

## 融合型防政变策略 与埃及穆巴拉克时期的军政关系\*

段九州

**摘 要：**军队在共和国时代的埃及国内政治中占有重要地位且埃及历任总统大多拥有军队服役背景,但埃及历届总统与军队之间的关系并非完全可靠。与前两任总统纳赛尔和萨达特任期内部分处于战争状态不同,埃及在穆巴拉克时期已经进入相对和平的时代,政府控制军队的策略也随之发生变化。本文认为,防政变策略是执政者追求稳定军政关系的重要手段,主要分为融合型和隔离型两类,且该策略在社会危机期间对维护军队忠诚度的效果存在局限性。穆巴拉克执政时期主要采用了融合型防政变策略,其手段表现在退休军官的政府任职、退休军官的公共部门任职和对现职军官直接给予现金支付等三个方面。这些融合型防政变策略也导致了埃及军队的商业化和防守化,并最终使得该策略在穆巴拉克执政后期逐渐失效。

**关键词：**埃及;穆巴拉克时期;军政关系;防政变策略

**作者简介：**段九州,博士,清华大学国际与地区研究院助理研究员(北京 100007)。

**文章编号：**1673-5161(2023)04-0047-23

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

\* 本文系 2021 年度国家社科基金青年项目“埃及军政关系研究(1798-2013)”(21CSS028)的阶段性成果。

1952 年“自由军官”革命是埃及军队建立现代共和国体制的开始,它奠定了军队在埃及国内政治中的主导地位。出于对当时法鲁克王朝体制弊病的不满,即阶级分化严重、政府腐败无能、英国持续干涉、对外战争失败,埃及军队中的部分青年军官成立了“自由军官组织”,意在推翻王朝体制后改造埃及社会而成为独立自主的国家。由于出身军队并且领导了“自由军官”革命,后来成为埃及共和国总统的纳赛尔对军队拥有天然的亲近感和信任感。在纳赛尔的安排下,军队成为埃及新的政治精英,掌握着政府治理的方方面面,在埃及形成了军政一体化的政治体制。纳赛尔赋予军队的政治特权保证了军队对总统的忠诚,但也产生了负面作用。他长期关注于国内政治的埃及军队,在军事训练、人事调配和指挥系统方面都缺乏专业性,并与其任命的军事统帅阿卜杜·哈基姆·阿米尔产生了分歧。这些问题在 1967 年六月战争中集中暴露出来,并最终导致埃及军队惨败于以色列。

纳赛尔后期和萨达特时期是埃及军队职业化改革的开端。1967 年的战败不仅造成军队在埃及国内政治地位的下降,也标志着埃及政府将收复被以色列占领的失土而非改造国内社会作为军队的首要任务。为了对以色列发起复仇战争,纳赛尔从 1967 年开始对军队进行职业化改革。1970 年继任的萨达特延续他的策略。他们都将军队战败的主因归于军队的政治化,因此,他们都致力于让军队远离国内政治而专注于战争事务。与纳赛尔时期军官在政府任职的高比例相比,萨达特末期政府内的军官比例已经大幅度下降。此外,由于纳赛尔去世后,埃及国内陷入了各政治派别的斗争,军队成为各派争取来制衡对手的重要力量。为了防范政治对手利用军队进行政变,萨达特开始经常性地将军官轮换和解职,以清除军队中的反对派。

与纳赛尔和萨达特时期动荡的军政矛盾相比,穆巴拉克的政策导致了军队“对介入政治保持克制,重新职业化,并允许政府文官化,服从文官的控制”。<sup>①</sup>很多学者将埃及的这种军政关系形容为一种交易,<sup>②</sup>军队和总统的命运、利益和世界观是高度联系的,军队信任总统为埃及政治体制的守护者。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队同僚拥有相似的思维方式。尽管总统与军队之间也出现过嫌隙,如 20 世纪 80 年代穆巴拉克和时任国防部长阿卜杜·哈利姆·艾布·盖扎莱(Abdul Halim Abu Ghazala)之间也存

<sup>①</sup> Imad Harb, “The Egyptian Military in Politics: Disengagement or Accommodation?,” *Middle East Journal*, Vol. 25, No. 2, 2003, pp. 269–290.

<sup>②</sup> 参见 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*, Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1988; Maisa Gamel, *The Political Elite in Egypt*, Beirut: Center for the Study of Arab Unity, 1998.

在政治竞争,但总体来说,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期望的目的,不用亲自管理日常的国家事务。<sup>①</sup>虽然在穆巴拉克执政的大部分时期内埃及的军政关系保持了稳定,但军队在2011年的抗议示威活动中并未坚定地支持总统。因此,本文将尝试从防政变策略的角度阐释穆巴拉克塑造相对稳定军政关系的手段,并通过对比埃及军队在穆巴拉克时期不同社会危机期间的表现,分析融合型防政变策略的局限性。由于穆巴拉克是埃及共和国时期目前执政最久的总统,本文也将分析他所采取的防政变策略对埃及军队产生的长远影响。

## 一、关于中东地区军政关系研究的文献综述

哈佛大学政治学教授塞缪尔·亨廷顿是研究现代军政关系理论的先驱,他提出了独裁国家的军政关系的三种类型,其中也涉及到中东地区。第一种类型是军人政权,完全没有文官控制,军人参与一系列传统上不属于军事范畴的活动;第二种类型是军队被忠于独裁者的人控制;第三种类型是军队作为政权的工具,军人忠于政权而非国家。<sup>②</sup>耶鲁大学社会学教授胡安·林茨(Juan Linz)认为,军政关系和政权类型存在联系。他指出,尽管大多数阿拉伯国家是“苏丹式统治”(Sultanic rule)而非简单的威权统治,但穆巴拉克政权与两者都有相似度。穆巴拉克时代的埃及实行了有限的多元化政策,但同时权力又高度个人化,存在苏丹式的裙带主义。<sup>③</sup>所有这些类型的统治者都必须通过庇护关系和威胁保持下属的忠诚,以为裙带主义扫清障碍。中密苏里大学政治学教授迈克·马卡拉(Michael Makara)则将中东和北非地区的军政关系分为三种类型:独裁军官政客政权,如埃及、阿尔及利亚和叙利亚;部落王国,如海湾国家、约旦和摩洛哥;“双军队”政权,如伊朗(2003年以前)和卡扎菲时代的利比亚,他们拥有次级的军事力量可以制衡军队。<sup>④</sup>

美国大学政治学教授阿莫斯·普尔穆特(Amos Perlmutter)在讨论中东军事

<sup>①</sup> Steven A. Cook, *Ruling but Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007, p. 62.

<sup>②</sup> Samuel P. Huntington, "Reforming Civil-Military Relations," in Larry Diamond, eds., *Civil-Military Relations Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press, 1996, p. 4.

<sup>③</sup> Alexander Tuininga, "The Emerging Pattern of Civil-Military Relations in Islamist States," *Master Thesis in Security Studies*, Naval Postgraduate School, March 2013, pp. 34-35.

<sup>④</sup> Derek Lutterbeck, "Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance," *SSR Paper*, No. 2, The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2011, pp. 11-12.

政权的特点时提出,我们应该区别作为“统治者”和“仲裁者”的军队角色。这两个概念界定了军队对政府介入程度的不同。军队统治者对国家施加直接控制,而军队仲裁者有意限制自己介入的程度。<sup>①</sup>目前,中东没有任何国家符合军队统治者的标准,即军队直接和公开控制政治决策。在大多数地区国家,政策仍是由文官化的政府决定。但军队是从幕后监督政治过程的关键力量,当危机出现或者军队核心利益受损时,军队可能直接介入政治决策过程。<sup>②</sup>全世界没有其他地区像中东一样,内政如此受到军队的影响。这些中东国家符合普尔穆特所说的“普力夺主义”(Praetorianism)的条件,即政治决策由军队高度控制、有限的社会凝聚性、内部分裂的社会阶层、政治弱势的中产阶级和低政治动员度。美国外交关系委员会高级研究员史蒂芬·库克(Steven Cook)也认为,埃及、土耳其和阿尔及利亚的军队是“统而不治”,它们只在自己利益或者广泛的政治秩序受到损害时才会介入政治。<sup>③</sup>

军队作为国家体制内的一个特殊阶层,当其政治利益与政治目标同统治者的政治利益和政治目标相脱节时,军人自然会走上干预政治的道路。<sup>④</sup>由于中东地区军事政变和军队介入政治频繁发生,部分学者也提出了解释框架以及应对之策。亨廷顿认为,文官政府在面对军队时通常面对以下挑战:规范军队的具体作用、军队的政治介入、现存的军队特权以及新军事技术的发展和传播。而政府控制军队权力的手段通常包括,将军队分散为相互竞争的单位、建立党属军队或者特殊部队、在军队序列中插入独立的指挥链。<sup>⑤</sup>中东地区的执政者也期望使用这些策略来解决他们威权统治的“恩主—侍从”悖论,即既要建立强大的武装力量来支持政权,同时又要防止他们成为国家内部的威胁。<sup>⑥</sup>阿尔弗雷德·斯特潘(Alfred Stepan)总结的军队介入和退出政治的规律在中东地区基本适用。如果政府对现状处理不当,军队会很快介入修正局势,尤其当军队的特权受到威胁

① Derek Lutterbeck, "Arab Uprisings and Armed Forces: Between Openness and Resistance," pp. 11-12.

