

从“消极合作”到“积极合作”

——中东变局下埃及和以色列关系的新发展

潘基宏 王 昕

[内容摘要] 中东变局发生以来,尤其是塞西执政后,埃及和以色列面临日益增多的共同外部威胁,两国关系也由“消极合作”向“积极合作”转变。在此过程中,埃以采取合作型管理模式,充分发挥高层会晤的管理手段,促使双边关系日趋稳定。埃以积极合作关系以安全领域为基石,形成以西奈半岛为核心、以东地中海为抓手的联合安全治理路径,极大改善了两国的安全形势。未来,埃以积极合作关系依然充满活力,但由于受到一些不利因素的影响,这一关系也将面临挑战。埃以关系的新发展是中东变局的产物,也是中东格局破旧立新的标志,因此中国在参与中东事务时应当对中东的“新常态”以及其未来可能之变化保持密切关注。

[关键词] 中东变局 埃以关系 消极合作 积极合作

[作者简介] 潘基宏,战略支援部队信息工程大学洛阳校区讲师;王昕,战略支援部队信息工程大学洛阳校区副教授

“阿拉伯之春”爆发后的十年间,中东地缘政治处于大变动中。囿于长期的矛盾冲突和复杂的利益纠葛,中东域内国家间普遍缺乏战略互信,没能建立有效的制度安排,地区的安全困境问题在中东变局中进一步凸显。在此背景下,中东的安全风险管理面临赤字危机,域内主要国家为了化解“霍布斯恐惧”不断调整对外政策,试图通过合纵连横的方式在地区体系中塑造有利于本国的权力关系。

埃及和以色列这两个中东地区的重要国家也遭遇中东变局的正面冲击。两国积极采取措施应对变局带来的不利影响,并在此过程中逐渐形成“利益共同

体”的认知,两国关系从“消极合作”向“积极合作”发展。目前,国内学界对中东变局下埃以关系的研究主要集中于变局之初埃以关系面临的挑战,部分学者有涉及塞西执政后的埃以关系,但通常是将其嵌入其他议题之中,如探讨以色列外交新动向时会提及埃以关系,抑或对埃以关系中某一具体领域进行研究,如埃以的天然气合作。^① 总体而言,国内已有研究成果对塞西执政后的埃以关系缺乏较为全面深入的分析。鉴于此,本文将主要对这一时期埃以关系的特点、内容和面临的挑战进行探讨,以期对中东变局下埃以关系的变化和未来趋势有一个更为清晰的认识。

一、中东变局下埃以关系的演变

“根据参加国际合作的目的,国家间的合作类型可以分为消极合作与积极合作。”^②一般情况下,消极合作与积极合作会同时共存于国家的交往中,但有主次之分。在中东十年变局中,埃以关系处于和平状态,但双边的合作类型以2013年“7·3”事件为分界点,由消极合作转变为积极合作。^③

(一) “冷和平”下的消极合作

消极合作,也被称为预防性合作,是指为“应对合作者之间潜在的冲突或对

① 参见张倩红、刘丽娟:《埃及变局后的以色列与埃及关系》,《西亚非洲》2012年第2期,第24~37页;王晋:《塞西执政两周年——埃及的变化与挑战》,《当代世界》2015年第7期,第56~59页;唐恬波:《埃及和以色列走向“暖和平”》,《世界知识》2016年第17期,第48~49页;姚惠娜:《塞西执政以来埃及对巴勒斯坦的政策》,《阿拉伯世界研究》2017年第6期,第50~62页;谢立忱、崔晓娟:《“阿拉伯之春”后以色列外交的新动向》,《新疆社会科学》2017年第6期,第118~124页;李意:《埃及塞西政府的平衡外交政策述评》,《西亚非洲》2019年第5期,第93~113页;王晋:《美国在中东的战略收缩与以色列的应对》,《当代世界》2020年第2期,第27~33页;齐淑杰:《埃以关系的嬗变(1980~2019年)》,《山西高等学校社会科学学报》2020年第5期,第22~28页;高尚涛:《阿以建交:中东局势前景展望》,《人民论坛》2020年第27期,第122~125页;唐志超:《中东剧变以来环地中海国际关系的变化及影响》,《人民论坛》2020年第35期,第102~105页;周锡生:《东地中海天然气开发——地区合作还是苦涩争夺?》,《国际展望》2020年第6期,第45~64页;杨永平、杨佳琪:《以色列和埃及的天然气合作:动因、问题及影响》,《阿拉伯世界研究》2021年第3期,第90~112页等。

② 阎学通:《国际关系分析》,北京大学出版社2017年版,第182页。

③ “7·3”事件即埃及军方在2013年7月3日宣布废黜民选总统穆尔西。2014年6月,塞西赢得全国选举正式成为埃及总统。由于“7·3”事件后塞西已经实际掌控埃及国家最高权力,因此本文将“7·3”事件视为塞西在埃及执政的起点。

抗的发生,或者限制这些冲突和对抗所产生的破坏效应”而采取的一种合作方式。^① 消极合作的目标指向是合作者之间的内生性威胁,它的实施逻辑是“做减法”,即通过减少内部的猜疑与威胁,削减相互的资源消耗,降低对双方关系不利的利益给彼此造成的损失。“7·3”事件之前,埃以在双边事务中开展的主要是消极合作,它始于《埃以和平条约》的签署,其动因则源于两国所处的“冷和平”状态。

1948年5月14日以色列正式宣布建国,此后埃及和以色列在阿以冲突的大背景下发生了四次大规模战争并常年保持“高烈度”的军事对峙。1979年3月,在两国政府精英的推动和美国的斡旋下,埃及和以色列在华盛顿签署和约结束战争状态,正式开启民族和解与国家关系正常化进程。但是,1981年穆巴拉克当选埃及总统后,为了摆脱因与以色列单独媾和而被阿拉伯世界孤立的局面,埃及在保证埃以军事安全领域“零问题”的基础上主动与以色列保持距离。由此,两国在政治、安全、经贸、人文交流等领域的交往始终维持低水平,甚至在外交上因地区热点问题而争锋相对。以色列虽然认为埃及的举动违背了和约中“推动双边关系全面正常化”的内容,但最终也接受了这种现状。对于埃以间这种特殊状态,国内外中东研究学者基本达成共识,将其称为“冷和平”。^②

受“阿拉伯之春”的影响,执政30年的穆巴拉克于2011年初被迫辞职,在军方短暂接管国家权力完成过渡后,穆斯林兄弟会成为埃及政坛的新主角,埃及进

① 阎学通:《对中美关系不稳定性的分析》,《世界经济与政治》2010年第12期,第16页。

② 参见陈天社:《国内外学界对埃及外交关系(1970~2000年)的研究》,《世界历史》2005年第6期,第113~121页;陈天社:《论埃以“冷和平”关系的形成及原因》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2007年第2期,第158~162页;田志馥、于亚娟:《埃以“冷和平”影响初探》,《亚非纵横》2007年第6期,第32~35页;张倩红、刘丽娟:《埃及变局后的以色列与埃及关系》,《西亚非洲》2012年第2期,第24~37页;Ewan Stein, “The ‘Camp David Consensus’: Ideas, Intellectuals, and the Division of Labor in Egypt’s Foreign Policy toward Israel,” *International Studies Quarterly*, Vol. 55, Issue 3, 2011, pp. 737~758; Amnon Aran and Rami Ginat, “Revisiting Egyptian Foreign Policy towards Israel under Mubarak: From Cold Peace to Strategic Peace,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 37, No. 4, 2014, pp. 556~583; Ofir Winter and Udi Dekel, “Egypt and Israel from Peace between Leaders and Armies to Peace between Peoples,” <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2019/03/No.-1153.pdf>; Hirak Jyoti Das, “Israel’s Gas Diplomacy with Egypt,” *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 7, No. 2, 2020, pp. 1~19。

