

● 国际法

埃及宪法的发展及其特点^{*}

涂上飙, 窦家应

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 涂上飙(1965-),男,湖北荆州人,武汉大学法学院法律学系博士生,主要从事外国宪法学研究;窦家应(1973-),男,山西阳城人,武汉大学法学院法律学系硕士生,主要从事行政法学研究。

[摘 要] 阿拉伯埃及共和国进行宪法和宪政建设已有几十年的历史,并且在非洲大陆具有重要的影响。埃及宪法经过封建帝国征服时期、殖民地时期、独立时期三个阶段的发展,在其国家政治和宗教传统的影响下,逐步形成了自己独具特色的制宪特点。其现行宪法即 1971 年永久宪法的主要内容反映了埃及宪政建设的成就。

[关键词] 埃及;宪法;法律主权

[中图分类号] D921 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)02-0145-06

在地球另一端的非洲大陆上,社会主义思想同样产生了巨大的影响,阿拉伯埃及共和国于 20 世纪 50 年代起即在其宪法文件中提出了“阿拉伯社会主义”的构想。和我国的境遇相类似,埃及现行政治制度的确立是经过埃及人民不屈不挠的斗争才形成的,埃及宪法的制定和发展也就是埃及人民的一部斗争史。研究埃及宪法的发展及其特色,对于我国宪法和宪政的建设很有借鉴意义。

一、埃及宪法的发展

(一)封建帝国征服时期

具有悠久历史和高度文明的阿拉伯埃及共和国属于阿拉伯民族,信仰伊斯兰教,人们长期以来遵守的是伊斯兰教会法。经过波斯帝国、马其顿帝国、罗马帝国的征服和统治,在公元 5-6 世纪开始向封建社会转化,随之又被并入阿拉伯帝国、奥斯曼帝国的版图。18 世纪西方资本主义进一步发展,列强竞相争夺海外殖民地,瓜分着日暮途穷的奥斯曼帝国。埃及虽处于这个庞大的封建帝国的一隅,但正是亚、非、欧陆路交通的要冲,首先是被法国入侵,后来是英国势力的渗透,19 世纪的埃及名义上是奥斯曼帝国的一个行省,实际上已被英、法两国双重控制^[1](第 40-41 页)。

随着西方殖民势力的侵入,埃及奉行的伊斯兰教会法也渐渐世俗化,国家体制也在经历着变动。1878 年,当时的埃及首相努尔巴组织了埃及的第一届内阁,英国人任财政部长,法国人任公共工程部长,史称“欧洲人内阁”,又以英、法、意、奥等国组成了“混合法庭”,享有否决埃及内阁任何法令的权力,实际控制了埃及的立法权。

19 世纪末叶,埃及资本主义生产关系开始发展,资产阶级势力逐渐形成。在西方民主思想的影响

^{*} 收稿日期: 2001-10-10

下,1879年埃及第一大党——祖国党成立。该党代表了埃及资产阶级民族民主势力,它要求民族独立,国家主权和实行宪政,提出了“埃及是埃及人的埃及”的斗争口号。1881年9月,祖国党领导了埃及军官起义,迫使总督改组内阁,任命谢里夫巴沙为首相,10月举行全国大选,成立国会。1882年2月国会开幕,对内阁提出的宪法草案进行讨论,因草案中没有给予国会预算表决权而未获通过。事后国会迫使谢里夫巴沙内阁辞职,又组成了民族内阁,并通过了新的宪法草案。这部宪法确认了国会对所有国家预算的表决权,削弱了英法财政监督的作用,规定了实施发展民族经济的政策,进行司法改革,普及教育。

(二)英属殖民地时期

1882年7月,英国直接武装入侵埃及,埃及人民抵抗斗争失败,埃及被英国占领,沦为英国的殖民地。英国占领埃及后,全面推行殖民政策,改革司法、文教制度,解散国会,废除了新宪法,颁布了新组织法,并建立了立法谏议会、总会议和相应的地方机构。

