

# 塞西执政以来埃及的非洲政策 取向与变化\*

郝诗羽 段九州

**内容提要** 埃及作为中东和非洲的地区传统大国，塞西总统执政以来该国的非洲政策出现新变化，由之前的若即若离转变为重返非洲。其主要原因在于，阿拉伯变局后埃及地区大国地位下降、安全威胁上升，以及经济发展面临困境。基于此，塞西政府采取加强与其他非洲国家的高层政治交往、在国际舞台上维护非洲国家整体利益、积极参与非洲地区反恐事务、推动非洲经济一体化等务实举措，重拾非洲大国地位。埃及的非洲政策在本质上是服务于国内政治经济改革议程以及维护国家安全需要。尽管埃及的非洲政策取得了初步成效，但依然面临诸多挑战，如认知观念陈旧、对非洲其他国家情况研究不深入、政策运行机制僵化等。未来，埃及将维护与其他非洲国家的传统政治友谊，并保持其在非洲安全事务中的军事优势，同时寻求以经贸合作来深化与其他非洲国家的关系。

**关键词** 埃及外交 塞西 非洲政策 重返非洲

**作者简介** 郝诗羽，宁夏大学回族研究院博士生（银川 750000）；段九州，清华大学国际与地区研究院助理研究员（北京 100084）。

自2014年6月8日阿卜杜·法塔赫·塞西（AbdelFattah al Sisi）总统宣誓就职以来，埃及的内政和外交政策均发生了诸多变化，其中积极与非洲国家加强各方面的关系尤为引人注目。<sup>①</sup>塞西总统与非洲国家领导人开展密切互

---

\* 感谢《西亚非洲》匿名审稿专家对本文提出的修改意见。

<sup>①</sup> “Egyptian Policy Towards Africa has Changed Since Sisi Took Office – FM”, *Egypt Today*, December 7, 2019, <https://www.egypttoday.com/Article/2/78448/Egyptian-policy-towards-Africa-has-changed-since-Sisi-took-office>, 2020-01-05.

动,对非洲国家的重视程度远高于前任总统。<sup>①</sup>埃及还以担任非洲联盟轮值主席国为契机,在非洲范围内开展一系列由埃及主办和倡议的峰会,包括埃及-非洲科技创业倡议、泛非卫星发展计划、非洲投资论坛、二十国集团和非洲伙伴关系峰会、首届俄非峰会等,这都彰显了埃及对发展和推动与其他非洲关系的重视。就埃及的地区外交而言,学界的研究大多以埃及与中东国家的关系为视点,埃及与非洲国家关系研究较为薄弱,尤其是埃及“一·二五”革命后其非洲政策走向跟踪研究更为欠缺。<sup>②</sup>据此,本文拟考察自塞西总统就任以来埃及的非洲政策变化的背景及核心内容,评估埃及对非合作取得的成效、面临的挑战,进而研判埃及的非洲政策未来发展趋势。

## 阿拉伯变局后埃及的发展困境

埃及是继突尼斯之后第二个经受阿拉伯变局所引发的政治动荡洗礼的国家,经历“一·二五”革命和“六·三〇”事件后,埃及的政治、经济发展的稳定性遭受严重打击,由此引发的安全问题、外交困境更加大了埃及国家重建的难度。寻找切实可行的发展策略来解决现实困难,遂成为塞西政府当务之急。

### (一) 地区大国地位动摇

长期以来,埃及系中东地区、非洲地区以及尼罗河地区的大国,但近20多年来,随着埃及实力的衰弱以及周边国家国力的增长,埃及逐渐失去地区领先地位,<sup>③</sup>特别是在经历近年内政外交的困境后,埃及的地区处境愈加被动。塞西政府亟需采取行动来恢复埃及地区大国地位,以此来消减2011年政

<sup>①</sup> Diaa Rashwan, “Egypt President of the African Union the Possible and Hoped”, *The state information service*, 2018, <http://www.sis.gov.eg/UP/African%20Prespectives/Issue%2047.pdf>, 2020-01-05.

<sup>②</sup> 例如,陈天社:《埃及对外关系研究》,中国社会科学出版社,2008年版;陈建民:《埃及与中东》,北京大学出版社,2005年版;王京烈:《埃及外交政策分析》,载《西亚非洲》2006年第4期,第27~35页;谢立忱,田志馥:《民族主义视角下的埃及对外关系》,载《世界民族》2009年第5期,第11~18页;陈天社:《理解埃及对外关系的基本着眼点辨析》,载《西亚非洲》2010年第9期,第11~16页;王泰、王恋恋:《埃及过渡政府的外交政策之调整》,载《阿拉伯世界研究》2012年第2期,第18~25页;唐恬波:《埃及和以色列走向“暖和平”》,载《世界知识》2016年第17期,第48~49页;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。

<sup>③</sup> David Schenker, “Sick Man on the Nile”, the Washington Institute, September 2, 2010, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/sick-man-on-the-nile>, 2020-02-05.

治变局所带来的消极结果，并最终服务于国家未来的发展。

阿拉伯变局后，埃及在中东地区的影响力下降最为明显。在中东地区格局中，沙特、阿联酋等海湾国家已经超越埃及等传统强国，在地区内拥有了更大的影响力。<sup>①</sup> 埃及已将海湾国家设为主要求助目标，倚靠其经济和能源援助来减轻国家的经济负担。据报道，2015 年仅阿联酋就向埃及提供了价值 90 亿美元的石油产品，满足了埃及整年的石油需求。同年，沙特、阿联酋、卡塔尔向埃及投资 360 亿美元，阿联酋还承诺向埃及追加 215 亿美元投入来稳定埃及局势。<sup>②</sup> 同时，中东地缘竞争主要集中在沙特与伊朗的全面战略竞争、土耳其与伊朗针对伊斯兰世界领导地位的竞争以及阿拉伯国家间的竞争，埃及在其中处于边缘地位。<sup>③</sup>

同样，在非洲地区，埃塞俄比亚等一批非洲国家保持较高经济增长速度，而亦由于阿拉伯变局对埃及的打击，埃及的强国地位不断遭遇挑战。虽然埃及仍然是非洲的军事强国，<sup>④</sup> 但近年来，一些非洲区域内、外大国都在积极谋求各自在非洲的军事、经济地位，以色列、土耳其、沙特和阿联酋都加强了与非洲国家的军事和战略合作。外国军事基地在尼罗河流域的非洲之角聚集，进一步威胁到埃及在该地区的影响力。<sup>⑤</sup> 此外，埃及还面临对非洲国家出口等巨大的市场竞争压力。2013 年“六·三〇”事件后，非盟曾暂停了埃及的非盟成员国资格。尽管仅 1 年后，非盟和平与安全理事会（PSC）就决定恢复其成员国身份，但这一经历直接危及了埃及非洲区域大国的地位，也间接影响了埃及的国际形象。

在尼罗河沿岸地区，历史上，埃及虽位处尼罗河下游，但长期主导着河流的使用权。但自 20 世纪末以来，随着尼罗河上游国家综合实力的增长，埃及对尼罗河水源的支配权受到挑战，流域各国通过区域合作、单边行动争取

---

① 吴冰冰：《中东地区的大国博弈、地缘竞争与战略格局》，载《外交评论》2018 年第 5 期，第 61 页。

② Mohsin Khan & Elissa Miller, “The Economics Decline of Egypt after 2011 Uprisings”, *Atlantic Council*, June 2016, pp. 5 - 6.

③ 吴冰冰：前引文，第 55 ~ 60 页。

④ “African Powers Ranked by Military Strength”, *Global Fire Power*, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing-africa.asp>, 2020 - 01 - 05.

