

中东变局

埃及过渡政府的外交政策之调整

王 泰 王 恋 恋

摘 要：埃及过渡政府成立以来，已在外交政策方面做出多方面调整：对中东和周边的以色列、伊朗、尼罗河流域国家等，过渡政府的外交政策调整以转向和改变为主，且调整幅度较大；对美国为首的欧美大国，采取了延续基础上的调整；对包括中国在内的传统友好国家，则继续维持与深化与这些国家的关系。过渡政府对外交政策作出调整的原因主要包括：国内群众的诉求、重塑阿拉伯世界的领导形象以及革命后埃及“本土化”意识的兴起。埃及在外交方面的调整涉及美国、伊朗、以色列、海湾国家、非洲各国等，无疑对地区安全与合作产生了重要影响。

关 键 词：埃及；过渡政府；外交调整

作者简介：王泰，博士，内蒙古民族大学马克思主义学院教授；王恋恋，内蒙古民族大学政法与历史学院 2010 级硕士研究生（内蒙古 通辽 028043）。

文章编号：1673-5161（2012）02-0018-08 **中图分类号：**D371 **文献标识码：**A

* 本文为国家社科基金重大招标项目（10&ZD115）和教育部人文社科重点研究基地重大项目（2009JJD770023）的阶段性成果，并得到内蒙古民族大学世界史研究学术创新团队建设项目的资助。

自 2011 年 2 月埃及过渡政府成立以来，在外交方面作出了一系列较大调整，重在加强外交的独立自主性，在阿拉伯世界、美国、以色列以及伊朗之间确立新的平衡关系，并继续深化与传统友好国家的关系等，这在重塑埃及在阿拉伯世界的威望、与周边国家形成睦邻友好关系、摆脱对大国的追随以实现本国利益等多方面都产生了重要影响。

埃及过渡政府的外交调整

（一）对以色列态度的改变及对巴以和平进程的立场

长期以来，埃及作为与以色列建立并保持密切外交关系的阿拉伯国家，在阿以和谈中一直扮演着“沟通者”的角色，其积极协调各方的立场，在推进和平进程方面发挥着不可替代的作用。过渡政府成立后马上明确表示，将遵守所有地区和国际义务及条约，其用意在于减轻以色列和美国方面对埃及外交政策走向的担忧。随着时间的推移，革命后埃及社会的总体环境已不允许其对外政策再像穆巴拉克时代那样向以色列倾斜。特别是阿拉比被任命为外交部长之后，其做法已经日益体现出对以色列的不满，如2011年8月18日发生了以色列武装直升机突袭南部靠近埃及边境地区的武装人员事件，导致5名埃及边防部队士兵和警察丧生，这一事件迅即引发埃及国内大规模的示威。9月9日晚，示威抗议者冲击了开罗的以色列大使馆，导致以色列驻开罗大使一度被迫撤离。尽管以色列方面不断作出让步，但埃及似乎并不买账。又如在以色列以优惠税率获得埃及天然气问题上，埃及明确表示以色列不应对此“再有期望”，“以色列曾经把穆巴拉克总统当成一个‘珍宝’，而现在犹太国家随心所欲的日子已经结束了。”10月9日，埃及石油部长正式宣布，埃及将逐步提高销往以色列的天然气价格，由于以色列43%的天然气来自埃及，而40%的发电由这些天然气产生，埃及此举势必对以色列国内燃油气价格产生重要影响。

在中东和平进程方面，过渡政府的政策调整主要表现为：第一，提出埃及努力实现的是“全面的阿以和平，而不只是巴以和平进程”，“与以色列的关系将建立在针锋相对的基础上，如果有必要对埃以和平条约作出修改，埃及的法律条款是允许这样做的”。谢拉夫总理10月在接受土耳其媒体采访时表示，埃以在1978~1979年签署的戴维营协议“可以讨论和修改，只要是有利于这一地区的和平，戴维营协议不是什么圣书，完全可以修改”；第二，长期开放拉法口岸，以期有效减轻加沙巴勒斯坦民众的生活负担，埃及调整与加沙地带的边境政策，更多地意味着对该口岸人员和物资出入限制的放松；第三，推进巴

Herb Keinon, “Netanyahu Pledges Allegiance to Treaty with Egypt”, *Jerusalem Post*, September 11, 2011.

Michael Theodoulou, “Egypt’s New Government Ready to Renew Country’s Ties with Iran”, *The National*, April 6, 2011.

中国驻吉达总领事馆经济商务室：《埃及将逐步提高销往以色列的天然气价格》，<http://jedda.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/201110/20111007771325.html>。

Mohamed Anis Salem, “In Search of A Foreign Policy”, *Al-Ahram*, June 2-8, 2011.

