

信号理论视阈下美国对约旦援助*

李 茜 袁冰洁

摘 要：在国际关系研究中,信号理论被广泛用于解释国家间的互动,特别是一国如何通过行为或政策向其他国家传递信息和意图。美国对约旦的援助可追溯至 20 世纪 50 年代,随着冷战加剧和中东局势陷入动荡,美国逐步加大对约旦的援助力度,平衡推进对约安全援助与非安全援助,援助形式和内容不断丰富和深化。近年来,美国更加重视与约旦的合作。美国对约旦的援助作为一种信号传递,表面上包括对约旦的支持、区域稳定的承诺等,但信号的可信度取决于美国作为发送者的行为是否一致以及信号接收者如何解读这些行为。美国对约旦的援助本质上是美国在中东影响力的权力投射,其目的是制衡其他大国在中东的影响力。

关 键 词：信号理论;对外援助;约旦;美国

作者简介：李茜,博士,西北工业大学外国语学院约旦研究中心教授(西安 710129);袁冰洁,西北工业大学外国语学院 2023 级硕士研究生(西安 710129)。

文章编号：1673-5161(2025)01-0058-27

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系 2020 年度国家社科基金一般项目“地区冲突新形势下约旦部落、族群与政党政治研究”(20BSS027)的阶段性成果。

作为中东地区的重要国家,约旦一直努力在各方之间扮演调停者角色,但2023年新一轮巴以冲突外溢使约旦面临的挑战日益严峻。为应对这些挑战并维持区域稳定,约旦依赖于外部援助,尤其是来自美国的支持。美国长期以来将约旦视为其在中东地区的关键盟友,通过提供大量安全和非安全援助,不断增强约旦的安全能力和经济韧性,确保约旦能够在日益复杂的地区局势中发挥作用。

从研究议题来看,目前国内外学界对美国对约旦援助的研究散见于以下几类研究中。

一是聚焦美国对约旦经济、军事援助政策的研究。中国学术界倾向于从现实层面反思和评价冷战前期的美国对约政策,如探讨冷战前期美国对约旦的政策,^①揭示冷战期间美国的中东政策与中东局势发展之间的互动关系的研究^②等。中国学者对21世纪以来美约关系的研究有待深入,相关研究仅围绕中东局势以及约旦国内政治局势演变,论述美约之间特殊战略伙伴关系的实践作用及其对约旦现代化进程发展的作用。^③国外学术界对21世纪以来美国对约旦外交关系的研究聚焦美约政治和经济关系,尤其是影响美约外交关系的因素及其对推动双方关系发展的作用。斯特凡妮·图尔卡尼克·内奇(Stefanie Turkanik Knech)等学者分析了特朗普时期“美国优先”政策背景下美国对约旦的外交政策;^④穆罕纳德·阿拉比亚特(Mohanned Arabiat)和巴里克·穆哈丁(Barik Mhadeen)重点分析了美约之间的国家安全合作;^⑤法迪·伊萨·阿里·马沙克贝赫(Fadi Issa Ali Almashaqbeh)和阿比德·马吉德·谢赫(Aabid Majeed Sheikh)较全面地分析了自21世纪以来美约在政治、经济领域关系的特点、动因及影响;^⑥安东尼亚·迪莫(Antonia Dimou)认为约旦独特的地缘政治地位及其

① 程皖:《美国对约旦外交政策研究(1946-1969)》,南昌:江西人民出版社2011年版。

② 李智:《美国中东政策研究(1967-1974)》,东北师范大学博士论文,2010年。

③ 参见李茜:《约旦现代化进程研究》,北京:社会科学文献出版社2021年版;梁国诗:《当代约旦哈希姆王国社会与文化》,上海:上海外语教育出版社2003年版;章远:《新世纪以来的约旦政治发展与外交抉择》,北京:时事出版社2023年版。

④ Stefanie Turkanik Knech *et al.*, “Vow Renewal Jordan and the US at the Beginning of the Trump Era,” *Country Report*, April 2017, Konrad-Adenauer-Stiftung, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=47cfbdb8-74ae-3200-3a71-4e866771c3ef&groupId=252038, 上网时间:2024年8月9日。

⑤ Mohanned Arabiat and Barik Mhadeen, “Redefining Security in Jordan-U. S. Relations,” *Fikra Forum*, February 16, 2021, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/redefining-security-jordan-us-relations>, 上网时间:2024年12月18日。

⑥ Fadi Issa Ali Almashaqbeh and Aabid Majeed Sheikh, “Political and Economic Relations between United States of America and Jordan (1990-2019),” *Journal of Humanities and Education Development*, Vol. 2, No. 2, March-April 2020, pp. 102-113.

重要的安全、外交和人道主义角色,推动不断深化的美国与约旦关系进入新时期;①埃利奥特·查普曼(Elliot Chapman)分析美约之间禁毒协定对约旦的积极影响;②杰罗姆·M·夏普(Jeremy M. Sharp)考察了美国对约旦在经济、国家安全、水资源等领域合作的动因及特点;③日本学者樱井雅夫和土屋一樹的研究重点关注美约围绕《美约自由贸易协定》的经济合作。④

二是中国学者对美国全球战略中的中东援助模式及特点的研究,主要聚焦冷战时期及冷战后美国对中东的经济和军事援助政策。关于冷战时期美国对中东援助的研究,张士智和赵慈杰的《美国中东关系史》、左文华和肖宪主编的《当代中东国际关系》分析了美国援助与中东局势的互动关系,以及美国如何通过援助巩固其在该地区的影响力。⑤ 殷罡主编的《阿以冲突——问题与出路》、赵克仁的《美国与中东和平进程研究》进一步阐述美国援助在阿以冲突中的角色和作用。⑥ 关于冷战后期美国对中东援助的研究,冀开运在《二十世纪约旦史》中重点分析美国支持约旦经济与军事现代化进程的援助模式。⑦ 赵伟明在《中东问题与美国中东政策》一书中研究了美国在 21 世纪初期的中东政策与援助特点。⑧ 总体而言,中国学界对美国援助模式的研究主要集中在冷战时期的实践及冷战后对约旦现代化发展的影响。

三是从约旦视角研究美国援助对约旦的影响。阿里·努尔丁从约旦经济的

① Antonia Dimou, “A New Era in US-Jordan Relations,” *Modern Diplomacy*, July 23, 2021, <https://moderndiplomacy.eu/2021/07/23/a-new-era-in-us-jordan-relations/>, 上网时间:2024 年 8 月 8 日。

② Elliot Chapman, “US-Jordan Agreement on Combating Drug Smuggling Likely to Increase Jordanian Intelligence and Policing Capabilities,” *Jane's Country Risk Daily Report*, October 11, 2022.

③ Jeremy M. Sharp, “Jordan: Background and U. S. Relations,” *CRS Reports*, July 1, 2024, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RL33546.pdf>, 上网时间:2024 年 8 月 8 日。

④ 樱井雅夫(Sakurai Masao):《研究笔记:美国-约旦自由贸易协定(2023)》(日文),载《獨協法学》2003 年第 61 号,第 227-275 页, <https://dokkyo.repo.nii.ac.jp/records/866>;土屋一樹(Tsuchiya Ichiki):《贸易协定与产业发展-约旦 QIZ 协定》(日文),载《现代中东》2006 年第 41 卷,第 21-36 页, <https://ir.ide.go.jp/records/28870>。

⑤ 张士智、赵慈杰:《美国中东关系史》,北京:中国社会科学出版社 1993 年版;左文华、肖宪主编:《当代中东国际关系》,北京:世界知识出版社 1999 年版。

⑥ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,北京:国际文化出版公司 2002 年版;赵克仁:《美国与中东和平进程研究》,北京:世界知识出版社 2005 年版。

⑦ 冀开运:《二十世纪约旦史》,兰州:甘肃人民出版社 2004 年版。

⑧ 赵伟明:《中东问题与美国中东政策》,北京:时事出版社 2006 年版。

视角,分析了约旦接受美国援助的必要性及对美国的依赖程度;^①马库斯·蒙哥马利(Marcus Montgomery)论述了约旦接受美国援助的意义,在此基础上揭示美国援助约旦的本质。^②贾思敏·蕾妮·乔丹(Jasmine Renee Jordan)从对外援助的定义出发,探析美国援助对约旦国内社会稳定及中东局势的影响。^③

从研究理论来看,部分学者运用国际政治信号理论分析美国对约旦的援助。片桐梓(Azusa Katagiri)和艾瑞克·闵(Eric Min)从信号的数量和质量出发,探讨冷战期间苏联对美国向阿拉伯国家发送信号意图的误读,重点分析安全援助中的信号误读及其影响。^④米卡拉·麦克布赖德(Mikala McBrid)通过考察美国在不同时期对约旦释放援助信号的意图变化,分析美国对外援助的双重功能,指出美国对约旦的援助策略反映了其在国际体系中的政治目标,尤其是维持地区稳定和盟友关系的重要性。^⑤另有研究从国际政治信号博弈的角度,探讨国际危机中信号博弈如何影响博弈双方的行为和外交政策,通过分析美国的行为倾向与成本之间的关系,指出这种关系不仅有助于美国维持国际秩序,还能向对象国传递政策优先级,强化其在特定地区的战略利益。^⑥本文借鉴信号理论在国际关系领域的应用,结合美国全球战略中对中东地区援助政策的调整及特点,分析冷战以来美国对约旦援助的历程、原因及影响。

一、信号理论概述

信号理论(Signaling Theory)的核心是解决信息不对称问题,通过信号传递揭示隐藏信息或特质。信号发送者通过传递具有可信度的行为信号,确保信号

① [约旦]阿里·努尔丁:《约旦及其脆弱的经济政策》(阿拉伯文),*Fanack*,2022年11月28日,<https://fanack.com/ar/economy/features-insights/jordans-dependency-on-foreign-aid-dictates-decision-making~243525/>,上网时间:2024年12月18日。

② Marcus Montgomery, "It May Be Time to Restructure American Assistance to Jordan," *Arab Center Washington DC*, June 15, 2018, <https://arabcenterdc.org/resource/it-may-be-time-to-restructure-american-assistance-to-jordan/>,上网时间:2024年9月5日。

③ Jasmine Renee Jordan, "As Stable as the Dollar Stretches: The Impact of US Foreign Aid on Social Stability in Jordan," Honors Thesis, *University of Dayton*, 2014.