② 袁亚楠:《“阿拉伯国家动乱中的军政关系因素”译介》,载《军事政治学研究》2014年第1期,第154-165页。

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

④ 陈明明:《论古代社会军人介入政治过程的条件》,载《政治学研究》1995年第1期,第35-45页。

⑤ Fruzsina Tofalvi, "Military Disloyalty and Regime Change: A Comparative Examination of Loyalty Shifts in the Armed Forces," *Master thesis in Political Science*, Central European University, Budapest Hungary, 2012, pp. 34-35.

⑥ Milan Svoblik, "Contracting on Violence: The Moral Hazard in Authoritarian Repression and Military Intervention in Politics," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 57, No. 5, 2013, pp. 765-794.

时。军队取得政权后,为了保证利益最大化,会选择将权力让渡给文官,不然另一个军人政权就可能起来夺权。<sup>①</sup>

根据上述文献,针对军队在危机时期的潜在叛乱行为,包括埃及在内的中东国家政府主要实行了以下防政变策略,包括双军队制度、分配利益和教派联系。然而,中东剧变期间各国军队的不同忠诚度表明,稳定时期的防政变策略在危机时期不一定有效。因此,在研究防政变策略的同时,需要引入社会危机时产生的其他因素来解释这些策略在社会危机期间的局限性。此外,这些文献忽略了中东国家军队与自身社会的不同联系。如埃及和叙利亚在军队招募机制上存在重大区别。叙利亚长期实行教派优先制,来自阿拉维派的士兵和军官会被优先录取,以保障政权的安全,军官为阿拉维派的比例有时高达87%。<sup>②</sup>而在埃及,军官招募取决于他们的能力,由于军人来自全社会的各个阶层,他们更容易在社会危机期间考虑整体社会的意愿。因此,在研究埃及的军政关系时,应重点考虑到作为第三方的社会因素,而非只观察政府与军队之间的关系。

## 二、防政变策略的类型及其在社会危机期间的局限性

防政变策略(Coup-proofing Strategy)指的是执政者阻止军队夺取权力的行为,它包括所有旨在提高军官发动政变的代价的措施。即使如此,有时候政变还是会发生,因此,部分防政变措施也用来帮助执政者在发生政变的情况下生存下来。防政变措施大致包括:在军官和执政者之间建立强大的个人忠诚,不管是通过种族、宗教还是私人联系;对安全机构分而治之,使常规军队和特殊安全部队平行竞争;频繁更换军官以预防在军队中出现另一个权力核心;向军官群体提供经济特权和个人致富机会以收买他们的效忠。<sup>③</sup>

虽然执政者防止军队政变的策略形式多样,但防政变策略背后大致只存在两种思维模式——融合型和隔离型(见表1)。融合型策略将军官和执政者做更强的绑定,让军队与执政者关系更加接近;隔离型策略将军官排除在政治领域之外。阿拉巴马大学政治学副教授霍尔格·阿尔布雷特(Holger Albrecht)检验了在政权危机时期防政变策略的有效性。他认为,融合型策略(将军官与政权绑

<sup>①</sup> Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 124.

<sup>②</sup> Elizabeth Tsurkov, "Between Regime and Rebels: A Survey of Syria's Alawi Sect," *The New York Review*, July 22, 2019, <https://www.nybooks.com/online/2019/07/22/between-regime-and-rebels-a-survey-of-syrias-alawi-sect/>, 上网时间:2023年6月6日。

<sup>③</sup> Holger Albrecht, "Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings," *Mediterranean Politics*, Vol. 20, No. 1, 2015, p. 39.



定)比隔离型策略(让军官远离政治)更为有效。<sup>①</sup>然而,执政者对军队采取的融合型和隔离型防政变策略都是为了更好地控制军队,军队在社会危机期间对执政者的反叛并不代表执政者稳定军队的策略完全失效,因为军队只是在民众大规模抗议示威的情况下做出了超出日常的反应。在没有民众抗议示威时,执政者的减少政变几率的机制可能是相当有效的。此外,长期执政或者初期执政的统治者可能更难控制军队,因为当时他们使用的防政变策略可能已经年久失效或者尚未生效。

表 1 防政变策略的类型指标

|      | 融合型            | 隔离型        |
|------|----------------|------------|
| 政治参与 | 军官主导公共领域治理     | 军官只专注于战争事务 |
| 军官任命 | 只在关键节点重新任命军官队伍 | 定期和经常轮换军官  |
| 物质利益 | 提供军官个人致富的机会    | 减少军队对经济的参与 |

资料来源: Holger Albrecht, “Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings,” p. 39.

虽然防政变策略可以相对地稳定住军政关系,但军队在出现社会危机的场景中会明显地重新对压力进行权衡。当政府宣布紧急状态后,军队通常会花时间来评估自己即将介入的形势。在作出决定之前,军队可能会调整武装部队的状态,如宣布部队警戒、取消休假和训练以及加强军事设施的安保工作。在此期间,军队可能会表达对国内骚乱的担忧,甚至呼吁有关各方采取措施来平息乱局。<sup>②</sup>与此同时,军队可能会紧急与重要的外国联系,以评估未来行动可能产生的国际影响。现代军队的职业性和国家性促使它们在军事仲裁场景中必须评估,抗议示威的人群是否具有高度的代表性和组织性,这影响了它们是否选择服从或不服从镇压命令。

社会危机的烈度会导致军队面临不同的国内和国际压力。尽管军事仲裁是国内危机,但它可能会为外部干预创造机会,因为军队镇压平民可能不被国际准则认可的行动。同时,国际组织和国际媒体的报道也可能让政府更加谨慎地采取行动。因此,政府和军队在国内采取镇压行动后受到惩罚的可能性极高,后果可能包括制裁、撤销投资和援助、外交谴责和孤立,甚至是武力干预。在国内压力方面,如果军队高层决定使用武力来镇压本国的民众的话,可能会造成中低层军官的叛变,最终可能危及到军队内部的团结和凝聚性。整体来说,抗议示威活

<sup>①</sup> Holger Albrecht, “Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings,” pp. 36–54.

<sup>②</sup> Zoltan Barany, *How Armies Respond to Revolutions and Why*, New Jersey: Princeton University Press, 2016, p. 14.

动越暴力,镇压行为对军队的凝聚性造成的损失越大,恢复的成本也越高。除了立刻造成的损失之外,国内骚乱还可能成为政权不稳定的象征,影响军队对政权的经济和政治信心。因此,反政府骚乱规模和范围较小且获得较少的国际关注,军队镇压抗议示威的成本较低,则更倾向于镇压;而反政府抗议示威规模和范围较大且获得了较大的国际关注,军队镇压抗议示威的成本较高,则更倾向于不镇压。

### 三、穆巴拉克时期埃及的融合型防政变策略

穆巴拉克上台之初并未经历纳赛尔和萨达特执政初期的政治精英斗争。埃及军队在1967年战败以后,变得更专注于自身的职业任务,因此很少愿意介入政治。到20世纪80年代穆巴拉克上台时,军队已经很少参与政治,并在他统治的三十年里都保持了非政治化的姿态。军队精英的去政治化让穆巴拉克可以塑造一个相对简单的控制体系,即依靠对军官赋予物质和职务上的特权,而不是经常性的清洗和轮换军官。在穆巴拉克时期,军队和总统之间意识形态的联系极为有限。埃及政府已经放弃了纳赛尔式的社会改革计划,埃及也与以色列达成了和平协议。穆巴拉克没有宏大的任务可以赋予军官们,军队既不能作为贫困阶层的代言人,也未能成为被占领土的解放者;他也没有前任总统的个人魅力,不足以让军队都无条件地效忠于他。<sup>①</sup>虽然穆巴拉克也不允许军中出现强有力的领导人,但他并不倾向于采取萨达特“分而治之”的办法,而是用提升军队精英的个人利益来维持他们的忠诚。<sup>②</sup>

从本质上来说,穆巴拉克对军队的控制体系是建立在对军官退休后获得物质回报的许诺之上的。<sup>③</sup>高级军官可能在退休后担任政府官僚体系中的高位,其中有些岗位会提供额外的物质利益,如直接的现金收入,或者参与武器贸易和商业委托。埃及军队中的中低级军官的收入并不丰厚。在穆巴拉克统治末期,武装部队一名中尉的每月工资只有2,000埃镑左右(约333美元)。军队向军官们提供保健系统和住房设施,但年轻军官通常需要等待三到五年才能收获一间普通的住房。此后,年轻军官还需要将工资的一部分用于每月的花销。然而,如果这些军官对政权保持忠诚或非政治性,他们可能在军队中获得晋升并加入特权高级军官的群体。换句话说,只要遵从穆巴拉克的体系,他们终会成为特权阶层。

<sup>①</sup> 穆巴拉克来自埃及军队中较小的军种——空军,而不是来自陆军。这意味着他可以紧密联系的军队同仁数量较少,也使得他与军队军官之间的关系并不热络。

<sup>②</sup> Robert Springborg, *Mubarak's Egypt: Fragmentation of the Political Order*, London: Routledge, 1989, p. 98.

