

中东区域与国别研究

## 埃及新自由主义改革与政治剧变的关系探析

田冉冉 丁 隆

**摘 要：**2011年埃及发生政治剧变，导致剧变的主要原因是政治威权与经济发展水平不相适应。新自由主义改革的实施导致埃及社会结构重组，由此产生了一系列改革的负面社会效应，包括民族工业破坏殆尽、经济寡头化、中产阶级破产、贫困率上升、裙带资本主义蔓延等，使得威权主义政权失去合法性，伊斯兰主义运动等反对派获得社会支持和社会动员能力。近年来，埃及政局虽逐渐恢复稳定，但高程度的政治威权与低水平的经济发展之间的矛盾却更加突出，进而使埃及仍存在陷入动荡的隐患。

**关键词：**埃及；新自由主义改革；威权政权；政治剧变

**作者简介：**田冉冉，对外经济贸易大学2014级博士研究生（北京100029）；丁隆，博士，对外经济贸易大学外语学院教授（北京100029）。

**文章编号：**1673-5161(2019)03-0048-14

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

2011年初,埃及爆发大规模群众抗议浪潮,最终导致执政达30年之久的穆巴拉克政权倒台。埃及剧变是席卷阿拉伯世界的民众抗争运动的一部分,虽然此前发生在突尼斯的政治剧变是其外部诱因,但埃及国内经济改革及其引发的一系列社会后果则是导致这场剧变的主要内因。穆巴拉克执政后期,在贸易逆差上升、外汇短缺、公共债务膨胀的情况下,埃及被迫向国际货币基金组织贷款。作为获得贷款的条件,埃及政府接受了国际金融机构的建议,实施“稳定与调整”计划,即以市场为导向、以私有化为核心的新自由主义改革。由于改革强调发挥市场作用,忽视改革的社会影响,埃及经济寡头化、中产阶级贫困化、贫富差距扩大化等现象日益突出,这成为埃及政治剧变的内因。本文通过回顾埃及建国以来经济发展的状况,分析新自由主义经济改革出台的背景、主要内容及其对埃及经济和社会的影响,重点探讨其与2011年埃及政治剧变的关系。

## 一、萨达特时期埃及的新自由主义改革及其经济后果

1952年埃及独立后,在政治上建立了世俗威权体制,经济上效仿苏联,推行“阿拉伯社会主义”,即在国家主导下推进经济发展。当时的埃及实行土地改革和进口替代战略,建立了民族工业体系和社会福利制度。<sup>①</sup>然而,埃及的工业化并不成功,国有企业效率低下,缺乏竞争力,国际收支长期处于逆差状态。由于人口快速增长,埃及还不得不花费大量外汇进口粮食。纳赛尔时期,埃及卷入多场中东战争,付出了高昂代价。到萨达特执政时,埃及经济已陷入危机,外汇严重短缺,已经无力支付日益沉重的食品补贴等社会福利开支。

萨达特上台后,埃及政府对内政和外交政策做出重大调整。外交上,埃及与以色列和解,终结与苏联的盟友关系,转而与美国结盟。经济上,为摆脱经济困境,萨达特政府放弃计划经济,转向市场经济,主动融入世界资本主义经济体系。1974年,埃及正式实施经济开放政策。这次改革的主要措施包括以下内容:第一,吸引外国投资。埃及面向外国企业开放所有经济领域,鼓励外资注入国有企业,并保障外资安全。对新投资在5至8年内免除税收和关税,允许外资自由转出利润和资本;<sup>②</sup>第二,鼓励私营企业发展。取消对私人投资的限制,扩大其在国民经济中的比重,并对私人投资者给予保护,鼓励私营企业参与进口,并享有与外资同样的税收和关税待遇;<sup>③</sup>第三,贸易自由化。设立自由贸易区,为外国企业提供廉价土地和其他经营便利,对自由贸易区内进出口货物实行减免关税等优惠政策,同时取消外贸限制,允许大多数商品自由进出口;第四,放松外汇管制,简化银行手续,建立外汇市场,放松对

<sup>①</sup> Joel Beinin, *Workers and Peasants in the Modern Middle East*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, p. 149.

<sup>②</sup> 王斌伟:《萨达特的经济开放政策评析》,载《重庆交通大学学报》2007年第4期,第95页。

<sup>③</sup> 同上。

外汇的管制。

自 20 世纪 70 年代后期起,埃及经济状况有所好转。1975 年至 1985 年间,埃及国内生产总值年均增速超过 8%,人均收入增长率超过 5%,<sup>①</sup>但这并非改革带来的效果。经济增长主要源于非生产性收入的增长,如侨汇、苏伊士运河、石油和旅游业收入增长,以及埃及与以色列和解后,美国对埃援助带来的“和平红利”。改革对埃及经济发展的积极影响十分有限,主要体现在以下几个方面。

第一,改革并未达到市场化和私有化的目标。改革实施 15 年后,埃及国有企业仍在制造业、石油开采、进出口、基础设施建设、分销和服务业等领域占据主导地位,拥有行业垄断能力;银行系统仍由国有四大银行控制;政府雇员占就业人口的比例由 20 世纪 60 年代初的 9% 升至 1976 年的 27%,1981 年更是达到 32%。<sup>②</sup>

第二,工农业边缘化,经济“地租化”加剧。由于投资不振、创新和研发投入不足,以及进口商品的冲击,埃及制造业和农业增长率持续下滑。因此,当时埃及经济增长主要源于地租性收入,石油、苏伊士运河、侨汇和旅游收入占国民收入的近 50%。<sup>③</sup>但长期依赖地租性收入导致埃及经济基础极其脆弱。

