

美国－以色列－埃及合格工业区合作框架分析^{*}

韩秀丽 王伟峰^{**}

内容提要 美国基于其中东战略，试图以合格工业区项目调和埃及与以色列两国的紧张关系。在美国推动以及埃及面临经济困难的背景下，美国、以色列、埃及最终以《美国－以色列自由贸易协定》和《埃及－以色列合格工业区议定书》为法律依托构建三方合作框架。据此，美国给予埃及合格工业区内符合原产地规则的制成品免税待遇，并呈现优惠政策重叠、企业选择灵活以及国家间间接合作等特点。就其效果而言，合格工业区在政治上有限助力埃以关系正常化，经济上有效促进框架内经济合作，并为美国形成了“合格工业区式”的国际关系处理模式。合格工业区作为一种用经济手段解决政治问题的制度框架，对于外国投资者参与全球产业链以及国家推动国际合作的模式选择都有溢出效应。

关键词 美以埃合格工业区 原产地规则 免税待遇

埃及长期以来一直依赖特区实现其发展目标，其国内包含自由区、投资区、科技区、经济特区、合格工业区（Qualifying Industrial Zones, QIZs）以及工业区六大类。其中，合格工业区是一种在设计和目标上都相当独特的区域类型。就设计而言，不同于其他区域类型的具体设计依赖埃及国内立法（如《投资法》《特殊经济区法》），^①合格工业区依托《美国－以色列自由贸易协定》（简称《美以自贸协定》）和《埃及－以色列合格工业区议

^{*} 本文系2021年度国家社科基金重大研究专项（21VGQ013）的阶段性成果。

^{**} 韩秀丽，厦门大学法学院教授，博士研究生导师，主要研究方向为国际经济法（投资与贸易）、国际私法（诉讼与仲裁）、非洲国际法；王伟峰，厦门大学法学院博士研究生，主要研究方向为非洲国际法。

^① 《投资法》2017年第72号法；《经济特区法》2002年第83号法。

定书》(简称《埃以议定书》)而设计。^① 在目标方面,其他区域类型承担的是促进埃及发展的单一经济目标,而合格工业区还承载着促进中东地区和平进程的政治目标。^②

埃及合格工业区既是埃及国内意义上的一类特殊经济区域,也是国际层面上的合作框架,就后者而言,可将其视为美国-以色列-埃及合格工业区合作框架(简称“美以埃合格工业区合作框架”)。^③ 该合作框架的具体内容是,在埃及境内由美国、以色列、埃及共同指定的区域——合格工业区内,遵守预先设定的原产地规则(包含固定比例的埃及、以色列材料成本)而生产的产品,可以免税进入美国市场。^④ 这使得埃及成功打开了美国市场的大门,美国成为埃及第四大出口目的地国。^⑤

美以埃合格工业区合作框架的特殊性体现在,埃及与美国的间接经贸合作。具体而言,在埃及与美国之间不存在直接经贸合作协定的情况下,埃及通过与美国签署自由贸易协定的以色列这一“中间人”而享受美国的免税待遇。这种特殊的国际合作安排不仅对美国、以色列、埃及三国而言具有重要的经济和政治意义,也丰富了国际合作模式。

目前,国内学者虽然基于埃及作为“一带一路”共建国家的重要战略地位而对其进行了诸多策略性研究,例如埃及与其他合作伙伴之间的经贸关系,埃及国内发展战略、投资环境及合作前景以及“一带一路”视角下

① Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/israel/Israel%20FTA.pdf>; Protocol between the Government of the Arab Republic of Egypt and between the Government of the State of Israel on Qualifying Industrial Zones, <http://www.qizegypt.gov.eg/Page/Protocol>. 需要明确的是,合格工业区是美国提出的一种国际合作框架类型,在埃及之前,美国、以色列和约旦同样构建了三方合格工业区合作框架(美以约合格工业区),因此需要注意区分。但在本文中,在埃及境内的合格工业区等同于美以埃合格工业区。

② OECD, “OECD Investment Policy Reviews: Egypt 2020,” pp. 154, 164.

③ 因为“合格工业区”是一种国内特殊经济区域的名称,因此,为与国内名称相区别,本文将其为名的国际层面的合作安排称为一种具体的“合作框架”。

④ <http://www.qizegypt.gov.eg/Page/Overview>.

⑤ “Trading Economics, Egypt Exports to United States,” October 26, 2022, <https://tradingeconomics.com/egypt/exports/united-states>; “2022 Investment Climate Statements: Egypt”, U. S. Department of State, <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/egypt/>; “American Chamber of Commerce in Egypt: Economic Indicators,” <https://www.amcham.org.eg/information-resources/economic-indicators>.

中国与埃及的合作路径等,^① 却缺乏对埃及国内合格工业区这一极具特殊性的合作框架的专门性研究。迄今为止, 唯一有针对性的中文文献是《析埃及签署合格工业区协议》,^② 但因成文较早, 文章仅对合格工业区协议进行了简要论述。因此, 对美以埃合格工业区合作框架的研究具有重要的理论和现实意义, 可以增进对埃及或者国际合作模式的研究。本文将以美以埃合格工业区合作框架为研究对象^③, 对其缘起、具体内容、特点、实践效果以及启示进行阐述。

一 美以埃合格工业区合作框架的缘起

中东地区历史冲突交织复杂, 以色列和埃及之间的历史战争导致国家间关系较为紧张。^④ 在美国的中间调和下, 三国之间达成了合格工业区合作框架。这一合作具有其产生的特殊政治、经济背景, 美国在其中东战略的指导下提出的“附条件”免税优惠计划成为合作的基础和关键。

(一) 美国“附条件”免税优惠计划

合格工业区这一合作框架是美国利用以色列这一杠杆促进其中东战略的重要工具。美国基于其控制石油资源、维护以色列安全以及巩固自身在中东地区霸权地位的中东战略,^⑤ 试图调和以色列和阿拉伯国家的关系以扩大其在中东地区的势力影响范围。为此, 美国提出合格工业区合作方案, 以

① 参见阮淑慧《跨境生产补贴规则的特征、动因与中国因应——以欧盟对埃及和印尼相关产品反补贴案为视角》,《国际贸易》2023年第3期,第45~52页;王伟峰、韩秀丽《中国企业在埃及投资:法律风险及对策建议》,《海外投资与出口信贷》2022年第6期,第39~42页;刘冬《埃及制造业发展战略与中埃产能合作》,《西亚非洲》2020年第3期,第138~160页;武芳《埃及新〈投资法〉对中国的影响分析及对策建议》,《海外投资与出口信贷》2018年第1期,第40~45页;丁锋《“一带一路”视角下的中国埃及产业合作路径研究》,《经济体制改革》2016年第5期,第50~55页;等等。

② 参见陈略《析埃及签署合格工业区协议》,《阿拉伯世界》2005年第2期,第32~34页。该文指出了“合格工业区”是什么、合作内容是什么和埃及国内对该合作协议的支持与反对的态度及由此引发的作者思考。

