

塞西时期的埃及地区外交：压力、进程与效果*

刘 云

【内容提要】 本文主要分析塞西担任总统以来埃及地区外交的背景、在阿拉伯地区以及非洲的外交实践。“阿拉伯之春”后内部经济和政治不稳定、周边功能失调国家的局势对埃及外交政策产生了巨大的影响。埃及由于严重的经济危机，与海湾合作委员会国家，尤其是与沙特阿拉伯、阿联酋、科威特和巴林保持牢固的联系与合作非常重要。塞西总统及其团队为完全恢复埃及在阿拉伯世界的领导地位而做出的努力，不仅影响了中东的力量平衡，而且还影响了北非与撒哈拉以南非洲的国际关系局势。

【关键词】 埃及；外交政策；塞西；阿拉伯国家；非洲

【作者简介】 刘云，浙江师范大学非洲研究院教授，主要研究方向为非洲历史与非洲国际关系（金华，321004）。

几个世纪以来，埃及一直处在国际交往和国际贸易的十字路口。埃及是阿拉伯文化复兴的摇篮，其知识分子和学术机构是中东社会和文化发展的核心；^① 目前埃及的军事力量可以说是阿拉伯国家中最强大的军事力量；埃及的人口超过 1 亿人，是中东人口最稠密的国家。所有这些因素使埃及成为中东和非洲地区的强国。经历了“阿拉伯之春”的埃及，国内政治经济形势发生了重大变化，地区和国际经济、政治、安全环境

* 本文系国家社会科学基金项目“非洲伊斯兰主义思潮的历史渊源和发展演变研究”（20BSS028）的研究成果。

① O. T. Kavi, “Islamic Movements in the Middle East, Egypt as a Case Study”, *Journal of International Affairs*, Vol. 6, No. 4, 2001-2002.

也经历了新的动荡。2013 年 7 月领导军方推翻穆尔西政府, 又于 2014 年 6 月当选为埃及总统的阿卜杜勒·法塔赫·塞西 (Abdel Fattah el-Sisi), 在新的内外形势下调整了埃及的外交政策。本文讨论塞西时期埃及对阿拉伯世界和非洲的地区外交, 并分析这种地区外交政策的成就与问题。

一 塞西上台后埃及外交面临的国际与国内压力

一个国家的外交政策通常是为了实现国内政策中的既定目标, 根据区域环境和全球国际环境局势而制定的。埃及的外部压力和内部压力是其制定外交政策必须考虑的因素。塞西总统上任以来所做的外交政策决定, 主要从解决严重的内部政治经济问题出发, 旨在重塑埃及作为阿拉伯世界和非洲地区强国的形象并重建西方国家对埃及的信心。

(一) 塞西政府面临的国际压力

塞西领导的军方迫使民选总统穆尔西下台, 使得长期关注埃及的欧洲舆论一片哗然, 民主和人权等价值观问题重新成为埃欧关系争论的焦点。2013 年 8 月 18 日, 欧洲理事会赫尔曼·范龙佩主席和欧盟委员会主席杜朗·巴罗佐发表联合声明, 呼吁埃及结束暴力、恢复和解对话、回归民主。为了向埃及军方施压, 欧盟宣布对原先的近 50 亿欧元贷款和捐助进行“持续评估”, 从而事实上终止了 2012 年开罗经济大会上达成的几乎所有合作或援助项目。^① 欧洲几乎是立刻通过旅游警告来打击埃及经济, 以迫使埃及政府让步。自英国外交和联邦事务部 2013 年 8 月发出对埃及旅游警告后,^② 意大利、法国、德国、西班牙、爱尔兰、丹麦等多国相继出台旅游警告。此举使得逐渐回暖的埃及旅游业瞬间受挫。2012 年旅游业开始复苏后埃及游客达 1150 万人次, 但旅游警告发出后游客暴

① Radoslaw Fiedler, “Financial and Trade Instrument in the European Union’s Policy towards Egypt”, in Anna Potyrala, Beata Przybylska-Maszner and Sebastian Wojciechowski, eds., *Relations between the European Union and Egypt after 2011 – Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH, 2015, p. 51.

② “Egypt Travel Warning to 40,000 British Tourists”, *Sky News*, UK, August 16, 2013, <http://news.sky.com/story/egypt-travel-warning-to-40000-british-tourists-10437104>. Accessed 2017-9-6.

跌，导致全年游客只有 950 万人次。2014 年，访埃游客总数继续走低，全年只有约 700 万人次。2013 年埃及旅游业税收只有 59 亿美元，不足 2012 年的六成。^① 旅游业受创，使埃及经济雪上加霜。

美国也对通过军事手段推翻民选总统穆尔西表示不满，并做出了相应的外交反应。事件发生后，奥巴马要求审查事件是否会影响美国与援助有关的法律。^② 美国政府还召回了驻埃及大使，并于 2013 年 7 月 24 日停止了交付援助埃及的 4 架 F-16 战机，以表明美国政府对持续的镇压行动感到不满。8 月 15 日，奥巴马对埃及政府杀害数百名穆斯林兄弟会抗议者做出了回应。他谴责埃及政府的行为并取消了将于 9 月举行的美埃“光明星”联合军事演习。^③ 美国暂停了所有直接涉及埃及政府的经济援助计划，宣布将向埃及收取延付的 F-16 战机的费用。^④ 美国还在 10 月初暂停交付援助埃及的阿帕奇直升机、鱼叉导弹、M1A1 坦克部件、F-16 战斗机以及 2.6 亿美元的民用援助。

