



【区域国别研究】

阿拉伯剧变后埃及对非政府组织的治理及其影响

闫伟,常晓东

(西北大学 中东研究所,陕西 西安 710127)

摘要:非政府组织既是埃及等中东国家推进社会治理的重要载体,也对社会政治稳定造成严峻挑战。2011年埃及的政局动荡与非政府组织密切相关,如何治理非政府组织成为埃及实现稳定的重要影响因素。2013年之后,埃及政府一方面逐步削弱非政府组织的政治性,加强对非政府组织行为的规范,切断其与境外力量的经济联系。非政府组织呈现出“弱国家治理”。另一方面则加强与非政府组织在社会经济发展、慈善和民生等领域的合作,非政府组织成为“强社会治理”的主体之一。这推动埃及由乱到治,破除了街头政治的载体,填补了埃及社会治理的赤字。

关键词:埃及;非政府组织;阿拉伯剧变;国家治理;社会治理

中图分类号:G113 **文献标识码:**A **DOI:**10.16152/j.cnki.xdxbsk.2023-06-006

非政府组织一定程度上沟通了普通民众与政府的关系,是社会治理乃至国家治理的重要媒介。历史上,中东存在诸多类型的非政府组织,例如宗教团体、商人社团、行会、族群和部落组织等。这些组织虽然形式上独立于国家控制之外,但却是国家治理的重要补充。20世纪之后,中东开始由帝国和王国等传统政治形式向现代民族国家转型。现代民族国家具有权力、认同的统一性,国家与社会的高度整合性等特征。非政府组织与国家的关系出现逆转,由相互协调与互补转变为一定程度的对抗。如何平衡非政府组织的国家治理与社会治理职能,是中东国家普遍面临的挑战。

埃及是中东的大国,其非政府组织^①与国家关系的悖论较为典型。“对于沟通公民与国家关系进而实现社会和谐、政府良治都起着重要的作用。”^{[1]199}但也可能威胁社会稳定,“埃及的非政府组织看似安分守己,但一旦国家出现动荡便乘势而起,兴风作浪,推波助澜。2011年埃及‘1·25革命’看似是无组织、无纲领、无领导的‘三无运动’,实则受到各种非政府组织的组织和操纵”^{[2]54}。对其深入研究具有重要的个案价值和理论意义。

收稿日期:2023-08-22。

基金项目:国家社会科学基金重大研究专项(21VGCQ015);国家社会科学基金一般项目“中东非政府组织研究”(20BSS035)。

作者简介:闫伟,西北大学教授,从事中东问题、南亚问题研究。

^①本文主要探讨埃及的国内非政府组织,其境内的国际非政府组织并非本文研究的范畴。

埃及乃至中东的非政府组织是近年来国内外学者研究的热点问题。冷战时期,一些西方国家力图通过培植非政府组织逐步瓦解中东的反美国家,进行政权更迭和颜色革命。冷战结束后,这种策略并未根本改变,并随着伊拉克战争后美国推行的“大中东计划”进一步加强。西方对于中东国家非政府组织的研究本身具有强烈的西方中心主义和先验的价值判断。国外相关研究成果众多,在文献资料和方法上都有可取之处。但其核心理论仍然存在很大问题,强调非政府组织的发展是推动埃及乃至其他中东国家民主化进程的前提,突出了其国家治理的功能,很大程度上忽视了非政府组织在社会治理中的角色^[3-5]。国内学界关注于埃及非政府组织或公民社会的定义和类型,及其与埃及民主化进程的关系等,对于全面认识非政府组织有所裨益,但从国家与社会关系的角度进行阐释相对不足,也未系统探讨当前埃及的非政府组织问题^[6-10]。本文以塞西政府时期埃及对非政府组织的治理作为研究对象,从国家和社会治理的视角出发,阐释埃及政府对非政府组织的治理之策,以便为审视中东国家的非政府组织问题提供新的视角和思路。

一、国家治理与社会治理的失衡:非政府组织治理的两难与埃及剧变

“非政府组织”,亦被称为“公民社会”“市民社会”。联合国将之界定为人民自愿组成的非营利性的地方、全国或国际组织^[11]①。非政府组织形式上独立于政府机构之外,属于自组织的社会组织,但现实中的问题更为复杂,非政府组织可能与政府有联系,也可能具有特定的政治目标。非政府组织问题本质上是国家与社会关系的问题。历史上,中东在统一的帝国背景下,社会具有一定的多样性和自治性。教派、教团、部落、行会等非政府组织在基层社会的治理中发挥着重要的作用,并成为传统国家实现有效统治的社会依托。但是,中东由传统的政治和社会组织形式向现代民族国家转型,从而导致了国家与社会关系的再调整。现代国家强调对于社会的整合与权力、资源的垄断。

中东国家与非政府组织的关系由此呈现出两难的局面:一方面,由于中东国家的社会治理能力相对不足,因此需要非政府组织扮演某种社会职能,提供慈善、教育、医疗、住房、缓解贫困、提升妇女地位、革除陋习等社会公共产品,以有助于维持社会稳定,填补社会治理的某些空白。1992年,埃及低收入群体70%—75%的医疗服务由宗教非政府组织提供;1982—1992年,从非政府组织获取医疗服务的人数由450万增加到1400万^[4]②。另一方面,非政府组织在基层社会的深耕,有时存在政治化的倾向和诉求,成为外部力量和政治派别施加政治影响力的工具。这些非政府组织由此转变为政治组织甚至反政府运动,其目标不再是社会治理,而上升为国家治理层面,谋求获得政治权力,转变为政党或者统治力量。特别是非政府组织具有组织和动员社会群体的能力,并受到境外、域外力量的影响与支持,具有一定的跨国和跨地域的特色。例如,穆斯林兄弟会作为政治伊斯兰组织,具有明确的政治目标,受其影响和资助的非政府组织活跃在中东国家尤其是埃及。美国等一些西方国家长期在中东国家培育和扶植非政府组织,将之作为推进西方民主的工具。伊拉克战争后,美国力推“大中东计划”,其中发展中东国家的非政府组织便是推动所谓的“民主改造”的重要手段。这些举措在2011年之后的阿拉伯剧变中得到了印证^[12]。其间活跃着非政府组织的身影,甚至在一些阿拉伯国家扮演主导者的角色。非政府组织又成为影响社会政治稳定的重要因素。