⑤ “Qatar Crisis Shakes East Africa, A Home to Gulf Militaries”, *Fox News*, September 25, 2017, <https://www.foxnews.com/world/qatar-crisis-shakes-east-africa-a-home-to-gulf-militaries>, 2020 - 01 - 05.

水资源的使用权。<sup>①</sup> 2010年,埃及、苏丹、埃塞俄比亚、坦桑尼亚、乌干达、卢旺达和肯尼亚尼罗河流域多国相继签署了《尼罗河流域合作框架协议》(Nile Basin Cooperative Framework Agreement),其目的就是通过设立尼罗河流域委员会来“公平”地分配尼罗河水资源的开发利用。<sup>②</sup> 阿拉伯变局对埃及及内政外交的打击,使其丧失了在水资源争夺中的绝对主导权。2011年,尼罗河沿岸国家签署了《恩德培协议》(Entebbe Agreement),该协议规定埃及将不再拥有否决尼罗河水力项目的权利。<sup>③</sup> 同年,埃塞俄比亚单边决定实施建设埃塞俄比亚复兴大坝(GERD)项目,该项目的建成将使埃及入水量减少555亿立方米。<sup>④</sup> 尽管自2013年5月埃及就对此问题与埃塞俄比亚展开积极磋商,但至2020年2月仍无乐观结果。<sup>⑤</sup> 不仅如此,尼罗河问题已经成为其他国家针对埃及的外交筹码。埃及在中东地区的主要政治劲敌——卡塔尔和土耳其就因复兴大坝的建设问题访问了埃塞俄比亚,并对其加大了投资力度。就连埃及的主要盟友沙特也在2016年12月于埃沙双边关系紧张时期利用尼罗河问题做过文章。<sup>⑥</sup>

现阶段,从埃及的近年政治经济发展情况及中东地区力量格局来看,埃及尚无力重回中东核心国家。而近几十年来,埃及虽然长期缩减对非洲其他国家的力量投入,但仍能保持对这一地区的影响力。对尼罗河水源的完全依

---

① M. Zeitoun and J. Warner, “Hydro – hegemony – A Framework for Analysis of Trans – boundary Water Conflict”, *Water Policy*, Vol. 8, No. 5, 2006, p. 436.

② Abadir M. Ibrahim, “Agreement on the Nile River Basin Cooperative Framework: The Beginning of the End of Egyptian Hydro – Political Hegemony”, International Water Law Project, [https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Nile\\_River\\_Basin\\_Cooperative\\_Framework\\_2010.pdf](https://www.internationalwaterlaw.org/documents/regionaldocs/Nile_River_Basin_Cooperative_Framework_2010.pdf), 2020 – 01 – 05.

③ 尼罗河的总水量为840亿立方米,埃及和苏丹的传统份额分别为555亿立方米和185亿立方米。参见张璠:《尼罗河流域的水政治:历史与现实》,载《阿拉伯世界研究》2019年第2期,第64页。

④ Tawfiq Noffel, “Challenges Facing Egypt’s Foreign Policy in Africa”, *African Perspectives*, 37, 11, 2013, pp. 16 – 18; Mohie El – Edin Omar & Ahmed Moussa, “Water Management in Egypt for Facing Future Challenges”, *Journal of Advanced Research*, Vol. 7, Issue 3, 2016, pp. 403 – 412.

⑤ Ayah Aman, “Egypt Unmoved on Ethiopia’s Plan to Fill Renaissance Dam”, *Al – Monitor*, March 21, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/ethiopia-briefs-egypt-about-plan-filling-renaissance-dam.print.html>, 2020 – 01 – 05.

⑥ Egypt Today Staff, “Amid Tension, Israel Expands Investments in Africa”, *Egypt Today*, January 5, 2018, <https://www.egypttoday.com/Article/2/39410/Amid-tension-Israel-expends-investments-in-Africa>, 2020 – 01 – 05; Bilal Derso, “Africa; Ethiopia Tops Turkish Investment Destinations of Africa – EIC”, *All African*, January 31, 2018, <http://allafrica.com/stories/201801310663.html>, 2020 – 01 – 05.

赖以及对其主导能力的丧失，也迫使埃及重新重视非洲大陆。因此，调整对非国家态度，重塑对非政策，符合埃及现阶段的国家利益。

## （二）安全形势严峻

阿拉伯变局近十年来，中东地区部分国家持续动荡。对埃及而言，国内极端事件频发，该国遭受的极端主义威胁面临地区化、国际化的复杂态势。负面的安全形势直接影响了埃及的政治稳定 and 经济发展，形成了国家发展的恶性循环。因此，塞西政府将稳定国家秩序、打击极端主义活动视为主要目标之一。综合考量埃及国家利益、极端组织活动范围以及非洲国家安全形势，塞西当局将非洲大陆视为埃及打击极端主义活动的战略延伸，埃及与其他非洲国家的军事和反恐合作成为必要之举。

“一·二五”革命爆发后，埃及国内的政治矛盾和治理漏洞<sup>①</sup>给予极端组织可乘之机。各类极端组织在地区内相互勾结，组织成员回流、外溢，致使埃及在国内和地区间都面临严峻的安全威胁。在埃及国内，作为长期活跃于西奈半岛的极端组织“耶路撒冷支持者”，利用埃及社会矛盾突出的时机，快速壮大并积极投靠跨国极端组织。2014年10月，“耶路撒冷支持者”正式宣布效忠于“伊斯兰国”，改名为“伊斯兰国西奈分支”，并成为“伊斯兰国”在伊拉克、叙利亚之外最大的分支机构。西奈半岛也因此成为极端组织连接北非与伊拉克、叙利亚的重要通道。另外，随着2013年埃及军方罢免穆尔西并将“穆斯林兄弟会”（以下简称“穆兄会”）定性为极端组织，埃及国内的政治伊斯兰力量与军方力量形成尖锐对抗。穆兄会不仅在国内新吸纳了一批反对军方力量的极端主义者，而且在地区层面也积极实施扩张行动。穆兄会在土耳其、苏丹、叙利亚、约旦、摩洛哥等多国均有分支机构，为此，埃及与亲穆兄会的土耳其、卡塔尔等国出现政治分歧，外交关系陷入紧张。在地区层面，境外极端组织成员的回流以及萨赫勒地区极端主义的蔓延也威胁着埃及的国家安全。以“伊斯兰国”“基地组织”为代表的极端组织，企图利用中东地区的政治动荡，发动成员回到埃及发起新一轮的“圣战”。非洲萨赫勒地区恐怖主义力量也出现了向北非地带蔓延的趋势。自“伊斯兰国”在叙利亚和伊拉克被击败以来，极端组织在中东地区的活动空间被压缩，转向萨

---

<sup>①</sup> 例如，“一·二五”革命后，埃及的族群关系恶化，参见郝诗羽：《埃及塞西政府的科普特族群政策及其挑战》，载《阿拉伯世界研究》2019年第3期，第66页；段九州：《科普特问题和埃及宗教冲突的制度性根源》，载《阿拉伯世界研究》2018年第3期，第19~33页

