

# 黎凡特地区的新阿拉伯联盟：政治动机与经济前景

段九州

黎凡特 (Levant) 一词源于法语的“太阳升起之处”之意，泛指“意大利以东的地中海土地”。狭义来说，黎凡特地区只包括叙利亚、约旦、巴勒斯坦、以色列，在阿拉伯语中也被称为沙姆 (Sham)。而广义来说，它指代包括现在的土耳其、叙利亚、黎巴嫩、巴勒斯坦、约旦、以色列、伊拉克、埃及、利比亚、塞浦路斯和希腊在内的东地中海地区。本文采用的是广义的黎凡特含义。<sup>1</sup> 在历史上，黎凡特地区曾同属于奥斯曼帝国的领土，也是东西方贸易的传统路线。由于黎凡特地区的经济潜力和深厚的历史文化联系，自 20 世纪 90 年代后期以来，不同国家一直在努力深化与该地区的经济伙伴关系，但都纷纷夭折。<sup>2</sup> 2021 年 6 月 27 日，埃及总统塞西在巴格达出席了埃及—约旦—伊拉克三国峰会。这不仅是埃及总统 30 年来首次访问伊拉克首都，也是三国领导人继过去两年在开罗、纽约和安曼会面后的第四次峰会。在美国的推动下，这三个国家正在利用自身的地理、资源和人口禀赋结成松散的经济联盟。如今埃及、伊拉克和约旦之间的新兴伙伴关系再次让人们点燃了黎凡特地区经济一体化的希望。本文将主要从政治动机和经济前景这两个方面对这一黎凡特地区的新阿拉伯联盟进行分析。

## 一、阿拉伯经济联盟的历史尝试

1989 年 2 月 16 日，埃及、伊拉克、约旦和北也门的国家元首在巴格达会晤，宣布成立阿拉伯合作委员会 (Arab Cooperation Council, ACC)。阿拉伯合作委员会的章程规定，联盟的主要目标是“实现成员国之间最高程度的合作、协调、整合和团结”。<sup>3</sup> 受到 20 世纪 80 年代全球油价下跌的影响，联盟的四个成员国都拥有沉重的债务负担。虽然伊拉克作为主要的石油生产国，更直接地受到油价下跌的影响，但这种下跌也对其他三个国家产生了影响，因为它们的国内经济已与中东地区石油生产国的经济紧密联系在一起。1989 年 6 月，在第一次阿拉伯合作委员会首脑会议上，四个国家同意取消它们之间的入境签证要求，从而极大地促进了劳动力的自由流动。每个成员国进一步同意优先雇佣成员国国民，而不是所有其他劳工。<sup>4</sup> 除了对劳动力流动的担忧之外，阿拉伯合作委员会还旨在作为促进阿拉伯国家间贸易的共同市场。最后，所有四个国家的另一个目标是作为一个集团与捐助国和机构接触，以重新谈判未偿债务。

该委员会反映了当时阿拉伯地区的贸易集团化趋势，因为在其创建之后的第二天，阿拉伯马格里布联盟 (AMU) 也成立了。<sup>5</sup> 比阿拉伯合作委员会和阿拉伯马格里布联盟成立得更早的是 1981 年成立的海湾合作委员会 (GCC)。<sup>6</sup> 当时阿拉伯世界的这三个地区联盟都象征着地区国家消弭军事冲突而开启经济和政治合作的意愿，被国际社会寄予厚望。<sup>7</sup> 与欧洲共同体的方案类似，阿拉伯合作委员会规划的经济协调包括成员国之间劳动力和资本的自由流动，以及增加它们之间的通信和运输联系。除了在工业、农业、交通、通讯和劳动力流动方面的合作协议外，成员国还同意在包括教育、卫生和文化交流在内的社会事务方面加强协调。四国的协议明确表明，该组织只是一个开始，最终将成为一个更大的集团，致力于“全面的阿拉伯经济一体化”。<sup>8</sup> 然而，随着 1990 年伊拉克入侵科威特，埃及、北也门和约旦在对萨达姆政权的态度上产生了分歧，四国的经济联盟计划也随之崩溃。

## 二、三国联盟推动的经济互联规划

由于同时具有历史、文化、经济、政治和安全的要素，埃及和伊拉克在中东地区的力量平衡中拥有相当大的权重，两国在当代历史上的联合都足以引起地缘政治的震动。然而两国相距约 1427 公里，这大大增加了约旦作为连接节点和物流中心的

