

“以色列优先”与特朗普中东政策的内在逻辑^{*}

汪 波 伍 睿

摘 要：在多种因素的影响下，特朗普改变了美国历任总统的基本策略，推行了一系列“以色列优先”的中东政策。特朗普政府“以色列优先”的中东政策主要包含四个方面：持续制造叙利亚内乱，帮助以色列“境外御敌”；全面遏制伊朗缓解以色列面临的安全威胁；承认以色列对争议领土享有主权并满足以色列的扩张要求；推动以色列与阿拉伯国家关系缓和。特朗普政府以维护以色列利益为核心的中东政策在很大程度上加速了以色列政治目标的实现，为以色列捍卫自身利益提供了重要的政治资源，但也对中东地区安全局势的发展埋下重大隐患。

关 键 词：美国；以色列；中东政策

作者简介：汪波，博士，上海外国语大学中东研究所教授（上海200083）；伍睿，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所2019级博士研究生（上海200083）。

文章编号：1673-5161(2021)03-0015-17

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系上海外国语大学规划基金一般项目“‘一带一路’沿线小国群体研究”（2020114067）的阶段性成果。

以色列自建国起就一直是美国在中东地区最重要也最为特殊的盟友,两国在政治、经济和军事方面都存在着广泛深入的联系与合作。长期以来,美国历届政府的中东政策都偏向以色列,不过也会考虑到国际社会对以色列相关问题的共识,尽力保持与有关各方关系的平衡。

但在特朗普政府执政期间,美国政府在三方面因素的影响下,形成了一种明显的“以色列优先”的中东政策。首先,特朗普政府极力袒护以色列,旨在取悦帮助其 2016 年总统竞选成功的美国基督教福音派选民。作为一种政治与宗教合作,81%的白人福音派选民在总统大选中投票支持特朗普,占支持特朗普选民的 40%,是助力特朗普赢得选举的最主要政治力量。^① 作为回报,特朗普为了满足福音派出于其信仰的政治诉求,对以色列提供全力支持和维护。其次,特朗普希望利用以色列问题的特殊性和复杂性为自己争取政治成果。特朗普作为依靠民粹力量上台的总统,与同样代表民粹主义的以色列总理内塔尼亚胡结盟可以迎合美国的民粹主义潮流,塑造其强势的民粹主义者形象,并通过挑战和打破美国历届政府在以色列问题上的体制约束,来实现个人政绩的突破。最后,在外交决策层面上,特朗普女婿库什纳代表的犹太裔精英频繁介入美国政府重大事务的政策制定,也是特朗普政府中东政策带有浓重以色列倾向的重要缘由。库什纳是正统派犹太教信徒,在宗教信仰与个人情感的双重加持下,库什纳为代表的美国犹太裔精英以绝对“亲以色列”姿态投入到各项政策的制定过程中,因此特朗普政府的中东政策自然会和以色列政府在政治理念上高度契合。正是在这三重因素的影响下,特朗普政府在推行“美国优先”政策的同时,在中东推行了一种“以色列优先”的中东政策。为了实现以色列利益的最大化,特朗普政府采用了一系列策略组合的方式来实现对以色列利益的维护和拓展。这些策略主要包括持续制造叙利亚内乱帮助以色列“境外御敌”、全面遏制伊朗缓解以色列面临的安全威胁、承认以色列对争议领土享有主权满足以色列的扩张要求以及推进以色列与阿拉伯国家间的关系缓和。

^① Elizabeth Dias, “Christianity Will Have Power,” *The New York Times*, August 9, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/08/09/us/evangelicals-trump-christianity.html>, 上网时间:2020 年 12 月 28 日。

一、维持叙利亚内乱支持以色列“境外御敌”

从2011年开始,叙利亚就在中东变局的影响下陷入了长期战乱,这使得一直和叙利亚处于紧张敌对关系的以色列获得了充分的喘息机会。但随着2015年9月俄罗斯对叙利亚内战的介入,叙利亚的局势开始朝着越来越有利于巴沙尔政权的方向发展。对以色列而言,“以色列的安全形势面临着严峻的变化与挑战”。^① 不仅伊朗主导的什叶派武装力量将叙利亚发展成进攻以色列的前沿阵地,在伊朗和黎巴嫩真主党等什叶派武装力量的支持下,叙利亚政府还逐渐转守为攻并扩大着控制范围,其实力的恢复和叙利亚国内局势的逐步明朗意味着叙利亚政府将会投入更多精力与以色列就有关戈兰高地被占领土的主权将进行新一轮的争夺。

面对这种情况,为帮助以色列继续占领戈兰高地,以及避免来自叙利亚境内什叶派武装的进攻危险,特朗普虽有意避免深度卷入叙利亚战事,但也将叙利亚作为维护以色列利益的延伸地带,并很快开始采取了行动。由于以色列国土狭小,缺乏战略纵深,要避免以色列直接暴露于叙利亚境内什叶派武装势力的直接攻击,美国政府采取维持和加剧叙利亚内乱做法的同时,支持以色列打击叙利亚的军事设施和叙利亚境内的什叶派武装势力,以帮助以色列实现“境外御敌”。

为了实现这一目标,特朗普政府对叙利亚发动了多次极具针对性的军事打击,旨在弱化叙利亚政府的军事行动能力,削弱其装备水平和反击效力,使叙利亚难以在短期内结束内战。特朗普自上任之初,就明确表示将改变前任总统奥巴马的中东政策,不再容忍叙利亚政府的化武袭击行动。^② 在特朗普看来,奥巴马政府对伊朗的战略松绑大大增强了其领导的什叶派整体实力。为了支持巴沙尔政权,实力不断增强的伊朗不仅部署伊斯兰革命卫队(Islamic Revolutionary Guard Corps)革命卫队“圣城旅”(Quds Force)以及支持其他中东国家的什叶派武装秘密进入叙利亚,协助叙利亚政府军打击反政府武装,而且还为叙政府军提

^① Robert Barron, Joe Barnes, “Trump Policy in the Middle East: Syria,” *Issue Brief*, Rice University’s Baker Institute for Public Policy, March 7, 2018, p. 2.