赫勒地区寻找生存空间。原本局限于萨赫勒地区的极端组织趁机与“伊斯兰国”等实力雄厚的跨地区组织勾结,形成了区域化的极端组织网络。作为北非的重要国家,埃及深受其害。

至此,埃及所面临的极端主义挑战已呈跨国界、区域化发展态势,极大增加了政府打击极端主义力量的难度。从国内和地区层面考虑,埃及安全环境的改善需要与非洲国家尤其是周边国家加强政策协调与合作。其一,极端主义力量的蔓延迫使塞西政府必须采取跨境治理的打击手段。埃及单凭一己之力难以对抗极端组织,联合其他非洲国家、共同加入地区反恐综合治理体系是高效且合理的选择。其二,非洲大陆也存在极端主义挑战,埃及身处其中,休戚与共,必须协助其他非洲国家清除地区内极端力量,才有可能彻底降低国内的安全风险。尤其在现阶段,埃及视中部非洲、西非及萨赫勒地区为“埃及在南方和西方战略纵深的延伸”。<sup>①</sup>其三,近年来,大国收缩了西亚北非地区的反恐力量,转而利用地区代理人应对地区安全问题。埃及作为非洲传统强国,亟需把握时机,通过构建区域反恐体系、加强与其他非洲国家的军事合作以及向其提供军事援助,来巩固埃及的地区领导地位并重树国际形象。因此,塞西政府加强与非洲国家军事合作,共同打击极端主义力量,符合埃及对国家利益和地区局势的研判。

### (三) 经济困境加剧

阿拉伯变局后,埃及政治动荡,国家经济遭受严重打击。塞西在执政伊始就将稳定国家安全形势、重振国家经济作为其执政的首要目标,为此,塞西政府采取了多项经济改革措施,并寻求外部经济合作。因经济价值、地缘位置,非洲大陆成为塞西政府外交政策的重要选项。

2011年“一·二五”革命的爆发使埃及本就欠佳的经济雪上加霜。2011年至2015年,埃及年经济增长率只有2.5%,仅为革命前的1/3;失业率激增至12.8%,其中青年失业率高达35%。<sup>②</sup>在对外贸易方面,埃及出口贸易减缓,贸易逆差不断增大,由2011年的34.85亿美元增至2015年的38.55亿美

---

<sup>①</sup> Arab Republic of Egypt, Ministry of Foreign Affairs, “Egypt in Africa”, <https://www.mfa.gov.eg/English/ForeignPolicy/EgyptianAfricanRelations/Pages/default.aspx>, 2020-01-05.

<sup>②</sup> Mohsin Khan & Elissa Miller, “The Economics Decline of Egypt after 2011 Uprisings”, *Atlantic Council*, June 2016, p. 2.

元。<sup>①</sup>与此同时，国家的债务负担也不断增大，截至2015年，埃及内债从2010年的0.89万亿埃镑上升至2.12万亿埃镑，外债也从337亿美元上升至481亿美元。<sup>②</sup>埃及经济的颓势直接引发了一系列的社会问题，振兴经济系国家治理迫切所需。为此，塞西当局以“埃及2030愿景”（Egypt's Vision 2030）为统领目标，在国内、国际层面开展了一系列改善经济状况的举措。在国际层面，塞西政府主要依靠争取其他国家能源及经济支持、吸引国际投资，以及加大出口贸易等方式来提高国家经济活力。充满经济潜力的非洲大陆也因此重新得到埃及的关注。究其原因，其一，埃及国内投资环境欠佳，缺乏对外国投资者的吸引力。据世界经济论坛（World Economic Forum）发布的《2015~2016年全球竞争力报告》显示，埃及的排名从2010年139个国家中的81位下滑至2015年140个国家中的116位，且投资者保护评级从69位降至113位。<sup>③</sup>其二，埃及的国际处境也不利于塞西政府完成其经济改革愿景。塞西上任之初，其执政合法性受到了西方世界的质疑，美国、欧盟都缩减了对埃及的经济支持与贸易往来。其三，相比其他发展中国家，埃及在劳动力、技术、能源等方面均不占优势，加大了该国商品出口的难度。而非洲拥有丰富的自然资源和尚待开发的消费市场，据麦肯锡公司预估，至2020年仅非洲的木材市场市值就达1.4万亿美元。<sup>④</sup>另外，非洲对基础设施的高需求以及落后的工业水平，恰能迎合塞西政府以出口为导向的经济改革举措。因此，开发非洲市场、开展与其他非洲国家的贸易合作，提升与非洲大陆的商贸联系，可以从侧面缓解埃及国际贸易的被动局面，在一定程度上改善埃及的经济困境。

综上，阿拉伯变局后，随着埃及在中东地区地位的下降，转移外交重心重回非洲大陆是埃及基于国家战略地位、安全保障以及经济利益等因素的考量。

---

<sup>①</sup> EIU, *Country Report: Egypt*, December 12<sup>th</sup>, 2019, p. 10.

<sup>②</sup> 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38页。

<sup>③</sup> “Competitiveness Rankings”，World Economic Forum，<http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/competitiveness-rankings>，2020-02-04.

<sup>④</sup> Tawfiq Noffel, “Challenges Facing Egypt's Foreign Policy in Africa”, *African Perspectives*, Volume 11, Issue 37, 2013, p. 16.

## 塞西政府对非洲政策的调整

自从塞西在2014年成为埃及总统后,埃及趋向积极的非洲政策,尤其在埃及当选为2019年非洲联盟轮值主席国后更加明显。<sup>①</sup>通过双边和多边两方面路径,埃及进一步密切了与其他非洲国家的关系。前者指埃及政府从政治、军事、经济等各个方面加强与其他非洲国家的关系,并使埃及处于有利的地位。后者指埃及通过本国、区域性和国际性的机构开展在非洲的活动。

### (一) 加强埃及与非洲其他国家的政治互信

埃及充分利用多边和双边渠道,加强与非洲国家的伙伴关系,努力提升地区大国地位。

在双边层面,塞西政府推出了以总统外交为主轴的“魅力攻势”。在作为国家元首头100天内,塞西在其5次出访中,有3次赴非洲国家进行国事访问,包括阿尔及利亚、赤道几内亚和苏丹。<sup>②</sup>另据埃及国家信息中心(State Information Service)的报告,塞西总统曾经在一周内与索马里、加蓬、坦桑尼亚、乍得和卢旺达五国元首会面。他还实现了有史以来埃及总统对加蓬的首次访问。2014至2018年,非洲国家占塞西总统国外访问目的地的30%,而他总共与外国领导人举行过5543次会议,其中112次的会谈对象是非洲国家领导人。<sup>③</sup>

埃塞俄比亚作为尼罗河流域国家,是尼罗河水资源利益攸关国之一,因此塞西政府强化了与埃塞俄比亚的经济关系。<sup>④</sup>埃及最初完全拒绝承认埃塞俄比亚进行复兴大坝项目的权利,但目前,埃及外交已经变得更加灵活、务实,甚至通过邀请世界银行和美国居中调解,并继续坚持尊重埃及、苏丹和埃塞

---

<sup>①</sup> Noha El Tawil, “Egypt Elected to Chair AU Assembly in 2019”, *Egypt Today*, January 28, 2018, <https://www.egypttoday.com/Article/1/41269/Egypt-elected-to-chair-AU-Assembly-in-2019-sources>, 2020-01-05.

<sup>②</sup> Nevine Al-Ayadi, “Siyasat al-Sisi al-Kharegeyah fi 100 Yome”, *Almasry Alyoum*, September 14, 2014, <http://www.almasryalyoum.com/news/details/523510>, 2020-01-05.

<sup>③</sup> State Information Service, “Letter from Cairo, Special Edition: 5 African Summits in One Week”, August 2017, <http://www.sis.gov.eg/UP/publications/english29smoll.pdf>, 2020-01-05.

<sup>④</sup> Arab Republic of Egypt, Ministry of Foreign Affairs, “Egypt in Africa”, <https://www.mfa.gov.eg/English/ForeignPolicy/EgyptianAfricanRelations/Pages/default.aspx>, 2020-01-05.