存在价值。上文提到的1989年成立的阿拉伯合作委员会正体现了通过约旦连接埃及和伊拉克的方案。直到2014年，世界银行发表的一份报告，才再次提出将黎凡特国家连接起来的可能性，它提议让7个可能的国家，即埃及、伊拉克、约旦、叙利亚、巴勒斯坦、黎巴嫩和土耳其启动区域一体化，地理面积超过200万平方公里。<sup>9</sup>但由于各国总体政策的根本差异以及伊拉克、叙利亚安全形势的恶化，该提议并未被实施。

如今，加入经济联盟的国家由7个减少到3个，即埃及、伊拉克和约旦，这大大增加了经济一体化进程的可行性。“新黎凡特”计划在2014年被伊拉克的海德尔·阿巴迪 (Haidar al-Abadi) 政府提上了日程，但当时被“伊斯兰国”的活动所阻碍。直到2020年8月新任的伊拉克总理穆斯塔法·卡迪米 (Mustafa al-Kazemi) 在访问美国期间首次公开宣布“新黎凡特”计划。今年的巴格达峰会是三国领导人自2019年3月以来的第四次会晤，旨在对过去在“新黎凡特”项目框架内达成的计划进行补充。目前看来，埃及、伊拉克和约旦至少会在两个方面达成实施经济一体化计划。<sup>10</sup>

第一个方面是能源换电力。埃及拥有充足的电力供应，而伊拉克则拥有丰富的石油资源。三国正在建立一条从巴士拉到埃及领土并经过约旦的石油线路，埃及和约旦将获得每桶14—16美元的折扣，而埃及将进一步通过其土地上的炼油设备向外出口能源。<sup>11</sup>在伊拉克和约旦的双边合作层面，约旦能源和矿产资源部长易卜拉欣·赛义夫 (Ibrahim Saif) 表示，从伊拉克城市巴士拉到约旦亚喀巴港的石油管道已经开始施工，未来预计可以每天输送100万桶石油。输油管道从纳杰夫市沿沙特边境到亚喀巴，共1700公里，分两期完工。约旦和伊拉克同意建设一条与拟建管道平行的大型天然气管道，每100米配备一个泵站，从亚喀巴向埃及和另一部分与伊拉克有合同的国家发货。与此同时，埃及将为伊拉克的电网供电，以填补后者目前无法通过购买或者生产的方式满足的7000吉瓦的电力缺口。伊拉克在2022年将全面完成与约旦的电气互联，目前已完成85%的工作，未来会将电网延伸至埃及。<sup>12</sup>

第二个方面是贸易和投资的互联互通。埃及、约旦和伊拉克签署协议，在三国之间建立一条陆上走廊通道，从开罗经安曼到巴格达，实现三国在交通上的通畅连接 (见图一)。由此，埃及和约旦工人可以前往伊拉克就业，来自伊拉克和约旦的学生可以到埃及就学。<sup>13</sup>在商业层面，考虑到土耳其边境以及伊拉克南部巴士拉港的商业网点时常出现安全问题，伊拉克希望扩大其出口货物和石油的渠道。在这方面，埃及拥有足够的人力资源以及管理这些资产的工业和行政专业知识，而约旦则可以发挥协调作用。因此，当陆上走廊完成建设，三国之间将实现能源、商品、资本和劳动力更自由地流通。此前三国已同意共同组建一个技术委员会，其成员包括贸易、工业、投资、能源和私营部门领域的专家。该委员会每6个月定期召开一次会议，制定行动计划并实施商定的项目。<sup>14</sup>



图一 埃及—约旦—伊拉克陆上走廊示意图  
图片来源: thenationalnews.com

### 三、三国组建经济联盟的动机

除了合作的经济利益之外，三国联盟具有明确的战略意义。埃及、伊拉克和约旦正在寻求发展一个区域集团，以允许他们在次区域之外施加影响和支持；在区域和国际舞台上给予他们更多的影响；合作对抗土耳其和伊朗的影响和行动。在过去十年的大部分时间里，阿拉伯世界的战略议程和领导权一直集中在沙特阿拉伯和阿联酋手中，而埃及、伊拉克和约旦等阿拉伯国家则受到内部或次区域的困扰。尽管这三个国家都与美国关系密切，但利雅得和阿布扎比在很大程度上已经成为并仍然是美国和以色列政府在该地区战略架构问题上的首选对话者。开罗和安曼在地区问题上被边缘化，而伊拉克很久以前就被边缘化了。通过自身的解体和重建，这些国家都有兴趣在沙特和阿联酋渠道之外重振阿拉伯内部外交。

