

# 埃欧关系的历史建构与当下演变

——从非对称到强相互依赖\*

钱 磊 [埃及]穆尼尔·宰亚达

**内容提要:**埃及与欧洲的关系由来已久,但在第二次世界大战前埃欧关系长期受限于殖民主义模式,其中基于苏伊士运河控制权的非对称相互依赖是双方关系的核心主题。自1956年苏伊士运河战争终结了殖民主义模式后,埃欧关系开始以非对称起点,逐渐建构起一种多维的、可相互制衡的强相互依赖。在此模式下,双方关系既非静止的也非和谐的,而是处于现实利益考量下的博弈状态。2011年“埃及革命”以来埃欧关系的一波三折,可以说是这种常态博弈的具体表现。在推动埃欧关系当下演变的所有因素中,社会价值观或反恐安全因素并没有发挥决定性作用,欧盟地中海政策主导权的变迁和2015年塞西政府对德经济联系战略才是左右变化的关键性因素。

**关键词:**埃欧关系 非对称相互依赖 强相互依赖 欧盟地中海政策

2011年2月3日,开罗解放广场“骆驼战役”后的第三天,欧盟五大国领导人即发表联合声明称:“埃及政权过渡‘必须立即开启’”,意指“穆巴拉克必须立即辞职”,此为欧洲介入埃及革命和中东变局之始。此后,欧洲一直充当埃及政治转型的“导师”,具有强烈的“主人翁意识”,而欧埃之间存在的价值观鸿沟似乎也出现了消解的可能。

\* 本文为教育部人文社科重点研究基地重大项目(项目编号:12JJD810015)“北非变局对环地中海国际关系的影响研究”的阶段性成果。感谢《欧洲研究》匿名评审专家给予的宝贵意见和修改建议。文责自负。

但2013年7月3日事件后,埃欧关系<sup>①</sup>全面趋冷,对人权和民主等的考量成为主导欧盟对埃及政策的主要因素,并凌驾于其他因素之上。2015年年中之后,埃欧关系又全面回暖,令欧洲舆论深感意外。同年11月的巴黎暴恐事件后,埃欧关系回归常态成为定局。2016年,埃及更是重新成为欧洲邻国政策地中海区域最大的受援国,即便如朱利安·雷杰尼(Giulio Regeni)事件<sup>②</sup>的发生也未阻碍埃欧关系复苏的趋势。

如何理解这六年多来埃欧关系的一波三折?这种变化的主要影响因素又有哪些?是否可以通过追溯埃欧关系两百年的历史建构,来理解埃欧关系的当下演变和未来趋势?本文基于罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈的复合相互依赖理论延伸出的“非对称相互依赖”和“强相互依赖”概念,对埃欧关系的历史建构和当下演变进行案例分析,并探讨欧盟地中海政策领导权的变迁对埃欧关系的影响。

## 一 基于苏伊士运河控制权的非对称相互依赖:埃欧关系的起点

2016年4月,赖曼·阿雅迪(Rym Ayadi)和埃马努埃莱·塞萨(Emanuele Sessa)在应欧盟议会请求所撰写的“革命前后欧盟对突尼斯政策”研究报告中,将欧洲与北非的关系概括为“简单的物物交换”,即“以援助换贸易”、“以默许换安全”和“以自由

---

<sup>①</sup> 对于“埃欧关系”是否成为一个问题,是否有研究的价值,欧洲、阿拉伯和中国学界进行了一系列的讨论,参见[比]比沙拉·哈德:“欧洲与阿拉伯——从‘对话’到‘阿拉伯之春’”(阿拉伯文),瓦立德·阿卜杜勒·阿里、塔依布·扎因拉·穆罕默德等:《阿拉伯革命的地缘政治影响》,贝鲁特:阿拉伯政治研究中心出版社2014年版,第187-242页;[埃]希沙姆·穆拉德:“埃及与欧洲”(阿拉伯文),《金字塔报(阿文版)》,2017年1月7日;Anna Potyrala, Beata Przybylska-Maszner and Sebastian Wojciechowski eds., *Relations Between the European Union and Egypt after 2011—Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, Berlin, Logos Verlag Berlin GmbH, 2015; Mohammed Yousef Reham, “European-Egyptian Energy Dynamics Post-2011: Why a New European Approach in Energy Cooperation Is Opportune?”, *EMSP Occasional Paper Series*, No.1, 2016; Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change Its Spots”, *Amsterdam LF* 4, 2012, pp.76-88; 汪波:《欧盟中东政策研究》,北京:时事出版社2015年版,第1-6页。其中,《阿拉伯革命的地缘政治影响》一书开篇就认为在研究中可以将欧盟作为一个政治实体(对比美国、俄罗斯),以分析它在地缘政治博弈中的行为模式、动机和影响。而波兰亚当·密兹凯维奇大学的安娜·珀特娜拉(Anna Potyrala)等人则在《2011年后欧盟与埃及的关系:决定因素、合作领域和前景》一书中从政治关系、经济关系、社会关系、移民、恐怖主义、援助等多个角度全方位分析了2011-2014年埃欧关系的发展演变。以上学者对“埃欧关系”学理性的论证,可分为三个方面:一是作为欧洲之代表的欧盟是一个准主权实体,它也确实具有对外政策的权力和实践,虽然这种实践往往受到欧盟大国意愿的制约;二是自20世纪70年代开始欧盟实施延续的对地中海政策,包括全球地中海政策、“巴塞罗那进程”、欧洲邻国政策和地中海联盟,它们构成埃欧关系的基本面;三是在2011年埃及革命发生时,无论是对埃及的外交介入,还是与埃及在经济与社会领域内的合作,欧洲都使用集体谈判或集体行动的手段来获得优势。当然,埃欧关系中欧盟内主要大国围绕对埃外交政策主导权的博弈,也是不可忽视的因素。

<sup>②</sup> 朱利安·雷杰尼是意大利人,剑桥大学在读博士生。2016年1月他在埃及做田野调查时遭埃及政府拘禁后死亡,在意大利国内引发众怒。Rosie Scammell and Ruth Michaelson, “Italian Student Found Dead in Cairo ‘Killed by Violent Blow to the Head’”, *The Guardian*, 7 February 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/07/italian-student-giulio-regeni-dead-cairo-killed-violent-blow-head>, last accessed on 2 May 2017.

换利益”。<sup>①</sup>但事实上,欧洲与北非五国关系并非那么“简单”,而是一种涵盖经济、社会和政治互动的多维度、深层次的相互联系,甚至相互依赖。<sup>②</sup>当然,北非五国与欧洲的相互依赖程度不一,其相互依赖结构也存在差别。

根据基欧汉和奈的复合相互依赖理论,国家间关系的理想状态是复合相互依赖,它的基本特征包括三个方面:第一,社会间多渠道联系;第二,国际关系的议程包括许多没有明确或固定等级之分的问题或议程;第三,复合相互依赖普遍存在时,一国政府不在本地区内或在某些问题上对他国政府动用武力。<sup>③</sup>“议程无等级之分”意指“所有问题都附属于军事安全的时代不复存在”,<sup>④</sup>它与“不动用武力”原则异曲同工。关于复合相互依赖在国家间关系中的体现,作者举了美加关系、美澳关系这两个例子。

在论证复合相互依赖这种理想状态之前,基欧汉和奈也提到:“在相互依赖关系中,各方的相互依赖程度不一,而且绝大多数情况下存在着非对称性”。<sup>⑤</sup>他们还强调:“相互依赖的非对称性,最有可能向行为体的相互交往提供影响之源。”<sup>⑥</sup>确实,纵观历史,某些给一方带来极大脆弱性但又不得不建立的相互联系,往往使彼此联系的加深成为可能。在埃欧关系中,苏伊士运河就是这种“会付出代价但又不得不建立的相互联系”。可以说,自1854年法国人费迪南德·雷塞普(Ferdinand de Lesseps)说服埃及帕夏<sup>⑦</sup>穆罕默德·赛义德(Muhammad Said Pasha,1854-1863年在位)开凿苏伊士运河以来,运河问题就一直是影响埃欧关系最重要的因素。中东变局以来,欧美和阿拉伯学者分析欧洲能源安全的几乎所有有影响力的文章,均给予苏伊士航运安全以

<sup>①</sup> Rym Ayadi and Emanuele Sessa, “EU Policies in Tunisia before and after the Revolution”, Policy Department, Directorate-General for External Policies, June 2016, p.22.

<sup>②</sup> “联系”与“依赖”是不同的概念,基欧汉和奈在《权力与相互依赖》一书中开宗明义地指出:“当交往产生需要有关各方付出代价的相互影响时(这些影响并不必然是对等的),相互依赖便出现了。如果交往并没有带来显著的需要各方都付出代价的结果,则它不过是相互联系而已”。参见[美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第四版),门洪华译,北京:北京大学出版社2012年版,第9页。另外,肯尼思·华尔兹也认为:“相互依赖关系是一种需要花很大的代价才能解除的相互联系”,参见Kenneth Waltz, “The Myth of Interdependence”, Charles Kindleberger eds., *The International Corporation*, The MIT Press, 1970, pp.206-207。

<sup>③</sup> [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖》(第四版),第23-27页。

<sup>④</sup> 同上书,第25页。

<sup>⑤</sup> 同上书,第17页。

<sup>⑥</sup> 同上书,第197页。

<sup>⑦</sup> 帕夏(Pasha)是奥斯曼帝国的一个高级政治和军事职位,相当于英国的贵族或爵士。帕夏往往被委以重任,但并不拥有独立领地的权力。穆罕默德·阿里帕夏(1805-1848年在位)完全掌握埃及统治权之后,一直厌恶帕夏这一与独立王朝统治者不相称的称号,而往往自称瓦里(Wali, Vali)或赫迪威(Khedive)。瓦里是奥斯曼帝国行省主管的称号,类似于总督,一个瓦里治理的省区被称为威拉叶(Wilayah, Vilayet)。赫迪威的意思是“伟大的埃米尔”,其地位则高于瓦里。直到1867年,伊斯坦布尔的奥斯曼苏丹才公开承认埃及帕夏伊斯梅尔为赫迪威,自此,埃及阿里王朝的最高统治者才摆脱帕夏的头衔。

特别关注。<sup>①</sup>

基欧汉和奈对非对称性可成为相互交往之源的洞见十分具有前瞻性,但遗憾的是他们对非对称性如何建构国家间相互依赖、如何影响国家间关系的走向和各自的政策选择,以及非对称的相互依赖如何发展演变为(或者是否必定演变为)复合相互依赖状态,缺乏进一步的理论探索。对苏伊士运河与埃欧关系非对称相互依赖关系之建构的分析,有助于丰富上述理论。

苏伊士运河是埃欧关系的纽带,它的开通标志着欧洲与埃及非对称相互依赖关系的建立,而其中埃及处于初始优势的一方。<sup>②</sup>从苏伊士运河的历史经验中可知,非对称相互依赖的建立,受到硬性的、先天的因素影响更深。这些因素包括地理、地缘政治、全球能源分布的不平衡等。苏伊士运河的地理位置具有天然优势,它的通航极大地缩短了欧洲通往印度和亚太的海运距离,其作用有目共睹。因此,早在1798年拿破仑入侵埃及时,就对苏伊士抱有极大的野心。拿破仑曾亲自率领一批工程师和军官详细勘察苏伊士地峡,以考察开辟苏伊士运河的可行性,只是当时主要的测量员勒佩尔(Jean-Baptiste Le Pere)得出“红海水位比地中海水位约高9.9米”难以开凿运河的错

