

埃及研究

塞西执政以来埃及对巴勒斯坦的政策*

姚惠娜

摘要：自塞西执政以来，埃及对巴勒斯坦的政策与埃及国内政治密切相关。为巩固政权、促进社会稳定和经济发展、提高国际地位和声望，塞西采取了支持巴勒斯坦的政策，具体包括：支持法塔赫，调解法塔赫与哈马斯的分歧，推动巴勒斯坦内部和解；对哈马斯采取打击与怀柔并行的两手策略；在以色列与哈马斯之间进行斡旋，促使双方达成停火协议；积极推动巴以和谈。这些政策再次凸显埃及在解决巴勒斯坦问题中的独特地位与作用。然而，由于埃及国力衰退、地区和国际影响力下降、对埃以关系日益重视等现实因素，埃及对巴勒斯坦政策的实施仍面临诸多困难。

关键词：埃及；塞西；巴勒斯坦；哈马斯；以色列

作者简介：姚惠娜，博士，中国社会科学院世界历史研究所副研究员（北京100006）。

文章编号：1673-5161(2017)06-0050-13

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系2013年度国家社科基金青年项目“巴勒斯坦民族国家构建的进程与困境研究”（13CSS014）的阶段性成果。

巴勒斯坦问题历来是埃及对外政策的重要内容。埃及对巴勒斯坦的政策超越了传统的外交范畴,因为巴勒斯坦问题与埃及内政紧密相连,并对埃及国内政局的走向产生了重要影响。2011年穆巴拉克总统和2013年穆尔西总统的倒台,都与其巴勒斯坦政策存在或多或少的关联。2013年7月以来,埃及政府及塞西总统同样面临着如何应对巴勒斯坦问题的考验。

一、塞西执政以来埃及对巴勒斯坦政策的动因

埃及对巴勒斯坦的政策与中东地缘政治、双方之间的特殊关系以及埃及的国家安全和发展战略密切相关。埃及地跨亚、非两大洲。西奈半岛位于亚洲西南角,紧扼非、亚、欧三大洲要冲,守护着苏伊士运河的安全,历来是埃及的门户和屏障。西奈半岛与巴勒斯坦的加沙地带和以色列的内盖夫沙漠接壤。地缘政治和历史因素决定了埃及深受巴勒斯坦问题和巴以局势的影响;对巴勒斯坦问题保持高度关注和深度介入,决定了埃及对于巴勒斯坦和以色列及各自的支持者——阿拉伯国家和美国的外交重要性。

(一) 埃及和巴勒斯坦的特殊关系

埃及和巴勒斯坦特殊关系的形成既有地缘因素,也有历史因素,这种特殊关系在经历了四次中东战争后得到进一步稳固与加强。地理上的毗邻使埃及和巴勒斯坦关系密切,历史上巴勒斯坦地区曾多次受到埃及的征服和统治。埃及人很早就开始关注巴勒斯坦地区犹太复国主义运动的发展,在20世纪20至30年代,埃及曾支持巴勒斯坦阿拉伯人维护民族合法权益的主张。1948年以色列建国后,埃及作为阿以冲突的前线国家和主要参战国,在四次中东战争中蒙受了巨大损失和人员伤亡,巴勒斯坦人民的正义事业因此成为事关埃及国家安全与尊严的重大问题,促使埃及将解决巴勒斯坦问题视为己任,由此确立了与巴勒斯坦的特殊关系。1948年第一次中东战争(又称阿以战争)爆发后,一方面是出于国家利益的考虑,另一方面是为了表达埃及将巴勒斯坦事业视为全体阿拉伯人事业的立场,埃及派兵参战,反对以色列建国。纳赛尔掌权后,埃及将反对帝国主义的斗争和反对犹太复国主义的斗争相结合。在1956年第二次中东战争(又称苏伊士运河战争)中,埃及在政治上取得重大胜利,在打击英、法和以色列侵略者的同时,为埃及追求在阿拉伯世界的领导地位和巴勒斯坦事业的保护者角色奠定了坚实基础。1967年第三次中东战争(又称“六·五”战争或六日战争)的失败及之后的消耗战使埃及蒙受重大损失,巴勒斯坦解放事业遭受沉重打击。但战争也消耗了以色列的兵力,吸引了世界舆论对阿以问题的关注。为扭转被动局面,萨达特最终在1973年发动第四次中东战争(又称十月战争或赎罪日战争),打破了中东“不战不和”的局面,开创了和平解决中东问题的道路。

埃及对巴勒斯坦的支持是埃巴特殊关系的基础。巴勒斯坦问题作为促使阿拉

伯各国实现团结的动力,是纳赛尔倡导的泛阿拉伯主义事业的核心议题。泛阿拉伯主义作为一种社会思潮与埃及谋求阿拉伯世界领导地位密切相关。纳赛尔通过宣扬泛阿拉伯主义的政治理念,积极推动阿拉伯世界通过集体努力,实现阿以冲突问题的整体解决。以埃及为代表的阿拉伯国家除与以色列进行军事斗争外,还通过 1964 年召开的首次阿拉伯国家首脑会议支持巴勒斯坦人建立巴解组织和巴勒斯坦解放军。在埃及的支持下,主张武装斗争的法塔赫在 1969 年加入巴解组织,使巴解组织成为巴勒斯坦抵抗运动的领导力量。当巴解组织与所在国家关系紧张甚至发生武装冲突时,纳赛尔便出面协调双方关系,如调解巴解组织与黎巴嫩政府的矛盾、调停 1970 年巴解组织与约旦政府的武装冲突等。

