

埃及塞西政府对美“软平衡”战略转型探析

高 鑫 寿慧生

摘 要：从美国联盟体系角度看，埃及在美埃关系中处于从属地位。穆巴拉克时期，埃及在战略上高度依赖美国，这虽有利于保持政局稳定，但在一定程度上令埃及失去战略自主和纳赛尔时期享有的地区主导地位。穆巴拉克积极推进平衡外交，但效果较为有限。塞西上台后，在冲突与合作的双重影响下，埃及外交战略逐步实现以谋求战略主动性、地区主导性和国家安全为核心内容的“软平衡”外交战略转型。但“软平衡”战略的实施同样存在风险，战略运用有误则极易招致美国的猜忌甚至制裁，或引发大国势力竞争而导致地区安全危机。总体而言，塞西执政期间，埃及对美外交战略转型较为成功，两国关系虽有摩擦，但双方安全合作需求远大于分歧和矛盾。未来埃及对美外交战略会不断调整，在国际大国间和地区强国间稳步构建“软平衡”战略模式。

关 键 词：埃及与美国关系；阿卜杜勒·法塔赫·塞西；“软平衡”战略；战略自主

作者简介：高鑫，北京语言大学国别和区域研究专业 2023 级博士研究生（北京 100083）；寿慧生，博士，北京语言大学土耳其研究中心研究员（北京 100083）。

文章编号：1673-5161(2025)04-0132-24

中图分类号：D815

文献标识码：A

埃及基于自身利益重新定义与美国的战略关系,是理解埃及对美战略转型的重要切入点。埃及对美政策与美国对埃政策互为影响。例如,美国对埃援助缓解了埃及国内经济压力、维护了埃政权稳定,但在一定程度上损害了埃及的经济自主权。又如,美国支持埃及反恐政策,有助于后者打击恐怖势力、维护埃及国内和地区稳定,但也使埃及被打上亲西方的烙印,引起其他阿拉伯国家猜忌,进而令埃及在伊斯兰世界处于尴尬境地。在此背景下,埃及对美战略选择的难度增加。穆巴拉克政府曾对美采取平衡外交和积极争取外交自主性,有意识地平衡对美战略,在不完全摆脱对美依赖的过程中争取有限局部自主。塞西上台后,埃及在战略上日益摆脱对美依赖,外交日臻成熟。埃及对外政策获得了更广阔的空间,更注重平衡与其他国家间的关系,以实现外部环境的稳定。本文据此提出的问题是:作为刚刚摆脱混乱但尚未完全复苏的国家,埃及在塞西领导下如何与作为霸权国的美国进行博弈,进而实现一定程度的战略自主?埃及对美战略转型的决定性因素有哪些?埃及对美战略转型过程是如何实现的?

国内外学术界关于埃美关系的研究,大多是从美国视角出发讨论美国政策对埃及的影响。大部分阿拉伯学者习惯于探讨美国对埃及政治转型的定性,探究美国对埃政治转型的政策取向与政策实践的兼容程度,以及从不同角度阐述美国对埃及政策的影响。^① 部分涉及埃及对美外交战略的研究以对美埃关系的描述性分析居多,缺少深入的理论探讨。^② 现有研究反映出学术界根深蒂固的认知习惯,即埃及从属于美国,缺乏战略自主和塑造对美外交战略的主动性与能力,忽略了埃及对美外交战略的动态变化,以及塞西对美“软平衡”战略转型的重要意义。这正是本文试图超越的领域,以期为现有研究提供学术贡献。

“软平衡”(soft balancing)的概念源自国际学界对国际关系的理论研究,中

① [埃及]杏德·奥斯曼·艾布瓦利吉特·赛义德:《阿卜杜勒·法塔赫·塞西总统领导下的埃及反恐战略(2014~2018)》(阿拉伯文),载《经济研究与政治科学学院杂志》2023年第15期,第463-500页;[埃及]卡瓦萨·阿巴斯·阿尔鲁拜伊:《2011年以来美国对埃及的政策》(阿拉伯文),载《提克里特政治科学杂志》2016年第7期,第67-90页;[埃及]苏达德·马卢德·萨比亚:《埃及的政治变革:美国立场的研究》(阿拉伯文),载《法律与政治科学杂志》2015年第1期,第1-24页;[埃及]穆纳·侯赛因·奥贝德:《2011年“一·二五”革命后的埃及与美国关系》(阿拉伯文),载《妇女教育学院学报》2018年第7期,第215-226页;[埃及]穆罕默德·阿卜杜勒·阿齐姆·埃尔谢米:《当前政府领导下埃及与美国新的关系动态》(阿拉伯文),载《阿拉伯研究杂志》2018年第68期,第119-154页。

② 谢许潭:《后“阿拉伯之春”时代美埃关系的挑战》,载《当代世界》2015年第5期,第63-65页;王晋:《塞西执政两周年——埃及的变化与挑战》,载《当代世界》2015年第7期,第56-59页;易小明:《埃及塞西政府的内外政策及执政前景》,载《国际研究参考》2015年第10期,第13-19页;李国富:《展望大选后埃及内外政策的走向》,载《当代世界》2014年第8期,第27-30页;王金岩:《塞西政府的内外政策走向及中埃合作前景》,载《当代世界》2018年第5期,第75-78页;陈天社:《合作与冲突:穆巴拉克时期的埃美关系》,载《西亚非洲》,2008年第5期,第68-74页。

国学术界尚未确立对该术语的权威性定义,本研究直接采用国际学术界的相关定义。本文以“软平衡”作为理论分析框架,解释从穆巴拉克时期到埃及剧变后,塞西上台以来埃及对美外交战略的转型。国内学界对“软平衡”的理论探讨相对有限,^①除少数研究关注塞西政府在中美俄大国间实行实用主义平衡战略的结构性因素和过程性因素外^②,鲜有研究运用“软平衡”理论探讨埃及等中东国家的外交战略。本文试图从“软平衡”理论视角出发,以埃及的战略主动性为立足点,通过分析埃及对美战略的驱动因素和过程机制,论证“软平衡”战略下埃及如何通过非对抗性方式弱化美国对埃的结构性制约和增强战略自主性,并展望未来埃及对美战略面临的机遇与挑战。

一、“软平衡”战略的综合分析框架

“软平衡”用以描述自冷战结束以来,特别是 2003 年伊拉克战争期间和战后,因国际权力格局失衡即美国作为唯一超级大国的背景下出现的非军事形式的平衡策略。相较于传统平衡战略,软平衡更注重强调使用柔性的、非对抗性方法来实现利益。“软平衡”战略实施国虽然不可能直接挑衅主导大国的军事优势,但能够通过使用非军事手段来消磨、挫败甚至破坏大国的单边主义政策,使国家处于相对有利位置,不至于沦为大国的附庸。^③换言之,软平衡是弱势一方通过较为和平的方式来促成有利于己方的变化。

(一) 埃及对美战略的背景与变迁

根据斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walter)的威胁平衡理论,中等国家会根据对强国的“威胁感知”,在联盟体系下做出“制衡”与“追随”的战略选择。^④萨达特执政期间,埃及转变对美政策立场,逐渐确立了亲美的外交路线。1979 年《埃以和约》签署后,美国开始每年向埃及提供数十亿美元的军事和经济援助,这构成了美国中东战略的重要组成部分,巩固了埃及国内权力和区域地位。但美国提

① 梁甲瑞、高文胜:《中美南太平洋地区的博弈态势、动因及手段》,载《太平洋学报》2017 年第 6 期,第 17-32 页;Sunjae Kim:《中俄在东北亚地区协调对美国的软平衡作用分析(2013-2018)》,吉林大学学位论文,2023 年;伊莲(Elaine Tolentino):《后冷战时代联盟政治的多样化》,吉林大学学位论文,2013 年。

② 李意:《埃及塞西政府的平衡外交政策述评》,载《西亚非洲》2019 年第 5 期,第 93-113 页。

③ Thazha V. Paul, *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*, New Haven: Yale University Press, 2018, pp. 24-26.