俄比亚在2015年签署的《原则宣言协定》。<sup>①</sup>除了对埃塞俄比亚的连续让步之外，埃及还决定与所有尼罗河沿岸国家加强经济、政治、宗教和文化合作。埃及参与了尼罗河上游国家多个战略合作项目，希望能够借此提高在尼罗河流域的话语权。例如，2018年10月22日，埃及的建筑企业“阿拉伯承包商”获得了坦桑尼亚鲁菲吉河上的斯蒂格勒峡谷水电站的设计和施工项目。埃及参与该项目，将其作为支持尼罗河沿岸国家发展计划的一部分，坦桑尼亚政府也将其视为最重要的国家发电项目之一。<sup>②</sup>总体看，埃及总统塞西与其他非洲国家元首的频繁外交往来，有助于改变埃及在该地区的固有形象。

在地区层面，埃及加大了参与非洲区域组织各类行动的力度，热衷于主持不同机构和首脑间的会议。2014年6月埃及重返非盟；同年，埃及主持了非洲部长级环境会议（AMCEN），恢复了一年前在该组织中失去的领导地位；在2013年至2017年期间，埃及第二次当选为“非洲发展新伙伴关系”指导委员会副主席。埃及外交部网站称，埃及政府非盟框架内签署了21项协议，其中18项获议会批准。此外，埃及是非洲联盟的五大捐助国之一，承担了成员国对非洲联盟总捐款12%的份额。<sup>③</sup>在2016年，埃及再次举办非洲和平调解人的高级别年会。同年，埃及获得非盟安理会成员国三年的资格，并成为联合国安理会非常任理事国，并再次参加了非洲联盟冲突后重建和发展中心（AUC-PCRD）项目。<sup>④</sup>2018年1月，在亚的斯亚贝巴举行的非洲国家联盟首脑会议上，塞西主持了和平与安全理事会（PSC）的会议。<sup>⑤</sup>在这些场

---

① “Egypt’s Battle Over the Renaissance Dam”, *Mada Masr*, March 23, 2015; Steven Cook, “Is War about to Break Out in the Horn of Africa?”, Council on Foreign Relations, January 16, 2018, <https://www.salon.com/2018/01/16/is-war-about-to-break-out-in-the-horn-of-africa-will-the-west-even-notice>, 2020-01-05.

② “Egypt Supports Tanzania’s Rufiji Dam: Electricity Min”, *Egypt Today*, October 08, 2019, <https://www.egypttoday.com/Article/3/75601/Egypt-supports-Tanzania%E2%80%99s-Rufiji-Dam-Electricity-min>, 2020-01-05.

③ Arab Republic of Egypt, Ministry of Foreign Affairs, “African Organizations and Communities”, <https://www.mfa.gov.eg/English/ForeignPolicy/Pages/african-organizations-and-gatherings.aspx>, 2020-01-05.另外四大捐款国是尼日利亚、安哥拉、阿尔及利亚和南非。

④ Arab Republic of Egypt, Ministry of Foreign Affairs, “Egypt Heads the African Union Peace and Security Council for the Month of January”, January 09, 2018, <https://www.mfa.gov.eg/English/MediaCenter/News/Pages/Egyptheadspeaceandsecuritycouncilduringjanuary91.aspx>, 2020-01-05.

⑤ “Terrorist Organizations Exploit Civil Conflicts, Says Sisi at AU’s Peace and Security Council Session”, *Ahram Online*, January 27, 2018, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/288914/Egypt/Politics-/Terrorist-organisations-exploit-civil-conflicts,-s.aspx>, 2020-01-05.

合，塞西往往在主要首脑会议之外还要另外举行双边会议。

2019年2月10日至2020年2月9日间，埃及出任非盟轮值主席国是它巩固非洲大国地位的明确信号。就任之前，经过频繁的沟通和咨询，埃及确定了任期内需要推动的优先事项，包括通过非洲自由贸易区深化大陆的经济一体化，推动非洲内部基础设施的联通、冲突后国家的重建与发展，以及提高非盟的改革进程和行政效率。埃及同时宣布2019年为埃及的“非洲之年”以及非盟的“埃及之年”。在任非盟轮值主席国短短一年时间里，埃及开展了频密的外交活动，如主办“阿拉伯和非洲青年论坛”（2019年3月16~18日）、埃及与南非、卢旺达总统出席的“非洲三国峰会”（2019年4月23日）、“苏丹地区伙伴协商峰会”（2019年4月23日）、55个阿拉伯和非洲国家以及200名非洲高级官员参加的首届“非洲反腐论坛”（2019年6月12日）、“非洲投资论坛2019”（2019年9月22~23日）、“俄罗斯非洲峰会和经济论坛”（2019年10月23~24日）、“非洲和平与可持续发展论坛”（2019年12月11日）等。此外，埃及还以非盟主席身份参加了在北京举行的第二届“一带一路”国际合作高峰论坛（2019年4月25日）、在日本大阪举行的第14届“二十国集团”峰会（2019年6月28~29日）<sup>①</sup>、在尼日尔首都尼亚美举行的“第12届非洲特别峰会”（2019年7月8~9日）、在伦敦举办的“英国-非洲投资”峰会（2020年1月20日）等。<sup>②</sup>值得注意的是，埃及在轮值主席国任期内取得了诸多成就，包括推动2019年4月8日非洲自由贸易区协议的签署；2019年7月8日埃及主办“基础设施发展计划”周，以讨论非盟基础设施计划（2021-2030）的细则；2019年12月11日在阿斯旺成立了非盟“冲突后重建与发展中心”；2019年4月23日和6月20日就苏丹和利比亚问题举行了非洲高级别峰会等。<sup>③</sup>在非盟轮值主席任期内，埃及开展了密集的外交活动，彰显了埃及非洲大国的地位。

在国际多边层面，国际组织机构为其在非洲发挥政治影响力提供了有利的平台。由于埃及拥有强大的外交人才储备和传统大国地位，无论是在联合

<sup>①</sup> 在会议期间，塞西与南非总统、塞内加尔总统举行了小型的非洲领袖峰会。

<sup>②</sup> <https://www.maspero.eg/wps/portal/home/egynews/files/egypt/details/79b65c9b-f2e4-4c86-bff4-74099e7612fe>, 2020-02-10.

<sup>③</sup> “Egypt’s Key Achievements as AU Chair in 2019”, ISS PSC Report, December 13, 2019, <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/egypt-key-achievements-as-au-chair-in-2019>, 2020-01-05.