第一次中东战争后,埃及对加沙地带的统治深刻影响了当地的政治制度和社会生活。埃及占领了加沙地带,并通过扶植阿明·侯赛尼(Haj Amin al-Husseini)建立“全巴勒斯坦政府”(All-Palestine Government)成为当地的实际统治者。埃及把本国的行政管理模式和法律制度引入加沙地带,部分保障了巴勒斯坦人的民事权利。虽然埃及的统治随着第三次中东战争期间以色列再次占领加沙地带而终结,但直到 1978 年《戴维营协议》签订后埃及政府才切断与加沙的联系,包括停止支付加沙地带 1967 年以前任职的管理人员工资、禁止埃及大学录取当地学生等。^①为此,当地居民掀起了大规模示威活动,抗议埃及放弃加沙地带。

埃及的社会政治思潮对巴勒斯坦民族主义及伊斯兰主义的兴起与发展产生了深远影响。作为巴勒斯坦人接受高等教育的首选之地,埃及的大学是培养巴勒斯坦民族运动和伊斯兰领导力量的摇篮。1950 年,阿拉法特与阿布·伊雅德(Abu Iyad)^②等人在埃及开罗大学成立巴勒斯坦学生联合会,培养了众多巴勒斯坦民族运动和政治组织的领导人。法塔赫的另一重要领导人哈利勒·瓦齐尔(Khalil al-Wazir)曾就读于埃及亚历山大大学。哈马斯的许多领导人也毕业于埃及的大学。埃及穆斯林兄弟会(下文简称“穆兄会”)对巴勒斯坦伊斯兰主义力量的兴起发挥了重要作用。早在 20 世纪 40 年代,穆兄会就在巴勒斯坦建立了 20 多个支部,在加沙地带的分支机构此后成为哈马斯的前身。

(二) 巴勒斯坦问题事关埃及的稳定和安全

埃及一直重视防范巴勒斯坦问题对本国社会政治稳定造成的潜在影响。埃及的巴勒斯坦难民政策清楚地表明了其在这方面的担忧。四次中东战争造成大量巴勒斯坦人沦为难民,尽管具有地理上的便利条件,能进入埃及的巴难民数量却非常少。第一次中东战争后,约有 20 万难民涌入加沙地带,只有逃入西奈半岛的 7,000 名难民获得了埃及国籍,其余难民和加沙当地居民都只能成为埃及的二等公民。至

^① 殷罡:《阿以冲突:问题与出路》,北京:国际文化出版公司 2002 年版,第 256 页。

^② 阿布·伊雅德是巴勒斯坦民族解放运动(法塔赫)的主要领导人之一,是阿拉法特的主要助手。阿布·伊雅德早年加入法塔赫组织,1967 年被委任为法塔赫安全事务负责人,后成为巴解组织安全事务和情报机构的总负责人。

21 世纪初,埃及的巴勒斯坦难民仅有 5~7 万人,^①主要分布在开罗、伊斯梅里亚、阿里什、塞得港和拉法等几个城市。埃及不仅限制巴勒斯坦难民在其境内的活动,而且不允许联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)在本国开展救济工作。在纳赛尔时期,埃及的巴勒斯坦难民尚能享有一定国民待遇。然而,《戴维营协议》的签署及 1978 年巴勒斯坦阿布·尼达尔组织(Abu Nidal Organization, ANO)刺杀埃及文化部长事件,成为埃及对巴勒斯坦难民政策的转折点。^② 巴勒斯坦难民社区被埃及政府视为对本国社会安全的威胁,这些难民曾享有的教育、就业及政治机会和权利遂遭到剥夺,大多数人生活在贫困线以下。直到 2013 年穆兄会领导人穆尔西上台后,巴勒斯坦难民的 legal 地位才有所改善,与巴勒斯坦难民结婚的埃及母亲生下的孩子可以获得埃及公民权。

巴勒斯坦问题与埃及国内政治密切相关的特点深刻体现在 2011 年“一·二五革命”前后。当时,埃及人通过强调支持巴勒斯坦解放事业、反对犹太复国主义和以色列来表达对穆巴拉克政府的不满情绪。自萨达特执政以来,埃及政府改变了纳赛尔通过战争解决巴勒斯坦问题的政策,与以色列实现和平,推行“埃及第一”的理论与实践。阿拉伯人共同的语言文化纽带,使得同情巴勒斯坦人和敌视以色列一直能够引起埃及人的强烈共鸣。支持巴勒斯坦人的合法权利、反对穆巴拉克的巴勒斯坦政策成为促使埃及左派、自由派、纳赛尔主义者以及穆兄会等政治反对派团结行动的催化剂。^③ 埃及政治反对派借助巴勒斯坦问题及相关议题动员群众,反对穆巴拉克统治,打出了“以色列走狗”等口号。随着反以情绪的升温,支持巴勒斯坦成为群众性抗议运动的重要主题之一,输往以色列的天然气管道多次被炸,示威者冲击以色列驻埃及使馆等事件接连发生。有学者认为,反对与以色列关系正常化及支持巴勒斯坦的行动成为 2011 年埃及剧变的重要孵化器。^④ 塞西政府认为,穆兄会领导曾与哈马斯等外部力量一道,策划实施了穆尔西的越狱事件,密谋在埃及进行恐怖袭击、制造混乱,为推翻政府创造条件。这成为军方逮捕和审判穆尔西及穆兄会高层领导与成员的重要根据。^⑤

2011 年“一·二五革命”以来,国内局势动荡使埃及政府对西奈半岛的控制力显著下降。加沙地带圣战萨拉菲组织等极端势力的兴起及其对西奈半岛的军事渗透成为埃及安全和社会稳定的现实威胁。2005 年以色列撤出和 2007 年哈马斯掌管加

^① Ayman Zohry, “Immigration to Egypt,” *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, Vol. 4, No. 3, 2006, p. 47.

