

阿尔及利亚军政危机的原因 探析 (1962—2019 年)

——基于军政关系协调论的视角

赵 军 马文媛

【内容提要】 军政关系是政治学的一个经典命题。军政关系协调性是这一命题中的一个重要议题。军政关系协调性观点侧重于考察军官团、政治精英和社会民众三者之间的对话、妥协和共同价值观,并试图通过构建三者之间的伙伴关系以避免军人干政。在阿尔及利亚案例中,军官团、政治精英和社会民众三者之间未能形成良好的互动与合作是该国历次军事政变的主要原因。军政关系协调论有效地解释了阿尔及利亚军政博弈不断升级的背后逻辑。未来,在民选政府(或文官政府)的统一领导下,军队保持适度的独立性与有限的干预能力仍将是阿尔及利亚军政关系难以改变的常态。

【关键词】 协调论; 阿尔及利亚; 军政关系; 军队; 政府

【作者简介】 赵军, 上海外国语大学中东研究所副教授, 博士, (上海, 200083); 马文媛, 复旦大学国际关系与公共事务学院 2022 级博士研究生 (上海, 200433)。

军政关系是国家政治安全实践中的一个重要内容,也是军事安全政策制定的一个基本构成要素。20 世纪中叶,如何在自由民主制度下维持大规模军队引发理论学界广泛讨论,军政分离成为主流学术观点。冷战结束后,被两极格局钳制下的国内民族族群矛盾、宗教教派冲突此起彼

伏,传统的军政关系理论已难以有效解释发展中国家的实际情况。在此背景下,美国政治学者瑞贝卡·斯希夫(Rebecca L. Schiff)提出“协调论”(Theory of Concordance)以重构军政关系理论。^①与强调军政分离的主流观点不同,军政关系协调论重视历史、文化等社会性因素的作用,主张在传统的理性选择模式中引入社会学视角加以分析,强调互动过程中的“政策性协调”,即多元行为主体在具体政策目标中的相互协作,力求解释军队在国内领域中发挥作用的具体条件。协调论同时否认在军事和政治之间存在单独且明确的领域界限,提出军政关系是一种可能涉及分离、融合或其他形式的多元关系。军政关系协调论还认为,军官团、政治精英和社会民众应关注彼此之间的对话、目标与共同价值,致力于建立一种可能分离但不强制要求分离的伙伴关系,以至于三者间互动达至平衡状态,从而避免军人干政的现象发生。

阿尔及利亚独立后,军政体制的确立为国家稳定和发展提供了根本保障,但军官团、政治精英和社会民众之间的互动却始终无法实现长期有效平衡,军人干政现象不断上演。本文以军政关系协调论为基本视角,以期探讨阿尔及利亚历次军事政变发生的主要原因。

一 军政关系协调论及其分析框架

20世纪50年代中期,对军政关系的系统研究已初步形成。^②这一时期的大量文献聚焦于军队对政府和社会构成的威胁,认为“军政分离”是政府应对军队胁迫的有效措施,也是其他国家应该效仿的理想模式。正如政治学者塞缪尔·亨廷顿(Samuel P. Huntington)所指出的,“理想

① Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*, New York: Routledge, 2009.

② Jerome G. Kerwin, *Civil-Military Relationships in American Life*, Chicago: University of Chicago Press, 1948; Smith Louis, *American Democracy and Military Power*, Chicago: University of Chicago Press, 1951; Harold D. Lasswell, *National Security and Individual Freedom*, New York: McGraw-Hill, 1950; Arthur A. Ekirch Jr., *The Civilian and the Military*, New York: Oxford University Press, 1956; W. Millis, Harvey C. Mansfield, and Harold Stein, *Arms and the State: Civil-Military Elements in National Policy*, New York: 20th Century Fund, 1958; Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 1957.

的军政关系应该被界定为‘主观文官控制’（subjective civilian control）与‘客观文官控制’（objective civilian control）两种基本类型”，^①“客观文官控制”是美国军政关系的最佳模式。^②

尽管军政分离成为学界的主流观点，但诸多学者对其质疑之声一直不断。美国政治学者梅兰·卡姆拉夫（Mehran Kamrav）认为，虽然军队会随着时间的推移不断专业化和制度化，但军队始终是政治制度不可或缺的重要组成部分，军政之间不可能实质性地分离。^③阿尔及利亚政治学者法乌兹·卡西（Fawzia Qasi）和阿拉比·布迈丁（Arabi Boumedienne）也提出类似观点，认为军政关系研究必须考虑到阿拉伯地区政治发展的例外性，如民事机构管理国家事务的能力、军事机构专业化的程度等。^④简言之，当前军政关系的主流观点主要假设了一种制度分离的情况，即把职业化军队从特定的政治范畴中剥离出来。但这种质疑军政关系实现一体化的可能性的观点也面临着一系列问题。第一，该观点成立的前提是有一套独特的政治体系来维持对职业化军队的政治控制，这种具有明显西方二分法和制度性约束的模式无法有效解释西方国家以外的发展中国家，特别是中东地区阿拉伯国家的情况。第二，数十年来美国军政关系已发生深刻变化。一方面，文官政府在“客观控制”与“主观控制”间摇摆不定；另一方面，军官团坚持“专业主义”精神并非常态，有时会因保护机构特权而将之抛弃。该观点无法从根本上解释军政关系内部的动态作用。第三，该观点弱化了历史与文化因素，包括价值观、立场倾向等在军政关系中的作用，这些因素不仅反映了国家对军队军事角色的看法，也反映了军队自身对其军事作用的看法。特别是在战后摆脱殖民统治的发展中国家，军政体制的强力色彩很大程度上来源于其本国历

