

## 大国与中东

## 埃及宪法的创设、沿革及其修订\*

孔令涛

**摘 要:** 1971 年, 埃及颁布永久宪法, 该体制在 30 多年里一直保持着稳定状态。然而, 自从美国以反恐的名义发动伊拉克和阿富汗战争并大力推行对中东伊斯兰国家的“民主改造”以来, 埃及国内政治改革进程发生了复杂而微妙的改变; 加之埃及近年来经济发展遭遇困难, 贫困现象激增, 社会动荡加剧, 宗教势力崛起, 民众要求进行政治和民主改革的呼声与日俱增。2005 年 5 月和 2007 年 3 月, 穆巴拉克总统直接主持两次重大的宪法修订活动, 允许全民通过直接选举从多个候选人中选出总统, 禁止以宗教名义建立政党和从事政治活动, 将反对恐怖主义写入宪法, 有力地推动了埃及政治改革的进程, 加速了埃及社会改革的步伐, 对埃及国内和周边地区产生了积极的影响。

**关 键 词:** 埃及; 政治改革; 宪法修订; 宗教势力

**作者简介:** 孔令涛, 硕士, 上海外国语大学东方语学院阿拉伯语系讲师 (上海 200083)。

**文章编号:** 1673-5161 (2009) 05-0047-06

**中图分类号:** D371

**文献标识码:** A

\* 本文受上海市重点学科 B702 资助。

埃及是中东地区较早进入现代化的国家, 由于受到欧洲的影响, 很早就建立了议会体制, 进行了宪政试验。1952 年革命后, 埃及历经纳赛尔 (1952~1970 年执政)、萨达特 (1970~1981 年执政) 时期, 宪政体制得到了长足发展。在穆巴拉克总统执政时期 (1981 年~ ), 埃及逐渐进入了政治稳定、经济发展和社会改革时期。然而, 随着形势的发展, 作为上层建筑的政治制度中的核心部分——宪法制度越来越滞后于埃及政治、经济和社会发展的需要。为此, 埃及于 21 世纪初进行了以民主、自由、平等和非歧视为原则的宪法修订, 消除了阻碍社会进步的制度障碍, 成为埃及政治改革进程中的里程碑。

## 一、埃及宪法的滥觞

埃及的宪法制度发端于 19 世纪初, 拿破仑的入侵及其三年多的统治 (1798 年~1801 年) 使埃及出现了近代化的萌芽。统治阶级中的先进分子看到了西方思想的威力, 尝试着通过全面的学习达到富国强兵的目的。穆罕默德·阿里帕夏 (1805~1849 年在位) 时期, 埃及就出现了早期议会的雏形, 具有代表性的是 1824 年建立的“最高委员会”、1829 年建立的“顾问委员会”及 1866 年成立的“代表协商委员会”<sup>[1]40</sup>。1882 年 2 月 7 日, 埃及颁布了“机构成立法案”, 被认为是现代宪法的雏形。

1922 年, 埃及摆脱英国的“保护”后, 颁布了 1923 年宪法, 这被认为是埃及历史上第一部真正意义的宪法。这部宪法在 1930 年被废止, 但又在 1935 年被重新启用, 一直到 1952 年“七·

二三”革命后被再次废除。该法在埃及近代政治和历史上发挥了巨大的作用，有着深远的影响。

1952年，在纳赛尔的领导下，埃及成功地进行了民主革命，废黜了国王，创建了共和国，埃及的政治生活出现了划时代的转变。

## 二、纳赛尔和萨达特时期埃及的宪法制度

纳赛尔时期是埃及现代史上波澜壮阔的对内革命和对外战争的年代：对内面临着进行土地改革、抑制大资产阶级、发展国有经济、改善百姓生活的重任；对外面临英、法和以色列的战争威胁，先后经历了苏伊士运河战争（1956年）和“六·五”战争（1967年），在此期间又发生了和其他阿拉伯国家联合、合并或分裂的事件。国家所处的内外环境始终非常严峻，这种动荡起伏的局面急需强有力的中央集权体制来贯彻国家权威，所以此时期的埃及采取的是以纳赛尔为领导的一党制行政主导型体制且埃及先后颁布了一部宪法声明和三部临时宪法，二者均为纳赛尔时期特殊政治环境的产物，具有鲜明的时代特征。由于它们服从和服务于特殊时期的政治需要和制度安排，因此缺少稳定性和连续性。

