

## 后穆巴拉克时代埃及的宪法变迁\*

丁峰 夏新华

**内容提要** 后穆巴拉克时代埃及的宪法变迁跌宕起伏，短短3年间，埃及就先后中止两部宪法，发布4次宪法声明，公投通过一部临时宪法和两部正式宪法。2011年《宪法宣言》及宪法声明凸显了埃及军方对制宪权的强力操控；穆尔西的两次宪法声明和2012年宪法的制定体现了穆兄会修宪扩权的盲目和典型的工具性修宪的价值追求；曼苏尔过渡政府的修宪旨在保障军方与世俗派的统治地位，2014年埃及新宪法在淡化宗教色彩和强化军方地位方面尤为彰显。在埃及军方主导下，后穆巴拉克时代宪法变迁的基本方式仍为“宪法修改”，制宪公投已成为常态。频繁的宪法变迁表明培育埃及民族特色宪法文化至关重要，工具性修宪不足取，需要切实维护宪法的稳定与权威。

**关键词** 非洲法 埃及宪法 宪法变迁 穆尔西 塞西

**作者简介** 丁峰，湖南师范大学法学院博士研究生（长沙410081）；夏新华，湖南师范大学法学院教授、博士生导师（长沙410081）。

埃及是北非阿拉伯国家中最早开始立宪探索的国家。自1922年获得名义上的独立以来，埃及曾多次制定并修改过宪法。1923年4月19日，埃及颁布了新宪法，确立了君主立宪制，建立西方的议会民主制度。1952年7月，以纳赛尔为首的自由军官组织推翻法鲁克王朝，成立共和国。纳赛尔执政期间，埃及先后颁布了3部宪法：1956年1月临时宪法、埃及和叙利亚合并后的1958年3月临时宪法以及埃叙分裂后的1964年宪法。1971年9月，纳赛尔的

---

\* 本文系国家社科基金项目“埃及宪政发展研究”（13BFX030）的研究成果。

继任者萨达特颁布了《阿拉伯埃及共和国永久宪法》。2011 年，在“一·二五革命”冲击下，穆巴拉克下台，持续近 30 年的穆巴拉克时代宣告结束，埃及宪法变迁进入了后穆巴拉克时代。短短 3 年间，埃及就先后中止两部宪法，发布 4 次宪法声明，公投通过一部临时宪法和两部正式宪法，这在埃及制宪史上是罕见的，在后发宪政国家中也是少见的。目前，埃及局势似乎尘埃落定，而学界对埃及的宪法变迁尚未及详述，故本文试图通过对后穆巴拉克时代埃及宪法变迁脉络的梳理，总结特点，彰显启示，以期推进埃及宪政发展研究的深入展开。

## 宪法变迁之肇始：军方与《宪法宣言》

穆巴拉克下台后，埃及武装部队最高委员会全面接管政权，解散议会，组成宪法修改委员会，颁布军方的《宪法宣言》。后穆巴拉克时代埃及的宪法变迁由此拉开帷幕。

### （一）临时宪法的出台

1971 年 9 月 11 日，埃及总统萨达特上任不久，颁布了一部《阿拉伯埃及共和国永久宪法》。该宪法共 7 章、211 条，奠定了埃及议会民主政体的基础。自颁布以来，该宪法保持了相当程度的稳定性，促进了埃及的政治稳定和经济社会发展。1981 年 10 月，萨达特总统遇刺身亡，穆巴拉克继任总统后先后于 2005 年和 2007 年两次修订宪法，以推进埃及宪政体制改革。尤其是 2007 年的宪法修正案成为埃及历史上自永久宪法颁布以来涉及内容最广泛、调整力度最大的一次宪法修正，它对埃及政治、经济和社会事务均产生了重要的指导作用。<sup>①</sup>

然而，这部所谓的“永久宪法”却没有经受住 2011 年“一·二五革命”的强烈政治冲击，埃及武装部队最高委员会于 2 月 13 日发布声明，宣布中止 1971 年《阿拉伯埃及共和国永久宪法》，解散议会，任命了由 8 人组成的宪法修改委员会，要求在 6 个月内完成宪法的修改以及议会与总统的选举。2011 年 2 月 26 日，宪法修改委员会向埃及民众公布了修宪草案，3 月 19 日，

---

<sup>①</sup> 参见孔令涛：《埃及宪法的创设、沿革及修订》，载《阿拉伯世界研究》2009 年第 5 期，第 47～52 页。

该草案经全民公投，以 70% 的支持率获得通过。3 月 23 日，最高委员会正式发布了“军方 63 条”，即具有临时宪法性质的《宪法宣言》。

## （二）《宪法宣言》的重大变化与影响

《宪法宣言》对“永久宪法”的第 75、76、77、88、93、139、148、189 条进行重点修改，废除了“永久宪法”第 179 条有关反恐怖主义的条款。在具体内容上涉及总统候选人资格、总统任期、选举司法监督、议员资格确定、副总统任命和紧急状态等共 11 项议题。<sup>①</sup> 与“永久宪法”相比，《宪法宣言》在内容上有重大变化，对时局发展也产生了重大影响。

第一，对“永久宪法”第 75 条有关总统候选人的资格进行修改。《宪法宣言》规定，“其条件是年龄应该不低于 40 岁，只具有埃及国籍且不得与外籍人士结婚”。该条款对候选人的年龄资格放宽了限制，有利于加快总统选举的进程。