《“外交海啸”冲击以色列，周边外交四面楚歌》，《人民日报》2011年10月12日。

黄培昭、李潇：《新外长认为封锁加沙口岸是在帮以色列的忙——埃及对以政策趋于强硬？》，《人民日报》2011年3月8日。

勒斯坦内部政治派别的和解。埃及方面强调巴勒斯坦内部和解无疑是实现“全面阿以和平”的第一步。在埃及的积极调停下，哈马斯同法塔赫于2011年5月4日在开罗正式签署和解协议，中止自2007年以来的纷争，并启动过渡期联合政府成立计划。这次法塔赫与哈马斯都比较积极，尤其是法塔赫顶住了以色列的巨大压力，在与哈马斯的和解道路上迈出了重要一步，无论前景如何，这一举措本身值得肯定。阿拉比还呼吁美国尽快承认巴勒斯坦国，因为这符合此前美国政府作出的在巴以两国并存基础上实现和平的方案。

（二）出乎意料地与伊朗接近

埃及和伊朗交恶始于20世纪七十年代末，原因是埃以媾和，收留被废黜的伊朗国王巴列维。此外，埃及在中东问题上与美以亲近的做法也令伊朗不满。但埃及和伊朗均为中东地区大国，虽在争取地区影响力方面有矛盾，但并无根本利害冲突。埃及过渡政府认为，阿拉伯国家在中东的头号敌人是以色列而非伊朗，阿拉比表示，“埃及人民和伊朗人民应互相联系来反映他们的历史和文明。”特别引人注目的是，就在过渡政府成立不到一个星期的2011年2月22日，两艘伊朗军舰通过了苏伊士运河。埃方称这是遵守国际条约的表现，因为根据相关国际条约，伊朗军舰有资格通过苏伊士运河。对于以色列的过激反应，埃及置之不理。这表现出埃及在处理地区外交事务，尤其是在平衡地区敏感国家间利益方面，表现出完全不同于穆巴拉克时期的一些新动向。阿拉比2011年4月在开罗会见伊朗驻埃利益代表处代表时强调，愿意发展与伊朗的关系，并表示已为“与伊朗恢复外交关系做好准备”，两国之间的关系将会翻开新一页。伊朗也作出积极回应，其外长萨利希强调伊埃历史关系虽波折起伏，但“始终持续不断”，希望新形势能够提高两国关系的水平。埃及《消息报》副主编易卜拉欣2011年4月7日指出，埃及和伊朗建交是“很快的事情”。穆巴拉克辞职后，埃伊出于各自的战略需要，都对恢复外交关系表现出强烈的意愿。

（三）与尼罗河流域国家重归于好

历史上，在尼罗河水开发问题上，沿河9国纠葛不断，从1929年和1959年签署的关于尼罗河共享的条约来看，各国介于各自利益的最大化，或者由于外界的干预（例如在1929年签署的条约协定中为了照顾埃及的利益，规定尼罗河上游国家在未经埃及同意的情况下，不得实施能够造成水量显著减少的灌溉

黄培昭、李潇：《暂停移交代征税款，警惕开放口岸举动以对巴内部和解深感不安》，《人民日报》2011年5月3日。

Michael Theodoulou, “Egypt’s New Government Ready to Renew Country’s Ties with Iran”, *The National*, April 6, 2011.

黄培昭：《埃及将吸收反对派人士入阁，重视恢复秩序和民生》，《人民日报》2011年2月24日。

黄培昭：《埃及外交打出“伊朗牌”》，《人民日报》2011年4月8日。

和其他项目),部分国家对此颇有怨言,甚至采取单独行动力图改变供水分配状况。穆巴拉克为此与很多国家交恶。过渡政府表示愿意以此为契机,积极协调同各国利益,要同苏丹、埃塞俄比亚等国共同投资建立“千年水坝”,此举被称为“打开了一扇和尼罗河流域国家交往的大门”。2011年4月初,埃塞俄比亚举行了规模盛大的建立水坝的奠基仪式,总理梅莱斯·泽纳亚呼吁埃及人民,尤其是定居国外的埃及人,积极购买债券为水坝的建造筹集资金;而埃及过渡政府则表示希望与尼罗河流域各国形成一种友好的睦邻关系,在帮助邻国开发水资源方面,埃及“具有丰富的经验和富有才能的专家,而且农用工业发达,这些都可以为尼罗河流域国家提供帮助。”

