

当代埃及的城市边缘区问题

毕健康

内容提要 本文是对第三世界城市化进程负面影响的个案研究。当代埃及的过度城市化造成了城市边缘区的出现和膨胀,加剧了城市贫困,形成城市二元结构。城市边缘区的政治参与表现为政治冷淡和人民议会选举中畸形的高投票率。城市边缘区卷入了自发性暴力和伊斯兰极端组织发动的政治暴力,直接威胁埃及的政治稳定,尤其是在 20 世纪 90 年代上半期。因此,从 1993 年开始,穆巴拉克政权启动“棚户区改造计划”,以从根本上遏制城市边缘区的政治暴力,维护政治稳定。

关键词 当代埃及 城市边缘区 政治暴力 政治稳定

城市化是推动经济发展的基本动力之一,是许多第三世界国家正在发生的历史进程。但是,畸形的过度城市化对经济和社会发展产生了消极影响,加剧了城市面临的尖锐的经济和社会问题,如交通堵塞、住房拥挤、失业率高、贫困问题严重等。其中,城市边缘区的出现与膨胀尤为突出。边缘区不仅是过度城市化和城市贫困的物化形式,而且对政治稳定构成直接威胁。当代埃及的城市边缘区及其对政治稳定的影响具有一定的代表性,本文将对当代埃及的城市边缘区、政治暴力与政治稳定问题进行初步探讨,抛砖引玉,就教于读者。

一、当代埃及城市边缘区的出现和膨胀

对于当代埃及城市边缘区的出现与蔓延,主要有两种不同的观点。第一种观点认为,这是埃及过度城市化的产物。经济活动、就业机会和服务业集中在城市和城镇,扩大了城市之间和城乡之间的经济和社会差距,拉动农村人口和小城镇人口向中心城市流动,造成难以解决的社会问题,如城市的过度拥挤和城市边缘区的蔓延。第二种观点认为,边缘区现象主要是土地所有权及其管辖机构混乱不清的结果。政府各部门在土地所有权上争执不下,中央机构与各省针锋相对地争夺土地管辖权,使普通公民和其他机构容易侵占大片土地。对违规占地者没有严肃查处,亦造成土地管理的混乱,建设规划的紊乱¹。

这两种观点从不同的角度解释了城市边缘区蔓延的原因。我们认为,过度城市化是根本

¹ 阿伊德·巴特兰:《埃及棚户区对暴力和恐怖现象加剧的影响》,载《中东、非洲和亚洲国家人口问题第 26 届年会论文集》(阿文版),第 386 页。这次会议于 1996 年 12 月 17-19 日在开罗举行,由开罗人口中心和埃及警察科学院联合主办,会议主题为阿拉伯世界的人口与安全。

原因,土地所有权和土地管辖权的模糊与混乱,为边缘区的出现与蔓延提供了有利的外部环境。城乡差别是推动农村人口流入城市的主要动力。涌入城市的国内移民,大多是来自农村或小城镇的新移民,不是带着资本和技术、准备在城市干一番事业的资本家;相反,他们教育程度低,几乎没有什么技术,也没有资金或仅有少量资金,投亲靠友,想在城里打工,可城市经济也不景气,打工机会不多,只好从事报酬极低而又不稳定的边缘经济活动,有的甚至无所事事,加入城市失业大军,造成开罗、亚历山大等大城市失业率急剧上升。1978年,开罗和亚历山大占全国城市公开失业人数的53%,而城市失业者占埃及公开失业人数的72%¹。这些移民在融入城市生活上遇到极大困难,他们保持着乡下生活方式、价值观念和风俗习惯。他们大多聚居在某边缘区,尤其是来自同一村庄,或同一地区或同省的老乡,相互扶助,应付生活上的困难。移民和城市贫民在城市边缘区搭建窝棚草屋,日后往往膨胀成贫民居住的城市边缘区。例如,开罗的纳赛尔区,起源于20世纪60年代初的窝棚草屋。这些窝棚草屋沿着铁路线蔓延了2公里,至今犹存。后来,来自索哈杰、艾斯尤特和法尤姆的移民蜂拥而至,通过家族、亲戚和朋友关系,开始形成上埃及帮,大多在阿特拜市场做小买卖。再后来,沿海省份迁来的小职员也在这里安家落户。在70年代开放政策的刺激下,许多汗·赫利勒市场的老板高价卖掉作坊,搬到这里另建小作坊。随后又有许多铁匠铺迁入,最后成为“人、店铺、狭窄的小巷、封闭的胡同、零七碎八的公共设施和基本服务的独特的大杂烩”。这里已有18,000套各种住房,全部都未经官方审批。

