

萨利赫政府时期也门地方分权改革研究

程雪

山西师范大学, 山西太原, 030031;

摘要: 阿里·阿卜杜拉·萨利赫统治也门期间, 地方分权改革被塑造为调和中央集权与地方自治矛盾的策略性工具。本文通过分析萨利赫时期的地方分权改革研究, 揭示其分权改革的本质是中央权力在部族社会结构下的有限让渡。研究表明, 萨利赫通过“分权集权化”策略, 试图以行政分权换取地方精英的政治效忠, 却因缺乏制度性约束和经济资源分配失衡, 加剧了南北地域矛盾, 最终导致国家治理体系的系统性崩溃。这一过程为理解发展中国家分权改革与政治稳定性的复杂关系提供了典型案例。

关键词: 也门政治; 地方分权; 萨利赫政权; 国家建构

DOI: 10.69979/3029-2700.25.10.070

1 地方分权的概念

研究也门地方分权改革问题, 首先要明确关于地方分权的概念, 地方分权是相对于中央集权而言的, 实行分权改革的目的在于解决集权治理中出现的一系列问题, 旨在缓解利益冲突、提升地方治理效率和增强国家治理能力。分权是指将行政、财政或政治权力从中央转移到地方层级, 因而可划分为行政分权、财政分权和政治分权三个维度: 行政分权一般是指权力、责任和资源从中央政府分配给提供公共服务的次级行政单位; 财政分权通常是指上级政府赋予下级政府一定的财政收支自主权; 政治分权指的是将政治决策权、立法权、选举权赋予地方层级, 实现地方民众对治理的参与。由于也门统一后渐形成了威权主义政治, 当权者为维持中央控制力而拒绝政治分权, 所以本文在论述也门地方地方分权改革表现时, 将从行政分权、财政分权两个方面论述。

2 也门地方分权改革的内容

2.1 行政分权

也门全国行政区域分为首都行政区萨那市、20 个省和下辖的 333 个区。也门地方政府由行政区域首脑、地方议会和本行政区域的行政机构组成。根据宪法规定的行政和财政分权原则, 地方行政、财政具有相对独立性。2000 年《地方行政法》(Local Authorities Law) 和 2008 年《国家分权战略》(National Decentralization Strategy) 为行政分权改革建立了法律框架体系。

2000 年《地方行政法》规定了行政长官和行政执行机构对地方议会负责, 明确了地方议会运作的范围和中

央政府向地方议会分权的程度, 为地方议会的建立提供了制度框架。通过立法赋予地方议会权力, 以地方选举和行政分权缓解也门政治经济分配不平衡, 是也门分权改革的里程碑。但在实际执行中, 却与法律规定相悖。法律上行政长官和行政执行机构对地方议会负责, 但实际上行政长官对总统和政府负责。省长具有双重行政属性, 既是地方行政长官, 又是中央政府官员, 可以以中央政府官员的身份免受地方议会的监督, 也可以成为当权者用作政治分肥工具。在分权过程中, 省长作为“中央代表”与“地方官员”的权责界限长期处于模糊状态, 不利于行政分权改革的有效推进。中央和地方双重隶属关系与垂直命令体系, 并未赋予地方议会实际决策权, 地方行政机构仍受中央控制, 地方自治性有限。另外, 法律规定地方议会在财政资源配置与发展项目实施方面拥有较大自主权, 地方议会可通过商业税及公共事业收费获取财政收入, 但是在石油天然气等核心资源收益上仍由中央掌控。即便在马里卜、哈德拉毛等资源富集省份, 地方政府也仅能获得微薄分成。

为了建立真正的地方政府, 解决中央集权与地方自治的矛盾, 在国际组织的建议下, 也门颁布了 2003-2008 年《国家分权战略》, 主要内容如下: 一是调整行政分权法律框架, 制定新分权法取代 2000 年《地方行政法》。二是改革地方税收和转移支付机制, 增加地方财政自主权; 三是逐步将公共服务和基础设施管理的责任下放到地方政府, 赋予地方议会实际决策权; 四是加强地方政府及人员的行政能力建设。但在实践中困难重重: 一是 2000 年《地方行政法》仍主导分权法律体系, 地