埃及人民进行了英勇的反英斗争。第一次世界大战结束后,英国当局不履行原来允许的战后埃及获得独立的诺言,维持战时戒严令,1918年11月颁布了“宪法草案”,规定由政府成员、英国顾问、埃及侨民和各界代表组成的参议院代替原来的立法会议,采用英国法,这一草案激起了埃及人民的一致抗议。他们举行了更大规模的起义,迫使英国放宽了对埃及的控制,在名义上承认了埃及的独立。1922年3月埃及王国成立,国王组织了宪法起草委员会,但由于拟定的宪法草案对王权的限制引起了国王的不满,致使宪法草案久拖不决。

1923年4月19日,埃及王国参照西方模式正式颁布了埃及王国宪法。宪法规定实行君主立宪政体,成立议会和政府,议会和国王共同掌管立法权,政府对议会负责,宪法还明确宣告了一切权力来自于人民。1923年宪法是埃及历史上第一部埃及人的宪法,证明在国家政权中资产阶级正在起作用,但封建势力仍然占主导地位,而且在英国殖民统治下,埃及民族和国家没有真正自主的权力,因此这部宪法是在被奴役的政治背景下产生的宪法,丧失了其本身的宪政意义和实际的政治作用。

根据1923年宪法,在1924年初埃及举行了第一次国会选举,成立了以民族主义人士为核心的政府。但是,随着形势的变化,政府中占多数席位的政党因领导人的更换开始向英国妥协。于是,1930年的西德基政府又颁布了1930年宪法和新选举法,这部宪法中以国王为代表的执行机构的权力进一步扩展,而削弱了议会的权力。但迫于民众和舆论的压力,5年之后国王不得不作出让步,又恢复到原来的1923年宪法。

(三)独立共和国时期

第二次世界大战中,埃及被绑在英国的战车上,承受了巨大的战争创伤。战争结束后,全世界殖民地、半殖民地国家和人民反帝反殖的民族解放运动蓬勃发展,世界殖民主义体系土崩瓦解,埃及反英斗争也进入了新时期。1952年埃及爆发了“七·二三”革命,推翻了封建王朝的统治,标志着埃及进入了新的历史发展时期^[2](第30页)。

革命中成立的革命指挥委员会对埃及经济、政治进行了一系列的整顿。1952年12月,革命指挥委员会宣布废除1923年宪法,1953年2月颁布了临时宪法。宪法规定实行政治制度的3年过渡时期。1953年6月18日建立了埃及共和国,1956年6月3年过渡期结束后,政府提出新宪法草案,由全国表决通过。1956年宪法确定埃及是一个民主的阿拉伯国家,埃及民族是阿拉伯民族的一部分,人民享有国家主权,国家保障全体公民自由、安全、安定和机会均等。宪法规定国家采用总统制民主共和政体,纳赛尔当选为共和国第一任总统。该宪法还采用了现代国家的宪法规定,宣布了公民的权利和义务。埃及共和国和1956年宪法是倾向于社会主义的^[3](第19页)。

在阿拉伯民族主义思想和主张的引导下,1958年埃及和叙利亚宣布合并,成立了阿拉伯联合共和国。新共和国颁布了1958年临时宪法,1958年宪法几乎是1956年宪法的翻版,但进一步扩大了总统的权力,规定在议会休会或解散期间,总统有权立法,但在议会复会后的15天内或新议会召开的首次会议上,须将这些法律提交议会通过。否则总统可以同一原因解散议会。

在埃及的争取国家独立的过程中,受社会主义思想的影响,埃及把社会主义纳入了其阿拉伯民族主

义思想之中^[4](第 285 页)。1962 年 5 月,埃及全国人民力量代表大会会议提出了“阿拉伯社会主义”思想。埃叙合并决裂后,埃及在 1964 年颁布了一部宪法,新宪法确认了埃及的阿拉伯社会主义性质,规定阿拉伯社会主义联盟是惟一的人民政治组织,社会主义联盟为埃及各阶级和劳动群众参加的广泛统一战线。1964 年宪法表面上规定总统不再是政府首脑,内阁由总理主持,并向国民议会负责,但总统的权限与地位不变,政府须执行总统制定的政策,实际上只是总统的执行机构而已。

