

从特朗普到特朗普:美国中东政策的主要议题及其前景

刘中民

(上海外国语大学 中东研究所,上海200083)

摘要:从中东进行战略收缩构成奥巴马、特朗普和拜登三届美国政府中东政策的共同目标,其根本目标在于摆脱中东对美国战略资源的过分牵制,将更多战略资源转向威胁美国全球领导地位的大国战略竞争。从总体原则、巴以问题、伊朗问题等主要议题,分析特朗普第一任期和拜登时期的中东政策以及中东形势的发展态势,有助于把握特朗普新任期美国中东政策的走势。在总体原则方面,美国仍将继续在中东维持战略收缩的总体态势,但也将在中东面临更加深刻的矛盾困境。在巴勒斯坦问题上,基于特朗普第一任期的政策基调、2024年竞选主张以及第二任期人事任命等因素,他无疑将继续执行偏袒以色列的巴以政策,并有可能根据中东形势的新变化继续推进“世纪协议”。在伊朗政策方面,美国将重启对伊朗的“极限施压”政策,但也不排除在对伊朗制裁和打压的同时,美国与伊朗进行接触甚至达成协议的可能性。

关键词:特朗普;美国中东政策;战略收缩;“世纪协议”;巴以冲突;伊朗问题

中图分类号:D81;D83/87 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9774(2025)01-0000-10

2024年11月6日凌晨,特朗普宣布战胜哈里斯赢得美国总统选举。因其在第一任期内离经叛道的内外政策对美国和世界产生强烈冲击,特朗普新任期的政策走势旋即成为世界各国关注和研判的焦点问题。在第一任期内,特朗普在许多方面都重塑了美国的外交政策特别是中东政策,他采取非常规方法,专注于建立交易性的联盟和对伊朗的强硬政策,进而摆脱了传统的美国中东外交^①。事实上,正是由于特朗普在巴以问

题上推出全面偏袒以色列的“世纪协议”,积极推进以色列与阿拉伯国家关系正常化的“亚伯拉罕协议”,断然退出伊核协议(《联合全面行动计划》)并对伊朗实行“极限施压”,才导致在拜登总统任期内美国在中东面临的一系列严峻挑战,特别是持续一年多且不断外溢的巴以冲突、以色列与伊朗的冲突对抗,都与特朗普不负责任的中东政策密切相关。由于“特朗普政府优先考虑以色列的战略利益,削弱了美国在冲突中作为中立调

收稿日期:2024-12-13

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年变局下国际体系与中东地区互动关系研究”(22JJD810023)、上海外国语大学校级重大科研项目“当代中东国家对外关系史研究”(2023)

作者简介:刘中民,上海外国语大学中东研究所教授、博士生导师,北方民族大学兼职教授。

^①Abdellatif El-Menawy, “What Arabs should expect from the new White House”, November 8, 2024, <https://www.arabnews.com/node/2578568>. (2024-11-30)

解者的作用,进一步分化了这个本已四分五裂的地区”^①。在拜登任内,美国在推动巴以谈判、重启伊核谈判、政治解决也门冲突等方面收效甚微,同时在阿富汗撤军问题上狼狈不堪,在新一轮巴以冲突中美国因在制止冲突、斡旋调停方面毫无建树而饱受诟病,这也被舆论视为民主党候选人哈里斯失去阿拉伯和穆斯林群体支持,导致总统选举败选的原因之一。

尽管特朗普以其商人特质、独断专行、离经叛道的决策特点而著称,但如何清理美国自身中东政策的历史遗患,处理棘手的中东问题尤其是巴以冲突和伊朗问题,毫无疑问都是特朗普新时期面临的严峻挑战。本文拟围绕美国中东政策的总体原则、巴以问题、伊朗问题等主要议题,结合特朗普上一任期和拜登时期的复杂现实,以及当前中东形势的发展态势,对特朗普新时期美国中东政策的走势进行分析。

一、战略收缩:美国中东政策的总体原则及其挑战

自奥巴马政府以来,从中东进行战略收缩构成奥巴马、特朗普和拜登三届美国政府中东政策的共同目标,旨在摆脱中东对美国战略资源的过分牵制^②,进而实现将更多战略资源转向威胁美国全球领导地位的大国战略竞争。三届政府在追求中东战略收缩的目标上具有延续性和一致性,其差异在于具体的政策和手段不同。

自2008年金融危机以来,在对美国战略界的反思中,中东战略失误尤其是阿富汗和伊拉克战争耗费的巨大战略资本,被视为美国霸权相对衰落的重要根源之一^③,并因此产生了围绕美国在中东的去留之争,出现了撤离中东论和战略收缩

论两种主张。撤离中东论强调美国在中东遭遇战略困境且已无重大利益,实现能源独立和基本完成反恐任务的美国应逐步后撤离中东,将有限战略资源用于大国竞争^④。在这一主张中,有观点认为在战略上撤离中东并不意味着全面放弃中东,美国可利用自身军事力量尤其是海空力量的优势,对中东进行“离岸平衡”,充当中东事务的“制衡者”^⑤。战略收缩论认为,尽管美国战略重心转向大国战略竞争,但美国在中东仍存在重要国家利益,美国仍需要继续留守中东,保持接触,确保美国利益^⑥。但美国可以通过进行战略收缩,降低战略成本,继续维持其对中东地区的影响力^⑦。

在美国的中东战略争论中,“战略收缩论”成为美国中东战略的选择。美国全球战略开始逐步从中东反恐转向应对大国战略竞争,并寻求从中东进行战略收缩。有学者分析指出,军事、对外援助和联盟体系是美国地区霸权的三大支柱,战略收缩旨在逐步改革、剔除这三大支柱中的霸权内容,以新中东战略所规划的实施原则为转型方向和目标,融入创新举措或新的要素,逐步实现向新中东战略的过渡和转型^⑧。为实现战略收缩,奥巴马政府在中东政策上进行了一系列重大调整,其基本方向是以对话和接触为主要手段维和促稳、解决两伊问题,其主要内容是从伊拉克撤军、与伊朗对话、启动和平进程、修复与伊斯兰世界的关系,其中心目标是重建美国在中东地区的形象^⑨。