^② Oroub El Abed, “The Forgotten Palestinians: How Palestinian Refugees Survive in Egypt,” *Forced Migration Review*, No. 20, 2014, p. 29.

^③ Reem Abou-El-Fadl, “The Road to Jerusalem through Tahrir Square: Anti-Zionism and Palestine in the 2011 Egyptian Revolution,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 41, No. 2, 2012, pp. 8-13.

^④ Ibid, p. 12.

^⑤ George Sadek, “Egypt: Pending Charges Against Mohammed Morsi,” Library of Congress, <http://www.loc.gov/law/help/morsi-trial/pending-charges-against-mohammed-morsi.pdf>, 登录时间:2017 年 3 月 9 日。

沙地带,为当地圣战萨拉菲主义的发展提供了契机。^①巴以和平进程停滞不前、巴勒斯坦建国的前景渺茫以及加沙地带生存环境的日益恶化,刺激了部分理想幻灭的巴勒斯坦人转而寻求依靠极端暴力手段来解决现实问题。圣战萨拉菲主义深受“基地”组织影响,该思潮主张通过武装“圣战”建立伊斯兰政权,得到加沙地带部分巴勒斯坦人的支持。在加沙地区,哈马斯和“巴勒斯坦伊斯兰圣战运动”(杰哈德)等组织的成员不断加入圣战萨拉菲组织,^②如“雷声”组织(*Jaljalat*)就是一个主要由哈马斯军事机构中部分反对哈马斯参加 2006 年大选的成员组建的圣战萨拉菲组织。^③

西奈半岛的安全真空状态导致各种伊斯兰极端势力和武装人员借机渗透并加速发展壮大,并突出表现为加沙地带的一些极端分子越过边界到达西奈半岛,加入“伊斯兰国”组织西奈分支,参与袭击埃及军事目标。2012 年 8 月初,西奈半岛的极端武装袭击了拉法边境检查站,造成 16 名埃及士兵死亡,来自加沙地带的 3 名极端分子参与了此次袭击。加沙和西奈半岛的武装分子还频繁进行武器走私活动。据以色列方面消息称,西奈半岛的“伊斯兰国”组织成员通过地下隧道向加沙地带走私钢丝绳、电钻、各类压缩泵和电极等用于军事目的的材料;加沙地带“巴勒斯坦伊斯兰圣战运动”的迫击炮等武器也流入西奈半岛的武装分子手中。^④

伊斯兰极端势力的猖獗对埃及国内安全环境构成了严重威胁,败坏了埃及的国家信誉。在穆尔西下台后的过渡政府时期,西奈半岛几乎每天都会发生针对军警人员和设施的袭击事件。塞西出任总统后,伊斯兰极端势力仍没有减少在埃及境内制造恐怖袭击事件的频率。2015~2017 年,“伊斯兰国”组织西奈分支在西奈半岛频繁对军事检查站等军警设施发动袭击,并与埃及军方交火。

(三) 巴以问题是埃及维护地区大国地位的切入点

通过支持巴勒斯坦人民争取民族合法权利、推动巴以和平进程、沟通阿拉伯世界与以色列的关系,埃及在中东政治中发挥着独一无二的重要作用。埃及是巴勒斯坦事业的重要支持者。虽然埃及的国家利益是萨达特突破压力与以色列单独媾和的首要考虑,但他仍将巴勒斯坦问题作为埃以和谈的一个重要内容,坚持在《戴维营协议》中对约旦河西岸和加沙地带的谈判做出详细规定。然而,埃及试图通过埃以和谈解决巴勒斯坦问题的努力没有成功。与以色列单独媾和使埃及遭到阿拉伯世界的孤立,与巴解组织的关系也一度破裂。但埃及一直没有放弃推动政治解决巴勒

^① Benedetta Berti, "Salafi-Jihadi Activism in Gaza: Mapping the Threat," *CTC Sentinel*, Vol. 3, No. 5, 2010, p. 5.

^② Avi Issacharoff, "The Enemy of My Enemy: Egypt Thaws toward Hamas," *The Times of Israel*, January 7, 2017.

^③ Benedetta Berti, "Salafi-Jihadi Activism in Gaza: Mapping the Threat," p. 8.

^④ "Egypt Military Seizes Gaza-linked Weapons in Sinai," *Fox News*, September 9, 2013, <http://www.fox-news.com/world/2013/09/09/egypt-military-seizes-gaza-linked-weapons-in-sinai.html>, 登录时间:2017 年 2 月 16 日。

斯坦问题的努力。在巴解组织转变其战略目标后,重返阿拉伯世界的埃及再次得到巴以双方的信任。作为当时唯一与以色列建交的阿拉伯国家,埃及成为奥斯陆和平进程中巴以直接对话的重要斡旋者。正是在穆巴拉克的巧妙安排下,巴以之间实现了高级官员直接会面,促成了双方互相承认和奥斯陆协议的签署。在推动实施奥斯陆协议、实现巴勒斯坦自治方面,埃及也发挥了不可替代的作用。1993年以来,巴以和谈取得的每一次突破,都有埃及的功劳。^① 由于埃及在阿拉伯世界的地位和威望,它在调解约旦、叙利亚、黎巴嫩、沙特等阿拉伯国家与以色列的分歧方面也发挥着重要作用。