<sup>①</sup> Mohammed Yousef Reham, “European-Egyptian Energy Dynamics Post-2011: Why a New European Approach in Energy Cooperation Is Opportune?”; Mehdi P. Amineh and Wina H.J. Crijns-Graus, “Rethinking EU Energy Security Considering Past Trends and Future Prospects”, *Perspectives on Global Development and Technology*, Vol.13, Issue 5-6, 2014, pp.757-825; Nicolò Sartori, “The Mediterranean Energy Relations after the Arab Spring: Towards a New Regional Paradigm?”, *Cahiers de la Méditerranée*, No.89, 2014, pp.145-157; Shiraz Maher, “The Arab Spring and Its Impact on Supply and Production in Global Markets”, *EUCER Strategy Paper*, No.4, 2013; Gabriele Quattrocchi, “Energy Security: Challenges and Priorities in the Mediterranean (Part 3)”, 26 September, 2014, <http://mediterraneanaffairs.com/energy-security-challenges-and-priorities-in-the-mediterranean-part-3/>, last accessed on 2 May 2017; “The East Mediterranean Geopolitical Puzzle and the Risks to Regional Energy Security”, *IENE's South-East Europe Energy Brief-Monthly Analysis*, No.103, July-August 2013, <http://www.iene.eu/the-east-mediterranean-geopolitical-puzzle-and-the-risks-to-regional-energy-security-p20.html>, last accessed on 2 May 2017.

<sup>②</sup> 之所以说埃及是初始占优的一方,是因为自苏伊士运河通航的1869年直到1882年英国入侵埃及,运河的管辖权和主权是属于埃及的。首先来看有关国际苏伊士运河公司的股份和所有权问题。1858年10月,雷塞普正式宣布成立国际苏伊士运河公司并公开发售股票(股值总计2亿法郎)时,赛义德帕夏所持有的股份达到44%,成为运河公司的第一大股东(其他股份大多为法国公民零散购买和持有)。赛义德的股份来自两个渠道:一是根据1854年与雷塞普的协议,赛义德帕夏个人占有公司15%的股份所有权,埃及政府将持有另外的15%,代价是为运河修建持续提供大批劳动力;二是公开募股后赛义德购买的约14%。运河公司股权发生重大变化的转折点是在1875年11月24日,当时赫迪威伊斯梅尔陷入财政危机,打算抛售运河股份。法国政府在讨价还价,而英国政府当机立断,出资400万英镑购得赫迪威在苏伊士运河公司的44%股份。自此,英国政府开始成为运河公司最大的股东。其次,有关苏伊士运河主权的變化发生在1882年。英国入侵并占领埃及后,立刻驻军苏伊士运河区,接手运河的日常运作,并用英国和欧洲领航员来替代埃及领航员。为了确保有效控制苏伊士运河,并缓解欧洲列强对英国垄断运河的不满,英国进行了一系列的国际谈判,最终于1888年10月29日在伊斯坦布尔签订了《苏伊士运河公约》(Suez Canal Convention)。公约规定:运河无论在和平时期还是战争时期,都向所有国家的船只开放;运河的出入口永远不会关闭,运河沿岸也不会设立永久性的防御工事;禁止交战国的船只在运河港口和其他任何地方装卸军队或军需物资。公约有效期至运河通航后的99年,即1968年,埃及政府将有权收回运河的所有权。公约的签署(签署国包括英、法、德、意、俄、西班牙、芬兰、奥匈帝国和奥斯曼帝国)意味着列强对英国控制运河的国际承认,从而终结了埃及对苏伊士运河拥有的主权。

误结论,才迫使他放弃了苏伊士计划。<sup>①</sup>19世纪中叶,英、法围绕修建苏伊士运河还是修建开罗-苏伊士铁路的斗争<sup>②</sup>,是两国在埃及争夺影响力的继续,而苏伊士运河计划的启动则表明法国暂时拥有了优势。

基欧汉和奈认为,操纵相互依赖的非对称可成为一种权力来源,尽管这种权力是有局限性的。<sup>③</sup>值得注意的是,他们提到的“不动用武力原则”是指两国关系处于复合相互依赖状态时。而在非对称相互依赖状态下,这一原则并不通用,战争发生与否受历史语境<sup>④</sup>的影响更多。在20世纪60年代以前的殖民强权语境中,相互依赖的非对称性权力于弱国而言往往是一种“致命的毒药”。这是因为在殖民强权语境下,当强国在相互依赖关系中处于劣势时,面对政治对抗或经济纷争,往往倾向于使用武力来改变现状,并进而通过军事和政治控制来制衡这种非对称性权力。苏伊士运河对埃欧关系的影响,恰恰反映了这种情况。埃及人常言:“并非埃及拥有了苏伊士,而是苏伊士拥有了埃及。”1882年英国入侵埃及、1956年英法以三国入侵苏伊士,都是殖民强权的典型例子。

1869年苏伊士运河通航后,欧埃非对称相互依赖关系正式确立,而一开始欧洲倾向于使用非暴力的手段来平衡这种非对称性。借由赫迪威伊斯梅尔(Khedive Ismail, 1863-1879年在位)<sup>⑤</sup>挥霍浪费而导致的埃及巨额外债,英法最终成功设立“二元控制委员会”以对埃及财政收支和政府管理进行“双重监督”。但这种干涉主权的强权模式和殖民主义手段遭到了伊斯梅尔和埃及人的反抗,伊斯梅尔开始秘密鼓动反欧主义和军官暴动。

① 赵军秀:“评英法开凿苏伊士运河的矛盾”,《世界历史》1994年第4期,第28-35页。

② 在法国提倡修建苏伊士运河的同时,英国致力于说服埃及帕夏修建亚历山大-开罗-苏伊士铁路。其中亚历山大至开罗段于1856年完工,它是非洲大陆上的第一条铁路。穆罕默德·赛义德长兄之子、埃及帕夏阿巴斯一世(Abbas I, 1848-1854年在位)去世后,英国的铁路计划被搁置了。参见[美]詹森·汤普森:《埃及史:从原初时代到当下》,郭子林译,北京:商务印书社2012年版,第238页。

③ [美]罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈:《权力与相互依赖(第四版)》,第18页。

④ 我们可以简单地将历史语境分为两个类别,即“殖民语境”与“后殖民语境”。它们之间最大的差别是决策者和社会舆论对战争的成本、收益和道德风险的不同认知。“殖民语境”向“后殖民语境”过渡的最关键节点是1956年的苏伊士运河战争和1954-1962年的阿尔及利亚解放战争。前者使英国艾登政府倒台,继任的麦克米兰首相则开启了瓦解大英帝国的“变革之风”;后者使法国蒙受严重损失,进而促使戴高乐开启“非殖民化进程”,并在1960年形成非洲国家独立浪潮。英法这两个老牌殖民帝国的瓦解,开启了“后殖民时代”,国际社会因而步入后殖民语境中。另外,有关历史语境的分析,唐世平教授的新作《国际政治的社会演化:从公元前8000年到未来》中有关世界从“进攻性现实主义世界”向“防御性现实主义世界”转变的阐释,可为历史语境与战争发生之关系提供新的视角。在殖民语境下,或言“进攻性现实主义世界”中,即使弱相互联系的国家也难免遭受他国入侵,如16世纪的也门之于葡萄牙,19世纪的苏丹之于英国。而在后殖民语境下,弱相互联系的国家间战争的风险明显降低。

⑤ 埃及穆罕默德·阿里王朝的统治者常自称瓦里或赫迪威,但直到1867年,伊斯坦布尔的奥斯曼苏丹才公开承认他们的头衔,伊斯梅尔是第一个被公认为赫迪威的阿里王朝统治者。

面对埃及人的抵抗,1879年,英国利用其对奥斯曼帝国的影响力,指使伊斯坦布尔废黜了伊斯梅尔,扶持其子陶菲克(Muhammed Tewfik,1879-1892年在位)担任埃及赫迪威。最后英法力图以军事威慑的手段压制埃及的反英主义者,引发埃及人与欧洲人持续不断的冲突,最后酿成了1882年6月11日的亚历山大暴力冲突事件(造成50名欧洲人和两千多名埃及人的死亡)。<sup>①</sup>冲突事件本可通过外交途径解决,但在殖民强权语境下,非对称相互依赖关系中处于劣势的强国更倾向于动用武力,事实上,英法也决定以冲突事件为借口入侵埃及。<sup>②</sup>1882年9月英军成功征服埃及并正式驻军苏伊士运河。相互依赖的非对称性如何引发战争和殖民入侵,在英埃关系中可见一斑。1956年的苏伊士运河战争,也基于同样的强权逻辑,只是结果刚好相反。

埃及在1952年自由军官革命后重新开启了围绕苏伊士运河驻军问题的对英谈判。美国的介入使埃及获得了谈判优势,纳赛尔<sup>③</sup>最终迫使英国让步。1956年6月13日,英国从埃及撤出最后一支军队,纳赛尔随后开始策划完全收回苏伊士主权的计划——即“国有化”苏伊士运河公司。1956年7月26日,纳赛尔开始行动,“苏伊士运河危机”正式爆发。从7月到10月的一系列多边谈判本可抑制战争,埃及政府也承诺对苏伊士运河公司股份持有者(主要是英国政府和法国私人持有者)给予等额的经济补偿,埃及的领航员也证明了自己拥有独立完成苏伊士运河领航的能力。但在这个殖民主义尚未退潮的年代,军事介入仍是列强对外政策的可选策略。法国对纳赛尔支持阿尔及利亚的独立运动十分不满,故而鼓动英国军事介入,并拉拢因埃及军力不断增长而忧心忡忡的以色列加入。10月24日,英、法、以三国在法国签署了协同作战的塞夫勒协议(Protocol of Sèvres)<sup>④</sup>,5天之后以色列按照计划入侵西奈半岛,战争就此爆发。在战争中埃及用沉船堵塞了运河,从而迅速打击了欧洲的石油市场,美国、苏联的干涉和埃及军队的顽强抵抗最终迫使英国艾登政府宣布停火撤军。

非对称相互依赖是复合相互依赖建构的起点和根基,但非对称性并不必然导致和平或冲突的减少,它的作用受到时代语境的高度制约。在1956年以前的殖民语境中,

<sup>①</sup> [美] 詹森·汤普森:《埃及史:从原初时代到当下》,第253页。

<sup>②</sup> 法国军队已抵达亚历山大港外,但国内的内阁危机迫使法国在最后时刻放弃了军事行动,使英国得以独霸埃及。

<sup>③</sup> 贾迈勒·阿卜杜勒·纳赛尔(Gamal Abdel Nasser)是埃及共和国第二任总统(1956年6月至1970年9月在任)。他以埃及总理的身份开启了与英国的撤军谈判。1954年10月谈判达成协议,英国宣布将在两年内撤出驻埃军队,但前提条件是允许英国军队在苏伊士运河遭遇战争时重返运河区,以保护苏伊士运河这一大英帝国的海上咽喉。苏伊士运河战争的开端是以色列直接入侵西奈半岛和苏伊士运河区,英国随即援引1954年英埃撤军条约的前提条款向埃及派军。法国也以保护法国公民在苏伊士运河公司中的股权为借口参与军事行动,从而形成了三国联合入侵埃及的局面。

