

中东政治与社会

巴勒斯坦解放组织的变迁： 以组织结构的变化为视角^{*}

舒 梦

摘 要：巴勒斯坦解放组织的组织结构一直处于发展变化中，主要体现在目标体系、部门体系和权力体系三个层面。在目标体系层面，巴解组织已从侧重单一目标的组织转变为复合型目标组织；在部门体系层面，巴解组织建立了三权分立的部门框架；在权力体系层面，巴解组织的权力已从集中转向分散。从长期来看，巴解组织的组织结构变化对其成长有积极作用，有助于巴勒斯坦民主政治的发展。但在巴勒斯坦被占领的特殊环境下，决策民主化、内部权力相互制衡的巴解组织仍面临多重掣肘，难以集中政治资源，其在巴勒斯坦民众中的影响力及在巴以谈判中的作用已大不如前。不仅如此，过于庞大的部门体系与错综复杂的内部矛盾也使巴解组织面临分裂的隐患。

关键词：巴勒斯坦解放组织；巴勒斯坦；组织结构；巴以谈判

作者简介：舒梦，博士，上海外国语大学中东研究所助理研究员（200083）。

文章编号：1673-5161(2019)05-0104-14

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文受到上海外国语大学青年项目基金(20171140047)的资助。

组织结构是指组织内部各个部门、层次之间排列与互动的方式,是组织效能的直接决定因素,对组织的行为模式及其发展方向具有长期且关键的影响。政治组织对组织结构的管理能力直接决定了其参与政治的能力。巴勒斯坦解放组织(以下简称“巴解组织”)作为政治组织,其组织结构变化对组织发展至关重要。近年来,巴解组织在巴以问题中的角色、职能和影响力方面都出现了新的变化,其组织结构发展既是这些变化的集中体现,也是其推动力量。

一、巴解组织目标体系的变化

组织目标是指导组织发展方向、衡量组织发展情况的重要因素。组织的重大变革往往源于其目标体系的变化^①,对巴解组织来说同样如此。自巴以和平协议签订以来,巴解组织的目标体系出现了重大调整,这为该组织的部门体系变化和权力体系变化奠定了基础。

(一) 巴解组织的早期目标体系

巴解组织对组织自身的早期定位是国家的临时替代品,是“民族和家园的象征”^②。该组织前主席亚希尔·阿拉法特曾表示:“巴解组织并不是巴勒斯坦众多机构中的一个,它代表了整个巴勒斯坦的所有机制,涵盖了巴勒斯坦所有民众。”^③但事实上,早期的巴解组织并不具备国家属性,因为它无法代表巴勒斯坦履行国家职能,而是更多地在扮演巴勒斯坦解放运动领导力量的角色。这种定位决定了巴解组织的早期目标主要是实现巴勒斯坦建国和民族自决。

在巴勒斯坦建国问题方面,巴解组织于1977年主持召开的第十三次巴勒斯坦全国委员会首次认可了对以色列斗争形式的多样性,使得以和平手段建立巴勒斯坦国成为可能。巴解组织的早期建国方案主要分三个阶段:第一阶段是促使以色列撤出1967年后所占领的巴勒斯坦土地,第二阶段是促使以色列回到1948年之前的边界线,第三阶段是建立巴勒斯坦国。但在实现建国目标的过程中,巴解组织在推进第一阶段时便遭遇了严重挫折。1987年第一次巴勒斯坦大起义期间,巴解组织希望借建国来向以色列施压,安抚组织内部的强硬派,缓解内部压力,以此获取来自于国际社会的外部支持,但并未如愿。巴解组织的建国行动遭到以色列和美国的强烈反对,当时很多国家表示,虽然“巴勒斯坦人享有独立建国的不可剥夺的权利”,但建国条件尚不成熟,还需慎重。此后,尽管名义上巴勒斯坦宣布建国,但由于它“不具备

^① 陈兆陈:《组织变革的行为模式及行为选择》,载《政治学研究》1987年第3期,第28页。

^② [巴勒斯坦]萨米·穆萨勒姆:《巴勒斯坦解放组织政体及基层机构的构成》,北京:巴勒斯坦解放组织驻京办事处,第7页。

^③ “A Discussion with Yasser Arafat,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 11, No. 2, 1982, p. 10.

一个民族国家的基本条件,(巴勒斯坦国)实际上是形同虚设”^①。

在实现巴勒斯坦民族自决方面,1974 年联合国大会第 3236 号决议承认了巴勒斯坦人民自决的权利,^②但巴勒斯坦人民无法在事实上真正享有这种权利。巴勒斯坦《全国文件》第 28 条将巴解组织定义为“负责领导阿拉伯巴勒斯坦人民在政治、军事、经济领域和巴勒斯坦事业所需要的国际、阿拉伯范围内进行一场旨在收复、解放祖国、实现民族自决权的斗争运动”^③。有学者指出,“萨乌拉”是巴勒斯坦本地语言中标准的“起义”一词,而巴勒斯坦人并未用这个词来形容他们反抗以色列的行为,而是使用了“因提法达”^④,这是因为巴解组织的目标并不是消灭以色列,而是要从根本上消除自己的“以色列性”,确认自己的民族特性,进而脱离以色列体系,建立自己的民族国家。^⑤由此可见,民族自决一直是巴解组织早期重要的目标之一,且该组织对作为整体的阿拉伯民族的认同不断降低,对巴勒斯坦民族的认同不断增强。

