

国别研究

埃及“7·3”事件后美国对埃援助政策研究

贺帅 葛腾飞

摘要：埃及被认为是美国在中东地区和阿拉伯世界最坚定的盟友。美国自1979年埃及与以色列签署和平协议以来，每年向埃及提供大量的军事与经济援助。2013年7月3日，埃及民选总统穆罕默德·穆尔西被埃及军队废黜。根据联邦法律，美国暂停对埃及的部分援助。本文从“7·3”事件后美国对埃及援助的变化及其特点、影响援助变化的主要原因进行分析，展现美国对埃及援助政策中的复杂利益和战略考量，根据对历史与现实的分析，预测美国今后对埃援助政策的走势。

关键词：埃及；美国中东政策；援助政策；军方政变

作者简介：贺帅，解放军国际关系学院2012级硕士研究生；葛腾飞，南京国际关系学院国际战略研究中心副教授（江苏南京210039）。

文章编号：1673-5161（2014）05-0106-15 中图分类号：D815 文献标识码：A

2013年7月3日，埃及最高军事委员会将总统穆尔西废黜。根据美国2012年《对外行动拨款法案》的规定，联邦政府不得资助任何通过军事政变上台的政府。2013年10月9日，美国宣布暂停对埃及的部分援助。30多年来形成的稳定的美埃战略伙伴关系，自此面临着一系列的价值冲突和利益危机。

一、“7·3”事件后美国对埃及援助的变化及其特点

2012年6月30日，埃及“自由与正义党”主席穆尔西成为埃及历史上首位民选总统，但穆尔西执政期间试图排斥其他政治力量，他将埃及政治伊斯兰化

Department of State, “Foreign Relations and Related Programs Appropriations Act, 2012” (P.L. 112-74, division I; 125 Stat. 1195), <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ74/html/PLAW-112publ74.htm>.

的做法引起了军方和世俗政治派别的不满。2013年6月30日,反对派联盟“救国阵线”发起大规模抗议活动,要求穆尔西下台并提前举行总统选举。7月3日,埃及军方解除了穆尔西的总统职务,随后任命曼苏尔为过渡政府总统。这引起了穆斯林兄弟会及穆尔西支持者的强烈抗议。埃及军警使用武力对付示威者,冲突导致大量平民伤亡。埃及军队推翻穆尔西的行动和国内人权状况的恶化引起了美国政府的高度关注。美国的对埃援助政策也面临争论与调整。从“7·3”事件发生到阿卜杜勒·法塔赫·塞西(Abdel Fattah El-Sisi)当选埃及新总统,美国政府对埃援助态度上主要经历了以下三个阶段的变化:

第一阶段:美国政府在“7·3”事件发生三个月内仍未停止对埃及的援助。

根据美国《对外援助法案》和《对外行动拨款法案》的规定,联邦政府不得用资金去支持任何由军事政变导致政府首脑更迭的政府。埃及军方废黜穆尔西当天,奥巴马称:“我们深切关注埃及武装部队所做出的废黜穆尔西总统、停止宪法的决定”,“根据现在的情况,我已经命令相关部门审查在美国法律下关于对埃及援助的方法。”美国国务院发言人说,美国法律并没有要求政府就埃及是否发生政变作出决定。国务卿克里表示,“埃及军队是应数百万埃及人民的要求进行干涉的,到目前为止,我们并不认为埃及军队接管了权力。”副国务卿威廉·伯恩斯坦也对国会议员们表示,美国政府不会称此次埃及事件为军事政变。不将“7·3”事件定性为军事政变意味着美国政府无须执行切断援助的法律条款,对埃援助和联合军事演习都将按计划进行。上述态度鲜明地体现了美国“以‘新介入方式’作为主导中东事务的主要手段”的立场。

第二阶段:随着埃及流血冲突的升级,美国政府正式宣布“暂停部分援助”。

2013年8月14日,埃及安全部队对两处抗议者营地开展武力清场行动,造

See Section 508, “Foreign Assistance Act of 1961”, Pub. L. No. 87-195, 75 Stat. 424, <http://democrats.foreignaffairs.house.gov/111/FAA61.pdf>.

The White House, Office of the Press Secretary, July 03, 2013, “Statement by President Barack Obama on Egypt”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/07/03/statement-president-barack-obama-egypt>.

U.S. State Department, Jen Psaki, Spokesperson, Daily Press Briefing, Washington, DC, July 26, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2013/07/212484.htm>.

“Egypt Army ‘Restoring Democracy’, Says John Kerry,” *BBC News*, August 1, 2013, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-23543744>.

“Obama Administration Won’t Use ‘Coup’ for Egypt,” *Associated Press*, July 25, 2013, <http://bigstory.ap.org/article/obama-administration-officials-no-coup-egypt>.

