

试析当代埃及政府与公民社会的互动

蒋 灏

内容提要 埃及公民社会由相对独立的制度化组织和团体所构成,包括服务性非政府组织、倡导性非政府组织和宗教非政府组织。埃及的公民社会与政府并非处于两元对立之中,埃及政府占据主导地位,对不同的公民社会组织采取限制或融入策略。埃及政府在公民社会中扮演的是仲裁者、规则制定者和监管者的角色,政府在公民社会运作中起到关键性作用,而公民社会在埃及仍然呈现出弱社会的性质,所以对公民社会在政治转型中的作用不可高估。如何处理国家和公民社会的关系,是研究埃及政治民主化的一个重要课题。

关键词 埃及 政府 公民社会 非政府组织

作者简介 蒋灏,上海外国语大学中东研究所博士生(上海 200083)。

公民社会^①(Civil society)在通常意义上可与市民社会的概念互用,其与国家的关系历来为学者所重视。公民社会的理论来源是学者基于对国家与公民定位的重新思考。洛克认为,社会外在于政府,“每一个人对其天然的自由所享有的平等权利、不受制于其他任何人的意志或权威”^②。社会契约论明确提出社会先于国家存在,它的目的是“要寻找出一种结合的形式……并且由于这一结合而使每个人与全体相联合的个人只不过是服从自己本人,并且仍然像以往一样地自由。”^③公民社会理论的提出往往从国家的角度出发,以“非国家”特性阐释此概念的社会性。

在公民社会理论中存在“政治国家—公民社会”两分法和“政治国家—市场经济—公民社会”三分法的争论。笔者认为,公民社会是指一个民族国家或政治共同体内的一种介于“国家”(state)和“个人”(individuals)之间的缓冲地带,偏向于两分法。著名市民社会理论学家查尔斯·泰勒认为,“关于当前复兴的社会主义理念,此一意义上的市民社会与国家相对,

并部分独立于国家。它包括了那些不能与国家混淆或者不能为国家所淹没的社会生活领域。”^④有学者试图对国家与社会间极度的紧张作出调整,重构国家与社会应有的良性关系,形成西方稳定的民主制度中所出现的强国家、强社会,或者出现国家和社会互补的格局,所以希望最终公民社会发展成民主的推进器。但是源于西方公民社会的理论能否应用于包括埃及在内中东国家公民社会,国家和社会之间的关系是对立、融合抑或其他?本文拟以埃及为案例,分析埃及政府和公民社会之间的互动关系。

① 公民社会与市民社会同时对应英文词“civil society”,经济生活的层面偏好于“市民社会”用法,而政治权利的层面偏好“公民社会”用法。

② [英国]洛克著;叶启芳、瞿菊农译《政府论》(下篇),商务印书馆,1996年版,第34页。

③ [法国]卢梭著;何兆武译《社会契约论》,商务印书馆,1980年版,第23页。

④ 邓正来、亚历山大编《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》,中央编译出版社,1999年版,第2页。

埃及的总统独大制 及其政治结构

埃及的国家政体由 1971 年永久宪法确定, 它“奠定了民主议会政体的基础, 强调以法律至上, 司法独立原则作为施政的基础”^①。其基本政治架构体现在立法权、行政权、司法权的设立。在立法权和行政权以及司法权之间并未保持平衡, 重心偏向于行政权, 形成总统独大制。总统独大制权力结构的基本特征是, 总统独大, 议会弱小, 司法相对独立, 新闻有限自由。^②

自纳赛尔于 1952 年 7 月执政以来, 总统已经确立在整个政治运行过程中的主导地位。总统所拥有的对内阁任免权保证了总统对内阁的控制, 总统兼任执政党主席的身份保证其至少获得 2/3 人民议会议员的支持。为了颁行法令, 总统有权推翻人民议会的决定甚至解散议会。行政权在不断扩大, 总统甚至可以引用紧急状态法逃避立法权和司法权的制衡。紧急状态法在萨达特于 1981 年遇刺后重新启用, 并一再延期, 在总统宣布紧急状态下, 所有的活动都可能被审查, 其范围包括从监视政治活动到限制言论自由。

