de La Gouvernance Sous L'ère Ben Ali*, Tunis: Editions des (转下页)

现代化论述不够充分。而早在 1997 年,西方制度主义学派针对发展中国家实施新自由主义改革中带动经济社会进步缓慢的状况,提出了“制度很重要”的观点,将制度视作发展中的关键变量。^① 法国巴黎第十三大学学者拉希德·米尔(Rachid Mira)和中国人民大学艾哈迈德·哈姆达克(Ahmed Hammadache)通过比较世界银行和西方制度主义学派提出的“善治”标准,修正了制度改革与经济社会发展的关系,认为在经济社会发展达到一定水平之后,国家治理改革有助于推动经济增长。^② 2011 年中东剧变以来,突尼斯进入新的历史发展阶段,其国家治理改革亦迈入新阶段。在过去 10 多年的发展历程中,政治变革带来的制度改革是其中最为重要的内容。本文试图结合突尼斯国家治理现代化的具体实践,分析评估其国家治理改革措施,尤其是制度改革的动因、具体进展和面临的诸多困境,进而分析突尼斯以及其他中东国家治理改革的前景。

一、内外压力推动下的突尼斯国家治理改革

突尼斯国家治理改革并非始于 2011 年,而是积数十年发展经验的结果。其推动力来自于内部和外部,内外存在明显的联动。

(一) 改革的内部动力

突尼斯是北非地区经济社会发展较快的国家。21 世纪初,突尼斯国民生产总值年均增长率在 5% 左右。2008 年,突尼斯曾被世界经济论坛评为非洲最具竞争力的国家。^③ 但自 2008 年世界金融危机以来,突尼斯经济增长速度明显放缓。

(接上页注 ⑤) Archives Contemporaines, 2014; 美国学者克里斯托弗·亚历山大认为,求稳定,求发展是突尼斯政府优先事项,同时也是突尼斯的成败经验。这种观点在认同突尼斯属于威权主义发展模式的同时,看到了其探索符合自身发展道路的诸多努力。参见 Christopher Alexander, *Tunisia: From Stability to Revolution in the Maghreb (2nd edition)*, London and New York: Routledge, 2016。

① [美] 弗朗西斯·福山:《国家构建:21 世纪的国家治理与世界秩序》,郭华译,上海:三联书店 2020 年版,第 32 页。

② Rachid Mira and Ahmed Hammadache, “Good Governance and Economic Growth: A Contribution to the Institutional Debate about State Failure in Middle East and North Africa,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 3, 2017, p. 119.

③ “Tunisia: Africa’s Most Competitive Economy,” *IT News Africa*, September 15, 2008, <https://www.itnewsafrika.com/2008/09/tunisiaafricas-most-competitive-economy/>, 上网时间:2022 年 4 月 26 日。

2007年为6.7%，2008年至2010年分别降为4.2%、3%和3.5%。^① 保持经济较快增长对于突尼斯国家治理至关重要，经济较快增长往往有助于保持政治合法性。一旦经济增长难以为继，经济发展带来的合法性就会迅速下降，民众抗议之声不断。正因如此，2008年5月，突尼斯南部加夫萨磷酸盐公司首先爆发了反政府暴动。示威者和警察之间的长期张力严重冲击了本·阿里政权的权威。此次事件暴露出政治腐败、青年人就业难、裙带主义盛行、地区发展不平衡等问题。在相当程度上，加夫萨事件是2010年底突尼斯政治剧变，以及波及中东多个国家的政治剧变的预演。

学界对于2010年底突尼斯剧变的解释虽然有多个角度，但失业、地区发展不平衡、政治腐败等是深层原因。^② 突尼斯学者阿米拉·艾利亚·斯盖尔 (Amira Alleya Sghaier) 认为，地区发展不平衡、社会不平衡、年轻人规模膨胀和政府腐败是政治变革爆发的关键因素。^③ 突尼斯的失业率长期保持在两位数，年轻人的失业率更是超过了25%。沿海和内陆地区的差距日益明显，大多数经济机会出现在沿海地区，内陆地区则成为欠发达的灰色地带。^④ 而且，突尼斯在经济改革过程中出现了国有资产流失和特权阶级坐大的弊端。总统家族和特权商人借助政策红利巧取豪夺，霸占大量收益丰厚的产业，对国民经济造成非常不利的影响。

突尼斯剧变之后，过渡政府终止了宪法，解散了执政党宪政民主联盟，临时掌权的格努西政权也在示威压力之下被迫解散。革新派成立了“保卫革命果实高级委员会 (High Authority for the Achievement of the Goals of the Revolution)”，负责监督各项改革要求的落实，提防旧政权的复辟。^⑤ 2014年宪法前言指出，本宪法就是要“实现1月14日改革志士的遗愿，完成历代革新运动人士与不公正、

① “GDP Growth (Annual %)-Tunisia,” *The World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=TN&start=1966&view=chart>, 上网时间: 2022年5月20日。

② Katerina Dalacoura, “The 2011 Uprisings in the Arab Middle East: Political Change and Geopolitical Implications,” *International Affairs*, Vol. 88, No.1, 2012, p, 67.

③ Amira Alleya Sghaier, “The Tunisian Revolution: The Revolution of Dignity,” in Ricardo René Larémont, ed., *Revolution, Revolt, and Reform in North Africa: The Arab Spring and Beyond*, London and New York: Routledge, 2014, pp. 31-34.

④ Christopher Alexander, *Tunisia: From Stability to Revolution in the Maghreb*, London & New York: Routledge, 2016, p. 71.

⑤ Yadh Ben Achour, “The Tunisian Revolution in Its Constitutional Manifestations, The First Transitional Period (14 January 2011-16 December 2011),” *Docslib*, January 14, 2011, <https://docslib.org/doc/3925782/the-tunisian-revolution-in-its-constitutional-manifestations-the-first-transitional-period-14-january-2011-16-december-2011>, 上网时间: 2022年4月26日。

不平等和腐败做斗争的目标”。^① 因此,突尼斯历届政府都将推进改革作为形象塑造的首要工作,唯有如此才能维持其执政的合法性。有观察人士指出,回应年轻人所处的边缘地位,解决地区不平衡和不断加剧的腐败问题是过渡政府推动改革的主要动力。^② 肯尼亚学者弗兰克·K·马坦加(Frank K. Matanga)和穆莫·恩祖(Mumo Nzau)认为,国家治理理论已被用于解释非洲国家的发展问题。中东剧变是国家治理危机发展的必然结果。^③ 鉴于此,突尼斯国家治理改革的总方针就是对威权主义政权进行全面批判与改造。