方政府自治权缺乏宪法保障,中央仍可通过行政手段干预地方事务。二是地方财政自主权不足,地方收入的 80% 依赖于中央拨款,且用途严格受限,出现为了弥补地方财政资金短缺而动用地方专用资金(如固体垃圾,固体垃圾处理权早在 1999 年即通过专项法律下放地方,并配备专项资金)和出卖公共土地的现象。这不仅导致地区公共服务目标落空,还易浪费资源和滋生腐败。三是官僚体系抵制,区主要行政人员由中央部委调任且人数有限,主要负责税收、会计等重要工作,地区日常事务的不得不雇佣临时人员来处理,临时人员缺乏专业性,造成了地区公共服务效率低下。四是领导人政策摇摆不定,萨利赫将分权改革作为政权维稳的工具,而非真正赋予地方权力。

由此可见,在行政分权改革中存在结构性矛盾,其法律框架的设计缺陷与实际执行扭曲,最终导致“形式分权,实质集权”的局面。

2.2 财政分权

财政分权是政府分权的基础和重要支柱,可分为财政收入分权和财政支出分权两个方面。

也门的财政收入分权。也门地方政府税收有两大来源:一是来自于中央财政转移支付;二是来自于地方自有收入(地方财政总收入-财政转移支付)。地方自有收入包括自有税源、省级联合收入、联合公共收入和中央临时补贴。通过地方自有收入占地方财政总收入的比重可以评估地方政府的财政自给能力。其中占比较大的是“中央临时补贴”,其根据分配标准在各地区间分配,以弥补地区间财政收入差距。但由于其分配标准的复杂多变,导致在实际征收过程中难以有效实施,另外中央临时转移支付政策目标没有明确的法律规定,也使得财政转移缺乏透明度与预见性。最终导致中央补贴不仅没有促进地区间的财政均衡,反而加剧了贫富地区资源差距。

也门财政支出分权。对应于财政收入,也门财政支出有两大类:一是经常性支出,主要包括地方行政人员的工资及其他运营成本,完全来源于中央的转移支付;二是资本支出,也叫“自有收入”,其资金来源既有地方税收也有中央成分。在 2006 地方当局预算中,中央财政转移支付和资本支出分别占比为 86.5% 与 13.5%,资本支出可用于地方发展建设,而中央财政转移支付仅指定用于支付地方行政机关人员成本。一般中央财政转

移支付制度的建立是为了弥补地方财政支出过多而财政收入不足之间产生的财政缺口,即纵向财政失衡,其意味着地方政府财权与事权不匹配。2000 年《地方行政法》规定地方政府负责提供地方公共服务和基础设施建设,地方议会可获得地方当局预算的大约 20% 公共支出份额,地方议会看似获得一定的财政自主权,但除去公务人员工资等经常性支出外,地方当局真正能自主规划的资金不足公共部门总支出的 3%。另外,也门中央转移支付金额仍是基于 2001 年地方行政机构的人事和运营成本制定的,中央财政转移支付仅在名义上有小幅度增加,实际上完全无法满足地方建设发展的要求。

在财政分权改革实践中,存在中央与地方政府间权责不明以及地方财政收入过度依赖中央政府的财政转移支付等问题,地方政府财政资金的有限性导致了地方政府治理能力的不足,财政分权实践中充满挑战。

也门地方分权改革的原因

2.3 缓解威权政体下南北政治经济不平衡

1990 年也门共和国统一初期,由全国人民大会党和也门社会党联合执政,共同推行政治民主化改革。原北也门共和国领导人萨利赫担任也门共和国总统,原南也门领导人比德担任副总统,两党在政权分配上基本平衡。1993 年 4 月也门举行了第一次议会选举,全国人民大会党获得了 145 个席位、也门社会党获得了 62 个席位、也门改革集团获得了 62 个席位,由此形成全国人大党、也社党和伊斯兰改革集团三党联合执政,其目的在于削弱也社党在国家中的权力。1993 年 6 月萨利赫联合改革集团修改宪法,赋予总统任命副总统的权力,1997 年议会选举后,全国人民大会党独立组织政府,萨利赫总统大权独揽,1999 年萨利赫在总统选举中再次当选,萨利赫威权统治正式确立。