^② Travis Fedschun, “Trump slams Obama Over not Crossing ‘Red Line’ in Syria with ‘Animal Assad’,” *Fox News*, April 8, 2018, <https://www.foxnews.com/politics/trump-slams-obama-over-not-crossing-red-line-in-syria-with-animal-assad>, 上网时间:2020年12月20日。

供了大批武器装备。^①与此同时,叙利亚在伊朗的战略版图中发挥着重要作用,也是伊朗向黎巴嫩真主党、哈马斯、巴勒斯坦伊斯兰圣战组织等输送武器的关键转运枢纽。随着伊朗主导的什叶派势力在叙利亚及其周边影响的不断扩大,以色列倍感威胁。以色列官方多次声称伊朗在叙利亚建设了弹道导弹发射基地以及一条穿越叙利亚的什叶派武装后勤供给线。^②对于如何遏制叙利亚政府军的发展,奥巴马在任期间一直没有给出明确的而有效的措施,甚至对于以何种方式来应对叙利亚的疑似化学武器基础设施也犹豫不决。2013 年大马士革东古塔郊区发生化学武器袭击事件,造成近 1,500 人丧生,奥巴马政府也没有采取实质性措施来制裁叙利亚政府。

特朗普上台后,很快就对叙利亚政府军展开了密集的打击行动。这些行动表面上以消除化武威胁和极端组织“伊斯兰国”(ISIS)为由,并将目标对准了叙利亚政府的军用基础设施和武器力量,其真实意图显然是为打击叙利亚政府军以及什叶派武装的进攻实力。为了压制什叶派武装扩展势头,并使巴沙尔政权继续深陷持久内战泥潭,特朗普政府多次有针对性地摧毁叙利亚政府军的武器库、防空站、指挥控制中心、情报站等重要设施,并以“自卫”为借口对打击“伊斯兰国”组织的叙利亚政府军发动攻击,进而将叙利亚政府军拖入长期围剿反政府武装和打击恐怖组织的持续冲突之中。除了打击军事设施外,美国军队还对叙利亚政府控制的油田设施进行攻击,通过零敲碎打的方式袭击叙利亚政府所属的炼油厂和天然气站等,其目的就是要破坏叙利亚的能源生产,迫使叙政府不得不花费大量精力和财力修复油气设施。此外,“为了切断伊朗及其代理人通过主要通道线路进行交流和武器供给,在特朗普宣布从叙利亚撤军后,美国继续保持了在叙东部阿特坦夫(At Tanf)地区的军事存在”^③,这也对伊朗扩大什叶派势力的整体战略布局产生了破坏效果。

在特朗普政府的“正面协助”下,以色列加大了对叙利亚的打击力度和打击

^① Will Fulton, Joseph Holliday and Sam Wyer, “Iranian Strategy in Syria,” *Institute for the Study of War*, May 2013, p. 9.

^② Judah Ari Gross, “Satellite Shows aftermath of Alleged Israeli Strike on Iranian Base in Syria,” *The Times of Israel*, November 8, 2020, [https:// www. timesofisrael. com/satellite-shows-aftermath-of-alleged-israeli-strike-on-iranian-base-in-syria/](https://www.timesofisrael.com/satellite-shows-aftermath-of-alleged-israeli-strike-on-iranian-base-in-syria/), 上网时间:2020 年 12 月 21 日。

^③ Carla E. humud, Kenneth Katzman, and Jim Zanotti, “Iran and Israel: Tension over Syria,” *In Focus, Congressional Research Service*, June 5, 2019, pp. 1-2.

范围。为了消除伊朗在叙利亚的军事存在,并阻断伊朗通过叙利亚向黎巴嫩真主党输送高精度弹药武器,以色列主要攻击伊朗在叙利亚的火箭库、武器运输通道、情报后勤基地等重要军事目标。仅2018年,以色列就对这些目标发射了约2,000枚导弹。^①很明显,美国政府对叙利亚境内的多次军事打击延缓了叙利亚政府的行动速度,为以色列发动攻击制造了机会。

在进行军事打击的同时,特朗普政府还利用叙利亚国内的库尔德武装割据势力,让叙利亚继续其国家分裂状态。2010年底爆发的“阿拉伯之春”激活了库尔德人的建国梦想,叙利亚国内长期遭受政府打压的库尔德人也趁内乱之机建立起武装并强势崛起。尤其是在同极端组织“伊斯兰国”的抗争中,库尔德武装迅速成长为叙境内仅次于政府军的第二大势力,其追求“自决”的政治诉求在民族问题和国家结构两个方面严重影响了叙内战的发展和国家的统一。

美国支持和利用叙利亚库尔德武装力量就是要确保叙局势的混乱,在军事上达到牵制多方的效果,使叙难以实现统一。同时,库尔德人控制的叙北部地区的油田还能为以色列提供急需的能源。叙利亚的油田主要集中在东北部的代尔祖尔省,2017年10月,库尔德武装从极端组织“伊斯兰国”手中夺取代尔祖尔东南部的奥马尔油田后,就一直控制着叙利亚约70%的石油资源。^②美国积极推动以色列与库尔德武装达成石油交易,使以色列从叙利亚获取石油利益。对于石油资源匮乏的以色列来说,与库尔德武装之间的合作也是出于最实际的能源需求。以色列作为库尔德武装的能源买家,不仅能满足自身的能源需要,还能为库尔德武装提供大量资金,使其继续维持在叙利亚东北地区的自治。美国为了帮助库尔德武装力量“叙利亚民主军”保护油田,在宣布从叙利亚撤军后还继续保留了在代尔祖尔的部分军事力量。美国对叙利亚库尔德武装的帮扶,主要是提供技术培训和战术指挥,并援助大量军用物资以及予以庇护。美国与以色列互相配合,并利用库尔德武装作为叙利亚的内线威胁,在叙利亚境内形成美以与库尔德武装的地缘呼应,进而对巴沙尔政府构成里外夹击。这不仅实现了美国帮助以色列“境外御敌”的目的,而且还利用叙利亚的能源资源解决了以色列的能

^① Ilan Goldenberg, Nicholas A. Heras, Kaleigh Thomas, and Jennie Matuschak, “Countering Iran in the Gray Zone: What the United States Should Learn from Israel’s Operations in Syria,” *CNAS*, 2020, pp. 7–8.