城市边缘区就这么产生了。但埃及官方和学术界的界定却见仁见智,很不一致。有的称之为棚户区,有的称之为边缘区,我们采用城市边缘区这个提法。从语义上讲,棚户是指简陋的房屋,如用洋铁皮搭建的窝棚,茅草屋,描述的是房屋的物质层面。而城市边缘区,既有地理上的意义,位于城乡结合部,又有社会意义,即处于主流社会的边缘,虽然也包括位于市中心的老城危房区。根据埃及建设规划总署、开罗大学技术开发与规划中心和美国麻省理工学院进行的联合研究,城市边缘区具有如下特征:第一,社会特征,包括:(1)存在高比例的低收入人口;(2)人口极其稠密;(3)合住现象比较普遍,房间内拥挤不堪;(4)卫生和教育条件差;(5)社会问题严重,犯罪率高,不少人无家可归,离婚率高,家庭不和睦,邻里关系不睦。第二,环境特征,包括:(1)多数住房环境差;(2)缺乏基础设施和公共服务,如自来水、下水道和电;(3)街道狭窄;(4)工商业活动与居民生活区相互交错;(5)缺少绿地和运动场所;(6)缺乏应对危机的装备,如消防设施、卫生防疫,这里垃圾成堆,污水横流,通风不佳,采光不好^④。

简而言之,城市边缘区就是埃及城市贫民和农村移民聚居而未经官方批准、注册、未经任何正式规划的下层居民区。大多位于城市边缘,人口极其稠密,住房拥挤,缺乏基础设施和公共服务,教育和卫生条件差,社会问题严重。据调查,开罗边缘区人口的基本特征是:居民的75%来自农村,10%原来居住在其他城市,其余为开罗人;父辈大多是文盲,多为工人和手工业者,95%的妇女为家庭主妇,家庭规模为6人左右,许多人的住房系非法占地(即没有合法产权)。

¹ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,开罗大学发展中国家研究中心1998年版,第22页。

^④ 转引自穆罕默德·侯赛因·艾布阿莱:《埃及的宗教暴力:一种政治社会学研究》,开罗马哈鲁塞中心1998年版,第135-136页。

城市边缘区大致可分为以下几种:第一,棚户区,又称为自发居住区,非正式居住区,或非法居住区。它是在非法侵占公地或私有土地,建设住宅而出现的,未经官方审批,不具有合法性。棚户区延伸到城市边缘的农耕地上,如开罗、亚历山大和艾斯尤特城的棚户区,有的甚至蔓延到沙漠上。第二,被允许的贫民住宅区,即由于历史原因而保留下来的窝棚、茅草屋、帐篷之类的简易住房,又称为贫民窟。第三,老城危房区,即大城市里的老穷人区,有的甚至位于繁华热闹的市中心。它并不违反城市建设规划,也没有侵占国有或私有土地,但建筑物年久失修,破旧不堪,加以技术和施工的困难,不易改造。这里人口稠密,住房拥挤,缺少自来水、下水道和电,一些楼房倒塌,如老开罗。第四,公墓居住区,又称为死人城,包括与坟地交错的居住区、零星住宅和坟场内的房屋。开罗莫干山下的死人城,就是典型的公墓居住区。

城市边缘区是埃及城市普遍存在的社会现象。据估计,埃及的城市边缘区人口达 1156 万人,占全国总人口的近 20%¹。埃及住房及建设部 1993 年的研究表明,在大开罗有 171 处城市边缘区,全国共有 1034 处。其中开罗省 79 处,吉萨省 32 处,盖勒尤卜省 60 处,亚历山大省 40 处。边缘区人口占开罗省和吉萨省人口的比例分别为 35.9% 和 62%。吉萨省是全国各省城市边缘区人口最为拥挤的省份,其边缘区人口达 225 万;开罗次之,219 万;亚历山大 111 万;盖勒尤卜省 93 万。就城市边缘区的数量而言,代盖赫利耶省最多,共有 109 处;开罗省次之,79 处;盖勒尤卜省 60 处。在全国 26 个省中,只有北西奈省和新河谷省没有城市边缘区^④。

开罗是世界性大都会,也是埃及城市边缘区最为集中的城市之一。对开罗边缘区人口的估计,差距很大,最少时有 200 多万人,最多时达 500 万人,即最多达 1/3 的开罗市民居住在边缘区。开罗省信息中心 1995 年估计,开罗的 79 处边缘区中^④,12 处必须拆除,67 处要求进行改造。边缘区人口高度稠密,例如 1994 年舒布拉人口密度高达 106250 人/平方公里,而开罗平均人口密度为 31699 人/平方公里。79 处边缘区如同开罗这颗璀璨明珠上的瑕疵。

城市边缘区的膨胀,是城乡差别和城市人口两极分化的产物,又反过来加剧了城市的二元化进程,使城市演变成为两大板块:拥挤、落后、肮脏的边缘区和条件较好的中产阶级居住区及上层居住区。边缘区人口主要是不能进入主流都市生活的赤贫移民,他们在所从事的职业、思想方式和行为方式上迥然不同于现代都市人,打上了乡村生活的烙印,成为城市中的孤岛,因此边缘区事实上是城市夹缝中的农村。既然边缘区是城乡差别、行业及地区发展不平衡、两极分化加剧的产物,下层百姓对边缘区的涌现和膨胀不承担主要责任。相反,边缘区是下层百姓适应艰难生活环境的自发型生存方式。据估计,20 世纪 60 年代,边缘区住房占竣工住房总数的 50%;1970 年代边缘区的膨胀失去了控制,升至 80%,建成了大约 130 万套边缘区住宅;1980 年代回落到约 40%。换言之,在这 30 年中,近 60% 的竣工住房是边缘区的非正式住房。1970—1980 年间,开罗违章建设的住宅占住房总数的 84%^{1/4}。设想一下,如果没有边缘区的非正式住房,将有多么庞大的人口无栖身之所而流浪街头!如果由政府主持,为下层百姓修建

