

埃及与德国关系中的价值龃龉与务实合作^{*}

楼天雄

摘 要：埃及长期重视发展对德国关系。当前，德国是继中国之后的埃及第二大贸易合作伙伴，埃德两国在安全、能源、文化等诸多领域享有共同利益，不断开展务实合作。2011年“阿拉伯之春”爆发以来，埃德关系在历经波折后呈现“新常态”，即由对抗性的价值观摩擦逐步转向互惠性的多领域务实合作。埃及国内的民主转型失败、中东变局的负面溢出效应以及两国经贸发展的现实需求，促使埃德搁置价值争议、谋求交往合作，双边关系由此呈现出价值张力与务实合作并存的局面。两国在地区反恐、难民及非法移民治理、维护中东局势稳定等方面保持着良好互动与合作，并持续至今。然而，德国国内社会对塞西政府普遍存在负面观感，导致德国当局在发展对埃合作时始终面临较大压力。随着新一届德国政府的上台，价值观因素对埃德关系的消极影响犹存，且具有强化趋势。

关键词：埃及与德国关系；“阿拉伯之春”；德国外交；价值观外交

作者简介：楼天雄，复旦大学国际关系与公共事务学院2020级博士研究生（上海200434）。

文章编号：1673-5161(2022)03-0133-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系2021年度国家社科基金资助项目“欧洲穆斯林协会研究”（21CZJ017）的阶段性成果。感谢《阿拉伯世界研究》编辑部及匿名评审专家提出的宝贵修改意见，不当之处由作者负责。

作为阿拉伯地区人口第一大国与非洲人口第二大国,埃及凭借其独特的地缘政治环境和较强的区域综合实力,在德国的中东与非洲政策中扮演着支柱型角色。德国作为欧盟核心大国,亦是埃及外交布局中的关键一环,为埃及提供了宝贵的经济和技术支持。能源安全、巴以和平进程、经贸合作、文化交流、发展援助项目等议题,使得埃德关系具有诸多共同利益和关注焦点。2011 年初爆发的“阿拉伯之春”重塑了中东地区格局,其影响至今犹存。受中东变局影响,埃德关系在价值对立与现实需求的张力下蹒跚前行,其中既有继承传统关系的一面,亦有审时度势的一面。有鉴于此,本文将对中东变局以来埃德关系的变化予以考察,揭示埃德双边关系转向的内生动力及外在表现。

一、埃及与德国关系文献综述

埃及是非洲阿拉伯国家中最具影响力的国家,德国是欧洲地区最具影响力的国家之一,两国关系欧亚非三洲乃至世界政治格局具有重要影响。国内外学术界对埃德关系开展了大量研究,构成了中东与西方大国关系研究的重要组成部分。就研究进路而言,相关研究主要通过历史学与国际关系学的视角考察埃德关系,兼顾事实梳理与政策分析:历史学者借助档案文献,梳理埃德关系的史实细节;国关学者则在当代埃欧关系的大框架下,观察和分析两国关系的动态走向。

1974 年,托马斯·克雷默(Thomas W. Kramer)首开先河,出版了《过往与当下的德埃关系》^①一书,整体考察了埃德两国自近代至 20 世纪 70 年代的双边关系,着重论述德国对埃及现代政治转型的深刻影响。德国中东问题学者沃尔夫冈·施万尼茨(Wolfgang G. Schwanitz)在埃德关系研究领域著述甚丰,其中以 1991 年编辑出版的《柏林—开罗今昔:德埃关系史》^②论文集为代表作。彼时恰逢东德崩溃、两德统一,文集的选题十分应景。文集将研讨重点置于德意志民主共和国与埃及的历史交往上,展望了新德国与埃及双边关系的走向。此后,施万尼茨在《“西方与东方的联盟”:德埃关系史(1945~1995)》一文中指出,后冷战时期埃德关系挣脱了两极格局的意识形态束缚,在经济、政治、安全、军事等重要领域合作空间巨大。^③综合来看,历史学界针对埃德关系的研究注重两国在国际

^① Thomas W. Kramer, *Deutsch-ägyptische Beziehungen in Vergangenheit und Gegenwart*, Tübingen: Erdmann, 1974.

^② Wolfgang G. Schwanitz (Hrsg.), *Berlin-Kairo: Damals und heute. Zur Geschichte deutsch-ägyptischer Beziehungen*, Berlin: Deutsch-Ägyptische Gesellschaft, 1991.

^③ Wolfgang G. Schwanitz, “‘Gharbi, Sharqi, Ittihadi’: Zur Geschichte der deutsch-ägyptischen Beziehungen 1945–1995,” in Konrad Schliephake und Ghazi Shanneik (Hrsg.), *Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der arabischen Republik Ägypten*, Würzburg: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Würzburg, 2002, S. 43–54.

体系中的身份与地位变化,凸显两国的共同利益与传统友谊。^①

在当代国际政治中,作为欧盟主要成员国,德国对埃政策深受欧盟与埃及关系的直接影响。因此,以欧埃关系为主题的文件报告与学术论文,对于理解埃德关系的发展趋势不可或缺。2017年7月25日,欧埃协会理事会(EU-Egypt Association Council)第七次会议在布鲁塞尔召开。会议签署了纲领性文件《欧埃伙伴关系要务(2017~2020)》^②,为双方对话奠定了基础。

尽管欧埃合作开创了优势互补、互利共赢的良好局面,但不少学者对欧盟疏于推进价值观外交的做法提出严厉批评,其中亦涉及德国对埃政策。研究报告《欧埃双边关系:在何种范围内促进人权?》指出,英、法、德等欧盟成员国在处理对埃关系时往往将“双边关系正常化”作为政策重心,不仅缺乏推进人权事业的意愿,且未能给予当地市民社会强有力的支持。作者认为,德国的埃及政策以务实性接触为指导原则,议题领域侧重传统的安全与经贸因素,但实际运作却缺乏足够的公开性与透明度。^③题为《欧埃移民合作:以人权为代价》的研究报告指出,欧盟的对埃移民治理合作在事实上提升了埃及政府的国际合法性,这对当地人权事业产生消极了影响。此外,欧盟与埃及的合作项目并未阻止个别成员国谋求更为紧密的对埃关系,尤其是德国与意大利。^④研究报告《欧埃关系正在复苏,核心政治议题仍待解决》则强调,尽管欧埃在以能源为首的社会经济领域不断深化合作,并通过各类多边机制形成了更为密切的外交联系,但埃及的人权保障与民主建设并无显著改观。^⑤研究报告《埃及、欧盟与移民:令人不适却无可避免的伙伴关系》认为,欧盟在谋求与埃及合作治理移民问题的过程中付出了高昂的经济与政治代价,贬损了自身作为人权捍卫者的形象。有鉴于此,欧盟应当加强有关难民移民的数据收集工作,谨防埃及政府夸大己方作用,同时采取协调行动,鼓励国际非政府组织与市民社会组织参与欧埃移民治理,敦促埃及政府保障

^① Konrad Schliephake und Ghazi Shanneik (Hrsg.), *Die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der arabischen Republik Ägypten*, Würzburg: Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Würzburg, 2002.

^② General Secretariat of the Association Council, *EU-Egypt Partnership Priorities 2017-2020*, June 16, 2017.

^③ Hélène Michou, *EU-Egypt Bilateral Relations: What Scope for Human Rights Advocacy?*, Copenhagen: EuroMed Rights, June 2016.

^④ Muhammad al-Kashef and Marie Martin, *EU-Egypt Migration Cooperation: At the Expense of Human Rights*, EuroMed Rights, July 2019.

^⑤ Robert Mason, *Recovering Eu-Egypt Relations, but Core Political Issues Remain*, EuroMeSCo Spot-On, No. 8, November 2018.