在建立巴勒斯坦国、实现民族自决的两重目标的引导下,巴解组织将自身职能界定为一个旨在对以斗争与实现巴勒斯坦建国的斗争型组织。但其早期组织结构体现了松散的统一战线型组织特征,表现为在内部保持追求共同目标的一致性与各内部力量间的多样性相结合。首先,在统一战线方面,巴解组织最初规定,只要愿意追求实现巴勒斯坦建国与巴勒斯坦民族自决两大目标,任何人都可以加入该组织。其次,在松散程度方面,除将共同目标作为纽带外,巴解组织的早期管理体系分散。巴勒斯坦主要政治派别之一——巴勒斯坦民族解放运动(法塔赫)对其他游击队组织和群众团体约束力弱。不同的政治力量事实上实行自我管理,在拥有共同目标的情况下各行其是,在对外交流方面彼此独立。这种组织结构使得早期的巴解组织在对以斗争的大目标下能够集中力量,实现了巴勒斯坦各派别间的群体协作。但在目标不一致的情况下,组织管理体系相对松散。

(二) 巴解组织目标体系的演变

1993 年巴以和谈后,以色列将约旦河西岸地区的部分控制权转交巴勒斯坦方面,巴解组织建立了巴勒斯坦民族权力机构,并指定时任巴解组织主席的阿拉法特担任民族权力机构第一届主席。在这种情况下,巴解组织调整了自身的指导思想和组织定位,使其在目标与诉求上趋于务实。

① 赵宏图:《巴勒斯坦建国问题的由来及前景》,载《现代国际关系》2000 年第 9 期,第 42 页。

② “United Nations General Assembly Resolution 3236,” *Library of Congress Web Archives*, <http://web.archive.loc.gov/all/20150614054045/http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/738/38/IMG/NR073838.pdf?OpenElement>, 登录时间:2019 年 3 月 8 日。

③ [巴勒斯坦]萨米·穆萨勒姆:《巴勒斯坦解放组织政体及基层机构的构成》,第 8 页。

④ “因提法达”(intifada)的阿拉伯语愿意为“颤抖”或“震动”。

⑤ 赵克仁:《从阿拉伯民族主义到巴勒斯坦民族主义——巴勒斯坦民族的成长历程》,载《世界民族》2007 年第 1 期,第 26 页。

在对以斗争方面,巴解组织从反对犹太复国主义转变为反对以色列对巴勒斯坦土地的占领。这种斗争对象转变的原因主要有两点:其一,巴勒斯坦的对以斗争已存在多年,采取过团结阿拉伯国家、恐怖主义袭击、游击战、革命、与苏联结盟等诸多手段与方法,但这些均未在对以斗争中实现任何突破性进展,妥协成为巴解组织长期斗争目标未竟之下的艰难选择。其二,巴解组织从阿拉伯国家得到的援助逐渐减少,前盟友苏联的解体进一步削弱了它的外援力量。因此,巴解组织对以色列的态度出现软化,这种态度转变直接体现为巴勒斯坦全国委员会参选资格的变化。此前,根据巴解组织规定,曾经居住在以色列内部的巴勒斯坦人不得享有委员会席位。但在巴解组织转变对以态度后,该规定调整为一旦这些巴勒斯坦人离开以色列,就可以参选委员会席位。这一转变影响了此后巴勒斯坦全国委员会的构成。

在巴勒斯坦建国问题方面,巴解组织的目标也出现了变化。首先,调整领土主张。巴解组织接受了在约旦河西岸与加沙地带建国的主张,这与巴解组织最初收回历史上巴勒斯坦全部领土的要求并不一致,其领土主张从巴以 1947 年分界线退至 1967 年边界线。阿拉法特去世后,接替其出任巴勒斯坦总统的马哈茂德·阿巴斯寻求联合国承认巴勒斯坦以 1967 年边界为基础、包括加沙地带和约旦河西岸地区、以东耶路撒冷为首都的国家地位。其次,缩减首都范围。1948 年英国结束对耶路撒冷的托管统治后,耶路撒冷被分为以色列辖区和约旦辖区,分别称为西耶路撒冷与东耶路撒冷。在 1974 年巴勒斯坦全国委员会第 12 次会议上,巴解组织号召建立一个以耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国,在此后的第 19 次会议上再次强调以耶路撒冷为首都。^① 随着阿拉法特的逝世与和谈的推进,巴解组织逐渐放弃了对耶路撒冷的整体要求,一方面强调巴勒斯坦人绝对不会允许以色列分割耶路撒冷老城阿克萨清真寺所在地,另一方面从寻求以耶路撒冷为首都转变为寻求以东耶路撒冷为首都。

由于巴勒斯坦局势发生变化,哈马斯、伊斯兰圣战组织等巴勒斯坦伊斯兰主义派别的影响力逐渐增强,巴解组织面临来自各方反对力量的挑战。尤其是在 2006 年哈马斯赢得巴勒斯坦大选后,如何在巴勒斯坦派别中保持领导地位成为巴解组织面临的首要挑战,而与以色列的矛盾则次之。在此背景下,巴解组织的目标体系开始从侧重单一目标转向复合型目标。巴解组织不仅侧重追求反抗以色列占领且实现巴勒斯坦建国这一目标,还需要保证自身地位、应对反对派挑战并完成对约旦河西岸的治理。这一时期,巴解组织的目标呈现出以下三大特征。首先,目标短期化。实现反抗以色列占领与实现巴勒斯坦建国依然是巴解组织的长期目标。在长期目标无法一蹴而就的情况下,巴解组织的现有目标体系呈现出鲜明的阶段性特征(见图 1)。其次,目标务实化。从巴勒斯坦与以色列的综合实力对比发展趋势来看,实

^① “10-Point Program of PLO,” *Palestinian National Council*, <https://www.palestinepnc.org/en/council-establishment>, 登录时间:2019 年 8 月 13 日。

