

1992 年 96 号法与埃及佃农的政治转向

——兼论穆巴拉克政权垮台的乡村因素*

刘志华

内容提要 1992 年穆巴拉克政权出台 96 号法，放松对地产面积的限制并废除纳赛尔时代的永佃制度。1997 年 10 月 1 日，96 号法全面实施，佃农对穆巴拉克从期待转为绝望，与政府和地主展开激烈对抗，穆巴拉克政权在乡村的统治基础空前萎缩。2011 年穆巴拉克政权垮台，不仅源于城市民众的反抗，而且与丧失乡村小农的支持密切相关。1992 年 96 号法的执行过程表明：埃及“三农”问题长期存在的主要原因在于政府与国民、城市与乡村、地主与小农、精英与民众的政治资源分配不均。同时，农业发展和农村繁荣离不开农民政治权利的实现；仅仅改变地权和经营方式，而不赋予农民平等参政的权利，难以从根本上解放农民、发展农业和繁荣农村。

关键词 “三农”问题 埃及 穆巴拉克 1992 年 96 号法

作者简介 刘志华，天津大学马克思主义学院讲师（天津 300072）。

1992 年 6 月，在执政党民族民主党推动下，埃及议会通过 96 号法，即“地主与佃农关系法”，大幅提高地租标准并废止原有租佃契约。1997 年 10 月 1 日，96 号法全面实施。96 号法的出台及实施导致埃及乡村出现激烈冲

* 本文系 2012 年国家社会科学基金一般项目“中东现代化进程中的世俗政治与宗教政治研究”（12BSS014）、2009 年教育部人文社会科学重点基地重大项目“中东政治现代化进程研究”（2009JJJD770023）的阶段性成果。文章承蒙审稿专家提出宝贵的修改意见，笔者在此谨表谢忱！

突。2011年2月11日,在大规模反政府示威游行的压力下,穆巴拉克黯然退隐。然而,穆巴拉克政权的垮台绝不仅仅是城市运动的结果,也与丧失乡村小农的支持密切相关。在此期间,广大小农对穆巴拉克政权存亡与否几乎无动于衷。所以,论述1992年96号法(以下简称96号法)的出台始末、实施过程及其对乡村农业和政治发展的深远影响,对于解读穆巴拉克政权的垮台乃至埃及的未来走向具有重要的现实意义与学术价值。迄今,国内学界对96号法着墨甚少,且多数语焉不详。^①本文试从96号法出台的历史背景、表决通过及引发的政治斗争、对政治发展的深刻影响三方面阐述96号法在埃及农业乡村史和政治发展史上的意义,并兼论该法与穆巴拉克政权垮台和“三农”问题之间的密切关联。

96号法出台的历史背景

96号法于1992年6月由埃及议会表决通过,其立法目标着重于调整农地租佃关系。因此,宪政时代与纳赛尔、萨达特时代埃及的土地制度特别是农地租佃关系,以及穆巴拉克执政初期官方媒体和诸多政党的推动,构成1992年96号法出台的主要历史背景。

(一) 1922~1992年埃及农地租佃关系的演变

总体而言,在1922~1952年的宪政时代,埃及土地私有化和土地兼并愈演愈烈,土地高度集中,佃农被迫上缴高额地租,租佃权也极不稳定。备受压迫的多数佃农和小自耕农对穆罕默德·阿里王朝心怀不满。1952~1970年纳赛尔政权着力推行土地改革,土地集中现象有所缓解,佃农上缴的实际地租数额呈现下降趋势,众多佃农获得永佃权,佃农逐渐成为佃耕地的实际所有者,地主的政治优势不复存在,包括佃农在内的广大小农构成阿拉伯埃及共和国在乡村

^① 国内论及埃及1992年第96号法的著述主要有: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300~302页;温铁军:《埃及农村地权冲突调查分析》,载《世界农业》2007年第6期,第1~4页;刘志华:《19世纪以来埃及土地制度与政治权力关系考辨》,载《西亚非洲》2010年第9期,第23~28页(上述论著发表于2011年初穆巴拉克下台以前,因此并未涉及96号法与穆巴拉克政权垮台的内在关联,而且没有详述96号法出台始末以及佃农反应);刘志华:《埃及:失地农民——坐看穆巴拉克垮台的沉默大多数》,载马晓霖主编:《阿拉伯剧变——西亚、北非大动荡深层观察》,新华出版社,2012年版,第161~174页。关于96号法的研究现状及本文引用的主要史料,参见刘志华:《埃及现代化进程中的农地制度、农业生产和村民流动研究》,南开大学2011年博士学位论文。

的主要政治基础。1970 ~ 1981 年萨达特时期以及 1981 ~ 1992 年穆巴拉克执政初期, 农地租佃关系尚未发生实质变化, 但穆巴拉克政权及执政党民族民主党准备择机颠覆 1952 年 178 号法关于农地租佃关系的相关规定, 新一轮的土地改革蓄势待发, 埃及政府在乡村的统治基础即将发生重大变化。

