

埃及研究

军队在埃及政治和经济秩序重建中的作用^{*}

王建

摘要: 2011年“一·二五革命”后,埃及军队在主导埃及政治进程的同时,其经济实力也迅速扩张。作为既得利益集团和既有体制的维护者,埃及军队在国家政治和经济秩序重建中发挥着双重作用:一方面,军队是恢复埃及政治秩序的决定性力量和稳定经济发展的重要依靠力量;另一方面,军队势力的扩张和威权统治将为未来埃及政治动荡埋下隐患,特殊的军队经济将成为未来埃及经济改革的重要障碍因素。

关键词: 埃及;军队;穆斯林兄弟会;塞西

作者简介: 王建,中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员(北京 100007)。

文章编号: 1673-5161(2016)06-0089-13 **中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

1952年,埃及自由军官组织发动“七月革命”,推翻了法鲁克王朝,建立了阿拉伯埃及共和国。自此,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。2011年埃及“一·二五革命”后,军队在埃及政治和经济秩序重建过程中的重要作用进一步凸显:一方面,军队主导着后“革命”时期埃及的政治过渡进程;另一方面,军队经济实力极度膨胀,彰显出军队在埃及政治和经济秩序重建中的双重作用。

一、“一·二五革命”后军队对埃及政治进程的主导作用

第一,埃及穆巴拉克政权倒台后,国家权力交由军队接管。2011年2月11日,埃及总统穆巴拉克辞职,并将国家权力移交给埃及武装部队最高委员会^①。该委员

* 本文受中国社会科学院创新工程项目“中东热点问题与中国应对之策”资助。

^① 1954年12月,纳赛尔成立武装部队最高委员会(Supreme Council of the Armed Forces,简称SCAF),该委员会由21名各兵种的高级将领组成,纳赛尔任委员会主席,其主要职责是在国家面临紧急情况时磋商解决办法,平时无常规议事安排。

会随即宣布解散议会,并中止埃及宪法,行使看守政府权力,同时组织建立过渡政府,恢复政治秩序。在穆巴拉克倒台后的相当一段时间内,军队主导着整个埃及的政治进程。

第二,军队解散埃及人民议会,控制立法权。2011 年 9 月,埃及武装部队最高委员会批准实施新的《选举法》。2012 年 1 月 21 日,经过三个阶段的选举,埃及人民议会(议会下院)选举结果揭晓,穆斯林兄弟会(下文简称穆兄会)下属的自由与正义党赢得近一半议席,成为人民议会第一大党;萨拉菲派政党光明党成为议会第二大党。两大伊斯兰政党获得多数议席标志着伊斯兰政治力量在埃及政坛的崛起。1 月 23 日,武装部队最高委员会主席坦塔维宣布将立法权移交给新人民议会。6 月 14 日,在军方的支持下,埃及最高宪法法院裁决新《选举法》部分条款违宪,宣布人民议会选举无效并解散人民议会。同时,最高宪法法院的裁决认定,旨在阻止前政权高官参政的《政治隔离法》违宪。6 月 16 日,掌管国家政权的坦塔维正式将最高宪法法院的判决告知人民议会,要求解散人民议会。6 月 17 日,武装部队最高委员会发布补充宪法声明,宣布新的人民议会选举产生之前,由该委员会行使立法权。

第三,2012 年宪法扩大了埃及军方的权力。2012 年 12 月 22 日,埃及举行全民公投,通过新宪法。新宪法除加入“伊斯兰教法原则(*mabadi' al-Sharia*)作为立法主要依据”的条款外,还扩大了埃及军方的权力,规定军队预算和军队相关法律由新设立的埃及国防委员会审核。国防委员会由 15 名成员组成,包括 1 名主席(由总统担任)、7 名文官委员和 7 名军方委员。但是,由现役军人担任的国防部长以及历来由退役军官担任的国家情报总局局长在国防委员会中属文官委员。因此,军方人士始终占据着国防委员会的多数,实际控制着委员会的运作。2012 年宪法还赋予埃及军事检察机关对军事人员职务犯罪的专属管辖权,以避免军方成为民选政府的附属品。2012 年宪法虽然规定军事法庭不得审判平民,但依然对危害军队的罪行具有审判权,表明军事法庭仍可审判平民。^①

第四,埃及军队直接罢黜总统穆尔西,重新夺回国家权力。穆巴拉克政权倒台后,以穆兄会为代表的伊斯兰力量崛起,支持和反对伊斯兰主义道路的两股力量之间的激烈博弈导致冲突频发,严重撕裂了埃及社会。穆尔西执政后,由于未能扭转国内的社会和经济危机,2012 年 GDP 增长率仅 2.2%^②,导致其执政期间埃及各地发生了 9,000 余次抗议示威活动^③。2013 年 6 月 30 日,穆尔西执政一周年之际,数百

① 丁隆:《埃及新宪法解读》,人人网,<http://blog.renren.com/share/223768191/15971328185>,登录时间:2016 年 5 月 15 日。

② 数据来源:《GDP 增长率(年百分比)》,世界银行,<http://data.worldbank.org/cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG/countries>,登录时间:2016 年 5 月 5 日。