④ [美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,北京:北京大学出版社 2007 年版,第 16-27 页。

供军事援助的条件之一是埃及必须购买美国武器,并附加确保以色列在中东地区安全和战略优势的限制性条件。^①这直接体现了埃及对美国依赖的代价,即在军事自主性上妥协,导致埃及对外政策受制于美国。穆巴拉克时期,埃及延续了萨达特时期的亲美立场,且对美国的依赖程度犹有过之。^②1981年穆巴拉克上台后,埃及日渐接受新自由主义教条,最终沦为美国的经济附庸,被迫配合美国的中东战略,成为不平等条件下的盟友。^③究其原因,埃及国内经济的结构性困境、国家安全和因中东战争而造成的外交孤立状态等困境,迫使穆巴拉克把希望寄托在美国身上。虽然这为埃及在经济、军事、外交和社会发展方面带来了好处,但也削弱了埃及的自主性和独立性,导致缺乏可持续的内生发展能力,国家战略空间受限美国的政策倾向与战略利益。1987年,美国设立“非北约主要盟国”,埃及与以色列、澳大利亚、日本和韩国一同被美国视为具有盟国身份的国家。至2007年,为实现反恐和维护中东稳定的目标,美埃签署援助协定,构建“准联盟”的非正式强联盟。^④美国克林顿政府时期,埃及被描述为阿拉伯世界最重要的“玩家”和美国在中东的“关键盟友”。埃及在纳赛尔时期奉行中立主义和民族主义的“独立自主发展”路线,到萨达特和穆巴拉克时期,埃及因内外困境逐渐战略性依赖美国。^⑤埃及借助与美国的盟友关系,在摆脱困境与发展方面取得了一定成效。但埃及与美国之间的盟友关系与美国同以色列之间的盟友关系性质不同。相较于以色列的完全亲美,埃及并不能像以色列一样成为美国在中东的坚实基点。

埃美关系一直潜藏着危机,两国关系的变化很大程度上受到埃及与以色列关系和平指数的影响。美国国际开发署曾这样评论美国对埃援助:“我们对埃及的高水平援助是以萨达特的和平行动对稳定以色列这个目标和有助于这个目标的实现为前提条件的。”^⑥美国前总统卡特也曾在回忆录中表示,埃及这个具有领导和进犯以色列记录的国家,是威胁以色列的关键因素,但也是解决阿以问题的症结所在。^⑦虽然在穆巴拉克的亲美属性和埃以和约的推动下,埃及与以色列关

① [埃及]莱斯·艾哈迈德·阿里:《1981-2011年穆巴拉克总统时期的埃及和美国军事关系》(阿拉伯文),载《国际研究杂志》2024年第97期。

② [埃及]阿里·阿卜杜勒·卡里姆·穆萨:《美国对外经济援助和战略目标——“埃及模式”》(阿拉伯文),载《大马士革大学经济与政治学杂志》2022年第1期,第340-341页。

③ 田文林:《埃及发展转型的教训与启示》,载《阿拉伯研究论丛》2018年第1期,第20页。

④ 孙德刚:《论“准联盟”战略》,载《世界经济与政治》2011年第2期,第75页。

⑤ 陈天社:《合作与冲突:穆巴拉克时期的埃美关系》,载《西亚非洲》2008年第5期,第68-71页。

⑥ William B. Quandt, ed., *The Middle East: Ten Years After Camp David*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1988, p. 108.

⑦ 郭河兵、朱玉鹿、陈婉董:《加利传》,南昌:江西人民出版社1997年版,第66页。

系逐渐升温。但埃及的阿拉伯国家身份和受到中东泛伊斯兰主义掣肘等因素,决定了埃及与以色列的关系复杂多变,始终无法维持平稳的外交关系,这也使得埃及作为美国中东战略重要支点的地位存在变数。

对于穆巴拉克政府来说,埃及从美国获取经济、军事援助和政治支持等资源后,国内外危机有所缓解,国家维持了相对稳定。埃及持续因依附于美国而受益,但这种依附导致埃国内政治深受美国干预,逐渐丧失了外交战略自主性。穆巴拉克政府致力于拓宽外交空间,并积极推行全方位外交,寻求在不打破现有格局的情况下,在对美政策上有所突破。因此,在国家安全、财政稳定、反恐等关键安全问题上依赖和配合美国,但在伊拉克战争、伊核问题、巴以冲突等问题上与美国存在利益冲突,未盲目追随美国。以争取有限的自主性外交,并在一定程度上实施平衡政策。例如,1984 年,埃及与苏联互派大使,结束两国紧张状态,恢复军事、文化等方面合作,在美苏间实施有限平衡。又如,埃及积极推动阿以和谈,平衡与阿拉伯国家和西方国家的关系。但在自身实力不足和美国中东战略的大背景下,埃及对美平衡战略效果不佳,对美国依赖性高。对美国来说,埃及是一个亲美、温和的阿拉伯国家,但也仅仅是出于战略目的与其保持战略关系,非美国的“制度性盟友”可比。因此,埃及虽从对美依赖中收获了短期效益,但长远来看,风险实则更明显(见表 1)。

表 1 埃及对美依赖的短期收益与长期风险

	短期收益	长期风险
经济	获得巨额援助,促进基础设施建设	经济依赖美国,难以独立发展
军事	现代化武器、培训,增强国防实力	过度依赖美军力量,军工自主性受限
外交	成为地区强国,提升国际影响力	失去部分外交自主权,受美方制约
社会	促进教育发展、科技合作	政治自主性削弱,国内矛盾激化

资料来源:作者自制。

穆尔西掌权后,埃及国内外环境愈发严峻,伊斯兰主义者表示愿意在政治经济、与以色列的关系、反恐战争和身份问题等关键领域向美国妥协。^①事实上,穆尔西并未就美国在民主实践、包容性政治、稳定周边等方面提出的要求给予足够回应。相反,该时期埃美关系走向“去盟友化”。2012 年 11 月,时任美国总统奥巴马首次宣布,美国不把埃及伊斯兰主义者领导的政府视为盟友或敌人,潜台词

^① Fawaz A. Gerges, “What Changes Have Taken Place in US Foreign Policy Towards Islamists?,” *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 6, No. 2, 2013, pp. 189–190.

是不再信任奉行政治伊斯兰意识形态的穆尔西政府。^① 这种“去盟友化”的趋势以及美国政策缺乏连贯性和难以持久的特性,为日后塞西政府提升对美外交战略自主性提供了现实条件。

(二) “软平衡”战略的运行机制

罗伯特·佩普(Robert Anthony Pape)和塔扎·保罗(Thazha V. Paul)将“软平衡”定义为通过使用“非军事工具来拖延、挫败和破坏其他国家侵略性的单边主义政策”^②。与传统的平衡即“硬平衡”相反,软平衡不是为了改变权力平衡,而是为了破坏、挫败和增加强国单方面行动的成本。软平衡不是通过使用制度性的结盟或军事集结等手段建立权力均势,而是通过经济、外交和文化等渠道的结合而实现。“软平衡”战略不仅适用于大国政治,作为硬平衡策略的补充,而且可以作为中等强国、地区大国乃至相对弱小的国家在应对威胁时的一种主要战略手段。^③ 当较弱的国家不愿接受较强国家的主导地位和影响力,且因较强国家具有压倒性军事优势而无法使用传统的硬平衡之时,软平衡便可以成为主要手段。

塞西政府继承了对穆巴拉克的有限平衡外交政策并予以规模化,埃及对美外交战略的转型就是典型的“软平衡”战略应用,其表现为三个方面:一是模糊与美国的战略关系,在权力格局变迁中平衡美国对埃及的制约;二是调整经济合作关系,摆脱对美国援助的依赖;三是继续修复埃美盟友关系的裂隙,在维护自身利益的同时,增进平等盟友关系。驱动塞西政府采取此战略的动因,既有国内政治动荡、经济危机、反美主义等国内因素,又有美国在中东实行战略收缩、大国竞争加剧、地区形势变化产生的冲突与合作动力等外部因素。这些因素推动埃及摆脱对美依赖,调整与美盟友关系,寻求自身战略空间。在塞西对美战略转型过程中,平衡与大国和地区国家间关系、调整安全格局以及提升经济安全,成为埃及主要路径选择。由于国际权力结构尚未发生改变,“软平衡战略”不会自发形成。因此,须明确“软平衡”战略转型的机制和运作过程(见图1)。

① Margaret Chadbourn, “Obama: Egypt Neither Enemy Nor Ally,” *Reuters*, September 14, 2012, <https://www.reuters.com/article/us-usa-obama-egypt-idUSBRE88C0S820120913>, 上网时间: 2024年10月10日。

② Robert Anthony Pape, “Soft Balancing Against the United States,” *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, p. 36; Thazha V. Paul, *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*, pp. 46–71.

③ Thazha V. Paul, *Restraining Great Powers: Soft Balancing from Empires to the Global Era*, pp. 46–71.