特朗普第一任期中东政策的核心是在继续进行战略收缩、减少投入的情况下,通过遏制伊朗来整合在奥巴马时期日渐疏远的盟友关系,重点强化美国与沙特和以色列的盟友关系,使其在

① Abdellatif El-Menawy, “What Arabs should expect from the new White House”, November 8, 2024, <https://www.arabnews.com/node/2578568>. (2024-11-30)

② Dalia Dassa Kaye et al., *Reimagining U.S. Strategy in the Middle East: Sustainable Partnerships, Strategic Investments*, Santa Monica, C.A.: the RAND Corporation, 2021, pp.8-10.

③ Richard N. Haass and Martin S. Indyk, eds., *Restoring the Balance: A Middle East Strategy for the Next President*, Brookings Institution Press 2008.

④ Barry Posen, *Restraint: A New Foundation for US Grand Strategy*, Ithaca: Cornell University Press, 2014, pp.87-130.

⑤ Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing”, *International Security*, Vol.22, No.1, pp.86-124.

⑥ Ash Carter, “The Logic of American Strategy in the Middle East”, *Survival*, Vol.59, No.2, 2017, pp.13-24.

⑦ Joseph M. Parent and Paul K. MacDonald, “The Wisdom of Retrenchment, American Must Cut Back to Move Forward”, *Foreign Affairs*, November/December 2011, p.33; Stephen Brooks, John Ikenberry and William Wohlforth, “Lean Forward”, *Foreign Affairs*, January-February 2013, pp.130-142.

⑧ 张帆:《超越地区霸权?——试析奥巴马政府以来美国在中东的战略转型》,《美国研究》2021年第5期。

⑨ 唐志超、刘权:《奥巴马政府中东政策初析》,《现代国际关系》2009年第7期。

遏制伊朗、反恐等领域承担更多任务和成本,进而增强美国对中东事务的主导权^①。在拜登政府上台以来,美国除继续减少对中东的战略投入相对明确外,并无宏大的中东战略。其中东政策主要包括为减少中东对美战略掣肘而进行的政策调整,如启动重返伊核协议的维也纳谈判,为也门内战等热点问题降温,减少和压缩对沙特、阿联酋等盟友的军事支持,重提解决巴以问题的“两国方案”,以及不计后果地从阿富汗灾难性地撤军^②。2022年俄乌冲突爆发后,中东对美国的战略重要性再次凸显。由于美国从中东进行战略收缩与中东国家战略自主增强之间的矛盾,美国既不能在俄乌冲突和能源问题上获得沙特等盟友国家的支持,也无法实现组建地区联盟对抗俄罗斯、伊朗等目标。2023年新一轮巴以冲突爆发后,美国进一步陷入中东霸权诉求和战略收缩之间的矛盾困境。

综上所述,自奥巴马政府以来,美国三届政府均在中东进行战略收缩。但是,“美国已经一再证明它不能简单地离开中东。近几十年来,美国经历了反应性的周期,亦即先是试图脱离中东,随后又进行新的军事接触。”^③其重要根源在于在美国寻求从中东进行战略收缩之际,中东却处在冷战后地区形势变动最为剧烈的时期,“阿拉伯之春”、伊朗核危机和伊核谈判、叙利亚危机与俄罗斯重返中东、“伊斯兰国”肆虐、中东地区和解潮、新一轮巴以冲突及其外溢等中东复杂事态,都使美国中东战略收缩面临巨大挑战,导致中东形势剧烈变动与美国减少战略投入之间存在巨大张力。从本质上看,美国在中东地区权威下降的“首要原因不在于自身绝对硬实力的萎缩,而更多是由于缺乏可预测的政策方向以及可信的政治承诺”^④。展望特朗普的第二任期,美国仍将继续在中东维持战略收缩的总体态势不变,

但也将在中东面临更加深刻的矛盾困境,并据此进行动态调整。

首先,由于大国战略竞争仍将是美国全球战略的中心所在,其中东政策仍将在总体上维持战略收缩的总体态势。在特朗普执政第一任期,美国的外交和安全政策均高度重视大国战略竞争^⑤,战略竞争构成了特朗普第一任期美国《国家安全战略》(National Security Strategy)和《国防战略》(National Defense Strategy)的核心理念,美国与中国和俄罗斯的战略竞争取代恐怖主义成为美国的首要安全威胁,并成为美国安全政策的重点^⑥。如前所述,为转向大国战略竞争,从中东进行战略收缩是奥巴马政府以来美国三届政府的共性,因此它也仍将成为特朗普第二任期中东政策的主基调。

其次,美国中东政策将面临更加深刻的困境,核心是中东剧烈变动与美国减少战略投入之间的巨大张力,是美国战略收缩与维系中东事务主导权之间的矛盾困境。其具体表现主要包括:第一,美国利益优先与中东盟友战略自主增强的矛盾,美国从自身利益出发要求盟友承担更多义务的做法,使中东国家的战略自主增强;第二,受特朗普第一任期内中东政策的灾难性影响,以及新一轮巴以冲突后中东形势复杂性的影响,美国对中东各主要力量进行平衡的难度加大;巴以冲突的灾难性后果使沙特等阿拉伯国家与以色列关系正常化的难度加大,以色列与伊朗对抗冲突空前加剧、沙特与伊朗和解使美国唆使阿拉伯国家联合以色列对抗伊朗的困难加大;第三,美国中东战略收缩与排斥其他大国影响力上升的矛盾,美国基于大国战略竞争在中东进行战略收缩,但其他大国如俄罗斯、中国在中东影响力有所上升,又迫使美国日益把中东作为大国战略竞争的重要地区^⑦。

①刘中民:《中东的2018:对抗、僵持、失衡》,《光明日报》2018年12月16日。

②董漫远:《拜登政府中东政策调整与中东形势新特征》,《当代世界》2022年第5期。

③Shelly Ulbertson, Howard J. Shatz, Stephanie Stewart, *Renewing U.S. Security Policy in the Middle East*, Santa Monica, C.A.: the RAND Corporation, 2022, p.x.

