

埃及政治转型与民主巩固

王洪涛* 许开轶

摘要 埃及政治转型因经济社会发展积累下的矛盾长期得不到化解和地区政治环境变化等内外因素而爆发。政治转型的过程呈现出“社会抗争——军方介入、接管政权——军方安排下的政权过渡”的路线特征。埃及政治转型只是初步实现了由军人政权向民主政权的更迭,其民主巩固还面临着诸多问题的考验,埃及的民主化之路依然任重而道远。

关键词 “阿拉伯之春” 埃及 政治转型 民主化

自2010年底开始的所谓“阿拉伯之春”浪潮席卷了整个北非和西亚地区,众多国家受到冲击,其中埃及是局势变化最为激烈的国家之一。从2011年1月25日爆发大规模的反政府抗议示威活动开始,到2月11日,仅仅18天的时间,掌控埃及达30年之久的穆巴拉克便被迫黯然下台,其剧变速度之快让人始料未及。尽管经过一系列流血冲突和政治博弈之后,2012年6月24日,埃及终于完成了转型之后的首次总统大选,从而结束了其长达60年的军政府历史^①,但是埃及的政治转型只是初步完成了阶段性任务,其政治发展还存在许多不确定性因素,民主巩固的任务依然十分艰巨。

埃及政治转型发生的原因

冰冻三尺非一日之寒。埃及的政治转型看似骤然发生,实际上却是其威权体制之下国内长期积累的各种问题综合发酵的结果,地区政治环境的变化成为

* 王洪涛、许开轶,南京师范大学公共管理学院。通信作者及地址:王洪涛,南京市栖霞区文苑路1号南京师范大学公共管理学院;邮编:210023;E-mail:wht19860108@163.com。基金项目:本文系江苏高校优势学科建设工程、2011年国家社科基金一般项目“转型时期中国政治稳定机制研究”(项目编号:11BZZ018)的阶段性研究成果。

① 1952年纳赛尔领导的“自由军官组织”发动七月革命,推翻封建王朝统治,建立军人政权。此后历经纳赛尔、萨达特、穆巴拉克三任领导人,直至2012年,在长达60年的时间里,虽然埃及也进行了所谓的共和选举,但一直是军人掌权。

剧变的导火索,而某些大国在这其中则扮演了煽风点火的角色。

1. 经济社会的发展和变迁是埃及政治转型的基本原因

埃及自萨达特开始实行经济自由化和一定程度的政治自由化,自由化改革是民主转型的政治机遇,其主要影响在于:一是市场经济的发展催生社会结构的变化,特别是中产阶级、民间团体和反对党力量的发展,为政治转型奠定了组织基础;二是经济发展水平的提高使得公民受教育水平不断提高,培养了公民抵制独裁和不服从精神,促进了民主价值观念的萌芽和传播,为政治转型的发生奠定了思想基础;三是在融入经济全球化的同时,埃及抗外部风险能力低下,金融危机来袭导致严重的经济危机;四是埃及自萨达特开始一定程度的政治自由化,提高了民众的政治参与诉求,但政治参与的制度供给严重不足,社会紧张对立情绪严重。

2. 威权统治陷入合法性危机是埃及政治转型的根本原因

戴维·伊斯顿把政治合法性的基础分为三个部分:意识形态、结构和个人品质。埃及威权统治陷入合法性危机与这三方面资源的缺失密切相关。威权主义普遍信奉精英主义和国家主义,过分强调国家与官僚的作用,忽视公民的基本权益,这与现代社会民主价值观念格格不入。埃及的政治权力结构属于典型的一党独大,国家权力高度集中于总统而无限制。这种集权而僵化的体制带来的后果是:危机爆发前的埃及社会呈现“高房价、高失业率、高物价”和“低收入、低保障、低幸福指数”的惨淡景象,民生凋敝直接造成社会关系紧张,人们已经对这种体制丧失信心。同时领导人贪恋权位,大搞“家天下政治、老人政治,腐败极其严重,他们头上的克里斯马型光环早已淡然无光。