非政府组织的功能具有两个维度:国家治理与社会治理^[13]①②。前者侧重于非政府组织监督、参

① 埃及政府对于非政府组织的界定与此类似:独立于政府的控制、非营利性和服务大众,埃及非政府组织由社会团结部具体认定。

② 本文中,“国家治理”主要指治理国家和处理政务,社会治理主要指特定治理主体对社会尤其是基层社会的管理。

与政治,这一趋势推向极端,非政府组织将转变为政党甚至政治反对派^①。社会治理则偏重经济发展、慈善、民生、医疗健康、文化和体育等领域。尽管一国或一个地区的非政府组织存在多种类型,但从整体上看,非政府组织参与国家治理的意愿和活动越强,社会政治的稳定性越差。对于社会治理的偏好越强,显示出社会趋向稳定。因此,从国家和社会治理的两个维度能够更全面地审视非政府组织问题,一定程度上超越了西方在非政府组织问题上“民主偏好”的单一视角。

埃及是中东大国,2013年以来逐步实现了由乱到治,也体现了非政府组织在国家治理和社会治理领域侧重的变化。2010年,埃及社会团体注册在案的非政府组织数量多达2.6万个^{[14]20}。2011年,美国国际开发署的数据为45000个非政府组织^{[15]9}。埃及非政府组织的类型主要有慈善组织、发展组织、人权组织、商会、合作社、专业辛迪加、工会、青年中心、体育俱乐部、妇女组织、信仰组织、教会和清真寺等^{[16]21},它们的目标并不一致。人权、信仰和宗教组织等具有较强的政治性,一定程度上受到外部力量的影响和资助。埃及非政府组织具有其特征:一是以男性、社会中上层为主,女性和社会底层参与度不高,资金募集既有捐赠和政府拨款,也有国外的资金流入。非政府组织大都集中于城市。二是宗教在其中发挥着重要的作用。20世纪后期以来,穆斯林兄弟会(穆兄会)借助埃及的经济自由化改革积累了大量财富,并将之投入社会服务,组建大量非政府组织。埃及政府严控穆兄会的政治活动,并将之视为非法组织,但一定程度上默许其社会活动,以弥补社会治理的不足。20世纪80年代以来,埃及大部分阿拉伯语和宗教教师都与穆兄会下属的非政府组织有联系^{[17]496}。

面对社会治理的困境,穆巴拉克政府一方面加大对非政府组织的管控。早在1964年,埃及颁布“第32号”法令,通过社会事务部对非政府组织进行绝对控制。20世纪后期,埃及实行经济自由化改革,伴随国家对社会控制的减弱,非政府组织迅速发展,并承担着重重要的社会职能。2002年,埃及通过了“第84号”法令,规定非政府组织需要在社会事务部注册登记,政府在其运转过程中进行监督,严禁接受境外资金援助,违反上述规定将遭到严处^[18]。在实践中,埃及对于政治性更强的人权、妇女等非政府组织进行严控,但另一方面,埃及政府也加大对一些社会性和慈善性非政府组织的支持,以弥补社会治理能力的不足。埃及政府为它们提供一定的资金,进行社会活动。2004年,马哈·M.阿卜杜勒拉赫曼考察的60个非政府组织中有29个得到社会事务部的资金支持,单个资助金额不超过2000英镑^{[4]179}。埃及政府向非政府组织派遣工作人员,解决非政府组织人力短缺的问题,也便于对之进行控制。2004年之前,非政府组织中政府派驻的人员已达6万余人^{[4]166}。同时,埃及政府也与非政府组织积极协调、合作,推动基层社会的治理。总体来看,穆巴拉克总统时期,埃及对于非政府组织采取分类管理的政策,对于政治性的组织加以严控,而对于慈善和社会服务组织则予以支持,政策较为宽松。

2011年,埃及发生政局动荡之后,非政府组织迅速发展,其政治功能逐步凸显。西方学界通常将埃及“1·25革命”视为民众自发的运动。但长期以来,西方国家一直支持和资助埃及以及其他中东国家的非政府组织,尤其是形形色色的“人权组织”,甚至将埃及放开对非政府组织的管控,作为美国援助埃及的前提条件^{[19]706-722}。埃及剧变发生后,非政府组织迅速壮大,并发挥重要作用。“全国变革协会”(National Association for Change)、“4月6日青年运动”(April 6 Youth Movement)等非政府组织通过社交媒体和社会网络,积极组织和参与抗议运动,为抗议者提供服务和救助活动。非政府组织推动了反对力量的联合,增强了埃及反政府力量的整体实力。这些非政府组织看似各自为战,但在口号、漫画、图标、旗帜、海报、发表讽刺文章、演讲、组织抗议活动等体现出极强的策划性和组织性^{[20]14},并且得到西方国家的支持。2011年,美国国际开发署用于推动埃及“民主变革”的资金增长了4倍多,欧盟和西方基金

^① 通常认为,非政府组织与政党并不完全相同。政党通过参与选举,进而进入政治体系,非政府组织独立于政治体系之外。

会也加大了资金的投入。这些资金流入了埃及的非政府组织^{[21]200}。美国国家民主基金会(National Endowment for Democracy)通过“全国变革协会”“4月6日青年运动”等,为示威者提供资金、培训等各种支持,加大对埃及的影响,并最终导致穆巴拉克总统被迫辞职^[22]。