④ Azusa Katagiri and Eric Min, "The Credibility of Public and Private Signals: A Document-Based Approach," *American Political Science Review*, Vol. 113, No. 1, 2019, pp. 156-172.

⑤ Mikala McBrid, *Motives Behind U. S. Foreign Aid Projects: The Case of Jordan*, Master thesis, Central European University, 2023.

⑥ Seok Joon Kim, "Quick on the Draw: American Negativity Bias and Costly Signals in International Relations," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 66, No. 2, 2021.

接收者合理解读其意图,对接收者的决策产生直接影响。在对外援助的框架内,信号理论通过分析国家行为和意图传递的信息,揭示援助国援助政策的战略考量,强调援助国通过特定行为或政策传递信息,以达到影响受援国行为或决策的目的。

(一) 信号理论的原理机制

20 世纪 70 年代中期,生物学界与信息经济学界开始系统研究信号理论,探讨信息传递过程中信号的生成、传递和解读。^① 在早期研究中,迈克尔·斯宾塞(Michael Spence)、约翰·格雷厄姆·莱利(John Graham Riley)等学者提出的经典模型,^②为信号理论的研究奠定了基础。在经济学中,信号理论最初用于解释劳动力市场的信息不对称现象;后有学者探索出信号分析模型,研究信息优势方与信息劣势方如何通过信号分析模型传递“真实”信息。^③

信号是指发送者为传递特征或意图的可观察行为,^④需有一定的成本确保可信度。^⑤ 在信息不对称背景中,接收者无法清晰判断发送者的真实意图,需要依赖具有区分度的有效信号进行合理推断。^⑥ 信号的清晰性和接收者的解读能力共同影响信号传递的效果,这意味着信号解读与印象认知是主观、动态的过程。^⑦ 信号理论不仅适用于市场雇佣关系、商品销售等国际经济合作领域,在外交实践和国际关系领域同样具有较强的解释力。

① Amos Zahavi, “Mate Selection-A Selection for a Handicap,” *Journal of Theoretical Biology*, Vol. 53, No. 1, 1975, p. 205.

② 王钦池:《信号传递与信号均衡——关于信号理论的一个文献综述》,载《山西财经大学学报》2009 年第 2 期,第 180 页。

③ 信号理论最早由诺贝尔经济奖获得者迈克尔·斯宾塞(Michael Spence)提出,在该模型中,雇主无法直接观察应聘者的能力,但应聘者可以通过教育程度等信号传递自己的潜在能力。信号必须具备两个特性:成本和可信度,只有高成本信号才能有效区分高能力个体和低能力个体,从而具有可信度。这一理论随后被广泛应用于多个领域,如生物学、社会学、政治学和国际关系,参见 Spence Michael, “Job Market Signaling,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, 1973, pp. 355-374;王钦池:《信号传递与信号均衡——关于信号理论的一个文献综述》,载《山西财经大学学报》2009 年第 2 期,第 180 页。

④ [西班牙]因内斯·马可·斯达德勒:《信息经济学引论》,管毅平译,上海:上海财经大学出版社 2004 年版,第 142 页。

⑤ James Morrow, “The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics,” in David A. Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1999, p. 104.

⑥ 黄曼慧、李礼、谢康:《信号理论研究综述》,载《广东商学院学报》2006 年第 5 期,第 35 页。

⑦ 曹德军:《首脑外交中的廉价信号及其可信度识别》,载《世界经济与政治》2022 年第 5 期,第 131-154 页。

(二) 信号理论在国际关系中的应用

国际政治信号研究的目的是更准确地理解和沟通国家意图,^①如何可信地投射国际政治信号是关涉战略利益的重要议题。^② 意图判断的困难主要源于信息不对称的安全困境所导致的不信任,其根源在于国家间意图识别的不确定性,博弈双方难以精确评估对方可能采取的策略及其潜在效果。^③ 在不对称联盟框架内,小国对大国在危机时刻是否提供援助的疑虑,正是源于小国无法准确判断援助行为对于大国的实际效用。^④

冷战时期,信号理论主要用于解释美苏之间的战略互动。^⑤ 罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)通过分析国家发送信号影响对手的机制,强调信号的可信度和解读准确性对国际局势稳定的重要性。^⑥ 冷战后,国际格局趋向多极化发展。以詹姆斯·费伦(James Fearon)为代表的理性主义路径提出两种增强承诺的机制,即“沉没成本”和“自缚手脚”。^⑦ 国家通过公开声明和军事行动传递信息,信号在信息不对称和逆向选择方面发挥了关键作用。^⑧ 国家在面对不完全信息的情况下,有时会通过释放有成本的合作信号以促成合作,这种信号成本比冲突成本要低得多。^⑨ 近年来,信号理论被广泛用于研究国家间合作与冲突,^⑩国家作为信

① 曹德军:《国际政治的信号理论脉络评析》,载《国际政治科学》2022年第3期,第138-175页。

② Christer Jonsson and Karin Aggestan, “Trends in Diplomatic Signalling,” in Jan Melissen, ed., *Innovation in Diplomatic Practice*, New York: St. Martin’s Press, 1999, p. 152.

③ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976, p. 82.

④ 钟哲:《创新发展政治心理学中的外交信号理论》,载《中国社会科学报》2019年6月25日第1版。

⑤ Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge: Harvard University Press, 1960.

⑥ Robert Jervis, “The Logic of Images in International Relations,” *American Journal of Sociology*, Vol. 77, No. 1, 1971, p. 281.

⑦ “沉没成本”指做某件事的成本以表达决心和其意图的真实性;“自缚手脚”指主动增加不做某些事的成本,以表明一旦做了某件事,自身将负担极大的成本。参见 James Morrow, “The Strategic Setting of Choices: Signaling, Commitment, and Negotiation in International Politics,” p. 104.

⑧ James D. Fearon, “Signaling versus the Balance of Power and Interests: An Empirical Test of a Crisis Bargaining Model,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 38, No. 2, 1994, pp. 236-269.

⑨ James D. Fearon, *Threats to Use Force: Costly Signals and Bargaining in International Crisis*, Ph. D. dissertation, University of California, 1992.

⑩ Sebastian Rosato, “The Inscrutable Intentions of Great Powers,” *International Security*, Vol. 39, No. 3, 2015, p. 87.

息传递主体,展现连贯性和一致性以强化信号可信度。埃里克·加茨克(Erik A. Gartzke)探讨了在不确定性和风险下信号在联盟和军事争端中的重要作用。^①总体而言,信号理论为理解国际危机、外交政策和战略互动中的国家行为提供重要视角,解释在信息不对称的情况下,国家之间如何通过有效信号传递战略意图,以促成合作或避免冲突。

(三) 美国对外援助中的信号传递

对外援助是指国家或国际组织为受援国或受援国民众的利益而进行的资本、货物或服务的国际间转移,^②此过程通常表现为从经济实力较强的核心国家流向相对较弱的半外围和外围国家。在美国的对外援助政策中,信号理论为理解美国如何通过援助行动表达战略意图提供了重要视角。美国对外援助中的信号传递涉及安全、政治、经济等层面,通过援助行为向受援国及国际社会展示其战略意图、外交态度和利益考量。

1. 安全援助中的信号传递

二战结束后,美国通过援助外交战略在世界范围内构筑起庞大的军事安全网络,成为其“长臂管辖”的重要基础。^③通过对外安全援助,美国传递维持地区安全和巩固盟友关系的意图,向潜在对手发出明确的威慑信号,展示其支持盟友应对安全威胁的决心,进一步强化美国在国际社会中的领导地位与维护区域秩序的能力。

安全援助是美国在大国竞争中采取的重要战略手段,作为外交政策的延伸尤其能传递战略考量与长远规划。俄乌冲突爆发以来,美国对乌军的援助传递出美国等国在不直接参战的情况下一定程度上具备塑造战争态势的能力,体现霸权国在维系自身地位优势的同时,向信号接受者释放出高调的地位信号,强化了未来应对战略环境变化的外交手段。自以色列建国起,美国持续向以色列提供安全援助,对以安全援助占美国对外安全援助总额的 60%,美国向信号接受者传递以色列作为美国在中东重要战略资产的地位,强调以在抗衡域外大国及反美力量中的关键作用,同时借此加强在地中海—红海地区的军事存在和权力投

^① E. Gartzke and A. Weisiger, “Fading Friendships: Alliances, Affinities and the Activation of International Identities,” *British Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 1, 2013, pp. 25–52.