### 1. 1953年宪法声明

1953年2月10日，在宣布废除君主制（1953年6月）之前，埃及革命指导委员会颁布了这部临时宪法声明。<sup>[2]81</sup>它并不是一部完备的宪法，仅有11个条款，规定由革命委员会代行议会职权，为革命领袖行使最高权力提供了宪法保障，但对埃及的政体没有作出明确规定。这部临时宪法声明实施了三年，为新生的革命政权的建立和发展、清除国内形形色色的反对势力、反对帝国主义干涉发挥了重要作用，使埃及顺利度过了三年“过渡时期”（即军管时期1953~1956年），进入新的发展阶段。

### 2. 1956年临时宪法

1956年1月17日，埃及颁布了1956年临时宪法，6月23日公民投票批准了这部宪法。宪法共6章，196条，规定立法权归国民议会，行政权归总统；总统集军政大权于一身，是国家元首和武装力量最高统帅，同时又是政府首脑，领导内阁制定内外政策；总统有权解散国民议会，还有权否决国民议会的法案，但国民议会可以2/3的多数推翻总统的否决；总统由国民议会提名，经公民投票选举产生；总统任期6年，国民议会任期5年。1956年临时宪法是埃及第一部较为完备的宪法，它以美国宪法为蓝本，以立法、行政、司法三权分立为原则，建立起以总统为核心的行政主导型政治体制。与美国宪法相比，它大大扩充了总统的权力，使权力集中在以总统为核心的行政机关，总统通过自己的政党控制国民议会，国民议会中始终未能形成真正有影响的在野势力，未能对行政机关实行真正的监督。

### 3. 1958年阿拉伯联合共和国临时宪法

1958年2月21日，埃及和叙利亚合并，阿拉伯联合共和国成立，纳赛尔当选总统。3月5日，纳赛尔在大马士革颁布临时宪法，共5章，73条。该宪法许多条款与1956年临时宪法相同，但是进一步扩大了总统的权力：总统在议会休会期间有权颁布法律，总统决定国民议会议员的数量。结果，议会中的议员一半来自埃及，一半来自叙利亚，分别在埃及和叙利亚建立内阁。

### 4. 1964年临时宪法

1961年9月，叙利亚脱离埃及独立，阿拉伯联合共和国分裂。1964年3月，埃及颁布新宪法，共6章，169条。这部临时宪法跟以往的最大不同在于，它表面上规定总统不再是政府首脑，内阁由总理负责，并向国民议会集体负责，但实际上，政府必须执行总统制定的内外政策，总统的核心地位并未有任何变化，总理领导的内阁不过是总统的执行机构而已。这部临时宪法一直实施到1971年永久宪法颁布。值得一提的是，1967年“六·五”战争爆发后，国民议会曾授予总统在非常时期特有的立法权。

1970年9月，纳赛尔去世，萨达特开始了其11年的执政生涯。萨达特时期是埃及社会大转折、大变动的年代，由于不具备纳赛尔所拥有的领袖气质和在国内外交有的崇高威望，萨达特执政后面临着政权合法性危机。他选择了一条与“纳赛尔社会主义”不同的道路：1971年颁布永久

宪法，实行政治开放政策，建立多党制；1973 年对以色列发动“十月战争”，达到了以战促和的目的；1974 年奉行经济开放政策，发展私营经济，引进外来资本；1978 年，签署《戴维营协议》，单独对以媾和。萨达特以政治家的眼光和魄力，试图使埃及军人政权从革命合法性过渡到宪政合法性，通过政治改革和经济开放，使埃及顺应世界潮流，早日走向政治稳定和经济繁荣。短短的 10 年间埃及发生了政治、经济、社会等全方位变化，作为反映这种变化的宪法体制，也经历了 1971 年永久宪法颁布和 1980 年第一次宪法修订两件最为重要的事件。