第二，对“永久宪法”第 76 条有关总统候选人的提名程序进行修改。《宪法宣言》规定，“候选人必须获得议会中 30 名议员或全国约半数省份（15 个省以上）3 万名合格选民的支持，或者由注册政党提名，但该政党必须至少有一名成员是会议议员”，从而降低了总统候选人的选举门槛、放宽了总统选举的硬性条件，迎合了各党派积极参与埃及大选的热情。

第三，对“永久宪法”第 77 条总统的任期进行了缩减。《宪法宣言》规定，“总统任期为 4 年，且只能连任两届”，相比原宪法“任期 6 年，并无限期连任”实为重大进步。

第四，对“永久宪法”第 76 条有关总统选举的监督程序做出了更加详尽的规定。《宪法宣言》要求，“包括候选、投票、计票在内的总统选举的全过程都必须在有效的司法监督机制下进行。”这样的规定既能够保障总统选举的合法性和有效性，又能够促使各派积极参与政治活动。

第五，对“永久宪法”第 139 条有关副总统的任命制度进行完善。《宪法宣言》规定，“总统应在就职后的 60 天内任命一名或多名副总统”。

---

<sup>①</sup> See “The 2011 Referendum to Amend the Constitution”, Amend Articles: 75, 76, 77, 88, 93, 139, 148&189 (Total: 8); Stricken Articles: 179 (Total: 1); New Articles: 189 Repeated and 189 Repeated 1 (Total: 2), <http://www.egypt.gov.eg/english/laws/constitution/>, 2015-03-04. 相关条款已有中文译本，参见孙谦、韩大元：《世界各国宪法》（非洲卷），中国检察出版社，2012 年版，第 12~15 页。有关 1971 年永久宪法的中文译本国内已有多个版本可以参考。

此外,《宪法宣言》第 56 条规定了埃及武装部队最高委员会在立法、预算、任命国民议会议员、颁布和废除法律等方面的大权;第 61 条规定武装部队最高委员会继续行使此宣言中的职权,直到人民议会和协商会议行使其职权,直到共和国总统被选举出并履行职责。特别是《宪法宣言》第 25 条规定,新总统只能拥有本宣言第 56 条第一、二款之外的职权。也就是说,军方不仅在过渡期大权在握,在新的总统上任后,军方仍然掌握着制定国家大政方针的权力。

### (三) 军方“宪法声明”强化制宪权

依据《宪法宣言》,埃及议会和总统选举如期进行。但出乎军方意料的是,在 2012 年初埃及人民议会的选举中,以自由与正义党和萨拉菲派光明党为主的伊斯兰政党赢得超过 70% 的席位,穆兄会下属的自由与正义党则成为议会第一大党,伊斯兰政党掌控了新选出的埃及议会。而按照过渡时间表,军方将在 2012 年 6 月 30 日如期交权。2012 年 5 月 23~24 日,埃及举行 2011 年埃及革命后的首次总统选举。在大选首轮投票中,穆斯林兄弟会的候选人穆尔西获得 24.78% 的选票,曾任空军总长的前总理沙菲克得票率为 23.66%,得票最高的这两人进入第二轮选举。6 月 16~17 日,第二轮总统选举如期进行。

军方并不甘就此交出权力。为应对有可能穆尔西当选总统的情势,埃及武装部队最高委员会开始采取紧急举措。就在总统选举决胜轮投票结束之际,埃及武装部队最高委员会于 6 月 17 日晚突然提出“宪法声明”,要求解散议会,并将立法权暂时收归武装部队最高委员会手中。

该“宪法声明”对 3 月 19 日颁布的《宪法宣言》第 30、38、53、56 和 60 条等款项进行了补充和修正,共 8 处,<sup>①</sup> 强化对制宪权的争夺,其针对性极强。

首先,解决制宪委员会的争议。因世俗与宗教政党人员比例的不均,制宪委员会的矛盾愈演愈烈、屡遭解散,故“宪法声明”添加了第 60 条 B 款:“如果现有的制宪委员会因某种原因不能完成任务,军方将在一周内组建新的宪法起草小组,3 个月内完成宪法起草,然后 15 天内付诸公投。”

其次,解决人民议会及其立法权的争议。“宪法声明”增设第 56 条 B 款,

<sup>①</sup> [Http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/18/c\\_112234404.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/18/c_112234404.htm), 2015-02-14.

规定“新宪法通过后的一个月内，举行新的人民议会选举。在新人民议会（议会下院）选举产生之前，埃及武装部队最高委员会将行使立法权。”

最后，对新总统的权力做了诸多限制。“宪法声明”扩充第53条的内容，规定新总统将在最高宪法法院所有法官监视下宣誓就职，总统只有在得到武装部队最高委员会批准的情况下才能宣战。

军方的目的显然是想通过暂时收回立法权来实现对最高国家利益的垄断，并通过宪法性文件的权威来维护军方的地位和威信。军方对宪法的工具性运用和对《宪法宣言》的随意改变无疑加剧了埃及局势的动荡，也激化了穆兄会与军方的矛盾。这也意味着后穆巴拉克时代埃及的宪法变迁从一开始就充满着矛盾和坎坷。

