

# 解读伊斯兰革命后伊朗 的基金会组织<sup>\*</sup>

韩建伟

**内容提要** 伊斯兰革命后，在伊朗出现了不少基金会，被认为是伊朗的“准政府组织”。它们最初只是社会慈善及文化机构，是追求“社会公正”的民粹主义伊斯兰乌托邦理想的产物。但之后不少基金会日益发展成垄断性经济实体，并强烈影响到政府的运作。它们的存在与发展是传统伊斯兰经济观、现实需要和政教合一政治体制共同作用的产物，并对伊朗的社会、经济和政治产生了复杂的影响，但消极影响要远远大于积极作用。目前，这些机构的改革已成大势所趋，但要取得实质性进展，还须借助于政治民主化改革的进步。

**关键词** 伊朗 基金会 社会慈善 经济

**作者简介** 韩建伟，西北大学中东研究所博士（西安 710069）。

目前国内学术界对伊斯兰革命后伊朗基金会<sup>④</sup>的研究尚停留在简单介绍的水平上，而忽视了这一问题的复杂性和重要性。<sup>④</sup>实际上，考察伊朗的基金会，对澄清人们对伊斯兰革命后伊朗国有化运动和所有制结构的某些错误认识，<sup>¼</sup>理解私有化改革的困境及这些组织同伊朗政治体制的关系等方面具有重要意义，并能更加深刻地理解伊朗当前改革的难度。

伊朗基金会是一个宽泛的概念，它是指一个由多个基金会组成的庞大体系。伊朗政府将伊朗基金会界定为“公共的、非政府组织”，但是这并没有准确地阐释其本质。它首先是作为社会慈善及文化机构存在的，但其中为数不少的基金会既广泛参与经济活动，是相对独立的经济行为体，又类似于政府的职能部门，参与政府的内政和外交活动。因而，学者一般将它视为伊朗的“准政府组织”<sup>½</sup>。

## 伊朗基金会的由来和演变

伊朗基金会是民粹主义的伊斯兰乌托邦理想

的产物。消灭贫穷，消除两极分化，实现社会公正，是伊斯兰革命的主要目标，也是革命后伊朗政府社会经济政策的重要内容。革命后不久，政府便成立了数目众多的基金会，接受和管理被没收的巴列维国王、王室及相关人员的资产。基金会的主要职能包括：以这些资本为基础，向社会的某些特定弱势群体提供资助，同时支持各种文化宗教事业的发展，巩固新生的伊斯兰政权。

在众多基金会中，实力最雄厚的是“受压迫者和伤残战士基金会”。它是由霍梅尼亲自签发命令于 1979 年 5 月 5 日成立的，主要向贫困

<sup>\*</sup> 本文系西北大学研究生创新项目（编号 09YZZ19）成果之一。

<sup>④</sup> 从波斯语音译为英语即“bonyad”，等同于英语中的“foundation”，即“基金”或“基金会”之意。

<sup>④</sup> 具体见伊丁：《伊朗的伊斯兰基金组织》，载《中国穆斯林》，1999 年第 6 期；续建宜：《当今伊朗的瓦克夫——伊斯兰基金组织》，载《世界宗教文化》，1999 年第 2 期。

<sup>¼</sup> 国内学者一般将基金会归入国有经济部门，还有人将它视为合作经济，这都是不准确的。

<sup>½</sup> 还有学者将它称为“半官方组织”，表述上的差异与伊朗基金会模糊的性质有关。

人群，尤其向革命的退役军人提供资助；两伊战争后，范围扩展到战争中的伤残士兵及家属。其次是“烈士基金会”，成立于1980年3月，其主要职责也是资助参加伊斯兰革命的老兵及其家属，两伊战争后也向阵亡者家属提供资助。此外，重要的基金会还有“伊玛目霍梅尼救济基金会”，主要对农村地区的贫困人口提供医疗、教育和社会资助；“房屋基金会”负责向贫困地区提供住房等基础设施；“战争难民事务基金会”致力于安置因战争而流离失所的难民和重建被战争破坏的地区；“圣战重建基金会”主要负责向农村地区宣传伊斯兰革命，并支持农村的各项发展事业；“伊斯兰宣传组织”和“先知使命基金会”是宗教文化机构，主要任务是宣传什叶派的宗教主张，捍卫正统伊斯兰意识形态；“法拉比电影基金会”则致力于电影事业的发展。