入穆尔西时期。从2011年“1·25”革命到2013年“7·3”事件这段时间,^①埃以关系面临严峻挑战,相继发生埃及单方面退出贸易协议并停止向以色列输送天然气、以色列军队“越境打击”误杀埃及警察、埃及示威民众冲击以色列驻埃及大使馆和埃及政府召回驻以色列大使等事件。2012年11月,以色列对加沙地带发动代号为“防务之柱”的军事行动,造成千余名巴勒斯坦人伤亡。埃及总统穆尔西公开谴责以色列的军事行动是“对人道主义的公然侵犯”,宣称“埃及绝不会坐视不管”,并对以色列强硬表态“今日的埃及不是过去的埃及,今日的阿拉伯人也非过去的阿拉伯人,警告以色列不要低估埃及领导人和埃及人民的愤怒”。^②但即使在此背景下,埃以双方依然恪守戴维营共识和和平条约精神,把握“和平”的时代主旋律,从而避免重新滑入战争深渊。因此,这一阶段埃以依然处于“冷和平”的状态,只是和穆巴拉克时代相比,“冷”的程度更深。

在“冷和平”状态下,避免战争和维持和平是埃以之间最为重要的共同利益。虽然两国在多个领域展开了一些务实合作,以色列也有意推动双边关系向纵深发展,但由于埃及对此类议题反应冷淡,两国共同利益并没有得到拓展。有学者曾指出,“《埃以和平条约》所维持的‘冷和平’局面基础还很脆弱,在表面和平的状态下潜伏着利益博弈、地区争端和民族冲突等诸多因素,两国间深深的不信任绝不是一纸条约所能解决的。”^③双边合作建立于国家利益关系基础之上,因此这一阶段埃以关系以消极合作为主,旨在增进互信,避免因战略误判导致两国之间再起战火。

(二)“暖和平”下的积极合作

积极合作指“参加合作者共同应对与第三方之间的冲突或矛盾的合作”。^④积极合作的目标指向是来自第三方的外生性威胁,它的实施逻辑是“做加法”,即通过增加内部的协作与配合,增强应对外部威胁的实力,扩大共同利益。“7·3”

① “1·25”革命指从2011年1月25日开始,埃及爆发的一系列反政府民众示威游行活动。18天后前总统穆巴拉克辞职,武装部队最高军事委员会接管政府并组织选举。

② ((مرسي: لن تترك غزة وحدها))(مها أبو عبيد), <https://www.alriyadh.com/784960>.

③ 张倩红、刘丽娟:《埃及变局后的以色列与埃及关系》,《西亚非洲》2012年第2期,第36页。

④ 阎学通:《国际关系分析》,北京大学出版社2017年版,第182页。

事件后，埃及军队接管政府，随后军队前最高统帅塞西赢得总统选举，成为埃及第六位总统并于2018年成功连任至今。塞西执政后，埃以关系在经历穆尔西时期的低谷后开始触底反弹，“埃以间多年的和平不仅得以维系，两国的交往甚至达到前所未有的密切程度”。^①有学者将埃以的这种状态称为“暖和平”。^②这一阶段，埃以合作的主要类型已经由消极合作向积极合作转变，而推动两国关系转变的动因则是“7·3”事件后两国共同利益的增加。

从影响度而言，“7·3”事件是埃及在中东十年变局中仅次于“1·25”革命的政治事件，它促使穆斯林兄弟会被迫将国家权力向军方移交，由此导致的负面“外溢效应”是穆斯林兄弟会的再度“暴力化”和国内政治局势的持续动荡。在此背景下，塞西政府对穆斯林兄弟会进行强力镇压，取缔其合法政党组织的身份并将其列入恐怖组织名单。以色列一直对具有鲜明伊斯兰色彩的穆斯林兄弟会在埃及的发展保持警惕，而穆斯林兄弟会执政后埃及与伊朗、哈马斯等以色列宿敌联系的增加更使其产生战略焦虑，因此以色列乐见温和的世俗政权在埃及的回归。“7·3”事件后，以色列多次公开表达对塞西执政的欢迎和支持，甚至发动以色列驻外使团和犹太院外集团在欧美进行游说，为塞西政府破解因“7·3”事件导致的西方孤立发挥重要作用。

与此同时，以“伊斯兰国”为代表的极端组织在中东强势崛起，埃及的西奈半岛成为恐怖袭击的重灾区，给埃及国家安全带来严峻挑战。受中东变局的影响，中东地区多个国家的国内治理处于失序状态，西奈半岛的极端分子利用这一契机以黑市跨境走私等方式获得大量武器装备，对埃及军民频繁发动袭击。有数据显示，埃及本土在“7·3”事件后的四年内遭遇近千余次袭击。作为与西奈半岛接壤的国家，以色列不断遭到来自西奈半岛的“激进分子、恐怖分子的潜入与袭击，其边境安全堪忧”。^③“伊斯兰国”通过组建西奈分支，实现了在西奈半岛的武装存在并且具备通过“发射火箭弹、埋设地雷和潜入敌方领土内部”等方式对

^① A. Murat Agdemir, “The Arab Spring and Israel’s Relations with Egypt: A View from Turkey,” *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 10, No. 2, 2016, p. 228.

^② 唐恬波：《埃及和以色列走向“暖和平”》，《世界知识》2016年第17期，第48~49页。

^③ 谢立忱、崔晓娟：《“阿拉伯之春”后以色列外交的新动向》，《新疆社会科学》2017年第6期，第120页。

以色列发动袭击。2014年10月“伊斯兰国”的前头目巴格达迪在一次讲话中就曾扬言“要对以色列实施报复打击,让巴勒斯坦被占领土成为犹太人的坟墓”。^①西奈半岛的恐袭除了造成大量人员伤亡外,还对埃以的能源安全构成威胁。天然气贸易是埃以之间少有的经济合作项目,但在塞西执政前两国的能源贸易数额较小。近几年来随着东地中海天然气的规模性开发,天然气在两国能源战略中的地位日益凸显而且两国在天然气领域呈现“互补性”,^②天然气贸易已然成为撬动两国深入合作的新支点。目前,埃以间天然气输送主要依托于穿越西奈半岛的天然气管道,而极端势力在西奈半岛的渗透和扩散对管道运输安全形成威胁。2011年2月至2012年4月期间,埃以天然气管道遭到至少14次袭击;2020年2月,埃以新的天然气合作项目启动不久,“伊斯兰国”就宣称炸毁了西奈半岛与以色列的一条输气管道。^③

此外,中东变局以来土耳其的外交政策出现重大转型,“从以西方国家为导向的‘被动型防御性外交’转向以中东地区为重点的‘积极进取外交’”。^④在此外交原则指导下,土耳其与埃以两国的国家利益出现战略错位,促使埃以将土耳其视为共同的对手。一方面,土耳其以宗教属性为纽带深度介入地区事务,谋求重塑自己在中东和伊斯兰世界的领导地位。在巴以问题上,土耳其对巴勒斯坦尤其是哈马斯实行“一边倒”政策,多次在国际场合谴责以色列。土耳其领导人埃尔多安被认为是“当今世界上最为高调支持巴勒斯坦问题的政治人物”,他甚至公开宣称以色列是“恐怖主义占领国”,^⑤土以关系也因此跌入历史最低点。“面对‘后穆巴拉克时代’的埃及政局变动,土耳其试图干涉埃及内部事务,抨击塞西搞军事政变,同情并支持穆斯林兄弟会政权,导致土埃关系由暖转冷,并且

① Yossi Melman, “The Truth behind ISIS Leader’s Threats against Israel and Jews,” <https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Analysis-The-truth-behind-ISIS-leaders-threats-against-Israel-and-Jews-438547>.