威权政体下,萨利赫利用国家资源换取地方精英和家族成员对其政治上的承认和支持,地方精英想要获得资源就必须加入萨利赫的庇护网中,否则就会被边缘化。萨利赫家族成员在石油、军事、建筑等重要部门任职,掌控着国家的政治经济命脉。与此同时,南方正处于政治经济边缘化。政治上,在南部省份的核心岗位大肆任命来自北方高原地区的官员任职,无视南方民众地方自治的传统和诉求,如在 1997 年新一届政府内阁中,北方人员占据 20 个席位,南方席位仅有 9 个。1998 年为了削减政府开支,大批南方公职人员被迫退休或被解雇;

经济上,南方的石油资源更为丰富,尤其是哈德拉毛地区,但统一后南方石油资源的开发并没有给其地区经济带来明显好转,反而大多数资源被北方吞并。萨利赫政府还实行私有化政策,将南方国有化的土地逐渐私有化,导致北方势力趁机在南方大量占有土地。南北政治经济不平衡导致南方分离主义的出现,国家出现分裂的危险。

为了维护国家统一,缓解萨利赫威权政体下的南北矛盾,在 1990 年统一之初就被作为维稳手段的分权改革再次被予以重视,随着当权者的利益而推行。

3 也门地方分权改革的影响

3.1 公共服务能力的提升——以水务部门分权改革为例

20 世纪 90 年代也门城市供水问题开始显现,城市供水和卫生设施的覆盖率跟不上城镇的发展速度。在首都萨那,只有 36% 的家庭接入了供水网络且供水服务质量和效率极低。1995 年,塔伊兹的家庭每 40 天才有一次供水。有调查显示,也门 5 岁以下儿童的死亡率是中东和北非地区其他国家的两倍,其中一半的儿童死亡原因是卫生导致的腹泻。水资源短缺以及其带来的环境卫生问题导致与水有关的发病率和死亡率上升,负责城市供水和卫生的国家水和卫生的管理局(NWSA)服务效率低下,对此 1996 年提出一项措施,即城市供水和卫生部门应采取分权化、公司化、商业化、服务提供和监管职能分离以及公私伙伴关系的政策。

为了更好的推行这一政策,也门出台了 1997 年《第 35 号公共企业法》,确立地方供水公司(LCs)为独立法人实体,允许商业化运营,鼓励地方公司建立公私伙伴关系。在改革进程的后期,也于 2000 年出台了《水法》并在 2006 年重新修订,在 2003 年成立水资源环境部(MWE)主要负责水资源管理以及监督供水和卫生服务提供的职能,另外还制定了 2005 年至 2009 年《国家水部门战略与投资计划》(NWSSIP),旨在解决城市和农村供水和卫生服务效率低下的问题。最重要的来自德国技术合作公司的支持,为也门水务部门分权改革提供了技术指导与资金援助。地方公司(LCs)的成立,开启了水务部门的权力下放和商业化改革。自下放以来,关键绩效指标有所提升,如未计量用水比例从 40% 降至 29.5%,征收效率从 64% 提高到 84.5%,人员成本占总运营成本的比例从 70% 降至 46%。这些数据表明,地方分权改革后的公用事业在运营效率和经济性方面表现更