③ 《埃及军方解除穆尔西总统职务 代总统今日就职》,人民网,<http://world.people.com.cn/n/2013/0704/c1002-22075038.html>,登录时间:2016 年 7 月 6 日。

万民众在开罗、亚历山大、塞得港等埃及主要城市举行大规模示威游行,要求穆尔西下台并提前举行总统选举,反对穆尔西的示威者同其支持者发生了严重冲突。7月3日晚,国防部长塞西发表电视讲话,宣布埃及进入政治过渡,罢黜总统穆尔西。7月4日,最高宪法法院院长阿兹利·曼苏尔宣誓就任临时总统,组建临时政府。

尽管穆尔西上台打破了自1952年以来埃及总统由军方人士担任的传统,但其作为非军人出身的民选总统,仍未能打破军方长期以来在司法、行政等各领域根深蒂固的影响力。在总统、武装部队、国家情报总局、内政部、法院和检察院这几个埃及最重要的权力部门中,穆尔西实际上只拥有总统的行政权力,其余四个部门仍处于军方的控制或影响下。穆尔西一直未能控制其余的国家机器,注定了他在与埃及武装部队权力争夺中的失败。

第五,塞西执政后,埃及军方的权力空前膨胀。穆尔西遭罢黜后,埃及国防部长塞西代表军方宣布了“三步走”的政治路线图,即全民公投新宪法、总统选举和议会选举。首先,2014年1月14至15日,埃及新宪法在全民公投中以98.1%的支持率获得通过。与2012年宪法相比,2014年宪法淡化了宗教色彩,如规定政党不得建立在宗教基础上,同时进一步强化了军队的权威,除保留军事法庭可以审判对军方造成危害的平民外,新宪法第234条规定在未来两届总统任期内,武装部队最高委员会享有任命国防部长的最终决定权。其次,2014年6月3日,埃及最高选举委员会宣布,前军方领导人塞西以96.91%的得票率赢得总统选举。6月8日,塞西就任总统。最后,根据2014年新宪法,埃及议会从两院制改为一院制。2015年12月4日,经过两个阶段的投票,埃及最高选举委员会公布选举结果:新议会共有596个议席,其中448个为无党派独立议席,120个为各党派议席,28个为总统直接任命的议席。由于穆兄会已被塞西政权宣布为恐怖组织,此次新当选的议员几乎都是塞西政府的支持者。“三步走”政治路线图的完成,标志着埃及军方完成了对国家机器的全面控制,导致军方的权力空前膨胀。自1952年“七月革命”以来,虽然军队在埃及一直拥有举足轻重的地位,但2014年以来,埃及军队“首次充分享有国家法律和政策的主导权。如今,军队通过一位完全听命于军队的总统维持着这种威权”^①。

二、埃及军队的经济实力急剧扩张

穆巴拉克政权倒台后,尤其是在穆尔西遭到罢黜后,埃及军队的经济实力急剧扩张。

^① Emily Crane Linn, “The Army and Its President,” *Foreign Policy*, January 28, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/01/28/the-army-and-its-president-egypt-sisi/>, 登录时间:2016年3月30日。

(一) 埃及军队经济帝国的建立与发展

几十年来,军队经济在埃及的经济发展和社会稳定方面发挥了重要作用,同时也使军队成为既得利益集团和国家既有体制的坚定维护者。1952 年“七月革命”后,埃及军队确立了在政治上的领导地位,此后便开始涉足经济领域。纳赛尔时期,埃及实行国有化和进口替代工业战略,军方通过成立自营企业或与民营企业合资来参与国家的经济活动。萨达特时期,埃及奉行新自由主义经济政策和对外开放政策,向外国资本打开国门。埃及军队开始生产民用消费品,参与建筑、农业、能源等领域的建设,成立各类企业或企业联合体,其中最著名的当属 1975 年成立的阿拉伯工业化组织(Arab Organization for Industrialization)。^① 该组织最初主要从事武器制造和买卖,享有免税、不受业务限制和优先获得国家资源等特权。埃及政府 1974 年第 43 号法令给予军队在商业银行开设“特别账户”的自由,^②从而使军队的经营活动摆脱了公众的监督和政府的监管。

1979 年,埃及与以色列和平条约的签署对埃及军队至少产生两方面的重要影响:一方面,军费预算在国内生产总值中的比重下降,尤其在穆巴拉克时期,埃及国防预算占 GDP 比重从 1988 年的 6.5%降至 2012 年的 1.8%;^③另一方面,埃及和平条约签署后,有大量埃及军官退役,保持既得经济利益成为退役军官的首要诉求。穆巴拉克时期,政府为安抚军方和安置数千名训练有素的退役军官,创办大量由退役军官主导的军队企业,涉足军用和民用商品的生产。20 世纪 90 年代,埃及政府开始实行私有化改革,军队企业也呈现多样化的转型,除由军方单独经营的企业外,许多军队企业开始同其他国有公司或私营公司合营、合股或参股。机场等许多民用基础设施企业的高级职位成为退役军官的专享。^④