② 以色列的天然气储量较大但国内市场小,需要向外寻找出口市场,属于天然气“输出国”;埃及是中东地区为数不多的具有天然气加工转口贸易能力的国家,希望成为该地区向世界能源市场输送天然气的枢纽,但由于本国天然气储量有限,需要从其他国家进口天然气,属于天然气“输入国”。

③ 杨永平、杨佳琪:《以色列和埃及的天然气合作:动因、问题及影响》,《阿拉伯世界研究》2021年第3期,第103页。

④ 姚琼瑶:《土耳其“积极进取”的周边外交:内涵、目标与前景》,《阿拉伯世界研究》2021年第4期,第84页。

⑤ 邹志强:《土耳其的中东地缘三角战略:内涵、动力及影响》,《国际论坛》2018年第6期,第17页。

从“消极合作”到“积极合作”

日益滑向对抗。”^①另一方面,土耳其加速在东地中海的法理扩权和军事存在,试图打造以能源利益和国家安全为核心内容的“蓝色家园”。^② 2019 年 11 月,土耳其与利比亚民族团结政府签署划定海上管辖权的谅解备忘录,借此土耳其将在东地中海获得更大面积的“合法”专属经济区,并与利比亚和“北塞浦路斯”形成三角联盟,成为埃以实施天然气“北上”战略的重要牵制力量。2019 年,由于利比亚国内军事冲突威胁民族团结政府的地位,土耳其直接出兵利比亚帮助民族团结政府收复被哈夫塔尔领导的国民军所占领的土地,并顺势将其影响力扩大到埃及周边。对于土耳其在利比亚的军事干预,塞西认为它“不仅是对埃及本土的潜在威胁,也是对埃及北非利益和地区计划的威胁”,^③由此塞西政府向土耳其发出严重警告,并要求埃及军队做好出国作战的准备。2020 年 9 月 9 日,埃及外长萨迈赫·舒凯里直接在阿拉伯国家联盟(下文简称“阿盟”)宣称,“土耳其在多个阿拉伯国家的公然干预行为已然成为当下阿拉伯国家面临的最严重的安全威胁。”^④

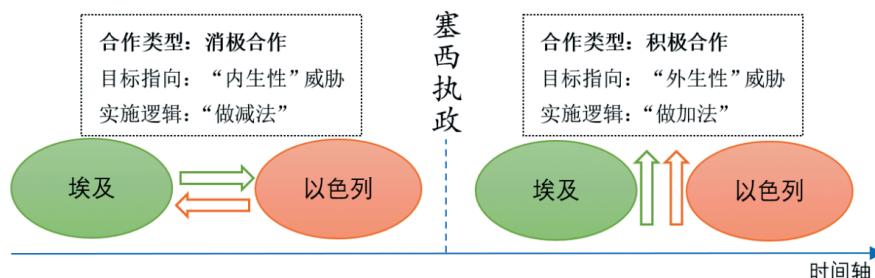


图 1 中东变局下埃以关系演变示意图

图表来源:作者自制。

① 唐志超:《“光荣孤立”:风暴眼中的土耳其中东政策》,《世界知识》2020年第22期,第26页。

② “蓝色家园”(Mavi Vatan)概念由土耳其海军上将拉马丹·吉姆·古尔德于2006年首次提出。他指出,国家不再局限于陆地,同时也包括海洋或“水上国家”。进入21世纪第二个十年以来,尤其是2019年后,“蓝色家园”理念成为土耳其外交政策的重要指南,其目的不限于保卫土耳其的海岸与海峡,而是延伸至公海,以国家安全和能源为核心内容,尤其是要捍卫土耳其在东地中海的利益。参见伊马德·卡杜拉、侯宇翔:《新海洋政策下土耳其出兵利比亚及其影响》,《西亚非洲》2021年第4期,第142~144页。

③ 伊马德·卡杜拉、侯宇翔:《新海洋政策下土耳其出兵利比亚及其影响》,《西亚非洲》2021年第4期,第152页。

④ Semih Idiz, “Turkey More Diplomatically Isolated than Ever in Arab World,” <https://www.al-monitor.com/originals/2020/09/turkey-israel-uae-deal-ankara-became-bane-of-arab-regimes.html>.

总之,塞西执政后埃以两国的共同利益不断扩大,互补性不断增强,进而导致双边合作需求愈发紧迫。尤其是对于埃及而言,以色列的身份已经由“冷和平”状态下潜在的战略威胁转变为“暖和平”状态下重要的合作伙伴。在此背景下,埃以开展积极合作实现联合自强不仅成为了可能,而且是双边关系的“最优选项”(见图 1)。

二、埃以积极合作关系的管理

合作关系可以视为一个有价值的“生命体”,需要合作者对其进行管理以维持生命力。“管理”系指合作者根据形势的发展对另一方的核心关切和利益诉求作出回应,调整双方的权利与义务关系。^① 埃以在发展积极合作关系的过程中,通过采取有效的管理模式和手段,充分发挥了双边合作的功效,促使两国的积极合作关系日趋稳定。

(一) 博弈下的合作型管理模式

合作关系的管理过程可以分为两个阶段:第一阶段,危机出现后,合作者提供公共产品;第二阶段,公共产品产生绩效后,合作者享受和分享红利。

埃及是享有独立主权地位的国家,从法理而言埃及对外政策的合法性源于其与国家利益的一致性,但由于受到跨越国界的阿拉伯民族国家与伊斯兰教国家双重身份属性的羁绊,埃及的对外政策也会受到捍卫民族道义与宗教信仰等国际利益的软约束。鉴于此,埃及从维护国家利益出发希望能和以色列开展深入合作,但又出于对国际利益的考虑对两者合作有所顾忌。因此,塞西执政后,埃及在与以色列开展积极合作时,始终坚持联而不盟,即注重实际的联合行动与合作功效,但不签署正式的合作协议,以避免重蹈 1979 年因为与以色列单独签署和约被阿盟驱逐的覆辙。

由于缺乏正式的合作协议,埃以的积极合作关系对成员缺乏强制的法律约

^① 孙德刚:《准联盟外交的理论与实践》,世界知识出版社 2012 年版,第 112 页。

束,也没有明确成员的权力与义务。因此,两国管理双边关系的过程中容易出现“机会主义”倾向,为实现各自的利益诉求而进行博弈,以在付出最小交易成本的情况下获得最多的公共产品。积极合作关系下的博弈属于非零和博弈,它可以分为合作型与竞争型两种模式(见图2)。前者以互利共赢为目标,追求绝对收益,主动为合作提供公共产品,以应对共同的危机并保证合作关系的活力;后者以利己主义为目标,追求相对收益,存在“搭便车”心理,因面对危机时“讨价还价”而不断削弱合作关系的根基。