<sup>③</sup> 埃及军官通常在50多岁退休,但他们可以再次被召回军队进行短期服役。军队的指挥官有权反复更新下属军官的任期,以便让他们保持在军队的服役状态。

通过这样的规则,埃及的军官多年来已经发展出强大的内部经济和商业利益。

### (一) 退休军官的政府任职

尽管穆巴拉克在国家政府层面保持了文官的表象,即由文官技术官僚组成政府内阁,但军队的退休将军却占据着文官部长手下的关键职位以及扮演着埃及各省的实际统治者角色,管理着埃及人的日常生活。他们管理海洋、河流、陆港和公共交通,向大众提供最基本的公共服务,从水源、住房、垃圾收集到城市美化。<sup>①</sup> 穆巴拉克正是通过这样的策略来将军队置于其庇护主义体系之间,尽可能将老将军们纳入国家机构,延续他们退休前在军队的特权,以防止后者叛变和失控。通常来说,军队中不同的军种会垄断一种与其专业匹配或不匹配的文官部门的高级职务。陆军系将军(如步兵、炮兵和空防部队)大部分都出任了各省省长,海军系将军通常出任港口、政府航运管理和安全机构以及相关国企的负责人。军队工程师则会进入住房部以及其他负责分配土地和住房的机构。最后,前空军将领则控制着民航机构,职务从部长到相关机构和公司的负责人不等。<sup>②</sup>

根据任命文官的相关法律,作为总统,穆巴拉克拥有聘用和解聘现任政府高官的特权。在 1978 年,萨达特颁布第 47 号总统令,以减少军人在内阁中的比例,穆巴拉克则使用同样方式让军人回归政府。该法令第 16 条授权总统可以任命政府高级岗位的人员。尽管该法令规定专属的医疗委员会需要检查候选人的健康适任性,而第 20 条又免除了任何总统直接任命者的健康检查,这对退休老将军来说是便利措施。1992 年,穆巴拉克修改了这条法令,授权总统可以无限延长在任高级官员的任期。同时,武装部队相关法律没有条例提及关于向退休军官分配文官职务的规定。1975 年的第 90 号法律《军人退休法》规定了关于根据级别向退休军官提供相关退休金和待遇的问题,但没有指出他们退休后出任何种新工作的问题。军官的退休工资相对较低,与在任时相当,但没有了在任时的额外收入。因此,文官职务成为提高退休军官收入的好方法,再次出任文职的退休军官可以领取两份工资。<sup>③</sup>

每年埃及都会有有多位军官从军队退休,但只有一小部分高级军官可以进入文官政府任职。为了保持埃及军队的层级体系,军队每年会让一部分四十岁以上的上校和少将强制退休。然后将少数军官提升为中将、上将和总参谋长,并让他们在五十几岁退休。根据他们退休时的级别以及对应的政府领导级别,这

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

<sup>②</sup> Holger Albrecht, "Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings," pp. 36-54.

<sup>③</sup> Philippe Droz-Vincent, "From Political to Economic Actor: The Changing Role of Middle Eastern Armies," in Oliver Schlumberger, ed., *Debating Arab Authoritarianism: Dynamics and Durability in Non-Democratic Regimes*, Stanford: Stanford University Press, 2008, p. 201, p. 203.



些军官会被分配到从省长到中层管理不等的职务,如政府中的公共关系部门。想要担任文职的军官会在政府的预备中心接受速成的管理和商业技能培训,如领导力和管理培训中心就可以为他们提供从数天到数周的培训,主题可以包括战略管理、员工沟通、魅力型领导力等。<sup>①</sup>

省长职务在埃及是与部长同级别的政府高位。省长享有广泛的行政权力,可以协调中央政府在地方的政策,以及享有高工资和作为内阁成员的额外津贴。在执政的第一个十年里,穆巴拉克同萨达特一样,只任命有限数量的军官作为省长,保持了埃及政府岗位的去军事化。但这一数字随后逐步增加,并在 21 世纪的第一个十年里达到顶峰。穆巴拉克的大部分军人省长都是来自于陆军,如炮兵、步兵和空防部队,只有少数是来自于国家情报部门的军官。穆巴拉克执政期间军人背景的省长数量逐渐增长,他们也从国家获得了相应的服务和福利。总的来说,在穆巴拉克时期被任命的 156 名省长中,有 63 名来自军队,其余还有若干警官与文官(见表 2)。

表 2 穆巴拉克时期任职省长的职业背景

|    | 1981~1989  | 1990~1999  | 2000~2011  | 总计          |
|----|------------|------------|------------|-------------|
| 军官 | 9/30(30%)  | 28/67(42%) | 26/59(44%) | 63/156(40%) |
| 警官 | 11/30(37%) | 11/67(16%) | 12/59(20%) | 34/156(22%) |
| 文官 | 10/30(33%) | 28/67(42%) | 21/59(36%) | 59/156(38%) |

资料来源: Yazid Sayigh, "Above the State: The Officers' Republic in Egypt," *The Carnegie Papers*, August 2012, pp. 11-16.

埃及共有 27 个省,传统上分为边境省和非边境省。边境省因其重要的战略位置,通常由军官担任省长;尼罗河和地中海沿岸的非边境省的省长则在军官和文官之间轮换。边境省的数量固定在 9 个,包括靠近巴以边境的东北部,靠近利比亚的西部,靠近苏丹的南部,靠近沙特的东南部,南北西奈两省,苏伊士运河沿岸的三省(苏伊士、伊斯梅利亚和塞得港),西北部的马特鲁省,东部的新河谷省,南部的阿斯旺省和东南部的红海省。

虽然萨达特经常任命文官作为边境省的省长,穆巴拉克上任后则在边境九省都任命了军官出任省长。此后,穆巴拉克还逐步增加了非边境省的军人省长数量。如第二和第三野战军的退休指挥官,分别驻扎在苏伊士和伊斯梅利亚,他们会相应地成为这两个边境省的省长。拥有其他背景的退休将领,如炮兵、装甲

<sup>①</sup> Hicham Bou Nassif, "Wedded to Mubarak: The Second Careers and Financial Rewards of Egypt's Military Elite, 1981-2011," *Middle East Journal*, Vol. 67, No. 4, Autumn 2013, pp. 509-530.