¹ 穆罕默德·侯赛因·艾布阿莱:《埃及的宗教暴力》,第 28 页。

^④ 有关部门关于城市边缘区的统计数据,有较大的出入,参见贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第 171 页表;穆罕默德·侯赛因·艾布阿莱:《埃及的宗教暴力》,第 127—129 页正文,第 131 页表。

^④ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第 172 页表列出了开罗的 79 处边缘区。

^{1/4} 艾玛妮·马斯欧德·赫迪妮:《埃及的边缘人口与政治》,《金字塔报》政治与战略研究中心 1999 年版,第 111 页。

如此数量的住房,对政府财政将构成多么大的压力!

事实上,正是国家的住房政策加剧了 20 世纪 70 年代中期以来城市边缘区的急剧膨胀。纳赛尔时代,政府多次下调房租,启动纳赛尔紧急住房工程,公有部门加速建房,住房问题尚不十分突出。20 世纪 60 年代,中等以上住房占 44%,经济适用房占 56%,而房租不超过实际成本的 20%,反映了纳赛尔时代的社会公正原则,对于缓解当时下层百姓的住房紧张状况起到了巨大的作用。但是 1974 年是住房转折年,在开放政策的刺激下,外国公司进军埃及的房地产市场,大量进口外国建筑装饰材料的使用,加上地价飞涨,住房成本急剧上升,中等住房成本从 60 年代的 10—12 埃镑/平方米上升到 70 年代中期的 100 埃镑/平方米。政府虽然宣布大力推进经济实用房的建设,但实际上经济实用房的份额降低了一半,从 1975 年的 73% 下降到 1980 年的 40%;中等住房份额翻番,上等住房份额上升,下层百姓在新的房地产市场上已无立锥之地。80 年代,政府加紧住房建设,掀起住房建设合作社运动,以缓解住房危机,但仍然是杯水车薪,无济于事。正是在这种背景下,下层百姓不得不自己动手盖房,城市边缘区急剧膨胀。

城市边缘区是两极分化和过度城市化的必然结果。对于一无所有的农村移民和城市赤贫人口而言,一般地说,不可能通过正常途径解决住房问题。据估计,埃及的城市贫困家庭率,1958/59 年达 30.0%,1974/75 年为 34.5%,1981/82 年为 22.5%—30.4%,1990/91 年城市贫困率介于 20.3%—39.0%,1995/96 年城市贫困率介于 22.5%—45.0%¹。城市边缘区人口占城市人口的比例,与城市贫困率基本一致。这就是说,城市边缘区就是城市贫民区,又称为城市贫困带。在国际援助机构的支持下,1986 年埃及政府在开罗的一些边缘区实施改造计划。投入 8000 万美元,改造赫勒万区,建设基础设施和公用事业,住房由个人以分期付款的方式购买,再以卖房所得的资金进行滚动开发,实施第二期工程。但是刚过 2 年就出现了问题,多数购房者无力支付分期购房款。因为基础设施等计入房价,超出了下层百姓的承受能力,导致项目搁浅。但是,城市边缘区的极度贫困和尖锐的社会问题,却导致了政治暴力,进而危及政治稳定。

二、城市边缘区的政治参与、政治暴力与政治稳定

(一) 城市边缘区畸形的政治参与

关于城市边缘区的政治参与,有两种看似矛盾而截然相反的现象。一方面,政治冷淡笼罩着城市边缘区,边缘人口为一口饭食而奔波,忙于生计而无暇顾及政治。各政党,包括执政党民族民主党,没有真正进入边缘区,政府也基本上没有进入,边缘区缺少基础设施和公共服务。边缘区是孤立于主流社会之外的政治孤岛,边缘区的政治愿望和正当利益没有常规的表达渠道,边缘区的政治能量得不到合法渠道的吸纳和化解。总之,缺乏正常合法的政治渠道和政治参与,表现为投票率低。另一方面,边缘区与其他地区差距日益扩大,边缘区人口感到

¹ 有关贫困率的估计,差异甚大,本组数据采自《1996 年埃及人力发展报告》,(埃及)国家计划研究所 1998 年版,第 30 页;世界银行国别研究报告第 9838 号:《埃及:结构调整期间的扶贫问题》,1991 年世界银行版,第 33—34 页;阿宰特·海贾扎:《埃及的贫困问题》,(埃及)国家社会与刑事问题研究中心 1996 年版,第 91 页。

受到压迫和剥削。他们生活在城市文化的边缘,处于国家机构的边缘,往往诉诸非常态政治参与,积极卷入政治暴力和政治动荡,因为唯有政治动荡时,当局才感受得到他们的力量。边缘人口是现存秩序的牺牲品,代表社会中的变革力量,城市边缘人口参与了埃及的大多数暴动,暴动的原因大多是生活费用的提高或基本食品的涨价。