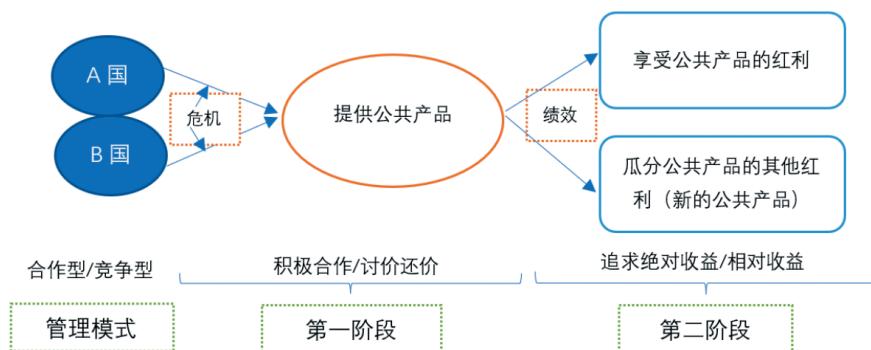


图2 积极合作管理模式的示意图

图表来源:孙德刚:《准联盟外交的理论与实践》,世界知识出版社2012年版,第112页。作者在此基础上进行了适当修改。

目前,塞西执政下的埃及和以色列的积极合作关系属于以合作型为主的管理模式,两国都愿意提供公共产品以保证双边关系的可持续性。例如,为了应对西奈边境上恐怖分子的威胁,两国多次实施联合作战。埃及以地面部队为主发动围歼战,以色列则使用无人机进行空中侦察和提供战场情报。在采取军事行动的过程中,两国没有计较各自参战的费效比,而是为了实现共同的作战目标而充分发挥所长,以实现优势互补。总体而言,埃以选择合作型的管理模式主要源于对三方面因素的考虑。第一,中东变局下埃及和以色列的地缘生态发生变化,尤其是埃及的国家安全战略发生重大调整,两国的利益出现前所未有的交集。面对日益严峻的安全挑战,两国将对方视为可以相互依存的伙伴,都愿意主动加

强合作,聚力攻坚。第二,签署和约后,埃及和以色列虽然在外交上时有波折,但没有再发生军事冲突。埃以都较好履行了和约中的安全承诺,提高了两国对双边合作的信心。此外,长年的和平共处已经内化为一种规范,一定程度上淡化了两国之间的敌意,提升了彼此的可信度。第三,埃及和以色列的积极合作关系刚刚确立不久,双方的共识多于分歧且合作需求强于担忧,因此两国对双边合作秉持积极的态度。

(二) 高层会晤是重要的管理手段

积极合作关系初步确立后,为了充分发挥双边合作的功能,合作者一般会采取“领导人互访、口头承诺、签订非正式安全合作协定和相互援助等手段对双边关系进行管理”。^① 如前文所述,埃及和以色列关系的发展具有较高的敏感性,为了保证埃及的“政治正确”,两国在高级政治领域的合作具有秘密外交的特点,这导致双边合作的管理手段大多属于保密范围。但是,根据公开信息来源可以发现,高层会晤在埃以积极合作关系的管理中扮演着重要角色,其中首脑外交发挥了引领作用。

根据阿拉伯语新闻媒体的报道,2016~2018 年间两国首脑至少进行了六次会晤(见表 1)。其中,2017 年 9 月在纽约第 72 届联合国大会期间,塞西与时任以色列总理内塔尼亚胡首次举行公开会晤。以色列阿拉伯事务专家约尼·本·梅纳赫姆披露,塞西在会谈期间主动要求与内塔尼亚胡合影来记录这次外交成就。^② 除了正式的面谈之外,两国首脑还保持密切的电话联系。以色列驻埃及大使海姆·科伦在接受以色列第十新闻频道采访时指出,“埃以两国关系非常好,内塔尼亚胡总理和塞西总统每两周会进行一次电话会议。”^③ 此外,塞西和内塔尼亚胡具有超越工作关系的友谊。内塔尼亚胡一直将塞西称为“好朋友”,而塞西从担任国防部长至今也从公开未发表针对以色列的负面言论,他甚至主动提出

^① 参见孙德刚:《准联盟外交的理论与实践》,世界知识出版社 2012 年版,第 96~105 页。

^② ((صحف إسرائيلية: لقاء السيسي ونتنياهو تشجع للتفاوض)), <https://www.aljazeera.net/news/presstour/2017/9/20/صحف-إسرائيلية-لقاء-السيسي-ونتنياهو>

^③ ((القناة الإسرائيلية العاشرة: السيسي يتصل مرة كل أسبوعين بنتنياهو)), نضال محمد وند, <https://www.alaraby.co.uk/> القناة-الإسرائيلية-العاشرة-السيسي-يتصل-مرة-كل-أسبوعين-بنتنياهو

从“消极合作”到“积极合作”

要构建埃及和以色列“暖和平”的倡议,这与埃及历届最高领导人形成鲜明对比。两人的私交直接推动了首脑外交的开展。

表 1 埃以两国首脑的会晤(2016 ~ 2018)

时间	地点	主要会谈者	是否公开
2016 年 2 月	约旦亚喀巴	内塔尼亚胡、塞西、阿卜杜拉二世(约旦国王)、约翰·克里(时任美国国务卿)	非公开
2016 年 4 月	埃及开罗	内塔尼亚胡、塞西、艾萨克·赫尔佐格(时任以色列反对党领导人和工党领袖)	非公开
2017 年 2 月	约旦	内塔尼亚胡、塞西、阿卜杜拉二世、约翰·克里	非公开
2017 年 9 月	美国纽约	内塔尼亚胡、塞西、萨迈赫·舒凯里(时任埃及外长)、哈立德·法兹(时任埃及情报总局局长)、梅厄·本·沙巴特(时任以色列国家安全顾问)	公开
2018 年 5 月	埃及开罗	内塔尼亚胡、塞西	非公开
2018 年 9 月	美国纽约	内塔尼亚胡、塞西	公开

图表来源:作者根据《阿拉伯耶路撒冷报》、“半岛台”和“政治”网三个重要的阿拉伯语新闻媒体网站的报道整理制作。

在塞西和内塔尼亚胡的“掌舵”下,埃以军政要员围绕共同关注的议题保持密切联系,为两国的积极合作关系“保驾护航”。根据以色列《马里夫日报》和《新消息报》的报道,2013 年埃及军事政变后仅一天,以色列便派出代表团前往开罗与埃及军方高层就加强双边安全合作举行会谈。埃及负责接洽的官员是国家情报总局战场行动处负责人纳德·阿萨尔少将。^① 2014 年加沙战争爆发,“在战争爆发前一天,埃及情报总局局长访问了特拉维夫”,^②“在战争发生期间及结束后,以色列国家安全机构‘新贝特’时任局长约拉姆·科恩多次秘访开罗”。^③ 2016 年 5 月,塞西提出有关巴以和平的新倡议,随后内塔尼亚胡多次派出特使前

① ((مبعوث رسمي إسرائيلي يتوارد في القاهرة لبحث سبل تطوير التعاون الأمني وال العسكري بين الدولتين والتقارب في ظل أبيب مقتلة))، <https://www.alquds.co.uk/>، ((وفد أمني إسرائيلي زار القاهرة))؛ صالح النعامي؛((مبعوث رسمي إسرائيلي يتوارد في القاهرة))؛صالح النعامي؛<https://www.aljazeera.net/news/arabic/2013/8/24/s.s..وقد-أمني-إسرائيلي-زار-القاهرة-ز-19.s..>