(二) 改革的外部压力

1989 年世界银行关于非洲国家治理报告首次提出了改善国家治理的命题,由此对发展中国家施加了持续影响。作为外汇紧张、发展严重依靠外援的国家,突尼斯不得受制于国际金融组织和七国集团的各项改革意见,其中包括穆迪等评级机构的信用评级,以及世界银行、国际货币基金组织等发布的商业投资指南。世界银行被称为“知识银行”,1983 年起每年发布《世界发展报告》,尤其重视国家治理。1996 年以来,在发放贷款条款中加入了改善公共行政和公共管理条款。^④ 此外,七国集团作为意识形态相似的国际组织,其向突尼斯提供的经济援助或贷款也无一例外增加了以新自由主义改革为标志的附加条款。欧盟和美国的援助最为典型。欧盟的中海伙伴计划(EUROMED)、邻居计划(ENP)都包含了政治条款,将推动政治“自由化”、“民主化”改革纳入“政治篮子”。^⑤ 欧盟报告显示,欧盟持续向包括突尼斯在内的地中海沿岸国家提供国家治理援助,而此类援助大都设有前提条件,其总目标是实现“自由主义民主”,具体目标则是以

① “Constitution de La Republique Tunisienne,” *Chawki Gaddes*, Janvier 26, 2014, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/constitution_trilingue-tunisie.pdf, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

② “Décentralisation en Tunisie: Consolider la Démocratie Sans Affaiblir L’Etat,” *Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group*, N°198, 26 Mars 2019, p. 6.

③ Frank K. Matanga and Mumo Nzau, “Regime Change in North Africa: Possible Implications for 21st Century Governance in Africa, *Journal of Language*,” *Technology & Entrepreneurship in Africa*, Vol. 4, No. 1, 2013, p. 58.

④ Leslie A. Pal and M. Evren Tok, eds., *Global Governance and Muslim Organizations*, Macmillan: Palgrave, 2018, p. 49.

⑤ Francesco Cavatorta and Vincent Durac, eds., *The Foreign Policies of the European Union and the United States in North Africa: Diverging or Converging Dynamics*, London and New York: Routledge, 2010, p. 59.

西方为模板进行广泛的“自由化”改革。^① 美国在北非地区的投入也非常可观,突尼斯位于其“大中东民主计划”的范围之中。自小布什总统上台以来,实现“民主”变革和扫除恐怖主义滋生的温床成为美国中东政策的指导方针。2011年中东剧变之后,关于国家治理的促进计划仍然没有减弱。欧盟适时调整政策,推出“与地中海南岸国家共享‘民主’和繁荣伙伴关系”计划,投资数十亿欧元,继续保持对包括突尼斯在内相关国家的政治转型施加影响。

西方国家所提出的改进国家治理计划绘制了一个美好的“通往丹麦”之路,只要不断改进国家治理,最终就会走向繁荣、文明、民主的社会,变成类似已经实现善治的西方发达国家。^② 如经合组织(OECD)通过发展援助委员会(DAC)、治理和发展竞争力倡议、绿色发展宣言、税收信息透明和交换全球论坛、国际学生评估项目(PISA)等形式多样的计划或项目,将突尼斯纳入其影响范围之内。^③ 2019年,突尼斯还加入了经合组织开放政府项目。^④ 该项目致力于提升政府的公开性、参与程度和透明性。西方国家不断推动的双边或多边机制持续施压,迫使突尼斯不断推进国家治理改革。

(三) 内外联动下的改革

突尼斯已经深度融入全球化,国家治理改革的总体方针以新自由主义为指导思想。20世纪五六十年代,突尼斯曾试验“宪政社会主义”,探索自主发展模式,但未取得成功。70年代后期突尼斯经济社会矛盾不断恶化,被迫接受国际货币基金组织和世界银行提出的新自由主义理论指导下的经济结构调整一揽子方案。80年代中后期以来,突尼斯经济社会发展在一波又一波的“结构性改革”中起伏不定。不论在哈比卜·布尔吉巴后期或本·阿里执政时期,还是在过渡政府时期,突尼斯均受制于这一模式的影响。突尼斯政府的经济改革策略更多的是“按方抓药”,甚至连复兴运动党也未能免俗。事实上,突尼斯政治转型时期的历届政府都未能拿出新的解决方案。复兴运动党虽然也倡导伊斯兰经济,但并没有形成实质性变革方案。因此,突尼斯的国家治理改革虽然应对的是自身独特的国情民俗,但在解决问题的时候则采取了所谓“华盛顿共识”下的统一方案,内

^① Rosa Balfour and Francesca Fabbri, “Richard Youngs, Democracy Assistance From the European Union to the Middle East and North Africa,” *European Policy Centre*, May 19, 2016, <https://www.epc.eu/en/Publications/EUSpring-Report-on-democracy~258b54>, 上网时间:2022年5月2日。

^② Leslie A. Pal and M. Evren Tok, eds., *Global Governance and Muslim Organizations*, p. 47.

^③ *Ibid.*, p. 58.

^④ “Open Government in Tunisia: La Marsa, Sayada and Sfax,” *OECD*, August 2, 2019, <https://www.oecd.org/countries/tunisia/open-government-in-la-marsa-sayada-and-sfax-in-tunisia-978-9264310995-en.htm>, 上网时间:2022年5月2日。

部需求和外部压力实现了联动。

综合而言,突尼斯国家治理变革的动力主要还是来自其内部。正如有学者指出,2011 年中东剧变与美国“大中东民主计划”没有必然联系,也不是美国中东政策的直接结果。^① 突尼国家治理变革归根结底还是为了解决发展缓慢,制度供给能力不足的问题。中东剧变以来,突尼斯国家治理出现大刀阔斧的改革,主要可以分为国家制度层面的改革和地方政治领域的改革。

二、突尼斯在国家制度层面的改革

突尼斯国家治理改革首当其冲的是国家制度改革。国家制度改革属于顶层设计,是各种根本性矛盾产生的根源,也是建立新的国家治理体系的主要抓手。本·阿里政权在中东剧变中垮台为突尼斯创造了绝佳的机会,改革者从全局出发,重新进行制度层面的设计。

(一) 削弱总统权力：从总统制到半总统制

突尼斯国家治理最大的变革体现在对总统制的改革。改革者之所以将改革的矛头对准总统制,在于突尼斯的总统权力几乎不受约束。2011 年之前的国家制度是完全的总统制,总统独掌大权,总理由其任命,并对其负责,总统还主持内阁会议。中东剧变之后,2014 年宪法规定总统为国家元首,由全体选民选举产生,任期 5 年,最多只能担任两届。总统可以解散议会,主持国家安全委员会,担任三军总司令,宣布国家进入紧急状态,签署法令,颁布勋章,签发特别赦免令等。此外,在征询总理意见之后,总统拥有任免国防、外交部长,中央银行行长的权力。^② 改革之后,总统权力明显受到很大限制,但也保留了部分关键权力,区别于名义上的国家元首,突尼斯进入半总统制时期。比较而言,在这一体制当中,总统仅承担了非常有限的职责,而不是之前那样将国家事务系于一身。首先,总统不直接掌握军队和警察部队,其安全地位明显下降。其次,总统不再拥有立法权,无法将其意志上升为国家法律。再次,总统不能干涉政府运行,不再主持政府日常工作。最后,总统由公民直接选举产生,竞争激烈,但任期受到严格限制。2011 年以来,突尼斯还未出现过成功连任的总统。

(二) 加强议会权力：总理全面负责内政

中东剧变之后,突尼斯大幅提升议会权力。议会由两院制改为一院制,成为国家机构中的核心部门。突尼斯进入政治过渡时期后,所有的大政方针都由议

^① Katerina Dalacoura, “The 2011 Uprisings in the Arab Middle East: Political Change and Geopolitical Implications,” p. 79.