经过几十年的发展,埃及军队构建了庞大的经济帝国,覆盖了从食品、家用电器到房地产、建筑、运输和服务业等几乎所有的经济领域,军队经济遂成为埃及经济的重要支柱。由于埃及军队预算保密且军队经济享有免于审计的特权,外界对埃及军队经济的规模难以准确统计,专家估计其占埃及经济总量的比重从 15%至 40%不等。^⑤ 埃及

① 阿拉伯工业化组织是埃及、卡塔尔、沙特和阿联酋联合组建的,以埃及为基地的阿拉伯地区军事组织,管理阿拉伯国家的国防工业发展。1993 年,因成员国之间的矛盾,沙特、阿联酋、卡塔尔相继退出,该组织遂成为埃及军工生产企业,并扩展至民用产品生产领域。阿拉伯工业化组织现已成为埃及最大的工业组织,除武器供应外,主要从事基础设施、环境保护和公共交通等公益事业的建设。

② Adelaide Bryan, "Egypt's Military Stands in the Way of Economic Reforms," Muftah, August 20, 2014, <http://muftah.org/egypts-military-stands-way-economic-reforms/#.Vyq6guyEByd>, 登录时间:2016 年 5 月 5 日。

③ Henry Harding, "Egypt's Military-economic Empire," Middle East Eye, March 26, 2016, <http://www.middleeasteye.net/news/analysis-egypts-military-economic-empire-35257665>, 登录时间:2016 年 3 月 30 日。

④ Adelaide Bryan, "Egypt's Military Stands in the Way of Economic Reforms".

⑤ Henry Harding, "Egypt's Military-economic Empire". 对埃及经济规模估计的差异,主要是缘于对军队经济的定义不同,估计占比低是由于只将军队单独控制的企业归于军队经济,估计占比高则是由于将军队关联企业全部归于军队经济。

军队经济与国营经济、私营经济构成了三足鼎立的经济结构,如果将国营经济和私营经济统称为平民经济,那么整个埃及的经济结构亦可称为“军队—平民”经济。

(二) 穆尔西政府的经济政策对军方经济利益构成严重威胁

埃及军方罢黜民选总统穆尔西的主要原因,不仅在于作为埃及世俗力量代表的军方同推行伊斯兰化政策的穆尔西政府在治国理念上存在深刻分歧,还在于穆尔西政府的经济政策对军方的经济利益构成了严重威胁。以穆尔西为代表的伊斯兰政治力量掌握国家实权后,一方面亟需在经济上有所建树,期望通过刺激经济发展来稳定社会形势并巩固自身地位;另一方面,穆尔西领导的穆兄会势力试图通过在经济领域扩大影响来削弱军方的实力。穆尔西政府推行的经济政策主要体现在以下四个方面:

首先,建立穆兄会的经济组织。2012年2月,穆兄会富商哈桑·马立克(Hassan Malek)成立埃及商业发展协会(Egyptian Business Development Association),协会董事会将尤海纳集团^①的萨夫万·赛比特(Safwan Thabet)、莫民集团^②的穆罕默德·莫民(Mohammed Mo'men)等多位穆兄会商人吸纳为董事。穆兄会势力试图通过建立埃及商业发展协会来提升自身在埃及经济界的影响力和地位,削弱军队对埃及经济的控制和影响,打破埃及传统的“军队—平民”经济结构。

其次,积极拓展与外资的合作。为打消外界尤其是国际社会对穆兄会执政后经济政策的担忧,穆尔西政府决定继续推行自由市场经济,并强调加强埃及同西方经济联系的必要性,积极同外资企业接触,鼓励和吸引外资企业到埃及投资。穆尔西政府积极拓展同外部资本的合作,以削弱军方经济的竞争力。

再次,扶持中小企业发展。穆尔西执政时期,埃及工业和外贸部长哈特姆·萨利赫(Hatem Saleh)曾表示,政府计划划拨20%的国家土地给中小企业用于发展和投资工业项目。^③在埃及,占国土面积87%的未开发非农业用地均由军队控制,划拨20%的国家土地实际上意味着从军队手中夺回了大片土地。^④穆尔西政府试图通过提供技术支持、培训项目和必要的政府资助来帮助中小企业发展,为穆巴拉克时代的体制外人士,特别是穆兄会成员从基层进入经济领域提供机会,提升穆兄会成员对埃及经济发展的参与,巩固穆兄会势力对国家权力的控制。

最后,穆兄会向军方传统势力范围发起挑战。穆兄会试图向开罗和亚历山大等

^① 尤海纳集团(Juhayna Group)是埃及著名的牛奶和果汁生产厂商。

^② 莫民集团(Mo'men Group)是埃及著名的快餐连锁集团。

^③ Mahmoud Jaraba, "The Egyptian Military's Economic Channels of Influence," Middle East Institute, May 14, 2014, <http://www.mei.edu/content/map/egyptian-military's-informal-channels-influence>, 登录时间:2015年5月5日。

^④ Walaah Ramadan, "The Egyptian Military Empire," Middle East Monitor, July 9, 2014, <https://www.middleeastmonitor.com/articles/africa/12653-the-egyptian-military-empire>, 登录时间:2016年3月30日。