可以说,非政府组织在埃及剧变中发挥着关键的作用。随着埃及进入政治转型的轨道,埃及政局不稳,短暂执政的穆尔西政府放松了对非政府组织的管控。这致使非政府组织迅速发展,试图重新塑造埃及的政治,深刻介入埃及的政治、经济、社会与宗教领域,并成为影响政局的重要因素。其目标不再是社会治理,而是影响国家大政方针,参与甚至主导国家治理,属于“强国家治理-强社会治理”的不稳定状态。根据埃及社会团结部的数据,2011年至2012年,埃及注册的非政府组织的数量从27 000个猛增至37 500个^{[23]15};2013年和2020年,分别增至43 500个^{[24]10}、55 000个^{[25]8}。政权更迭后,埃及政治失稳、经济低迷与社会发展受限,非政府组织进一步承担社会职能,提供社会服务和公共产品,进而削弱了国家的影响力。非政府组织为底层民众提供职业培训、就业机会,为小微企业提供贷款和指导,为农民提供种植技术和资金。此外,还为贫困人口提供医疗卫生服务和卫生用品,进行卫生宣传,为贫困儿童和孤儿提供救助和教育资源,改善贫困家庭的住房条件,推动环保议题等。这些活动有助于缓解社会边缘群体的生活境遇,改善社会问题。但非政府组织深入社会的各个层面,与社会底层尤其是青年深入连接,成为社会治理的主要载体,承担了大量政府的职能,展现了强大的社会动员与组织能力,客观上削弱了政府的合法性。

非政府组织在专注于社会治理的同时,也逐步政治化,出现了强烈的政治诉求与政治参与意愿,提出了各自的国家治理方案。甚至之前远离政治的一些慈善组织也开始积极参与政治活动。埃及一位非政府组织领导人指出,革命之后,一些经济发展组织也涉足政治议题,2011年1月25日之后的趋势是提倡和讨论政治制度^{[21]199}。穆巴拉克总统辞职后,非政府组织仍然组织抗议和游行活动,成为街头政治的组织和策划者。“革命青年联盟”和“4月6日青年运动”等组织游行示威,反对军方的过渡政府和穆尔西政府,积极介入新宪法的制定,在“二次革命”^①中施加影响,对埃及的政治与社会稳定造成了严重影响。此外,非政府组织还“监督”选举过程,宣传选举制度,披露政府违反人权的活动等。一些非政府组织甚至逐渐具有政党性质,直接参与选举和政治活动。2013年“二次革命”后,埃及由乱到治,逐步强化国家权威,首先要面对的是如何打破非政府组织日渐强大、国家与非政府组织对抗的困局,推动埃及走向稳定。

二、强社会治理与弱国家治理:塞西政府对非政府组织的治理及其特征

埃及发生政局变动后,非政府组织在政治、社会、经济等各个领域的参与度空前增强,成为塑造埃及政局发展的重要力量。穆巴拉克和穆尔西的黯然下台都与非政府组织密切相关。但非政府组织的自组织和多样化的特性^②,以及外部力量对其的渗透和控制,致使其具有解构已有政权的功能,但无法建构有效的统治模式。特别是伴随着非政府组织的过度膨胀和政府力量的萎缩,非政府组织之间、非政府组织与政府之间的矛盾尖锐。非政府组织呈现出“强社会治理-强国家治理”的特征。2014年,塞西就任埃及总统后,开始重建国家权威,重新调整国家与非政府组织的关系,压制后者政治诉求,引导非政府组织参与社会治理,弥补国家在社会治理领域的不足。

① 2013年7月7日,埃及军方推翻了穆兄会支持的穆尔西政府,被称为“二次革命”。“二次革命”是相较于“1·25革命”而言的第二场革命。

② 从意识形态上看,非政府组织具有多样性,如宗教保守主义和政治伊斯兰主义倾向的宗教非政府组织,以及受西方影响的自由主义非政府组织,科普特人等少数民族和教派非政府组织等。

(一) 非政府组织回归“弱国家治理”

2013年,埃及注册的非政府组织高达43 500个^[24]¹⁰。非政府组织关注于国家治理问题,积极参与政治活动成为埃及稳定的严重挑战。塞西政府成立后,逐步强化对非政府组织的管理,改变非政府组织的无序状态,使之由“强国家治理”回归“弱国家治理”,消除社会不稳定的隐患。

这首先体现在法律层面加强对非政府组织的规范和管理。2011年之后,埃及一些非政府组织要求修改既有的2002年“第84号”法令,代之以更加宽松的非政府组织管理法。塞西政府建立后,分别于2017年、2019年颁布“第70号”法令和“第149号”法令,继续严格管理非政府组织。提高非政府组织注册的标准,必须在社会团结部注册后才能开展活动。同时,注册提交的资料由3种增加到9种,要求提供非政府组织的章程和主要目标、活动形式、每位创始人的情况、有无犯罪情况等详细的信息,以便于管控^[26]。在提高非政府组织注册标准的同时,加强规范其活动的领域。“第70号”法令明确规定,非政府组织在社会发展与社会福利方面发挥作用,以法令的形式禁止“从事任何政治性质的工作”。如禁止参与或者资助总统、议会和地方选举,禁止提名候选人、进行民意调查或者公布结果、与国外机构签订合作协议、支持恐怖组织等^[26]。“第149号”法令进一步禁止使用非政府组织的场所进行政治活动或工会活动,以及进行违反公共秩序、公共道德、民族团结和国家安全的活动等^[27]。在此基础上,埃及加强对非政府组织的监督管理和处罚力度,尤其是非政府组织与外国的联系,防止外部力量的渗透。非政府组织或参与法律禁止的活动,涉事者将被处以1年至5年的监禁、5万至100万埃镑的罚款,接受外国资助亦是如此^[26]。2019年的“第149号”法令取消了监禁的处罚,但规定对违法者处以10万到100万埃镑的罚款^[27]。此外,埃及对非政府组织的资金进行限制。沿袭了之前严格管控获取国外资金,在埃及募集的资金需要存入专门的银行账户,并得到社会团结部的许可^[26]。资金的使用也受到监管,需要在埃及中央银行控制的银行开设账户,进行资金收支。埃及进一步明晰了非政府组织的资金情况,有助于控制其资金流,监督其具体活动。此外,埃及政府也加强控制宗教非政府组织,以防止政治伊斯兰运动的威胁。