^② “Constitution de La Republique Tunisienne.”

会制定。这种实力地位在 2014 年宪法中得到确认。议会不仅拥有立法权,可以通过政府预算,而且有权弹劾总统,对政府提出不信任案。突尼斯政府则由各个政党在议会当中的席位多少而决定总理或部长的人选,且对议会负责。

此外,总理地位及其权力变化是突尼斯国家治理制度变革的又一重要内容。比较而言,总理在国家治理制度中的位置有了根本性的改变。首先,从首席部长变成了政府首脑。布尔吉巴执政初期,突尼斯并没有设立总理职务,直到 1969 年之后才确立总理职位,但总理仅具首席部长的地位。在中东剧变之前的突尼斯,总统是国家领袖,而根据新宪法,总理成为政府首脑。其次,从政府成员转变成政策制定者。在旧制度下,总理仅具执行总统命令的使命;而在新的制度设计中,总理全权负责政府运作,拥有任免部长和国务秘书等重要权力。此外,总理还有权发布行政命令。最后,总理对政府行为负总责。虽然以前也有总理因为政策执行出现偏差而辞职的情况,但人们往往将其视为替罪羊。在新的制度安排中,总理对政府的各项政策负主要责任,经济、政治、社会、文化等各方面的问题都有可能引发人们对政府的批评,严重失误会触发议会对其发起不信任表决。一旦未能获得多数支持,总理和他领导的内阁需要总辞职。

(三) 建立独立司法: 法治框架初步形成

2011 年之前,突尼斯政治制度的最大特点是没有明显的三权分立。^①虽然在形式上确立了立法、行政、司法的三权分立和相互制衡,但由于以总统为代表的行政权力巨大,行政权不仅凌驾于立法权之上,而且司法独立也受到很大限制,司法权成为最弱的一环。司法部长主持的高级司法委员会对于最高法院法官有任免权。2011 年之后,司法领域的改革也是国家治理体系改革的关键一环。2014 年宪法第 102 条规定,司法部门是实现普遍正义、宪法至上和法律主权,以及维护权利和“自由”的独立机构。^②新的司法机构体系完整,最高司法委员会由司法委员会、行政司法委员会、金融司法委员会和总司法委员会组成。为了保证司法独立,新宪法确定了司法部门预算独立,法官的豁免权。作为宪政改革的关键步骤,突尼斯 2014 年宪法第 118 条还规定设立宪法法院 (La Cour Constitutionnelle)。宪法法院由 12 名至少拥有 20 年司法经验的法官组成,任期 9 年,有权审查政府政策、法律、条约是否违宪。

此外,2014 年宪法还设立了各种专门委员会,以加强法治。这些委员会设立的目的旨在实现民主政治,使各项改革有法可依。宪法第六章规定了各专门委

^① Mustapha Ben Letaief, “Rule of Law Quick Scan Tunisia: Prospects and Challenges,” *Hiil*, November 2012, p. 12. <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/09/Rule-of-Law-Quick-Scan-Tunisia.pdf>, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

^② “Constitution de La Republique Tunisienne.”

员会的设立及其职权,包括选举委员会(l'instance des elections)、视听通信管理局(l'instance de la communication audiovisuelle)、人权委员会(l'instance des droits de l'homme)、可持续发展和后代权利委员会(l'instance du developpement durable et des droits des generations futures)、善治与反腐委员会(l'instance de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption)等负责特定事务和民主制度的运行。^①

中东剧变之后,突尼斯试图重构国家制度,全面变革国家治理体系,体现出法治、民主的倾向,也表现出追求国家治理体系现代化的强烈愿望。通过宪政改革,突尼斯初步形成了人民主权、竞争性选举、三权分立、民主决策的国家治理体系。在国家制度层面,突尼斯的改革者一方面通过限制总统权力与旧制度诀别,另一方面围绕议会的代议制制度设计实现人民主权,很大程度上回应了民众的变革要求。

三、突尼斯在地方层面的改革

地方层面的改革是突尼斯国家治理改革的最大亮点。对于中东剧变后的突尼斯而言,地方分权改革与国家制度方面的三权分立改革同等重要。经过广泛的讨论和辩论,突尼斯从 2014 年开始进行地方分权改革。这被誉为突尼斯独立以来最大的一次地方改革。^②

(一) 指导思想:实现地区平衡和基层政治参与

地方分权或权力下放是中东国家政治改革的主要领域。2011 年之后,这一改革计划在包括突尼斯、约旦、摩洛哥等多国广泛推行。推行改革的原因之一在于赶时髦。西方学者认为,地方分权与善治、发展和“民主”密切相关。^③因而,由西方国家开始的权力下放,被认为是一种潮流,被移植到了发展中国家。国际货币基金组织、世界银行等国际组织也大力支持中东国家的地方分权改革。从改革的现实考虑,则是调动地方精英的积极性,增加政治参与,减少腐败,推动“民主化”,因地制宜,开发地方资源,缩小地区差距等。

对于经历政治变革之后的突尼斯而言,推动权力下放或地方分权改革还在

① “Constitution de La Republique Tunisienne.”

② Bernard Dafflon and Guy Gilbert, *L'économie Politique et Institutionnelle De La Décentralisation En Tunisie: Etat Des Lieux, Bilan et Enjeux*, Paris: Agence Française De Développement (AFD), 2018, p. 9.

③ Marwa Shalaby and Chagai Weiss, “The Dynamics of Decentralization in the MENA: Processes, Outcomes, and Obstacles,” *GLD Working Paper Compendium*, Program on Governance and Local Development Working Paper, No. 31, May 2020, p. 9.