## 宪法变迁之高潮：穆尔西与2012年宪法

2012年6月24日，穆尔西当选为埃及有史以来第一位民选总统。穆尔西上台后，利用其民选总统的合法身份，极力扩张制宪权，随即宣布军方的“宪法声明”无效，宣布军方解散议会无效，要求议会重新工作，直到依新宪法选出新议会为止。在剧烈的矛盾冲突中，埃及掀起新一波宪法变迁浪潮。

### （一）穆尔西“宪法声明”强化集权

2012年11月22日穆尔西颁布了第一次“宪法声明”，试图通过宪法性文件的权威，来进一步巩固穆兄会及其自身的权力。“宪法声明”规定：第一，总统有权任命总检察长。据此，穆尔西解除了原总检察长马哈茂德的职务，任命塔拉特·易卜拉欣·阿卜杜拉接替该职，试图实现对司法机关的控制。第二，总统的政令在正式宪法颁布和新议会选出前为最终决定，总统为保护革命有权做出一切决定和采取一切措施。穆尔西自我赋权，总统权力日趋扩大，一步步走向“集权”。第三，将制宪委员会工作期限延长至2013年2月12日，并在12月15日举行宪法草案公投，并称“为保护负责草拟新宪法的制宪会议免遭解散，任何司法部门无权解散协商会议（议会上院）和制宪委员会”。其目的是想树立穆尔西和穆兄会在宪法起草中的绝对权威。

事实上，“宪法声明”的颁布使得埃及最高行政法院不得不宣布无限期推迟对制宪委员会合法与否的判决，从而避免了制宪委员会在新宪法草案出笼前再次被解散的危险。但上述规定显然与军方的《宪法宣言》和“宪法声

明”的相关规定相违背，也与埃及法官俱乐部的矛盾加剧，乃至针锋相对，遂引发了埃及各界，特别是司法界的抗议。因“宪法声明”引起的街头政治活动更是造成3人死亡、600余人受伤的惨剧。为缓和矛盾，穆尔西只得废弃“宪法声明”，于12月8日第二次颁布“宪法声明”。其主要规定有：第一，宪法草案公投如期举行。若草案未获通过，总统有权在3个月内再次组建制宪委员会，并在6个月内完成宪法起草工作，随后30天内公投。第二，不允许对“宪法声明”提出上诉。第三，重启埃及动荡期间所有谋杀案件的调查。第二次“宪法声明”规定，如果确实存在新的证据，将重新开始调查自2011年初至2012年6月30日期间发生的涉及示威者被杀害的案件。

相对而言，第二次“宪法声明”在内容上较为平缓，显然是为消除冲突而来，以寻求军方支持，确保新宪法如期完成。

## （二）2012年宪法的主要特点与影响

为了尽快摆脱困境，穆尔西及穆兄会与此同时加快了制宪进程。在制宪委员会的100个席位中，秉承伊斯兰主义的成年男性占据了90个席位，而占埃及人口约10%的科普特教派和50%的埃及女性，以及广大青年仅仅分配到10个席位。制宪委员会的公正性和公信力受到了普遍的质疑。但制宪委员会不顾反对派和全国民众的压力，2012年12月15~22日，经过两轮公投，新宪法草案最终以63.8%的支持率获得通过。2012年12月26日，穆尔西签署了正式的《2012年阿拉伯埃及共和国宪法》。

2012年宪法在结构上由序言加5篇16章共234条组成。<sup>①</sup>其中，第一篇“国家与社会”下设3章：“政治原则”、“社会与道德原则”、“经济原则”；第二篇“权利与自由”下设4章：“个人权利”、“道德与政治权利”、“社会与经济权利”、“权利与自由的保障”；第三篇“公共权力”下设两章：“立法权”、“行政权”；第四篇“独立机构和管理机构”下设4章：“一般条款”、“管理机构”、“经济与社会委员会”、“独立机构”；第五篇“结语和暂行条款”下设3章：“宪法修正案”、“一般条款”、“暂行条款”。

2012年宪法的主要特点和影响是：第一，宪法序言确定了人民主权原则。第五条明确规定主权属于人民：“人民是权力的来源，人民应当行使并保护这项主权，并以宪法规定的特定方式保卫国家的团结。”显然，穆尔西期望通过

<sup>①</sup> [Http://www.egyptindependent.com/news/egypt-s-draft-constitution-translated](http://www.egyptindependent.com/news/egypt-s-draft-constitution-translated), 2015-04-15.

宪法获得人民支持，以此保障其执政的稳定。

第二，包含有大量伊斯兰主义条款，充斥着十分浓厚的伊斯兰化色彩。<sup>①</sup>如宪法第二条规定了伊斯兰教的国家地位，并确立伊斯兰教的原则是立法的主要来源；第四条确立了爱资哈尔的神圣地位；而在一般条款中的第 219 条则进一步明确了伊斯兰教法的原则应当包括一般证据、基础规则、法理原则和逊尼派教义的可靠学说。上述规定的目的是为了实现在更加纯正的伊斯兰教法。

第三，赋予总统更多权力。2012 年宪法第 195 条虽然规定了军方的超然政治地位：“国防部长是军队的总司令，由军方任命”，但宪法第 193 条和 197 条通过创设国家安全委员会和国家防务委员会，力图平衡总统与军方的权力分配。第 193 条规定“国家安全委员会由共和国总统主持”，第 197 条同样规定“国家防务委员会由共和国总统主持”。这两个重要机构的成员有总理、国防部长、外交部长、财政部长、内政部长、情报机构负责人、武装部队参谋长等，其职责是负责国土安全、军队预算等重大事项。宪法第 147 条还规定，总统有权依法任免普通官员和军事官员，可以任免外交代表、确认驻外使节和组织等，其目的是想使势力庞大的军方因人事任免权而受制于总统。