③ 在本文中,合格工业区是合格工业区合作框架的具体形式。

④ 参见刘华清《“累积威慑”与埃及和以色列关系的演变》,《阿拉伯世界研究》2020年第4期,第139~157、160页。

⑤ 参见汪波《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》,时事出版社,2007,第1~6页。

以色列为连接点,间接与有意愿与其进行合作的阿拉伯国家进行合作谈判,试图以区域经济合作带动地区和平。^①同时,埃及和以色列都是美国在中东地区的盟友,推动埃以合作也是美国实施两伊“双重遏制”政策的重要内容。^②当然,与美国目标同向的还有以色列。以色列与阿拉伯国家的冲突对其自身生存无益而有害,因此,同样在探求与周边国家的合作共处之道。

以色列是最早与美国签署自由贸易协定的国家,两国之间签署的《美以自贸协定》于1985年9月1日生效,而且,美国经国内立法程序通过《以色列自由贸易协定实施法案》(简称《实施法案》)以实施该协定。^③美国在《以色列自由贸易协定实施法案修正案》(简称《实施法案修正案》)中规定,^④将《美以自贸协定》中的免税待遇扩展至其他指定的区域,包括约旦河西岸、加沙地带以及合格工业区。^⑤其中,约旦河西岸和加沙地带是地理位置已明确的区域,但合格工业区则是有待确定的区域,而其确定条件则是,有关国家与以色列进行经贸合作(具体为产品原材料上的合作)。^⑥美国这一计划可以视为一种“附生效条件”的免税优惠或者“附生效条件”条约义务,即当条件成立时(有关国家与以色列合作建设合格工业区),美国即履行其免税义务。

在发展国内经济以及私人企业家积极游说的背景下,约旦首先与美国和以色列达成建设合格工业区的合作框架协议。^⑦1997年11月在卡塔尔多

① “Fostering Trade in the Middle East: An Israel-Egypt Trade Partnership,” Office of the United States Trade Representative, September 14, 2004, https://ustr.gov/archive/Document_Library/Fact_Sheets/2004/Fostering_Trade_in_the_Middle_East_An_Israel_Egypt_Trade_Partnership.html.

② 参见吴冰冰《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》,《外交评论》(外交学院学报)2018年第5期,第44~45页。

③ Public Law No. 99-47, 99 Stat. 82, June 11, 1985.

④ Public Law 104-234, 110 Stat. 3058, October 2, 1996.

⑤ U. S. Customs and Border Protection, <https://www.cbp.gov/trade/free-trade-agreements/Israel>.

⑥ “To Provide Duty-Free Treatment to Products of the West Bank and the Gaza Strip and Qualifying Industrial Zones,” Executive Office of the President, November 18, 1996, <https://www.federalregister.gov/documents/1996/11/18/96-29613/to-provide-duty-free-treatment-to-products-of-the-west-bank-and-the-gaza-strip-and-qualifying>.

⑦ Jeffrey Nugent and Abba Abdel-Latif, “A Quiz on the Net Benefits of Trade Creation and Trade Diversion in the QIZs of Jordan and Egypt,” *Economic Research Forum Working Papers*, Vol. 514, 2010, p. 5.

哈举行的中东北非经济峰会上签署了《以色列-约旦合格工业区协定》，同年在约旦境内建立了第一个合格工业区——伊尔比德合格工业区。^①通过这一合作框架，约旦取得了良好的经济效果并在此基础上促使约旦和美国于2001年正式签署自由贸易协定。^②由于埃及和以色列之间的关系较为紧张，埃及起初对与以色列进行合作的合格工业区合作框架并没有太大的积极性。在约旦首尝并取得显著成效后，埃及直到2004年才选择参与这一合作框架，而之所以埃及最终选择参与这一合作框架，是因为除美国基于其中东战略的大力助推外，还有埃及面临经济发展困境的现实需求。

（二）政治与经济背景：地区“冷和平”与埃及经济发展困境

国家间政治关系是影响经济交往的重要因素。历史上，埃及与以色列大部分时间处于战争状态，双方直到1979年才签订《埃以和约》。^③但签订《埃以和约》之后，埃及和以色列之间相当长时期内一直处于“冷和平”（cold peace）状态，两国之间所保有的是“有限的、保留的且有时是敌对的关系”。^④在此背景下，埃及和以色列之间的合作更多的是消极合作模式，^⑤即合作的目的仅在于预防冲突的发生或者限制冲突的破坏效应，^⑥两国首要目标仅为避免战争并维持和平。签订《埃以和约》之后，埃及在穆巴拉克

① Tamar Arieli and Yehudith Kahn, "Transforming Regions of Conflict through Trade Preferential Agreements: Israel, Jordan and the QIZ Initiative," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2019, pp. 5-6; Irbid Qualifying Industrial Zone, <https://www.jewish-virtuallibrary.org/irbid-qualifying-industrial-zone>.

② Tamar Arieli and Yehudith Kahn, "Transforming Regions of Conflict through Trade Preferential Agreements: Israel, Jordan and the QIZ Initiative," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 25, No. 3, 2019, p. 9.

③ "Treaty of Peace between the Arab Republic of Egypt and the State of Israel," Signed at Washington on 26 March 1979.

④ Moomen Sallam and Ofir Winter, "Egypt and Israel: Forty Years in the Desert of Cold Peace," *Strategic Assessment*, Vol. 20, No. 3, 2017, pp. 22-23; 参见潘基宏、王昕《从“消极合作”到“积极合作”——中东变局下埃及和以色列关系的新发展》，《国际关系研究》2021年第5期，第114~116页。该文认为，埃及和以色列以2013年“7·3”事件为节点，关系由“冷”转“暖”，在1979年《埃以和约》之后至2013年“7·3”事件，埃以两国之间一直处于“冷和平”状态。

⑤ 参见潘基宏、王昕《从“消极合作”到“积极合作”——中东变局下埃及和以色列关系的新发展》，《国际关系研究》2021年第5期，第114~116页。

⑥ 阎学通：《对中美关系不稳定性的分析》，《世界经济与政治》2010年第12期，第16页。

当政时期,为了避免被阿拉伯国家孤立而与以色列在军事安全“零问题”基础上保持距离,在其他如经贸、人文等方面只进行低水平合作,^①且由于历史冲突埃及国内社会层面对以色列也存在严重的反关系正常化倾向。^②

促使埃及最终决定与以色列进行合作的最直接也是最现实的因素是埃及国内面临的经济发展困境。

埃及和以色列之间在经济上差异性较大而且没有太强的互补性,因此两国之间的经济合作吸引力并不足以推动三方经贸合作。埃及和以色列之间进出口结构只有最低限度的互补性,^③这从当前两国进出口结构即可看出。埃及出口主要是资源密集型产品和初级工业品,如石油、天然气以及服装和纺织品等,而进口商品则以工业制成品、耐用消费品和食品等为主;^④以色列主要出口商品为机器及计算机设备类、切割钻石、有机化学品等,主要进口商品多为与其出口有关的原材料以及矿物燃料、药品等。^⑤