在具体实践中,埃及积极管理具有政治倾向的非政府组织,拒绝后者的注册申请,禁止进行政治活动。2013年12月,埃及政府宣布穆兄会为恐怖组织,禁止其活动。2015年2月,埃及社会团结部解散169个隶属于穆兄会的非政府组织。借此,这些政治化甚至反政府的非政府组织失去了进行合法活动的空间,也为政府对其打击提供了法理依据。埃及政府在实践中着力切断国内非政府组织与国外势力的联系。2017年,200个非政府组织向外国申请资助,但遭到社会团结部驳回,总金额高达10亿埃镑^[28]¹⁹。2018年,8个埃及非政府组织向美国国际开发署申请资金,只有2个获得批准^[29]¹¹。多个非政府组织因违法接受外国资金而被处罚,其资金被冻结。2016年,30多名非政府组织成员因接受外国资金被捕。埃及对从事政治活动的非政府组织及其成员进行打击。例如,2014年,埃及个人权力倡议的领导人雅拉·萨拉姆(Yara Sallam)参与非法示威活动被判处两年监禁^[30]¹⁷。

埃及的上述举措从非政府组织存续的最重要三个层面:注册、资金和活动领域加强了管理,改变了非政府组织日渐壮大且过度政治化的倾向。这也导致埃及非政府组织内部出现分化,慈善和发展类的非政府组织进一步向政府靠拢,去政治化,以寻求政府的支持和更大的活动空间,而人权等非政府组织则将前者视为向政府妥协,开始抨击这些非政府组织。这在很大程度上斩断了埃及非政府组织与境外力量的联系,以及非政府组织内部联合的可能性,为埃及重新稳定奠定了社会基础。

(二) 国家与非政府组织合作的“强社会治理”

埃及非政府组织弥补了政府提供社会服务的不足,在社会治理中发挥了重要的补充作用。经历了严重的政局动荡后,埃及经济发展停滞,政府对于社会的治理能力和资源不足。埃及对非政府组织的治理并非一味打压,而是在消除非政府组织政治化的同时,充分发挥其在社会治理中的作用,以及融资的

职能。塞西政府为非政府组织参与社会治理创造便利条件,笼络非政府组织广泛参与埃及社会治理的各个领域。

埃及政府缓和与非政府组织的关系,进一步加强两者的合作,以安定后者的信心。2021年10月,埃及解除国家紧急状态,客观上为非政府组织的发展提供了宽松的社会环境。2021年,埃及司法部结束了对“173案”的刑事调查^①。此外,塞西总统多次表现出了对非政府组织的肯定和重视。2016年,埃及政府发布了《2030年愿景》,指出非政府组织是可持续发展战略实施的关键,非政府组织在执行政府的项目和计划、提升公众意识、能力建设、监督项目的有效执行方面扮演重要角色^[31]。2019年,社会团体部领导人指出,在该部门所有项目的实施中,非政府组织是主要的合作伙伴。2021年9月,塞西总统在启动“国家人权战略”(National Strategy for Human Rights 2021—2026)时宣布,2022年为“公民社会之年”,赞扬非政府组织在政治、经济、社会层面保护人权的重要作用。在2022年1月的第四届世界青年论坛(World Youth Forum)闭幕式上,塞西总统要求论坛管理层和相关机构建立一个国家、青年、地方和国际非政府组织的对话平台^[32]。最终,埃及政府提出了“体面生活”倡议(Hayah Karima),旨在通过国家、私营部门和非政府组织的合作,推动农村的发展和人们生活水平的提升。非政府组织在其中发挥着重要作用。埃及政府对非政府组织的公开表态和认可,在很大程度上缓和了2011年以来政府与非政府组织不信任和对抗的状态,提升了非政府组织的公众形象,也给双方的合作奠定了基础。

在此基础上,埃及政府逐步扫除制约非政府组织进行社会服务的障碍。社会团体部多次延长非政府组织注册的时间限制,避免后者因无法按时注册而被撤销。2023年1月,在社会团结部注册的非政府组织增长到5.5万个。埃及政府通过多种举措提升非政府组织募集资金的能力。注册的非政府组织可以通过各种合法方式募集资金,甚至可以通过创设公司和投资基金募资。非政府组织注册成功后,可以享受免除合同登记费、文件印花税、文件税、房地产税、海关税等多种优惠,向非政府组织捐助的企业最高可获得10%的免税。埃及政府也直接向非政府组织提供资金。社会团体部在2015年为3206个非政府组织提供了资金支持^{[33]471},2017年则资助了2943个非政府组织^{[34]2};从资助金额来看,从2014年到2017年,社会团体部分别为提供社会服务的非政府组织资助了0.4亿埃镑、2.6亿埃镑、2.9亿埃镑和2亿埃镑;为提供文化服务的非政府组织资助了2563万埃镑、4815万埃镑、4711万埃镑和3606万埃镑^{[33]472-473[34]3}。