中心地区以外区域投资,对军队传统的利益区域构成威胁。2012 年,穆尔西政府提出“苏伊士运河走廊建设项目(Suez Canal Corridor Project)”^①,计划在 2017 年前对苏伊士港、伊斯梅利亚港和塞得港三个港口进行集中扩建。一直以来,这三个港口所在的苏伊士运河沿岸省份被埃及军方视为重要的军事战略区,也是军队的传统利益区,拒绝其他势力染指。在军方看来,穆兄会进入军方的传统势力范围谋取经济利益,无疑是在侵蚀军方的特权。因此,苏伊士运河走廊建设项目一经提出,便遭到埃及军方将领的强烈反对,他们认为该项目严重侵犯了军方的利益。^②

(三) 塞西执政后埃及军队经济帝国迅速扩张

埃及军方在推翻穆尔西政权后不仅获得了政治上的绝对发言权,扩展了在司法领域的权力,而且其经济领域的实力也急剧扩张。巨大的经济利益回报是军方主导推翻穆尔西政府的重要动因之一。2013 年 11 月,埃及临时政府总统曼苏尔颁布总统令,允许政府部长在紧急状态时可以绕过合同投标程序,同其选中的公司进行合同交易。在埃及,军官将领退役后大都能在政府机构、国有企业或军队企业中谋得高级职位,如埃及 27 个省中有 17 个省由退役将军担任省长,部分国有石油和天然气公司也由退役将军出任管理高层。^③ 退役将领与军方存在密切的利益输送关系,曼苏尔的总统令无疑为军队获得交易合同提供了极大便利。2013 年 9 月至 12 月,军方至少获得了 6 份基础设施的合同,合同金额超过 15 亿美元。^④

塞西当选总统后,虽然在新议会和政府部门拥有大量支持者,但尚未建立起持久可靠的政治联盟,缺乏执政经验丰富和占统治地位的政党,这导致塞西只能依靠军队力量加强其政权合法性和巩固权力。塞西给予军方巨大的经济利益回报,使军队经济帝国急剧扩张,达到空前水平。“2013 年政变后,武装部队从埃及国家经济的重要角色变成了统治角色。”^⑤

第一,塞西执政后,军队经济处于埃及经济发展战略的中心位置。“一·二五革命”后,埃及陷入了严重的政治动荡,国民经济遭受沉重打击。塞西执政后将大规模工程建设作为恢复经济的重要举措,包括苏伊士运河走廊项目、新首都建设项目、沙

① 《埃政府将“苏伊士运河走廊”确立为战略性大项目?》,中华人民共和国商务部,2012 年 10 月 12 日, <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/i/jyjl/k/201210/20121008381026.html>, 登录时间:2013 年 1 月 6 日。穆尔西执政后,重新评估了穆巴拉克政府在 20 世纪 90 年代后期提出的部分重大项目,提出将“苏伊士运河走廊”作为重大战略项目进行开发和建设。按照穆尔西政府的设想,“苏伊士运河走廊”的内容包括:继续开发苏伊士运河南北两端的港口设施,推进运河升级改造,建设连接运河两岸的隧道、桥梁、道路等交通基础设施,沿运河两岸布局建设一批产业带、工业园和新城,其目标是将苏伊士运河走廊建设成为先进制造业基地和国际物流中心。

② Mahmoud Jaraba, “The Egyptian Military’s Economic Channels of Influence”.

③ Walaal Ramadan, “The Egyptian Military Empire”.

④ Adelaide Bryan, “Egypt’s Military Stands in the Way of Economic Reforms”.

⑤ Henry Harding, “Egypt’s Military-economic Empire”.

漠改造项目等,以期通过大规模投资带动就业和缓解社会压力。在埃及,重大项目无论是规划、引资还是建设,都需要政府来主导。在当前的埃及,政府主导意味着军方主导。苏伊士运河走廊项目是穆尔西政府振兴经济计划的重要组成部分。穆尔西被罢黜后,由军队退役将领掌握的苏伊士运河管理局不仅把该项目第一阶段的运河扩建工程交由军方监管,而且将造价 80 多亿美元的运河扩建工程合同交由军队工程公司,使之成为运河扩建项目的主要承包商。军方的政治盟友也在苏伊士运河走廊项目中分得利益,如时任埃及总理易卜拉欣·马赫莱卜^①的阿拉伯承包商公司(Arab Contractors)便参与了苏伊士运河走廊项目总体规划的设计。^②

埃及近 95% 的国土面积为沙漠,尼罗河谷和尼罗河三角洲是埃及人口居住和经济活动的中心区域。20 世纪 50 至 60 年代,作为国防战略的一部分,广袤的沙漠地区因缺乏经济价值,只能由军队控制和管理。数十年来,尼罗河谷和尼罗河三角洲地区已难以承受埃及经济发展和人口增长的巨大压力,沙漠地区的经济价值愈发凸显。埃及新首都、新城镇建设等大规模工程都是在沙漠地区推进,控制沙漠地区的军队依靠重大建设项目,越来越成为埃及经济建设的核心。塞西上台后,军队经济逐渐处于埃及经济发展战略的中心位置。2016 年 2 月,塞西颁布总统令,授权武装部队土地项目管理局(Armed Forces Land Projects Agency)监督在军队控制区域进行的两个大型工程项目,即新首都建设项目和谢赫·扎耶德(Sheikh Zeyad)新城镇社区项目。^③