^② Clair Apodaca, “Foreign Aid as Foreign Policy Tool,” *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 2017, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-332>, 上网时间:2024 年 6 月 30 日。

^③ 刘亚萍、蒋真:《从“美国化”到“自主化”:土耳其国防工业的发展与转型》,载《阿拉伯世界研究》2023 年第 3 期,第 70 页。

射能力。^①

2. 非安全援助中的信号传递

美国非安全援助中的信号传递在不同层面和通过多种机制展现其全球战略目标,尤其是在经济合作与发展、政治稳定和国际形象塑造等领域。美国在不同历史阶段,通过非安全援助传递出对受援国及国际社会的特定信号,以推动其外交政策和战略目标的实现。美国先后提出现代化理论、人类基本需求、结构调整计划、民主化、反恐—减贫及“美国优先”等理念,以实现其战略目标的合法化,向国际社会传递美国对特定外交政策目标的优先级,^②这些理念构成美国对外援助政策的理论基础,既表明了美国的援助动机,也通过信号甄别机制促使受援国积极响应美国的战略意图,缓解了“援助—受援”关系中的不平等性。^③自1979年以来,埃及成为仅次于以色列的接受美国对外援助的国家。美国将非安全援助与埃及的政治改革相挂钩,利用信号传递机制强化对埃及政治行为的影响力,促使埃及融入由美国主导的世界经济体系,维护其全球战略目标。^④

3. 地缘政治与战略信号

美国在对外援助中的信号传递具有明显的战略意图。无论是通过安全援助展示对盟友的坚定支持,还是通过非安全援助表达对区域稳定与发展的承诺,都直接服务于美国的政策目标,并向国际社会明确传递其在全球治理、地缘政治及经济合作中的战略意图。援助作为一种软实力工具,使美国能够通过精心设计的信号传递机制,影响国际关系格局和受援国政策走向,稳固美国全球领导地位,保障其长期战略利益。^⑤

冷战期间,美国以马歇尔计划为信号载体,向西欧国家开展援助重建计划,强化与盟友的关系。该计划刻意淡化意识形态,发送“可信的指标”,同时强调计划的目标是“战胜饥饿、贫困和混乱”,将苏联及东欧国家也纳入受援国范畴,使苏联陷入策略上的困境,迫使苏联向欧洲传递“不可信的信号”。^⑥在对埃以的援

① 孙德刚:《美国与以色列的安全合作关系探析》,载《西亚非洲》2017年第2期,第31-32页。

② 王瑞、徐秀丽:《构建发展共同体:美国对外援助共同体的实践经验研究》,载《当代亚太》2024年第1期,第85页。

③ 肖晞、宋国新:《国际合作风险分析与预防机制构建——基于信号理论视角》,载《教学与研究》2021年第1期,第98页。

④ 沈鹏、周琪:《美国对以色列和埃及的援助:动因、现状与比较》,载《美国研究》2015年第2期,第28页。

⑤ 黄超:《全球援助治理的机制与模式》,载《阿拉伯世界研究》2013年第3期,第30页。

⑥ 赵学功:《战后初期美国政府的外交政策与冷战的起源》,载《世界近现代史研究》2021年,第13-14页。

助中,美国对以色列援助额度明显更大,向阿拉伯国家传递的信号是美国的支持是“有条件的”,借此巧妙塑造“美国优先”的中东战略格局,迫使阿拉伯国家在对以政策上做出妥协,进一步在政治上分化阿拉伯国家,巩固美国在中东的领导地位,同时遏制冷战时期苏联对中东事务的介入,传递其全球战略意图。

(四) 美国对约旦援助的信号理论分析

美国等国提供的外部援助是约旦三大经济支柱之一。冷战时期,约旦国王侯赛因敦促美国不断增加对约旦的援助,美约之间形成特殊的战略伙伴关系,并延续至今。^① 长期以来,约旦在军事、反恐和情报合作方面与美国开展密切合作,且由于其独特的地缘政治地位及在阿以冲突中的调停作用,约旦成为美国中东政策的重点合作对象。美国对约旦援助不仅出于经济或军事上的考量,更是通过援助的高成本性显示其领导地位信号,有效传递美国地区政策、盟友支持及战略平衡等多重战略意图,操纵预期印象进一步形成美国主导的互动模式。在此背景下,信号理论可作为美国对约旦援助的解释框架,揭示美国在中东地区投射的意图信号。

1. 显示领导地位信号的可信度

提供国际援助的金额已成为衡量一个国家综合实力和国际贡献大小的重要指标,^②这种援助行为向多方信号传递了美国在该地区具备足够的资源和能力,能够影响和主导地区事务的信息。因此,援助作为一种信号行为体,可解读为美国作为主要援助国为展示其经济实力和在中东地区的领导地位,以高成本援助向约旦及盟友传递经济能力的稳定性与可信度,巩固盟友关系。

2. 以有效信号传递战略意图

约旦的地缘政治地位对地区稳定和安全至关重要。在信息不对称的背景下,约旦作为信息劣势方无法直接洞察发送者的真实特征或潜在意图。美国在对约旦援助中引导约旦在政治和经济改革上呈现出与其一致的价值观和利益,传递美国支持地区稳定、反恐和民主化进程等政策偏好,以在援助国之间具备区分度,保证援助信号的有效性,维护自身在该地区的战略利益。

3. 以印象管理操纵战略互动模式

在美约长期的国际关系互动中,美国作为信息传递主体,其援助体现出内在的连贯性和一致性,这种连贯性不仅强化了信息的可靠性,也向约旦构建了较稳定的印象管理框架,有助于维持盟友关系,进一步形成美国主导的互动模式。具

^① 程皖:《美国对约旦外交政策研究(1946-1969)》,华东师范大学博士论文,2008年。

^② 丁韶彬、阚道远:《对外援助的社会交换论阐释》,载《国际政治研究》2007年第3期,第39页。

体而言,美国通过向约旦提供援助,传递政治和外交影响力、区域安全、经济发展合作、政策一致性等多重信号,操纵约旦对美国的预期印象,避免高成本的战略误判,以实现其中东地区的战略目标和外交利益。

二、美国对约旦援助的发展历程

对外援助在美国的全球战略中占据关键地位,对外援助问题专家罗杰·理德尔(Roger C. Riddell)认为,“对外援助项目实际上是美国对外政策的预算”。^①美国对约旦的援助依据周期性特征可分为三个阶段:第一阶段是援助启动期(1946~1969年),美国以抗苏排英为重点,在维持与以色列特殊关系的同时,对约旦的援助水平较低,以有限的安全援助为主,旨在维持中东局势的基本稳定。第二阶段是援助充实期(1970~1999年),中东局势变化、约以和谈进程及反恐现实需求,促使美国加大对约旦的援助力度,确保区域安全并维护美国的战略利益。第三阶段是援助平衡增长期(2000年至今),美国对约旦的援助规模和水平渐趋平衡,尽管美国将战略重心转向亚太,但为高度配合其全球战略布局,仍对约旦实施高水平援助,以巩固其中东的影响力。

(一) 援助启动期(1946~1969年)

1940年至1970年间,美国和苏联对阿拉伯国家的争夺日益激烈,(外)约旦因其与巴勒斯坦问题的密切联系及与埃及的长期对立态势,在美国中东政策中的地位和作用不断上升,成为推动中东政治格局演变的重要力量。美国在评估约旦侯赛因政权的战略价值后,确认其作为以色列与激进阿拉伯国家间“缓冲器”的作用,为防止中东陷入动荡并维护区域稳定,持续给予约旦一定的援助,^②实施一系列战略以谋求联盟预阻与联盟分化。^③

约旦因政治局势不稳及资源匮乏,长期依赖外部援助。美国对约旦的安全援助可追溯至20世纪50年代,此间美国的核心议题是寻求获得阿拉伯国家支持,通过安全援助增强约旦的防御能力,遏制苏联在中东的扩张。1949年,杜鲁门在就职演说中呼吁美国制定新的中东政策,主张通过与不发达国家开展技术

^① James Meernik *et al.*, “Testing Models of U. S. Foreign Policy: Foreign Aid and After the Cold War,” *The Journal of Politics*, Vol. 60, No. 1, 1998, p. 68.

^② Benjamin Read to McGeorge Bundy, *NSC History Series: Middle East Crisis (vii)*, Appendix I-J, Box 19, LBJL, 1967, p. 129.

