

埃及军政关系的历史演变与转型（1952～2011）

段九州*

内容摘要 埃及现代共和国由军队发动革命而建立，这导致了军队在埃及政治中占据核心地位。同时，埃及军队的“超国家”地位还源于中东地区的军事文化和国家建构历程。尽管如此，埃及军队在共和国历史中也经历了政治地位的起伏。本文回顾了纳赛尔、萨达特和穆巴拉克时期埃及军政关系的特点，分别体现为一体化、专业化和庇护主义式的军政关系，并进一步分析埃及军政关系历史演变的动因和影响。

关键词 军政关系 埃及 政治稳定性

通常来说，军队的首要职责是保护国土完整和国民安全。但在后殖民时代，新成立的第三世界国家往往缺乏现代官僚机构，而军队不仅成为国家的创立者，还是这些国家行政权力的核心。这是因为在很多后殖民时期的第三世界国家，军队是国家和社会内部最强大且具有纪律性和现代性的机构。在民众和国家机构之间的关系不明晰时，军队可以扮演国家管理者的角色。^① 而现代埃及国家的建立也与军队密不可分。在奥斯曼帝国统治时期，埃及是采邑制度下的海外领地，并不拥有独立完整的国家体系。直到19世纪初穆罕默德·阿里（Muhammad Ali）帕夏开始统治埃及，他首先组建了由埃及人组成的本土军队，并在军队扩张的过程中，逐渐引进了先进的医疗、出版技术以及法律和官僚体制，独立的现代埃及国家才初见雏形。^②

* 段九州，清华大学国际与地区研究院助理研究员。

① Ahmed Abdullah, “The Armed Forces and Democratic Evolution in Egypt,” in Ahmed Abdullah ed., *The Army and Democracy in Egypt*, Sinai lil-Nashr, 1990, p. 10.

② Anouar Abdel-Malek, *Egypt: Military Society, the Army Regime, the Left and Social Change under Nassaer*, Random House, 1968.

此外,在第三世界国家中,军队的重要作用还体现在政治动乱和社会危机期间的镇压行为,它在抗议示威发生后是否支持执政者将决定国家的走向。正如美国军政关系学者佐尔坦·巴拉尼(Zoltan Barany)所说:“没有任何机构比军队对于政权的存亡更重要,任何国家内部的革命都无法在没有军队支持或至少是默认的情况下取得成功。”^①与其他阿拉伯国家相比,埃及出现革命和军事政变的次数都较少,但军队毫无疑问对埃及政治稳定性有决定性的影响。在历史上,埃及军队曾多次主导了埃及国家领导层的更替。从1952年推翻法鲁克国王统治到2013年推翻穆尔西,从1981年出现小规模叛乱导致萨达特身亡到2011年集体不服从穆巴拉克的命令。除此之外,军队从20世纪50年代开始广泛地参与埃及的政治治理,从70年代开始又扩展到经济领域。尽管埃及军队在国内政治中的影响力起伏不定,但是它从来没有完全消失过。而从2013年穆尔西下台以来,军队的影响力可能达到了埃及共和国历史上的最高点。本文试图梳理埃及共和国时代军政关系的历史演进,把握埃及国家和社会关系的重要特征,以期更好地理解埃及的政治体制。

一 统而不治——埃及军队的核心地位

(一) 中东地区的军事文化

1952年,埃及“自由军官组织”发动政变推翻国王体制的运动是当时中东地区军事政变的一部分。从第一次世界大战结束后到冷战期间,中东军队以民族主义为名发起了多次政变。他们或是针对的是欧洲殖民力量,或是想用共和国取代后殖民时期的保守政权,或是以军事政权取代另一个军事政权。在20世纪20年代至90年代,中东地区共发生了55起军事政变。^②

^① Zoltan Barany, *How Armies Respond to Revolutions and Why*, Princeton University Press, 2016, p. 18.

^② 该时期具有代表性的事件包括,1923,1960,1971,1980和1997年的土耳其政变,1936,1941,1963和1968年的伊拉克政变,1949,1954,1961,1963和1970年的叙利亚政变,1952年的埃及政变,1962年的也门政变,1965和1991年的阿尔及利亚政变,1969年的利比亚政变,1958,1969,1971和1989年的苏丹政变。参见James T. Quinlivan, “Coup-Proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East,” *International Security*, No. 24, Vol. 2, 1999, p. 131.

虽然以色列自独立以来没有发生军事政变，但其军队在民事领域发挥着重要作用以至于它被称为“武装的国家”（nation in arms）。^① 这些政变导致军队凌驾于文官政府之上，军队领袖将自己设定为新生国家的“守护者”，而执政的军队则是社会“现代化的载体”。在冷战背景下，大部分军事政权都选择了社会主义来实现现代化，只有土耳其和以色列留在了西方阵营。自 20 世纪 80 年代以来，当军事统治者权力巩固后，中东地区的政变数量才开始下降。^②

早期关于中东军队的文献强调建立政权的军官的年龄、社会经济背景、意识形态和激进的改革政策。受到土耳其国父穆斯塔法·凯末尔·阿塔图克（Mustafa Kemal Atatürk）的影响，年轻的阿拉伯军官追随军队作为国家的守护者和现代化的推行者。这些军官大部分来自中低阶层或者小资产阶级，他们的意识形态各异，从极左到极右都有，但都认同以社会公平的基调推动土地革命以及坚持世俗的民族主义。^③ 之后的文献将土耳其和埃及的军官归类为与日本和秘鲁类似的“自上而下革命”的精英。尽管他们没有通过动员大众来夺权，但是他们的行动不仅仅是政变，而且是对旧政权彻头彻尾的革命式改革。^④ 普遍来说，在当时第三世界的国家，军队是在纪律、教育和技术上最先进、可以担负国家管理和建设任务的组织。

从塞缪尔·亨廷顿的观点来看，军事文化在中东国家非常普遍，这些国家中没有称得上是“专业化”的军队。他认为，专业化指的是文官对军队的控制以及军官不介入政治。专业化的军官群体应该学习专业技能，负责地行动以及享受高度的集体主义和团结。此外，它还应该坚守政治中立，保证军队和文官政府严格区分。^⑤ 然而，亨廷顿的批判者认为，他的观

-
- ① Uri Ben-Eliezer, "A Nation-in-Arms: State, Nation, and Militarism in Israel's First Years," *Comparative Studies in Society and History*, No. 37, Vol. 2, 1995, pp. 264 - 285.
- ② Nazih N. Ayubi, *Over-Stating the Arab State: Politics and Society in the Middle East*, London: I. B. Tauris, 1996, p. 260. Elizabeth Picard, "Arab Militaries in Politics," in *The Arab States*, Giacomo Luciani ed., University of California Press, 1990, p. 193.
- ③ Majid Khadduri, "The Role of the Military in Middle East Politics," *American Political Science Review*, No. 47, Vol. 2, 1953, pp. 511 - 524; George M. Haddad, *Revolution and Military Rule in the Middle East*, Robert Speller & Sons, Vol. 1 - 3, 1973.
- ④ Ellen Kay Trimberger, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*, Transaction Books, 1978, pp. 41 - 43.
- ⑤ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press, 1957, pp. 7 - 17, 79, 83.

点主要衍生于美国的军政关系经验，而忽视了其他国家的政治文化。瑞贝卡·斯奇夫(Rebecca Schiff)认为，在非西方国家中，军政关系很少是建立在军官和文官完全分离的基础上的。反之，当地的制度和环境也许会鼓励军官介入政治，以达成军队、政治精英和民众三方之间的和谐关系。因此，斯奇夫提出了“协同理论”(Concordance Theory)，并将其运用到以色列案例中。她认为，“军队的制度和文官对以色列社会影响极深以至于很难将军政分离运用到以色列案例中”。在以色列，官员交替履行军事和政治职责，军官并不用发动政变就能影响政治，以及议会不能对安全部门进行监督，提早退休的军官可以在政府和私营部门找到第二份职业。^①

(二) 军队和埃及现代国家的兴起

军队对于埃及现代国家身份认同具有核心作用。奥斯曼帝国埃及总督穆罕默德·阿里从19世纪20年代起奠定了埃及军队不断壮大的基础。埃及历史学家哈利德·法赫米(Khaled Fahmy)认为，“穆罕默德·阿里帕夏在不经意间塑造了成千上万埃及人的‘想象的共同体’，即说阿拉伯语的士兵和军官对于突厥语军事精英特权的绝望和敌意”^②。法赫米进一步指出，“帕夏的军队无疑对埃及现代国家尤为重要，它引进的规则在改变埃及国家与其公民互动关系的同时，也完全改造了埃及社会的每个层面。”穆罕默德·阿里征召埃及农民进入新成立的军队，但是许多农民都在抵制征兵政策，因为他们不想离开田地去从军。因此，随着军队的发展，埃及本土士兵最早的国家意识形成来自于他们对阿里帕夏和他的宏伟计划的集体反抗。此外，埃及军队的发展带来了新的工厂、学校、医院和其他为军队生产日常用品、培训士兵和军官的机构。这些现代化机构的出现虽然与军队紧密相连，但最终改变了许多埃及人和他们的家庭。

此外，从法老时代起，埃及就经历了一系列外部入侵，这导致外国人主导的局面和殖民化的出现。外国征服者的军队通常由外国人和雇佣兵组

① Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*, Routledge, 2009, pp. 111, 114-120.