^② Reality Check Team, “Syria War: Who Benefits from Its Oil Production,” *BBC News*, November 21, 2019, <https://www.bbc.com/news/50464561>, 上网时间:2020年12月23日。

源需求,取得了一举多得的效果。

二、全面遏制伊朗减轻对以色列的安全威胁

全面遏制伊朗并消除其对以色列的威胁,同样也是特朗普政府维护以色列安全的重要途径。客观而言,当前以色列面临的主要安全威胁并非来自周边的阿拉伯国家,因为阿拉伯国家没有足够能力对以色列进行毁灭性的军事打击。而拥有较为完整军工体系的伊朗及其主导的地区什叶派武装力量,才可能对以色列构成真正的安全威胁。因此,以色列“把伊朗视为自己的头号敌人”,并“不遗余力地(推动美国)围剿伊朗”。^① 特朗普政府上台后开始着手从源头上抑制伊朗的发展势头,以便为以色列维护国家安全做长远打算。在推进这一目标实现的过程中,特朗普政府在对伊朗实施极限施压时,虽然强调美国单边行动,但也尽力避免与伊朗爆发全面战争。在“美国优先”的原则基础上,特朗普政府的策略主要是通过构建“内外双轨道压迫”来实现对伊朗的极限施压,使以色列国家安全的“伊朗威胁”得以减轻。

特朗普政府制造伊朗“内部压迫”的重要环节,就是退出伊核协议并重启全面制裁。在特朗普政府看来,“伊朗威胁”的扩大很大程度上源于伊核协议的签订。因为伊核协议的签订解除了美国对伊朗军事打击的威胁和压力,增添了伊朗经济、军事和外交的活力,以及适度松绑和强化了伊朗什叶派伊斯兰革命思想在伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、加沙地带以及也门等地的渗透,使中东地区出现了一个以伊朗为首且关联紧密的“什叶派之弧”的地缘战略空间。特朗普处理美伊关系的基本出发点是“确保伊朗彻底放弃研发核武器计划,乃至彻底剥夺伊朗拥核和远程投放核弹的能力”,其中,“伊核协议是特朗普实施遏制伊朗战略的首要切入点”。^② 这也说明,伊核协议的存留并不以伊朗是否真正遵循协议内容为依据,而是以中东秩序主导者美国的战略构想为评判标准。2017年10月,特朗普政府公布的对伊战略报告正式拉开了美国退出伊核协议的序幕。在这份报告中,特朗普指责伊核协议是美国签署的最糟糕的协议之一,声称会直接面对伊朗对美

① 范鸿达:《伊斯兰革命视阈下的伊朗发展观察》,载《比较政治学研究》2020年第1期,第168-182页。

② 刘辰、马晓霖:《延续与调整:美国特朗普政府的中东政策》,载《阿拉伯世界研究》2019年第5期,第46-119页。

国及以色列的敌视与威胁。同时他还强调要与盟友共同就伊核协议达成新的方案,否则会做好退出伊核协议的准备。^①在正式提出退出伊核协议的可能性之后,特朗普政府加紧向美国国会和盟国施压,敦促有关方加紧就修改协议条款和加强限制伊朗导弹项目等达成一致。^②

经过数月的争论,2018年5月,特朗普正式宣布美国退出伊核协议。在单方面撕毁伊核协议后,特朗普政府重启了针对伊朗的全面经济制裁。在贸易和金融领域,美国启动了程序复杂、覆盖广泛的制裁机制,极力封锁伊朗与全球金融体系的联系。在关乎伊朗经济命脉的油气领域,美国不但对伊朗做出了严厉的出口限制,还对投资伊朗的外国石油资本进行制裁威胁。美国重启制裁造成了伊朗经济的重大损失,伊朗2019/20财年的国内生产总值萎缩6.8%,通货膨胀率上升10个百分点,达到至41.2%。^③经济负增长和大幅度通货膨胀影响到伊朗的社会稳定,国内民众的日常生活遭受严重冲击,罢工和游行等抗议活动频繁发生,经济和社会危机使伊朗的政治稳定面临重大挑战,伊朗高层内部分歧也有所显现。由于美国是伊核协议的主要签约国,且在中东地区和国际社会拥有巨大影响力,因而美国退出伊核协议并加大制裁伊朗的行动极大地制约了伊朗的发展势头。为此,以色列总理内塔尼亚胡盛赞特朗普政府退出伊核协议的举措具有历史意义,并感激他为伊朗永远无法拥有核武器所做的努力。^④

为使制裁能够发挥最大效用,特朗普政府还接连不断地在伊朗周边地区制造事端,使伊朗面临各种严峻的“外部压迫”。特朗普政府极具针对性的挑衅压制了伊朗的境外利益,其战略部署主要围绕两条线展开。一方面,美国采用军事手段直接打击伊朗在中东地区不断整合的什叶派力量。近年来,伊朗在境外的力量投射迅速增长,逐步推动形成了一个所谓“什叶派之弧”的地缘战略态势。