在宪政时代, 埃及农地地价高位运行, 佃农被迫上缴高额地租。货币地租、分成地租、实物地租, 抑或货币兼实物地租, 尽管在缴纳时间、次数、形态、灵活程度等方面各不相同, 但是对佃农而言均是沉重负担。农业用地的租佃关系也极不稳定: 租佃期限往往较短; 地主往往有权随时终止租佃契约; 租佃协议类型以及租佃协议达成方式对佃农不利。^① 人均耕地面积持续下降与农业用地高度集中, 显然构成农业用地租佃关系不稳的经济背景。地租高昂、租佃权不稳与耕地面积狭小, 使佃农几乎丧失生产积极性。

1952 年 9 月, 纳赛尔政权出台 178 号法, 除规定占地面积和建立土改合作社之外, 还着力限制地租数额并稳定租佃关系。178 号法规定, 货币地租不得超过 7 倍地税; 分成地租不得超过被扣除全部费用后的一半收成; 佃农在掌握充分证据的前提下有权要求地主退还超额地租; 农业用地租期不得少于 3 年, 地主和佃农必须签署两份书面租约、各自保存一份; 如果双方没有签署书面租约, 则应实行分成地租, 租额不得超过被扣除全部费用后的一半收成; 佃农不得转租土地。178 号法对租佃关系的改革影响很大, 涉及全国耕地面积的 48%,^② 到 1962 年已使 111.4 万农户受益 (占无地农户总数的 68%)。^③ 纳赛尔曾多次强调 1952 年 178 号法对小农的重要意义。”^④ 因此, 1952 年 178 号法被包括佃农在内的小农视为阿拉伯埃及共和国的立国之本, 而小农则构成纳赛尔政权在乡村的统治基石。

伴随着土地制度的演变, 埃及农村的政治秩序也在悄然变化。在宪政时代, 政府往往与大地主勾结起来欺压小农并控制乡村。纳赛尔则反其道而行

① Hassan Aly Dawood, "Some Characteristics of Agricultural Land Leasing in Egypt", *Journal of Farm Economics*, Vol. 32, No. 3, 1950, pp. 490 - 495.

② Richard H. Adams. Jr., *Development and Social Change in Rural Egypt*, New York: Syracuse University Press, 1986, p. 89.

③ Mahmoud Abdel - Fadil, *Development, Income Distribution and Social Change in Rural Egypt 1952 - 1970: A Study in the Political Economy of Agrarian Transition*, Cambridge: Cambridge University Press, 1980, p. 56.

④ Saad M. Gadalla, *Land Reform: In Relation to Social Development of Egypt*, Missouri: Missouri University Press, 1962, p. 10.

之,开始支持小农对抗地主。在 1952 年土改之前,下埃及兹伊尔镇的王室地产面积很大,王室成员派驻该村的管家勾结当地警察,对不驯服的小农肆意鞭打和罚款,并征发小农修建或维护水渠;在 1952 年土地改革之后,政府派驻兹伊尔镇合作社的官员一般无权鞭笞违法小农,仅能处以罚款,但小农可以给予警察一些小恩小惠从而免受罚款。当地某大地主曾抱怨:“在 1952 年前,像我这样的人在政府中享有特权。如果我们的佃农或雇农偷盗,我们就能前去警署述说原委,接着警察会痛打小偷。然而现在,我们这些富裕村民也不得不先拿出证据,然后警察才能采取行动。由于我们是地主,警察便不再信任我们。”^①

在萨达特时代与穆巴拉克执政初期,埃及农地租佃关系尚未发生实质变化。在萨达特时代,随着农产品价格呈现上升势头,固定货币地租在农业毛收入中的比重持续下降,因此诸多地主渴望将货币地租改为实物地租。在上述形势下,埃及议会于 1975 年允许土地所有者将货币地租改为实物地租。萨达特政权还一度提高地租数额。1975 年议会提高地税标准,并将货币地租从不超过 7 倍地税改为不超过 10 倍地税。^②然而地租数额的增长速度远远不及农业工资和农产品价格的增速,导致地租数额在主要农产品生产成本中的比重迅速下降。从 1972 年到 1985 年,地租数额在棉花、小麦、水稻、玉米等农作物生产成本中所占比重迅速下降,棉花从 33.0% 降至 9.9%,小麦从 36.8% 降至 14.9%,水稻从 23.4% 降至 10%,玉米从 27.9% 降至 11.8%。^③

到 20 世纪 80 年代末至 90 年代初,随着穆巴拉克政权推行自由化改革,埃及政府与民族民主党准备彻底改革农地租佃关系。1985 年,民族民主党农业委员会最早向内阁提出废除现行租佃法,要求提高地租并允许地主出售佃耕地。此后,官方媒体开始造势,主要政党也开始推动农村土地制度变革。

(二) 官方媒体和诸多政党的推动

20 世纪 80 年代末至 90 年代初,埃及官方媒体多次造势,鼓吹迅速修改甚至废除 1952 年 178 号法关于农地租佃关系的规定。埃及媒体几乎一边倒地

① Richard H. Adams. Jr., op. cit., pp. 91 - 112.