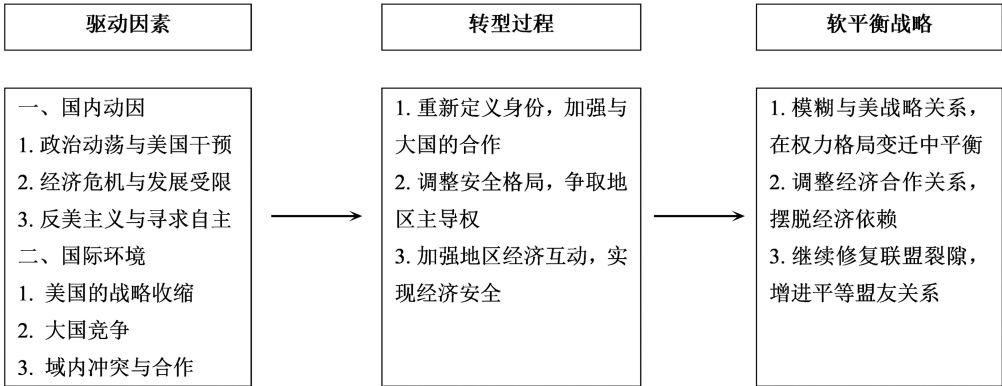


图 1 塞西政府对美软平衡战略转型的产生机制

资料来源：作者自制。

（三）“软平衡”战略的内涵

1. 模糊与美战略关系, 在权力格局变迁中平衡

埃及在美国的联盟体系中处于典型的弱势地位,“软平衡”战略的成功实施将帮助埃及实现一定程度的战略自主,而不必与美国产生正面冲突或者威胁两国的盟友关系。随着奥巴马政府在中东实行战略收缩,美国对盟友埃及的关注度逐渐下降,埃美关系变得模糊,塞西政府遂开始寻求替代美国所提供的“安全感”。在穆巴拉克平衡外交的基础上,塞西政府试图构建更加灵活、多边与自主的对美“软平衡”战略。

当前,世界大国进入多维度战略博弈、争夺国际影响力与主导权的复杂态势。塞西政府积极与大国构建和巩固战略伙伴关系,以扩展战略自主空间和维度,助力埃及对美“软平衡”战略的转型。2018 年 10 月,埃及与俄罗斯签署“最高级别的全面伙伴关系和战略合作协议”。2021 年 1 月,埃俄签署《全面伙伴关系和战略合作协定》,两国伙伴关系进入新阶段。^① 在对华关系方面,埃及是最早加入“一带一路”倡议的国家之一。阿拉伯学者对此解释道,中国将“人类命运共同体”制度化,“一带一路”倡议正是其实际应用,中国的“同情外交”“发展外交”完全符合阿拉伯国家的发展意愿。^② “一带一路”倡议与埃及政府提出的“2030 年愿景”深入对接,为埃及国家建设带来切实利益。例如,中埃·泰达苏伊士经贸

① Mohammed Abduljalil Al-Hamati, “Foreign Economic Relations Between Russia and Egypt in the Agricultural Sphere: Problems and Prospects of Development,” *RUDN Journal of Economics*, Vol. 30, No. 1, 2022, p. 126.

② [沙特]赫巴·贾马尔:《命运共同体理念与中阿关系:“一带一路”倡议与新冠疫情》(阿拉伯文),载《政治与经济学院杂志》2022 年第 13 期,第 229-231 页。

合作区助力埃及构建现代化的经济和工业地带。^① 随着埃及与中国、俄罗斯关系的加强,埃及在经济和军事领域取得深入发展。在维护埃美关系相对稳定的前提下,埃及与中俄的合作在特定领域形成与美埃联盟行动的互补。

与此同时,中东传统的安全秩序与联盟结构逐渐松动,土耳其、伊朗、沙特等地区中等强国加快势力扩张步伐。埃及通过深化与阿拉伯和伊斯兰国家的外交与合作,在地区安全、宗教认同、能源合作等关键领域保持积极态度与主动性,对中东和非洲国家实施灵活务实的外交策略。例如,土耳其在北约盟友体系中日趋边缘化,与美国关系向“模糊盟友”转变。^② 土耳其与埃及面临如何应对地区权力失衡的相似困境,双方关系逐渐解冻,重启合作。埃及通过深化多边合作,有效减少对美依赖,在地区秩序重构中重振埃及“地区主导”的角色定位,实现对美“软平衡”战略的转型。

2. 调整经济发展关系,摆脱经济依赖

埃及市场的脆弱性使得新自由主义经济学原理难以发挥作用。因此,埃及降低美国对本国经济的干预,以多元手段刺激经济发展。2011 年“一·二五革命”以来,美国对埃及经济援助数额快速下降(见表 2),至 2024 年已不足“阿拉伯之春”前的一半。塞西执政期间,埃及调整经济合作结构,通过强化与“三大圈子”^③地区国家的经济合作,分散经济风险,确保经济安全。例如,沙特阿拉伯、阿联酋、科威特等海湾国家向埃及提供了大量财政援助和投资支持,在埃及经济中扮演着重要角色。通过与这些国家的合作,特别是在石油、能源以及基础设施建设等领域使埃及保持一定的经济自主性,降低了对美国政策变动的敏感度。

表 2 2011 年以来埃及接受美国援助情况(单位:百万美元)

年份	经济援助	军事援助	国际军事教育和培训	国际毒品控制与执法援助	核不扩散、反恐及排雷相关项目	总计
2011	249.5	1,297.4	1.3			1,548.2
2012	250.0	1,300.0	1.4			1,551.4
2013	241.0	1,234.3	1.47			1,475.77
2014	200.0	1,300.0				1,500.0
2015	150.0	1,300.0	1.7			1,451.7

① 王栋、姜颖:《埃及主流智库“一带一路”认知及政策影响路径研究》,载《阿拉伯研究论丛》2024 年第 1 期,第 169 页。

② 寿慧生、王倩楠:《模糊盟友:联盟体系视角下的美国与土耳其关系》,载《国际安全研究》2022 年第 2 期,第 136-138 页。

③ 即纳赛尔倡导的“圈子外交”——非洲国家、阿拉伯国家、伊斯兰世界“三大圈子”。

(续表)

年份	经济援助	军事援助	国际军事 教育和培训	国际毒品控制 与执法援助	核不扩散、反恐 及排雷相关项目	总计
2016	150. 0	1, 300. 0	1. 8			1, 451. 8
2017	112. 50	1, 234. 30	1. 74	2. 00	3. 00	1, 353. 54
2018	106. 87	1, 300. 00	1. 80	2. 00	3. 00	1, 413. 67
2019	112. 50	1, 300. 00	1. 80	2. 00	3. 00	1, 419. 30
2020	125. 00	1, 300. 00		2. 00	3. 50	1, 430. 50
2021	125. 00	1, 095. 00	1. 80	0. 35	3. 25	1, 225. 4
2022	160. 00	1, 300. 00	1. 80		3. 65	1, 465. 45
2023	125. 00	1, 300. 00	1. 80		3. 50	1430. 3
2024	125. 00	1, 300. 00	1. 80		3. 50	1430. 3
总计	2232. 37	17861	20. 21	8. 35	26. 4	20147. 33

数据来源：根据 Egypt: Background and U. S. Relations 数据整理。参见 Jeremy M. Sharp, “Egypt: Background and US Relations,” *Congressional Research Service*, September 12, 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/RL33003>, 上网时间:2024 年 10 月 11 日。

更重要的是,优化与中俄等大国的经济合作模式。近年来,埃及不断在贸易、能源、基础设施建设、农业、军工等领域获得大规模资金与技术支持。在贸易领域,自 2014 年中埃建立全面战略伙伴关系以来,中国连续多年成为埃及最大贸易伙伴。仅 2024 年上半年,中埃双边贸易额达 83.2 亿美元。埃及是俄罗斯在非洲最大的经贸伙伴,与埃及的贸易额占俄罗斯与非洲贸易总额的三分之一。^① 通过“软平衡”战略,埃及既能稳定与美国的盟友关系,又能与中国和俄罗斯等大国建立紧密的经济联系。这一策略帮助埃及面对美国的压力时,在经济上保持更多自主性,在大国和主要经济体间灵活布局,塑造在经济层面的“软平衡”。

3. 继续修复联盟裂隙,增进平等盟友关系

软平衡区别于传统平衡的一个重要指标是不改变原有的权力分配和联盟结构。塞西在强化地区纽带、增强大国间对冲的同时,力求维持与美国的联盟关系,且这种关系绝非像穆巴拉克时期的从属关系,而是基于相对平等的地位。“阿拉伯之春”以来,美埃关系一直处于紧张状态。2015 年 8 月两国开启 2009 年以来首次“美埃战略对话”(U. S-Egypt Strategic Dialogue),标志着美埃联盟关系

^① 《普京在俄非峰会前与埃及总统讨论能源和贸易问题》,俄罗斯卫星通讯社,2023 年 7 月 27 日,<https://sputniknews.cn/20230727/1052076456.html>,上网时间:2025 年 4 月 10 日。

正常化。^① 2017年4月,塞西在美国特朗普总统上任后的首次访美期间,与特朗普建立了亲密的个人关系。特朗普视塞西为亲密盟友,2019年4月,塞西到访白宫,特朗普在记者答问中表示,“埃及和美国的关系从来没有像现在这样好过”^②。

对于美国而言,埃及依然具有不可替代的地缘战略价值。作为连接中东与北非的关键节点,埃及不仅在区域稳定、能源通道安全以及苏伊士运河的战略控制方面发挥着枢纽作用,也是全球反恐战线上的重要支点。^③ 尽管双方关系时有波动,但美国无法忽视埃及的战略需求。因此,埃及继续在军事与安全领域与美国保持紧密合作,并通过增强议题设置主动性、多元化军购来源、设定合作条件等手段,逐步推动双边关系朝着更具协商性与对等性的方向演进。埃及对美政策重视“相互利益”而非“依附安排”,强调埃及在中东事务中的平衡能力,而不是简单地接受外部战略安排。总之,塞西有底气对美实施“软平衡”,在盟友关系中逐步改善其相对弱势的地位,促进更加平等的盟友关系。