这些举措再度激活了非政府组织的活力以及投身社会服务的热情。2021年6月,塞西总统呼吁非政府组织推动埃及农村发展。特别是埃及政府启动“体面生活”倡议第二阶段后,非政府组织参与度进一步加强。倡议的第二阶段聚焦于住房基础设施、医疗服务、教育、经济赋权、社会干预、人类发展和环境治理七个领域,募集的资金达7000亿埃镑,涉及4658个村庄,占埃及1.02亿人口的58%^{[35]8}。这正是非政府组织擅长和深耕的领域。据社会团体部部长的说法,2021年9月,在“体面生活”倡议下至少有3000个非政府组织与政府合作,深度参与其中^{[35]10}。非政府组织也在助推经济发展。2021年10月,埃及政府举办“我们的遗产展览”,展出了1500家非政府组织和从事手工艺品生产的中小企业^{[35]14}。同年,埃及政府与18个慈善非政府组织进行合作,启动了埃及最大的慈善车队即“善良之门”车队(the“Gates of Goodness”convoy),包括1000辆卡车,装载各种援助物资,为全国100万家庭提供服务,涵盖了医疗保健、社会保障、城市和经济发展、教育和培训以及灾害预防和危机应对等领域。2022年11月,第27届联合国气候变化大会(COP27)在埃及举行,而埃及政府也主动邀请和吸纳非政府组织参与此次会议的各项工作的。

^① 2011年之后,埃及政府逮捕200余名违法接受国外资金的非政府组织成员,其中包含数十名西方非政府组织成员,即所谓的“173案”(Case 173 of 2011)。

三、重建社会稳定:埃及对非政府组织治理的效能

埃及政府并非打压非政府组织,而是将之去政治化,切断其与外部势力的联系,重建了政府与非政府组织的互信、合作关系,重点激发其社会治理的功能与潜力。2013年以来,埃及非政府组织在数量、规模和活跃度上都明显提升。这为埃及社会政治的再度稳定奠定了重要的基础,同时也充分利用非政府组织在募集资金、缓解政府财政压力、高效率地提供公共服务、深入社会基层尤其是社会边缘群体的优势和特长,为埃及的社会治理提供了重要的平台。

(一) 对非政府组织的治理推动埃及由乱到治

2011年之后,埃及的动荡在某种程度上源于无序的街头政治。其中,非政府组织扮演着重要的角色。2013年以来,埃及政府加强了对非政府组织的管理,限制其政治活动以及与境外的非法联系。这在很大程度上也顺应了埃及民众求稳定、反对外部干预的意愿。大部分埃及人反对非政府组织接受外国捐助。一位非政府组织负责人私下言道:如果不事先获得政府许可,他们几乎什么都做不了;控制是关键,你做任何事都必须获得许可^{[36]397-398}。社会团体部要求非政府组织设立唯一的银行账号,便于对非政府组织的活动和经费情况进行监管。此外,在“1·25革命”中,非政府组织的联合对于国家安全与稳定造成重大的挑战。2013年之后,埃及对非政府组织采取“分而治之”的政策,分类管理。对于政治性较强的法律、人权等非政府组织严加管理和控制,但对于发展和慈善型的非政府组织则加以扶持,并加强在社会发展和治理领域的合作关系。这不仅改善了国家与非政府组织的关系,而且也分化了不同类型的非政府组织。一些非政府组织甚至由之前的合作转向相互对抗^{[21]207}。发展型的非政府组织需要大量的资金和政府支持,在无法获取国外捐助的背景下,更加依赖政府的政策和资金。凯瑟琳·E.赫罗德(Catherine E. Herrold)指出:“埃及的非政府组织是支离破碎和非政治性的,主要专注于社会发展活动并谨慎避免介入政治或者公共政策问题。除了少数人权组织之外,非政府组织领导人始终意识到政府的监督,他们尽最大的努力填补社会福利供给方面的空白而得到政府的支持。埃及的非政府组织提供了社会急需的服务,政府笼络他们,防止他们充当民主或政治动员的推动力”。^{[21]198}

埃及稳定的前提在于社会重新建立秩序,有效提供公共服务。相较于穆巴拉克总统后期,塞西政府对非政府组织的管理更加严格和有序,更加注重非政府组织的本土性。2013年以来,埃及政府对非政府组织的治理客观上实现了预期目标。非政治组织重新回到社会治理领域,提供必需的社会服务,国外力量也难以借助非政府组织实现“颜色革命”。埃及由此逐步走向稳定,历经三年完成了政治转型。近年来,除了极端组织的个别恐怖袭击外,埃及的街头政治基本消弭,政治环境趋于宽松和稳定。2021年10月25日,塞西总统表示:“幸亏伟大而忠诚的人民,埃及已经成为该地区安全和稳定的绿洲。我决定取消延长全国范围内的紧急状态”^[37]。这是埃及由乱到治的标志性事件。

(二) 埃及的社会治理能力增强

长期以来,埃及存在公共部门强大、官僚机构膨胀、私营部门相对弱小的困境。这反映到社会治理上,体现为治理的成本高、效率低。塞西政府积极与非政府组织合作,客观上增强了埃及的社会治理能力。

一是通过非政府组织募集大量资金用于社会发展。2011年之后,埃及经济低迷,政府开支入不敷出,难以加大在社会发展方面的投入。2016年,埃及政府启动经济改革,逐步削减能源和燃料补贴,减少社会保障开支,实施财政紧缩政策。非政府组织通过各种渠道,甚至经商、设立基金会的方式募集社会资金,缓解了埃及社会治理的资金缺口。2021年,埃及社会团体部批准1472笔赠款,金额为25亿英镑(1.25亿美元),比2020年增加2亿英镑,增幅约为8.6%。这些资金来自507名捐助者,总共有340个非政府组织受益^{[35]11}。此外,埃及政府也向非政府组织直接注资,帮助后者执行政府的社会项目。这

些举措不仅缓解了政府的压力,也极大地激活了非政府组织的活力。二是非政府组织的发展在一定程度上缓解了就业压力。埃及政府等公共部门庞大,是青年人就业的首选,但竞争激烈^{[38]3}。私营部门吸纳就业能力有限,且吸引力不足。非政府组织对于刚毕业且缺乏工作经验的青年人尤其是女性而言具有吸引力。埃及5万余个注册的非政府组织将吸纳百余万青年人就业,有助于缓解埃及青年的就业压力。大量青年人以及政府派驻的人员参与非政府组织的工作,为非政府组织的活动提供了充足的人力资源。三是相较于政府而言,非政府组织在社会服务和治理方面效率更高、成本更低。埃及行政机构且存在一定程度的官僚主义、机构重叠等问题,在社会治理上成效不佳^{[10]234-237}。非政府组织深入社会基层,且关注于女性、贫困人口、儿童和残疾人等弱势群体,更加高效地提供社会服务。埃及每个村庄几乎都有非政府的慈善组织,募集捐助资金,缓解弱势群体的生活困境^[39]。埃及政府也积极在“体面生活”倡议等国家的重要项目上加强与非政府组织合作,为之提供了大量资源与机会。