#### 5.1971 年永久宪法

1971 年 9 月 11 日，埃及正式颁布永久宪法，共 7 章，211 条。该宪法奠定了埃及议会民主政体的基础，强调法律至上和司法独立的原则，明确了立法权、执法权和司法权的分离，但是总统依然是凌驾于国家之上的超级权威，议会和法院对总统的制约仍然显得非常无力，总统大、议会小是这部宪法的鲜明特点。1971 年永久宪法尽管存在着一些明显的缺陷，但它还是一部较为完备、翔实的国家根本大法。自颁布以来，该宪法保持了相当程度的稳定性，在萨达特时代仅修订过一次，是埃及保持政治稳定、社会团结的法制保证，得到了埃及社会、各政治团体的普遍拥护。

#### 6.1980 年对永久宪法的第一次修订

1980 年 4 月，萨达特提议修改宪法，最重要的内容是增加第 77 条，规定总统任期 6 年且可以无限期重新当选，而宪法原条款规定总统只能连任一次；建议在人民议会之外设立“协商会议”，从而将埃及议会的“一院制”改为“两院制”；协商会议的性质是政治咨询机构，不具有立法权，政府也不对协商会议负责。同年 5 月 22 日，萨达特越过人民议会，以“公民投票”的方式，使 1980 年宪法修正案得以通过。

### 三、穆巴拉克时期政治改革进程中的宪法修订

1981 年 10 月，萨达特总统遇刺身亡，副总统穆巴拉克继任总统。穆巴拉克时期的埃及，对外执行萨达特的外交路线，与美国保持紧密关系，和以色列谈判解决领土问题；对内政治上保持了相对的稳定，经济持续发展，人民生活得到了逐步的改善。在推进政治改革方面，穆巴拉克政府采取了谨慎、有序、可控的方法，避免激进的社会改革对埃及国家稳定的影响。进入 21 世纪以来，随着民主化的浪潮席卷全球，埃及政局发生了微妙的变化，穆巴拉克总统审时度势，分别在 2005 年和 2007 年两次修订宪法，借此推进埃及政治体制改革。

#### 1.2005 年 5 月 25 日修订宪法

2005 年 2 月 26 日，穆巴拉克总统建议人民议会和协商会议修改宪法第 76 条，规定公民可以直接选举的方式，在多于一名的人选中选出总统。埃及人民议会于 2005 年 5 月 10 日投票通过了宪法第 76 条修正案。2005 年 5 月 25 日，全民公决以 82.86% 的支持率获得通过。修改后的条款规定，埃及的总统选举通过全民直接匿名投票的方式，从多个候选人中选出，所有符合条件的政党均可以提出候选人参选。在修宪后进行的首次总统大选，即 2005 年 9 月 7 日投票中，民族民主党候选人侯斯尼·穆巴拉克在 10 名候选人中以 88.6% 的得票率取胜。<sup>[3]54</sup>埃及官方机构对此次宪法修订的意义给予了充分肯定：“这一事件的意义已经超出了对宪法中一个条款本身的修改，而是标志着政治制度的全面转变，一种延续了半个世纪的政治制度从此被另一种政治制度取代，这将影响到埃及政治生活的方方面面。”<sup>[4]41</sup>

#### 2.2007 年 3 月 26 日修订宪法

2006 年 12 月 26 日，穆巴拉克总统第二次提出修改宪法的倡议，建议对 34 款宪法条文进行修订。此次宪法修订的核心是：删除宪法中关于埃及社会主义性质的描述，但同时保证社会公正；加强对公民权中平等、自由的强调，禁止以宗教信仰的不同而加以区别对待；维护多党制，禁止在宗教基础上成立政党；加强议会对政府的监督作用；增加协商会议的立法职能，使埃及议会制度真正从“一院制”转变为“两院制”；提高妇女地位，增强妇女权益；立法保护公共自由，打击恐怖主义。<sup>[5]19</sup>在 2007 年 3 月 26 日举行的全民公决中，该项宪法修正案以 75.9% 的得票率通过。

此次宪法修订可视为是 2005 年 5 月宪法修订的延续，其理念依然是顺应时代潮流，针对国内政治经济发展的趋势，对一些不合时宜的宪法条款作出适当的修正和校订，内容涉及政治制度、议会制度、政党制度、经济生活、社会事务等诸多问题，不但是穆巴拉克时期最大规模的一次宪法修订，也是 1971 年埃及正式颁布永久宪法以来最大的一次修订，对埃及国家的发展方向，公民参与政治、经济和社会事务均有着重要的指引作用，意义深远。

