

青年论坛

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

朱耿华^①

【内容提要】 30 年来，埃及一直是美国第二大受援国，美国对埃及的援助是维系两国盟友关系的主要纽带。美国对埃及的援助可分为 1946 - 1974 年的停滞期、1974 - 1979 年的转折期和 1979 年至今的稳定期，各个阶段有其不同的历史背景。美国对埃及的援助具有数额巨大、军援稳定、机制化、与以色列安全挂钩等特点。美国对中东的战略考量、埃及的战略价值、以色列和推行“普世价值”是美国援助埃及的主要因素。美国通过对埃及进行援助达到了主要战略目的，援助对埃及产生了复杂的影响。

【关键词】 美国 埃及 援助

^① 朱耿华，复旦大学国际关系与公共事务学院 2010 级外交学博士生。

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

埃及是美国在中东地区的重要盟国，是美国处理中东事务的战略助手。美国对埃及的援助是维系两国盟友关系的主要纽带，也是美国对埃及施加影响的重要外交工具。自1979年以来，埃及一直是美国对外援助的第二大受援国（仅次于以色列）。^① 美国对埃及援助主要有以下特点：第一，美国对埃及援助数额庞大，截至2010年已达到700.756亿美元；^② 第二，军事援助在近30年来一直处于稳定状态并逐渐占优势份额；第三，援助程序实现机制化，援助经由美国国会批准，美国国际开发署负责双边经济援助的管理，美国国防部和国务院负责军事援助的管理；^③ 最后，援助与以色列安全挂钩。本文将对美国对埃援助的历史变迁、促使美国援助埃及的主要原因以及援助带来的影响进行梳理和分析，最后在此基础上对后穆巴拉克时代的美国对埃援助进行预测。

一、美国对埃及援助演进的三个阶段

受国际体系整体格局和两国双边关系的影响，美国对埃及援助经历了规模上由小到大、内容上由单一经济援助到经济援助和军事援助并重的历史变迁，大致可以划分为三个阶段：1946年到1974年的停滞期、1974年到1979年的转折期、1979年至今的稳定期。

第一阶段（1946年—1974年的停滞期）：美国对埃及的援助始于二战刚刚结束的1946年，当时为了帮助埃及进行战后安置，稳定埃及局势，1946—1952年间美国政府共向埃及法鲁克王国提供了约1230万美元的援助。^④

① 阿富汗、伊拉克、巴基斯坦和海地等国由于战争、战后重建和自然灾害的特殊原因在某些年份排名超过埃及。Jeremy M. Sharp, "U. S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2011 Request", CRS Report for Congress, Updated June 15, 2010, <http://www.faa.org/sgp/crs/mideast/RL32260.pdf>.

② Jeremy M. Sharp, "Egypt: Background and U. S. Relations", CRS Report for Congress, Updated February 4, 2011, <http://fpc.state.gov/documents/organization/156525.pdf>.

③ Curt Tarnoff, "Foreign Aid: An Introductory Overview of U. S. Programs and Policy", CRS Report for Congress, Updated April 15, 2004, <http://fpc.state.gov/documents/organization/31987.pdf>.

④ USAID, "US Overseas Loans and Grants (Greenbook)", February 22, 2011, <http://gbk.eads.usaidallnet.gov/docs/gb2009.pdf>.

1952 年埃及革命后,美国为了争取埃及,在促使埃、英达成英军撤离埃及协议时,曾表示愿意向埃及提供军事援助。1954 年 11 月,美、埃达成一项非正式的秘密协议,协议规定美国将给与埃及 4000 万美元的经济援助。^①此后不久,加沙发生武装冲突,埃及要求美国履行诺言,并希望美国向埃及出售军火。美国希望将埃及的对外政策纳入其中东战略的轨道,帮助美国遏制苏联,而埃及总统纳赛尔高举阿拉伯民族主义大旗,不愿屈从西方的意志,坚决反对美英组建的巴格达条约组织,并不顾美国的劝阻参加了万隆亚非会议。美国因此对援助和军售提出了非常苛刻的条件,导致纳赛尔不得不向苏联寻求帮助。万隆会议后不久,埃及通过捷克向苏联购得了约 8000 万美元的武器装备。