政治参与不是一件美丽的外衣,穿在身上向世人炫耀,而是保护参与者自身利益的工具和过程。只有在政治参与确能保护自己的利益,或得到些许好处,或者如果不参与自己的利益将受到损害,参与则可能保护或促进自己的利益时,公民才有参与政治的动力和积极性;反之,如果参与毫无意义,或者不参与毫无损害,那又何必参与政治呢?但是,城市边缘人口的常态政治参与也往往是非常态的、畸形的:或极度的政治冷淡,对选举、政党等了无兴趣,一无所知;或是在某种物质刺激下畸形的政治参与,即开罗的一些边缘区在议会选举中的投票率令人意外地高于其他非边缘区。关于城市边缘区政治冷淡、疏于政治参与的调查报告,与关于边缘区畸形的高投票率的报道,看似矛盾,其实在本质上是一致的,二者是政治冷淡的看似截然相反的两种表现形式。应该说,政治冷淡是本质,是主流,例行的高投票率是政治冷淡的扭曲的表现形式。贾拉勒·曼乌德对1995年议会选举中的盖勒尤卜省本哈选区进行了深入研究,结果表明,城市边缘区人口大多政治冷淡。(1)本哈选区的人口为148,179人,登记选民仅37,334人,占注册人口的36.1%。在第一轮投票中,只有5885人投票,占登记选民的15.8%。第二轮投票中,参加投票的选民更少。(2)在该选区涌现出来的史无前例多的21名候选人中,只有1个候选人来自城市边缘区——老城区阿扎布,即所占比例不超过4.8%,他在第一轮选举中,仅获得78票¹。可见,无论是参加投票的选民,还是候选人,边缘区的政治参与水平都比较低,尤其是作为立法机构或地方议会的候选人。可见,边缘区在政治上相当边缘化。

在开罗,城市边缘区选民的投票率高于其他富裕地区,这是值得深入分析的特殊政治现象。开罗是埃及的首都,政治、经济和文化中心,是埃及素质较高的人口的聚居地。但是,在政治参与无益、选举结果事先知道的现实面前,素质较高的开罗人口疏于政治参与并非怪事。1990年人民议会选举中,开罗实际投票的选民不超过登记选民的15%,1995年更降到13%。但是,开罗的城市边缘区选民的投票率高于其他富裕地区的投票率^④。(详见下表)

1984年议会选举中开罗边缘区的投票率(%)

边 缘 区	投 票 率	边 缘 区	投 票 率
纳赛尔区	26.7%	代尔卜·艾赫迈尔	31.7%
布萨坦	21.4%	巴布·舍阿里	34.2%
瓦伊利	24.7%	贾马利耶	23.7%
赛义德·济奈卜	28.8%	札赫尔	23.3%

资料来源:贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第179页。

¹ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第82-85页。

^④ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第85页。

其一,城市边缘区选举的特殊性是在选举中投票率高,候选人少。作为候选人参选,既需要广泛的社会联系和权势,又耗资甚巨,这是城市边缘区的穷苦百姓所无法办到的。另一方面,边缘区人口稠密,选民集中,对候选人的竞选至关重要,最终变成来自富裕地区的候选人乘轿,边缘区穷苦百姓抬轿的局面。城市边缘区问题成堆,社会矛盾尖锐,本是无人问津的被人遗忘的角落,可一到选举季节,却是候选人竞争的焦点,你方唱罢我登场,甚是热闹。例如,在1995年人民议会的选举中,下层老城区成为盖勒尤卜省本哈选区候选人的竞选旅行和竞选碰头会最为密集的地方。开罗亦然,边缘区的选举更加激烈。在开罗的代尔卜·艾赫迈尔选区,有50万人口,其中选民40,000人,成为竞选旅行和碰头会的场所,随处可见竞选的标语口号。选举季节似乎成了边缘区的收获季节,候选人竞相许下诺言,答应解决边缘区的老大难问题,如自来水、下水道、供电、住房问题、文教卫生和失业等,这在1995年的议会选举中尤为突出。候选人甚至许诺解决一些人的个人问题,如提供就业机会,职员和教师的工作调动,把自来水、电和下水道通到家里等。根据1995年的选举经验,多数有权势的候选人信守了他们的诺言。在这方面,民族民主党候选人占尽上风,因为他们有能力解决选民的实际问题。

其二,边缘区的选举与金钱。1995年选举中,许多候选人的竞选开支都超过了法律规定的最高限额,有的甚至花费了数十万英镑。竞选开支的大部分,流入了城市边缘区,实际上是“收购选票”。收购选票的形式多种多样:(1)直接收买选票,包括用现金直接收购选票,根据候选人的财力、竞争的激烈程度和选区的社会经济情况,选票的价格有所不同。1995年选举中,一张选票的价格从20英镑(盖勒尤卜省的本哈选区)到200英镑(开罗和塞得港的一些选区)不等。还有一种形式是“选民餐”,即候选人在穷人区大摆宴席,花费数千英镑让穷人饱餐一顿;或者向穷苦人家提供补贴的粮食和基本食品;或者为城市边缘区的老百姓购买衣服和鞋袜,如1995年选举中开罗的布拉盖选区;或者候选人出钱,包下咖啡店举办选举娱乐¹。(2)间接收买选票。例如,候选人为边缘区的社会项目提供“慈善捐款”,用于新建、扩建医院、诊所、孤儿院、学校、家族济贫院和清真寺等;候选人聘请流动医生,在城市边缘区来回巡诊,出资为被洪水冲毁房屋的选民建房,为选民的孩子上学支付学费、提供助学金、购买书本等学习用品。这种金钱刺激下较高的投票率,可以作为反驳政治冷淡的有力证据么?