<sup>④</sup> 作为秘密外交的结果,英国首相艾登计划销毁塞夫勒协议的所有文件,但以色列总理本-古里安担心英法背信弃义而保留了一份副本。正是这份副本,最终揭示了英法以三国密谋的全过程。

非对称相互依赖状态增加了发生战争的可能性,尤其当强国在相互依赖关系中处于劣势且脆弱性更强之时。因为在殖民语境下,强国对维持或建立殖民帝国所付出的成本、道德风险和可获得的收益持乐观预期。苏伊士运河战争和同时代的阿尔及利亚战争却让英国和法国意识到军事强权的负面收益,从而促使两国政府先后开始非殖民化进程。在这之后,欧洲开始在经济合作、援助、社会互动和政治交往等多个领域加深与埃及的相互联系,并在部分优势领域构建非对称相互依赖,以平衡埃及基于苏伊士运河控制权的非对称权力。在这个多维联系建构的过程中,埃欧关系逐渐走向了强相互依赖状态。<sup>①</sup>

## 二 埃欧强相互依赖关系的历史建构

苏伊士运河战争结束后,军事强权成为埃欧关系的“过去式”。但与此同时,双方的关系也接近历史最低点。1967年第三次中东战争和之后的埃及-以色列消耗战,使苏伊士运河关闭了八年之久,从而严重影响到欧洲对外贸易和能源进口。运河的关闭使欧洲货运转向好望角航线,而为了节约成本船只越造越大(特别是油轮),从而超过了苏伊士运河原有的承载能力。战争短暂地改变了地理因素转化为资源的能力,苏伊士运河的关闭使得埃欧之间的相互依赖下降到历史最低点。但这种状况很快得到扭转,埃以签订和平条约之后,埃及转向国内建设。为了挽回运河的世界地位,埃及政府花费了巨大的代价,其中最重要的就是1976年6月至1980年9月实施了耗资巨大的苏伊士运河拓宽计划。但是运河关闭八年使欧洲找到了替代苏伊士运河的方法,之后埃及政府的补救行为也让欧洲人意识到苏伊士对埃及同样重要。在围绕苏伊士运河控制权建立的埃欧非对称相互依赖中,埃及并非处于绝对的优势地位,运河的中断对埃及和欧洲都产生了重要影响。正是基于这种判断,2011年埃及革命之时多位欧洲学者的研究和预测均指出:埃及政府会竭力维持苏伊士运河,使其保有对欧洲能源安

---

<sup>①</sup> 本文定义的“强相互依赖状态”是一种介于非对称相互依赖和复合相互依赖之间的国家间关系模式,它是自非对称相互依赖演变而来的多维度、可相互制衡的相互依赖。基欧汉和奈所限定的复合相互依赖状态在国际体系中并非常态,像欧埃关系(或法国-埃及关系、德国-土耳其关系等)是很难达到美国-加拿大、美国-澳大利亚的那种亲密状态的。社会价值观的鸿沟和由之而来的社会认知隔阂,是欧埃关系进一步发展的绝对障碍。但是,基于欧埃关系两百多年的历史建构(自拿破仑入侵埃及开始)和当下状态,我们又很难说它只是处于一种单一维度、绝对非对称的相互依赖状态(非对称相互依赖)。故而本文将当下的欧埃关系界定为一种“强相互依赖模式”,它的历史建构详见下文。

全的影响力。<sup>①</sup>

事实上,在苏伊士运河关闭时期,能源安全问题的凸显使欧洲不得不加强同埃及的联系,并忍受在非对称性相互依赖中的劣势。该问题源于1973年第四次中东战争时阿拉伯产油国对欧洲、美国和日本等的石油禁运。石油价格的飙升(1980年比1973年暴涨6倍<sup>②</sup>)使极度依赖能源进口的欧洲损失惨重。阿以和平对欧洲能源安全的重要性,开始成为欧洲人关注的焦点,而埃及则是和平的关键。因此,第四次中东战争后,能源安全取代苏伊士运河航运问题成为埃欧非对称相互依赖关系的核心要素。

在后强权语境下,强国为了平衡弱国在非对称相互依赖中获得的权力,更多地使用经济、外交、政治、社会交往等非暴力手段,这在20世纪70年代以来的埃欧关系变化中表现得十分明显,而这些非暴力手段的运用在客观上促进了埃欧之间的强相互依赖关系<sup>③</sup>的建构。1972年欧共体推出的“全球地中海政策”(the Global Mediterranean Policy, GMP),即是这些非暴力手段的最初运用。“全球地中海政策”是殖民主义体系解体后欧洲对地中海区域政策的新标准,经济合作、关税优惠和移民优待政策则是其核心目标。<sup>④</sup>石油危机之后,全球地中海政策向稳定阿以关系的方向倾斜,欧洲开始支持阿拉伯人的立场。1977年,埃及与欧洲签署“全球地中海政策合作协定”,加强经贸联系和人口流动成为欧共体对埃政策的选择。

在1995年的“欧盟-地中海伙伴关系”(Euro-Mediterranean Partnership, EMP,亦称“巴塞罗那进程”)和2004年的“欧洲邻国政策”(European Neighborhood Policy, ENP)中,经济贸易一直是欧盟关注的核心问题,也是欧埃之间首要的、发展最快的合

<sup>①</sup> Mehdi P. Amineh and Wina H.J. Crijns-Graus, “Rethinking EU Energy Security Considering Past Trends and Future Prospects”; Nicolò Sartori, “The Mediterranean Energy Relations after the Arab Spring: Towards a New Regional Paradigm?”; Shiraz Maher, “The Arab Spring and Its Impact on Supply and Production in Global Markets”; Gabriele Quattrocchi, “Energy Security: Challenges and Priorities in the Mediterranean (Part 3)”; Mohammed Yousef Reham, “European-Egyptian Energy Dynamics Post-2011: Why a New European Approach in Energy Cooperation is Opportunity?”.

<sup>②</sup> “BP Statistical Review of World Energy 2016”, BP, June 2016, p.14, <http://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>, last accessed on 2 May 2017.

<sup>③</sup> 需要注意的是,国家间强相互依赖关系模式与殖民主义关系范式存在明显的区别。在殖民强权时代,列强用武力手段打破弱国的非对称优势,并使用政治统治和军事威慑的手段来对冲这种非对称性,其所塑造出来的殖民主义国家间关系是“依附式”的,而非“相互依赖”的。以埃及为例,其国家安全和国家利益既不依赖于大英帝国的军事保护伞或“保护国”制度,其领导人和人民也不愿接受英国人的殖民统治。在苏伊士运河控制权基础上构建的非对称相互依赖确实是埃及与英国乃至欧洲关系的起点,但殖民强权很快就使双边关系滑向殖民主义模式。所以说历史的演变很难有固定的轨迹或确定的方向可言,非对称相互依赖并非必然演变为强相互依赖,强相互依赖是否必然演变为复合相互依赖也难有定论。

<sup>④</sup> Eduardo Sánchez Monjo, “The Multiple Dimensions of Euro-Mediterranean Cooperation”, *EIPASCOPE 25th Anniversary*, Special Issue, 2006, pp.75-79, [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06\\_2e\\_14.pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop06_2e_14.pdf), last accessed on 17 May 2017.



作领域。2004年,欧埃双边贸易总额已达到115亿欧元,同年欧盟与埃及签订的《欧埃联系协定》<sup>①</sup>正式生效。到2012年欧埃贸易额增至239亿欧元,占埃及对外贸易总量的22.9%,欧盟成为埃及最大的贸易伙伴。<sup>②</sup>2012年起,欧盟开始与地中海国家进行“全面自贸区谈判”(Deep and Comprehensive Free Trade Area negotiations, DCFTAs)的谈判,而埃及是最重要的谈判对象之一。

在双发关系的发展过程中,欧盟在能源贸易领域建构起对己方有利的非对称相互依赖。而这种赋予欧洲以权力资源的非对称性,来源于埃及政府财政对能源出口收入的过分依赖。数据显示,2010年埃及51%的液化天然气和绝大多数非管道石油出口欧洲,但却分别只占欧洲进口的1.3%和1%。<sup>③</sup>欧埃能源贸易对欧洲而言微不足道,却占到埃及总商品出口的29.8%,出口创收占政府财政收入比例近10%。<sup>④</sup>很明显,在欧埃能源贸易中欧洲面临的风险更低,而埃及则既敏感又脆弱。一旦能源贸易出现问题,埃及财政收入将受到重创。2012年以后埃及天然气出口的下降就对埃及财政造成了很大影响。在能源贸易中,埃及的这种脆弱性成为欧盟的权力资源,它对苏伊士运河和欧洲能源安全赋予埃及的非对称优势起到了一定的对冲作用。

除了加强贸易联系,欧洲另一大平衡政策就是“援助”。“欧盟-地中海伙伴关系”和“欧洲邻国政策”自始至终贯彻了“援助的逻辑”。1996-2006年,在欧盟-地中海伙伴关系框架下,欧盟通过两期“地中海经济发展援助项目”(Mediterranean Economic Development Assistance, MEDA)向埃及投入拨款或贷款总计12.9亿欧元,并且通过欧洲投资银行发放贷款总计约21.7亿欧元。<sup>⑤</sup>2011年革命后,欧洲新推出“伙伴关系、改革和包容性增长支持项目”(The Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth, SPRING Programma)以资助地中海国家的政治转型,其中埃及获得0.9亿欧元,占项目总投资投入的约四分之一。不同于美国、沙特和卡塔尔等国的对埃援助,欧盟援助更多是

---

<sup>①</sup> 《欧埃联系协定》(Association Agreement between European and Egypt)于2001年6月签署,2003年9月对外公布,2004年6月正式生效。参见“Concerning the Conclusion of a Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and Their Member States, of the One Part, and the Arab Republic of Egypt, of the Other Part”, *Official Journal of the European Union*, 2004/635/EC, 21 April 2004, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv;OJ.L\\_.2004.304.01.0038.01.ENG&toc=OJ;L:2004;304;FULL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv;OJ.L_.2004.304.01.0038.01.ENG&toc=OJ;L:2004;304;FULL), last accessed on 5 December 2017.

<sup>②</sup> Radoslaw Fiedler, “Financial and Trade Instrument in the European Union’s Policy Towards Egypt”, in Anna Potyrala, Beata Przybylska-Maszner and Sebastian Wojciechowski eds., *Relations Between the European Union and Egypt after 2011—Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, Berlin, Logos Verlag Berlin GmbH, 2015, pp.43-54.