④余纲正:《新型“中间地带”:俄乌冲突中的阿拉伯国家》,《阿拉伯世界研究》2022年第5期。

⑤Shelly Ulbertson, Howard J. Shatz, Stephanie Stewart, *Renewing U.S. Security Policy in the Middle East*, Santa Monica, C.A.: the RAND Corporation, 2022, p.x.

⑥Becca Wasser, et al., *Crossroads of Competition—China, Russia, and the United States in the Middle East*, Santa Monica, C.A.: RAND Corporation, 2022, p.ix.

⑦详尽讨论参见 Becca Wasser, et al., *Crossroads of Competition—China, Russia, and the United States in the Middle East*, Santa Monica, C.A.: RAND Corporation, 2022, pp.22-28。

二、巴以冲突：难以达成的“世纪协议”

2023年10月7日，巴以之间爆发新一轮大规模冲突。此次巴以冲突在冲突方式、伤亡规模、危机程度等方面均打破了巴以关系的僵持模式，并使国际社会在如何停止暴力、结束冲突、重启和平进程方面面临严峻挑战。新一轮巴以冲突的根本原因在于巴勒斯坦问题被严重边缘化，其中既有巴以双方及各自内部的复杂矛盾，更与美国特别是特朗普政府第一任期忽视乃至背离“两国方案”，通过所谓《亚伯拉罕协议》片面推动阿拉伯国家与以色列关系正常化密切相关^①。

众所周知，美国是影响巴以问题的最大外部因素。1993年美国克林顿政府推动巴以双方达成了通过谈判解决巴勒斯坦问题的奥斯陆协议。但是，自1995年以色列总理拉宾遇刺后，以色列右翼势力利库德集团迅速崛起，巴勒斯坦内部哈马斯和巴解组织矛盾加剧，导致中东和平进程发生严重倒退。自2000年中东和平陷入僵持以来，由于美国中东战略重心转向反恐战争，美国推动中东和平进程的意愿和能力严重下降，这也构成了巴勒斯坦问题作为中东核心问题不断被边缘化的重要根源。

奥巴马执政时期，美国在坚持全面收缩战略、以多边主义缓解巴以矛盾的思路基础上，尝试推动巴以和谈，和平解决巴以问题，多次要求以色列停止建设新定居点的行为，强调以色列应履行其保障巴勒斯坦人安全与权利的承诺，以色列的安全不应建立在加沙等地巴勒斯坦人民的人道主义灾难之上，这引发以色列对美巴以政策的不满^②。然而，尽管奥巴马政府在推动巴以和平方面付出了一定的努力，但由于美国在中东战略收缩情况下将战略资源投入应对“阿拉伯之春”、伊核问题等更加紧迫的议题，因而在推动巴以和谈方面收效甚微。

在特朗普第一任期内，美国巴以政策发生了

严重的历史倒退，其突出表现是美国在巴以问题上采取了明显偏袒以色列的政策，严重破坏乃至颠覆了国际社会尤其是联合国安理会解决问题巴以问题的历史基础。

首先，在巴以政策的总基调上，特朗普政府毫无掩饰地采取偏袒以色列，挤压巴勒斯坦的不公平政策。

特朗普多次公开表明对以色列的支持态度，称以色列为中东地区唯一的民主国家和“希望灯塔”，美国将致力于化解双方分歧，使双方关系重回“积极、亲密”的状态^③。在政治和外交层面，美国承认耶路撒冷为以色列首都，并把美国驻以色列大使馆迁到耶路撒冷；承认以色列对戈兰高地拥有主权；承认以色列对约旦河西岸部分领土的主权^④。这种蔑视巴勒斯坦和叙利亚主权的做法，不仅违反了联合国242号和338号决议的精神，而且也否定了以往美国政府在巴以问题上的既有政策。在军事上，特朗普不断加大对以色列的军事援助力度，为其提供大量新型武器，还协助以军改善反导系统，并进行美以史上最大规模的联合军演^⑤。

在大力支持以色列的同时，特朗普政府采取了一系列严重损害巴勒斯坦权益的政策。例如，美国大幅削减和冻结联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的援助预算、全面停止向该机构出资，停止向巴方提供超过2亿美元的医疗等领域援助资金，停止对耶路撒冷等地巴方医疗机构的资助、关闭巴解组织驻华盛顿办公室等决定^⑥。特朗普力图通过向巴勒斯坦施压，使其服从美国对巴以问题的单方面安排。

其次，单方面推出严重背离国际法原则、联合国决议精神、巴以谈判历史基础的“世纪协议”，企图将之强加给巴勒斯坦，进而为新一轮巴以冲突的爆发埋下了隐患。

美国特朗普政府自2019年6月推出有关推动中东和平进程的“世纪协议”经济框架后，于

①刘中民：《国际与地区格局演进中的巴以问题》，《思想理论战线》2024年第1期。

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

③萨布西·阿西莱：《特朗普与重返亲密的美以关系》（阿拉伯文），埃及金字塔政治与战略研究中心，<http://acpss.ahram.org.eg/News/5660.aspx>。（2024-11-20）

④王锦：《特朗普的中东政策及其前景》，《现代国际关系》2018年第8期，第39页；Abdellatif El-Menawy, “What Arabs should expect from the new White House”, November 8, 2024, <https://www.arabnews.com/node/2578568>。（2024-11-30）