1971 年 5 月,纳赛尔的继任者萨达特宣布“保护民众自由”,“扩大民众参政范围”,使政权民主化。1971 年 9 月,埃及颁布了“七·二三”革命后的第一部永久性宪法,经公民投票表决后于 1971 年 9 月 11 日公布施行,即现今适用的《阿拉伯埃及共和国永久宪法》。1975 年,萨达特开始实施政治开放步骤,进入了多党制阶段,但强调政党必须遵守某些限制,应维护全国团结,不能建立在宗教和种族的基础上。1980 年 5 月,埃及政府又颁布了宪法修正案,明确规定埃及的政治制度“建立在多党制基础上”,正式确立了多党制,并决定增建协商会议和咨询机构。1981 年穆巴拉克执政,继续进行民主政治的尝试,通过几次议会和协商会议选举,逐渐完善了多党制和宪政制度。

二、埃及永久宪法的内容及其特点

(一)宪法的主要内容

1971 年永久宪法由“国家”、“社会的基本成分”、“自由、权利和公共义务”、“法律主权”、“政体”、“总规定和过渡规定”共 6 章 139 条组成。

经济制度。1971 年永久宪法中规定的埃及经济制度以计划经济为特征,主要包括:根据发展计划,安排国民经济,保证国民收入;在国民产品中,只要公民的工作和财产不是剥削性的,每一个公民在国民产品中都有自己的法律限定的份额;保证就业的原则,消灭失业,增加就业机会;保障最低工资,限制最高工资;禁止没收国有资金。国家的经济职能:1.制定经济发展计划;2.领导和支持国营企业;3.调节经济发展。规定农业财产的最低限度,保护、鼓励和安排公民储蓄。

国家权力机关。阿拉伯埃及共和国的国家权力属于人民,人民行使国家权力的机关是人民议会。1980 年又通过了宪法修正案,决定设立协商会议,协助人民议会行使权力。

埃及宪法规定,通过选举选出议员组成人民议会。人民议会根据权力行使的需要设立不同职能的委员会。目前的人民议会下设立法委员会、计划和预算委员会等 18 个委员会。人民议会的任期 5 年。埃及首都开罗市是人民议会所在地。人民议会一般情况下应公开进行,并且只有多数议员出席的议会会议才是有效的会议。人民议会由总统在每年 11 月第二个星期四以前召开每年的例会,每年例会至少持续 7 个月,由总统宣布例会闭会。

协商会议。协商会议是议政机构。根据 1980 年宪法修正案,协商会议的人数不得少于 132 人,其中 1/3 由总统任命,另外 2/3 由直接选举产生。在协商会议中工人、农民的人数不得少于总人数的一半。协商会议的主要职能是就修改宪法条款、宪法的补充条款、社会经济发展计划、涉及国家领土完整和主权的有关条约、有关民族团结、社会稳定、维护民主、以及外交政策等重大问题提出咨询意见和建议。较之于人民会议,协商会议不享有立法权和监督权等职能。

协商会议的每届人民代表任期 6 年,在任职期间不得担任政府行政职务。1994 年选举产生的协商会议共有 258 名代表,在 2000 年将换届选举。

国家行政机关。国家行政机关中主要包括对总统、政府、地方行政机关以及司法、军事机关权限的规定。

埃及实行总统共和制的政治体制。宪法规定,总统是国家元首以及国家最高行政首脑,掌管和行使执行权,并兼为国家武装部队最高统帅。埃及总统由选举产生,选举时由人民议会提名总统候选人,并提交公民投票。议会根据至少 1/3 议员的建议提出总统人选,该候选人必须获得议会 2/3 的票数,才有资