第四，议会协商会议（议会上院）的地位得到提升。2012 年宪法第 230 条规定：“在新的人民会议（议会下院）成立之前，现有协商会议应当承担完整的立法权。在新的协商会议选举后，完整的立法权应当在人民会议开始后 6 个月内被转移至人民会议。”

第五，有关公民权利平等的条款相对模糊。2012 年宪法仅第九条规定，国家将保障所有公民不受歧视的享有安全、安定和平等的机会。同时，对弱势群体利益保护的条款也相对不足，缺失对非穆斯林宗教信仰群体的保护条款，让占埃及人口 10% 的持基督教信仰的科普特族人的生存状况受到了严重威胁。

穆尔西的修宪方式不仅带有典型的“工具性”，且穆尔西宪法中浓厚伊斯兰化色彩的规定在埃及以往的宪法文本中从未出现，遂引发较大争议。加上穆尔西治国能力的欠缺，民生得不到改善，埃及遂爆发了新一轮街头政治运动。

---

<sup>①</sup> Michael Lipin, “Egypt’s New Constitution: How it Differs from Old Version”, <http://www.voanews.com/content/Egypt-constitution/1572169.html>, 2014-01-06.

## 宪法变迁之落幕：塞西与 2014 年新宪法

2013 年 7 月 3 日晚，埃及军方领导人、国防部长塞西将军宣布解除穆尔西的总统职位，中止 2012 年宪法的施行，提前举行总统选举。显然，军方再次通过自我赋权的方式，重新取得了对制宪权的控制，埃及的宪法变迁进入决定性时刻，并渐行落幕。

### （一）2014 年新宪法的制定与公投

2013 年 7 月 4 日，埃及最高宪法法院院长曼苏尔暂行临时总统职权，他在军方的支持下于 8 日颁布过渡时期宪法声明（又称“军方 33 条修宪路线图”），后又于 20 日以临时总统的身份颁布共和国令，要求成立修宪委员会，并在 30 日内完成对穆尔西宪法的修改工作。该宪法声明共 33 条，主要内容有：<sup>①</sup>

第一，对公民的基本权利和政治地位进行肯定。2014 年新宪法规定，公民在法律面前一律平等，不论性别、出身、语言、宗教或信仰等。第五条规定保护公民的个人财产、出版自由、工作权利等，禁止国家干涉公民的私人生活，邮件、电报和电话等不受监听，保障人身自由，不得任意逮捕、搜查、扣押公民，且每一位公民都有自由表达其意见的权利。

第二，对过渡时期国家制度进行确认。第一条和第二条分别规定埃及是民主共和国，伊斯兰教是国教，阿拉伯语是官方语言，伊斯兰教法原则是主要的立法渊源，国家基于人民主权原则而构建等等。

第三，对过渡时期临时总统进行权力授予。第 27 条赋予临时总统在同内阁商议后签署法案的权力、审批国家政策和预算的权力、在内阁准许后宣布紧急状态的权力等等。

第四，对当前国家实施紧急状态进行时间限定。第 27 条规定，紧急状态的维持期限只能为 3 个月，若需推迟则只能延长 3 个月，且必须获得民意的支持并获全国公投通过。

根据过渡时期宪法声明，埃及临时政府制定了详细的修宪路线图，包括：其一，新的修宪委员会由 10 人组成，司法界人士和法律教授各占一半，以公平实现立法理论与实务的平衡。为确保中立性，修宪委员会不设主席一职。其二，

<sup>①</sup> [Http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=2666](http://www.sis.gov.eg/En/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?CatID=2666), 2015-04-20.

为加强协商立法，组建了一个由 50 名社会各界代表组成的委员会（即“宪法复议委员会”）。该委员会由党派代表、宗教派别、军队、警察、知识分子、工农阶层、企业工会等人士组成，其中弱势群体中的妇女和青年代表人数不少于 10 人。其三，为规范修宪进度，修宪委员会在 30 天内，对 2012 年宪法条文中的争议条款进行修订，然后把修正案提交给 50 人的宪法复议委员会，委员会在 60 天内完成对宪法修正案的审议。一旦草案通过，将在随后 30 天内举行全民公投。如新宪法草案获公投通过，埃及则在 15 天内举行议会选举，产生新的领导人。

最终，新宪法草案于 2013 年 12 月 1 日由“宪法复议委员会”修订完成，在 12 月 3 日提交给临时总统曼苏尔签署，并定于 2014 年 1 月中旬进行全民公投。在 2014 年 1 月 15 日和 16 日两天的公投中，新宪法以 98.1% 的支持率顺利获得通过。与此同时，上述宪法声明自动废除。