兵、通讯兵、空防部队、特种部队和军事警察等,则会被派到全国的其他地区出任省长。少量从共和国卫队和情报总局退休的军官也会出任省长。

在 1981 年萨达特被刺杀时,埃及共有 10 名退休将领担任省长,占当时 26 名省长数量的 34%。他们中的 6 人在边境省,自从 1977 年“面包革命”后开罗的省长也变成了军官。1982 年,穆巴拉克将军省长的数量升至 12 名,新增的是亚历山大和苏伊士两省的省长。穆巴拉克大致留任了萨达特时期的省长,只是替换了开罗和阿斯旺两省的省长,同样由军官担任。<sup>①</sup> 1983 年,穆巴拉克将开罗省省长替换为优素福·萨布里·艾布·塔利布(Yousef Sabry Abu Talib)少将,他在开罗省长这一关键职务上工作了 6 年。在赢得 1987 年公投再次担任总统后,穆巴拉克将军省长的数量降至 8 人。其中,6 名在边境省,1 名在埃及中部地区以及艾布·塔利布少将在开罗。当艾布·塔利布少将卸任开罗省长并于 1989 年出任国防部长之后,穆巴拉克时期再也没有任命过军官出任开罗省长。<sup>②</sup>

从 20 世纪 90 年代开始,埃及的军人省长数量逐渐上升。在 1997 年,埃及共有 11 名退休将领担任省长,包括 9 个边境省的省长、亚历山大和卢克索。1989 年,穆巴拉克将卢克索与基纳省分离,试图将其打造为法老遗迹和国际旅游中心,成为特别城市的卢克索仍由军人担任行政长官。2009 年,穆巴拉克将卢克索升级为独立省级单位,仍由军人担任省长,由此穆巴拉克赋予了卢克索等同于边境省的地位。在 20 世纪 90 年代伊斯兰原教旨主义和恐怖主义泛滥的时期,穆巴拉克还任命了多位退休警官担任省长。在 1999 年,埃及的军人省长数量达到 12 名,这还不包括 5 名警官省长。

进入 21 世纪后,当穆巴拉克之子贾迈勒开始在政治上崛起,穆巴拉克三次调整省长职务。在经历了社会反对派的持续施压后,尤其是来自“够了”(Kefaya)运动和青年反抗运动的压力,穆巴拉克决定在 2005 年举行首次有多名候选人竞争的总统选举。当穆巴拉克再次当选后,他立即任命了 14 名军人省长,包括 9 名在边境省,1 名固定在卢克索,3 名在埃及中部,1 名在三角洲地区。在 2008 年到 2011 年革命之间,穆巴拉克又增加了两个省级单位,使埃及全国总共拥有 28 个省,其中军人背景的省长的数量保持在了 14 名,包括吉萨省首次任命了军人省长,1 名在上埃及,2 名在三角洲地区,1 名固定在卢克索,9 名在边境省。有趣的是,当 2011 年“一·二五革命”爆发前,穆巴拉克将警官担任的省长数量提升至 9 个。其中,三角洲地区的西部省,在 2008 年爆发了大规模的纺织工人罢工事件。在纺织工厂所在地马哈拉市爆发暴力骚乱后,前军人省长被穆巴

<sup>①</sup> Amira Fikri, *Al-Mushir Abu Ghazala: Zalamathu al-Siyasawa-Ansafahu al-Tarikh*, Cairo: MaktabatJazirat al-Ward, 2012, p. 241.

<sup>②</sup> Zeinab Abul-Magd, *Militarizing the Nation: The Army, Business, and Revolution in Egypt*, p. 165.

拉克替换为警察省长。<sup>①</sup>

在穆巴拉克时代,任命省长被作为对军队精英的奖励,通常也只有高级军官才可以在退休后出任省长。在穆巴拉克时代,7名共和国卫队司令中有4名被任命为省长,埃及第二和第三野战军等主力部队的21名指挥官中有11名被任命为省长,其中6名来自第二野战军,5名来自第三野战军。不过,只有当军官在退休前达到少将级别,穆巴拉克才会任命他出任省长职务。穆巴拉克政府对任命军官出任省长给出的理由是,军人省长的军事背景让他们比文官更适合在边境省处理国防事务。<sup>②</sup>其中,埃及西部、东部和南部的边境省拥有最高比例的军人省长(见表3)。

表3 穆巴拉克时期军人省长最高比例的省份

| 省份  | 省长数量 | 军人省长数量 | 比例   |
|-----|------|--------|------|
| 南西奈 | 7    | 7      | 100% |
| 北西奈 | 6    | 6      | 100% |
| 红海  | 8    | 8      | 100% |
| 苏伊士 | 8    | 8      | 100% |
| 阿斯旺 | 5    | 5      | 100% |
| 马特鲁 | 8    | 8      | 100% |
| 新河谷 | 7    | 6      | 88%  |

资料来源: Hicham Bou Nassif, “Wedded to Mubarak: The Second Careers and Financial Rewards of Egypt’s Military Elite, 1981–2011,” pp. 509–530.

省长是埃及地方政府的顶层,在他之下还有副省长、市长(*ru’asa’ mudun*)和区长(*ru’asa’ ahya’*)。这些中低层的地方行政岗位也为退休军官提供了发展第二职业的机会。在2011年开罗的25个区中,有14个是由高级军官任区长的,这个数字在吉萨是11个,亚历山大是8个,苏伊士是8个,红海省是9个。<sup>③</sup>在埃及的27个省份都有类似的情况。此外,每个省都拥有自己的公共福利、教育和卫生部门,退休军官们也在这些部门中占据领导职位。据估计,大约有2,000个埃

① Holger Albrecht, “Does Coup-Proofing Work? Political-Military Relations in Authoritarian Regimes amid the Arab Uprisings,” pp. 36–54.

② Zeinab Abul-Magd, *Militarizing the Nation: The Army, Business, and Revolution in Egypt*, p. 167.

③ Abd al-Rahman Kamal, “Bi-l-Asma’ wa-l-Mansib: Kharitat Jiniralat Hukm al-‘Askar li-Misr”, *al-Sha’b*, August 2, 2012, <http://elshaab.org/thread.php?ID=31222>, 上网时间:2023年3月8日。

及地方政府的职位是由退休军官担任的。<sup>①</sup>

## （二） 退休军官的公共部门任职

尽管穆巴拉克没有聘用任何军官出任文职领域的部长职务,但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,且埃及政府没有公开职员的信息。但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。

在地方政府之外,穆巴拉克还将退休军官任命到不同的政府部门和国营企业中。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。前文提到过,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在地方政府的职务。同样的道理,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三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。<sup>②</sup>

通信部队出身的军官会被任命到通讯和信息部门,而空军出身的军官则会被任命到民航部门和机场。<sup>③</sup>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。尽管穆巴拉克政府声称,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运用,<sup>④</sup>但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。如在埃及的文物管理局,曾有 88 名退休少将在里面担任过闲职。<sup>⑤</sup>埃及环境部的 35 个高层职务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。<sup>⑥</sup>

① Yazid Sayigh, “Above the State: The Officers’ Republic in Egypt,” p. 14.

② Muhammad Rabi’, “Katibat I’dam al-Naql al-Bahri al-Misri,” *Masrawy*, July 22, 2012, <http://www.masrawy.com/ketabat/ArticlesDetails.aspx?AID=173139>, 上网时间:2023 年 3 月 8 日。

③ Yazid Sayigh, “Above the State: The Officers’ Republic in Egypt,” p. 17.

④ Abd al-Khalīq Khalifa, “Al-Muhandis Ibrahim Mnana Wazir al-Tayran al-Madani fi Hiwar ma al-Wafd”, *al-Wafd*, April 5, 2011, [http://www.alwafd.org/index.php?option=com\\_content-&view=article&id=30822](http://www.alwafd.org/index.php?option=com_content-&view=article&id=30822), 上网时间:2023 年 3 月 8 日。

⑤ Manar Salim, “Muwazzifu Hay’at al-Athar: Hadhih Matalibuna li-l-Wazir al-Jadid,” *al-Wafd*, March 23, 2011, <http://www.alwafd.org>, 登录时间:2023 年 3 月 8 日。

⑥ Abd al-Rahman Kamal, “Bi-l-Asma’ wa-l-Mansib: Kharitat Jiniralat Hukm al-‘ Askar li-Misr”.

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,形成为军队自身的“经济帝国”。<sup>①</sup>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事产品。此外,尽管阿拉伯工业组织是埃及的主要武器生产单位,但它 70% 的产品都是非军事性的。国家服务项目组织也主要生产非军事性产品。<sup>②</sup>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,全国服务项目组织的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局(Hay'at al-Raqaba al-Idariyya)<sup>③</sup>的监管,理由是这些信息都涉及到“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不菲的物质利益。<sup>④</sup>

### (三) 直接的现金支付

埃及的国家公共预算向防灾、预警和其他安全事务投入了大量资源。宪法还允许总统使用公帑来维持这些领域的国家机构保持活跃。在 1991/1992 财年的预算中,有 20.7 亿埃镑(3.33 亿美元)用于这些事务。其后,这个数目逐年增长,在 2005/2006 财年达到了 165 亿埃镑(27.5 亿美元),占当年国家总预算的 9%。但是这些钱并未用于最先设计的目标,而是被穆巴拉克作为现金福利分发给了军队和警察部门的领导人,被称为“忠诚津贴”(alawat wala)<sup>⑤</sup>。这些津贴起初只分发给军队的高层,包括上将、中将和少将,再由他们分发给下属的军官。通常来说,最高军事委员会的委员们都会收到来自总统的“忠诚津贴”,在他们之外还有少量高级军官享有同等待遇。

<sup>①</sup> Nadine Marroushi, “US Expert: Leadership of ‘Military Inc.’ Is Running Egypt,” *Egypt Independent*, October 26, 2011, <http://www.egyptindependent.com/news/us-expert-leadership-military-inc-running-egypt>, 上网时间:2023 年 3 月 8 日。

<sup>②</sup> 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。起初,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事性产品,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*, London: Brassey's Putnam Aeronautical, 1992。

<sup>③</sup> 该机构同样由退休军官领导。

<sup>④</sup> Muhammad Ghayth, “Limadha La Tuhakimu Hitler Tantawi wa-Dubbat al-Raqaba al-Idariyya al-Fasidin Fawran?!” *Sudanese Online*, June 22, 2011, <http://www.sudaneseonline.com/arabic/permalink/5408.html>, 上网时间:2023 年 3 月 8 日。

<sup>⑤</sup> Abd al-Khaliq Faruq, *Aridat Ittihad did al-Ra'is*, Cairo: Nile Center for Economic and Strategic Studies, 2012, p. 37.