刘中民:《中东变局与世界主要大国中东战略的调整——兼论中国的中东外交》,载《西亚非洲》2012年第2期,第6页。

成 278 人死亡，数千人受伤。15 日，奥巴马宣布取消 2013 年的联合军事演习，表示将重新评估与埃及的关系，包括对埃及的援助政策。10 月 9 日，美国正式宣布暂停对埃及的军事援助，主要包括 F-16 战斗机、阿帕奇直升机、M1A1 坦克组装部件以及“鱼叉”反舰导弹等，还扣留了 2.6 亿美元的经济援助资金和 3 亿美元的贷款担保。不过国务院强调，美国做出这个决定是暂时的，美埃之间长期的合作将会继续。美国会在健康、教育和反恐等方面继续支持埃及，并将在军事装备部件、军事训练与培训、边境安全以及西奈半岛安全方面继续援助埃及。针对美国政府在两国关系上的谨慎态度，《纽约时报》的一篇报道尖锐地指出，“在解释暂停援助的具体步骤上，美国政府官员与其说是在责难埃及，不如说是对美国和埃及之间重要关系的重申。”

第三阶段：2014 年 1 月，在埃及国内形势趋于稳定之后，美国国会通过综合拨款法案继续援助埃及。

通过对穆兄会等反对派力量的打压，埃及过渡政府加大了对国内局势的掌控，社会与政治秩序趋于平稳。2014 年 1 月 13 日，美国国会通过了综合开支法案，同意在 2014 财政年度给予埃及 15 亿美元的援助：第一批的 9.75 亿美元在埃及举行宪法全民公投之后支付，第二批的 5.77 亿美元将在埃及举行总统和议会选举之后支付。2014 年 1 月，埃及宪法全民公投顺利举行。公投期间，美国国会派出代表团访问埃及，议员们在研究公投的透明度之后认为埃及已经重回民主和自由的轨道，并表示他们将尽力劝说美国政府继续给予埃及政府军事援助。4 月 23 日，国务卿克里在国会证实埃及履行《埃及和平协议》，并在西奈半岛打击极端主义，宣布将向埃及交付 10 架用于反恐目的的直升机。在塞

“Death Toll Soars in Egypt Protest Crackdown,” *Al-Jazeera*, August 14, 2013, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/08/20138141715620312.html>.

The White House, Office of the Press Secretary, “Remarks by the President on the Situation in Egypt”, available at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/08/15/remarks-president-situation-egypt>.

U.S. State Department Press Statement, “U.S. Assistance to Egypt,” October 9, 2013, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/10/215258.htm>.

“In Crackdown Response, U.S. Temporarily Freezes Some Military Aid,” *New York Times*, October 10, 2013, <http://mobile.nytimes.com/2013/10/10/world/middleeast/obama-military-aid-to-egypt.html?pagewanted=all>.

“The U.S. is supporting oppression in Egypt,” *The Washington Post*, February 4, 2014, http://www.washingtonpost.com/opinions/the-us-is-supporting-oppression-in-egypt/2014/02/07/10a4c8fc-8f66-11e3-b227-12a45d109e03_story.html.

“US to deliver Apache helicopters to Egypt,” *Al-Jazeera*, April 23, 2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/04/us-deliver-apache-helicopters-egypt-201442342717528713.html>.

西当选总统后，国会又批准了 5.77 亿美元的援助。6 月 22 日，克里在访问埃及时表示将积极说服国会批准剩余部分的援助资金。

总的来说，“7·3”事件以来，美国对埃及的援助变化呈现以下特点：

第一，美国政府在中断对埃援助上行动迟缓。美国参议院拨款委员会主席帕特里克·莱希（Patrick Leahy）指责奥巴马没有对埃及政府采取果断措施，他称：“我们的法律很清楚，哪里发生军事政变，美国政府就要切断那里的援助。”在埃及政变后，美国政府应立即中止对埃及的所有非人道主义援助，而美国在三个月后才切断了对埃及的援助。虽然美国的法律规定要停止对政变国家的援助，但国会通常会因国家安全利益为总统提供豁免权，免除政变国的援助法律限制。比如，巴基斯坦军队在 1999 年发动政变后，美国立即切断了对巴援助。“9·11”之后，出于对塔利班作战的需要，国会授予小布什总统豁免权以恢复对巴基斯坦的全部援助。“7·3”事件后，美国迟迟没有承认埃及发生政变，以避免因切断援助而导致两国关系恶化。此外，美国参议院基于国家安全利益的考虑，在 2013 年底通过了《埃及援助改革法案》，给予奥巴马总统豁免权以继续履行对埃及的援助。

第二，美国暂停对埃援助的决定对军事援助影响较大。1948 年到 2012 年间，美国向埃及提供了价值 731 亿美元援助，其中军事援助占了大部分。军事援助长期以来维持在每年 13 亿美元左右，经济援助近年来约为每年 2.5 亿美元。2013 年，埃及接受的军事援助占到美国对外军事援助（FMF）资金的五分之一，这一比例在 2011 年曾达到四分之一。近些年，美国对埃军事援助资金占了埃及每年国防预算的 30% 左右。从 1980 年到现在，埃及已经获得了 224 架 F-16 战机

“US Says It Has Released Some \$572 mn in aid to Egypt: AFP,” *Ahram Online*, June 22, 2014, <http://english.ahram.org.eg/News/104402.aspx>.

“US cutting hundreds of millions in aid to Egypt,” *Associated Press*, September 9, 2013, <http://bigstory.ap.org/article/us-expected-slash-aid-egyptian-government-0>.