其三,城市边缘区的选举暴力。埃及议会选举中的暴力活动愈演愈烈,死伤人数也愈来愈多,1995年议会选举中暴力活动达到顶峰。1987年选举造成1人死亡,1990年选举造成10人死亡,而1995年的议会选举暴力则造成51人死亡(另有人估计造成43人死亡),601人受伤。1990年选举中,全国共发生70件暴力事件^④,开罗的选举暴力仅发生在两个城市边缘区,即贾马利耶和扎维亚·哈拉姆。1995年议会选举经受了史无前例的暴力冲击,几乎遍及全国26省,共发生1190件暴力事件^(四)。城市边缘区是选举暴力的高发区。这里的竞选十分激烈,宗族关系介入选举过程,为候选人支持者之间的暴力冲突提供了肥沃的土壤。一些政党的候选人和独立候选人在选举过程中借助于这里的不法分子和恶棍流氓,把他们作为“武装民兵”,

¹ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区与发展》,第92页。

^④ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区与发展》,第94页。

^(四) 哈莱·穆斯塔法主编:《1995年埃及的议会选举》,第77页。

为候选人的竞选战、竞选旅行和碰头会进行武装护卫,或对其竞争对手的支持者施暴。候选人雇佣恶棍流氓,按日支付报酬,在有的选区日报酬甚至高达200埃镑。金钱与暴力在边缘区的选举中如鱼得水,相得益彰,这种政治参与实属畸形,与一般意义上的政治参与岂可同日而语!

(二) 城市边缘区与政治暴力

如果说城市边缘区畸形的政治参与和选举暴力对一般意义上的政治稳定威胁不大,城市边缘人口卷入政治暴力则另当别论。俗话说,哪里有压迫,哪里就有反抗;压迫愈深,反抗愈烈。这就是说,压迫、剥削造成的贫困,可能会使走投无路的饥民铤而走险,揭竿而起。但是,只有当贫困达到某种临界点,而且贫困人口达到一定的规模并且组织起来或遭遇爆点,才会发生暴动或起义。反之,当下层人民还有生存的狭小空间,终日为生计而操劳奔波,贫困可能导致其消极待世,漠不关心,相信天命,这种贫困反倒可能有利于当局的统治,有利于政治稳定的保持。再者,下层百姓比较分散和涣散,组织性不强,易于为统治者所分化瓦解。总之,贫困与暴力的相关性不是直线型的,二者之间存在某种媒体——诱发贫困人口搞政治暴力的政治动员和组织因素。在当代埃及,就是伊斯兰极端组织。

当代埃及城市边缘区的极度贫困,以及由此造成的一系列尖锐的社会问题,如果说没有直接造成政治暴力,进而危及政治稳定,那么也是各种政治暴力得以滋生和蔓延的肥沃土壤。有些社会问题,如高离婚率,高犯罪率,贩毒吸毒等,本来就不利于社会和政治稳定。大致说来,城市边缘区至少直接卷入了两种民众政治暴力。第一种是自发性暴力。城市边缘区的暴力活动,大多是集体而又无组织的自发性暴力,缺乏组织领导,似乎杂乱无章,如突发性游行示威、小规模骚乱。这种自发性暴力大多具有一定的破坏性,遭到政府的镇压,造成人力和物力的巨大损失。例如,1990年5月,3000名纺织工人为抗议食品涨价而游行示威,部分示威者被安全机关逮捕;与此同时,基纳城也发生类似的游行示威,警方进行驱散,并逮捕了一些示威者。1991年实施经济改革以来,工人运动升级,也属于下层百姓的自发性暴力:1991年发生罢工20起,静坐3起,游行示威3起;1992年发生罢工10起,静坐5起,游行示威5起;1993年的相应数据为9起,1起,4起;1994年分别为7起,11起,7起¹。

城市边缘人口卷入自发性暴力最典型的事例是1977年1月骚乱,骚乱是因食品涨价而引发,故又称为大饼动荡或起义。这是1952年革命以来人民群众首次暴力反抗政府。萨达特政府则调动军队镇压波及9个省的全国性骚乱,至少造成80人死亡,数百人受伤,1500人被捕。尽管萨达特政权指责共产党人和犯罪分子煽起骚乱,但这是寻找替罪羊的说辞。即便最初有人策动暴乱,何以得到人民群众的广泛响应?星星之火,何以燎原?说到底,策动者无非是火,穷苦百姓是干柴,干柴遇着火,始有熊熊大火之燃烧。下层百姓,尤其是城市边缘人口,是暴动的主力军,因为城市边缘人口受涨价措施的伤害最深。埃及百姓对食品价格十分敏感,20世纪初到1939年大饼价格保持不变,1948年到1970年代中期公交和出租车一直没有涨价,可见基本食品和公共服务的价格与政治稳定息息相关。政府在平息骚乱后不得不废除涨价措施,采取逐渐削减补贴、逐渐提价的策略,这说明当局已经意识到基本食品突发性全面涨价伤害下层人民的切身利益,会激起大范围的社会动荡:“因为食品是埃及家庭开支的重要因素和