(四) 对美国政策的适度调整与转变

穆巴拉克时期的埃及是美国在西亚北非的支柱伙伴,美虽支持以色列,但由于其仰赖阿拉伯国家的石油,不能忽视与阿拉伯世界的关系,埃及由此成为错综复杂的美、以、阿三角关系中不可替代的一方。过渡政府建立之后,国际货币基金组织就答应将给埃及过渡政府提供贷款3000万美元,并宣称会跟随世界银行承诺的4亿5000万和美国保证的至少2000万美元的债务免除和贷款,而所有这些都是因为美国总统奥巴马的支持。2011年3月15日,美国国务卿希拉里·克林顿与阿拉比举行了会晤,美将向埃及提供9000万美元的紧急经济援助,美进出口银行还批准了向埃及金融机构开立的信用证,提供保险业务,以“显示对埃及经济复苏的支持”。据美国国务院的公告,奥巴马政府已要求美国国会建立“美国埃及企业基金”。2011年3月16日,希拉里参观开罗解放广场时表示,美国将继续支持埃及的民主自由和政治改革进程。在与埃及武装部队最高委员会主席坦塔维、总理谢拉夫举行会谈时,希拉里强调,美国支持埃及在6个月内实现由过渡政府向民选政府的转变,并希望确保这一过程平稳有序。希拉里此次访问着眼于美埃关系的未来,希望处于过渡时期的埃及仍能与其保持并巩固同盟关系,继续支持美国的中东战略。但种种迹象表明,在强大的国内压力下,埃及新政府已不可能再像过去那样过于追随美国。

(五) 深化与中国等传统友好国家关系

埃及是第一个与新中国建交、第一个与中国建立战略合作关系的阿拉伯国家和非洲国家。在埃及过渡政府建立之后,中国立即与其建立联系,并及时地提供援助。外交部发言人姜瑜2011年3月10日在例行记者会上表示,中埃是

Egypt's Nile Valley Policy: Setbacks and Opportunities, <http://news.egypt.dreamhosters.com>.

Egypt's Nile Valley Policy: Setbacks and Opportunities.

“Egypt's Backward Turn”, *Wall Street Journal*, June 10, 2011.

黄培昭、李潇:《美国主动与埃及磨合关系》,《人民日报》2011年3月17日。

Wu Sike, “China Contributes to Stability in West Asia, North Africa”, *People's Daily*, May 31, 2011.

友好国家，中方愿为埃及过渡政府当前困难提供帮助，并充分尊重埃及人民的意愿。埃及过渡政府的组建是埃方为恢复社会稳定、保持经济发展所采取的重要举措，中方希望并且相信这有利于实现埃及的稳定与发展。2011年5月2日，中国外交部长杨洁篪前往埃及首都开罗进行访问，阿拉比在会见杨洁篪时表示，埃方高度赞赏中国领导人带领中国人民取得的发展和进步，不会忘记中国对埃及和其他发展中国家提供的支持和帮助，赞赏中方在埃国内局势变化后所持立场，期待加强与中方在包括经济、高科技和研发等各领域的交流与合作，支持两国在中阿和中非合作论坛框架内进一步开展合作。

过渡政府外交调整的原因

（一）国内群众的巨大压力，过渡政府对此必须予以考虑

2011年的埃及革命是由多种原因造成的，但无可置疑的是，革命之所以成功，与埃及群众，特别是与开罗解放广场群众的斗争反抗分不开。如果说“在过去的60年中，埃及外交政策的制定和实施都是由总统和外交精英掌控的一个较为封闭的系统做出的”，那么“革命创造了一种新的现实，将建立一个民主系统和立宪制度提上了日程，以此来推进公民自由和对来自不同背景阶层的人们意愿的尊重。”这就不可避免地会反映到埃及的外交政策及其为加强国际地位而采取的措施上。从过渡政府执政以来发表的各种讲话中可以看出，由武装部队最高委员会组成的过渡政府已充分地认识到人民群众的伟大力量。早在2011年1月25日，在开罗召开的一次外交政策研讨会上，参加者包括政党、研究机构和媒体等各界人士，他们要求政府要尊重人民的意愿，建立民选政府，保持国内政局稳定，安抚抗议民众。过渡政府的成立被认为是以“一个可靠忠实的政府取代了穆巴拉克的威权政府，革命剥夺了以色列在该地区的堡垒，并将埃及民众就以色列对待巴勒斯坦人行径的不满情绪加以释放，而过渡政府只有这样才能尽力维持自身的合法性”；针对2011年9月9日埃及民众冲击以色列大使馆事件，原埃及驻以色列大使穆罕默德·巴西奥尼表示：“在这里（埃及）你看到了民众的意见，这是非常重要的”。

（二）重塑在阿拉伯世界的大国和领导形象，强化阿拉伯认同

《中国外长同埃及外长举行会谈》，2011年03月10日，http://news.xinhuanet.com/world/2011-05/03/c_121370258.htm。

Mohamed Anis Salem, “In Search of A Foreign Policy”, *Al-Ahram*, June 2-8, 2011.