② Raymond A Hinnebusch, “Class, State and Reversal of Egypt’s Agrarian Reform”, *Middle East Report*, No. 184, 1993, p. 21.

③ Simon Commander, *The State and Agricultural Development in Egypt since 1973*, London: Ithaca Press, 1987, p. 290.

贬斥佃农并美化地主。御用记者声称佃农从不断上涨的农产品价格中牟取暴利，而地主却是不折不扣的穷光蛋，力图将地主阶级描绘成贫困潦倒、受到压制、值得尊重的可怜人群。与之形成鲜明对比的是，在媒体的描绘中，埃及佃农非常懒惰且收入较高，往往出国旅游并购买奢侈品、贪婪而残忍。

1988 年 9 月，一篇题为《农民：是被压迫者还是压迫者？》的文章宣称：纳赛尔政权出台的土地改革法规定佃农获得永佃权而且地租很低，因此佃农即便在极其懒惰、不致力于提高农业产量的情况下也能维持租佃权并谋取暴利；目前，佃农子弟在村里泡咖啡馆，夜间经常在地下放映室观看禁片，白天则酣然入睡。1992 年 5 月 5 日，《金字塔报》刊登的最高司法机构国家委员会前副主席的一篇文章声称：1952 年土地改革法旨在废除“大地主的封建主义”；然而时过境迁，迄今埃及已经充满“佃农封建主义”，佃农政治地位高、收入不菲，地主则受到政府压制，仅能获得农业剩余的残羹冷炙，这种现象同样不公，必须加以纠正。同日《金字塔报》还发表社论声称，纳赛尔时代的土改法已经不合时宜，必须尽快废除。1992 年 6 月 17 日，《华夫脱报》刊登上诉法庭某位前任委员的言论：佃农非常富裕、甚至买田购车，地主却贫困潦倒；这违反伊斯兰教法“沙里亚”，不利于社会公平；为了纠正这一现状，穆巴拉克总统定会在近期废除过时的 1952 年土改法。

在官方媒体鼓吹土改的同时，在执政党民族民族党推动下，新华夫脱党、社会主义工党、自由党，甚至原本比较重视保护小农利益的民族联盟进步党和穆斯林兄弟会，也开始赞同政府发起新一轮土改。

1992 年 2 月，民族民主党总书记、农业部长兼代总理尤素夫·瓦利宣布，民族民主党已经起草完毕新的租佃法案，并将提交议会讨论和表决。^① 在将草案提交议会表决前，民族民主党于 3 月 18 日主持召开由执政党与在野党共同参加的联席会议；自由党，民族联盟进步党和社会主义工人党参加谈判，而新华夫脱党代表因“身体不适”未能与会。^② 穆斯林兄弟会则被排除在外。

诸多在野党也开始表明己方立场。右翼的自由党原本就赞同土改。在联席会议召开前后，1983 年重建的新华夫脱党通过其他途径发表看法，提议把

① Reem Saad, "Egyptian Politics and Tenancy Law", in Ray Bush edited., *Counter - Revolution in Egypt's Countryside: Land and Farmers in the Era of Economic Reform*, London and New York: Zed Books Ltd., 2002, p. 111.

② Reem Saad, op. cit., p. 111.

地租提高 20 倍并取消永佃权。左翼的社会主义工党尽管主张政府用新垦土地补偿被赶走的佃农，却认为佃农获利过多，不应再继承租佃权。需要关注的是民族联盟进步党。民族联盟进步党起初与其他各党的政治立场差异很大。该党指出，90% 的土地所有者非常富有而且大多定居城市，如果恢复他们对农业剩余的控制权，则只能使其增加消费而非投资。^① 因此，民族联盟进步党尽管承认现行租佃法对地主不公，却坚决反对政府废除永佃权，主张政府拨付专款作为支持佃农购买佃耕地的基金，政府将贷款一次性支付地主，佃农则向政府分期付款，这样地主和佃农将会双赢，地主实现土地所有权，农民则维持土地耕作权。

总体而言，在 1992 年的联席会议上，尽管与会各党存在诸多分歧，但是仍然在口头上达成若干原则协议，并同意将这些原则纳入 96 号法案之中，这些基本原则包括：将农地地租从 7 倍地税迅速增至 22 倍地税；倾向于出售地产的地主有权驱逐佃农，但是佃户有权拒绝一次此类出售计划；如果地主执意出售地产，佃户或以七五折购买这块土地，或可在获得 1/4 地价作为补偿后被赶走。在政党联席会议结束后，埃及总理、民族民族党党员阿特夫·西德基于 3 月 22 日向议会提交 96 号法提案，并在议会声称政府已经接受各党联席会议达成的基本原则。