现组织长远目标的困难程度不断增强。因此,巴解组织不断对阶段性目标作出调整,以符合组织的实际发展情况。在无法摆脱以色列影响的现实条件下,巴解组织追求在被以色列控制与独立治理之间取得平衡这一更加务实的目标。最后,目标复杂化。在单一侧重目标转变为复合型目标后,政治组织对各类目标的投入往往难以形成合力。巴解组织一方面为实现巴勒斯坦解放与以色列对抗,另一方面为保证其在巴勒斯坦解放中的领导地位及巴以和谈中的谈判代表地位,对以色列形成了一定的依赖。

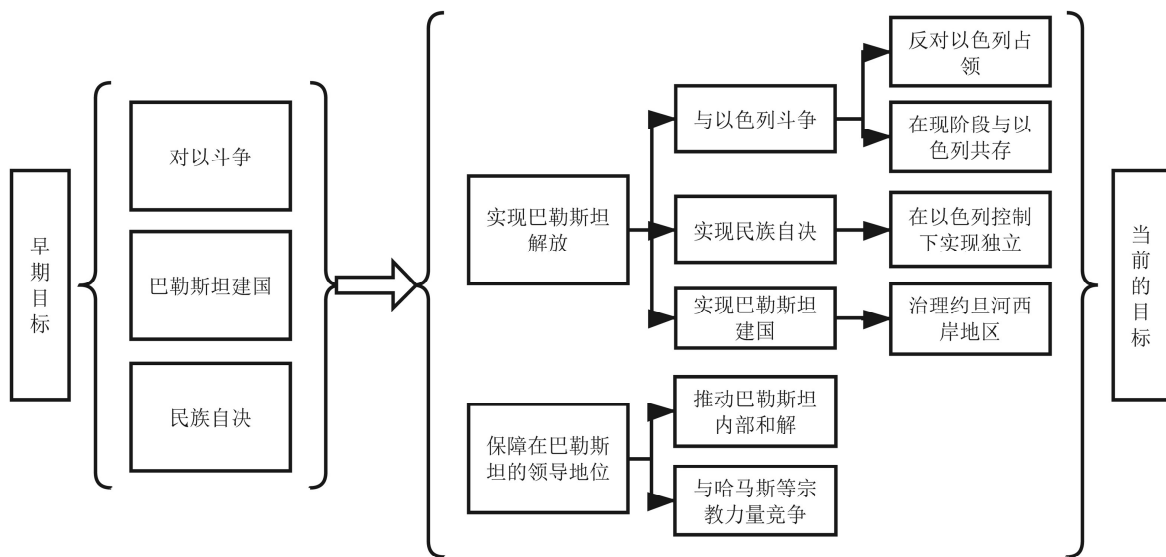


图 1 巴解组织的目标体系转型(作者自制)

巴解组织目标体系变化的主要原因在于,组织的原有目标与自身实力之间的差距日益扩大。一方面,巴解组织的自身实力不断下降。对以和谈后,巴解组织的部分支持者转向伊斯兰主义,其内部反对声也此起彼伏,巴解组织的领导力和影响力都大不如前。另一方面,以色列国力发展迅速,其军事实力与经济实力在中东地区均处于领先地位。

当实力与原有目标严重不匹配时,巴解组织对原有目标体系进行了更改,这促使其组织结构也随之调整,并呈现出两大特征。第一,组织结构更加松散。巴解组织作为一个统一战线组织,对解放目标的共同追求是内部派别聚集的基础。随着组织目标结构的复杂化,除主要目标维持不变外,组织内各派力量对阶段性目标与目标实现手段均存在不同意见,这导致组织的凝聚力进一步减弱。第二,职能结构与原有军事组织联盟结构并存。随着组织发展与组织目标的转变,原有军事组织联盟性质的组织形态已不再适合巴解组织。因此,随着巴以阶段性和平协议的签订,在原有统一战线组织的基础上,巴解组织衍生出了自己的职能结构,形成了职能结构与原有军事组织联盟结构并存的组织形态。不仅如此,随着目标体系的变化,巴解组织在横向的部门体系与纵向的权力体系方面均做出了重要调整。

二、巴解组织部门体系的完善

在角色定位上,巴解组织经历了从革命者的单一角色向革命者和治理者兼有的复合角色的转变。巴解组织早期是一个革命组织,在组织构成上武装派别是其最主要的组成部分。除负责武装斗争的机构外,巴解组织在发展过程中也接收了如红新月会、妇女联合会等基层机构,但由于这些基层机构的发展并不完善,巴解组织在除武装斗争外的领域中缺乏管理体系,无法实现成为巴勒斯坦人民心目中“国家、民族和家园”^①的目标。

随着 1993 年巴以和平协议的签订,以色列将公共管理的权力转移至巴勒斯坦临时内政管理机构,巴解组织的重心逐渐转向内部治理,其公共管理职能日趋增强。^② 1996 年,巴勒斯坦举行和平协议签订后的首届大选,选举产生巴勒斯坦立法委员会,巴勒斯坦职能机构在巴解组织的主持下不断完善。在此背景下,巴解组织试图基于三权分立的原则逐步构建和完善自身的部门体系。

(一) 立法部门

在立法机构方面,巴勒斯坦全国委员会最初是从属于巴解组织的立法机构,其地位相当于巴勒斯坦议会。根据巴解组织基本法第 2 章第 8 条规定,全国委员会成员由巴勒斯坦人民直接选举产生,每届全国委员会委员任期为三年,每年根据委员会主席的要求或建议举行一次会议。^③ 20 世纪 70 年代初,为提高立法效率,巴勒斯坦全国委员会设立巴勒斯坦中央委员会。中央委员会介于执行委员会与全国委员会之间,其职责是执行、落实全国委员会的决议。巴勒斯坦中央委员会属于全国委员会的顾问机构,中央委员会的提案与决议不得与巴勒斯坦宪章与全国委员会发生矛盾。至此,巴解组织的立法部门初步形成,并在随后的发展过程中不断完善。2003 年之前,巴勒斯坦基本法草案由巴解组织起草。