<sup>③</sup> Lana Dreyer and Gerald Stang, “What Energy Security for the EU”, *European Union Institute for Security Studies*, November 2013; Mohammed Yousef Reham, “European-Egyptian Energy Dynamics Post-2011: Why a New European Approach in Energy Cooperation Is Opportune?”, *EMSP Occasional Paper Series*, No.1, April 2016.

<sup>④</sup> Shiraz Maher, “The Arab Spring and Its Impact on Supply and Production in Global Markets”, p.18.

<sup>⑤</sup> Radoslaw Fiedler, “Financial and Trade Instrument in the European Union’s Policy Towards Egypt”, p.48.

直接拨给了埃及政府,如邻国政策 2007-2012 年对埃援助的 70%都用于支持埃及政府财政预算。<sup>①</sup>很显然,欧洲的策略就是通过援助来“换取”埃及在其他方面的支持。在这种援助关系中,埃及属于较为弱势的一方,这赋予了欧盟一定的非对称权力资源。而欧盟利用这有限的非对称权力资源,将价值观因素纳入双边关系中。

1990 年欧盟委员会更新全球地中海政策时,第一次将“人权”写入财政援助的前提条款中,随后价值观附加条件就成为欧盟援助的“特色”。<sup>②</sup>一些欧洲学者辩称,欧洲援助的附加条件往往仅仅“停留在纸面”,但是 2011 年 5 月 25 日欧盟发布的“对变化中邻国的新回应:欧洲邻国政策回顾”<sup>③</sup>文件中,出现了将“援助”与“民主化进程”完全绑定的“多做多得”原则(More for More)<sup>④</sup>,这证明政治附加条件并非“一纸空文”。在埃及变局中,欧盟多次依据这种价值观附加条件来“合法”干涉埃及内政并使自身利益最大化。2012 年,为了逼迫军方主导的埃及第一届过渡政府加速“民主化”进程,欧盟威胁暂停对埃及政府财政预算的援助,并最终予以实施。2013 年,欧盟认为塞西政府对穆斯林兄弟会成员和穆尔西支持者进行了大规模的武力镇压,遂终止了对埃及的一切经济援助,并有意识地引导欧洲商人撤回投资。<sup>⑤</sup>这些都使得本已疲软的埃及经济雪上加霜。

社会互动是相互依赖关系中非对称性最不明显但层次较高的维度,而旅游业是欧埃之间社会互动的纽带,它也成为欧洲获取非对称权力资源的重要来源。2010 年埃及旅游业接待了接近 1470 万名游客,其中一半以上来自欧洲。旅游业每年产生约 125 亿美元的净利润,为全国 12% 的劳动力提供了工作岗位,对 GDP 的贡献率约达 11%,同时贡献了外汇收入的约 14.4%,是埃及重要的支柱产业。<sup>⑥</sup>欧洲将旅游业转化

<sup>①</sup> Radoslaw Fiedler, “Financial and Trade Instruments in the European Union’s Policy towards Egypt”, in Anna Potyrala, Beata Przybylska-Maszner and Sebastian Wojciechowski eds., *Relations Between the European Union and Egypt after 2011—Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, p.50.

<sup>②</sup> “Euro-Mediterranean Cooperation (Historical)”, European Institute For Research on Mediterranean and Euro-Arab Cooperation, <http://www.medeia.be/en/themes/euro-mediterranean-cooperation/euro-mediterranean-cooperation-historical/>, last accessed on 17 May 2017.

<sup>③</sup> European Commission, “A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy”, *Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission*, COM(2011) 303 final, Brussels, May 25, 2011, [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/review\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/review_en.pdf), last accessed on 31 May 2017.

<sup>④</sup> 该准则意味着在政治转型和民主化方面做得更好的、更先进(Advanced Status)的地中海国家,将获得邻国政策更多的资金支持 and 政策倾斜。

<sup>⑤</sup> Radoslaw Fiedler, “Financial and Trade Instrument in the European Union’s Policy Towards Egypt”, pp.50-51.

<sup>⑥</sup> Matt Smith, “Egypt Tourist Numbers to Rise 5-10 Pct in 2014—Minister”, *Reuters*, September 11, 2014, <https://www.reuters.com/article/2014/09/11/egypt-tourism-idUSL5N0RC3CF20140911>, last accessed on 17 September 2017.

为自己权力资源的最重要策略就是“旅游限制”,手段包括发布旅游危险警告、召回驻埃及大使或停止大使馆的工作,以及颁布旅游禁令等。英国和意大利等国在2013年中后多次使用该策略,埃及旅游业受此影响,持续萧条。

在欧埃社会互动领域,欧盟一直致力于加强跨文化联系,并支持国际非政府组织深入埃及社会开展活动。自“安娜·林德文化对话基金会”<sup>①</sup>成立以来,欧盟一直给予其支持和资助,甚至将其纳入“地中海联盟”(Union for the Mediterranean, UfM)的政治框架中。2012年穆尔西当选埃及总统后,埃欧关系开始升温。趁穆尔西政府解除非政府组织禁令之机,欧盟大力推动国际非政府组织扎根埃及,资助“公民社会组织”(Civil Society Facility, CSF)等国际机构在埃及展开业务。当下塞西政府大力约束、取缔国际非政府组织而引发的欧埃间政治紧张,即根源于此。除此之外,欧埃之间官员和学者的互访也在不断加强,开罗大学就与斯洛文尼亚的欧盟-地中海大学<sup>②</sup>建立了长期合作,<sup>③</sup>而欧洲官员前往埃及红海“度假”早已成为常态。这些社会互动虽然对欧洲增加自身非对称优势并无太大帮助,但对密切埃欧之间的相互联系助益颇多。

本文认为,自第四次中东战争以来,欧洲与埃及在能源安全、经贸合作、能源进出口、经济援助、旅游业和社会互动等领域不断加深的相互联系和相互依赖,使得欧埃关系超越了非对称相互依赖,达到了一种多维度、可相互制衡的强相互依赖状态。其中,不同领域或议程上的非对称性,并没有转化为总体上的非对称性,相互依赖中的欧洲与埃及难言何者占据绝对优势。与欧洲发生军事对抗或爆发类似利比亚战争的冲突,在埃及则难以想象。埃欧之间的强相互依赖,既有赖于苏伊士运河之类的先天条件,也取决于历史过程中的不断建构。强相互依赖已成为埃欧关系的基本状态,使得双方无论如何争执都会“斗而不破”,因为关系破裂对埃欧双方都意味着“双输”。与此同时,双方在强相互依赖状态下围绕不同议程、不同问题的博弈又是十分现实和功利主义的。一方将非对称性转化为权力资源或使用联系战略将不同议程捆绑谈判,也会遭到对方的反击且无须顾及总体关系崩塌的可能性,这与冷战时期核平衡基础上美苏全

<sup>①</sup> 安娜·林德基金会(Anna Lindh Foundation for the Dialogue between Cultures),2005年4月成立于埃及亚历山大,旨在构建欧盟-地中海公民社会组织的对话网络,促进跨文化、跨宗教的交流、沟通和互信。详细信息参见其官网,<http://www.annalindhfoundation.org/>。

<sup>②</sup> 斯洛文尼亚欧盟-地中海大学(Euro-Mediterranean University of Slovenia),位于斯洛文尼亚的西南港口城市皮兰(Piran),于2008年6月建立。该大学得到了地中海联盟的鼎力支持,并成为开罗大学的长期合作伙伴。另外还有一所筹建中的欧盟-地中海大学(Euro-Mediterranean University of Morocco),位于摩洛哥的非斯,2012年6月即已确定修建,但直到2015年6月才开始动工建设。

<sup>③</sup> “Final Statement of the Marseille Meeting of the Euro-Mediterranean Ministers of Foreign Affairs”, *Union Européenne*, November 3-4, 2008, p.4, [http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_ministerielle\\_Euromed/Final\\_Statement\\_Mediterranean\\_Union\\_EN.pdf](http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf), last accessed on 17 September 2017.

球博弈的逻辑一致。2011年埃及革命后埃欧关系的演变,为强相互依赖状态下国家间关系的博弈和演变提供了很好的例证。

### 三 强相互依赖状态下国家间的博弈逻辑:价值观介入与联系战略

强相互依赖状态下也存在国家间权力博弈,在己方有优势的领域建构相互依赖关系、将某一议程与己方有利的非对称相互依赖问题联系起来(联系战略)都是常用的博弈策略,而对联系战略的制衡或排斥则考验一国政府的执政水平。2011年初至2013年末埃欧关系的忽热忽冷,即是欧洲将“民主、自由、人权”等价值观问题与欧埃合作的其他领域挂钩所导致的。

2011年2月是欧洲介入埃及革命之始,也是欧埃强相互依赖状态下欧盟对联系战略的最初运用。2011年2月初,开罗解放广场发生著名的“骆驼战役”,一群所谓“巴塔基亚”(Baltagiya)的成员骑着骆驼和马、携带刀械和枪支,与解放广场上示威的人群发生血腥冲突,引发了广场的混乱,此时埃及警察则撤出了广场。<sup>①</sup>“骆驼战役”被卡塔尔和诸多西方媒体迅速爆料,并在脸谱、推特、YouTube等社交媒体上广泛传播,从而引爆了欧洲和世界舆论。

事件发生后,时任英国首相卡梅伦、法国总统萨科齐、德国总理默克尔、意大利总理贝卢斯科尼和西班牙首相萨帕特罗(Jose Luis Zapatero)发表联合声明称:“埃及政治过渡‘必须立即开启’”(Egypt's political transition “must start now”)。<sup>②</sup>相对于此前英法德三国领导人的联合声明只提到:“敦促穆巴拉克总统以同样的温和方式来解决埃及及现在的局势”<sup>③</sup>,此次声明无疑强硬得多。

欧盟委员会外交事务高级顾问托雷夫兰卡(José Ignacio Torreblanca)在解释五国领导人的发言时说:“突然向他(穆巴拉克总统)施加压力并不是问题的关键,问题的关键是他(穆巴拉克总统)才是障碍本身……穆巴拉克是埃及不稳定的根源。这是数以万计的欧洲人在目睹两个小时的暴力画面(指“骆驼战役”事件)后得出的结论,而

---

<sup>①</sup> Thomas Francis, “Youth Protesters and Street Gangs Clash in Tahrir Square’s Tent City”, *Pulitzer Center on Crisis Reporting*, July 4, 2011, <http://pulitzercenter.org/reporting/youth-protesters-and-street-gangs-clash-tahrir-squares-tent-city>, last accessed on 6 June 2017.

<sup>②</sup> “European Leaders Demand Immediate Egypt Transition”, *CBS News*, February 3, 2011, <http://www.cbsnews.com/news/european-leaders-demand-immediate-egypt-transition/>, last accessed on 8 June 2017.

<sup>③</sup> “Joint UK-France-Germany statement on Egypt”, January 30, 2011, <https://www.gov.uk/government/news/joint-uk-france-germany-statement-on-egypt>, last accessed on 8 June 2017.