真正促使埃及参与合格工业区合作框架的经济因素,是美国巨大市场的吸引力。美以埃合作洽谈之时,埃及国内支柱性产业——纺织业正面临发展困境。彼时,以配额限制牵制在纺织业具有较强竞争力的发展中国家对市场“挤占”的《多种纤维协定》(Multifibre Agreement, MFA)即将于2005年终止,届时埃及将面临与其他国家不受限制的竞争。埃及纺织品和服装在埃及制造业就业以及工业生产中均占比大约在1/4甚至以上,因此在竞争之下,埃及失业率恐将提升。因此,为扩大出口,保障埃及纺织业的发展,解决失业问题,并在借鉴约旦借合格工业区进一步与美国正式签订自由贸易协定经验的基础上,为实现与美国达成双边自由贸易协定的目的,

① 参见潘基宏、王昕《从“消极合作”到“积极合作”——中东变局下埃及和以色列关系的新发展》,《国际关系研究》2021年第5期,第114~116页。

② Yehudith Kahn and Tamar Arieli, “Post Conflict Normalization through Trade Preferential Agreements: Egypt, Israel and the Qualified Industrial Zones,” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2020, p. 9.

③ Yehudith Kahn and Tamar Arieli, “Post Conflict Normalization through Trade Preferential Agreements: Egypt, Israel and the Qualified Industrial Zones,” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2020, p. 10.

④ 参见商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻埃及大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司《对外投资合作国别(地区)指南——埃及(2022年版)》,第37页。

⑤ 参见商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻以色列大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司《对外投资合作国别(地区)指南——以色列(2021年版)》,第18页。

埃及选择参与合格工业区三方合作框架。^①

由此,在合格工业区三方合作框架内,美国、以色列以及埃及三方有不同的政治经济出发点。但无论如何,合格工业区这一国际贸易合作框架凭借其特殊条约框架设计以及简单合作内容的设定总体上满足了各方的需求并最终促使三方之间达成合作。

二 美以埃合格工业区合作框架的法律依托、合作内容及特点

与以单一条约为基础达成合作的模式不同,美以埃合格工业区合作框架基于《美以自贸协定》和《埃以议定书》这两个相互独立的国际协定进行嵌合所成。

(一) 美以埃合格工业区合作框架的法律依托:嵌合式条约框架

根据《美以自贸协定》,美国和以色列取消制成品关税,但需要满足35%的原产地要求,而根据美国的《实施法案修正案》,美国给以色列的免税待遇扩展至非以色列领土范围,即西岸、加沙地带以及合格工业区。基于此,以色列与埃及之间签署议定书,并与美国共同在埃及境内确定《美以自贸协定》中所列明的合格工业区。

从内容来看,《埃以议定书》实质上是为了实施《美以自贸协定》下美国根据原产地规则给予以色列扩展区域——合格工业区的免税待遇,具有“议定书”这类国际协定的特征,即以“补充、说明、解释或改变主条约的规定”为目的。^②但需要注意的是,《埃以议定书》与传统典型的议定书又有不同。例如为人熟知的《京都议定书》是以《联合国气候变化框架公约》为母约,且其缔约方源于母约缔约方,条款内容是其母约目标和原则的具体落实。^③显然,本文《埃以议定书》与《美以自贸协定》缔约方并不相同,也并不构成包含关系。对于“议定书”一词,实践中的运用颇为混乱,

① Jeffrey Nugent and Abba Abdel-Latif, “A Quiz on the Net Benefits of Trade Creation and Trade Diversion in the QIZs of Jordan and Egypt,” Economic Research Forum Working Papers, Vol. 514, 2010, pp. 6-7.

② 参见李浩培《条约法概论》,法律出版社,2003,第23页。

③ 参见周洪钧《〈京都议定书〉生效周年述论》,《法学》2006年第3期,第124页。

有时，独立的条约也可以用“议定书”的名称。^① 埃及官方网站即将《埃以议定书》作为一个并行于其他自由贸易协定（如《埃及－南方共同市场自由贸易协定》）的独立国际贸易协定。^② 但实质上，《美以自贸协定》是《埃以议定书》存在的前提，后者可视为前者的“附属文件”。

尽管如此，基于《埃以议定书》包含条约的所有构成要素，^③ 本文亦将其视为独立的国际协定。因此，从结构上看，美以埃合格工业区合作框架是通过《美以自贸协定》和《埃以议定书》这两个国际协定并以合格工业区为实质合作内容架构而成的。此种结构可以视为一种“嵌合结构”，即以“合格工业区”为“榫卯”，将《美以自贸协定》和《埃以议定书》这两个相互独立的条约进行嵌合（见图1）。

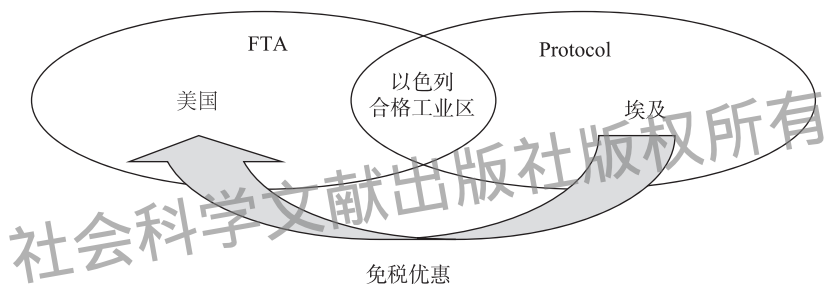


图1 美以埃合格工业区合作框架

资料来源：根据《美以自贸协定》和《埃以议定书》的具体内容制作。

（二）美以埃合格工业区合作框架的合作内容：飞地、原产地要求与免税待遇

根据前述两个基本文件，美以埃合格工业区框架下的主要合作内容包括三个方面：划定合格工业区具体地理区域（飞地）、依据原产地比例要求确定合格产品以及美国给予合格工业区合格产品免税待遇。

首先，美国、以色列、埃及三方共同划定出口飞地，即合格工业区。

① 参见李浩培《条约法概论》，法律出版社，2003，第24页。

② Trade Agreements, <https://www.gafi.gov.eg/English/Sectors/Pages/Trade-Agreements.aspx>.