二、塞西政府对美“软平衡”战略的驱动因素

塞西上台后面临“阿拉伯之春”以来极为严峻的执政环境考验。尽管塞西政权的强势治理使得埃及社会表面呈现稳定态势,但国内潜藏着诸多不稳定因素,加之埃及愈发明显的“去美国化”趋势,促使塞西政权不得不加紧战略转型,为埃及国内发展谋求更有利的局面。作为对外部环境高度敏感的国家,埃及一直深受美国战略决策的影响,对外战略的“模糊盟友化”也为塞西实施“软平衡”、寻求国家安全的战略转型提供了条件和激励。

(一) 塞西政府对美战略转型的内在动因

首先,埃及政治动荡,美国强行干预。美国长期干预埃及国内事务,借机向埃及政府施压,要求进行政治改革。“阿拉伯之春”被美欧定义为“民主革命”,美欧企图藉此对阿拉伯国家进行“民主改造”。^④ 美国对埃及的政治干预遭到一些

① “US Resumes Strategic Dialogue with Egypt,” *Al Jazeera*, August 2, 2015, <https://www.aljazeera.com/news/2015/8/2/us-resumes-strategic-dialogue-with-egypt>, 上网时间:2025年2月3日。

② Betsy Klein, Maegan Vazquez and Allie Malloy, “Trump Says Egyptian President Doing a ‘Great Job’ Despite Human Rights Abuse Claims,” *CNN*, April 9, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/04/09/politics/donald-trump-egypt-abdel-fattah-al-sisi-meeting-white-house/index.html>, 上网时间:2024年12月27日。

③ Ahmed Abdul, “Terrorism in Egypt: Analysis of the Narrative of Post-Arab Spring Terrorism,” *International Journal of Science and Society*, Vol. 3, No. 3, 2021, pp. 354–355.

④ 刘中民:《后霍梅尼时代伊朗外交中的伊斯兰因素——从拉夫桑贾尼时期至内贾德时期》,载《阿拉伯世界研究》2019年第4期,第11页。

国家的强烈抵制,如伊朗将埃及的“军事政变”视为“伊斯兰的觉醒”并谴责美国对埃及国内事务的干预。^① 塞西上台初期,美国对新政权不信任并进行干预。穆尔西政权被推翻后,美国最初表现出对这一事件的批评,认为这是一场“军事政变”,并以此为由冻结部分对埃及的军事援助,要求埃及恢复民选政府。

美国持续将民主与人权议题作为对埃及施压的工具,通过外交表态、援助条件化、非政府组织等路径进行干预。然而,美国的干预往往具有选择性 with 战略现实考量,并未构建起制度性改进路径,反而加剧了埃及对“外部干涉”的政治敏感与治理困境。拜登时期,美国多次公开声明支持埃及人民的民主权利,要求埃及政府在言论自由、反对派政治参与、选举公正等领域做出改进。2021 年和 2022 年,拜登政府暂停对埃部分军事援助,便是以对埃及未能改善拘留政治犯、人权活动家情况等人权问题为由进行干预。对此,塞西强调政权的自主性,反对美国对埃内政指手画脚。减少美国干预和提升政治自主性成为塞西政府的迫切需求。借助与地区战略伙伴的多边外交与合作,塞西政府构建起对美干预的“软性回击”,力求避免美国政策对埃及政局产生不利影响。

其次,国内经济危机加剧促使埃及寻求减少对美经济依赖。从国内生产总值(GDP)来看,埃及是非洲第二大经济体。^② 埃及实体经济边缘化、主体经济地租化、产业结构单一等阻碍埃及经济发展的因素长期存在。^③ 穆巴拉克时期,美国的援助为埃及稳定财政与经济安全提供了保障,但也让埃及背上了沉重的债务负担,因此形成的寻租经济使埃及陷入路径依赖的漩涡。

埃及经济长期受制于美元霸权、外债负担、外资流动、供应链干扰等问题。“阿拉伯之春”以来,埃及深陷经济停滞和高通胀的经济环境,这给塞西政府带来巨大的经济改革压力。2014 年第一季度,埃及财政赤字较上一财年飙升了 44%,赤字融资已使一般政府债务达到 GDP 的近 90%。^④ 虽然外债短期内可以活跃国内经济,帮助埃及应对经济困境,但并非长久之计,反而可能对长期发展产生不良影响。例如,国际货币基金组织以采取一定的经济结构性改革措施作为贷款条

① “Iran Lashes Out at US, Israel’s Meddling in Egyptian Affairs,” *Mehr News Agency*, February 4, 2011, <https://en.mehrnews.com/news/44414/Iran-warns-U-S-Israel-against-meddling-in-Egypt>, 上网时间:2024 年 12 月 13 日。

② 王健、任琳等:《国际秩序变动中的“全球南方”与中国角色》,载《西亚非洲》2023 年第 6 期,第 19 页。

③ 戴晓琦:《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》,载《阿拉伯世界研究》2017 年第 6 期,第 46-48 页。

④ “Egypt Economic Report,” *Bank Audi*, March 19, 2014, <https://pwstg02.blob.core.windows.net/pwfiles/Library/Files/d20245c3-9ba0-487d-bb9e-3e1bd9b94ba9.pdf>, 上网时间:2024 年 1 月 10 日。

件,要求埃及减少补贴、削弱国有企业的控制权等,^①这实际上冲击了埃及的经济主权。美元紧缩、埃镑贬值、进口商品价格飙升引发的严重通胀,对埃及国内经济产生了不小冲击。自2022年以来,埃及经历了三次官方汇率贬值,分别滑落14%、19%和17%,创下全球货币贬值速度的纪录。^②2024年3月,埃镑汇率暴跌近40%,已无法继续维持固定汇率。^③为此,埃及开始推动本国货币的结算方式,并与包括中国、印度、俄罗斯在内的多个国家进行本币贸易,以减少对美经济的依赖。

最后,国内反美主义盛行推动战略自主化。自伊拉克战争以来,中东社会动荡不止,中东各国逐渐意识到美国霸权酿成的恶果,反美主义浪潮风起云涌。中东社会普遍认为,美国的政策不仅未能带来民主与稳定,反而加剧了地区冲突和经济衰退。“阿拉伯之春”期间,美国干预埃及、利比亚、叙利亚等国内政,扶持或武装反对派,导致国家动乱和恐怖主义蔓延。美国在中东的好感率逐年走低。2012年6月,美国皮尤研究中心调查显示,美国在几个主要伊斯兰国家的好感率较2008年有所下降。越是美国援助力度较大的阿拉伯国家,反美情绪越明显,其中79%的埃及人“不喜欢”美国,高居各国榜首。^④2014年皮尤研究中心再次对44个国家对美国好感度进行民意调查,根据调查结果,埃及人“不喜欢”美国的比例仍稳居前列,仅10%的埃及受访者支持美国。2023年第十五次阿拉伯青年民调结果中显示,60%以上的阿拉伯青年反对美国干政,希望减少美国对中东事务的干预。^⑤埃及民众对美国的认可度持续走低,反美情绪不断升温,对塞西掌权后的政策取向产生重要影响。为稳定民心 and 争取政权合法性,塞西除调整治理重心、发展经济外,开始平衡与美国的关系,避免因国内反美情绪的过度激化而导致政治动荡,争取民众支持也是稳定国内局势的关键举措。

在巴以问题上,埃及社会长期支持巴勒斯坦事业。然而,美国在巴以冲突中一味偏袒以色列,在加沙战争、耶路撒冷归属、加沙人道主义等问题上多次否决

① Rikh Rezza Saudia, “The Influence of the International Monetary Fund (IMF) on Economic Liberalization Development in Egypt: A Geopolitical and Economic Analysis (2011 – 2018),” *Economic Military and Geographically Business Review*, Vol. 2, No. 2, 2025, pp. 149–150.

② 《太突然! 这国货币暴贬40%, 央行宣布大动作, 什么情况?》, 每日经济新闻, 2024年3月7日, <http://nbd.com.cn/rss/zaker/articles/3270468.html>, 上网时间: 2024年12月1日。

③ 南博一、李怡彬、王子成:《埃镑汇率市场化后暴跌近40%, 危机中的埃及经济走向何方?》, 澎湃新闻, 2024年3月12日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26640637, 上网时间: 2024年11月11日。

④ 田文林:《全球地缘政治中的中东战略地位变迁》, 载《世界政治研究》2018年第1期, 第159页。

⑤ 管克江:《阿拉伯国家民众对美国日益失去信任》, 载《人民日报》2023年7月5日, 第15版。

联合国对以色列的制裁决议,这导致埃及国内民族主义情绪抬头,反对美国的中东政策和在地区实施霸权。此外,阿拉伯世界的信息革命和信息民主化为反美主义的蔓延奠定了基础。^①例如,在报道伊拉克战争时,相较于其他媒体,半岛电视台的报道更侧重平民伤亡情况,往往带有反战甚至反美倾向。^②正是在美国霸权侵害、民众意识觉醒、媒体宣传等一系列因素的推动下,埃及的反美浪潮促使当局在政治和外交层面与美国产生疏离。与此同时,埃及民众对中国、俄罗斯等国的认可度逐年上升。当代中国与世界研究院 2018 年的一项调查显示,埃及受访者在非洲各国中对中国印象最好,得分高达 8.0。^③埃及民众的反美情绪反映出埃及人渴望美国减少干预、实现自主的期许,成为塞西政府对美“软平衡”战略转型的重要驱动力。