国还是在世界贸易组织（WTO）内，埃及通常都被推选为非洲大陆的代表。<sup>①</sup>联合国安理会是埃及开展对非外交的一个重要舞台。2016～2017年间，埃及成为联合国安理会非常任理事国显然有助于埃及与非洲其他国家关系的发展。埃及在安理会内积极与代表非洲的其他成员国协调和统一立场，包括埃塞俄比亚，安哥拉和塞内加尔。埃及代表团还在非洲大陆内部进行了区域磋商，并向安理会其他成员国传达非洲国家的立场。埃及外交使团曾提出重新审议安理会对部分非洲国家的制裁决议，如关于刚果民主共和国、厄立特里亚、南苏丹、布隆迪遭受国际制裁的决议。尽管埃及因此受到了安理会常任理事国和一些联合国委员会的批评，却向非洲国家彰显了埃及政策的独立性和其与非洲国家的一致性。<sup>②</sup>

埃及还在安理会内为促进2016年5月联合国与非盟和平与安全理事会（PSC）之间的合作发挥了重要作用。埃及敦促联合国作出切实承诺，帮助非盟的非洲和平与安全架构（APSA）和冲突后重建与发展（AU-PCRD）计划。<sup>③</sup>2017年9月，埃及与塞内加尔、安哥拉以及埃塞俄比亚合作，就非盟和联合国关于非洲和平行动的“联合进程”举行会议。埃及代表团还推动联合国安理会通过了关于建立针对刚果民主共和国的局势的安全合作框架的第2389（2017）号决议。<sup>④</sup>整体来说，埃及在安理会任职期间坚持“非洲国家以非洲方式自主解决非洲问题”的原则，符合该国一贯对主权原则和不干涉国家内政传统的解释。<sup>⑤</sup>

## （二）积极参与非洲反恐事务

埃及非洲政策的优先事项之一是增强非洲打击恐怖主义的能力。鉴于严

---

① “Egypt Re-elected Liaison for WTO African Group”, *Ahram online*, April 2, 2018, <http://english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/294925/Business/Economy/Egypt-re-elected-liaison-for-WTO-African-group.aspx>, 2020-01-05.

② “Great Lakes Region Resolution Adopted”, *What's in Blue*, December 6, 2017, <https://www.whatsinblue.org/2017/12/great-lakes-region-resolution-adoption.php>, 2020-01-05.

③ “Taqyim ‘am li ‘odweyat misr gheir al-da’ mah fi magless al-amm”, *Al Siyassa Al Dawleya*, Vol. 212, Issue 53, April 2018, p. 6, <https://www.mfa.gov.eg/English/ForeignPolicy/PublishingImages/Pages/Egypt-and-the-security-council/%28Arabic%20Oniy%29.pdf>, 2020-01-05.

④ “Security Council Reiterates Need to Respect Cooperation Framework Commitments in Great Lakes Region, Unanimously Adopting Resolution 2389 (2017)”, United Nations, December 8, 2017, <https://www.un.org/press/en/2017/sc13108.doc.htm>, 2020-01-05.

⑤ “Briefing on the Situation in Egypt”, *What's In Blue*, August 15, 2013, <https://www.whatsinblue.org/2013/08/briefing-and-consultations-on-egypt.php>, 2020-01-05.

峻的国内外局势，埃及首先加强了自身安全机制建设。2017年，埃及利用其地理优势开辟非洲和中东最大的“穆罕默德·纳吉布”（Mohamed Naguib）军事基地，随着越来越多的外国军事力量参与打击非洲恐怖主义培训，该基地可能成为埃及政府新的收入来源。<sup>①</sup>目前，塞西总统虽然在发言中避免直接发出军事威胁，但埃及依然维持了在非洲多国的军事存在。在利比亚，2015年“伊斯兰国”杀害21名埃及人，埃及对利比亚发动了空袭。其后，为了协助利比亚国民军，埃及还多次参与了对利比亚境内武装的空袭。<sup>②</sup>为制衡埃塞俄比亚，埃及通过双边协议在厄立特里亚驻军。当苏丹巴希尔政府与埃及在复兴大坝和政治伊斯兰问题上出现分歧时，埃及在两国边界存在争议的哈莱伊卜（Halayeb）和沙拉丁（Shalatin）三角区进行了军事动员。埃及与南苏丹之间关系则出现改善。埃及为南苏丹提供军事培训；塞西公开支持南苏丹总统萨尔瓦·基尔镇压叛乱分子；支持南苏丹申请成为阿拉伯国家联盟的成员；埃及军事代表团也频繁访问南苏丹。<sup>③</sup>

与此同时，埃及积极参与国际与地区组织有关非洲的多边安全倡议。埃及目前担任总部设在开罗的北非区域能力（NARC）的主席，并致力于提高非洲待命部队（ASF）<sup>④</sup>具备快速部署能力和在非洲应对危机的能力。<sup>⑤</sup>此外，埃及的军事机构为45个非洲国家的士兵和警察提供培训。<sup>⑥</sup>埃及为萨赫勒五国<sup>⑦</sup>采购了150辆装甲车以及提供空中后勤保障来帮它们打击恐怖主义，还积极参与联合国在非洲的安全行动。据统计，1960~2015年埃及已向联合国维

<sup>①</sup> Oscar, “UN Panel Says Uganda, Ukraine and Egypt Violating South Sudan Arms Embargo”, Defence Web, May 08, 2017, [http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=47711](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=47711), 2020-01-05.

<sup>②</sup> David Kirkpatrick & Eric Schmitt, “Arab Nations Strike in Libya, Surprising U.S.”, *The New York Times*, August 26, 2014, <https://www.nytimes.com/2014/08/26/world/africa/egypt-and-united-arab-emirates-said-to-have-secretly-carried-out-libya-airstrikes.html>, 2020-01-05.

<sup>③</sup> “South Sudan Slams Khartoum’s Accusation of Egyptian Military Aid”, *The New Arab*, February 27, 2017, <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2017/2/27/south-sudan-slams-khartoums-accusations-of-egyptian-military-aid>, 2020-01-05.

<sup>④</sup> 关于非洲待命部队（或称“非洲快速反应部队”）情况，参见王涛：《集体安全机制视野下和非洲常备军建设》，载《西亚非洲》2020年第2期，第111~136页。

<sup>⑤</sup> Ashraf Swelam et al., “Egypt As A Peacekeeper: Contributions and Policies”, *CCCPA Research Paper*, Aug 1, 2016, p. 5.

<sup>⑥</sup> “Egypt: A Leader in Africa”, Embassy of Egypt in Washington DC, [http://www.egyptembassy.net/media/Egypt\\_AfricaFactSheet\\_060815b.pdf](http://www.egyptembassy.net/media/Egypt_AfricaFactSheet_060815b.pdf), 2020-01-05.

<sup>⑦</sup> 包括布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔。

和部队派出了超过 30 000 名人员，排名第七。<sup>①</sup> 截至 2020 年 1 月，共有 3 200 名埃及士兵和特工在 6 个联合国非洲维和特派团中服役，在中非共和国贡献最大，其次是达尔富尔任务区。<sup>②</sup>

除了参与现有的国际与地区组织相关行动外，埃及还在首都开罗设立了针对非洲安全问题的地区组织——开罗解决非洲争端和维和区域中心（CCCPA）。埃及外交部于 1994 年设立了该机构，目的是培训非洲国家维和部队的军官。迄今为止，共有 1 093 名非洲人接受过该中心的培训。除维持和平外，该中心还主持包括人口和移民贩运、性别与安全、轻武器和小口径武器贩运，以及防止恐怖主义的激进化等主题的研究。<sup>③</sup> 该中心成为自 2016 年后埃及第一个为非洲地区领导人提供去极端化培训的非军事机构。该中心不仅提供非军事人员教学，还包含一个独立于艾资哈尔的宗教培训计划，且考虑在萨赫勒地区国家设立分支机构。

### （三）推动非洲经济一体化

埃及对非政策的另一个重点是推动非洲经济一体化。2015 年，埃及签署了非洲三大区域经济组织——东南非共同市场（COMESA）、东非共同体（EAC）和南部非洲发展共同体（SADC）之间三方自由贸易区协定，该协议由 26 个国家签署。2017 年，塞西总统为在沙姆沙伊赫举办的 2017 年非洲贸易和投资论坛揭幕，到 2019 年该论坛已经连续举办了 3 届。多位非洲国家元首以及包括非洲联盟在内的国际组织负责人都出席了这个高级别会议，它为埃及提供了合作平台，并通过位于开罗的东南非共同市场的区域投资局（Regional Investment Agency）加强了与该集团国家的联系。<sup>④</sup> 2018 年 1 月，埃及出口发展银行（EBE）与非洲进出口银行（Afrexim Bank）签署协议，共同为埃及的出口信贷支持计划（ECSS）提供 5 亿美元资金，旨在加强埃及与其他非洲国家之间贸易。

2018 年 3 月 21 日，埃及加入非洲大陆自由贸易区（AfCTFA）。根据评级机构穆迪的说法，埃及是最有可能从其融入非洲大陆自由贸易区中受益的国

<sup>①</sup> Ashraf Swelam et al., op. cit., p. 2.