于完善其国家治理改革计划。突尼斯 2014 年宪法第七章关于地方政治的条款中明确提出了地方分权的内容,可见这一计划已经上升为国家战略。2014 年宪法第 14 条规定:在保持国家统一的框架内,国家加强并全面推进权力下放。促进地方分权改革的主要理念是扩大民众政治参与,实现自我管理和完善地方税收。^① 变革之前的突尼斯被广为诟病的是政治参与不足,妇女、年轻人或农村人口被排除在政治之外,没有机会参与决策和意见汇集。与此同时,涉及到地方开发和发展的计划都是由中央政府制订,然后由地方政府执行。这不可避免地造成了地区差异和政策失效问题。不仅沿海和内地的差距越来越大,而且一些在办公室里炮制出来的政策很难真正起到改善地区发展的作用。此外,民众参与政治渠道有限导致其缴纳地方税收的积极性不高,反过来也影响政府调配资源,发展经济和维持日常运作的效率,长期看也不利于地方发展。因此,从国家治理体系改革来看,进一步推动权力下放和地方分权改革有其合理依据,不能因为是西方国家倡导而予以全盘否定。

(二) 市镇划分: 延续与变革

市镇划分是进行地方分权改革的重要内容。只有明确划分地方政府的管辖范围,才能全面推行基于民众、公民社会团体和地方政府共同参与的地方治理。从具体的改革情况来看,这一改革既有延续也有变革。

1858 年,突尼斯设立了第一个市,在阿拉伯世界首开纪录。法国殖民统治期间建立了更多的市,1884 年增加至 7 个,1956 年时达到 69 个。市镇的设立不仅代表地方治理的建立和完善,实际上也是中央对地方加强控制的表现。^② 2011 年,突尼斯地方区划基本上按省—市—区三级管理体制,全国分为 24 个省(Gouvernorats)、264 个市(Communes)和 2,073 个区(Secteurs)。^③ 由于市长都是中央任命的,所以民众将愤怒发泄到了地方官员身上。突尼斯中央政府垮台之后开始了地方分权改革。和本·阿里政权联系紧密的地方官被革新派所取代,地方政府也实施了诸如扩大政治参与,公布政府信息,改善民生问题等改革措施。在地方,临时议事会取代了市议会和地区议会。从改革的结果来看,地方政府的划分基本上延续了之前的机制。省一级的区划没有发生变化,从而最大程度上保持了政治地理的延续性。此外,地方和中央政府的关系,仍然表现为中

① “Constitution de La Republique Tunisienne.”

② Aude Annabelle Canesse, *Les Politiques de Développement en Tunisie: De La Participation et de La Gouvernance Sous L'ère Ben Ali*, p. 67.

③ Sami Yassine Turki and Eric Verdeil, “Tunisie: La Constitution (du Printemps) Ouvre Le Débat Sur La Décentralisation,” *HAL*, October 27, 2015, <https://shs.hal.science/halshs-01221381>, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

央主导的特征。省长(瓦里)由内政部任命,区长由上级政府任命,这在市镇改革中没有变化。变化最多的是市长,市长由市议会选举产生,不能兼任其他社会职务,而市议会由选民直接选举产生。

从制度建设的角度来看,此次地方分权改革的主要抓手在于全面推行市镇管理机制。2015 年之前,市镇管理的仅有 9.92% 的地区和 2/3 的人口。2015 年起突尼斯再次调整市镇划分。2015 年新设 25 个市,2016 年 61 个,191 个市镇范围扩大。2016 年 5 月 26 日,突尼斯政府发布命令,公布了全国市镇划分。突尼斯由 264 个市变为 350 个市。^① 突尼斯 350 万农村人口全部被纳入了市一级管理之下,改变了长期以来只有城镇设市的传统。

另外,突尼斯地方分权改革向均等化发展努力。经过改革,突尼斯市镇划分在土地面积和居民人口方面基本实现了平均分配。突尼斯地方事务部(MPL)发布的改革意见中明确说明此次市镇划分的依据一是地方行政机构划分更加合理,使市镇的人口规模进入 2 万至 5 万的区间。2014 年,有 57 个市镇处于这一区间,调整后 151 个市镇位于这一区间;二是平衡地区差异,平均分配地方资源,使市镇发展指数大致相当。^②

2018 年 4 月 27 日,突尼斯议会发布的《地方权力法》(Code des Collectivités Locales)进一步推动了权力下放和地方分权。《地方权力法》确定了地方分权的步骤,2018 年至 2021 年达到 15%,2024 年达到 35%,2027 年达到 50%。^③ 这意味着地方政府能够及时、准确地回应民众的关切,优先解决教育、医疗、交通、环境保护和土地开发等问题。

(三) 市议会选举: 外热内冷的一次地方改革实践

地方议会选举在突尼斯地方治理中处于非常重要的地位。根据《地方权力法》,市议会经过公开、透明、无记名投票选举产生。改革之后,市议会成为地方权力的来源,市长由市议会选举产生。市长和其他经过选举产生的地区议会协助省长治理本省的具体事务。而市以下区长由市议会任命。因此,突尼斯发生政治变革之后,举行新的选举是落实地方分权的关键一步。

2018 年 5 月 6 日,突尼斯市议会选举在几经推迟后,最终成功举行,选举在形式上实现了基层民主。数十个政党和成百上千的独立人士参加了这次市议会

^① Intissar Kherigi, "Deepening Democracy in Transitional Tunisia: A New Chapter for Local Governance," *Great Insights magazine*, November 8, 2018, <https://ecdpm.org/great-insights/north-africa-hope-in-troubled-times/deepening-democracy-transitional-tunisia/>, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

^② Ibid.

^③ "Loi Organique n° 2018-29 Du 9 Mai 2018, Relative Au Code Des Collectivités Locales," *DCAF Tunisie*, Mai 9, 2018, https://knowledge-uclga.org/IMG/pdf/loi_organique_no_2018-29_du_9_mai_2018_1.pdf, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

选举。候选人共组成了 860 个独立人士名单和 1,214 个政党名单。根据选举法规定,女性候选人、年轻人得到了充分的表现机会。女性候选人和男性候选人的人数基本相等,年轻人比重在 30% 以上。这既保持了突尼斯一直以来在妇女赋权方面的进步,而且也回应了人口结构年轻化的社会现实。选举结果显示,复兴运动党获得 28.64% 席位,呼声党获得 20.85%, 独立人士获得 32.27% 的席位。^① 由于新选举法规定必须保证女性和年轻人的席位,选举结果支持了宪法规定:女性获得了 47% 的选票,35 岁以下年轻人获得了超过 1/3 (37%) 的席位。^② 这对基层民主和政治参与产生了不可低估的影响。

此次选举虽然被外界普遍看好,其公正和民主程度无可置疑,但选举本身并没有带来地方政治的根本变革。1990 年 5 月,突尼斯通过 90-48 号法,即地方组织法,以选举方式产生市议会。在本·阿里执政时期,突尼斯定期举行市议会选举,地方权力机关阶段性调整,但由于执政党“民主宪政联盟”深入基层,80% 的地方议会席位权力掌握在执政党手中,选举只是执政党行政人员更替的机制,其他政党鲜有插足机会,因而其合法性受到质疑。但是,2018 年地方选举并没有取得预期结果。一方面,选民的积极性不高,投票率较之前有所下降;另一方面,选民对现有政党缺乏信任,本·阿里时期的政府官员以独立候选人的身份参与选举并重返政坛。这表明表面热闹的地方议会选举未能改变政治转型缓慢的整体态势。

新的地方政府成立之后面临重重困难,包括资金、人员、沟通机制等。^③ 市议会的工作包括修筑和保养道路、垃圾清理和环境保护、维护公园和体育馆等公共设施、安装和维护公共照明设施、民政登记以及发展健康的水资源系统等。市议会最重要的功能则在于批准预算,但受制于税收汲取能力不足,地方政府预算非常有限,严重依赖中央政府转移支付,由此导致地区差异仍然存在,甚至有进一步拉大的趋势。此外,突尼斯地方政治还受到政党政治的影响,党派利益影响了地方社会经济发展的前景。因此,突尼斯地方议会选举仅仅实现了部分基层政治参与的功能,对于更为重要的经济发展和改善民生难题无所助益。

① Tarek Amara, “Independent Candidates Get Most Votes in Tunisia’s Municipal Election,” *Reuters*, May 9, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-tunisia-election-idUSKBN1I92DW>, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

② “Décentralisation En Tunisie: Consolider La Démocratie Sans Affaiblir l’Etat,” *International Crisis Group*, Brussels: Rapport Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group N°198, Mars 26, 2019, p. 19.