(二) 影响塞西政府对美战略转型的外部环境

第一,美国中东战略收缩政策推动埃及对美战略转型。自奥巴马政府开始,美国在中东实行“离岸平衡”政策,对中东地区的控制力逐步下降。特朗普第一任期,美国政府的中东政策缺乏统一规划和战略统筹,肆意破坏盟友关系,导致美国的中东盟友不安全感上升,反过来造成美国在中东影响力的下降。拜登上台后,美国虽然恢复对联盟体系的重视,但在大国竞争背景下,美国战略重心转向亚太地区,中东战略收缩已经是大势所趋,由此形成的权力真空成为中东地区权力格局发生深刻变化的直接因素。^④埃及作为美国联盟体系中重要的中东盟友势必求变,以加强在中东资源争夺中的竞争力。美国在中东采取“轻足迹”策略后,不得不默许给予埃及更大的自主性空间,已难以像过去那样细致把控盟友的行为。

其中,美国中东战略收缩最突出的表现就是减少在中东的军事存在。在经历伊拉克战争和阿富汗战争两大战略性灾难后,美国开始收敛其直接进行地面军事干预的方式。至 2021 年,美军完成伊拉克与阿富汗的撤军任务,转而采取只提供空中支援,以及后勤与情报方面的支持,配合当地力量进行地面作战的模

① 赵灵敏:《伊斯兰世界仇美的根源及其影响》,载《阿拉伯世界研究》2003 年第 5 期,第 8 页。

② Shaun Aday *et al*, “Embedding the Truth: A Cross-Cultural Analysis of Objectivity and Television Coverage of the Iraq War,” *Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol. 10, No. 1, 2005, p. 6.

③ 翟慧霞:《非洲民众对华认知与中国对非传播思考——基于 2013~2018 年国际涉非民意调查的分析》,载《国际传播》2018 年第 5 期,第 61 页。

④ 左希迎:《美国国家安全战略的全球再平衡》,载《现代国际关系》2024 年第 10 期,第 8 页。

式。^① 2011 年利比亚战争、2015 年也门冲突和 2014 年伊拉克对极端组织“伊斯兰国”的军事行动皆是如此。美国在中东实行战略收缩,使埃及、沙特、阿联酋等盟友对美国的安全承诺产生质疑。^② “阿拉伯之春”发生前,埃及可以通过美国这个强大外援维护国家安全、稳定国内外形势,美国也乐意提供支持 with 援助以换取埃及的忠诚。美国的战略重心转移后,埃及对美的忠诚已无法换取美对埃及的安全承诺,采取在外部力量间平衡的策略显然更适合新形势。

第二,大国竞争引导战略转型。冷战结束后,国际格局在 21 世纪进入了深度变革期,中东地区在中、美、俄等大国势力的交汇中,形势变得更加扑朔迷离。美国的战略转移为俄罗斯和中国等国在中东提升影响力创造了机遇,埃及也随之调整国家战略,在大国之间保持一定灵活性,避免过度依赖单一国家。在埃俄关系上,埃及在穆西时期与俄罗斯在叙利亚问题上龃龉不断,塞西执政后将叙利亚问题重心转移到经济发展和多边主义平衡外交上,埃俄关系迅速升温。^③ 例如,埃及顶着被美国制裁的风险,购买俄罗斯武器,加强与俄军事合作;埃及在能源领域获得俄罗斯青睐,为推动能源转型创造了条件。对于持续向好的埃及与俄罗斯关系,有阿拉伯学者认为,埃及与俄罗斯的战略合作是以多个领域的深度合作为基础,利用了埃及与美国关系亲密度下降的契机。^④

在埃中关系方面,两国间的战略合作日益密切。埃及与中国的经济合作呈现井喷式发展态势。2018 年,埃及获得约 285 亿美元的中国投资,成为阿拉伯世界最大的中国投资接受国,中国也成为埃及第四大债权国。^⑤ 埃及与中国合作的日益加深,中国成为埃及在经济和军事等领域重要的补充。埃及购买中国的“翼龙-1”和“翼龙-1D”无人机、“FD-2000”防空导弹系统等军事设备,并绕开美国与中国开展联合军演强化国防的行为,^⑥令美国感到强烈不安。美国采取削减军事援助、经济施压、技术封锁和外交施压等多种手段,限制埃中关系发展。实际上,

① 牛新春:《在“后撤军时代”,美国的中东政策何处去》,载《世界知识》2022 年第 5 期,第 14 页。

② 王立平等:《以军反导行动,美军扮演“总调度”? 中国军事专家分析》,载《环球时报》2024 年 4 月 17 日,第 8 版。

③ 王泰、马云飞:《后穆巴拉克时代埃及政治转型的道路选择与制度重构》,载《中东研究》2022 年第 2 期,第 207 页。

④ [埃及]艾哈迈德·萨尔曼·穆罕默德:《塞西时期的埃俄关系》(阿拉伯文),载《穆斯坦西里亚阿拉伯和国际研究杂志》2019 年第 66 期,第 172-174 页。

⑤ Khalil Al-Anani, “Egypt’s Strategic Partnership with China: Opportunities and Implications,” *Arab Center Washington DC*, January 27, 2023, <https://arabcenterdc.org/resource/egypts-strategic-partnership-with-china-opportunities-and-implications/>, 上网时间:2024 年 11 月 13 日。

⑥ 《“文明之鹰-2025”联训深化中埃两军互信合作》,中华人民共和国国防部,2025 年 5 月 8 日, <http://www.mod.gov.cn/gfbw/xwfy/yzxwfb/16384859.html>, 上网时间:2025 年 5 月 30 日。

在美国主导的大国竞争格局中,美国已无暇全面顾及,无法阻止埃及在大国间谋求利益的战略。埃及学者认为,塞西执政后,美国对埃及援助设置条件限制,在反恐、边境安全、海军和西奈安全四个领域合作的局限性,迫使埃及寻求多元化合作,以抵消美国政策变化的负面影响。^①

第三,域内冲突与合作新格局推动埃及战略转型。美国战略收缩的核心是“脱中东,入亚太”,这一战略变化的后果是打破中东传统安全框架和地区均势。^②伴随这一过程的除大国博弈外,还有埃及、伊朗、土耳其、和沙特阿拉伯等地区中等强国实力和国际影响力不断上升后,对地区事务中权力和话语权的追求。^③中东开始进入地区大国与域外大国争夺地区领导权和资源的时代。在这种中东地区强国争夺主导权的新格局中,地区强国间、地区强国与域外大国间的外交行为成为地缘政治的核心,形成诸侯割据、中美俄影响下的多方势力交汇的现状。加之,美国独霸中东的时代已经过去,美国在中东的绝对影响力和干预能力正在逐渐下降。^④

在新兴地缘政治格局重塑过程中,中等强国的危机感加重,这些国家在地区竞争中开始变得野心勃勃。埃及作为中东传统大国,自然不甘落后,试图在这场博弈中寻求更多资源和利益。埃及借助中东的结构性变革,得以顺利对美实施“软平衡”战略,通过多边合作,强化自主设置议题能力,逐步摆脱对美外交依赖,确立了更具多边色彩与战略弹性的外交路径。这不仅有助于重构埃及在中东秩序中的角色,也使其在中美俄博弈背景下具备了更强的议价能力与行动自主权。

三、塞西政府对美“软平衡”战略的转型过程

与理想主义和自由主义观点不同,约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)对国际合作和国际组织的作用持怀疑态度。他认为,这些合作机制无法从根本上改变国家间权力斗争的本质,国家的安全和利益始终是决定一个国家的外交战

① [埃及]艾哈迈德·贾拉勒·马哈茂德·阿卜笃:《外援的有效性及其对国家安全的影响——以美国对埃及的援助与反恐安全合作为例》(阿拉伯文),载《政治与经济学院学报》第 10 期,第 32-34 页。

② 唐志超:《美中东战略收缩及其地缘政治影响》,载《现代国际关系》2013 年第 11 期,第 1-2 页。

③ 耶斯尔:《中东大变局中的地缘政治博弈》,载《现代国际关系》2012 年第 12 期,第 50 页。

④ Phillip Zelikow, “The Wars Within Islam Are Not Over,” *Foreign Affairs*, November 4, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-11-04/wars-within-islam-are-not-over>, 上网时间:2024 年 12 月 11 日。

略的首要因素。^①正是基于对埃及国家安全与利益的现实需求,塞西政府在身份和安全两个维度的认知同时发生变化,改变了埃及原有的外交偏好与策略。在大国竞争与地区权力变革中,提升战略自主,维护经济安全,实现对美战略转型。

(一) 重新定义身份,加强与大国的合作

埃及身份的重新定位与转变,源于其在全球及区域安全格局中自主意识的逐步强化。从穆巴拉克倒台到穆尔西上台后被罢黜,再到塞西上台,埃及在短短几年之内经历了剧烈的政局动荡,对埃及人的自我认知产生了巨大影响。埃及政府长期怀揣着复兴纳赛尔时代辉煌的愿望,希望重塑埃及在中东地区的领导地位。然而,埃及剧变前后的动荡局势使其深刻认识到,依赖美国而取得的短期效益并不能带来长期的政治稳定和经济自主。塞西上台后致力于重新定义国家身份,调整角色和目标,其中的关键就是实现战略自主。换言之,实现战略自主、摆脱对美国的依赖,既是埃及追求的目标,也是实现国家安全和利益的前提。