① “主观文官控制”指依靠法律制度及其机制来削弱军事权力，它通过“使军队文明化”来实现其目标。在这种模式下，军事预算被削减，军队被强制缩减规模，军事行动往往出于民事需求而出现。“客观文官控制”则具有相对自主性，指通过有限“军事化”实现文官控制，旨在将军队转变为“国家的工具”。参见左希迎《研究美国军政关系的不同理论范式》，《中国社会科学报》第426期，2013年3月13日。

② [美]塞缪尔·亨廷顿：《军人与国家：军政关系的理论与政治》，李晟译，中国政法大学出版社，2017，第139页。

③ Mehran Kamrav, “Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East”, *Political Science Quarterly*, 2000, 115 (1), pp. 67-92.

④ 法乌兹·卡西、阿拉比·布迈丁：《阿尔及利亚军政关系：现实统治与去军事化之间》（阿拉伯文），《阿拉伯政治》2016年第19期，第54页。

史文化的特殊性,军政关系很难同历史与文化背景完全剥离。

基于此,美国政治学者瑞贝卡·斯希夫在质疑主流军政关系研究及其解释力局限的基础上提出了“军政关系协调”的观点,并引入影响军政关系新的分析变量,以增强主流军政关系理论对美国以外国家的解释力。与强调军政分离的主流观点不同,协调论强调多元共识平衡,聚焦军官团、政治精英和社会民众三者之间互动过程中的对话与妥协及其最终达成的共同价值观或目标。

协调论认为军政关系协调效果主要取决于军官团、政治精英和社会民众三类群体。军官团系指广义上的武装部队和狭义上的军事官员;政治精英系指总统、议会、总理及其内阁、政党领袖等政府机构和政治派别的确切职位,或是从现实中能够对军队组成、发展产生直接作用与重要影响的政府官员;社会民众系指多样的社会群体构成,通常指能够影响军队职能以及能够对军队施加影响的所有社会因素,具体表现为广泛代表社会利益的各类团体或组织。

协调论解决的主要问题是政治精英和社会民众能在多大程度上影响军队在国家中的作用。围绕这一个问题,协调论提出四项具体指标予以考察,即军官团的社会构成、政治决策过程、征兵方式和军事风格。通过以上四项具体指标来显示影响三者合作伙伴之间达成共识或分歧的具体情况,决定军事、民事和社会间采取分离、融合或其他形式与否。

军官团的社会构成是考察上述问题的首要指标。协调论认为,军政关系的一个基本要点就是军官团同国家之间的关系。军官团是军事体制中实际运作部分,并且负责国家和社会的军事安全。^①因此,在分析军政关系协调性时,就必须界定军官团的社会构成。广泛的阶层代表性是影响军官团社会构成的重要因素。例如在以色列,军官团成员通常从国家不同地区挑选,^②而在英国殖民印度时期,军官团成员则是从特定种姓和阶层中抽调而来的,鲜见从人口最多的印度农民阶层中挑选。^③

① [美]塞缪尔·亨廷顿:《军人与国家:军政关系的理论与政治》,李晟译,中国政法大学出版社,2017,第3页。

② Rebecca L. Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: Israel as an ‘Uncivil’ State”, *Security Studies*, 1992, 1 (4), p. 4.

③ Stephen P. Cohen, *The Indian Army*, Berkeley: University of California Press, 1971, pp. 50 - 62.

政治决策过程是第二项指标。广义的政治决策是指将对各类因素的广泛认知吸收到决策过程之中，以作为决策的合法性基础。^①协调论则将政治决策过程限定在如下范畴：军人在一系列涉及军事预算、军备、规模以及物资分配领域中的政治参与，尤其着重考察政治精英与军官团是否就以上涉及军事方面的政治决策过程达成一致。

征兵方式是第三项考察指标。一般来说，大多数国家的征兵方式分为两种：强制性征兵和劝服性征兵。强制性征兵是指通过征兵和税收对民众提出强制性要求，以用于军事目的、满足军队需要。这种要求往往基于民众被迫违背自己意愿而进行合作，通常阻碍了军队和民众之间的协调。反之，劝服性征兵则指民众基于安全、爱国主义或任何其他国家事业的“信念”作出自愿服从兵役的选择，这将有利于促进军队和民众之间的协调。

军事风格是第四项考察指标。军事风格直接涉及军队的外在表现与内在心理结构，以及它所传达的公开而微妙的信号，以暗示一种权力或权威，通常表现为军队的社会角色与形象优劣，以及民众对军队的态度与看法，往往因时而异。

总体来看，军政关系协调论有三大基本要义：第一，重视历史、文化等社会因素的作用，主张在传统结构性或制度性等理性选择模式中引入社会学视角加以分析；第二，强调“政策协调”，即多元行为主体（军官团、政治精英和社会民众）在具体政策目标中的互动作用，力求解释军队在国内发挥作用的具体条件，即无论是通过法令或宪法建立的协议，还是基于长期历史和文化价值的协议，通常是在积极达成协议的背景下进行的；第三，否认存在唯一且明确的民事和军事界限，并引入“伙伴关系”这一概念，强调军官团、政治精英和社会民众之间的对话、目标与共同价值，认为军政关系是一种可能涉及分离、融合或其他形式的多元关系。军官团、政治精英和社会民众三者之间应致力于建立一种可能分离但不强制要求分离的伙伴关系，以至于三者达到互动平衡，从而避免军人干政的现象发生。换句话说，当军官团、政治精英和社会民众三者军官团的社会构成、政治决策过程、征兵方式以及军事风格的四项指标形成一致时，国内发生军事干预的可能性将大大降低，并将可能带