#### 四、穆巴拉克时期两次修订宪法的背景和影响

穆巴拉克在执政 20 多年后，于 2005 年 5 月和 2007 年 3 月两次修订宪法，其力度之大、范围之广、影响之深在埃及历史上实属罕见，对埃及在 21 世纪要成为什么样的国家、能成为什么样的国家有着决定性的影响，这场浩大的政治和社会改革有着深刻和复杂的国内外背景，是埃及国内局势和地区及国际形势互动的结果，同时也对地区及国际形势的发展有着深远的影响。

##### 1. 修订宪法的国际及地区背景

首先，美国推行“大中东民主改造计划”，使埃及政府面临强大的政治和外交压力。

美国布什政府在反恐的名义下发动了对伊拉克和阿富汗的战争，并在战后依仗其强大的军事力量和政治经济影响力在中东地区推行“民主改造”。2004 年 2 月，布什在其第二个任期伊始就提出“大中东”倡议，试图用西方的民主理念对中东伊斯兰国家进行“民主改造”，促使这些国家进行政治、经济、文化、教育等全方位的社会改革，根除激进主义和恐怖主义滋生的土壤。作为这项计划的先期目标，美国着力推动在其占领和影响下的伊拉克、阿富汗和巴勒斯坦进行具有广泛代表性的选举，吸引反对派别参加到这些国家的政治重建进程中，用“美国模式”来改造这些国家的选举制度和政治架构，达到“输出民主价值观”的战略目的。美国希望伊拉克成为中东民主样板，发挥多米诺骨牌效应，为其他国家指明道路，并帮助世界上这个麻烦不断的地区实现转型。<sup>[6]212</sup>虽然埃及在 1973 年就开始走上“亲美远苏”的道路，政治上成为美国在中东的盟友，但其国内政治改革由于种种原因一直未有实质性进展，美国对穆巴拉克政权颇有微词。作为在阿拉伯世界和非洲有着重要影响的大国，埃及在政治上的改变尤其令人瞩目，美国希望埃及按照美意愿进行民主改革，允许反对势力参加政治活动和选举，以期渐进地影响埃及的政治制度，最后走向“美国模式”。这就是促使穆巴拉克总统在 2005 年 5 月修改宪法，允许全民直接投票，在多个候选人中选举总统的重要外因。在美国的压力下，当局被迫允许重要的反对派领导人——明天党的党首埃伊曼·努尔参加总统选举，但在选举结果揭晓后不久，努尔便以“伪造签名、非法成立政党”的罪名被判处 15 年监禁。当局还被迫允许穆斯林兄弟会参加议会选举，没想到“放虎出笼”，执政的民族民主党险些被宗教势力翻盘，也给了美国一个教训。穆巴拉克总统利用此次事件转移了美国的压力，顺势在 2007 年 3 月推动第 2 次修订宪法，立法禁止宗教政党活动。这些事件突出反映了埃及和美国在政治主权上干涉与反干涉、施压与反施压斗争的激烈程度。穆巴拉克总统说：

“美国的计划把政治而非经济置于头等重要的位置，但该计划过于超前，且不是采取保证政局稳定、防止极端势力控制改革进程的循序渐进的方式……”<sup>[6]220</sup>

其次，地区局势发生了显著的变化，对埃及国内政局产生了复杂的影响。

21 世纪初，美国出兵伊拉克和阿富汗，推翻了萨达姆政府和塔利班的统治，并在战后主导两国政治进程，用自己的模式对伊斯兰世界进行“民主改造”。2004 年 10 月，阿富汗进行了战后的总统大选，卡尔扎伊获得超过半数的选票，当选总统。尽管有其他候选人的联合抵制，选举过程也有一些漏洞，但毕竟是在战火频仍的阿富汗进行了一次相当程度的民主尝试；2005 年 2 月，伊拉克在美国占领后进行了首次议会选举，以什叶派穆斯林为主的“伊拉克团结联盟”获得 48% 的选票，成为第一大党，选民投票率达到 59%。尽管各方对此次选举的态度不一，但毕竟伊拉克在战后的民主进程中跨出了实质性的一步；巴勒斯坦于 2005 年 1 月举行立法会选举，法塔赫领导人阿巴斯以 66% 的得票率赢得大选，就任巴民族权力机构主席，哈马斯和其他激进派别抵制了此次大选。一年之后，哈马斯参加了各派别广泛参与的巴立法选举，并出人意料地击败法塔赫，获得胜