1955 年 11 月,埃及与英美和世界银行达成协议,世界银行为阿斯旺水坝提供 2 亿美元贷款,英美提供 2 亿美元,其中 0.7 亿美元为赠款(美国赠送 0.56 亿美元),赠款将分 5 年提供,1.3 亿美元为贷款,贷款支付的时间没有确定。但因此前埃及向苏联购置武器一事,美国要求埃及政府“未经世界银行同意,不得接受其他的贷款和协定”。^②这种公然干涉埃及内政的做法,使埃及再一次被推到了苏联阵营一边。1956 年,苏联政府宣布将给予埃及各方面的援助,为此埃及政府表示愿意与苏联政府合作。美埃关系开始不断恶化。

肯尼迪政府时期,美国曾向埃及提供粮食援助,希望借此阻止埃及彻底脱离美国的中东战略轨道。然而,纳赛尔在这一时期支持也门的共和派,继续与沙特和约旦支持的保皇派作战,在刚果向游击队提供武器,反对美国支持的刚果政府,同时又与越共迅速接近。美国认为这损害了美国的全球利益,于 1966 年停止对埃及的粮食援助。纳赛尔指责美国企图用饥饿使埃及屈服,宣布除外交关系外,断绝与美国的一切联系。

1967 年第三次中东战争中,美国在阿以冲突中的角色已经从阿以之间的平衡者转变为以色列的袒护者。在战争中,美国不仅为以色列提供了大量的

① 左文华、肖宪主编:《当代中东国际关系》,北京:世界知识出版社 1999 年版,第 89 页。

② 赵伟明:《中东问题与美国中东政策》,北京:时事出版社 2006 年版,第 63 页。

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

作战武器和“志愿人员”，而且美国的第6舰队也出动飞机执行保护以色列领空、掩护以军地面作战的任务。埃美关系彻底走向决裂，1967年6月6日，埃及宣布与美国断交，并关闭苏伊士运河。之后直至1974年两国复交，美国对埃及的援助几乎断绝（1968年、1969年、1970年、1971年没有援助，1972年和1973年只有少量援助）。

如表1，美国在1946~1974年间对埃及的援助总计为9.185亿美元，^①且这些援助全部为经济援助。受双边关系持续紧张的影响，这一时期美国对埃及援助在美国对外援助总额当中占非常小的比重，主要用于埃及的经济发展和抵御饥饿。基于埃及在政治和安全上的亲苏立场，美国在此期间对埃及实施了长达20年的军事禁运，因此在这一时期美国对埃及没有军事援助。

表1 1946~2010年美国对埃及的援助（单位：百万美元）

年份	经济援助	军事援助	总计
1946~1973	897.2	0	897.2
1974	21.3	0	21.3
1975	370.1	0	370.1
1976	1016.8	0	1016.8
1977	907.8	0	907.8
1978	943	0.2	943.2
1979	1088.1	1500.4	2588.5
1980	1166.5	0.8	1167.3
1981	1130.4	550.8	1681.2
1982	1064.9	902.4	1967.3
1983	1005.1	1326.9	2332
1984	1104.1	1366.7	2470.8
1985	1292	1176.7	2468.7

^① Jeremy M. Sharp, "Egypt: Background and U. S. Relations", CRS Report for Congress, Updated February 4, 2011, <http://fpc.state.gov/documents/organization/156525.pdf>.