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

⑥刘辰、马晓霖：《延续与调整：美国特朗普政府的中东政策》，《阿拉伯世界研究》2019年第5期。

2020年1月又推出完整版的“世纪协议”。该文件的政治框架是解决巴以冲突的核心,涉及美国对巴以边界划分、定居点存留、耶路撒冷归属、难民问题出路、未来双边安全安排等主张,完全“是美国零和思维、单边主义和强权逻辑的产物”^①。

“世纪协议”的经济框架提出500亿美元的投资计划,通过释放经济潜力、改善人权状况、提升管理水平三大路径,帮助巴勒斯坦人实现创造就业机会,降低贫困率,提高国内生产总值,改善加沙地带与约旦河西岸基础设施和服务,增加外国投资等,并通过推动巴以与约旦、埃及区域经济一体化,实现和平与繁荣^②。其实质是力图一厢情愿地通过所谓“从和平到繁荣”的计划对巴勒斯坦进行经济补偿,换取巴勒斯坦的政治妥协。

“世纪协议”政治框架的核心内容主要包括:一是关于领土分割与边界划分,以色列将保留约旦河西岸面积的70%,其余30%划归巴勒斯坦(包括交换的土地),同时以色列基于战略安全需要将拥有约旦河谷地区和死海主权;二是关于犹太定居点,以色列在约旦河西岸建立的定居点全部保留,因定居点保留而形成的双方飞地通过封闭桥梁和隧道连接;三是关于土地交换与开发,对于拥有约旦河谷、死海沿线和定居点等西岸土地,以色列通过土地交换方式补偿巴勒斯坦国;四是关于耶路撒冷归属,美国承认并支持耶路撒冷为以色列首都,把东耶路撒冷郊区的阿布迪斯镇等部分阿拉伯社区作为巴勒斯坦国首都;五是边境口岸及领土控制,以色列将对巴勒斯坦国负有“压倒一切的安全责任”,并控制其所有国际口岸;六是关于难民问题,完全终止难民和移民的所有权利,任何巴勒斯坦难民不得要求返回以色列;七是关于巴勒斯坦建国的政治条件,主要是巴勒斯坦应实行西方式民主、法治、人权,禁止敌对煽动、反以宣传,以及人民非武装化,巴勒斯坦国未经以色列同意不得试图加入任何国际组织等限制巴勒斯坦主权的内容;八是关于巴勒

斯坦国的非军事化,巴勒斯坦国无权与以色列确定的对其国家安全产生不利影响的国家或组织缔结军事、情报或安全协定,也不能在境内外发展军事或准军事力量^③。

总之,“世纪协议”彻底颠覆了冷战后美国历届政府解决巴勒斯坦问题的政策与主张,违背了国际法基本原则和公理,抛弃了历次联合国决议精神,毫不保留地支持以色列实现“大以色列”图谋并剥夺巴勒斯坦难民合法权益,损害未来巴勒斯坦国的独立和主权完整,建构不平等的巴以双边关系,并试图以此诱惑更多阿拉伯国家接受以色列^④,进而也埋下了新一轮巴以冲突的祸患。这也如有关学者在特朗普“世纪协议”酝酿之初的评价所言,特朗普在中东和平协议一事上十分偏执,在巴方缺席的情况下,他仍对自己的“独裁”方案非常自信,但这可能招致“弱者”的奋力反抗,“甚至有可能酿成旷日持久的流血冲突”^⑤。

在拜登上台之初,美国试图对特朗普严重偏袒以色列的政策进行“纠偏”。拜登政府曾先后与以色列政府就重启“两国方案”多次进行沟通,与埃及、约旦、沙特等国交换意见。拜登政府重拾“两国方案”的目的有三:一是缓解巴以紧张关系,避免巴以问题被地区反美国家和势力利用,进而刺激地区局势再现动荡,迫使美国调动资源应对;二是缓解阿拉伯世界亲美国家在巴以问题上的“两难”压力,使它们能从容配合美国的中东战略;三是以重拾“两国方案”为敲门砖,推动更多阿拉伯国家与以色列媾和^⑥。因此,拜登政府并无全面公正解决巴以问题的意愿和实质举措,也并未改变继续偏袒以色列的政策本质,并继续推进“亚伯拉罕协议”,着力促进沙特与以色列关系正常化;推动构建包括以色列、沙特、阿联酋和埃及等国家在内的反伊朗地区联盟。

一言以蔽之,新一轮巴以冲突的爆发在很大程度上源于美国中东政策的错误,因为美国不再寻求推动巴勒斯坦问题解决与巴以和谈,而是将

①马晓霖:《美国解决巴以冲突的新方案:基于“世纪协议”的文本解读》,《西亚非洲》2020年第3期。

②The White House, *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, <https://trump-whitehouse.archives.gov/peacetoprosperty/>. (2024-11-25)

③The White House, *Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, <https://trump-whitehouse.archives.gov/peacetoprosperty/>. (2024-11-25)

④马晓霖:《美国解决巴以冲突的新方案:基于“世纪协议”的文本解读》,《西亚非洲》2020年第3期。

⑤王锦:《特朗普的中东政策及其前景》,《现代国际关系》2018年第8期。

⑥董漫远:《拜登政府中东政策调整与中东形势新特征》,《当代世界》2022年第5期。

重点放在推动以色列与阿拉伯国家的和解上^①。在新一轮巴以冲突中,拜登政府的政策在本质上体现了其维系中东霸权的诉求和权力资源有限的矛盾困境。一方面,美国在经济、军事、外交等方面向以色列提供了持续不断的系统性支持,在联合国层面不断为停火止战制造障碍,进而使冲突得以持续,并使联合国难以在停火止暴、政治解决冲突方面有效发挥作用;另一方面,美国又通过多次增兵中东对反以力量进行威慑,避免冲突升级为地区性战争,进而危及美国以大国战略竞争为核心的全球战略。在这场冲突中,美国进行军事行动的硬实力和斡旋解决冲突、发挥国际体系领导作用的软实力都陷入了困境。美国既缺乏像发动海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争那样改变中东地区格局的能力、雄心和意志,更无全面领导中东和平进程、缔造奥斯陆协议的道义高度和国家形象^②。展望特朗普第二任期的巴以政策,基于其第一任期的政策基调、竞选主张以及人事任命等因素,特朗普无疑将继续执行偏袒以色列的巴以政策,并有可能根据中东形势的新变化继续推进“世纪协议”。