本文中的豁免权英文对照词为“waiver”，是国会授予总统的一项行政权力，意指在满足国会认可的某些条件的前提下，总统可以暂时中止某项法律的效力。与总统的赦免权以及外交领域的“外交豁免权”含义不同。豁免权可依法让渡给总统的下属，如国务卿、国防部长等人，由其负责实施。一般来说，国家安全是国会给予总统豁免权的主要考虑。参见刘卫东：《试析美国总统的豁免权——以美国对华出口卫星为例》，载《美国研究》2012 年第 1 期。

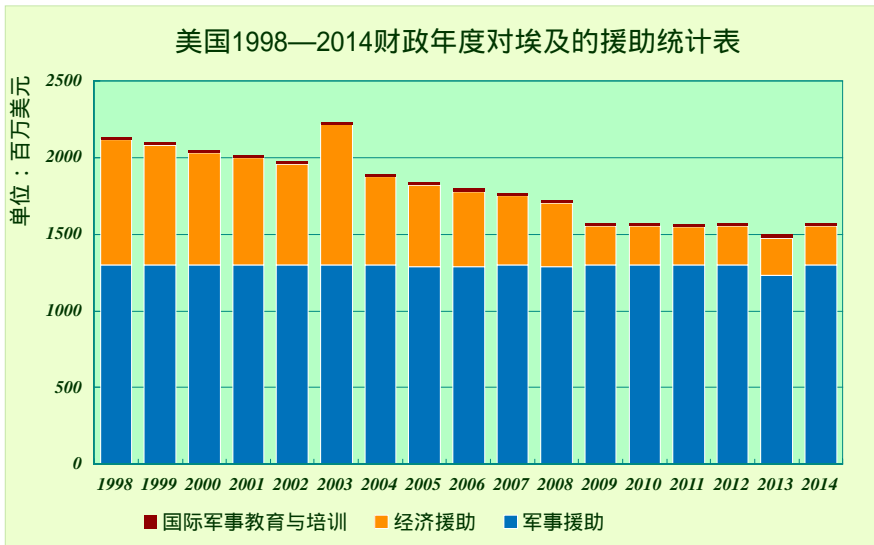
United States Senate Committee on Foreign Relations: “Bipartisan Egypt Assistance Reform Act of 2013 Passes Senate Foreign Relations Committee”, <http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV13E60.pdf>.

Jeremy M. Sharp, “Egypt-United States Relations”, *Congressional Research Service*, January 10, 2014, p.18.

Jeremy M. Sharp, “Egypt-United States Relations”, *Congressional Research Service*, January 10, 2014, p.24.

和 35 架阿帕奇武装直升机。美国和埃及从 1988 年开始合作生产 M1A1 艾布拉姆斯坦克，目前埃及已经拥有 1,005 辆该型坦克。美国对埃及的军事援助大约覆盖了埃及国防部 80% 的武器采购。美埃两国联合举行的“明星”军事演习是世界上规模最大的军事演习之一，到 2012 年已经有超过 11 个国家的七万多名军人参与。

表一：美国 1998 ~ 2014 财政年度对埃及援助统计表（单位：百万美元）



自“戴维营协议”签署后，军事援助一直是美国对埃援助的主要部分。此番美国宣布暂停的军事援助中包括了战斗机、坦克、导弹等大型武器系统，以及价值 5 亿美元的武装直升机。暂停提供这些武器系统在一定程度上对埃及军队在国内的利益和声誉造成了直接的消极影响。美国希望借此机会向埃及军队施压，以影响埃及国内的民主政治进程。

第三，反恐援助仍是美国对埃援助的优先考虑。美国 2014 年给予埃及 13 亿美元的军事援助中有 6.5 亿用于反恐、防扩散和边境安全。奥巴马政府的中

数据来源：美国国会研究处，<http://www.loc.gov/crsinfo/>。

“U.S. to Resume Assistance to Egypt?” *Security Assistance Monitor*, May 2, 2014, <http://www.securityassistance.org/content/us-resume-assistance-egypt>.

东政策仍将反恐视为决定对外援助的优先考虑。“7·3”事件后，埃及国内的恐怖主义活动进一步发展，发生了多起针对埃及军警的暴力恐怖袭击，导致数十人死亡。“基地”组织、哈马斯等伊斯兰激进组织继续以西奈半岛为据点实施恐怖活动，通过埃以边境的地道向加沙运送武器，严重威胁到埃及和以色列的国家安全。伊斯兰激进势力“巴勒斯坦支持者”组织（Ansar Bait al-Maqdis）经常对以色列和埃及发动袭击，该组织在西奈半岛的活动最为频繁。新锐恐怖组织“伊拉克和沙姆伊斯兰国”（ISIS）也已渗透到埃及国内，逐渐成为地区安全的严重威胁。美国支持埃及打击恐怖主义和伊斯兰极端主义，并与埃及开展情报合作、向埃及提供反恐军事装备等。埃及军方涉政后，美国政府多次表示不会切断用于反恐目的的军事援助。

第四，美国国会对埃援助问题上分歧明显。参议院对外关系委员会首席议员鲍勃·考克针对“7·3”事件说：“国会议员寻求让有关政变的法律在未来针对类似的事件时更具弹性，国会将为政府增加相应的豁免权。”众议院外交委员会主席罗伊斯直言将继续支持与埃及保持连续而强劲的军事关系。该委员会民主党首席议员安格尔认为切断援助会损害数十年来与埃及形成的紧密的合作关系，会降低对埃及的影响力。不过也有很多议员反对继续援助埃及。参议院拨款委员会主席莱希表示应立即停止对埃及的援助，除非美国政府能够证明埃及重回民主道路。参议院军事委员会主席卡尔·莱文和资深共和党议员麦凯恩也呼吁切断对埃及的军事援助。最终，参议院外交关系委员会在2013年12月18日通过了对军方掌权国家的援助议案，给予总统豁免权以更加灵活地塑造美国与发生政变国家的关系。一个月后，美国国会批准了联邦政府2014年对埃援助计划。但参众两院的政策分歧并未消除，2014年6月19日，美国参议院拨款委员会对2015年削减4亿美元对埃援助的法案进行了投票，结果以25对5票获得通过，而众议院削减援助的法案则以11对35票未获通过。

“U.S. lawmakers criticize Egypt aid cuts, consider changing law,” *Reuters*, October 29, 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/10/29/us-usa-egypt-aid-idUSBRE99S19Z20131029>.