¹ 数据采自贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第180页。

基本需求,国家提供食品已深入人心,国家放弃为贫困家庭提供食品的政策,必然激发(人民)起义¹。”

城市边缘人口卷入的第二种政治暴力是伊斯兰极端组织发动的暴力活动。在20世纪90年代上半期当局与伊斯兰极端组织惊涛骇浪般的暴力对抗中,城市边缘区是两大主战场之一。早在70年代,伊斯兰极端组织就开始进入边缘区,与犯罪分子结成不成文的联盟。当时,警方在上埃及破获了赎罪与迁徙集团,进行严厉打击,上埃及的一些伊斯兰极端分子及其头目逃往开罗和吉萨的城市边缘区。这里人口稠密,易于找到廉价的住房,容易藏匿,有利于极端分子开展活动。随后,圣战组织领导人迁到边缘区,他们把这里视为传布其召唤、征募新成员的肥沃的处女地。1988年12月艾因·夏姆斯事件首次揭露出极端组织与城市边缘区犯罪集团存在事实上的联盟。

政府对伊斯兰极端组织在城市边缘区的蔓延、边缘区对政治稳定的威胁是有所察觉,甚至是相当清醒的。警察学院的一份安全研究报告,从安全角度指出了城市边缘区掩藏着的3大危险:(1)全国城市边缘区数目之多,超过了安全机关的控制能力。警方没有足够的人力控制局势,阻止极端分子逃往边缘区。边缘区街道狭窄,房舍毗邻,一旦警方与伊斯兰极端分子在这里交火,警车不易通行,或造成无辜平民伤亡。(2)边缘区人口的经济和社会地位妨碍他们举报嫌疑犯,文化水平的低下造成极端思想易于传播,尤其是这里存在宗教部几乎一无所知的小清真寺。(3)从法律形式上讲,极端分子在边缘区的居住是合法的。他们与家人或亲戚住在一起,易于在警方面前掩蔽起来。报告还指出,许多国家机关知道“棚户区与极端分子相互交错”。1994年3月21日,协商会议就边缘区改造的拖延可能导致“恐怖主义的蔓延和棚户区变成恐怖主义的中心”提出过警告,要求立即拆除开罗、吉萨和亚历山大的25处棚户区^④。

事实上,伊斯兰极端组织并不只是利用城市边缘区作为据点,进行暴力活动,而且宣扬其伊斯兰理想,致力于社会公正,提供社会服务,弥补了政府在城市边缘区的真空。警方在吉萨省的因巴拜西迈尼拉逮捕了数十名伊斯兰极端分子之后,极端分子向边缘区人口提供各种社会服务的事实才昭然天下^(四)。伊斯兰极端组织在城市边缘区行使了政府的某些职能,按国家机构的模式解决老百姓的实际问题,具有相当的社会基础,这就是为什么伊斯兰极端分子在光天化日之下,在车水马龙的地方干着他们的勾当,却无人出来作证!1993年12月16日内政部宣布,拨款200万埃镑,奖赏在破获恐怖分子及其老巢中向安全机关提供重要线索的人。提供一条重要线索,帮助抓捕通缉犯、在逃犯或恐怖主义集团领导人者,赏10万埃镑^{1/4}。

警方与伊斯兰极端分子在城市边缘区的暴力交火,并非20世纪90年代的新事物。早在1977年,安全机关便在吉萨省的棚户区布拉盖·杜克鲁尔和开罗的棚户区艾因·夏姆斯破获赎罪与迁徙集团。1981年萨达特遇刺后抓捕的442名圣战组织和伊斯兰集团成员,多数来自城市边缘区。萨达特总统遇刺后两天,警方在开罗东郊的棚户区搜捕参与暗杀总统的伊斯兰极

¹ 转引自艾玛妮·马斯欧德·哈迪妮:《埃及的边缘人口与政治》,第122页。

^④ 转引自贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第114-115页。

^(四) 陶菲克·贾拉勒:《棚户区的安全问题》,载《中东、非洲和亚洲国家人口问题第25届年会论文集》,第130页。这次会议于1995年12月12-14日举行,开罗人口中心和埃及警察科学院联合举办,会议主题为人口与安全。

^{1/4} 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第134页。

端分子。1986年,警方在布拉盖·杜克鲁尔、盖纳泰尔·希里和米努夫省追捕救出火狱集团成员,在舒布拉和米甸追捕越狱的伊斯兰极端分子。1988年发生艾因·夏姆斯事件,极端分子发起有组织的暴力攻击。90年代上半期,城市边缘区成为警方与伊斯兰极端组织暴力冲突的主战场之一,形成“消耗战态势”,双方及无辜平民死伤人数剧增。保安部队主动出击,对城市边缘区进行了大规模密集型清剿作战,以捣毁伊斯兰极端组织的老巢。例如,1992年底以来的3个月中,保安部队调集了约14,000人,大规模清剿吉萨省的边缘区因巴拜,以“控制局势,根绝因巴拜的恐怖主义”¹。1993年春,警方再次大规模出动,清剿因巴拜。像这样的对城市边缘区的保安清剿作战,1990年大开罗3省就有10起,1993年增至34起,1994年单是开罗省就有23起之多。