^③ 凌胜利:《冷战期间美国在中东的楔子战略影响研究》,载《阿拉伯世界研究》2015年第3期,第105页。

合作和资本对接推动美国经济增长。^① 杜鲁门时期,尽管美约未缔结正式条约,但双方在难民问题上和国际事务中展开密切合作。

艾森豪威尔任期内,美约关系进入长期稳定阶段,特别是第二次中东战争后,侯赛因国王意识到英国不再是可靠的保护者,逐渐采取亲美疏英的政策。美国通过提供安全援助,表明对约旦主权和安全的承诺,维持约旦政权稳定。在信息不对称的背景下,约旦出于安全困境积极寻求英美庇护。这些因素共同促使美约关系日益紧密,美国取代英国,对约旦的影响力逐步扩大。该时期,美国提供的援助以安全援助为主。美国通过提供军事装备和训练,增强约旦的防御能力和威慑力,传递出美国保障约旦安全与主权、维护经济及政权稳定的承诺信号。约旦解读到美国的安全援助信号,愿意与美国保持紧密的军事合作。在非安全援助上,约旦意识到与美国的经济合作有助于自身发展。虽然非安全援助的规模较小,但对约旦经济稳定和应对难民问题发挥了重要作用。通过这些援助,美国成功将约旦纳入其冷战战略体系,遏制了苏联在中东的扩张。

美国对约旦提供的援助信号不仅强调美在中东遏制苏联的国家利益和地缘政治关切,也是向约旦传递美国式安全治理理念的核心工具。在此不对称联盟框架内,美国对约旦的援助不能单纯理解为是一个超级大国寻求地缘政治回报的投资,应同时被视为约旦领导人作为稳定统治、追求国家发展和安全计划的手段。约旦敏锐地捕捉到和准确解读此信号,确认美国可以是约旦应对中东复杂局势的最佳外部支持者,遂选择与美国保持紧密合作。冷战期间,美约关系的发展使约旦在美国中东战略中的重要地位得以巩固,约旦则依赖美国的持续支持,以维持政权的稳定和国家安全。

(二) 援助充实期(1970~1999 年)

20 世纪 70 年代至 90 年代,美国对约旦的援助政策进入充实期,以适应国际和地区新形势,实现战略利益最大化。为彰显约旦在中东地区的重要性,美国通过灵活调整援助策略,深化双边关系,在安全与非安全领域向约旦提供广泛援助,帮助约旦应对国内外的安全挑战和经济困境。

1. 安全援助的强化与中东局势的变化

1970 年“黑九月”事件标志着美国对约旦的援助进入战略调整期,成为美国对约旦安全援助政策的分水岭。在该事件中,美国坚定支持约旦侯赛因政权,提供安全援助以帮助其抵御巴解组织的攻击,同时遏制苏联的扩张。尼克松政府

^① Stephen Macekura, “The Four Point Program and US international Development Policy,” *Political Science Quarterly*, Vol. 128, No. 1, 2013, pp. 127-160.

经过审慎评估,排除在约旦部署美国军队的选项,而是向侯赛因提供持续资金支持,协助开展军事行动,帮助约旦稳定局势。

这一时期,美国为追求利益最大化,以理性行动者的身份选择性地传递信号,以塑造信号接收国的特定印象与感知为目标,从而灵活调整援助策略,在中东推行威慑平衡与区域稳定中找到新支点。^① 这一政策转变传递出美国在中东审慎威慑平衡战略的调整信号,借约旦危机强化其在中东地区的战略地位。

2. 安全援助与非安全援助并重及其深化

20世纪80年代以来中东局势日趋复杂,两伊战争和恐怖主义抬头促使美国持续加大对约旦的安全援助。从安全援助规模来看,美国对约旦援助总额约达15亿美元,极大提升了约旦军队的现代化水平,其中在反恐领域的援助包括派遣军事顾问对约旦军队进行培训,提升其作战能力和战略水平,耗资约5,000万美元。^② 美国此举进一步巩固了约旦在中东地区的安全角色,并向外界发出了稳定地区的信号。

美国还大幅增加对约旦的非安全援助,帮助其应对经济危机与结构性挑战。为改善约旦的农业生产和农村生活条件,1978年,美国国际开发署(USAID)投入7,500万美元用于水资源管理和农业发展项目。20世纪80年代初,美国为约旦工业区的发展提供5,000万美元的资金,用于建设工业园区和引进先进技术。^③ 1985年,美国国会批准22.5亿美元的追加资金,用于援助约旦、以色列和埃及。^④ 1989年,美国对约旦减免约1.5亿美元的债务,减轻约旦财政压力,帮助其重新规划经济发展路径。^⑤ 这些非安全援助进一步展示了美国通过向中东盟友国家提供援助以维持区域稳定的战略意图。

3. 海湾战争后的安全与非安全援助升级

20世纪90年代,海湾战争爆发,约旦在战争期间保持中立。作为对约旦中

① 刘合波:《从对等平衡到威慑平衡——1970年约旦危机与美国中东政策的转变》,载《国际论坛》2011年第1期,第34页。

② Hardin Lang *et al.*, “The Future of U. S. -Jordanian Counterterrorism Cooperation,” *Center for American Progress*, November 30, 2017, <https://www.americanprogress.org/article/future-u-s-jordanian-counterterrorism-cooperation/>, 上网时间:2024年6月30日。

③ Khawaldeh Ala and Hayajneh Ayman, “United States Foreign Policy Towards Jordan from the Political and Security Dimensions from 1990 to 2017,” *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 11, No. 22, 2023, pp. 79–112.

④ “Economic Development & Energy,” *USAID*, <https://www.usaid.gov/jordan/economic-development-energy>, 上网时间:2024年6月30日。

⑤ Khawaldeh Ala and Hayajneh Ayman, “United States Foreign Policy Towards Jordan from the Political and Security Dimensions from 1990 to 2017,” p. 95.

立立场的回报,美国在战后增加了对约旦的安全援助,帮助提升军队现代化水平,提供大量军事装备,显著提升了约旦的国防能力,美约战略联盟进一步巩固。美国对约旦的援助向其他中东国家传递出明确信号:美国为盟友带来实质性的利益回报,援助不限于物质层面,更体现了对盟友国政治稳固与外交立场的认可。

1991 年苏联解体后,阿以问题的解决取得重大进展,援助作为外交工具的价值有所下降。在非安全援助领域,“中东民主改造计划”成为美国政府的新战略。海湾战争后,美国继续通过非安全援助支持约旦经济复苏,包括发展项目支持、债务减免和直接经济援助等,进一步加强美约之间的双边合作。

自 1949 年美约建立外交关系以来,约旦累计获得美国超过 310 亿美元的援助,其中大部分在 1994 年约旦与以色列签署和平条约后获得。^① 美国对约旦做出促进地区和平的努力给予高度评价,减免约旦 7.023 亿美元的债务,^②并追加 4.01 亿美元的援助,^③以巩固和平成果。1996 年侯赛因国王调整对伊拉克政策,强烈批评萨达姆政权。作为回报,美国将约旦列为其主要的“非北约盟国”,每年向约提供 3 亿美元的军事和经济援助。^④ 冷战以来,美国对约旦援助整体呈上升趋势,在开始援助后的 20 年里,美国国际开发署对约旦的项目数量大幅增加。尽管 20 世纪 80 年代后期援助金额数量减少,并在 1989 年和海湾危机期间达到最低水平,但美国一直在必要时向约旦提供援助。

(三) 援助平衡增长期(2000 年至今)

21 世纪以来,美国在中东地区的援助政策进入新阶段,致力于构建“新中东”战略框架及推行“大中东民主计划”,约旦成为美国在中东外交与安全政策的关键支点。美国对约旦的援助政策总体上延续了冷战后期的战略框架,逐渐从冷战后期的调整走向平衡,涵盖安全与非安全领域。

1. 反恐主导的安全援助与基础设施建设的非安全援助

^① David Wilezol, “America Gets Its Money’s Worth for Its Aid to Middle East Ally Jordan,” *The Hill*, May 1, 2024, <https://thehill.com/opinion/national-security/4633208-america-gets-its-moneys-worth-for-its-aid-to-middle-east-ally-jordan/>, 上网时间:2024 年 6 月 29 日。

^② [约旦]穆罕默德·伊西斯:《约旦的财政自主》,国际货币基金组织,2023 年 9 月, <https://www.imf.org/zh/Publications/fandd/issues/2023/09/POV-Jordan-fiscal-ownership-mohamad-ississ>, 上网时间:2024 年 6 月 30 日。

^③ 《约旦:国家政府债务》,CEIC, <https://www.ceicdata.com.cn/zh-hans/indicator/jordan/national-government-debt>, 上网时间:2024 年 12 月 22 日。

^④ Khawaldeh Ala and Hayajneh Ayman, “United States Foreign Policy Towards Jordan from the Political and Security Dimensions from 1990 to 2017,” p. 95.

“9·11”事件后,美国小布什政府将反恐作为核心外交目标,视约旦为美国打击恐怖主义的重要盟友。美国通过提供大量安全援助,与盟友共同应对恐怖主义威胁,便于美国在中东进行战略部署和影响力投射。美国这一战略信号的传递旨在通过稳定约旦国内局势,巩固双方信任关系,为美国推行中东战略提供较稳定的条件,减少美国的直接干预成本。