^① Donald Trump, “Remarks by President Trump on Iran Strategy,” *National Security & Defense*, October 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>, 上网时间:2020年12月25日。

^② Donald Trump, “Statement by the President on the Iran Nuclear Deal,” *National Security & Defense*, January 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>, 上网时间:2020年12月25日。

^③ “Iran’s Economic Update,” *The World Bank*, October 1, 2020, <https://www.worldbank.org/en/country/iran/overview#1>, 上网时间:2020年12月27日。

^④ Catherine Lucey, “Donald Trump Announces US Pulling Out of Iran Nuclear Deal, Reviving Economic Sanctions,” *ABC News*, May 9, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-05-09/donald-trump-pulls-us-out-of-iran-nuclear-deal/9741446>, 上网时间:2020年12月27日。

尤其是随着伊朗势力在伊拉克与叙利亚的直接联通,伊朗向境外什叶派提供支援的能力也大大增强,伊朗伊斯兰革命卫队圣城旅的武装力量已全面进入叙利亚指挥和协助政府军作战。作为直接听命于伊朗最高领袖的精锐武装力量,圣城旅不仅担负着国家防务的重要职责,而且还建立了庞大的地区性情报网络,积极扶持和控制伊拉克、黎巴嫩、也门等地的什叶派武装对地区局势进行干预。“圣城旅”还通过提供武器装备、制定作战计划、调动跨国什叶派民兵协同作战,使地区分散的什叶派势力逐步融入伊朗的战略体系,由此形成了伊朗领导的地区什叶派联盟。尤其是,圣城旅组合的什叶派联盟还把主要矛头指向以色列,因而美国和以色列都认定“圣城旅”是未来伊朗进攻以色列的主力。

为阻止什叶派势力的进一步联合,特朗普政府一直试图在叙利亚和伊拉克等地对圣城旅进行打击。2019 年 4 月,美国政府宣布将伊朗伊斯兰革命卫队列为恐怖组织。同时,美国在伊拉克增派军队,加大对伊拉克境内的革命卫队、圣城旅和什叶派民兵组织的军事打击频率和力度,包括发动空袭和对其领导人进行定点清除。2019 年 12 月,美国国家安全顾问罗伯特·奥布莱恩(Robert C. O'Brien)向特朗普提交了一份备忘录,内容就是针对特定的伊朗官员实行军事打击,目标包括苏莱曼尼和负责也门行动的圣城旅高级指挥官沙赫莱。^① 作为伊朗伊斯兰革命卫队总司令的苏莱曼尼,负责指挥伊朗境外什叶派武装的作战行动。无论是在叙利亚还是伊拉克,苏莱曼尼都善于“运用间谍活动和秘密军事活动来确保什叶派力量的持续上升”^②。为了从根本上打击伊朗领导的什叶派武装力量的发展,2020 年 1 月美国对伊拉克首都巴格达国际机场附近发动空袭,杀害了苏莱曼尼。2020 年 12 月,美国又在伊拉克和叙利亚边境地区用无人机袭击打死了革命卫队高级将领沙赫丹。美国政府认为,苏莱曼尼等高级将领的相继丧生严重影响到伊朗与地区代理人的战术配合,甚至引发代理人政权的内部混乱。

另一方面,美国还加强了在海湾地区的军事监控以及对伊朗的武力威慑。从 2019 年 5 月开始,海湾阿拉伯国家就接连遭遇邮轮和油气设施遇袭事件,美国

^① “How Trump Administration Planned Killing Soleimani for 18 Months,” *The Citizen*, January 12, 2020, <https://www.thecitizen.co.tz/tanzania/news/international/how-trump-administration-planned-killing-soleimani-for-18-months-2701226>, 上网时间:2020 年 12 月 27 日。

^② Tim Arango, James Risen, Farnaz Fassihi, Ronen Bergman and Murtaza Hussain, “The Iran Cables; Secret Documents Show How Tehran Wields Power in Iraq,” *The New York Times*, November 19, 2019, <https://www.nytimes.com/interactive/2019/11/18/world/middleeast/iran-iraq-spy-cables.html>, 上网时间:2020 年 12 月 27 日。

认定袭击的主要发起者是伊朗伊斯兰革命卫队及其支持的也门胡塞武装。为此,美国在保持武力克制的前提下,加紧对海湾地区的战略部署,运用海空军事力量将伊朗逼入战争“临界点”,迫使伊朗在霍尔姆斯海峡陷入安全危机持续加剧的窘境。美国向海湾地区增派兵力强化了对伊朗的武力威慑。特朗普政府不仅首次向波斯湾派遣了“林肯”号航母战斗群和轰炸机编队,而且还紧接着又增派了“阿灵顿”号两栖登陆舰并部署了“爱国者”导弹系统。2019年10月,美国继续增加军力,向沙特加派两个战斗机中队、一支空军远征联队、两套防空系统和一套反导系统。仅从9月到10月,美国向沙特增兵的总数就已达3,000人。^①2020年3月,正当伊朗国内遭遇新冠疫情大暴发时,美国又向波斯湾派出了“艾森豪威尔”号和“杜鲁门”号航母战斗群,这是美国近十年来首次在中东地区进行核动力双航母部署。2020年11月,伊朗核科学家法赫里扎德遇袭身亡后,美国的“尼米兹”号航母战斗群又立刻返回波斯湾。