③ 条约是至少两个国际法主体已在原则上按照国际法产生、改变或废止相互间权利义务的意思表示一致。参见李浩培《条约法概论》，法律出版社，2003，第3页。

根据《埃以议定书》第1条地理边界条款规定“双方在此指定各自国家的下列领土为飞地(enclaves),无论商品的原产国为何,商品都可以进入飞地进行出口,而不需要支付关税或消费税。A. 对于埃及政府……B. 对于以色列政府”^①,同时,根据《埃以议定书》第5条规定,具体合格工业区的《埃以议定书》附件A需要经美国批准。因此,合格工业区的地理位置由埃以双方指定并需经美国批准,且经合格工业区(飞地)出口的产品免征关税。

根据埃及合格工业区官方网站,当前,在埃及境内的合格工业区分布于亚历山大港、大开罗地区、三角洲中部省份、苏伊士运河区域以及上埃及五大区域。具体的区域位置可能会在将来随着美国、以色列和埃及三方的指定而发生改变。^②

其次,依据原产地比例要求确定可享受免税待遇的合格产品。

合格工业区所生产的商品要想获得免税进入美国市场的资格必须满足原产地要求。根据《埃以议定书》第3条原产地规则条款规定,纺织品和服装产品的原产地要求应符合美国《乌拉圭回合协定法案》第334节的规定。^③《乌拉圭回合协定法案》第334节专门就纺织品和服装产品原产地规则予以规定,包括监管机构、一般原则、特殊规则等内容,其中第(b)(5)项规定《美以自贸协定》是该条款的例外情况,即第334节的规定不影响《美以自贸协定》中的货物原产地规则的适用。^④因此,相关主体获得合格工业区免税待遇的前提条件实际上应同时满足《埃以议定书》和《美以自贸协定》中的原产地要求。

① “Protocol between the Government of the Arab Republic of Egypt and between the Government of the State of Israel on Qualifying Industrial Zones,” Article I.

② QIZ Locations, <http://www.qizegypt.gov.eg/Page/Locations>. 其中,大开罗地区包括 Nasr City, Shoubra El Kheima, South Giza, 15th of May, 10th of Ramadan, 6th of October, El Obour, Badr City, Giza, Kalioub, Gesr Al Suez, Other areas in Cairo; 三角洲中部省份包括 Dakahleya Governorate, Damietta Governorate, Gharbeya Governorate, Monofeya Governorate, Kafr El-Sheikh Governorate, Damanhour City, Kafr El-Dawar City; 苏伊士运河区域包括 Ismailia Governorate, Port Said Governorate, Suez Governorate; 上埃及包括 Beni Suif Governorate, Al Minya Governorate。

③ “Protocol between the Government of the Arab Republic of Egypt and Between the Government of the State of Israel on Qualifying Industrial Zones,” Article III; Uruguay Round Agreements Act (Public Law 103-465, 108 Stat. 4809) .

④ Uruguay Round Agreements Act (Public Law 103-465, 108 Stat. 4809), SEC. 334.

《美以自贸协定》中的原产地要求规定在附件3中。根据附件3第1款规定,对于可获得优惠待遇的物品有两种原产地条件。^①一种完全是一缔约方的生长物、产品或制造品,或者是在一缔约方生长、生产或制造的新的或不同的商品;另一种是最低满足35%国内含量要求的物品,即“(i)在出口方生产的材料的成本或价值,加上(ii)在出口方进行加工作业的直接成本,两者之和不低于该物品进入另一缔约方时评估价值的35%”。^②其中,在确定35%的份额要求时,物品15%的评估价值可以来自另一缔约方。^③最低35%的国内含量要求同样适用于合格工业区的出口产品,但在合格工业区三方合作框架中,《美以自贸协定》中规定的35%最低国内含量要求在具体分配上发生改变,且专指出口至美国的物品。在合作“双方”已拓展为“三方”的情况下,35%的最低国内含量要求具体包括,至少11.7%的埃及材料价值、10.5%的以色列材料成本,以及由埃及工业园区或者以色列或者美国提供剩余的12.8%。^④其中,就以色列材料成本的比例要求,最初是要求11.7%,但经过2007年10月谈判降至10.5%,并于2018年第一季度开始实施。^⑤

最后,美国单向给予埃及境内合格工业区内制成品免税待遇。

美以埃合格工业区合作框架虽然是一种三方合作框架,但实质上,主要合作内容是埃及利用以色列,通过合格工业区这一机制而与美国进行合作。埃及与美国之间的合作并不是双向互惠的,而是美国单向给予埃及适格产品免税优惠。这种经济上的单向优惠给予实质上寻求的是一种政治回报,即缓和以色列和埃及之间的国家关系以推进美国的中东战略。

此外,为保障美以埃合格工业区合作框架的有效运行,《埃以议定书》第2条设置了联席委员会这一执行监督机构。联席委员会在合格工业区合作框架

① Rosenblatt, Daniel, “Peace and Prosperity: Israel’s Qualifying Industrial Zone Agreements with Jordan and Egypt,” *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 15, No. 3/4, 2020, p. 152.

② “Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America,” Annex 3.

③ “Agreement on the Establishment of a Free Trade Area between the Government of Israel and the Government of the United States of America,” Annex 3.

④ “Qualifying Industrial Zones-Egypt,” <https://www.trade.gov/qiz-egypt>.

⑤ Nada El Sawy, “Egypt Seeks to Maximise Trade Deal with Israel to Unlock \$ 5bn in Exports,” *The National*, May 26, 2022, <https://www.thenationalnews.com/business/2022/05/25/egypt-seeks-to-maximise-trade-deal-with-israel-to-unlock-5bn-in-exports/>; QIZ News, <http://www.qizegypt.gov.eg/Page/AllNews>.

下具有重要地位。《埃以议定书》大约 70% 的文本都是有关联席委员会的规定。结合附件 B 中对联席委员会的规定，该委员会由埃及和以色列政府各自任命一名成员作为共同主席，美国的一名代表可以作为观察员参与联席委员会。联席委员会的主要职责包括：确认可获得合格工业区待遇的企业名单并颁发证书，每季度向美国和埃及海关总署提供一份仅在下一季度有权享受免税待遇的公司名单，核查合格工业区要求的完全遵守情况，监督《埃以议定书》的履行情况以及编写年度报告提交给相关部长等。除此之外，《埃以议定书》第 2 条和附件 B 还对联席委员会的具体运作方式做出详细规定，包括会议举行时间、确定适格企业的具体标准以及所颁发证书的具体内容等。^①

（三）美以埃合格工业区合作框架的特点：政策重叠、选择灵活以及间接合作

美以埃合格工业区合作框架以特殊法律依托为基础，在埃及国内呈现优惠政策重叠、企业选择灵活以及国际合作间接的特点。

1. 优惠政策的可重叠性

如前所述，埃及境内包含多种特殊区域，例如自由区、投资区、科技区、经济特区以及合格工业区等。但由于合格工业区依托的是国际协定，因此与其他依托国内立法的特殊区域是互相独立的。这种独立性既包括独立享受特殊政策，也包括区域地理位置的相互独立。独立的地理位置意味着，埃及境内的合格工业区与其他类型的区域在地理位置和具体政策上是可以重叠的。换言之，在埃及根据国内立法划定的特殊区域上，美国、以色列和埃及还可以在這些特殊区域上再划定合格工业区。由此，在重叠区域内的企业可以享受双重政策支持。

2. 企业选择的灵活性

企业选择的灵活性体现在两个方面。其一，合格工业区内的企业可以自由选择是否利用该合作框架。一般而言，在该区域内的企业，对于不承

① 《埃以议定书》共有 6 个条款、2 个附件，除上述提及的 4 个条款以及附件 A、B 外，第 4 条、第 6 条分别对海关核查、协定生效予以规定。“Protocol between the Government of the Arab Republic of Egypt and between the Government of the State of Israel on Qualifying Industrial Zones,” Article IV - VI.