首先,特朗普将继续奉行极力偏袒以色列的政策。

特朗普在竞选过程中毫不掩饰对以色列的支持。2024年9月19日,特朗普在华盛顿向以色列—美国委员会(Israeli-American Council)发表演讲时表示,“我们将让以色列再次伟大”,他将成为以色列的“捍卫者”“保护者”;他还强调,美以纽带是“牢固而持久的”,但如果他赢得选举,将“比以往任何时候都更强大、更紧密”^③。

在美国大选前后,以色列朝野对特朗普的期

待以及在胜选后提名极端亲以人士为驻以色列大使,都体现了特朗普与以色列之间的特殊关系。在美国大选投票前,以色列的民意调查显示,68%的以色列公众“认为唐纳德·特朗普是最符合以色列利益的候选人”,只有14%的人选择了哈里斯。以色列总理本雅明·内塔尼亚胡也认为特朗普会放松美国对以色列的控制^④。在特朗普当选后,以色列政府表示热烈欢迎,其原因恰如以色列官员所言:“历史上从未有过比唐纳德·特朗普更亲以色列的总统。”^⑤

特朗普已提名前阿肯色州州长迈克·哈卡比(Mike Huckabee)为驻以色列大使,作为福音派基督徒和以色列的热情支持者,哈卡比长期支持以色列和定居点运动,同时也是巴勒斯坦建国的反对者。新一轮巴以冲突爆发以来,哈卡比一直激烈批评任何反对以色列的行为,他曾于2024年4月表示,以色列与哈马斯的战争是“善与恶的冲突”,并批评拜登限制以色列的企图是“绝对不合情理的”^⑥。他长期称约旦河西岸为犹太和撒马利亚(宗教犹太复国主义者的术语),甚至表示“根本没有巴勒斯坦人”。他在被特朗普提名后接受以色列右翼媒体采访时重申,被占领的约旦河西岸是以色列的一部分,并引用了《旧约》中亚伯拉罕的故事。他露骨地表示:“我从来不愿意使用约旦河西岸这个术语”,“我说的是犹太和撒玛利亚。我告诉人们那里没有占领”,“这是一块被那些自亚伯拉罕时代以来合法居住了3500年的人们占居的土地”^⑦。哈卡比的言论无疑更加偏离了巴以问题的历史基础,明确传递了其自身以及特朗普第二任期继续大力支持以色列的强烈信号。

①唐志超:《拜登政府“新中东政策”评析》,《当代世界》2024年第2期。

②刘中民:《巴以冲突一周年:“巴以冲突综合征”背后没有赢家》,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_28950742.(2024-11-30)

③Brian Katulis, Athena Masthoff, “How Donald Trump might tackle the Middle East in 2025”, November 6, 2024, https://www.mei.edu/publications/how-donald-trump-might-tackle-the-middle-east-2025.(2024-11-10)

④Rosaleen Carroll, “From Iran to Turkey, how the Middle East is bracing for US elections”, Nov. 4, 2024, https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/iran-turkey-how-middle-east-bracing-us-elections.(2024-11-15)

⑤Adam Lucente, “Huckabee, Trump’s ambassador pick to Israel, says two-state solution not legitimate”, Nov. 18, 2024, https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/huckabee-trumps-ambassador-pick-israel-says-two-state-solution-not-legitimate.(2024-11-20)

⑥Rosaleen Carroll, “Trump picks Mike Huckabee, staunch ally of settlers, as ambassador to Israel”, Nov 12, 2024, https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/trump-picks-mike-huckabee-staunch-ally-settlers-ambassador-israel.(2024-11-18)

⑦Adam Lucente, “Huckabee, Trump’s ambassador pick to Israel, says two-state solution not legitimate”, Nov. 18, 2024, https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/huckabee-trumps-ambassador-pick-israel-says-two-state-solution-not-legitimate.(2024-11-28)

其次,特朗普继续推进“世纪协议”既面临新的机遇,也面临严峻的挑战。

2023年以来的新一轮巴以冲突与特朗普第一任期完全丧失公正的巴以政策特别是“世纪协议”和“亚伯拉罕协议”密切相关,但新一轮巴以冲突使以色列与 Hamas 以及“抵抗之弧”的矛盾得到了释放,特别是巴勒斯坦 Hamas、黎巴嫩真主党、伊朗等反以力量遭到了严重削弱,冲突双方都有签订停火协议的诉求,这在某种程度上为特朗普把“世纪协议”与“亚伯拉罕协议”、美国与沙特安全同盟关系、伊朗政策进行“捆绑”提供了可能。特朗普希望把“达成和平协议作为他的遗产”^①,他很可能进行战略讨价还价,通过以色列与主要阿拉伯国家实现更广泛的正常化,以换取内塔尼亚胡的具体让步^②。美国共和党的政治顾问杰夫·戴维斯(Jeff Davis)认为,特朗普与以色列总理内塔尼亚胡的强有力的关系可能会促进实现以色列与巴勒斯坦停火,并可能为获得沙特的支持铺平道路^③。