埃及军队高级军官的另一项现金收入来自与武器贸易相关的佣金。埃及从西方国家,尤其是美国,购买大量重型武器。美国每年对埃及 13 亿美元的援助的条件是,埃及从美国购买武器必须使用这笔钱来支付。但埃及军队可以自行决定他们想购买什么武器,以及从哪家生产商购买。因此,美国生产商付给埃及军方高层的佣金可以决定埃及最终向哪家公司购买武器,这些佣金的数额通常高达数千万美元。<sup>①</sup> 2009 年《今日埃及人报》曝光的武器贸易细节显示,美国军工企业联合工业集团(United Technologies Corporation)下属的分包商 ACL 技术公司,专门制造航空和防空系统,曾向埃及空军的退休将领支付了 338 万英镑(56.4 万美元),让后者在 1997 年到 2002 年间作为该公司在开罗的中间人。作为回报,这位军官利用自己的埃及空军的私人关系,最终帮助该美国公司达成了价值 3.84 亿英镑(6,400 万美元)的武器合同。<sup>②</sup>

#### 四、20 世纪 80 年代和 2011 年埃及防政变策略效果对比

穆巴拉克在执政时期整体采用融合型防政变策略,这保证了军队在常规时期的忠诚度。然而,在穆巴拉克时期出现的几次社会危机中,埃及军队的表现却不尽相同,这证明了防政变策略在社会危机期间的局限性。因此,我们不能静态地考察防政变策略的效果,必须将社会危机的性质作为重要变量,即考虑社会力量对军队行为选择的作用。由于前文提到的埃及军队的社会属性,相比低烈度的社会危机,高烈度的社会危机更加能影响埃及军队对政府的忠诚度,以导致前者作出差异性的行为选择。

##### (一) 低烈度社会危机和军队镇压

穆巴拉克执政初期,伴随着萨达特时代遗留的政治经济困局,埃及政府和反对派之间的对抗时有发生,社会上频繁出现小规模抗议示威和政治暴力活动。<sup>③</sup> 如在 1984 年 9 月,在穆巴拉克决定稍微提高食品价格和健康保险费后,亚

<sup>①</sup> Joseph Trento, *Prelude of Terror, The Rogue CIA and the Legacy of America's Private Intelligence Network*, New York: Carroll & Graff Publishers, 2005, p. 249.

<sup>②</sup> 除了进口武器的佣金之外,埃及的高级军官还可以通过出口武器获得佣金。埃及的军工企业每年生产价值约 40 亿英镑的轻武器和中型武器。其中有一半是卖给正在发生内战的国家,并以非洲国家为主。参与武器出口谈判的高级军官可以获得相应的佣金。参见 Security and Exchanges Commission v. United Industrial Corporation, 60005, 2009, <https://www.sec.gov/litigation/admin/2009/34-6005.pdf>, 上网时间:2023 年 3 月 8 日; Abd Khaliq Faruq, *Iqtisadiyyat al-Fasad fi Misr: Kayf Jara Ifsad Misrwa-l-Misriyyin (1974 - 2010)*, Cairo: Shorouk International Bookshop, 2011, p. 53.

<sup>③</sup> 穆巴拉克执政的前 11 年,埃及共发生了 12 起暗杀企图和 55 起暴动。参见毕健康:《埃及现代化与政治稳定》,北京:中国社会科学出版社 2005 年版,第 181 页。

历山大附近的库福尔·达瓦尔镇(Kufr al-Dawwar)的纺织工人立即组织了静坐予以回应,这次事件很快发展成周边工厂和船坞工人的大规模示威。内政部宣布对该地区戒严,派遣了常规警察部队和防骚乱的特别部队。在警察部队与大约2,000名示威者的冲突中,至少有3人死亡,另有6名警察受伤。这次,内政安全部队成功平息了骚乱,政府没有部署武装部队。和1977年一样,政府指责“左派极端分子”挑起了骚乱,穆巴拉克也在事件发生后立刻取消了食品涨价的决定。<sup>①</sup>

1986年的中央安全部队叛乱则是20世纪80年代中最严重的一次社会危机。中央安全部队起源于1968年,当时作为埃及政府镇压骚乱的安全部队。这些义务兵都是来自上埃及和三角洲地区农村的青年,他们的资质不足以在正规军队服役,因此被分配到中央安全部队服役。该部队归属于埃及内政部管辖,主管人员都是内政部长的助手。1986年2月25日,17,000名中央安全部队的义务兵上街抗议,在开罗市区焚烧和抢掠。他们抗议的主要原因是听闻埃及政府即将把他们的服役期从1年延长为3年,以及他们的低工资和恶劣的生活环境。<sup>②</sup>

在穆巴拉克执政早期,很多次国内冲突事件都表明军队对于维持国内秩序的作用。尽管军队没有参与1984年的“库福尔·达瓦尔事件”和1984年警察和爱资哈尔学生暴力冲突的镇压,不过军队当时也处于高度警备状态。当1986年2月出现中央安全部队叛乱时,军队是埃及政府唯一可以依靠来遏制国内政治不稳定的力量。当时,驻扎在开罗郊外的军队被部署到金字塔地区来镇压中央安全部队,并对全城实施宵禁,维持了首都主干道的安全。令开罗人印象深刻的是,军队在处理完叛变事件后迅速回到军营中,维持了军队的职业化形象。正如艾布·盖扎莱宣称的那样,武装部队的官方职责之一就是,“和政府各部门合作保卫宪法权威。”<sup>③</sup>

## (二) 高烈度社会危机和军队拒绝镇压

在穆巴拉克执政后期,执政者的融合型防政变策略逐渐失效,主要是由于以内政部和情报部门为主的安全机构和以穆巴拉克次子贾迈勒为首的商业精英的政治崛起,对军队的经济活动造成了极大的威胁。穆巴拉克不再能够保障军官

<sup>①</sup> Robert B. Satloff, "Army and Politics in Mubarak's Egypt," *Policy Papers*, No. 10, The Washington Institute for Near East Policy, 1988.

<sup>②</sup> Hillel Frisch, "Guns and Butter in the Egyptian Army," *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 5, No. 2, 2001, p. 6.

<sup>③</sup> 在1986年开罗电台的采访中,艾布·盖扎莱的回答表明了军队与政府合作维护安全的立场。他指出,“国家安全依赖很多事情,包括军事安全。军事安全也离不开其他因素,比如经济安全。这就是为什么我们说,这个话题是不能分割来讲的。因此,我们必须通过协调工作来确保埃及的国家安全。我们必须制定全面的计划,包括各个部委和政党。”参见 Cairo Domestic Service, *Foreign Broadcast Information Service*, April 30, 1986.