担美国高关税的物品,一些公司可能会选择不利用该合作框架向美国出口,以避免为了满足 10.5% 的以色列所需投入而更换供应商。^① 其二,合格工业区内的企业可以随时申请合格工业区资格,在获准后,每半年需要接受对期限内出口交易是否符合原产地成分要求的审核。^② 可见,除强制性的成分要求之外,合格工业区优惠政策在是否以及何时利用该优惠等问题上给企业保留了最大的灵活空间。此外,合格工业区覆盖范围极大,基本覆盖了埃及主要的工业生产区和大城市,并且该合作框架没有规定续签程序,从而成为一个没有期限限制的优惠政策。因此,从时空范围看,合格工业区优惠政策可为大部分企业提供一个稳定的优惠政策选择机会。^③

3. 国际合作的间接性

如前所述,美以埃合格工业区虽然是一个三方合作框架,但最关键的合作内容是埃及借助以色列这一杠杆获得美国提供的免税优惠,即在同意与以色列合作的前提下,埃及才获得与美国的合作机会。这种合作框架可视为一种间接性的国际合作,与埃及的进一步目标——与美国直接签订双边经贸协定形成鲜明对比。

虽然在这种间接合作模式下,美国凭借其强大的经济实力可以促使关系紧张的埃及和以色列达成合作,但这种合作对埃及而言却存在一种“不得已”的意味。强行将埃及与以色列“捆绑”能在多大程度上实现美国的调和目标或者中东政策,仍有待观察。下文将对该合作框架的效果进行检视。

三 美以埃合格工业区合作框架的效果检视

由前观之,美以埃合格工业区合作框架可视为一种试图以经济“治愈”政治的国际合作实践。纵然该合作框架具有优惠政策重叠、企业选择灵活以及国际合作间接等特点或优势,但经考察发现,其实施仅在有限程度内

① QIZ, FAQs, <http://www.qizegypt.gov.eg/Page/Faqs>.

② 参见商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻埃及大使馆经济商务处、商务部对外投资和经济合作司《对外投资合作国别(地区)指南——埃及》(2022年版),第104页。

③ Ashraf El Rabiey, "How Expanding the QIZs Can Help Economic Development in the Middle East," Atlantic Council, August 23, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/qiz-middle-east-israel/>.

实现了美以埃三方的政治、经济目的。

（一）政治层面：有限助力埃以关系正常化进程

美以埃合格工业区合作框架的实施确实在一定程度上推进了地区关系正常化进程。^① 相较于其他方面，埃及和以色列之间在政府高层和安全领域合作较为紧密，尤其是在塞西执政之后。有学者将双方关系总结为具有“安全合作火热、政治互动回暖、其他领域继续冷漠”特点的新型合作关系。^② 因此，埃以两国关系正常化还需要经济和社会层面的互动。

在埃及每年向美国的出口额中，合格工业区的产品占比较大。以 2022 年为例，埃及向美国出口总额为 23 亿美元，^③ 而通过合格工业区出口的部分有 12 亿美元，占总出口额的约 1/2。^④ 合格工业区的运行基础是埃及和以色列两国的原产地投入合作。因此，合格工业区出口额的增加意味着埃以两国合作更加密切。两国在美以埃合格工业区合作框架下开展互访活动，在一定程度上促进两国关系向好发展。以色列贸易代表团于 2016 年 4 月赴开罗进行十年来的首次访问，以讨论扩大合格工业区协议的可能性；^⑤ 而埃及代表团也于 2022 年 6 月赴以色列进行访问，此次访问同样是大约十年来对以色列的首次访问。正如以色列外交部官员所表示的，商人代表团之间的访问是加强以色列和埃及间关系的一部分，^⑥ 有助于两国扩大共同利益。^⑦

① Yehudith Kahn and Tamar Arieli, “Post Conflict Normalization through Trade Preferential Agreements: Egypt, Israel and the Qualified Industrial Zones,” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2020, p. 22.

② 参见潘基宏、王昕《塞西执政以来埃及与以色列准联盟关系的发展》，《阿拉伯世界研究》2022 年第 3 期，第 114 页。

③ “Egypt Exports to United States,” *Trading Economics*, 2022, <https://tradingeconomics.com/egypt/exports/united-states>.

④ “2022 Investment Climate Statements: Egypt,” U. S. Department of State, 2022, <https://www.state.gov/reports/2022-investment-climate-statements/egypt/>.

⑤ Maged Mandour, “Egypt’s Evolving Alliance with Israel,” *Carnegie*, March 20, 2018, <https://carnegieendowment.org/sada/75840>.

⑥ “Egyptian Delegation Arrives in Israel as Part of the QIZ Agreement between Israel, Egypt, and the United States,” Ministry of Foreign Affairs, June 20, 2022, <https://www.gov.il/en/departments/news/an-egyptian-delegation-arrived-in-israel>.

⑦ “Egyptian Trade Delegation Makes Rare Israel Visit,” *Alarabiyah News*, June 20, 2022, <https://english.alarabiyah.net/News/middle-east/2022/06/20/Egyptian-trade-delegation-makes-rare-Israel-visit->.

但也要指出,该合作框架对地区关系正常化进程的推进效果是有限的。上文中被寄予厚望的互访活动并不常见,十年之久的间隔期足以显示美以埃合格工业区合作框架对推动两国关系正常化的作用有限。即使在政治高层,囿于历史传统等因素,埃以两国政治领域的合作也呈现秘密性的特点。^① 埃以两国从战争时期到关系转暖后的积极合作时期,政治高层之间的外交都具有保密性。^② 虽然两国高层之间一直存在秘密交流,对于促进两国关系正常化具有重要意义,但这种“秘密性”的特点,本身就是“非正常化”的表征。总体上,埃及与以色列的关系一直处于复杂多变的状况中,出于历史和地缘政治原因,埃及对以色列多有芥蒂、担忧和防范。政治利益高于经济利益,因此,合格工业区的政治贡献必然是有限、间接的。