美国前国务卿亨利·基辛格(Henry Kissinger)坚信,一个国家在国际体系中能够制定和实施独立的外交战略,尤其是在大国竞争或联盟体系中,是其维护自身利益和影响力的关键。^②对埃及来说,则要在不破坏与美联盟关系的前提下,尽可能追求战略自主,争取利益。在大国竞争背景下,平衡与中、美俄、三个大国的关系对埃及尤为重要。埃及积极寻求加强与中国和俄罗斯等国的战略合作,探索更多样化的军事合作伙伴,以及增强其外交自主性和经济发展空间。特别是在美国因人权议题和政治分歧而对军事援助施加若干限制之后,埃及一方面提升了与中国的军事合作程度,购买“歼-10c”战斗机满足了当下埃及的多元化战略和技术需求,将埃及与中国的军事伙伴关系提升到新的高度。^③在“一带一路”倡议框架内,埃及加强与中国在基础设施建设和经济投资领域的合作。2023年7月至2024年3月间,苏伊士运河经济区成功吸引128个工业和港口项目^④,投资额超过30亿美元,其中40%来自中国投资。中埃在经济合作区取得的丰硕成果后,双方于2024年4月签署了14项协议,以吸引中国大型企业在埃及投资

① [美]约翰·米尔斯海默:《大国政治的悲剧(修订版)》,王义桅、唐小松译,上海:上海人民出版社,2021年版,第35-39页。

② [美]亨利·基辛格:《大外交》,顾淑馨、林添贵译,海南:海南出版社2012年版,第53页。

③ Ahmed Aboudouh, “Egypt’s Purchase of a Chinese Fighter Jet Is a Reminder Cold War Tactics Are Back in the Middle East,” *Chatham House*, October 18, 2024, <https://www.chathamhouse.org/2024/10/egypts-purchase-chinese-fighter-jet-reminder-cold-war-tactics-are-back-middle-east>, 上网时间:2024年12月23日。

④ 包括已获得最终批准的项目和已获得初步批准的项目。

建设。^① 另一方面,埃及对俄罗斯合作程度逐年加深,签署了多项涵盖了核能、军事以及能源等多个领域合作协议,购买了诸如防空系统、直升机和其他防御技术等俄式军事装备。2017 年埃及签署购买俄罗斯的“S-300VM”高度先进的防空系统协议,以及“米-35”等被纳入埃及军队的战斗直升机,2018 年又冒着被美国制裁的风险购买了 20 架“苏-35”战斗机。这些为降低对美国技术依赖的举措,充分彰显出埃及在认知上的转变:埃及不能再长期依赖美国,照搬美国的治理模式,而是走自己的发展道路,最终实现战略自主。

(二) 调整周边外交,争取地区主导权

21 世纪初中东地区最为重要的变化是美国的“退场”和战略重心转移引发的中东格局变化,这为埃及、沙特等地区中等强国实现战略自主铺平了道路。纳赛尔曾言:“从世界地图上看,谁也不能漠视我们(埃及)在世界上所占据的这个空间,以及这个空间赋予我们的任务。”^②塞西在外交上强调埃及在地区内部的重要性,以及埃及外交范围的多国家和多层次特点,重拾纳赛尔倡导的“圈子外交”,推动埃及在地区安全、经济合作及政治协调上保持更加自主的立场。

首先,积极重返非洲大陆圈。塞西自 2014 年 6 月上任伊始,便立即恢复埃及的非盟成员国身份,致力于在各种非洲联合行动机制中扮演积极角色,实施一系列举措以强化埃及在非洲的区域影响力。这不仅是埃及传统地缘战略的延续,更是塞西政府实施对美“软平衡”战略的重要支点。作为非洲联盟的五大捐助国之一,埃及承担了成员国对非洲联盟捐款总额的 12%。^③ 2019 年 2 月 10 日至 2020 年 2 月 9 日埃及出任非盟轮值主席国期间,塞西通过推动非洲自由贸易区深化区域经济一体化,促进非洲内部基础设施的联通,支持冲突后国家的重建与发展,提升非盟的改革进程和行政效率等举措,明确表达了埃及巩固非洲大国地位的决心。深化与非洲国家外交关系使埃及得以在全球南方国家中构建“战略纵深”,帮助埃及重新定义“地区认同”,在关键时期帮助埃及抵消在实施对美“软平衡”过程中的负面因素。塞西上任初期,其执政的合法性曾遭到西方质疑,美国削减对埃及的经济援助和贸易往来。非洲丰富的自然资源和巨大的消费市场有利于缓解当时埃及在国际贸易中的不利地位,^④一定程度上帮助埃及走出美国

① “Egypt: 14 Agreements Signed to Create Chinese Projects in the Suez Canal Economic Zone,” *Nova News*, April 21, 2024, <https://www.agenzianova.com/en/news/Egypt-signed-14-agreements-to-create-Chinese-projects-in-the-Suez-Canal-economic-zone/>, 上网时间:2024 年 12 月 23 日。

② [埃及]加麦尔·阿卜杜拉·纳赛尔:《革命哲学》,张一民译,北京:世界知识出版社 1957 年版,第 58 页。

③ 另外四大捐款国是尼日利亚、安哥拉、阿尔及利亚和南非。

④ Tawfig Noffel, “Challenges Facing Egypt’s Foreign Policy in Africa,” *African Perspectives*, Vol. 11, No. 37, 2013, p. 16.

制裁下的经济困境。

其次,加强与阿拉伯国家的合作。埃及不仅是阿拉伯世界的政治、经济和文化中心之一,还通过其地理、历史和战略地位,成为促进阿拉伯国家团结与合作的关键枢纽。中东地区的周期性动荡,使得埃及在阿联中的地位变得尤为突出。在巴以问题上,埃及多次充当调解者。2021年加沙冲突爆发后,埃及成功调停哈马斯与以色列停火,并提供5亿美元重建援助。^①此后在2023年11月和2025年1月加沙冲突升级过程中,埃及充分发挥调停作用。埃美联盟增加了埃及在调停加沙冲突问题上的发言权,提升了埃及在中东的政治地位,增强了埃及在与美国外交谈判时的议价能力。但随着埃及因国内危机在中东事务中逐渐边缘化,埃及不再是美国在解决巴以问题的关键时刻转而求助的唯一国家。因此,埃及选择深化与其他阿拉伯国家的纽带关系,作为逐渐降级中的埃美联盟的战略缓冲。巩固与阿拉伯国家的战略合作,不仅可以帮助埃及强化“阿拉伯世界核心力量”的身份认同,而且随着沙特、阿联酋等国在巴以问题上的作用日益凸显,加强合作可以帮助埃及在巴以问题上发挥更重要作用。

最后,强化同伊斯兰国家间的交流与合作。在伊斯兰世界层面,“重回历史使命”、维护伊斯兰世界和阿拉伯国家的稳定是埃及对外关系的着力点。埃及致力于恢复其在宗教、文化、安全与外交领域的领导地位,无论是借助爱资哈尔开展宗教软实力输出,还是在伊斯兰多边组织中推动去极端化合作,埃及都在努力塑造一个“温和、正统、稳定”的伊斯兰国家形象。这不仅是服务于国家安全与地区认同,也帮助埃及在中东大国博弈与美国战略收缩背景下提供“软平衡”战略的文化与制度支撑。为应对穆兄会对埃及政治秩序的干扰,塞西政府将“打击穆兄会”“去极端化”的国家政策扩展为地区共同议题。通过借助伊斯兰国家间的宗教、政治与安全合作网络,埃及有效重建了多边支持体系,在面对美国政治压力时具备更强的战略回旋余地与外交议价能力。对伊斯兰国家的外交因而成为埃及“软平衡”战略布局的重要支柱。

随着全球政治格局的变化,塞西通过强化地区“三大圈子”外交,使埃及在中东、非洲及伊斯兰世界的外交影响力得到提升,帮助埃及在大国竞争与地区权力格局重构中避免被边缘化,使埃及有资本和信心实施对美“软平衡”外交战略。

(三) 多元化资金来源,增强经济安全

在经济领域,塞西政府推出“埃及2030年愿景”,致力于推动国内经济转型和对外经济多元化。减少对美经济依赖并非易事,除塞西上台后的强势治理手腕外,在全球力量格局变化的背景下,多元化的经济互动也为埃及提供了多

^① 熊思浩:《哈马斯与以色列达成停火协议》,新华网,2021年5月21日,http://www.xinhuanet.com/2021-05/21/c_1127471843.htm,上网时间:2024年2月3日。