第三,外债规模上升。放松进口管制、维持食品和燃料补贴等政策使埃及政府被迫大规模举债,加重了政府债务负担。仅 1975 年,埃及就支付了 20.83 亿美元用于偿还短期债务本息,相当于其当年出口总收入的 78%。<sup>④</sup>埃及外债总额也由纳赛尔时期的约 50 亿美元升至 300 亿美元。<sup>⑤</sup>这导致埃及的政治和经济对外依附性加剧。

第四,贫富差距加大。经济开放政策导致埃及国内通货膨胀率长期居高不下,而减税政策使公共服务水平下降。随着国营企业投资下降,私营部门尚未充分发展,就业岗位减少,加之人口增长迅速,导致失业率持续上升,中产阶级贫困化。<sup>⑥</sup>

萨达特政府对外与以色列和解,在国内推行经济改革,都遭到了纳赛尔主义者的反对。为打压左派,萨达特主动缓和与穆斯林兄弟会(以下简称“穆兄会”)等伊斯兰主义组织的关系。萨达特时期,穆兄会等伊斯兰主义组织的经济实力、政治参与度和影响力迅速扩大,成长为埃及国内最具实力的反对派。1981 年,萨达特被伊斯兰主义极端分子刺杀身亡,穆巴拉克接任总统职位。

20 世纪 70 年代后期,经济改革政策的负面效应开始显现,埃及财政状况不断恶

<sup>①</sup> Galal Amin, *Egypt in the Era of Hosni Mubarak 1981-2011*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2011, pp. 53-54.

<sup>②</sup> Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952-2000: Performance, Policies, and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 18.

<sup>③</sup> Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, New York: Verso, 2014, p. 204.

<sup>④</sup> Galal Amin, *Egypt in the Era of Hosni Mubarak 1981-2011*, p. 54.

<sup>⑤</sup> Ibid., p. 56.

<sup>⑥</sup> Tarek Osman, *Egypt on the Brink: From Nasser to Mubarak*, New Haven: Yale University Press, 2011, p. 134.

化,政府开始实行紧缩政策,导致政府与民众关系紧张,抗议、罢工活动频发。1977年1月,埃及政府削减食品补贴,引发“面包革命”,骚乱波及各个大中城市,导致800余人死亡。<sup>①</sup>埃及政府被迫恢复食品补贴,并提高工资水平,骚乱才平息下来。

## 二、穆巴拉克时期埃及的新自由主义改革及其经济影响

穆巴拉克执政初期,埃及政府债台高筑,已经积重难返。至1991年,埃及的外债规模占国内生产总值的比重高达150%,并成为世界上负债率最高的国家之一。<sup>②</sup>为摆脱债务困境,埃及政府与国际货币基金组织等国际金融机构达成协议,在新自由主义制度框架下推行了一系列改革措施。但改革未能解决埃及经济的深层次问题,并且产生了严重的负面效应,致使埃及经济陷入了更大的危机。

### (一) 穆巴拉克时期的新自由主义改革

20世纪80年代中期,受国际油价下跌影响,埃及石油收入和侨汇收入锐减。同时,世界经济低迷导致苏伊士运河和旅游业收入减少,埃及主要收入来源均大幅下降,导致其经济形势急剧恶化。1986年,埃及经济增长率降至1%,外汇储备大幅减少,通胀率升至23%,失业率高达19%。<sup>③</sup>1987年,埃及外债总额达400亿美元,年利息负担就达21亿美元。<sup>④</sup>

为缓解债务危机,在1982年至1990年期间,埃及政府多次与世界银行和国际货币基金组织等国际金融机构谈判,以获取债务减免和新贷款。1991年,埃及政府与巴黎俱乐部签署协议,将其对17个成员国的债务总额削减至190亿美元。由于国内严重的债务危机和美国的持续施压,埃及政府被迫接受国际货币基金组织的贷款条件——新自由主义结构调整方案。1991年5月,埃及与国际货币基金组织签署“经济改革与结构调整计划”(Economic Reform and Structural Adjustment Program)协议。同年10月,埃及与世界银行签署“结构调整贷款”(Structural Adjustment Lending)协议,埃及自此走上了新自由主义改革道路。这两份协议的主要内容包括:一是削减政府补贴,降低预算赤字;二是利率和汇率自由化;三是国有企业私有化。埃及政府据此采取了以下改革措施。

第一,削减财政补贴,降低赤字。新自由主义认为,庞大的社会福利开支是财政失衡等一系列经济问题的根源。因此,国际金融机构建议埃及政府减少公共服务开支、削减能源和粮食补贴,降低财政赤字,以促进经济增长。改革后,财政补贴占埃

<sup>①</sup> Agnieszka Paczynska, *State, Labor, and the Transition to a Market Economy: Egypt, Poland, Mexico, and the Czech Republic*, Pennsylvania: The Pennsylvania State University press, 2009, pp. 109-110.

<sup>②</sup> Savvina A. Chowdhury, *Everyday Economic Practices: The "Hidden Transcripts" of Egyptian Voices*, New York: Routledge, 2007, p. 72.

<sup>③</sup> Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, p. 204.

<sup>④</sup> Ibid., p. 205.