们的长期私人利益。贾迈勒在党政系统中扶植的文官网络开始逐渐取代中层军官的岗位。<sup>①</sup> 由于穆巴拉克一直没有任命接班人,民间盛传情报部门主管欧麦尔·苏莱曼或者贾迈勒·穆巴拉克可能成为潜在的接班人。然而,埃及军队一直反对安全机构和文官候选人接任总统。总体来说,埃及认为安全机构不足以向埃及提供一个好的总统继承人,同时军队以视安全机构为平行竞争者。至于对贾迈勒继承总统的反对,主要不是来自军队顶层的国防部长和总参谋长,而是来自仅次于他们的中层军官。这些中层军官的职业生涯仍有上升空间,他们也与基层的年轻士兵联系紧密。如果未来继任总统的人不是来自军队,那对于中层军官的职业理想会产生打击,同时也会影响到他们管理基层士兵时的威信。

受到突尼斯革命的影响,埃及的民众计划在 2011 年 1 月 25 日举行首次大规模反政府抗议示威,埃及政府的态度是尽量贬低这次运动的重要性,称将允许它发生以让民众“发泄怒气”。然而,到了 25 日当天,抗议示威的规模远远超出政府的预期。大量群众涌向开罗、亚历山大和苏伊士市的街头,并和试图制止抗议活动的警察发生冲突。<sup>②</sup> 这次抗议示威不是由单独的政党或者行业发起,而是全民性运动。在 2 月 2 日,随着政治对立的激化,穆巴拉克动员了其支持者到街头和抗议示威者发生冲突。

然而,持续的抗议示威对军队构成了严重威胁。随着士兵和示威者的密切接触,不断出现有士兵因为同情抗议示威者而背叛军队的现象。如果任由骚乱持续,军队高层将失去了对基层士兵的控制。因此,埃及武装部队最高委员会召开了由国防部长穆罕默德·坦塔维(Muhammad Tantawi)主持的紧急会议。在这次紧急会议结束后,埃及军队发言人发布了武装部队最高委员会的 1 号公告,“出于武装部队的责任,出于保护国家利益和安全的承诺,出于对人民合法诉求的支持和肯定,武装部队最高委员会今天召开会议,讨论了持续发展的形势。”<sup>③</sup> 抗议示威者宣布 2011 年 2 月 11 日为“愤怒日”,准备发起比此前更为激烈的行动。<sup>④</sup> 在此情况下,埃及军方高层一致认为穆巴拉克必须下台。在穆巴拉克演讲后的几个小时后,军方高层向穆巴拉克传达了“最后通牒”:自愿下台或者被推翻。在 2011 年 2 月 11 日,副总统苏莱曼向公众传达了穆巴拉克的自愿辞职的消息,他宣布,“穆巴拉克总统决定离开总统职务,并委托武装部队最高委员会管理

<sup>①</sup> Derek Lutterbeck, “Arab Uprisings, Armed Forces and Civil-Military Relations,” *Armed Forces and Society*, Vol. 39, No. 1, 2013, pp. 28-52.

<sup>②</sup> Kareem Fahim, “Violent Clashes Mark Protests Against Mubarak’s Rule,” *New York Times*, January 26, 2011.

<sup>③</sup> “Army Communiqués,” *Al-Ahram Weekly*, February 17-23, 2011, <http://weekly.ahram.org.eg/2011/1035/eg0202.htm>, 上网时间:2023 年 6 月 6 日。

<sup>④</sup> “Egypt VP Seeks Peaceful Transfer,” *Reuters*, February 10, 2011, <http://www.reuters.com/article/video/idUSTRE7003UW20110210?videoId=186523412>, 上网时间:2023 年 6 月 6 日。

国家事务。”<sup>①</sup>

关于2011年社会危机烈度对军队决策的影响,军队内部讨论的资料难以获取,但可以从一些危机当事人的分析中找到线索。埃及资深自由主义活动家乔治·伊斯哈格(George Ishaq)曾这样解释军队选择不镇压革命人群的原因:“在革命之后,我们发现军队仍然是穆巴拉克的人,国防部长坦塔维对穆巴拉克受到的抗议感到震惊。但军队无法对抗解放广场的人群,解放广场太强大了。如果他们可以的话,他们就会做了。最后,他们拒绝介入和使用暴力镇压,我们非常感谢这一点。”同样的描述出现在学者穆斯塔法·巴尔(Mustafa Bal)对解放广场的记录中,“在其他原因之外,军队不支持穆巴拉克的决定反映了他们的理性考虑,试图在大量的抗议者和政府之间找到平衡。上百万的警察和情报机构都不足以在几天之内抵挡抗议者。军队的数量只有45万,他们同样无法在没有伤亡的情况下控制局势。在军队可能出现内部叛变和全世界实况报道的情况下,军队的镇压行为将是不明智和充满风险的。”<sup>②</sup>

## 五、融合型防政变策略对埃及军队的长期影响

作为埃及现代共和国时期执政时间最长的总统,穆巴拉克的融合型防政变策略对埃及军队造成了长久的影响。在穆巴拉克时期,埃及军队逐渐由保持时刻战备的对外作战部队转变成内向型的安全部队。军队这样的转变主要体现在两个方面:在非军事方面积极参与国内的经济活动,在军事方面专注于防御性事务和国内反恐事务。

### (一) 埃及军队的商业化

埃及军队最重要的转变出现在穆巴拉克执政初期的20世纪80年代。时任国防部长艾布·盖扎莱持有强烈的反共和亲美立场,他视当时的苏联盟友利比亚卡扎菲政权为埃及的头号威胁,几乎和后者开战。在官方层面,以色列不再是埃及的战争威胁。帮助其他阿拉伯国家抵御外敌侵略仍是埃及军队的军事准则的一部分,但这主要针对同为美国盟友的海湾石油富国。更重要的是,艾布·盖扎莱发起了军队庞大的商业帝国,他表示军队在和平时期有义务协助政府的经

<sup>①</sup> “Text of Omar Suleiman’s Address,” *The New York Times*, February 11, 2011, <http://www.nytimes.com/2011/02/12/world/middleeast/12-suleiman-speech-text.html?ref=egypt>, 上网时间:2023年6月6日。

<sup>②</sup> Mustafa Bal, *Anatomy of a Revolution: the 2011 Egyptian Uprising*, Ph. D dissertation, Columbia University, 2014, p. 180.



济发展计划。<sup>①</sup> 每当他为军队开启一个新项目时,他都宣称这是为了提高军队的自给自足能力,以及帮助政府应对经济危机。<sup>②</sup> 艾布·盖扎莱的继承者坦塔维元帅在扩大军队商业帝国时使用了相同的论调,强调军队对经济发展和低层民众福利的贡献。<sup>③</sup>

艾布·盖扎莱将军队引入了民用产品领域,以满足军队本身和社会的消费需求。在没有战斗任务的情况下,军队转入民用经济领域,不仅可以获得利润,还可以保持在社会中的能见度。在与以色列签订和平协议后,埃及军队创立了名为“国家服务项目组织”(NSPO)的经济实体,军官和义务兵都参与其中。尽管在 20 世纪 80 年代,埃及军队的总人数降低到 30 万至 45 万之间,但这个数量完全足够进行经济建设。军队不仅承接政府的项目,还开展自己的专属商业业务,建立起了庞大的半官方经济实体(parastatal entities)。<sup>④</sup>

尽管埃及在 20 世纪 80 年代继续了“经济开放”政策,但穆巴拉克不再坚持国家完全撤出经济建设的计划。他认为政府应该继续向民众提供补贴的商品和服务以获得中低阶层的支持。同时,通过贸易开放和海湾侨民的汇款,埃及的商业新贵积累了大量财富,他们也成为埃及倾向于“消费主义”的主力。艾布·盖扎莱抓住了埃及经济开放的机会,将军队塑造成巨大的准国家实体,为大众提供公共服务和基建项目。埃及国防部下属的国家服务产品组织和军队的后勤部门以及部分军队的技术部门都参与到了民间的经济活动中。在这个过程中,军队将义务兵用作免费劳动力,征收了大量的国家土地,并与本地和外国资本展开合作。为了给军队的经济活动正名,艾布·盖扎莱提出了军队的双重任务,即军队的自给自足和协助国家完成发展任务。<sup>⑤</sup>

从建立时起,国家服务项目组织就拥有利用政府资源的特殊渠道和与私人资本合作的法律权利。1979 年的第 32 号总统令允许该组织成为具有独立法人身份的公司,以实施各部委、机构、地方议会和国有企业要求的公共项目。根据

---

① Yezid Sayigh, *Arab Military Industry: Capability, Performance, and Impact*, London: Brassey's Putnam Aeronautical, 1992, p. 45.

② *Al-Malaff al-Watha'iqi il-l-Mushir Muhammad 'Abd al-Halim Abu Ghazala*, part 2, Cairo: Markaz al-Ahram il-l-Tanzim wa-l-Microfilm, 1981-1989, pp. 426, 431.

③ Ahmad Abd al-Khaliq, "Al-Qwwat al-Musallaha Tahtafil bi-Tafawwuq al-Hay'a al-Handadiyya," *Al-Ahram al-Masa'i*, 2010, <https://gate.ahram.org.eg/News/3907031.aspx>, 上网时间:2023 年 6 月 6 日.

④ 半官方经济实体的定义见 Kevan Harris, "The Rise of the Subcontractor State: Politics of Pseudo-Privatization in the Islamic Republic of Iran," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 45, No. 1, 2013, pp. 45-70.

⑤ Stephen H. Gotowicki, "The Role of the Egyptian Military in Domestic Society," Department of Defense, Foreign Military Studies Office, National Defense University, 1997.