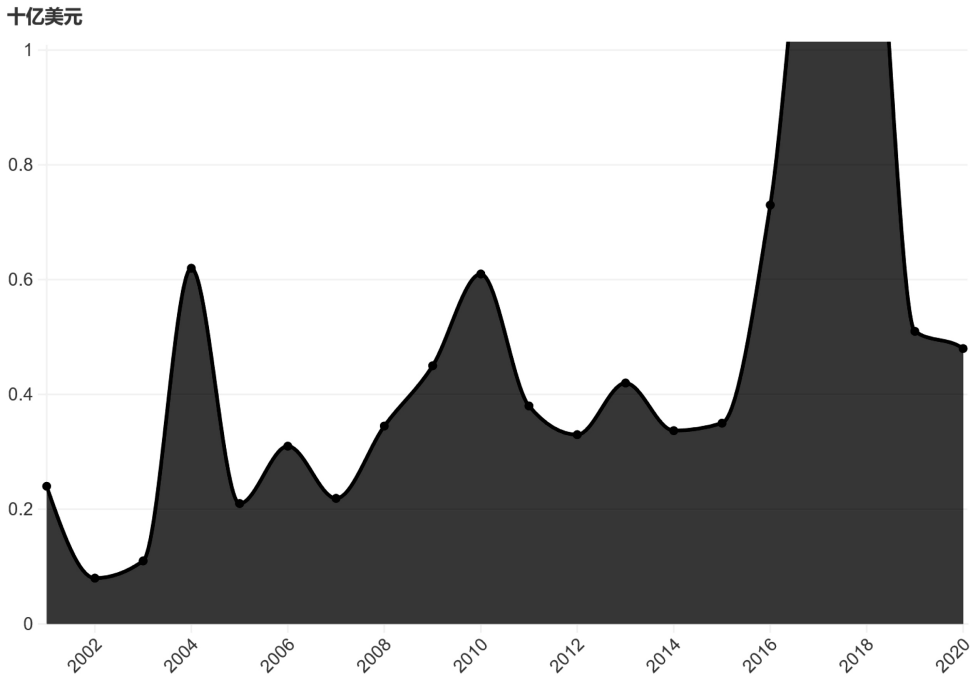


图1 “9·11”事件后美国对约旦安全援助的变化情况(2001~2021年)

资料来源:“U. S. Foreign Assistance By Country: Jordan,” USAID, <https://www.foreignassistance.gov/cd/jordan/2023/obligations/0>; Security Assistance Monitor; “Security Assistance Monitor (SAM),” *Center for International Policy*, <https://securityassistance.org/wp-content/uploads/2021/07/Jordan-Factsheet-Final-7.30.pdf#:~:text=Accordingly,%20U.S.%20foreign%20assistance%20to>, 上网时间:2024年10月5日。

“9·11”事件后,美国对约旦安全援助的重点是加强约旦的军事实力、边境管控以及情报合作,以防止恐怖主义势力在约旦及其周边地区扩散。援助在2004年到达第一个高峰后回落,显示出美国对约旦援助的调整与战略重点的变化,但整体仍维持在较高水平。2011年“阿拉伯之春”爆发后,中东地区动荡加剧,美国明显增加了对约旦的安全援助,于2017年前后达到历史最高峰。这一时期,美国增加对约援助主要是为了帮助约旦应对区域内的冲突和难民危机,巩固

其作为美国在中东的重要盟友地位。2018 年开始,美国逐渐下调援助规模,但仍保持在相对较高水平,显示出美国对中东事务优先级的调整(见图 1)。

美国主要通过对外军事融资(Foreign Military Financing, FMF)向约旦提供资金,用于采购美国制造的军事装备、培训约旦安全部队等。尽管全球和地区形势变化可能导致美国调整某些政策领域,但约旦在中东地区的战略地位决定了美国对其安全援助的持续性,其安全援助将继续服务于两国的共同安全利益,提升约旦部队与美军的互操作性,增加美国在中东地区长期的影响力和力量投射。

在非安全援助方面,美国与约旦签署了《美国—约旦自由贸易协定》(*U. S. - Jordan Free Trade Agreement*),向约旦和其他中东国家传递出美国致力于稳定盟友经济、建立紧密经济伙伴关系的信号。2000 年,流入约旦的外国直接投资总额约 9.133 亿美元,2005 年达到 19.485 亿美元。^① 根据美国人口普查局统计数据,2001 年至 2009 年间,约旦从美国的进口额从 3.39 亿美元增长到 11.918 亿美元;同期约旦对美国的出口额从 2.292 亿美元增加到 9.241 亿美元。^②

美国提供的大部分非安全援助集中在改善对水资源的供应管理方面。在安曼、亚喀巴和伊尔比德等城市,美国国际开发署资助一系列垃圾处理及水资源共享项目。^③ 美国通过支持区域经济合作,传递其“促进区域稳定和繁荣”的战略意图,释放出该时期美国巩固中东地区霸权、意欲建立新的全球规则和权力格局的重要信号。^④

2. 安全与非安全援助平衡推进

进入 2010 年后,美国开始调整对外援助策略。奥巴马上台后实施“战略收缩”政策,特朗普政府则严格按照“美国优先”的外交思路开展对外援助,与奥巴马时期中东政策的目标一致,包括撤军与“战略收缩”、巴以和谈、伊朗与反恐问题等。拜登政府更加循规蹈矩,向大国竞争、巴以平衡、制度建设的方向转变。在此背景下,美国对约旦援助水平总体保持稳定,安全援助与非安全援助并进。

^① Sabah Noori Al-Mihyawi, “Impact of Foreign Direct Investment on Economic Growth in Jordan,” *The Journal of Administration & Economics*, No. 119, 2019, p. 81.

^② Jeremy M. Sharp, *Jordan: Background and US Relations*, Darby: Diane Publishing, 2009, pp. 20–21.

^③ Ala Mohammad Alkhalwaldeh and Suyatno Ladiqi, “The United States of America’s Foreign Policy Towards Jordan During (George W. Bush) Administration (2001–2009) (Case Study of the Events of September 11, 2001),” *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol. 11, No. 3, 2021, p. 1275.

^④ Katerina Dalacoura, “US Democracy Promotion in the Arab Middle East Since 11 September 2001: A Critique,” *International Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2005, p. 965.

约旦是非产油国,经济主要靠外援、旅游和侨汇驱动,易受地区安全形势和能源价格波动影响。脆弱的经济活动迫使约旦长期依赖外援以发展经济和稳定民心。美国通过与约旦建立紧密的经济关系,向约旦提供预算支持、贷款担保等非安全援助,利用约旦市场对美国商品的需求,鼓励美资企业在约旦的投资,以深化两国的经济合作。

在安全援助方面,2017年5月,特朗普在对沙特的访问中提出联合海合会六国及埃及、约旦组建“中东战略联盟”,对伊朗实施战略包围,被外界解读为“阿拉伯版北约”。在此构想中,美国将扮演联盟的组织者和支持者的角色,旨在以最小代价实现利益最大化,传递了美国对外政策不确定性信号中的确定性一面。

自2020年以来,约旦获得美国超过19亿美元的额外安全援助,^①也适时在中东为美方在战时提供后勤补给。约旦因政治稳定和军事能力,在美国所支持的阿拉伯世界军事同盟计划中始终占据核心地位,约旦的参与对联盟的成功至关重要。通过协调中东地区盟友的立场和行动,美国致力于以最少的投入实现遏制伊朗的战略目标。

2021年,约旦与美国签署防务合作协议,允许美国军队、飞机和车辆自由进入约旦,美国每年向约旦提供4.25亿美元的安全援助。^②拜登于2023年3月向国会提交的预算显示,美国对约旦安全援助约4亿美元。^③2021年的防务合作协议涉及不同议题,规定在附件所列地点边界之外的无障碍通行,这意味着美军在协调东道国支持方面的负担将减轻,并在根据需要转移和部署部队方面更加灵活。

从更现实的角度看,美国通过利用约旦领土联合演习、战前部署训练和发起跨境反恐行动,在双边基础上就广泛的地区安全倡议采取联合行动,^④传达了美在中东地区快速反应和灵活部署的信号,表明美国在维护中东地区安全和稳定方面具有强大的军事存在和反应能力。对约旦而言,通过与美军和北约的合作,

^① “Country Development Cooperation Strategy (CDCS),” *USAID*, June 30, 2020, <https://2017-2020.usaid.gov/sites/default/files/documents/CDCS-Jordan-2020-2025.pdf>, 上网时间:2024年6月30日。

^② Nour Moufed Aldahabreh, “The US — Jordan Defense Cooperation Agreement,” *Beyond the Horizon*, April 16, 2021, <https://behorizon.org/the-us-jordan-defense-cooperation-agreement/>, 上网时间:2024年6月29日。

^③ 《美国2024年向约旦提供14.5亿美元援助》(阿拉伯文),载[约旦]《观点报》2023年3月11日, <https://alrai.com/article/10771115>, 上网时间:2024年6月29日。

^④ 《约旦-美国防务合作协议在政府公报公布》(阿拉伯文), *Husna*, 2021年3月17日, <https://husna.fm/محلّي/اتفاقيّة-تعاون-دفاعي-بين-الأردن-و-أمريكا-نُشرت-بالجريدة-الرسمية>, 上网时间:2024年6月29日。

可提升其军事水平和国际声誉,展示约旦作为美国全球安全合作伙伴的能力和承诺。这些信号的传递和接收,进一步深化了美约在中东地区的战略合作。

在非安全援助方面,2010 年至 2014 年,美国承诺每年向约旦提供 6.6 亿美元财政援助,5 年内美国向约旦提供了 47.53 亿美元援助,呈递增趋势。^① 特朗普执政期间签署的谅解备忘录承诺美国在五年内对约旦提供 63.75 亿美元,这是在美国政府削减对世界其他地区的对外援助之际发出的一个显著的支持信号。^② 2022 年 7 月 17 日的安全与发展峰会期间,美国总统拜登指出了约旦、埃及和伊拉克之间的三边合作机制作为区域合作的积极模式的重要性。^③

鉴于约旦不稳定带来的巨大挑战和负担,以及约旦 2018~2022 年在国家改革和发展方面做出的努力,美国依然强调对约旦援助的重要性,制定了未来美国对约旦援助中包含最低预期援助总额的路线图景(见表 1)。根据拜登 2023 年 3 月向国会提交的预算,美国对约旦非安全援助将达 10.35 亿美元。^④ 2022 年,美国与约旦签署了第四份战略伙伴关系谅解备忘录,承诺每年将向约旦提供至少 14.5 亿美元援助,为约旦发展国家安全的直接预算以及约旦政府主要改革优先事项提供经费。^⑤