与西方关系的恶化严重打击了埃及经济，塞西政府必须努力在国际舞台上重塑埃及的国家形象，以及重建美国、欧盟和西方国家对埃及在稳定中东政治局势中作用的信心，从而恢复西方的援助，吸引西方的投资者和游客。要想重新确立埃及作为阿拉伯世界领导者的地位和和阿以和平进程中的重要作用，寻求更广泛的国际合作机会变得非常重要。塞西总统上台后，埃及面临地区和国际层面的许多新的挑战，他也希望奉行更加平衡和宽松的外交政策，增加和扩展埃及在全球的选项，从而在某种程度上减少对美国的依赖。

① Matt Smith, “Egypt Tourist Numbers to Rise 5-10 pct in 2014-Minister”, Reuters, September 11, 2014, <https://www.reuters.com/article/egypt-tourism/egypt-tourist-numbers-to-rise-5-10-pct-in-2014-minister-idUSL5N0RC3CF20140911>. Accessed 2016-5-6.

② Barack Obama, “Statement on the Situation in Egypt”, Speech, White House, Washington, D. C., July 3, 2013, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/08/15/remarks-president-situation-egypt>. Accessed 2016-3-6.

③ Steve Holland and Jeff Mason, “Obama Cancels Military Exercises, Condemns Violence in Egypt”, Reuters, August 16, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-egypt-protests-obama/obama-cancels-military-exercises-condemns-violence-in-egypt-idUSBRE97E0N020130816>. Accessed 2015-7-13.

④ Mark Landler and Thom Shanker, “Leaving Military Aid Intact, U. S. Takes Steps to Halt Economic Aid to Egypt”, *New York Times*, August 18, 2013, <http://www.nytimes.com/2013/08/19/world/middleeast/leaving-military-aid-intact-us-takes-steps-to-halt-economic-help-to-egypt.html>. Accessed 2017-4-8.

(二) 塞西政府面临的国内政治经济压力

2013年7月3日,埃及军方领导人塞西认为政府未能解决国内的政治冲突,宣布取消穆尔西的总统职位,随即拘禁关押了穆尔西及其追随者,7月10日又对300名穆斯林兄弟会领袖和成员发出了逮捕令并禁止他们出境。2014年6月3日,塞西以96.91%的得票率战胜对手左翼政治家哈姆丁·萨巴希,赢得总统选举。塞西政府必须努力稳定国内政治局势并促进中东和北非地区的安全,其外交政策也必须为促进这一目标实现而展开。

直到塞西政府上台,埃及的社会经济问题也没有解决,缺乏就业机会仍然是一个迫切的问题,年轻人特别是大学毕业生的失业率仍然很高。“阿拉伯之春”事件引起的政治动荡使经济问题更加严重。高通胀率、高额公共债务、失业率上升、粮食和其他基本商品价格上涨,使人民的生活水平仍在下降。因此,新政府上台的首要任务就是实施经济复苏计划。自从掌权以来,塞西强调私人投资的重要性。他的政府提出了“财政、货币和汇率政策领域的一系列宏观经济改革,以及旨在重新界定国家和私营部门之间关系的法律改革”。^①国外的援助和投资对埃及恢复经济非常关键。因此,埃及严重依赖海湾阿拉伯国家的资金,如沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国(阿联酋)和科威特,它们赠予埃及政府约200亿美元。世界银行指出,这种现金流入“有助于当局稳定经济,部分满足国家的能源和粮食需求”。^②

(三) 塞西时期埃及的国内安全压力

穆巴拉克倒台之后,在西奈半岛的“圣战”分子变得更加强大,其原因有很多,其中包括大量的“圣战”领导人从埃及监狱逃脱或被释放。推翻穆尔西的政变后,恐怖活动激增。2014年11月对“伊斯兰国”宣誓效忠的“圣殿守护者”(Ansar Bayt al-Maqdis),成为西奈半岛最强大的激

① Amr Adly, “Will the March Investment Conference Launch Egypt’s Economic Recovery?” Carnegie Middle East Center, Washington, D. C., March 5, 2015, <http://carnegie-mec.org/2015/03/05/will-march-investment-conference-launch-egypt-s-economic-recovery/i3hj>. Accessed 2016-12-20.

② World Bank, “Egypt Overview”, October 1, 2014, <http://www.worldbank.org/en/country/egypt/overview>. Accessed 2016-12-20.

进组织。虽然恐怖袭击主要集中在人烟稀少的西奈半岛，但对尼罗河谷地区越来越多的攻击增加了人们对恐怖活动从西奈半岛溢出的担忧。恐怖袭击对埃及经济已经产生了影响，作为埃及经济增长的主要驱动因素的旅游业衰落。

埃及位于中东、北非和东非之间，这使其成为国际毒品贸易的枢纽。可卡因和大麻从西非和北非偷运到埃及，来自阿富汗和东南亚金三角的海洛因贩运者借道东非向埃及过境。^①越来越多的非法文物贸易在埃及开展，其中许多是非法从埃及运出的，并在欧洲市场出售。这种古董销售的收入可能会资助北非的“圣战”组织。^②周边国家的动荡也会威胁埃及的安全。卡扎菲倒台后，大量的武器流入民间，其中许多武器走私到埃及西奈半岛的恐怖组织手中。2014年利比亚内战再次爆发，“伊斯兰国”在利比亚甚嚣尘上，甚至与西奈半岛的“圣战”组织相互勾连，使埃及面临更大的安全威胁。