(二) 经济层面:有效促进框架内经济合作

美以埃合格工业区合作框架主要以经济合作的形式促进政治关系的缓和。相对于政治目标,经济目标居于表面且辅助的地位,但从最终的效果来看,其经济收益却更加突出。

合格工业区合作框架下,以色列可以说是最大的经济受益方。无论是与约旦还是与埃及合作,合格工业区的产品成本中都必须有以色列的投入份额,因此以色列相关投入品先后以零关税进入约旦、埃及和美国市场,从而极大扩展了以色列的对外出口份额。此外,合格工业区项目也缓解了以色列国内由劳动力成本较高而导致的纺织业危机。以色列相较于周边的阿拉伯国家更为发达,国内劳动力成本较高,且以色列与周边阿拉伯国家紧张的政治关系,导致其无法利用周边国家廉价劳动力,因而在与其他发展中国家的纺织业竞争中居于不利地位,而合格工业区项目恰好能解决这一问题。^③

① 参见潘基宏、王昕《从“消极合作”到“积极合作”——中东变局下埃及和以色列关系的新发展》,《国际关系研究》2021年第5期,第122页。

② Arash Beidollah Khani, "Egyptian-Israeli Relations, History, Progress, Challenges and Prospects in the Middle East," *Journal of Middle Eastern and Islamic Studies (in Asia)*, Vol. 7, No. 3, 2013, pp. 95-99.

③ Austin Carter, Yun Gong and Jeffrey B. Nugent, "Measuring Trade Advantages of the Qualifying Industrial Zones Program of Jordan and Egypt Offered by the United States for Having Signed Peace Treaties with Israel," *Topics in Middle Eastern and North African Economies*, Vol. 17, No. 2, 2015, p. 196.

于埃及而言,发展经济是其首要目标,合格工业区的实施为埃及带来的经济影响显而易见,如增加出口、吸引投资、解决就业问题等。首先,美国对合格工业区的免税优惠促使埃及对美国出口额成倍增长,尤其是纺织品出口。^① 受益于美国普惠制和合格工业区,每年约有 10 亿美元的埃及商品免税进入美国市场,^② 纺织服装业成为合格工业区的主要获利产业。因为美国对进口的纺织和服装品关税较高,合格工业区的免税优惠对该产业具有较大的利润优势,而其他如工程、轻工业或者皮革等产品则因美国原本的低关税要求而无法体现该项目的利润优势。其次,合格工业区以免税优惠进入美国市场的优势为埃及吸引了大量投资。在合格工业区注册的公司数量从 2005 年最初的 397 家发展到 2022 年的 1146 家。其中,占比最大的两个行业分别是纺织服装业和食品加工业,其他皮革、基础材料、工程以及玻璃制品、塑胶制品等行业占比较少。最后,合格工业区的建设也为埃及的就业问题提供了舒缓之道。埃及国内对合格工业区的设立一直存在反对声音,但埃及的劳工领袖将其视为提供就业机会的重要机制,^③ 且解决就业成为该项目的民意基础。^④ 不出所望,合格工业区确实为埃及提供了大量就业机会。^⑤

但经济方面的合作也不是没有任何问题。埃及国内有人将合格工业区称为一项“与魔鬼的交易”,合格工业区内 5% 的出口商占合格工业区向美国出口的 80%,所有这些工业巨头是合格工业区的支持者和宣传者,而其他的中小企业则并未从中赚得多少利益,甚至受到以色列强迫购销原材料

-
- ① Yehudith Kahn and Tamar Arieli, “Post Conflict Normalization through Trade Preferential Agreements: Egypt, Israel and the Qualified Industrial Zones,” *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2020, p. 18.
- ② “Statement on the United States-Egypt Trade and Investment Council Meeting,” Office of the United States Trade Representative, April 12, 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/april/statement-united-states-%E2%80%93-egypt-trade>.
- ③ VikashYadav, “The Political Economy of the Egyptian-Israeli QIZ Trade Agreement,” *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 11, No. 1, 2007, p. 75.
- ④ Panagiota Athanassiou Strikou, “Economic Restructuring and the Dilemmas of Manufacturing in Egypt: Business Interests and the Political Economy of the Qualifying Industrial Zones (QIZS) under Mubarak,” Doctoral dissertation, American University of Beirut, 2018, p. 86.
- ⑤ Haisam Hassanein, “Commercial Diplomacy in the Middle East,” *Foreign Affairs*, January 11, 2017, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2017-01-11/commercial-diplomacy-middle-east>.

的威胁。^① 相较于企业巨头,埃及中小企业受益的可能性比较低,因为享有免税优惠的合格产品必须包含一定比例的以色列投入,而相较于其他可替代性投入来说,来自以色列的投入成本更高,从而影响了埃及中小企业对合格工业区的利用。^② 此外,以色列还可能无法保障对埃及出口产品所需必要以色列成分的投入。^③ 合格工业区存在的以上问题降低了埃及中小企业利用该机制的动力。

此外,埃及欲借鉴约旦实践与美国进一步达成双边自由贸易协定以及降低以色列在合作框架中原产地投入配额的目的也未实现,还可能加剧合格工业区反对者的质疑。埃及国内有人甚至将合格工业区合作框架称为精英的阴谋,即美国和埃及精英们为迫使埃及和以色列经济正常化的阴谋。^④

(三) 国际关系层面:形成“合格工业区式”国际关系处理模式

于美国而言,其形成了以经济手段解决政治问题的“合格工业区式”国际关系处理模式。根据这一模式,美国基于其强大的经济实力去调和另外两个存在历史冲突、关系不睦的国家以实现其相关政策目标。

这一模式在埃及和约旦实践中的成功,使美国考虑将其用于其他目标国家,例如,同是美国在中东盟友的土耳其。^⑤ 2003年,美国国会研究服务

- ① Hussein Abd Rabo, "The QIZ: A Faustian Deal," *Daily News Egypt*, January 4, 2016, <https://dailynewsegypt.com/2016/01/04/the-qiz-a-faustian-deal/>; 据报道,美国、以色列、埃及三方已同意降低三方合作门槛,将目前 10.5% 的以色列成分要求降至 8.2%,但最终协议尚未签署,且由于以色列对加沙地带持续性的攻击,最终签署时间成为未知数。Sara Seif Eddin and Shams Eddin Essam, "Sources: US, Egypt and Israel Agree to Reduce the Israeli Input in QIZ Agreement Products," *Mada*, December 28, 2023, <https://www.madamasr.com/en/2023/12/28/news/u/sources-us-egypt-and-israel-agree-to-reduce-the-israeli-input-in-qiz-agreement-products/>.
- ② Panagiota Athanassiou Strikou, "Economic Restructuring and the Dilemmas of Manufacturing in Egypt: Business Interests and the Political Economy of the Qualifying Industrial Zones (QIZS) under Mubarak," Doctoral dissertation, American University of Beirut, 2018, p. 99.
- ③ Sara Seif Eddin and Shams Eddin Essam, "Sources: US, Egypt and Israel Agree to Reduce the Israeli Input in QIZ Agreement Products," *Mada*, December 28, 2023, <https://www.madamasr.com/en/2023/12/28/news/u/sources-us-egypt-and-israel-agree-to-reduce-the-israeli-input-in-qiz-agreement-products/>.
- ④ Yehudith Kahn and Tamar Arieli, "Post Conflict Normalization through Trade Preferential Agreements: Egypt, Israel and the Qualified Industrial Zones," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2020, p. 1.
- ⑤ 参见吴冰冰《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》,《外交评论》(外交学院学报)2018年第5期,第44页。