(续表)

年份	经济援助	军事援助	总计
1986	1293.3	1245.8	2539.1
1987	1015.2	1301.8	2317
1988	873.4	1301.5	2174.9
1989	968.1	1301.5	2269.6
1990	1101.4	1296	2397.4
1991	998.3	1301.9	2300.2
1992	933.3	1301.8	2235.1
1993	751.1	1301.8	2052.9
1994	603.1	1300.8	1903.9
1995	1113.5	1301	2414.5
1996	815.6	1301	2116.6
1997	815	1301	2116
1998	815	1301	2116
1999	775	1301	2076
2000	727.3	1301	2028.3
2001	695	1301	1996
2002	655	1301	1956
2003	911	1301.2	2212.2
2004	571.6	1293.7	1865.3
2005	530.7	1290.8	1821.5
2006	490	1288.2	1778.2
2007	450	1301.3	1751.3
2008	411.6	1290.6	1702.2
2009	250	1301.3	1551.3
2010	250	1301.9	1551.9
总计	30820.8	39254.8	70075.6

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

1. 来源：Jeremy M. Sharp, “Egypt: Background and U.S. Relations”, CRS Report for Congress, Updated February 4, 2011, <http://fpc.state.gov/documents/organization/156525.pdf>.

2. 1947年、1949年、1950年、1968年、1969年、1970年、1971年没有援助。

3. 部分数据为笔者计算所得。

第二阶段（1974年到1979年的转折期）：埃及在第三次中东战争中遭受了耻辱性的溃败，并且丧失了西奈半岛的大片领土，一直等待时机准备洗雪耻辱收复失地。苏联从全球战略利益角度考虑，认为保持中东“不战不和”的局面，有利于它在该地区发挥影响力，两国的战略目标因而发生了严重的冲突。同时，纳赛尔和其继任者萨达特都认识到，埃及的牌都掌握在美国手中。^① 1972年，埃及驱逐了苏联1.5万名军事顾问和专家，为收复失地进行战争扫清了最大障碍。

1973年，为打破中东地区“不战不和”的局面，争取战略上的主动，埃及等国对以色列发动了第四次中东战争。阿拉伯国家在战争中所体现出来的战争能力和凝聚力让美国深受震撼。同时，美国意识到摆脱苏联制约的埃及有望发展成为它在阿拉伯世界的新伙伴，因而调整了对埃及的政策。1974年2月，两国恢复了外交关系，尼克松总统和萨达特总统于1974年和1975年实现了两国元首的首次互访。此后，美国向埃及提供了大量的经济援助，1976年埃及废除《埃苏友好合作条约》后，美国又开始向埃及提供军事援助，美国成为埃及的主要外部依赖对象。如表1，以1974年为转折点，美国对埃及的援助有了大幅度的提升，从1974年的2130万美元跃升至1975年的3.701亿美元，此后的年援助额都超过之前任何年份的数额。另一个重要变化是军事援助在1978年起正式开始成为美国对埃援助的项目之一，但在这一时期军事援助的规模仍然很小。因此，援助主要以经济援助为主，这些援助以各种项目的形式投入到埃及能源开发、工业、交通运输、农业、城市建设、文教卫生等领域。^②

第三阶段（1979至今的稳定期）：《戴维营协议》与埃以缔结《埃以和

① 杨灏城、江淳：《纳赛尔和萨达特时代的埃及》，上海：商务印书馆1997年版，第243页。

② 陈天社：《埃及对外关系研究（1970-2000）》，北京：中国社会科学出版社2008年版，第39页。

约》，使美国确信埃及是美国中东事务的重要战略助手。埃及在此前历次阿以战争中充当了领袖角色，因此，埃及的合作对于美国在维持中东和平中的主导地位是必不可少的，一个亲西方的埃及还将清除苏联在这一地区的影响，很显然，美国历届政府同时援助埃及和以色列是一项维护中东和平的重要投资。^①之后，以色列和埃及成为美国两个最大的受援国，美国成为埃及的最大援助国。美援是该时期埃美关系的中心内容之一，穆巴拉克总统在每次访问华盛顿时，都和美国领导人商讨美援的计划和执行问题。如表 1，美国对埃及援助在这一时期维持了规模较大而且比较稳定的水平，援助金额基本都在每年 15 亿美元以上，经援和军援从相对均衡的状态演变为军援占主导地位。

以 1979 年为转折点，美国开始对埃及提供大规模的军事援助，此后 30 多年美国每年对埃及的军援大致维持在 13 亿美元左右的水平。军援主要有三个用途：武器采购、武器设备的升级、武器的后续维护。其中总费用的 30% 被用于采购美国的武器系统，以取代苏联陈旧的武器装备。^②