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《军人与国家：军政关系的理论与政治》，李晟译，中国政法大学出版社，2017，第63页。

来一系列相关军政关系格局的重要变化。^①

二 阿尔及利亚军政关系的历史演进

阿尔及利亚历史上曾多次受到外族入侵和奴役。近代阿尔及利亚在摆脱奥斯曼帝国长期统治后又被法国殖民多年,直至20世纪60年代初才获得独立国家地位。在多民族文化碰撞与融合、暴力交往互动,以及伊斯兰文明的深刻影响下,阿尔及利亚军事与民事博弈不断,冲击着民族国家的构建与发展。

(一) 内战前的军政关系(1962—1991年)

独立之初,国家人民军(People's National Army)队伍由民族解放军(National Liberation Army)改建,具有留法军事经历的成员少之又少,大部分军人之前是乡村或山区游击士兵,受教育水平较低,整体军事能力处于相对低阶水平。为了彻底清除国内叛乱并重建农村秩序与安全,总统艾哈迈德·本·贝拉(Ahmed Ben Bella)政权与国防部部长胡阿里·布迈丁(Houari Boumedienne)军权保持了一段时期较好的合作。

然而,独立后的第一年,阿尔及利亚军政关系开始出现微妙变化。一方面,本·贝拉为巩固自己的权力,在担任国家元首、政府首脑和民族解放阵线(National Liberation Front)总书记的同时,试图寻求扩大武装部队统帅职权,集民事、军事权力于一身,这促使布迈丁整合军事机构、任命其密友为军区领导人以巩固自身军事权力。1964年,布迈丁以国防部部长法令的形式正式创建“国家人民军总参谋部”(People's National Army Staff),一系列涉及军事预算、军备、规模以及物资分配的政治决策全权由总参谋部负责,总参谋长和相关参谋官员(校级)职位由国防部部长以法令形式推荐。^②另一方面,关于军队在国家中的角色问题的政治争论日益激烈。第四军区中尉阿鲁阿什(Allouache)明确表示反对组建现代化军队,认为此举是对国家资源的一种浪费。民族解放阵

^① Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 7.

^② Willian B. Quandt, *Algerian Military Development: The Professionalization of a Guerrilla Army*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1972, p. 8.

线领导人穆罕默德·希德（Muhammad Khider）也持类似立场，认为军队应该回归到军营当中，并将权力移交于民事部门。军队在国家中的角色定位受到质疑。1963年4月，希德被驱逐出民族解放阵线后，布迈丁被提名为第一副总统。^①

1963年10月，卡比利亚（kabylie）地区的非法政党秘密成立武装部队并宣布起义，与此同时，边境地区的领土争端矛盾也不断激化。在内外交困之际，布迈丁决定前往苏联寻求帮助。访苏期间，本·贝拉突然任命军事领导人塔哈尔·兹比里（Tahar Zbiri）为国家人民军总参谋长，并将相关军队建设、预算、培训等一系列权力向兹比里移交。^② 1964年夏，为了再次削弱布迈丁势力，本·贝拉开始对其密友采取行动，要求艾哈迈德·梅德格里（Ahmed Medeghri）从内政部辞职，解除艾哈迈德·卡伊德（Ahmed Kaid）旅游部部长的职务，并将谢里夫·贝尔卡西姆（Cherif Belkacem）从教育部降级。1965年初时，只有外交部的阿卜杜勒阿齐兹·布特弗利卡（Abdelaziz Bouteflika）继续留任政府职位。^③ 本·贝拉此举引起了军队高层的强烈不满。1965年6月，布迈丁采取军事行动并废止宪法。讽刺的是，最终发出逮捕本·贝拉命令的人正是其此前任命的总参谋长塔哈尔·兹比里。^④

布迈丁上台后，在军队、前政府部长的支持下，一方面，他迅速组建新政府、成立“全国革命委员会”^⑤、建立以其为核心的“乌吉达集团”（Oujda Group），以掌握国防、内政、外交以及金融体系；^⑥ 另一方面，他通过兼任国防部部长、设立国防部秘书职位、解散总参谋部，直接统领陆、海、空三军部队，强化了对军队的控制，军队开始成为阿尔及利亚政治体系的主导力量。1965年12月，当布迈丁再次访问莫斯科寻

① Willian B. Quandt, *Algerian Military Development: The Professionalization of a Guerrilla Army*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1972, p. 10.

② Willian B. Quandt, *Algerian Military Development: The Professionalization of a Guerrilla Army*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1972, p. 11.

③ John Rudy, *Modern Algeria: The Origins and Development of a Nation*, Bloomington: Indiana University Press, 2005, p. 206.

④ Willian B. Quandt, *Algerian Military Development: The Professionalization of a Guerrilla Army*, The Rand Corporation, Santa Monica, California, 1972, p. 14.