表 1 美国在谅解备忘录中向约旦承诺的援助金额

美国与约旦签署 谅解备忘录	第一轮 (2009 年~2014 年)	第二轮 (2015 年~2017 年)	第三轮 (2018 年~2022 年)	第四轮 (2023 年~2029 年)
援助金额 (单位:十亿美元)	3.3	3	6.38	10.15

资料来源: U. S. Department of State, *Congressional Budget Justification: Foreign Operations*, Appendix 2, Fiscal Year 2025, p. 279。

① 《美国向约旦提供大量援助》,中国日报网,2017 年 2 月 21 日, https://world.chinadaily.com.cn/2017-02/21/content_28289437.htm, 上网时间:2024 年 6 月 30 日。

② [利比亚]本·菲什曼:《与约旦更长期有效的协议》(阿拉伯文), *The Washington Institute for Near East Policy*, 2022 年 4 月 27 日, <https://www.washingtoninstitute.org/ar/policy-analysis/atfaq-atwl-zmnaan-waqwy-tathyraan-llardn>, 上网时间:2024 年 6 月 29 日。

③ 《美国向约旦提供每年价值 14.5 亿美元的新援助备忘录》(阿拉伯文), *CNN Arabic*, 2022 年 7 月 16 日, [https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2022/07/16/us-jordan-aid-memorandum-of-understanding#:~:text=](https://arabic.cnn.com/middle-east/article/2022/07/16/us-jordan-aid-memorandum-of-understanding#:~:text=,), 上网时间:2024 年 6 月 29 日。

④ 《美国 2024 年向约旦提供 14.5 亿美元援助》(阿拉伯文)。

⑤ 《至 2029 年美国将向约旦提供 101.5 亿美元对外援助》(阿拉伯文), 载[约旦]《观点报》2023 年 1 月 3 日, <https://alrai.com/article/10760255/2029-إقتصاد/1015-مليار-دولار-المساعدات-الخارجية-الأمر-يكية-للأردن-حتى->, 上网时间:2024 年 6 月 28 日。

3. 中东地区秩序重建与美国中东战略的调整

20世纪60年代至70年代初期,美国对约旦的援助水平较低且稳定,反映了美国在中东秩序重建初期的有限介入。1973年后,美国明显加大了对约旦的援助力度,对中东事务的介入逐渐扩大,意图通过增强盟友的实力来对抗苏联在该地区的影响力。“9·11”事件后,美国对约旦的援助达到新的高峰(见图2)。基于信号理论的视角,美国通过这一显著增加的援助,向中东和全球展示其在反恐战争中的坚定决心和领导地位。约旦特殊的地缘位置和反恐能力使其成为美国在该地区秩序重建中的关键角色,美国通过增加安全援助,传递美国在中东秩序重建中的深度干预信号。

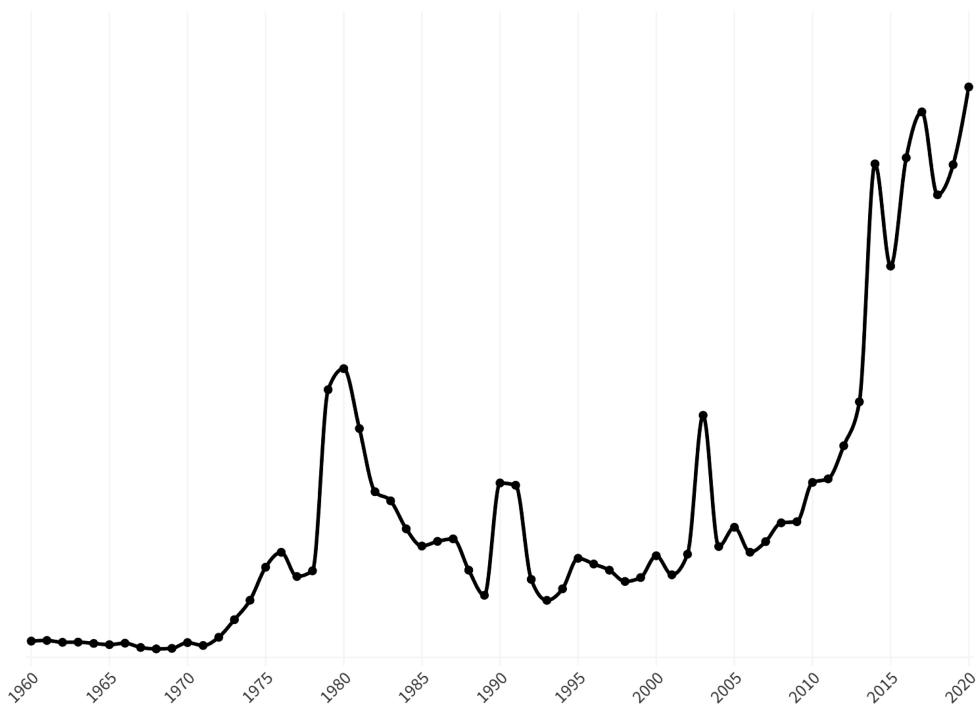


图2 美国对约旦援助趋势变化图(1960~2020年)

资料来源:根据世界银行(World Bank)数据整理而成。

2011年“阿拉伯之春”发生后,中东地区陷入广泛的动荡。其间,美国对约旦的援助迅速增加,并在2017年达到历史最高点(见图3)。约旦作为中东稳定的支柱,其安全和稳定直接关系到美国在该地区的战略利益。2017年后,美国对约旦的援助有所下降,但维持在较高水平,反映出美国对中东事务优先级的重新评估,传递美国全球战略的重新布局信号。

中东地区的大国战略竞争引发明显的外溢效应,受域外大国争夺势力范围的影响,中东出现了权力极化,形成多个权力中心。从特朗普政府在耶路撒冷问题、戈兰高地问题以及约旦河西岸犹太定居点问题上的持续突破,到“中东和平新计划”“中东和平峰会”“亚伯拉罕协定”的相继出台,美国传递出其在中东推动符合美国利益的地区和平与合作的意图信号。逐渐成型的美新的中东外交政策试图为其政府积累政治资本,建立新的平衡,对中东传统联盟格局产生了一定的冲击,这反映出全球政治经济形势的变化以及美国对其战略利益的重新评估。

过去十年,美国在中东的战略收缩导致其在该地区的主导地位明显降低,“后美国时代的中东”逐渐显现。^① 这一时期,美国减少对中东的直接干预与援助,但仍通过多边合作与国际组织持续支持约旦,确保其作为美国在中东地区传统盟友的地位。这一战略调整传递出美国在中东影响力配置调整的重要信号,即其并未完全撤出中东,而是转向更间接的影响方式。通过强化与盟友的关系和推动多边合作机制,美国依然在中东发挥体系化的作用,维护其战略利益。

三、美国对约旦援助的动因

出于地缘政治动机的援助国提供援助的优先信号是支持和巩固该国的领导层,以协助该国在特定地区投射其影响力,而其动机在很大程度上取决于是否有利于核心国家的经济或政治目标。^② 核心国家以战略意图为导向,试图通过对外援助来维护半外围国家的稳定。因此,对外援助的信号传递往往伴随着一系列具有明确附加条件的程序。从信号博弈的互动性视角来看,美国对约旦的援助长期服务于其在中东地区的战略利益,既受到外部压力的影响,也受到内部诉求的驱动。在当前大国竞争的格局下,中东局势的不断变化与美国国家战略规划利益的相互作用成为美国对约旦开展援助的主要动因。

(一) 大国竞争背景下中东地区的信号博弈

中东地区的内外信号博弈复杂多变。区域内部的权力结构逐渐走向多极化,伊朗、沙特阿拉伯、土耳其、以色列等地区强国的区域影响力持续上升;域外大国竞争加剧,美国的区域领导地位受到挑战,战略影响力由盛转衰。在此背景

① 唐志超:《美国的中东战略调整:环境塑造与秩序重建》,载《西亚非洲》2024 年第 2 期,第 3 页。

② A. M. Zimmermann, *US Assistance, Development, and Hierarchy in the Middle East: Aid for Allies*, New York: Palgrave Macmillan, 2017, p. 6.