② Khaled Fahmy, *All the Pasha's Men: Mehmed Ali, His Army and the Making of Modern Egypt*, The American University in Cairo Press, 2002, p. 314.

成，本土埃及人则很少加入这些军队服役。^①直到19世纪，埃及的军队还主要是由封建领主组织，雇佣军部队形成了军事等级制，并用作战服役来换取土地采邑。这些军队主要由突厥人、库尔德人、切尔克斯人和北非人组成。由于这些封赐的采邑是世袭的，本土埃及人很难发展出军事服役的传统。对于现代埃及军队进行历史分析的逻辑起点应该放在1798年拿破仑入侵埃及，这被阿拉伯人普遍认为是外来压力导致阿拉伯世界走向现代化的开始。该事件对于埃及军队的重要性在于它将现代埃及的创始人穆罕默德·阿里及其统领的外国精英引入了埃及，他们的统治一直持续到1952年。

1805年，服役于奥斯曼帝国军队的阿尔巴尼亚军官穆罕默德·阿里成功夺权，并成为埃及的实际统治者。在他统治期间，他经常使用军队守卫国界和向外征伐。穆罕默德·阿里认为维持一支现代军队是建立埃及现代国家的最重要的因素。而他在农业、工业、教育和行政上的改革都是为了服务和维持强大的军队。^②在穆罕默德·赛义德（Muhammad al-Said）统治期间，一些埃及乡村长老的子弟开始被征召进入军队服役，但他的继任者伊斯梅尔帕夏（Ismail Pasha）又取消了该政策。社会学家莫洛伊·博格尔（Morroe Berger）指出，“事实上，自拿破仑入侵以来的埃及是在军队发展势头下带来社会变革并以此提升国家国际权力的最佳例证”^③。穆罕默德·阿里强化了对军队的建设，使其成为中东地区最强的军队，但是它主要是由土耳其人、切尔克斯人和高加索人领导的雇佣军组成。尽管有少数埃及本土农民也成为军官，但是他们很少能达到高等级别。1881年，埃及爆发了现代史上第一次反对外来占领的奥拉比起义，而其重要的起因就是埃及本土军官不满自身的低级别。当时，一群埃及本土军官在艾哈迈德·奥拉比（Ahmed ‘Urabi）的率领下试图发动政变，但随后被英国殖民军队镇压，这被认为是埃及历史上第一次具有民族主义色彩的军官起义。

从1882年起，埃及被英国占领，英军成为掌控埃及领土的主要武装力量，大部分“自由军官组织”成员都成长于这样的时代背景中。英国殖民

① P. J. Vatikiotis, *The Egyptian Army in Politics*, Bloomington, Indiana University Press, 1961, p. 4.

② Morroe Berger, *Military Elite and Social Change: Egypt Since Napoleon*, Princeton University Press, 1960, p. 30.

③ Morroe Berger, *Military Elite and Social Change: Egypt Since Napoleon*, Princeton University Press, 1960, p. 120.

者掠夺埃及的资源，操纵埃及的王室和内阁，并有意让埃及本土军队保持缺员和装备落后的状态。在1923年埃及宪法颁布以后，埃及的议会政治主要集中在自由派的华夫脱党和保皇派政党之间的斗争中，这正好符合了英国殖民者分而治之的策略。此外，当时的埃及存在巨大的社会阶级差异，在总人口2100万人中有一半住在乡村地区，1100万人不能拥有土地，仅1200个大地主和147个地主家庭就控制了1/3的可耕种土地。在美国内战和两次世界大战期间，埃及商人通过贸易积累了大量财富，但英国阻止了他们进一步走向工业化。到了20世纪50年代，制造业仅贡献了埃及国民收入的8%，埃及的130万固定收入工人则大部分是工匠。^①崛起的埃及工业资产阶级并未主动发起革命，驱逐地主阶级、打压极端主义和终结殖民统治，因为他们认为发动革命可能会最终伤害自己的商业利益。^②

与此同时，埃及军官的政治和经济地位正在提升。两次世界大战之间，纳粹主义的扩张令英国想要为未来做充分的战争准备。在英国人眼中，中产地主阶级、手工业者和商人的子孙可以加入军队作战。在二战前夕，埃及的军队从3000人扩张到100000人，在二战后有所下降，但仍保持了36000人的部队规模。^③许多自由军官属于在20世纪30年代末期第一批进入军校的中产阶级子弟。虽然他们的意识形态各异，但都不满意现状，主要原因有三点：①埃及的国家尊严在国内外都遭受侮辱。②军队事务控制权从议会移交给国王。③军队参与国内镇压活动。而在法鲁克国王统治末期发生的两个事件加剧了埃及军官对现行体制的不满。首先是在1942年2月，英国坦克包围王宫强迫国王解散了亲纳粹的华夫脱党内阁。事后，包括纳赛尔在内的400名埃及军官向国王表达了进攻英国军队的意愿，但被国王拒绝。这使得年轻军官们更想推翻服从于外国指令的君主。纳赛尔在给同学的一封信中哀叹过，“我为我们军队的无力感到羞耻”^④。其次是1948年埃及军队在第一次中东战争中对以色列作战失败。1949年11月发放的第

① Abd al-Rahman, *Thawrat 23 yulyu 1952: Tarikhna al-qawmi fei saba' sanawat, 1952 - 1959*, Dar al-Ma'aref, 1989, pp. 61 - 63.

② Anouar Abdel-Malek, *Egypt: Military Society, the Army Regime, the Left, and Social Change under Nasser*, New York: Random House, 1968, pp. 14, 39.

③ Tareq Al-Bishri, *Al-haraka al-siyassiya fei masr, 1945 - 1953*, pp. 539 - 541.

④ Saïd K. Aburish, *Nasser: The Last Arab*, St. Martin's Press, 2004, pp. 18 - 19.

一份“自由军官组织”传单就谴责了这次战争的灾难性后果。在1952年政变后的第一份传单中也谴责了那些在1948年战争期间“在军队背后捅刀子的人”^①。

然而，20世纪的上半叶，埃及处于英国控制之下。从1899年至1945年，埃及军队除了与走私者的小规模冲突之外几乎没有经历任何战争。在这段时间，埃及的独立运动一般以两种形式存在。第一种是成立于1919年的华夫脱党，主要倾向于西方化和去伊斯兰化，这也是埃及第一个大众政党。但是，华夫脱党很快就陷入了寡头政治的迷途，在二战结束时已经成为国王的附庸。第二种是以穆斯林兄弟会（简称穆兄会）为代表的反西方的伊斯兰复兴运动，自由军官组织也曾经与他们结盟。他们的支持者是对现状不满的中低阶层，不管来自农村或城市、平民或军人。当国王政府在1936年决定从中低阶层家庭招收子弟进入军事院校后，穆兄会对军队的影响急剧增加。1938年毕业的军官们对英国军队驻扎埃及国土以及军队里对非埃及人的区别待遇十分不满，这种情绪体现在二战中他们对纳粹德国的支持，萨达特是当时最期待德国胜利的军官之一。穆兄会和另一个反外国组织“少年埃及”（Misr al-Fatat）都在争取获得在军队的影响力。但是，1949年“自由军官组织”的成立表明军队精英并不想跟他们中任何一个结盟。

1948年爆发的第一次中东战争是埃及军队决定推翻国王政权的转折点。当时埃及军队的总指挥部反对参与这场战争，但是法鲁克国王执意参与。据埃及著名政治记者穆罕默德·侯赛因·海卡尔（Muhammad Husein Haikal）将这个现象解释为，“诉诸战争是古今历史上独裁政权转移国内困难的惯用政策”^②。在1953年发表的文章中，当代政治学家马吉德·卡杜里（Majid Khaddruji）指出，1948年第一次中东战争中阿拉伯军队被以色列打败是当时叙利亚和埃及出现政变的主要动因，因为这导致了军队不满腐败无能的文

① Sayyed Ref' at Ahemd, *Thawrat al-general: Qesat Gamal 'Abd al-Nassaer kamila min al-milad ela al-mout (1918 - 1970): Mawsu'a fikria wa siassia (The General's Revolution: Gamal Abd al-Nasser's Complete Story from the Cradle to the Grave (1918 - 1970): An Intellectual and Political Register)*, Dar al-Huda, 1993, p. 73.

