

# 叙利亚结束过渡状态“遥遥无期”？

文 / 李海鹏

去年12月10日穆罕默德·巴希尔被任命为叙利亚过渡政府总理时，宣布其政府将于2025年3月1日解散。时至今日，叙过渡政府仍在执政，经两次推延，叙政治过渡进程目前已被延长至五年。诚然，叙距离实现国家重建的目标仍任重道远，但在主政近三个月后，叙过渡政府及其领导人在巩固国内权力基础方面已有“小成”。

## 在大马士革复制“伊德利卜模式”

叙利亚过渡政府脱胎于2017年建立于该国西北部伊德利卜省的“叙利亚救国政府”。凭借其早期治理经验和行政班底，过渡政府在短期内较成功地在其控制区内奠定了权力基础，塑造了一个中央化、带有军人威权色彩的强人政府雏形。

首先，统合整肃军队和安全部门从而建立“制胜联盟”根基。多年来，“沙姆解放组织”（“沙解”）通过强行接管其他反对派力量、建立统一指挥控制系统等措施，最终在伊德利卜地区建立主导地位。占领大马士革后，新政府仍将对军队和安全部门的控制作为建政之基。2024年12月22日，“沙解”军事分

支领导人穆尔哈夫·艾布·卡斯拉被任命为过渡政府国防部长。24日，“沙解”领导人艾哈迈德·沙拉与其他反对派首领达成协议，宣布解散所有组织并将其整合到国防部之下以备重组。29日，国防部宣布了新建军队的49项职务任命，其中包括叙利亚主要武装派别的领导人。今年1月29日，包括“叙利亚国民军”在内的前反对派组织也宣布解散并入国防部。叙现有的安全机构也经历了相似的重组过程。

其次，锁定地方领袖和商人群体，扩大“制胜联盟”。自执政以来，叙过渡政府实行着某些与“救国政府”时期相似的治理模式：一方面，主要通过与地方强人、宗教领袖、部落酋长等接触，就地方诉求及其与政治的关系征询本地意见，在涉及阿拉维派、德鲁兹派等少数民族时则着力展示政府的温和形象。另一方面，通过把除能源、交通等战略性资产外的国有企业私有化等途径建立稳固的亲政府资本集团。

再次，通过加薪、扩大雇佣增加在政府机构和普通民众中的支持者。今年1月5日，叙财政部长宣布公共部门雇员工资将上调400%，但同月底，叙过渡政府以存在大量“幽灵雇员”为由宣布

将解雇1/3的公共部门雇员。在宣布解散原内政部附属的警察部队后，仅在大马士革省就有20多万人登记申请加入新建中的警察部队。

最后，依赖外交和国家强制力手段应对经济挑战。叙过渡政府接手的是一个贫困率高达90%、3/4人口依赖人道主义援助、能源电力交通基础设施遭受严重破坏的国家。与其治下的伊德利卜省相似，在制裁尚未解除的情况下，叙过渡政府一方面努力稳定货币、吸引外资、推动税收改革；另一方面在粮食、能源、电力等方面继续严重依赖外部援助，在某些情况下甚至不惜动用国家强制力来实现国内“融资”。今年1月，叙中央银行下令商业银行冻结与阿萨德政府有关人员和公司的所有账户，并于2月设立专门委员会，审查与阿萨德政府关系密切的商界人士名下资产。

## 外交方面取得重要突破

整体而言，叙过渡政府的平衡、务实外交为其在国际和地区层面赢得了诸多重要突破，这些突破最终也服务于其此阶段的首要目标，即巩固国内权力。

在国际层面，叙过渡政府将获得美欧认可、说服其取消制裁作为外交活动的首要目标并取得阶段性成果。“沙解”是美国和欧盟认定的国际恐怖组织，美欧制裁是叙过渡政府开展对外经济活动、国家重建的最主要障碍。对美国 and 欧盟而言，尽管二者都将取消制裁作为对叙过渡政府施加影响的核心杠杆，但欧盟主要从难民涌入与回归的角度看待对叙关系，美国在叙利益则覆盖反恐、遏制伊朗影响力、保护以色列安全等战略考量。因此自建立伊始，叙过渡政府围绕美欧核心利益诉求和取消制裁的最终目标采取了一系列举措：2024年12月12日，帮助解救一名美国人质；14日，面对以色列的空袭，明确表示将诉诸外交手段解决而不想

“卷入可能导致（叙利亚）进一步被破坏的争端”；24日，强硬回应伊朗领导人涉叙言论；强化对叙黎边境控制并与黎巴嫩真主党附属团体发生跨境冲突等。最终，今年1月5日，拜登政府出台了一项有效期为半年的制裁豁免，批准“与叙执政机构进行交易及某些与能源和个人汇款相关的交易”。2月24日，欧盟宣布暂停对叙与能源、银行、交通和重建相关的一系列制裁。

在地区层面，叙过渡政府在与伊朗切割的同时，在土耳其和海湾阿拉伯国家之间维持着微妙平衡。当前，土被公认为是叙过渡政府最重要的外部支持者。出于缓解沙特等国对土影响力扩张的战略疑惧、获得财政支持甚至重建资金、争取海湾阿拉伯国