下,援助决策往往隐含着对特定事件与地区的态度与立场。美国对约旦的援助作为其中东战略的重要组成部分,更是在战略层面传递其政治与战略意图的信号工具。作为信息优势方的美国,通过对援助政策的调整释放其在中东地区战略布局的信号,以此巩固与传统盟友约旦的关系,在大国竞争中维持对中东地区的控制与影响力。

1. 最大化战略收益,应对地缘政治环境变化

美国对约旦的援助对维持中东地区秩序具有重要的战略和政治意义。冷战期间,美国的援助政策在很大程度上受到地缘政治对抗的驱动,阿拉伯国家的民族主义浪潮和石油资源的战略地位,使中东成为全球大国博弈的核心区域之一。第一阶段在抗英排苏的背景下,美国对约旦的援助水平较低,以维持中东的稳定和美以特殊关系,遏制苏联在中东的扩张。

冷战结束后,由于局势复杂化以及反恐需求增加,援助政策进入充实期,美国对约旦的援助显著增加,以回应地区冲突和巩固反恐联盟。在此期间,美国以理性行动者的身份向约旦提供秩序最大化资源,以中和地缘政治威胁,确保中东地区政治结构更向美国倾斜。同时,美国也借此向盟友国发出信号,投射其在中东地区的战略意图和政策方向,以塑造信号接收方特定印象、主导战略互动模式为目标,配合地缘政治环境变化不断调整援助政策,以期带来额外的战略收益。

2. 建立地区联盟,扶持亲美政权塑造中东战略环境

在外交政策的制定与执行中,大国需在全球战略和国际争端的双重背景下审慎考量信号的传递及意图隐藏问题。20世纪70年代后,美国在第三阶段对约旦援助的增加主要是为了应对中东的安全和稳定需求。就全球战略而言,在不对称信息环境中向对象国清晰传达本国“切身利益”相关的战略意图是信号传递中的核心问题。美国为维护自身的战略和经济利益,在世界各地奉行积极扩张的政策,对特定国家或地区提供援助,并以此为信号传递其政治承诺和支持,强化对特定地区的控制。^①在援助的名义下,美国可以对约旦的政治、经济和军事领域进行间接控制,确保约旦在关键时刻符合美国的战略需求。尤其在约以和谈及反恐战争期间,美国通过加大援助力度,确保约旦作为盟友的稳定性,并进一步改造和治理中东,巩固美国的对外援助优势。

3. 中东格局动态调整,援助政策凸显战略平衡意图

对外援助作为美国外交政策的重要工具,承载着传递政治与战略性信号

^① Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945–1948,” *The American Historical Review*, Vol. 89, No. 2, 1984, pp. 349–357.

的职能。在中东地区战略自主意识加强的背景下,美国作为信息优势方,以信号作为行为体深度布局,通过援助规模和优先次序传递自身的外交政策取向和战略意图,操纵影响着中东政治和经济走向,进而影响全球政治和经济走向。

美国在资源有限的情况下,在全球不同地区之间进行权衡,对约旦援助仍保持一定力度。美国希望通过对约旦的援助稳定约旦政权,巩固美国在中东的地区联盟,同时扶持亲美政权,向国际社会投射其在中东地区的战略意图和领导力。美国对外援助的决策和行动,或明或暗透漏美国对叙利亚危机、伊朗问题等区域热点问题的态度和立场,实质是为美国整体性的全球战略服务。

(二) 美国与约旦战略规划交叉及国家利益趋同性

约旦在经济、社会和安全领域尚未实现自给自足,对援助的依赖性较强。美国对约旦援助的实际战略意图更多与地缘政治和经济利益相关联。通过对约旦的安全和非安全援助,美国保障了中东地区能源供应链的稳定性,这传递出其中东维持影响力和控制力的霸权治理决心,凸显出美国与约旦战略规划交叉与国家利益趋同的复杂性。

1. 美国战略规划修复其主导的中东秩序

美国对约旦的援助本质上是实现美国国家利益的战略工具,通过安全和非安全援助,塑造其作为可靠盟友的形象,其信号效果波及到中东地区其他盟友国,以增强盟友对美国的信任,巩固其中东的联盟,服务于美国恢复中东秩序的核心战略意图,推动符合自身利益的政策议程。约旦作为援助信号接收者,对美国的方案采取相对务实的态度,本质上是为促进本国经济、政治发展做出趋利避害的趋同性。21 世纪以来,美约基于国家战略规划与各自利益至上的交叉性与趋同性,维持着良好的外交关系。

2. 美国向中东地区输出所谓“民主”和“人权”战略

美国对约旦的援助表面上基于实现“民主输出”,但实际上其战略意图更多与地缘政治和经济利益挂钩,而非纯粹的民主传播。^①与西方主流媒体所宣传的相反,美国的规划与民主全球扩展无关。约旦在中东地区维系着温和、和平与改革的形象,看似成功的经济和政治改革被美国用来宣传其中东社会转型的愿景。同时,美国在约旦推广其价值观和生活方式,这种软实力的影响传递出美国希望在中东地区塑造友好、亲美社会的信号。

^① [埃及]萨米尔·阿明:《自由主义病毒/欧洲中心论批判》,王麟进、谭荣根、李宝源译,北京:社会科学文献出版社 2007 年版,第 28 页。

3. 强调独立决策能力以巩固美国在全球事务中的战略优势

随着国际多极力量的崛起,传统大国主导的单极体系受到挑战,影响了美国的政策实施和战略安排,削弱了其在全球治理中的主导地位。多边合作的复杂性增加了政策协调的难度,使美国更加依赖于单边行动和自主决策。美国的单边主义和“美国优先”政策正是对多极化格局的回应,传递出其不愿被多极力量削弱战略目标的明确信号。因此,在援助政策充实期和平衡增长期阶段,美国大幅增加对约旦的安全援助,根本原因在于通过减少直接军事干预,维持美国在中东事务中的话语主导权。这种战略不仅巩固了美国在中东的影响力,还使其在不显著增加成本的情况下,有能力继续主导区域安全局势。

4. 维护地区稳定以确保中东地区能源供应链稳定

约旦的稳定对于保障邻近石油供应通道的安全至关重要通过对约旦的援助,美国向全球市场及其盟友传递了确保石油供应稳定、维持合理价格的承诺信号,这符合美国的能源战略利益。此外,美国积极支持约旦发展替代能源项目,传递出其推动能源多样化、减少对石油依赖和支持中东能源供应链整体稳定的信号。作为中东能源合作的积极参与者,约旦也受益于这些合作项目,作为美国盟友推动实现区域能源供应链的多样化和稳定性。

(三) 美国对约旦援助的实质

从对外援助的政治功能角度出发,美国作为霸权国所代表的地区治理模式在信息传递上体现了鲜明的特点与行为范式,其核心利益、身份定位和国际责任在国际秩序演变过程中进行了有机整合。

1. 信号行为体背景下盟友关系的维系与战略协同

美国维持和加强与约旦的紧密盟友关系,确保在中东有稳定和可靠的合作伙伴,从而在中东事务中保持战略优势。在政策立场上,依托紧密盟友关系,美国积极寻求与约旦在政策立场上的协同与配合。通过安全和非安全援助推动双方的协同,使约旦在关键的中东事务中与美国保持一致,以军事干预为核心手段,美国能够更有效地推动其在中东的外交和军事政策,强化其地区主导地位。援助不仅是维系双边关系的纽带,更是传递美国对中东事务关切的重要信号。美国通过对约旦的援助,向其他中东国家展示其借助昂贵信号维持盟友的安全和稳定,进而遏制其他地区大国的影响力。

2. 信号解读层面的舆论导向与快速响应

美国借助大众传媒的影响力,对国际热点问题的议题设置产生导向作用。通过媒体宣传,美国不仅能够增强对其外交政策的支持度,也能对反美国家施加舆论压力。美国对盟国的援助策略旨在展现快速响应能力,遏制反美势力的扩

张,维护美国在中东地区的利益。^① 在约旦的案例中,美国的快速决策和行动展示了其快速响应能力,尤其是在应对区域内突发危机时。美国的迅速反应不仅是援助的表现,更传递其对中东局势高度关注的信号。

3. 援助政策具有法律和战略工具属性

美国的对外援助政策具有明确的法律规定和政策框架,是实现国家战略目标的工具。美国通过对约旦的军事和安全援助,帮助其提升国内安全能力,有效应对威胁,体现美国在冷战及其后的战略竞争以及反恐战略中的利益考量。^② 援助的持续性和稳定性表明了美国希望将约旦的安全与美国的战略利益紧密结合,从而维护美国在中东的长期主导地位。

进入 21 世纪后,美国将发展援助提升为国家对外政策的三大支柱之一,进一步明确了援助作为服务美国国家利益的战略工具属性。^③ 新时代美国对外援助注重增强援助的渗透性,并没有将援助局限在某一部门单独实行,而是融入国家所有的发展机构之中,彼此互补。这种全面的援助形式增强了美国援助的渗透性和影响力,使其在约旦的战略布局更加深入。

综上所述,美国对约旦的援助策略不仅是外交和发展政策的体现,更是通过多元化的援助项目和战略性的利用,传递出“维护中东地区稳定”“支持区域发展”“保障能源供应”等明确信号。这种信号行为体也成为美国在国际舞台上展示力量、实现更长远战略目标的重要手段。

四、美国对约旦援助的影响

2023 年 10 月 7 日爆发的新一轮巴以冲突影响力持续发酵,约旦在美国对伊朗核问题的策略中扮演了重要角色。因此,美国在这一时期继续支持约旦的安全和防务能力建设,更多集中在情报共享和区域安全合作上,而非直接的军事援助。基于信号理论,美国通过继续支持约旦的安全和防务能力建设,向约旦及其邻国传递在不确定情况下美国维持区域稳定和安全的坚定承诺,促使其进行逆向合作选择,是战略层面隐性姿态的显现。

(一) 援助对美国的战略价值和影响

美国在处理地区热点问题时总是率先发出倡议,并影响其他国家和组织,说

① 丁韶彬:《美国对外军事援助的历史演进及本质》,载《人民论坛》2024 年第 5 期,第 72-77 页。

② 蔡劲松:《美国对外军事援助研究》,中共中央党校博士学位论文,2014 年,第 121 页。

③ “OECD Development Assistance Committee (DAC),” *Peer Review*, 2006.