② Mohamed Heikal, *Political Memoirs*, Alfred Knoff, New York, 1953, p. 132.

官政府,从而想效仿土耳其的凯末尔建立军人政权。^①事实上,二战之后,埃及国王就坚持独裁统治,持续恶化的经济形势催生了极端政治宗教组织,以及埃及人想要发动革命的意愿。这种情绪因第一次中东战争失败更加激化,从前线归来的军官无疑把战败归于国王政权的腐败无能。从战场回国的年轻军官愈发对文官干涉军队事务表示不满,在军队中发动青年军官运动成为必然。当时的埃及正在形成新的城市中产阶级。在1937年,埃及有1/4的人口居住在城市,到了1952年这一比例上升到1/3,到了1966年又上升到2/5。^②但是他们缺少工作、生活保障和政治声音。埃及的国王制度是被伊斯兰信条神化的政治架构,它要求民众无条件地服从君主。但是这些新兴的城市中产阶级缺乏这些传统价值,于是成为军队的天然支持者。“自由军官组织”的成立时间并不长,但是可以确定的是,他们在第一次中东战争后开始变得活跃。在1952年革命期间,该组织大概有250名成员,其中10~15名是核心成员。如前所述,“自由军官组织”有意与非军方组织隔阂,他们是当时少有的在没有文官协助的情况下成功掌权的军人。^③

1952年,纳赛尔领导的“自由军官组织”发动政变,推翻了英国支持的法鲁克国王。引发革命的直接原因是1951年的军官俱乐部改选,法鲁克国王支持的俱乐部主席人选之前被证实有腐败行为且仍被任命为军队总参谋长。这些年轻军官支持的主席人选是穆罕默德·纳吉布(Muhammad Naguib),他是第一次中东战争的英雄和受人尊敬的军官。当纳吉布当选后,法鲁克国王就解散了军官俱乐部的执行委员会,并成立了新的内阁,同时任命他的兄弟为战争部长。同时发生的还有英国军队拒绝从苏伊士运河撤出。于是,“自由军官组织”成员决定开始行动。发动政变的军官平均年龄在30岁左右,他们中的大部分人都是在1938年毕业于军事院校。1952年7

① Majid Khadduri, “The Role of the Military in Middle East Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 47, No. 2, 1953, pp. 520–523. 在埃及首任总统纳吉布的回忆录中也提到,很多埃及人期望出现埃及的阿塔图克,而且认为纳赛尔可以扮演这个角色,参见 Muhammad Naguib, *Kuntu Ra'isan li-Misr: Mudhakkirat Muhammad Najib*, al-Maktab al-Masri al-Hadith, 1984, p. 181. 纳赛尔也提到1948年战争是埃及发生政变的原因之一,参见 Gamal Abdul Nasser, *Falsafat al-Thawra*, Bayt al-‘Arab li-l-Tawthiq al-‘Asri, 1996, pp. 106–111.

② Majid Khadduri, “The Role of the Military in Middle East Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 47, No. 2, 1953, pp. 511–524.

③ Keith Wheelock, *Nasser's New Egypt: A Critical Analysis*, Frederick and Praeger, 1960, pp. 47–48.

月23日，“自由军官组织”发动了政变，并成立了革命指导委员会。^①与伊拉克和叙利亚的政变领袖不同，纳赛尔深受同僚的信任，也因此可以将他们团结在一起。1953年6月18日，革命指导委员会推翻了国王体制，宣布成立埃及共和国。几乎所有的革命指导委员会成员都担任了文官职务，而纳赛尔的亲密战友阿卜杜·哈基姆·阿米尔（Abdel Hakim Amer）则被任命为军队总指挥官。^②

从那时起，军队开始被塑造成带领埃及人民反抗殖民主义、外部侵略和实现国家意志的中流砥柱的形象。^③领导国家的“自由军官组织”具有以下特点：一是不信任文官。在革命后的一系列行动中，纳赛尔打破了曾经的政党制度，试图建立一个完全由政府控制的单一组织，以笼络大众的支持。在1953年，他建立了解放阵线（Liberation Rally），1957年建立了全国联盟（National Union），1962年建立了阿拉伯社会主义联盟。二是试图让军队成为社会进步的模板。在革命后，纳赛尔意识到他拥有解决埃及经济问题的利器。由于不信任文官统治，纳赛尔在文官官僚体系的每个层级都委派了一定比例的军人。军队的特点是上下级之间顺畅的指示和协调，免除了各层级之间的政治斗争。^④在政变后，所有少校及以上级别的军官都被废黜，他们留下的空闲职务都由自由军官和忠于他们的军官接任。革命指导委员会急切地想向中下层军官灌输纳赛尔民族主义思想。可见，这些军官不仅是想推翻国王，而且是更想创造一个新的政治体系。在消除了其他政治运动的影响力之后，他们奠定了埃及共和国时代以总统为核心的高度集权的政治体制。

（三）埃及军政关系的历史演变

1952年7月23日，埃及军队中一群自称“自由军官组织”的中层军官发动了军事政变，推翻了埃及法鲁克王朝。由于不满英国的持续干涉、官

① Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, London: Verso, 2012, p. 20.

② Majid Khadduri, "The Role of the Military in Middle East Politics," *American Political Science Review*, Vol. 47, No. 2, June 1953, pp. 511-524.

③ 周亦奇：《政治转型中的军人：军队特性与政变结果》，《国际安全研究》2015年第1期。

④ Ellen Kay Trimberger, *Revolution from Above: Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru*, New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1978, pp. 41-43.

廷腐败以及文官政治家的无能,自由军官起初打算只是改革政治,再将权力交还给文官政治家。但是,军官们很快就以另一种方式来看待这场革命,他们开始塑造一个与1952年之前完全不同的政治体制。^①新政权在国内的政治盟友主要是军队、官僚体系和执政党,这与旧政权把地主贵族和外国代理人作为盟友截然不同。军队在“七月革命”后埃及国家中的角色尤为显著。军队成为政权抵御内部和外部威胁的守护者。^②当时的泛阿拉伯主义和社会主义意识形态助长了军队的力量,国家资源都向军队倾斜,军队的工程师和承包商在公共基建、提供基本商品和国内产品加工以及工农业生产上都发挥引领作用。^③高级军官也取代文官成为生产部门的领导。在纳赛尔执政的1956~1970年,埃及的行政团队主要来自军队的政治任命。发动1952年革命的“自由军官组织”运动成员成为纳赛尔时期的核心政治精英,大部分的政党领导人、部长和省长都来自于军队。

1967年,以色列击败埃及军队被广泛认为是埃及政治去军事化的开端。时任国防部长阿卜杜勒·哈基姆·阿米尔(Abdel Hakim Amer)将军的去世标志着军队主导权的丧失,随后多位将领因战败而被判刑。1968年爆发了反对军队的民众抗议活动,纳赛尔在1968年3月承诺重整军队以将其改造为有效的战斗部队。直到1971年5月安瓦尔·萨达特总统(Anwar Sadat)的“纠正革命”(Corrective Revolution),埃及军队的专业化改造彻底完成。纳赛尔的继任者萨达特希望通过这场运动解决1952年“七月革命”遗留的问题,其中包括铲除军队中拥有权力且政治化的高级军官。许多学者认为,随后埃及内阁中军官比例的下降是军队退出政治舞台的重要指标。^④

① Joel Gordon, *Nasser's Blessed Movement: Egypt's Free Officers and the July Revolution*, American University in Cairo Press, 1996, p. 13.

② “Gamal Abdel Nasser,” *New World Encyclopedia*, http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Gamal_Abdel_Nasser, 2017-1-30.