② ((مرسي والسيسي.. موافق مبنيةة من المقاومة))؛ يوسف حسني <https://www.aljazeera.net/news/reportsandinterviews/2014/7/19/مرسي-والسيسي-موافق-مبنيةة-من->

③ ((العلاقات المصرية الإسرائيلية.. “سلام حكومة لحكومة”))، <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2016/2/8/العلاقات-المصرية-الإسرائيلية-سلام>

往开罗就“埃及方案”与埃及高层进行会谈。同年7月,埃及外长萨迈赫·舒凯里对以色列进行正式访问,并与内塔尼亚胡商讨地区局势。两国建交至今,埃及外长对以色列只进行了三次访问,分别是1999年、2007年和2016年。相比前两次访问,以色列政府有意扩大对第三次访问的舆论宣传,并将内塔尼亚胡与萨迈赫·舒凯里的新闻发布会地点安排在耶路撒冷而非特拉维夫,以凸显两国新的合作关系。2021年2月22日,埃及石油和矿产资源部长塔里克·莫拉(Tarik El-Molla)公开访问以色列,与以色列高层就双边能源合作事宜进行深入交流。由于塔里克·莫拉与塞西关系十分密切,被视为“埃及最有影响力的部长”,此次塔里克·莫拉出访释放出塞西执政后两国关系持续稳定向好发展的积极信号。2021年5月30日,埃及情报总局局长阿巴斯·卡迈勒前往耶路撒冷,与包括内塔尼亚胡在内的多名以色列政府高官就加强两国合作进行了磋商。同一天,以色列外长加比·阿什克纳齐出访埃及,与埃及外长在开罗就地区热点问题交流意见,这也是以色列外长13年来首次访问埃及。^①

总而言之,埃以高层的频繁会晤充分反映出两国对双边关系的重视,同时也有利于两国增信释疑、协调政策和提升处理危机的能力,为两国积极合作关系的稳步发展提供保证。

三、埃以积极合作关系的主要内容

埃以媾和40余年来,两国间的合作涉及政治、安全和经贸等多个领域,其中安全合作一直是两国关系的主要内容。即使塞西执政后,埃以在政治与经贸领域的互动有所加强,但安全领域依旧是两国积极合作关系的根本出发点。这是因为两国间的和平是不全面的,它是“领导人、军队之间的和平,而不是人民之间的和平”,^②“在埃及知识分子和政治运动中,埃及政府必须建设性地、正确地对待

^① 《以色列总理会见埃及情报总局局长 就两国双边合作等问题举行会谈》, <https://m.news.cctv.com/2021/05/30/ARTIdzzUeB2uJQ9HJE0iRAb1210530.shtml>。

^② Ofir Winter and Udi Dekel, “Egypt and Israel: From Peace between Leaders and Armies to Peace between Peoples,” pdf, p. 1.

以国家身份存在的以色列得到广泛接受。但他们也坚持认为埃及社会有权利和责任抵制犹太复国主义”。^① 在“冷和平”状态下,埃以的安全合作是消极的安全合作,属于合作安全,而在“暖和平”状态下,埃以的安全合作是积极的安全合作,具有联盟安全的特点。总体而言,塞西执政后,埃以在安全领域保持密切的协同配合,双边的安全合作得到深度推进。在积极合作关系框架下,两国形成以西奈半岛为核心、以东地中海为抓手的联合安全治理路径。

(一) 西奈半岛

西奈半岛位于埃及东部,与以色列和加沙地带相邻。由于地缘位置的特殊性,西奈半岛被视为埃以关系的风向标。埃以和约签署前,它是两国军事冲突与对峙的主战场,埃以和约签署后,它是两国前沿防御的缓冲区,而塞西执政后,它成为两国开展积极合作关系的地区。中东变局以来,西奈半岛的安全形势日益恶化,该地区成为埃及、以色列和恐怖分子的角力场。为了维护西奈半岛的安全,除了业已形成的情报共享机制外,埃及和以色列在安全合作上取得了突破性进展,主要体现于以下两点。

1. 突破和平协议禁区,扩大埃及在西奈半岛的军事存在

以色列国土面积狭小,具有防御纵深不足的“先天性缺陷”。为了确保武装力量在国土遭遇袭击时具备充足的反应时间,以色列在和埃及进行和平谈判时,对埃及军队在西奈半岛的规模和部署提出了严格的限制,确保埃及军队与以色列边境的“硬脱钩”。根据《埃以和平条约》,西奈半岛从西到东分为 A、B、C、D 四个区域,其中埃及可以在 A 区驻扎机械化部队,B 区可以驻扎至多两个边防营,C 区只能驻扎警察机构,而 D 区属于非军事区,埃及空军的飞机和侦察机不允许从 B 区和 C 区上空飞越。^② 2013 年 7 月,塞西宣布发动反恐战争。通过协商获得以色列同意后,埃及开始在西奈半岛的 B 区和 C 区集结包括武装直升机和装甲车在内的重型装备,于 2015 ~ 2017 年间针对恐怖分子发动了四次代号为

^① Ewan Stein, “The ‘Camp David Consensus’: Ideas, Intellectuals, and the Division of Labor in Egypt’s Foreign Policy toward Israel,” *International Studies Quarterly*, Vol. 55, Issue 3, 2011, p. 737.

^② 王晋:《“伊斯兰国”组织西奈分支的演进及影响》,《阿拉伯世界研究》2017年第2期,第63页。

“烈士权利”的军事行动。根据埃及官方发布的消息,通过四年的反恐战争,埃及国内的安全形势出现好转。“国内由恐怖分子实施的袭击事件从 2014 年的 222 起下降到 2017 年的不足 50 起。”^①为了巩固作战成果,进一步围剿恐怖分子,埃及从 2018 年 2 月开始对西奈半岛发起代号为“西奈 2018”的大规模军事行动。在“西奈 2018”行动中,“埃及出动了陆军、海军、空军、警察和边防部队,投入 88 个营,共计 4.263 万指战员和 800 辆战车,”^②其在西奈半岛的军力规模已经远超和约之相关规定。由此可知,塞西执政后,埃及在西奈半岛使用武装力量的“门槛”在降低,但抑制两国冲突的“安全阀”并未因此松开,埃以的安全互信在这一时期已经得到全面提升,两国在积极和合作关系下对《埃以和平条约》的内容进行了与时俱进的解读。

2. 边界主权“柔性”让渡,默许以色列在西奈半岛的空域越境

边界事关国家领土主权,但为了“回馈”以色列对埃及增兵西奈半岛的支持,埃及在西奈半岛的边界主权问题上对以色列采取了“柔性”让渡的方式,即默许以色列在没有地面部队越境的情况下,可以使用空中力量在西奈半岛空域实施情报侦察和“定点清除”行动。虽然以色列在穆巴拉克时代在西奈半岛的空域存在过越境行为,但当时越境的目的是隐蔽侦察而非军事打击,越境的“曝光度”“频率”与塞西时期也不可同日而语。2015 年 10 月,一架俄罗斯客机在西奈半岛上空失联,随后以色列军队发言人阿维亚·阿德拉伊在其推特账号上发文称,“以色列国防军已经向西奈半岛派遣侦察机搜索失联客机,”而埃及官方对他国飞机为何能在本国领空侦察没有发表任何评论。2017 年 2 月,以色列时任国防部长阿维格多·利伯曼在一次讲话中间接承认以色列对西奈半岛的多个目标实施了轰炸,这被视为以色列政府对其在西奈半岛越境行为的高调表态。2018 年 2 月,《纽约时报》披露,“两年多来,在埃及塞西总统的批准下,以色列使用无人机、

① ((مصر: "الإرهاب يختصر" و عام 2018 شهد 8 عمليات))، https://royanews. tv/news/171788.
-ممارسات ونداعيات/12/2018/العملية العسكرية - سيناء 2018 : ممارسات ونداعيات()، هيثم غنيم
2018. العملية العسكرية - سيناء. pdf.