埃及在解决巴勒斯坦问题中的独特作用促使美国开始重视发展与埃及关系。1973年第四次中东战争后,推动埃及与以色列和解成为美国中东政策的重中之重。在美国总统卡特不遗余力的调解下,埃以双方终于实现了和平,埃美也结成了战略同盟关系。作为世界超级大国的美国是少数能够推动巴以双方做出政策改变的国际力量,确立与美国的同盟关系增加了埃及在解决巴勒斯坦问题中的分量,埃及因此成为巴解组织、以色列和美国在关键时刻都能转而求助的唯一国家。^② 在解决巴以问题中的独特桥梁作用进一步强化了埃及在中东地区的政治地位,增加了埃及与美国进行外交互动时讨价还价的砝码。近年来,埃及忙于应付国内危机无暇他顾,在地区事务中的地位被日益边缘化。塞西上台后,巴以问题成为埃及迫切需要证明实力、重树中东地区大国地位的重要切入点。

二、塞西时期埃及对巴勒斯坦政策的目标及其实践

埃及经历了大规模的社会动荡和政权更迭后,塞西在军方的强力支持下上台执政。面对发动军事政变的指责,塞西迫切需要借助实现社会稳定来扩大执政基础和增强政治合法性。为此,塞西一方面积极回应2011年抗议行动中埃及民众要求支持巴勒斯坦事业的诉求,推动解决巴勒斯坦问题,积极斡旋哈马斯与以色列达成停火协议,调解巴勒斯坦的内部分歧,以此展示埃及在解决地区问题中的独特作用,试图重塑埃及的地区领导角色、增强政府的国际合法性和扩大国内民众的支持。另一方面,为配合打击穆兄会势力的国内政策,塞西注重打击哈马斯和切断加沙地带与西奈半岛极端势力的联系,树立排除外来干涉、打击恐怖主义的政治形象,这亦是维护社会稳定和巩固政权的需要。

(一) 积极推动巴勒斯坦问题的解决

为顺应国内反以情绪高涨的社会现实,塞西不断强调埃及继续支持巴勒斯坦人民的合法权利,支持巴勒斯坦独立建国的要求。塞西在竞选总统时声称,如果以色

^① 陈天社等:《当代埃及与大国关系》,北京:世界知识出版社2010年版,第62页。

^② [以]西蒙·佩雷斯:《新中东》,辛华译,北京:新华出版社1996年版,第8页。

列不承认以耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国,他就不会到以色列访问。^①塞西主张在阿拉伯和平倡议的框架内推动巴勒斯坦问题的解决,呼吁巴以双方进行和谈,支持国际社会促进巴以和谈的努力。

在应对内部危机成为头等大事的背景下,塞西总统仍积极在以色列与哈马斯之间调停斡旋。2014年7月以色列对加沙地带发动大规模军事行动期间,埃及多次提出停火倡议,并表示愿意对停火进行监督,以确保停火协议得到执行。在埃及的成功斡旋下,以色列和哈马斯在8月底达成了停火协议。虽然卡塔尔、土耳其也积极调解以色列与哈马斯停火,但最终双方接受了埃及的停火倡议。同年10月,埃及与挪威共同发起国际捐助大会,在开罗为遭到战争破坏的加沙地带募集重建资金。塞西在开幕式演讲中再次呼吁以阿拉伯和平倡议为基础,实现巴勒斯坦和以色列的和平共存。^②

随着国内局势的稳定和统治的逐步巩固,塞西开始阐述关于巴以问题的独立主张。2016年5月17日,塞西提出重启巴以和平进程、建立埃及“暖和平”的倡议,呼吁以色列和巴勒斯坦的所有政治派别搁置分歧,为实现和平而迈出历史性的步伐,并表示埃及将不遗余力地推动巴勒斯坦问题的解决。^③塞西提出的和平倡议没有为重启巴以和谈设置先决条件,也没有划定谈判时间表或引入国际监督机制,因而得到了以色列的积极响应。这个倡议帮助以色列缓解了因拒绝法国提出的巴以和平方案而遭遇的外交被动。^④为商讨和推动巴以和谈等问题,埃及外长舒凯里先后访问约旦河西岸和以色列。

(二) 调解巴勒斯坦内部分歧,支持法塔赫

巴勒斯坦的内部统一是实现巴勒斯坦民族独立的前提条件。为此,调解法塔赫与哈马斯的冲突是埃及政府对巴勒斯坦政策的一项重要内容。2005年3月,在埃及的主持下,哈马斯与法塔赫等巴勒斯坦13个主要武装派别达成《开罗宣言》,承诺与以色列有条件停火。自2007年冲突后,法塔赫与哈马斯一直寻求和解。作为巴勒斯坦内部和解进程的主要调解者,无论是穆巴拉克还是穆尔西当政时期,埃及都多次积极协调,促成法塔赫和哈马斯在开罗进行谈判。2011年5月,法塔赫与哈马斯等巴勒斯坦各派别签署开罗协议,开启和解进程。但埃及国内的政治动荡使和解进程一度停滞。塞西上台后,在稳固统治的同时,开始着手推动巴勒斯坦内部和解。经埃及调解,哈马斯与法塔赫于2014年4月底达成和解协议,6月成功组建了由技术

^① Ari Yashar, "Egypt's Sisi Demands Israel Recognize 'Palestine'," *Israel National News*, May 7, 2014, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/180355>, 登录时间:2017年2月16日。

^② Tovah Lazaroff, "Sisi Calls for Revival of Arab Peace Initiative Ahead of Visit to Israel by UN Secretary General," *The Jerusalem Post*, October 13, 2014.