③ Intissar Kherigi, “Deepening Democracy in Transitional Tunisia: A New Chapter for Local Governance.”

四、突尼斯国家治理改革的困境

2011 年中东剧变以来,突尼斯基本上维持了政局稳定,法治逐渐健全,社会活力得以展现,堪称中东国家政治转型的“范例”。自 2011~2021 年,突尼斯宪法制订取得了成功,新宪法落地实施。政治选举定期举行,且以其公正、公平、公开得到了外界普遍认可。公民的政治参与显著增加,民众表达政治观点的渠道更加顺畅,且不用担心会遭到打击报复。社会团体和政党活跃,以各种方式参与到国家治理的过程当中。新闻媒体也获得了更多发表意见的空间,对政府形成一定监督作用。反观其他中东国家,叙利亚、利比亚、也门陷入了长期战乱,埃及重新回归军人总统治理模式,政治转型范围和改革力度都比较有限。但是,突尼斯的成功很大程度上来自于其他国家,尤其是邻国利比亚的衬托。这种表现最多也不过是一种“脆弱的民主”^①。十多年来,突尼斯国家治理的演进取得了部分成功,仍然面临较为明显的困境。

2019 年,这种“脆弱的民主”遭遇了重大挫折。2019 年底,凯斯·赛义德总统上台之后,突尼斯很快产生激烈的权力斗争。总统、总理、议长三者之间屡次爆发冲突,且相持不下。赛义德总统具有强烈的民粹主义(populism)倾向,他的口号是“人民要求”(Le peuple veut)。^②他与突尼斯精英阶层格格不入,对于突尼斯政党政治的效率低下失望透顶。2021 年 7 月 25 日,赛义德总统依据宪法第 80 条宣布采取非常措施,全国进入紧急状态,暂停宪法,中止议会活动,解散政府,以总统令治国,突尼斯陷入严重政治危机。

(一) 半总统制运行不畅,总统和总理之间的权力斗争演变为政治内耗

从 2011 年开始,突尼斯实际上就进入了半总统制,总统权力受到很大限制,总理承担了主要领导责任。但在十余年的政治实践中,半总统制的制度设计并没有体现出其优越性,反而成为各种动乱的根源。2011~2014 年,突尼斯出现经济滑坡,恐怖袭击接连发生,社会动荡的严峻局面,时任总统马尔祖基基本未发挥作用,两任总理哈马德·杰巴里(Hamadi Jebali)和阿里·拉哈耶德(Ali Laarayedh)不能控制局势,最终由总工会、律师协会、雇主协会和人权联盟从中斡旋,拯救了突尼斯的政治转型。2015 年埃塞卜西总统上台之后,基本上主导了突

^① Tamara Cofman Wittes, “Politics, Governance, and State-Society Relations,” *ISSUU*, November 21, 2016, https://issuu.com/atlanticcouncil/docs/politics_governance_and_state-soc, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

^② “Kaïs Saïed, Le Peuple Veut, Et Après?,” *La Redaction De Mondafrique*, Septembre 23, 2021, <https://mondafrique.com/56269-2/>, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

尼斯政局。哈比卜·埃西德(Habib Essid)总理在压力之下被迫辞职,优素福·沙赫德(Youssef Chahed)总理和埃塞卜西短暂合作之后转向对立,最终以埃塞卜西离世而告终。2019年大选之后,赛义德总统与埃利亚斯·法赫法赫(Elyes Fakhfakh)总理以及之后的希沙姆·迈希希(Hichem Mechichi)的矛盾再次凸显,双方在内政外交、政治联盟各方面龃龉不断,直至2021年中。2021年7月25日,赛义德总统宣布解除总理迈希希的职务,停止议会活动。从中可以明确看出,突尼斯的半总统制难以发挥作用,总统与总理争权夺利造成严重的政治内耗。赛义德总统停止议会和总理职权的时候,没有任何机构判定其行为是否合宪,突尼斯国内政局也分裂成了两派。一派支持赛义德的行动,另一派则反对赛义德的做法,认为这是彻头彻尾的政变。突尼斯政治转型十余年,从这一时刻开始进入新的阶段。2021年9月22日,凯斯·赛义德发布117号总统令,授予自己立法、行政全权。9月29日,赛义德总统任命前世界银行职员娜杰拉·布登·拉马丹(Najla Bouden Romdhane)为总理,总理在总统的领导下开展工作。赛义德此举意味着总统与总理权力之争最终以总统胜出而告终,但也象征着突尼斯多年政治改革回到原点。

(二) 共识政治代替宪政,国家治理制度化难以实现

共识政治(*consensus politic*)是主要政治力量在合法政治框架之外的非正式沟通机制。共识政治在突尼斯有着悠久的历史,某种程度上构成了突尼斯特色^①。1977年,突尼斯政府与社会团体签署了《社会契约》(*Social Pact*)。1988年,本·阿里联合各主要政党和社会团体签署了《民族契约》(*National Pact*)。2005年,各主要反对派摒弃政见分歧,组成了“10月18日集团”(*Collectif du 18 Octobre*),为团结一致推翻本·阿里政权建立了统一战线。类似的共识政治在不同历史阶段发挥的作用虽然不尽一致,但都在关键时刻发挥了极其重要的作用。

在突尼斯政治转型时期,共识政治延续了其重要国家治理机制组成部分的地位。突尼斯共识政治之所以大行其道,主要原因在于突尼斯政党政治发展滞后,不能发挥推动国家治理改革的领导作用。突尼斯宪法保障公民参与政治权利,较少限制政党活动。但是,由于政党政治不成熟,突尼斯存在以共识政治替代宪政和政党政治,非正式机制替代正式机制的状况,严重影响了国家治理制度化发展。突尼斯政党政治存在严重的缺陷:一是人员和经费紧张,从而影响了其运行。二是缺乏明确的政治纲领,围绕领导人和竞选而召集组织活动。突尼斯并没有发生外界所期待的世俗政党和复兴运动党之间的对决,反而由于双方的两次联合组阁实现了一定的融合。三是政党内部纪律松散,当选议员或政党领

^① Hatem Sebei and Carmen Fulco, "Rethinking the Legacy of Tunisian Pact-making in the Post-July 2021 Order," *The Journal of North African Studies*, Vol. 27, Iss. 6, 2022. p. 5.