埃及作为一个议会制国家, 议会名为最高立法机构, 但缺乏独立的政治地位, 依附于总统。立法机构不能监督行政部门, 因为立法机构的绝大多数席位都被执政党民族民主党所控制。萨达特时期 (1970 年 10 月至 1981 年), 为了作出向反对派妥协的姿态, 设立了上议院 (协商会议), 但是协商会议议员半数以上由政府任命, 主要发挥咨询功能。

埃及的司法相对独立并发挥了双重作用, 在法治的范畴推进政府功能, 成为沟通国家与社会的桥梁, 但同时在客观上提供了社会与政府抗衡的渠道。1971 年永久宪法第一百七十三条规定, 总统担任司法机构最高委员会主席, 宪法还授权总统任命最高宪法法院院长和法官。^③

在埃及政党政治中, 民族民主党长期处于绝对优势地位, 掌握国家政权, 一党独大, 其他政党难以分享政治权力, 而且不能或者很少获得议席, 仅为有限参与。埃及国家政治体制在形式上维持选举、议会、政党等民主制度, 但实际上权

力高度集中, 议会、选举等包含的民主功能无法充分发挥。

埃及公民社会的发展

埃及的公民社会由相对独立而存在的各种制度化的组织和团体所构成, 包括各种宗教团体、工会、商会、学会、学校团体、社区和村社组织、各种娱乐组织和俱乐部, 以及各种联合会和协会, 等等, 其领域涉及宗教非政府组织、人权非政府组织、妇女非政府组织及环保非政府组织等, 既有伊斯兰特质下的政治性非政府宗教组织, 也包括一些社会组织、行会及慈善机构等。

19 世纪早期, 埃及在阿里统治时期就逐步启动现代化进程, 由农业社会向工业社会转型, 1821 年在亚历山大建立的“埃及—希腊慈善协会”可以视为现代公民社会的起源。民族资产阶级的出现有助于行业中产阶级的出现和工人阶级的发展, 为公民社会的形成奠定了基础。1922 年埃及进入宪政时代, 公民社会组织急剧发展, 数量从 1922 年的 300 个上升到 800 多个。^④ 在 1952 年“七·二三”革命后, 政府当局取缔一切政党, 但是保留了协会, 这一时期, 原有协会规模扩大, 新的协会也纷纷成立, 但公民社会依附于国家政权。在 20 世纪 70 年代中期, 政治和经济自由化鼓励了不同的社会团体建立自己的组织。在经济自由化的过程中, 国家对服务部门、医疗、住房、教育等方面的投入逐步减少, 为公民社会的发展提供了必要空间, 同时, 萨达特政府在一定程度上鼓励公民社会活动, 这也是该政府倡导的多元主义的一部分。1976 ~ 1981 年, 协会数目从 7 593 ~ 10 731 个, 增长了 41%。^⑤

① 埃及新闻部国家新闻总署编《阿拉伯埃及共和国年鉴 2006 年》, 第 40 页, 转引自王泰《当代埃及的威权主义与政治民主化问题研究》, 西北大学博士论文, 2008 年, 第 69 页。

② 参见毕健康著《埃及现代化与政治稳定》, 社会科学文献出版社, 2005 年版, 第 97 页。

③ 参见同上书, 第 105 页。

④ Moheb Zaki, *Civil Society and Democratization in Egypt*, 1981 - 1994, Cairo, Ibn khaldun center for development, 1996, pp. 36 - 99.

⑤ Augustus R. Norton, *Civil Society in the Middle East*, New York, 1995, p. 272.