这一时期的经济援助主要用于以下目的：加速私人部门、出口导向经济的发展；提高女童受基础教育率；促进公民参与与公共决策；减少多子化；改善妇女、儿童健康；增加水及供水设施；减少大气污染及保护自然资源。^③而且，自 80 年代起，经济援助日益与美国提出的政治经济条件挂钩，美国以经济援助为施压手段，要求埃及用援助的款项购买美国货物、进行经济自由化改革、保障人权、促进民主和法治等。

冷战结束后，美国部分人认为埃及的战略重要性已经下降，对埃及的援助在促进埃及国内经济和政治改革方面的成效并不大，因此美国国内出现了要求削减甚至取消援助的呼声。为了缓解来自国内的压力，美国政府决定在

① William Quandt, "American - Egyptian Relations," *American - Arab Affairs*, Vol. 22, No. 3, 1987, p. 2.

② Jeremy M. Sharp, "Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U. S. Foreign Policy", CRS Report for Congress, Updated February 11, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf>.

③ 陈天社：《埃及对外关系研究（1970 - 2000）》，北京：中国社会科学出版社 2008 年版，第 53 页。

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

保持军事援助水平不变的情况下，通过刺激埃及私营经济增加贸易联系的办法逐步削减对埃及的经济援助。^① 美埃双方旨在促进埃及私营部门发展、吸引外国投资和减少失业的“美埃经济增长与发展伙伴关系”在1995年开始启动。^② 1998年，美国和以色列达成协议，美国对以色列在未来十年每年削减6000万美元的经济援助并增加军事援助，按照3:2的比例，美国对埃及每年削减4000万的经济援助但不增加军事援助。^③ 总体而言，经济援助在近十年来呈现不断下降的态势（2003年布什政府为了补偿伊拉克战争带来的“地区动荡”，在经济援助上向埃及提供了3亿美元的额外拨款援助）。

二、促使美国援助埃及的主要因素

（一）美国中东战略整体布局的需要

冷战时期，美国视中东为遏制苏联的前沿阵地。在环绕苏联与美国有切身利益关系的西欧、中东和远东三个战略区域中，美国认为中东的力量最为薄弱，一旦中东重要的交通要道和能源落入苏联之手，将严重威胁美国 and 整个西方的利益。所以，美国不断在中东地区组建围堵苏联的战略“链条”和“支柱”。在组建完防御苏联的国家防御体系—巴格达条约组织后，埃及成为美苏角力的主战场，虽然在与苏联的竞争中一度处于下风，与埃及的双边关系也长时间紧张甚至敌对，但美国一直把援助作为联系美埃关系的重要渠道，借此减弱苏联对埃及的影响。1979年伊朗伊斯兰革命后，美国在中东失去了一个重要的战略盟友，为抵消这一影响，同时考虑到埃及对外政策的转向，美国积极援助埃及，希望将其打造成为中东地区新的战略盟友。

冷战后，美国在中东地区首要的战略利益维持这一地区的大体均势，以

① Bessma Momani, "Promoting Economic Liberalization in Egypt: From U. S. Foreign Aid to Trade and Investment," *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 7, No. 3, 2003, p. 93.

② Denis J. Sullivan, "American Aid to Egypt, 1975-96: Peace Without Development," *Middle East Policy*, Vol. 4, No. 4, 1996, p. 36.

③ Jeremy M. Sharp, "Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U. S. Foreign Policy", CRS Report for Congress, Updated February 11, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf>.