服它们与美国立场保持一致,传递出美国在国际体系中的影响力。美国在地区治理中传递出单边主义和多边主义相结合、政治手段与军事手段相结合、理想主义和现实主义相结合的底层逻辑的基本信号,采取何种手段依然取决于风险与成本的权衡。

1. 影响地区秩序,传递美国在中东的利益导向

美国对约旦的援助影响中东地区秩序规则的制定与实施,明确传递出美国利益的战略导向特征。通过对约旦的援助,美国引起国际社会的关注,实现中东地区的资源分配,在强化区域治理的过程中,将其价值观和利益嵌入国际制度之中,进而降低潜在冲突的风险。从信号理论角度,这种援助巩固了美国在国际事务中作为霸权国的领导地位,通过“模式化”参与中东地区治理,促进意图识别难题下中东政策协调的加强。

2. 配合构建更广泛的战略伙伴关系

对约旦的援助策略不仅彰显了美国在中东的长远利益和战略意图,还反映了在大国战略竞争背景美国的政策调整。美国正在重塑中东同盟体系,从过去偏向军事的“冷战型同盟”转向侧重长期博弈的“竞争型同盟”,这意味着美国更加依赖阿拉伯前线国家来保障自身利益,将盟友推向同中俄等大国竞争的前台。^①通过对约旦的援助,美国向全球传递了其在中东地区的长期存在和影响力的明确信号,表明其在地区安全和合作事务中的主导作用。这种战略伙伴关系的构建不仅为美国在中东的政策目标提供了支持,也为盟国提供了与美国协同应对区域挑战的能力,进一步巩固了美国在该地区的地位。

3. 平衡战略收益与财政负担

2018年,特朗普政府提出削减国际援助预算,美国大规模的安全与非安全援助对联邦预算造成明显压力。外援支出的增加引发对其他国内项目资金减少的担忧,进而引发预算分配的争议,批评者认为,外援项目花费巨大,却未必能带来直接的国家利益。但美国认为尽管财政负担增加,其对约旦的援助依然有助于维护其在中东的战略利益,特别是在提升反恐能力和遏制伊朗影响力方面,约旦作为中东地区的盟友角色也可能为美国带来无法用经济价值衡量的战略利益。因此,尽管面临财政压力,美国对约旦的援助仍被视为必要的投资,以实现更广泛的地缘政治目标和维持区域稳定。这一平衡策略不仅体现了美国在资源配置上的灵活性,也反映出其在国际事务中的长期战略考虑。

^① 刘畅:《拜登政府中东政策框架初探——内容、动因、制约》,载《和平与发展》2021年第6期,第53页。

（二）援助对约旦的影响

约旦君主制政体至今基本稳固,有学者认为,约旦君主制的存续得益于其外部盟友的支持和保护。约旦作为美国盟友的战略重要性为其提供了大量外援,这些外援起到了政治租金的作用,使约旦能够抵御地区政治、经济、社会和安全动荡的冲击。

1. 缓解财政压力,维护约旦国内稳定

在国王阿卜杜拉二世的领导下,约旦政权逐渐与传统上支撑哈希姆家族的部落社会契约疏远,国家政治发生了显著转变。为缓解财政压力并维护国内稳定,约旦政府采取了一系列策略,旨在与外国援助之间建立长期的契约关系。在援助政策的充实期和平衡增长期内,美国大幅增加的援助对缓解约旦的财政压力发挥了显著作用,支持其经济基础设施建设和社会服务,进一步增强了约旦的经济韧性和财政稳定。

面对全球经济的不确定性和持续的地区冲突,外援有助于维护国内稳定,加强与国际社会的合作,促进政治对话和国家安全。然而,长期依赖外部援助将影响政府的自主决策能力。因此,约旦政府积极寻求多元化的发展道路,与沙特、中国和欧盟签署了一系列贸易协定和投资合作协议。在美国的援助下,约旦借助盟友的政治支持积极开展政治对话,拓展出口市场,并成功吸引大量外资流入国内,为其经济增长注入新活力。

2. 增强约旦政府的稳定性与反恐能力

在反恐方面,约旦通过深化与美国的安全援助合作,逐步建立起一套综合且高效的反恐体系。政府大力投资情报机构,通过先进技术手段和高效的信息共享机制,提升了情报分析和快速响应能力。此外,约旦加大了对恐怖活动的打击力度,采取边境管控、联合行动等措施,有效遏制了恐怖主义威胁的蔓延。出于现实主义的外交考虑,约旦在强化安全保障的同时,也注重维护与阿拉伯兄弟国家的团结与合作,确保在未来地区局势中保持战略灵活性和外交余地。

3. 援助依赖导致约旦自主性缺乏

在援助充实期,美国显著增加了对约旦的援助力度。大量的援助加剧了约旦对美国的依赖,援助行为的本质更倾向于将符合美国自身发展愿景或特定地区和政治利益的政策和计划强加于约旦。从长期来看,美国的援助阻碍了约旦关键领域的改革,并可能对其发展带来负面影响。

2001年,约旦与美国签署自由贸易协定,这种附带依赖性的政策限制了约旦自主构建强大经济支撑体系的能力,长远来看削弱了其经济自主性。美国对约旦的大部分援助以现金形式提供,用于偿还约旦不断增加的债务,或为其军队提

供资金,这暴露了大额援助的一个显著缺陷:在偿还债务后,剩余的外汇稳定基金(Exchange Stabilization Fund, ESF)^①主要用于推动顺应民需的治理和政治竞争。

尽管约旦长期奉行的“亲美”政策在经济和军事等领域为其带来了丰厚回报,但在援助政策和发展方向上,这些政策并未获得普通民众的广泛认同。援助带来的依赖性使得约旦社会中对美国政策的认同度降低。约旦人对美国的“背信弃义”“双重标准”“伪善”表现出强烈不满,公开反对美国的中东政策,并产生了将矛头指向美国的“外溢”效应,从而对美国的中东战略利益带来负面影响。^②

4. 约旦外交策略与区域关系调整

美国增加对约旦的援助,也是看重后者在多边外交和区域合作中对美国的支持。对约旦而言,充分利用外交红利实现“外交强国”,坚持均衡中立、不结盟的灵活外交政策,推动了约旦与全球及周边国家关系的发展。约旦短期内难以摆脱外国财政支持,大规模的美国援助限制了约旦的外交独立性,迫使其在国际事务中遵循美国的政策方向,制约了其在某些关键问题上自主决策的能力。

在中东乱局下,约旦缺乏采取果断外交政策立场的能力,因此可能在应对施援方发出的战略信号时表现出模糊或自相矛盾的态度。在地区冲突中,约旦往往选择采取迂回策略,寻求与海湾国家、美国及欧洲国家的和解。自2010年以来,约旦在外交政策上采取了更加平衡和灵活的策略,积极寻求与其他国家的合作,以维护并拓展其国际关系,意欲降低援助可能产生的负面影响。这种外交调整使约旦能够在多极化的区域环境中保持平衡与自主性,增强其参与国际和区域合作的斡旋能力。

五、结语

出于地缘政治、经济利益和战略考量等因素,美国对约旦的援助经历了不同发展历程。从冷战时期的遏制苏联扩张到20世纪90年代后的反恐和民主化推动,再到21世纪初的能源安全关注,美国的援助政策始终与其在中东地区的战略目标一致。纵观美国对约旦70余年的援助史,在战略利益与巩固领导地位的

^① 外汇稳定基金是紧急准备金账户,美国财政部可用它缓解包括信贷、证券和外汇市场在内的各个金融部门的不稳定性。

^② 陈双庆:《约旦动荡局势评析》,载《国际资料信息》2011年第4期,第1-4页。

双重目标驱动下构建起了美国对约旦援助的信号模式,与其世界霸权国的中东地区治理模式相配合,帮助美国维护了现行国际体系主导者、支配者和控制者的形象。^①

随着全球格局的变化和地区力量的重组,美国对约旦的援助政策也面临新的挑战和调整。援助不单纯是对其盟友的支持,更是维护自身在中东地区利益的重要手段。这种援助模式表明,美国通过支持约旦等盟友,制衡伊朗等区域内的竞争对手、应对阿以冲突等地区热点问题。援助政策的不断调整变化向外界传递出美国在中东保持影响力和利益的战略意图。

在“大中东民主改造计划”难以推进的情况下,美国选择维持中东地区的碎片化状态,使中东国家陷入内部消耗,此举符合当时美国的战略利益。奥巴马上台后实施“战略收缩”政策,在降低对中东地区战略投入的同时确保在该地区的战略利益不受损害,但这两个目标在本质上存在冲突。为解决此冲突,拜登政府寻找新的路径保持其在中东地区的影响力,如加强与沙特接触、联合盟友构建“印度—中东—欧洲经济走廊”。

随着特朗普第二任期的展开,更多美国的国际战略新旧矛盾会逐渐显现。中东地区的秩序重构几乎已成为必然。为了稳固本国在中东的战略利益,美国不断通过各种手段对该地区施加影响,通过不断传递信号试图聚合“破碎化”的中东安全困境。在美国打造新秩序的进程中,约旦一直受到美国的密切关注和大力援助。囿于自身社会、经济的脆弱性,约旦虽不能作为聚合中东乱局的核心力量,但作为中东主动向美国聚合的关键伙伴,对于美国战略利益走向仍然发挥着重要作用。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)

^① 孙德刚:《冷战后中国参与中东地区治理的理论与案例研究》,北京:社会科学文献出版社 2018 年版,第 37 页。