但是,特朗普在推进“世纪协议”方面也面临着诸多复杂问题和严峻挑战。第一,特朗普第一任期内严重偏袒以色列的巴以政策,使巴勒斯坦方面对美国存在严重不信任。巴民族权力机构曾公开表示美国已失去“公正调解人”的信誉^④。因为在不解决巴勒斯坦核心关切的情况下强推“世纪协议”将加剧紧张局势,激起公众的不满^⑤。第二,新一轮巴以冲突的灾难性后果,使“世纪协议”很难获得沙特等阿拉伯国家的支持。沙特王储穆罕默德·萨勒曼公开表示,沙特一直致力于推动建立以东耶路撒冷为首都的独立巴勒斯坦国,并强调这是沙特与以色列建立外交关系的先

决条件^⑥。这也恰如相关评价所言,“利雅得可能会对以色列和美国的要求更高,包括与以色列就建立巴勒斯坦国的途径达成协议,以及与美国就共同防御条约达成协议”^⑦。第三,沙特与伊朗和解也极大地削弱了沙特与以色列关系正常化,以及双方与美国结盟共同对抗伊朗的动力,进而也会削弱沙特支持“世纪协议”的动力。

三、伊朗问题:极限施压抑或政治交易

对于美国而言,伊朗问题并不是单纯的伊朗核问题,而是指1979年伊朗伊斯兰革命以来双方围绕意识形态、社会制度、地缘政治,尤其是伊朗核问题在政治、外交、军事、安全等领域的全面对抗、斗争和博弈。因此,美国长期奉行对伊朗的遏制政策,而2003年伊朗核危机出现后双方的矛盾对抗更为尖锐,伊核危机成为全球性的安全危机,小布什政府更是因此加大了对伊朗进行遏制、围堵和制裁的力度。直到奥巴马时期,美国才出于中东战略收缩的需要谋求通过接触和谈判解决伊朗问题。

奥巴马致力于通过中东战略收缩配合“亚太再平衡”战略,并确立了以缓和对话、战略抽身为基调的中东政策,其具体内容是以推进巴以、伊核、叙利亚三大和谈为中心,在其他中东事务上“适度撤出”,对中东乱局相对超脱,对中东政策缺乏主动性,不愿参与战斗行动,避免大规模战略投入,以更好配合其“亚太再平衡”战略的推进^⑧。在此背景下,接触和谈判成为奥巴马政府对伊政策的选择,具体原因主要包括:一是对伊朗的各种制裁措施均未达到预期目标;二是美国谋求“由内部攻破堡垒”的努力付之东流;三是美

① Joseph Haboush, “Middle East leaders excited about US ties under second Trump administration”, 7 November, 2024, <https://english.alarabiya.net/News/united-states/2024/11/07/middle-east-leaders-excited-about-us-ties-under-second-trump-administration>. (2024-11-15)

② Abdellatif El-Menawy, “What Arabs should expect from the new White House”, November 08, 2024, <https://www.arabnews.com/node/2578568>. (2024-11-30)

③ Ray Hanania, “Will re-election of Donald Trump open pathways to Middle East peace?”, November 09, 2024, <https://www.arabnews.com/node/2578691/middle-east>. (2024-11-17)

④ 王锦:《特朗普的中东政策及其前景》,《现代国际关系》2018年第8期。

⑤ Abdellatif El-Menawy, “What Arabs should expect from the new White House”, November 08, 2024, <https://www.arabnews.com/node/2578568>. (2024-11-30)

⑥ 《沙特王储:巴勒斯坦不建国,沙特不会承认以色列》,搜狐网, https://roll.sohu.com/a/810122851_115479. (2024-11-30)

⑦ Robert Satloff, “3 unanswered questions that will shape Trump’s Middle East policy,” November 16, <https://thehill.com/opinion/international/4993227-3-unanswered-questions-that-will-shape-trumps-middle-east-policy/>. (2024-11-28)

⑧ 王锦:《奥巴马中东政策评析》,《现代国际关系》2016年第11期。

国在中东地区孤立伊朗的政策收效甚微；四是在伊核问题上，美国的打压政策和联合国的制裁未能迫使伊朗弃核，相反，伊朗的核发展进程不断加速^①。

针对伊朗核问题，奥巴马采取了“制裁+谈判”的双轨制，企图促使伊朗重回谈判。经过伊核问题六国谈判^②，2015年7月，《联合全面行动计划》（学界多简称伊核协议）最终达成，包括伊朗行动计划、结束制裁及核查等方面详细规定。2016年1月，国际原子能机构证实伊朗完成执行《联合全面行动计划》必要准备步骤，美国、欧盟、日本随即宣布解除对伊朗相关制裁^③。

特朗普对奥巴马的伊朗政策强烈不满，并且把遏制伊朗作为美国中东政策的首要内容，通过塑造伊朗威胁，推动以色列与“温和阿拉伯国家”组建对抗伊朗的联盟，更是成为美国中东政策的主要抓手。2017年10月，美国政府发布专门发布《特朗普总统对伊朗的新战略》，该战略明确指出伊朗长期坚持输出革命意识形态，对国际体系构成了巨大破坏，而伊核协议的达成则为这一意识形态的输出与传播提供了条件^④。2017年的美国《国家安全战略》称伊朗称为“流氓国家”，强调“伊朗政权在全世界支持恐怖主义，正在发展更先进的导弹，且有潜力恢复发展能够威胁美国和伙伴的核武器。”^⑤

特朗普多次指责伊核协议是“史上最糟糕的协议之一”。曾任美国国家安全事务助理的博尔顿曾分析认为，伊核协议“构思拙劣，谈判和起草糟糕透顶，完全对伊朗有利：既无强制力也无法验证，在有效期和覆盖领域上也不充分”^⑥，而且未对伊朗的导弹项目进行限制，而解除对伊朗的经济制裁，使伊朗获得了支持地区激进反美力量