及国内生产总值的比例由 1992 年的 5.2% 降至 1997 年的 1.6%，补贴项目由 18 项减至 4 项（面粉、面包、食用油和食糖）。<sup>①</sup>

第二，国有企业私有化。埃及政府大批出售国有企业，以期将债务水平维持在可控范围内。1991 年第 203 号法令规定，埃及将 314 家国有企业列入私有化改革计划。至 2000 年 6 月，政府已将其中 118 家企业的控股权出售，涉及总金额约为 123 亿埃镑，并以 18 亿埃镑的价格出售了另 16 家企业的部分股权。<sup>②</sup>

第三，税制改革。为鼓励私人资本投资，埃及规定对工业投资者实行税收减免政策；对不同规模的企业实行区别化的税收政策，以税收优惠政策鼓励大企业发展。优先发展大企业的政策压缩了中小企业的生存空间，为避税和摆脱行政监管，埃及非正式经济迅速扩张。在税收改革中，埃及实行单一所得税率，将最高所得税税率从 42% 减为 20%，这也是降低资本所得边际税率。与此相对应的是，工人的最低工资固定为每月不到 100 美元。<sup>③</sup>

第四，金融自由化。为限制信贷扩张和降低通胀率，吸引外资，改善国际收支状况，充实外汇储备，埃及实行了金融自由化和开放改革，具体措施包括提高利率水平，取消外汇和资本项目管制等。金融自由化改革导致埃及工业信贷急剧萎缩，新增信贷多集中于贸易和房地产业。

第五，贸易自由化。为提升对外贸易在国民经济中的地位，推动自由贸易发展，埃及推行了一系列措施，主要做法是降低关税，减少非关税壁垒，实现贸易自由化。1995 年，埃及加入世界贸易组织。放开进出口贸易导致埃及进口急剧上升，贸易逆差不断扩大。到 20 世纪 90 年代末，迫于外汇储备减少的压力，埃及又出台了进口管制条例，旨在限制进口，通过征收反倾销税等措施保护本国产业。

## （二）新自由主义改革对埃及经济的负面影响

穆巴拉克政府实施新自由主义改革后，从宏观经济数据看，埃及经济表现良好。统计数据显示，埃及的实际国内生产总值增长率由 1991/1992 财年的实质停滞状态上升至 1995/1996 财年的 4% 以上；<sup>④</sup> 财政赤字大幅降低，由 1991 年占国内生产总值的 15.3% 降至 1997 年的 0.9%。<sup>⑤</sup> 1990 年至 1996 年间，埃及通胀率由 20% 降至 7%。<sup>⑥</sup> 进入新世纪后，埃及经济年平均增长率达 7%。穆巴拉克执政的最后 10 年，埃及经济总量几乎翻了一番。<sup>⑦</sup> 此外，开放市场和鼓励外国直接投资也使埃及的外汇

① Bruce K. Rutherford, *Egypt after Mubarak: Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, Princeton: Princeton University press, 2013, p. 138.

② Ibid., p. 139.

③ 何秉孟：《新自由主义：通向灾难之路——兼论新自由主义与自由主义的渊源和区别》，载《马克思主义研究》2014 年第 11 期，第 135 页。

④ [加] 马耀邦：《中东剧变与美国、新自由主义》，王涛译，载《国外理论动态》2011 年第 6 期，第 28 页。

⑤ Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952-2000: Performance, Policies, and Issues*, p. 66.

⑥ Bruce K. Rutherford, *Egypt after Mubarak: Liberalism, Islam, and Democracy in the Arab World*, p. 139.

⑦ Mark L. Haas and David W. Lesch, *The Arab Spring: Change and Resistance in the Middle East*, Boulder: Westview Press, 2013, p. 37.

储备持续增加。

然而,经济状况改善并不能完全归功于上述改革,而且改革也并未解决埃及经济的深层次问题。首先,由于埃及与美国保持密切关系,并在海湾战争中加入美国领导的多国部队,美国于1996年免除了埃及所欠50%的债务,这在很大程度上减缓了埃及的债务压力。其次,埃及经济依然高度依赖地租性收入,来自石油和苏伊士运河的地租性收入仍占国民总收入的三分之一。<sup>①</sup>最后,埃及农业和制造业衰败的状况未得到改观,出口仍然不振。埃及新自由主义改革的负面效应日益凸显。

第一,房地产业兴起导致农业日益凋敝。埃及新自由主义改革的主要内容之一是国有土地转让,由于埃及矿产资源有限,土地便成为政府盘活经济的主要资源。穆巴拉克时期,埃及政府将大批闲置土地贱卖或赠予接近穆巴拉克家族的权贵阶层,以及与各级政府关系密切的地产商、酒店业巨头。从20世纪90年代起,开罗郊区的花园洋房、观光农场,红海和地中海沿岸的度假酒店大量涌现,地产投机成为获利最丰厚的投资渠道。2002年,房地产业取代农业成为埃及第三大非石油行业,位列制造业之前。房地产业发展导致大片农业用地被占,粮食产量下降。为满足粮食需求,埃及每年需要进口约1,000万吨小麦,成为世界最大的小麦进口国。

第二,私有化摧垮民族工业体系。私有化导致埃及民族工业衰败,埃及经济成为名副其实的“依附性经济”。<sup>②</sup>新自由主义改革实施之初,被列入私有化改革计划的314家埃及国有企业中,有260家盈利,只有54家亏损,年利润总额达5.5亿美元,年亏损总额仅为1.1亿美元。然而,埃及政府仅以6亿美元的低价将这些企业整体或部分出售给国内外投资者,造成国有资产大量流失。到20世纪90年代,埃及企业超过70%的生产性投入来自进口,而其产品出口比例仅为44%。<sup>③</sup>埃及进行过两轮大规模私有化,涉及制造业、煤矿、公路运输、银行、保险、电力、电信等不同行业。<sup>④</sup>新自由主义改革使埃及经济“再殖民化”,国民经济主要行业被外资所控制,经济对外依附性进一步加剧。

第三,金融业开放导致经济寡头化。埃及国有银行持有全国存款总额的60%,提供50%的国内贷款。埃及金融业开放后,国有银行成为部分接近政权的商人的“提款机”。这些商人利用政治背景,恶意骗取银行贷款。2002年,12位债务人贷款额占国有银行不良贷款总额的18%。政府不得不拿出私有化收益的40%,为这些商人偿还贷款。<sup>⑤</sup>由此,部分与穆巴拉克家族关系密切的商人通过无本买卖的方式,将国有资产据为己有。同时,部分国有银行也被出售,进一步被外资和经济寡头所控制。2005年,埃及商业银行出售了其70%的股权。2006年,埃及四大国有银行之一

① Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, p. 206.