1996 年 1 月 20 日,根据巴以临时自治协议,巴勒斯坦举行了历史上第一次大选,100 余万选民(包括 88% 的加沙居民与 70% 的约旦河西岸居民)从 670 名候选人中选出了 88 名巴勒斯坦立法委员会(以下简称立法会)成员^④。立法会成为巴勒斯

^① [巴勒斯坦]萨米·穆萨勒姆:《巴勒斯坦解放组织政体及基层机构的构成》,第 7 页。

^② *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements (September 13, 1993)*, Article 6, Item 1, Israel Ministry of Foreign Affairs, <http://mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/peace/guide/pages/declaration%20of%20principles.aspx>, 登录时间:2018 年 11 月 1 日。

^③ *The PLO Basic Law*, Palestine National Council, <https://www.palestinepnc.org/en/images/pdf/PloBasicLaw.pdf>, 登录时间:2019 年 8 月 13 日。

^④ “Palestinian Legislative and Presidential Election, 1996,” *World Heritage Encyclopedia*, http://www.worldlibrary.org/articles/Palestinian_legislative_and_presidential_election,_1996, 登录时间:2019 年 7 月 25 日。

坦主要的立法部门。早期的立法会受巴解组织控制,其成员主要由四种力量构成。一是法塔赫主流派的坚定支持者。二是支持巴勒斯坦民族权力机构、但却不支持法塔赫的部分人员。这两部分成员加起来超过整个立法会席位的三分之二,占绝对多数。三是激进的反对派成员,包括伊斯兰主义者与左翼思想的支持者。他们以个人名义参加选举,其所在的组织甚至不支持选举。^①四是温和的反对派成员。在这四类立法会成员中,第一和第二部分的立法会成员一般来自于巴解组织,第四部分成员一般赞同巴解组织的主流思想,但不从属于巴解组织。当时的巴勒斯坦立法会主要存在两方面的问题。第一,很多不赞同和谈的组织抵制选举,导致立法会的代表性不完全。第二,立法会主要是巴解组织主流派观点的代表,立法会内部没有真正的反对派,内部派别的差异仅表现为对和谈和协议认可程度的不同。

随着巴勒斯坦政治的发展,巴勒斯坦内部组织不断增多,巴解组织不再是巴勒斯坦唯一的政治组织,其在巴勒斯坦立法会中的影响力也开始受到限制。2006 年巴勒斯坦举行第二届立法会选举,哈马斯获得 132 个席位中的 74 席,成为立法会的第一大政治派别,这标志着巴解组织已失去对立法会的掌控。2018 年 12 月,巴勒斯坦总统阿巴斯称巴勒斯坦将再次进行立法会选举。但即便巴解组织在下次立法会选举中胜出,立法会也不再从属于巴解组织,从属于巴解组织的巴勒斯坦全国委员会也失去了立法权。

(二) 行政部门

在巴解组织成立之初,组织的行政机构与立法机构是合二为一的。直至 1968 年,巴勒斯坦全国委员会第四次会议对巴勒斯坦宪法作出修改,规定全国委员会选举产生巴解组织执行委员会,立法和行政机构才开始分离。

巴解组织的执行委员会主要负责组织内部的行政事务工作,对全国委员会负责,执委会下设的各级机构负责具体事务。根据《全国委员会基本章程》第 15 条规定,执委会的职能主要包括:第一,行使巴勒斯坦人民的权利;第二,负责巴解组织的政体、组织建设;第三,在不违背巴解组织宪章、巴解组织基本体制文件原则的情况下制定有关规章制度,并为保证巴解组织的顺利工作做出种种决定;第四,负责制定巴解组织的年度预算和财政政策。^②

1996 年,巴勒斯坦民族权力机构成立,巴解组织中央委员会指定阿拉法特为民族权力机构第一届主席,巴解组织的主要行政权力转移至民族权力机构,民族权力机构成为巴解组织对内治理的主要行政机构。民族权力机构的形成缩小了巴解组织的行政控制范围,其主要原因在于:第一,根据巴解组织与以色列之间的过渡协

^① Ziad Abu-Amr, "Democratization in the Middle East: Pluralism and the Palestinians," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 3, July 1996, pp. 83-93.

^② [巴勒斯坦]萨米·穆萨勒姆:《巴勒斯坦解放组织政体及基层机构的构成》,第 21-22 页。

议,民族权力机构只对约旦河西岸地区中协议所规定的 A 区^①拥有控制权;第二,以色列制约着约旦河西岸地区的交通、检查站及安全事务管理。^②因此,民族权力机构的行政管辖范围较巴解组织的覆盖范围大幅度减少。此外,巴解组织的日常行政事务通过巴解组织执委会来实现,这造成了巴勒斯坦的行政部门与巴解组织的行政部门之间的错位。为使民族权力机构更具代表性,巴解组织必须开放民族权力机构给其他伊斯兰反对党派,但一旦民族权力机构的辐射范围覆盖至伊斯兰反对党派,巴解组织对民族权力机构的影响力将逐渐下降。

(三) 司法部门

巴解组织司法机构的发展起步较晚,这是因为很多“巴勒斯坦公民生活在其他国家,这样巴勒斯坦解放组织在履行司法职责方面不可能获得群众的广泛支持和享有合法的代表资格”^③。1993 年巴以和平协议签订前,巴解组织的很多成员处于流亡状态,在司法方面面临与其他阿拉伯国家当地法律进行协调的困难。