③ 郝诗楠:《军事现代化与中国军政关系的形态变迁》,《复旦政治学评论》2016年第2期。

④ Mark N. Cooper, *The Transformation of Egypt*, Croom Helm, 1982; “The Demilitarization of the Egyptian Cabinet,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 14 No. 2, 1982, pp. 203-225; Raymond A. Hinnebusch Jr., *Egyptian Politics Under Sadat: The Post-Populist Development of an Authoritarian-Modernizing State*, Lynne Rinner Publishers, 1988; Raymond A. Hinnebusch Jr., “The Formation of the Contemporary Egyptian State from Nasser and Sadat to Mubarak” in *The Political Economy of Contemporary Egypt*, Ibrahim Oweiss ed., Washington D. C., Center for Contemporary Arab Studies, 1990, pp. 188-209.

1967年第三次中东战争失败标志着总统将成为埃及政治中最重要的角色。早在1967年之前，总统就已经是自由军官政治体系中的关键角色。1956年和1964年的宪法都赋予了总统巨大的权力，包括解散人民议会、直接颁布总统法令、宣布国家进入紧急状态以及指挥武装部队的权力。1971年的埃及宪法将总统任期限制为两个六年时间，但是1980年的宪法修正案又取消了这一限定。20世纪60年代晚期和20世纪70年代的军队专业化决定了当代埃及政治体制的发展路径，其中最重要的结果就是总统职务的制度化，使之成为埃及政治中不可争议的主要权威。虽然大部分军官都开始采取政治上低调的姿态，但是埃及军队的高级指挥官仍在埃及政治体制中扮演关键和极具影响力的角色。埃及军队设计出一套制度化的政治体系，由军官出任总统来统领文官，军队虽然不直接统治但仍然可以主导政治体系。因此，与军队直接参与统治的军事政权不同，埃及的政治体系是军队间接主导的。^①

很多学者将埃及的军政关系形容为一种交易，^②但双方的关系远超过日常事务的交流。事实上，军队和总统的命运、利益和世界观是高度联系的，军队信任总统是埃及政治体制的守护者。由于同样受过严格的军事教育、训练和经历，埃及的军人总统与依然在服役的军人同僚拥有相似的思维方式。即使在萨达特执政的早期，当时军队的影响力处于低谷，总统仍需要在军队内外配置自己的军官亲信以与自己的政敌斗争。尽管总统与军队之间也出现过间隙，例如在1977年1月的“面包革命”期间，军队曾以总统撤回经济紧缩政策作为出兵平定局势的前提条件，20世纪80年代穆巴拉克和国防部长阿卜杜·哈利姆·艾布·盖扎莱（Abd Halim Abu Ghazala）之间也存在政治竞争，但是总体来说，军队与总统的密切联系保证了埃及政治体制的延续。军队可以通过总统达成他们的目的，而自己不用管理日常的国家事务。^③

① Steven A. Cook, *Ruling but Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria and Turkey*, Johns Hopkins University Press, 2007.

② 比如 John Waterbury, *The Egypt of Nasser and Sadat: The Political Economy of Two Regimes*, Princeton University Press, 1983; Raymond A. Hinnebusch Jr., *Egyptian Politics under Sadat: The Post-Populist Development of an Authoritarian-Modernizing State*, Lynne Rienner Publisher, 1988; Maisa Gamel, *The Political Elite in Egypt*, Center for the Study of Arab Unity, 1998.

③ Steven A. Cook, *Ruling but Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria and Turkey* Johns Hopkins University Press, 2007.

二 纳赛尔时期埃及军政一体化体制的建立(1952~1970年)

1922~1952年的自由主义政党时代在“七月革命”后戛然而止,权力集中在革命指导委员会手中,其后中央政府由纳赛尔掌握。在这一时期,纳赛尔在埃及国内外进行了充满理想主义的改革和输出革命。在埃及国内,纳赛尔实施了土地革命和经济国有化,以求在埃及实现经济发展和解决各类社会顽疾。在埃及以外,纳赛尔宣扬泛阿拉伯主义,高举反帝国主义和反殖民主义的大旗,在中东地区与西方支持的阿拉伯君主国和以色列公开冲突。在这一时期,埃及处于输出革命和保卫主权的阶段,并分别在1956年和1967年经历两场大型中东战争,在1962年至1970年在境外参与了也门内战。因此,基于这一时期高强度的外部安全威胁,纳赛尔塑造了高度融合的军政体系,以军促政,以政养军,形成了“一体式”的军政关系。

在英国殖民统治时期(1882~1952年),埃及军队处于文官控制之下,期间的52任国防大臣都是文官政治精英。但是1952年革命标志着埃及军政关系的转折,军队开始在埃及社会和国内政治中享有特权地位。纳赛尔创造了一系列高度关联的军政机构,以至于最终对“社会的每个层面都形成了安全掌控”。^①在1952年7月发生政变后,埃及的政府开始逐渐军事化。起初,法鲁克的儿子福阿德二世(Fu'ad II)还被选作王位继承人,但整个君主制在1953年7月18日便被彻底废除了。在1953年至1970年,纳赛尔在埃及国内的权威毋庸置疑。警察被置于军队管理之下,文官官僚体系逐渐融入军队的指挥系统之中。

纳赛尔时期埃及军队占绝对主导的军政关系是殖民统治和埃及整体社会经济欠发达的直接结果。埃及政治机构的羸弱导致了军队介入政治以及精英阶层的军事化,他们认为军队和文官体系的结合能更有效地推动社会经济发展。1882~1947年,埃及军队的初始形态是作为英国殖民者维持埃及国内秩序的警察。^②埃及的军官主要来自教育背景良好和拥有政治意识的

① Andreas Krieg, "Egyptian Civil-Military Relations and Egypt Potential Transition to Democracy," *Cotemporary Affairs*, 2011.

② John W. Amos II, *Arab-Israeli Political/Military Relations: Arab Perceptions and the Politics of Escalation*, Pergamon Press, 1979.

城市中产阶级家庭。因此，军队比其他文官机构更容易成为最能代表大众民族主义的组织，是脱离英国控制的主要倡导者，也是来自军队的“自由军官组织”最终在1948~1949年第一次中东战争失败后推翻了法鲁克国王的统治。^① 军队将经济发展等同于意识形态，这样更容易在民众中获得支持，以和政治社会运动如共产主义和伊斯兰主义相竞争。

1952年发动政变的“自由军官组织”成员大部分来自于农村中产阶级，他们经历了农村地主阶级和贵族的特权时代，因此成员们试图通过政变来推翻农村地主阶级和贵族以及英国的统治。在1952年革命后，“自由军官组织”成员成为埃及新的统治者，占据了文官政府的高层职务并享受相应的社会经济特权。革命指导委员会的高层成员主要出任内阁职务，而第二梯队的“自由军官”则负责重建政府服务部门，改革报纸和文艺，管理国有化公司以及担任驻外大使等。^② 在1960年，作为前外交官的美国历史学家凯伊斯·维尔洛克（Keith Wheelock）写道：“埃及军人逐渐‘文官化’。曾经他们的办公桌上是埃及的豆泥三明治、用报纸包卷的面包和黄油以及显示权威的自动手枪，如今他们都变得西装革履，偶尔使用美国或者英国造的汽车，成为运动俱乐部的成员。一个新的社会正在成形。年轻的上校、中校和少校们正在创造自己的精英群体，他们将誓死捍卫已经获得的特权。在某种程度上，1952年的革命者到了1955年就成为政治保守派了。”^③

在最初阶段，革命指导委员会^④选择依靠文官内阁管理国家事务。但是，于1952年7月成立的阿里·马赫尔（Ali Maher）内阁、9月和12月成立的穆罕默德·纳吉布（Muhammad Naguib）内阁都是时间短暂和过渡性的。根据埃及军方的说法，这些新的文官政府在处理埃及的社会经济问题时并不诚实和有效。军方也逐渐意识到要真正为埃及带来社会经济转型需要做出政治上的艰难决策。因此，他们决定在之后的政府中由军队成员担任重要政治职务以执行军队的意志。^⑤ 1953年6月，埃及共和国宣布成立，

① Nazih N. Ayubi, *Bureaucracy & Politics in Contemporary Egypt*, London: Ithaca Press, 1980.

② Morroe Berger, *Military Elite and Social Change: Egypt Since Napoleon*, Princeton University Press, 1966, p. 21.

③ Keith Wheelock, *Nasser's New Egypt: A Critical Analysis*, Frederick and Praeger, 1960, pp. 47 - 48.

④ 主要成员是“自由军官组织”的执行委员会初始成员。

⑤ Don Peretz, “Egypt in Search of a Doctrine,” *Middle East Forum*, Vol. 35, 1959, p. 14.