② 何秉孟:《新自由主义:通向灾难之路——兼论新自由主义与自由主义的渊源和区别》,第135页。

③ Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, pp. 206-207.

④ 田文林:《新自由主义戕害“模范国家”》,载《人民日报海外版》2013年6月15日,第1版。

⑤ Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, p. 207.

的亚历山大银行被意大利圣保罗银行收购。<sup>①</sup>

第四,裙带资本主义蔓延。新自由主义改革导致一批政商通吃的寡头出现,他们凭借与穆巴拉克家族的关系,侵吞国有资产,并逐步进入权力核心,加速了埃及裙带资本主义的发展。20 世纪 90 年代,部分企业家开始介入经济政策法规的制定,从制定规则入手攫取财富。从 20 世纪 90 年代中期起,穆巴拉克次子贾迈勒·穆巴拉克(Gamal Mubarak)的一些企业家朋友开始直接从政,他们中的一些人成为内阁成员,担任财经部门领导,或进入执政党领导层,直接控制国家经济决策。因多名实权部长为企业家,纳齐夫任总理的穆巴拉克政权最后一届内阁被称为“商人内阁”。

埃及商人艾哈迈德·伊兹(Ahmed Ezz)从政的例子最为典型。伊兹出生于开罗一个普通工薪家庭,其父亲退休后在开罗经营一家小铁匠铺。20 世纪 80 年代中期,伊兹曾短暂赴德国留学,回国后担任乐队鼓手,在酒店演出谋生。伊兹进入商界初期并不顺利,1996 年,他仅拥有 2 家小型钢铁和瓷砖厂。然而,自从结交贾迈勒之后,他便时来运转,迅速成为埃及最具影响力的商人之一。2004 年,伊兹通过非公开拍卖,用银行贷款收购了埃及最大的国有钢铁企业——亚历山大国家钢铁公司(ANSK),伊兹钢铁(Ezz Steel)一跃成为中东最大的钢铁生产商,占有 55.3% 的国内市场份额和 72.3% 的钢材出口份额。<sup>②</sup>伊兹个人财富超过 100 亿美元,在埃及富豪榜上名列前茅。在贾迈勒的关照下,伊兹出任埃及执政党民族民主党的组织部长。2005 年,他又担任议会多数党领袖。<sup>③</sup>

埃及中央审计机构于 1999 年 10 月至 2004 年 7 月间提交的上千份报告中详述了政府官员及其商人密友的各种违规行为。这些报告显示,五年间埃及的金融腐败高达 1,000 亿埃镑,此外还有 50 亿埃镑的洗钱交易,以及 5 亿贿赂公职人员的赃款。<sup>④</sup>穆巴拉克家族、总理、各部部长、上议院和下议院议长,以及包括伊兹在内的权贵资本家全部牵涉其中。

第五,中产阶级贫困化。20 世纪 90 年代,埃及国有企业私有化后大幅裁员,私营企业又无法提供足够的就业岗位,导致埃及失业率攀升,工资水平降低。1994 年的平均工资仅为 1985 年的三分之二,低工资和高通胀使中产阶级贫困化。2000 年,埃及近一半人口生活在贫困线以下。<sup>⑤</sup>埃及中产阶级逐渐被边缘化,社会分化成由统治精英和接近政权的权贵资本家构成的上层阶级,以及占人口多数的底层贫困民众。美国学者蒂莫西·米切尔(Timothy Mitchell)指出,“埃及改革的后果是财富集中到少数人手中,而且是越来越少的人手中。国家出钱补贴金融家、地产商、投机

① [加]马耀邦:《中东剧变与美国、新自由主义》,第 29 页。

② Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, p. 214.

③ Ibid., p. 210.

④ Ibid., p. 213.

⑤ Agnieszka Paczynska, *State, Labor, and the Transition to a Market Economy: Egypt, Poland, Mexico, and the Czech Republic*, p. 204.

商,而不是用来发展工业、农业和教育”<sup>①</sup>。中下层民众被边缘化和贫困化的社会现实,也成为影响埃及社会稳定的重要因素。

### 三、新自由主义改革的政治影响与埃及的威权政治

1952年“七月革命”后,埃及实质上形成了总统独大、军队居领导地位的国家权力结构,虽然埃及拥有由宪法和立法机构、行政机构、司法机构等构成的宪政结构,但其政治实践本质上仍然是威权主义。<sup>②</sup> 高压政治及以福利保障换取政治支持是埃及维持其威权统治合法性的基本方式,而新自由主义改革对埃及经济的毁灭性打击则从根本上破坏了其政权合法性的根基。此外,穆巴拉克执政期间政治力量格局的调整以及改革所催生的权贵阶层对军方利益的蚕食,改变了埃及统治集团的内部格局,加上政治反对派穆兄会的乘机壮大和民众抗争运动兴起,新自由主义改革及其经济后果为埃及政治带来的一系列影响,构成了埃及政治剧变的主要原因。