种资金渠道,助力埃及增强经济安全。在埃及经济维持稳定和摆脱对美经济依赖过程中,海湾国家提供的经济援助和合作发挥了重要作用。塞西领导的军队罢黜穆尔西后,沙特、科威特、阿联酋三个阿拉伯国家坚定支持塞西执掌政权,不仅在外交上支持埃及,在经济上也为埃及提供巨额经济援助。为表示对塞西上台的支持,三国提供了 230 亿美元赠款、现金存款和燃料补给。^① 此外,2016 年埃及将埃镑贬值 50%后,沙特阿拉伯和阿联酋先后向埃及央行存入约 30 亿美元和约 10 亿美元。2022 年,海湾阿拉伯国家向埃及提供了高达 220 亿美元的援助,旨在帮助埃及应对货币危机。据粗略统计,自 2011 年以来,埃及从海湾国家获得的援助高达 1,140 亿美元,^②所获援助显著高于美国提供的援助额度。在投资合作方面,2024 年 9 月沙特宣布 50 亿美元对埃投资承诺;同年 10 月,埃及与沙特签订了总额高达 150 亿美元用于可再生能源、工业、房地产开发、旅游和技术等领域的项目投资协议。^③ 过去十余年间,海湾阿拉伯国家对埃及直接投资的流入总额贡献率介于 10%~20%之间。^④ 海湾阿拉伯国家对埃及的援助不仅是经济支持,在政治上也予以坚定支持,即对埃及剧变以来政治稳定的政治承诺。^⑤ 海湾阿拉伯国家以直接财政输血、产业投资、能源补贴与替代性融资机制,在埃及经济领域逐步填补了美国的角色。海湾阿拉伯国家的援助相比于美国援助更加灵活,没有过多附加条件,对埃及稳定政权和地区安全更为聚焦。

埃及的资金来源也包括中国、俄罗斯等美国不愿埃及与之合作的国家。其中,中国在中东地区提供贷款金额最高的国家就是埃及。据埃及中央银行截至

① “Egypt Got \$ 23 Billion in Aid From Gulf in 18 Months-Minister,” *Reuters*, March 2, 2015, <https://www.reuters.com/article/world/egypt-got-23-billion-in-aid-from-gulf-in-18-months-minister-idUSKBN0LY0US/>, 上网时间:2024 年 11 月 8 日。

② Mohamed Abdelaziz, “Aid for Security: The Gulf-Egypt Dynamic Supporting Egypt’s Economy,” *Fikra Forum*, June 7, 2022, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/aid-security-gulf-egypt-dynamic-supporting-egypts-economy>, 上网时间:2024 年 10 月 12 日。

③ Edmund Bower, “Saudi Arabia Signs Deals Worth \$ 15bn with Egypt,” *Arabian Gulf Business Insight*, October 17, 2024, <https://www.agbi.com/trade/2024/10/saudi-arabia-signs-deals-worth-15bn-with-egypt/>, 上网时间:2024 年 12 月 12 日。

④ Adam Krzymowski, “Role and Significance of the United Arab Emirates Foreign Aid for Its Soft Power Strategy and Sustainable Development Goals,” *Social Sciences*, Vol. 11, No. 2, 2022, p. 48.

⑤ Khalil al-Anani, “Gulf Countries’ Aid to Egypt: It Is Politics, Not the Economy, Stupid!,” *Arab Center Washington DC*, May 5, 2022, <https://arabcenterdc.org/resource/gulf-countries-aid-to-egypt-it-is-politics-not-the-economy-stupid/>, 上网时间:2025 年 3 月 22 日。

2024年4月末的统计数据,国家开发银行已累计对埃发放贷款77亿美元。^①在“埃及2030愿景”与“一带一路”倡议对接过程中,双方推进基础设施项目融资,如30亿美元的新行政首都中央商务区项目的合作。^②俄罗斯与埃及的合作以“工程+服务”形式的核电与工程项目为主,如已启动的耗资250亿美元的达巴核电站大型项目、耗资70亿美元的苏伊士运河工业经济区项目等。中俄提供的“项目型贷款+技术转让”模式可以优化埃及的外债结构,相较于国际货币基金组织和美国多为“结构性改革”导向贷款,使埃及的资金使用自主性更高。埃及积极接受与中国、俄罗斯及海湾阿拉伯国家等非西方大国的援助与合作,本质上是一种经济上的战略平衡手段,降低美方对埃及政策和资源配置的主导权,提升埃及的经济安全。

四、塞西政府对美“软平衡”战略的评估及展望

对美“软平衡”战略转型是一个艰难复杂的过程,充满风险和冲突,难以用简单的是非对错来评判。从软平衡的概念来看,塞西对美外交战略使埃及朝向更为稳健的经济发展结构和安全格局的方向迈进,成效显著。但考虑到埃及与美国在力量对比上差异明显,以及埃及自身所面临的复杂局势和历史遗留问题,这些努力注定充满挑战和不确定性。简单而言,塞西政府对美外交战略转型一方面会使得埃及与美国之间出现一定摩擦,进而可能威胁埃及的发展和安全;另一方面,软平衡意味着维护好与美国的盟友关系是埃及对美战略转型中的关键目标之一,表明双方间的合作大于分歧。

(一) 埃及对美战略转型过程面临的风险

塞西选择对美实施“软平衡”外交战略,最大的风险是可能招致美国的不满甚至制裁。即便是美国战略重心转移,其依旧是中东最具影响力的国家,不会轻易放弃霸权地位。然而,埃及追求经济和安全自主的诉求必然与此形成冲突。例如,在追求经济发展战略转型过程中,埃及加强与中国的合作,自然会外溢至政治领域甚至是军事领域。这必然引起美国的疑虑,增添美国本就强烈的对华战略焦虑。

如果埃及试图利用大国对冲战略来对美国形成软平衡而从中渔利,势必会威胁其与美国的盟友关系,引发美国的反弹而威胁埃及自身利益。换言之,作为

^① “Monthly Statistical Bulletin,” *Central Bank of Egypt*, No. 333, December 2024, <https://www.cbe.org.eg/-/media/project/cbe/listing/monthly-statistical-bulletin/bulletin/dec/monthly-statistical-bulletin-333.pdf>, 上网时间:2025年6月1日。

^② 杨福昌:《相向而行令中阿关系持续发展》,载《环球时报》2018年7月9日,第14版。

弱势方,埃及无法保证在与几个大国周旋过程中能一直妥善平衡各方势力。根据 2018 年底俄罗斯和埃及签署并生效的 20 亿美元合同,埃及从俄罗斯购买至少 20 架“苏-35”战斗机。美国国务院立即警告塞西政府,埃及如购买俄罗斯战斗机,将面临制裁及今后无法购买美战机的风险,美国将根据《美国敌对国家制裁法案》对埃进行制裁。^① 类似事件在土耳其身上已经发生。作为北约成员国,土耳其不顾美国的强烈反对,依然坚持购买俄罗斯的 S-400 导弹系统,导致美国对土实施制裁。^② 埃及实力不如土耳其,显然无法承受这样的风险。

软平衡作为一种战略选择,尽管具有明显的优点和吸引力,但也需要足够的技巧和适当的环境。使用不当不仅会伤及自身,更有可能引发大国之间围绕势力范围、战略资源、贸易市场等更为激烈的角逐,加剧大国在中东地区的博弈进而影响地区安全。^③ 美国在中东地区的战略收缩导致美国与盟国的关系从领导与被领导变成一种交易型的互惠关系,中东国家关系变得更脆弱和易变,进一步影响地区秩序的稳定。^④ 塞西推行的软平衡战略使埃及站在大国博弈的“风口”,虽可借势,亦有倾覆之险。因此,“软平衡”战略运用不当可能使埃及面临更加严峻的安全形势。

(二) 埃及与美国合作的前景

总体而言,“软平衡”战略强调在避免冲突的前提下获取利益,在环境适宜、技巧得法的条件下,其利大于弊。埃及与美国的共同利益大于分歧和矛盾,从塞西执政以来对美外交战略的策略运用来看,“软平衡”战略的使用风险较低。

首先,反恐合作构成了埃美双方长期稳定合作的核心内容。“9·11 事件”发生后,美国小布什政府正式提出“全球反恐战争”(GWOT)战略,标志着美国国家安全架构和外交政策的结构性转型。在该框架下,美国建立了一套全面反恐战争体系。作为中东与非洲交汇的地区强国,埃及因其军事实力、地理位置及地区稳定性,在美国全球反恐体系中扮演着关键角色。尤其在美埃盟友关系逐渐“模糊化”的过程中,反恐合作成为美埃关系维系与功能性延续的关键轴心。^⑤ 然而,反恐更像是一个深不见底的深渊和“资源黑洞”,埃及开罗大学学者拉姆·阿

① 柳玉鹏:《埃及购俄苏 35 战机 美威胁或像土耳其一样遭制裁》,环球网,2019 年 4 月 10 日, <https://3w.huanqiu.com/a/de583b/9CaKrnKjF12?s=a%2Fde583b%2F9CaKrnKjF12>, 上网时间: 2025 年 2 月 12 日。

② 寿慧生、高鑫:《战后美国与土耳其关系探析》,载《浙江外国语学院学报》2021 年第 2 期,第 75 页。

③ 李意:《埃及塞西政府的平衡外交政策述评》,第 110 页。

④ 牛新春:《美国的中东政策:延续与变化》,载《当代世界》2018 年第 3 期,第 29 页。

⑤ Amir Magdy Kamel, “Economic Interdependence and Stability: The Failure of US Policy in Egypt,” *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 20, No. 2, 2018, pp. 113–115.