穆罕默德·纳吉布成为首任总统。自从纳吉布出任总统之后，纳赛尔就一直担任副总理和内政部长，中校阿布杜·拉提夫·巴格达迪 (Abd Latif al-Baghdadi) 成为战争部长和海军部长，少校阿布杜·哈基姆·阿米尔 (Abdel Hakim Amer) 被提升为少将并担任军队总指挥官，少校萨拉赫·萨勒姆 (Saleh Salem) 成为全国指导部长 (Minister of National Guidance) 和苏丹事务部长。自此，几乎所有的政府关键职位都由军官担任。

因此，自1952年革命以来，埃及政府由新的政治精英构成。从历届政府内阁的军人和文官比例可以看出军人对重要职位的渗透。在“七月革命”后经历了两年的内部斗争后，埃及军队精英集团完成了对国家关键职位的控制。^① 纳赛尔和他的革命伙伴们有意成立“干净而诚实”的政府，他们以腐败为由推翻了革命前的文官政治家。^② 在接下来的十年里，埃及军队精英不仅排除了他们最有力的竞争者，例如政党和其他在国王时代突出的组织，他们还成立了由军官和前军官组成的核心内部决策圈，并以技术管理官僚作为圈子的外围。

在1952年“七月革命”后，埃及军队的4000名军官中的500名被开除，2300名继续服役，大概1000多名进入了政府公共服务部门。当时埃及26个省长中有22名是军官，在更低级的地方政府中也有军官任职。尽管革命指导委员会在1956年被废除，但是委员会内部的原军官继续在埃及政府内阁中担任同样的职务直到1966年，以保证军队对政府的控制。在纳赛尔的8届内阁中，军官的占比在1952年是45%，在1956年是32%，在1965年是47%。从1952年至1968年，担任过总统、总理、副总理、部长和副部长的人总共有131个，其中有44人，即约33.6%的人拥有军人背景（见表1-1）。在整个官僚体系中，军人的比例并不高，但是他们在外交部和总统办公室的比例分别高达9.3%和20%，后者主要负责对国家的整体掌控。^③

尽管在1956年至1964年3月，埃及的内阁文官人数有些许上升，但是埃及政府整体的军事化程度依然很高，在1965年10月后尤其如此。1964年6月，政府部门中的39名高级官员中有14名之前是革命指导委员会成员。

① Anour Abdel-Malek, *Egypt: Military Society*, Random House, 1968, p. 4.

② Anwar el-Sadat, *Revolt on the Nile*, J. Day, 1957; Gamal Abdel Nasser, *The Philosophy of the Revolution*, Public Affairs Press, 1955.

③ Anour Abdel-Malek, *Egypt: Military Society*, Random House, 1968, p. 4.

表 1-1 埃及政府内阁军人和文官解析 (1952 ~ 1968 年)

	军官	军队技术官员	军人 (总)	文官	文武官员 (总)
数量 (人)	27	17	44	87	131
比例 (%)	20.3	13	33.6	66.4	100

资料来源: Richard H. Dekmejian, *Egypt under Nasser*, State University of New York Press, 1971, p. 171。

到了 1965 年, 军人已经控制或者主管了公共交通、警察、国家银行、阿斯旺大坝、国防部、外交部、沙漠管理局和尼罗河水利局等国家关键部门。在 1952 年, 埃及 58 名驻外大使中有 25 名是军官。到了 1964 年, 埃及 73 名驻外大使中有 43 名是军官。在“一切为了战斗”的口号下, 埃及的军队持续在国内享有资源特权。纳赛尔虽然尝试建立政党阿拉伯社会主义联盟来加强对基层的控制, 但当它在 1965 ~ 1966 年挑战军方的权威时, 便开始走向衰落。^①

随着社会经济的转型, 埃及逐渐形成了一个具有影响力的新阶层——“军队技术官僚”。这些军官在某个技术领域学习并获得学位后开始在政府中担任官僚职务, 这些领域包括工程、物理、新闻、法律、历史和政治学等。在 20 世纪 50 年代早期, 军事政变领导人担任了最关键的政府职务, 如总统、总理和内政部长, 驻外大使和报纸总编群体中也充斥着军官。但是军官很难担任要求高技术含量的职务, 如经济、住房和贸易部长, 但他们间接控制这些部门。不过, 到了 50 年代末, 接受相关领域教育的军队技术官僚数量开始增长, 军人更有能力取代文官在政府中的职务了。1962 年, “在部长和副部长之下, 有 5766 个技术官僚岗位, 其中有 3714 个是由军官或者警察担任。”^②

当代社会分层理论认为, 现代以绩效为准的社会将教育作为社会流动的核心指标, 尤其是成为政治精英阶层的关键。为了检验埃及 1952 年之后的政府的属性, 本节将重点分析身处高位的埃及精英, 他们包括 1952 年 9 月到 1972 年 9 月内阁级别的官员: 总理、副总理、部长和副部长, 以及不同时期的总统和副总统。具体来说, 这涉及两个问题: 第一, 埃及社会的政治精英来自哪里? 第二, 他们拥有怎样的教育背景和社会背景? 通过研

① Zeinab Abul-Magd, *Militarizing the Nation: The Army, Business, and Revolution in Egypt*, Columbia University Press, 2017, p. 163.

② Ahmad Abd Allah ed., *al-Jaysh wa-l-Dimuqratiyya fi Misr*, Sina li-l-Nashr, 1990, p. 35.

究埃及自1952年来历届内阁构成和军人掌握的职务,我们可以大致判断军人在埃及权力结构中的地位和他们职务的政治分量。1952年9月7日至1967年6月19日,在10个政府内阁中担任过职务的274个人中,有121人是正服役或退役军人。在这10个政府内阁中,军人的比例是44.2%。其他的比例数据显示了埃及政府内阁的持续军事化,内阁的军人比例从1965年的47%到1966年的59%再到1967年的65%。^①另有学者对1952年9月至1968年10月的埃及内阁成员做了整体的分析,发现有44个人(33.6%)是正服役或者退役军人,有87个人(66.4%)有文官背景。^②

有学者延续了前人的统计路径,考察了1968年11月至1972年9月埃及政府内阁的82名部级官员,它显示有25个人(30.5%)是不同类型的军官,另有57个人(69.5%)是来自文官背景(见表1-2)。^③

表1-2 埃及政府内阁军人和文官解析(1968/11~1972/09)

	军官	军队技术官员	军人(总)	文官	文武官员(总)
数量(人)	12	13	25	57	82
比例(%)	14.6	15.9	30.5	69.5	100

资料来源:Shahrough Akhavi, "The Egyptian Political Elite," Paper delivered at the Sixth Annual Conference of the Middle East Studies Association, Binghamton, N. Y., November 2-4, 1972, p. 46。

然而,在表1-1和表1-2中文官对军人2:1的比例很难反映他们所担任职务真实的政治分量。从纳吉布到萨达特,埃及自1952年革命以来的历任总统和副总统都曾是军官。1954~1970年反复担任总理职务的四个人:纳赛尔、萨布里、穆希丁和苏莱曼都曾是军官,而大部分副总理也有军人背景。直到1970年11月的内阁,萨达特才首次打破了这个传统,任命了资深外交官马哈穆德·法瓦兹(Mahmmud Fawaz)为总理,随后在1972年1月内阁中任总理的是美国哈佛大学毕业的工程师阿齐兹·西德基(Aziz Sidqi),1974年5月内阁中任总理的是英国毕业的经济学家阿布杜·阿齐兹·希贾兹(Abdel Aziz Higaizi)。^④

① Eliezer Be'eri, *Army Officers in Arab Society and Politics*, Praeger, 1970, pp. 28-29.

② Richard H. Dekmejian, *Egypt Under Nasser*, State University of New York Press, 1971, p. 171.

③ Shahrough Akhavi, "The Egyptian Political Elite", Paper delivered at the Sixth Annual Conference of the Middle East Studies Association, Binghamton, N. Y., November 2-4, 1972, p. 46.

④ Richard H. Dekmejian, *Egypt Under Nasser*, State University of New York Press, 1971, p. 171.