除了在地缘政治方面的共同目标外，三方在合作中都有各自的利益和目标。埃及在过去两年中是中东地区较为稳定的国家。塞西总统已经巩固了他的国内政治地位，而周边苏丹、利比亚和阿尔及利亚等国则相继出现了政治动乱。通过与约旦和伊拉克的结盟，埃及期望削弱沙特、阿联酋在阿拉伯事务中的霸权，并重新获得其在阿拉伯世界舞台上的应有地位。由于其具有在阿拉伯和非洲国家进行基础设施建设的经验，埃及也非常有兴趣在伊拉克重建工作中分一杯羹。2020年10月，建筑工程师出身的埃及总理穆斯塔法·马德布利 (Mustafa Madbouly) 访问伊拉克期间就重点商议了伊拉克重建工作以及埃及公司的参与问题。<sup>15</sup> 同时，规划的管道使伊拉克能够将其石油输送到地中海市场，并实现两国电力网络的互连，这将大大推进埃及成为区域能源中心的目标。

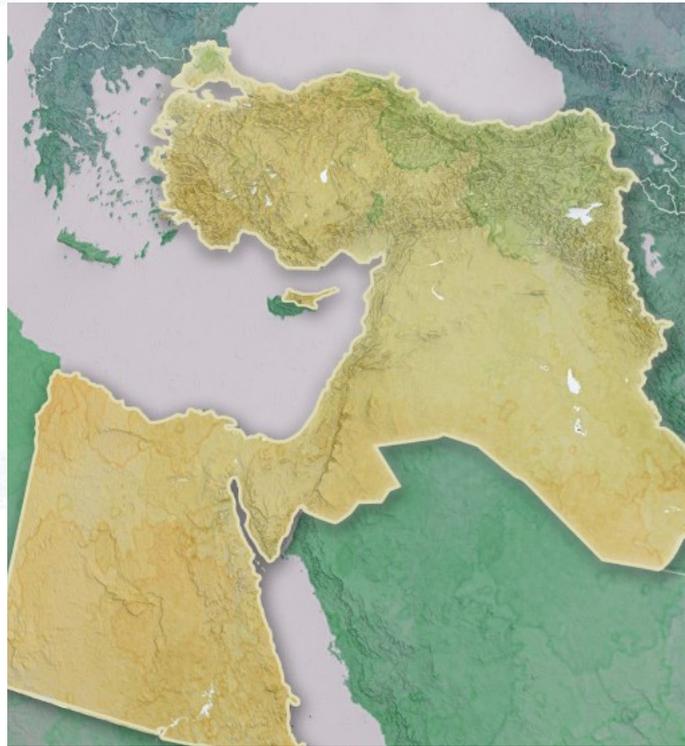
而卡迪米总理领导下的伊拉克正在寻求重返阿拉伯世界，扩大其外交、经济、基础设施和能源联系并使其多样化。这是新总理寻求与潜在盟友接触以试图减少伊朗对伊拉克政治的控制，并为伊拉克提供更广泛的地区角色和身份。<sup>16</sup> 伊拉克也有兴趣在该地区发展贸易关系以及重建和扩大其基础设施，特别关注电力部门，因为电力短缺曾导致过去两年国内严重动荡。伊拉克学者伊赫桑·沙马里 (Ihsan al-Shamari) 还指出，此次峰会“向美国传达了一个信息，即伊拉克不会以牺牲阿拉伯国家为代价与伊朗建立关系”。<sup>17</sup> 在中东抽离责任的大背景下，美国也乐见埃及担负起维护阿拉伯盟友安全和稳定责任的趋势。美国国务院发言人内德·普莱斯 (Ned Price) 在一份声明中表示，华盛顿对这次“历史性”访问表示欢迎，并称其为“加强埃及、伊拉克和约旦之间地区经济和安全关系以及促进地区稳定的重要一步”。<sup>18</sup>