其内部规定,该组织的宗旨时参与建设国民经济和实现国家的发展目标。它的预算独立于国防部,可以以本地和国际货币开设独立银行账户。<sup>①</sup>该组织的董事会构成反映了他们想把义务兵用作主要劳动力的想法,包括军队后勤和补给机构的长官和军队负责征兵机构的长官。<sup>②</sup>1980年的第583号总统令授权国家服务产品组织可以“在国内外开展自己的经济、工业、农业、行政、商业和金融服务和活动”,“该组织可以建立所有类型的公司,不管是独资还是与国内外资本合作。”<sup>③</sup>艾布·盖扎莱在1982年又颁布国防部长令,让军队工程部门的长官加入到该组织的董事会。<sup>④</sup>

起初,国家服务产品组织在开罗、亚历山大、法尤姆附近征收了上万英亩的土地用于食品生产。它的食品安全部门成为当时埃及最大的农业生产组织,“其价值4.88亿英镑的食品生产总额在1985/1986财年占了埃及全国食品产值的18%。”<sup>⑤</sup>在供应军队本身之外,该组织生产的其余农产品都以市场价格的半价出售。此外,该组织还修建了多个自动化的面包工厂,以帮助国家避免面包短缺的危机。在1983年,艾布·盖扎莱确认军队每天为大众生产500万份面包,占开罗每天消费量的25%。到1988年,军队工厂总共修建了2,600个自动化和半自动化的面包作坊,同时服务于军队和平民。<sup>⑥</sup>

在所有商业活动中,军队不仅享有进出口商品免关税的特权,还从国家每月收入数百万美元来资助他们的进口。1983年埃及议会通过第91号法律,其中第6条免除了国防部所有形式的用于“武装目的”的进口的关税和税收。在武器和弹药之外,法律规定的军队免税清单还包括机械、交通工具、医疗器械、药品以及其他补给。同样的法律免除了军队用于“武装目的”的向外国政府和机构的出口。1984年的第2号法律为军事生产部赋予了同样的特权。<sup>⑦</sup>

① “Wazarat al-Difa’ wa-l-Intaj al-Harbi, Qarar Raqam 65 li-Sanat 1979 bi-Sha’n al-Nizam al-Asasi li-Jihaz Mashru’at al-Khidma al-Wataniyya,” *Al-Waqa’i’ al-Misriyya*, No. 172, July 25, 1979, p. 4.

② “Wazarat al-Difa’ wa-l-Intaj al-Harbi, Qarar Raqam 24 li-Sanat 1979,” *Al-Waqa’i’ al-Misriyya*, No. 172, July 25, 1979, p. 78.

③ “Qarar Ra’is Jumhuriyyat Misr al-‘Arabiyya Raqam 583 li-Sanat 1980 bi-Ta’dil Ba’d Ahkam al-Qarar al-Jumhuri Raqam 32 li-Sanat 1979 bi-Insha’ Jihaz Mashru’at al-Khidma al-Wataniyya,” *Al-Jarida al-Rasmiyya*, No. 48, November 27, 1979, p. 16.

④ “Wazarat al-Difa’ wa-l-Intaj al-Harbi, Qarar Raqam 23 li-Sanat 1982 bi-Sha’n Ta’dil Ba’d Ahkam al-Nizam al-Asasi li-Jihaz Mashru’at al-Khidma al-Wataniyya,” *Al-Waqa’i’ al-Misriyya*, No. 86, April 12, 1982, p. 23.

⑤ Robert Springborg, *Mubarak’s Egypt: Fragmentation of the Political Order*, pp. 112–113.

⑥ *Al-Malaff al-Watha’iqi il-l-Mushir Muhammad ‘Abd al-Halim Abu Ghazala*, part 2, pp. 425, 434, 494.

⑦ Robert Springborg, *Mubarak’s Egypt: Fragmentation of the Political Order*, p. 115.

在实施市场改革的过程中,埃及的军工产业有得有失。为了消减财政赤字,军事预算作为公共支出的一部分也被严重削减。20 世纪 90 年代初,埃及的军事预算急剧下降。20 世纪 80 年代中期,军队的预算还能占埃及政府整体预算的 20%,到 1992/1993 财年就已经减少到 9% 以下。伴随 2000 年以后更加激进的新自由主义改革,埃及的军事预算持续下降,到了 2010/2011 财年则只占政府总预算的 6%。但是,为了补偿军队在公共预算上的损失,穆巴拉克政府允许军队扩大其民用生产活动,一开始是通过军工企业转民用,后来又开辟了新的商业领域。因此,军队的工厂不仅抵挡住了私有化浪潮的挑战,保持了他们的补贴和特权,还更大地扩展了自己的商业帝国。到 20 世纪 90 年代末期,埃及的军队工厂大概雇用了 20 万名工人。<sup>①</sup>

在 20 世纪 90 年代早期,埃及正式开始进入大规模国防产业转型,将军队的军事生产线转为服务民用市场。军队的各部门在 20 世纪 80 年代就已经参与到民用生产中,但这次是更加系统性的国防产业转型。国家服务产品组织很快扩充 20 世纪 80 年代的经济企业,而且不再仅限于由军事机构来进行生产。埃及的多家军事工厂都加紧制造民用产品,希望可以满足国内开放市场的需求,甚至出口国外。曾经用于生产弹药、导弹、飞机、火箭、手枪和装甲的军工厂现在都开始利用他们的设备和人力生产民用产品,这些工厂的所有方面都开始适应这个转变,包括管理、劳动技能、资本和技术。<sup>②</sup>

## (二) 埃及军队的防守性和反恐诉求

埃及军队的军事准则经历了多次变化,这取决于谁是国家的主要敌人。在纳赛尔时期,军事准则是进攻性的,敌人主要是资本主义西方。在萨达特和以色列签订合作协议并成为美国盟友后,埃及军队的军事准则变为防守性的,聚焦在国内安全而非外部安全。<sup>③</sup> 在 20 世纪五六十年代,埃及领导了阿拉伯世界去殖民化和争取从西方政治经济独立的过程,埃及军队采用了阿拉伯民族主义的意识形态,以及苏联的武器和军事训练。<sup>④</sup> 与以色列单方面签订协议以及随后接受美国每年 13 亿美元的军事援助导致埃及军队必须调整军事准则以回应美国的要求。埃及军队必须将以色列从主要敌人清单中排除,并专注于防御性的武器和军事活动,参与国民经济活动也是埃及军队转向国内事务的标志之一。

<sup>①</sup> Jamal Mazlum, *Al-Quwwat al-Musallahawa-l-Tanmiya al-Iqtisadiyya*, Cairo: Markaz Dirasatwa-Buhuth al-Duwal al-Namiya, 1999, p. 106.

<sup>②</sup> Jeo Stork, "Arms Industries of the Middle East," *MERIP*, Vol. 17, No. 144, 1987, p. 14.

<sup>③</sup> Lt. General Ahamd Fakhr, "What Do Egyptian Military Men Think?," *Al-Difa*, Vol. 12, No. 4, 1985, pp. 13-25.

<sup>④</sup> Paul Amar, "Egypt as a Globalist Power: Mapping Military Participation in Decolonizing Internationalism, Repressive Entrepreneurialism, and Humanitarian Globalization Between the Revolutions of 1952 and 2011," *Globalizations*, No. 9, 2012, pp. 179-194.

海湾战争结束后,美国政府提出“军控倡议”,开始严格限制中东国家的武器生产,以及限制域外国家向中东国家进行非常规和常规军事技术的转让。在1991年的美国国会研究部门名为“中东武器控制和相关事项”的报告中指出了埃及军工产业的扩张,“埃及拥有快速增长的军工产业,并与多个国家联合生产。埃及可以生产法国和巴西设计的教练机,以及法国、英国和意大利公司设计的直升机。埃及生产的轻型武器,如机关枪、火箭发射器、火炮以及电子设备等,是由苏联、瑞典、捷克斯洛伐克以及意大利设计的。阿根廷和意大利联合开发的神鹰2号(Condor II)地对地导弹项目,在美国压力下被迫取消。”<sup>①</sup>美国提出的“军控倡议”限制了埃及军工产业的继续发展,美国甚至考虑取消与埃及先有的联合武器生产协议。

进入21世纪以来,埃及军队的军事准则发生了另一个关键性变化。虽然自从1981年萨达特被刺杀以来,伊斯兰极端主义就成为埃及政府的主要威胁,但埃及军队并未修改军事准则而转型为反恐导向的部队。反恐任务主要是其他安全部门尤其是内政部的职责。在2001年“9.11”事件后,美国政府一直要求埃及军队向反恐转型,但后者强烈抵制这种计划,依然坚持常规军事训练。在穆巴拉克执政期间,埃及军队没有在国内和地区层面与恐怖组织进行非常规作战。然而,随着恐怖组织在过去几年渗透进入西奈半岛以及对那里的埃及军队进行系统性袭击,尤其是在2013年穆兄会被埃及政府定性为恐怖组织后,埃及军队开始正式将“清除极端主义和恐怖主义”作为其首要任务。<sup>②</sup>美国乐见埃及军队的反恐转向,其对埃及提供的军事援助也相应地更加针对西奈的平叛活动。<sup>③</sup>

从萨达特末期起,军队在埃及国内安全方面的作用已经被边缘化,政府将日常的保卫和控制任务转交给了内政部领导的安全机构。尽管军队领导人千方百计地阻止这一趋势,但随着埃及外部战争的消减和国内反恐和维稳情势的恶化,内政警察部门开始不可避免地崛起。内政和警察部门出身的警官也开始担任高级的政治职务,比如总理和执政党的秘书长职务。

内政部的忠诚度在1986年的中央安全部队叛乱事件中受到了考验。在穆巴拉克接任总统前夕,中央安全部队成立了专职反恐的特勤精英小组,但日常骚乱

<sup>①</sup> CRS Report for Congress: Middle East Arms Control and Related Issues, Foreign Affairs and Nation Defense Division, Congressional Research Service, May 1, 1991, p. 14.