领导人的发言只是慢了半拍。”<sup>①</sup>另外,时任丹麦首相拉尔斯·勒克·拉斯穆森(Lars Løkke Rasmussen)2月3日也公开直言:“他(穆巴拉克)已经没有资格再担任总统。现在唯一需要讨论的问题是他需要多久离职……”<sup>②</sup>奥地利外交部长迈克尔·史宾德雷格(Michael Spindelegger)也谴责了暴力并表示:“政府与反对派的对话必须立刻开始,以避免形势脱离掌控。同时,(政府)必须立刻对暴力事件作出解释。”<sup>③</sup>

欧盟多国领导人的联合声明和公开表态,事实上已经构成了对穆巴拉克政权的一种“外交否定”,并成为埃及政治变革的“催化剂”。“外交否定”瓦解了穆巴拉克政权在国际社会的影响力和合法性,使得埃及军方顺应时局发动政变的道德成本和国际风险大幅下降。2月4日,埃及军方领袖、时任国防部长坦塔维(Mohamed Hussein Tantawi)出现在解放广场,安抚民众并忠告人们要和平、非暴力地举行示威活动。与此同时,军队取代警察出现在解放广场,建立检查点、恢复秩序、保护示威者,军队的士兵则普遍对示威者抱有同情。坦塔维还告诉示威者:“穆巴拉克将不再竞选总统”,进而呼吁示威者与副总统奥马尔·苏莱曼(Omar Suleiman)对话。<sup>④</sup>坦塔维的行动,成为埃及“1·25”革命事实上的转折点。2月6日,穆尔西、卡塔特尼(Saad al-Katatni)作为穆兄会的代表开始与奥马尔·苏莱曼进行对话。2月10日晚,不甘失败的穆巴拉克发表讲话表示“坚持不在2011年9月任期结束前辞职”,并强调“除非埋葬黄土,否则永不辞职”。面对这种情况,军方采取了行动。2月11日,奥马尔·苏莱曼<sup>⑤</sup>公开宣布穆巴拉克辞职,军方成立军事最高委员会接管埃及最高权力,同时开始组建过渡政府。

2月3日“外交否定”事件后,“价值观因素”开始成为欧洲对埃政策的核心元素,而其他一切议程都开始与之挂钩。从穆巴拉克倒台到2012年6月30日穆尔西就任总统,欧洲一直充当埃及政治民主化进程的“导师”和“监督者”角色。2011年2月22

---

① Andrés Cala, “Europe ups Pressure on Mubarak, Calling for Immediate Transition in Egypt”, *The Christian Science Monitor*, February 3, 2011, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2011/0203/Europe-ups-pressure-on-Mubarak-calling-for-immediate-transition-in-Egypt>, last accessed on 8 June 2017.

② Staff writer, “Danish Prime Minister: Mubarak Is Finished”, *Politiken*, February 3, 2011, <http://politiken.dk/news/english/art4995079/Prime-Minister-Mubarak-is-finished>, last accessed on 8 June 2017.

③ Press Release, “Spindelegger on Egypt: ‘Demonstrations Cannot be Silenced by Violence’ - Foreign Minister Very Concerned About Developments in Egypt and Calls for Renunciation of Force”, Austrian Foreign Ministry, February 3, 2011, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/news/presseaussendungen/2011/spindelegger-zu-aegypten-demonstrationen-koennen-nicht-durch-gewalt-mundtot-gemacht-werden.html>, last accessed on 8 June 2017.

④ Jeremy M. Sharp, “Egypt: The January 25 Revolution and Implications for U.S. Foreign Policy”, *Congressional Research Service*, February 11, 2011.

⑤ 苏莱曼在1月29日被穆巴拉克紧急任命为副总统之前一直担任埃及情报总局局长,是军方利益集团的重要一员。他的紧急任命,被认为是面对民众示威游行和政治动乱穆巴拉克向军方力量的让步和求援。此前,穆巴拉克一直致力于确保其子贾迈勒·穆巴拉克的权力继承。相关内容参见 Mohammed Zahid, *The Muslim Brotherhood and Egypt's Succession Crisis*, Tauris Academic Studies, 2010。

日,欧盟外交事务与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿(Catherine Ashton)在英国首相卡梅伦的陪同下访问埃及,同埃及新当局和在野党接触,并向过渡政府施压以推动埃及议会转型和选举自由化。这方面取得的最显著的成果就是埃及当局邀请欧盟派遣“选举观察团”全程监督2011年议会选举和2012年5-6月的总统选举。欧盟的这一成就,是一连串联系战略实施的结果。

联系战略首先着力于欧洲对埃援助上,“多做多得”原则是援助与价值观议程挂钩的最直观体现。访埃第二天(2月23日),阿什顿就向欧盟委员会提议调整欧盟地中海政策,认为“旧式稳定”已经难以维持,对地中海国家的新政策必须趋向于促进“有可持续能力的稳定”和“深度民主”。<sup>①</sup>3月8日的“在南地中海构建为了民主和共同繁荣的伙伴关系”联合声明中,欧盟委员会明确了“民主推进”的意图。5月25日欧盟委员会联合发布的《对变局中邻国的新回应:欧洲邻国政策回顾》(以下简称“2011年新邻国政策”)<sup>②</sup>,则标志着欧盟基于“多做多得”原则的新邻国政策的完全确立。

在2011年新邻国政策中,阿什顿推出了“3Ms”计划(Money, Mobility, Market access,即资助、人口流动、市场开放)。在资助方面,欧盟首先在邻国政策工具(ENPI)下新设立了“伙伴关系、改革和包容性增长支持计划”,在2011-2013年原有57亿欧元资助计划的基础上又追加了12.42亿欧元拨款,其中3.5亿欧元专项支持突尼斯和埃及的政治转型。与此同时,欧洲投资银行承诺将追加每年10亿美元的贷款以帮助地中海变革国家恢复经济活力,欧洲银行则保证每年给予25亿欧元贷款以支持对地中海国家的“结构调整和发展计划”,埃及是其中最大的受益者。<sup>③</sup>欧盟的援助还直接与欧埃社会互动挂钩,2011年9月欧盟“公民社会促进项目”增加了一笔2600万欧元预算用于支持埃及和突尼斯的公民社会建设。与此同时,欧盟新成立了“民主资助项目”(Endowment for Democracy, Efd)以资助埃及等地中海国家的非正式非政府组织和政治团体。<sup>④</sup>

欧盟还将欧埃之间的“贸易自由化”议程与埃及政治转型挂钩,2011年新邻国政

<sup>①</sup> Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change Its Spots”.

<sup>②</sup> European Commission, “A New Response to a Changing Neighbourhood: A Review of European Neighbourhood Policy”, Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, COM(2011) 303 final, Brussels, May 25, 2011, [https://ec.europa.eu/sites/ceas/files/review\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/sites/ceas/files/review_en.pdf), last accessed on 31 May 2017.

<sup>③</sup> Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change Its Spots”.

<sup>④</sup> Beata Przybylska-Maszner, “The Political Dimension of European Union-Egypt Relations after 2012—Between Necessity and Obligation”, in Anna Potyrala, Beata Przybylska-Maszner, Sebastian Wojciechowski eds., *Relations Between the European Union and Egypt after 2011—Determinants, Areas of Co-operation and Prospects*, pp.25-42.

策明确提出要与地中海伙伴开展全面自贸区谈判的计划。首批地中海谈判对象国包括埃及、突尼斯、摩洛哥和约旦,<sup>①</sup>但直到2015年10月19日欧盟也只开始了与突尼斯和摩洛哥的正式谈判,埃及则因为2013年的一系列事件和随后的埃欧关系趋冷而放弃了谈判计划。有学者认为,在面对中东北非变局整体不确定的未来时,开展全面自贸区的谈判对实现2011年邻国政策的目标、帮助变革国家快速恢复经济均无助益。<sup>②</sup>而这一轻率的举措得以提出和落实,是政治因素压倒经济因素的结果。欧洲迫切希望将全面自贸区谈判与埃及、突尼斯等国的政治民主化进程挂钩,通过一定的经济让步来提升双边贸易,以在欧洲占据绝对优势的贸易领域建构起相互依赖的关系。

在“1·25”革命后的埃及,经济合作是欧盟最有力的武器,也是欧盟价值观介入和联系战略的重要一环。经济建设的能力将在很大程度上影响到埃及新政权的合法性,无论是过渡政府还是民选的穆尔西政府。在经济领域发展欧埃合作,使新建立的民主政权稳固下来,是欧洲彰显自身“称职的民主导师”之必然步骤。过渡政府时期的政治混乱影响了埃及的经济规划,而穆尔西稳定政局之后不久即出访布鲁塞尔。2012年9月13日,穆尔西与欧盟签署了基于《欧埃联系协定》的经济合作计划,并建立了“欧埃特别小组”(EU-Egypt Task Force)。

2012年11月14日,欧埃特别小组组织召开了“开罗经济大会”,超过500名欧埃政府和社会、经济界代表参加,包括100余名欧洲商人、近200名埃及商人以及欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行的代表。会上欧埃特别小组公布的经济一揽子计划总额达50亿欧元,其中仅欧盟机构就贡献了7.5亿欧元资金,对埃及的“伙伴关系、改革和包容性增长支持项目”也是在会上确定的。此外,欧盟委员会还启动了一个农业和边缘地区发展项目,以促进埃及农业的发展。<sup>③</sup>“开罗经济大会”对埃及经济局势的影响非常大,其中一些项目如开放油气勘探开发权,一直延续至今使塞西政府受益匪浅。

总体来看,对于动乱后的埃及,欧盟使用的价值观干涉和联系战略的博弈策略大体上是成功的,且收益可观。这是因为在价值观问题上欧洲相对于埃及具有话语权和不对称优势,一旦它成为埃欧关系的核心议程,这种非对称性将转换为潜力巨大的权力资源,进而为欧洲带来切切实实的利益。祖哈勒天然气田(Zohr)就是典型的例子。

---

<sup>①</sup> Omono Eremionkhale, “Will the Current DCFTA Talks between Morocco and the EU Create a Better Moroccan Economy?”, *Ventures Africa*, October 16, 2015, <http://venturesafrica.com/will-the-current-dcfta-talks-between-morocco-and-the-eu-create-a-better-moroccan-economy/>, last accessed on 10 June 2017.

<sup>②</sup> Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change Its Spots”.

<sup>③</sup> Beata Przybylska-Maszner, “The Political Dimension of European Union-Egypt Relations after 2012—Between Necessity and Obligation”, p.34.