人权和遵守法律。^①

不同于政策报告的单纯批判,一些学术论文试图解释价值观因素在中东变局以来欧埃关系中趋于弱化的原因。费利佩·戈麦斯·伊萨(Felipe Gómez Isa)在《“阿拉伯之春”爆发后欧盟在埃及的深层民主促进活动:错失的机会?》一文中指出,中东变局以来,欧盟对埃价值观外交软弱无力且收效甚微。尽管不乏概念与机制创新,欧盟对埃价值观外交的核心模式同 20 世纪 90 年代相比并无本质改变。作者将欧盟对埃价值观外交的失败归于六大原因:缺乏明晰的整体战略、欧盟组织与成员国之间的战略分歧、民主改革与政治稳定的两难困境、欧洲对埃影响力的式微、埃及政府的反制措施,以及政治伊斯兰在埃及的兴起。^②阿拉·胡斯尼·扎赫兰(Alaa Hosny Zahran)在《“阿拉伯起义”前后欧盟在埃及的民主促进活动》一文中指出,中东变局充分暴露出欧盟对埃民主促进政策的局限性,“民众起义”不仅大幅削弱了欧盟对埃及的政治影响力,更迫使欧洲反思自身在南地中海区域的战略定位。为尽快适应变局发生后的形势变化,欧盟对埃政策始终未能摆脱“安全稳定压倒自由民主”的局面,无从改良埃及的政治体制与社会秩序。^③克里斯蒂安·阿克伦纳(Christian Achraimer)在《2013 年以来的欧埃复交:一出五幕剧》一文中强调,尽管欧盟重启对埃合作的现实依据充足,但政治稳定的可持续性有赖埃及扩大民众的政治与经济参与,因而欧盟仍有必要注重价值观目标。

纵观各类研究,西方学者普遍认为,中东变局及其负面溢出效应严重阻碍了欧盟的对埃价值观外交,而德国通过借用欧盟平台资源、发展埃德双边合作,使得这一现象更为突出。^④

中国学界对埃德关系的研究尚待充实,钱磊的《道义还是利益:中东变局以来德国埃及政策的调整及其原因》对这一问题作了比较系统的阐述。该文将中东变局以来埃德关系置于欧盟地中海政策的背景下加以分析,揭示了德国对埃政策转变背后的“道义与利益之辩”,认为德国选择接近埃及的根本目的在于抑制中东变局对欧洲产生的负面影响、谋求本国在欧盟地中海政策上的主导权,并

^① Dina Abdel Fattah, *Egypt, the EU, and Migration: An Uncomfortable Yet Unavoidable Partnership*, DGAP Report, No. 18, Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 2021.

^② Felipe Gómez Isa, “EU Promotion of Deep Democracy in Egypt After the Arab Spring: A Missed Opportunity?,” *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2017.

^③ Alaa Hosny Zahran, “EU’s Democracy Promotion in Egypt Before and After Arab Uprisings,” *Review of Economics and Political Science*, 2019.

^④ Christian Achraimer, “EU-Egypt Rapprochement Post-2013: A Play in Five Acts,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 24, No. 4, 2019, pp. 491-512.

为此牺牲了“推进埃及民主”这一责任。^①

本文认为,埃德关系的持续升温与其说是德国忽视价值、竞逐权力的结果,不如说是德国对埃政策从应然变为实然、从幻想转向现实的体现。自2015年至今,埃德两国搁置“制度之争”,在价值张力之下开展多领域合作,在契合国家根本利益的基础上履行地区大国义务,其务实色彩可谓显著。经此形成的良性互动,更是为两国深化相互认知以及开展经贸、安全与可持续发展等领域的合作创造了条件。

二、埃德关系的历史发展

根据史料记载,埃及与德意志人的接触可追溯至12世纪。1175年,神圣罗马帝国皇帝“红胡子”腓特烈一世派遣使臣斯特拉斯堡的布加德(Burchard von Straßburg)访问埃及苏丹萨拉丁的宫廷,霍恩斯陶芬王朝与阿尤布王朝的外交联络就此建立。进入19世纪后,埃及的异域风情吸引了诸多普鲁士学者前去一探究竟,德意志人对埃及的了解随之日益加深。1842年,普鲁士国王腓特烈·威廉四世派埃及学家卡尔·理查德·列普修斯(Karl Richard Lepsius)率领科考团前往埃及,为柏林博物馆搜罗文物。^②另一位普鲁士埃及学家海因里希·布鲁格施(Heinrich Brugsch)则于1853年和1857年两度前往埃及考察,后于1864年秋被任命为普鲁士驻开罗领事馆首任领事,确立了普鲁士与埃及的外交关系。

1871年德意志帝国建立后,现代意义上的埃德外交关系就此形成,普鲁士驻开罗领事馆亦升级为德意志帝国驻开罗领事馆。在俾斯麦主政时期,德国对埃政策主要服务于欧陆政策,即利用英法争夺埃及殖民利益的矛盾,为德国的低姿态崛起创造条件。到了威廉二世时代,在具有争霸色彩的世界政策的指导下,德国对埃政策的经济扩张性愈发明显。1892年,德国与埃及缔结《德埃贸易协定》,开启了双边经贸合作。至一战爆发前夕,德国已成为埃及第二大贸易伙伴,对埃出口额仅次于英法两国,对埃进口额仅次于英国。^③除贸易往来外,德国还与埃及开展文化交流,如1907年建立的德意志帝国埃及考古研究所(Kaiserlich Deutsches Institut für Ägyptische Altertumskunde)为埃德文化交流提供了平台。1925年,德国与独立不久的埃及王国建交。1929年,埃及驻德领事馆在柏林投入使用。

二战爆发之初,埃及一度宣布军事中立。1940年6月,意大利进犯由埃及和

^① 钱磊:《道义还是利益:中东变局以来德国埃及政策的调整及其原因》,载《德国研究》2018年第1期,第20页。

^② “Deutsch-ägyptische Beziehungen,” Pangloss, <https://www.pangloss.de/cms/index.php?page=%C3%A4gypten>, 上网时间:2021年2月3日。

^③ 钱磊:《道义还是利益:中东变局以来德国埃及政策的调整及其原因》,第20页。

英国共管下的苏丹,埃及议会先后于 6 月 13 日和 9 月 13 日宣布同意意大利与德国彻底断交,北非战役随之打响。1941 年 4 月 14 日,德国对埃及宣战。在轴心国集团行将覆灭之际,埃及为确保战后国际地位,于 1945 年 2 月 26 日正式加入同盟国阵营,对德国宣战。1949 年两德分裂后,联邦德国于 1951 年 12 月 19 日在开罗建立德国—阿拉伯工商联合会(Deutsch-Arabische Industrie- und Handelskammer)。这是德国在阿拉伯世界的首个海外商会,埃德经贸联系自此恢复。^①此后不久,联邦德国于 1952 年 10 月 10 日同埃及建交。民主德国亦于 1954 年在埃及设立商业代办处这一事实上的外交机构,与联邦德国分庭抗礼。鉴于大屠杀的沉痛历史,西德始终认为,自身对以色列的安全与发展负有特殊责任。西德与以色列于 1952 年和 1957 年先后签订《卢森堡协议》与军火输送秘密协议,确立了西德对以色列的经济与军事支持。

在阿以冲突愈演愈烈的大背景下,联邦德国的亲以色列政策一直是西德与埃及之间的敏感话题,同时也是阻碍双边关系发展的绊脚石。1964 年末,西德同以色列之间的军火协议被媒体曝光,^②深深刺激了埃及政府。时任埃及总统纳赛尔(Gamal Abdel Nasser)旋即在 1965 年 3 月初邀请东德国家委员会主席瓦尔特·乌布里希(Walter Ulbricht)访问开罗,此后又与东德签署了一项贷款援助协议,借此向西德施压。不料,路德维希·艾哈德(Ludwig Erhard)领导下的联邦德国政府态度强硬,于 1965 年 5 月 12 日同以色列正式建交。5 月 13 日,埃及、叙利亚、约旦、伊拉克、沙特阿拉伯等国相继与西德断交,而突尼斯、摩洛哥和利比亚亦召回本国驻西德大使,以示抗议。1969 年 7 月 10 日,埃及与民主德国政府正式建交。

此后,联邦德国在维利·勃兰特(Willy Brandt)的领导下开始推行“新东方政策”,努力化解“哈尔斯坦主义”(Hallstein-Doktrin)所造成的外交困境,西德与阿拉伯国家的关系逐渐缓和。1972 年 3 月中旬,阿拉伯国家联盟撤销了成员国与西德的外交禁令。6 月 8 日,西德与埃及复交,两国关系开始步入正轨。^③1979 年,萨达特(Mohamed Anwar el-Sadat)领导下的埃及同以色列签订《埃以和平条约》,结束了两国长达 30 余年的战争状态。该条约巩固了以色列的基本生存权,也为联邦德国与埃及关系开辟了新的发展空间。穆巴拉克(Muhammed Hosni Mubarak)于 1981 年出任埃及总统后,埃德关系更趋稳定,政治协作与经贸往来不断增强。1990 年两德统一,埃及驻波恩大使馆于 1999 年迁至柏林,正式成为

^① “Über uns,” *Deutsch-Arabische Industrie- und Handelskammer*, <https://aegypten.ahk.de/ueber-uns>, 上网时间:2021 年 2 月 4 日。

^② Wolfgang G. Schwanitz, “‘Gharbi, Sharqi, Ittihadi’: Zur Geschichte der deutsch-ägyptischen Beziehungen 1945–1995,” S. 49.

^③ *Ibid.*, S. 52.