El-sayed Amin Shalabi, “Egypt’s Partial Foreign Policy Revival”, *Al-Ahram*, September 15-21, 2011.

David Kirkpatrick, Isabel Kershner, “Nations Race to Defuse Crisis between Egypt and Israel”, *New York Times*, August 20, 2011.

革命之前普遍存在一种认识，即由于埃及与美国过分亲密的关系，以及在伊斯兰意识形态上对以色列的宽容，使得埃及的影响力降低。无论穆巴拉克怎样努力在中东和阿拉伯世界重塑埃及的大国形象和领导地位，它与以色列亲近这一事实还是被部分阿拉伯人视为对阿拉伯世界的背叛，是对巴勒斯坦的放弃，在情感上难以接受，这就导致了埃及在部分阿拉伯国家和民众中威信的下落。要重塑埃及在阿拉伯世界真正的领导地位，过渡政府认识到必须同以色列拉开距离才能博得阿拉伯国家的好感，最明显的就是在巴以问题上立场的变化。同时，埃及过渡政府在处理与邻近尼罗河国家关系时，也一改以往穆巴拉克时期的冷淡态度。因为过渡政府意识到与自己邻国形成一个友好团结的氛围，维持好与周边国家关系的稳定，有利于埃及更加专心致志地处理好自己的内政事务。

（三）埃及“本土化”意识的兴起

随着穆巴拉克时期埃及近 30 年经济的平稳发展，埃及本土的、根植于历史的习俗、语言、信仰、体制及自我意识也不断得到强化。亨廷顿在《文明冲突与世界秩序的重建》一书中提出这样的观点，“现代化所带来的非西方社会的权利的日益增长，正导致非西方文化在全世界的复兴。”的确，经过埃及几代人的努力，在经济和军事力量方面已有了长足发展，革命后的埃及人在“我们是谁？谁是我们的朋友？谁又是我们的敌人？”的问题上不再困惑。这种在埃及人灵魂深处“本土化”自我意识的凸显，也必然会反映到其外交政策上。此外，埃及虽然在西方压力下采取了一些政治改革的措施，但事实证明正是这些民主化的改革措施又鼓励了本土主义和反西方化的运动。这也解释了穆巴拉克下台的一个重要的原因——它是一个亲西方的政权，下台是在情理之中的。

过渡政府外交调整的影响

（一）埃及同伊朗“重新建交”在地区内将产生深远影响

埃及发展与伊朗的关系，已经“引起阿拉伯世界的极大关注，包括来自海湾国家的关注甚至是指责，同时使得以色列气馁，这也是美国不愿意看到的，因为介于伊朗的核计划，美国一直在努力地孤立伊朗。”伊朗埃及两国走近，使海湾阿拉伯君主国十分担忧，虽然埃及总理谢拉夫在其海湾之行中声称“‘海湾安全是埃及的红线’，而开展对伊朗的外交关系是不以与海湾阿拉伯国家的关系为代价的。”但海合会国家并不会满足于这样的承诺，埃及在与伊朗复交之后，在处理与海合会国家关系中的挑战也会不断增大。埃及如与伊朗建交也使

Michael Theodoulou, “Egypt’s New Government Ready to Renew Country’s Ties with Iran”, *The National*, April 6, 2011.

Mohamed Anis Salem, “In Search of A Foreign Policy”, *Al-Ahram*, June 2-8, 2011.

以色列有被埃及进一步冷淡的可能性，再加上永久开放与加沙的边界，一方面虽然会改善加沙地带居民的生活条件，但另一方面无疑会增强哈马斯的力量。

埃及同时表示要加强发展与哈马斯的关系，减轻加沙地带民众的痛苦等。事实上，埃及与伊朗联手对以色列形成遏制，是双方心照不宣的默契结果。当然埃及也是为了通过打“伊朗牌”，更好地凸显其地区大国地位，以减少对美国的依赖。“在开罗，很多专家学者也支持与伊朗关系的升级，认为这将会使得埃及的外交努力对阿以冲突、黎巴嫩、海湾地区安全和建立区域性无核区等产生更多影响。”夏威夷大学的伊朗专家法李德·法伊认为，与埃及重新建交，对于伊朗来说具有重要的意义，尤其是现在与沙特、海湾国家关系恶化的情况下，将使伊朗增加与西方国家打交道的筹码。