#### (一) 埃及的威权政治

威权主义是埃及自民族国家建立以来所形成的政治体制。埃及威权政治的稳固源于两方面因素。其一,政治合法性的构建。埃及威权政治的合法性基于国家为民众提供福利待遇的能力,以及政府借助高压手段维护政治统治的有效性;其二,统治集团内部政治力量的分化组合及权力格局的变化。这两方面因素的变化,会对埃及威权政治的稳定性造成极大的影响。

##### 1. 埃及威权政治的合法性问题

合法性问题是个极为复杂的系统性问题。在政治领域中,合法性事实上主要与治权有关,合法性就是对治权的认可,是社会公众对统治系统的认同和忠诚。<sup>③</sup> 政权是靠合法性支持的,任何政治权力的合法性来源,都是该社会中多数人所确认的价值基础,即“合法性是以一个特定社会认为最重要的价值为基础的”<sup>④</sup>。亨廷顿在《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》一书中指出,合法性问题是威权政权的最大命门。<sup>⑤</sup> 作为世俗威权体制或君主制国家的阿拉伯国家,其政权合法性根植于国家形成的历史传统。埃及威权政治的合法性主要受以下两个方面因素的影响。

一方面,以福利待遇换取政治支持。埃及金字塔政治与战略研究中心研究员瓦

<sup>①</sup> Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, p. 207.

<sup>②</sup> 详尽论述参见王泰:《当代埃及的威权主义与政治民主化问题研究——文明交往视角下国家、社会与政治伊斯兰的历史嬗变》,西北大学世界史专业博士学位论文,2008年6月,第72页。

<sup>③</sup> 详尽论述参见戴鑫:《政治合法性与组织合法性理论比较研究》,载《北京理工大学学报(社会科学版)》2010年第6期,第97页。

<sup>④</sup> [美]威廉·A.哈维兰:《当代人类学》,王铭铭等译,上海:上海人民出版社1987年版,第498-499页。转引自王林聪:《中东国家民主化问题研究》,北京:中国社会科学出版社2007年版,第261-262页。

<sup>⑤</sup> [美]塞缪尔·亨廷顿:《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,欧阳景根译,北京:中国人民大学出版社2013年版,第140页。

希德·阿卜杜·马吉德(Wahid Abdul Majid)认为,包括埃及在内的阿拉伯国家,其政权合法性很大程度上有赖于政府对民众在提高生活水平和保障福利待遇方面的承诺。<sup>①</sup>对于埃及的精英和社会活动家来说,埃及在很大程度上被视为一个福利国家。<sup>②</sup>埃及的福利体系形成于纳赛尔时期,国家为民众提供免费教育、免费医疗服务和就业保障,并以基本商品补贴和社会服务的形式保障穷人收入和生活水平的提高。国家以承诺改善民众的生活条件换取民众的政治支持和顺从,这已成为埃及自1952年民族国家建立以来所达成的“社会契约”,通过持续的社会经济发展保障民众的生活水平和满足民众的基本期望,是埃及政权的合法性根基。因此,无论是纳赛尔的国家主导型经济体制,还是萨达特的私有化经济转型,抑或是穆巴拉克时期的经济结构调整,如果不能改善民众的生活水平,皆会使埃及政权失去政治合法性。<sup>③</sup>

另一方面,实施高压政治。任何一个既定政体的稳定都依赖于政治参与程度与政治制度化之间的相互关系。为确保政治稳定,当政治参与提高时,社会政治制度的复杂性、自治性、适应性和内聚力也必须随之提高。<sup>④</sup>对于威权主义国家而言,实施高压政策,限制政治参与水平,是其强化政治合法性的普遍方式。高压政策始终是埃及政府维护合法性和政权稳定的惯用手段。埃及政府以启动压制性政策和紧急状态法来控制各层面的政治活动,限制除执政党民族民主党以外的其他政党和政治反对派的合法活动,防止反对派获取政权,并且通过限制公民自由和政治权力以阻滞有效的政治输入,以期维护政治稳定。

首先,根据不同时期维护政权合法性的需要,埃及政府多次启动紧急状态法打压政治反对派。1954年以后,穆兄会一直是埃及世俗威权主义政权最具实力的政治反对派。<sup>⑤</sup>自20世纪90年代起,穆兄会遭到严厉打击,与穆兄会有关的组织活动频繁遭到安全部队镇压。一份半官方报告显示,仅1990年,埃及安全部队和伊斯兰主义者之间爆发的冲突就多达51起,其中有超过115人丧命。<sup>⑥</sup>1995年,埃及政府逮捕了数百名穆兄会成员,95名领导成员受到了军事法庭的审判。<sup>⑦</sup>其次,政府对公民的集会和言论自由进行严格限制,其中包括反对派、非政府组织和政党的公共集

---

① Heshan Al-Awadi, *In Pursuit of Legitimacy: The Muslim Brothers and Mubarak, 1982-2000*, London and New York: Tauris Academic Studies, 2004, p. 9.

② Iman Bibars, *Victims and Heroines: Women, Welfare and the Egyptian State*, London: Zed Press, 2001, p. 77.

③ Heshan Al-Awadi, *In Pursuit of Legitimacy: The Muslim Brothers and Mubarak, 1982-2000*, p. 11.