虽然恢复西奈半岛的安全与和平，对塞西总统是一项艰巨挑战，但对埃及地区强国身份的构建，对塞西政府统治地位的巩固大有裨益。打击伊斯兰极端主义及削弱其在西奈半岛的影响是至关重要的。恢复西奈半岛的安全、联合外部力量共同打击恐怖主义也是埃及外交政策的战略目标。

二 塞西时期埃及外交进展

为恢复和发展经济、解决埃及紧迫的社会问题和安全问题，同时恢复埃及在阿拉伯世界以及非洲的地区强国地位，塞西时期的埃及对阿拉伯世界和非洲开展了积极的外交活动。在地区外交中，埃及主要发展与海湾国家的关系，以获得发展经济所需的资金援助；加强与尼罗河流域国家的合作，保证埃及获得足够的尼罗河水；打击西奈半岛的恐怖主义，

① Nada El-Kouny, “Outcast: Egypt’s Growing Addiction Problem”, *Ahram Online*, June 25, 2015, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/151/133715/Egypt/Features/Outcast-Egypt-growing-addiction-problem-.aspx>. Accessed 2016-10-21.

② Alistair Dawber, “Spanish Police Break up Criminal Gang Smuggling € 300,000 Egyptian Antiquities That Could Have Been Used to Fund Jihadists”, *Independent (U.K.)*, February 3, 2015.

发挥埃及在阿以和平问题上的关键作用；同时，埃及作为地区大国，非常重视利用国际组织发挥地区甚至国际影响力。

(一) 积极发展与阿拉伯国家的关系

埃及拥有的苏伊士运河是欧洲和亚洲之间的直接海运通道，这使埃及在国际贸易中占据重要地位。当前世界上将近 20% 的石油都来自波斯湾，其中相当一部分是通过苏伊士运河运输的。为了通过这个重要海运通道出口石油，海湾国家向埃及提供了双边援助和直接投资，同时海湾国家还吸收了大量的埃及劳工。如果波斯湾地区发生冲突或动荡，埃及很容易受到影响。因此，在整个中东地区的事务中，海湾地区的稳定已逐步发展为埃及最高级别的外交政策优先事项之一。

确立和保持在阿拉伯世界的领导地位，加强与海湾国家的经济与外交联系是埃及构建其地区强国地位的重要环节。因此，塞西上台后十分重视发展与阿拉伯国家的关系。塞西总统执政第一年的国事访问次数是穆罕默德·穆尔西总统执政一年的两倍。这些受访国家大多是阿拉伯国家。这反映了塞西渴望埃及在阿拉伯世界发挥强国作用。在本地区彰显军事实力是埃及作为地区大国的重要表现。作为与阿拉伯国家合作的主动行动的一部分，塞西总统于 2015 年 3 月提议成立联合阿拉伯武装部队，以打击该地区的伊斯兰极端主义。该提议很快获得了沙特阿拉伯、约旦、科威特、巴林和阿拉伯联合酋长国的支持。2015 年 3 月 29 日，在开罗举行阿盟首脑会议的最后一天，其他阿拉伯国家的领导人也同意建立联合武装部队。联合武装部队将包括 4 万名精锐士兵，驻扎在开罗或利雅得，配备战斗机、军舰和轻型装甲装备。该项目至今尚未实施，还有许多阿拉伯国家不愿意加入联合阿拉伯武装部队。^① 埃及寻求在厄立特里亚建立一个军事基地，显然是为了加强其在红海和曼德海峡的存在，这两个地区在历史上一直是埃及主导的地区。为此，埃及于 2017 年 1 月组建了南方舰队司令部 (Southern Fleet Command)。埃及海军总司令说，在该地区充斥着对埃及国家安全的威胁和挑战之际，南方舰队司令部及其新组建的海军编队提供了一个强大的盾牌，阻止任何可能胆敢侵犯埃及

^① “Arab Leaders Agree to Form Joint Military Force to Combat Jihadis in Region”, *The Guardian*, March 29, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/29/arab-leaders-agree-to-form-joint-military-force-to-combat-jihadis-in-region>. Accessed 2017-11-6.

领海的人。^①

埃及由于发生严重的经济危机，需要与海湾合作委员会（GCC）国家，尤其是与沙特阿拉伯保持牢固的联系与合作。沙特阿拉伯不仅是埃及经济领域的主要赞助者，而且是其政治上的盟友，这一点对埃及打击穆斯林兄弟会等伊斯兰主义反对派尤其重要。沙特认为穆斯林兄弟会对其统治构成威胁。埃及特别需要与海湾合作委员会国家的合作及其财政支持，所以它与阿拉伯联合酋长国、科威特和巴林的经济合作也很重要。海湾合作委员会国家的财政援助使埃及得以稳定外汇储备。^② 尽管埃及和一些海湾合作委员会国家，特别是沙特阿拉伯和卡塔尔，在叙利亚和也门内战等问题上持不同立场，但这并没有妨碍埃及与海湾合作委员会国家的合作。