实际上，民族民主党并未将与会各党口头约定的基本原则完全纳入 96 号法提案之中。民族联盟进步党起初痛感受骗，后来却在执政党的压力之下迅速改变立场。1992 年 4 月 1 日民族联盟进步党总书记哈立德·毛希丁在回答记者提问时声称，“诸多政党立场一致”才能保证该法的顺利执行，而该法的顺利实施有助于保护各方利益，从而在事实上放弃原来支持佃农的立场。民族联盟进步党在农地永佃权问题上的立场转变，引发广大选民甚至党员的强烈不满。1992 年 4 月 29 日民族联盟进步党著名党员阿布·伊兹·哈里里认为，本党立场反复，真是奇耻大辱。^②

穆斯林兄弟会主流派别曾在 1984 年议会选举中获得 9 个议席，在 1987 年议会选举中获得 38 个席位，政治势力明显上升。然而，在 1992 年上半年，穆斯林兄弟会主流派别与政府关系融洽，因而在土地改革问题上异常沉默，

① Raymond Hinnebusch, op. cit., pp. 20-21.

② Reem Saad, op. cit., pp. 111-113, 122.

几乎对新租佃法案不予置评，被时人普遍视为此次土地改革的支持者。^①

由此可见，在官方媒体和主要政党的推动下，96 号法即将出台，地主与佃农在世纪末将展开新的博弈。

96 号法的表决通过及其引发的政治斗争

（一）围绕 96 号法展开的争议

经过官方媒体的大力宣传和主要政党之间的协调，穆巴拉克认为将新土改法案提交议会通过的时机已经成熟。1992 年 6 月 21 日，埃及内阁将新租佃法案提交议会讨论和表决。在议会表决之前，议长、民族民族党议员法特海·绍罗乌尔在发言时指出，议会将要表决的法案能够深化经济改革，并实现地主和佃农之间的公平；接着长篇累牍列举各类专家委员会，这些机构曾经参与讨论法案内容；并声称他已邀请宗教领袖、权威学者和部分高官在 6 月 17 日早上举行会议，讨论该法的方方面面；最后阐述 96 号法的基本点在于纠正已经不合时宜的纳赛尔土改法；法案符合伊斯兰教法“沙里亚”。

从 6 月 21 日起，议会开始讨论 96 号提案。起初议会着重讨论地主和佃农的具体关系，争论相当激烈。这时，几乎所有民族民主党议员均在口头上肯定 1952 年“七月革命”的地位，以此作为立法合法性的主要来源；继而声称 1952 年土改法起初体现、后来却违背“七月革命”精神，因此理应受到修正。由于民族民主党议员在议会中占多数，议会争论逐渐趋于平息。到 6 月 24 日，经过 3 天的辩论，议会最终表决通过由内阁提交、经议会中“农业和灌溉委员会”重新表述的 96 号法，即“地主与佃农关系法”，只有纳赛尔主义者和民族联盟进步党议员投出仅有的 10 张反对票。^② 96 号法规定：将固定货币地租增至 22 倍地税，并允许实行五五分成制地租；1997 年 10 月 1 日后原有租佃契约均被终止，由地主和佃农谈判决定租佃关系的废除或延续；但地主有权随时出售地产；补偿佃农的相关规定则难以实施，形同具文。^③

关于 96 号法所涉耕地面积以及佃农数量，埃及政界和学界提供的多种数据差异巨大。关于佃耕面积所占比重，有 13% 说（据 1989 ~ 1990 年埃及农业

① Raymond Hinnebusch, op. cit., pp. 20 - 21.

② Reem Saad, op. cit., pp. 113 - 115.

③ Ray Bush, “Land Reform and Counter - Revolution”, in Ray Bush, ed, op. cit., p. 3.

部普查)、20%说(据民族联盟进步党党报)与24%说(据1992年6月4日至10日《金字塔报》的相关报道),等等。关于佃农数量,有28.6万说(涉及100万家庭成员)、50万说(涉及300多万家庭成员)和140多万说(涉及500多万家庭成员),等等。^① 尽管相关数据并不一致,但是确定无疑的是96号法涉及大片耕地和大量村民。

对于96号法即将激起的巨大冲突,民族民主党似乎缺乏足够的心理准备。1992年6月24日,总理阿特夫·西德基在议会闭幕式上为96号法辩护:“我希望某些人不要认为本法的目的就是给与地主一把刺入佃农颈项的利剑,因为本法将逐渐实现这两个群体之间的均衡和公正。我们不应忘记我们是一个充满同情心的和互助性的社会,不应认为地主仅仅因为本法公布就会驱逐佃农。”96号法颁布不久,埃及劳工部官员在《金字塔报》撰文声称,96号法非常公允,有助于改变此前地主和佃农的不平等状态。^②