穆尔西上台后与欧盟合作,启动了一系列经济发展和对外开放计划,其中就包括开放埃及的油气勘探和开发权。祖哈勒气田就是意大利埃尼公司(Eni,系意大利国家控股的巨型石油公司)2013年3月从埃及政府招标所得,位于埃及专属海洋经济区的东北边缘,总面积3765平方千米,埃尼公司拥有拍卖区块100%的股东权益。<sup>①</sup>2015年8月30日,埃尼公司对外宣布探明该区域的巨额天然气储量,预计达8500亿立方米。<sup>②</sup>祖哈勒气田是截至目前地中海区域发现的最大天然气田,在世界天然气田储量排行榜中位列第20。如果估算正确,祖哈勒气田将使埃及天然气储量增加一倍,<sup>③</sup>2017年末投产之后预期将以每年200-300亿立方米的水平稳定供应近30年,在满足埃及国内消费缺口的基础上,还可将埃及天然气出口拉回历史最高水平。而这个盈利巨大的项目,埃尼公司拥有100%的开发和经营自主权。由此可见,当埃及政府顺应欧洲话语权行事时,欧洲获得的隐性利益之大。

#### 四 欧埃关系正常化:塞西的努力与默克尔的回应

社会价值观的鸿沟,是埃欧关系自强相互依赖步向复合相互依赖的主要障碍。在欧洲人的视野里,埃及以至于整个伊斯兰世界的人权、民主、法治、女性权利、极端思想等诸多方面,都需要仔细审视或警惕。而历史自豪感则使得埃及人对欧洲人高高在上的心态极度不满,他们批评欧洲的新殖民主义、人权干涉、文化霸权、经济侵略,对欧美入侵阿富汗、伊拉克、利比亚耿耿于怀,更对欧洲报刊传媒污蔑伊斯兰<sup>④</sup>而愤怒不已。历史建构下的社会价值观差异,以及基于这种价值观的自我感知和对他者认知的鸿沟,是双方社会互动和相互认知的最大障碍,也是欧埃关系更进一步迈向美加、美澳模式的阻碍。2011年埃及革命后,这种障碍虽有明显的松动迹象(基于埃及的政治转型进程),但2013年的“7·3”事件打断了这一进程。

2013年7月3日,埃及发生军方罢黜民选总统穆尔西的政治事件。7月和8月的

<sup>①</sup> “Egypt Hands Out Acreages For Gas, Oil Exploration”, *Africa Oil-Gas Report*, May 2, 2013, <http://africaoil-gasreport.com/2013/05/in-the-news/egypt-hands-out-acreages-for-gas-oil-exploration/>, last accessed on 1 June 2017.

<sup>②</sup> “Eni Discovers a Supergiant Gas Field in the Egyptian Offshore, the Largest ever Found in the Mediterranean Sea”, *Eni (Press Release)*, August 30, 2015, [https://www.eni.com/en\\_IT/media/2015/08/eni-discovers-a-supergiant-gas-field-in-the-egyptian-offshore-the-largest-ever-found-in-the-mediterranean-sea](https://www.eni.com/en_IT/media/2015/08/eni-discovers-a-supergiant-gas-field-in-the-egyptian-offshore-the-largest-ever-found-in-the-mediterranean-sea), last accessed on 9 June 2017.

<sup>③</sup> “ENI in Egypt: Euregas!”, *The Economist*, September 5, 2015, <https://www.economist.com/news/business/21663249-italian-energy-giants-strategy-seems-be-paying-euregas>, last accessed on 9 June 2017.

<sup>④</sup> 其中最典型的例子如“查理周刊事件”。类似的还有美国籍科普特人导演纳库拉·巴塞利(Sam Bacile)拍摄的电影《穆斯林的无知》(*Innocence of Muslims*),也引发了伊斯兰世界的极度不满。



军方暴力镇压造成 1550 余人死亡、数千人受伤,埃及监狱人满为患。2014 年 4 月 28 日,埃及一地方刑事法庭更是判处 683 名穆兄会成员及支持者死刑。这使得长期关注埃及的欧洲舆论一片哗然,民主和人权等价值观问题重新成为埃欧关系争论的焦点。此时,价值观因素似乎成为凌驾欧埃其他合作议程的至高存在,埃欧关系全面趋冷,欧洲开始使用一切可用手段介入埃及内政。

“7·3”事件后不久,阿什顿即两次(7月17日和29日)访问埃及,以期调停埃及的政治冲突。在开罗,阿什顿成功会晤了被拘禁的穆尔西。但军方与伊斯兰主义者的分歧和剧烈的政治冲突使阿什顿无功而返。阿卜杜勒·法塔赫·塞西和埃及军方的镇压行为遭到欧盟的强烈敌视。8月19日,欧盟召开紧急会议讨论发生在埃及的“极度令人担忧”的事变,并重新评估欧盟与埃及的关系。为了向埃及军方施压,欧盟宣布对原先的近 50 亿欧元贷款和捐助进行“持续评估”,从而事实上终止了 2012 年开罗经济大会上达成的几乎所有的合作或援助项目。<sup>①</sup>同时,法国政府向沙特阿拉伯和卡塔尔施压,希望两国帮助督促埃及当局停止镇压穆尔西支持者和游行示威民众,但遭到两国拒绝。

欧洲几乎是立刻动用旅游警告手段来打击埃及经济,以迫使埃及政府让步。自英国外交和联邦事务部 2013 年 8 月颁布对埃旅游警告后,<sup>②</sup>意大利<sup>③</sup>、法国、德国、西班牙、爱尔兰、丹麦等多国<sup>④</sup>相继发出旅游警告。此举使得逐渐回暖的埃及旅游业<sup>⑤</sup>瞬间受挫,2013 年旅游业税收只有 59 亿美元,不足 2012 年的六成。<sup>⑥</sup> GDP 贡献率达 11% 的旅游业受创,使埃及经济雪上加霜。

2014 年 5 月塞西脱下军装参选埃及总统并获胜后,也丝毫没有改变欧洲舆论和政界对埃及军方的厌恶之情。2014 年 11 月 24-27 日塞西首访欧洲的旅途并不愉快,所到之处都举行了示威游行和抗议活动。在与意大利总理伦齐和法国总统奥朗德会晤时,两人都不断强调埃及的“人权”问题。2015 年 6 月 3 日,塞西访问德国遭到一片

<sup>①</sup> Radoslaw Fiedler, “Financial and Trade Instrument in the European Union’s Policy Towards Egypt”, p.51.

<sup>②</sup> “Egypt Travel Warning to 40,000 British Tourists”, *Sky News*, UK, August 16, 2013, <http://news.sky.com/story/egypt-travel-warning-to-40000-british-tourists-10437104>, last accessed on 6 September 2017.

<sup>③</sup> “Italy Lifts Travel Warning for Egypt Resorts”, *Daily News Egypt*, January 22, 2014, <https://dailynewsegypt.com/2014/01/22/italy-lifts-travel-warning-for-egypt-resorts/>, last accessed on 6 September 2017.

<sup>④</sup> “France Eases Travel Warnings to Egypt”, *Ahram Online*, April 2, 2015, <http://english.ahram.org.eg/News-Content/3/12/126748/Business/Economy/France-eases-travel-warnings-to-Egypt-.aspx>, last accessed on 18 September 2017.

<sup>⑤</sup> 2010 年访埃游客总计 1470 万,2011 年因政治混乱跌至 980 万,2012 年旅游业开始复苏后游客达 1150 万。2013 年上半年访埃游客持续增加,但欧洲国家发出旅游警告后游客数量暴跌,导致全年游客只有 950 万。2014 年,访埃游客总数继续走低,全年只有约 700 万人次。

<sup>⑥</sup> Matt Smith, “Egypt Tourist Numbers to Rise 5-10 Pct in 2014-minister”.

嘘声,绿党、德国左翼党及多个人权组织纷纷向默克尔施压,反对其接见塞西。德国联邦议院议长诺贝特·拉默特则表示拒绝与塞西会晤。而在总理府大楼门前,有大批民众举行抗议示威,手举“停止死刑判决”和“反对军事政变”横幅标语。

令人颇感意外的是,到2015年下半年埃欧关系开始回暖,2016年更是全面复苏。2016年,埃及重新占据欧洲邻国政策中的重要位置,成为该政策第一大受援国。舆论界普遍认为,2015年11月13日巴黎暴恐事件改变了埃欧关系的走向,出于安全考虑,欧洲不得不调整对埃及政策。但事实上,埃及对缓解欧洲所面临的恐怖主义威胁帮助很小,埃及对恐袭幕后黑手“伊斯兰国”(ISIS)鞭长莫及。

埃欧关系的强相互依赖是一种相互接近但又难以达到基欧汉和奈所言的复合相互依赖的国家间关系状态,故而讨论“所有议程是否有等级之分”也十分必要。从表面上看,2011年以来欧埃关系的演变似乎受到社会价值观和反恐安全因素的左右。但经过细致的研究发现,近年来欧盟地中海政策主导权的变迁和2015年塞西政府对德经济联系战略才是左右埃欧关系的因素。一个被忽视的因素,也是本文需要继文章开头的简单说明作进一步论证的问题,就是欧盟作为一个准主权实体以及欧洲的代表,其外交政策与欧盟大国间相对力量的此消彼长之间的关系。

学界普遍认为,欧盟机构缺少独立外交权,其统一外交政策的尝试往往流于形式。但换个角度来看,欧盟那些缺乏实效或流产的统一外交政策,可以理解为欧盟成员国间无法达成统一意见时暂时妥协的结果,是交给欧盟机构三心二意实施的“失败之作”。在中东北非变局中,这些欧盟统一外交政策的“失败之作”与“成功之作”交替出现。2011年法、英谋划军事干涉利比亚,一开始就遭到德国的反对,但在取得阿拉伯联盟和联合国安理会的支持后,包括德国在内的几乎所有欧盟国家最后都给予了直接或间接的军事支持。军事干涉利比亚的成功,成为欧盟统一外交政策的典范,其经验随即被用于叙利亚(虽然遭到俄罗斯的抵制而失败)。但在2015年面对难民危机时,英法与德国的意见分歧、匈牙利与波兰等国的强烈反对,最终使默克尔主推的欢迎欧洲难民政策遭遇重重困难,欧盟主持的“难民配给计划”也成为欧盟统一外交政策的“失败之作”。

2013-2015年埃欧关系的一冷一热,也是欧盟大国(法德)围绕欧盟统一外交政策主导权的博弈和力量消长的结果,而欧盟大国对埃及的态度则符合“强相互依赖关系下所有议程也无等级之分”的理论预测。首先,需要关注欧盟地中海政策领导权的变迁。自1995年西班牙开启巴塞罗那进程后,法国的地位一直举足轻重。2008年地中海联盟的成立,是萨科齐甩开欧洲邻国政策以主导对地中海政策的尝试,在这之后法

国一直是欧盟对地中海政策的主导者。2008-2012年,地中海联盟还未显颓势,虽然它没有设立一个新合作项目而只是囊括以前的诸多项目,以至于被称为“项目的集合体”。

局势在2012年发生逆转,先是地中海联盟陷入资金缺乏的窘境,汹涌的欧债危机使得作为主力的南欧国家缺乏资金来支持地中海联盟诸多项目的运作。2012年2月中旬,法国、西班牙、希腊、塞浦路斯、马耳他和斯洛文尼亚联合提议将邻国政策对东部邻国的资助部分转移到对地中海国家的资助上去。<sup>①</sup>但德国外交部长韦斯特韦勒反对重新调整邻国政策的资金配置,中欧和北欧国家则与之站在一边。<sup>②</sup>这一冲突引发了对地中海联盟的地位及其与欧盟机制关系的争论。<sup>③</sup>意见分歧使地中海联盟遭遇挫折,功能遭到质疑,资金更是紧张,其“项目的集合体”形象也未有改观,同时还埋下了被欧洲邻国政策“合并”的伏笔。

而后,2012年5月萨科齐在竞选中败给奥朗德而失去法国总统宝座,地中海联盟失去了最重要的推动力。2012年6月,地中海联盟法国-埃及联合主席体制让位于欧盟-约旦联合主席体制,法国失去了对地中海联盟和欧盟地中海政策的控制权。地中海联盟最终被纳入欧洲邻国政策框架,而邻国政策将对象国拆分为“地中海联盟”和“东邻”两部分。

法国一直是埃及在欧洲邻国政策中占据重要地位的支持者。2012年法国丢失欧盟地中海政策主导权以及自2013年开始英国的脱欧呼声日益高涨,使德国在欧盟统一外交政策中逐渐占据优势,这成为2013年埃欧关系全面趋冷的前提条件。如果将埃欧关系的成员国层次(法埃关系、德埃关系、英埃关系、西埃关系和意埃关系)考虑在内,并区分不同时期哪个大国实际掌握了欧盟对埃政策的主导权,就不难解释埃欧关系的忽冷忽热了。2013年7月之后欧埃关系的全面趋冷,是因为法国失去对欧盟

---

<sup>①</sup> French Foreign Ministry, “Non-Papier: Action de l’Union européenne en direction du voisinage Sud”, February 16, 2011, [http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/11-02-17\\_Non-papier\\_Action\\_de\\_l\\_Union\\_europeenne\\_en\\_direction\\_du\\_voisinage\\_Sud.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/11-02-17_Non-papier_Action_de_l_Union_europeenne_en_direction_du_voisinage_Sud.pdf), last accessed on 6 September 2017.