从2011年起，埃及就获得了波斯湾君主国的优惠贷款，以及从这些国家进口石油的总额达300亿美元。^③ 穆尔西政府被推翻后，阿拉伯联合酋长国于2013年7月9日表示将向埃及提供30亿美元援助，其中包括10亿美元的赠款和20亿美元的无息贷款。沙特阿拉伯也宣布向埃及提供价值50亿美元的援助，其中包括10亿美元的赠款、20亿美元存在埃及中央银行的无息存款和价值20亿美元的石油。科威特则提供价值40亿美元的援助。^④ 波斯湾国家对穆斯林兄弟会与中东各国伊斯兰反对派的联系耿耿于怀，穆尔西解职后，此番援助显示了它们对穆斯林兄弟会下台的支持。2015年3月的一次投资峰会上，沙特阿拉伯、科威特、阿联酋和阿曼共同认捐125亿美元，以促进埃及经济发展。^⑤ 除此之外，对于石油君

① “Arab Leaders Agree to Form Joint Military Force to Combat Jihadis in Region”, *The Guardian*, March 29, 2015, <https://www.theguardian.com/world/2015/mar/29/arab-leaders-agree-to-form-joint-military-force-to-combat-jihadis-in-region>. Accessed 2017-11-6.

② “Egypt: The Economy Is Gathering Strength”, IMF Country Focus, September 26, 2017, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/25/na092617-egypt-the-economy-is-gathering-strength>. Accessed 2017-12-8.

③ “Egypt Looks for Help Where It Can Get It”, *Stratfor Worldview*, November 17, 2016, <https://worldview.stratfor.com/article/egypt-looks-help-where-it-can-get-it>. Accessed 2018-3-15.

④ Simon Henderson, “Gulf Aid to Egypt and U. S. Policy”, Washington Institute of Near East Policy, July 10, 2013, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/gulf-aid-to-egypt-and-u.s.-policy>. Accessed 2017-5-3.

⑤ “Gulf States Offer \$ 12.5 Billion in Aid to Egypt”, *Al Arabiya*, March 13, 2015, <http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2015/03/13/Saudi-announces-4-billion-aid-package-to-Egypt.html>. Accessed 2017-9-11.

主国而言,与埃及的合作也有非常重要的经济意义,因为埃及为它们的投资敞开了大门,同时与埃及合作可以加强抗衡伊朗的力量。

尽管这些国家的财政援助对于稳定埃及经济和国家预算起着决定性的作用,但塞西总统声明要保持埃及外交政策的独立,并抵制试图影响和迫使埃及在外交政策上屈服于沙特阿拉伯的企图。他没有屈服于沙特阿拉伯在叙利亚战争方面的压力,沙特与埃及之间的关系变得有些紧张。2016 年 10 月,联合国安理会就叙利亚问题进行投票。埃及当时是否决了联合国安理会决议并支持俄罗斯立场的四个国家之一,从而使自己偏离了沙特要求停止对反叛者控制的阿勒颇地区进行空中袭击的立场。在联合国安理会投票表决的一个月后,沙特阿美石油公司(简称“沙特阿美”)宣布将暂停向埃及供应石油。沙特阿美于 2017 年 3 月恢复了向埃及的石油供应。位于红海的两个岛屿蒂兰和萨纳菲尔的未决法律地位,也使埃及与沙特的关系出现龃龉。沙特国王萨勒曼 2016 年 4 月 11 日访问埃及期间,要求将这些岛屿移交给沙特阿拉伯。塞西总统根据海上边界协议,打算将这些岛屿移交给沙特阿拉伯。但埃及民众举行了示威活动,抗议塞西总统归还这些岛屿,要求就此事进行全民公投。相比之下,埃及与科威特和阿拉伯联合酋长国的合作颇为顺利。2016 年 11 月,科威特同意自 2017 年 1 月 1 日起每月向埃及提供 200 万桶石油,还计划提供成品油。另外,阿拉伯联合酋长国以优惠条件为埃及提供了大量现金赠款和贷款。^①

在与阿拉伯世界的关系中,埃及对叙利亚、利比亚、伊拉克和巴勒斯坦四个政治动荡国家的立场非常重要。关于叙利亚内战,埃及与西方国家的立场不一致,尽管埃及不是这场战争的主要外来参与者,但埃及选择支持巴沙尔·阿萨德政权。早在 2013 年 7 月,埃及和叙利亚就决定恢复在穆尔西和穆斯林兄弟会统治期间被破坏的与阿萨德政权的良好关系。^② 面对利比亚局势的失控,塞西政府始终支持利比亚军队的前司令哈利法·哈夫塔尔将军。埃及要求联合国取消对利比亚的武器禁运,以便

① “Egypt Looks for Help Where It Can Get It”, *Stratfor Worldview*, November 17, 2016, <https://worldview.stratfor.com/article/egypt-looks-help-where-it-can-get-it>. Accessed 2017-9-3.

② Oren Kessler, “Egypt Picks Sides in the Syrian War, How Sisi Learned to Love Assad”, *Foreign Affairs*, January 12, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/syria/2017-02-12/egypt-picks-sides-syrian-war>. Accessed 2018-6-3.