^③ Tovah Lazaroff, Dana Somberg and Maariv Hashavua, "Egyptian President Calls on Israelis, Palestinians to Take Historic Steps to Peace," *The Jerusalem Post*, May 17, 2016.

^④ 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页。

专家构成的联合政府。由于哈马斯与以色列的军事冲突以及法塔赫和哈马斯对于加沙地带控制权、哈马斯公务员工资等问题未能达成一致,联合政府只维持了一年便宣告解散。

将阿拉伯和平倡议作为解决巴以冲突的基础,决定了塞西对巴解组织和法塔赫的支持。支持巴解组织与法塔赫是埃及自纳赛尔以来对巴勒斯坦问题的一贯政策。为维护世俗民族主义在巴勒斯坦的主导地位,塞西在法塔赫与哈马斯的竞争中,采取了支持法塔赫的立场。其中一个重要举措就是,埃及主张由巴勒斯坦总统卫队控制和管理拉法口岸巴方一侧,希望借此将法塔赫的力量重新引入加沙地带,牵制哈马斯在加沙的力量。为此,哈马斯一度指责这是巴民族权力机构与埃及“打击哈马斯、封锁加沙地带的阴谋”。^① 以色列撤出加沙地带后,巴总统卫队控制了拉法口岸,直到被哈马斯赶出加沙地带。在2014年8月斡旋以色列与哈马斯停火时,埃及建议重新开放拉法口岸,由巴总统卫队进行管理,欧盟作为观察员监督人员和货物的流动。^② 总统卫队是隶属于巴总统马哈茂德·阿巴斯的巴勒斯坦安全部队之一。埃及不愿直接同哈马斯安全人员接触,希望通过巴民族权力机构与巴方进行沟通。同时,埃及希望巴总统卫队能在西奈半岛和加沙地带的边境地区部署部分兵力,以阻断加沙地带与西奈半岛伊斯兰极端势力的联系。

当前,法塔赫面临领导力量代际更替的重大挑战,为避免法塔赫陷入分裂危机,塞西还积极调解法塔赫的内部分歧。巴民族权力机构建立后,回归到约旦河西岸和加沙地带的流亡民族主义精英占据了机构领导层。以巴勒斯坦第二次大起义爆发为标志,在被占领土成长起来的年轻一代领导力量对老一辈领导人形成了挑战。^③ 2009年法塔赫第六次代表大会和2016年底第七次代表大会召开后,法塔赫部分实现了权力从老一代领导人向年轻一代的转移,但围绕阿巴斯接班人问题进行的权力斗争仍未停止。作为年轻一代领导力量的代表,前加沙地带预警部队领导人穆罕默德·达赫兰(Mohammed Dahlan)与阿巴斯之间的斗争尤其引人注目,双方经常在媒体上公开互相指责。2011年达赫兰被法塔赫开除党籍,但他在加沙地带的法塔赫干部和民众中依然具有强大影响力。达赫兰通过各种基金会筹集大量资金并投入加沙地带的慈善事务,为他赢得了巨大声望。

同为军人出身的塞西与达赫兰关系密切,支持达赫兰谋求在法塔赫中的领导地位。这一度导致2016年塞西政府与以阿巴斯为首的巴民族权力机构关系紧张。为调解达赫兰与阿巴斯之间的矛盾,2016年9月,埃及与沙特、阿联酋、约旦四国提出

^① Khaled Abu Toameh, "Egypt: Presence of Abbas Forces Key to Opening Rafah Border Crossing," *The Jerusalem Post*, September 21, 2013.

^② Daoud Kuttub, "Palestinians, Europeans Support Reopening Rafah Crossing," *Al-Monitor*, August 20, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/08/hamas-eu-support-open-rafah-crossing.html>, 登录时间:2017年2月16日。

^③ Khalil Shikaki, "Palestinians Divided," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 1, 2002, pp. 89-105.

倡议,试图促成两人和解,却遭到阿巴斯的拒绝。通过召开法塔赫第七次代表大会,阿巴斯将达赫兰的势力排挤出巴勒斯坦领导层,进一步巩固了自己的地位。阿巴斯的这种做法引起埃及不满,2017年2月法塔赫高级官员贾布里勒·拉朱布(Jibril Rajoub)到开罗参加阿盟会议,被埃及当局禁止入境。

然而,巴勒斯坦问题关系到阿拉伯国家的政治合法性,巴以冲突的解决也离不开阿拉伯国家的参与。在埃及的压力下,巴民族权力机构设法弥合与埃及的分歧,并采取行动修复与阿拉伯四方其他国家的关系。2016年12月底,巴解组织执委会秘书长埃雷卡特访问开罗,与埃及外长舒凯里讨论联合国安理会第2334号决议的执行,以及阿拉伯四方帮助巴勒斯坦实现联合国的正式会员国地位等问题。2017年3月,塞西与阿巴斯会晤,就协调推进巴以和平进程的所有步骤达成一致。这是两人10个月以来的首次会面,被埃及和巴勒斯坦多个媒体称之为“和解会议”。^①