3. 地区形势变化、外部势力影响、新媒体的发展是埃及政治转型的重要原因

政治转型的主要诱因源于一国内部,但外部因素在某些情况下也会很大程度上影响政治转型的进程,特别是地区和国际形势。埃及与突尼斯是近邻,两国有着诸多的相似之处,因此当突尼斯的“茉莉花革命”如火如荼之时,埃及政治转型的暗流也因突尼斯剧变的“滚雪球”效应而涌动;而这种承接靠的是新媒体的作用。埃及政治转型中的中坚力量是青年,青年在埃及的总人口中占到一半以上,社交媒体对他们具有天然的亲和力。抗议者以“脸谱”和“推特”为平台传递信息、组织民众,这些社交媒体的巨大力量推动了开罗等地持续多天的数万人的游行。还值得一提的是,美国一直力图主导中东政治发展的进程,纵观埃及政治

转型,美国因素始终嵌入其中。革命之初,美国因看不清局势,基于穆氏是其中东计划的有力支持者,始终不愿割舍穆巴拉克,但当局势明朗之时,美国转而支持革命,要求穆巴拉克下台并强力敦促军方克制并授意其接管政权,防止穆兄会等激进势力上台。美国态度的变化对埃及政治转型的进程有着重大影响。

4. “4月6日青年运动”组织发起的“1·25”大游行是埃及政治转型发生的直接原因

为了悼念2010年6月被警察无辜枪杀的一位名叫赛义德·哈立德的埃及青年,“4月6日青年运动”组织通过“脸谱”网站发表题为《我们会以我们自己的方式庆祝“警察日”》的文章,号召埃及的网站使用者在1月25日上街游行,目的是通过组织游行唤起人们对此案件的关注。就是这次游行引发了大规模的群众抗议活动,从而开启了埃及政治转型的闸门。

埃及政治转型的路线图

根据转型政治学的战略选择理论,亦即按照政治行为者的战略变化来划分政治转型的属性空间,埃及的政治转型呈现出“社会抗争——军方介入、接管政权——军方安排下的政权过渡”的路线特征。

1. 社会民众自下而上的社会抗争

所谓的社会抗争是与选举等常规政治参与方式对应的一种非制度化参与途径,是公民权益得以表达、整合和实现的方式,乃至底层社会抗争者权益得以实现的“最后的武器”。^①回溯埃及政治转型,笔者认为,自1月25日至27日这一阶段,埃及政治转型的性质是社会民众自发组织的自下而上的社会抗争。之所以做如此判断,一是从现有的资料分析来看,埃及民众反政府示威活动的形成完全出人意料,是民众自发组织的。“4月6日青年运动组织”在这其中只是起到了发起号召的作用,而且示威组织者本来也只是想借助网络宣传,吸引民众对2010年一起警察打人案的关注。二是从示威活动的组织形式看,广场示威缺乏强有力的组织,示威群众大多以小组形式进行,每个小组10人左右,无统一的领导组织,相互之间没有密切联系。三是从示威群众的阶层和社会成分来看,示威者成分复杂,无政治纲领,利益诉求迥异。示威浪潮的汹涌迭起就是因为埃及民

^① 孙培军. 多学科视角下的社会抗争研究. 太平洋学报 2011(2)