（二）埃及与美国关系在协调中维持与强化

自 20 世纪七十年代以来，美埃两军交往已有 30 多年，美国每年向埃及提供 20 多亿美元的经济和军事援助，是中东仅次于以色列的第二大受援国。美国在埃军高层人脉广泛，因此成功地确保埃军“维稳不动武”的局面。自 2011 年 2 月以来，随着美国逼迫穆巴拉克下台，并由埃及武装力量实行军管，进行政权过渡。美国非但未输，反而巩固了在后穆巴拉克时代的主动权。经由美国干预与塑造，未来虽不能排除下一位埃及领导人与阿拉伯盟友关系拉近，对美多少会减少热情，但没有理由期待过渡政权一定与美对立，有专家甚至认为“政权的变化并没有使对美政策发生变化”，以埃及过渡政府官员所进行的游说记录为证，他们直接或者间接地与美国方面进行沟通，“为埃及寻求投资，并减轻埃及的债务负担。”每年美国向埃及提供的大量经济和军事援助，也是埃及不愿意与美国盟友关系破裂的一个原因，而美国也不愿失去埃及这个中东重要盟友。

（三）继续推动中埃战略关系的深化

随着“金砖”国家在世界经济中的崛起，让埃及看到了中国、印度的经济实力。“目前，中国与非洲的贸易额每年超过 1250 亿美元，而印度和非洲之间的贸易额 2001 年接近 500 亿美元。”这些变化也将会使埃及更加积极地参与到与这些国家的合作中，涉及经济、政治、外交、文化、军事等各个领域。中国在埃及新政府建立之后就立即与之取得联系，并为其提供及时的援助。2011 年是中埃建交 55 周年，在新的形势下，双方应在中非、中阿论坛战略框架下进一

Breaking World Gaze Strip News. http://topics.nytimes.com/top/news/international/countriesandterritories/gaza_strip/index.html?inline=nyt-geo.

Mohamed Anis Salem, “In Search of A Foreign Policy”, *Al-Ahram*, June 2-8, 2011.

Michael Theodoulou, “Egypt’s New Government Ready to Renew Country’s Ties with Iran”, <http://www.thenational.ae/news/worldwide/middle-east>.

Egypt’s Transitional Government Lobbies on Seeking Funds, Debt Reduction, <http://reporting.sunlightfoundation.com/2011/egypt-lobbying/>.

Mohamed Anis Salem, “In Search of A Foreign Policy”, *Al-Ahram*, June 2-8, 2011.

步深化战略合作，巩固中阿、中非关系发展的大好局面，密切在国际和地区事务中的协调配合，深入推进两国的沟通与交流。

结语

埃及过渡政府成立一年多来，在内政方面虽乏善可陈，但在外交方面却屡有新的调整和举措，特别是在中东和平进程和对以关系、伊核问题、对美关系等重大问题上体现出强烈的地区关怀倾向、独立自主要求和“去穆巴拉克”的特征。在 2012 年初结束的埃及人民议会的选举中，穆斯林兄弟会组建的“自由与正义党”赢得了绝对多数席位，其领导未来埃及新政府几成定局。过渡政府的使命终将结束，但它一年来对埃及外交政策调整的影响将会持续，可以预计，穆兄会领导的新政权在以上三个方面只会加强而不会削弱，从而使埃及的外交政策在剧变后的新中东更具特色。

The Adjustment of Egyptian Transitional Government's Foreign Policy

WANG Tai & WANG Lianlian

Abstract Since the establishment of Egyptian transitional government, there are some adjustments of foreign policy, such as: 1) to Arab Countries, Israel, Iran in the Middle East and the Nile Basin countries, transitional government's foreign policy adjustment is mainly on shift and change; 2) to the European countries and the US, transitional government continues its policy with some moderate adjustments; 3) to these traditional friendly countries as China, India and Russia, the government has been deepening this friendly relationship. There are three major reasons for the adjustment in foreign policy: the appeal of the domestic masses, remodeling its image of leadership in the Arab world, as well as the rising of "localization" ideology in Egypt. The adjustment of Egyptian diplomatic policy, which relates to the United States, Israel, Iran, GCC, African countries as well as China, India, will undoubtedly has profound effect in the security and cooperation in the Middle East.

Key Words Egypt; Transitional Government; Foreign Policy

(责任编辑：杨 阳)

王泰、刘永：《中埃战略合作十周年：历程、特点与前景》，《西亚非洲》2009 年第 11 期。