⑤ 该委员会共26人，其中22人均均为战后服役军人或军区指挥官。

⑥ Helen Chapin Metz, *Algeria: A Country Study*, Washington, D. C., Federal Research Division Library of Congress, December 1993, p. 254.

求军事帮助时,阿尔及利亚军费开支达到独立后的最高点1.05亿美元,^①阿尔及利亚也首次实现没有任何政治条件限制的军队现代化。此外,布迈丁还允许军人在政府中担任重要的非军事职务,参与国家发展与社会主义建设。随着技术官僚和军队人员在社会中影响力的日益增强,军事对社会事务的影响无处不在。

1979年总统沙德利·本杰迪德(Chadli Ben-Djedid)上台后,为了实现“去布迈丁化”,其一方面重新在国防部下设立总参谋部,为集成化的军队运作制订计划;另一方面开始逐步对社会主义计划经济模式进行改革。^②随着经济领域改革的不断深入,社会矛盾的日益激化最终使本杰迪德政府开启政治体制改革。

1989年3月,经民众投票批准后,军队高层集体撤出民族解放阵线中央委员会和政治局。然而,军队的政治影响力并未随之结束。在军事领导人哈立德·内扎尔(Khaled Nezzar)的主持下,军队内部开始设立特别办公室,自主与各政党联络。与此同时,情报部门也秘密渗入主要政党之中。1990年7月,内扎尔集中改组军队分支机构,成立“情报与安全部”(Department of Intelligence and Security),^③该机构是在军队内部建立的一个独立于国防部控制的自主政治权力和决策中心,这使总统本杰迪德失去了军队控制权。

随着政治体制转型的深入,阿尔及利亚开始进行公开的地方选举和议会选举。当伊斯兰拯救阵线(Islamic Salvation Front)在市政和地区选举中首次获胜后,为了维护世俗政权,军队立即中断选举进程、取消选举结果、宣布国家进入紧急状态,并组建最高国务委员会、取缔并抓捕伊斯兰拯救阵线主要领导人。^④为了打击极端伊斯兰武装势力,在军队的主导下,革命家穆罕默德·布迪亚夫(Muhammad Boudiaf)出任最高国务委员会主席一职,并联合世俗性党派,组建全国爱国联盟(Rassemblement

① World Bank, “Algeria Military Expenditure”, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?locations=DZ>, accessed 2021-04-27.

② Carlos Echeverría Jesús, “The Algerian Armed Forces: National and International Challenges”, *Mediterranean & Arab World/ Defence & Security*, No. 8, 2004, p. 4.

③ Hugh Roberts, “Demilitarizing Algeria”, *Carnegie Endowment for International Peace*, No. 86, 2007, p. 5.

④ William Zartman, “L’armée dans la politique algérienne,” in Centre national de la recherche scientifique ed., *Annuaire de l’Afrique du Nord*, Paris: Centre national de la recherche scientifique, 1968, p. 270.

Patriotique National)，与民族解放阵线一同打击政治伊斯兰力量。1992年6月29日，布迪亚夫在安纳巴文化宫演讲时，不幸遇刺身亡。^①随着宗教极端武装势力针对政府、军队甚至平民的暴力事件不断升级，以军队为支撑的政府最终未能在作出有限让步和通过暴力维持控制之间取得平衡，阿尔及利亚深陷内战之中。

（二）内战后的军政关系（2002—2019年）

1999年，布特弗利卡当选新一任总统。在他主持通过《民族和解法》（*Civil Concord Referendum*）^②后，内战逐渐平息。在布特弗利卡政府进一步扩大民主、深化改革的背景下，民族解放阵线的政治影响力大大削弱，无法将国家政治资源全部占为己有，阿尔及利亚政坛逐渐形成了以民族解放阵线为首、执政联盟为基础的政治合作格局。实际上，民主制度的实施更多的是为了隐藏真正的权力中心，以便其在幕后非正式地发挥影响力。

第一，以总参谋部和情报与安全部为中心的高级军官维护政治格局。内扎尔退休后，任命穆罕默德·拉马里（Muhammad Lamari）为军队总参谋长，全权负责军队内部事宜；^③穆罕默德·麦地那（Muhammad Mediène）[又称“陶菲克”（Toufik）]为情报与安全部负责人，全权负责军队安全事宜。^④此时国防部不再归总统控制，而是由总参谋部组成的军队高层接管。1993—1998年，以总参谋部和情报与安全部为核心的军事机构始终由拉马里和麦地那指挥，逐渐形成了旷日持久的“双重权力”局面。尽管总统布特弗利卡上台后一直试图削弱军队的影响力、扩大总统权力、提升政治权威，但其下台却标志着“去军事化”的失败，军队以仲裁者和决策者的身份继续维护政治格局。

① 《穆罕默德·布迪亚夫——被暗杀的阿尔及利亚总统》（阿拉伯文），半岛电视台网站，2016年3月23日，<https://www.aljazeera.net/encyclopedia/icons/2016/3/23/محمد-بوضياف-رئيس-الجزائر-المقتال>，最后访问日期：2021年4月30日。

② 该法案规定，至2000年1月底前，允许恐怖主义团体成员向政府设立的专门委员会投诚，阿尔及利亚政府对其不予起诉，并为其提供重返社会的便利。

③ Hugh Roberts, “Demilitarizing Algeria”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2007, 86, p. 8.

④ Hugh Roberts, “Demilitarizing Algeria”, *Carnegie Endowment for International Peace*, 2007, 86, p. 9.