第二,军队参与经济活动的深度和广度进一步延伸。2015 年 12 月,塞西颁布总统令,修订 1981 年的第 53 号令,允许武装部队土地项目管理局扩大商业活动,依靠其自有资金或以合资形式成立营利性公司。2016 年 2 月,塞西再次颁布总统令,允许武装部队土地项目管理局对其管理的沙漠土地进行投资和组建合资企业。^④武装部队土地项目管理局成立于 1981 年,负责管理军队所有的沙漠土地。当国家需要沙漠土地用于经济活动时,武装部队土地管理局可从国家预算中得到资金补偿,相当于重新安置军队设施的支出。武装部队土地管理局未从事过投资和商业活动,塞西的总统令允许其成立以营利为目的的公司,这完全改变了该机构管理沙漠土地的本职功能,标志着军队不仅可从事生产、承包工程,而且可以将军队控制的土地作为资本谋取利益。军队以其掌握的国家权力和国家资源,在市场上获得了更多投资机

^① 易卜拉欣·马赫莱卜是穆尔西被罢黜后由埃及军方任命的总理,在塞西政府继续出任总理。2015 年 9 月 12 日,马赫莱卜向塞西提交辞呈,塞西接受了其辞呈。

^② Walaah Ramadan, "The Egyptian Military Empire".

^③ Laila Sawaf, "The Armed Forces and Egypt's Land," Mada Masr, April 26, 2016, <http://www.madammasr.com/sections/economy/armed-forces-and-egypts-land>, 登录时间:2016 年 4 月 28 日。

^④ Ibid.

会,这将对埃及的经济和社会发展产生长期的重要影响。^① 允许武装部队土地项目管理局组建合资企业,意味着军队在埃及经济中的地位将发生重大转变,凸显出塞西政府扩大军队参与经济领域活动的趋势。

2015 年 5 月 18 日,塞西发布总统令,成立工程项目、咨询和一般用品军事生产公司(Military Production Company for Engineering Projects, Consultancies and General Supplies)。总统令授权该公司的业务范围包括:土地开发、工程承包、住房建设、体育设施、学校、酒店、旅游度假区、医院、工厂、道路等,几乎无所不包。有专家估计,军队经济(包括军队企业和军队关联企业)在埃及经济总量中的占比已从 40% 上升至 45%,也有专家估计这一数值高达 60%。^②

第三,军队成为外资的重要合作对象。长期以来,埃及军方致力于同跨国企业开展合作,合作对象不仅包括海湾企业集团(Gulf Conglomerates)下属的科威特哈拉菲家族集团(M. A. Kharafi and Sons)等阿拉伯企业,也包括意大利能源巨头埃尼集团(Eni S.p.A)等西方跨国企业。这些企业的经营范围涵盖各种领域,合作产生的利润直接进入军方账户。值得注意的是,海湾国家是埃及军方重要的支持者。2016 年 3 月 20 日,埃及和沙特签署协议,沙特发展基金(Saudi Development Fund)将资助埃及 15 亿美元以实施“西奈半岛发展项目(Sinai Peninsula Development Project)”,涵盖农业、住宅和基础设施建设,以期通过为西奈半岛居民提供就业机会和支持当地的可持续发展,来根除恐怖组织在西奈半岛的生存基础。协议条款明确规定,该项目由埃及武装部队负责实施。^③

三、军队在埃及政治和经济秩序重建中的双重作用

在埃及政治和经济秩序重建的过程中,埃及军队发挥的双重作用在很大程度上决定着该国政治和经济局势走向。军队经济的发展得益于埃及既有的政治和经济体制,作为既得利益集团的军队既是埃及恢复政治秩序的决定性力量和恢复经济秩序的重要依靠力量,但也可能成为埃及未来进行经济改革和推动国家发展的障碍因素。

(一) 军队是埃及恢复政治秩序的决定性力量

自 1952 年“七月革命”以来,军队始终是埃及社会稳定的基石,也是埃及世俗社

^① Laila Sawaf, “The Armed Forces and Egypt’s Land”.

^② Walaa Ramadan, “The Egyptian Military Empire”.

^③ “Saudi Arabia Agrees to Finance Sinai Development, Petroleum Purchases,” Mada Masr, March 21, 2016, <http://www.madamasr.com/news/economy/saudi-arabia-agrees-finance-sinai-development-petroleum-purchases>, 登录时间:2016 年 3 月 23 日。

会的维护者和经济建设的重要参与者。穆巴拉克下台后,军队迅速填补了国家的权力真空,成为埃及政治转型的主导力量。埃及民众以极大的政治热情投入到议会选举、宪法公投和总统选举中,但世俗力量和伊斯兰力量的激烈博弈令埃及一度陷入严重的政治动荡。穆尔西上台后,埃及在教俗阵营的对立和冲突中逐渐偏离了既定的民主政治轨道。在国家陷入动荡和危机时,军队一直肩负着恢复政治秩序和维护社会稳定的责任。埃及军方认定,穆兄会及其他政治反对派是威胁埃及社会稳定的首要因素。^①为消除不稳定因素,军方开动国家机器,推行多种强制措施,确保国家政治和经济秩序的恢复。