(三) 对哈马斯采取打击与怀柔并行的两手策略

塞西根据形势需要,对哈马斯采取打击和利用并行的两手策略。为根除穆兄会在埃及政坛的势力和影响,塞西对巴勒斯坦政策的首要任务就是打击哈马斯。穆尔西曾是哈马斯的有力支持者,上台后先后邀请哈马斯高级领导人迈沙阿勒(Khaled Mashal)和哈尼亚(Ismail Haneya)访问开罗,引发巴民族权力机构的抗议。以色列在2012年11月对加沙地带发动军事打击时,穆尔西声称“不会对加沙局势坐视不管”,宣布召回驻以色列大使,甚至派埃及总理前往加沙地带声援哈马斯。塞西政府上台后对哈马斯采取了明显不同于穆尔西政府的政策,埃及指责哈马斯干涉埃及内政,支持穆尔西和穆兄会,还帮助西奈半岛的伊斯兰极端势力。^②为此,埃及开罗紧急事务法院在2014年3月裁决,关闭哈马斯位于埃及的总部,禁止哈马斯在埃及的一切活动。2015年1月31日,该法院又裁决哈马斯下属的武装派别“卡桑旅”为恐怖组织,2月28日进一步将哈马斯列为恐怖组织。但开罗紧急事务上诉法院在当年6月6日以该下级法院缺乏司法权为由取消了2月份的裁决。

埃及打击哈马斯的另一重要措施就是关闭拉法口岸,铲除边境地下隧道,封锁加沙地带。拉法口岸是加沙地带通向埃及的过境通道。1979年埃以和平协议首次承认了埃及与加沙地带的边界,建立了拉法口岸。以色列撤出加沙地带后,拉法口岸由埃及和巴民族权力机构共同控制,在欧盟的监督下开放,成为加沙地带通往外界唯一不经过以色列的陆路通道。哈马斯占领加沙地带后,埃及支持以色列封锁加沙地带和关闭拉法口岸,只允许人道主义援助物资通行。穆巴拉克下台后,埃及过渡政府斡旋法塔赫与哈马斯达成开罗协议,拉法口岸得以常态化开放。塞西掌权

^① Adam Rasgon, "Fatah Official to JPost: Abbas, Sisi Agree to Coordinate All Steps for Mideast Peace," *The Jerusalem Post*, March 20, 2017.

^② "After Sinai Attacks, Egypt Postpones Talks on Gaza's Future," *The National*, October 26, 2014, <http://www.thenational.ae/world/middle-east/after-sinai-attacks-egypt-postpones-talks-on-gazas-future>, 登录时间: 2017年3月10日。

后,再次对加沙地带进行封锁,关闭了拉法口岸,几年来开放的次数屈指可数。即使是哈马斯高级官员也和普通居民一样被困在加沙地带。

拉法口岸的经常性关闭和限制性通行,导致加沙地带居民和哈马斯只得在边境地区挖掘地下隧道走私所需物资。埃及政府从2009年起在边境建造地下钢铁围墙,试图阻断隧道挖掘和走私,但效果不彰。通过地下隧道进行走私活动便成为加沙人生活物资的主要来源,甚至武器也通过地下隧道进入加沙地带。隧道经济的繁荣兴盛使哈马斯也参与进来,不仅组织规模化走私,还向隧道所有者和走私者征税。塞西政府以安全为由,大规模摧毁了连接西奈半岛与加沙地带的地下隧道。2013年至2014年间,埃及军队共摧毁了拉法地区1,600多条地下隧道,2015年底又引海水封堵隧道。有报道称,埃及摧毁的地下隧道超过以色列过去二十多年通过轰炸对地下隧道造成的破坏。摧毁了地下隧道,等于扼住了加沙地带赖以生存的经济生命线。^①

塞西打击哈马斯、封锁加沙地带的政策其实是埃及历届政府对哈马斯政策的延续。在穆巴拉克统治时期,由于与穆兄会渊源深厚,哈马斯就一直受到埃及官方的限制和打压。为阻止哈马斯赢得2006年巴勒斯坦大选,埃及甚至试图推迟国内大选。2007年哈马斯占领加沙地带后,穆巴拉克重申支持法塔赫主导的巴民族权力机构,认为加沙发生的“政变”给巴勒斯坦人民、巴内部团结与巴正义事业造成了巨大损害。^②埃及和以色列一起封锁加沙地带,几乎切断了当地与外界的全部联系。穆尔西上台后,虽然支持哈马斯统治加沙地带,但一旦当地局势危及到埃及安全,对哈马斯也是毫不手软。2012年8月初,拉法地区的埃及检查站遭到武装分子袭击,穆尔西下令“无限期关闭拉法口岸”,以至于穆尔西统治时期对拉法口岸的封锁比穆巴拉克时期更为严重。

埃及在巴勒斯坦问题上发挥作用无法绕开哈马斯。为此,埃及虽然没有明确承认哈马斯及其建立的政府,但仍与哈马斯保持密切联系,努力斡旋哈马斯与以色列及其与法塔赫之间的关系。2008年6月,正是通过埃及传话斡旋,哈马斯等巴勒斯坦派别与以色列达成了为期6个月的停火协议。哈马斯政治局副主席穆萨·阿布·马尔祖克(Mousa Mohammed Abu Marzook)表示,哈马斯“充分信任”埃及斡旋谈判的能力和做法,将在埃及斡旋下继续与以色列展开间接谈判。^③以色列在2008年底至2009年初、2012年11月对加沙地带发动的大规模军事行动都是在埃及斡旋下才得以结束。由于塞西政府强力打压哈马斯,致使双方关系恶化,导致埃及在斡旋2014年7月的巴以冲突时一度遭到哈马斯的抵制,极大地削弱了埃及在巴以问题上的影响力。

^① William Booth and Abigail Hauslohner, “Egypt Shutting Economic Lifeline for Gaza Strip, in Move to Isolate Hamas,” *The Washington Post*, September 8, 2013.