## （二）2014 年新宪法的结构和主要内容

新宪法在结构上由序言、正文 6 篇组成，共 247 条，<sup>①</sup> 其中约有 1/5 的条款为新增内容。第一篇“国家”共 6 条，主要规定国体、伊斯兰教和伊斯兰教教义、基督教和犹太教的宗教事务、主权、政体、公民权利等内容；第二篇“社会基本组织”，由第一章“社会组织”20 条、第二章“经济组织”20 条、第三章“文化组织”4 条共 44 条组成；第三篇“公民权利、自由与义务”共 43 条，由人格尊严、人身自由、安全权力、迁徙自由、信仰自由、思想自由、新闻自由、出版自由、言论自由、结社权、儿童及残疾人权益等组成；第四篇“法治”共 7 条，主要规定正当程序、诉讼权、辩护权、侵犯人身自由、判决的执行等内容；第五篇“政府制度”，由第一章立法权（人民议会）38 条，第二章行政权（第一节共和国总统、第二节政府、第三节地方行政）45 条，第三章司法权（第一节总则、第二节检察及公诉、第三节国会）7 条，第四章最高宪法法院 5 条，第五章司法机关 2 条，第六章法律职业 1 条，第七章专家一条、第八章武装部队和警察（第一节武装部队、第二节国防委员会、第三节军事法庭、第四节国家安全委员会、第五节警察）8 条、第九章全国选举委员会 3 条、第十章全国新闻媒体委员会 3 条、第十一章作

<sup>①</sup> See “Constitution of The Arab Republic of Egypt 2014”, <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf>, 2015-05-02.

为独立监管机构的国家最高委员会（第一节国家最高委员会、第二节独立的监管机构）8 条共 111 条组成；第六篇“一般和过渡条款”由第一章一般条款 6 条、第二章过渡条款 20 条共 26 条组成，主要规定了埃及的首都、国旗、法律溯及力、政府公报、宪法修正案、总统选举委员会、总统任期的开始、临时总统及其空缺、反恐战争、宪法声明等等内容。

### （三）2014 年新宪法的两大特色

相比 2012 年宪法，2014 年新宪法在淡化宗教色彩和强化军方地位方面特色尤为突出。

第一，淡化伊斯兰宗教色彩。2014 年新宪法在序言中就强调，起草宪法的目的是为建立一个具有公民政府的民主国家，希冀淡化宗教色彩，恢复宪法的世俗性。新宪法虽然保留了 2012 年宪法第二条的规定，但废除了原第 219 条，并减少了伊斯兰教法的强制力范围。2014 年新宪法第七条规定，爱资哈尔的主要职能是宗教科学和伊斯兰教事务：“它是宗教学和伊斯兰事务的主要权威，负责在埃及和世界范围内宣讲伊斯兰教义、传播宗教神学和阿拉伯语，从资深学者中任命神圣的首长方法则由法律规定。”<sup>①</sup> 一些学者认为，此项规定有利于消除爱资哈尔的政治权威，取消其对国家立法的直接影响。<sup>②</sup>

第二，强化以塞西为首的军方的宪法地位。新宪法的起草者毫不掩饰对军队的赞扬，宪法序言中就充满着溢美之词：“我们埃及人努力跟上发展的脚步，在暴动和改革中贡献殉道士和做出牺牲，直到我们爱国主义军队取得胜利，彻底实现‘一·二五’革命和‘六·三〇’革命的目的，实现在社会主义框架下对面包、自由和尊严的要求，并回复国家自由意志。”“与人类历史上主要的革命相比，‘一·二五’革命和‘六·三〇’革命是一场特殊的革命，因为数千万的参与者、渴望更光明未来的青年人在其中的重要作用，超越了等级和意识形态的民众建立了最广泛的爱国主义战线，人民军队维护民意的做法将被爱资哈尔和爱国主义教堂所祝福。这次革命是一种和好的征兆。

---

<sup>①</sup> See “Constitution of The Arab Republic of Egypt 2014”, <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf>, 2015-05-02.

<sup>②</sup> Nada Hussein Rashwan, “Inside Egypt’s Draft Constitution: Role of Sharia Redefined”, <http://english.ahram.org.eg/News/Content/1/64/88632/Egypt/Politics-/Inside-Egypt-draft-constitution-role-of-sharia-re.aspx>, 2014-01-06.

它是过去留下的迹象，是全人类对未来希望的一种好的征兆。”<sup>①</sup> 在宪法制度方面，2014年新宪法在保留2012年宪法中赋予军方权力的同时，又有新的突破。例如，根据2012年宪法第195条的规定，“国防部长是军队的总司令，由军官充任。”但2014年新宪法在一般条款中（第234条国防部长）则明确规定，“国防部长由武装部队最高委员会任命”，且“本条规定应继续有效整整两个总统任期”，并“从本宪法生效的日期开始”。其制宪目的不言自明：用宪法的权威来肯定埃及军队革命的成果和对国家的控制，用权威的宪法来保障赛西的执政安全及其对军队的掌控。埃及军人集团的地位和利益得到了进一步强化。

#### （四）2014年新宪法对重要制度变迁的承继与拓展

2014年宪法继续效仿西方宪政模式，确立立法权、行政权和司法权的三权分立政治体制。2014年新宪法在继承2011年军方《宪法宣言》和2012年穆尔西宪法的相关规定的的基础上有新的突破，主要表现在：