领导人转换阵营的情况时有发生,影响了政党的生存和发展。根据突尼斯政党法,只要获得 3% 的选票即可在议会获得席位,进而导致政党之间的分化组合屡屡上演。以 2014 年选举后的情况为例,复兴运动党和突尼斯呼声党最初分别拥有 86 和 69 个席位,到 2018 年时,两党分别获得 43 席和 68 席。突尼斯呼声党变成了四个不同的政党。^① 突尼斯政党政治发展不成熟,无法起到组织、动员和形成政治纲领的功能,从而使得议会核心作用无从发挥,以议会统治为标志的宪政制度成为摆设。议会不仅难以形成有分量的议案推动社会经济发展,而且出现议而不决、议而不行的局面。如前所述,对于突尼斯政治转型至关重要的宪法法庭始终未能设立,意味着议会在关键决策方面作用有限。2013 年,突尼斯出现制宪危机,三大执政党束手无策。突尼斯工会联合会(UGTT)、突尼斯工业贸易手工业者联合会(UTICA)、突尼斯律师协会(ONAT)、突尼斯人权组织(LTDH)组成的对话四方紧急出手,才拯救了陷入危机的制宪进程。2016 年 7 月,为了凝聚共识,埃塞卜希总统撮合执政党突尼斯呼声党、复兴运动党与主要公民社会组织突尼斯工会联合会、突尼斯工业贸易手工业者联合会签署了《迦太基协议》(Carthage Accord)建立联合政府,推动亟需的突尼斯社会经济改革。^② 这一举动实际上绕开了议会。2017 年 9 月议会通过的《行政和解法案》(Administration Reconciliation Law)是在埃塞卜希总统强力推动下实施的,再次证明立法机构在实际运行过程中无法发挥预设作用。突尼斯学者马利克·拉克哈勒(Malek Lakhall)将其总结为“捐赠者—国家—专家—公民社会”(Donors-State-Experts-Civil Society)治理模式。^③ 这意味着突尼斯的国家治理在精英层面完成了闭环,并未纳入对社会强烈不满的中下层民众,尤其是其中的青年群体,与突尼斯改革目标相去甚远。

(三) 制度建构进展缓慢,政治转型陷入困境

如前所述,突尼斯进入政治转型阶段后,全面进行国家治理改革,各项立法工作对于制度设计而言非常关键。除了 2014 年宪法,落实到制度层面的改革成就并不多。2011 年以来,受制于立法机关内部的权力斗争和议会的低效率,立法

^① Sharan Grewal and Shadi Hamid, “The Dark Side of Consensus in Tunisia: Lessons from 2015–2019,” *Brookings*, January 15, 2020, <https://www.brookings.edu/research/the-dark-side-of-consensus-in-tunisia-lessons-from-2015-2019/>, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

^② Khalid Al Mouahidi, “Tunisia: Carthage Accord Paves Way to Unity Government,” *Medafricatimes*, July 14, 2016, <https://medafricatimes.com/9892-tunisia-carthage-accord-paves-way-to-unity-government.html>, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

^③ Malek Lakhall, “The Ghost People and Populism From Above: The Kais Saied Case,” *The Arab Reform Initiative*, March 23, 2022, <https://www.arab-reform.net/publication/the-ghost-people-and-populism-from-above-the-kais-saied-case/>, 上网时间:2022 年 5 月 12 日。

工作进展缓慢,严重影响了政治转型。在半总统制下,议会被设定为最重要的权力机构。但在现实政治中,议会并没有发挥应有的作用。议会的经费有限,议员缺乏必要的办公场所和助手等辅助。^①而且议会的开会时间非常有限,经常出现议员缺勤情况,从而使得议会无法完成大量的立法任务,难以承担起国家治理中枢机构的作用。2015~2019年间,突尼斯没有完成国家治理框架的建构,留下了许多缺憾,比如未能设立宪法委员会,没有实现转型正义,没有完成安全部门改革,未能推动大刀阔斧的经济改革。^②虽然作为政治制度变革保证的宪法法院的重要地位无可置疑,但始终未能建立起来。围绕宪法法院法官人选的争执使得其12名成员的任命工作未能完成,导致在总统和总理面临权力争夺等重大问题时,无法仲裁或调解。更为严重的是,赛义德总统2021年7月中止议会活动,2022年3月解散议会,从根本上颠覆了突尼斯2011年以来所坚持的国家治理改革计划,使突尼斯陷入困境。由于议会停摆,突尼斯实际上又回到了总统个人统治的时代。

(四) 地方分权改革名不副实,地方治理面临混乱局面

一方面,市镇划分存在一些不合理之处。新设的市镇存在的理由并不充足,被分割的市镇则在资源分配方面出现了严重冲突。另外,在市镇划分的过程中缺乏必要的实际调研,中央政府的武断作法引起了民众的强烈不满。^③另一方面,市议会选举之后成立的新的领导班子在运行过程中遭遇重重困难。从中央与地方的关系来看,对于地方分权存在很多抵制和误读。因此,地区发展与改革部无法领导相关部门共同推动地方分权改革。此外,市议会资金和人员都不充足,难以承载民众的较高期望。从资金方面来看,市议会的运作在很大程度上仍然来自政府拨款,没有实现财政自主。除了征收市场税、商业税外,市议会缺乏别的财源,而且这些税收的完纳程度也很低。突尼斯政府拨付给地方的资金仅占国内生产总值的3.6%。这远远低于摩洛哥和土耳其的10%、20%和欧洲国家的35%。^④从人员方面来看,市一级机构缺乏必要的专业人才,只能维持较低水平的人员配备。因此,地方分权改革在突尼斯尚未取得多大进展,除了在垃圾清运、道路养护、公共照明等方面完成了其功能之外,在经济发展、招商引资、项目推动方面几乎没有存在感。地方的发展,尤其市重大项目的推动,仍然依靠中央

^① Sarah Yerkes and Zeineb Ben Yahmed, "Tunisia's Political System: From Stagnation to Competition."

^② Sharan Grewal and Shadi Hamid, "The Dark Side of Consensus in Tunisia: Lessons from 2015-2019."

^③ Intissar Kherigi, "Deepening Democracy in Transitional Tunisia: A New Chapter for Local Governance."

^④ "Décentralisation En Tunisie: Consolider La Démocratie Sans Affaiblir l'Etat," p. 12.