埃及领导现在开始关注政治暴力的社会—经济根源,甚至一些高级安全官员也开始谈论“暴力的社会、经济和政治原因”。国家必须进入城市边缘区,以填补伊斯兰极端组织为边缘区人口提供的实实在在服务的空白。这就是城市边缘区改造计划的由来。

三、城市边缘区改造计划

城市边缘区改造计划,是20世纪90年代埃及政府杜绝政治暴力的治本措施的重要组成部分(其他还有“南埃及国家开发计划”、“乡村一体化开发计划”等)。如上所述,80年代国家试图改造城市边缘区,但半途而废。90年代空前剧烈的政治暴力,使国家和社会聚焦边缘区的问题,边缘区改造获得了强大的政治动力。自1992年11月以来,胡斯尼·穆巴拉克总统在政治讲演中多次提到边缘区:“城外的棚户区基本服务水平低下,其环境不适合居住和生活,”要求“关注棚户区人口的人道主义”。在即将开始总统第3任期之际,穆巴拉克在1993年“五一讲演”中强调:“立即在全国各省的棚户区实施改善公共设施和基本服务的计划。”1993年10月,穆巴拉克在授权阿蒂夫·西德基重新组阁的讲话中指出,政府的主要任务是“从根本上杜绝棚户区”;11月,穆巴拉克在人民议会和协商会议联席会议的讲演中指出:“改造棚户区,为之提供使公民保持人道和体面的合适的(基本)服务,满足基本需求,改造成公认的居民区,被视为我们面临的第三大挑战。”12月,总统指示由总理主持的省长联席会议:“迅速改造棚户区。”1996年1月4日,穆巴拉克在詹祖里总理的新政府第一次会议上强调:“下一阶段(政府)的优先(工作),包括赋予在全国范围内实施的棚户区改造计划以优先地位,完成已开工的服务社会的项目,解除(人民)在用电、下水道和饮用水方面遭受的疾苦……”同年2月14日,穆巴拉克在接见卫生部长时强调了“解决棚户区问题的重要性,因为这是埃及的首要问题,必须解决棚户区的卫生和住房问题……”^④

在穆巴拉克的亲自推动下,政府制定和启动了“棚户区改造计划”。该计划由地方政府部主持,计划部、国家投资银行、教育部、卫生部和住房部等共同参与,拆除无法改造的棚户区,在

¹ 贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第114页。关于1990—1996年大开罗城市边缘区的保安清剿作战,详见本书第184—187页表。

^④ 转引自贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第149—150页。

适宜改造的棚户区建设和规范基础设施和公共服务,即自来水、供电、交通和公共卫生,改善环境,提高生活质量,使之成为规范的居民区。计划分两期工程实施。第一期工程覆盖 1993–1997 年,契合第三个五年计划,改造 11 个省的 667 处棚户区,涉及 700 万人口:大开罗 3 省(开罗、吉萨和盖勒尤卜),上埃及北部的法尤姆、明亚、贝尼苏韦夫,上埃及中部的艾斯尤特和南部的索哈杰、基纳和阿斯旺诸省。第二期工程覆盖第四个五年计划的 1997–2002 年,改造其他 10 个省的棚户区:苏伊士、伊斯梅利亚、塞得港、东部省、杜姆亚特、代盖赫利耶、西部省、米努夫、谢赫村省和布海拉省。

第一期工程成本估计为 40 亿埃镑,预计将达到 70 亿埃镑。1993 年 5 月 1 日到 1996 年 3 月 1 日,国家专项拨款 12.22 亿埃镑,投入棚户区基础设施建设的资金达 17.15 亿埃镑。第一期工程覆盖的省份,都是政治暴力最为猖獗的大开罗和上埃及,显然是国家出于在政治和安全上的考虑,而且 1993 年 11 月上埃及发生大水灾,正好需要救灾。在第一期工程中,90 处边缘区将在 1996 年 3 月 1 日完成改造工作,其中的 86 处位于上埃及的索哈杰、艾斯尤特、阿斯旺和基纳等省,只有 4 处位于亚历山大。大开罗,尤其是开罗省和某种程度上的吉萨省,占了边缘区改造工程专项拨款的大头。因为开罗和吉萨的边缘区在 90 年代上半期的政治暴力事件中极其危险,成为伊斯兰极端组织的堡垒,所以受到高度重视。1995/96 财年,边缘区改造专项投资总额为 1.904 亿埃镑,开罗省独占 4000 万埃镑,占 21%,而上埃及 3 省贝尼苏韦夫、艾斯尤特和明亚共 3300 万埃镑,仅占 17.3%。

截止到 1996 年 3 月 1 日,已有 90 处城市边缘区完成改造工程,分布如下:索哈杰 39 处,艾斯尤特 37 处,阿斯旺 6 处,基纳省 4 处,亚历山大省 4 处。这说明,对上埃及城市边缘区的改造落到实处,并非流于空话。大开罗的城市边缘区规模大,人口多,改造工程投资大,工期长。1996 年 3 月 7 日吉萨省长指出,已耗资 5 亿埃镑改造因巴拜的穆尼尔·盖尔比耶!这里居住着 75 万人。