④ [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海:上海人民出版社2008年版,第60页。

⑤ 丁隆:《埃及穆斯林兄弟会的崛起及其影响》,载《国际政治研究》2011年第4期,第23页。

⑥ Heshan Al-Awadi, *In Pursuit of Legitimacy: The Muslim Brothers and Mubarak, 1982-2000*, p. 154.

⑦ 王泰:《当代埃及的威权主义与政治民主化问题研究——文明交往视角下国家、社会与政治伊斯兰的历史嬗变》,第118页。

会。<sup>①</sup> 穆巴拉克在埃及长期实行紧急状态,以国家安全的名义肆意践踏公民的基本权利。<sup>②</sup> 最后,司法无序以及政府对公民社会发展的限制。政府可以任意逮捕持异见者,在未经审判的情况下加以监禁。<sup>③</sup> 此外,在公民社会领域,埃及政府也严格加强控制,形成公民社会对政府的依附。<sup>④</sup>

## 2. 埃及的政治力量格局

政治格局是对任何政权进行分析时的关键考察因素,政治力量的分化组合和权力格局的变化是一国政权稳定的重要反映。事实上,国家机构之间以逐利为导向的联合或冲突是统治集团内部权力关系的体现,这种竞争会导致政治力量间权力配置的不对等并维持一种脆弱平衡,但国内或地缘政治环境的细微变化都可以打破现有平衡,并触发新一轮的政治力量角逐,最终形成新的权力格局,并可能因此为政局动荡创造条件。故此,政治格局的平衡与稳固是国家政治稳定的重要前提。

1952年,以纳赛尔为首的自由军官组织发动“七月革命”<sup>⑤</sup>,实现真正意义上的国家独立之后,埃及的政治力量角逐便在军队、安全部队和政府之间展开,三者间的权力平衡成为埃及威权政治稳定的重要支撑。埃及政府需要依靠军队或安全部队对其威权统治提供支持,同时又分化二者以增强其自主性,避免对二者形成依附关系。埃及安全部队的影响力则取决于威权统治的持续性。至于埃及军方,则以参与国家的政治制度建构和政策制定,保持其在政治经济领域和地区事务上的影响力,并且在必要时进行干预。几十年来,在不同的利益驱动下,埃及统治集团内部的三股力量此消彼长,政治力量平衡不断变化,总的来看,政府与安全部队的逐渐联合最终削弱了军队的政治地位。

自“七月革命”<sup>⑥</sup>确立了埃及军队在政治上的领导地位之后,军队在埃及民族国家构建过程中一直发挥着举足轻重的作用,军队既是埃及世俗政治的坚定维护者和社会稳定的基石,又深入涉足埃及的经济生活,通过构建庞大的“军队经济帝国”,形成了一个特殊的利益集团。<sup>⑦</sup> 埃及军方具有独特的团体利益,并且有着独立于文官政府的自主性,这是确保军方独立行动和维护其自身利益的前提。军方的核心利益在于维护其巨大的经济利益,参与国家的外交和安全政策制定,影响政府机构设

① 王泰:《当代埃及的威权主义与政治民主化问题研究——文明交往视角下国家、社会与政治伊斯兰的历史嬗变》,第77页。

② 吴冰冰:《从埃及看中东变局》,载《阿拉伯世界研究》2011年第5期,第21页。

③ 范鸿达、岳非平:《“1·25革命”前后埃及政治转型比较》,载《阿拉伯世界研究》2014年第4期,第32页。

④ 蒋灏:《埃及公民社会伊斯兰化及政府对策》,载《阿拉伯世界研究》2011年第1期,第63页。

⑤ Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, pp. 1-5.

⑥ 埃及七月革命,也称“七·二三”革命。1952年7月23日以纳赛尔为首的自由军官组织推翻法鲁克王朝,成立革命指导委员会,掌握国家政权。1953年,埃及宣布成立共和国。

⑦ 王建:《军队在埃及政治和经济秩序重建中的作用》,载《阿拉伯世界研究》2016年第6期,第89页。

置。<sup>①</sup>但穆巴拉克继任埃及总统以后,倚重安全部队、要求军队去政治化等举措,使军队的政治权力逐渐被削弱,社会特权也不如安全部队和政治精英。

政治影响力是军队核心利益的一部分,除此之外,具有雄厚经济实力的军队还拥有重大经济利益。军方的产业和商业利益覆盖了从民用消费品到军工产业、房地产、建筑、医疗、教育、运输和服务业等几乎所有经济领域。长期研究军队与埃及经济关系的开罗大学教授阿姆扎维(Amr Hamzawy)表示,军队控制着埃及整个国民经济的三分之一。<sup>②</sup>政治权力的减弱已经使军方势力遭到了一定程度的削弱,而作为军队核心利益的重要组成部分,经济利益若受到威胁,必定会导致军队被边缘化,进而改变埃及统治集团的内部格局。

## (二) 埃及新自由主义改革的政治影响

埃及新自由主义改革及其经济后果带来了巨大的政治影响,导致埃及威权政治内部的力量平衡被打破,新权贵阶层的出现导致军队地位相对下降;私有化和财政紧缩导致政府公共服务缩水,破坏了政权合法性根基;同时也为伊斯兰主义力量提供了运作空间,工农阶级和中产阶级的边缘化导致社会抗争运动兴起。新自由主义改革引发的埃及政治经济格局的变化,为政治剧变创造了条件。