的大量资金。

因此，特朗普将遏制和拖垮伊朗作为中东政策主要目标及解决中东诸问题的症结所在。2017年10月，特朗普拒绝承认伊朗履行伊核协议，并宣布制裁伊朗伊斯兰革命卫队。2018年5月8日，特朗普政府决定美国退出伊核协议，并且执行对伊朗的“极限施压”（maximum pressure）政策。时任美国国务卿蓬佩奥于2018年5月向伊朗提出了12条新要求，其内容主要包括：向国际原子能机构报告所有与核计划相关的军事方面的情况，永久、可核查性地放弃其核计划；停止所有铀浓缩行为，包括关闭重水反应堆；允许国际原子能机构无条件进入其境内所有相关地点；停止扩散弹道导弹、停止发射或发展核导系统；释放所有被扣押的美国公民；停止支持中东“恐怖组织”；尊重伊拉克政府的主权；停止对胡塞武装的军事支持；从叙利亚全境撤出所有受伊朗指挥的军事力量；停止对阿富汗以及该地区的塔利班和其他“恐怖分子”的支持；停止伊斯兰革命卫队下属的“圣城军”对世界各地“恐怖分子”的支持；停止威胁邻国的行为等^⑦。在退出伊核协议后，美国对伊朗进行了全面制裁，导致伊朗的石油出口从2018年高峰时的300万桶锐减到2019年7月时的不足50万桶^⑧。

总之，“在伊朗问题上，特朗普的第一个任期是由他的‘极限施压’运动定义的，因为他退出了奥巴马时代与伊朗的核协议，并试图通过加强制裁和消灭伊斯兰革命卫队圣城旅指挥官卡西姆·苏莱曼尼来削弱该政权。”^⑨伊朗则以暂停履行伊核协议义务、加快铀浓缩进程来对抗美国的“极限施压”政策。在拜登执政期间，美国寻求重返伊核协议，而伊朗也有解除制裁以改善发展环

①李荣：《奥巴马政府中东战略中的伊朗政策调整》，《阿拉伯世界研究》2009年第3期。

②联合国五大常任理事国和德国与伊朗艰苦谈判，分别于2013年11月、2015年4月达成“临时协议”和“框架协议”，要求伊朗放弃约2/3的离心机，在15年内不进行超过3.67%的铀浓缩活动；联合国及美欧取消对伊朗的制裁。

③王锦：《奥巴马中东政策评析》，《现代国际关系》2016年第11期。

④刘辰、马晓霖：《延续与调整：美国特朗普政府的中东政策》，《阿拉伯世界研究》2019年第5期。

⑤The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington: December, 2017, p.49.

⑥John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, First Edition, New York: Simon and Schuster, 2020, p. 24.

⑦王锦：《特朗普的中东政策及其前景》，《现代国际关系》2018年第8期。

⑧莫盛凯：《特朗普政府中东政策的特点》，《战略决策研究》2020年第5期。

⑨Shannon K. Kingston, “What Trump's Cabinet picks say about his Middle East agenda, including a two-state solution”, November 19, 2024, <https://abcnews.go.com/Politics/trumps-cabinet-picks-middle-east-agenda-including-state/story?id=115908240>. (2024-11-30)

境、摆脱经济困境,参与地区经济合作的诉求^①。从2021年4月到2022年3月,伊核协议框架内相关国家在维也纳举行多次会谈,但由于美伊双方存在严重分歧,最终未能实现美国重返伊核协议。2022年3月以来,受俄乌冲突和巴以冲突的影响,伊核协议谈判完全陷入停滞。展望特朗普第二任期的伊朗政策,美国将很有可能重启对伊朗的“极限施压”政策,但也不排除在对伊朗制裁和打压的同时,美国与伊朗进行接触甚至达成协议的可能性。

首先,特朗普将重启对伊朗的“极限施压”政策。

在总统大选过程中,特朗普不断批评拜登政府对伊朗的妥协使伊朗获得了大量资金,同时谴责伊朗在整个地区破坏稳定的行动,强调美国应该阻止伊朗获得核武器^②。特朗普第二任期的副总统万斯甚至表示,他支持以色列对伊朗核设施采取行动^③。在特朗普和万斯看来,正是由于伊核协议未能限制伊朗发展导弹和支持地区代理人的活动,才导致伊朗领导的“抵抗轴心”与以色列的全面冲突,并破坏了地区稳定。

因此,美国战略界和国际舆论均认为特朗普将重启对伊朗的“极限施压”政策。在特朗普第一个任期担任五角大楼中东事务高级官员的米克·马尔罗伊(Mick Mulroy)非常肯定地指出:“如果说他打算对哪个国家、哪个被认定的主要对手采取强硬态度的话,那就是伊朗。”一位前白宫官员也指出:“我认为制裁会卷土重来,还会有更多举措,无论是在外交上还是在金融上,他们都会试图孤立伊朗”^④。布鲁金斯学会外交政策项目主任苏珊娜·马洛尼(Suzanne Maloney)认

为,“即将上任的特朗普国家安全团队承诺再次加大对德黑兰的经济压力”^⑤。另有评论指出,“未来四年可能是(伊朗)伊斯兰共和国自1979年成立以来面临的重大考验,德黑兰将受到特朗普的审查,这很可能导致他在上一届总统任期内施加的‘极限施压’运动卷土重来”^⑥。