然而，随着大量被没收的企业转归基金会管理，它们的性质（尤其指那些较大的基金会）发生变化，日益发展为享有经济政治特权的垄断集团，社会慈善事业仅仅成为辅助性职能。例如，“受压迫者和伤残战士基金会”不仅接收了“巴列维基金会”<sup>1</sup>的主要资产，获得了中央银行的大量贷款，而且51个被收归国有的大企业中不少被转入该基金会的控制之下。据悉，该组织拥有120亿美元的资产，公司和企业上千家，员工约40万人，从事农业、工业、贸易、房地产开发、交通、旅游等几乎各行各业。<sup>④</sup>其规模仅次于“伊朗国家石油公司”，是国内最大的从事非石油产业的经济实体。规模列居第二的“烈士基金会”拥有150多家企业，资产为3985亿里亚尔，生产活动同样遍布工业、建筑、农业、商业和服务业等多种行业。其他很多基金会也在不同程度地从事生产活动。

作为经济实体，这些基金会同国有企业既有联系，又有区别。二者的相似之处是：每年都得到政府的大量补贴；同政府有密切联系，享有各种优惠政策；一般不对外公布账目，财政缺乏透明度；在规模上都远远超出了纯粹的私人资本。因而二者共同构成了伊朗国内最有势力的垄断性经济实体。这也是国内学者通常将其看做国有经济的主要原因。但是，二者又存在很多区别。基金会的资产名义上属社会所有，并不属于国家，

而其本身享有实际的所有权，所以从这一层面讲，它们更像私人垄断集团。同时，基金会利用其独立性享有更多的特权：如作为社会慈善机构，可以不向政府纳税；可以不受政府对国有企业制定的各种管理政策和限制措施的干扰。实际上，它们几乎不受政府的任何监管。伊朗宪法第四十四条规定，伊朗的经济由三部分组成：国有经济、合作经济和私有经济。但是，“分析当前伊朗的经济结构并不是一件容易的工作，主要原因在于公有和私有的界限非常模糊”<sup>(四)</sup>。由于大量基金会经济的存在，使伊朗经济所有制结构更趋复杂化，这对以后的私有化改革产生了重大影响。

除了资本雄厚的垄断财团外，很多基金会还在社会保障、经济管理、对外交往等多个层面兼具政府部门的职能。

## 基金会对伊朗国家的影响

革命后伊朗近30年的发展表明，基金会同政府相关部门一起，为社会福利事业作出了贡献。“受压迫者和伤残战士基金会”常年向伤残和退役军人及家属提供资助。1996年，该基金会的常规福利支出为720亿里亚尔，1997年增至1400亿里亚尔。2000年，其总的福利支出达到8370亿里亚尔（约相当于1亿美元）。“烈士基金会”向退役军人和烈士家属提供包括教育、培训、医疗保障、住房、工作职位甚至结婚费用等一系列资助。在20世纪90年代，大约21万个家庭收到该基金会的常规性资助，共约50万人从中受益。对社会慈善事业贡献最大的是“伊玛目霍梅尼救济基金会”。该基金会向贫困家庭提供日常生活补贴和偶然性费用，以维持基本的生活需要。同时还向穷人提供教育和医疗帮

<sup>1</sup> 巴列维王朝于1958年创立的名义上的慈善机构，实际上服务于国王个人的政治和经济目的。

<sup>④</sup> See Suzanne Maloney, “Agents or Obstacles? Parastatal Foundations and Challenges for Iran Development”, in Parvin Alizadeh ed., *The economy of Iran: dilemmas of an Islamic state*, London New York: I. B. Tauris, 2000, p. 153.

<sup>(四)</sup> Bijan Khajepour, “Domestic Political Reforms and Private Sector Activity in Iran”, *Social Research*, Vol. 67, No. 2, Summer 2000, p. 579.