埃及驻德大使馆。对埃及而言,德国的发展援助与技术输出是其开展社会经济现代化建设的宝贵资源;对德国而言,确保以色列的生存发展、推动巴以和平进程、防止大规模杀伤性武器扩散,以及维持国内能源供应,均有赖埃及的支持。埃及一直是德国在阿拉伯地区的第三大贸易合作伙伴,仅次于沙特阿拉伯与阿联酋。由于埃及特殊的地缘政治环境,德国对埃政策可谓德国的中东政策与非洲政策的交汇点,兼具中东政策的政治要素与非洲政策的经济要素。

值得注意的是,埃德关系的长足发展离不开埃欧关系这一大背景,后者为前者提供了基本的制度框架与指导原则。1995年11月27日至28日,欧洲与包括埃及在内的地中海沿岸各国在巴塞罗那召开外长会议。大会发布《巴塞罗那宣言》,正式建立起欧洲—地中海伙伴关系(Euro-Mediterranean Partnership, EMP)。2001年6月25日,欧盟与埃及签署联盟协定(Association Agreement, AA),并于2004年正式生效。同年,欧盟推出旨在面向东部及南部邻国的欧洲睦邻政策(European Neighbourhood Policy),埃及则是其重点目标之一。2007年3月6日,欧埃协会委员会在布鲁塞尔召开会议,正式批准针对埃及的“睦邻政策行动方案”,旨在规划此后3~5年的欧埃合作事宜、促进埃及的经济现代化建设与社会经济可持续发展。^①《巴塞罗那宣言》、联盟协定与行动方案共同构成了欧埃关系的规范框架,为欧埃合作提供了必要的制度基础。总体来看,德国对埃政策在核心利益与执行方式等方面,与欧盟对埃政策保持高度一致,但鉴于德国在欧盟内部的巨大影响力,埃德关系的相应实践亦会对埃欧关系起到稳定全局乃至引领示范的作用。

三、价值观外交的波折：2011~2015年的埃德关系

2011年初,“阿拉伯之春”浪潮席卷整个中东地区,对埃及政治造成了剧烈冲击。2月11日,埃及爆发大规模群众示威抗议,导致主宰埃及政坛30余年的穆巴拉克政权轰然垮台。3月28日,埃及出台新选举法。此后,在人民议会选举和协商会议选举中,穆斯林兄弟会(以下简称“穆兄会”)下属的自由与正义党均占据显著优势。2012年5月至6月,自由与正义党主席穆罕默德·穆尔西(Mohammed Morsi)在总统选举中最终胜出,于6月30日宣誓就职,成为埃及历史上首位民选总统。出人意料的是,2013年7月3日,在穆尔西执政刚满一周年

^① European Commission, “EU-Egypt: European Neighbourhood Policy Action Plan Adopted,” IP/07/284, Brussels: March 6, 2007; 行动方案全文参见 *EU-Egypt Action Plan*, European Parliament, https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/123584/egypt_enp_ap_final_en1_0.pdf, <https://www.bilaterals.org/?eu-egypt-european-neighbourhood&lang=fr>, 上网时间:2022年2月23日。

之际,埃及军方解除了其总统职务,并对穆兄会成员及支持者进行了严厉压制。2014 年 6 月 3 日,军队领导人阿卜杜勒·法塔赫·塞西(Abdel Fattah al-Sisi)成功当选埃及总统,直至今日。

埃及变局爆发之初,德国将埃及视为民主化转型的开端加以欢迎。在“一·二五革命”当日,德国知名时政节目《今日新闻》(Tagesschau)便以现场直播的方式实时报道穆巴拉克政权垮台的消息。时任德国总理安格拉·默克尔表示:“德国将大力支持埃及的变革和人民的正当愿望。我们认为,有必要确保这一变革持续下去,直到出现一个自由的埃及。变革结束之际,便是自由选举诞生之时。”^①

随后,欧盟委员会针对中东变局,于 2011 年 3 月 8 日发布公告《与地中海南部地区建立民主与共同繁荣的伙伴关系》,正式推出新一轮的“睦邻政策”。该政策包含三大目标:协助当地各国的民主化与政治制度建设、培育成熟的公民社会、促进地区经济的可持续发展。^② 在欧盟地中海政策的框架下,时任德国外长吉多·韦斯特韦勒(Guido Westerwelle)于 3 月 16 日进一步指出,德国应尽快同埃及和突尼斯建立“转型伙伴关系”(Transformationspartnerschaft),即由德外交部牵头,出资推动两国民间组织和媒体力量的发展,扩大与两国的教育与学术合作,在开展“文化外交”(Kulturdiplomatie)的基础上,利用各种方式推动青年参政和妇女解放等社会进程。可见,在中东变局爆发伊始,维护秩序与促进民主是德国对埃政策的两大指导原则。但埃及持续动荡的政治局势表明,这两大原则不仅难以兼容,甚至互为牵制,令价值导向的德国对埃政策陷入被动局面。

事实上,德国利用经济文化手段推行价值观外交的尝试,因埃及当局的果断抵制而遭受挫折。2011 年 12 月,埃及警方与安全人员以“接受来路不明的资金”为由,突击搜查了 17 家本国及海外非政府组织的办事处,并拘禁多人,其中包括康拉德·阿登纳基金会(Konrad-Adenauer-Stiftung)驻开罗办事处。该基金会隶属于基民盟,是德国最具影响力的政治基金会之一,同时也是德国推行人权外交的重要平台。显然,埃及当局意图通过这种方式,警告德国不要过度插手本国内政。经过一年半的审理,埃及法院于 2013 年 6 月 4 日分别判处两名基金会雇员

^① Angela Merkel, “Pressestatement von Bundeskanzlerin Angela Merkel zur Lage in Ägypten,” *Die Bundeskanzlerin*, Februar 11, 2011, <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/pressestatement-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-zur-lage-in-aegypten-844496>, 上网时间:2021 年 2 月 6 日。

^② Europäische Kommission, “Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand,” *EUR-Lex*, März 8, 2011, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0200&from=EN>, 上网时间:2021 年 2 月 5 日。

安德烈亚斯·雅各布斯(Andreas Jacobs)和克里斯蒂安娜·巴德(Christina Baade)5年和2年有期徒刑,罪名是非法从海外转移资金以及在未经注册、执照不全的非政府组织中供职。经此审判,基金会埃及分会的业务被迫中止。“康拉德基金会事件”为此后数年的埃德关系蒙上了阴影,德国政府始终对埃及的民主制度建设表现出担忧。

尽管心存疑虑,德国一直高度关注中东变局对埃及国内形势的影响,希望通过积极接触和密切观察掌握第一手讯息,以便进行政策调整。当穆尔西于2012年6月30日出任埃及总统后,时任德国外长韦斯特韦勒随即于7月9日飞往开罗,成为“首位拜访新任埃及总统的西方政要”^①。令德方倍感失望的是,在混乱的局势下,西方期待的“自由民主社会”仍未出现。

2013年1月30日,埃及新总统穆尔西访问柏林,主要目的在于为重建饱受创伤的埃及经济寻求德国支持。然而,对于这位穆兄会领导人的到访,德国民众普遍持否定态度。德国社会将穆兄会视作与自由主义精神水火难容的伊斯兰主义团体,而埃及国内的保守化迹象,进一步加剧了德国民众对于穆尔西的负面观感。即便如此,总理默克尔还是在人权团体的激烈抗议下接待了穆尔西总统。此前数月,穆尔西一手促成了以色列与哈马斯组织在加沙地带的停火协议,让德国看到了埃及新政府对于维护中东安全方面的价值。默克尔强调,德国愿意在地区安全领域同埃及开展合作,而埃及的政治转型也有赖于经济稳定,但德国对埃援助以新政府对宗教自由和基本人权的维护为前提。面对德方的戒备态度,穆尔西此行不仅没有实现预期目标,甚至未能说服默克尔兑现2011年8月许下的暂缓转移埃及240亿欧元债务的承诺,这一债务纠纷直至塞西执政后方才告一段落。

穆尔西访德尚不足半年,便在“7·3”事件中被埃及军方罢黜并囚禁,其后发生的一系列针对穆兄会成员及其支持者的镇压行动,宣告了“一·二五革命”的终结,也标志着德国对埃价值观外交遭受重大挫折。大规模流血骚乱使埃及国内政治秩序濒临崩溃,蒂森克虏伯、巴斯夫、拜耳等德国企业出于安全考虑,纷纷关闭在埃及的工厂或办事处,而德阿工商联合会则关闭了驻开罗与亚历山大的办事处。一时间,德国在埃及的经贸活动陷入困顿。^②

^① Matthias Gebauer, “Westerwelle besucht neuen Präsidenten Mursi,” *Spiegel Politik*, Juli 9, 2012, <https://www.spiegel.de/politik/ausland/aegypten-westerwelle-trifft-in-kairo-praesident-mursi-a-843287.html>, 上网时间:2021年2月4日。

^② Markus Balsler und Kirsten Bialdiga, “Deutsche Firmen in Ägypten: Nichts geht mehr,” *Süddeutsche Zeitung*, August 19, 2013, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-firmen-in-aegypten-nichts-geht-mehr-1.1749095>, 上网时间:2021年2月6日。