好。一是在国际组织的支持下,地方公司具有了一定的技术和资金支持,二是分权改革后地方公用事业能够更灵活地响应本地需求,减少了中央集权体制下的官僚主义问题。

3.2 地方主义的激化——南方分离主义

由于地理隔阂、教派、部落以及历史殖民遗留等问题,再加上独立后的南北也门又走上了意识形态完全不同的发展道路,让也门南北之间本就存在的差异愈来愈大。1990 年,北也门(阿拉伯也门共和国)与南也门(也门民主人民共和国)合并,但统一并未真正实现融合。南也门在统一后逐渐感到被北方主导的中央政府边缘化,尤其是在政治权力和经济资源分配上。南方领导人因不满北方主导的政府,发动内战,但被萨利赫政府镇压。内战后,以萨利赫为首的全国人民大会党大权独揽,将也门社会党排除在政权中心之外,此后,南方政治精英被系统性排除在权力核心之外。南北也门自古以来都具有地方自治的传统,萨利赫政府无视南方人民的正当的地方诉求,不仅在南方地区任命来自北部的官员,还在南方肆意敛财,出卖土地。在遭受国际制裁、资源严重紧缺的情况下,萨利赫将经济投资集中于发展水平原本相对较高的北方,南方经济(尤其是亚丁港)的发展被忽视,加剧了南北对立。也门的主要石油产区位于南部(如哈德拉毛和舍卜沃),但收入被中央政府垄断,将南方的石油收益源源不断地输入北方,南方地区未能获得合理份额。这种“资源掠夺”成为南方分离主义的核心诉求之一。萨利赫政权通过裙带关系控制南方资源,地方税收和财政自主权被剥夺,导致南方公共服务落后,失业率高企,民众对中央政府的怨恨加深。对南方而言,国家统一不仅没能改善地区经济,反而进一步加剧了地区贫困,南方政治经济日益处于边缘化,导致南方领导人及民众对统一后的也门共和国失去信任,逐渐出现了北方对南方内部殖民的心理。2007 年退休南方军官发起静坐示威,要求补偿和公平待遇,正式打出了“南方运动”的旗号。2009 年政治暴力活动席卷也门全国,并演变成要求南方独立的“南方分离主义运动”

4 结语

也门的分权改革是 1990 年南北统一后国家构建的重要尝试,旨在通过地方分权改革缓解中央与地方的紧张关系、促进资源公平分配并提升地方治理能力。1990

年前后也门为实现统一大业提出了地方分权改革计划。1994年内战后,为缓和南北矛盾,地方分权改革被再次提上日程并颁布了一系列有关分权改革的法律,但与此同时萨利赫政府也渐形成威权主义政体。也门新宪法明确将省和地区级议会作为地方治理的核心载体,负责地方发展事务,地方行政单位被划归为政府行政分支的一部分,同时规定省长需对中央行政机关负责,既赋予地方政府发展自主权,又通过省长双重问责制形成纵向权力制衡,这种“有限分权模式”实质是内战后“以分权换稳定”的手段。分权改革在萨利赫领导的威权主义政体下进行,这也预示着分权改革的有限性。虽在分权过程中也门政府颁布了一系列法律,透露出其对分权改革的积极态度,但由于也门特殊的政治经济社会状况,致使也门分权改革流于形式化。总之,也门地方分权改革,是中央政府为安抚反对派,在政治层面做出的让步。因此,这一分权进程时快时慢,主要取决于萨利赫政府的利益,在大约十年的时间里起起伏伏,时而提供政治支持,时而周期性撤回,但最终的结果是朝着更大的地方自治迈出了一步。

参考文献

- [1] 苏瑛,赵澎. 国家与社会互动视域下也门萨达部落社会探析——兼论胡塞武装的兴起[J]. 中东研究,2022, (02):173-193+336-337.
- [2] 李明伟. 也门乱局中的部落因素探析[J]. 国际研究参考,2016, (07):12-18.
- [3] 蒲瑶,唐彬君. 部落视阈下的也门历史与政治[J]. 中东问题研究,2016, (02):137-158+234.
- [4] 苏瑛,黄民兴. 社会失范理论视角下的也门部落与国家关系[J]. 阿拉伯世界研究,2019, (04):70-88+119-120.
- [5] 蒲瑶,唐彬君. 也门政治危机中的部落因素[J]. 阿拉伯世界研究,2016, (06):77-88+118.
- [6] 杨阳. 英国对也门的殖民统治研究[D]. 陕西师范大学,2021. DOI:10.27292/d.cnki.gsxfu.2021.002406.
- [7] Hathaway J. The Arab lands under Ottoman rule: 1516 - 1800[M]. Routledge, 2019.
- [8] Rhodes F. The Sultan's Yemen: Nineteenth-Century Challenges to Ottoman Rule[J]. The Middle East, 2002: 64-65.
- [9] Clausen M L. Decentralization as a strategy of regime maintenance: The case of Yemen[J]. Public Administration and Development, 2020, 40(2): 119-128.
- [10] Ward C, Beddies S, Hariri K, et al. Yemen's water sector reform program - a poverty and social impact analysis (PSIA) [J]. World Bank, Washington, DC, 2007.

作者简介:程雪(1997年),女,汉族,河南信阳人,硕士研究生在读,山西师范大学,研究方向为世界史