不仅如此,美国还积极寻求在海湾地区组建对抗伊朗的联盟,试图联合多国共同围堵伊朗。早在2019年2月,美国就与海湾阿拉伯国家和地区组织代表在华盛顿召开会议,商议组建“中东战略联盟”的相关事宜。该联盟的核心战略意图,就是在经济、导弹防御和军事行动等领域增强抗击伊朗的协同能力。7月,为应对海湾地区战略要道的航行危机,美国国防部又提出一项旨在让多国参与保护航行安全与自由的“前哨行动”计划。11月,美国宣布在巴林成立“护航联盟”作战指挥中心,强调组建护航编队是为了解决伊朗在霍尔木兹海峡制造的航行危机,保护相关方的海上安全和利益。参加这个联盟的不仅有中东地区国家以色列、巴林和沙特,还有域外国家英国和澳大利亚。该联盟大大提高了美国组织联盟在海湾地区对伊朗的施压力度。美国在强化对海湾地区军事投入的同时,还不断开展大规模实战演习,极力压制伊朗的海上行动能力。这些对伊朗进行“外扰”的压力,与退出伊核协议造成的“内忧”相结合,极大限制了伊朗的整体行动能力,从而减轻了伊朗对以色列构成的安全压力。

^① Tom Vanden Brook, “Pentagon to Send More Troops, Fighter Jets to Saudi Arabia to Confront Threat from Iran,” *USA Today*, October 11, 2019, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2019/10/11/pentagon-3-000-troops-fighter-jets-counter-iran-saudi-arabia/3943543002/>, 上网时间:2020年12月28日。

三、承认被占领土主权支持以色列领土扩张

以色列 1948 年建国的法理依据主要是 1947 年联合国大会通过的分治巴勒斯坦地区的“181 号决议”,因而以色列也是“世界上迄今为止唯一一个根据联合国决议建立的国家”。^① 建国后,以色列经过五次中东战争占领了周围更多的领土,然后又通过修建犹太人定居点等方式造成被占领土的“事实占领”。但“事实占领”始终无法得到国际社会的认可,联合国也认定这种行为违反了《联合国宪章》和《日内瓦公约》的相关规定,违背了联合国反对以武力或战争夺取领土的基本规则。^②

特朗普政府上台后,为满足以色列的领土扩张要求,美国立刻通过“逼迫式战略”来强化以色列对耶路撒冷以及其他被占领土的主权认可,该战略包括“认都”“迁馆”“送戈兰高地”和“裁定定居点合法化”等一系列措施。1947 年,联合国第 181 号决议规定耶路撒冷由联合国管理。但在紧接着的第一次中东战争后,以色列就将首都从特拉维夫迁至耶路撒冷,并于 1980 年 7 月出台了耶路撒冷基本法,从法律层面强化了耶路撒冷的首都地位。联合国安理会同年 8 月通过的第 478 号决议,谴责以色列此举违反国际法,并要求联合国成员国从耶路撒冷撤出外交使团。特朗普上台前,美国政府对耶路撒冷问题的态度,大致经历了从“支持国际化”到“默认以色列占领耶路撒冷并以此为首都”再到“要求巴以双方通过谈判解决耶路撒冷问题”的三个阶段。^③ 特朗普政府打破了此前美国政府长期坚持的“耶路撒冷平衡”政策,并于 2017 年 12 月宣布承认耶路撒冷为以色列首都。2018 年 5 月 24 日,美国正式将驻以色列大使馆从特拉维夫迁至耶路撒冷。美国政府的“认都”和“迁馆”行动,严重践踏了联合国托管耶路撒冷的权利,并有力地支持了以色列无视国际法单方面的首都主权申索行为。

在耶路撒冷问题之后,特朗普政府又把对以色列主权扩张的支持,扩大到戈

① 汪波:《中东与大国关系》,北京:时事出版社 2013 年版,第 32 页。

② Michael Lynk, “Situation of Human Rights in the Palestinian Territories Occupied since 1967: Note by the Secretary-General,” *Palestine Yearbook of International Law Online*, Vol. 1, 2016, pp. 122-125.

③ 赵克仁:《美国对耶路撒冷问题政策演变的原因》,载《西亚非洲》2001 年第 5 期,第 27-30 页。

兰高地和约旦河西岸地区。戈兰高地和约旦河西岸都是以色列在1967年第三次中东战争后占领的领土。1981年,以色列宣布吞并戈兰高地但立刻遭到国际社会的反对。联合国安理会当年通过了第497号决议,明确表示以色列将其法律、管辖权和行政机构强加于戈兰高地的决定是“完全无效的,不具备国际法律效力”^①。为了支持以色列扩大领土主权,2019年3月,特朗普政府签署正式公告承认以色列对戈兰高地拥有主权,公然挑战联合国安理会和国际法权威。另一方面,以色列很早就开始在约旦河西岸兴建犹太人定居点。尽管联合国把以色列在约旦河西岸建立定居点的行为视为非法,但实际上并没有对以色列形成约束。特朗普上任后,以色列进一步扩大定居点的建设。为了支持以色列修建定居点的行动,特朗普政府2019年11月正式宣布,不再认为以色列在约旦河西岸修建犹太人定居点的行为“违反国际法”。特朗普不顾联合国有关被占领土问题的决议,宣称以色列对被占领土拥有主权的表态,显然为内塔尼亚胡领导下的以色列政府重塑和扩大国家领土主权提供了极为重要的支持。

特朗普政府一系列确认以色列对被占领土拥有主权的措施虽然缺乏国际法理支持,但却凭借美国作为巴以问题各项议程的主导者身份以及其中东地区的霸权地位,为以色列越过联合国划定的界限追求国家主权扩大化与合法化的政治野心注入了强大动力。从另一方面来说,特朗普政府上台以来,阿以争端逐渐让位于地区地缘政治博弈,加之阿拉伯之春爆发后阿以问题被边缘化的地区政治现实,也为美国对以色列领土主权扩张的支持提供了一个更为宽松的操作环境。在此背景下,特朗普政府才得以凭借美国的实力而非国际规则,对与以色列领土利益的攸关方采取“逼迫式战略”。这不仅充分满足了以色列主权诉求的强烈偏好,还强行重塑和扩大了以色列的合法主权。