众对生活的不满和改善民生的渴求,同时也与长期以来威权政府对政治参与的压制有关,导致民众通过体制外途径发泄不满,引发参与爆炸。

2. 军方介入、接管政权

2月11日,军方接管国家政权,埃及政治转型过程中推翻旧政权的斗争以军方介入而结束。根据政治转型的研究经验,军方介入政治生活一般是在社会政治发生严重危机或者军人利益遭受严重威胁时才出现,其在政治转型过程中的选择大致有以下几种:一是支持强硬派,对抗议等集体行动进行镇压;二是支持温和派,以和平方式维持抗议秩序;三是采取中立的立场,不介入国内冲突;四是在政治秩序极端混乱的情况下,直接接管政权。^①很显然,埃及军方是在政治秩序混乱的情况下接管政权。这种秩序混乱的造成是因为穆巴拉克与反对派的白热化斗争。自1月28日,以巴拉迪领导的全国变革联盟和穆兄会正式声明支持革命为标志,埃及政治转型告别民众自发抗争,进入由反对派有组织领导的向纵深发展的阶段。当时埃及国内的政治势力大致分为三大阵营:一是以穆巴拉克为首的威权统治力量;二是反对派势力,主要包括华夫托党等自由派势力、穆兄会等宗教势力和街头抗议中出现的青年运动;三是军队。在1月28日至2月10日之间的力量博弈中,反对派与穆巴拉克的斗争结果虽然是穆巴拉克节节退让,但是穆巴拉克坚持不辞职的决定至少说明他有与反对派继续对峙的筹码,可以说,此时两者政治力量对比大体平衡,而这种平衡会将埃及带入更大规模的动荡之中。持续的抗议已经使得埃及警察系统崩溃、国家行政系统瘫痪,社会失序,此时军方的介入就成为扭转时局、打破平衡、结束动荡的关键。这也符合民众的愿望,因为埃及民众视军队为在重大危机关头可以信赖的力量。在穆巴拉克2月10日拒绝辞职后,埃及军方随即召开了没有穆巴拉克参加的武装部队最高委员会会议,这在阿拉伯世界就意味着政变的开始。2月11日军方允许示威者到总统府前示威,并放任示威者包围国家电视台,以威胁穆巴拉克的方式催促其下台。随后,数以百万计的示威者走上街头。至此,穆巴拉克才感到大势已去,被迫宣布辞职,军方正式接管政权。

3. 军方安排下的政权过渡阶段

自2011年2月11日,军方接管政权,埃及政治转型进入军方安排下的权力

^① 谢岳. 抗争政治与民主转型:20世纪70年代以来的威权政治. 上海人民出版社,2008:225

过渡阶段 移交权力的过程大体按照军方为权力和平过渡制定的“路线图”:即依次经历下院选举、协商会议(议会上院)选举、通过制宪会议完成立法程序、总统选举并产生行政机构等步骤,最后实现军方交权。埃及军方虽在接管政权初期即明确表示无意长期把持权力并制定了权力过渡“路线图”,但是之后的种种行为和迹象表明,军方显然言不由衷,故意拖延权力移交时间,遂导致埃及民众与军方在2月至11月间持续不断地围绕军方交权时间表的斗争。矛盾在11月总爆发,埃及过渡政府副总理塞勒米提出的一份“宪法原则”文件,这份文件规定赋予军队军方自主决定预算等内容,这直接导致民众质疑军方交权的诚意,埃及爆发推翻穆巴拉克之后最大规模的抗议示威活动,军队被迫做出让步:议会选举如期进行,承诺提前至2012年7月1日前交权,这比原定计划提前半年。11月28日,埃及议会选举正式开始,标志着埃及国家权力过渡正式进入第一环,同时伴随而来的是埃及国内各政治势力为未来权力格局而展开的激烈斗争,斗争的关键节点便是议会选举和总统选举。在权力过渡阶段,虽然军方与穆兄会的斗争成为此阶段政治斗争的主线,但是埃及其他国内政治势力之间的斗争也在上演。2012年1月和2月分别完成议会下院和上院选举,结果都是以穆兄会为代表的伊斯兰宗教势力夺得多数席位,直接引发世俗派与宗教派的矛盾升级。3月组成的制宪委员会,终因世俗派抵制而在4月被埃及法院决定中止其工作。各派政治斗争以军方与穆兄会之间的斗争最为激烈。穆兄会在埃及的组织网络遍布城乡,获得大量民众支持,实力堪称反对派中最大的一个,同时与军方有着严重的政治分歧。穆兄会总导师巴迪亚表示,军方预算必须置于议会监督之下,军队移交权力后议会将对其掌权期间发生的流血冲突问责。^①军方在人民议会选举还未结束之际,为防范穆兄会上位后对自己利益的严重挑战于12月8日组织协商委员会来主导制宪,以此剥夺穆兄会将在赢得议会下院第一大党之后的制宪领导权,这当然遭到穆兄会的反对。两者之间斗争在2012年6月到达顶点,军方解散了由穆兄会主导的人民议会,被穆兄会指控恋栈权力,并再次引发大规模抗议。好在总统选举得以如期举行,2012年7月1日,军方也正式向民选总统穆尔西移交权力,标志着埃及长达近一年半的权力过渡终告完成。但是