<sup>②</sup> „Westerwelle: Zusagen für Nordafrika an Reformen knüpfen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, February 18, 2011.

<sup>③</sup> Timo Behr, “The European Union’s Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change Its Spots”.

地中海政策主导权,而新起之秀德国与埃及的关系尚未达到强相互依赖状态。<sup>①</sup>

基于这个逻辑的研究发现,埃欧关系的解冻并非肇始于巴黎暴恐事件后欧洲邻国政策的调整,而是发端于2015年6月3日埃及总统塞西访问德国。在这之前,2014年11月12日塞西访问法国和意大利,并未为埃欧关系复苏带来决定性成果。2014年12月时默克尔还拒绝接受塞西访德。但到2015年3月4日,德国外长施泰因迈尔(Frank Walter Steinmeier)与塞西远程通话确定了塞西6月访德事宜。<sup>②</sup>3月13日于沙姆沙伊赫举行的“埃及经济发展大会”上,在德国经济事务和能源部部长西格玛尔·加布里尔(Sigmar Gabriel)见证下,德国西门子与埃及政府签署了合作发展埃及电力供应的备忘录。<sup>③</sup>2015年6月塞西访德期间,与西门子正式签订了总投资80亿欧元的订单,订单总额约为2015年埃及GDP总额(3308亿美元)的2.87%。西门子将一次性出售24组H型燃气轮机(西门子数十年来总共才售出48组),并在贝尼苏韦夫、开罗新首都、布如勒斯(Burullus)建立三座超大天然气电力工厂,规模居世界之最。这个订单,使得西门子一举超过美国通用电气而成为埃及最大的能源合作商。<sup>④</sup>德国政府对塞西访问的欢迎,被德国反对派批评为“向欧洲发出错误的信号”。<sup>⑤</sup>

塞西访德是使用联系战略平衡国家间非对称性权力的典型案例。它成功地通过经济合作来诱使德国利益集团撬动双边关系,使“价值观因素”从两国关系的“主要议程”下降为“议程之一”,从而为德埃关系通往复合相互依赖铺平了道路,同时成功移

---

① 德埃相互依赖较弱,双方最早的经济联系可以追溯到西德政府于20世纪50年代帮助新成立的埃及共和国政府设计了阿斯旺大坝,但之后双边关系因为冷战思维、西德对以色列的经济赔偿和武器偷运而进展缓慢。到21世纪初,德埃关系仍主要局限于政治联系和经济援助两个方面,用“弱相互联系”来形容则更为恰当。相关研究参见 Joseph J. Malone, “Germany and the Suez Crisis”, *Middle East Journal*, Vol.20, No.1, 1966, pp.20-30; Hans Robert Roemer, “Relations in the Humanities between Germany and Egypt” (译自德文), *On the Occasion of the Seventy Fifth Anniversary of the German Institute of Archaeology in Cairo*, 1985, pp.1-6; Steffen Wippel, “Réforme économique et investissements directs en Égypte. Le cas des relations égypto-allemandes”, *Égypte/Monde arabe*, 31 mars 1993; Wissa-W Assef, “Les relations entre l’Égypte et les deux Etats allemands depuis la Seconde Guerre mondiale”, *Politique étrangère Année*, 1972, Vol.37, Numéro 5, pp.609-638; TW Kramer, *Deutsch-ägyptische Beziehungen in Vergangenheit und Gegenwart*, Horst Erdmann Verlag bei Tübingen und Basel, 1974。

② 据一位与德国大使亲近的官员称,塞西访德的主要促成者是福尔克尔·考德尔(Volker Kauder)。他是德国议会中基督教民主联盟议员集团的主席,基民盟对塞西保护埃及基督徒的行动持十分赞赏的态度。相关内容参见 Héléne Michou, “EU-Egypt Bilateral Relations: What Scope for Human Rights Advocacy?”, *EuroMed Rights and EuroMed Droits*, June 2016, <http://euromedrights.org/wp-content/uploads/2016/10/EuroMed-Rights-EU-Egypt-report-external-EN.pdf>, last accessed on 26 September 2017。

③ Judy Dempsey, “Germany Welcomes Egypt’s Sisi”, *Carnegie Europe*, June 1, 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/60260?lang=en>, last accessed on 26 September 2017。

④ “UPDATE 2-Siemens Signs 8 Billion Euro Power Deal with Egypt”, *Ruters*, June 3, 2015, <https://www.reuters.com/article/siemens-egypt-power/update-2-siemens-signs-8-billion-euro-power-deal-with-egypt-idUSL5N0YP41Z20150603>, last accessed on 26 September 2017。

⑤ Raniah Salloum, “Berlin Sends Wrong Message By Welcoming Sisi”, *Spiegel Online*, June 3, 2015, <http://www.spiegel.de/international/world/editorial-on-egyptian-president-sisi-and-his-visit-to-germany-a-1036876.html>, last accessed on 26 September 2017。

除埃欧关系复苏的最大障碍。在这之前,德埃关系仍处于弱联系阶段,其经贸关系不足以影响到双边关系的走向和领导人的决策。此后,德国与埃及在科普特人问题、反恐安全、中东难民问题、利比亚冲突治理上广泛合作,<sup>①</sup>埃欧关系也步入解冻的快车道。

在此过程中,能源合作成为埃欧关系复苏的排头兵。2015年6月11日,欧盟委员会在地中海联盟框架下成立了“欧盟地中海天然气合作平台”(EuroMed Platform for Gas),致力于促进北非和东地中海地区的能源开发和能源出口,“尤其要将东地中海海盆打造成为一个未来的天然气核心市场”。<sup>②</sup>8月,埃尼公司“恰逢其时地”公开发布祖哈勒气田的勘探结果。11月2日,欧盟宣布注资6800万欧元投入到“埃及天然气互连工程”(Egypt Gas Connection Project),以促进埃及天然气产业部门的可持续发展,法国发展署(French Development Agency)随后发放了7000万欧元的贷款,世界银行也承诺给予5亿美元的贷款。<sup>③</sup>自德埃关系复苏后,德国经济合作和发展部2015年总计向埃及提供了6800万欧元援助,其中5000万系财政拨款,优先领域包括水资源和垃圾处理、可再生能源和可持续发展等。<sup>④</sup>

2015年10月《欧埃联系协定》的重启,<sup>⑤</sup>标志着埃欧关系的正常化。新落实的2016-2017年援助计划包括4.25亿欧元的拨款以及来自欧洲金融机构或第三方的3.6亿欧元贷款。<sup>⑥</sup>与此同时,欧盟开始将“地平线2020”计划(Horizon 2020)与埃及经济改革计划对接,支持埃及有关食品安全和气候方面的研究项目。2015年欧盟对埃及的中小微企业援助开始恢复,当年拨款1500万欧元,2016年则飙升到6000万欧

<sup>①</sup> 2017年2月3日默克尔访问埃及时,双方就围绕这几个问题进行了对话。其中科普特人问题缘于2014年科普特教堂遭恐怖袭击的事件,当时塞西政府应对及时,以联合利比亚东部军事领导人哈夫塔尔打击利比亚东部德尔纳山区的“伊斯兰国”力量作为报复,从而赢得了基督教世界的好感。反恐问题上的德埃互动也是据此开始的。叙利亚难民在埃及预计有50万人,他们极有可能前往利比亚并辗转欧洲,而德国是当下欧盟难民政策的主导者,也是接受中东战争难民的首要国家,与埃及达成难民控制协议对德国十分有利。在德国主导下,埃及也曾与土耳其和利比亚达成过类似协议。利比亚冲突治理吸引德国的关注,是因为2015年11月4日上任的联合国驻利比亚特使马丁·科布莱尔(Martin Kobler)是一名德国人。对科布莱尔的支持,是德国在全球治理体系中构建自身影响力和话语权的策略选择。

<sup>②</sup> European Commission, “Commissioner Launches Euro-Mediterranean Gas Platform”, June 2015, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commissioner-launches-euro-mediterranean-gas-platform>, last accessed on 26 May 2017.

<sup>③</sup> European Commission, “European Union and Partners Promote Egypt Gas Connection”, November 2, 2015, [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/egypt/press\\_corner/all\\_news/news/2015/20151102\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/egypt/press_corner/all_news/news/2015/20151102_en.pdf), last accessed on 26 September 2017.

<sup>④</sup> Hélène Michou, “EU-Egypt Bilateral Relations: What Scope for Human Rights Advocacy?”, p.27.

<sup>⑤</sup> European Commission, “Joint Staff Working Document Report on EU-EGYPT Relations in the Framework of the Revised ENP”, SWD(2017) 271 final, July 13, 2017, p.2.

<sup>⑥</sup> European Commission, “Commission Implementing Decision, of 20.10.2016, on the Annual Action Programme 2016 (Part 2) and Annual Action Programme 2017 (Part 1) in Favour of Egypt to Be Financed from the General Budget of the European Union”, Brussels, C(2016) 6633 final, October 20, 2016.