<sup>②</sup> Abu Zayd Kamal al-Din, “Wazir al-Difa’: al-Quwwat al-Musallaha Milk al-Sha’bwa-Sanad il-l-Umma al-‘Arabiyyawa-l-Islamiyya,” *Al-Wafd*, June 15, 2015, <https://www.alwafd.news/4501-957>, 上网时间:2023年6月6日。

<sup>③</sup> Muhammad al-Minshawi, “Amrika Hawalt Taghir al-‘Aqida al-Qitaliyya li-l-Jaysh al-Misri Lakin al-Mushir Tantawi Rafad,” *Al-Shorouk*, July 7, 2015, <https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=07072013&id=bb2e98e7-9775-4558-8b59-7476860bd1d9>, 上网时间:2023年6月6日。

和罢工事件依然交由中央安全部队的普通士兵处理。而中央安全部队这些来自农村的义务兵在三年的服役期间待遇低下,不仅辛苦劳累,还收入微薄。在 1986 年 1 月短暂的叛乱后,中央安全部队的司令法拉马维将军尽全力改善了其士兵的生活状况。尽管他们的待遇只是稍许提升,但领导允许这些士兵的营养、着装都比他们在农村时要更好。他们还被允许在城市里拥有自己的社交空间,以为未来的职业发展铺路。同时,政府还为中央安全部队购买了防暴装置,以便让他们更好履行自己的职责。他们被用于镇压大学校园的学生示威、控制三角洲地区工业区里的罢工人员、对付上埃及的伊斯兰主义极端分子、处理全国范围内农民对灌溉水源中断的抗议以及 24 小时不停的全国换岗巡逻。<sup>①</sup>

在穆巴拉克任期内,内政部成为埃及执政党内部庞大的“官僚帝国”。通过 1986 年的第 702 号部长令,埃及内政部经历急速的扩张,根据不同专业其下属的部门超过 34 个。警察部队的数量也从 1974 年的 15 万人上升到 2002 年的超过 100 万人,其占埃及整体公务员数量比例也从 9% 上升到了 21%。这还不包括直接向内政部负责的 45 万名<sup>②</sup>中央安全部队的义务兵,以及 6 万人的国民卫队和 1.2 万人的边境巡逻部队。<sup>③</sup>在穆巴拉克执政的最后十年,埃及大约拥有 200 万安全人员,而当时的人口数量则为 8,300 万,而埃及的军队人数在 2010 年才不过 46 万。根据反恐专家的测算,为了在伊拉克和阿富汗有效地进行反恐,反恐部队和公民的人数比例应该达到每 1,000 个公民配 20 名警察,<sup>④</sup>而在相对和平的穆巴拉克时期的埃及,这一比例达到了每 1,000 个公民配 25 名警察。与此同时,内政部的花费也从 1988 年占 GDP 的 3.5% 上升到 2002 年的 6%。从金额上来看,在穆巴拉克上任后的前四年,内政部的花费从 2.6 亿埃镑上升到 3.48 亿埃镑。而警察的工资也几乎翻了四倍,总工资支出从 1992 年的 8.19 亿埃镑上升到 2002 年的 30 亿埃镑。<sup>⑤</sup>

## 六、结语

穆巴拉克时期的军政关系是纳赛尔时期和萨达特时期特征的混合体,它既继承了萨达特时期的军队职业化趋势,即军队专注于战争事务且远离政权高层政治;又对萨达特过度压制军队的政策进行了矫正,逐渐提高军官在地方政府和

① Robert Springborg, *Mubarak's Egypt: Fragmentation of the Political Order*, pp. 142-143.

② 数量约等于 20 个师。

③ Abd al-Khaleq, *Guzur al-Fasad al-edari fei misr: Be'at al-'Amal wa siyasad al-ugur wa al-muratabat fei misr*, Cairo: Dar al-Shorouk, 2008, pp. 275-281.

④ Michael O'Hanlon, "Staying Power," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 4, 2010, pp. 71-77.

⑤ Samer Suleiman, *Al-Nizam al-qawiwa al-dawla al-da'ifa: Edaret al-azma al-maliyawa al-taghir al-siyasifei 'ahd Mubarak*, Cairo: Dar Merit, 2005, p. 285.



公共部门的任职,并允许军队参与国家经济建设,以保障军队在和平时期的政治和经济利益。当1981年萨达特遇刺身亡后,穆巴拉克接手的埃及局势相对混乱,国内伊斯兰主义武装叛乱和民间抗议示威频发,国外则依然因为与以色列和解而遭到阿拉伯国家的抵制。因此,执政初期的穆巴拉克急需军队协助稳定国内和国外局势,于是极力拉拢军队和提升高级军官的地位。在1981年到1989年任国防部长的艾布·盖扎莱是具有个人魅力的军队领导人,但穆巴拉克仍与其保持了良好的合作关系。在艾布·盖扎莱卸任后,穆巴拉克时期只有两任国防部长,其中穆罕默德·侯赛因·坦塔维从1991年到2011年担任了20年的国防部长。在军队高层与总统关系稳定的情况下,埃及穆巴拉克时期的政治体制还为基层军官提供了稳定的晋升和获利渠道。在政治上,基层军官依然认为共和国总统会从军队中产生,他们通过军中升职可能最终通向国家政治的顶峰,而退休军官还可以被任命为地方政府和公共部门的负责人,从而掌管很多重要国家机构的行政权力和财富资源。这样的融合型防政变策略在穆巴拉克时期的大部分都保障了军队对穆巴拉克政府的忠诚。在20世纪80年代的数次社会危机中,军队都做了介入帮助穆巴拉克政府平息骚乱的准备,而唯一需要出动的是1986年的中央安全部队叛乱。在20世纪90年代的伊斯兰主义武装叛乱浪潮中,埃及政府内政部是对抗叛乱的主要力量,但军队也曾经出动直升机等装备协助政府平叛。

然而,在穆巴拉克执政的最后十年里,埃及的军政关系发生了微妙的变化。年岁渐长的穆巴拉克意图扶持自己的次子贾迈勒继承总统职务,以贾迈勒为首的新自由主义商人官僚从2004年开始在埃及政府担任重要内阁职务。与此同时,由于外部战争威胁的消减和国内安全威胁的上升,以内政部为首的安全部门在穆巴拉克时期逐渐壮大。到21世纪初时,内政部已经成为埃及的“国中之国”,拥有广泛的政治权力和执法权。当2011年的大规模抗议示威发生时,穆巴拉克不得不回应民众的诉求而放弃了让次子继承总统职务的计划,但他随后任命了安全部门出身的欧麦尔·苏莱曼为副总统,同样引起了军队的不满。从埃及军方视角来看,穆巴拉克任命商人文官和情报官员进入政府高层甚至计划让他们接任总统的行为,都打破了早期军政融合的模式,军队不再认为此前获得的政治地位和物质财富在穆巴拉克的统治下可以得到持续。因此,在融合型防政变策略逐渐失效的情况下,埃及军队并未在“阿拉伯之春”中坚定地支持穆巴拉克,而是以拖待变,虽服从命令向街头部署部队,但不对抗议人群进行实质性镇压。直到抗议示威的规模和持续时间都超出了穆巴拉克政权的应对范围后,军方私下向穆巴拉克发出最后通牒要求其下台,最终导致穆巴拉克政权的结束。

(责任编辑:李意 责任校对:赵军)