

要美“军援归零”，以色列有何打算？

本报驻以色列特约记者 张灏 本报记者 陈子帅

编者的话：以色列总理内塔尼亚胡日前接受美国媒体采访时表示，希望在未来十年内“完全停止”美国对以色列的军事财政援助，并将两国从“援助关系”转为“伙伴关系”。以色列是二战后美国对外援助的最大单一受援国，这曾经被认为体现了美国前总统肯尼迪口中所谓的美以“特殊关系”，但近些年，尤其是在中东局势动荡的背景下，这种援助关系越发成了美国民众及部分政界人士眼中的“政治包袱”。内塔尼亚胡为何在这个时间点提出“军援归零”？这又将给美以关系带来怎样的变化呢？

3月22日，美国民众在白宫前举行集会，抗议美国对以色列对伊朗发起的军事行动。(IC photo)



“我想将美国提供的资金支持，也就是我们目前军事合作中的资金部分，削减至零。我们现在每年能拿到38亿美元（美国军事资金援助），我认为是时候停止依赖剩余的军事资金支持了……我不想等到下一届国会，我希望现在就开始。”内塔尼亚胡5月10日接受美国哥伦比亚广播公司（CBS）的采访时这样说道。

这番表态得到美国国会方面的积极回应。美国参议院预算委员会主席格雷厄姆在社交媒体上发文表示，终止对以援助可为美国纳税人节省数十亿美元，这些钱可以“重新投入美国军方”。格雷厄姆称：“我将向以色列和特朗普政府提出一项提案，以大幅加快这一进程。”

数十年来，以色列及其游说团体一直在美国得到两党支持。迄今，美国累计向以色列提供约1740亿美元的双边援助，经通胀等因素调整后约合3000多亿美元。以色列是二战后美国对外援助的最大单一受援国。

用财政独立换取战略自主

《耶路撒冷邮报》分析称，当前的美对以援助模式与美国军工企业挂钩，削弱了以色列国防部对本地供应商的购买能力，还导致一些以色列工厂无法与获得补贴的美国军工巨头竞争。另外，以色列还被迫成为美国国防工业的“试验场”，比如F-35战机对抗伊朗防空系统的数据被传给五角大楼，“箭式”、“大卫投石索”等拦截系统的实战更是向美国提供了传感器、雷达网络等方面的宝贵数据。以色列应与美国采取新合作模式，以开发服务、作战测试和实战数据作为报酬，取代传统单向援助，建立平等伙伴关系。

以前，美国军事援助在以色列军费开支中占重要地位，但近年来，随着以色列经济和国防工业发展，这一比例已大幅下降。2025年，以色列国防总预算达到390亿美元，美国军援金额只相当于其1/10左右。《耶路撒冷邮报》称，内塔

美国内质疑加深，以色列“以退为进”

1948年5月14日以色列建国后，美国率先予以承认，但仍与其保持距离。据“中东论坛”、对外关系委员会等美国智库的研究，美以军事援助关系可追溯至上世纪50年代末。肯尼迪政府时期（1961年至1963年）美方提出所谓美以“特殊关系”，基于冷战平衡苏联在中东影响力扩展的一个支点将以色列视为重要地区资产。1967年6月第三次中东战争后，美以军事援助关系明显深化。自上世纪70年代起，尼克松政府和里根政府不断强化美以同盟，双方军工联系、联合演习、情报共享得到加强，以色列成为美国的“非北约主要盟友”。

当下美国对以军事援助框架基于3份相继签署的备忘录。1999年，克林顿政府与以色列签署为期10年的谅解备忘录，承诺为以提供267亿美元的军事与经济援助（其中213亿美元为军事援助）。在此期间，逐步将此前的经济援助与军事援助相

结合的双轨制，转变为纯粹的军事援助关系。2007年，小布什政府与以色列签订10年谅解备忘录，承诺美国将在2009财年至2018财年的10年内向以色列提供300亿美元军事援助。另加一项“海外采购”条款，允许以色列将其中26.3%的资金用于本国军工采购。2016年，奥巴马政府与以色列签订新一轮10年谅解备忘录，将援助总额提高到380亿美元，覆盖2019财年至2028财年，这是美国历史上最大的单笔军事援助承诺。不过，备忘录规定，前一份备忘录中的“海外采购”条款将在2028财年之前完全取消。

“海外采购”条款的取消将给以色列军工企业带来冲击。“中东论坛”分析称，美国对以军事援助长期兼具战略与产业双重逻辑：由于绝大多数援助资金须用于采购美国武器装备，相关资金实际上大量回流美军工业体系。“海外采购”条款的取消则意味着未来更多援助