助,成为穷人尤其农村地区人口的主要资助者。2000年,该基金会的“农村老人资助计划”覆盖160万人,另有将近250万人在其各种家庭资助计划之内,还有170万人在其各种一次性资助计划之内。其他一些基金会也向某些特定人群提供资助。到90年代末,前3个基金会共向大约500万人每年提供超过55亿美元的资助,几乎等于每年政府关于社会支出的财政预算总额。<sup>1</sup>可见,这些基金会在社会慈善事业上起到了非常重要的作用。

在经济上,基金会也发挥了一定的积极作用。同国有企业不同,基金会下属企业因为考虑到自身利益,愿意进行某些管理方面的改革以提高效率,同时它们更希望政府在经济中起较小的作用,在一定程度上倾向于经济自由化、私有化的改革。实际上,很多基金会是伊朗加入世界贸易组织的积极推动者。有些基金会在经济管理中扮演了重要角色。如“受压迫者和伤残战士基金会”时常在食品进口、抑制通货膨胀等方面同政府合作,“圣战重建基金会”成为管理农村经济和社会建设的主要部门。

另外,一些基金会致力于社会文化事业的进步,它们“在尚处于伊朗伊斯兰政权边缘的、不稳定的‘公民社会’中,占据了微小但重要的位置”<sup>④</sup>。

虽然在社会、经济和文化方面有一些积极的作用,但是基金会产生的消极影响也很明显,这体现在诸多方面。

(一) 社会慈善事业是基金会存在的重要根由,但也使它们面临各种指责

因为很多基金会将更多精力放在为本集团牟取利益上,有些基金会虽然在资助数额上有了提高,但受伊朗通货膨胀影响,这些资助往往不能满足普通民众的基本生活需要。在资助对象上也存在不公平的现象,据称裙带关系和政治因素是获取资助的重要条件。而很多基金会上层人士成为伊朗社会中的特权和富有阶层,这显然违背了伊斯兰革命谋求“社会公正”的初衷,引起普通民众的不满。

(二) 对革命后伊朗经济产生了许多不利影响

1. 基金会的活动不利于经济健康发展和市场体制完善。如上所述,它们的经济活动几

乎囊括各个行业,不论在广度还是在深度上都形成了庞大的垄断势力。1995年,根据伊朗议会“对‘被压迫者和伤残战士基金会’的报道,该组织生产了全国20%的纺织品,40%的不含酒精饮料,2/3的玻璃制品和很大一部分的瓷砖、化学制品、轮胎和食品。”<sup>④</sup>虽然关于基金会的数据比较模糊,但是据估计,“这些组织拥有伊朗资产基数的大约20%,约占整个国内生产总值的10%。”<sup>⑤</sup>因此,它们在很大程度上操纵了伊朗的经济,这尤其对中小企业的生存构成严重威胁。它们还是地下经济活动的积极参与者。由于伊朗的官方汇率同真正的市场价格有很大差距,它们利用同政府的关系优先获得外汇,然后在黑市上高价兜售,从中牟取巨额利润。除此之外,它们还在黑市出卖被政府禁止的各种商品,如走私药品、香烟等。而且它们不对外公布其真实的运营情况,这是导致腐败发生的根源。所有这些不仅扰乱了正常的经济秩序,而且加剧了伊朗市场机制的扭曲和改革的难度。

2. 很多基金会成为政府财政的沉重负担。

基金会下属企业具有同国有企业同样的弊端:经营管理不善,经济效益低下,亏损严重,其运营在很大程度上依赖政府的补贴。在石油收入锐减、财政收入减少的情况下,这些巨额补贴是长期财政赤字的因素之一,并加剧了通货膨胀的恶性发展。有关人士称,“过度货币扩张和通货膨胀的主要原因是政府不愿拒绝(政府之内和之外的)政治权力集团的信贷要求。”<sup>⑥</sup>

3. 基金会经济的存在严重影响到私有经济

<sup>1</sup> See Mahmood Meskoub, “Constitutionalism, Modernization and Islamization: the Political Economy of Social Policy in Iran”, in Maddoud Karshenas ed., *Social policy in the Middle East: economic, political and gender dynamics*, London: Palgrave Macmillan, 2006, pp. 214–215.

<sup>④</sup> Suzanne Maloney “Islamism and Iran’s Postrevolutionary Economy: The Case of the Bonyads”, in Mary Ann Tetreault ed., *Guns, guns and globalization: religious radicalism and international political economy*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 196.

<sup>④</sup> Suzanne Maloney, op. cit., p. 156.

<sup>⑤</sup> Bijan Khajepour, op. cit., p. 579.

<sup>⑥</sup> Parvin Alizadeh, “Iran Quandary: Economic Reforms and the ‘Structural Trap’”, *The Brown Journal of World Affairs*, Winter/Spring 2003, Volume IV, Issue 2, p. 276.