<sup>②</sup> United Nations Peacekeeping, “Egypt”, <https://peacekeeping.un.org/en/egypt>, 2020-01-05.

<sup>③</sup> Cairo International Center for Conflict Resolution, Peacekeeping and Peacebuilding, <http://www.cairopeacekeeping.org>, 2020-01-05.

<sup>④</sup> Regional Investment Agency, “About us”, [http://www.comesaria.org/site/en/article.php?id\\_article=55](http://www.comesaria.org/site/en/article.php?id_article=55), 2020-01-05.

家之一。<sup>①</sup> 该自贸区将包括从南非到埃及的 54 个非洲国家。这些国家的国内生产总值占非洲国内生产总值的 65.1%，其中埃及的份额高达 18.9%。<sup>②</sup> 埃及目前还在与西非经济货币联盟（UEMOA）、中部非洲经济与货币共同体、尼日利亚和坦桑尼亚谈判以签署新的自由贸易协议。此外，塞西总统还于 2014 年 7 月在非洲联盟第 23 届首脑会议上宣布成立埃及发展伙伴关系机构（EAPD），旨在通过组织培训项目、投资发展项目，加强埃及对其他非洲国家、伊斯兰国家的技术协助和人道主义援助。<sup>③</sup>

私营部门在埃及对非洲国家的经济活动中也发挥着重要作用。埃及的私营部门主要向非洲大陆其他国家出口化学产品、农产品和食品。<sup>④</sup> 埃及企业对非洲基础设施、电信和金融部门的投资也相当可观。<sup>⑤</sup> 在 2016/2017 财年，埃及 62 家企业在撒哈拉以南非洲国家投资总额达 90 亿美元，其中 79 亿美元投资于与埃及拥有自贸协议的东南非共同市场国家。<sup>⑥</sup> 2017 年，埃及与其他非洲国家之间的贸易额达 48 亿美元，较前两年有所增加。

总体看，塞西政府的对非政策及其内容体现了埃及的国家定位。埃及现代共和国成立以来，纳赛尔提出的“三个圈子”一直是其外交战略的基石。其中，“非洲圈子”是埃及外交政策的重要组成部分。埃及前总统纳赛尔曾论述非洲之于埃及的重要性，他指出，“我们怎么能忽略非洲大陆的存在？埃及

---

① Global Credit Research, “Moody’s: African Free Trade Deal Could Improve Region’s Credit Profiles, But Obstacles Will Limit Benefits”, Moody’s Investors Service, March 20, 2018, <https://www.moody.com/research/Moodys-African-free-trade-deal-could-improve-regions-credit-profiles-PR-381153>, 2020-01-05.

② Trade Law Center, “10th Extraordinary Session of the Assembly of the African Union on AFCFTA held in Kigali”, March 21, 2018, <https://www.tralac.org/news/article/12865-10th-extraordinary-session-of-the-assembly-of-the-african-union-on-afcfta-held-in-kigali.html>, 2020-01-05.

③ “Who Are We”, Egyptian Agency of Partnership for Development, <http://eapd.gov.eg/en/about-eapd/about-eapd.html>, 2020-01-05.

④ Oxford Business Group, “New Egyptian Trade Deal Could Boost Regional Economies”, <https://oxfordbusinessgroup.com/analysis/reaching-out-new-trade-deal-could-boost-economies-across-region>, 2020-01-05.

⑤ Mahmoud Kassem, “Exclusive: EFG Hermes to Enter Second Sub-Saharan African Country in 2018”, *The National*, March 5, 2018, <https://www.thenational.ae/business/exclusive-efg-hermes-to-enter-second-sub-saharan-african-country-in-2018-1.710369>, 2020-01-05.

⑥ Tamer Hafez, “The Investment Prospects in Sub-Saharan Africa”, American Chamber of Commerce in Egypt, April 2018, <https://www.amcham.org.eg/publications/business-Monthly/issues/268/april-2018/3711/the-investment-prospects-of-sub-saharan-africa>, 2020-01-05.

属于非洲是我们的宿命。任何在非洲大陆发生的冲突都会影响到埃及，不管我们愿不愿意。”<sup>①</sup> 但是，在国家发展过程中，埃及的对非政策也因国家利益的变化而不断调整。从纳赛尔到穆巴拉克政府，埃及三代执政者在对外方针的侧重点上表现出了明显的阶段性特点。为了满足国家从政治独立到维护政治经济独立，再到发展民族经济的不同阶段发展重心的需要，埃及对外政策也从纳赛尔时代的政治利益为重，转至萨达特时代的政治与经济利益并举，再至穆巴拉克时代的经济利益为重。<sup>②</sup> 在此过程中，埃及与其他非洲国家的关系也发生了由亲到疏的变化。纳赛尔时期，埃及对外政策的核心是支持反帝反殖运动、维护民族独立，帮助亚非拉各国开展民族解放运动。当时埃及的外交重点恰与其他非洲国家追求民族独立的时代特征相吻合，双方因此保持了密切外交往来。从埃及的非洲政策历史发展脉络看，埃及在 20 世纪 70 年代以前对非洲外交政策的核心是支持非洲国家开展独立解放运动。从 1952 年到 1977 年间，埃及在非洲大陆发挥着重要的政治作用。非洲协会（African Association）于 1955 年在开罗成立，该组织为非洲民族解放运动提供军事训练和经济支持。埃及还积极参与了非洲统一组织（Organization of African Unity）的成立，并于 1964 年在开罗举办了该组织的首届峰会。在非洲国家相继独立后，埃及也一直致力于非洲统一和团结，并在 1967 年和 1973 年的对以色列战争中赢得了非洲国家的普遍支持。在萨达特时期，随着经济开放政策的提出以及《埃以和平协议》的签署，埃及加入西方阵营，其外交重心逐渐偏重参与阿拉伯地区事务。当时的非洲大陆对于埃及缺乏政治与经济利益的吸引力，因此被排除在埃及的外交重心之外。到了穆巴拉克执政初期，为了试图打破阿拉伯国家因《埃以和平协议》对埃及的封锁，埃及一度重新重视对非关系。在这段时间，埃及成为非洲大陆的政治大国之一，曾在 1989 年和 1993 年两次当选非洲统一组织主席国，还与一些非洲国家签署了诸多政治、经济和安全方面的合作协议。埃及还通过非洲统一组织积极争取纳米比亚获得独立和曼德拉获释，推动毛里塔尼亚和塞内加尔在 1992 年签订和平协议。但是随着冷战的结束，埃及在世界单极格局下依靠美国的态势愈发明显。作为美

---

<sup>①</sup> Salah al - Din Abdel - Sadek, "The Egyptian - African Relations following June 30 Revolution", *African Perspectives*, Vol. 12, Issue 43, 2015, <http://www.sis.gov.eg/newvt/aafrica43/E1.pdf>, 2020 - 01 - 05.