第一，重申总统任期限制，严格总统参选条件。由于在整个政治组织结构中具有最高地位，埃及总统往往独揽大权，左右政局。鉴于此，后穆巴拉克时代的几次宪法修改都对总统的权力，从参选条件、选举程序、总统任期、总统罢免等环节进行了不同程度的限制。2011年《宪法宣言》第29条规定总统任期4年，只可连任一届，这意味着当选总统最长执政时间仅为8年。2012年宪法第133条继承了此项规定。2014年宪法第140条再次重申，且第160条进一步规定人民议会1/3的议员可以联名提出弹劾案，在获得2/3以上的议员投票支持时即可生效。也就是说，议会有权罢免总统，而总统却无权再解散议会，甚至在总统职位空缺、临时总统履职期间也无权要求修订宪法，不得解散人民议会，不得参与正式总统竞选。对于总统的参选条件，2011年《宪法宣言》第26条、2012年宪法134条和2014年宪法第141条都要求，埃及共和国总统应为埃及父母所生的埃及人，享有民事权利和政治权利，没有其他国籍，没有与非埃及国籍女子结婚，年龄不小于40周岁。但2014年宪法新增了总统候选人必须履行了兵役义务，或者依法豁免了兵役义务的规定。

第二，改两院制为一院制，扩大人民议会的职权。2011年《宪法宣言》

---

<sup>①</sup> See “Constitution of The Arab Republic of Egypt 2014”, <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf>, 2015-05-02.

第 32、35 条和 2012 年宪法第 82 条均规定，埃及的立法机关由人民议会和协商会议组成。但 2014 年宪法取消了协商会议（议会上院），改两院制为一院制。2014 年新宪法第 101 条赋予人民议会立法权，具有“批准国民经济和社会发展规划及国家预算，行使监督行政机关的权力。”2014 年新宪法更强调议员的普遍代表性，其第 102 条规定：人民议会由不少于 450 名的议员通过直接、公开的投票选举产生；人民议会议员候选人必须是埃及公民，享有公民权利与政治权利，年龄不小于 25 岁。2014 年新宪法规定，议会 5 年换届，新议员的选举大会于任期结束前 60 天内举行。此外，2014 年新宪法第 112 条还赋予了议员言论表达免责权：“议员不需为自己在议院或者委员会所说的任何与工作有关的话语负责任”。

第三，规定宗教信仰自由，但对组建宗教政党有限制。新宪法第二、三条重申伊斯兰教和伊斯兰教教义、基督教和犹太教的宗教事务的相关规定，不仅确定伊斯兰教是国教、阿拉伯语是官方语言地位、伊斯兰教的原则是立法的主要来源的重点地位，同时也肯定埃及基督教和犹太教的教规原则是他们民族法律、宗教事务、精神领袖选举立法的主要来源，保护宗教信仰自由，以保障类似科普特人等少数民族裔的安全利益。但 2014 年新宪法第 74 条关于“政党组织自由”的规定中对组建宗教政党及其活动严格限制：“公民有权按照法律规定组织政党。基于宗教、性别、出身、宗派或地区歧视的政治活动不可进行，或者政党活动不可组织。不可举行反对民主，拥有秘密军队或准军事性质的任何活动。”<sup>①</sup>

综上，从宪法主要内容的变迁上看，2014 年宪法既确立了宪法的公正性与客观性，解决了 1971 年“永久宪法”将国家权力集中于总统的缺陷，也去除了 2012 年穆尔西宪法中浓重的伊斯兰色彩，又增添了许多公民人身权利和政治权利的内容。可见，2014 年宪法虽然也存在“工具性”的一面，但总体上是一部承前启后、继往开来的新宪法。2014 年 6 月 8 日塞西宣誓就职埃及新总统，虽然“塞西要带来真正变化，尚需时日”，<sup>②</sup>但新宪法实施以来，埃及政局总体稳定，埃及宪制发展掀开了新篇章。

---

<sup>①</sup> See “Constitution of The Arab Republic of Egypt 2014”, <http://www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf>, 2015-05-02.

<sup>②</sup> 参见杨福昌：《塞西当选总统后的埃及形势》，载《西亚非洲》2014 年第 5 期，第 4~11 页。

## 埃及宪法变迁的特点与启示

短短3年时间，埃及政治转型与宪政变革从变局发展到乱局，并陷入困局，逐步演化成一场严重的宪政危机，成了埃及历史上持续时间最长、影响范围最广、最为复杂多变的分庭抗礼式的政治对决，折射出埃及宪政发展曲折复杂、跌宕起伏的演进态势。埃及作为一个新兴的宪政后发国家，此次宪法变迁的特色是鲜明的，留给我们的启示也是深刻的。

### （一）埃及宪法变迁的主要特点

第一，埃及国内政治力量对制宪权的争夺导致修宪频繁。制宪权的实质就是制宪主体按照一定原则创造作为国家根本法的宪法的一种权力。制宪权的转移往往导致宪法变迁。穆巴拉克下台后，埃及武装部队最高委员会利用手中掌握的制宪权，宣布中止永久宪法，解散议会，任命宪法修改委员会，其导致的结果是2011年临时宪法《宪法宣言》的诞生。紧接着，为了实现对制宪权的控制，埃及军方又对《宪法宣言》进行修正，无限扩张军方的权力。而穆尔西走马上任后，迅即利用民选总统的合法身份，无限扩张制宪权，并不顾各方反对，利用对制宪委员会的操控，加快制宪进程，因此，2012年宪法遭到多方抵制，引发暴烈的街头政治，最终被埃及军方中止实施。军方再次通过自我赋权的方式，重新取得了对制宪权的控制，此举使2014年宪法最终出台。因此，在短短的3年时间内，埃及就先后中止了两部宪法，发布了4次“宪法声明”，公投通过了一部临时宪法和两部正式宪法，推翻了两任总统（穆巴拉克、穆尔西），又选举出两位总统（穆尔西、塞西）。如此频繁的宪法变迁，在埃及本国宪法史上是空前的，就是在其他宪政后发国家也是罕见的。