对于“7·3”事件,德国再度作出迅速反应,成为穆尔西被罢黜后首个派出外交部长参与调停的西方国家。^① 2013年7月31日,韦斯特韦勒紧急赴开罗会见埃及临时政府高层,共商时局。虽然默克尔在事件发生后不久曾公开呼吁释放穆尔西,但德国外长在会谈中为避免激化对立情绪,并未重申这一要求,而是“建议”临时政府尽快重启与穆兄会的双边对话,协调教俗矛盾,用和平稳健的方式恢复国内秩序。8月16日,默克尔就埃及局势致电法国总统奥朗德,同时建议,尽快召开欧盟外长特别会议,以期在两国协调的基础上汇集多国力量,阻止埃及的流血冲突。^② 此后,默克尔在接受德国电视二台(ZDF)访谈时严厉谴责埃及充斥暴力的政治形势,并在接受《法兰克福汇报》(*Frankfurter Allgemeine Zeitung*)采访时明言:“我们依然深信,埃及唯有开启一项开放包容的、囊括所有政治力量的和平议程,方能克服危机……联邦政府一再呼吁埃及各方势力放弃暴力、和平共处。”^③

“7·3”事件及此后成效未达预期的干预调停,不仅严重挫伤了德国推行价值观外交的信心,更使埃德关系急剧恶化。2014年6月3日,塞西当选埃及总统。在德国政府看来,穆尔西虽然未能按照西方意愿推进埃及的自由化改革,但毕竟是首位民选总统,在某种程度上具有进步象征意义,而军方罢黜总统的行动和军队领导人当选总统,无疑是对民主价值观的公然否定。于是,德国政府与欧盟保持步调一致,果断暂停了各类对埃援助项目。塞西上台后,为获取国际认可与经济支持,曾多次向德国政府提出访问请求,却被告知重开议会自由选举是总统来访的先决条件。这充分表明,“人权问题成为德埃关系看似难以逾越的障碍”^④。这一外交僵局自2013年8月一直持续至2015年初。值得一提的是,塞西在上任半年后,于2014年12月22日至25日访问中国并受到高规格接待。塞西高调宣扬中埃友谊,显然带有敦促德国转变冷漠立场的用意。

^① Andreas Gorzewski, “Westerwelle Pushes for New Start in Egypt,” *Deutsche Welle*, August 2, 2013, <https://www.dw.com/en/westerwelle-pushes-for-new-start-in-egypt/a-16992678>, 上网时间:2021年2月7日。

^② “Bundeskanzlerin Merkel telefoniert mit dem französischen Präsidenten Hollande zur Lage in Ägypten,” *Archiv der Bundesregierung*, August 16, 2013, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/bundeskanzlerin-merkel-telefoniert-mit-dem-franzoesischem-praesidenten-hollande-zur-lage-in-aegypten-390836>, 上网时间:2021年2月7日。

^③ “Gewalt darf kein Mittel sein,” *Archiv der Bundesregierung*, August 21, 2013, <https://archiv.bundesregierung.de/archiv-de/gewalt-darf-kein-mittel-sein-390772>, 上网时间:2021年2月8日。

^④ 钱磊:《道义还是利益:中东变局以来德国埃及政策的调整及其原因》,第23页。

四、从价值龃龉迈向务实合作：2015年以来的埃德关系

在中东变局发生后的四年间,埃及逐步恢复了政治秩序,力求在防范外部干预、维护独立自主的基础上发展对德关系,却因意识形态分歧屡遭碰壁。以价值观为导向的德国对埃政策,则经历了从乐观期待到谨慎观望、再到有意疏离的严重挫折。穆巴拉克政权倒台未能带来民主政治的发展,而穆兄会出身的民选总统穆尔西则无力稳定乱局和治理国家,终为军事强人塞西所取代。尽管埃及在塞西的铁腕统治下重获稳定,但被德国以“民主倒退”为由敬而远之。

至2015年初,随着国际安全形势的剧烈变化,德国政府在埃及方面持续的热情示好之下,转而谋求对埃合作,双边关系显著回暖。此后,埃德两国淡化价值差异、尊重政治现实,在经贸、安全与可持续发展等合作领域取得了可观成果,其良好势头保持至今。这一事实充分表明,在地区大国相互依存的国际政治格局中,无视他国国情的价值观外交难有作为,终将让位于解决实际问题、增进共同利益、深化互相理解的务实合作。

(一) 经济刺激与安全需求：埃德关系的务实转向

埃及促进对德关系的强烈意愿,以及中东变局对欧洲造成的安全压力,是埃德关系出现转向的根本原因。一方面,埃及政府深信,经济发展是本国摆脱中东变局创伤、维护国内政治稳定的基本前提,而德国的雄厚财力与发达技术正为埃及所急需。另一方面,中东变局对欧洲安全局势的持续冲击令德国意识到,本国乃至欧洲的安全离不开埃及的协调配合,突出体现在打击恐怖主义与难民问题治理等领域。政治安全需求与经济贸易收益构成了德国调整对埃政策的主要动机。总之,埃及的联德意愿与德国的政策反思,共同推动两国关系淡化观念冲突、尊重彼此需求、彰显互惠本色。

经过数年发酵,“阿拉伯之春”的溢出效应逐渐从地区扩散至全球。叙利亚、也门、利比亚等国战乱开始对欧洲安全局势构成严峻挑战。2015年1月7日,法国巴黎发生了针对《查理周刊》编辑部的恐怖袭击事件,开启了极端组织“伊斯兰国”对欧洲的一系列恐怖袭击,^①震惊了西方世界。欧盟伙伴的遇袭激发了德国的危机意识,默克尔宣布德国政府将采取多项措施打击恐怖主义活动,坚决抵制以宗教名义实施的暴力行为,具体包括限制本国宗教极端分子离境、加大安保人力

^① 李文红:《德国对叙利亚危机政策的演变及其原因》,载《德国研究》2016年第3期,第25-26页。

与财力投入、派军前往叙利亚与伊拉克打击“伊斯兰国”组织等。^①

除伊斯兰极端主义对欧洲传统安全的威胁,中东变局尤其是叙利亚战争引发的难民问题也对德国的国际形象、社会治安与经济体系构成了挑战。迫于日趋增加的道德压力,默克尔于 2015 年 9 月初确立了大规模接收难民的政策,在收获广泛赞誉的同时,也令德国深陷难民潮引发的社会与安全危机之中。仅 2015 年上半年,德国接收的难民人数即超过 100 万,占全国总人口的 1.6%。^② 难民的大量涌入很快便超出了德国的承载能力,引发了诸多社会治安问题,迫使德国政府逐步收紧难民政策。2015 年 11 月 13 日的巴黎恐怖袭击事件与 12 月 31 日的科隆难民性侵事件,更令德国对国内乃至欧洲的安全局势倍感焦虑。

对德国而言,要实现对恐怖主义和难民问题“标本兼治”,离不开中东各国的紧密协作。埃及不论是在阿拉伯世界的人口体量,还是地理位置,都有着可观的政治影响力、军事实力和地缘政治价值。随着利比亚、叙利亚、也门等国战乱长期化,埃及的整体稳定使其足以履行各类必要的国际职责、发挥稳定中东局势的关键作用,因而更具显著意义。不仅如此,埃及军队常年在西奈半岛北部清剿极端势力,积累了丰富的实战经验。若能争取埃及支持,将极大地有利于德国打击“伊斯兰国”“博科圣地”等极端组织、缓解愈演愈烈的难民浪潮。出于迫在眉睫的现实需要,德国将对埃政策由价值导向逐步调整为务实导向,以尊重埃及政治现状为前提,搁置价值冲突,转而探索两国在关键领域的合作空间。当然,放缓埃及对华接近的步伐、平衡其“向东看”的势头,也是德国对埃政策出现戏剧性转变的一大诱因。2015 年 3 月 4 日,德国外长施泰因迈尔与塞西通过电话交谈,大体确定了后者 6 月访德的相关事宜。

塞西统治下的埃及处于“革命”后百废待兴的状态,显示出对德发展经贸合作、巩固政治联系的强烈意愿。2015 年 3 月 13 日至 15 日,塞西在西奈半岛南端的沙漠之城沙姆沙伊赫(Sharm El Sheikh)召开埃及经济发展大会(Egypt Economic Development Conference),希望对外展现积极进取、开放包容的国家形象,从而吸进外国投资、推动经济增长。^③ 总统称:“埃及拥有 3,000 万从业适龄人