<sup>②</sup> 王京烈：《埃及外交政策分析》，载《西亚非洲》2006 年第 4 期，第 32 页。

国的重要地区盟友，埃及的外交政策逐渐融入美国的大中东战略而对非洲的关注减少，这种态势一直持续到2011年阿拉伯变局之前。<sup>①</sup>当下，塞西政府的上述举措加快了埃及重返非洲的步伐。

## 塞西政府的非洲政策评估与发展趋势

随着塞西政府对非政策的调整，埃及的国家发展困境有所缓解，埃及与其他非洲国家的关系也得以改善，埃及地区大国的身份得以巩固。但在此过程中，埃及对非洲大陆发展现状的研判及对非政策的运行机制还存在缺陷。未来，埃及将持续加强对非政策的投入，结合自身与其他非洲国家的发展需求，开展以安全、经贸为主的区域合作。

### （一）埃及的非洲政策取得的初步成效

2014年至今，由于塞西政府采取了积极的对非外交政策，埃及与其他非洲国家间关系得到了显著提升，埃及也因此在国内、地区以及国际层面取得了初步成效。

首先，埃及在地区层面起到了大国的引领作用，并在国际层面维护了非洲国家的整体利益。其一，埃及利用自身的军事优势，积极帮助撒哈拉以南非洲国家开展维和反恐行动。非洲国家也选择依靠埃及来解决发展中遇到的问题。例如，在人力资源合作方面，埃及依靠自身能力，通过派遣专家指导以及培训非洲相关人员的方式，对非洲国家开展涉及司法、安全、教育、医疗、媒体等多个领域的援助。<sup>②</sup>其二，非洲国家认可了过去几年埃及政策变革的成果，埃及因此获得了代表非洲参与国际事务的机会。埃及当选为2019年非盟轮值主席国，这在一定程度上印证了非洲各国对埃及的认可，以及埃及在非洲大陆所拥有的重要的经济、政治地位。在任期内，埃及也积极发挥桥梁作用，举办了多场非洲与世界大国的多边外交活动，如俄罗斯非洲峰会、欧盟非洲商业峰会、二十国集团与非洲伙伴关系峰会等，彰显了非洲在世界

---

<sup>①</sup> Assem Fath al-Rahman al-Haj, "Egyptian-African Relations: Past, Present and Future Horizons", *African Perspectives*, Vol. 12, Issue 43, 2015, <http://www.sis.gov.eg/newvr/aafrica43/E4.pdf>, 2020-01-05.

<sup>②</sup> Ramadan Qurany Mohamed, "Africa 2017 Forum: Egyptian Vision for Development and Regional Integration", *African Perspectives*, Issue 47, 2018, <http://africa.sis.gov.eg/media/2020/issue-47.pdf>, 2020-01-14.

舞台上崛起的态势。其三，在联合国框架下，埃及作为非洲和平与安全理事会、安全理事会以及气候变化委员会的成员，积极致力于推动非洲相关事务。为了支持联合国在非洲安全事务中的参与，埃及增加了对非洲维和部队的人员贡献，重新成为联合国维和部队的前十大参与国之一，彰显了地区大国的姿态。

其次，埃及与尼罗河沿岸国家的关系明显改善，地区影响力得到提升。以尼罗河沿岸国家为例，埃及不仅通过访问苏丹、埃塞俄比亚、卢旺达、乌干达、肯尼亚和坦桑尼亚等多国，加强与相关国家的外交关系，并开展了多方面的合作。埃及也利用与其他非洲国家的友好往来，进一步扩大了自身在非洲大陆的影响力。以农业领域为例，埃及的水利和灌溉部资助了乌干达在其西部洪灾泛滥地区的水利工程项目 90% 的经费。埃及还帮助南苏丹开发了下水道和灌溉系统，帮助肯尼亚挖掘了 180 个水井。2018 年 2 月，埃及的农业部长与厄立特里亚政府共同发起了农垦倡议。<sup>①</sup> 这都表明埃及与其他非洲国家的合作产生了实质性进展。此外，埃及也通过签订贸易协定，与其他非洲国家加强了经济联系。例如，每年在沙姆沙伊赫由埃及与东南部非洲共同市场共办的非洲贸易和投资论坛，使埃及与东部和南部非洲国家形成了稳定的贸易合作关系。<sup>②</sup>

再次，通过自身发展和区域合作，埃及国内的经济困境与安全威胁得到了缓解。埃及在塞西执政以来的短短五年时间里，通过系统性的社会经济改革，从经济崩溃的边缘恢复到经济发展的正轨，<sup>③</sup> 人均国内生产总值（按购买力平价计算）由 2015 年的 11 362 美元提高到 2019 年的 13 448 美元（参见表 1）。同时，埃及还通过将自身打造成连接世界与非洲大陆的桥梁与窗口，为本国吸引了大量的外部投资。据统计，在埃及 2015 年举办的经济发展大会上，吸引外部直接投资 362 亿美元、贷款 52 亿美元、融资 186 亿美元、投资框架协议 920 亿美元。<sup>④</sup> 在安全方面，埃及的国内安全形势渐趋平稳。通过积

---

① Diaa Rashwan, “Egypt President of the African Union, the Possible and Hoped”, *African Perspectives*, Issue 47, 2018, <http://africa.sis.gov.eg/media/2020/issue-47.pdf>, 2020-01-14.

② Diaa Rashwan, *op. cit.*

③ “Egypt’s Key Achievements as AU Chair in 2019”, ISS PSC Report, December 13, 2019, <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/egypt-key-achievements-as-au-chair-in-2019>, 2020-01-05.

④ 《埃及经济发展大会吸金 600 亿美元》，参见中国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201503/20150300918386.shtml>, 2019-02-12。

极参与非洲地区安全治理，埃及加强了对国内安全隐患的把控。埃及对西奈半岛的控制有效减缓了极端组织成员的流动，降低了极端组织的活动能力。非洲大陆安全指数的提高也间接改善了埃及国内的安全环境。例如，非洲打击极端主义的合作行动有效遏制了利比亚、苏丹等国武器走私、人口贩卖以及非法移民现象的发生，从而减缓了埃及的安全防范压力。

表1 2015~2019年埃及主要经济指标

年份 \ 指标	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
经济增长率(%)	4.3	4.3	2.7	5.3	5.6
人均国内生产总值(美元)	11 362	11 722	11 895	12 581	13 448
失业率(%)	12.8	12.6	11.8	9.9	8.0
通货膨胀率(%)	10.4	13.8	29.5	14.4	9.2
经常账户平衡(亿美元)	-172.11	-204.68	-79.19	-76.82	-62.85
国际储备(亿美元)	154.93	232.04	358.87	413.25	455.30

资料来源: EIU, *Country Report: Egypt*, February 27<sup>th</sup>, 2020, p. 11.