第二，“宪法修改”为基本变迁方式。宪法变迁的主要方式有“宪法修改”和“全面革新宪法”两种。所谓“宪法修改”，也称“宪法修正”，是指具有修宪权的主体依照修宪程序直接变动宪法条款或者序言。而所谓“全面革新宪法”是指以一部新宪法代替一部旧宪法。虽然一些学者认为，对于正处在政治、经济大变革时代的国家来说，制定一部新宪法要比修改一部宪法

具有更大的象征性价值，因为“它更适合于用来宣告与过去决裂”。<sup>①</sup>就后穆巴拉克时代的埃及而言，尽管该国政治变幻莫测，矛盾重重，修宪频繁，其宪法变迁的基本方式却并非“全面革新”，而是“宪法修改”。军方先后两次宣布“中止”，而非废除现行宪法的实施：第一次是 2011 年 2 月 13 日对 1971 年永久宪法，第二次是 2013 年 7 月 3 日对 2012 年穆尔西宪法。2011 年《宪法宣言》是对 1971 年宪法的临时修正，而 2014 年宪法是对 2012 年宪法的修改。也就是说，1971 年宪法、2012 年宪法与 2014 年宪法这 3 部重要的宪法存在相当大的关联性，而不是完全革新，简单推倒重来。可见，在实现宪政理想的过程中，选择适当的宪法变迁方式是非常必要的，它能促进宪政的良性发展。<sup>②</sup>

第三，军方主导宪法变迁。军人政权对非洲国家的政治发展产生了重要影响，埃及亦如此<sup>③</sup>。学者们将其称为“非洲比较普遍比较突出的一种国家管理形式”<sup>④</sup>，“非洲特殊条件下形成的政党制度”<sup>⑤</sup>，“非洲最重要的政治机构。”<sup>⑥</sup>。长期以来，埃及军队一直是影响埃及国家发展的关键因素，处于“总节制阀”地位，<sup>⑦</sup>从纳赛尔到萨达特，再到穆巴拉克，莫不如此。埃及军队直接或间接主导着后穆巴拉克时代埃及的宪法变迁和宪政发展。首先，军队导致原有宪法被废止。如 2011 年“一·二五”革命后埃及武装部队最高委员会宣布中止 1971 年埃及永久宪法，2013 年 7 月 3 日“政变”后中止 2012 年穆尔西宪法的实施。其次，军队导致新的制宪。如 2011 年 3 月 19 日临时宪法《宪法宣言》的发布，2014 年在军方指导下曼苏尔过渡政府制定的埃及新宪法。再次，军队导致政党制度的变化。如为限制穆兄会参政，肃清他们对国家世俗化改革路线的影响，新宪法第 74 条明确禁止以宗教为基础成立政

---

① 参见秦前红：《论宪法变迁与市场经济发展的非对应性》，载《法学评论》1996 年第 4 期，第 5~10 页。

② 参见韩大元：《宪法变迁理论评析》，载《法学评论》1997 年第 4 期，第 15~18 页。

③ 朱泉钢、王林聪：《论军队在埃及变局及其政治转型中的作用》，载《西亚非洲》2014 年第 3 期，第 82~97 页。

④ 洪永红、夏新华等：《非洲法导论》，湖南人民出版社，2000 年版，第 292 页。

⑤ 陆庭恩、刘静：《非洲民族主义政党和政党制度》，华东师范大学出版社，1997 年版，第 224 页。

⑥ William Tordoff, *Government and Politics in Africa* (Second Edition), The Macmillan Press Ltd, 1993, p. 174.

⑦ 参见王猛：《后威权时代的埃及民主政治建构：回顾、反思与展望》，载《西亚非洲》2013 年第 3 期，第 48~65 页。

党，导致激进的萨拉菲努尔党、穆斯林兄弟会成为非法团体。

第四，公投修宪已成常态。当今世界，公投公决已成为宪法发展的重要选项。短短3年间，埃及以全民公投方式（包括普选）通过了2011年《宪法宣言》和2012年、2014年两部正式宪法。埃及民众最初热衷于公投，单单从2011年2月穆巴拉克下台到2012年6月穆尔西正式就职，16个月里用于投票的时间多达29天，全民公决通过了宪法修正案，举行了议会和总统选举。虽然埃及也存在着高得票率、低投票率的问题，在3次宪法公投中，2011年军方宪法宣言的民众投票率最高（41.19%），得票率居中（70%）；2012年宪法公投的最终投票率只有33%，支持率也只有64%；2014年宪法公投属于典型的高通过率（98.1%），低投票率（38.6%）。但是，制宪公投的方式被频繁使用，已成常态。