Ibid.

“Obama, lawmakers at odds over Egypt aid,” *USA Today*, July 9, 2013, <http://www.usatoday.com/story/theoval/2013/07/09/obama-egypt-congress-aid-morsi/2501263/>.

“U.S. lawmakers: Egypt’s ‘descent toward despotism’ risks U.S. Aid,” *Reuters*, June 24, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/06/24/us-usa-egypt-aid-idUSKBN0EZ2RM20140624>.

二、影响美国对埃及援助变化的主要原因

面对埃及发生的军事政变，美国政府态度的变化引人关注。国会内部关于是否暂停对埃援助也存在激烈争论。这一系列变化和争论显示了美国与埃及之间复杂的利益关系。埃及军队和政府虽然在民主与人权方面的表现难令美国满意，但美国仍然希望巩固与发展同埃及的关系以维护其在中东的重大利益。

（一）埃及是新时期美国中东反恐战略的重要支柱

“9·11”以后，美国将恐怖主义及其资助者看作主要威胁，对外援助更注重国家安全方面的考虑。目前，美国在中东地区的反恐形势面临新的变化：一方面，小布什政府发动的两场“反恐战争”虽然取得了阶段性胜利，但阿拉伯变局以来，恐怖主义与宗教极端主义活动在埃及国内与周边地区有进一步发展的趋势。另一方面，面对美国实力下降的现实，奥巴马政府于 2013 年 5 月提出了以“有效力的伙伴关系、加强外交和援助”为主要内容的反恐战略。该战略旨在全面调整美国运用权力资源的方式，核心内容之一是加强与盟国的关系，依靠盟国实现美国的战略目标。在此背景下，埃及作为阿拉伯国家和伊斯兰世界的领导者，在美国中东反恐战略中的地位更加突出，并注定要在美国的反恐战略中扮演关键角色。埃及过渡政府和塞西政府均重拳打击恐怖分子，以实际行动履行区域安全的关系。

（二）埃及是美国打造的中东和平关系架构中不可或缺的基石

作为《埃以和约》的重要支柱，美国对埃及的军事援助是埃以和平与地区稳定的保证。美国 30 余年来对埃及的援助促使埃及不断巩固与以色列的和平关系，中东国家之间也大体上处于和平状态。自穆尔西被军方废黜之后，以色列尤其关注美国对埃及的援助动向，以色列政府官员在公开及私下场合都表达了对美埃军事合作可能减少的担忧，认为可能会影响到埃以关系。2013 年 10 月，针对美国政府将审查对埃援助政策的言论，以色列总理内塔尼亚胡说：“我们的利益在于继续与埃及维持和平，而这种和平的前提是美国对埃及提供的援助，我认为（援助）这件事情是我们最关心的问题，我确信华盛顿会周密考虑。”以色列官员在美国宣布暂停部分对埃援助后表示：“我们已经向华盛顿表达过，希望尽一切努力来确保埃及稳定，并和埃及政府站在一起，即使最近的一些进

达巍：《全球再平衡：奥巴马政府国家安全战略再思考》，载《外交评论》2014 年第 2 期，第 61 页。

“Israel Expresses Dismay at Cutback of U.S. Aid to Egypt,” *New York Times*, October 9, 2013. <http://www.nytimes.com/2013/10/10/world/middleeast/israel-us-egypt.html>.

展并不那么民主”。以色列不断对美国施压，希望美国绕开《对外援助法案》继续援助埃及。目前在埃及，对以色列最有利的集团仍然是埃及军队。埃及军方多年来已与以色列形成了较为密切的合作协调机制，即使在穆尔西执政期间，各种合作也未中断过。以色列前驻埃及大使沙克德（Eli Shaked）认为，“在埃及对《埃以和约》承担义务的是穆巴拉克圈内的人，如果将来的总统不是从这些人中产生，那么我们将面临麻烦。”2014年6月24日，美国众议院拨款委员会对削减对埃军事援助的法案进行投票，美国—以色列公共事务委员会对此展开积极游说，该法案最终以11对35票搁浅。

（三）埃及是美国及其中东盟友遏制政治伊斯兰主义的关键一环

伊斯兰教对阿拉伯国家的政治发展一直具有重要影响。埃及穆斯林兄弟会是中东最大的政治伊斯兰主义势力，一直以敌视以色列和美国的政治立场著称。穆尔西曾称犹太人是“猴子和猪的后代”，并且号召巴勒斯坦人对以色列进行包括暴力在内的各种形式的抵抗，呼吁阿拉伯国家围攻以色列，将犹太人驱逐出巴勒斯坦人的土地。在2012年11月以色列对加沙发动进攻之后，穆尔西撤回了驻特拉维夫的大使，并在开罗会见了哈马斯领导人马沙尔以示支持。此外，穆尔西当选总统后积极推动国家伊斯兰化进程，于2012年底通过了新宪法草案，使伊斯兰教法成为埃及法律的主要依据，从而引起国内司法界、基督教少数族裔和非伊斯兰主义世俗派别的强烈反对。