然而,在1992年6月至1997年9月即过渡期内,绝大多数佃农和政治观察家不相信96号法能够真正付诸施行,他们普遍对穆巴拉克心存期待。佃农获悉96号法的内容后非常忧惧。在96号法草拟、讨论和执行的整个过程中,穆巴拉克总统刻意保持低调,因此佃农和政治家依然对他报以极大好感和期望。许多佃农希望,在1992年第96号全面实施之前的最后一刻,穆巴拉克总统能出现在电视屏幕上,宣布推迟该法的实施甚至废除这一不得民心的法律,因为类似事情之前也曾发生。许多农民坚信,穆巴拉克绝不会容许这一法律全面施行。在1997年10月96号法付诸实施前夕,纳赛尔主义者、民族联盟进步党呼吁政府和总统将暂缓实施该法的时间再延长5年,即延长至2002年。

96号法的反对者之所以对政府心存幻想,除了对穆巴拉克存在期望之外,还在于他们坚信政府绝不容许广大乡村陷入动荡之中,而第96号法的全面推行显然将导致农村局势动荡不安。1997年夏,担任吉萨省农民联合委员会主席的一位佃农说:“这一形势类似巴勒斯坦局势,土地换和平。如果政府希望和平,我们就必须保有土地。”^③ 另外,广大佃农一直将1952年土改法视为共和国的立国之本,不相信政府会抛弃共和国的这一基石。

① Mohamed H. Abdel Aal, “Agrarian Reform and Tenancy in Upper Egypt”, in Ray Bush ed., op. cit., pp. 139 - 140.

② Reem Saad, op. cit., pp. 103 - 111.

③ Karim El - Gawhary, op. cit., p. 42. Reem Saad, op. cit., pp. 115 - 116.

(二) 96 号法公布后引发的利益冲突与政治斗争

随着 1997 年 10 月 1 日 96 号法实施期限的临近, 政府不顾民众的反对一再表示将坚定执行该法令; 到 1996 ~ 1997 年, 农业合作社、乡村银行和制糖厂正式终止与佃农的交易, 明确表明穆巴拉克政权决心按照既定计划全面推行 96 号法。在 96 号法付诸实施前夕, 穆巴拉克总统在一次新闻发布会上充满信心地宣布: “这一问题的 92% 已经得到解决, 而其余问题将在 10 月之前全部解决。”^①

1. 佃农的抗议行动

96 号法通过后, 多数佃农开始对穆巴拉克政权丧失信心。于是, 埃及佃农与地主和政府之间开始爆发激烈冲突。在 96 号法即将付诸实施前夕, 由部分律师以及研究人员自愿组成一个捍卫佃农利益的非政府组织——土地人权中心 (Land Center for Human Rights), 其负责人卡拉姆·萨伯里一针见血地指出: “坚信佃农会放弃其土地, 这简直是痴人说梦……尽管佃农的举动迄今仅仅是上书请愿或者集体签名, 但是随着 10 月最后期限的临近, 他们的情绪越发极端。”^②

事实的确如此。在该法全面实施前, 为数众多的佃农多次举行群众集会。佃农经常在乡村举行小型集会; 为防警察包围和冲击, 佃农的应对措施是: “我们仅在集会之前数小时才公布消息, 这样防暴警察就来不及采取行动”。^③ 1997 年 4 月, 约 7 000 名农民还在开罗举行集会, 抗议 96 号法。^④ 拒绝放弃租佃权或参加集会的佃农, 往往遭到地主所雇流氓打手的肆意恐吓和残酷殴打, 以及警察和安全部队的强行驱逐、非法拘禁与严刑拷打。96 号法规定, 如果政府未能替佃农在原居住地附近提供合适居所, 则该佃农不应被地主赶走。事实上警察和地主多次恐吓不愿离开土地的佃农, 并拆除其所建房屋、或强迫佃农购买其在地主土地所建房屋。埃及民法规定, 未经法庭授权, 任何人在其地产之上不得被驱离; 96 号法也规定, 未经法庭授权或佃农和地主协商一致, 原来的租佃协议不得废除, 经协商一致而丧失租佃权的小农应获

① Karim El - Gawhary, op. cit. , p. 42. Reem Saad, op. cit. , pp. 115 - 116; Ray Bush, “Land Reform and Counter - Revolution”, in Ray Bush ed, op. cit. , p. 18.

② Karim El - Gawhary, op. cit. , p. 42.

③ Ibid. , p. 48.

④ Ray Bush, “More Losers than Winners in Egypt’ s Countryside: the Impact of Changes in Land Tenure”, in Ray Bush ed, op. cit. , p. 190.