特朗普政府为实现以色列领土主权诉求而采取的所谓“逼迫式战略”有三方面的特点:第一,“逼迫式战略”强调了特朗普个人利益与实现以色列主权利益的共建性。特朗普的“逼迫式战略”既违反了国际法,也违背了阿拉伯国家的主权利益,又削弱了美国的国际影响力,体现出特朗普政府中东政策与美国国家利益之间的矛盾。也就是说,特朗普政府政策行为的出发点不在于美国与以色列之

^① “Golan Heights: Trump Signs Order Recognising Occupied Area as Israeli,” *BBC News*, March 25, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-47697717>, 上网时间:2020年12月28日。

间的国家利益互动,而在于特朗普个人利益与以色列国家利益的共生共建。这种关系背后主要是特朗普及其团队主观认定的总统个人利益需求和特朗普政府与以色列政府政治互动后的实际利益预估。自上任以来,特朗普就持续陷入内政困境。“通俄门”引发的弹劾压力,频繁的人事调整遭到的多方质疑,无重大政治成果对连任选举的影响等,都使得特朗普急需借国际事务转移内部视线并实现政绩突破。不管是耶路撒冷、戈兰高地还是约旦河西岸,围绕以色列主权诉求展开的相关议题本身都含有相当程度的特殊性和敏感性,不仅足以引发地区和国际社会的注意,还能为特朗普在其任期内推出巴以新方案即“新中东和平新计划”预热,因而具备了成就特朗普个人利益的条件。

第二,“逼迫式战略”体现了维护以色列主权利益的单向式逻辑重点。面对扩大以色列国家主权这一关涉主体众多的问题,特朗普“逼迫式战略”的单向式思维体现在只考虑以色列的个体利益得失,在其落实政策并采取具体行动的当下会即刻向外部传递以色列与相关方之间无可调和利益与无可妥协空间的信号。彻底偏向以色列的作法即使不能完全逆转联合国决议,但也能为美以赢得战略主动,刺激相关方与美国和以色列进行谈判互动。另外,特朗普的单向思维还表现为不考虑地区议题的复杂性和联动性,在一定时间内保持着逐一回应以色列主权关切的高效率。特朗普政府对以色列的支持伴随着争议范围和涉事主体的不断拓展,逐次解决具体争议领域的主权问题会推动以色列个体主权扩张的大步式跨进。对以色列而言,特朗普的政策行为是直击要害的,这种逐次回应的方式为以色列政府争取了采取后续跟进措施的时间,使以色列得以稳固住小范围优势。比如在美国宣布承认耶路撒冷为以色列首都后,2018年1月,以色列议会立刻出台一项法律修正案,根据该法案,政府未来对耶路撒冷地位问题的任何改变,都必须从过去获得议会1/2以上议员的支持变成获得2/3以上的支持。^①这是以色列强化对耶路撒冷控制力的表现,也预示了今后关于耶路撒冷地位问题的谈判将更加困难。

第三,表现出特朗普政府采取行动的主动性明显提高。美国历届政府虽然偏向以色列,但为维护地区霸权和避免与阿拉伯国家产生矛盾,大多采取较为温和的偏以政策。这使得以色列虽然长期依附于美国强大的军事霸权与话语霸权

^① Sean Rohtla, “Israel Legislature Passes Amendment Requiring Majority Vote to Cede Land,” *Jurist*, January 2, 2018, <https://www.jurist.org/news/2018/01/israel-legislature-passes-amendment-requiring-majority-vote-to-cede-land/>, 上网时间:2020年12月28日。

而不必然屈服于国际社会的压力,但其扩大国家主权的利益诉求还是受到了一定的压制。特朗普上台后,美国为以色列提供了具体并带有明确目标取向的政策支持,为以色列寻求国家利益最大化扫除了现实障碍。面对联合国和国际社会的指责,特朗普政府优先应对最核心问题,通过主动的议程设置和政策落实为以色列赢得战略优势,最终形成了在美国政府全力支持下以色列政府变本加厉的现实趋势。同时,特朗普政府还在美国国会已有立法的框架下,解除了美国自身对以色列政治支持的法律克制。美国1995年通过的《耶路撒冷使馆法案》提出,“耶路撒冷始终是一个不可分割的城市”^①,“应当承认耶路撒冷作为以色列的首都”^②,“美国驻以色列大使馆应于1999年5月31日前迁至耶路撒冷”。^③但从克林顿总统开始,小布什总统和奥巴马总统都延续了每6个月签署豁免声明来延缓迁馆期限的做法。特朗普则改变了这种传统方式,停止执行悬置迁馆的行动,表现出更加主动和实际的支持意愿。然而,以色列个体利益的实现并不等于作为一个整体的地区矛盾的解决,频繁地刺激其他涉事主体,反倒可能致使后者做出被动式反应,进而产生无法预料的破坏性效果。

四、缓和阿以关系构建以色列的外交和安全环境

在中东的伊斯兰世界中,很多国家与以色列并没有直接的领土利益纠葛,但伊斯兰国家在反对犹太人抢占巴勒斯坦领土方面保持高度一致,一直使以色列处于孤立状态。近十年来,“随着伊朗威胁的不断扩大,海湾国家在内的‘温和派’阿拉伯国家,越来越倾向于增强与以色列的合作并接受以色列对抗击伊朗威胁所提供的帮助”。^④特朗普政府上台后,在组织中东地区国家联合对抗伊朗的同时,也积极推动阿以关系和解,构建并扩大以色列的中东安全和外交环境,其目的是减少以色列在国家和主权方面遭受的来自阿拉伯世界的压力。对于特朗普政府把以色列作为优先考虑的中东政策来说,推动阿以关系缓和不但能

^① *Jerusalem Embassy Act of 1995*, Section(3)(a)(1), 104 Pub, L, No. 45, 109 Stat. 398 (1995).