首先,通过立法加强对穆兄会和其他政治反对派的打击力度。2013年11月24日,为规范公民在公共场所集会、游行及和平示威等行为,临时政府总统曼苏尔签署《示威法》,规定所有游行和抗议活动必须提前三天向内政部门提出书面告知;内政部门有权改变游行地点和行进路线,有权在抗议活动开始前24小时取消活动;政府有权禁止任何在政府重要部门、军事机构和地标性建筑附近举行的抗议活动,禁止在宗教场所举行任何政治性集会,禁止以宗教场所作为出发地点游行,禁止任何示威者佩戴口罩或在示威中遮挡面部;内政部有权驱散任何违规或存在危险的公共集会,警察有权以必要手段应对持械示威者的威胁。

2015年8月,塞西总统批准实施新的《反恐怖主义法》,将西奈半岛的恐怖组织和穆兄会作为反恐斗争的打击目标。早在2013年12月24日,穆兄会便已被埃及临时政府列为“恐怖组织”,塞西政府以反恐之名打击穆兄会,旨在进一步清除政府中残余的穆兄会势力。新《反恐法》还规定,武装分子嫌疑人将通过特别法庭快速受审;煽动暴力和宣传暴力思想者将面临5至7年的监禁;加入极端组织的罪犯将面临10年监禁;向恐怖组织提供经济支持者将面临终身监禁;对袭击事件与官方报道有出入的记者,将被罚款20万至50万埃镑。

其次,大规模逮捕穆兄会成员和其他政治反对派人士。穆尔西被罢黜后,埃及军警对包括穆罕默德·巴迪亚^②在内的近千名穆兄会领导人和成员进行了大规模逮捕,这些人大多被判处死刑(多数尚未执行)或终身监禁,审判速度之快和定罪程度之严受到国际社会的广泛关注。此外,还有大量穆兄会成员流亡至海外。正如英国哲学家伯特兰·罗素在《权力论》中所言:“当权力仅限于某一派系的成员时,必会有一套严厉的思想审查制度。”^③受到军队支持的塞西政府对以律师、记者、人权人士等自由派人士或政治反对派实施了严厉打压,大量质疑国家法律尤其是《示威法》的律

^① 西奈半岛和邻国利比亚的恐怖组织也是威胁埃及政治和社会稳定的重要因素,因篇幅所限,本文不讨论反恐问题。

^② 穆罕默德·巴迪亚是埃及穆斯林兄弟会最高决策机构指导局主席,该主席也被称作总训导师。

^③ [英]伯特兰·罗素:《权力论:一个新的社会分析》,靳建国译,北京:东方出版社1988年版,第152页。

师、新闻报道口径与政府不一致的记者、谴责政府的人权人士遂遭逮捕入狱。据估计,自穆尔西被军方废黜至 2015 年底,约有 4.1 万人被逮捕,约 3,000 人身亡。^① 政治反对派曾宣称,塞西政府高压政策的严厉程度超过了穆巴拉克时期。

最后,坚决打击反政府的示威抗议活动。2016 年“一·二五革命”五周年前后,有政治反对派试图组织示威活动抗议塞西政府的高压政策。政府为应对抗议活动,一方面出动军警迅速逮捕活动组织者,另一方面在敏感地区实行戒严,维护社会稳定。2016 年 4 月,沙特国王萨勒曼访问埃及期间,塞西政府为得到沙特政府的巨额资金支持,将位于红海的两座无人岛蒂朗岛和塞纳菲尔岛的主权交还给沙特。此举引起了埃及民众的极大愤慨,数千人在开罗解放广场抗议政府的“卖岛”行为。埃及军警迅速驱散了示威人群,据称有至少 300 人被拘留,^②事态很快得到平息。5 月,152 名抗议者被法庭判定为违反《示威法》而获罪入狱。^③

(二) 军队是埃及恢复经济秩序的主要依靠

几十年来,埃及军方一直作为整个国家组织性最强的一支力量实际参与国家经济建设,为埃及的经济发展作出了重要贡献。首先,埃及军队建立和经营军方企业,并进入民用经济领域,军方在获利的同时减轻了国家的财政负担;其次,军工企业因享有部分特权,生产成本较低,其“剩余产品”通过“战略渠道”进入民用市场,给普通消费者提供了更多选择,有助于降低通货膨胀;再次,军工企业长期以来通过征兵,维持着至少 12% 的男性人口征兵率,^④缓解了相当一部分年轻人的就业压力;最后,军队掌握的资源有时可用以资助国家难以或无力提供的基础设施和住房建设项目。

为应对 2011 年以来埃及严重的经济危机,军队不仅承担起恢复国家政治秩序的重任,为振兴经济提供社会基础,而且通过深入参与国家经济建设,在防止埃及经济崩溃方面作出了重要贡献。值得一提的是,军方接手苏伊士运河走廊建设项目后,仅用一年时间就完成了苏伊士运河的扩建工程,受到国际社会的关注。塞西执政两年来,埃及社会趋于稳定,经济逐渐回暖,通货膨胀率和失业率均有所下降。2016 年 2 月,埃及整体通胀率(headline inflation rates)和核心通胀率(core inflation rates)分