^① 埃及议会选举显露国家未来走向. http://news.xinhuanet.com/world/2012-01/21/c_122615516.html 2012-01-21

埃及至今依然无议会、无宪法,各派政治势力之间的利益博弈和权力角逐仍在继续。

埃及政治转型之后的民主巩固问题

埃及转型之后的首位民选总统已经诞生,军方已向文人政府移交权力,从转型政治学角度看,埃及的政治转型完成了民主政体创设的任务,开始转入民主巩固阶段。然而,对比目前埃及的政治发展现状,我们对其未来的民主巩固前景并不乐观。

1. 军方在国家政治生活中如何定位问题

军方在战后埃及的政治发展过程中起到了重要作用,在此次埃及的政治转型中也扮演了决定性的角色。尽管军方干政与政治民主化的目标和要求背道而驰,但在埃及当下的政治生态环境下,完全把军方排斥在政治权力重构的谱系之外,既不现实也不利于民主制度的真正巩固,也就是说,无论埃及的政治转型还是民主巩固,都需要军方的参与,都需要合理定位军方在国家政治生活中的地位。因为相比于脆弱的民选文人政府,军方对国家的实际控制能力要强得多。而且在大多数后发现代化国家,军队是有着其相对独立的特殊禀性和利益诉求的社会群体,在对待民主化态度上存在摇摆性,埃及也不例外。这里就涉及到了文人政府对军队利益的尊重问题,需要其他政治势力与军队之间的利益妥协。假如军队的退出将导致军队利益的重大损失,势必将军队推向逆民主化的一方,而文人政府对军方的“保留领域”给予制度化或者非制度化的肯定,给予军队以特殊照顾和在社会中特殊地位的确认,这样就能换取军队的妥协和支持,使之成为民主化的推动力量。从目前情况来看,埃及的军方尽管已经依照承诺将政权移交给了文人政府,但这并不意味着军方就放弃了对政治的干预,就消除了军方重新掌权的可能性。现在军方与文人政府围绕着埃及新宪法制定主导权的斗争依然十分激烈。军方为了维护大选后的特权,于大选之前就发布了宪法补充声明,将制宪立法权、对外宣战权以及国家预算决策权等核心权力划归己有,穆尔西在2012年7月8日和8月12日两次试图变更军方发布的宪法补充声明,但是遭到军方和埃及最高法院的反对,导致象征政治转型实现的重要标志之一的埃及新宪法至今没有制定出来。如此的制宪僵局表明,埃及目前还没有解决如何合理定位军方在转型之后的国家政治生活中的地位这一民主巩固所面临的首

要问题,军方依然是埃及政治发展进程中的不确定性因素。

2. 政权的有效性低下不能满足民众需求的矛盾

所谓政权的有效性是指政府对社会进行政治管理或政治统治的实际业绩,它与政权的合法性密切相关。亨廷顿曾经指出,影响新兴民主国家的政权巩固的一大问题就是情境问题的数量和严重性,而所谓的情境问题是指叛乱、社会冲突、对抗、贫困、社会经济不平等、通货膨胀、外债、低经济增长率等。^①一些转型国家的经验表明,新生的民主政权如果无法采取有效措施来解决情景问题,提高自身的统治绩效,增强其执政的有效性,必然会导致威权政体的回潮。目前的埃及就面临着政局不稳、财政赤字巨大、党派和教派纷争频仍、前政权的余毒和支持者尚存等问题,这些使得新政府的效能无法充分发挥,政权的有效性短期内难以迅速提高。然而,民众基于对民主化所能带来的美好生活的憧憬而产生的各种需求却广泛、热烈而急迫,尤其在经济恢复与发展方面,民众的期望值很高。美国著名民调机构皮尤研究中心最近进行的一项调查显示,81%的埃及人将“改善经济”作为总统选举中的最重要的问题,高于任何其他政治改革问题,这凸显了民众希望总统选举能够带动埃及经济走出困境的强烈愿望。^②可是,目前埃及经济形势不容乐观,国际货币基金组织的预测2012年埃及的经济增速仅为1.8%。同时,支柱性产业和外国投资短期内难以复苏。比如,旅游业是埃及的经济支柱之一,前几年的旅游收入约占埃及国内生产总值的1/10以上,去年的政局动荡和社会骚乱对旅游业造成重创,全年旅游收入为87亿美元,比前年的125亿美元猛跌了30%^③。一方面是政权的有效性尚且低下,另一方面民众的需求却很热烈而急迫,这样的矛盾必然会极大影响埃及政治转型之后的民主巩固。