格提交公民投票。被提名为总统候选人必须具备的条件:父母必须均为埃及人,并享有公民权和政治权利,年龄不小于 40 岁的埃及人。总统每届任期 6 年,可以连选连任一届。

政府是国家的最高行政管理执行机构。政府由总理、若干副总理和各部部长组成。总理、副总理、部长和副部长可以是人民议会议员,他们中的非议员可以出席议会以及议会各委员会的会议。总理和副总理由总统任命,总理指导政府的工作。部长是部的最高首脑。凡被任命为部长的人必须是埃及人,而且根据阳历年龄至少要达到 35 岁,还必须是享有充分的公民权利和政治权利的人。部长在任职期间不得从事自由职业以及收买或租借任何国家财产,或把自己的财产出租、出售给国家,或同国家进行交换商业、财政或工业性的活动。

阿拉伯埃及共和国划分为省、市、村各行政单位。每个省设立两个委员会:省人民议会和省执行委员会。城市中设有市政委员会,乡村设有村政委员会。省人民议会主要有省阿拉伯社会主义联盟成员和青年及妇女运动的代表组成。执行委员会则由总统任命的省长主持,该委员会的主要成员是省一级的各个不同的行政部门的公职人员。市和村的委员会的委员一部分是指定的,大部分是由阿拉伯社会主义联盟选举的,中央政府对市和村的各委员会的行政监督是由共和国总统或地方政府部门执行的^[5](第 22 页)。

1971 年永久宪法中还有关于司法机关和国家军事机关的相关规定。

公民的基本权利和义务。1971 年永久宪法中规定了公民享有广泛的政治、经济、社会方面的权利,同时也负担对社会、对他人的义务。

公民的基本权利有:选举权;担任公职权;陈诉权;思想和言论自由权;出版和新闻自由权;集会、结社权;劳动权;社会福利权;获得国家赔偿权;受教育权;个人自由权;维护尊严权;家庭、隐私不可侵犯权;居住自由权;宗教自由权;维护母亲和儿童的权利;保护妇女的权利;其他主体的权利的保护,如退役军人、在战争中或因为战争而受伤的人、烈士妻子及其儿女在就业机会有优先权。

公民的基本义务有:宪法规定,埃及公民在行使其民主权利时,必须承担以下义务:(1)劳动的义务;(2)关心和维护道德,巩固埃及真正传统的义务;(3)参加管理并监督具有公益福利事业的义务;(4)保卫祖国的义务,依法服兵役是强制性的;(5)保护和加强社会主义成果的义务;(6)保卫民族团结的义务;(7)保守国家机密的义务;(8)交纳捐税和公共支出的义务。

(二)埃及宪法的特点

纵观埃及 1971 年永久宪法及其修正案,埃及宪法主要有如下一些特点:

1. 制宪的兼容性。埃及宪法的出台,是结合自己的民族历史,吸收世界各国制宪经验的产物,具体体现在以下一些制定原则上。

法律主权原则。1971 年永久宪法第四章专门规定了“法律主权”一章,确定了法律主权在国家统治中的基础地位。法律主权要求国家服从法律,法律地位独立,不受任何其他因素的影响。体现在 1971 年永久宪法中的法律主权原则,除了要求国家元首、政府必须遵守宪法和法律外,更具体地规定了有关追究法律责任以及司法审判中的法律独立,要求罪责法定,被告有获得辩护的权利,未经审判不得认为有罪,刑事诉讼必须由司法机关提出,司法判决独立等。

埃及之所以在宪法中强调法律主权,推崇法律至上,一是避免封建帝国统治时期封建专制思想的抬头,二是避免外族的入侵致使国家陷入无序的状态。因此,实行法律主权原则是总结本国历史经验所作出的选择。