其武装力量可以打击极端主义和“伊斯兰国”。^①

塞西任总统以来一直重视恢复以色列与巴勒斯坦人之间的和谈，以制定公正和全面的解决方案，保证巴勒斯坦人有权在巴勒斯坦建立独立国家。2014年7月，以色列对加沙地带发动突袭，造成巴勒斯坦上千人伤亡。在埃及的积极斡旋下，以色列和“哈马斯”在8月底达成了停火协议。2016年5月17日，塞西公开表示，埃方愿在巴以和谈过程中发挥斡旋作用，以推动和谈取得成功。7月10日，为商讨和推动巴以和谈等问题，埃及外长舒凯里先后访问约旦河西岸地区和以色列。

尽管“哈马斯”是穆斯林兄弟会的分支，被国际社会视为恐怖组织，但2016年底以来，塞西政府与“哈马斯”的关系开始缓和，埃及准许经过拉法口岸过境的巴勒斯坦人数增加。“哈马斯”领导人哈尼亚也在2017年1月访问埃及。埃及还主动推动两个对立的巴勒斯坦集团——“法塔赫”与“哈马斯”之间的和解。自特朗普担任美国总统以来，塞西总统和其他埃及政治人物与美国、巴勒斯坦和以色列领导人举行会晤，讨论了中东和平进程。^② 2017年12月6日美国总统承认耶路撒冷为以色列不可分割的首都，塞西总统立即回应，并警告称特朗普在破坏中东和平进程，该地区局势复杂化。^③

埃及与苏丹的关系也是埃及与阿拉伯世界关系的重要组成部分。最近几年埃及与苏丹发生的事件，以及自1995年以来未解决的埃及与苏丹之间有争议的领土哈拉伊卜三角区问题，使双方关系多年紧张。但后来，苏丹与埃及的合作似乎开始好转。2016年10月，苏丹总统奥马尔·巴希尔（Omar al-Bashir）应埃及总统之邀参加了1973年阿以战争43周年纪念活动，甚至被授予埃及最高军事奖章西奈之星。然而，相互关系中的蜜月并没有持续很长时间，2017年初旧冲突再次死灰复燃，苏丹在4月要求埃及移交对哈拉伊卜三角区的控制权。苏丹政府采取强硬立场可能

① “Two Years of Foreign Policy under Al-Sisi: Reaching Out and New Options”, *Daily News Egypt*, June 8, 2016, <https://dailynewsegyp.com/2016/06/08/two-years-foreign-policy-al-sisi-reaching-new-options/>. Accessed 2018-8-3.

② Adam Rasgon, “Sisi Reiterates Commitment to Israeli-Palestinian Peace during Abbas Visit”, *The Jerusalem Post*, November 7, 2017, <https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Sisi-reiterates-commitment-to-Israeli-Palestinian-peace-during-Abbas-visit-513555>. Accessed 2018-3-3.

③ “Jerusalem: Trump Move Prompts Negative World Reaction”, *BBC NEWS*, December 7, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-42250340>. Accessed 2018-9-6.

是因为在苏丹与沙特阿拉伯、美国的关系改善之后,区域力量平衡向有利于苏丹的方向转变。但是,埃及拒绝放弃对有争议领土的控制,使双方关系陷入紧张。结果,苏丹对埃及公民进入苏丹的签证附加条件,并以受到污染为借口禁止进口埃及水果。苏丹总统还指责开罗向南苏丹供应武器和弹药。反过来,埃及指责苏丹庇护穆斯林兄弟会成员。^①

(二) 埃及在非洲舞台上的角色回归

长期以来,非洲各国普遍面临巨大的军事政变的挑战,频繁发生的军事政变,使得非洲国家对于成员国发生的军事政变持“零容忍”的态度。在“非洲联盟”(简称“非盟”)创立时期,非洲各国就通过章程规定,任何一个成员国只要通过违宪的方式推翻民选政府,都会被暂停成员国资格。2013年7月初,在埃及国内军方将总统穆尔西“罢黜”仅仅两天之后,总部位于埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴的非盟发表官方声明称,暂停埃及的成员国资格,并禁止埃及参加非盟组织的一切活动。

在非盟决定暂停埃及参与非盟的活动之后,埃及政府做出了不懈的努力,以改善其形象,确保埃及回归非洲大家庭。虽然非盟的“开除令”对埃及国内的影响有限,但是非盟作为一个地区性的国家联盟,埃及被中止会员国资格还是对“后穆尔西”时代的埃及临时政府造成了巨大的外交压力。埃及对于非盟的“开除”进行了两方面的回击,一方面,埃及临时政府司法部部长宣布,拒绝接受非盟暂停埃及成员国资格的决定,埃及驻非盟特使也第一时间表示反对,埃及外交部更是威胁将撤回埃及在非盟其他下属组织的工作人员,并主动切断同非盟的一切联系,断绝给予“非盟”的所有资金支持。埃及的表态可谓咄咄逼人,并没有在公开场合显示出对“非盟”表态的让步和屈服。

另一方面,埃及也适时地派出了特使前往非盟总部亚的斯亚贝巴,进行了一系列的外交活动,并希望埃塞俄比亚等在非盟内部具有影响力的国家能够协调有关各方,促使非盟早日撤回决定。因此,埃及外交部门通过埃及在非洲各国的大使馆做了大量工作,试图与所有非洲国家建立联系,鼓励非洲国家在区域和国际论坛中支持埃及,并澄清“6月30

^① Maged Atef, “Egypt and Sudan’s Escalating Border Dispute”, *Foreign Affairs*, May 15, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/egypt/2017-05-15/egypt-and-sudans-escalating-border-dispute>. Accessed 2019-3-4.