的地位。基金会是代表社会，即整个“穆斯林共同体”，对被没收资产进行经营和管理的。虽然基金会的资产是“非国有”的，却同国有经济产生了同样的效果，即极大地打击了私有财产持有者对政府的信任。这既是导致革命后初期大量资本外逃的重要因素，又由于政府没有制定一个明确的没收资产的标准，使国内私人资本出于对被没收的担心不敢进行大规模生产投资，从而限制了私人资本的发展。

4. 很多基金会成为私有化改革的最大受益者。1989年后，伊朗开始经济自由化和私有化改革。虽然基金会具有国有经济的色彩，但是在面对私有化时，却开始强调与国有部门的区别，并利用其政治影响力操纵政府通过了有利于自身的决议。在第四届议会（1992~1996年）期间，曾通过了一项关于私有化法令，允许政府以不同方式出售国有资产，并且规定主要出售给对战争作出贡献者及烈士家属。<sup>1</sup>实际上，这些人无力购买庞大的国有企业。在这种情况下，很多基金会就成为他们的代理人。其结果是，“真正独立的公司很少。相反，许多被‘私有’的公司的股权被其他国有或准国有的公司及基金会买走，从而加强了它们对经济的控制。”<sup>④</sup>这无疑是对真正意义上的私有化的误导和扭曲，在很大程度上妨碍了私有化改革的效果和进程。

（三）基金会造成政府职能重叠，降低了行政效率，并影响到政府的外交政策

就社会慈善事业来说，由于缺乏中央统一的规划，使一些人被重复资助，而很多人得不到任何资助，造成资源的浪费。在经济管理上，也存在严重的重叠现象。一些基金会被正式归入政府之中。如“战争难民事务基金会”同劳动部合并，“房屋基金会”和“圣战重建基金会”也并入政府职能部门，但因其职能类似，彼此竞争，矛盾重重，不利于政府权威的巩固和工作效率的提高。

此外，最大的基金会——“受压迫者和伤残战士基金会”，受宗教保守势力的控制，长期致力于“输出革命”，资助国外一些伊斯兰组织，在一些国际问题上持同政府相左的立场，影响了伊朗政府本身的权威性。

## 基金会建立并长期存在的根源

基金会有时强调独立性，以摆脱各种限制和干扰；有时又强调同政府的联系，以获得各种补贴和特权。实际上，它们构成伊朗国内庞大的“寻租活动”<sup>④</sup>集团。那么，在革命后大量前王朝的资产没有被直接收归国有，而创立了这样一种在地位上模棱两可的机构，并允许其长期存在的原因何在？要理清这一点，我们必须从伊朗传统经济观与国有化的矛盾，现实需求及伊朗政教合一的政治体制等方面进行分析。

（一）基金会是传统伊斯兰经济观与国有化运动相调和的产物，是二者矛盾的反映

伊斯兰教最重要的经济观是承认私有制，但同时又认为世上一切财富归真主所有，世人只有短暂的拥有权。什叶派伊斯兰特别强调伊玛目的财产所有权，“整个大地都属于伊玛目”。而伊玛目有权力将富人多余的财产分给穷人。在伊朗历史上，长期代表伊玛目行使这种权力的机构是“瓦克夫”，其资产主要来源于社会捐赠，一般由乌里玛管理。基金会便是在继承这种传统机构的基础上形成的。但是，霍梅尼没有把没收的王室资产直接转交给传统的“瓦各夫”，而建立了基金会这种新的组织，更多是出于政治考虑。

众所周知，伊斯兰革命后伊朗开始大规模的国有化运动。但以霍梅尼为代表的宗教人士最初并不是国有化的积极提倡者。只不过随着政治发展的需要，在面临内忧外患的情况下，为了巩固政权，他们不得不顺应当时影响极大的激进派主张而同意国有化，但传统伊斯兰经济观仍对他们有很大的影响。霍梅尼曾经亲自

<sup>1</sup> See Ali A. Saeidi, “The Accountability of Para-governmental Organizations (bonyads): The Case of Iranian Foundations”, *Iranian Studies*, volume 37, number 3, September 2004, p. 493.

<sup>④</sup> Country Profile Iran 2005 The Economist Intelligence Unit 15 Regent Street London SW 1Y 4LR, UK, p. 31.