第二,前执政党民族解放阵线继续主导政治体系。尽管民族解放阵线的选举基础因内战而严重受损,但其强大的历史合法性仍具有广泛的影响力。政治多元化时期,民族解放阵线积极主导与各政党派别开展对话,推动政治和解以争取进入执政联盟。1997年6月,民族解放阵线在国民议会选举中获得票选位居第三,^①与民族民主联盟(Rassemblement National Démocratique)顺利组阁;在2002年的议会选举中,民族解放阵线重新恢复第一大党执政地位;^②2005年后,民族解放阵线在国家和地方的历次立法选举中均取得胜利,再次在多元化的政治体系中发挥深刻影响力。

第三,民族民主联盟发挥制衡作用以释放政治空间。1997年1月,在总统利亚米纳·泽鲁阿勒(Liamine Zéroual)的授意下,阿尔及利亚总工会负责人阿卜杜·哈格·本·哈穆达(Abdelhak Benhamouda)组建民族民主联盟,并在当年国民议会中赢得40%的席位,一跃成为阿尔及利亚当时的第一大党。^③在泽鲁阿勒的倡导下,政治立场与执政理念无根本差别的民族民主联盟与民族解放阵线结成执政联盟。为了巩固这一联盟,布特弗利卡在政府内部权力分配中采用了总理职位由结盟两党负责人轮流担任的方式以平衡两党关系,使之互相牵制。^④

为了维护中心权力不受侵害,以上三种力量相互牵制、彼此依赖,并通过一系列方式严格控制多元政治体系,其中包括采取庇护、镇压手段分化反对派政党和民间社会组织;选择性地松绑某些经济部门以建立和维护与军事和政治精英密切联系的私营企业阶层;提拔政权支持者,边缘政权反对派。为了在做出适度让步和避免根本性变革之间保持平衡,阿尔及利亚政权不断通过分化、合作、拖延或牵制策略来确保政治制度的连续性,即通过“改革”来限制“改革”,这成为阿尔及利亚维护政治体系平稳发展的关键方式。

① Willian B. Quandt, *Between Ballots and Bullets: Algeria's Transition from Authoritarianism*, New York: Brooking Institution Press, 1998, p. 140.

② 《解读阿尔及利亚立法选举结果》(阿拉伯文),宣言报网站,2002年6月18日, <https://www.albayan.ae/opinions/2002-06-18-1.1317024>, 最后访问日期:2021年5月3日。

③ Frederic Volpi, *Islam and Democracy: The Failure of Dialogue in Algeria*, London: Pluto Press, 2003, p. 77.

④ 黄慧:《中东剧变中的阿尔及利亚政局透视》,《阿拉伯世界研究》2012年第2期,第68页。

2019年，布特弗利卡再次寻求第五任期，阿尔及利亚爆发自独立以来最大规模的示威游行抗议活动，军队总参谋长艾哈迈德·盖德·萨拉赫（Ahmed Gaid Salah）继续延续干预传统，支持民众呼吁布特弗利卡下台，这不仅代表着布特弗利卡多年执政生涯的结束，也标志着多年军政格局的再次重组。

综上，内战前，阿尔及利亚军政关系始终呈现出一个显著特征，即政治以军事为依托，领袖人物从武装力量中产生或推选出，掌握党、政、军等一切国家权力，军事的正式权威与非正式影响都被深入扩展至外交与内政之中；内战结束后，虽然阿尔及利亚军政关系一定程度上表现出了相对的灵活性和适应性，但军队已逐渐采取一种更为隐蔽的方式发挥作用，保证国家与社会的稳定始终是军队的首要关注与根本利益。阿尔及利亚军政关系正在发生相较于过去更为深刻和复杂的变化。

三 阿尔及利亚军政关系的协调论分析

（一）军官团的社会构成

如前所述，协调论的第一项指标是军官团的社会构成。然而，在阿尔及利亚跻身于军官行列是一件十分不易的事情。

首先，从招募条件来看，拥有军事才能是成为军官的第一要求。满足此项条件的潜在对象大多是殖民地时期生活于城市中的中产阶层、宗教贵族以及丧失部落特征并接受过法国教育因而获得向上晋升先决条件的农民，底层民众无法获得平等的被招募机会。其次，从培养方式来看，毕业于军事院校的专业人员成为优先培养对象。但是，进入军事院校成为候选人的选拔过程非常严格，不仅要求申请者身体素质良好，还需其有较高的受教育水平，完成12年的在校学习并持有学位证书，在通过各项竞争性考试后才可获得候选资格。^①拥有较多教育资源的城市青年相较于农村青年更容易成为主体候选对象，而来自底层的农村青年则无法获得平等的被选拔机会。最后，从军官阶层来看，军官往往将其自身视为

^① 阿尔及利亚国防部：《谢尔谢里军事学院》（阿拉伯文版），阿尔及利亚国防部网站，https://www.mdn.dz/site_cft/sommaire/recrutement%20et%20formation/amc_ar.php，最后访问日期：2021年4月27日。

不同于社会其他阶层的群体，他们以国家“管理者”的身份评判国家的行动方案、实施安全决策。当其以行政官僚身份参与政治时，军官身份与政治精英身份难以区分，也都是为争取政治权力而相互竞争，难以真正代表社会底层民众并表达其诉求。因此，阿尔及利亚军官团的社会构成并不具有广泛的阶层代表性。