直升机和战斗机在埃及境内(西奈半岛)进行了 100 多次空袭,平均每周一次以上。”^①

(二) 东地中海

老问题推陈出新,新问题层出不穷是中东地缘生态发展的长期特点。在东地中海,埃及和以色列围绕“老问题”(加沙问题)和“新问题”(天然气问题)展开了密切的安全合作。

1. 实施地面与地下双重封锁,构筑西奈半岛和加沙地带的“隔离区”

西奈半岛与加沙地带毗邻,是后者除以色列外唯一接壤的陆地。中东变局后,“西奈—加沙—以色列”的交界处有演变为西亚“金三角”的趋势。为了配合以色列对加沙地带的包围,埃及对西奈—加沙边界采取了一系列封锁措施。一方面,埃及对地面通道进行严格管控,首当其冲的是拉法口岸。拉法口岸是加沙—西奈之间仅有的合法陆上通道。穆尔西时期,拉法口岸常态化开放,但塞西执政后对拉法口岸实施严格管控,使其常年处于关闭状态。即使在 2014 年以色列发动加沙战争造成大规模人道主义灾难的背景下,拉法口岸也只有限开放数小时。为了遏制边界线上人员渗透和物资走私等非法活动,埃及政府 2014 年开始在西奈半岛拉法市与加沙交界的边境设立缓冲区,并以反恐战争需要为名强制迁走边境数千户居民,拆毁居民住宅。2020 年,埃及开始在整个西奈—加沙约 13 公里的边界上修建高 6 米、深 3~5 米、底部宽 1 米的混凝土隔离墙,部分媒体将其称为“塞西墙”。对此,内塔尼亚胡多次表示,“‘塞西墙’几乎就是以色列与加沙之间‘隔离墙’的延伸,这将给加沙施加更大的压力。”^②

另一方面,埃及对地下隧道进行“实质性”封堵。西奈—加沙边界地下隧道的发展兴盛于 2007 年以色列对哈马斯实施制裁后。在穆巴拉克时代,埃及政府对此持“纵容”的态度,但是塞西执政后采取了截然不同的做法。正如以色列瓦拉网(Walla)军事专家阿米尔·布赫布特所说,“埃及前总统侯赛因·穆巴拉克

^① David D. Kirkpatrick, “In Secret Alliance, Israel Carries out Airstrikes in Egypt,” <https://www.bostonglobe.com/news/world/2018/02/03/secret-alliance-israel-carries-out-airstrikes-egypt/hXJgHrewC923noDkvSOPZO/story.html>.

^② ((عندما يبني السياسي جداراً فاصلًا مع غزة)): ماجد عزام, <http://hfpss.com/topics/s-3893#>.

多次(向以色列)允诺会摧毁加沙地带的隧道网络以遏制哈马斯的武器走私,不过事实上他什么也没做,塞西做出了同样的承诺但将其付诸实践。”^①2013~2014 年间,埃及军队共摧毁了拉法地区 1600 多条地下隧道,2015 年又引海水封堵隧道。有报道称,埃及摧毁的地下隧道超过以色列过去 20 多年通过轰炸破坏的地下隧道。^② 对此,以色列国防军加沙分部指挥官米奇·埃德尔斯坦准将评论道,“埃及的行动让所有人感到惊奇,埃及军队最近满足了我们多年以来所有的要求,即(在西奈—加沙边界)摧毁隧道、严格管控通道和限制货物流通。”^③

2. 从双边议题到多边论坛,推进东地中海能源—安全合作机制建设

埃及和以色列的天然气贸易始于穆巴拉克时代。2005 年两国公司签署一项为期 15 年的天然气项目合同,规定埃及每年向以色列输送 17 亿立方米天然气。随着穆巴拉克政权的垮台,该合同于 2011 年提前“寿终正寝”。塞西执政后,随着埃及政局渐稳,两国能源合作也得以重启。2018 年 2 月两国签署总价值约 150 亿美元的天然气协议,由以色列向埃及输送 640 亿立方米天然气,并于 2020 年 1 月正式启动。在天然气协议的框架下,埃以安全合作的主要议题是维护两国境内天然气管道的安全,防止出现类似中东变局初期管道频繁遭破坏事件的发生。“阿拉伯之春”在中东各国发酵之际,东地中海天然气的勘探取得重大突破,引发地区新一轮地缘博弈,强化了原有的土耳其—“北塞浦路斯”阵营和希腊—塞浦路斯阵营相抗衡的局面。得益于天然气勘探成果,以色列由能源“赤字国”成为“供给国”,埃及也发现储量可观的天然气田,两国的能源贸易由“双边内向型”向“多边外向型”转变,为两国的安全合作带来新的内容。

近年来,两国分别通过签署天然气合作备忘录、启动建设海下天然气管道、划定海上边界和举行联合军事演习等方式,构建了“‘希腊—塞浦路斯—埃及’和

① (تنسيق أمني غير مسبوق بين إسرائيل ومصر)، (تنسيق أمني غير مسبوق بين إسرائيل ومصر)، <https://www.aljazeera.net/news/presstour/2016/4/14/>.

② 姚惠娜:《塞西执政以来埃及对巴勒斯坦的政策》,《阿拉伯世界研究》2017 年第 6 期,第 59 页。
تطوّر صاروخ الله “انش 8” قائد فرقة غزة بجيش الاحتلال: الهدوء على حدود القطاع “خداع”, نفق حماس الأخير كان متّهراً للاعجاب وحماس ستدخل ((المعركة القادمة بعد

‘希腊—塞浦路斯—以色列’两个边界相互交叉的准联盟体系”，^①并在此基础上不断推进区域整合。2017年10月，希腊、塞浦路斯、以色列、埃及和部分欧洲国家举行以维护东地中海稳定为主题的联合军演。这是埃及和以色列两国军队历史上首次公开的、共同参与的军演。2019年1月，埃及、以色列、塞浦路斯、希腊、意大利、约旦和巴勒斯坦七国的能源部长齐聚开罗，召开首次“东地中海天然气论坛”会议。同年7月，“东地中海天然气论坛”第二次会议决定将该论坛提升到国际合作组织的水平。2020年1月，七国正式签署“东地中海天然气论坛”成立章程，标志着该论坛正式成为国际组织，总部设在开罗。从分享信息和交流看法的会议形式到具有章程和机构的国际组织，“东地中海天然气论坛”的发展在促进成员国能源政策协商的同时，也为成员国在安全领域的合作搭建了平台，推进了东地中海能源—安全合作机制的建设。

四、埃以积极合作关系面临的挑战

积极合作的开展极大地改善了埃及和以色列的地缘环境。埃及在国内基本实现由乱到治，在热点问题上重新发挥影响，逐步返回地区舞台中心。以色列在诡谲多变的局势中化险为夷，成功管控巴以冲突风险并与四个阿拉伯国家实现建交，成为“阿拉伯之春”的“大赢家”。在安全合作的带动下，埃以在西奈半岛的开发合作逐步启动，双边旅游人数屡创新高，为两国的积极合作关系夯实了经济基础。拜登执政后，美国在中东的战略收缩态势还将延续，这将导致中东国家为填补因美国战略收缩而出现的“权力真空”进行博弈。此外，拜登执政后将对特朗普政府在巴以和阿以问题上对以色列“一边倒”的政策进行调整，同时也可能对塞西政府在民主、自由和人权以及积极发展与俄罗斯和中国关系等问题上“发难”。这些因素的出现将进一步加强两国对双边关系重要性的认识，为埃以积极合作关系的维系和发展注入新的动力。但与此同时，未来两国的积极合作关系

^① Costas Melakopides, *Russia-Cyprus Relations: A Pragmatic Idealist Perspective*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 145.