此外,有些关键部长岗位固定由军官担任,如战争部长、军备生产部长、地方管理部长、国家情报部长和内政部长。其他部长职务,如外交部长、信息部长、电力部长、工业部长、阿斯旺大坝部长、旅游部长、科研部长、农业改革部长、劳动部长、教育部长、计划部长、文化部长、社会事务部长、供应部长、青年部长、宗教基金部长,则是在前军官和文官之间轮换。^①表1-1显示,在1952~1968年埃及政府内阁的131个领导职务中有13%来自于军队技术官僚。他们大部分都在之前接受过非军事领域的教育,如物理、工程、法律、新闻和历史。我们可以列举一些著名的军队技术官僚,如前外交部长和前阿盟秘书长马哈穆德·利雅德(Mahmud Riad),前总理穆罕默德·西德基·苏莱曼(Muhammad Sidqi Sulaiman),萨达特的国家安全顾问、前驻苏联大使马哈穆德·哈菲兹·伊斯梅尔(Mahmud Hafez Ismail),萨达特的总统助理阿布杜·卡德尔·哈提姆(Abdel Kadir Hatem)和艾什拉夫·马尔旺(Ashraf Marwan)等。^②

埃及政府中的军队技术官僚反映了军队对埃及政治关键领域的掌控。他们是受过必要训练且忠于军队的专家人才,可以帮助执政的军队精英解决现代化过程中的各种新问题。在军旅生涯中,这些军队技术官僚适应了“自由军官组织”革命政权的基本政治逻辑,埃及政府希望向他们灌输军队作为埃及国家独立象征的身份认同和自豪感。他们视自己为从以色列手中解放西奈半岛和实现国家社会经济现代化的先锋。^③而和军队精英合作的文官领导层主要由知识和专业资深的技术官僚组成,他们负责处理具体的技术管理问题,而不直接参与政治决策。因此,他们在政治上是中立的,没有独立的政治和意识形态思维,也不能对军队精英形成制衡。

三 萨达特时期军政关系的专业化 (1970 ~ 1981 年)

在1967年第三次中东战争后,纳赛尔开启了埃及政治的去军事化进程。

① Ahmad Abd Allah ed., *al-Jaysh wa-l-Dimuqratiyya fi Misr*, Sina li-l-Nashr, 1990, p. 35.

② Anour Abdel-Malek, *Egypt: Military Society*, Random House, 1968, p. 4.

③ Muhamad Jamal al-Din Mahfuz, *Abd al-Nasir wa al-Quwat al-Musallaha*, Idarat al-Tawjih lil-Quwat al-Musallaha, 1971; A. Dayri, "Politics and the Military," *Dirasat Arabiya*, Vol. 5, 1969, pp. 9 - 16.

在阿米尔去世后，纳赛尔解除很多有政治影响力的军官的职务，而重新任命了只专注于专业化的新的军队最高指挥官和总参谋长。^①此外，纳赛尔回应了文官技术官僚反对军官在政府任职的呼声。纳赛尔将很多在政府任职的前军官替换为学者，而让武装部队只负责直接与国家安全相关的事务。这次人事调整让文官技术官僚在决策过程中的角色更加明朗。^②1966年，埃及政府的21名军官总共占内阁部长级职务的55.3%，到了1968年10月，该数量已经下降到13人，只占41.9%。^③1968年2月，埃及爆发了街头抗议示威后，政府于3月30日发表了改革意识强烈的《三月宣言》，并着手改组内阁。^④不管从相对还是绝对数量来说，这次改革使埃及政府内阁中军人的数量急剧下降，而学者的数量明显上升。然而，纳赛尔执政最后三年的内阁以过渡性为主，他们没有形成统一的改革气象。

纳赛尔在1970年去世后，萨达特担任了总统职位，他加速了政府去军事化的进程和经济自由化的改革。但是前军官们依然掌控着安全部门和阿拉伯社会主义联盟，他们认为自己才是纳赛尔的合法继承人，并计划推翻萨达特。通过1971年的“纠正革命”运动，萨达特制止了政变企图并铲除了纳赛尔时代残留的并具有政治影响力的前军官。他将91名官员关进了监狱，包括政府部长、阿拉伯社会主义联盟和先锋组织的领导人、议会成员以及正服役军官。执政党阿拉伯社会主义联盟的文官机会主义者迅速表态支持了萨达特对意识形态顽固派的清洗。^⑤

萨达特的军队去政治化策略是限制政府内阁中的军队成员数量。在纳赛尔时期，大约1/3的政治统治精英都是军官，到了萨达特执政的末期，只有1/10的政治统治精英来自军官集团了，基本终结了从军队进入文官仕途的直接路径。在访问耶路撒冷后，萨达特宣称要在中东地区和撒哈拉以南地区对

① David Bullard Smith, *Egyptian Military Elite: An Operational Code*, M. A. thesis, Naval Postgraduate School, 1977, pp. 49–50.

② Michael N. Barnett, *Confronting the Costs of War: Military Power, State, and Society in Egypt and Israel*, Princeton University Press, 1992, p. 104.

③ Mark N. Cooper, “The Demilitarisation of the Egyptian Cabinet,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 14, No. 2, 1982, pp. 205–208.

④ Mark Cooper, “Egyptian State Capitalism in Crisis: Economic Policy and Political Interests, 1967–1971,” *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 10, No. 3, 1979, pp. 481–516.

⑤ Hazem Kandil, *Soldiers, Spies, and Statesmen: Egypt's Road to Revolt*, London: Verso, 2012, p. 129.

抗苏联和极端主义威胁。但是埃及的军事建设却没有跟上萨达特的承诺。在萨达特执政的最后几年 (1978 ~ 1980 年), 埃及的人均军事支出被削减了一半, 而军事在整体政府支出中的比例也下降了 60%。埃及在 1980 年拥有的导弹数量和 1973 年战争结束时持平。这种现实和承诺的反差可能是因为萨达特希望通过限制军队的战斗力以在政治上限制军队的影响力。^①

1973 年战争结束后, 埃及军队失去了备战的紧迫性。萨达特则开始实施他的“和平与繁荣”大战略, 将军队排除在政治之外, 并且将政府资源从军事建设转向社会发展。萨达特曾在 1977 年说: “如果我们在今年实现和平, 军事花费肯定会降低。我真心需要把所有可得资金投入国家重建中去。直到当下, 我们的人均军事花费还很高。只要我们还在与以色列对抗, 我就不敢削弱我们的军队。”^② 在战后, 萨达特解散了十几万人的非前线部队, 他们中的很多人从 1967 年战争开始就一直打仗。此外, 萨达特极力避免在著名的“十月战争英雄”周围形成小圈子, 以防止这些人阻碍他在战争之后实施的政策。^③

整体来说, 萨达特限制了军队的政治影响力。当 20 世纪 70 年代所有的战时国家都在研发导弹时, 埃及的导弹数量在下降。^④ 此外, 在关键性的国家安全问题上, 军队从未对总统权威构成威胁。为了发动对以战争, 萨达特首先对军队内部进行了清洗, 他在 1972 年解职了战争部长穆罕默德·萨迪克 (Muhammad Sadiq), 换上了更加服从总统的艾哈迈德·伊斯梅尔·阿里 (Ahmed Ismail Ali)。根据基辛格的回忆录, 在十月战争后“101 千米”的谈判中, 国防部长加姆西曾经想让埃及军队脱离谈判, 萨达特曾感慨地说: “我的军队啊, 一开始我很难劝说你们去打仗, 现在我很难劝你们走向和平。”^⑤ 但是萨达特的意愿最终占了上风, 他在必要时采取了必要的严厉

① Robert B. Satloff, “Army and Politics in Mubarak’s Egypt,” *Policy Papers*, No. 10, *The Washington Institute for Near East Policy*, 1988.

② 伊朗报纸《复兴报》(*Rastakhiz*) 对萨达特的采访, 由埃及官方通讯社中东新闻社 1977 年 5 月 18 日转载。

③ 比如, 直到 1982 年萨达特去世后, 十月战争中的第二和第三野战军指挥官, 退休少将萨阿德丁·麦蒙 (Sa’ad al-Din Ma’mun) 和阿卜杜·穆尼姆·穆罕默德·瓦希尔 (Abdul Mun’im Muhammad Wasil) 才被授予荣誉中将称号。

④ Martin Indyk, “To the Ends of the Earth: Sadat’s Jerusalem Initiative,” *Harvard Middle East Papers*, No. 1, Center for Middle East Studies, 1984, p. 8.

⑤ Henry A. Kissinger, *Years of Upheaval*, Little, Brown and Co, 1982, p. 823.