^① 余国庆:《欧盟与中东关系——政治与安全视野下的考察》,北京:社会科学文献出版社 2018 年版,第 78 页。

^② 同上。

^③ Summer Said, “Egypt’s Sisi Closes Economic Conference with Call for Further Investment; Egypt Needs up to \$ 300 Billion to Reach Potential, President Says at End of Economic Conference in Sharm El-Sheikh,” *The Wall Street Journal*, March 15, 2015, <https://www.wsj.com/articles/egypts-sisi-closes-economic-conference-with-call-for-further-investment-1426439594>, 上网时间:2021 年 2 月 9 日。

口,是一个年轻的国度。”^①引人注目的是,德国副总理兼经济与能源部长西格马·加布里尔(Sigmar Gabriel)率领一支由诸多企业代表组成的庞大代表团亮相会场。在14日会议上,埃及电力和可再生能源部部长同西门子公司首席执行官签署了一份总价值高达40亿欧元的电力投资协议。与此同时,埃及电力控股公司主席还与西门子公司董事会成员签署了两份谅解备忘录,从而将项目投资总额增加至100亿欧元。^②

根据上述计划,西门子公司将为埃及建设一座发电量达4.4吉瓦的联合循环发电厂、安装发电量总计2吉瓦的风力设备。作为配套,西门子将建造一家工厂用于生产转子叶片,为埃及新增1,000个工作岗位。此外,德方还将增设一座6.6吉瓦的发电厂和10座变电站。上述方案若能顺利实施,将使埃及的电能总产量提升三分之一。^③显然,埃及政府的慷慨手笔给德国访问团留下了深刻印象,加布里尔当即代表总理默克尔,正式邀请塞西访问德国,同时表示埃及的稳定事关整个中东地区的局势,埃德关系显著回暖。^④

埃德经贸合作取得历史性突破后,作为埃及总统访德的前奏,德国外长施泰因迈尔于2015年5月2日至3日赴开罗,同总统塞西与外长舒克里围绕两国“转型伙伴关系”的新进展进行磋商。也门、叙利亚与利比亚的冲突成为会谈重点之一。德方特意强调,德埃在打击恐怖主义、维护中东政治稳定、遏制非法移民及人口贩运等方面享有共同利益,同时期待埃及能够在组建利比亚新政府的过程中发挥作用。施泰因迈尔事后表示:“埃及是我们在阿拉伯世界最为重要的伙伴之一。除了与之开展真诚的政治对话,我们别无选择。”^⑤德国对埃政策虽然出现

^① “Egypt’s Sisi Appeals for Foreign Investment,” *Al Arabiya*, March 13, 2015, <https://english.alarabiya.net/business/economy/2015/03/13/Sisi-appeals-to-world-for-more-investment>, 上网时间:2021年2月9日。

^② “Egypt, Siemens Sign MoUs in Sharm Sunday,” *State Information Service*, March 15, 2015, <https://sis.gov.eg/Story/91250?lang=fr&lang=fr>, 上网时间:2021年2月10日。

^③ “Egypt and Siemens to Massively Increase Power Generation Capacity,” *Siemens AG*, March 15, 2015, <https://press.siemens.com/middleeast/en/pressrelease/egypt-and-siemens-massively-increase-power-generation-capacity-0>, 上网时间:2021年2月10日。

^④ John O’Donnell, “Germany Invites Egyptian President for State Visit: Handelsblatt,” *Reuters*, March 14, 2015, <https://www.reuters.com/article/cnews-us-germany-egypt-idCAKBN0MA0FC-20150314>; Rafał Bajczuk, “Germany Is Strengthening Its Links with Arab Countries,” *Centre for Eastern Studies (OSW)*, March 18, 2015, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2015-03-18/germany-strengthening-its-links-arab-countries>, 上网时间:2021年2月11日。

^⑤ “Foreign Minister Steinmeier in Egypt for Talks,” *Federal Foreign Office*, May 4, 2015, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/aegypten-node/150503-bm-kaire/271404>, 上网时间:2021年2月12日。

了务实转向,但仍未放弃在价值观层面影响埃及的国内政治发展。施泰因迈尔此行还广泛接触了埃及的公民团体代表、党派领袖与人权活动家,鼓励其政治参与。

经过近一年的磋商安排,2015 年 6 月 3 日,塞西率领庞大的埃及政府代表团,正式开启首次访德之旅。此访埃德关系的重要转折点,标志着德国对埃政策出现重大转变。德国政界对此次访问的态度呈两极分化之势:总统约阿希姆·高克(Joachim Gauck)在总统府以全套军人礼仪,为塞西举行了盛大的欢迎仪式,以此迎合后者的军队将领出身。而联邦议院议长诺伯特·拉默特(Norbert Lammer)则拒绝同塞西会面,厉声谴责埃及政府“迫害异己、打压民主的行为”^①。国际人权组织以及流亡德国的埃及自由派人士亦纷纷抵制此次访问。尽管柏林发生了多起政治示威,但默克尔依然给予塞西高规格接待。务实合作与价值摩擦构成了此次埃德首脑会面的两大基调,在德国国内与国际社会引发舆论震荡,但德国政府已然深刻意识到,同埃及当局保持对话,可以收获切实的政治与经济利益。访问当日,塞西代表团根据此前在埃及经济发展大会上达成的协议,同西门子公司签署了总额高达 80 亿欧元的电力开发合同。这不仅是西门子公司 160 年历史上最大的单笔订单,还一举超越美国通用电气公司,晋升为埃及最大的能源供应商。埃及强化对德关系的决心由此可见一斑。^②

综上所述,欧洲面临的安全挑战与埃及提供的贸易前景,促使德国政府搁置价值争议、顶住舆论压力,快速转变对埃政策,积极发展双边务实合作。

(二) 经贸合作推动下的埃德安全与难民问题治理合作

虽然饱受争议,但塞西的“破冰之行”使埃德关系重回正轨。2015 年度埃德贸易总额达 52 亿欧元,较上一年增长 20%。其中,德国对埃出口额达到 33.5 亿欧元,还从埃及进口大量石油、粮食与纺织品,充分满足了国内需求。^③可观的物质收益促使德国副总理加布里尔带领百余名工商业代表,于 2016 年 4 月 17 日至 18 日再赴埃及寻觅商机。在此之前,埃及政府向蒂森克虏伯公司订购了总价值高达 14 亿欧元的 4 艘 209 级 1400 型潜艇(编号 S41 至 S44),双方借加布里尔访

^① Bettina Marx, “Al-Sisi in Berlin: Ein Schwieriger Besuch,” *Deutsche Welle*, Juni 2, 2015, <https://www.dw.com/de/al-sisi-in-berlin-ein-schwieriger-besuch/a-18492420>, 上网时间:2021 年 2 月 12 日。

^② Christoph Giesen, “Siemens erhält größten Einzelauftrag der Konzerngeschichte,” *Süddeutsche Zeitung*, Juni 3, 2015, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/aegypten-siemens-erhaelt-groessten-einzelauftrag-der-konzerngeschichte-1.2505581>, 上网时间:2021 年 2 月 13 日。

^③ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, “Gabriel reist nach Ägypten und Marokko,” *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*, April 16, 2016, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2016/20160418-gabriel-reist-nach-aegypten-und-marokko.html>, 上网时间:2021 年 2 月 12 日。

问之机,确定了具体交付事宜。德国希望埃及军方能够利用这批先进装备,尽快强化埃及与沙特阿拉伯联合开展的、针对也门什叶派胡塞武装的海上封锁。可见,对埃军售是德国对埃政策中安全考量与商业考量的结合点。尽管加布里尔在访问过程中反复强调此行任务仅限于经贸合作,但在接受媒体采访时公开称赞塞西是“一位令人印象深刻的总统”,招致德国国内与国际舆论的广泛批评。^①

此后不久,埃及方面趁热打铁,向德国抛出安全合作的橄榄枝,将双边关系推向新高度。2016年7月,埃及内政部长马基迪·阿卜杜·加法尔(Magdy Abdel Ghafar)访问德国,其间同德国内政部长托马斯·德梅齐埃(Thomas de Maizière)共同签署了《埃德安全合作协议》。^②该协议旨在“推动埃德精诚合作,加强打击犯罪团伙、恐怖主义与恶性犯罪,提升两国国内安全”^③,协议涵盖国家整体安全的各个方面,包括侵吞财产、贪污腐化、招摇撞骗、网络犯罪、破坏环境、偷税漏税、毒品贸易、军火走私、制造假币、人员绑架在内的22类非法行径均在稽查之列。根据协议规定,德联邦内政部、联邦财政部等11个政府机构,将与埃及内政部开展人员、器材、组织、技术与信息等方面的合作,联手打击各类犯罪行为。^④此外,德方还将为埃及的警察与安全部门人员提供大量培训课程,帮助后者提升任务执行能力。^⑤总之,该协议以两国国家安全为重心,以区域国际安全为关切,将各类组织性犯罪列为打击目标,并就合作范围、配套措施、执行方式予以详尽规定,搭建起埃德安全合作的制度性平台。埃及政界将协议视作埃及外交与安全领域的一项关键突破。其后,埃及国会与德国联邦议院分别于2017年

^① Klaus Stratmann, “Das überraschende Lob für den Diktator von Kairo,” *Handelsblatt*, April 18, 2016, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/spd-chef-gabriel-in-aegypten-aegypten-steht-miserabel-da/13461166-2.html?ticket=ST-5774448-eJFNbA4bzbPGrUy3SqCI-ap5>, 上网时间:2021年2月10日。

^② “Egypt, Germany Sign Security Cooperation Agreement on Terrorism, Illegal Immigration,” *Ahram Online*, July 12, 2016, <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/233039/Egypt/Politics-/Egypt,-Germany-sign-security-cooperation-agreement.aspx>, 上网时间:2021年9月1日。

^③ Gesetzentwurf der Bundesregierung, “Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 11. Juli 2016 zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Arabischen Republik Ägypten über die Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich,” *Deutscher Bundestag*, Drucksache 18/11508, März 13, 2017, S. 1.