得合理补偿。然而在 1997 年 10 月后,地主和警察则肆意破坏上述规定。例如,埃及警察为了阻止佃农延续租佃关系或获得合理补偿,常常对佃农滥用刑罚严刑拷打。^①

从 1992 年 6 月 96 号法颁布到 1997 年 10 月该法全面推行,政府刻意隐瞒佃农多次小规模抗议的事实,并矢口否认对佃农的迫害;不仅如此,政府还极力美化佃农被赶走的过程,声称多数佃农是在调解委员会劝说之下自愿离开,整个过程异常平静。例如,1997 年 10 月总理凯麦勒·贾特鲁里声称,调解委员会的调解成功率高达 95%。^②

事实上,地主和警察的粗暴行动,促使佃农的反抗继续升级,许多地区发生佃农报复地主、围堵警察、冲击政府机关的恶性事件。1997 年 7 月初,数百名佃农在米尼亚省的两座村庄发起游行示威,焚毁地主的房屋,在公路和铁道上设置路障,并焚毁一辆公共汽车。示威人群与警察发生冲突,其中示威者死 3 人、伤 20 人。第二天,尼罗河三角洲地区阿塔夫村的佃农,将农业部驻该村机构付之一炬,力图破坏登记地权的官方记录,160 多名佃农因此被捕入狱。1997 年 7 月 28 日,开罗东北方向的卡玛鲁纳,一名老佃农及其老伴因拒绝缴纳地租增额而被地主及其子殴打致死。^③

在上埃及乡村,矛盾更加尖锐,这是由于地主往往是科普特人而佃农往往是穆斯林,于是地权争夺便与宗教冲突纠缠在一起;不仅如此,上埃及还存在家族仇杀等历史宿怨,而 96 号法再次揭开家族仇杀的盖子。例如,上埃及卡夫拉·黛米安村有 1 000 名科普特人和 3 000 名穆斯林。1996 年该村数百名穆斯林袭击科普特人住所,杀死牲畜并焚毁马厩。尽管袭击的直接原因是谣传科普特人企图非法建立基督教堂,但地权争夺似乎构成主要原因。^④

2. 穆巴拉克政府的打压

针对佃农的频繁集会和激烈反抗,官方媒体和埃及政府频频指责佃农的此类举动系非法的“恐怖主义行径”,穆巴拉克政权借机打压乡村小农、敌对政党、以及持异见者,巩固民族民族党一党独大的政治地位。

① Land Centre for Human Rights, “Farmer Struggle Against Law 96 of 1992”, in Ray Bush ed., op. cit., pp. 128 - 132, 136 - 137.

② Reem Saad, op. cit., pp. 118 - 121.

③ Karim El - Gawhary, op. cit., p. 42.

④ Ibid., p. 48.

一方面,穆巴拉克重点攻击同情小农的伊斯兰劳工党与穆斯林兄弟会。1997 年 7 月,安全部队和政府的发言人声称,不法分子意欲破坏稳定局势,唆使佃农起身反抗 96 号法。1997 年 7 月底,巴尼·苏瓦夫省一处农业合作社被烧成灰烬,政府遂将矛头对准伊斯兰劳工党,指责伊斯兰原教旨主义者是佃农暴动的根源。^①民族民主党等诸多政党还纷纷指责穆斯林兄弟会是 96 号法颁布后乡村骚乱的策划者和组织者。^②因此,穆斯林兄弟会在 90 年代前期也成为穆巴拉克政权借故打压的重要对象。1994 年政府开始禁止穆斯林兄弟会活动,指责其支持恐怖组织,进而实施侵犯人权的高压政策。在 1995 年议会选举前夕,穆斯林兄弟会总部被政府关闭,81 名穆斯林兄弟会重要成员遭到逮捕,其中 5 人被判处 5 年监禁,49 人被判处 3 年监禁。受此影响,穆斯林兄弟会在议会选举中仅获 1 个席位,而民族民主党则获得 417 个议席。^③民族民主党的执政地位得到强化。

另一方面,具有同情心的知识分子也遭到政府迫害。1997 年 6 月中旬,一名新闻工作者,一位兽医和两名律师被捕入狱,理由是警察在搜查他们的住所时发现存在抨击 96 号法的文字材料;警察据此认为,这些人曾组织反对 96 号法的集会、开展签名活动并致信总统,因此,这些人被指控威胁公共安全,犯有煽动罪。尽管国内外诸多人权组织发出多次呼吁,但是 4 人在 9 月 25 日未经审判的情况下仍被判处 45 天监禁。^④

1997 年 10 月 1 日,96 号法全面施行,埃及乡村开始发生剧变。原本享有永佃权并交纳少量地租的佃农,普遍失去永佃权,或继续充当佃农并上交高额地租,或充当雇农,或流向城市,不复成为阿拉伯埃及共和国的统治基础,穆巴拉克政权在乡村的统治基石从小农转为地主,在缓解经济困难的同时也埋下执政不稳的祸根。

96 号法对埃及政治发展的深远影响

96 号法的全面实施,对埃及的政治发展产生了深远影响。96 号法导致佃

① Ray Bush, "An Agricultural Strategy without Farmers: Egypt's Countryside in the New Millennium", *Review of African Political Economy*, Vol. 27, No. 84, 2000, pp. 239 - 242.

② Reem Saad, op. cit., p. 119.

③ 哈全安著:《中东史:610-2000》,天津人民出版社,2010 年版,第 575 页。

④ Karim El - Gawahry, op. cit., p. 42.