确保自身在地区事务中占主导地位。具体而言,美国的中东战略利益可以细分为以色列安全、反恐、防扩散、能源和推进民主。这些利益的推进,都需要有影响力的温和阿拉伯国家的合作,而以色列又与美国的这些利益有着密切的联系。埃及是第一个承认和与之建交的阿拉伯大国。因此,美国以大量经济、军事援助笼络埃及,使之成为美国在中东的主要阿拉伯盟友。

(二) 埃及本身的战略价值

埃及是阿拉伯世界第一人口大国,在整个阿拉伯世界具有重要影响力。正如美国前助理国务卿罗伯特·皮里特里提奥所言:“开罗是阿拉伯世界文化之都,埃及在公众舆论、文化生活方面对整个阿拉伯地区的影响是巨大的。一个对美国友好、温和、现代、世俗政府统治的埃及,将对地区产生重要而有影响的榜样作用。同样,一个对美国在本地区政策存有敌意的埃及,将会产生巨大的消极影响。”^① 在过去,埃及组织领导了4次中东战争,显示了巨大的战争能力和国际威望,其他阿拉伯国家跟随埃及向苏联购买武器、将外国资本国有化、进行土地改革、采用民主制度等,最近的例子是埃及利用其影响力使其他阿拉伯国家在反恐战争中与美国合作。^②

埃及所处的重要地理位置增加了其战略重要性。埃及不仅地处中东所在的“五海三洲”(亚洲、非洲、欧洲;红海、地中海、阿拉伯海、黑海、里海)之地,而且扼守重要的国际海洋通道—苏伊士运河。作为对美援的回报,埃及承诺在战时和危机中,埃及不仅可以为美军提供设备部署场地,还可以保证美国海军通过苏伊士运河。这一价值在1991年海湾战争中体现得尤为充分。^③

(三) 以色列的因素

以色列建国初期,出于对于犹太人遭受纳粹大屠杀的同情,美国仅限于

① Abdel Moneim Said Aly and Robert H. Pelletretteau, “U. S. - Egyptian Relations,” *Middle East Policy*, Vol. 8, No. 2, 2001, p. 33.

② Jeremy M. Sharp, “Egypt - United States Relations,” CRS Report for Congress, Updated June 15, 2005, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/ib93087.pdf>.

③ Bessma Momani, “Promoting Economic Liberalization in Egypt: From U. S. Foreign Aid to Trade and Investment,” *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 7, No. 3, 2003, p. 94.

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

支持以色列的生存权。随着以色列在历次中东战争中巨大战略价值的显现，以及以色列国家制度所体现的与美国的共同价值观，加之美国国内以色列游说集团的积极运作，美国对以色列的安全承诺已经远远超过了以色列实际需求，使美国的中东政策带上了浓厚的亲以色彩，并逐步建立起了美以“特殊关系”。对于千百万美国人来说，无论是犹太人还是非犹太人都一样，与以色列的共同价值观、对历史上遭受反犹主义迫害的犹太人的同情、对以色列危险的安全处境的支持，这些方面的强有力关注，已经成为美国政治不可分割的一部分。美国与中东其他国家的关系自然受到以色列因素的强烈影响。“美国向以色列数个邻国提供的援助，至少部分地也是打算让以色列受益。埃及和约旦是美国对外援助的第二和第三大接受国，但其中的大部分援助钱款应该看做是它们表现良好的回报——具体而言，就是它们愿意同以色列签署和平条约。”^①另外，由于阿拉伯国家在中东地区是大多数，美国必须通过援助拉拢埃及、约旦等阿拉伯国家，为自己的亲以中东政策找一块遮羞布，从而显示其中东政策的合法性，减少国际社会的谴责和阿拉伯—伊斯兰世界的敌对情绪。

（四）推行“普世价值”

美国历来视民主、自由、人权、法治和市场经济等价值理念为放之四海而皆准的“普世价值”。美国认为自己作为这些价值观的践行榜样，有责任像传教士一样向世界其他地区传播价值观福音。美国的“使命神话起源于我们清教徒祖先，他们自认为是上帝的选民。根据这种神话，美国有一种道德义务，即作为一个楷模服务于世界其他国家，以此鼓励全球范围内的自由”。^②埃及被美国认为徒有民主体制的躯壳，实质上是一个军人威权政体，经济也受到政府的过度干预，离自由市场经济的标准相去甚远。因此，美国希望以援助为施压手段和实施载体，向埃及推销“普世价值”，以此促进埃及的政治改革和经济改革。80年代，美国开始对埃经济援助规定条件，这些