随着经济开放和结构调整计划的实行,穆巴拉克政府进一步推行私有化,国家对于经济干预的职能进一步收缩,政府服务供应不能满足个人和社会团体日益增长的需求,因此,国家对于服务性公民社会团体发展实施鼓励措施。根据埃及社会事务部的统计,埃及的协会数量在1990年达12 832个,1991年达13 521个,平均一个协会的会员数量为1 824人。穆巴拉克时期(1981年~)见证了公民社会相当程度的扩展,除了目前的23个贸易协会联盟和24个行业协会,所有合法的政党数目达到17个,在官方正式登记的非政府组织为17 000个。^①

埃及政府之所以对市民社会组织显示出极大的兴趣,主要出于对以下因素的考虑:(1)国家对于公民社会的定位问题,使公民社会向机制化方向发展,成为政府有效管理的一部分;(2)考虑到社会部门的角色弱化,弥补政府从这些领域撤出力量后的空缺,民众的需求和政府的服务供应所存在的巨大差距;(3)国际力量加强了对埃及公民社会团体的资助,尤其是西方认为公民社会是推动民主的重要力量。此外,埃及政府对于公民社会态度的转变也是埃及政府面对进一步政治民主化压力采取的姿态。政府邀请公民社会组织参与国家的治理和发展,意在将这些组织限制在提供公共服务,辅助政策实施。同时,政府对公民社会的发展设定了固定的框架,不允许公民社会的发展超出政府的监管之外,更不能成为政府的监管者和对立者。

埃及政府与公民社会的限制

作为个人的结合体,日益壮大的公民社会可以使国家与社会的力量发生转变,有效避免政治国家对私人领域的不当干预,保障个体的基本权利和自由。而埃及的政治体制要求确保总统至高无上的地位不会受到挑战,因此,政府致力于强化公民社会的服务功能,同时弱化公民社会的政治功能。公民社会中服务性组织的价值在于填补政府供应不足,主要从事非政治化活动,受到政府的鼓励,但是倡导性组织和宗教公民社会(RNGO)对于政治运行造成了一定的压力。如人权倡导性组织通过与国外人权机构建立联系,

从外部向政府施压。大量的宗教公民社会随着伊斯兰运动日渐复兴而成立。埃及的伊斯兰公民社会发挥了重大的影响力,伊斯兰主义者在多个行会中赢得领导权,如在工程师协会、律师协会、医生协会、科学家协会占据领导地位,且控制了许多大学的学生会。而最大的宗教组织穆斯林兄弟会一直被认为是对于现政权的最大挑战。埃及历届政府都希望能够将公民社会作为管理社会的有效工具,保证政府对公民社会的有效控制。

纳赛尔政府在1964年通过了第32号法(社团组织法),并在穆巴拉克总统执政以来的1999年和2003年调整过部分内容,但是未做大的改动。这部法律直接针对各类社团组织,而社团组织是公民社会的主要表现形式。根据法律,任何社团的成立必须在社会事务部进行登记,否则该社团所有的活动属于非法。该法案还明确规定,申请成立社团组织的前提条件是不参与政治活动,政治活动的定义比较模糊,这也给当局的解释留下了很大的空间。如政府认为社团组织从事特定未经政府允许的活动或者协会组织选举的领导人未经安全部门的批准,社会事务部有权利引用该法以注销该协会组织。社团组织法赋予社会事务部广泛干预非政府组织的权力,甚至指派政府官员进入非政府组织的领导机构。许多非政府组织以公司的形式登记从事活动,尽管作为公司需要承担缴税的义务,但是与政府的控制相比,非政府组织在成本收益衡量之后倾向于选择前者。^②1999年5月,埃及通过的法案规定,以公司注册公民社会组织是非法的。政府以合法方式对公民社会采取了种种限制和控制,使公民社会只能按照政府预设的轨道运行。

在伊斯兰运动复兴时期,某些军事伊斯兰组织造成的一些暴力行为为政府继续实施第32号法提供了依据。政府辩称,如果放松对非政府组织的管制,将有助于伊斯兰极端势力建立非政府组织,并以此为掩护,开展对抗政府和国家的非

^① Maye Kassem, *Egypt Politics the Dynamics of Authoritarian Rule*, Boulder and London: Lynne Rienner publisher, 2004, p. 104.

^② See Sarah Ben Nefissa, Nabil Abd al - fattah, eds., *NGOs and Governance in the Arab world*, The American University in Cairo Press, 2005, P. 172.