也将面临以下三个方面挑战。

(一) 塞西政权的稳定性问题

面对在民主选举制度下组建的穆尔西政府带来的不确定性和潜在的威胁，埃及民众支持军队发动政变，推动了威权主义政权的回归。“埃及民众对伊斯兰主义者的恐惧(在穆斯林兄弟会掌权后加剧)是一个强有力的预兆，预示着人们会撤回对民主的支持，并增加对独裁统治的需求。”^①塞西政权将恢复安全、稳定和秩序置于国家优先议程并在初期赢得了民众的信赖，但塞西以国家安全为由对国内反对派的强力镇压和对社会的严格管控引起民众的不满。2016 年埃及向沙特转让蒂朗岛和塞纳菲尔岛主权以及 2019 年埃及商人阿里对塞西等军政高层腐败现象的揭露引发了大规模的反塞西运动。塞西通过大量举债的方式建设新首都和苏伊士运河经济带等大型工程，一定程度上拉动了埃及经济的增长，但也给埃及带来了沉重的负担。根据埃及中央银行发布的数据，2013 年 6 月至 2020 年 6 月间埃及外债从 432 亿美元飙升到 1235 亿美元，七年间增幅达 186%，平均每年新增外债 115 亿美元。2018~2019 财年，埃及旅游收入是 126 亿美元，而同年外债的分期付款和利息成本高达 135 亿美元。此外，埃及的民生问题在塞西执政期间始终未能得到很好的解决，埃及的贫困人口比例不降反增。以国家贫困线标准计算，2015 年埃及约有 27.8% 的民众生活在贫困线下，到 2017 年这一数据增长到 32.5%。^②受新冠疫情的影响，这一问题更加凸显。随着伊斯兰浪潮的退去，塞西政权的合法性因为其内政外交未能充分获得民众的认可而遭到削弱。

目前，埃及强威权主义政府与弱国家治理成效所带来的官民对立日益严重，频发的民众抗议示威活动对埃及社会不断进行政治动员，一种去中心化的“抵抗

^① Shima Hatab, “Threat Perception and Democratic Support in Post-Arab Spring Egypt,” *Comparative Politics*, Vol. 53, No. 1, 2020, p. 87.

^② UNdata, “Poverty Headcount Ratio at National Poverty Lines (% of population),” http://data.un.org/Data.aspx? q = egypt + poverty&d = WDI&f = Indicator_Code%3aSI.POV.NAHC%3bCountry_Code%3aEGY#WDI.

共同体”在埃及可能再次形成,^①它将对塞西政权构成重大挑战。有数据显示,2020年9月18日至2020年10月2日,埃及19个省共发生180起向政府表达不满的民众游行示威活动。^②与此同时,塞西政权内部也并没有想象的团结。有消息人士指出,在2016年最高军事委员会的一次会议上,埃及军队高层就塞西内外政策出现过较大分歧,会议中一位中将认为塞西会将埃及军队带入危险境地,并劝说塞西不要竞选第二任总统。^③2013~2018年间,埃及发生数十起军政高官对话录音泄露事件,这些录音的内容都对塞西政权的形象“不友好”。录音泄露事件频繁发生“很有可能源于埃及部分高层对塞西的不满”。^④塞西政府坚持以实用主义原则为核心的外交政策,并以此原则为指导对以色列身份进行“再定义”,推动埃以两国关系由消极合作转向积极合作,而目前其可能面临的不稳定性将对未来两国积极合作关系的维持产生重要影响。

(二) 埃以潜在的经济摩擦

经济利益不是推动埃以开展积极合作的主要因素,但是经济领域的矛盾会削减两国的合作热情和战略互信,进而对双边积极合作关系的维系产生消极影响。未来埃以在经济领域的摩擦可能主要体现在“南北”两个方向。

“南”系指苏伊士运河,涉及埃及的核心利益。目前,以色列以埃拉特港(Eilat)为轴心大力发展“红海—地中海”“海湾—欧美”新商道,直接冲击了苏伊士运河的航运地位和经济收益。埃拉特港位于红海亚喀巴湾,它与以色列在东地中海的阿什克伦港之间建有石油输送管道,称为“埃拉特—阿什克伦管道”

① 2011年埃及政治动荡时,在抗议中形成的政治主体既不是西方新自由主义意义上拒绝集体生活的原子化个人,也非牺牲个人自由以服务于伊斯兰神权统治的集体化穆斯林,而是一种既有个人自由、又承担集体责任的共同体的成员。这些成员所构成的共同体缺乏明确的政治领导,具有自治的典型特征,可以称为“抵抗共同体”。它能形成极为重要的政治效应,最大的效应就是形成一种对政府或当局构成重大挑战的权力。参见曾向红、杨恕:《中东变局的发展过程、动力与机制研究:以埃及变局为中心》,《世界经济与政治》2013年第1期,第61页。

② ((مصر: حراك سبتمبر 2020 - المشاهد والسيناريوهات)) : محمود جمال (2020)، مصر-حراك سبتمبر-2020-المشاهد والسيناريوهات pdf.

③ ((مصر 2017 عام من الأزمات)) التقرير-الاستراتيجي-المصري - 2، https://en.eipss-eg.org/wp-content/uploads/2018/08/2.pdf.

④ ((مجلة المعهد المصري))، ((تحليل مضمون تerviews قادة الجيش المصري بين 2013 و2018)) : محمد حسن (2019)، العدد الثالث عشر ، عام 2019 ، الصفحة 129.

(Eilat Ashkelon Pipeline, 下文简称“埃阿管道”)。海湾地区是世界最重要的石油输出地,而苏伊士运河近 17% 的收入来自于这些油轮的“过路费”。随着以色列与海湾阿拉伯国家关系的改善,未来大量从海湾出口的石油经油轮运输至红海后,可以绕开苏伊士运河、经“埃阿管道”转运输往欧洲。以色列和阿联酋建交后不久,两国公司便签署了包括能源合作在内的备忘录,双方计划开辟从阿联酋杰拜勒·阿里港直接到以色列埃拉特港的商贸新航道。同时,埃拉特港与以色列在东地中海重要的商贸港阿什杜德港之间有铁路运输线。根据阿联酋和以色列的建交协议,这条铁路线未来将向东经约旦延伸到海湾阿拉伯国家。由此,海湾与欧美国家之间的商品流通有了非苏伊士运河路线。