## (二) 埃及的非洲政策面临的困境

尽管现阶段埃及努力调整对非洲政策，并获得了可观的成效，但仍困难重重。其中，最主要的挑战就是埃及对非洲地区传统的外交模式无法跟上非洲大陆新的发展现实，难以支持塞西政府非洲政策的执行。

首先，埃及政府一直强调其在“非洲圈子”的历史地位和权利，缺乏对非洲国家发展现实的足够关注。现阶段，非洲各国都走上了独立自主的发展道路，它们对西方国家的态度、对地区大国的需求以及自身的发展重点都已改变。对于埃及而言，非洲国家不再是跟从者，而是需要与其平起平坐来开展合作甚至竞争。实际上，埃及仍不能直面其支持非洲“民族独立”的历史软实力已不复存在的现实。<sup>①</sup>除了埃及外交部在官方层面多次强调埃及在非洲大陆的历史作用，埃及在教科书中依旧选择将埃非关系停留在帮助非洲国家摆脱殖民统治的时代，来突出埃及对非洲大陆的领导力，以“延续”埃及在非洲的历史地位和特殊利益。埃及对非洲发展的刻意忽视，不利于埃及对非

<sup>①</sup> 信息源于2019年11月20日笔者对埃及外交部官员的采访。

洲政策的把控和埃及同其他非洲国家关系的发展。

其次，埃及不能正面对待在非洲大陆“支持民族独立”话语优势丧失的事实，促使其在政策研究和政策转向方面处于滞后情势。现阶段，埃及在对非洲国家的研究方面十分薄弱。该国对非洲地区研究的资金投入、机构建设乃至人员培养上都存在缺口，因此也缺乏重要且有影响力的研究成果。在全国的研究机构中，开罗大学的非洲研究中心是唯一致力于非洲地区研究的机构。然而，该机构还长期存在资金短缺的困境。<sup>①</sup> 相对非洲之于埃及外交的分量，埃及所投入的研究力量明显不足，直接影响埃及对非洲政策的智力支撑。

再次，埃及的非洲政策运行机制不平衡，难以应对当下对非外交新的需求。因埃及对非洲国家传统的外交格局，埃及的安全机构在与非洲合作中发挥了过于关键的作用。除负责安全问题外，安全部门的业务范围还覆盖了埃及与其他非洲国家间的文化、宗教以及经济合作。埃及有关非洲事务的决定需要得到埃及国防部、军事生产部、内政部以及国家安全局（NSA）的情报部门的批准。与此同时，埃及政府没有配备专业的外交人员来主持对非外交工作。在非洲国家中，埃及是少数可以拥有常驻外交使团并在此基础上由非常驻代表补充外交职能的国家。<sup>②</sup> 然而，埃及政府并没有派遣对非洲其他国家有专业研究的外交官和技术官僚到非洲国家处理外交事务。这种情况不仅解释了埃及为何无法理解和跟进非洲大陆发生的变化，而且还解释了安全机构为何成为埃及政府内部非洲信息和分析的主要来源。

### （三）埃及的非洲政策的发展趋势

埃及在对非洲政策转变的过程中，既获得了突出的外交成果，也遇到了急需解决的困难。未来，埃及外交仍将持续关注非洲大陆，也会将重点致力于推动埃及与其他非洲国家经济一体化和共同发展。除了继续维持其在非洲的军事优势外，埃及应将更多的外交力量投入到与非洲国家的经贸合作，以契合当下埃及自身以及其他非洲国家的发展需求。

埃及在“支持非洲民族解放运动”的历史进程中与非洲大陆塑造了深厚的政治联系。在当今世界多极化格局趋势下，非洲国家通过加深政治往来、开展全方位合作，共同实现非洲繁荣，可顺应时代的发展需求。埃及会继续

---

<sup>①</sup> “Markaz al - bohouth al - arabiyah wa al - ifriqiyah”, <http://www.aarcegypt.org>, 2020 - 01 - 13.

<sup>②</sup> Arab Republic of Egypt, Ministry of Foreign Affairs, “Contacts of Egypt’s Embassies in Africa”, <https://www.mfa.gov.eg/English/Ministry/Pages/contacts-egypt-empassys.aspx>, 2020 - 01 - 13.

重视对非洲包括非洲伊斯兰国家的援助及教育、道义支持。同时，埃及的科普特正教会与东非之角地区国家的基督徒在教派信仰上相近，教会之间的民间交往也将成为埃及与相关国家关系的黏合剂。

埃及目前在非洲的军事优势依然明显，其军事实力可以为非洲国家提供军事援助和安全支持。非洲一些国家极端势力蔓延趋势明显，一些国家还存在社会资源紧张、宗教矛盾突出等社会不稳定因素。<sup>①</sup>面对不稳定的安全形势，非洲大陆亟需地区军事大国来参与，共同维系地区稳定。同时，埃及历来重视尼罗河沿岸和萨赫勒地区，维持与区域内国家的军事合作，有利于稳定埃及的周边安全环境，也是埃及制衡地区对手的战略布局。因此，埃及继续保持对非洲的军事和反恐领域的支持，不仅可以保障埃及国内和非洲大陆的安全形势，也可从侧面推进埃及与非洲国家的合作。

除了继续采用传统的外交手段，埃及需要积极迎合非洲国家现阶段的发展需求，才能更高效、更持久地与非洲其他国家开展合作。非洲各国很早就已经开展了非洲一体化的构建，而且在不同阶段其追求的利益目标也有所区别。1963年“非洲统一组织”的成立开辟了非洲一体化的先河，其目标是支持独立后的非洲各国统一自强。<sup>②</sup>近几年，非盟的工作重心转向了推进非洲经济一体化，自2012年1月至2013年5月，非盟连续4届的首脑会议的主题都聚焦地区经济合作。开展地区经济合作，构建非洲经济一体化已得到了非洲各国的认可，因此它将是埃及未来非洲政策的规划重点。埃及曾在非洲地区拥有较强的经济实力，虽然在阿拉伯变局后出现了一系列经济问题，但政府通过推行经济改革、吸引外部援助以及加深区域合作等方式，经济下行的趋势已得到遏制，这为国家发展带来了新的转机。加之，埃及已通过搭建经贸平台、签署贸易协议等方式与非洲国家加强了经贸合作，会给埃及带来更多的经济发展机会，同时也加快了埃及融入非洲经济一体化的步伐。现阶段，除了重视自身安全、经济的重建外，埃及还需以保障非洲地区利益为目标，积极参与到非洲地区事务中。毕竟，地区大国在区域一体化中的作用是不容忽视的。长远来看，埃及需契合非洲国家当下的发展目标，以经贸合作为切

---

<sup>①</sup> 杨光：《西亚非洲国家的可持续发展问题》，载杨光主编：《西亚非洲经济问题研究文选》，社会科学文献出版社，2016年版，第12页。

<sup>②</sup> 王锁劳：《埃及的独特地位及其在中非合作中的有效作用》，载《国际政治研究》2006年第4期，第85页。

入点发展对非关系，实现与其他非洲各国的互利共赢。

综上所述，塞西政府的非洲政策调整是出于应对阿拉伯变局后国家出现的诸多困境。内忧外患的埃及在中东失势，而非洲成为塞西政府的外交突破口之一。塞西政府的对非洲政策充分发挥了埃及在非洲大陆的相对优势，重视安全、发展，突出引领作用，最终服务于埃及国内的政治经济改革和国家安全需要。

## Egypt's Africa Policy since the Presidency of Sisi

*Hao Shiyu & Duan Jiuzhou*

**Abstract:** As a traditional power in the Middle East and Africa, Egypt is transforming its policy on Africa, from previous detachment to embracing the African affairs. This paper contends that the main drivers of the policy change are economic difficulties, security threats and decline of regional power statues. Therefore, the priorities of current Egyptian policy on Africa include participating in counter - terrorism in Africa, promoting African economic integration, maintaining high - level political interaction with African countries and defending overall interests of Africa on the international stage. Essentially, Egypt's African policy is designed to serve its national security and political, economic reform agenda. While Egypt has achieved significant results from its Africa policy during Sisi era, it still faces many challenges when dealing with African affairs, such as obsolete diplomatic doctrine, insufficient research on Africa and stagnated policy mechanism. Looking ahead into future, Egypt will maintain its traditional political connection with African countries, and keep its advantageous military position in African security affairs as well as deepening its relations with African countries through economic cooperation.

**Key Words:** Egyptian Diplomacy; Sisi; Africa Policy; Return to Africa

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)