沙特、科威特等阿拉伯君主制国家担心穆兄会等极端势力的扩展威胁到保守政权的统治根基，因此它们对埃及军方废黜穆尔西的举动表示欢迎，反对美国中断对埃援助。在埃及宣布穆兄会为“恐怖组织”之后，沙特也颁布法令宣布其为“恐怖组织”。“7·3”事件后，沙特等海湾国家向埃及提供了大量资金支持。2014年3月5日，沙特、阿联酋和巴林在同一天召回驻卡塔尔大使，

“Aiding and abetting? Washington cuts Egypt Aid despite intense Israeli Lobbying,” *Ha’aretz*, October 10, 2013, <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/1.551666>.

杨阳：《中东地区格局变动中的以色列》，载《阿拉伯世界研究》2014年第1期，第29页。

Jeremy M. Sharp, “*Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy*,” Congressional Research Service, February 11, 2011, p.31.

“AIPAC weighs in on US military aid to Egypt,” *Al-Monitor*, June 24, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/06/aipac-us-aid-egypt-stop-cut.html#ixzz39PZvROfr>.

“Egyptian President Calls Jews ‘Sons of Apes and Pigs’; World Yawns,” *The Atlantic*, January 14, 2013, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/01/egyptian-president-calls-jews-sons-of-apes-and-pigs-world-yawns/267131/>.

（阿拉伯语）阿拉伯电视台：《沙特：真主党、穆兄会和 ISIS 是恐怖组织》，<http://www.alarabiya.net>.

以示对卡塔尔支持穆兄会的抗议。美国及其阿拉伯盟友在遏制政治伊斯兰主义方面持共同立场，而埃及军方控制下的世俗政府是实现这种遏制的有效工具。

(四) 拓展与深化美埃两军关系是维持美国在中东的军事优势和地区霸权的必要条件

在美国的全球军事战略中，埃及占有极其重要的地位。埃及位于亚非欧三大洲五海交界处，控制着苏伊士运河和红海通道，具有突出的地缘战略位置。埃及为美国舰队开放苏伊士运河以便军舰自由来往于大西洋和印度洋之间，每年有包括航母战斗群在内的 35~45 艘的海军舰艇穿越苏伊士运河执行任务。埃及允许这些舰只优先通过苏伊士运河。埃及还向美国空军开放领空，为美国在中东的军事基地提供便利。据统计，2012 年有超过 2,000 架次的美国军机飞越埃及领空执行军事任务。埃及为美国提供的这些军事特权有助于美军在全球的快速行动。

美国为了实现其军事战略，一直努力同埃及军方保持紧密关系。大量军事援助换来了埃及对美国的支持。“埃及曾配合美国在波黑和索马里的维和行动，并且在 1991 年海湾战争中出兵 4 万参加了以美国为首的多国部队，成为美国的坚定伙伴。”美国前参联会主席迈克尔·马伦表示，继续对埃及援助能使美埃两国的军事关系更加稳固，符合美国的利益。他把援助看作是一种“从长期来看值得付出的投资”。前国务卿希拉里认为美国对埃及的军事援助是互利合作的保证。2013 年 8 月 19 日，在外界看来美埃两国外交关系紧张之际，美国“杜鲁门”号航母编队通过苏伊士运河，表明美埃两军的合作关系依然稳定。

(五) 美国切断援助有可能激化埃及国内的民族主义情绪与反美情绪

美国政府长期以来在巴以问题上对以色列的偏袒和对穆巴拉克政权的支持，使埃及人民的民族主义情绪和反美情绪在 2011 年集中爆发。从轻易抛弃穆巴拉克到对穆兄会的“示好”，再到放弃穆尔西的“选举合法性”，美国多变的外交政策逐渐失去了埃及民众和各政治派别的信任，美国及其对埃政策成为

(阿拉伯语)生活报：《沙特、阿联酋和巴林三国召回驻卡塔尔大使》，<http://www.alhayat.com/>。

“U.S. military needs Egypt for access to critical area,” *USA Today*, August 17, 2013, <http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/08/17/egypt-morsi-obama-hagel-gulf-heritage-brookings/2665903/>.

Ibid.

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，第 56 页。

“Egypt protests: US resists calls to cut military aid,” *The Guardian*, February 4, 2011. <http://www.theguardian.com/world/2011/feb/04/egypt-protests-us-military-aid>.

Hillary Rodham Clinton: “Determination on Foreign Military Financing Assistance for Egypt”, *A Notice by the State Department*, March 24, 2012.