处的报告曾指出,鉴于土耳其与中东、欧洲以及西方联系的重要性,该国是美国“希望接触的国家”,并提出包括合格工业区计划在内的接触方案。^①就土耳其本身而言,同样希望借用“合格工业区式”的国际关系处理模式缓解与亚美尼亚之间的紧张关系。土耳其和亚美尼亚出于历史原因,截至2019年尚未有外交关系,且封闭陆地边界。在官方外交努力失败后,两国民间组成的对话小组为促使两国之间的关系正常化发展提议在官方层面采用合格工业区计划,在美国的介入下,实现三方的互融互通。^②迄今,两国仍在为关系正常化进行各种尝试和努力,合格工业区也是可能采取的具体措施之一。

综上所述,美以埃合格工业区合作框架的践行在有限程度内实现了各方合作的政治和经济目标,也产生了其他溢出效应。除为美国形成“合格工业区式”的独特国际关系处理模式之外,该合作框架作为一个仅有区域和原产地比例限制的经贸安排,也为其他国际投资者提供了获取美国免税优惠的机遇。

社会科学研究出版社版权所有

四 对美以埃合格工业区合作框架的评价

除为外国投资者提供投资机遇外,美以埃合格工业区合作框架也丰富了国际合作模式,不失为改善冲突国家或者地区间关系的可选路径。

(一) 外国投资者:充分利用类似经贸安排,参与全球产业链

合格工业区为外国投资者提供了广阔的投资机遇。以中国为例,在中美经贸关系紧张的环境下,中国企业可充分利用合格工业区合作框架,以此为跳板进入美国市场。事实上,中国企业早已开始利用合格工业区打通美国市场。埃及商会联合会(Federation of Egyptian Chambers of Commerce)秘书长阿拉·埃兹(Alaa Ezz)指出,最早利用合格工业区的就是土耳其和

① Mary Jane Bolle, “Turkey: Qualifying Industrial Zones (QIZs) —Issues and Economic Implications,” Congressional Research Service, Library of Congress, 2003, pp. 2-3.

② Talha Köse, *Armenia and Turkey: An Overview of Relations and Prospects for Normalization*, İstanbul: HDV Publication, 2019, p. 7.

中国企业,反而埃及企业并没有从该合作框架中获得多少利益。^①当前,埃及政府当局正积极挖掘合格工业区的经济潜力,例如,采取完善合格工业区基础设施等举措以推动出口翻倍。^②凭借合格工业区对投资的吸引力,埃及积极招商引资,例如,2022年2月24日,埃及合格工业区联合埃及驻北京经济商务局与中国玻璃工业协会和10家中国顶级玻璃产品制造商举办了网络研讨会,旨在吸引中国玻璃生产企业到埃及投资,尤其是借助合格工业区增加对美国市场的玻璃产品出口,以及促进玻璃制造产业在西奈半岛的落户。^③

就具体行业选择方面,从当前埃及合格工业区的出口企业结构来看,纺织服装行业占比较大,其他行业则占比较少,例如,因关税较高而在合格工业区可获取较高利润的食品行业。造成食品行业无法像纺织和服装行业一样利用合格工业区的主要原因是,美国的食品进口有严格的卫生标准和法规约束,因而限制了埃及在食品方面的出口。^④而中国食品企业可以通过增强自身生产能力,结合自身优势并利用埃及的劳动力优势,利用合格工业区打开美国食品市场从而获得可观的利润。根据美国国际开发署在2015年所发布的一份关于埃及合格工业区出口多样化机会的报告表明,食品加工行业是最有可能加入合格工业区计划的行业。^⑤此外,鞋类行业、皮革配件行业以及轻工制造业等也是具有受益前景的可选行业。^⑥

此外,合格工业区还可以为中国与埃及重要合作项目——中埃·泰达

-
- ① Nehal Samir, "Egypt Is Not Properly Benefiting from QIZ Agreement: Fedcoc Secretary General," *Daily News Egypt*, December 25, 2018, <https://dailynewsegypt.com/2018/12/25/egypt-is-not-properly-benefiting-from-qiz-agreement-fedcoc-secretary-general/>.
- ② "Government Discusses Doubling Egypt's QIZ Exports," *Daily News Egypt*, February 24, 2020, <https://dailynewsegypt.com/2020/02/24/government-discusses-doubling-egypts-qiz-exports/>.
- ③ "QIZ Webinar with the China National Association for Glass Industry," QIZ, February 24, 2022, <http://www.qizegypt.gov.eg/Page/News/62#>.
- ④ Yehudith Kahn and Tamar Arieli, "Post Conflict Normalization through Trade Preferential Agreements: Egypt, Israel and the Qualified Industrial Zones," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 26, No. 4, 2020, p. 16.
- ⑤ Jeannette Paulino, Stewart Pierce-Gardner, Leanne Sedowski, John Varley, Jaleen Moroney, "Qualified Industrial Zones in Egypt: Opportunities for Export Diversification," USAID, July 12, 2015, p. VIII, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAO0KKqV.pdf.
- ⑥ Jeannette Paulino, Stewart Pierce-Gardner, Leanne Sedowski, John Varley, Jaleen Moroney, "Qualified Industrial Zones in Egypt: Opportunities for Export Diversification," USAID, July 12, 2015, p. VIII, https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PAO0KKqV.pdf.

苏伊士经贸合作区（简称“泰达合作区”）提供叠加优惠，促进泰达合作区的长足发展以及中埃的深入合作。^① 由前所述，企业享受免税进驻美国市场的优惠政策仅有两个条件限制，即企业地理区域位于合格工业区内以及企业生产的产品满足原产地要求。由于泰达合作区恰好位于合格工业区范围内，因此进驻泰达合作区的企业可以享受双重政策优惠，既可以享受投资成本核减 50% 的优惠，^② 也可以在满足原产地要求的前提下享受免税进入美国市场的优惠政策。^③ 泰达合作区作为中埃合作的重要项目是推动中国企业走出去的重要平台，^④ 而合格工业区可以进一步为中国“走出去”企业提供优惠政策的加持。

（二）国家：基于非对称相互依赖，推动国际合作

合格工业区机制直接体现的是一种非对称性的相互依赖。依赖源于交往，当交往产生需要有关各方付出代价的相互影响时，相互依赖就出现了。但因代价所产生的影响并不必然是对等的，更多的是非对称性的影响，即构成非对称性的相互依赖。^⑤ 非对称相互依赖关系中，包括依赖性较小的一方（强势一方）和依赖性较大的一方（弱势一方），强势一方拥有较强的主导能力。

