

# 萨达特时期美国对埃及援助的效果与背景

陈天社

(郑州大学 历史学院, 郑州 450052)

**摘 要:** 美国对埃及的援助是萨达特时期埃美关系的一个重要内容。到萨达特统治末期, 埃及已成为仅次于以色列的第二大美国对外援助的受援国。但美援的经济效果不佳, 政治性是其主要目的。美国之所以向埃及提供巨额援助, 主要意图有三: 其一, 支持埃及与以色列实现和平; 其二, 使埃及成为美国中东战略体系的有机组成部分; 其三, 对美国经济有利。但同时美援对埃及也产生了许多消极影响: 一方面使埃及背上了沉重的债务负担; 另一方面加剧了埃及社会矛盾。此外还损害了埃及主权。

**关键词:** 埃美关系; 援助; 效果; 背景

**中图分类号:** K712.54      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1001-5957(2006)02-0124-04

由亲苏联转向亲美国是萨达特时期(1970—1981年)埃及对外关系最重大的变化之一。在纳赛尔时期, 因埃及主要依靠苏联, 埃美关系冷淡, 并在1967年“六·五”战争爆发后断交。萨达特执政后, 两国关系有所缓和。1973年十月战争爆发后, 美国积极在埃及与以色列之间斡旋, 促成埃以达成停火协议及两个军事脱离接触协议, 埃美关系迅速改善。1974年2月, 两国复交。此后, 埃苏关系不断恶化, 而埃美关系飞速发展。到萨达特去世时, 美国已成为埃及的主要依赖对象, 而埃及成为美国在中东的重要战略盟友。本时期两国关系的发展, 除了政治、外交、军事等因素外, 美国对埃及的援助也是其中一个不可忽视的内容。本文试就此作一探讨。

## 一、援助状况及效果

因国内资金匮乏, 外国资本一直在埃及经济发展中起着重要作用。早在19世纪, 埃及就向英国、法国等西方国家举借外债。二战后, 苏联成为埃及外援的主要提供者。萨达特上台后, 由于长期与以色列对抗造成的军费居高不下, 加上经济政策的失误, 埃及经济濒临困境。到1975年, 实际上已处于破产的状态。萨达特对此忧心忡忡: “(十月战争

前)我们的经济已等于零, 这意味着在(1974年)1月份我不能偿还1镑债务, 也不能购买到一颗小麦……现在, 我们正处于一年前的状况, 也许更糟。”[1](P57)为摆脱经济困难, 埃及政府于1974年起开始实行开放政策, 其重心就是吸引外资。由于与苏联关系的恶化, 埃及将争取外资的重点放在西方国家, 特别是美国的经济援助上。美国对埃及的经济援助始于纳赛尔时期。虽然埃及当时是苏联的势力范围, 但美国也不想完全丧失在埃及的影响, 遂对埃及进行了一定数量的援助。1959年, 美国开始对埃及实施 PL-480 号法(即粮食用于和平计划)。到1967年, 美国共向埃及援助超过9亿美元, 其中7亿美元是在该计划的框架下进行的[2](P541)。1967年“六·五”战争后, 美国的援助中止。十月战争后, 美国国际开发署恢复了对埃投资, 且增长飞快。1974年度投资资本为850万美元, 1975年就超过2.5亿美元, 1976年更猛增到7.5亿美元[2](P541)。1975年, 萨达特在其首次访美时就要求美国提供经济援助, 福特总统作出积极反应, 当下就向国会提出向埃及提供7.5亿美元的项目援助[2](P542)。埃及虽渴望美援, 但在20世纪70年代中期前, 美国的援助在埃及所获得的外援中并不占主

收稿日期: 2005-08-20

作者简介: 陈天社(1968—), 男, 陕西富平人, 郑州大学历史学院副教授, 历史学博士。

导地位。1973—1976年,美国共向埃及提供了16亿美元援助,而同期埃及从沙特阿拉伯、科威特、阿联酋、卡塔尔等阿拉伯国家获得各种援助55亿美元。[3](P965)