## （二）埃及宪法变迁的启示

第一，正确处理西方宪政模式与本土资源的关系、培育本国特色宪法文化至关重要。经过近百年宪政历程，埃及的宪政体制有了一个西式的外壳，埃及在西方眼中似乎就是一个民主宪政国家了。但是，埃及也在很大程度上保留了阿拉伯非洲的传统政治文化，形成了北非独特的伊斯兰宪法文化，主要表现为：阿拉伯属性、多变性、不成熟性和专制性，<sup>①</sup>难以培育出现代宪政主义生长的土壤。这些特点在埃及近年宪法危机中暴露无遗。加之，欧美国家打着民主宪政的口号，干涉后发国家的宪政改革进程，导致部分国家政局动荡，民不聊生。在埃及，穆兄会的代表穆尔西当上总统后，迅即安插穆兄会势力。埃及军方则以“政变”的方式推翻被西方津津乐道的埃及首位“民选总统”，并肆无忌惮地镇压穆兄会成员。然而，西方却并未依据其价值观在舆情上大加鞭挞，在行动上严加制裁，事实证明，这种西式的宪政模式并不具有“普世性”。因此，对埃及来说，无论是宪法还是宪政的建构都离不开本土资源的支撑，脱离本国国情，照搬别国宪政模式只会导致宪政挫折甚至是宪政失败。培育民族特色的本土宪法文化至关重要，只有立足本国国情，通过渐进式的引进、消化，并在此基础上不断完善，才能有效推动宪政健康发展。

第二，需规制领导人的权力，“工具性”修宪不足取。纵观埃及宪法变迁

---

<sup>①</sup> 夏新华：《非洲法律文化专论》，中国社会科学出版社，2008年版，第135~136页。

危机：宪法的制定或修改很容易受到政党轮替或领袖人物意志的影响，尤其是宪法很容易随着领导人的变化而变化，要么被弃置一边，要么修宪。个人意志带来的是典型的“工具性”修宪。纵观埃及宪法变迁危机：军方发布《宪法宣言》和修正条款，致力于把持制宪权，遂引发危机；而穆尔西的盲目修宪扩权志在谋求教派利益，稳固统治根基，不可避免地加剧危机；在军方庇护下的曼苏尔过渡政府的修宪旨在保障军方与世俗派的统治地位，但危机的根源犹存。这就使本应弘扬民主政治、带领民众走出危机的宪法，被当成埃及少数当权者进行权力斗争的制胜利器。这样做导致的后果就是：一方面，制定或修改宪法能够以国家最高法律的形式巩固执政地位，保障统治集团利益，呈现出“新政权带来新宪法”的特征；另一方面，频繁的修宪往往使反对派和全国民众的眼光并不聚焦于宪法文本，而宪法公投的实质已不在“宪法”本身，而日益成为针对某一政治派别的民意测验。于是，宪法中任何不妥的条文或制度，都将成为反对派攻击新政权的矛头，从而引发社会动荡，甚至造成政权更迭。注重宪法的工具性价值观，则只是把工具性作为宪法的一个属性，这就把宪法居于较低级的、较肤浅的、阶段性的地位，完全忽视了宪法价值的目的性、理想性和终极性。“工具性”修宪实不足取。

第三，需加强宪法监督，切实维护宪法的稳定与权威。宪法变迁和宪政发展息息相关。西方国家的宪法变迁路径可分为激进式的建构理性主义和渐进式的进化理性主义，前者以法国和德国的宪法变迁为代表，后者以英国和美国的宪法变迁为代表。进化理性主义植根于普通法的思想传统，避免了激进与革命的社会转型。建构理性主义的变迁方式主要通过成文宪法典的条文形式表现出来，由于过分强调社会精英的作用，该理论容易滑到英雄主义历史观的边缘，导致宪法的频繁变动和政权体制的频繁更迭。<sup>①</sup>在埃及宪法变迁史上，上述两种宪法变迁路径都被实践过。宪法的精义在于实施，对未来埃及而言，需要加强宪法监督，妥善处理好宪法权威性、稳定性和适应性之间的关系，以进化理性主义为理论支撑，稳中求变，稳中求进，如此，历经血与火洗礼的埃及方能有一部真正稳定而权威的“永久宪法”，为埃及宪政的健康发展保驾护航。

---

<sup>①</sup> 参见汪进元：《从西方宪法变迁理路看中国宪法变迁的路径选择》，载《湖北社会科学》2008年第8期，第126～130页。

## **Egyptian Constitutional Transition Research in the Post Mubarak Era**

*Ding Feng & Xia Xinhua*

**Abstract:** During the post Mubarak era, the constitutional transition is full of ups and downs. In only three years two constitutions were suspended and four constitutional declarations were published, and one interim and two formal constitutions were passed by referendum. The 2011 constitution declaration and its amendment highlighted that the Egyptian military had a strong control on the power of constitution making. Mohamed Morsi's new constitution declaration and the making of 2012 constitution reflected that Muslim Brotherhood's blindness of amending the constitution for the purpose of extending their powers and the typical value pursuit of instrumental constitution amendment. The Mansur transitional government's purpose of amending the constitution is to protect the dominant position for the military and the secular faction. 2014 Egyptian new constitution emphasized the diluting of the religious color and the strengthening of the military position. The most important mode of Egyptian constitutional transition is constitution amendment. Frequent changes suggests that instrumental constitution amendment is undesirable, and to cultivate constitutional culture is of great importance.

**Key Words:** African Laws; Egyptian Constitution; Constitutional Transition; Mohamed Morsi; Abdelfattah al Sisi

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)