(二) 政治决策过程

协调论的第二项指标是政治决策过程，即军队人员在一系列涉及军事预算、军备、规模以及物资分配过程中的政治参与。其关键问题是：政治精英与军官团是否就以上过程达成一致。^①

如前文所述，阿尔及利亚绝大多数涉及军事预算、军备、规模以及物资分配的政治决策始终全权由军官团负责，特别是在布迈丁时期，军队无须与其他合作伙伴达成相关协议。为了加强军队管理，布迈丁取消了总参谋部，与军事预算、军备、规模和结构相关的参谋事宜由国防部部长直接向总统负责，国防部成为唯一的最高军事权力机构。尽管本杰迪德致力于实现“去布迈丁化”，在国防部机构下重新设立国家人民军总参谋部，负责为集成化的军队制订运作计划，负责预算、信息和交通、后勤和行政支持、动员和征兵工作，以削弱国防部对军队的垄断权，然而，情报与安全部的成立意味着军事精英绝对权力的回归。1999 年，布特弗利卡上台后传达出必须改善军政关系、限制军队权力的讯息，^② 并试图通过一系列机构改革以削弱军队在政治结构中的权力。2019 年总参谋部继续延续干预传统，这标志着军事中心的控制权再次回归总参谋部，军政权力格局被打破。可以说，自 1992 年以来，阿尔及利亚历届总统始终面临着一支不可控制且无法取代的军队强权力量，军政博弈不断演变。所有一系列涉及军事预算、军备、规模以及物资分配的政治决策过程始终由军官团全权负责，政治精英在很大程度上对其无从置喙，双方没有就此过程达成一致。

① Rebecca L. Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 14.

② 拉希德·蒂莱姆察尼：《布特弗利卡及军政关系》（阿拉伯文版），卡内基国际和平基金会网站，2008 年 8 月 23 日，<https://carnegieendowment.org/sada/21347>，最后访问日期：2021 年 4 月 27 日。

（三）征兵方式

协调论的第三项指标是征兵方式。斯希夫指出，强制性的征兵方式往往阻碍了军政关系的协调。反之，劝服性的征兵方式则代表了一种和谐有利的状态。^①

1967年以前，阿尔及利亚完全依靠志愿军来保证维持基本的军队规模。随着以色列在中东战争中不断取得胜利以及阿尔及利亚对阿拉伯民族主义者的承诺，阿尔及利亚国内开始对征兵政策进行重新思考。1968年4月，阿尔及利亚政府签署通过第68—82号《国民服务法令》（*National Service Art*），规定所有年满19岁的阿尔及利亚男性公民有义务服两年兵役。^②1974年12月，政府正式颁布《国民服役宪章》（*National Service Charter*），要求所有年满25岁的男性公民必须出示在完成义务服役期后发放的“国民服役卡”，以证明按时完成国民服役。^③由于制度性设计以及实际操作阻碍，阿尔及利亚义务兵役也存在一些问题。

一方面，大量适龄青年错失就业、出国机会，造成失业率上升，尽管阿尔及利亚历任总统时常会在适当时刻宣布特赦举措，但特赦往往具有时间与年龄限制，无法从根本上解决因服役带来的就业问题；另一方面，每年可以参加服役的名额有限，而实际需要的服役人数超过限制人数，许多适龄青年往往因为被迫排队而浪费一年时间。除了参与黑市交易外，大量青年被迫成为无所事事的失业者，徘徊于清真寺和运动场。强制性的征兵方式在一定程度上造成了失业率的上升与社会公平正义的缺失。

（四）军事风格

第四项指标是军事风格，即军队在社会中的角色扮演与民众对军队的认知态度。^④阿尔及利亚独立后，军队通过多种正式与非正式手段作用

① Rebecca L. Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 15.

② 阿尔及利亚国防部：《1968年法律和法令》（阿拉伯文版），阿尔及利亚国防部网站，https://www.mdn.dz/site_principal/sommaire/service/images/textes_ar/03.pdf，最后访问日期：2021年4月27日。

③ 《国民服役宪章》（阿拉伯文版），阿尔及尔：阿尔及利亚政府1974年版，第1246页。

④ Rebecca L. Schiff, “Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance”, *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 15.

于社会,主要表现在以下三点。

首先,在和平时期,军队通过相关议会机构举办有关国防的议会讲习班^①、设立有关国防的议会日活动^②、不断修订有关国防的军事立法^③等方式缓解军队与民众之间的矛盾,促进军政关系的协调发展;其次,在和平时期,军队通过媒体立法确定军队在新闻行业中的权威性,通过举办论坛、设立学校加强军队在媒体与信息传播中的领导作用,^④通过控制监管媒体机构保证军队在社会中的影响力等方式加强军队对民众的信息严控,保持军政关系的健康发展;最后,在动荡时期,军队通过取缔非法政党、逮捕极端分子、制造派别矛盾等方式加强军队对民众在行为和意识形态上服从领导方面发挥的作用,保证军政关系的稳定发展。对此,民众对军队的态度存在明显的两极化。一方面,亲政府的宗教党派、工会人士积极支持军队在国家与社会中发挥的调节作用,并配合服从军队;另一方面,反政府的宗教党派与工会人士采取申诉、抗议甚至极端方式反对军队幕后势力发挥作用,并不断要求扩大政治参与来加强民事作用。^⑤