^① Steven A. Cook, *Egypt: Two Years after Morsi (Part II)*, Council on Foreign Relations, December 16, 2015, p.1, <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA13/20151216/104294/HHRG-114-FA13-Wstate-CookS-20151216.pdf>, 登录时间:2016 年 1 月 20 日。

^② Taha Sakr, “At Least 300 Protestors Detained During Monday’s Protests; NGOs,” Daily News Egypt, April 26, 2016 <http://www.dailynewsegyp.com/2016/04/26/least-300-protestors-detained-mondays-protests-ngos/>, 登录时间:2016 年 4 月 28 日。

^③ Hamza Hendawi, “Egypt Sentences 152 Protesters to Jail in Spree of Verdicts,” Yahoo, May 16, 2016, <https://www.yahoo.com/news/egypt-sentences-101-protesters-5-years-prison-104716257.html>, 登录时间:2016 年 5 月 18 日。

^④ Adelaide Bryan, “Egypt’s Military Stands in the Way of Economic Reforms”.

别下降至 9.1% 和 7.5%；^①2016 年第一季度的失业率降至 12.7%。^② 国际货币基金组织发布的《世界经济展望》(WEO) 预测, 2016 年埃及经济增长率将达 4%。^③

(三) 军队将成为未来埃及经济改革的重要障碍

作为既得利益集团和国家既有体制的维护者, 埃及军队对任何威胁其存在和既得利益的势力都会进行必要的打击。穆巴拉克执政后期, 穆巴拉克曾打算培养其子贾迈勒作为接班人, 引发了军方的不满和紧张。商人出身的贾迈勒曾计划扩大穆巴拉克推行的私有化改革, 这对军方的利益构成了直接威胁。因此有评论认为, 军方在穆巴拉克决定辞职的问题上发挥了重要作用。^④ 穆尔西的经济政策同样危及了军队的既得利益, 并最终导致其被军方罢黜。受到军方支持的塞西不仅维护了军队的既得利益, 而且通过推行多种措施为军方进一步扩大自身利益提供便利。

埃及的军队经济帝国是一个涵盖农业、工业、外贸、服务业等各领域的庞大经济体系。军队的特殊地位使其享有诸多特权, 突出体现在以下四个方面: 一是军队掌握着大量的国家资源, 尤其是土地资源; 二是军队预算和收入不对外公开, 军队经济不受审计监督的限制, 军队企业的利润直接进入军方账户并且免税;^⑤ 三是军队以征兵方式获得大量廉价劳动力, 使其产品价格低于国有和私营企业的产品价格;^⑥ 四是军队与政府结成的特殊关系使其更容易获得生产许可证等各类证照, 更容易在政府的各种竞标中获得合同。同时, 现役和退役军官们利用军队在埃及的特殊地位, 构建起一个庞大的利益网络。军官可以获得高薪、军队住房, 退役后可以在政府和民事部门谋得高薪职位。军官或利用公共资源来为自己的公司谋取利益, 或通过管理和监督政府企业、参股私营公司等方式实现利益交换。

塞西就任总统后, 国家面临稳定政治局势、提振经济、改善就业等多重任务。在经济领域, 市场经济欠发达、工业化水平低、对外依赖严重等结构性矛盾迫使塞西政府必须在维护军队既得经济利益和推动市场化改革之间进行平衡。享有特权的埃及军方经济实力雄厚, 但军方企业挤压了非军方企业的生存空间, 尤其阻碍了中小企业和私营企业的发展, 不平等竞争现象突出, 导致埃及缺乏良性的市场竞争机制。当前, 埃及迫切需要推进以市场化为导向的经济改革, 促进产业升级改造。世界银

^① 数据来源: Central Bank of Egypt, <http://www.cbe.org.eg/en/MonetaryPolicy/Pages/Inflation.aspx>, 登录时间: 2016 年 4 月 2 日。

^② “CAPMAS: Unemployment Down to 12.7%,” Mada Masr, May 15, 2016, <http://www.madamasr.com/news/economy/capmas-unemployment-down-127>, 登录时间: 2016 年 5 月 19 日。

^③ 《国际货币基金组织预计 2016 年埃及经济增长率为 4%》, 中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国大使馆经济商务参赞处, <http://eg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201604/20160401299696.shtml>, 登录时间: 2016 年 4 月 25 日。

^④ Adelaide Bryan, “Egypt’s Military Stands in the Way of Economic Reforms”.

^⑤ Walaa Ramadan, “The Egyptian Military Empire”.

^⑥ Ibid.