手段,比如以虐待部队为由审判前战争部长萨迪克,以及在和平谈判的关键时期将国防部长加姆西解职。

纳赛尔于1970年9月去世,萨达特在10月组建了他的第一个内阁。1971年5月,萨达特发动了“纠正革命”运动,政府中主要的左派人士被从纳赛尔死后达成的临时权力协议中排除。1971年9月和10月,萨达特颁布了一系列法律重新构建了国家内部的政治安排,以及人民议会的选举。因此,笔者认为,纳赛尔后期和萨达特前期是过渡时期。政治自由化是改革的方向,但是萨达特不能操之过急,位于政府高层的人因为利益被触及仍在抵制这一进程。这些人在1971年5月都被大批清洗掉,因此在当月成立的内阁仍然具有相当的临时性特点。直到1971年年底,当时情况更加稳定了,大批新的政治任命为“纠正革命”和政治自由化奠定了基石。因此,1971年之后的埃及政府内阁可以被认为是完全有萨达特时代特色的内阁。

在萨达特任内,每当军官从政府职位退休后,文官就会接替他们的职务。在萨达特所有的部长中只有13%的人来自军队,他们中有1/3接受过技术教育。在萨达特的最后一任内阁中,只有两名部长来自军队,即国防部长和外交部长。此外,萨达特还大量减少了各省省长中的军人人数。在1964年,埃及的26名省长中有22名出身军队,到了1980年,这个数字已经降低到了5名。^①内阁随着政治事件的变化反映在它的构成上,尤其是军事人员在内阁中的存在。在20世纪60年代末到70年代初的过渡时期,军人在埃及内阁中的比例适中。但是在1972年2月的内阁中,军人的比例下降到了1952年以来的最低点,且持续下降。^②唯一的例外是1973年3月的内阁,因为当时埃及正处于战争状态。在萨达特后期的政府内阁中,律师、经济师和工程师的比例得到了显著提高(见表1-3)。

通过检视萨达特任内埃及历届政府内阁的组成,我们可以得出两个结论。第一,1967年前后的埃及政府内阁构成差异很大,这反映了当时政治去军事化的走向。第二,埃及政府内阁明显正在从军人主导走向专业化方向,专业技术人士在萨达特执政末期的内阁中的比例占到23%。如果对比内阁部长的背景,纳赛尔和萨达特时期有惊人的差异。在纳赛尔时期的131

① Robert Springborg, "al-Ra'is wa-l-Mushir: al- 'Alaqa al-Madaniyya al- 'Askariyya fi Misr al-Yawm," in *al-Jaysh wa-l-Dimuqratīyya fi Misr*, Ahmad Abd Allah ed., Sina li-l-Nashr, 1990, p. 66.

② 杨灏城、江淳:《纳赛尔和萨达特时期的埃及》,商务印书馆,1997,第431页。

名部长中, 20.6% 是纯军官, 12.2% 是军队技术官僚 (见表 1-3)。在萨达特时期的 127 名部长中, 7% 是纯军官, 7% 是军队技术官僚。如果考察的是萨达特时期内阁各部的全体成员比例, 军官只占了 3.8%, 而军队技术官僚则占了 9%。虽然没有纳赛尔时期内阁各部的完整数据, 但是可以确定的是, 当时的军人比例肯定高于萨达特时期。^①

表 1-3 纳赛尔和萨达特时期部长构成对比

职业和教育背景		纳赛尔时期	萨达特时期
		数量 (人)	数量 (人)
军官	纯军官	27	9
	工程技术	7	5
	物理	1	1
	政治学	3	2
	法律	2	1
	历史	2	
	医学	1	
文官	法律	19	28
	工程技术	19	22
	经济	12	18
	农业	9	8
	科技	4	5
	医学	3	6
	犯罪学	3	3
	伊斯兰	3	2
	其他	13	8
无学历	1	1	
内阁稳定性	—	3	2
	内阁数量	18	11
	内阁平均持续时间/月	8.7	7.6
	部长数量	131	127

资料来源: Mark N. Cooper, "The Demilitarisation of the Egyptian Cabinet," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 14, No. 2, 1982, pp. 203 - 225。

① Mark N. Cooper, "The Demilitarisation of the Egyptian Cabinet," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 14, No. 2, 1982, pp. 203 - 225.

四 穆巴拉克时期的庇护主义军政关系(1981~2011年)

在穆巴拉克执政前期,军队重新恢复了在国内政治中的作用。与萨达特不同,穆巴拉克认可军队对国民经济的潜在贡献以及作为国内稳定的终极保护者的作用。军队和穆巴拉克政府形成了合作伙伴关系,从而开始获得更多的政府预算和掌控更多的政府职位,并在国内政治中发挥更大作用。尤其重要的是,军队重点负责穆巴拉克政权的安全和稳定性。在埃及国内,军队影响力和政治权力都有所上升,但是它的权威也面临着新的潜在挑战,首先,埃及退出了反对以色列的阿拉伯联盟,军事备战不再是必要的,军队也不再是神圣不可侵犯的。20年以来,埃及军队首次成为政治反对派合法批评的对象。其次,宗教激进主义开始在军队中渗透,这主要由两个因素引起,即人口激增和教育质量下降导致军队在招募士兵上既重视数量又重视质量。同时,许多兵营建立在城市附近,那里正是滋生宗教激进主义的沃土。^①

与上述挑战同时出现的还有另外两个关键事件,它们令埃及军队在地区层面重新发挥重要作用,即海湾战争和阿以冲突。埃及军队在穆巴拉克前期的发展都是在为阿拉伯世界可能出现的军事真空做准备,抑或是在海湾地区抑或是在对以色列的战争中。然而,美国并不希望埃及走向这两个选择中的任何一个,尤其不希望埃及打破当时与以色列“不战不和”的状态。因此,美国支持埃及军队在其国内的重要作用,以服务于美国维持穆巴拉克政权稳定和经济增长的目标。同时,地区安全环境也是促使埃及军队在国内政治中崛起的因素之一。由于海湾战争,阿拉伯国家出现了军事存在的真空,埃及试探性地在海湾地区扩大了军事存在,并通过武器出口和与海湾军队合作。此外,埃及逐步恢复了在阿以问题上的发言权。^②

由于埃及国内面临的安全风险和对重塑埃及国际地位的重要性,在穆巴拉克时期,军队远离国内政治和经济的趋势不仅停止而且反转了,穆巴拉克还支持军队在埃及政治中发挥核心作用。军队可以控制更多的军队预

① “Middle East Contemporay Survey,” Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, 1981, Vol. 1, p. 317.

② Robert B. Satloff, “Army and Politics in Mubarak’s Egypt,” *Policy Papers*, No. 10, 1988.

算、掌握更多的政府活动。在萨达特去世后的前两年，军队人均支出占政府支出的比例上升了近3/4，国防支出上升了近一半。在穆巴拉克时期，军队重新开始现代化转型，比如部队的机械化以及获取美国的F-16战机和法国的幻影2000战机。在穆巴拉克任总统的前四年，埃及进口了价值70亿美元的武器，超过了过去七年的总和。很明显，穆巴拉克的政策是用更多的经济资源来购买武器和扩大军队建设。^①

尽管穆巴拉克没有聘用任何军官出任文职类的部长职务，但是军官却在政府管理的第二层级——公共部门中占据了很大比例，尤其是在负责经济自由化和提供公共服务的部门中。我们很难严格地统计在公共部门工作的军官的具体数量，因为他们可能在官僚体系中的任何地方，且埃及政府不会公开自己员工的信息。但是，我们可以通过调查具有代表性的领域来判断军官在公共部门发挥的决定性作用。

在穆巴拉克时期，大量退休军官被指派到不同的政府部门和国有企业中任职。军官任职的领域通常与他们在军中的“专业”相关，这样可以令军官在相应的部门中拥有比较优势。来自陆军的高级军官比来自空军和海军的军官更容易获得地方政府中的职务，而来自海军的军官也比来自陆军和空军的军官更容易获得在海运部门的职务。穆巴拉克时代的最后3名海军指挥官都出任了苏伊士运河管理局和国家航运公司的主席。亚历山大、塞得港、杜米亚特和红海港口的主席和下属单位的负责人也都来自海军。^②

同样，通信部队出身的军官会被任命到通信和信息部门，而空军出身的军官则会被任命到民航部门和机场。^③一些空军和空防部队的高级军官在退休后也会被任命为外交官。穆巴拉克政府声称，文职部门聘用退休军官可以让他们在服役期间学习的技术获得再次运用。^④但是军官们也经常被任命到和他们的军事背景不相匹配的公共部门。例如，在埃及的文物管理局，

① Robert B. Satloff, "Army and Politics in Mubarak's Egypt," *Policy Papers*, No. 10, 1988.