此外,阿尔及利亚民众对军队还存在一种模糊心理,即对“信任军队与否”问题不予表态。随着阿尔及利亚军队军事能力的增强,阿尔及利亚民调显示,当前民众信任军队的人数正在逐年增加。相较于过去,民众对军队认知态度的两极化趋势已进一步明显(见图1)。^⑥

① 阿尔及利亚国民议会:《国防委员会及其职能》(阿拉伯文版),阿尔及利亚国民议会网站,2013年8月22日,<http://www.apn.dz/ar/instance-et-organes-ar/les-commissions-permanentes-ar/2013-08-22-14-20-51/788-2014-07-23-09-38-46>,最后访问日期:2021年5月4日。

② 阿尔及利亚国民议会:《国防委员会组织议会日——新国际恐怖主义:规则与机制》(阿拉伯文版),阿尔及利亚国民议会网站,2014年6月25日,<http://www.apn.dz/ar/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/227-2014-06-25-12-39-34/2087-2015-06-17-13-41-43>,最后访问日期:2021年5月10日。

③ 阿尔及利亚国民议会:《国防委员会听取关于国民服役相关法律草案的介绍》(阿拉伯文版),阿尔及利亚国民议会网站,2014年6月25日,<http://www.apn.dz/ar/plus-ar/travaux-commission-permanentes-ar/227-2014-06-25-12-39-34/746-2014-06-25-14-34-49>,最后访问日期:2021年5月10日。

④ 《萨利赫强调媒体和通讯对加强军事机构作用的重要意义》(阿拉伯文版),阿尔及利亚之声网站,2018年9月27日,<https://www.radioalgerie.dz/news/ar/article/20180927/151065.html>,最后访问日期:2021年5月10日。

⑤ Human Rights Watch, “Algeria: Workers’ Rights Trampled”, *HRW*, May 27, 2014, <https://www.hrw.org/news/2014/05/27/algeria-workers-rights-trampled>, accessed 2021-05-25.

⑥ Belkacem Elguettaa, “The Military’s Political Role in the New Algeria”, *Carnegie*, <https://carnegie-mec.org/2021/03/17/military-s-political-role-in-new-algeria-pub-84076>, accessed 2021-05-15.

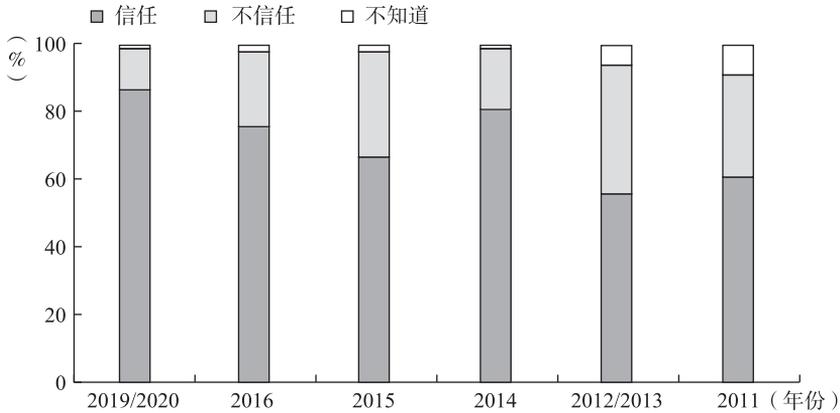


图1 阿尔及利亚民众对军队的信任度统计

资料来源: Belkacem Elguettaa, “The Military’s Political Role in the New Algeria”, Carnegie, <https://carnegie-mec.org/2021/03/17/military-s-political-role-in-new-algeria-pub-84076>, accessed 2021-05-10。

利用协调论的四项指标进行分析,可以看出,阿尔及利亚军政关系之所以难以实现真正协调,其主要原因在于:一是阿尔及利亚政府倾向于将军队视为一种制度化的暴力威胁,存在军队参政不利于国家与政治民主化发展的主观认知;二是作为政权结构中的独立力量,军队始终通过强有力的手段来实现国家对社会组织和个人的管理,以此发挥促进或阻碍社会发展的绝对性作用。在民选政府的统一领导下,军队保持适度的独立性与有限的干预能力仍是未来一段时间阿尔及利亚军政关系难以改变的常态,维护国家的稳定和民主政治的健康发展也离不开军队的支持。

结 论

军政关系协调论是当前军政关系理论的重要议题。它强调军官团、政治精英和社会民众之间的对话、妥协和共同价值观,试图建立一种可能分离但不强制要求分离的伙伴关系,以至于三者间互动达至平衡状态,从而避免军人干政的现象发生。

阿尔及利亚的案例为军政关系研究提供了一定的经验。在1991年内战之前,阿尔及利亚存在一个显性的、强大的军事机构,政治以军事为

依托,领袖人物从武装力量中产生或推选出,掌管党、政、军等一切国家权力。内战结束以后,这一范式从显性转变为隐性。军队在新的政治历史背景下继续保持适度的独立性与有限的干预能力,以继续施加作用。此时,军队干预政治更多的是出于传统习惯与历史合法性,而不是政府机构的无能与孱弱。军官团、政治精英和社会民众三者之间未能形成良好的互动与合作,是该国历次军事政变的主要原因。这在一定程度证明了协调论的有效性与适用性。然而,需要指出的是,阿尔及利亚的案例也表明协调论仍具有一定的局限性。