资金将被限定于采购美国军工产品。而对以色列而言，这一条款长期被视为一种特殊安排，它允许以色列将美国军事援助资金的1/4左右兑换成以色列新谢克尔，并用于本国军工采购，这帮助以色列提升并维持本国国防工业产能，尤其推动防空、光电、电子战等领域的发展。与此同时，该条款也被认为有助于以色列在“关乎国家生存”的关键武器系统上维持自主研发与生产能力。

自2023年10月新一轮巴以冲突爆发以来，以色列对加沙地带的军事打击引发国际社会谴责，美国民众和部分政客对以色列以及对本国对外援助的支持均有所下降。美国皮尤研究中心今年3月开展的调查显示，60%的美国受访者对以色列持负面看法，同比上升7个百分点。该中心去年3月的另一项民调显示，大部分美国人支持本国对外提供医疗（83%）、食物和衣服（78%）等援助，但

对军事和武器援助（39%）的支持率较低。2024年5月，美国拜登政府曾担忧相关武器被用于打击加沙人口密集区，而首次暂停向以色列运送部分重型炸弹。虽然美国整体对以军援并未中断，但此举仍在以色列安全界引发不安和担忧。《耶路撒冷邮报》分析认为，随着美国外交政策转向“美国优先”，美国对长期海外投入和对外援助的耐心正在下降，在此情况下，以色列最好主动降低对美国援助的依赖，提前掌握战略主动，而非被动等待。

上海外国语大学中东研究所教授丁隆接受《环球时报》记者采访时表示，以色列正通过不再接受美方援助寻求“主动体面退场”。以色列很清楚美国国内存在越来越广泛的对美以所谓“特殊关系”的质疑，所以与其等待2028财年军援协议到期后可能出现“被动断供”的尴尬局面，不如先掌握叙事主动权，将自身“受援者”的形象重塑为“自强伙伴”形象。

本质上，“军援归零”意味着美以关系从“单向援助”到“利益捆绑”的结构性转换。丁隆对《环球时报》记者这样分析说。土耳其广播电视公司分析称，内塔尼亚胡希望重新构建美以军事关系，虽然38亿美元的援助资金将取消，但更深层次的军事合作、情报共享、联合军事行动、优先获得美国武器系统以及美国在联合国安理会的外交层面支持，仍留在桌面上。

美国国家安全政策智库“美国犹太国家安全研究所”外交政策主任乔纳森·鲁赫认为，特朗普政府在新版《国家防务战略》中将以色列称为美国的“典范盟友”，这一表述显示，美方可能在未来美以军事援助安排中，更加强调以色列自身防务能力以及美以防务合作的战略价值。

李子昕对《环球时报》记者分析说，总的来看，美以之间的关键盟友关系并不会因为停止财政援助而出现变化。“军援归零”实际上是将美以关系从赠款转向商业采购，更多是经济关系的变化，而这种基于商业采购和联合研发的关系或将让以美合作更具弹性和韧性。

从“单向援助”到“利益捆绑”

至于所谓的美以“平等伙伴”关系，李子昕认为其具备两层含义：一是在技术层面上，以色列能获得更多自主研发和技术转移机会；二是指在地区事务上，以色列可以有更大的自主决定权。但美以整体同盟关系上的平等是很难实现的。以色列仍然要依赖美国的国防工业体系和先进军备，短期内这种关系无法改变，这就决定了以色列在关键议题上仍必须服从于美国总体的地缘战略安排。虽然美国未来会让以色列承担更多责任，但美以同盟关系不太可能发生实质性变化。▲

李子昕对《环球时报》记者分析说，总的来看，美以之间的关键盟友关系并不会因为停止财政援助而出现变化。“军援归零”实际上是将美以关系从赠款转向商业采购，更多是经济关系的变化，而这种基于商业采购和联合研发的关系或将让以美合作更具弹性和韧性。

至于所谓的美以“平等伙伴”关系，李子昕认为其具备两层含义：一是在技术层面上，以色列能获得更多自主研发和技术转移机会；二是指在地区事务上，以色列可以有更大的自主决定权。但美以整体同盟关系上的平等是很难实现的。以色列仍然要依赖美国的国防工业体系和先进军备，短期内这种关系无法改变，这就决定了以色列在关键议题上仍必须服从于美国总体的地缘战略安排。虽然美国未来会让以色列承担更多责任，但美以同盟关系不太可能发生实质性变化。▲