农生活水平急剧下降,乡村地权冲突长期存在,佃农死伤之众触目惊心,广大佃农不再成为穆巴拉克政权的积极支持者,在 2011 年初城市政治风波发生后实际充当倾向政治革新的“沉默大多数”;另一方面,96 号法的全面实施,再次表明埃及“三农”问题长期存在的主要原因在于政治权力分配不均,解决“三农”问题不仅仅需要地权变革,更仰赖政治制度革新。

(一) 96 号法与穆巴拉克政权倒台的关系

1997 年 10 月 1 日,96 号法开始全面施行。佃农普遍丧失永佃权,被迫上缴高额地租、充当雇工或流向城市,生活水平急剧下降。许多丧失租佃权的小农无钱用电,被迫使用煤油灯。农村偷盗现象也开始蔓延。^①

埃及农村出现更多地权冲突,大量小农死于非命,身体受伤或被捕入狱。1997~1998 年,对抗导致约 87 人死亡、545 人受伤、798 人被捕。1998 年 1 月至 2000 年 12 月,96 号法和相关土地冲突导致埃及死亡 119 人、受伤 846 人、被捕 1 409 人。^② 进入新世纪,始于上世纪 90 年代的埃及地权斗争仍有余响并波及土地制度的其他方面,农村的动荡冲突在局部地区甚至延续至今。

地主和政府开始废除佃农在国有土地的耕作权。埃及政府曾于 1978 年 1 月 17 日规定淤积土地归属国家;而到 96 号法全面实施之后,埃及地主勾结警察局等国家机关伪造地契,清除小农的地权凭证和地权档案,蓄意占有淤积土地。2000 年初农业部宣布废除 18 450 费丹国有土地上约 1.5 万佃农(涉及 10 万家庭成员)的租佃权,以便出售国有地产。^③

地主在政府支持下甚至企图抢夺曾被纳赛尔政权没收的超额私有土地。96 号法原本并未涉及在纳赛尔政权在土改期没收并分配的土地。但在 96 号法颁布后特别是全面实施后,在纳赛尔政权土改中被没收超限土地的地主或其后裔勾结警察、合作社干部和村民委员会,无视农民已经为所获地产分期付款或正在付款的事实,企图迫使在纳赛尔时代获得土地的小农放弃土地所有权。过去负责土改的农业改革署,如今已然成了帮助地主夺地的官僚机构^④。例如,2007 年,下埃及达卡利亚省的梅尔萨克村,曾在 50 年代中期被纳赛尔政权没

① Mohamed H. Abdel Aal, op. cit., pp. 139, 156.

② Ray Bush, "An Agricultural Strategy without Farmers: Egypt's Countryside in the New Millennium", in Ray Bush ed., op. cit., pp. 239-242; Land Centre for Human Rights, op. cit., pp. 126-138.

③ Land Centre for Human Rights, op. cit., pp. 134-136.

④ 温铁军:前引文,第 3 页。

收100费丹耕地的地主后裔，雇佣暴徒并收买警察，强行赶走已经购得上述超额地产并耕种半个世纪之久的50户村民，由此引发一场严重的地权斗争。^①

伴随着地权冲突加剧、佃农死伤增多与生活水平下降，埃及小农对政府和民族民主党开始充满怨恨，穆巴拉克政权在乡村的执政基础空前狭窄，其中蕴含着极其严重的统治危机。

塞缪尔·亨廷顿曾认为，在处于现代化之中的国家里，城市不单是动荡的场所，而且也是政府反对派的大本营；一个政府要想稳定，就必须以农村为坚强后盾；如果政府不能赢得农村的支持，那就国无宁日。^② 到2011年1月底，开罗、亚历山大等大中城市爆发反政府示威游行，矛头直指大权在握长达30年的穆巴拉克。同年2月11日，穆巴拉克在内外交困的形势之下被迫辞职，貌似坚如磐石的政权轰然坍塌，埃及城市居民的民主运动取得阶段性胜利。同年4月中旬，操纵埃及政府和议会长达30多年的民族民主党遭到解散并被没收资产，迅速成为历史陈迹。需要关注的是，在此期间，诸多城市出现剧烈震荡，而广大乡村则相对平静。这种冷漠态度值得深思。2011年初发生在埃及的政治风波，集中反映了乡村小农的无权地位，并折射出这一社会群体对穆巴拉克政权存亡与否无动于衷。实际上，自穆巴拉克政权颁布96号法之后，诸多佃农丧失租佃权并充当雇农或流向城市，纳赛尔时代的获地小农及其后裔的土地所有权也受到严重威胁，原有土改法令几成具文，广大小农对穆巴拉克政权充满愤恨。相比之下，在同样具有鲜明城市色彩的伊朗伊斯兰革命期间，诸多乡村亦处在政治运动的边缘地带。然而，在伊朗革命前夕，以土地改革为主要内容的“白色革命”已经推行数十年，众多小农获得地产并加入农业合作社。在穆巴拉克下台前，情况迥然不同。因此在伊朗革命和“倒穆运动”期间，两国小农的政治立场似有区别。