^① 约翰·J. 米尔斯海默，斯蒂芬·M. 沃尔特：《以色列游说集团与美国的对外政策》（王传兴译），上海：上海世纪出版集团2009年版，第35页。

^② 威廉·富布赖特：《帝国的代价》（吴永和、袁明华译），北京：世界知识出版社1991年版，第8页。

条件包括强迫购买援助国产品，更包括埃及必须走市场化、私有化、民主化等要求。与 80 年代相比，90 年代以来美国对埃援助的突出特点是对埃援助被赋予了更多的“政治条件”——即将埃及的民主、人权、法治和“良治”等状况作为提供发展援助的条件和要求。而且，美国认为利用援助提高埃及人民生活水平和推广民主，有助于消除伊斯兰原教旨主义在埃及滋生的土壤，减少伊斯兰极端分子的恐怖主义威胁。这一点在美国对埃及经济援助方面最为突出，美国国际开发署将经济援助的相当一部分投入到了消除贫困、培育埃及公民社会和民主意识、支持非政府组织等项目之中。

三、援助对美埃两国的影响

（一）对美国的影响

在过去半个多世纪里，虽然美国援助的对象和形式发生了很大变化，但是美国对外援助的主旨没变，那就是促进美国的国家利益。在中东，美国的对外援助最充分地证明了这一点。^① 美国对埃及的援助在双边关系中获得了巨大的收益，为美国在中东地区培养了一个可靠的战略盟友。在政治上，美国以援助为工具，成功地巩固了摆脱苏联影响后埃及的亲美立场，弥补了失去伊朗后的损失，找到了新的中东战略支点。同时，美国通过援助承诺，确保了埃及和以色列和平条约的签署，不仅保证了以色列南部疆界的安全，而且还在政治上成功地分化了阿拉伯国家，使自己在中东和平进程中的调停者角色更具“平衡性”。此外，埃及实现和平以后，埃及逐渐成为游说激进阿拉伯国家的重要渠道，穆巴拉克总统经常扮演美以与巴勒斯坦、叙利亚、黎巴嫩、利比亚、苏丹等国传声筒的角色。在安全上，美国多次在地区战争和危机中得到了埃及这个地区盟友的可贵支持。1991 年海湾战争中，埃及出兵四万，成为除美国外出兵最多的国家。埃及参加了美国关心和赞赏的波黑和索马里的维和行动，对北约在科索沃的军事行动也予以支持。美国军方认为，对埃及的持续支持加强了双边的军事联系，使美国军方能够每月有 12 艘战舰

^① 赵伟明著：《中东问题与美国中东政策》，北京：时事出版社 2006 年版，第 11 页。

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

快速通过苏伊士运河以及军用飞机获得了飞越埃及领空的权利。^①在经济上，美国的收益远远大于美国对于埃及的援助金额。由于在援助条件中加入了购买美国产品、劳务和服务的条件，援助的很大一部分回流到了美国本土，并且为美国产品进入埃及市场打开了大门。相对于美国2008年8206亿的贸易赤字，埃及是美国为数不多的几个贸易顺差国之一。根据IMF国际统计动态年鉴的数据，美国在1983-2007年间对埃及的贸易顺差要远远大于对埃及的经济援助。^②

与此同时，援助对美国也带来一些不利影响。首先，美国的对埃经济援助主要目的在于实现价值观诉求，军事援助意在维护美国的现实政治与安全利益。从美国的援助分配上看，其更多的是考虑现实利益，而且有助于加强军方威权统治的大量军援很大程度上抵消了经援推行价值观的努力，这暴露了美国推行“普世价值”的伪善面目，成为中东反美主义的一个因素。其次，美国与埃及之间对援款存在认知差异，美国政府把援款视作干预埃及内政外交的工具，埃及政府认为援款是对《埃以和约》的回报，援款用途问题经常成为两国关系中的一个冲突领域。^③最后，美国的援助不是主要投入到增加埃及就业、提高埃及企业竞争力的领域，而是流向为了让埃及人民对美国感恩戴德的“形象工程”和与埃及政府关系密切的大企业，中小企业和普通民众直接受益很少。^④

（二）对埃及的影响

美援对埃及产生了非常复杂的影响，总体而言，对于埃及国家政治、经济、社会的长远发展负面影响居多。首先，援助加强了埃及军方在国家政治

① Jeremy M. Sharp, "Egypt: Background and U. S. Relations", CRS Report for Congress, Updated February 4, 2011, <http://fpc.state.gov/documents/organization/156525.pdf>.