政府。这导致在弥合地区差异、解决失业等方面的作用并没有发挥出来。地方分权未能实现权力下放,反而使得责任分散,无助于国家治理能力现代化的实现。一方面,中央政府的行事方式一如从前,长期形成的中央集权制度没有发生根本性变化,却多出了几个没有实际作用的部门。有学者从突尼斯特殊的国情出发,集中论述了地方分权改革的成效和不足,认为突尼斯并未实现真正的地方分权。^① 另一方面,地方政府经历选举之后拥有完全的政治合法性,但受到人力、物力和政策框架的限制无法真正应对亟需解决的民生问题。由此造成的结果是突尼斯社会治理日趋恶化,民众怨声载道,社会矛盾不断积聚。

2021 年 7 月,赛义德总统发动政变后,掌握了几乎所有的权力。他不仅宣布国家进入紧急状态,以总统令治国,而且大力整顿,重构突尼斯国家治理体系。赛义德总统的指导思想是重新建立强有力的总统集权制度和经选举产生的地方治理体系。^② 从赛义德总统的具体行动来看,他首先通过各种非常规手段巩固了总统权力。2022 年 3 月 7 日,赛义德总统在法官抗议之后,改组了最高司法委员会,随后又宣布解散议会并定于 12 月重新举行大选。4 月 21 日,赛义德总统发布命令,重组独立高级选举委员会 (ISIE),授权其组织宪法公投和全国大选事宜。6 月 2 日,赛义德总统一举解除了 57 名法官职务,指控其阻碍改革的实施。赛义德总统上述举动严重背离宪法,其集权行为虽然得到了部分民众的支持,但对突尼斯宪政制度和宪政传统造成了致命打击。突尼斯主要政党和公民社会组织如复兴运动党、自由宪政党、律师协会组成了民族拯救阵线 (National Salvation Front),明确表示要抵制宪法公投和接下来的全国大选。突尼斯总工会也对政府迟迟不召开包括所有政治派别的对话会议而提出批评。^③ 其次,赛义德总统成功推动宪法公投,建立了新的政治体制。2021 年 12 月 13 日,赛义德总统发布了政治改革路线图,确定在 2022 年 7 月 25 日举行宪法公投,采用新的宪法。7 月 25 日,突尼斯如期举行宪法公投,但投票率仅为 30.5%。^④ 新宪法从根本上改变了

^① Sami Yassine Turki and Eric Verdeil, "Tunisie: La Constitution (du Printemps) Ouvre Le Débat Sur La Décentralisation."

^② "Why Is Tunisia's New Proposed Constitution So Controversial?," *Al Jazeera*, July 25, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/25/why-is-tunisia-new-constitution-so-controversial-explainer>, 上网时间:2022 年 9 月 1 日。

^③ "Tunisia's President, Opposition Battle Over Who Will Fold first," *Al Jazeera*, June 10, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/6/10/tunisia-president-opposition-battle-over-who-fold-first>, 上网时间:2022 年 6 月 11 日。

^④ "Tunisia Approves New Constitution in Vote with Low Turnout," *France 24*, July 26, 2022, <https://www.france24.com/en/africa/20220726-tunisian-president-hails-constitutional-referendum-set-to-boost-executive-power>, 上网时间:2022 年 9 月 1 日。

2014年确立的宪法体制,重新建立了以总统为中心的政治体制,议会权力大幅削弱,司法机构受行政部门领导。关于总统权力,宪法第87条规定总统行使行政权力,政府予以协助。第101条规定总统任命总理,并在总理建议下任命各部部长。第112条规定总理对总统负责。第96条还规定,如果国家安全、独立面临威胁,总统在与总理、议会协商后可以采取非常措施。关于议会权力,宪法第68条规定总统有权提出议案,且在议会表决中处于优先地位。关于司法权力,宪法第120条规定,法官是根据相关最高司法委员会的提名,由总统任命,禁止法官罢工。^①最后,赛义德总统试图通过全国大选,将其一手策划的政治体制变革付诸实践,获得政治合法性。2022年12月,突尼斯举行了议会选举。突尼斯选民的积极性不高,投票率仅为11.3%,经过两轮选举产生了新议会。^②

综上所述,突尼斯虽然进行了中央和地方层面的改革,但在实际运作中出现各种弊端,最终导致国家治理体系的瓦解。国家治理改革中制度供给不足让突尼斯政治、经济、社会各方面陷入困境。赛义德总统在2021年之后推动了国家治理体系的重构。从目前的各项进展来看,改革进程顺利推进,基本上实现了既定目标。但也不难发现平静的水面之下蕴藏着激烈对抗情绪,不断探底的投票率就是民众无声抗议的直接宣示。反对派虽然尚未实现联合,但各个层面的抵制和反抗增加了不确定因素。低于预期的投票率对于改革的合法性打上了大大的问号。因为即使是在新的制度框架之下,广泛的民众参与也是确保政治转型顺利的必要条件。

五、结语

2011年以来,突尼斯全面推进国家治理改革,这是突尼斯人民及其代表反思以往不足的表现。改革的动力既有内部驱动,也有外部压力,但总体上以本土化探索为主。突尼斯国家治理改革试图摆脱旧政权的种种弊端,进入崭新阶段。为此,突尼斯进行了大量尝试。从这些尝试来看,喜忧参半,尤其对于一些历史顽疾产生了积极影响,但在解决发展难题、惩治腐败、弥合地区不平衡方面进展缓慢。突尼斯国家治理长期形成的总统集权、共识政治等传统非但没有消失,反

^① “Constitution Tunisienne 2022,” *Tekiano*, Août 19, 2022, <https://www.tekiano.com/2022/08/19/constitution-tunisienne-2022-le-texte-officiel-publie-par-la-presidence-de-republique/>, 上网时间:2022年9月2日。

^② “Turnout in Runoff Parliamentary Elections in Tunisia Stands at 11.3%,” *TAP*, January 30, 2023, <https://www.tap.info.tn/en/Portail-EN-Legislative-elections-2022/15959565-turnout-in-runoff>, 上网时间:2023年2月8日。

而有进一步增强的态势,呈现出较强的路径依赖特征。

回顾突尼斯近十年发展历程,经济社会发展问题既是各种矛盾产生的根源,又是国家治理改革的主要动力,但突尼斯在化解难题方面十分艰难,未能达到预期。自 2011 年至 2021 年期间,突尼斯国内生产总值年均增长率仅为-0.25%,其中在 2011(-1.7%)、2020(-9.2%)、2021(-8.7%)出现了负增长。^① 由于出口萎缩,进口增加,经济赤字连年扩大,2021 年外债负担占国民生产总值比例达到了惊人的 85.8%。^② 显然,突尼斯国家治理改革并没有取得良好效果。从善治的 10 个基本要素(合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁、公正^③)来看,突尼斯并没有实现预期目标。突尼斯政府的合法性多次遭到质疑,政府频繁改组。法治精神由于转型正义的不完全而大打折扣。2013 年两位左翼议员遇刺,2015 年接连发生两起恐怖袭击,让突尼斯曾经引以为傲的安全也遭到严重质疑。即使是在透明性和责任性方面,突尼斯的表现也在 2012 年后逐年下降。至于政府回应民众要求,展现管理效率方面的表现也是不尽如人意。突尼斯在国家治理改革方面的种种乱象严重影响了社会发展和经济复苏。突尼斯民众获得了更多的政治权利,更加关注平等地位,更加重视尊严问题,更加珍视公民权利。但是,突尼斯国家治理改革产生的问题比解决的问题更多。突尼斯人民在付出大量的牺牲后,并没有收获更多的成果,反而是梦想破灭。正如有学者所言,投票的权力并没有带来生活条件的改善,“自由”宪法并没有带来正义,言论自由并没有杜绝腐败的发生,“民主”并不是大家共同支持的美德,而是政治搅局者的工具。^④