^④ *Ibid.*, S. 7-15.

^⑤ Sofian Philip Naceur, “Militärische Ausbildung für Kairo,” *Sofian Philip Naceur*, Juli 14, 2017, <http://www.sofiannaceur.de/2017/07/militaerische-ausbildung-fuer-kairo/>, 上网时间:2021年2月11日。

2 月和 4 月批准协议生效,埃德安全合作由此步入正轨。^①

2017 年 3 月 2 日,默克尔出访埃及。这是德国总理自穆巴拉克下台首次访问埃及,表明埃及在德国外交政策中的地位不断提升。^② 出于应对现实危机、顾及国内关切、安抚国际舆论等考虑,与难民问题相关的安全议题是默尔克此访重点。在与塞西会晤时,默克尔不仅谈到了利比亚局势、打击恐怖主义、科普特基督徒权利等议题,还着重强调了治理难民及非法移民问题的紧迫性。她指出,埃及已接收了 50 万叙利亚难民,此外还有大量来自苏丹等非洲国家的难民,德国愿意在难民问题治理方面为埃及提供援助,改善难民生活条件。^③ 德国还将在打击非法移民方面同埃及合作,协助后者强化海岸警备力量、完善边境管理,以缓解欧洲的难民与移民危机。

必须承认,默克尔的评价与决策确有其现实依据:作为北非地区主要的难民过境国与移民输出国,塞西政府积极应对相关治理难题,不仅有效减轻了欧洲大国的负担,还极大改善了自身在欧洲政要眼中的形象。中东变局以来,整个地区的政局动荡与经济衰退,使得自埃及偷渡至欧洲的非法移民和难民人数激增,其中既包括不堪忍受国内动荡的埃及移民,也包含大量来自叙利亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、索马里和苏丹等国的难民。这些非法移民和难民为躲避战乱,选择从埃及北部港口出发,前往欧洲开启新生活。然而,此类地下偷渡活动往往存在安全隐患。2016 年 9 月 21 日,一艘人满为患的超载偷渡船在埃及亚历山大港以东 65 公里的拉希德(Rashid)沿岸意外沉没,事件共造成 204 人死亡,其中包含至少 92 名埃及人,引发国际高度关注。^④埃及政府对此迅速回应,于同年 11 月 7 日颁布《关于打击非法移民与偷渡人员的第 82 号法令》,强化海岸边境管理,通过罚款、监禁等处罚手段,严厉遏制不断滋长的偷渡移民活动,情节严重者甚至将

^① Yasmine Hassan, "Egypt-Germany Security Cooperation Agreement to Enter into Force," *Egypt Today*, April 30, 2017, <https://www.egypttoday.com/Article/1/4504/Egypt-Germany-security-cooperation-agreement-to-enter-into-force>, 上网时间:2021 年 9 月 2 日。

^② 钱磊:《道义还是利益:中东变局以来德国埃及政策的调整及其原因》,第 27 页。

^③ "Merkel: Engere Zusammenarbeit bei Flüchtlingspolitik," *Deutsche Welle*, März 3, 2017, <https://www.dw.com/de/merkel-engere-zusammenarbeit-bei-fl%C3%BChtlingspolitik/a-37781421>, 上网时间:2021 年 2 月 11 日。

^④ Tom Rollins, "On Rashid, Egypt's Latest Mediterranean Tragedy," *The Tahrir Institute for Middle East Policy*, September 21, 2016, <https://timep.org/commentary/analysis/on-rashid-egypts-latest-mediterranean-tragedy/>, 上网时间:2021 年 2 月 10 日。

被判处终生监禁。^① 不仅如此,埃及政府还努力完善各类海上搜救措施、鼓励青年就业,以“疏堵结合”的方式应对非法移民问题。

难民危机的持续发酵促使埃德安全合作紧随欧盟脚步,并取得实质性进展。2017年8月27日,德国外长西格玛·加布里尔与埃及外长萨米耶·舒克里在柏林达成有关移民问题的双边合作协议,后者将该协议称作“埃德关系史上的重要里程碑”^②。埃及的移民治理职能在欧盟层面也得到了高度重视,直接带动了埃德安全合作。2017年5月23日,欧盟非洲紧急信托基金(EU Emergency Trust Fund for Africa)启动名为“强化埃及应对移民挑战的能力”(Enhancing the Response to Migration Challenges in Egypt)的资助项目,总金额达6,000万欧元。德国国际合作协会(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)与德国红十字会(Deutsche Rote Kreuz)均为主要赞助方。^③ 12月,欧盟同埃及政府联合举办首届埃及—欧盟移民对话会议(Egypt-EU Migration Dialogue),旨在寻求更为紧密的战略性合作,从发展、经济、社会和安全四个方面着手开展移民治理,并将移民事务纳入埃及和欧盟整体双边关系框架内,与其他重点议题相协调。^④ 可见,埃德双方均意识到难民治理与安全合作息息相关、互为表里。恶劣的安全形势易于滋生难民问题,难民问题若处置失当,则会导致新一轮安全危机。

(三) 利益共赢抑或价值共识:埃德合作的综合发展与潜在矛盾

自2015年以来,面对中东变局引发的一系列安全危机,埃德两国立足于地区形势与本国现实需求,逐步展开经贸、反恐与移民治理合作。尽管埃及政府在对德交往时努力回避意识形态分歧,但德国对埃政策并未因现实需要而彻底摒弃价值诉求。进入2017年后,社会经济可持续性发展日益成为德国对埃政策的重

^① Arab Republic of Egypt, *Law No. 82 for 2016 Issuing the Law on Combating Illegal Migration & Smuggling of Migrants*, November 7, 2016, <https://www.refworld.org/docid/58b68e734.html>, 上网时间:2021年2月11日。

^② “Dialog zur Migration: Deutschland und Ägypten unterzeichnen Abkommen,” *Auswärtiges Amt*, August 28, 2017, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/aegypten-node/-/256966>

^③ EU Emergency Trust Fund for Africa, “Enhancing the Response to Migration Challenges in Egypt (ERMCE),” *European Commission*, May 23, 2017, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/egypt/enhancing-response-migration-challenges-egypt-ermce_en, 上网时间:2021年2月11日。

^④ Press and Information Team of the Delegation to Egypt, “Second Meeting of the Migration Dialogue Between the European Union and Egypt,” *European Union External Action*, July 11, 2019, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/65317/second-meeting-migration-dialogue-between-european-union-and-egypt_en, 上网时间:2021年2月11日。

点领域。德国政府希望借助精心设计的发展援助政策,在推动埃及经济现代化转型的同时,对其社会政治结构予以民主化改造。与此同时,埃及则试图在保持政治自主性的前提下,取得德国的经济技术援助。随着价值共识让位于共同利益,埃德合作开始进入全方位深化阶段,两国关系亦逐步实现正常化。

德国对埃发展援助政策的主要工具是“援非马歇尔计划”(Marshallplan mit Afrika)与“G20 非洲契约”(G20 Compact with Africa)。2017 年,在联邦经济合作与发展部部长格尔德·米勒(Gerd Müller)的推动下,德国制定了雄心勃勃的非洲发展新政策,并将其称之为“援非马歇尔计划”,意在利用经济工具促进当地社会变革、进而实现政治民主化。整个援助计划以推动非洲大陆的社会经济转型、强化当地发展能力为宗旨,涉及农业粮食、自然资源、天然能源、基础设施、健康医疗、文化教育、社会治安等诸多领域。新方案强调德国对非发展政策的范式转变,即由传统的“援助—受助”模式转变为共同参与式的经济合作。德国对非洲国家的资助将与对象国的政治改革进程紧密挂钩,由此形成“改革伙伴关系”(Reformpartnerschaft)。^①