② Ahmad Al-Sayed El-Naggar, "U. S. Aid to Egypt: The Current Situation and Future Prospects", February 23, 2011, <http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=23282>.

③ Bessma Momani, "Promoting Economic Liberalization in Egypt: From U. S. Foreign Aid to Trade and Investment," *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 7, No. 3, 2003, p. 91.

④ U. S. GAO, "The U. S. Economic Assistance Program for Egypt Poses a Management Challenge for AID," p. iii, quote from Bessma Momani, "Promoting Economic Liberalization in Egypt: From U. S. Foreign Aid to Trade and Investment," *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 7, No. 3, 2003, p. 90.

经济社会中的地位。众所周知,阿拉伯埃及共和国自建立之日起,军队就在国家政治经济生活中占有突出地位。埃及三任总统纳赛尔、萨达特和穆巴拉克都出身军旅,历任和现任政府高官以及地方长官也大都有军方背景。埃及军队不仅拥有自己的企业,而且还是国内公共土地的主要所有者,军官享受高薪和优质的住房与医疗福利。^① 稳定供应的美国军援以及在援助份额中越来越占主导地位的趋势,确保了军人阶层在埃及权力体系当中处于优势地位,为维护既得利益的军方缺乏政治和经济改革的动力,使埃及社会阶层缺乏流动性,社会经济发展矛盾丛生。深知美援重要性的埃及政府和军方,每年花费 110 万美元雇佣华盛顿最顶级的游说公司为其向国会游说拨款援助。^② 2011 年初爆发的埃及革命,表面上看是埃及民众对穆巴拉克长期执政的不满,实质上反映了埃及民众希望结束“军人统治集团”执政的强烈愿望。此后,军方为了维护自己的权力一再推迟议会选举和总统大选,并意图在未来埃及新宪法中写入军方特殊地位的条款,又引发了 11 月的“二次革命”,这些都体现出军方已经是埃及实现民主化的主要障碍。其次,美援降低了埃及对防务与外交的自主性。30 年来美国稳定的军事援助,一方面使埃及摆脱了对苏联的军事依赖,加强了埃及的军事力量,减少了政府的军费开支;另一方面,1988 年至 2009 年埃及每年的军费开支大都在 30 亿美元至 40 亿美元之间,美国的军援占埃及军费开支的约 1/3 左右,^③ 从而对美国产生了新的依赖,防务现代化和自主性继续受制于人。在中东和平进程中,埃及以援助为补偿,虽然获得了现实的国家利益,但充当美国的“调停人助理”角色,无疑损害了其在阿拉伯—伊斯兰世界的国际威望。最后,美援对埃及的经济贡献非常有限。尽管美国国际援助开发署的官员宣称“可以肯定,埃及受惠于美援:更少的孩子死于疟疾;埃及的孩子已经拥有世界上最高的免疫率;下

① Jeremy M. Sharp, “Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U. S. Foreign Policy”, CRS Report for Congress, Updated February 11, 2011, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL33003.pdf>.

② Brad Knickerbocker, “Obama will never cut foreign aid to Egypt,” February 23, 2011, http://www.jewishworldreview.com/0211/obama_threats_empty.php3.