第一,从理论建构来看,该理论更多是一种静态理论,缺乏对变化的预测,行为者内部自身的变化也有可能引起最终结果的改变,如“军队内部分歧”“政治领导风格”“经济因素”等,均有可能造成三者失调。此外,尽管该理论提出了评判协调的四项指标,但没有指出导致军事干预的必要性指标,存在一定模糊性。

第二,从主体划分来看,协调论将国内群体划分为军官团、政治精英与社会民众过于简单。首先,军官团内部纷繁复杂。军官是一个科层制的职业,也是一个科层制的组织。^①他们不仅按军种(陆军、海军和空军)划分,还按等级划分为将官、校官和尉官,只有少数的高级官员拥有政治参与资格。在阿尔及利亚,军官团内部矛盾重重,老将军官往往具有革命传统,主张保守;而新晋上层军官往往有留学经历,接受西方民主平等价值观,富有创新精神。有时,军事干预甚至是基于军官个人或团体对政治权力的追求,很难界定个人或团体偏好对军官团集体行为的影响。其次,难以明确政治精英与军事精英的准确身份。协调论认为,总统、总理、政党领袖、议会成员都是政治精英的可能形式,其都可以对军队施加影响。然而,在军政体制国家,特别是阿尔及利亚布迈丁时期,高层军官几乎全被列入政治精英名单,无法与民事政治精英区分开来。最后,社会民众缺乏同等权利。协调性理论将社会民众视为军官团和政治精英的平等伙伴。但事实上,只有足够强大的社会团体才能够有机会与军官团和政治精英进行谈判,就自身利益与军队达成一致。

第三,从四项指标来看,军官团的社会构成、政治决策过程、征兵方式以及军事风格无法充分衡量发生军事干预的可能性。首先,协调论认为,

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿:《军人与国家:军政关系的理论与政治》,李晟译,中国政法大学出版社,2017,第15页。

军官团的阶层代表性是影响军政关系达到协调的重要指标。事实上，军官团作为一种职业化团体，部分军官在军队职业生涯中获得令自己足够满意的职位后，其阶层身份发生转变，并出现代表该机构的意识形态，其社会背景影响将逐渐减弱。其次，协调论认为政治精英和军官团达到协调的标准是双方必须就涉及军事预算、军备、规模以及物资分配的政治决策过程达成一致。^① 这一指标缺乏一定的有效性。在阿尔及利亚独立后的大多数时间里，军官团始终垄断绝大多数决策过程，政治精英无从置喙。内战结束后，相较于预算、规模、材料或结构等具体事宜，如何恢复历史合法性、免于人权审判起诉成为军队的首要任务。^② 此外，协调论认为强制性的征兵方式阻碍伙伴关系的协调。^③ 这项假设不具有足够的因果关系。在阿尔及利亚，征兵政策一直与促进国家发展与社会和谐联系在一起，以增强社会民众对国家认同和军事机构的信心，同时军队优渥的生活条件和薪资待遇使得许多山村贫困地区的青年渴望加入军队，强制性的征兵方式在一定程度上适时迎合了社会民众的普遍需要。最后，协调论认为社会民众如何认识军队在社会中的作用是影响协调的重要因素。^④ 鉴于当前阿尔及利亚民众对军队的认知存在支持、反对与摇摆的三种心理，这种分歧是否足以导致军队发动军事干预仍未可知。该指标仍有待进一步细化讨论。

随着军政关系理论研究的外溢，越来越多发展中国家的军政关系成为重要研究对象。尽管协调论仍有诸多不足之处，但该理论已为未来研究明确了方向，并为如何避免出现军事政变与干预提供了新的理论范式与研究方法。

【责任编辑】宁彧

① Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 14.

② 2014年人权观察发表的《阿尔及利亚：工人的权利受到践踏》一文，指出“当局经常以政治动机不端正为由采取报复性停职、开除公职等行为，甚至任意逮捕和起诉工会活动人士”。原文参见《阿尔及利亚：损害工人的权利，国际劳工组织应该要求阿尔及利亚允许独立工会自由运作》（阿拉伯文版），人权观察组织网站，2014年6月2日，<https://www.hrw.org/ar/news/2014/06/02/253956#>，最后访问日期：2021年5月15日。

③ Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 15.

④ Rebecca L. Schiff, "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance", *Armed Forces and Society*, 1995, 22 (1), p. 16.

Contents

Analysis on the Causes of Civil-Military Crisis in Algeria (1962 – 2019) —From the Perspective of Concordance Theory

Zhao Jun, Ma Wenyuan / 3

Abstract: Civil-military relations is a classic proposition in political science. Concordance theory is a key issue in this proposition. Concordance theory focuses on examining dialogues, compromises and common values among the military, the political elites and the citizenry, and considers that three partners should embrace a cooperative relationship in order to avoid military intervention. In the case of Algeria, the failure of interaction and cooperation among the military, the political elites and the citizenry are the main reason for the military interventions in the country. Concordance theory effectively explains the logic behind the escalating civil-military relations in Algeria. In the future, under the unified leadership of the popular government (or the civil government), the military remains moderate independence and limited intervention capacity, which will still be the normal state of civil-military game in Algeria.

Keywords: Concordance Theory; Algeria; Civil-Military Relations; Military; Government

Analysis on the Strategy and Effectiveness of British Development Assistance to Rwanda

Jin Fangying, Lou Shizhou / 20

Abstract: Britain's development assistance to Rwanda is regarded by both sides as a successful case and is set as a model of international aid. The Depart-