日革命”的性质。非盟委员会主席祖玛也在不同场合表示，只要埃及国内能够恢复秩序并进行民主选举，那么非盟将会考虑恢复埃及的成员国资格。非盟在做出“开除令”之后不足一个月内就接受了埃及特使的要求，“顺水推舟”地派代表团访问了埃及。这种安排显示出非盟事实上已经接受了“后穆尔西”时代埃及国内的政治现实。非盟希望通过“开除”埃及成员国资格，一方面来表达自己的“零容忍”态度，而另一方面则希望督促埃及临时政府早日恢复国内秩序，并且早日重启埃及的民主进程。非盟派出毛里塔尼亚前总理穆罕默德·勒米尼·乌尔德·桂吉（Mohamed Lemine Ould Guig）率领的代表团，对2014年5月埃及总统选举进行了观察与监督，并于2014年6月8日派特使参加了塞西总统的就职典礼。2014年6月17日，埃及成功恢复了非盟成员国的身份。

埃及渴望重返非洲圈，这不仅突出了它的非洲根源，而且突出了它的利益与非洲大陆密不可分。让埃及在非洲大陆发挥积极作用受到了所有非洲国家的欢迎。

2016年1月，在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴举行的非洲外长会议上，埃及首次作为北非地区代表获得未来三年非盟和平与安全理事会成员国资格。埃及的胜利是其在非洲大陆的历史性的领导作用的框架下取得的，特别是在和平与安全以及促进稳定的问题上，以及预防和解决非洲的冲突问题上，埃及都发挥过领导作用。此外，在同时具备非洲联盟和平与安全理事会的成员资格与联合国安理会的成员资格的情况下，在危害非洲大陆和平与安全的问题上，埃及有权代表非洲大陆与安全理事会进行联系。同样，这种联系也将积极帮助消除非洲在联合国安理会内部的障碍，特别是安全理事会约70%的工作与非洲议题有关，联合国维和行动与非洲联盟和平和安全议程之间也关系密切。

自塞西执政以来，埃及一直热衷于加强与非洲各国的关系，积极参与非洲的联合行动。2014年6月，塞西总统参加了在赤道几内亚首都马拉博举行的非洲联盟首脑会议；2016年1月，参加了在亚的斯亚贝巴举行的非盟首脑会议以及其他首脑会议和活动。埃及的这些努力源于其对所有非洲国家共同命运的长期和根深蒂固的信念，以及对实现和平与稳定做出必要努力，以解决非洲大陆争端的重要性的认识。

同样，在2015年1月至2016年底举行非洲联盟首脑会议期间，埃及被授予非洲气候变化国家元首和政府委员会（CAHOSCC）协调员一职，

为期两年,并且从2014年至2016年,埃及担任非洲环境部长会议主席,任期两年。此外,在2015年1月亚的斯亚贝巴非洲发展新伙伴关系指导委员会第三十二届会议期间,塞西总统再次当选为指导委员会副主席,并连任两年,截至2017年。同样,埃及于2015年6月在沙姆沙伊赫举办了三个区域经济共同体(东南非经济共同体、南部非洲发展共同体、东非共同体)峰会,有26个非洲国家的国家元首和政府首脑参加,这些国家涵盖的市场超过非洲大陆国内生产总值的58%,价值约1.3万亿美元,占非洲总人口的57%。此外,沙姆沙伊赫首脑会议最重要的成果之一,是三个共同体成员国的国家元首和政府首脑签署了《三方自由贸易区协定》,这将有助于增加这些国家之间的贸易活动,除了开放更多的市场、提升竞争力以及加快基础设施发展进程外,还将增加投资流量,这将使该地区成为非洲大陆经济和商业一体化领域的先驱。^①

(三) 改善与尼罗河流域国家的关系

地理因素是决定埃及国家安全认知的最重要和最关键的因素。埃及位于非洲大陆和亚洲大陆交会处、地中海和红海之间,依靠流经10个国家的尼罗河进行灌溉,这种地理位置使得埃及注定要与外界进行广泛而深入的接触。这种与外界的密切联系性使得埃及容易受到外部力量的冲击,也形成了埃及在对外关系中的稳定、安全和平衡的模式。2011年,埃塞俄比亚政府宣布将投资43亿美元在靠近埃塞俄比亚和苏丹边境的青尼罗河段上修建“复兴大坝”,计划2017年建成,建成后将极大缓解埃塞电力缺乏的问题。该计划遭到埃及政府的强烈反对,埃及担心一旦大坝建成,尼罗河下游的水量将大幅减少,可能对埃及经济造成严重影响。由于埃塞俄比亚计划修建复兴大坝及其对开罗的负面影响,埃塞俄比亚在埃及外交政策考虑中占据重要地位。在2011年埃塞俄比亚宣布大坝计划后,两国之间的紧张局势开始升级,前总统穆尔西领导的埃及政界人士和各方面领导人的一次会议在埃及电视台进行了现场直播,他们建议武装埃塞俄比亚叛军摧毁大坝。^②然而,在塞西的统治下,紧张局势开始

① Sherif Fahmy, “A Year after the Tripartite”, June 20, 2016, <http://www.egypt-business.com/News/details/1625-A-year-after-the-Tripartite-Agreement/42018>. Accessed 2018-8-7.

② Liam Stack, “With Cameras Rolling, Egyptian Politicians Threaten Ethiopia Over Dam”, June 6, 2013, <https://thelede.blogs.nytimes.com/2013/06/06/with-cameras-rolling-egyptian-politicians-threaten-ethiopia-over-dam/>. Accessed 2018-4-7.