分权主义原则。1971 年永久宪法规定了埃及政治体制的分权主义原则。埃及政治体制实行立法、行政、司法三权分立。立法机关是人民议会,行政机关是总统和政府,司法权由各级和各类法院行使,三种权力有严格的界限。分权的原则在宪法中构成了条文的核心部分,第三章“政体”即由国家元首、立法机关和人民议会、执行机构、司法权力构成。

分权主义思想和原则是许多国家在政治体制中奉行的原则,埃及所实行的也是传统普遍意义上的分权格局。但是,在阿拉伯民族国家还存在着独特的分权体制,其中有依教派分权的,不同的教派执掌不同的权力,充满宗教色彩;有依民族分权的,不同民族的成员行使不同的权力共同组成国家机关,带有强

烈的民族主义背景。埃及虽然未能实现政教的完全分离,在其宪政建设中也受到了民族主义的影响,但其分权的原则是不同于以上较为独特的国家的分权体制的。

社会主义原则。在埃及人民反对殖民主义、帝国主义的民族民主斗争过程中,得到了许多第三世界国家和社会主义国家的帮助和声援,因此埃及共和国在制定宪法的过程中,仿照前苏联等社会主义国家的模式,选择了社会主义道路。当然,埃及的社会主义与科学社会主义还是有区别的。埃及统治者从埃及国家的特点以及自己对社会主义思想的理解,所确定的社会主义思想只能被称为“阿拉伯社会主义”。在埃及永久宪法中明确规定:“阿拉伯埃及共和国是以劳动人民力量联盟为基础的民主和社会主义制度的国家”,另外,埃及还在宪法中确立了阿拉伯社会主义联盟组织的合法地位。规定了阿拉伯社会主义联盟中工人、农民的人数至少应占到全联盟的 50%。国家权力机关人民议会中,工人、农民的数量至少占议员人数的半数等等。在社会主义立宪原则的指导下,埃及永久宪法还赋予了埃及劳动人民广泛的民主权利。埃及人民所享有的宪政权利之完善,在其他阿拉伯民族民主国家是不多见的。

埃及共和国在社会主义思想的影响下,也致力于帮助广大第三世界国家和社会主义国家的民族民主运动,为中东的和平、世界的稳定作出了很大的贡献。

2. 立宪的民族性 埃及共和国在立宪过程中同样保留了阿拉伯文化的一些民族和宗教传统,因此 1971 年永久宪法也体现了一定的民族性。

宗教主义特色。1971 年永久宪法第二条规定“伊斯兰教是国教”,“伊斯兰教的立法原则是立法的重要依据”,这是埃及宪法奉行宗教主义的基础。在埃及宪法的具体内容中,规定有国家对妇女地位的保障不得违犯伊斯兰教的立法章程;宗教教育是基本的教育科目;社会应重视宗教教育;公民享有进行礼拜和宗教礼仪的自由,即使在其国家公职人员就职时对“真主”的宣誓词也体现了宗教主义的特征。宗教主义原则不仅是埃及制宪的原则,也在埃及的国家意识形态中起着重要的作用,从而制约和引导着埃及宪政与民主的发展。

民族主义特色。在埃及的宪政运动以及宪法内容中,阿拉伯民族主义原则贯穿始终。1971 年永久宪法中规定“埃及人民是阿拉伯民族的一部分,埃及人民努力实现阿拉伯民族的全面统一”,“保卫民族团结”是每个埃及公民的义务。阿拉伯民族主义最初根植于伊斯兰教的传播,而其近代民族主义思潮的产生,则是与阿拉伯人民反对外来统治,争取民族独立运动密切相连的。在埃及人民的反对帝国主义、反对殖民主义的运动中,其他阿拉伯国家给予了许多支持,由于埃及革命的成功,阿拉伯人民甚至把其视为阿拉伯革命的楷模。1958 年,埃及和叙利亚的统一并颁布了临时宪法,即是阿拉伯民族主义影响的结果。民族主义对埃及的影响根深蒂固,在宪法中充分体现了这一指导原则,而且埃及在实践中积极维护民族主义,为阿拉伯民族的团结以及中东的和平作出了巨大的贡献。