“G20 非洲契约”是德国于 2017 年担任轮值国期间提出的一项倡议,旨在整合多方资源,改善非洲宏观经济环境,发展金融制度体系,强化基础设施建设,促进私营企业对非投资。埃及正是这项契约的主要成员国。^② G20 非洲契约是除援非马歇尔计划之外的另一大德国非洲战略执行平台,同时也是德国对埃发展政策的重要载体。埃及则凭借其独有的地缘政治优势,享受着德国中东战略与非洲战略的双重红利。

尽管埃及在援非马歇尔计划与 G20 非洲契约的政策框架下受益颇多,获得了大量经济资助,但并未严格遵循德国给定的改革方案。塞西政府在积极争取德国乃至欧洲物质与技术援助的同时,也在设法规避核心政治领域的改革义务,其政策要点在于极力凸显埃及作为欧洲安全、经贸合作伙伴和中东地区支柱性大国的功能性价值,促使德国政府相信,埃及的国内稳定是首要原则,激进的政治改革既不现实、亦不足取。

2018 年 10 月 28 日至 31 日,塞西第二次访问德国柏林,参加 G20 非洲契约

^① Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, “Neue Partnerschaft für Entwicklung, Frieden und Zukunft: Ein Marshallplan mit Afrika,” https://www.bmz.de/de/laender-regionen/marshallplan_mit_afrika/, 上网时间:2021 年 2 月 13 日。

^② 参见 *G20 Compact with Africa*, <https://www.compactwithafrica.org/content/compactwithafrica/home.html>;关于德国政府对 G20 非洲契约的相关介绍,参见“Fragen und Antworten zum Compact with Africa: Gemeinsame Ziele für Afrika,” *Die Bundesregierung*, November 18, 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/faq-compact-with-africa-1693622>, 上网时间:2021 年 2 月 11 日。

投资峰会(G20 Compact with Africa Summit)。此次访问表明经济事务是推动埃德关系步入正常化的重要推力。2017年度的埃德双边贸易额接近60亿欧元,德国公司广泛参与埃及的基础设施建设,在能源开发和土木工程等领域占据优势地位。具体而言,在开发苏伊士运河区、营建开罗首都行政区、扩大电力生产与分配、研发可再生能源等方面,德国企业均发挥了至关重要的作用。10月29日,德国经济部长彼得·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)、发展部长格尔德·米勒与塞西总统达成协议,就埃及经济的可持续发展加强合作,尤其是职业培训、能源开发、促进就业、农业改良等领域。^① 经此访问,德国与埃及逐步形成了全新的多元化伙伴关系。12月20日,埃及当局根据2017年正式生效的《埃德文化协定附加协议》,撤销了2013年6月4日针对两名康拉德·阿登纳基金会员工的起诉,为基金会恢复其埃及业务铺平了道路。^② 这一无罪判决不仅化解了长达5年的政治纠纷,更为埃德关系的正常化发展扫除了障碍。

进入2019年后,埃德高层互访更趋频繁,双边合作关系稳步推进。在诸多高层互访中,塞西出席慕尼黑安全会议无疑最为重要。此行不仅是其第三次访问德国,同时也标志着埃及在德国军事安全政策中的地位趋于显著。塞西在参会期间,同慕尼黑安全会议主席沃尔夫冈·伊申格尔(Wolfgang Ischinger)相谈甚欢。2月16日,塞西发表主旨演讲,强调巴以冲突是中东地区动荡之源,同时呼吁欧洲与埃及巩固合作关系,携手打击恐怖主义、维护地区安全。此后,慕尼黑安全会议又于10月26日至28日在开罗举行了核心成员小组会议,埃及政府又一次扮演主导角色,在一系列地区事务上享有发言权。^③

一方面,埃及同以德国为代表的欧洲国家间的功能性合作不断拓展深化;另一方面,埃及对欧洲大国的价值观渗透始终高度警觉,抵触情绪较为明显。在首届阿拉伯国家联盟—欧洲联盟峰会闭幕新闻发布会上,塞西代表阿拉伯诸国明确表示:“我们不会让他们(指欧洲)在事务上对我们指手画脚……他们有他们

^① Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Bundesministerium für Wirtschaftliche und Energie, “Ägypten und Deutschland vereinbaren verstärkte wirtschaftliche Zusammenarbeit,” *DMZ*, Oktober 29, 2018, https://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2018/oktober/181029_pm_049_Aeypten-und-Deutschland-vereinbaren-verstaerkte-wirtschaftliche-Zusammenarbeit/index.html, 上网时间:2021年2月13日。

^② “Auswärtiges Amt zum Freispruch von KAS-Mitarbeitern in Ägypten,” *Auswärtiges Amt*, Dezember 20, 2018, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/aegypten-kas-mitarbeiter/217-3068>, 上网时间:2021年2月7日。

^③ “Munich Security Conference Organizes Core Group Meetings in Cairo and Doha,” *Munich Security Conference*, October 15, 2019, <https://securityconference.org/en/news/full/munich-security-conference-organizes-core-group-meetings-in-cairo-and-doha/>, 上网时间:2021年2月7日。

的法则与价值观,我们对此表示尊重。但我们也有自己的法则与价值观,他们亦当尊重。”^①面对埃及政府对国家自主性的坚持,德国对埃政策很难将埃及转化为自身所期待的“民主模样”,只能被迫接受求同存异原则。

尽管制度差异巨大,但埃德两国均现实利益出发,深化双边关系。2019 年 11 月 18 日,塞西第四次访问德国,再度参加 G20 非洲契约投资峰会,与之相伴的是一连串数额惊人的商业订单。令人瞩目的是,总统访问团中还包括埃及军备部长穆罕默德·阿萨尔(Mohamed al-Assar)与阿拉伯工业化组织(Arab Organization for Industrialization, AOI)主席阿卜杜·穆纳姆·塔拉斯(Abdel Moneim al-Taras),充分表明埃及意欲引进德国技术、振兴本国军工产业。与之相对应,埃德军火贸易也在迅速扩大。11 月 2 日,在联邦经济部长彼得·阿尔特迈尔的积极推动下,德国政府将原本打算交付沙特阿拉伯的大批海军装备转售埃及。这笔巨额订单包括 9 艘巡逻艇与 1 艘海防艇,由不来梅的吕森造船厂(Lürssen)负责制造,总价值高达 1.3 亿欧元。颇为讽刺的是,德国执政党曾于 2018 年 3 月达成共识,对“直接介入”也门战事的国家实施武器禁运,但在实际操作过程中却频频“大开方便之门”。此轮对埃军售更是公然违背承诺,遭致左翼党、绿党等反对党派的严厉批评。尽管如此,德国当局还是努力促成了这笔交易。

在德方看来,对埃军售不仅能够获取可观的经济利益,还能强化埃及承担中东乃至环地中海地区安全义务的能力,可谓两全其美。在埃及方面,塞西作为军人总统,自上任以来始终注重本国军事力量的现代化发展,来自德国的尖端武器装备极大地满足了埃及的需要,既巩固了埃及作为阿拉伯世界头号军事大国的地位,还令其在中东安全事务上更具发言权。2021 年 1 月 11 日,埃及、德国、法国和约旦四国在开罗召开中东和平进程部长级会议后再次发布声明,强调巴以双方在新冠疫情流行期间仍有必要保持对话、争取谈判,声明第 9 条更是明确肯定了“埃及为弥合巴勒斯坦内部分歧所做的贡献”。^②数月之后,埃及订购的第四艘德国 209 级 1400 型潜艇 S44 号自基尔港出发,于 8 月 2 日顺利抵达亚历山大港,正式加入埃及海军序列,蒂森克虏伯公司承接的造舰订单至此交付完毕。随着新潜艇的先后服役,埃及将陆续替换此前由中国提供的 033 型潜艇,由此再度显示

^① Bernd Riegert, “EU und Arabische Liga wollen enger zusammenrücken,” *Deutsche Welle*, Februar 25, 2019, <https://www.dw.com/de/eu-und-arabische-liga-wollen-enger-zusammenruecken/a-47681703>, 上网时间:2021 年 2 月 7 日。

^② Deutsche Botschaft Kairo, “Ministertreffen von Kairo zum Nahostfriedensprozess,” *Deutsch Botschaft Kairo*, Januar 12, 2021, <https://kairo.diplo.de/eg-de/aktuelles/-/2433268>, 上网时间:2021 年 2 月 14 日。