^② *Ibid.* Section(3)(a)(2).

^③ *Jerusalem Embassy Act of 1995*, Section(3)(a)(3), 104 Pub, L, No. 45, 109 Stat. 398 (1995).

^④ Eyal Zisser, “Israel and the Arab World: Breaking the Glass Ceiling,” *Research Forum*, Volume 23, No. 3, June 2020, pp. 4-17.

争取阿拉伯国家对以色列国家主权的承认,而且还能从多个方面强化以色列在这个地区的政治和安全地位。

首先,随着与以色列建交的阿拉伯国家数量的增多,阿拉伯国家内部也会形成一种集群效应。尽管以色列对被占领土的主权诉求违背国际规则,但与阿拉伯国家的成功建交则意味着在事实上赢得了这些国家对以色列主权的认可。与以色列建交的阿拉伯国家数量越多,就越能作为一种事实来削弱联合国相关决议的约束力和公信力。

其次,促进以色列与阿拉伯国家的关系发展还能压制巴勒斯坦方面对以色列国家安全构成的威胁。从巴以问题的发展趋势看,巴以双方很难在短期内达成一致。特朗普政府通过拉拢阿拉伯国家,再由阿拉伯国家向巴勒斯坦施压,就能迫使巴勒斯坦作出让步。对于在政治和经济上倚仗于阿拉伯世界帮助的巴勒斯坦来说,在同时面对美、以、阿三方的压力时,可选择的方案并不多,要么在一定程度上作出妥协,要么继续承受来自美国与以色列的挑战和威胁。

最后,以色列与阿拉伯国家建交还可以进一步分化阿拉伯世界。目前,虽然一些阿拉伯国家早已或明或暗地开始与以色列进行合作,但阿拉伯世界和以色列的整体矛盾依然存在。美国高调促进阿以关系的缓和,将逼迫阿拉伯国家就与以色列的关系做出抉择^①,造成阿拉伯世界内部选择同美以联盟的“温和阵营”与反对进行联盟的“抵抗阵营”互相抗衡。以色列在美国的支持下则可以充分利用阿拉伯世界的内部分裂,为自身构建安全环境争取更多的主动权。

长期以来,美国一直被视为中东和平进程的主导者。克林顿政府时期,主要是推行“东遏两伊,西促和谈”的政策。1994年10月,以色列和约旦在克林顿的斡旋之下达成了和平条约,结束了两国长达46年的战争状态。小布什政府时期启动了中东和平“路线图”计划,力求实现以巴作为两个国家和平共存的目标。“路线图”计划虽然受到了国际社会的广泛支持,但因多重因素限制未能真正施行。奥巴马政府对巴以问题同样也高度重视,曾主张巴以双方按照“两国方案”解决纷争,也多次希望阿拉伯国家与以色列改善关系建立互信。但由于以色列和相关方在领土问题上难以化解矛盾,因而巴以问题和阿以问题都没有获得明显的进展,美国治下的中东和平也变得遥遥无期。

^① 丁隆:《阿以建交开启中东地缘政治新变局》,载《人民论坛》2020年第29期,第116-119页。

在这种僵局无解的情况下,特朗普政府强调“以色列优先”的中东政策改变了美国历届政府的思路,就是放弃直接调解巴以矛盾,以逐个突破的方式去拓展以色列和那些与以色列无实质利益纠葛的阿拉伯国家的外交关系。利用阿以关系改善的总体趋势引导地区局势朝着有利于以色列,同时也符合特朗普政策规划的方向发展。经过一系列努力,特朗普政府促成了以色列与阿拉伯国家从私下接触联系到国家关系正常化的实质性转变。2020年8月特朗普发表声明,宣布以色列与阿联酋达成和平协议,实现双方关系全面正常化发展。声明宣称,以色列与阿联酋所取得的外交突破得益于三国领导人开启的全新发展路径,将在中东地区释放出“巨大潜力”。^①这里所说的“巨大潜力”,就是指特朗普政府希望借以色列与阿拉伯国家联盟核心成员阿联酋的建交在阿拉伯世界发挥示范作用,促使更多阿拉伯国家效仿阿联酋的做法。有了以色列与阿联酋建交的成功范例后,美国国务卿蓬佩奥和高级顾问库什纳等人立刻相继出访阿拉伯国家,极力说服更多国家领导人转变对以色列的态度。在特朗普政府的积极努力下,以色列于2020年10月又与巴林签署联合公报,宣布正式建立全面外交关系。与此同时,以色列又于2020年10月和12月相继同苏丹和摩洛哥达成建交协议。特朗普政府的极力撮合不仅帮助以色列实现了与阿拉伯国家建交数量的突破,还扩大了以色列在阿拉伯核心圈的外交范围。可以预见的是,只要阿以建交不出现难以控制的负面效应,未来与以色列实现外交关系正常化的国家数量将会继续增加。为了推动阿拉伯国家与以色列建交,特朗普政府还向这些国家提供了很多好处。在与阿联酋的商谈中,特朗普同意对阿联酋扩大武器交易,同时也承诺以色列会“暂缓”对约旦河西岸部分地区实施主权的计划。^②对于摩洛哥,特朗普政府则承认其对存在争议的西撒哈拉领土拥有主权。^③对于苏丹,美国不但

^① “Joint Statement of the United States, the State of Israel, and the United Arab Emirates,” *The White House*, August 13, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/joint-statement-united-states-state-israel-united-arab-emirates/>, 上网时间:2020年12月28日。

^② Maha El Dahan, Jeffrey Heller, “Israel, UAE to Normalize Relations in Shift in Mideast Politics; West Bank Annexations on Hold,” *Reuters*, August 13, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-israel-emirates-trump-idUSKCN25926W>, 上网时间:2020年12月29日。