③ 斯德哥尔摩和平研究中心网站: <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

美国对埃及的援助：过程、动因及影响

水道不再溢水；电话畅通无阻；水质得到改善；农产品增产了等等”，^①但实际上，这些进步都局限在很小的范围内，埃及民众直接受益的很少，以2009年为例，埃及平均每人得到经济援助2.6美元，远远落后于约旦人均数的40.8美元（2007年）。^②并且，如前述的原因，这些援助主要没有直接投入到埃及民众民生发展上，不是被美国援助机构花在对经济贡献不大的项目上，就是被埃及政府截流发展其他部门。即使是一些美国认为能够促进埃及经济自由化、鼓励私人部门发展、保障人权、培育公民社会的款项，也由于埃及政府的抵制，最后实施的效果也令美国失望，这也是美国减少经济援助的一个主要原因。

四、结语

美国的对外政策历来都是现实主义理念和理想主义理念的复合体，美国对埃及的援助也反映了这一特征。通过对美国援助埃及历程的回顾，以及美国援助埃及动因和影响的分析，笔者认为美国对埃及的援助主要出于现实主义的考量，意在实现物质形态方面的“硬利益”，观念形态的价值观诉求等“软利益”居于次要地位。从美国的主要援助意图出发，应该说援助产生的影响实现了其主要目的，即把埃及培养成了中东地区可靠的阿拉伯盟友，使其在地区事务中扮演温和的战略助手角色，保证了以色列南部疆界的安全。随着穆巴拉克总统的辞职和受审，埃及国内政治生态发生重大变化，美国的对埃政策将做相应地调整。从短期来看，美国出于保持埃及稳定，鼓励其向民主政体转型的需要，将继续对埃及提供援助。2011年3月克林顿国务卿作为穆巴拉克下台后首位到访的美国高官在访问埃及时表示，美国将向埃及提供9000万美元的紧急经济援助。另根据美国国务院发表的公告，奥巴马政府已要求美国国会建立“美国埃及企业基金”。美国进出口银行还批准了向埃及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”。从长期来看，埃及国内局势可能会有三种走向，美国将会根据不同的情势采

① Denis J. Sullivan, "American Aid to Egypt, 1975 - 96: Peace Without Development," *Middle East Policy*, Vol. 4, NO. 4, 1996, p. 38.

② Ahmad Al - Sayed El - Naggari, "U. S. Aid to Egypt: The Current Situation and Future Prospects", February 23, 2011, <http://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=23282>.

取不同的援助策略。第一种情况，埃及通过民主选举产生新政府，但埃及军方仍然保持强大的影响力，美国将会延续过去几年以军援为主经援为辅的政策。鉴于2011年11月份以来埃及民间政治势力和军方爆发的权力之争看来，第二种情况发生的概率较大，即军方在这次权力之争中失去原有地位，而未来的民选政府基本认同美国在中东的利益关切，美国将会加大经济援助巩固埃及的民主成果，将埃及打造成现实利益与价值观的双重盟友。美国政府目前的打算也主要在于此，2011年6月美国与埃及穆斯林兄弟会建立正式关系便是最好的证明。第三种情况，发生的几率较小，也是美国最不愿意看到的，但也不乏伊朗摩萨台政府和哈马斯这样的先例，即民选的埃及政府不认同美国的中东利益，而军方又失去了对埃及政局的影响力，那么美国政府将会采取断绝援助的手段来向新政府施压。

The U. S. Foreign Aid to Egypt: Evolution, Motivation and Influences

..... *ZHU Geng-hua* (159)

Egypt has been the second largest recipient of the U. S. foreign aid, which has sustained the alliance between the two states in the past 30 years. The evolution of the U. S. aid to Egypt can be divided into three stages: stagnant period (1946-1974); transitional period (1974-1979) and stable period (since 1979). With different historical background of each stage, the U. S. aid to Egypt could be generally characterized with the features as massive scale, stability, institutionalization and linkage to Israeli security. The U. S. Middle East strategic considerations, the strategic values of Egypt, Israeli security and the will of promotion of "universal values" are the main factors behind the U. S. aid to Egypt. By providing aid to Egypt, the U. S. has reached its main strategic objectives, while bringing about complicated impacts on Egypt.

REVIEW

The RAND Corporation's Glory and Dream—A Review of Soldiers of Reason: The RAND Corporation and the Rise of the American Empire By Alex Abella *ZHOU Yun-heng & ZHU Zhong-bo* (174)

ACADEMIC ACTIVITIES

A Summary of the 11th Dialogue on Sino-U. S. Relations, Regional Security and Global Governance *SONG Guo-you* (180)