法活动。1993年,由于主要的行会组织领导权转移到穆兄会,政府采取立法方式以夺取控制权。尽管23个行业协会中17个明确表示反对,政府仍然推动人民议会在48小时内通过了关于行业协会的选举办法。行业协会民主选举保证法(Guarantees of Democracy in Elections of Professional Syndicates)要求协会必须在半数以上注册会员参加的情况下,才能选举协会的领导机构;如果未能满足这一条件,在两星期后再次选举,注册会员参加人数允许降到1/3;当此条件仍不能满足时,此行业协会的领导机构将由政府指定。法案还规定,禁止将选举时间安排在周末或者是法定假日,这使会员没有足够的时间参加选举。^①在较大规模的协会中,会员分布范围比较广,很难在短时间召集到法案所规定的法定人数,而这就是政府当局所希望的结果。通过这种办法,政府可以指定行业委员会中的组成机构,让行业协会成为他们管理的有效工具。

由于埃及最高宪法法院裁定1964年第32号法案在程序上违法,政府就社团组织法修改了相关法令,但新法案草案因袭了政府对于社团组织限制的大部分条款,这引发了非政府组织和人权组织的不满。为捍卫自由和独立活动的权利,埃及76个非政府组织签署了《原则宣言》(Declaration of Principles),宣称他们符合宪法和国际公约的要求,拒绝政府和行政部门的所有监管约束。媒体也在这场运动中批评新草案,认为它违反了非政府组织自由行动的权利和民主原则,国际非政府组织也试图动员国际力量反对新法案草案。这场运动也体现了公民社会已经成为推动国内民主进程的重要力量。在各方压力下,政府本想将草案在1998年6月人民议会休会之前递交,但是不得不延期,政府也启动了协商与对话,邀请公民社会组织代表进行商谈,以利于占据主动地位。通过协商可以缓解公民社会组织与政府的对立,但是如果协商结果不利于政府对于公民社会的统治,政府仍然可以单方面通过有利于自身的方案。1999年5月14日,埃及政府颁布了社团组织法草案,这份草案竟然不同于与法案起草委员会达成的文本。^②

除了第32号法案之外,紧急状态法对于公民社会的发展构成了巨大威胁。尽管在20世纪

80年代,埃及最高宪法法院在许多领域积极保护公民自由和政治权利,但是对于当局认定的危害国家安全的案例只能移交到国家安全法庭处理。在国家安全法庭之外,还有一个紧急国家安全法庭,主要是处理违反紧急状态法的案件,被告在判决后没有上诉的权利。而当法庭的裁决递交给总统时,总统有权否决或者要求重新再审。理论上,紧急安全法庭仅仅是在国家处于紧急状态时启用,但是自1967年以来,埃及仅有半年处于“正常状态”。由于紧急状态法的法条外延较宽,只要是政府认为存在政治威胁,案件就可以绕过一般的司法审判。因此,紧急状态法不仅是遏制极端分子的重要工具,而且被政府用以控制埃及境内的政治活动。

埃及政府对公民社会的融入策略

公民社会的产生和发展是对国家权利的制衡与个人权利的保障,埃及政府对于公民社会的策略是限制和融入,其限制对象主要是倡导性组织和宗教非政府组织,目的是使其无法成为威胁政体的主要力量。对于一般的公民社会,则采取融入策略,将此类公民社会作为控制社会力量的有效工具。

由于受欧洲发生的一系列事件影响,许多学者宣称公民社会是专制主义和独裁者的天然敌人,但是在中东地区,政府与公民社会的关系更多的是合作而不是冲突。迈克尔·布拉特(Michael Bratton)强调在非民主的氛围中,公民社会需要采用的是温和战略,而不是采取直接与政府对抗,在公民与政府之间要留有余地。他认为,从实际操作层面,期望未能充分发展的公民社会承担反对派的重任是不现实的,尤其是政府倾向于将反对与不忠诚和叛国联系在一起。选择温和策略而不是直接对抗是形势的需要。^③国家

^① See Augustus R. Norton, op. cit., p. 285.

^② See Sarah Ben Nefissa, Nabil Abd al - fattah, op. cit., 2005, p. 172.

^③ See Michael bratton, "Beyond the State: Civil Socceity and Associational life in Africa", *World Politics*, No 3, April 1989, pp. 407 - 430.