在合格工业区这一国际机制中，美国为埃及提供非对等的零关税优惠，以解决埃及紧迫的经济问题为条件，换取埃及与以色列紧张关系的缓解，以实现其特殊的中东战略。虽然在非对等相互依赖关系中，依赖性较小的

① 需要注意的是，泰达合作区与美以埃合格工业区有本质区别。前者是中国企业依据埃及境内经济特区政策和法律建设的中国境外经贸合作区，而后者则是美国、埃及、以色列三国在国家层面基于条约达成的具体合作框架。

② 参见《中埃·泰达苏伊士经贸合作区，助力发展》，<https://www.setc-zone.com/system/2017/03/20/011259046.shtml>。

③ 参见《泰达合作区 + QIZ：助力企业开拓美国市场》，中非泰达微信公众号，2021 年 1 月 25 日，<https://oip.ccpit.org/ent/parkNew/2032>。

④ 参见《中埃·泰达苏伊士经贸合作区》，天津外经贸微信公众号，2022 年 7 月 5 日，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI4MDE5NzUzNA==&mid=2649410646&idx=1&sn=3d4813709dbe2af8fa716a322b03b98f&chksm=f3a24ca7c4d5c5b1b787787c4206c42ccb2dcf339d8478988dbf72fa4c93c2d400dace675ec&scene=27。

⑤ 参见〔美〕罗伯特·基欧汉、〔美〕约瑟夫·奈《权力与相互依赖》第 3 版，门洪华译，北京大学出版社，2002，第 9～12 页。

一方因其可凭借较强的实力优势,以(促动)变化相威胁,可以将相互依赖作为一种权力来源(因为在关系发生变化时,他方会付出更高的代价),^①但从反面来讲,这种主导优势也可以是促进合作达成的一个决定性因素。美国基于其明显强于埃及的实力,主导形成这一国际机制。虽然合格工业区背后承载着美国的中东战略目标,但除去特殊目的,这种合作模式可以成为推动冲突国家或地区国际关系向好发展的一种策略。

目前,国际上存在冲突的国家或地区较多,作为有意主导促进国家和地区紧张关系缓和的国家,在基于非对称相互依赖模式有目的地通过合格工业区模式促进国际合作进程中,需要具有足够的基于政治或者经济的可依赖性,只有这样,才有能力在冲突国家或地区之间达到“调停”冲突的效果。

但需要注意的是,美以埃合格工业区合作框架在经济和政治目标的实现上都是有限的。究其根源,在于美国、以色列和埃及三方合作缺乏公平,无法实现共赢。美国和以色列在洽谈合作中具有绝对优势地位,而埃及处于被动地位,导致埃及无法充分实现其诉求。尽管埃及从2017年就开始要求降低以色列的必要成分比例,但直至目前尚未实现。^②因此,在基于非对称相互依赖关系促进冲突国家或者地区进行合作时,公平的合作机制是真正达到合作效果的重要保障。

此外,国家也应当充分重视企业等民间力量在促进国家间交往中的作用。从合格工业区的缘起来看,约旦企业家的游说是促进合作达成的重要因素。^③具有强烈经济动机的企业等民间主体推动合作的基础是可以产生共赢的结果,而这正是合作达成的重要基点。就国家间合作形式而言,在政治关系较为敏感的地区,可以采取更加灵活的方式促进各方合作,减少潜在的合作障碍。例如,如果正式的需要议会批准程序的条约形式难以实现,可以利用其他如谅解备忘录、现有的可利用地缘战略的双边条约的扩展

① 参见毕世鸿、屈婕《东盟国家对“一带一路”倡议的认知及其应对探析——基于非对称相互依赖视角》,《太平洋学报》2021年第4期,第40~41页。

② “Qualifying Industrial Zones (QIZs),” American Chamber of Commerce in Egypt, <https://www.amcham.org.eg/information-resources/trade-resources/egypt-us-relations/qualifying-industrial-zones>.

③ Jeffrey Nugent and Abba Abdel-Latif, “A Quiz on the Net Benefits of Trade Creation and Trade Diversion in the QIZs of Jordan and Egypt,” *Economic Research Forum Working Papers*, Vol. 514, 2010, p. 5.

(如议定书)等形式实现合作目的。

结 语

埃及和以色列之于美国是重要的(中东)地区战略合作对象,但埃及和以色列之间却存在难以调和的历史和现实矛盾。因而,为便利美国在中东地区的战略部署,美国提出合格工业区项目,试图作为中间调停人以促使埃及和以色列关系缓和并增进合作。为此,在美国的主导下,美以埃三方形成了合格工业区合作框架。该合作框架可谓是一种试图用经济手段解决政治问题的典型实践。总体上,虽然美以埃三方合作的首要目的是政治调和,但在后冲突时代,该合作框架的经济效用却更为凸显。

在该合作框架下,美国、以色列和埃及从不同程度上实现了其政治和经济目的,同时也呈现一定的溢出效应。就政治目的而言,该框架仅有限地推动了埃以关系正常化。埃及和以色列利用合格工业区展开经济方面的务实合作,成为促使两国关系由冷转暖的重要抓手。但因经济而促发的互访活动间隔十年之久,两国政治高层往来具有“秘密性”,都体现出该框架在调和国家关系方面的局限性。在经济层面,虽然该合作框架确实对埃以两国经济发展做出较大贡献,但由于受益者局限于少数大型企业,埃及也并未实现与美国签订双边自由贸易协定的目标,因此该机制在经济层面的作用也体现出一定的局限性。

美国基于其强大的经济和政治实力,形成了“合格工业区式”的国际关系处理模式。在美以埃合格工业区合作框架下,美国与其中一国(以色列)是“扶持与被扶持”的关系,两者之间具有较稳固的关系链。另一国则是“利益攸关国”(埃及),为了与美国达成合作而妥协于与其历史冲突对象国进行合作。在此三方框架中,相对于美国和以色列(被扶持国)的绝对优势地位,埃及(利益攸关国)在三方中处于被动地位,拥有较低的议价能力,无法充分实现其诉求。总体上,在“合格工业区式”的国际关系处理模式中,三方从中获得的收益并不相同。美国处于主导地位,“被扶持国”和“利益攸关国”由美国根据其政策需要进行选择,且三方具体的合作内容也由美国决定。对于美国及“被扶持国”,政治目的是这一合作模

式的主要目标。相对而言，“利益攸关国”偏重其经济目的。

基于该合作框架的溢出效果，埃及境内的外国投资者可以充分利用该合作框架参与全球产业链，而国家也可以考虑通过这种“嵌合式”国际协定安排推动区域性或非区域性的国际合作，但需要注意的是，无论采用何种模式构建国际合作框架，公平应是合作效果的最大保障。

[责任编辑：张玉友]

社会科学文献出版社版权所有