^③ John Bolton, “Trump’s Recognition of Moroccan Sovereignty Dangerously Undermines Decades of Carefully Crafted U. S. Policy,” *Foreign Policy*, December 15, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/12/15/biden-reverse-course-western-sahara/>, 上网时间:2020年12月29日。

同意将苏丹从美国的“支恐国家”名单中移除,而且还会提供数十亿美元的援助。^①正是由于特朗普政府的不懈努力,阿以关系正常化才能在较短的时间内取得实质性的成果,从而在很大程度上改变了以色列在中东地区外交孤立的局面。

另外值得一提的是,特朗普推动阿以关系缓和的政策,还为阿以共同抗击伊朗搭建了合作平台,加深了以色列与阿拉伯国家的合作程度。在中东地区,除了犹太人与阿拉伯人的矛盾外,阿拉伯人与波斯人的矛盾同样也难以化解。近年来,阿拉伯世界内部裂痕不断涌现,集体力量的削弱使阿拉伯国家在解决阿以问题时越来越处于劣势。再加上伊朗领导的什叶派势力逐渐壮大,阿拉伯国家与以色列联合抗伊的意愿也不断增强。随着地区主要矛盾更集中转移到什叶派与逊尼派之间,特朗普政府也获得了更加成熟的现实条件为以色列与阿拉伯国家的接触与合作制造机会。特朗普政府的主要做法就是绕过伊朗举办涵盖伊朗问题的主题会议,争取尽可能多的国家在伊朗问题上与美国和以色列达成共识。比如 2019 年 2 月,美国发起的“推进中东和平与安全未来部长级会议”在波兰召开,该会议向除伊朗在外的约 70 多个国家以及地区和国际组织发出了参会邀请,内容包括抗击伊朗和减少伊朗对地区造成的不稳定影响。^②除了主导中东安全国际会议,特朗普政府还积极利用“伊朗威胁”在地区牵线搭桥,频繁促成以色列与一些阿拉伯国家的非正式会议。早在实现建交前,以色列与阿联酋就在美国的安排下召开过数次秘密会议,就有关遏制伊朗的协调机制展开商议^③,以色列外长卡茨曾宣称已就“伊朗威胁”与阿联酋达成“实质性协议”。^④特朗普政府还向地区国家输入解决伊朗问题才是阿以议事重中之重的思想,为阿以关系的优化搭建起更为现实的交流平台。在特朗普政府的推波助澜下,一些阿拉伯国家顺理成章的摆脱了“不同以色列讲和,不同以色列谈判,不承认以色列”的所谓

① “Sudan-Israel Relations Agreed, Donald Trump Announces,” *BBC News*, October 24, 2020, <https://www.bbc.com/news/world-africa-54554286>, 上网时间:2020 年 12 月 30 日。

② “US to Host Iran-Focused Global Meeting in Poland February 13-14,” *Reuters*, January 11, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-summit/u-s-to-host-iran-focused-global-summit-next-month-pompeidUSKCN1P518O>, 上网时间:2020 年 12 月 29 日。

③ “White House Hosted Secret Anti-Iran Meeting Between Israel and UAE Officials,” *The News Arab*, February 5, 2020, <https://english.alaraby.co.uk/english/news/2020/2/5/white-house-hosted-secret-iran-meeting-with-israel-uae>, 上网时间:2020 年 12 月 29 日。

④ “Give Intelligence Assistance, Israel Join the U. S. Coalition in the Strait of Hormuz?,” *The Times of Israel*, August 7, 2019, <https://baby-andersoncooper360.blogspot.com/2019/08/give-intelligence-assistance-israel.html>, 上网时间:2020 年 12 月 28 日。

“三不”原则的束缚,加快了与以色列关于“伊朗默契”的达成,为以色列在阿拉伯国家中赢得了重要的外交空间。

五、结语

总的来说,特朗普政府执政期间的中东政策,可以说毫不掩饰地强化了对以色列的支持和偏重,形成了美国这一时期“以色列优先”的中东政策特色。为了突出“以色列优先”的特点,特朗普政府在中东政策上放弃了“中间调解人”的角色,而是以更加强势的以色列“利益维护者”的身份介入到中东事务中,并围绕着以色列的利益关切进行中东的战略部署。但在特朗普政府“以色列优先”的中东政策中,也包含着两大内生性矛盾:一方面是美国争取联合阿拉伯国家抗击伊朗与严重偏袒以色列而违背阿拉伯国家立场原则之间的矛盾,另一方面则是为以色列谋主权利益与违反国际法和削弱美国国际影响力之间的矛盾。特朗普政府的“以色列优先”的中东政策,会导致中东地区未来的安全形势面临更大的危机。

首先,中东地区地缘政治博弈的阵营化趋势增强。在美国营造的“伊朗威胁”的氛围下,美国的地区盟友纷纷选边站队,从而形成并强化了以沙特阿拉伯和以色列为首的反伊联盟与以伊朗为首的什叶派联盟的阵营对抗。

其次,地区冲突和对抗的分散化和扩大化趋势加深。特朗普政府的斗争目标虽然主要指向伊朗,但美国及其主导的反伊联盟在围绕伊朗布局时必然导致叙利亚、伊拉克、也门等相关国家和地区同样遭遇安全危机,地区矛盾的聚焦必然导致地区冲突的分散化和扩大化,这将使得中东的整体安全形势将更为严峻。

最后,给中东地区的安全形势发展埋下隐患。特朗普政府的中东政策将以色列的国家利益置于中东地区的整体利益之上,这些政策极有可能导致伊朗、叙利亚、巴勒斯坦以及中东地区的什叶派势力对美国和以色列发起报复行动,从而将中东的安全局势发展引向更大程度的恶性循环。

(责任编辑:赵军 责任校对:章远)