约旦与其两位合作伙伴都保持着良好的关系。尽管约旦是三者中最弱的一个，但它在很大程度上是结盟的关键：凭借其地理位置，它对埃及和伊拉克之间的贸易、能源和基础设施合作至关重要。目前，约旦每天以卡车从伊拉克接收一万桶石油，可以满足约旦7%能源需求。而从巴士拉到亚喀巴的石油出口管道将为约旦提供更为稳定的石油供应和过境费，并可能延伸到西奈。约旦也看到了伊拉克金融和服务业的机会，尤其最近黎巴嫩在这一领域开始衰落。所有这些都可能为约旦的经济危机带来福音，并减轻约旦被美国和以色列政府孤立和忽视的感觉。<sup>19</sup>

### 四、未来的前景：黎凡特地区的经济一体化

埃及、约旦和伊拉克近期建立的地区同盟是重新恢复历史上对黎凡特地区进行经济一体化的尝试 (见图二)。经济一体化的好处之一是它可以增加有战争和仇恨历史的国家之间和平共处的前景。事实上，黎凡特经济体的贸易互补性足够高，一旦政策壁垒减少，贸易就会增加。<sup>20</sup> 当一国的出口产品与贸易伙伴的进口产品相似时，它们之间就会出现很高的贸易倾向 (例如石油出口国和石油进口国)。联合国贸易和发展会议 (UNCTAD) 使用国家间详细的双边贸易数据生成年度贸易互补指数 (TCI)，这有助于评估国家间的贸易潜力。

图二 黎凡特地区地理范围示意图



图片来源: Rand Corporation

黎凡特国家在 2001、2010 和 2013 年的 TCI 指数值见表一。TCI 指数范围从 0 (无互补) 到 100 (完全互补), 表一中的数字足以促进和维持黎凡特国家之间的贸易。在 2010 年和 2013 年, 除伊拉克以外的所有黎凡特国家的 TCI 指数都在 30% 至 60% 的范围内。<sup>21</sup> 比较 2001 年和 2010 年的分数, 许多黎凡特国家在此期间贸易互补性在增加。此外, 比较 2010 年和 2013 年的数值, 我们还观察到, 尽管叙利亚发生了起义和内战, 但黎凡特国家的贸易互补性并未减弱。<sup>22</sup> 黎凡特国家的贸易兼容性源于它们处于不同的工业化阶段, 并且它们的劳动力成本存在足够的差异, 使每个国家在生产特定类别的出口产品方面具有比较优势。例如, 叙利亚和伊拉克的劳动力成本低, 生产低技术和石化产品的出口产品, 而约旦、埃及和土耳其已达到更高的工业化阶段, 出口更先进的制成品。黎巴嫩和土耳其在农产品方面也具有比较优势。

表一 2001、2010 和 2013 年黎凡特国家的贸易互补性

		进口国					
		埃及	伊拉克	约旦	黎巴嫩	叙利亚	土耳其
出口国	埃及		30%	40%	40%	30%	40%
			40%	50%	40%	40%	40%
			40%	50%	40%	40%	40%
	伊拉克	0%		10%	0%	0%	10%
		0%		10%	0%	0%	10%
		10%		10%	0%	0%	0%
	约旦	40%	30%		50%	40%	40%
		30%	40%		40%	30%	30%
		30%	40%		40%	30%	30%
	黎巴嫩	30%	30%	30%		30%	30%
		30%	40%	30%		30%	30%
		40%	40%	40%		40%	40%
	叙利亚	30%	10%	30%	20%		30%
		30%	40%	40%	40%		30%
40%		50%	50%	50%		30%	
土耳其	40%	40%	40%	50%	40%		
	50%	60%	50%	50%	50%		
	50%	60%	50%	50%	50%		

备注: 顶部数字表示 2001 年, 中间数字表示 2010 年, 底部数字表示 2013 年。

贸易互补性计算方法见: World Bank Group, 2014, "Over the Horizon: A New Levant", Report No. 86946-IQ.