^② 马海兵:《穆巴拉克重申支持巴民族权力机构》,载《光明日报》2007年6月25日,第8版。

^③ 余忠稳:《哈马斯官员称将继续与以色列展开间接对话》,新华网,2008年8月1日, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-08/01/content_8885616.htm, 登录时间:2017年3月10日。

埃及打击西奈半岛伊斯兰极端势力需要哈马斯的支持与配合。如果哈马斯能够打击加沙地带的圣战萨拉菲组织,将有利于削弱西奈半岛“伊斯兰国”组织的势力及其支持力量。加沙地带的圣战萨拉菲主义在意识形态层面对哈马斯的实用主义和政治伊斯兰思想构成了挑战,其武装力量也威胁着哈马斯在当地的统治地位。圣战萨拉菲组织不时向以色列发射火箭弹,招致以色列对加沙地带的报复性军事行动。因此,减轻内外威胁的需要促使哈马斯加大了对圣战萨拉菲派的打击。从 2009 年 8 月首次围剿圣战萨拉菲组织以来,哈马斯抓捕了几百名圣战萨拉菲分子。

共同敌人的威胁为塞西政府恢复与哈马斯的关系创造了条件。哈马斯也迫切需要改善与埃及的关系,以缓解封锁给加沙地带造成的经济压力。自 2016 年底以来,塞西政府与哈马斯的关系出现了缓和迹象,埃及准许经过拉法口岸过境的巴勒斯坦人数增加。哈尼亚也在 2017 年 1 月与埃及情报机构领导人在开罗会面,这是自塞西上台以来哈马斯领导人首次访问埃及。

三、塞西政府对巴勒斯坦政策的制约因素

塞西总统的巴勒斯坦政策受到诸多因素的制约。巴勒斯坦问题本身极为复杂敏感。在巴勒斯坦内部,法塔赫与哈马斯分歧严重,法塔赫面临因领导力量代际更替导致的分裂危机。地缘政治、大国干预等外部因素也影响着巴勒斯坦问题的走向。自 2011 年以来的持续动荡导致埃及国力衰退,在地区和国际事务中的影响力下降,成为塞西对巴勒斯坦政策的严重掣肘。不少中东国家都是埃及在巴以问题上发挥作用的有力竞争者。在阿拉伯世界内部,对巴勒斯坦问题的立场并不一致。作为阿拉伯世界的另一重要力量,沙特一直在与埃及竞争阿拉伯世界的领导地位,同样把巴以问题作为提高地区影响力的重要支点。1981 年,正当埃及被阿拉伯世界孤立时,沙特提出“法赫德计划”,并在 1982 年的阿盟首脑会议上修改通过,成为阿拉伯国家集体制定的第一个解决阿以冲突的和平方案。为结束阿以争端,2002 年沙特进一步提出中东和平新建议,成为贝鲁特阿盟首脑会议通过的“阿拉伯和平倡议”的基础,但时任埃及总统的穆巴拉克并没有出席这届阿盟首脑会议。

以色列和美国是塞西总统对巴勒斯坦政策的最大制约力量。以色列右翼势力上台后,在巴勒斯坦问题上坚持强硬立场不让步。美国在巴以问题上一贯秉持偏袒以色列的政策。塞西支持巴勒斯坦、调解法塔赫与哈马斯关系的努力受到以色列和美国的限制。而国力下降的埃及在很多问题上还需要仰仗美国和以色列的支持。塞西政府发展经济、改善民生需要美国和以色列伸出援手。近几年埃及经济陷入困境,严重威胁着政治稳定。美国是埃及军事和经济援助的重要来源,与美国保持良好关系不仅有助于提高埃及在地区的政治影响力,对经济发展也意义重大。美国是埃及贸易正常化的积极推动者。为支持中东和平进程,美国在 1996 年提出合格工业区政策(Qualifying Industrial Zone, QIZ),在埃及和约旦设立合格工业区,只要工业

区内的生产企业采用一定比例的以色列原料并满足一定的增值条件,产品就可以免关税出口美国。美国设在埃及的多个合格工业区吸引了纺织服装行业的大量投资,促进了埃及经济发展和就业。塞西政府试图通过大规模的基础设施建设刺激经济。以色列也在着手准备参与埃及的经济大项目建设,表示愿意在海水淡化、太阳能开发和利用、电力生产、灌溉和天然气等领域提供帮助。由于苏伊士运河扩建工程没有达到促进经济发展的预期效果,埃及还打算加强与以色列在旅游领域的合作。

塞西总统增强国际合法性也需要以色列的帮助。西方国家批评塞西通过发动军事政变上台,并指责埃及政府存在诸多侵犯人权的行为。为维护埃以和平协议、稳定西奈半岛的安全局势,以色列支持塞西上台执政。有消息称,内塔尼亚胡通过外交渠道游说欧美,劝说这些国家相信塞西是能够让埃及实现稳定的最好人选。