② Muhammad Rabi', "Katibat I' dam al-Naql al-Bahri al-Misri," *Masrawy*, <http://www.masrawy.com/ketabat/ArticlesDetails.aspx?AID=173139>, 2012-6-22.

③ Yazid Sayigh, "Above the State: The Officers' Republic in Egypt," *The Carnegie Papers*, 2012, p. 17.

④ Abd al-Khaliq Khalifa, "al-Muhandis Ibrahim Mnana Wazir al-Tayran al-Madani fi Hiwar ma al-Wafd," *al-Wafd*, http://www.alwafd.org/index.php?option=com_content&view=article&id=30822, 2011-4-5.

曾有 88 名退休少将在里面担任过闲职。^① 埃及环境部的 35 个高层职位曾经由退休将领担任。退休军官们还大量存在于住房部、交通部、工业部、信息部和石油部。经过大致推算,埃及总共有 173 名少将以及 33 名准将和上校在政府官僚体系中担任次长和总经理等领导职务。^②

除了在官僚系统中任职之外,退休军官还在国有企业中担任了数百个管理岗位,形成军队自身的“经济帝国”。^③ 主要参与经济活动的军队实体是军事生产部、阿拉伯工业组织和国家服务项目组织。他们总共经营着 35 家工厂和农场。军事生产部 40% 的产品实际上是非军用产品。此外,尽管阿拉伯工业组织是埃及的主要武器生产单位,但是它 70% 的产品都是非军用性的。国家服务项目组织也主要生产非军用性产品。^④ 这三家机构一直都是由高层的军队精英担任领导职务。退休的总参谋长通常会担任阿拉伯工业组织的主席,国家服务项目组织主席通常不会是级别低于少将的退休军官。退休军官还管理着工厂、酒店、军队俱乐部以及其他收入丰厚的企业。整个军队企业不受埃及议会和行政监督组织(Hay'at al-Raqaba al-Idariyya)^⑤ 的监管,理由是这些信息都涉及“军事机密”,不能透露给文官。穆巴拉克刻意制造的零监管环境让退休高级军官可以从军队的经济活动中收获巨大的物质利益。^⑥

因此,穆巴拉克继承了纳赛尔和萨达特军政关系的传统,而将其发展

① Manar Salim, “Muwazzifu Hay'at al-Athar; Hadhih Matalibuna li-l-Wazir al-Jadid,” *al-Wafd*, <http://www.alwafd.org>, 2011-3-23.

② Abd al-Rahman Kamal, “Bi-l-Asma' wa-l-Mansib; Kharitat Jiniralat Hukm al- 'Askar li-Misr,” *al-Sha'b*, <http://elshaab.org/thread.php?ID=31222>, 2012-8-2.

③ Nadine Marroushi, “US Expert: Leadership of 'Military Inc.' Is Running Egypt,” *Egypt Independent*, <http://www.egyptindependent.com/news/us-expert-leadership-military-inc-running-egypt>, 2011-10-26.

④ 阿拉伯工业组织和国家服务项目组织分别成立于 1975 年和 1979 年。一开始,阿拉伯工业化组织的目的是建立阿拉伯军事工业,它在火箭、导弹和军事车辆上投资很多。但是,阿拉伯工业化组织的经济活动逐渐包括了制造非军用性产品,如火车、地铁零件,以及塑料和玻璃制品。国家服务项目组织的经济活动同样包含了食品管理、纺织和电子工厂、加油站、军队电影院和酒店。参见 Yezid Sayigh, *Arab Military Industry: Capability, Performance, and Impact*, Brassey's Putnam Aeronautical, 1992.

⑤ 该机构同样由退休军官领导。

⑥ Muhammad Chayth, “Limadha La Tuhakimu Hitler Tantawi wa-Dubbat al-Raqaba al-Idariyya al-Fasidin Fawran?!” *Sudanese Online*, <http://www.sudaneseonline.com/arabic/permalink/5408.html>, 2011-6-22.

成为庇护式的军政关系。萨达特遇刺以及随后而来的国内骚乱对穆巴拉克造成了极大的冲击，这导致后者决定提升军队在国内政治中的地位，以使其成为巩固政权的坚强力量。虽然穆巴拉克没有使军官像在纳赛尔时期一样担任许多重要的内阁高层职务，但是穆巴拉克相比萨达特时期提升了退休军官在各省省长职务以及政府和国企的高级管理岗位的能见度。这些任命不仅赋予了退休军官的政治地位，也潜在地增加了他们的收入。在穆巴拉克的庇护主义策略下，埃及军官享有很高的政治地位和丰厚的物质财富以及最终获得这些利益的晋升渠道，军队的高层领导人职位也相对稳定。

结 论

自1952年共和国成立以来，埃及军政关系的演变与埃及的国内社会经济环境和外部战略格局都高度相关。在共和国建立之初，埃及的国家机构脆弱且国内政治势力复杂，因此军人出身的纳赛尔倾向在关键的政治和技术岗位上任命前军官。同时，由于埃及长期面临来自前殖民帝国和周边敌对国家的威胁，这也使得军队在国内文化和政治中拥有超越文官政府的地位。然而，随着埃及内部文官机构的完善以及外部战争威胁的下降，军队只能退居幕后，并逐渐失去了占据显著政治职务的地位。因此，萨达特对军队进行了专业化改造。穆巴拉克则延续了军政关系的专业化路线，但是以允许军队经商，并以提拔高级退休军官担任文职官员的方式维持着总统对军队的控制和两者间的特殊关系。经过纳赛尔、萨达特和穆巴拉克三任总统的发展，埃及军队拥有独立于文官政府之外的经济能力，同时掌握埃及国内政治决定权的“超国家”力量。它对于埃及政治的巨大影响力体现在2011年“阿拉伯之春”后的各类政治事件中，不管是穆尔西还是塞西的执政，军政关系都是维持政权稳定的关键。

同时，埃及军队之所以如此重要，是因为与其他阿拉伯国家的军队不同。埃及军队主要是全民征兵而非来自特定的派别、民族、部落和地域。由于与军队的紧密联系，埃及社会普遍认为军队具有“国家性”，超越了党派和个人利益。当国家发生危机时，埃及社会中总会有声音呼吁军队介入局势挽救国家。因此，埃及军队深知可以利用自身良好的形象发挥影响力。在穆尔西执政时期，时任国防部长的塞西曾将军队描述为“服从埃及人民

而非政府”，同时称，“埃及军队只接受埃及人民的命令”^①。自从塞西担任总统后，埃及军队在国内政治经济的作用与日俱增。首先，通过艰苦的反恐战争和安全巡逻，军队向埃及人民证明了只有它才可以保证埃及的稳定。其次，在埃及整体政治经济实力衰落的情况下，强大的军事力量成为埃及在地区乱局中博弈的关键筹码，也为埃及人民赢得宝贵的独立自主权和国家尊严。因此，埃及军队不仅仍然是国内社会危机的仲裁者，还会成为埃及发展道路的护航者和实施者。

[责任编辑：刘金虎]

^① Channel 1 TV, “Egyptian Defence Minister Says Army is United,” *BBC Monitoring*, 2013-7-24.

trends. Therefore, global governance has become the main agenda of the international community.

Keywords: COVID-19; New Imperialist; Traditional Security Threats; Non-traditional Security Threats; Global Governance

Dynamics of Civil-Military Relation in Egypt (1952 – 2011)

Duan Jiuzhou

Abstract: The Modern Republic of Egypt was founded through national army's coup d'état, which decided the core importance of army in the Egyptian politics. Meanwhile, the supreme status of the army is also originated from the military culture of Middle East and nation building process. However, the political status of Egyptian army has witnessed vicissitudes. This paper presents the characteristics of the development of civil-military relation in Egypt during Nasser, Sadat and Mubarak's era, which are manifested as integrated, professional and clientelistic, with further analyzing the motives and impacts of this historical evolution.

Keywords: Civil-Military Relation; Egypt; Political Stability

Researches on the Evolution, the Political Discourse and Influence of the Patriotic Party of Turkey

Zhu Chuanzhong

Abstract: As a new political force of Turkey's political stage, the origin of the Patriotic Party can be traced to the PRG of the 1970s. The political discourse of this party includes the idea of world revolution, the Turkish revolution, the national government, the domestic politics, the society and economy, the international politics and so on. As to the influence of this party, its chairman Doğu