在这种情况下,非政府组织参与社会治理的意愿和能力显著增强,几乎触及埃及社会治理的各个方面,弥补了政府的不足。非政府组织为弱势群体提供社会服务、保障合法权益。埃及非政府组织关注于经济发展,支持中小企业的融资和发展,推动边缘群体的就业。2011年至2020年,仅科普特社会服务福音组织便向小微企业发放56 781笔、69 771笔、80 970笔、86 936笔、82 926笔、79 978笔、74 232笔、73 103笔、65 596笔和40 185笔贷款^{[40]24[41]14[42]10[43]13[44]15[45]24[46]13[47]10[48]18[49]35}。2021年上半年,科普特社会服务福音组织发放了20 109笔贷款,贷款总额达到3.5亿埃镑^{[50]28}。此外,非政府组织还向企业提供经营培训,帮助农民进行生产等。2020年,科普特社会服务福音组织为500名农民提供机械服务,为3 800名农民提供了优质高产种子,为200名农民提供安全的化肥^{[49]26-28}。

非政府组织涉足扫盲教育、职业教育、学前教育,改善女性地位。在职业教育的表现尤为出色,埃及国家发展协会^①、科普特社会服务福音组织、埃及明爱会、热萨拉等非政府组织都为年轻人提供广泛的职业培训。埃及国家发展协会为大约3 000名青年提供培训,其中有1 692人实现了就业^[51]。埃及关怀基金会于2016年7月至2021年5月实施了“我和我的学校”(Me and My School)项目,旨在为贝尼苏韦夫省、明亚省和艾斯尤特省的学校学生提供优质教育。该项目取得了良好的效果,直接惠及了39 565名学生,为712名教师提供培训,对32所学校进行建设和维护^{[52]37}。2019年,约300个专注于妇女权利的非政府组织参与“埃及妇女赋权国家战略2030”,改善妇女的生计和加强对妇女的保护^{[53]14}。在非政府组织影响下,埃及政府于2020年加大对女性割礼的惩处力度。实施割礼的医务人员面临最高10年的监禁。如果受害者因手术而死亡,参与手术的医务人员面临15年至20年的监禁^{[25]12}。

非政府组织还积极参与住房、医疗等民生领域。埃及人类家园着力为明亚省和贝尼苏韦夫省的弱势群体改善住房。截至2023年6月,该组织已在埃及5个省的40个社区开展工作,帮助建成4.2万间房屋,服务19万人,累计志愿服务时长达到16万小时^[54]。2020年,科普特社会服务福音组织帮助1 787户低收入家庭改善居住环境^{[49]15}。2019年,该组织共开展“残疾人康复项目”“埃拉达项目”“眼科项目”“健康项目”,受益人数分别为9 556名、815名、89 921名、51 356名,总计达到了151 648名^{[48]3-6}。新冠疫情期间,埃及非政府组织介入其中,积极参与抗疫,向埃及政府和医疗机构捐赠医疗物资、开展病毒预防宣传和教育工作、发起捐款活动等。非政府组织“热萨拉”发起的“慈善挑战”在社交媒体上广泛传播,演员、名人和普通公民纷纷捐款,募款总额达到了342.7万埃镑,热萨拉额外捐赠了500万埃镑,并将这些资金发放给了需要帮助的家庭^[55]。

上述诸多案例可见非政府组织的发展情况和参与社会治理的广度与深度,体现了埃及在治理非政

^① 埃及国家发展协会(National Egyptian Development Association)成立于2006年,由一群知识分子和商界人士组成,致力于促进青年符合就业市场的要求。

府组织上的成效。非政府组织广泛参与发展项目,可以极大弥补国家能力的不足,并促进以官民合作为特征的治理和善治^[56]¹⁵。埃及政府与非政府组织在社会治理领域的深度合作,不仅有助于引导非政府组织的发展方向,客观上也强化了政府的合法性,改善了政府的形象,借助非政府组织赢得底层民众的支持。这有助于防止非政府组织深耕社会、削弱政府的问题。例如,长期以来穆兄会及其附属的非政府组织、宗教组织在地方救济与慈善方面着力,获得普通民众的支持,对政府形成威胁。这正是之前埃及乱局中,非政府组织尾大不掉,政治伊斯兰在农村等社会边缘群体迅速扩张的重要原因。但是,埃及在治理非政府组织领域仍然存在一定的不足和缺陷。非政府组织注册程序繁琐,导致大量基层的非政府组织没有纳入合法的体系之中。特别是埃及农村和基层有大量的地方性非政府组织,其中许多是宗教组织。它们在乡村互助等方面发挥着关键的作用,但往往因无法完成注册,而被排除在外,也无法获得相应的资源投入。埃及政府对非政府组织的管理有助于维持社会稳定,但过度的高压态势不利于对政府的监督,也遭到国内外的抨击,西方媒体等冠之以非政府组织的消亡,埃及国内的穆兄会等也对此予以反对,影响了埃及的国际形象。