3. 修宪的适应性 埃及宪法在埃及共和国民主政治生活中发挥着重要的作用,在较长时间以来保持了宪法应当具有的稳定性。但在宪法实行过程中,也结合埃及所处的国际环境以及本国人民不断增长的对国家民主、自身权利的合理要求,适时对永久宪法进行了修改,增强了 1971 年永久宪法的适应性和实用性。

1971 年永久宪法中国家权力机关为人民议会,适应埃及人民要求进一步扩大国家民主的呼声,于 1980 年通过了宪法修正案,增设了协商会议机构,扩大了公民对国家政治的民主参与,拓展了公民参政议政的途径。还有,在永久宪法中原先只规定了惟一合法的政党阿拉伯社会主义联盟,随着不同党派的建立,埃及人民要求政治开放的呼声渐高,于是在 1977 年颁布了政党法,开放了组织政党的自由,宣布实行多党制,规定埃及政治体制是建立于政党多元化基础上的,使埃及民主制度逐步走上了“良性的发展轨道”^[6](第 42 页)。埃及公民的民主权利也在不断扩大。其中埃及新闻机构甚至被称为“第四权力机构”。在穆巴拉克任总统后,继续致力于宪政民主的建设,给予了新闻机构以及宗教组织更多的自由。埃及共和国适应现实形势的要求对宪法的不断修改,赋予了 1971 年宪法以持久的生命力。

上述埃及宪法的三大特色,反映了埃及人民宪政建设的辉煌成就。古代埃及人民虽然创造了灿烂的文明,但到封建社会以后受到外国殖民主义的统治,因此深受外族文化的影响。当然,作为阿拉伯民族的

一部分,埃及受阿拉伯文化的影响最为深刻,伊斯兰教也就成为其精神文化中的一个重要组成部分。埃及共和国的宪政建设既容留了其民族传统中的特色,又体现其在现代化的进程中取得的非凡成就。

研究探讨埃及和中国这两大最古老文明的交汇所产生的巨大世界影响,借鉴埃及宪法及其宪政建设的经验与教训,对于我国宪法和宪政制度的完善,具有积极的指导意义,应当引起我国学术界的重视。

[参 考 文 献]

- [1] 杨鲁平. 北非各国 [M]. 北京: 北京语言文化大学出版社, 1998.
- [2] 杨灏城, 江 淳. 纳赛尔和萨达特时代的埃及 [M]. 北京: 商务印书馆, 1987.
- [3] 上海社会科学院法学研究所编译室. 各国宪政制度和民商法要览 (非洲分册) [M]. 北京: 法律出版社, 1986.
- [4] 姜士林, 陈 伟. 世界宪法大全 (上卷) [M]. 北京: 中国广播电视出版社, 1999.
- [5] 上海社会科学院法学研究所编译室. 各国宪政制度和民商法要览 (非洲分册) [M]. 北京: 法律出版社, 1986.
- [6] 陈德成. 埃及多党制总统制政体研究 [J]. 西亚非洲, 1999, (4).

(责任编辑 车 英)

Egyptian Constitution Development & Characteristics

TU Shang-biao, DOU Jia-ying

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biography TU Shang-biao (1965-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in foreign constitution; DOU Jia-ying (1973-), male, Graduate, Wuhan University Law School, majoring in administrations law.

Abstract The constitution and constitutional government of Egypt have been proceeding for tens of years. This constitution produce the essential effect to the mainland of Africa. The constitution of Egypt goes along from the age of the feudal empire, the age of as a colony to the age of autonomy. It form its distinguishing principles of constitutionalism step by step with the effect of politics and religion. The currently constitution in Egypt is The Eternal Constitution in 1971. The contents of The Eternal Constitution in 1971 reflect the success to build a constitutional government in Egypt.

Key word Egypt; constitution; sovereignty by law