棚户区改造计划面临诸多困难和问题。首先,计划覆盖的地理范围广,投资规模大,对政府构成较大的财政压力。从本质上讲,改造计划是在 10 年时间内解决数十年来遗留下来的城市老大难问题,相当困难。政府的财政拨款对于改造工程所需的款项而言,无异于杯水车薪。即便中央财政可以及时、足额地拨付到位,配套的地方财政能否做到这一点?上埃及是资源匮乏的贫困地区。其次,就工程的实施、监理而言,政府各部、中央与地方存在协调问题,还有在埃及并不鲜见的腐败问题。1996 年 3 月 2 日,詹祖里总理主持的省长联席会议作出的决议是耐人寻味的:“(政府)承诺根据专项拨款公正使用的优先原则,实施棚户区改造(工程),禁止以改造工程为名将拨款挪用到非棚户区,也不允许以任何名义用于省会城市的改造。通过省长先生们的监督,以使棚户区(人口)在拨款之外没有负担,划定每个棚户区的地图和面积,以这些地图作为 1996/97 财年新预算棚户区改造工程的必要拨款的根据,在这方面绝不存在各省拨款总额的问题,优先考虑(公共)设施、这些地区的结构性改善和建筑物的美化。1996/97 财年各省拨款支持经济适用房计划,以保证拆迁(用房)和一些棚户区的改建……”¹

城市边缘区是城市社会的毒瘤,是城市二元化结构的物化存在,是埃及城乡差别、地区与

¹ 转引自贾拉勒·曼乌德:《埃及的城市边缘区人口与发展》,第 153 页。

行业发展不平衡和过度城市化的产物,也是积累多少年的老大难问题。说到底,城市边缘区问题就是城市贫困问题。城市边缘区的恶性膨胀,如同一个随时可能引爆的火药桶,为伊斯兰极端组织在城市的生存与蔓延提供了肥沃的土壤,对埃及政治稳定构成直接威胁,正如90年代上半期所发生的那样。棚户区改造计划是城市边缘区政治暴力猖獗的政治反应,是政府杜绝政治暴力的重要举措和治本措施。事实证明,这项让城市边缘人口感到实惠的民心工程,收到了良好的社会和政治效果。1996年以后城市边缘区政治暴力急剧减少,至少在时间上与政府启动棚户区改造计划初见成效相契合。但是,棚户区改造工程,即便按计划实施,也只是朝正确的方向迈出的第一步。城市边缘区的问题,除了基础设施和公共服务外,更重要的是城市边缘人口的失业问题,即边缘人口如何走出边缘经济活动,进入城市主流社会,加入现代产业经济行列。这涉及到城市经济的升级和发展,整个经济运行的改善和提高,以及边缘区人口文化素质的提高,比棚户区改造工程要复杂和困难得多。换言之,解决城市贫困问题,需要城市经济的升级和整个国民经济的发展来带动。

进入90年代末,埃及经济改革初见成效,摆脱了近10年的衰退,进入中速增长期。政治暴力接近尾声,本是一件令人欣慰的好事,但对棚户区改造工程却未必如此。第一,棚户区的改造,逐渐失去了原先强劲的政治动力。政府的工作中心,已转移到埃及经济的横向拓展,决心将埃及的可居住面积从国土面积的5%提高到25%,几大国家大型工程先后上马。第二,1997年以来,南埃及、西奈、苏伊士湾和塞得港等国家大型工程纷纷上马,挤占了埃及有限的资源,必然挤占本已十分有限的棚户区改造工程拨款。因此,我们对棚户区改造工程,并不十分乐观。

[本文作者毕健康,中国社会科学院世界历史研究所副研究员。北京 100006]

(责任编辑:马新民)

SUMMARIES OF ARTICLES

Contemporary Egyptian Urban Slum Quarters

Bi Jiankang

The over-urbanization in Sadt- Mubalak's Egypt has brought about inflation of urban slum quarters and aggravated the economic and social problems there, such as unemployment, poverty and crimes. The political indifferences have accompanied the marginalization of urban slum quarters, yet there has been an abnormal political participation, i. e. high poll rates in the elections of the People's Assembly. In the meantime, populations in urban slum quarters have involved spontaneous political violence and participated in political violence launched by the Islamic Radical Groups. Consequently, urban slum quarters had been a true menace to Egypt's political stability, especially in the first half of the 1990s. Therefore, from 1993 on, the Egyptian government under President Mubalak has implemented a national program to improve the living conditions of urban slum quarters.

America's Civil Society Movement And Human Rights Diplomacy

Li Shi'an

Transnational civil society movement is one of the important strategies in America's human rights diplomacy. The Peace Movement in West Europe in the early 1980s, which was probably the largest transnational movement in the world, together with the opposition groups emerged in the late 1970s in Eastern Europe and in the former Soviet Union, contributed a great deal to the radical changes in Eastern European countries and the disintegration of the former Soviet Union. In the end of the 20th century, the Americans call for a new transnational civil society movement.

In the transnational civil society movement, The Americans have emphasized the cultivation of universality, the taking of the opportunity for economic globalization, and the employment of harder and more coercive enforcement measures to spread American human rights standard.