巴勒斯坦现行法律主要受英国与奥斯曼帝国的双重影响,同时在巴解组织控制的约旦河西岸地区受到约旦法律的影响,在 Hamas 控制的加沙地区受到埃及法律的影响。1994 年,巴解组织成立巴勒斯坦民族权力机构后,宣布此前以色列颁布的所有法律均无效,并着手统一约旦河西岸与加沙地区的法律,但迄今为止成效甚微。^④

1995 年 2 月,时任巴解组织主席阿拉法特批准建立最高国家安全法庭,该法庭属于巴勒斯坦民族权力机构却并不从属于巴勒斯坦司法机关,且法庭中的审判人员经常由政府人士担任,在人事任命方面也采用一事一议的原则。因此,巴勒斯坦民族权力机构在司法领域具有巨大的影响力,在关键事件上,民族权力机构拥有对巴勒斯坦司法的控制权。但由于这个安全法庭并不是独立的司法机关,它在形式上并不规范,密集审讯、快速宣判、无律师判决等情况层出不穷,甚至一度出现依据 1979 年《巴勒斯坦解放组织革命刑法典》,而非巴勒斯坦现行法律进行判刑的案例。^⑤

2002 年,根据巴勒斯坦《司法机构法》第一条,巴勒斯坦高级司法委员会成为巴勒斯坦最高司法机构。高级司法委员会由最高法院官员与司法部官员共同组成,因此巴解组织对高级司法委员会的控制依然很强。但巴勒斯坦的司法实践面临管辖

^① 根据巴以《奥斯陆协议》,约旦河西岸地区在行政上由 A、B、C 三个区域组成。区域 A 在民事与安全方面由巴勒斯坦民族权力机构控制,此区域约占约旦河西岸领土的 18%,包括约旦河西岸大部分主要城市。

^② Derek Gregory, “The Colonial Present: Afghanistan, Palestine, Iraq,” *Political Science Quarterly*, Vol. 27, No. 3, 2004, pp. 354-359.

^③ [巴勒斯坦]萨米·穆萨勒姆:《巴勒斯坦解放组织政体及基层机构的构成》,第 5 页。

^④ David Schenker, “The Judiciary and Executions in the Palestinian Authority,” *The Washington Institute for Near East Policy*, March 12, 1999, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-judiciary-and-executions-in-the-palestinian-authority>, 登录时间:2019 年 6 月 9 日。

^⑤ Lambert M. Surhone, Mariam T. Tennoe and Susan F. Henssonow, eds., *Palestinian Society for the Protection of Human Rights*, Mauritius: Betascript Publishing, 2010, p. 65.

权与执行权受阻、安全环境及政治条件不稳定、权力重叠等问题。^①

首先,司法独立性受到巴解组织的行政干预。巴勒斯坦司法机构更像是民族权力机构的分支,而非独立的实体,^②经常沦为巴解组织的政治工具。例如,哈马斯领导人兰提西曾未经审判被监禁,直到巴勒斯坦民众燃烧轮胎抗议后,民族权力机构才与哈马斯达成协议,释放包括兰提西在内的政治犯,整个过程毫无司法依据。司法成为行政的附庸,导致巴民众对司法失去信心,无法实现司法独立。^③ 巴勒斯坦民族权力机构虽然拥有司法控制权,但其内部分歧导致巴勒斯坦司法权的分布更加分散,各级法院功能的重合率非常高。

其次,被占领的现状对巴勒斯坦的司法环境造成负面影响。一方面,以色列对约旦河西岸的占领、边境地区检查站的设立严重损害了巴勒斯坦的司法管辖权,而巴勒斯坦司法部门对持有以色列身份证的巴勒斯坦人的管辖权同样受到限制。另一方面,由于巴勒斯坦在地理上处于割裂的状态,约旦河西岸与加沙地区实行的并非同一套法律体系,巴勒斯坦司法部门对加沙地区同样缺乏管辖权。

尽管司法部门在成立初期完全从属于巴解组织,但随着巴勒斯坦司法体系的发展,巴解组织已无法长期掌控巴勒斯坦司法领域,巴勒斯坦内部抗议司法不公、推动司法改革、减少行政控制呼声不断。^④ 从长远来看,要推动巴勒斯坦司法的发展,约旦河西岸与加沙地区两套法律体系并行的现状必须改变,届时巴解组织对司法机构的影响范围将进一步缩减。

整体而言,巴解组织通过与以色列签订和平协议和承担对约旦河西岸事务的治理,基本实现了三权分立的目标,从制度上保证了权力的监管与平衡。^⑤ 随着巴勒斯坦部门体系的不断完善与调整,其影响力深入渗透至巴勒斯坦立法、行政及司法领域,标志着巴解组织已从斗争性组织逐渐转变为阿拉法特所期待的“准国家组织”。

值得注意的是,目前巴解组织对其建立的“三权分立”体系的掌控力量非常脆弱。在立法方面,巴勒斯坦全国委员会不再享有立法权,而立法会作为独立机构有能力动员超过三分之二多数的成员推动直接立法,规避巴解组织的掣肘。在行政方面,巴勒斯坦的行政部门与巴解组织的行政部门之间已出现错位。在司法方面,巴

① “Judiciary in Palestine,” *High Judicial Council of State of Palestine Judicial Council*, <https://www.courts.gov.ps/details.aspx?id=dNr5cga128486655adNr5cg>, 登录时间:2019年3月2日。

② David Schenker, “The Judiciary and Executions in the Palestinian Authority”.

③ Ibrahim al-Barghouthi, “Judicial Independence: A Pillar of Statehood,” *This Week in Palestine*, <http://thisweekinpalestine.com/judicial-independence/>, 登录时间:2019年5月6日。

④ David Schenker, “The Judiciary and Executions in the Palestinian Authority”.