“北”系指东地中海天然气,涉及两国的发展利益。埃及围绕天然气议题在双边贸易和应对土耳其威胁上展开了紧密合作,但是双方对于东地中海天然气未来的发展规划存在较大分歧。埃及是东地中海地区少数拥有完善的天然气液化处理设施和运输渠道的国家,因此希望充分发挥这一优势将自己打造为该地区的能源枢纽,即地区的天然气先运输到埃及、经过液化处理后再送往其他地区尤其是欧洲。但是,以色列致力于在东地中海铺设一条长度为 1900 公里、从以色列出发经塞浦路斯到欧洲的天然气管道,以实现天然气在气体状态下从卖方到买方的直接输送。目前,该管道的建设协议已经获得以色列政府批准,并得到欧洲多国的积极响应。在天然气输送方式上,“以色列方案”比“埃及方案”需要的时间更短,费用更低。“一旦管道建成,势必会分流一部分以色列和塞浦路斯的天然气出口,减少埃及从以塞两国进口天然气的份额,进而降低埃及天然气的枢纽作用。”^①除了给埃及造成经济损失外,以色列天然气直接涌入欧洲市场也将对冲阿拉伯国家的“能源武器”,削弱包括埃及在内的阿拉伯国家在欧洲的政治影响力。^②

(三) 埃及不可替代地位的动摇

长久以来,埃及是以色列在处理阿拉伯事务上最重要的合作伙伴,因此以色

① 杨佳琪:《埃及天然气枢纽建设》,《国际研究参考》2021 年第 7 期,第 43 页。

② Khaled Abdelhafez Fouad Sayed, “Impact of Gas Discoveries in the Eastern Mediterranean on Egypt-Israel Relations,” *International Journal of Business and Applied Social Science*, Vol. 6, No. 6, 2020, p. 57.

列一直渴望与埃及构建长久稳定的积极合作关系。虽然时至今日,埃及对以色列的重要性依然不言而喻,但埃及面临的“一升一降”形势正在动摇它在以色列对阿关系中的不可替代地位。一定程度上,这将促使以色列开始审视与埃及开展积极合作的费效比。

“一升”指埃及的竞争对手对以色列吸引力的提升。2020年以色列的外交突破使得与其建交的阿拉伯国家拓展到六个,其中阿联酋成为埃及在以色列外交中地位的重要挑战者。与其他新建交国家不一样,阿联酋是“小国办大外交”的成功典范。得益于雄厚的“石油美元”和国家发展转型成果,长久以来阿联酋通过向其他国家经济“输血”,不断扩大在地区的话语权。中东变局后,阿拉伯世界的权力重心向阿拉伯半岛转移,阿联酋以海合会为依托在政治外交和军事安全等领域“多线出击”,“在控制和塑造阿拉伯世界变革方向的努力上走在了前列”。^① 经过10年的“布局”,阿联酋成为“地区大国俱乐部”的新晋成员,^② 在阿盟议程设置和阿拉伯国家事务上拥有与埃及相匹敌的影响力。此外,阿联酋在伊朗问题上与以色列保持更多的战略一致,而且阿联酋在也门、“非洲之角”的军事存在以及巨大的经济合作潜能也引起以色列浓厚的兴趣。例如,以色列一直致力于打破红海的“阿拉伯化”,对伊朗通过胡塞武装“染指”红海航运保持警惕。与阿联酋建交后,以色列的这一难题有望得到破解。有消息指出,以色列和阿联酋将加强两国在曼德海峡的军事合作,其中包括在也门索科特拉岛建立联合军事基地。值得注意的是,相比埃及,阿联酋国内民众对阿联酋与以色列发展关系具有更大的包容度。2020年11月,一张埃及著名艺人穆罕默德·拉马丹在迪拜的一个晚会上拥抱以色列歌手欧米尔·亚当的照片在社交媒体上流出,结果引发埃及社会对穆罕默德·拉马丹的群体性声讨。声讨者指责他的行为“背叛了巴勒斯坦人”“侮辱了埃及人民”,甚至有律师在法院对其提起诉讼。而与之形成鲜明对比的是,欧米尔·亚当与阿联酋人在同一场合的合影在阿联酋国内却没

^① Kristian Coates Ulrichsen, “Small States with a Big Role: Qatar and the United Arab Emirates in the Wake of the Arab Spring,” pdf, p.13.

^② 吴冰冰:《中东战略格局与变化世界中的中东》,《世界知识》2021年第3期,第14页。

有引起过多的波澜。也正是出于对埃及国内可能存在过激反应的担忧,埃及高官出访以色列时一般在媒体面前对他们在以色列的具体行程安排缄口不言,甚至要求埃及媒体低调处理或者直接禁止报道。

“一降”,系指埃及在以色列关注的巴勒斯坦问题这一核心议题上的主导力下降。长久以来,埃及是对巴勒斯坦当局最具影响力的阿拉伯国家,为推进巴以和平进程发挥过重要作用。但是,“7·3”事件后埃及在阿拉伯事务上受海湾的“金主国”制约的同时,其对穆斯林兄弟会的强力镇压以及为了配合以色列对哈马斯的打压让哈马斯心生怨气。2020 年埃及因否决巴勒斯坦当局提出的就谴责阿联酋与以色列关系正常化召开阿盟紧急会议的要求而引起巴勒斯坦的不满。与此同时,卡塔尔持续为巴勒斯坦提供丰厚的经济援助,土耳其频繁在外交上为巴勒斯坦强硬发声,两国不断蚕食埃及对巴勒斯坦各派系的号召力。2020 年,埃及情报机构在哈马斯和以色列交火中的调停、埃及政府试图在开罗召开巴勒斯坦各派系会议皆遭遇“滑铁卢”,但卡塔尔和土耳其却成功做到了埃及所不能做的事,这引起以色列的担忧。此外,阿联酋和巴林等阿拉伯国家和以色列建交后获得参与巴以和平进程的合法途径,将进一步稀释埃及在巴勒斯坦问题上的影响力。

五、结语

中东变局发生以来,尤其是“7·3”事件后,埃以面临日益增多的共同外部威胁,两国国家利益的最大公约数不断扩大。在此背景下,塞西执政后的埃及开始与以色列建立积极合作关系。两国主动提供公共产品,以安全领域为基石展开了一系列密切的战略协作。未来埃以的积极合作关系依然充满活力,但也将面临挑战。埃以关系的新发展是中东变局的产物,也是中东格局破旧立新的标志。埃及曾是阿以关系的“破冰者”。面对阿拉伯国家的孤立,萨达特曾说,“如果坚持自己的道路不理睬对自己的诽谤,到将来某一天,即使强硬的反对者也将认识

从“消极合作”到“积极合作”

到他们错了,而自己(萨达特)是对的。”^①在埃以建交 40 年后的 2020 年,阿拉伯国家出现和以色列建交的第二波浪潮。在中东变局下,埃及主动推动埃以关系由消极合作向积极合作转变,对未来其他阿拉伯国家与以色列关系的深入发展将再次产生示范效应,进一步加速“新中东”的形成。

中东蕴藏丰富的油气资源,拥有广大的贸易市场,具有重要的地缘战略地位。在全球治理方兴未艾的背景下,美国、俄罗斯、欧盟、英国乃至日本和印度等都积极参与中东治理。2013 年习近平主席在周边外交工作座谈会上指出,中国外交“要更加奋发有为”,作为中国的“大周边”,中东成为推进中国特色大国外交的重要舞台和试验场。尤其是“一带一路”倡议提出后,中东对中国的地缘政治经济作用更加凸显,近些年来中国参与中东治理的广度和深度已然加强。在中东十年变局和世界百年变局的双重影响下,中东地区的政治格局与安全秩序正在重塑,地区国家间的战略关系处于动态调整之中。中国参与中东治理时应当打破惯性思维,对中东的“新常态”以及其未来可能出现的变化保持密切关注。

^① 陈天社:《埃及对外关系研究(1970 ~2000)》,中国社会科学出版社 2008 年版,第 127 页。