家支持取消对叙制裁等考虑，叙过渡政府在建立之初就将外交工作重心转向了周边阿拉伯国家。叙过渡政府领导层，包括现任总统沙拉，首次出访国都是沙特，此后又密集访问了卡塔尔、阿联酋等国；明确表示叙不会“输出革命”或对邻国构成威胁等。相关姿态旨在邀请阿拉伯国家、特别是沙特在叙政治过渡进程中扮演关键角色。同期，尽管土叙关系相对低调，但叙过渡政府实际上在库尔德武装、难民、参与战后重建、海上划界甚至双边防卫条约等广泛领域回应了土的利益诉求。

针对内战期间的敌对方，叙过渡政府采取了灵活务实立场。推翻阿萨德政府后，叙过渡政府并未拒斥俄罗斯与新政府接触的



2025年2月25日，叙利亚全国对话大会在该国首都大马士革举行。图为叙总统艾哈迈德·沙拉发表讲话。

意图。今年2月12日，沙拉与俄罗斯总统普京举行电话会谈，与俄方就保留其在叙境内两个军事基地的请求展开谈判，并以此为筹码向俄方索要补偿（遣送阿萨德回国并支付赔偿金）。同时，与乌克兰政府保持稳定接触，获得乌方粮食援助和其他援助承诺，但并未与乌复交或撤销前政府对乌东部领土的官方立场。这显示出叙过渡政府在特朗普再次就任美国总统前后对乌克兰危机走势、美俄关系变化的冷静认知和务实应对。

最后，巧妙利用外交成果服务国内政治议程。在取得拜登政府和海湾阿拉伯国家的谨慎认可后，沙拉才于2024年12月底大胆推动军事重组并第一次宣布延长过渡期，为巩固其国内权力奠定基础。随后，今年1月，叙过渡政府对地区国家的外交取得全面突破。在1月27日欧盟宣布就放松对叙制裁路线图达成一致的背景下，沙拉于29日宣布就任叙过渡时期总统，并再次宣布延长政治过渡期。叙过渡政府还获得了法国、土耳其、卡塔尔、沙特、乌克兰等国在能源、粮食、财政等方面的援助或承诺，这为其缓解经济困境从而提振国内民意支持提供了助力。

## 两大议题掣肘过渡进程

当前，至少有两大议题影响叙政治过渡和经济重建进程。

一是“叙利亚民主力量”（“民主力量”）的地位问题。“民主力量”主要军事力量由“库尔德民主联盟”下属民兵组织“人民保卫部队”组成，土视该民兵组织为库尔德工人党（被土认定为“恐怖组织”）的一个分支。当前，“民主力量”控制区约占叙领土面积的25%，但却控制着叙90%的油田、超过50%的天然气田、最重要的小麦产地和淡水资源。以土耳其为一方、以美国拜登政府和法国为另一方在“民主力量”地位问题上存在尖锐分歧。叙过渡政府完全有可能通过与美欧在库尔德问题上的协调合作，换取其进一步承认；但出于土方压力又不得不拒绝“民主力量”参与政治过渡进程，并坚持要求其解除武装、实现国家领土统一。从过渡政府与“民主力量”的谈判进程来看，双方在油气收入分配、国家制度安排、民兵处置方式、库尔德人权利等方面都有一定的妥协空间。今年2月，“叙利亚东北部自治当局”已开始从其管理的油田向中央政府提供石油。对叙过渡政府而言，土耳其方案可为中央政府保留最多的经济资源，但或将影响美欧关于对叙制裁的考量，进而掣肘叙战后重建；但向库尔德人过多让步——即便在土方允许的情况下，还有可能引发多米诺效应，影响中央政府与其他分离势力的关系。鉴于此，特朗普政府在

此问题上的政策立场将深刻影响各方抉择。

二是土耳其、以色列在叙的战略竞争。2015年9月至2024年11月，主要外部介入方（美国、俄罗斯、伊朗、黎巴嫩真主党、土耳其、以色列）通过直接或间接协调机制在叙大体维持着均势，叙政府处于弱势。阿萨德政府被推翻后，土在叙影响力显著提升，并试图协助叙过渡政府建立中央化强势政府。在此背景下，加之新一轮巴以冲突爆发后地区权力格局剧变带来的影响，以色列对叙政策发生显著变化，从先发制人式的“防卫”、侵占领土，至今年2月23日公然要求叙过渡政府保证其南部三省“非军事化”。从以方表态来看，以色列意在为土在叙境内的军事存在划定红线，尤其警惕哈马斯等巴勒斯坦武装派别在叙南部获得庇护空间。除叙以甚至土以在叙南部发生直接冲突、扰乱叙政治过渡的风险外，以色列的“安全区”策略（即要求叙南部三省“非军事化”）还可能刺激叙南部地方割据势力发展，以方甚至有可能间接或直接扶植地方割据势力，为叙政治过渡进程增添新的障碍。以色列政府显然乐见叙保持分裂、弱势状态。未来，特朗普政府的亲以立场将对美国对叙制裁的延续性产生何种影响，仍有待进一步观察。■

（作者为北京大学外国语学院阿拉伯语系助理教授）