四、余 论

长期以来,西方学界对于非政府组织或者公民社会的研究往往具有“民主化”的偏好,强调其发展水平是民主化的前提条件。这也成为西方相关政策的重要出发点,即推动中东国家非政府组织的发展,促进经济的自由化转型和外部的民主推动,成为美西方国家在中东政策的重要支点。西方国家也积极支持和资助埃及乃至其他中东国家的非政府组织发展。换言之,非政府组织成为一些西方国家在中东推动政权更迭和颜色革命的工具,由此衍生出一系列有争议的学术议题^[7]²⁶⁻²⁸。如中东有没有西方意义上的非政府组织?宗教团体是否属于非政府组织?西方对非政府组织研究往往又与“中东例外论”等存在联系,具有西方中心主义的强烈色彩。从历史的纵向来,现代意义上的非政府组织虽然伴随着近代西方的崛起而产生^[57]¹¹³⁻¹¹⁶,但这却并非西方所独有的社会组织形式。如果抽离了非政府组织在不同文明表现的特殊性,其共性在于自治的公共领域。即非政府组织具有独立于政府之外的自治性和自组织性,通过动员和联系普通民众进而实现特定的社会政治功能。这类组织在中东历史上普遍存在。如宗教或族群自治组织、行会,以及广泛存在的宗教慈善组织等。这类组织本身扮演着极其重要的社会职能,如慈善、维持社会秩序、进行文化遗产等。这成为中东传统社会维系的重要基础。非政府组织也是中东传统社会治理的重要载体。

西方对中东非政府组织的“民主化”偏好,直接导致看待非政府组织与国家关系的问题上具有“对抗性”的色彩,即非政府组织的发展旨在对抗所谓的威权政府,试图将非政府组织引向社会运动,甚至反政府运动。这种观念矮化了非政府组织的功能,只重视其在国家治理中的作用,而忽视了它是社会治理的重要载体。从国家和社会治理的角度来看,国家与非政府组织的关系不仅在于个别领域的对抗和监督政府,更在于与政府的合作和互补。可以说,非政府组织是多元的治理主体,与政府合作参与治理进而实现“善治”。

对于埃及和许多中东国家而言,社会治理能力存在缺陷。特别是20世纪七八十年代以来,包括埃及在内的中东国家普遍实行自由化的经济策略,削减政府开支,减少社会补贴,导致对社会中下层的保障能力下降,平民生活维艰。非政府组织在医疗健康、教育、住房、慈善、文化等领域填补国家一定程度退出后留下的空白,进而呈现出大发展的局面,通过自下而上的活动推动社会建设,改善人民的生活水平。从某种意义上讲,非政府组织的这些活动是历史上角色的延续。但这也造成了非政府组织社会动员能力强化,受到域外力量影响加强的问题。2003年伊拉克战争之后,在美国推出“大中东计划”的背景下,中东国家的非政府组织普遍出现政治化、激进化的趋势,甚至一些组织开始出现了暴力倾向,并在

阿拉伯剧变中发挥着重要的作用,埃及体现的十分明显。

2011年之后,埃及面临如何实现稳定,如何消除街头政治,如何推动社会治理与经济发

展的严峻挑战。2013年之后,埃及逐渐由乱到治,其中的一个重要问题就是如何妥善治理非政府组织,使之更好地服务国家和社会重建,纾民生之困。为此,埃及政府逐步规范非政府组织的注册及其活动,将之去政治化,限制政治性非政府组织的发展,消除街头政治的隐患。与此同时,埃及政府加强与非政府组织的合作,充分利用后者的优势和特色,加大对社会治理的投入。近年来,从埃及非政府组织的数量和规模、活动强度来看,非政府组织并非如同西方媒体描述的那样逐渐凋敝,而是处于不断壮大和发展的态势。尽管埃及治理非政府组织问题上还存在诸多问题,但通过上述举措,埃及再度实现了稳定,并在很大程度上弥补了埃及政府在社会治理上的不足。因此,研究和审视中东非政府组织问题上,应当超越西方“民主化”偏好的单一视角和话语体系,国家和社会双重治理视角可能更加全面和真实反映非政府组织之于中东国家的重要价值与功能。

参考文献

- [1] 王泰. 埃及的政治发展与民主化进程研究(1952—2014)[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [2] 田文林. 西方对埃及的“和平演变”及其影响[J]. 阿拉伯世界研究, 2020(3): 43-62, 158.
- [3] MAHA MABDELRAHMAN. State-Civil Society Relations: The Politics of Egyptian NGOs[M]. The Netherlands: Shaker Publishing, 2000.
- [4] MAHA MABDELRAHMAN. Civil Society Exposed: The Politics of NGOs in Egypt[M]. London and New York: Tauris Academic Studies, 2004.
- [5] IBRAHIM NATIL, CHIARA PIEROBON, AND LILIAN TAUBER eds. The Power of Civil Society in the Middle East and North Africa[M]. London and New York: Routledge, 2019.
- [6] 陈天社, 胡睿智. 非政府组织在巴勒斯坦社会领域的活动及其角色[J]. 西亚非洲, 2023(2): 140-155, 160.
- [7] 王林聪. 埃及公民社会刍议[J]. 西亚非洲, 2010(10): 26-31, 79.
- [8] 陈天社, 冯蕾. 支持与抑制: 穆巴拉克政权非政府组织政策的两难困境[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2017(3): 125-131.
- [9] 蒋灏. 试析当代埃及政府与公民社会的互动[J]. 西亚非洲, 2011(6): 50-54.
- [10] 毕健康. 当代埃及国家治理、市场治理与发展问题研究[J]. 中东研究, 2022(2): 219-242, 338-339.
- [11] United Nations. Who We Are [EB/OL] [2023-01-05]. <https://www.un.org/en/civil-society/page/about-us>.
- [12] SEAN YOM. Arab Civil Society after the Arab Spring: Weaker but Deeper, Middle East Institute[EB/OL] [2023-01-05]. <https://www.mei.edu/publications/arab-civil-society-after-arab-spring-weaker-deeper>.
- [13] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J]. 国家行政学院学报, 2014(3): 11-17.
- [14] National Report Submitted in Accordance with Paragraph 5 of the Annex to Human Rights Council Resolution 16/21[EB/OL] [2023-01-10]. <https://www.refworld.org/pdfid/55ba22314.pdf>.
- [15] The 2011 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2012.
- [16] Civil Society Index Report for the Arab Republic of Egypt[R]. Cairo: The World Alliance for Citizen Participation, 2006.
- [17] NADIM MIRSHAK. The Muslim Brotherhood in Egypt: A Gramscian Re-examination[J]. Current Sociology, 2023(3): 489-508.
- [18] EGYPT. Law No. 84 of 2002[EB/OL] [2023-01-10]. https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Egypt_law84-2002-En.pdf.
- [19] LAURA K. LANDOLT. USAID, Population Control, and NGO-Led Democratization in Egypt: The Fate of the ICPD Programme of Action[J]. Democratization, 2007(4): 706-722.