埃及政治和社会中不满情绪的发泄目标。2014年7月的调查显示,只有10%的埃及人对美国持有好感,85%的埃及人讨厌美国。另一项调查显示,55%的埃及人认为美国的经援带来了消极影响,有86%的埃及人认为美国的军援没有产生积极作用,对美国的军援持肯定态度的仅占10%。对外来影响的内在抵制情绪导致美埃两国在外交政策上的分歧越来越多。面对美国中止援助的威胁,埃及过渡政府外交部发言人巴德尔表示:“埃及不会屈服于美国的压力,将会继续在既定路线图的指导下走向民主道路。”

在埃及深陷政治困境和经济泥潭的时候,美国把援助当做直接施加影响的方法是极其危险的,这只会加剧埃及国内的民族主义情绪和反美情绪,使美埃两国在追求互惠互利的道路上受挫。美国虽然暂时中断了对埃及的部分军事和经济援助,但仍然不遗余力地推动教育和民生等领域的援助项目,以缓解埃及民众对美国政府的消极看法。美国国际开发署副署长罗曼诺夫斯基透露,大多数涉及青少年、公民社会和私营企业的项目仍在进行,并且开发署还批准了6,000万美元的创业基金以推动埃及私营行业和小企业的发展。

三、塞西执政后美国对埃及援助的走势分析

2014年6月3日,前军方领导人塞西赢得总统选举。美国政府虽然在第一时间表示将与埃及的新政府进行合作,但对埃及的民主进程仍持观望态度。6月8日,塞西正式宣誓就任埃及新总统。从当前情况看,美国的对埃援助政策将受到美国外交政策传统、埃及国内政治发展以及国际形势变化的影响。

(一) 美国外交政策具有实用主义传统,美国会在未来恢复对埃及的援助

从杜鲁门到奥巴马,从马歇尔计划到近年来的反恐援助,美国明确主张通过援助实现国家利益。尼克松曾经说:“除了少数人道主义的个案之外,国会

“Which countries don't like America and which do,” *Pew Research Center*, July 15, 2014, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/15/which-countries-dont-like-america-and-which-do/>.

“Why Egyptians Don't Like America,” *Al-Monitor*, August 5, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/08/love-hate-egyptian-american-relationship.html#>.

“General Al-Sisi's Popularity Soars After U.S. Aid Cut-off to Egypt,” *The Daily Beast*, October 10, 2013, <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/10/10/general-al-sisi-s-popularity-soars-after-u-s-aid-cut-off-to-egypt.html>.

美国国务院国际信息局:“美国看到埃及民主的种子,但继续暂停援助”,2013年10月30, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2013/10/20131030285493.html#axzz34MFmbtzP>.

丁韶彬:《大国对外援助——社会交换论的视角》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第154页。

不会为与美国外交政策目标非直接相关的任何援助计划拨款。” 提倡民主和人权的美国在对埃及的援助理念上一直徘徊在理想主义与实用主义之间，但在政策制定上，实用主义最终占据了上风。历届美国政府都认为一个稳定的埃及有助于美国利益的实现，对埃及国内政权的独裁性质和人权状况可以忽视。美国长期以来支持穆巴拉克政权，认为他能够维持美国欲要的“稳定”。2013 年解密的 400 余份美国外交档案中，只有一处提到了“民主”一词。“对埃及缺乏民主或者民主观念的关注几乎在档案中找不到，美国的政治家们对纳赛尔、萨达特和穆巴拉克的高压统治性质完全保持沉默。” 2002 年 12 月，时任国务卿鲍威尔宣布建立“美国—中东伙伴计划”来促进经济、政治和教育方面的改革，但只有不到 5% 的计划资金被用于政治改革，而且只能用在阿拉伯政府同意的范围之内。美国对埃及政权稳定的需求，使美国历届政府的对埃政策延续不变：支持威权政府，给予埃及军队大量援助。2013 年 9 月，奥巴马总统在联合国大会上清晰地阐释了对埃政策的实用主义理念：

“美国仍然会和过渡政府维持建设性关系，以促进‘戴维营协议’和反恐等核心利益……我们对埃及的态度反映出一个基本理念：即使一个政府不能满足国际社会的最高期望，但它如果愿意在关乎我们核心利益的问题上与我们合作，美国政府就会和它合作”。

目前，维持与埃及军队的紧密关系仍然是美国对埃政策的首要目标。经过三年多的动乱，埃及政权重新回到了军人出身的政治强人手中。有美国学者认为，美国政府会对塞西出任总统表示满意，因为只有塞西这样的人物才能让埃及实现稳定。从长远看，为了巩固与埃及军方的关系，美国会恢复对埃及军方的援助，甚至加强援助的力度。

（二）埃及新政府以积极姿态履行地区责任，并寻求美国与以色列的支持

塞西竞选前曾表示，如果他当选，穆兄会将不复存在，显示了他打击政治

周建明、王成至：《美国国家安全战略解密文献选编（1945-1972）》（第三册），北京：社会科学文献出版社，2010 年，第 1099 页。

Lilian Tauber, “*American Values vs. Foreign Policy Interests in Egypt*,” Sweet Briar College Honors Summer Research 2013, p.22.

Abdel Mahdi Alsoudi, “*The Impact of US Aid Policy on Democracy and Political Reform in the Arab World*,” Center for Policy Studies/International Policy Fellowships 2005/2006, p.24.

The White House, Office of the Press Secretary, Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly, September 24, 2013.

“Hello (Ahlan), Abdul Fattah al-Sisi: President of Egypt,” *Council on Foreign Relations*, June 9, 2014, <http://blogs.cfr.org/lindsay/2014/06/09/hello-ahlan-abdul-fattah-al-sisi-president-of-egypt/>.