缓和，因为他宣布埃及和埃塞俄比亚之间将开启新纪元。^①

塞西总统在首次参加赤道几内亚非洲首脑会议期间，成功地与埃塞俄比亚总理达成了一项协议，决定成立一个双边联合委员会来消除这一争端。^②此后，双方举行了一系列技术和政治会议。塞西总统还准备访问埃塞俄比亚，以达成一项解决方案，避免减少埃及在尼罗河水中所占份额。相应地，埃塞俄比亚承诺，复兴大坝将不会用于灌溉。2015年3月，苏丹总统巴希尔、埃及总统塞西和埃塞俄比亚总理海尔马利亚姆在喀土穆就埃塞俄比亚在青尼罗河上游建造复兴大坝签署原则宣言。三方同意在不损害各方根本利益的原则上，在复兴大坝蓄水、尼罗河水资源分配等问题上进行协商合作。^③12月29日，苏丹、埃及和埃塞俄比亚三方在喀土穆结束新一轮关于复兴大坝的会谈，三方签署了关于大坝建设相关细节的框架协议。2018年4月至2019年9月，埃及、埃塞俄比亚和苏丹三国多次举行三方会谈，讨论有关复兴大坝水资源分配问题，但最终未能达成共识。

关于复兴大坝的谈判目前正在通过三方国家技术委员会的科学和技术路线和通过六方委员会的政治路线两条轨道继续进行，其目的是执行国际专家关于大坝对下游国家影响的方案。这些措施是为了捍卫埃及的水资源利益和安全，并寻找其他方案来保证埃及水资源。此外，这些行动继续跟踪尼罗河流域国家在河道上建立的水利项目，以确保埃及在这方面的水资源不受侵犯或避免损害其权利，并通过提供专门知识促进与尼罗河流域国家在水资源领域的合作。这项合作旨在保护埃及的利益，修订其水政策，并推动进一步的合作，以弥补水资源损失，增加流域国家的河流收入。

在政治层面，塞西于2015年初访问了亚的斯亚贝巴，这是30年来埃及总统第一次访问亚的斯亚贝巴，在此期间，他与埃塞俄比亚总统、总理和主教，最高伊斯兰事务委员会主席，埃塞俄比亚公共外交代表团，

① “One Year of Foreign Policy Under Sisi”, June 8, 2015, <http://www.atlanticcouncil.org/?id=24610;one-year-on-foreign-policy-under-sisi>. Accessed 2017-5-6.

② “Egyptian-Ethiopian Negotiations on Renaissance Dam”, March 26, 2018, <http://www.sis.gov.eg/Story/121622/Egyptian-Ethiopian-negotiations-on-Renaissance-Dam?lang=en-us>. Accessed 2018-8-9.

③ “Full Text of ‘Declaration of Principles’ Signed by Egypt, Sudan and Ethiopia”, March 2015, <http://english.ahram.org.eg/%20News/125941.aspx>. Accessed 2017-7-7.

以及一些商人举行了多次会谈。访问期间,决定将联合双边委员会升级为由总统和总理担任主席的高级联合委员会。此外,埃及与埃塞俄比亚政府合作,设法援救了在利比亚被绑架的27名埃塞俄比亚人。^①

另外,埃塞俄比亚公共外交代表团在埃塞俄比亚议长的带领下于2014年12月访问埃及,该代表团包括文化、商业、政治以及艺术和新闻等不同领域的65名埃塞俄比亚公众人物。他们会见了许多埃及官员,包括总统、外交部部长,以及爱资哈尔大伊玛目和亚历山大主教。2015年1月,埃塞俄比亚主教马蒂亚斯访问了埃及,他访问了亚历山大和开罗的一些修道院和教堂。他还会见了埃及总统和总理,以及亚历山大主教和爱资哈尔大伊玛目。埃塞俄比亚总理于2015年8月访问埃及,出席新苏伊士运河的竣工典礼。

三 塞西时期埃及地区外交的成就与问题

塞西担任总统以来的埃及外交政策与实践,有成就也有缺陷。塞西外交的成就主要表现在埃及外部压力的缓解,与阿拉伯国家及非洲国家关系的改善;其主要问题表现在与尼罗河流域国家在水资源方面的问题没有妥善解决,与伊朗、土耳其、卡塔尔的关系没有正常化,地区政治动荡与恐怖主义仍然影响着埃及大国作用的发挥。

(一) 塞西地区外交的主要成就

埃及具有在国际体系中巧妙地运用各种权力配置以促进自身利益和实现其目标的悠久历史。在结成国际联盟和追求国家利益的过程中,埃及在塞西时期表现出巨大的主动性,并采取了更加平衡的外交政策(尤其是对美国,对沙特阿拉伯也是如此),扩大了全球合作选择。塞西的外交成就包括与波斯湾的石油君主国重建友好关系,特别是与沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和科威特的合作,为埃及带来了大量的财政援助,这对恢复埃及经济极为重要。塞西的地区外交成就还包括与以色列继续进

^① Mahmoud Mourad, "Egyptian Army Forces Free Ethiopians Held in Libya", Reuters, May 2015, <http://uk.reuters.com/article/uk-egypt-libya-ethiopia-idUKKBNONS18M20150507>. Accessed 2017-8-7.