第一,新自由主义改革改变了埃及统治集团的内部格局。新自由主义改革使穆巴拉克家族及其亲信党羽获取了巨大经济利益,逐渐形成了围绕在政权周围的权贵阶层,成为把触角伸向经济活动方方面面的既得利益集团,这种“恩庇—侍从”关系衍生出的裙带资本主义及其导致的经济寡头化,进一步改变了经济活动格局。新自由主义改革蚕食了埃及军队的利益,使其逐步被边缘化,在经济领域的作用被新兴权贵阶层削弱。穆巴拉克传位于子的计划,更是破坏了埃及总统必须具有军队背景的不成文规则,埃及军政关系面临重新定位。因此,经过新自由主义改革,军队已不再是穆巴拉克政权的核​​心支持力量,这是穆巴拉克政权垮台、埃及剧变得以发生的主要原因之一。

第二,新自由主义改革破坏了政权合法性的根基。“以面包换稳定”、“以福利换支持”<sup>③</sup>是埃及 1952 年革命以来当权者维系政权稳定的基础。新自由主义改革尤其是货币和财政制度的调整,给绝大多数埃及民众的生活带来了巨大困难,私有化引发的高失业率、高通胀以及财政紧缩导致的补贴削减,使大批中产阶级陷入贫困,人口的爆炸式增长更凸显了问题的严重性。相关数据显示,在穆巴拉克时期,埃及的粮食补贴减少了 50% 以上,而频繁的私有化则意味着“较低的工作稳定性、更长的工

<sup>①</sup> 朱泉钢、王林聪:《论军队在埃及变局及其政治转型中的作用》,载《西亚非洲》2014 年第 3 期,第 85 页。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> 田文林:《阿拉伯世界政治动荡根源何在》,载《中国国防报》2011 年 6 月 7 日,第 9 版。

作时间以及工人社会服务标准的降低”<sup>①</sup>。改革仅仅有利于权贵阶层的实质以及遍及社会经济各层面的腐败现象,加剧了民众对政府的不信任,阶级关系异常紧张。此外,埃及向美国靠拢,其对外政策向美国和以色列的倾斜,导致埃及在阿拉伯世界的传统优势不复存在,国际地位日趋低下,引发民众的强烈不满。

第三,伊斯兰政治反对派崛起。穆兄会是埃及规模和影响力最大的伊斯兰政治组织。穆兄会曾在纳赛尔时期遭到残酷镇压。萨达特上台后,为遏制左翼势力,开始拉拢穆兄会。穆巴拉克上台后,延续了这一政策,这使得穆兄会向高校教师俱乐部、学生会、行业工会和非政府组织渗透,其成员被允许以个人身份参加议会选举。新自由主义改革给穆兄会壮大经济实力提供了机遇,该组织中上层人士不乏大企业家。他们借助经济市场化 and 贸易自由化改革,在经济领域特别是伊斯兰经济和金融领域的作用迅速上升。“20世纪80年代末,埃及民营经济实际上被18个家族控制,其中8个为穆兄会成员。”<sup>②</sup>穆兄会还利用经济改革后埃及公共服务不足,替代政府履行社会服务和救济职能,不断强化社会动员能力,削弱了政权合法性。2000年议会选举期间,约900家穆兄会企业为其议会候选人提供资金。<sup>③</sup>穆兄会通过提供社会服务,将清真寺、经文班、家庭、亲朋圈等非政治机构和领域作为主要活动场域,扩大了社会影响力。威克曼(Carrie Rosefsky Wickman)认为,穆兄会主要在权力中心之外的“半边缘”(职业或专业协会和利益集团)和“边缘”(宗教机构、社区和青年中心、学校、家庭等)地带活动,建立起与政权平行的“伊斯兰部门”(parallel Islamic sector)。<sup>④</sup>穆兄会等伊斯兰主义组织是新自由主义改革的直接受益者和坚定拥护者,改革推动了政治伊斯兰的发展壮大,使其成为后穆巴拉克时期率先崛起的政治力量。

第四,社会抗争运动兴起。新自由主义改革引发的埃及经济和社会危机,以及威权统治所致社会阶层分裂和民众的强烈不满,侵蚀了穆巴拉克政权的合法性。新自由主义改革对底层百姓权利的侵害引发民众怨恨,工人反对私有化改革的抗议、罢工活动频繁发生。1998年,埃及发生劳工抗议示威活动约80次。<sup>⑤</sup>抗议活动随后由工人蔓延至其他阶层。2010年,全国抗议罢工活动多达700多次。2001年至2011年,约有200万埃及人参加罢工。<sup>⑥</sup>其中规模最大的是2004年至2005年以“受够了”(Kifaya)为抗议口号的“争取变革运动”,包括知识分子、艺术家、专业人士、高

① [美]斯蒂芬·马希尔:《埃及动荡的政治经济学分析》,王维平等译,载《国外理论动态》2012年第7期,第79页。

② Carrie Rosefsky Wickham, *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*, New York: Columbia University Press, 2002, p. 102.

③ Hesham Al-Awadi, *In Pursuit of Legitimacy*, London: Tauris Academic Studies, p. 186.

④ Carrie Rosefsky Wickham, *Mobilizing Islam: Religion, Activism, and Political Change in Egypt*, p. 94.

⑤ Agnieszka Paczynska, *State, Labor, and the Transition to a Market Economy: Egypt, Poland, Mexico, and the Czech Republic*, p. 205.

⑥ Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, p. 217.