<sup>④</sup> 因为国家可以对收入进行再分配，利益集团通过“寻租活动”（rent-seeking）影响经济政策的制定，改变收入再分配的方案，从而增加本集团的收入。

指示,将所有国王和王室的流动资产都要以他或者革命委员会的名义保存在银行中,并强调同国有资产严格区分开来。<sup>1</sup>后来,基金会就成为管理这些资产的机构。这样,基金会的资产在伊玛目的名义下获得了合法性。基金会这种貌似社会所有但实际私有的性质,较国有部门,更为持传统私有观念的穆斯林所接受。这反映了“伊玛目所有”和私有的观念同“国家所有”观念的深刻矛盾,说明在面临国有化的强大压力下,传统伊斯兰经济观仍有深厚的土壤。

(二)基金会服务于现实需要,是捍卫伊斯兰正统意识形态的重要支柱

这些机构广泛参与社会文化宗教事务,积极宣扬正统的伊斯兰意识形态。它们建立学校和研究机构,发行报纸杂志,举办艺术节。尤其在两伊战争爆发后,很多基金会致力于社会宣传和动员工作,对稳定战争局势,巩固领袖权威和新生政权起到了作用。这些机构还为社会底层人员向上流动提供了便利。伊斯兰革命后,大量人士被清洗、监禁、处决或者逃亡国外。这些人一般是具有较高职位的专家、知识分子、自由派人士及擅长管理的人才,从而形成大量的职位空缺。基金会在吸纳人才时,首先考虑的是意识形态标准,而政府优先考虑从基金会中选拔人才。这样很多下层人士进入基金会后,又随后进入政府部门。因而,通过基金会,将很多宣布效忠伊斯兰共和国的社会底层人士吸纳到统治机构之中,从而加强了对社会的控制。

(三)基金会是巩固宗教领袖地位,维护宗教政治体制的重要经济基础

伊朗在革命后建立了政教合一的政治体制。基金会建立伊始,便只对最高领袖和其地方代表负责。在霍梅尼时代,基金会广泛实践了民粹主义的经济政策,对加强霍梅尼的个人威望发挥了很大作用。这些机构曾一度由中央政府监管,但在霍梅尼去世之后,又重新归最高领袖办公室监管。“表面看来,这只是简单恢复到革命后初期的状态,但实际代表着政府监管职能的结构性转变。”<sup>④</sup>所以,基金会一直是政治化宗教领袖的重要支持力量。

## 对基金会的改革与困难

到目前为止,基金会依然属于伊朗国内最有势力的阶层,但受到国内各派的批评。改革派认为,基金会阻碍了自由化和民主化的改革进程,而保守派认为,基金会在社会慈善事业上做得还远远不够。对基金会的改革势在必行,主要措施有:首先,将它们正式纳入私有化改革之中;其次,逐渐削减政府补贴,裁减冗员,提高经济效率;再次,逐步接受政府更大的监管,提高透明度,要求政府对外公开经济运行情况;最后,力图将社会经济部门同社会慈善职能分开,“通过覆盖全部人口,创立一个集中的决策机构,防止重复工作,消除政府间接补贴,来改善当前社会福利的状况”<sup>④</sup>。

但基金会同政治和宗教上层存在千丝万缕的联系,改革触及很多人的利益,因而困难重重。以私有化为例,1999年,“受压迫者和伤残战士基金会”宣布要将250多个亏损企业私有化,但最终被私有化的企业只有37个。<sup>5/4</sup>而削减政府补贴,一般都会以其他特权为交换条件。要求提高透明度,这只有在管理民主化体制完善的前提下方能实现,因而在短期内是不可能完成的。对基金会的改革将是艰难和长期的过程。

伊朗基金会是伊斯兰共和国寻求“社会公正”的产物,它深植于革命后伊朗独特的伊斯兰经济、社会和政治体制中,并带有某种扭曲的色彩,对伊朗社会的影响也是复杂的。而对基金会改革须在政治民主化改革的基础上方能取得进展,但伊朗政治民主化前景的晦暗不明也表明,未来基金会的改革十分困难。

(责任编辑:樊小红 责任校对:詹世明)

<sup>1</sup> See Ali A. Saeidi op. cit., p. 484.

<sup>④</sup> Suzanne M. aloney, op. cit., p. 201.

<sup>④</sup> Mesdaghinia, *Country studies on health and welfare systems experiences in Indonesia, Islamic Republic of Iran and Sri Lanka*, Kobe, Japan: WHO Kobe Centre, 2003, p. 44.

<sup>5/4</sup> Ali A. Saeidi op. cit., p. 496.