伊斯兰主义的决心。之后白宫任命比克罗夫特为新的驻埃及大使，填补了自 2013 年 8 月两国关系恶化以来美国驻埃大使职位的空缺，表明美国希望借此机会修复双边关系。塞西接受采访时说，埃及军队正在西奈地区采取大规模行动，以防止该地成为恐怖主义的活动基地。埃及需要美国的援助和装备来对抗恐怖主义。塞西就职后表示新政府的首要任务是打击恐怖主义，保证埃及和伙伴国家的安全，并向克里表示，“伊拉克和沙姆伊斯兰国”是对埃及和整个地区的威胁，埃及警方已经逮捕了该组织在埃及国内的一些成员。此外，埃及军方还加强了与以色列在西奈半岛打击极端势力的协调与合作，并号召其他阿盟国家加入《阿拉伯国家反恐怖公约》。2014 年 7 月 8 日，以色列对巴勒斯坦发起“护刃行动”后，埃及政府积极斡旋并提出停火倡议，巴以双方最终接受了 72 小时停火协议。此外，塞西政府也加强与以色列的经济合作，埃及计划从以色列进口天然气以缓解国内能源紧缺的状况，石油部长谢里夫表示：“与以色列进行合作不再是禁忌”。

美国将继续在全球事务中发挥重要影响，而埃及作为阿拉伯世界影响最大的国家，在其新时期对外战略的定位中必然离不开美国因素。埃及的政治评论家认为，包括塞西在内的“任何头脑清醒的人”，都会和美国保持良好关系，因为只有这样才能符合双方的最大利益。目前，埃及新政府正面临重重困难。埃及的经济处于低谷，三年来埃及的经济增长率大约只有 2%，大量青年处于失业状态，私营经济疲软，国家债务和财政赤字维持在很高的水平。塞西当选总统后国内油气价格和居民用电价格都大幅增长，预计食品价格也将迎来涨价潮。塞西在会晤美国国家安全专家和记者小组时多次表示，希望能加强与美国的关系。他说：“美国及其盟友的利益在于帮助埃及实现政治稳定 and 经济发展。”

“Exclusive: Egypt’s Sisi asks for U.S. help in fighting terrorism,” *Reuters*, May 15, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/05/15/us-egypt-sisi-idUSBREA4E07X20140515>.

(阿拉伯语)英国 Al-Shorfa 新闻网站：《埃及当局清除疑似 ISIL 成员》，http://al-shorfa.com/ar/articles/meii/features/2014/06/26/feature-01?change_locale=true。

(阿拉伯语)阿拉伯电视台：《埃及号召阿拉伯国家打击恐怖主义》，<http://www.alarabiya.net/>。

“Crunch Time for Egypt’s Energy Mess?” *Foreign Policy*, July 7, 2014, http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/07/08/crunch_time_for_egypts_energy_mess_israel_sisi.

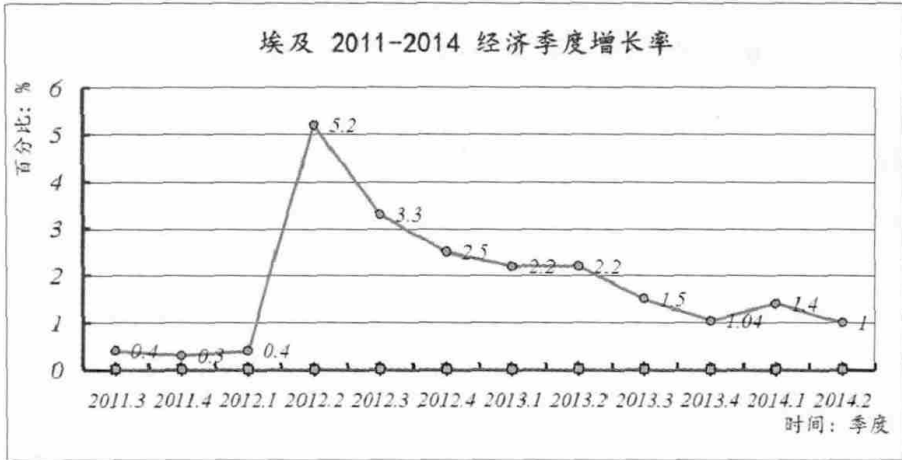
“Lack of opposition taints al-Sisi win in Egypt,” *USA Today*, May 29, 2014, <http://www.usatoday.com/story/news/world/2014/05/29/egypt-presidential-election/9708751/>.

“Sisi defends Egypt’s fuel subsidies reduction,” *Al-Jazeera*, July 7, 2014, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/07/sisi-defends-egypt-fuel-subsidies-reduction-20147719731591804.html>.

“Egypt’s leader urges America to reinstate military aid for fight against terror,” *Fox News*, April 23, 2014, <http://www.foxnews.com/world/2014/04/23/egypt-leader-urges-reinstate-military-aid-for-fight-against-terror/>.