元,超过2013年以前的峰值。2015年下半年开始,欧埃之间人员互访也开始恢复正常,到2016年末欧埃学生和教师互访达1460人次,其中赴欧洲有1090人次,前往埃及有370人次。<sup>①</sup>在旅游业方面,法国2015年4月2日带头解除对埃旅游警告,下半年欧洲国家也开始陆续解除旅游警告或旅游禁令。<sup>②</sup>

巴黎暴恐事件,则是促成埃欧关系全面解冻的“临门一脚”,使得欧洲舆论开始接受恢复对地中海政策的“旧模式”,价值观因素不仅在政界,而且在民间逐渐下降为欧洲-阿拉伯关系和埃欧关系的“议程之一”。11月18日,巴黎暴恐事件5天后,欧洲议会、欧盟委员会、欧盟经济和社会委员会、地区委员会联合发布“邻国政策回顾:2015年”<sup>③</sup>,标志着中东北非变局之后欧洲地中海政策再一次作出重大调整。“使邻国稳定”(Stabilising the Neighbourhood)取代“民主推进”,成为欧洲对地中海政策的核心战略导向,也成为埃欧关系的基本框架。法国总统奥朗德于2016年4月18日和默克尔于2017年2月3日先后访问埃及,标志着塞西政府最终取得对欧外交的胜利,埃欧关系也回归到穆巴拉克时期的旧模式。

在埃欧关系正常化的背景下,自由、民主和人权等价值观因素在欧盟及其成员国的对外政策中的影响力呈明显的递减趋势。最明显的例子就是朱利安·雷杰尼事件的发生并未对意埃关系和埃欧关系造成实质性冲击,比如意大利国家控股的埃尼公司对祖哈勒天然气田的开发利用丝毫不受影响。<sup>④</sup>此外,在默克尔访埃后发表的联合公报中,埃方提出:“西方世界应该理解埃及为应对此起彼伏的恐怖主义威胁而不得不暂缓改善人权的努力”,得到德方的默认。<sup>⑤</sup>

① European Commission, “Joint Staff Working Document Report on EU-EGYPT Relations in the Framework of the Revised ENP”, p.7.

② “France Reduces Egypt Travel Warning”, *Egypt Independent*, April 2, 2015, <http://www.egyptindependent.com/france-reduces-egypt-travel-warning/>, last accessed on 26 September 2017.

③ European Commission, “Review of the European Neighbourhood Policy”, Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, JOIN(2015) 50 final, Brussels, 18 November 2015, [http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118\\_joint-communication\\_review-of-the-enp\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf), last accessed on 26 September 2017.

④ [埃] 希沙姆·穆拉德:“埃及与欧洲”,《金字塔报(阿文版)》,2017年1月7日, <http://www.ahram.org.eg/News/202137/4/571971/%D9%82%D8%B6%D8%A7%D9%8A%D8%A7-%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%A1/%D9%85%D8%B5%D8%B1-%D9%88%D8%A3%D9%88%D8%B1%D9%88%D8%A8%D8%A7-%D9%88%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/english.pdf>, last accessed on 26 June 2017.

⑤ 参见埃及国家信息中心网站发布的文件:“Egypt and Germany ... New Phase of Partnership”, *State Information Service (SIS), Foreign Information Sector of Egypt*, March 23, 2017, <http://www.sis.gov.eg/UP/%D8%A7%D8%B5%D8%AF%D8%A7%D8%B1%D8%A7%D8%AA/english.pdf>, last accessed on 16 November 2017.

塞西访德的最大成功之处,在于将国内危机<sup>①</sup>转化为撬动对外关系的支点,而非任由其持续发酵从而构成对当局执政合法性的冲击。而这一转变的时机,正值欧洲难民危机持续发酵、默克尔因其难民接纳政策既被欧洲舆论讽刺为“叙利亚难民的圣母”又被匈牙利总理欧尔班批为“道德帝国主义”之时。深陷舆论纠纷和道德评判中的默克尔政府能够以无视舆论批评风险的姿态来重启德埃关系,更表明了塞西成功的不易,和其执政能力的非同一般。

对比 20 世纪 70 年代后欧洲为平衡埃及基于苏伊士运河控制权的非对称优势和此次塞西访德之旅,可以发现在后殖民时代,无论综合国力是强是弱,一国均可使用经济联系战略来制衡别国在其他领域的非对称性权力。欧洲用经济合作和援助来制衡苏伊士运河航运问题,和塞西用能源合作来对冲欧埃间价值观冲突,有异曲同工之妙。

## 结 语

基于对埃欧关系历史建构和当下演变的实证分析,笔者认为有必要厘清“强相互依赖”的国家间关系状态,以形容当下埃欧关系既高于非对称相互依赖又无法达到美加关系那样复合相互依赖的这种中间状态。从埃欧关系的历史经验来看,强相互依赖关系模式具有独有的特征。

首先,强相互依赖是自非对称相互依赖演变而来的,是多维度、可相互制衡的国家间相互依赖,但又未达到复合相互依赖的层次。对比基欧汉和奈称为复合相互依赖的美加、美澳关系,强相互依赖关系模式在当代国家间关系中的适用性可能更广,而它与复合相互依赖最主要的差别就是社会价值观的巨大差异及随之而来的社会认知隔离。在某种程度上,社会认知隔离和文化异质性国家间关系才是国际关系的常态。而这种社会认知隔离和文化异质性能否弥合、如何弥合,则很难给出答案或轻易下定论。

其次,一些复合相互依赖的原则在强相互依赖模式中也是适用的,如“议程无等级之分”、“一切问题不再只附属于军事安全”。这是因为在强相互依赖模式下,双方在多个领域的合作中会各自占据一定的非对称优势,而不同领域或议程上的非对称性并没有转换成总体上的非对称性。以埃欧关系为例,在苏伊士运河、能源安全、反对恐

---

<sup>①</sup> 塞西之所以与德国西门子签署 80 亿欧元订单,其原因是埃及 2014 年夏天发生的大规模用电荒。2014 年 8 月埃及单日用电量达到 27.7GW,超过全国实际产量 23GW,导致频繁断电、电视台停播、开罗部分地铁停运。电力危机打击了刚刚当选总统的塞西的威信,使本已岌岌可危的塞西政府合法性雪上加霜。参见“Egypt Suffers Regular Blackouts due to Worst Energy Crisis in Decades”, *The Guardian*, August 20, 2014, <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/20/egypt-blackouts-energy-crisis-power-cuts>, last accessed on 26 July 2017.

怖主义、对中东基督徒的保护、地中海区域经济一体化和利比亚冲突治理上,欧洲完全有求于埃及,而在经济合作、引进外资、旅游业、援助等领域埃及又依赖于欧洲。其中任何一个领域,都有演化成危机的可能。在这些领域,一方的脆弱性成为另一方非对称权力资源的来源。这种权力资源平时不一定发挥作用,但一旦某国有意使用这种权力资源,将释放出巨大的能量。如2013年年中后欧洲发布的一系列对埃旅游限令,又如埃及2015年在利比亚东部的或明或暗的动作。虽然各方都有制衡对方的能力和权力资源,但这些权力资源并非能时时使用,因为在“合则两利、分则两害”的情况下,会出现“伤人则伤己”的结果。

再次,在强相互依赖状态下国家间关系并非静止的,更非“和谐的”,而是基于现实主义或功利主义的考量,不断进行博弈。在这种“常态”博弈下,联系战略及在优势领域建构相互依赖关系是常用的策略,而对其的反制则考验一国政府的执政水平。从这一点来看,塞西政府的执政应变能力和创造机遇的主观能动性,无疑是值得肯定的。

最后,需要强调的是强相互依赖并非“准复合相互依赖状态”,它的发展并非线性的或历史必然的。历史语境对它的演变具有深刻影响,二战以前基于苏伊士运河控制权的埃欧非对称相互依赖演变为殖民主义关系模式,就是典型的例子。此外,强相互依赖也可能因为双方的角力和博弈而消解了一些或全部非对称因素,要么趋向于一种无相互依赖的强相互联系状态,要么重回非对称相互依赖。以欧埃关系为例,欧盟正不断推进跨安塔托利亚的石油、天然气输送管道建设,并计划连接土耳其-伊拉克天然气管道(The Iraq-Turkey Natural Gas Pipeline)和波斯天然气管道(The Persian Natural Gas Pipeline)<sup>①</sup>,以绕过苏伊士运河直通波斯湾的油田和天然气产区。与此同时,欧盟也在不断推进能源进口多元化政策和内部石油、天然气市场整合计划。在这一过程中,埃及的非对称优势正在逐渐消解。作为反击,埃及也在极力消解欧洲的优势,其策略就是引入新的全球竞争者(如中国和俄罗斯)。这一切都使得欧埃关系由强相互联系向非对称相互依赖或强相互联系不断移位。

目前来看,双方都有将关系正常化的政治诉求并进行了外交尝试,其经贸合作也恢复至历史水平,且随着埃及2015年经济改革和开放计划的启动存在进一步深化的可能。这对中国而言,既是机遇也是挑战。埃欧关系的复苏意味着正逐渐升级的中埃经贸合作遭遇对手,欧洲给予埃及在其邻国政策中的地位高于2014年末“中埃全面战略合作伙伴关系”后中国对埃及的定位,而欧洲邻国政策也是近似于中国“一带一路”

<sup>①</sup> European Commission, “EU Energy Security Strategy”, Brussels, COM(2014) 330 final, May 28, 2014, [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/European\\_Energy\\_Security\\_Strategy\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/European_Energy_Security_Strategy_en.pdf), last accessed on 17 May 2017.



的国际大战略。<sup>①</sup> 埃欧关系的回暖将势必削弱埃及“向东看”的内在动力,未来埃及对外政策是否会回归穆尔西时期“东西方平衡外交”的目标,则难以预期。

机遇总是与挑战并存,拥有苏伊士运河控制权的埃及是欧洲与中国的关键连接点,埃欧关系的复苏也可为中国企业“走出去”提供助力。以中埃·泰达苏伊士经济特区为例,欧洲学者将之形容为“非洲的深圳”<sup>②</sup>和“中国走向世界的地方”<sup>③</sup>,而中国学界<sup>④</sup>和商界<sup>⑤</sup>则十分看重它对欧埃自贸区的作用,它可以成为“中国制造”免关税、避免反倾销争端的进入欧洲之桥梁。埃欧关系的回暖,以及未来欧埃可能开启的“全面自贸区”谈判,无疑将推动近年高速发展的苏伊士经济特区再加速。而如何利用这种机遇,既考验中国政府和企业的力量,也需要埃及的支持与合作。

(作者简介:钱磊,南开大学历史学院博士研究生;穆尼尔·宰亚达,埃及爱资哈尔大学助理研究员;责任编辑:张海洋)

---

① 两者均系世界主要大国或政治体以经济为导向的全球性战略,邻国政策 2007-2013 年通过 ENPI 向 18 个对象国援助总计 112 亿欧元,同时还配套了欧洲银行、欧洲投资银行和第三方金融机构等 200 余亿欧元贷款,其 2014-2020 年基于 ENI 的援助计划总资金达 154 亿欧元。中国“一带一路”战略最重要的融资机构亚洲基础设施投资银行的注册资本也达到 1000 亿美元,但政策对象国有 57 个。

② Deborah Bräutigam and Tang Xiaoyang, “African Shenzhen: China’s Special Economic Zones in Africa”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol.49, No.1, 2011, pp.27-54.

③ Emma Scott, “China Goes Global in Egypt: A Special Economic Zone in Suez”, *Discussion Paper of Universiteit Stellenbosch University*, August 2013.

④ 冯维江、姚枝仲、冯兆一:“开发区‘走出去’:中国埃及苏伊士经贸合作区的实践”,《国际经济评论》2012 年第 2 期,第 153-170 页。

⑤ 马霞、宋彩岑:“中国埃及苏伊士经贸合作区:‘一带一路’上的新绿洲”,《西亚非洲》2016 年第 2 期,第 109-126 页。