⑤ “Palestine Legislative Council,” *The Palestinian National Authority*, <http://www.pna.net>, 登录时间:2018年5月1日; “Standing Orders of the Palestine Legislative Council,” *Palestine Report*, Jerusalem Media Communications Center, August 9, 1996, 转引自 Barry Rubin, *The Transformation of Palestine Politics: From Revolution to State-building*, London: Harvard University Press, 1999, p. 86。

勒斯坦司法改革势在必行,巴解组织无法长期控制巴勒斯坦司法机构。巴勒斯坦内部已经形成了完全由巴解组织控制的“巴勒斯坦全国委员会、巴解组织执委会、国家安全法庭”与受巴解组织影响、巴勒斯坦名义上的“立法会、民族权力机构、高级司法委员会”三权并立的状况。因此,在“三权分立”的原则之下,巴解组织的“准国家组织”结构非常松散。更为关键的是,巴解组织本身不具有国家性质,这使得它无法像国家一样运作并保障三权之间的平衡与稳定,“准国家组织”的机构并不具备持久的稳定性。随着时间的推移,“三权分立”的部门体系将不再从属于巴解组织。

三、巴解组织权力体系的分散

组织的权力体系与部门体系共同组成了组织的基本结构,二者相结合为组织的目标体系服务。巴解组织由多个派别共同组成,坚持“多党制”、“少数服从多数”和“集体领导”原则。^① 巴解组织的权力体系体现了以主席为领导、以执委会为主要权力机关、以法塔赫为主导、以配额制来保障权力分配的原则。随着组织结构的发展,巴解组织在权力体系方面并没有出现根本变革,只是进行了一些局部调整,组织权力开始变得更加分散。

(一) 法塔赫的绝对优势地位下降

法塔赫是巴解组织中的最大派别,在组织内部一直占有绝对优势。1969年,法塔赫与巴解组织内部的其他政治力量组成联合执委会,共同分配执委会的15个席位,法塔赫所占席位一直是绝对多数。1996年1月20日首次自由选举选出的88名巴勒斯坦立法会成员中,法塔赫成员数量占了51席。有分析认为,还有很多法塔赫成员并没有在公开的名单上,所以法塔赫所占席位可能多至62席。^②

随着巴解组织的发展,法塔赫在巴解组织中的权力逐渐稀释。巴勒斯坦民族权力机构成立后,1989年法塔赫中央委员会的18名成员中只有9人成为了民族权力机构的实际领导人。在巴勒斯坦政府中,最初的内阁构成是以法塔赫成员为主,以独立人士为辅,大部分独立人士都是法塔赫的支持者。内阁中也有一些亲近哈马斯的独立人士和反对派成员,但他们所占的比例非常小。1996年巴勒斯坦内阁扩容,成员数量由此前的14人扩大至23人。1998年内阁再次扩大后,法塔赫的份额开始缩水。2003年,巴勒斯坦24名内阁部长中,只有63%来自于法塔赫。^③ 2014年,为

^① [巴勒斯坦]萨米·穆萨勒姆:《巴勒斯坦解放组织政体及基层机构的构成》,第7页。

^② Ziad Abu-Amr, “The Palestinian Legislative Council: A Critical Assessment,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 26, No. 4, 1997, p. 91.

^③ Ben Fishman, “A New Palestinian Cabinet,” *The Washington Institute for Near East Policy*, February 25, 2005, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/a-new-palestinian-cabinet>, 登录时间:2019年7月25日。

组建联合政府,时任巴勒斯坦总理拉米·哈姆达拉组阁后空出多个内阁席位,以此向哈马斯示好,但哈马斯成员并未入阁,这导致巴勒斯坦内阁本身出现了代表性不足的问题。2019 年 1 月,法塔赫中央委员会提议由内部派别人士和独立人士组建新政府,新政府将回归到以法塔赫为中心的状态,以加强对约旦河西岸地区的管理。但在排除伊斯兰政治派别的情况下,新政府必将受到哈马斯等反对派的抵制以及巴解组织内部反对派的质疑,其影响力、辐射范围都将受到限制。

从整体上看,即便法塔赫恢复在巴勒斯坦新政府中的数量优势,它与哈马斯在巴勒斯坦政治中的对峙和僵持在未来一段时间内仍将长期存在。在巴解组织内部,巴勒斯坦人民阵线等其他派别对法塔赫的批评声不断。当前的法塔赫缺乏完全协调和控制巴解组织内部各派别的能力,其影响力已大不如前。巴解组织内部的亲哈马斯派别、反对与以色列和解的激进派别、反对阿巴斯领导的少数派别,都对法塔赫形成了掣肘。

(二) 从阿拉法特时代过渡至阿巴斯时代

阿拉法特去世后,巴解组织逐渐完成了由阿拉法特时代向阿巴斯时代的过渡。在阿拉法特执政时期,巴勒斯坦领导层主要由支持阿拉法特的内阁成员、阿拉法特的顾问及下属行政机构的领导人、巴解组织执委会和法塔赫执委会成员几股力量组成。^① 虽然巴领导层的构成比较多元,但阿拉法特对上述人员的任命拥有很大的话语权。根据巴勒斯坦《基本法》,阿拉法特是军事上的最高司令官,可以向立法会提交法案,且拥有核准死刑的最高确认权。^② 阿拉法特在巴勒斯坦解放运动中的影响力巨大,即便后来巴勒斯坦民族权力机构陷入腐败、发展缓慢等困境,很多巴勒斯坦人依然将阿拉法特视为民族英雄,这成为其个人最主要的统治合法性来源。作为巴解组织和巴勒斯坦民族权力机构的领导人,阿拉法特并不赞成民主化的决策机制,“更喜欢自己做决定”^③。当阿拉法特不在巴勒斯坦境内、无法做出及时决策时,巴勒斯坦的决策机制甚至停止运转。^④

值得注意的是,尽管在阿拉法特时代权力高度集中于阿拉法特本人,但在政治参与和社会多元化方面,巴勒斯坦的政治体制为反对派提供了很大的活动空间。^⑤ 巴勒斯坦内部反对派之多、反对声音之大在阿拉伯世界是比较出名的。出于其个人

^① 该分类参考 Barry Rubin, *The Transformation of Palestine Politics: From Revolution to State-building*, London: Harvard University Press, 1999, pp. 20-23.