利，2月，哈马斯领导人哈尼亚出任巴自治政府总理。

针对这些国家的大选，美国和欧盟都派遣了大批的观察团进行监督，并向当局施加了强大的政治压力，让反对派参加民主选举，保证选举过程的公开和透明。这些国家都曾是美国敌对的目标或要孤立和打击的对象，所以战后美国先拿这些国家开刀，进行“民主试验”，扶植“美式民主”样板，从道义上摧毁中东地区传统的“专制”、“独裁”政权，建立起一个民主的、亲西方的、反对并不遗余力打击恐怖主义的“新中东”，实现美国期待已久的“安全”。但美国的战略并不总是能达到预想的目标，它有时也会充当“历史的不自觉的工具”：除了阿富汗选举卡尔扎伊当选还算顺利外，伊拉克选举什叶派上台和巴勒斯坦选举哈马斯上台都出乎美国的意料，打乱了美国的部署，反映出按照“西方模式”来改造伊斯兰世界的尴尬和“美式民主”的悖论。宗教势力的崛起反映出中东各国世俗政权政治经济危机的严重程度，同时它又会加剧这种危机，使之陷入难以解脱的“死结”和“恶性循环”。这些国家宗教激进势力的胜利极大地鼓舞了埃及国内的宗教势力，中东地区的政治伊斯兰势力从来都是互相呼应、牵一发而动全身的。从2005年12月埃及议会选举中穆斯林兄弟会出人意料地长时间领先就可以看出，宗教势力并不缺乏群众基础，缺乏的只是一个合适的时机。当局充分意识到地区伊斯兰激进思想泛滥对现政权的威胁，如不采取果断措施，必将会对国家的发展产生负面影响，这也就成了推动埃及于2007年3月修订宪法、禁止宗教势力参与政治的最重要原因。

## 2. 宪法修订的国内因素和动力

埃及经济社会的发展在21世纪初遇到了很多发展中国家都曾遇到的“瓶颈问题”，人均国民生产总值在1000美元上下持续徘徊，陷入经济学家所称的“拉美现象”的怪圈，失业、贫困和复杂的宗教社会背景交织在一起，酝酿着大规模社会冲突和动荡的危险。

首先，经济发展停滞不前，导致贫困问题日益突出，加剧社会贫富分化，民众呼吁进行彻底的政治、经济改革。自20世纪末开始的全球化浪潮席卷全球以来，由于体制的原因，埃及经济竞争力日渐下降，民族工业举步维艰，市场充斥外国商品，企业大批倒闭，失业和贫困问题日益突出，加剧了社会的急剧分化：一方面是贫困人口持续增加，一方面是财富继续向垄断官僚集团集中。社会的不满情绪加剧，民众要求进行政治改革，还政于民，打破特权阶层对国家政治、经济和社会事务的垄断；要求监督政府，清除腐败，惩办贪污，建设法治政府、透明政府。埃及社会发展的现实成为推动当局进行政治改革的强大动力，也是修订宪法的内因。

其次，宗教势力不断崛起，威胁到埃及世俗政权的生存和发展，两种道路和两种前途的斗争最终摊牌。由于有美国的压力，埃及当局被迫允许穆斯林兄弟会参加议会选举。2005年12月的议会选举，被认为是比较透明和公开的一次选举，但也是埃及建国以来最暴力的一次选举，作为反对势力的穆斯林兄弟会在初期的投票中，在很多省区都占据了优势，最后在当局的强力介入下，动员所有资源，才保住民族民主党的执政地位，避免了中东地区“第二个哈马斯”上台的事变。宗教势力的抬头，引起了当局的极大警觉，也为埃及社会敲响了警钟，使全社会在这个问题上的看法趋于一致，那就是应避免让宗教干预政治，这也成为2007年3月修改宪法的社会基础，即以世俗化、平等、自由、非歧视为原则，致力于建立公民社会，保障公民的各项权利，禁止以宗教的名义组建政党，禁止以宗教和信仰来进行区别对待等。宪法修正案的最终通过，使得埃及政府在同宗教激进势力斗争时增加了有力的法律武器，动员了更多的社会资源，发动了更广的社会阶层，取得了更大的实际效果。