校师生和工人在内约 2,000 人签署宣言,<sup>①</sup>代表埃及各政治与社会团体及广大民众的声音,并以抗议游行示威、集会等非暴力形式,反对总统世袭。“争取变革运动”是穆巴拉克时期影响最大的维权运动,它虽以失败告终,却成为后来“一·二五革命”<sup>②</sup>的预演。

#### 四、埃及新自由主义改革的教训与启示

新自由主义改革给埃及经济造成了灾难性的影响,其社会和政治后果引发了埃及政治剧变。经济私有化看似有助于提高生产效率,形成竞争性市场经济,但这种“改革红利”有限而短暂,其消极后果却严重而长远。<sup>③</sup>被美国当局誉为新自由主义“改革楷模”的阿根廷、推行“休克疗法”的俄罗斯以及推行新自由主义改革的印度尼西亚、泰国等亚洲国家,无一不陷入经济崩溃和社会动乱的深渊。<sup>④</sup>埃及等众多发展中国家的经验证明,经济发展水平处于较低阶段的国家实施私有化、市场化改革后,不仅无助于经济发展,还会导致民族工业破产、贫富分化加剧、腐败蔓延和政局动荡等一系列严重后果。

第一,新自由主义改革不能真正解决埃及的发展问题。埃及实行改革后,表面上国家经济连年高速增长,但这不过是虚假繁荣。实际上,埃及经济“有增长、无发展”,埃及政府只能靠出口初级产品、运河通行费、旅游业、侨汇乃至外援勉强度日。<sup>⑤</sup>在亮丽的经济数据背后,是实施贸易自由化后埃及民族工业被进口商品和外资企业击垮,工农业衰败等残酷的现实,埃及经济完全失去了造血能力。私有化进程使埃及花费数十年发展起来的国有企业被廉价出售,并导致官商勾结,腐败蔓延,经济寡头化。而进口扩张导致的输入型通货膨胀,加剧了埃及国内民众的生活压力。投资自由化导致热钱大量涌入房地产、证券市场,对实体经济不仅无益,而且蕴藏着巨大的金融风险。

第二,新自由主义改革使发展中国家被“再殖民”。新自由主义在发展中国家的推广,是美国及国际金融机构、跨国公司实施的全球性制度安排,其根本目的是将发展中国家纳入全球资本主义体系,是国际垄断资本企图统一全球意志的体现。“华盛顿共识”已经远远超出了经济全球化,早已成为经济体制、政治体制和文化体制的

---

① [埃]艾曼德·希亚姆:《埃及的公民社会和新社会运动》,观察者网,2012年2月6日,http://www.guancha.cn/america/2012\_02\_06\_65196.shtml,登录时间:2015年10月30日。

② 2011年1月25日开始,埃及国内爆发了大规模的民众抗议活动,历时18天。2月11日埃及总统穆巴拉克被迫宣布辞职。

③ 田文林:《新自由主义戕害“模范国家”》,第1版。

④ 何秉孟:《新自由主义:通向灾难之路——兼论新自由主义与自由主义的渊源和区别》,第133-135页。

⑤ 田文林:《对当前阿拉伯国家变局的深度解读》,载《现代国际关系》2011年第3期,第34页。

“一体化”，即美国化。<sup>①</sup>

作为贷款援助的附加条件，新自由主义的结构调整计划被那些深陷债务或货币危机、国际收支严重失衡的国家所接受。为获得国际金融机构贷款，埃及等发展中国家被迫让渡经济主权，迎合美国等西方国家的需求，向跨国公司和国际资本敞开国门，导致民族工业破产。进口扩张和维持固定汇率使这些国家始终面临外汇短缺问题，不得不持续向国际金融机构借债，从商品和资金两方面加深了对外依附，丧失了自我发展能力，沦为西方资本主义体系的附庸。

第三，新自由主义改革引发社会动荡。新自由主义盲目推崇市场的作用，信奉“市场”优于“政府”的理念，提倡发展中国家为经济稳定而削减政府开支，减少对穷人的资助，放松对国内市场的管制。因此，新自由主义是无视经济活动的社会效应，仅考虑经济增长的教条主义。新自由主义改革固然能够在短时期内促进经济增长，但这种非包容性的增长对于大多数社会成员并无意义，是一种劫贫济富的经济掠夺。简而言之，新自由主义计划导致国家大量的新增财富都集中在最富有的人手中，他们实现了财富的快速增长，而下层阶级却不断被剥夺。<sup>②</sup> 由于政府无视社会公平，贫富差距扩大，大批底层民众处于极度贫困之中，实施改革的国家几乎无一例外地陷入社会动荡，并导致经济停滞甚至倒退。

第四，新自由主义导致政治衰朽。从政权内部看，新自由主义改革引发发展中国家统治集团内部权力结构重组，改革既得利益集团的崛起挑战原有统治精英的地位，打破了原有的政治力量结构，使政权陷入不稳定状态。从威权政治看，新自由主义改革使官民关系紧张，政府被迫加强威权力度，从而引发更多冲突。改革使得反对派运作空间扩大，他们于是拥有了挑战政权的更大实力。从外部力量看，在美国等西方国家的压力下，实施新自由主义改革的国家均采取了不同程度的民主化措施，这弱化了威权统治，导致政权稳定性下降。因此，埃及等发展中国家在实施新自由主义改革后，大多发生政权更迭和政治空转。政治衰朽、政局动荡使经济发展失去了前提。埃及的教训说明，新自由主义并非帮助发展中国家实现经济腾飞的灵丹妙药，反而会使发展中国家进一步被边缘化。发展中国家必须自主探索发展道路，发展工农业，实现工业化和农业现代化，才能摆脱经济依附，走上独立自主的发展道路。

（责任编辑：李 意 责任校对：邹志强）

<sup>①</sup> 何秉孟：《新自由主义评析》，北京：社会科学文献出版社2004年版，第13页。

<sup>②</sup> [美]斯蒂芬·马希尔：《埃及动荡的政治经济学分析》，第79页。