里·穆罕默德·阿舒尔认为,美国没有成功消除中东的恐怖主义,相反,恐怖主义已成为一种自我更新并跨越边界蔓延的现象,实质上构成了一种新型战争。^①埃及面临恐怖主义跨国和区域化蔓延的挑战,安全与反恐形势直接影响着埃及的政治稳定 and 经济发展,形成了国家发展的恶性循环。^②因此,埃及在稳定国家秩序、打击恐怖主义和极端主义活动方面,与美国的全球反恐战略具有长期的共同目标和利益。随着美国在中东实行战略收缩,埃及作为美国在中东地区反恐关键盟友的角色会更加凸显,未来反恐合作仍将是两国关系稳固的基石。

其次,埃及与美国拥有相似的地缘政治利益。2017年特朗普政府的《美国国家安全战略报告》提出,美国的目标是“中东不能成为恐怖分子的庇护所;中东不能被一个敌对大国控制;中东是能源安全的组成部分”^③。拜登在2022年7月16日举行的阿拉伯国家领导人峰会期间表示美国不会离开中东,强调“我们不会撤退,留下权力真空,任由中国、俄罗斯或伊朗填补。我们将致力于利用这一时刻,展现美国积极且有原则的领导力”^④。特朗普2.0时代,美国重回“实用主义”路线,加之特朗普与塞西私交甚密,美埃关系迎来新一轮改善的契机。在地区事务上,美国政府认为,沙特的力量难以独自应对伊朗在中东的影响力扩张,美国对埃及盟友关系的维护,将埃及进一步拉入遏制伊朗的统一战线,有利于实现地区均势。美国对埃及的援助是以达成战略共识为目的,优先考虑支持其重要利益,而不在于民主、人权、改革等次要利益,因而美国即使多次批评埃及的人权和民主问题,但并未就此对埃及实施更多干预性措施。^⑤地缘政治利益的交织促使埃美盟友关系即便无法像“阿拉伯之春”前那样紧密,埃及也依旧是美国在中东的关键盟友。^⑥此外,埃及控制的苏伊士运河是世界上最重要的水道之一,是美国拥有的唯一加急通行权的河道,这是美国重要的利益纽带,双方对此都极为重

① [埃及]拉米·阿里·穆罕默德·阿舒尔:《非洲恐怖主义的未来——作为世界上新战争的表现之一》(阿拉伯文),载《政治与经济学院杂志》2022年第16期,第481-482、499-451页。

② 郝诗羽、段九州:《塞西执政以来埃及的非洲政策取向与变化》,载《西亚非洲》2020年第3期,第121-122页。

③ “The National Security Strategy,” *The White House*, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 上网时间:2024年5月1日。

④ “Biden Says the U. S. ‘Will Not Walk Away’ from the Middle East,” *The Associated Press*, July 16, 2022, <https://www.npr.org/2022/07/16/1111863983/biden-meets-gulf-leaders-strategy>, 上网时间:2024年12月3日。

⑤ 朱耿华:《美国对埃及的援助:过程、动因及影响》,载《美国问题研究》2011年第2期,第162页。

⑥ 唐志超:《美国的中东战略调整:环境塑造与秩序重建》,载《西亚非洲》2024年第2期,第22-23页。

视。在经贸、投资、能源等领域,两国合作关系是多层次、多维度的,既有互补性,也有协同性。埃美均有进一步加强经济、贸易和能源合作的强烈意愿,两国未来合作前景广阔。

这表明,美国即使持续战略收缩,大规模减少在中东的干预力度,依然不会全面放弃中东,中东依旧是国际形势中最不稳定的因素之一,^①不断牵制着美国。埃及对美国的战略价值使其成为美国“轻足迹”中东政策中不可或缺的支点国家,美国也将长期维持与埃及的密切关系,以确保其核心利益不受损害。埃及在反恐、地缘政治、经济等领域的优势地位,使其有能力和自信对美国实施“软平衡”战略。

(三) 软平衡下的“模糊盟友”

塞西政府对美“软平衡”战略带来的一个重要影响,是埃及与美国的盟友关系开始变得模糊,即若即若离、盟而不友的“模糊盟友”状态。^②对埃及来说,这种状态符合其利益。根据美国学者布洛克·泰斯曼(Brock Tessman)和沃泰克·沃尔夫(Wojtek Wolfe)的论述,中小国家会在大国影响下使用战略对冲的策略。这个概念在一定程度上与软平衡有相似之处,都属于制衡理论中的概念。战略对冲可以防止国家陷入两种境地:一种是对冲国与主导国关系恶化导致军事危机,另一种是主导国停止提供关乎对冲国利益的公共物品。^③塞西对美国的软平衡似乎印证了这一理论。埃及采取战略对冲政策不仅是为了摆脱内外困境的压力,也是埃及在地区力量格局变动后积极的外交选择,是“制衡”与“追随”之间的“中间立场”。

与传统盟友关系不同,埃美间新型的、若即若离的模糊关系反映出新的历史条件下双边关系的复杂性。美国的其他中东盟友在影响美埃互动方面占据重要地位,如果没有来自沙特和以色列方面的巨大压力,或者如果埃及没有向俄罗斯求助,那么美国在 2013 年暂停对埃及援助后恢复援助的时间可能要长得多。塞西成功利用了此类复杂的环境变化因素,为埃及争取到了重要的战略利益,初步实现了对美外交战略转型,尽管这一过程依旧处于探索阶段。埃美间联盟关系的独特之处在于,无论双边关系如何紧张,埃美双方在地区安全领域具有非常重要的共同利益。双方对外战略的调整,依旧会以共同维护区域安全来弥补双边关系的短板,在安全领域保持合作。更为重要的是,埃及所坚持的“软平衡”战略以及这种“模糊盟友”模式,可能成为中东地区乃至其他地区国家应对大国竞争和地区格局变化的一种更普适、更有利的选择。

① 王泰:《国际格局调整与中国的中东战略》,载《西亚非洲》2014 年第 1 期,第 19、24 页。

② 寿慧生、王倩楠:《模糊盟友:联盟体系视角下的美国与土耳其关系》,第 138 页。

③ Brock Tessman and Wojtek Wolfe, “Great Powers and Strategic Hedging: The Case of Chinese Energy Security Strategy,” *International Studies Review*, Vol. 13, No. 2, 2011, pp. 215–218.

五、结语

新形势下,中东国家普遍面临两难选择:一方面希望美国在地区事务中继续发挥稳定作用,另一方面不愿在日益激烈的大国竞争中被迫选边站队。伴随美国在中东持续进行战略收缩,地区权力格局加速重组,以及埃美战略关系日益模糊化,埃及获得了游走于大国与地区博弈的更大空间。基于此,塞西政府希望在保持多边合作的同时,规避战略被动,提升对美战略主动性。本文以“软平衡”为分析框架,解释埃及对美国实施的战略转型内涵、动因与过程。埃及实施“软平衡”战略的目的在于,在不背离美埃联盟框架的前提下,模糊对美战略关系,在权力格局变迁中寻求平衡,摆脱对美国的经济依赖,增进平等盟友关系,以提升战略自主和构建对美关系的结构性“软平衡”。

埃及对美“软平衡”战略的形成,源于内外因素的双重驱动。在国内层面,美国对埃及政局的干预引发塞西政权的安全焦虑,加之长期经济结构失衡与对美依赖,高涨的反美主义情绪为塞西政府重新塑造对美政策提供了契机。在国际层面,美国在中东的战略收缩与地区格局重组,迫使埃及在大国博弈与区域竞争中寻求战略自主,重构发展路径。塞西在穆巴拉克平衡外交的基础上,推动对美战略转型,摆脱对美国的依赖,深化与中俄等大国的多边合作,复兴“圈子外交”,强化身份认同,重塑地区影响力。通过内政与外交的联动操作,埃及以自主性提升为核心的“软平衡”战略路径逐渐清晰。这一战略既回应埃及国家安全与发展需求,也为中等国家在国际体系中的生存与突围提供了重要经验。

埃及对美实施的“软平衡”战略,虽非直接对抗,但在客观上对美国在中东的战略布局与联盟体系产生了深远影响。动摇了以美为中心的联盟体系,美国主导下的中东格局正遭遇结构性重构,推动中东向“去美国中心化”与多极化方向演进。因此,对埃及来说,“软平衡”战略虽然是一种有效的战略选择,但也颇具风险。其一,这种战略可能引发美国的疑虑甚至制裁。其二,“软平衡”战略一旦运用不当,埃及可能沦为大国对抗和资源争夺的牺牲品。当前的实践表明,埃及在维持埃美正常盟友关系的同时,正在逐步实现削弱美国对埃控制与提升本国自主性等目标。通过推进对美“软平衡”战略,埃及展现了中等国家可以在国际结构性和联盟体系的不对称外交中扩展自主性,证实了中等国家在大国和地区博弈格局中并非只能选择依附或对抗,“软平衡”或许正是未来全球多极结构中最可行的战略路径之一。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)