姑且不论埃及小农是否拥有颠覆政局的足够能力，单就穆巴拉克政权所采取的损害小农利益的土地政策而言，就不难想象埃及小农在2011年初会对穆巴拉克政权的动摇冷眼旁观，这种冷漠态度甚至成为压垮穆巴拉克政权的最后一根稻草。换言之，穆巴拉克黯然退隐，不仅是由于城市民众的反抗，

^① Ray Bush, "Politics, Power and Poverty: Twenty Years of Agricultural Reform and Market Liberalization in Egypt", *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 8, 2007, p. 1607.

^② [美国] 塞缪尔·亨廷顿著；王冠华等译：《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年版，第401~411页。

而且是因为丧失乡村小农的支持。

（二）96 号法与埃及“三农”问题的政治根源

在 96 号法讨论、通过和实施过程中，埃及地主与议会和政府形成强大了的政治同盟，或者是议会和政府支持地主，或者地主本人就是议员和高级官僚；而议会和政府却并不代表佃农利益。

96 号法的出台始末及其执行过程表明，埃及现代化中的“三农”问题，其主要成因并不在于自然环境恶劣，或科技水平低下，或人口增长过快，而在于现代化这一特定历史进程中出现的政治权力分配不均，特别是政府与国民、城市与乡村、地主与小农、精英与民众在权力资源方面的巨大差距，具体表现为开罗和其他地区的差距、城市和乡村的差距、工商业和农副业的差距、下埃及和上埃及的差距，以及尼罗河流域与非尼罗河流域的差距。换言之，处在现代化发展阶段的埃及，政治民主尚未实现，政府、城市、地主和精英在权力格局之中占有优势地位，而小农则处于政治生活的边缘地带。政治权力分配不均，而政治权力在资源分配中依旧占据主导作用，由此导致发展资源的占有状况不平衡，进而构成“三农”问题发生并延续的深层政治背景。

从 1805 年穆罕默德·阿里就任埃及总督到 2011 年穆巴拉克黯然引退，埃及政府或建立土地国有制进而剥夺小农的土地所有权、或推动地权私有化进而纵容土地兼并、或推广土改合作社进而侵蚀贫小农对耕地的经营权用益权和转让权，由此达到限制小农产权、控制乡村民众和转移农业剩余的多重目的。至此，即便在土地私有化条件下，小农土地所有制也已沦为马克思所说的“徒有虚名的所有制”^①或曰“纯粹名义上的所有权”^②。

由此可见，农业发展和农村繁荣离不开农民政治权利的实现；仅仅改变土地所有制和经营方式，而不给予农民平等参政的权利，难以从根本上解放农民、发展农业和繁荣农村。然而，埃及的“三农”问题并非与生俱来，而是 200 年来经济、社会、政治发展和现代化进程的产物和体现，因而也需要在未来的经济、社会、政治发展和现代化进程中逐步得到克服。2011 年初埃及出现的政治风波和穆巴拉克的黯然退隐，很有可能为问题重重的埃及乡村带来些许希望，进而为“三农”问题的最终解决提供一次良机。在未来权力

① 参见《马克思恩格斯选集》（第三卷），中共中央编译局编译，1995 年第 2 版，第 102 页。

② 同上书，第 129 页。

重构与政治民主的基础之上，埃及现代化的全面实现与埃及农民的最终解放，将不再是小农梦寐以求的虚幻梦想。

The Law 96 of 1992 and Egyptian Cottiers’ Political Turnaround

——Also on the Several Factors Consisting in Countryside Which
Caused the Fall of Mubarak Regime

Liu Zhihua

Abstract: In 1992, Mubarak regime introduced the Law 96, which loosed the restrictions on the farmland size and abolished permanent tenancy system. From October 1st 1997, cottiers lost expectation and confidence in Mubarak, and antagonized the government as well as the landowners, when the Law 96 of 1992 began to be put into practice, rule foundation on which Mubarak regime was based shrank unprecedentedly at the same time. President Mubarak resigned in 2011, which resulted from not only the townsfolks’ revolt, but also a lack of support from the petty farmers. The enforcement of the Law 96 of 1992 indicates that the issues concerning Egyptian agriculture, countryside and peasants have been persisting for many years, and they mostly originate from the power – fall between government and citizens, cities and countrysides, landowners and petty farmers, the classes and husbandmen. So agricultural developments, the prosperities of the countryside couldn’t be achieved without realizing of peasants’ democratic rights; Only transforming the real estate system, but not endowing peasants with the equal rights of participating in political activities, the problems of liberation of the peasants, of promoting the agricultural productivity and bringing prosperity to the countryside can not be easily addressed.

Key Words: Issues Concerning Agriculture, Countryside and Peasants; Egypt; Mubarak; The Law 96 of 1992

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)