美国成为埃及外援的主要来源国是在70年代末。由于埃及与以色列关系的改善及最终实现了和平,埃及与阿拉伯国家关系急剧转向,埃及被孤立于阿拉伯大家庭之外,阿拉伯援助随之骤减。1978年,阿拉伯官方对埃及的经济援助(不包括军事援助)估计为7.5亿美元。[4](P421)而到1979年底,阿拉伯国家的援助几乎完全停止。与此同时,美国的援助却大幅度增加。1977—1980年,美国向埃及提供的经济援助年均超过10亿美元,四年总计达43.11亿美元。[5](P348)另据中国驻埃及使馆经参处资料,1975年到1981年7月,美国向埃及提供经济援助共72笔,计61亿美元,其中贷款21笔,41亿美元,占61.2%;赠款51笔,20亿美元,占38.8%。[6](P19)美援资金主要投向国有部门,1977年后开始支持私有部门。与对以色列的现金援助不同,美国对埃及的援款大多是美国国际开发署同意的特殊项目援助。到1981年,美援项目共63个,涉及能源开发、工业、交通运输、农业、城市建设、文教卫生等领域。美国向埃及贷款的条件相当优惠,均为长期低息贷款,偿还期40年(其中包括宽限期10年)。在援款分配上,以提供商品信贷为主,其次是技术援助。在上述61亿美元援款中,提供商品和粮食的援款为36.28亿美元,约占59.5%(美向埃及出口的剩余农产品约占美国向其他国家出口总额的33%);提供技术援款为11亿美元,约占18%,而提供成套项目为5.9亿美元,占9.7%。在援助方式上,以技术援助为主。在63个项目中,技术援助有39项,约占62%,而成套项目仅9项,约占14%。[6](P20)美国国际开发署在开罗设立了代表团,专门负责美援项目的批准和管理。除了项目策划和帮助安排合同外,开罗代表团的官员还负责向埃及各部转移援款以及弥合美国顾问与埃及官员的分歧等。对美援项目的设立意向,驻开罗的美国官员和华盛顿的官员立场不一。他们批评华盛顿的对外政策制定者意在加强经济援助的政治意义,特别是将援助用于加强萨达特的国内地位,称应最大程度地削弱美援的政治性,认为援助的目的在于引导埃及经济改革和发展的重点。美驻埃及前大使赫尔曼恩·爱尔茨(Hermann Eils,1974—1979在任)就坚持美国资助的货物进口计划的一半应用于新的资本设备。而在华盛顿,特别是国会中的关键人物,主张应

着力于长远目标。如任美国国际开发署负责人多年的多纳尔德·布朗(Donald Brown)主张将赠款投向虽见效慢,但对国民经济有重要意义的工业、农业的基础设施。[7](P642)

美援项目在一些方面取得了成效,如增加了埃及港口、铁路与电力系统的能力,更新了电讯与英语培训项目。此外,开罗代表团还关注水及污水处理系统等卫生保健项目,支持教育,仅向埃及教育部赠款就达7500万美元。但总体上说,美援的经济效果不尽如人意。1981年3月,美国国际开发署在向国会提交的报告中指出,1975年以来该署为增加埃及食品和农业生产的项目投资总计3.57亿美元,而只有6180万美元被使用,对埃及农业的影响微不足道。[8](P378)鉴于此,有许多美国官员称对埃及的援助太多了,认为埃及应当更好地使用这些资金。尽管美援的经济效益不佳,但它对维护萨达特政权的稳定具有重要意义。正如有学者所剖析的:“虽然美国援助在刺激外资投资和增加人民收入方面令人失望,但它加强了埃及政府在经济方面的作用,有助于维持埃及国内政治秩序。”[7](P649)

除了经济援助,美国还为埃及提供了大量军事援助。1950年代,美国曾以军事援助为诱饵试图把埃及纳入到中东战略体系中,但遭埃及拒绝。1975年萨达特访美时又要求军事援助,遭美国会拒绝。美国对埃及的大量军援始于1976年。时年4月14日,美国国会批准了基辛格提出的向埃及出售6架C-130大力神运输机的议案,这是20多年来美国向埃及提供的第一批军事装备。到1978年9月戴维营会谈时,埃及采购的美国武器数额已达9.37亿美元。[9](P438)萨达特执政末期,在安全援助计划的框架下,埃及已成为仅次于以色列的美国第二大武器受援国。

## 二、美国缘何向埃及提供巨额援助

萨达特时期美国之所以不计经济效果而向埃及提供大量援助,除了埃及的客观需要外,美国有其自身的深谋远虑。

其一,支持埃及与以色列实现和平。从尼克松政府开始,促进阿以和解,通过政治方式为以色列的生存权和安全提供保障,是美国中东政策的基调。作为阿拉伯世界最有影响的国家以及萨达特的亲美倾向,使埃及成为美国阿以和解战略的首选对象。埃及对外援的渴求,埃苏关系的恶化,为美国实施其将埃及纳入自己战略体系的意图提供了机会。基辛格自称对埃及恢复实施食品援助计划是出于人道主