此外,埃及打击西奈半岛的“伊斯兰国”组织极端势力也需要以色列的配合。埃及在西奈半岛的驻军数量和装备受 1979 年埃以和平协议的限制,在当地的军事行动需要提前与以方沟通。近些年,埃及进一步加强了与以色列之间的长期安全合作。埃及向西奈半岛增派军事力量、暂时部署重型武器的要求都得到以方同意。有消息称,塞西摧毁西奈半岛和加沙地带的地道就是应以色列要求做出的决定。^①同时,埃及也允许以色列在西奈半岛上空使用无人机打击极端分子。

因此,加强与以色列的关系是塞西政府在处理巴勒斯坦问题上的另一项重要考量。埃以两国虽然建交,但一直处于“冷和平”状态。在穆尔西时期,埃及和哈马斯抗议以色列对加沙地带的强硬政策,导致埃以关系恶化。塞西上台后,双方关系逐渐缓和。2015 年 9 月,以色列驻埃及大使馆重新开放。2016 年 1 月,埃及驻以色列大使上任,结束了这个职位空缺三年多的状况。埃及还在国际上支持以色列。2015 年 11 月,埃及支持以色列加入联合国和平利用外层空间委员会,这是埃及历史上第一次在联合国投票支持以色列。2016 年 7 月埃及外长舒凯里正式访问以色列,是自 2007 年以来埃及外长首次访问以色列。在穆巴拉克统治的最后几年,由情报部长奥马尔·苏莱曼(Omar Suleiman)负责与以色列联系。此次由外交部长而不是情报部长访问以色列,标志着双方的合作不再局限于安全问题,而是建立在更广泛的共同利益基础之上。

作为与以色列最早建交并保持良好关系的阿拉伯国家,埃及将在以色列和巴勒斯坦之间寻求平衡作为处理巴勒斯坦问题的重要策略。但埃及对发展与美以两国关系的日益重视,成为制约埃及支持巴勒斯坦事业的因素。典型的例子就是在美国的施压下,埃及于 2016 年 12 月撤回了向联合国安理会提交的谴责以色列定居点建设的决议草案。埃及作为安理会非常任理事国中唯一的阿拉伯国家,却并不在第

^① Saleh Al-Naami, "Sisi is Working Against Mahmoud Abbas," *Middle East Monitor*, February 23, 2016, <https://www.middleeastmonitor.com/20160223-sisi-is-working-against-mahmoud-abbas/>, 登录时间:2017 年 3 月 10 日。

2334 号决议发起国之列,个中原因耐人寻味。

四、结语

塞西总统的巴勒斯坦政策是埃及内政的延续。打击哈马斯有助于塞西树立维护国家安全、反对外来干涉的政治形象;摧毁加沙地带的地下隧道,阻止了当地与西奈半岛之间的武器走私活动。与此相配合,塞西政府还摧毁了靠近加沙地带边境地区的房屋,建立缓冲区,以抑制加沙地带武装分子对西奈半岛的军事渗透。这些措施为打击伊斯兰极端势力特别是“伊斯兰国”组织在西奈半岛的势力,提供安全和稳定的社会政治环境,以及维护埃及的国家形象奠定了基础。

埃及在以色列与哈马斯之间穿梭斡旋,促使双方达成停火协议,推动巴勒斯坦内部和解,再次发挥了自己在解决巴勒斯坦问题中独一无二的作用。事实上,绕开埃及,任何推动巴以和谈和巴勒斯坦内部和解的努力都难以成功。卡塔尔和土耳其都在争夺法塔赫和哈马斯和解的主导权,但都无法取代埃及的独特地位。2015 年底 2016 年初,卡塔尔秘密调解哈马斯与法塔赫关系未果。没有埃及的参与是卡塔尔调解活动失败的一个重要原因。埃及在维护地区局势中所发挥的重要作用,得到了美国、欧盟等国际力量的肯定,对塞西发动军事政变的批评声音也逐渐减少,无形中提高了塞西政府的国际声望。

无论是支持巴勒斯坦事业、斡旋巴以和谈、调解法塔赫与哈马斯的分歧,还是打击哈马斯或与之缓和关系,塞西的出发点都是巩固政权,对内促进社会稳定和经济发展,对外提高埃及的国际地位和威望。这与萨达特和穆巴拉克时期埃及对巴勒斯坦的政策,并无本质区别。不同之处在于,塞西时代埃及经济不振、国力衰退,外交影响力一落千丈,而西奈半岛伊斯兰极端势力的崛起时刻威胁着埃及的安全。为争取亟需的资源,合作打击共同的敌人,塞西提出建立埃以“暖和平”倡议,显示出埃及进一步增强与以色列关系的愿望。无论是萨达特还是穆巴拉克,在发展以色列关系时,都面临来自阿拉伯世界的巨大压力。而塞西执掌埃及时,以伊朗为代表的什叶派力量已然在中东崛起,来自伊朗的战略威胁促使以沙特为首的逊尼派阿拉伯国家也开始改善与以色列的关系。^① 中东地缘政治格局的这一重大变化,为埃及进一步发展以色列的关系扫清了障碍。埃及在联合国第 2334 号决议提交过程中的缺位,似乎表明埃及对巴以政策的天平可能向以色列倾斜,这是埃及在以色列压力下作出的选择,却让巴勒斯坦人难以接受。塞西总统的巴勒斯坦政策势必在各种力量与因素的制约下摸索调整,而如果没有埃及的尽力支持,巴勒斯坦的未来更令人担忧。

(责任编辑:李 意)

^① Michael J. Totten, "The New Arab-Israeli Alliance," *World Affairs*, Vol. 179, No. 2, 2016, p. 29.