行等国际金融机构和海湾国家都向埃及提出了市场化改革的要求,并以此作为提供资金的前提条件。迫于经济形势的压力,尤其是外汇危机严重,塞西政府在货币政策、投资政策上采取了货币贬值、放松外汇管制、颁布新《投资法》等一系列市场化改革措施。但是,塞西政府迄今不仅未敢触动军方利益集团的奶酪,反而通过众多重大工程项目使军方获得了更多利益,其原因在于埃及经济资源近一半控制在军方手中或与军方有密切联系。如果只在非军方经济领域推行改革而不触及军队利益和解决深层次的经济结构性矛盾,那么,埃及经济将难以获得可持续发展。

(四) 埃及军队的威权统治是引发未来政治动荡的潜在隐患

从成因上看,埃及“一·二五革命”发生的根本原因在于穆巴拉克政权长期以来的专制统治和腐败引发民众的不满。经过数年的政治和社会动荡,以塞西为代表的埃及军方再度掌握国家实权,在埃及建立了又一个不受制约和监督的政权。为维护这种畸形的体制并在该体制的庇护下获得经济利益,掌握大量政治、经济和军事资源的军人集团必然走向专权、腐败和不平等。塞西上台后,政府打击政治反对派的严厉程度远超穆巴拉克时期,腐败更趋严重。美国传统基金会发布 2015 年《经济自由度指数》指出,腐败是埃及经济面临的严重问题。在控制腐败方面,在 100 分的评分标准中,埃及仅得 32 分,反腐表现为历年来最差。世界经济论坛、国际货币基金组织和世界银行的报告也指出,腐败严重阻碍了埃及的高贸活动。世界经济论坛发布的 2014 年至 2015 年《世界竞争报告》指出,腐败是在埃及做生意所面临的第五大障碍。^① 透明国际组织一项关于埃及腐败的民调显示,50%的埃及人有过向政府官员行贿的行为。^②

当前,塞西政府正试图以恢复经济发展来维持政治稳定,但经济发展并不一定能够带来政治上的稳定。穆巴拉克执政 30 余年,埃及的经济取得了令人瞩目的增长,在其被推翻前的五年间(2006 至 2010 年),埃及 GDP 年均增长率高达 6.18%,^③ 并且实行了以私有化和市场化为导向的经济改革。但是,经济高速增长和经济改革并没有使穆巴拉克政权更加稳固,其根本原因在于腐败、不平等、失业问题突出,埃及民众没有享受到经济增长的成果,尤其是年轻人从中获益很少。2010 年埃及失业率达 9.0%,其中 15 至 24 岁的年轻人失业率高达 26.3%,^④ 社会贫富差距的扩大和不

① 李良勇:《埃及:一场贪腐引发的政坛地震》,载《中国纪检监察报》2015 年 9 月 27 日,第 4 版。

② “50% of Citizens Say They Have Bribe Government Officials; Transparency International,” Daily News Egypt, May 4, 2016, <http://www.dailynewsegyp.com/2016/05/03/423440/>, 登录时间:2016 年 5 月 6 日。

③ 《GDP 增长率(年百分比)》,世界银行, <http://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EG>, 登陆日期:2016 年 5 月 20 日。

④ “Unemployment, Total (% of Total Labor Force) (Modeled ILO Estimate),” World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?page=1>; “Unemployment, Youth Total (% of Total Labor Force Ages 15-24) (Modeled ILO Estimate),” World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?page=1>, 登录时间:2016 年 5 月 5 日。

平等现象的加剧导致民众的强烈不满,为穆巴拉克最终下台埋下了隐患。

当前,埃及塞西政权对内推行的高压政策看似使社会恢复了稳定,但这种稳定实际上极度脆弱,只是暂时顺应了经历剧烈社会动荡之后埃及民众渴望稳定的心理,也是政府高压政策下的结果。政治稳定和政权稳固仅依赖专制的高压政策和经济发展是难以持续的。从这个意义上讲,军队既是埃及经历数年动乱后恢复政治秩序的决定性力量,也是埃及未来发生政治动荡的潜在隐患。

四、结 语

塞缪尔·亨廷顿将政治现代化分成权力集中化、权力扩大化、权力分散化三个阶段。^①从纳赛尔到萨达特,再到穆巴拉克,正是埃及现代化进程从权力集中化到权力扩大化的转变时期。随着埃及社会经济的发展,要求进行政治参与的不仅有日益壮大的中产阶级,而且还有以穆兄会为代表的宗教政治力量。2011年“一·二五革命”后的数年间,埃及的政治生态将充满各种政治力量的相互博弈。

在许多中东国家,军人干政是政治现代化不可分割的部分,^②埃及军队在“一·二五革命”后再次主导了国家的政治进程。塞西上台后,埃及似乎步入了新一轮历史轮回。当初穆巴拉克政权是在反专制、反独裁、反腐败的口号中被推翻的,然而塞西政府非但没从穆巴拉克政权的倒台中汲取教训,反而在军队的支持下实行了更加严厉的高压政策。军人的再度干政使其获得了大量政治和经济资源,政权腐败和社会不平等的加剧有可能导致新一波民众抗议,从而成为政治动荡的潜在隐患。“如果军人干政不建立一个将若干合法性原则加以制度化的政治结构,其结果只能成为军人寡头统治,政权在各寡头之间的辗转易手且处境危险,随时有被新社会力量的革命推翻的可能。”^③因此,在埃及政治和经济秩序重建中,军队虽然成为恢复政治秩序的决定性力量和恢复经济秩序的主要依靠,但其威权统治势必为未来埃及政治动荡埋下隐患,其特殊的军队经济将会成为未来埃及经济改革的重要障碍。

(责任编辑:包澄章)

^① [美]塞缪尔·亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,张岱云等译,上海:上海译文出版社1989年版,第159页。

^② 同上,第211页。

^③ 同上,第265页。