资料来源: United Nations UNCTAD database

评估黎凡特地区经济合作潜力的另一个重要因素是一些黎凡特国家与地区外国家建立经济关系的机会。由于经济和地缘政治原因，每个黎凡特国家都可能被其他经济伙伴所吸引，例如欧盟、美国、海合会、土耳其、伊朗。黎凡特内部的经济合作也将不得不与这些强大的离心力竞争。任何扩大黎凡特内部贸易的努力都将面临来自这些既定贸易和投资联系的激烈竞争。恢复黎凡特国家之间的经济合作必须考虑到每个国家目前在其他贸易协定和关税同盟中的成员身份。加入多个贸易协定可能会导致规则的不一致。约旦与美国有优惠贸易协定，而土耳其与欧盟有关税同盟协定。黎巴嫩、约旦、土耳其和埃及是欧洲—地中海贸易协定的成员。所有阿拉伯黎凡特国家都属于泛阿拉伯自由贸易协定。最后，埃及和约旦是与摩洛哥和突尼斯签订的阿加迪尔协定的成员。这些协定的成员资格限制了黎凡特国家在未来黎凡特内部自由贸易协定中可以相互提供的关税减让。例如，土耳其必须对来自非欧盟国家的制成品维持最低进口关税，以遵守其与欧盟的关税同盟协议。<sup>23</sup>

未来几年黎凡特内部贸易的一个重要推动因素可能是其他黎凡特国家中大量叙利亚难民和移民人口的存在，可以在整个地区建立民族贸易网络。叙利亚内战的后果之一是大约563万叙利亚人在其他国家避难，其中大部分集中在土耳其、约旦和黎巴嫩，在伊拉克和埃及也有较小的叙利亚难民社区。<sup>24</sup> 如果情况好转，其中一些难民最终将返回叙利亚，但其中一部分可能会留在东道国并扎根。类似于世界各地的黎巴嫩移民如何建立强大的贸易网络，叙利亚难民和移民也可能在整个黎凡特建立类似的贸易网络。由于在高风险和不确定环境中的贸易和投资面临相当大的交易成本，民族网络在建立信任和长期贸易关系方面发挥着重要作用。在这种情况下，叙利亚难民可以帮助促进黎凡特国家之间更紧密的经济联系，尤其是与叙利亚的经济联系。

结语在黎凡特地区，执政政府的性质和特征将影响经济一体化的前景，而国际社会可以向政治精英提供经济激励，以促进黎凡特内部的合作。<sup>25</sup> 当前，埃及、约旦和伊拉克三国的执政精英拥有足够的政治意愿和经济动机推动一体化进程。然而，相比塞西和阿卜杜拉二世在埃及和约旦国内的政治权威，卡迪米总理仍缺乏在伊拉克国内整合社会意见的能力，这可能会成为推动该计划的不确定性。同时，叙利亚目前是该地区同盟成员国的潜在候选国。作为黎凡特地区的核心国家之一，叙利亚是否加入将成为黎凡特经济一体化能否最终成功的决定性要素。在当前的阿拉伯三国同盟中，实力最强的埃及是经济一体化的推动者和主导者。而未来更广泛的黎凡特国家尤其是土耳其的加入，将对当前联盟的政治统一性造成冲击。

**段九州**，清华大学国际与地区研究院助理研究员，研究国家为埃及和土耳其。

- 1 Philip Mansel, *Levant: Splendour and Catastrophe on the Mediterranean*, New Heaven & London: Yale University Press, 2011, p.1.
- 2 Madeleine Albright, "Remarks at the Fourth Annual Middle East North Africa Economic Conference", Doha, (November 16, 1997), <https://1997-2001.state.gov/statements/971116a.html>.
- 3 Curtis Ryan, "Jordan and the rise and fall of the Arab Cooperation Council", *The Middle East Journal*, Vol.52, No.3, Summer 1998, pp. 386-401.
- 4 Mohammad Wahby, "The Arab Cooperation Council and the Arab Political Order", *American-Arab Affairs*, Vol.28, No.5, Spring 1989, p.66.
- 5 阿拉伯马格里布联盟的成员包括阿尔及利亚、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥和突尼斯。
- 6 海湾合作委员会的成员包括巴林、沙特、科威特、卡塔尔和阿联酋。
- 7 Rodney Wilson, "The Economic Relations of the Middle East: Toward Europe or Within the Region?", *The Middle East Journal*, Vol.48, No.2, Spring 1994, pp.268-287.
- 8 Max Rodenbeck, "Egypt: Alignments", *Middle East International*, Vol.17, No.1, February 1989, pp.8-9.
- 9 World Bank Group, "Over the Horizon: A New Levant", Report No. 86946-IQ, 2014, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20491/>.
- 10 Joshua Krasna, "Egypt-Jordan-Iraq: Another Middle East Axis in the making?", *The Jerusalem Institute for Strategy and Security*, (September 22, 2020), <https://jiss.org.il/en/krasna-egypt-jordan-iraq-another-middle-east-axis/>.
- 11 参见：  
<https://marsad.ecsstudies.com/58134/>، "رسالة قمة بغداد" .. شراكة استراتيجية عربية مستقبلية، يونيو ٢٧،
- 12 参见：  
<https://marsad.ecsstudies.com/58127/>، "الجولة الرابعة" .. بماذا تخبرنا "الزيارة التاريخية" الرئيس السيسي إلى بغداد؟، يونيو ٢٧،