- [20] 田文林. 2011 年埃及动荡:意识形态渗透埋下动荡伏笔 [N]. 人民日报, 2022-09-21(14).
- [21] CATHERINE E. HERROLD. NGO Policy in Pre- and Post-Mubarak Egypt: Effects on NGOs' Roles in Democracy Promotion[J]. Nonprofit Policy Forum, 2016(2): 189-212.
- [22] 中华人民共和国外交部. 关于美国国家民主基金会的一些事实清单 [EB/OL] [2023-01-11]. https://www.fmprc.gov.cn/wjb_673085/zzjg_673183/xws_674681/xgxw_674683/202205/t20220507_10683088.shtml.
- [23] The 2012 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2013.
- [24] The 2013 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2014.
- [25] The 2020 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2021.
- [26] EGYPT. Law No. 70 of 2017[EB/OL][2023-01-15]. https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Egypt_law70english.pdf.
- [27] EGYPT. Law No. 149 of 2019[EB/OL][2023-01-15]. <https://www.icnl.org/wp-content/uploads/law149eng.pdf>.
- [28] The 2017 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2018.
- [29] The 2018 Civil Society Organization Sustainability Index for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2019.
- [30] TODD RUFFNER. Under Threat: Egypt's Systematic Campaign against NGOs[R]. Washington, DC: Project on Middle East Democracy, 2015.
- [31] Sustainable Development Strategy: Egypt's Vision 2030[R]. Cairo: Ministry of Planning, 2016.
- [32] President Sisi Declares 2022 as the Year of Civil Society in WYF Closing Ceremony[EB/OL][2023-01-19]. <https://english.ahram.org.eg/News/455244.aspx>.
- [33] Egypt Statistical Yearbook 2017[R]. Cairo: Arab Republic of Egypt Central Agency for Public Mobilization and Statistics, 2017.
- [34] Egypt Statistical Yearbook 2020: Associations[R]. Cairo: Arab Republic of Egypt Central Agency for Public Mobilization and Statistics, 2020.
- [35] The 2021 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: The United States Agency for International Development, 2022.
- [36] CATHERINE E. HERROLD AND MONA ATIA. Competing Rather than Collaborating: Egyptian Nongovernmental Organizations in Turbulence[J]. Nonprofit Policy Forum, 2016(3): 389-407.
- [37] GAMAL ESSAM EL-DIN. State of Emergency Ends [EB/OL] [2023-02-01]. <https://english.ahram.org.eg/News/436604.aspx>.
- [38] GHADA BARSOUM AND DINA ABDALLA. Still the Employer of Choice: Evolution of Public Sector Employment in Egypt [R]. ERF Working Papers Series, 2020.
- [39] AYAH AMAN. Egypt Seeks Help from NGOs to Advance Social Protection Programs [EB/OL][2023-02-11]. <https://www.al-monitor.com/originals/2021/09/egypt-seeks-help-ngos-advance-social-protection-programs>.
- [40] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2011[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2012.
- [41] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2012[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2013.
- [42] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2013[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2014.
- [43] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2014[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organiza-

- tion for Social Services, 2015.
- [44] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2015[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2016.
- [45] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2016[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2017.
- [46] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2017[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2018.
- [47] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2018[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2019.
- [48] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2019[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2020.
- [49] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2020[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2021.
- [50] The Coptic Evangelical Organization for Social Services Annual Report 2021 January-June[R]. Cairo: The Coptic Evangelical Organization for Social Services, 2021.
- [51] NEDA. Detailed Results of Training for Employment Projects[EB/OL][2023-02-11]. <https://www.neda.org.eg/top-achievements/>.
- [52] CARE Egypt 2021 Annual Report[R]. Cairo: CARE Egypt Foundation, 2022.
- [53] The 2019 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa[R]. Washington, DC: USAID, 2020.
- [54] Habitat for Humanity Egypt[EB/OL][2023-01-28]. <https://www.habitategypt.org/>.
- [55] Egypt's Solidarity Ministry Investigates Complaints Against Popular Fundraising Challenge[EB/OL][2023-02-01]. <https://egyptindependent.com/egypts-solidarity-ministry-investigates-complaints-against-popular-fundraising-challenge>.
- [56] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [57] 胡健,董春诗. 市民社会的概念与特征[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2005(2): 113-116.

[责任编辑 卫玲]

NGO Governance and It's Impact on Egypt after the Arab Turmoil

YAN Wei, CHANG Xiao-dong

(Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: Non-governmental organizations (NGO) are not only an important vehicle for promoting social governance in Egypt and other Middle Eastern countries, but they also pose severe challenges to social and political stability. The political turmoil in Egypt in 2011 was closely related to non-governmental organizations. How to govern NGO has become an important factor in achieving stability in Egypt. After 2013, the Egyptian government gradually weakened the political nature of NGO, strengthened regulations on the behavior of NGO, and cut off their economic ties with overseas forces. NGO exhibits "weak state governance". On the other hand, it strengthens cooperation with NGO in the fields of social and economic development, charity and people's livelihood, making NGO one of the main bodies of "strong social governance". This has promoted Egypt's transition from chaos to governance, eliminated an important basis for street politics, and eased the deficit in Egypt's social governance.

Key words: Egypt; NGO; Arab turmoil; national governance; social governance