出埃及在中德两大友好国家之间的利益权衡。^① 根据 2021 年全年统计,埃及凭借 43.4 亿欧元的订单总额成为德国军火在全球最大的买家。^②

纵使双边务实合作日益多元深入,埃德之间根深蒂固的价值龃龉依然存在,甚至会在不经意间酿成舆论风暴。2020 年 1 月 26 日,德累斯顿森柏歌剧院舞会 (Semperoperball) 创始人兼运营总监汉斯-约阿希姆·弗雷 (Hans-Joachim Frey) 率领一支剧院代表团访问开罗,并在埃及总统府公开授予塞西“圣乔治勋章” (St.-Georgs-Orden),以表彰后者“为维护埃及与非洲稳定所做出的贡献”。自 2006 年首次举办以来,森柏歌剧院舞会一直是德累斯顿乃至整个欧洲最负盛名的文化艺术活动之一。塞西获奖的消息一经传出,立即招致德国国内舆论的猛烈抨击,令舞会组织方备受责难。与此同时,德国网民发起了声势浩大的网络请愿,抵制塞西获奖。以德累斯顿市长迪尔克·希尔伯特 (Dirk Hilbert) 为首的公众人物,纷纷拒绝出席舞会活动及颁奖典礼,以示抗议。重压之下,弗雷被迫于 1 月 28 日公开致歉,并承诺取消颁奖典礼、对外不做任何宣传。^③ 一个艺术颁奖活动在短期内迅速发酵为千夫所指的政治谬误,足见德国社会对埃及总统的成见之深、评价之低。

除了社会层面的舆情风波,德国政府的人员轮替也为埃德关系带来新的变数。2021 年 12 月 8 日,奥拉夫·朔尔茨 (Olaf Scholz) 就职成为新一任德国总理,长达 16 年的“默克尔时代”落下帷幕。12 月 17 日,德国外交部公开声援三名遭到埃及政府拘捕的人权活动家穆罕默德·巴克尔 (Mohamed El-Baqer)、阿莱·阿卜杜·法塔赫 (Alaa Abdel-Fattah) 与穆罕默德·易卜拉欣·拉德万 (Mohamed Ibrahim Radwan),被埃及外交部谴责为“粗暴干涉本

^① Agnes Helou, “Egypt Receives Fourth German S-44 Submarine at Alexandria Base,” *Defense News*, August 4, 2021, <https://www.defensenews.com/naval/2021/08/03/egypt-receives-fourth-german-s-44-submarine-at-alexandria-base/>, 上网时间:2021 年 2 月 14 日。

^② “Rüstungsexportpolitik der Bundesregierung im Jahr 2021-vorläufige Genehmigungszahlen,” *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*, Januar 18, 2022, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/01/20220118-ruestungsexportpolitik-der-bundesregierung-im-jahr-2021-vorlaeufige-genehmigungszahlen.html>, 上网时间:2022 年 2 月 27 日。

^③ Doreen Reinhard, “Ball bizarr,” *Zeit Online*, Januar 30, 2020, <https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-01/semperoperball-dresden-hans-joachim-frey-abdel-fattah-al-sisi-aegypten-ehrung>; “Semperoperball: Frey entschuldigt sich für Orden an Al-Sisi,” *t-online*, Januar 30, 2020, https://www.t-online.de/region/id_87237670/semperoperball-frey-entschuldigt-sich-fuer-orden-an-al-sisi.html, 上网时间:2021 年 2 月 15 日。

国内政”。^① 激烈的外交辞令再度反映出埃德双方在自由、人权、主权、法治等核心议题上的价值分歧。^② 2022 年 2 月 11 日至 12 日,德国外长安娜莱娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)首度访问埃及,与埃及总统塞西与外长舒克里展开会谈。^③ 由于埃及将于 11 月举办联合国气候变化大会第 27 次缔约方会议(COP27),气候治理合作成为此次会谈的一大焦点,但贝尔伯克仍不忘强调价值共识的重要性,指出德国将会出台武器出口法案,从而使对埃军售与埃及的人权发展状况紧密挂钩。^④ 这表明,在德国政府谋求对埃务实合作的过程中,多层次、多维度的价值对立是一道难以逾越的槛。中东变局以来两国关系的变化表明,德国的埃及政策唯有建立在互为尊重、求同存异、直面现实的基础上,方可结出令两国受益的果实。

五、结语

自中东变局以来的十年间,埃德关系经历了从价值观念博弈到务实合作优先的深刻转变。尽管自朔尔茨政府上台以来,两国关系中的价值观因素再度趋于显著,但尚未从根本上改变互利合作的主基调。总的来看,促成这一转变的因素主要有以下三个方面。

第一,埃及“一·二五革命”后的动荡政局与国家抵制,令德国的价值观外交接连遭受挫折。尽管“一·二五革命”催生了埃及首位民选总统穆尔西,但他既没有能力建立起稳定的政治体制,也未能依据德国等西方大国的意愿推行民主化改革,反而设法扩充穆兄势力、施加司法干预、打压世俗力量,穆尔西唯一一次

^① “The Federal Foreign Office Ahead of the Pronouncement of a Judgment in the Case Against the Lawyer Mohamed El-Baqer,” *Federal Foreign Office*, December 17, 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2502528>; “Egypt Slams German Government for Statements on Upcoming Trial Session as ‘Unjustifiable’ Interference,” *Egypttoday*, December 18, 2021, <https://www.egypttoday.com/Article/1/111007/Egypt-slams-German-government-for-statements-on-upcoming-trial-session>, 上网时间:2022 年 2 月 27 日。

^② “War of Words Between Germany and Egypt on Human Rights Violations,” *Middle East Monitor*, December 19, 2021, <https://www.middleeastmonitor.com/20211219-war-of-words-between-germany-and-egypt-on-human-rights-violations/>, 上网时间:2022 年 2 月 27 日。

^③ Ibid.

^④ “German Arms Exports Under Scrutiny as Baerbock Visits Egypt,” *Deutsche Welle*, Februar 12, 2022, <https://www.dw.com/en/german-arms-exports-under-scrutiny-as-baerbock-visits-egypt/a-60753732>; “Egypt: Germany to Link Arms Sales with Human Rights Record,” *Middle East Eye*, Februar 13, 2022, <https://www.middleeasteye.net/news/egypt-germany-arms-sales-linked-human-rights-foreign-minister-says>, 上网时间:2022 年 2 月 28 日。

访德之行成果寥寥,未能争取到德国的经济援助。在后穆巴拉克时代,缺乏实际权力基础的穆尔西政府难有作为,执政仅一年便遭埃及军方罢黜。其后上台的军人总统塞西以高压政策控制住了埃及政局,却也断送了德国早日促成埃及民主转型的期望。伊斯兰主义、世俗自由主义与军队之间的重重矛盾难以消弭,埃及政治撕裂加剧,而在政治极化、民生凋敝、缺乏共识的埃及社会推行激进的自由化改革,几无成功可能。德国政府在经历了多次外交碰壁后逐渐意识到了这点,被迫承认“主权在埃及高于人权”的现实。

第二,中东变局的溢出效应导致极端主义抬头与难民危机加剧,自2015年起开始对德国乃至欧洲的安全形势与社会治理构成严峻挑战,使德国对埃及产生了现实合作的迫切需要。在“阿拉伯之春”的混乱形势下,军人专政的埃及可谓稳定与秩序的孤岛,且在打击极端组织、开展难民治理、维护地区安全等方面承担着重要的国际责任,由此成为德国借以维护自身利益的重要伙伴。

第三,塞西政府强烈的联德意愿,为德国政府调整对埃政策、发展埃德贸易、推进安全合作提供了机遇。开创记录的“西门子公司电力订单”可谓埃及对德国伸出的橄榄枝,也是“经济带动政治”的典型案列。2015年6月3日塞西访德标志着德国对埃政策的根本性转变:民主化改革不再是德国援埃的绝对前提,而是“长远目标”,探索并扩大两国在诸多功能性领域的切实合作方为当务之急。继历史性的电力订单之后,两国于2016年7月11日签订《埃德安全合作协议》,开启了埃德安全合作的新纪元。该协议将恐怖主义与非法移民等犯罪行为列为打击重点,充分兼顾两国国家利益与国际义务。与之相对应,德国对埃军火贸易则将经济利益、安全合作与移民治理捆绑在一起,通过积极强化埃及海军的实力,实现赚取商业利润、促进区域和平、限制偷渡难民之三重目标。此外,为进一步发挥埃及在中东地区的“稳定器”作用,德国不仅给予埃及诸多军事与经济支持,还积极推动欧盟、国际货币基金组织等机构开展对埃经济援助。借助“援非马歇尔计划”“G20非洲契约”“慕尼黑安全会议”“埃及经济发展大会”“埃及—欧盟移民对话会议”等一系列平台机制,德国对埃政策成功实现了“价值龃龉下的务实合作”,价值对立与积极协作兼而有之,但以后者为主导。

综上所述,中东变局以来的埃德关系在遭受挫折停顿后,逐步淡化了价值差异之争,并从两国实际效益出发,形成了“现实合作是价值趋同的基本前提”这一外交互动理念。尽管发展政策依然是德国对埃及进行价值输出的主要工具,但在德国政治与安全利益高度依赖埃及的实际条件下,此类政策对埃及国内政治的塑造能力终究有限。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章远)