- 13 "Egypt seeks land route with Jordan, Iraq to boost trade", Al-Monitor, (March 8, 2021), <https://www.al-monitor.com/originals/2021/03/egypt-jordan-iraq-land-route-trade-economic-relations.html>.
- 14 Katherine Harvey and Bruce Riedel, "Egypt, Iraq, and Jordan: A New partnership 30 years in the making?", Brookings, (July 2, 2021), <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/07/02/egypt-iraq-and-jordan-a-new-partnership-30-years-in-the-making/>.
- 15 "Egyptian PM in Baghdad to boost bilateral ties", Xinhua, (November 1, 2020), [http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/01/c\\_139481812.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2020-11/01/c_139481812.htm).
- 16 参见：  
يونيو ٢٧، السيسي في بغداد... تعبيد الطريق نحو "الشام الجديد"،  
<https://marsad.ecsstudies.com/58137/>.
- 17 "Iraq, Egypt, Jordan agree to boost security and economic ties at Baghdad summit", France 24, (June 28, 2021), <https://www.france24.com/en/middle-east/20210628-iraq-egypt-jordan-agree-to-boost-security-and-economic-ties-at-baghdad-summit>.
- 18 "President of Egypt and King of Jordan Visit Iraq", U.S. Department of State, (June 27, 2021), <https://www.state.gov/president-of-egypt-and-king-of-jordan-visit-iraq/>.
- 19 Curtis Ryan, "Egypt-Iraq-Jordan Alliance Tries to Change Middle East Dynamics", Arab Center Washington DC, (September 16, 2020), [http://arabcenterdc.org/policy\\_analyses/egypt-iraq-jordan-alliance-tries-to-change-middle-east-dynamics/](http://arabcenterdc.org/policy_analyses/egypt-iraq-jordan-alliance-tries-to-change-middle-east-dynamics/).
- 20 "Estimating the economic benefits of Levant Integration", Rand Corporation, 2019, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2375.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2375.html).
- 21 Nader Habibi, "Prospects for Economic Integration in Levant", Uluslararası İlişkiler, Vol. 15, No. 60, 2018, pp.59-73.
- 22 World Bank Group, "Over the Horizon: A New Levant", Report No. 86946-IQ, 2014, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20491>.
- 23 Subidey Togan, "The EU-Turkey Customs Union: A Model for Future Euro-MED Integration", MEDPRO Technical Report, No.9, Brussels, European Commission, March 2012.
- 24 根据联合国难民署的数据，叙利亚难民目前有 65.6% 在土耳其，15.2% 在黎巴嫩，11.9% 在约旦，4.4% 在伊拉克，2.4% 在埃及，<https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>.
- 25 Mustafa Aydin and Damla Aras, "Political Conditionality of Economic Relations between Paternalistic States: Turkey's Interactions with Iran, Iraq and Syria", Arab Studies Quarterly, Vol.27, No.1&2, 2005, pp.21-43.

《区域观察》

<p>清华大学国际与地区研究院</p> <p>海淀区清华园 1 号 中国，北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话：+86-10-62787747 官方网站：<a href="http://iias.tsinghua.edu.cn/">http://iias.tsinghua.edu.cn/</a></p>	<p>协调人：张静</p> <p>本期执行编辑：高良敏、郑楠</p> <p>编委会（按姓氏笔画排序）： 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪</p>
<p>未经授权，请勿转载，引用请注明出处。</p>	