如果没有美国等西方国家对埃及发展的支持，埃及将会在恢复社会和经济秩序上面临更多挑战，国家也可能会出现新的动乱。这对埃及和美国来说都是不利的。

表二：埃及 2011~2014 年经济季度增长率



(三)埃及新政府独立的多元外交将在一定程度上削弱了美国援助的影响力。埃及过渡政府外长法赫米曾表示，埃美关系虽然存在互惠合作的空间，但埃及必须保持独立，发展多元外交，积极发展同俄罗斯、中国、日本和巴西等国家的关系。他在访问华盛顿期间强调，美埃关系要遵循“平等、不干涉”的原则，美国应避免将援助沦为对埃及施加压力的工具。此外，沙特等海湾国家大力支持埃及新政府。一方面，“阿拉伯之春”以来，美国推进世俗政权的民主化引起了阿拉伯君主制国家的反感。另一方面，美国在叙利亚危机上的妥协和让步，使海湾地区的盟友看到了美国实力的下降。沙特在美国放弃打击叙利亚之后，以拒绝加入联合国安理会来表达对美国政策的不满。而后奥巴马政府开始直接与鲁哈尼政府谈判解决伊核问题，美国和伊朗关系出现重大改善，这也一定程度上引起了沙特的不满。对于埃及军方的“7·3”事件和用武力应对示威者的行为，沙特、阿联酋和科威特均表示支持军方这一“恢复秩序”的

数据来源：埃及中央银行，<http://www.cbe.org.eg/English/>。

李绍先：《当前西亚北非地区局势透视》，载《阿拉伯世界研究》2014年第1期，第19页。

“Egypt looks to secure US relationship on new terms,” *Daily News Egypt*, May 3, 2014, <http://www.dailynewsegypt.com/2014/05/03/egypt-looks-secure-us-relationship-new-terms/>.

举措。沙特国王阿卜杜拉号召阿拉伯国家一起维护埃及的稳定。在塞西就任总统后，阿卜杜拉立即召开融资会议，商讨援助埃及事宜，并且在6月20日访问埃及以示支持。在美国暂停援助之后，沙特、科威特、阿联酋等海湾国家向埃及政府提供了180亿美元的资金援助和能源供应，以缓解埃及的经济困难，并准备再向埃及提供200亿美元的援助。

俄罗斯也在美埃关系出现阂墙之际加大对埃及的支持。美国暂停对埃援助后，俄罗斯外长拉夫罗夫和国防部长绍伊古对埃及进行了访问，希望借机加强对埃及的影响力。俄罗斯同意向埃及提供24架米格-29战斗机、防空系统、反坦克导弹系统和武装直升机等军事装备。这些装备的总价值约为150亿美元，其中大部分资金将来自支持埃及军方的海湾国家。2014年2月，塞西率领外交部长等埃及高官对莫斯科进行访问，普京表达了对塞西竞选总统的全力支持，两国同意加速推动军事科技合作的准备工作。

四、结语

如今，中东变局仍在进行，这些国家复杂的政治与教派斗争、美国和俄罗斯等国家在国际政治舞台上的利益斗争与权力变化都将深刻影响美埃关系。援助作为美国政府影响埃及政治的重要工具，在历史上发挥了重要作用，为美国在中东实现国家利益提供了有效保证。埃及作为美国中东战略的重要支柱，手中握有事关美国国家安全和军事利益的政治筹码，现在塞西已传递出寻求全方位独立外交政策的信号，拟积极发展与海湾国家和俄罗斯等国的关系，表示不以牺牲埃及的国家利益换取美国援助。考虑到埃及在美国对外战略中的重要地位，美国在对埃及援助政策态度的变化上显得非常谨慎，虽然曾在国内引起了一些争议，但从长远看，美国对埃及的援助不会因为军事政变而停止，美国仍然在等待埃及实现民主和解，今后的对埃援助政策还将会围绕加强与埃及关系的基本考虑。即使是在塞西政府上台之后，美国仍将继续在埃及的政治、安全事务中充当首要的外部角色。虽然埃及因为美国在去年暂停援助而表示不满，

(阿拉伯语)阿拉伯电视台：《沙特国王号召阿拉伯国家迎击破坏埃及稳定的行为》，<http://www.alarabiya.net/>。

“Saudi king’s visit to Cairo shows support for Sisi,” *Reuters*, June 20, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/06/20/us-egypt-sisi-saudi-idUSKBN0EV16E20140620>.

“Amid U.S.-Egypt chill, Sisi seeks military assistance from Russia,” *Los Angeles Times*, February 13, 2014, <http://articles.latimes.com/2014/feb/13/world/la-fg-wn-russia-egypt-sisi-putin-20140213>.

但埃及仍积极履行地区安全责任。相信在埃及完成议会选举、实现包容和解的政治进程之后，美国即会全面恢复对埃及的援助，进一步巩固和增强同埃及新政府的战略合作关系，以保护美国及其盟友在中东地区的核心利益。

A Study of America's Aid Policy toward Egypt since

July 3rd Military Coup

HE Shuai & GE Tengfei

(He Shuai, BA, Master Student in PLA International Studies University; Ge Tengfei, Ph.D, Associate Professor in Nanjing International Studies University)

Abstract The United States has many core interests in the Middle East, such as national security, economic stability, and counter terrorism. Egypt is considered the strongest ally of the United States in the Arab world since the Egyptian-Israeli Peace Treaty signed in 1979, after which the United States has provided Egypt with a large sum of military and economic aids on an annual basis. In July 2013, Egypt's elected president Mohamed Morsi was deposed by the Egyptian Armed Forces, forcing the U.S. government to enact its laws to cut the annual aid to Egypt. This paper reveals the complexity of interests and the interweaving of diverse strategic considerations in the US foreign policy towards Egypt through a historical analysis of the US aid to Egypt, the influence of Egypt's military coup on America's aid policy, and equally important, the mechanisms of the United States' aid policies.

Key Words Egypt; US Middle East Policy; Foreign Aid Policy; Military Coup

(责任编辑：李 意)