义目的,而实际上是为了与萨达特合作并参加他的和平计划。学者伯巴奇 (Bubach) 和弗莱恩 (Flynn) 对此精辟地分析道:“自从基辛格开始其中东斡旋之行以来,埃及得到大量的美国食品援助。而在埃及支持武装的巴勒斯坦人时,它被排除在该计划外。埃及依赖食品进口,这给美国以可乘之机。1975年,基辛格许诺的 PL-480 法第一条款的贷款由零一下子增加到 1.2 亿美元。此后五年,贷款水平从未低于 1 亿美元。现在 (1980 年),埃及已是 PL-480 法最大受援国。1979 财政年度,埃及一国所得是整个拉美国家的两倍。”[7] (P367) 同时还进一步阐释了美援与埃以和平间的关系:“埃及政权温和的程度决定着 (埃及与美国——笔者注) 关系加强、削弱或中止的程度。埃及被作为支持中东和平、引导鼓励其他阿拉伯国家加入和平的国家。”[7] (P368) 事实也是如此。就在埃以和约签订的当天,美国国防部长布朗就宣布,美国将在三年内向埃及和以色列提供 45 亿美元的援助 (其中埃及将得到 15 亿美元),这可以看作是美国对埃及参加和平进程的奖赏。美国国际开发署的评论也说明了这一点:“我们对埃及高水平的援助是以萨达特的和平行动对稳定这个目标和这些努力有助于繁荣、不断增长的经济为前提的。”[10] (P108)

其二,使埃及成为美国中东战略体系的有机组成部分。埃及独特的战略地位,使美国视其为自己的安全伙伴,是“美国谋求中东和平和保护美在波斯湾利益有价值的战略助手”。1979 年伊朗伊斯兰革命后,美国与伊朗反目为仇,美国在中东的一根支柱崩塌。同时,苏联入侵阿富汗,在中东对美国形成攻势,使美国在中东,尤其是在海湾地区的战略利益受到严重威胁。在这种形势下,美国急需埃及这样的温和、亲美的阿拉伯国家的帮助。卡特总统曾公开宣称:“埃及有中东最稳定的政权,它可以在地区性防务中发挥作用,尤其可以帮助保护阿拉伯小的石油生产国免遭任何外来侵略。”[5] (P348) 萨达特欢迎美国在海湾地区的存在,也有意充当美国在该地区的伙伴。他说:“虽然一些海湾谢赫说他们不需要任何人帮助,我明确地说,尽管他们不理睬,但在他们遇到危险时,我将保卫他们,将向美国提供军事设施。”[8] (P368) 他还专门致信美国领导人,列举了可选择的军事基地。副总统穆巴拉克于 1979 年 12 月访美时重申,一旦中东出现紧急情况,埃及的领空、航道和军事设施将向美国开放。换言之,大量美援是对埃及温和政权的支持和奖赏。从结果来看,美国实现了其战略意图,埃及成为美国在中东的

一个支柱。同时,对埃及的援助也是对其保证不让苏联获得政治经济利益的奖赏。美国农业部官员一语道破天机:“在埃以谈判时,美国的谷物货船有助于使俄国人坐在一旁。”[8] (P367)

其三,对美国经济有利。早在 1974 年,美国商务部一官员就声称:“美国总统已经打开了限制进入这些市场 (指埃及——笔者注) 的门……允许我向你们保证,你们的政府将不会使你们等在门外。我们将尽我们所有的力量支持你们的商业努力。”[8] (P370) 美国的援助多是要求埃及购买美国货物,这使美国公司受益。到 1980 年代初,埃及是美国小麦最大的国外消费者,向埃及销售的农产品的 40% 是严格的货物交易。[7] (P640) 美国国际开发署对此毫不隐讳:“货物进口计划是美国公司进入埃及市场的主要受益者。遍布全国的超过 4000 家公司直接从该计划中受益。另外,美国与埃及贸易的大幅度增加,埃及市场所提供的机会对美国商业来说才仅仅是个开始。”[8] (P371) 占美国农场主的 10%,生产农产品 2/3 的超级农场主在货物进口与 PL-480 项目中受益。美国国际开发署的援助项目,还使美国公司在埃及的出口方面占有很大的优势。到 1970 年代末,美国所有商品的巨大市场已在埃及形成。实际上,除了直接被美国所花掉的美援外,在剩余用于埃及开发的项目中,还有约 10% 的援助被用于农业科学、鼓励与技术转让的培训而支付给美国的大学和研究机构。有报告称,支付给美国人的咨询费占赠款的很大比例。如用于大开罗裁缝项目 2500 万美元的 16% 支付了咨询费,而用于能源开发赠款的 24.9% 用于咨询费。[8] (P376)

从上可以看出,美国对埃及的经济援助主要是出于政治目的,即促使埃及转变为一个亲美、与以色列和解的温和的阿拉伯国家,成为美国在中东的战略盟友。军事援助的政治含义自不待言。1976 年第一批军援之所以被批准,主要原因就是埃及当年废除了《埃苏友好合作条约》。时任美国国务卿基辛格对此毫不隐讳:“埃及已经勇敢地致力于寻求和平,已结束了它长期对苏联的依赖,正在和西方建立更密切的关系。”“很清楚,任何国家执行这种政策都能指望得到美国的援助。”[9] (P436) 从埃美关系发展的历程来看,美援始终是萨达特时期两国关系中的一个重要议题,萨达特每一次访美都要提及这一问题。但面对大量的美援,两国感受的滋味却不同。对美国而言,援助把埃及成功地纳入到自己的战略体系中,埃及成为美国在中东的可靠盟友,这一关系已经延伸至穆巴拉克时代。但对埃及而言,