行友好的甚至战略合作；在巴以问题上，埃及主动促成了巴勒斯坦“法塔赫”与“哈马斯”之间的会谈，并于2017年11月促成双方达成协议以恢复巴勒斯坦权力机构在加沙地带的统治。塞西政府在巴以问题上的外交努力，不但有利于维护巴勒斯坦人的权益，对推动巴以和平进程起了积极作用，同时也为打击西奈半岛的恐怖主义创造了有利的外部环境，有利于埃及国内的稳定与安全。在经济领域，埃及于2016年说服国际货币基金组织（IMF）推行一项改革计划，以恢复宏观经济稳定并平衡公共财政，大大减少预算赤字和抑制通货膨胀，减少公共债务并刺激经济增长。

值得一提的是，埃及积极改善与非盟以及非洲国家的关系，进一步加深了埃及与非洲的经济联系，提高了埃及在非洲事务中的强国地位。非洲国家接受了塞西政权并认可了塞西领导下的民主化进程，非盟恢复了埃及的成员资格，埃及积极参加非盟首脑会议和外交会议，并于2019年当选为非盟轮值主席国，为非洲一体化进程发挥了积极作用。埃及曾同时具有非洲联盟和平与安全理事会的成员资格和联合国安理会的成员资格，这样埃及就能在联合国框架内促进非洲的和平与安全议题顺利通过。所有这一切都彰显了埃及在非洲事务中的地区大国的作用。埃及还就水资源问题对尼罗河流域国家展开了积极外交，推动尼罗河流域国家在尼罗河水利用方面积极协商。

（二）塞西地区外交中存在的问题

“阿拉伯之春”以来，利比亚、叙利亚、伊拉克、巴勒斯坦和也门等国家持续不断的冲突所导致的内部问题和该地区局势的不稳定，成为埃及有效执行外交政策的主要障碍。塞西时期的埃及外交方面存在的问题包括与苏丹在哈拉伊卜三角区的领土方面存在冲突；在尼罗河水域分配以及在复兴大坝建设中与埃塞俄比亚的矛盾，虽然相关国家在埃及的推动下进行了多次协商，但至今没有取得实质性效果。在地区稳定，特别是利比亚或叙利亚等国家的局势方面，埃及虽然付出了诸多努力，但成效甚微。与土耳其和伊朗的关系也没有正常化，与卡塔尔的外交关系不仅没有改善，而且由于指控卡塔尔支持恐怖主义而在2017年6月双方断交。埃及与伊朗的关系已经恶化了30多年（在穆尔西总统和穆斯林兄弟会统治期间，这种关系只是短暂改善了）。塞西上台之后，埃及与土耳其的关系也恶化了。埃及多年来一直指责这些国家干涉其国内政策。因此，即使埃及采取了不同的外交姿态，并对这些国家表现出更加友好的态度，

也很难实现相互关系的正常化,因为双方关系的现状与各自的国内政治有密切的关系。

巴以和平问题极为复杂,不但在巴勒斯坦内部存在着“法塔赫”与“哈马斯”的严重分歧,地区力量与域外大国的干预也影响着巴以和平进程的走向。沙特一直在与埃及竞争阿拉伯世界的领导地位,把巴以问题作为提高地区影响力的重要支点,不希望埃及在巴以问题上发挥主导作用。美国偏袒以色列的政策,也使塞西支持巴勒斯坦、调解“法塔赫”与“哈马斯”关系的努力受到限制。所有这些,都制约了埃及在巴以问题上做出杰出贡献。

比较埃及外交政策的成就和问题,可以清楚地看到,塞西总统自 2014 年 7 月上任以来在外交政策中做出的决定主要是通过解决众多的内部问题,从而影响西方对埃及的看法并重建西方对埃及的信心,恢复埃及的区域大国角色和国际地位。还可以看出,在某种程度上,塞西总统已经实现了最重要的目标之一,西方国家改变了对塞西总统和埃及政府的态度,并为埃及提供了各种援助,西方国家希望塞西政府能够稳定埃及局势,并对地区局势的稳定做出贡献。塞西总统向阿拉伯国家以及以色列和西方保证,穆斯林兄弟会或任何激进组织都不会在埃及上台,这是西方国家和以色列开始支持塞西领导下的埃及的重要原因。

【责任编辑】宛程

Egypt's Regional Diplomacy in Sisi's Era: Pressures, Process and Effects

Liu Yun / 21

Abstract: This article analyzes the background of Egypt's regional diplomacy during Sisi's era, and its diplomatic practices in the Arab region and Africa. After the "Arab Spring", the internal economic and political instability and the situation in the surrounding dysfunctional countries had a huge impact on Egypt's foreign policy. Due to the severe economic crisis in Egypt, it is important to maintain strong ties and cooperation with the GCC and most importantly Saudi Arabia, the UAE, Kuwait and Bahrain. The efforts of President Sisi and his team to fully restore Egypt's leadership in the Arab world have not only affected the balance of power in the Middle East, but also the international situation in sub-Saharan Africa and North Africa.

Keywords: Egypt; Foreign Policy; Sisi; Arab Countries; Africa

Revisiting the Lessons of the Tanganyika-Zanzibar Union in 1964

Gao Tianyi / 37

Abstract: For the study of East African history and Pan-Africanism ideology, the coalition of Tanganyika and Zanzibar is a fundamental issue in academia, which focuses on the reasons, motives, and impacts of the union. Domestic and international academia's views on the Tanganyika-Zanzibar union are discussed around two major models, namely "Cold War politics" and "Pan-Africanism ideology", yet both perspectives infer the causes from the results and fail to explain the uniqueness of Tanzania as the only special case of a union between two independent sovereign states that has continued in Africa to this day. Additionally, they lack a deep understanding of the political leaders' motivations on both sides of Tanzania. The author believes that although the political leaders on both sides of Tanzania had different political goals for the union, the union not only met the political demands of both sides but also demonstrated a high degree of integration between African nationalism and Pan-Africanism in