3. 民主共识的缺失问题

民主政治既需要一定的制度架构作为其运作机制,也需要与之相适应的“民主共识”作为其心理基础,只有当“民主共识”成为全社会共同尊崇的理念,

① 亨廷顿. 第三波:20世纪后期民主化浪潮. 三联书店,1998:92

② 新闻分析:埃及总统选举能否推动经济复苏. <http://china.joll.com.c/05world/system/2012/05/22/018509981.shtm> 2012-05-22

③ 埃及目前经济发展仍旧面临重重困难. <http://news.163.com/12/0401/08/7U07S2BB00014AED.html> 2012-04-01

并成为社会成员自觉的行为规范时,民主才能得以真正确立与巩固。现代社会的“民主共识”主要包括基本价值的共识和程序的共识。民主的基本价值共识是指人们共有的对自由、平等、民主等的认同、渴望和追求,体现出的是价值理性,其作用在于确立民主的崇高地位。民主的程序共识是指人们共同认可、遵守的民主化的活动规范或运作程序,只有具有了程序共识,民主体制下的政治运作才是一种有序的动态平衡,而不是无序的动荡或动乱;其政治表达才是议会民主,而不是街头民主。^①然而,埃及社会复杂的教派纷争很难促成民主观念的传播,更别提在民众心理上民主崇高地位的塑造。埃及社会中存在三大宗教信仰,主要是伊斯兰教、基督教和犹太教,冲突最为严重的是伊斯兰教和基督教,经常性发生暴力事件。2011年5月7日,埃及科普特基督徒不满一座教堂遭到疑似伊斯兰教极端分子纵火袭击,举行示威活动,最终演化为教派冲突,导致244人伤亡。即便在民主外衣下的议会斗争中,宗教与世俗的纷争也违逆了民主的根本价值属性。2012年3月24日,埃及新议会选出了制宪委员会,结果穆斯林兄弟会的自由与正义党和萨拉菲派光明党的成员在委员会中拥有超过半数席位,引发许多世俗党派的强烈不满,多个政党和机构纷纷宣布退出该委员会,导致制宪会议几近瘫痪,终在4月被法院裁决中止工作。至于民主的程序共识在埃及也脆弱不堪,在当下的埃及,下层民众支持穆兄会,城市中产阶级左右权衡仍寄希望于穆巴拉克式的世俗政权。这种政治上的分歧原本是正常的现象,民主的工具性价值恰恰就在于其给了不同的主体合法表达意愿的机会和管道,并能够定期化地有效疏导这些分歧所造成的矛盾,从而维护社会的稳定。但是当下的埃及民众近乎偏执地支持各自喜欢的政党,就在最高总统选举委员会公布首轮选举结果的当晚,数千民众涌向解放广场进行示威,抗议选举结果,根本置选举的权威性于不顾,示威者纵火焚烧反对派领导人的画像,恣意地发泄着自己的不满。熊熊的火焰鲜明地衬托出了埃及新生的民主的苍白与脆弱。

综观当下的埃及,影响民主巩固的因素很多,上述分析的只是其中的主要方面,这些问题在短期内都很难得到有效的解决,埃及政治转型离其终极目标即稳定、成熟的民主的实现还有很长的路要走。

(责任编辑:张业亮)

^① 许开轶. 在“民主违拗”的困境中审视转型民主. 当代世界与社会主义, 2010(6)