对于一般的公民社会的容忍度也在不断提高,“尽管目前镇压的成本比容忍公民社会的成本低,但是这种形式正在发生转变”^①。

埃及政府和社会的关系处在社团主义的框架中,在这种框架下,“在全国性的层次上,国家会承认一个、也是唯一的特定组织(比如:一个全国性劳工工会、一个商业联合会、一个农夫协会)单独作为某种利益如个人、企业、或机构的代表。国家决定哪个组织会被承认为合法,并以这样的组织来组成一种不平等的合作关系。这样的组织有时甚至会进入政策决策的阶段,并时常代表政府进行国家政策的决策。”^②这是埃及政府控制社会的一种良好方式。各类组织被整合进国家控制的体系中,并产生垄断性组织和行业,体现出半政府性质属性。它具有强制性的管辖权,且在地方成立类似科层制的等级结构。

随着经济自由化和市场经济的建立,国家在经济领域内的干涉力度不断缩减,但这并不意味着政府在政治上采取同样的态度,事实上,埃及政府对于政治领域的控制在不断增强。社会事务部作为官方管理社团组织的机构,其主要角色是管理和监督各类协会。它可以对不同社团组织分类,从而确定其与政府的关系并提供财政支持。通过让有影响力的社团组织接受政府特定的利益和高密度的资金支持,使这类社团组织成为政府的延伸,从而实施政府既定政策,这些组织在募集资金和提供服务方面基本上不受第32号法的影响。同时,政府派出人员在这些社团组织领导层中担任要职。事实上,埃及大型非政府组织约半数与政府有联系,领导层职务主要由前(退休)高级政府官员担任。社会事务部还经常对社团组织进行干涉或者设置障碍,但是部分社团组织认为与政府合作,其收益大于成本,从而放松对其管制以赢得发展的空间。大部分协会能否取得成功,在于其是否被政府所整合,从而跨越政府所设置的障碍。政府也倾向于向社团组织抛出橄榄枝,将这些社团组织融入到政府运作体系中。

如果非政府组织的活动主要是弥补政府处理社会事物的不足,对政治和现存的政策不提出挑战,政府一般不予太多的干涉,但是一旦参与反对政府,政府可以限制非政府组织的活动。例如,健康和环境协会曾经是政府机构的延伸,但

是该协会反对1999年5月修改的社团组织法,不久,政府第一次拒绝授权该协会接受来自于加拿大国家开发署的第二批援助款项。^③这是一种通过施压以促进非政府组织与政府融合的策略。

埃及政府所实施的融合战略是比较成功的,最近的发展显示阿拉伯非政府组织具有依附于社区和公共机构的趋势,他们的特点可以被描述成亲政府(“para-public”)^④。埃及的公民社会在很大程度上是官方的公民社会,而不是真正公民社会的一部分。他们设法获得官方的允许以求得生存和发展。这些组织还没有超过辅助性或者是补充性的角色范畴,还处于国家的控制下,属于依附性公民社会。他们是政府干预的额外工具,也是政府和社会的中间者,是两者沟通的渠道,但是更多的向“上”反映“下”的实际情况,而不是以“下”向“上”施压以维护“下”的利益。

结 语

埃及公民社会具有比较悠久的历史传统,其对于政治发展和社会进步起到了重要的作用。埃及公民社会的组成比较复杂,政府对于不同公民社会采取了限制或融入的方针,这样做的依据主要取决于公民社会对政府的态度。在两者的关系中,政府占据主导地位,呈现的是强大的国家对应弱小的社会。公民社会在西方被认为是民主进程的推动者,在与政府的良性循环中推动社会进步。但是埃及政府在公民社会中扮演的是仲裁者、规则制定者和监管者的角色,政府在公民社会运作中起到关键性作用,公民社会在埃及仍然呈现出弱社会的性质,而且在埃及公民社会中宗教因素影响很大,埃及公民社会能否实现伊斯兰民主还有待观察,对埃及公民社会在政治转型中的作用不可高估。

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)

① Augustus R. Norton, op. cit., p. 4.

② <http://baike.baidu.com/view/826852.htm>

③ See Sarah Ben Nefissa, Nabil Abd al - fattah, op. cit., p. 131.

④ See ibid., p. 10.