## 五、结语

2005年5月和2007年3月的两次修订宪法，强化了埃及社会公民化和世俗化的性质，指明了21世纪埃及社会的发展方向，引导埃及社会逐步迈向民主社会、法制社会。埃及政府将以政治改革为先导，进而推动经济、社会、教育、法律等各方面全面深入的改革，使埃及尽快实现现代化。埃及宪政改革的实践，也必将对中东和北非地区国家的政治形势产生积极影响，对有着相似

历史和文化背景的阿拉伯—伊斯兰国家开展政治和社会改革提供重要的启示和宝贵的经验。但在取得这些积极成果的同时，埃及社会也应该清醒地认识到：行政权力的高度集中这一制约埃及社会全面均衡发展的传统弊病，至今尚未得到很好的重视和解决；立法机关对政府的监督和质询仍然缺乏可实际操作的机制；司法独立并未真正实现；埃及宪政改革筚路蓝缕，任重道远。

可见，任何社会改革都不可能一蹴而就，尤其是对埃及这样的阿拉伯—伊斯兰地区大国，两次修订宪法，只是其政治改革进程中的阶段性成果。要真正建立起一个自由、民主、富裕、和谐的公民社会，摆在埃及社会各阶层面前还有很长的路要走。就像穆巴拉克总统在 2007 年 3 月 26 日宪法修正案全民公决获得通过时指出的：宪法改革所取得的成功远不是终结，而只是打开了通往更加艰苦工作的漫长道路的大门。<sup>[7]</sup>

#### [ 参考文献 ]

- [1] 埃及新闻部国家新闻总署. 2006 年埃及年鉴 [M]. 北京:埃及驻华使馆新闻处, 2007.
- [2] 毕健康. 埃及现代化与政治稳定[M]. 北京:社会科学出版社, 2005.
- [3] 埃及新闻部国家新闻总署. 2007 年埃及年鉴 [M]. 北京:埃及驻华使馆新闻处, 2008.
- [4] 埃及新闻部国家新闻总署. 2005 年埃及年鉴 [M]. 北京:埃及驻华使馆新闻处, 2006.
- [5] 埃及新闻部国家新闻总署. (1981-2007 年) 埃及 26 年成就 [M]. 北京:埃及驻华使馆新闻处, 2008.
- [6] 马丽蓉. 西方霸权语境中的阿拉伯—伊斯兰问题研究[M]. 北京:时事出版社, 2007.
- [7] 穆巴拉克总统在公决结果宣布后的电视讲话专刊[N].金字塔报(埃及), 2007-03-28.

## The Origin, Development and Revision of the Constitution of Egypt

KONG Lingtao

**Abstract** Since the Egyptian government issued its permanent Constitution in 1971, the constitutional-political system has constantly maintained its stability for more than 30 years. With the advent of the 21<sup>st</sup> century, both the international and regional situations together with the domestic conditions of Egypt have witnessed great changes. The U.S started the Iraqi war and the Afghan war in the name of anti-terrorism, and has implemented the ‘democratic transformation’ of the Islamic countries in the Middle East, which has had a complex and subtle effect on the process of political reform in Egypt. In addition, Egypt has experienced a hard time in the economic development which led to increased poverty, social instability and the growing power of religious forces. Under these circumstances, the public in Egypt has voiced a more urgent demand for political and democratic reforms. In May 2005 and March 2007, President Mubarak initiated two important constitution revisions, allowing the public to elect a president directly from several candidates in the general election, banning the establishment of political parties and taking up political activities in the name of religion, putting anti-terrorism into the Constitution. These measures have greatly promoted the process of political restructuring of Egypt, speeding up the steps of social reform and having a positive impact on Egypt and the regional areas.

**Key Words** Egypt; Political Reform; Constitution Revision; Religious Forces

( 责任编辑: 李 意 )