除了维护亲美的萨达特政权外,也留下了不少隐痛。其一,美援使埃及背上了沉重的债务负担。1982年,外债总额已达 211 亿美元(民用债务 165 亿美元,军事债务 46 亿美元),当年需偿还的债务本息达 20 亿美元 [ 3 ] ( P969),其中欠美国的债务占很大比例。其二,美援加剧了埃及社会矛盾。美国国际开发署宣称“穷人优先”,对私人小企业予以扶持。但实际上并非如此。据美国总结算办公室报告,“对私人企业开发项目的财政资助只有一小部分小企业受益,获资助的主要是开罗和亚历山大的大公司”,“1978 年以来国际开发署分配给私人企业 1.37 亿美元的基金中,只有一小部分进口商获得贷款。1980 年,一位国际开发署督察发现,当年该项目可分配资金的 45% (约 5600 万美元的 2500 万美元)被分给了 5 家超级家族公司” [ 8 ] ( P373)。华盛顿邮报专栏作家把这些少数获益者称为“肥猫”。随着普通公务员与这些“肥猫”阶层收入差距的扩大,美援被指责为“使埃及经济背离了平等和公正的政策之路” [ 7 ] ( P651)。其三,有损埃及主权。大量美援使埃及不可避免地受制于美国,特别是美国国际开发署开罗代表团对埃及经济发展的干预。这已引起了许多埃及人的忧虑。一些人将该机构称为“影子政府” [ 7 ] ( P651),来自亚历山大的人民议会议员阿布·伊兹·哈里里 ( Abu al- Izz al- H arriri) 甚至称埃及“不是由埃及政府统治,而是由美国国际开发署统治” [ 8 ] ( P383)。一些埃及知识分子更是将美援视为埃及“继 19 世纪法国入侵后的第二次入侵” [ 8 ] ( P374),是对埃及安全的真正威胁。在萨达

特统治末期,埃及社会矛盾空前激化,虽说有多种因素,但美援的消极影响无疑起了推波助澜的作用。到穆巴拉克时期,上述美援的负面效应仍然没有消除,这也成为两国关系中不断摩擦的一个方面。

参考文献:

[ 1 ] Joseph P. Lorenz Egypt and the Arabs Foreign Policy and the Search for National Identity Westview Press 1990

[ 2 ] Charles W. Hostler The Contribution of the US to Egyptian Development The Middle East Journal 1976 33 ( 4).

[ 3 ] Paul Jabber Egypt's Crisis America's Dilemma Foreign Affairs 1986 64 ( 5).

[ 4 ] Victor Lavy The Economic Embargo of Egypt by Arab States Myth and Reality The Middle East Journal 1984 38 ( 3).

[ 5 ] 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,1997

[ 6 ] 杜云山.金额巨大项目繁多——略论美国近年来对埃及的经济援助 [ J ].国际经济合作,1983 ( 1).

[ 7 ] Marvin G. Weinbaum, Politics and Development in Foreign Aid US Economic Assistance to Egypt 1975—82 The Middle East Journal 1983 37 ( 4).

[ 8 ] Soheir A. Morsy, U. S. Aid to Egypt an Illustration and Account of U. S. Foreign Assistance Policy. Arab Studies Q. , 1986 8 ( 4).

[ 9 ] (英)狄利普·希罗.中东内幕 [ M ].赵炳权等译.广州:广东人民出版社,1984

[ 10 ] William B. Quandt ed., The Middle East Ten Years after Camp David Washington D. C.: The Brookings Institution 1988

The Effects and Backgrounds of  
US Assistance to Egypt during Sadat Era

CHEN Tianshe

(School of History, Zhengzhou University, Zhengzhou, Henan, 450052 China)

**Abstract** US Assistance to Egypt was an important content of Egypt-US relations during Sadat Era. By the end of this era, Egypt had been the first country to accept US assistance beyond Israel. The economic effect of the assistance was not satisfactory, and its goal was political. There were three reasons for the assistance: firstly, it supported Egypt and Israel to make peace. Secondly, it made Egypt an important part of American strategic system. Thirdly, it was advantageous to US economy. However, it caused a lot of negative effects on Egypt's. It had increased Egypt's debt burden, it had worsened the social conflicts. Moreover, it had damaged the country's sovereignty.

**Key words** Egypt-US relations; assistance; effects; backgrounds