^② “Unofficial Translation of the Third Reading of the Palestinian Basic Law, Palestinian Society of the Protection of Human Rights and the Environment,” 转引自 Barry Rubin, *The Transformation of Palestine Politics: From Revolution to State-building*, p. 37.

^③ *Palestine Report*, January 17, 1997, Jerusalem Media Communications Center.

^④ Barry Rubin, *The Transformation of Palestine Politics: From Revolution to State-building*, pp. 4-5.

^⑤ Ziad Abu-Amr, “Democratization in the Middle East: Pluralism and the Palestinians,” p. 88.

威望,阿拉法特在世时尚能抑制巴勒斯坦内部的派系斗争;但他去世后,巴勒斯坦内部派系之争日益凸显。

阿拉法特在世时,担任了巴勒斯坦国家安全委员会主席、民族权力机构主席以及法塔赫领导人三项职务。阿拉法特去世后,阿巴斯仅仅接替了民族权力机构主席以及法塔赫领导人两项职务。此前,阿巴斯作为巴解组织执委会成员,在巴解组织内部的态度相对温和。在巴方与以色列签订《奥斯陆协议》的进程中,阿巴斯发挥了重要的作用。阿拉法特在世时,阿巴斯一直生活在阿拉法特的影子下,自身的影响力并不突出。阿巴斯上任后,更加重视决策过程,其原因主要体现在两个方面:首先,自阿巴斯上任以来,巴以和谈僵持不前,巴勒斯坦内部和解没有取得突破性进展,阿巴斯政绩寥寥。其次,法塔赫内部权力斗争激烈,阿巴斯缺乏阿拉法特对局势的掌控力量。

阿巴斯年事渐高,但当前巴解组织内部并没有出现一位德高望重的领导人可以完全接替其领导地位。法塔赫内部成员争夺权力正日益加剧,正如巴解组织执委会成员所言:“每个中央委员都认为自己是二号人物。”^①可以预见的是,在后阿巴斯时代,巴解组织领导权或更加分散。

(三) 巴解组织的主要权力逐渐向民族权力机构过渡

巴勒斯坦民族权力机构由巴解组织根据巴以和平协议创立,成为巴勒斯坦在约旦河西岸地区的自治政府。此后,巴解组织与民族权力机构同时存在于巴勒斯坦的政治舞台,二者间既有重合之处,也有所区别。

首先,尽管两个组织的领导层相似、机构重叠,但民族权力机构并非巴解组织的继承组织,也不完全代表巴解组织。有学者认为,民族权力机构可以代表巴解组织,主要出于两点原因:第一,巴解组织的职能重心出现了变化,从对外革命转向了对内治理,而民族权力机构是巴勒斯坦对内治理的最重要机构。第二,民族权力机构成员与巴解组织成员出现了相当程度的重合,因此认为民族权力机构可以代表巴解组织发声。^②然而,巴勒斯坦近年来的发展表明,事实并非如此。一方面,巴解组织的基本地位并没有被民族权力机构大幅度削弱。2002年巴勒斯坦立法会出台的新《基本法》序言中再次明确“不管在哪里,巴解组织是阿拉伯巴勒斯坦人民的唯一合法代表”^③。此外,尽管巴解组织的很多权力已经转向巴勒斯坦民族权力机构,但这些权力所在的机构依然隶属于巴解组织。例如,很多巴解组织的驻外办事处被民族权力

^① 陆依斐:《阿巴斯之后,谁会是巴勒斯坦下任总统?》,上观网,2018年5月24日,<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=90648>,登录时间:2019年3月23日。

^② Dag Tuastad, “Democratizing the PLO - Prospects and Obstacles,” *Peace Research Institute Oslo (PRIO) Paper*, January 2012, http://file.prio.no/Publication_files/Prio/Tuastad-Democratizing-the-PLO-PRIO-Paper-2012.pdf, 登录时间:2019年7月10日。

^③ “2003 Amended Basic Law,” *The Palestine Basic Law*, <https://www.palestinianbasiclaw.org/basic-law/2003-amended-basic-law>, 登录时间:2019年8月13日。

机构接管,但仍隶属于巴解组织。另一方面,巴解组织与民族权力机构的权力范围并不相同。依照与以色列达成的和平协议,民族权力机构在安全与外交层面并无管辖权,而巴解组织则拥有自己的安全与外交部门。因此,巴解组织与民族权力机构在巴勒斯坦政坛上并行而立,高度重合但并不完全相同。