突尼斯的经历再次证明国家治理改革没有一个放之四海而皆准的模式。从“自由主义民主”的制度设计来看,半总统制有助于提升议会和总理权力,限制总统权力,似乎是一种比较理想的制度设计。权力下放和地方分权改革被用于分解中央权力,有助于激发地方活力。但实际上突尼斯转型时期的种种弊端显示,半总统制并不成功,因为这一制度与成功的“民主”转型之间不存在必然联系。此外,改革家仅看到理想的一面对于其弊端估计不足。正如福山所言,更大程度的地方分权和组织结构扁平化长期而言就是一个不可避

① “GDP Growth (Annual %)-Tunisia.”

② “Tunisian Public Debt 85.8% of GDP at the End of 2021,” *ANSAMED*, April 8, 2022, https://www.ansamed.info/ansamed/en/news/sections/economics/2022/04/08/tunisian-public-debt-85.8-of-gdp-at-the-end-of-2021_d4200150-e993-4dd6-88ae-5deffe35f4c6.html, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

③ 俞可平:《论国家治理现代化》,北京:社会科学文献出版社 2014 年版,第 59-60 页。

④ “Expert Q & A — Tunisians Reflect on the Tenth Anniversary of the Dignity Revolution,” *POMED*, December 17, 2020, <https://pomed.org/expert-qa-tunisians-reflect-on-the-tenth-anniversary-of-the-dignity-revolution/>, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

免的趋势。权力下放最大的缺点是风险,权力下放必然意味着把风险下放到了组织的下层。^① 地方分权改革存在过高的风险和沟通成本,对于国家能力的发挥起到负面作用。突尼斯的国家治理改革很大程度上验证了这种舶来品并不符合其国情。

总结历史经验,继续推动国家治理改革,突尼斯还需要解决国家治理改革与社会经济发展的关系,思考国家治理改革的时机和方式。正如联合国食品与农业组织前副秘书长乔莫·夸梅·桑达拉姆(Jomo Kwame Sundram)和阿尼斯·乔杜里(Anis Chowdhury)所言,表面上看,西方国家对非洲国家欠发达状态开出的国家治理改革药方十分重要,但实际上大部分发达国家是在取得社会经济发展巨大成功的基础上才开始进行国家治理改革的。对非洲而言,更现实的做法是优先发展经济,然后再探索国家治理改革。^②突尼斯国家治理改革的目标可能是“小而强”,但实际结果却是“大而弱”。突尼斯丢失了“发展”和“稳定”的标签,落入“失败国家”的边缘。对于突尼斯而言,更加切实的发展方案,仍然是边发展边治理,而不是一味追求“自由主义民主”和地方分权的虚名,忽视社会经济全面变革带来的社会关系调整。国家治理改革与社会经济发展同等重要,不可偏废。从长远而言,渐进推进国家治理改革仍然是最为有效的发展路径。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)

^① [美]弗朗西斯·福山:《国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序》,郭华译,上海:上海三联书店2020年版,第80页。

^② Jomo Kwame Sundaram and Anis Chowdhury, “Is Good Governance a Pre-requisite for Africa’s Development?,” *Africa Review of Books*, Vol. 9, No. 2, 2012, p. 27.

factor, India's Middle East policy and other factors, Iran-India relations will continue to be stuck in a dilemma for a long time in the future, with no breakthrough.

Key Words Iran; India; Iranian-Indian Relations; India's Middle East Policy

Author WEI Liang, Ph.D., Assistant Research Fellow, Department of International Relations and Deputy Director, Centre of Development and Governance Studies in the Middle East, Institute of West Asian and African Studies, Chinese Academy of Social Sciences.

112 Tunisia's National Governance Reform and Its Dilemma Since the Upheavals in the Middle East

Abstract After the upheavals in the Middle East and North Africa in 2011, Tunisia tried to reform the governance system from central government to local administrative in great scope. From 2011 to 2021, Tunisians transformed presidential system to semi-presidential system, the status of the parliament rose, the prime minister took charge of the government's work, and the parliament set up special committees to guide reforms. Moreover, the decentralization in Tunisia made great progress. They successfully held municipal elections. However, the reform did not achieve the expected results. The semi-presidential system has not functioning smoothly, the role of the parliament has not fully played, the constitutional system has not implemented, the various committees have not playing their due role, and the local decentralization reform has been in chaos. Although the external evaluation is positive, there are many malpractices. On July 25, 2021, Tunisia fell into a new political crisis as President Kais Saied launched a coup and took an unconventional way to govern the country. The political crisis in Tunisia shows that blindly copying the governance reform in Western countries cannot solve the problems of Tunisia's social and economic development. National governance reform is crucial to social and economic development, but it is also necessary to take both into account and explore the model of governance while developing.

Key Words Middle East Upheavals; Tunisia; Governance; Reform; Dilemma

Author LI Jingqiang, Ph.D., Research Fellow, History and Culture School, Luoyang Normal University.

132 Exploring Iran's Water Crisis from a Multidimensional Perspective

Abstract The mass protests in Khuzestan province in 2021 reveal the grim reality that water shortages are seriously affecting Iran's social stability and national security. From a macro perspective, Iran's water crisis is the result of a shift in the country's development pattern and the overlapping of multiple realities. Since the 1950s, the Pahlavi dynasty imported the US Tennessee River model to promote modernisation, which led to the transition of Iran's water management pattern from the Qanats era to the Hydraulic era, and the transition of Iran's development pattern from low sustainable development to high-speed development at the cost of the environment. In 1979 after the establishment of the Islamic Republic, the continuation of the Pahlavi dynasty's water management and development pattern has put Iran's water resources under even greater pressure. In the late 20th century to the present, factors such as climatic drought, population growth and international conflicts have made Iran's water problems increasingly serious, affecting people's livelihoods, the economic sphere and eventually escalating into a pressing political issue. Although the Iranian government has achieved some success in alleviating water conflicts through various measures such as developing water sources and promoting water conservation, the water crisis will continue to be a major problem that the Iranian government has to face due to the overall level of development and specific policy directions.

Key Words Iran; Water Crisis; Water Policy; Water Governance

Authors CAO Hua, Ph.D., Professor, Chongqing University of Posts and Telecommunications; XIE Shuyuan, Chinese University of Hong Kong, Part-time Researcher, Centre for Iranian Studies, Southwest University.