其次,尽管巴解组织依然是民族权力机构的主导者,但其主要权力正逐渐向民族权力机构过渡,且在权力行使上也越来越依靠民族权力机构来提供合法性。在立法方面,巴勒斯坦全国委员会与巴勒斯坦立法会均存在代表性不足、监管力度不够的问题,立法会享有巴勒斯坦《基本法》所规定的权力,但巴勒斯坦全国委员会没有(见图 2)。2018 年 12 月,巴勒斯坦最高宪法法院决定解散立法会,宣布择期进行选举。新一届立法会若能成功平衡巴勒斯坦各派利益,其影响力将再次上升。在行政机构方面,巴解组织执委会依然手握重权,但执委会多年来处于僵化状态,近 20 年来仅举行过一届换届选举。相对而言,巴勒斯坦内阁更具活力。经过多次重组,巴内阁基本实现了在各派力量间的平衡。在领导人方面,巴解组织领导人与巴勒斯坦民族权力机构领导人长期重合。在军事力量方面,巴以和平协议签订后,巴勒斯坦的内部直接冲突及其与以色列的直接冲突锐减,约旦河西岸的安全环境主要依赖于警察及安全部门的管控,而巴解组织的革命军事力量少有用武之地。在对外机构方面,民族权力机构并不享有外交权,对外交往由巴解组织的外交机构负责。在财政机构方面,巴勒斯坦国民基金主要为巴勒斯坦解放运动服务,该基金在 2017 年被以色列指控为“恐怖组织”。^① 巴勒斯坦的财政管理则主要由财政部负责。

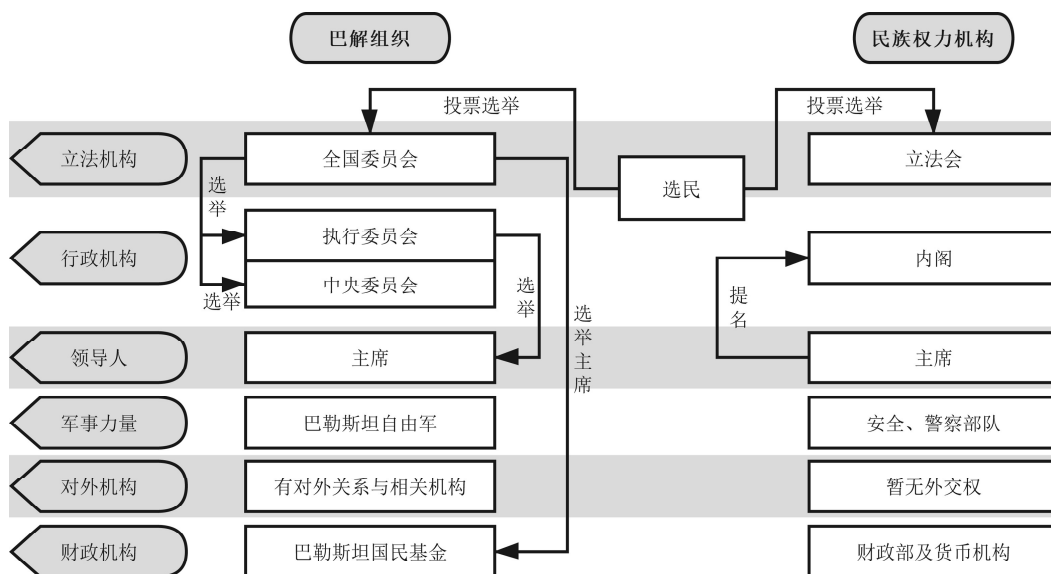


图 2 巴解组织与民族权力机构的对比(作者自制)

^① “Lieberman Declares Palestinian National Fund a Terrorist Organization,” *The Times of Israel*, March 16, 2017, https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/liberman-declares-palestinian-national-fund-a-terrorist-organization/, 登录时间:2019 年 6 月 7 日。

可以看出,随着巴解组织的主要目标从对外斗争转向对内治理,巴解组织将原有的立法、军事、财政等部分权力让渡于巴勒斯坦民族权力机构,民族权力机构为巴解组织的举措赋予了更多的合法性。一旦巴解组织失去对民族权力机构的控制,这部分权力将难以收回。

综上所述,当前巴解组织的权力体系已呈逐渐分散之势。在内部派别实力对比方面,法塔赫一家独大,但其对组织的控制力量不断下降,反对派别呼声渐涨。在领导层方面,由于实力不足,阿巴斯改变了阿拉法特集权式的领导方式,更加重视决策程序。此外,巴解组织的对内治理举措需要以民族权力机构的名义来推行,因此一部分巴解组织的权力转移至民族权力机构手中。集权化的巴解组织决策机制正逐渐变得更加程序化,各派别、各机构在组织内部相互制衡,组织的权力体系变得更加分散。

四、结 语

巴解组织的组织结构变化体现在其目标体系、部门体系和权力体系三个层面。在巴解组织的目标体系不断复杂化、多样化的同时,巴解组织缺乏对同样复杂的部门体系进行绝对掌控的能力,导致其影响力不断被削弱,权力日趋分散。

巴解组织的组织结构变化有其积极的方面。在部门体系设置不断完善、权力相互制衡的情况下,巴解组织的决策机制不断正规化、程序化,这有助于巴勒斯坦民主政治的发展。然而,在巴勒斯坦被占领的特殊环境下,决策民主化、内部权力相互制衡的巴解组织面临众多掣肘,资源难以集中,其在巴勒斯坦群众中的影响力及其在对以谈判时的作用已大不如前。巴解组织的大量精力陷于内耗之中,伊斯兰激进派别很容易乘机坐大和渗入。

未来,巴解组织的组织结构变化可能出现两种不同的发展方向。一种方向是巴解组织继续按现有趋势向准国家组织发展。但巴解组织毕竟不是国家机关,无法像它预想的那样对所有国家机构进行长期且绝对的控制。要发展成为准国家组织,巴解组织就不能再将哈马斯排除在外,而加入巴解组织的哈马斯与法塔赫之间难以消弭的分歧必将加剧巴解组织内部的分裂。另一种方向是巴解组织精简现有组织结构,使自身回归到目标单一、以法塔赫为主体的组织形态,但这必将遭到巴解组织内部少数派势力的激烈反对。从长期来看,无论是进是退,巴解组织的分裂都在所难免。

(责任编辑:包澄章 责任校对:赵 军)