其次,特朗普政府存在与伊朗进行接触甚至达成新的伊核协议的可能。

一方面,特朗普和伊朗均有达成新的伊核协议的诉求,分歧在于协议的内容不同,美国寄望一劳永逸地解决包括地缘政治和伊核问题在内的全部伊朗问题,而伊朗的诉求是重回2015年的伊核协议,或以该协议为基础进行谈判。特朗普并非完全反对与伊朗达成协议,他试图达成的是对伊朗核开发进行足够限制、使伊朗不再支持地区代理人的协议。特朗普多次强调美国与伊朗达成新协议的可能性,他一再表示他可以在短时间内与伊朗达成协议,甚至可能将伊朗纳入与以色列的“亚伯拉罕协议”。特朗普在接受采访时表示,他对伊朗及其人民表示“尊重”,强调他们“非常聪明”,是“伟大的谈判者”和“伟大的商人”,“我们必须达成协议”^⑦。美国华盛顿特区中东研究所高级研究员布莱恩·卡图利斯(Brian Katulis)表示,特朗普第二任期对伊朗强硬和接触政策可能性是各占50%，“他要么轰炸德黑兰,要么飞往德黑兰与最高领袖会面以达成一项重大协议”^⑧。国际危机组织高级顾问阿里·瓦埃兹(Ali Vaez)认为,特朗普精于交易的商人性格促使他寻求与伊朗进行交易,“特朗普可能会在谈判桌上智取伊朗人的诱惑所吸引,因为对他来

①董漫远:《拜登政府中东政策调整与中东形势新特征》,《当代世界》2022年第5期。

②Brian Katulis, Athena Masthoff, “How Donald Trump might tackle the Middle East in 2025”, November 6, 2024, <https://www.mei.edu/publications/how-donald-trump-might-tackle-the-middle-east-2025>. (2024-11-20)

③Robert Satloff, “3 unanswered questions that will shape Trump’s Middle East policy”, November 16, <https://thehill.com/opinion/international/4993227-3-unanswered-questions-that-will-shape-trumps-middle-east-policy/>. (2024-11-23)

④《特朗普或将再次对伊朗“极限施压”》, <https://mp.weixin.qq.com/s/bUrWxGuIbs6Pm8a3b7noIQ>. (2024-12-15)

⑤Shannon K. Kingston, “What Trump’s Cabinet picks say about his Middle East agenda, including a two-state solution”, November 19, 2024, <https://abcnews.go.com/Politics/trumps-cabinet-picks-middle-east-agenda-including-state/story?id=115908240>. (2024-11-28)

⑥Mostafa Salem, Nadeen Ebrahim and Mick Krever, “Here’s what’s at stake in the Middle East under Trump’s second term”, November 6, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/11/06/middleeast/trump-middle-east-iran-israel-saudi-gulf-mime-intl/index.html>. (2024-11-13)

⑦Brian Katulis, Athena Masthoff, “How Donald Trump might tackle the Middle East in 2025”, November 6, 2024, <https://www.mei.edu/publications/how-donald-trump-might-tackle-the-middle-east-2025>. (2024-11-13)

⑧Jackie Northam, “What Trump’s approach to Iran might look like in his second term,” November 26, 2024 <https://www.npr.org/2024/11/26/nx-s1-5193338/what-trumps-approach-to-iran-might-look-like-in-his-second-term>. (2024-12-10)

说,这将是对他精通交易艺术的终极考验。”^①伊朗同样有与华盛顿重启核谈判的强烈诉求^②。有机构在2024年9月21日至10月3日就伊朗外交政策对伊朗公众的进行了民意调查,结果显示61%的伊朗人支持与“西方”接触进而达成核协议,只有20%的人认为伊朗不应该达成协议;67%的人支持与美国关系正常化,只有25%的人反对与美国关系正常化^③。

另一方面,中东形势变化以及美国在中东的战略收缩政策,使美国对伊朗的“极限施压”不具有可持续性。近几年来,中东形势的深刻变化弱化了美国对伊朗“极限施压”政策的基础。在特朗普第一任期内,利用沙特等阿拉伯国家、以色列与伊朗的矛盾构建反伊朗联盟是美国对伊“极限施压”政策的重要抓手。但是,在拜登任期内,中东地区出现了国际关系缓和潮,其中尤其以2023年沙特与伊朗复交最为引人注目。美国布鲁金斯学会的伊朗问题专家苏珊娜·马洛尼(Suzanne Maloney)认为,在特朗普的第一个任期内,伊朗与其邻国特别是海湾国家之间的对抗关系要强得多,但现在已经发生重要变化,“我们看到的是沙特阿拉伯和德黑兰之间真正建立一种和解的努力”^④。因此,沙特等阿拉伯国家与伊朗复交改善了伊朗的地区外交空间,使美国孤立和遏制伊朗的难度加大。

从根本上说,美伊对抗是伊朗问题的核心,双方的相互敌意、对抗和冲突是伊朗问题的根源,双方只有实现彻底和解,才能摆脱冲突的恶性循环。从新一轮巴以冲突中以色列与伊朗及其领导的“抵抗轴心”之间的冲突来看,美伊长期对抗是伊朗支持“抵抗轴心”反美、反以的深刻根源,也是伊朗对抗“极限施压”的特殊途径。尽管伊朗和“抵抗轴心”在新一轮巴以冲突中遭到重创,但也对美国在中东的战略收缩构成了极大的掣肘和牵制,同时也使美国在巴以问题和伊朗问

题两大中心议题上陷入顾此失彼的困境。历史也表明,美国在没有能力和意愿发动对伊朗战争的情况下,任何强制和渗透的手段都无法迫使伊朗屈服。尽管特朗普以特立独行和独断专行著称,但他并无法改变美国伊朗政策的困局,通过接触和谈判达成协议是美伊双方的唯一出路。

四、结语

综上所述,特朗普新任期的中东政策总体上仍将维持战略收缩的总体原则不变,但也仍将陷入中东形势剧烈变动与美国减少战略投入之间的矛盾困境。在巴勒斯坦问题方面,特朗普将继续执行偏袒以色列的巴以政策,并有可能继续推进“世纪协议”。在伊朗政策方面,美国将重启对伊朗的“极限施压”政策,但也不排除美国与伊朗进行接触甚至达成协议的可能性。

特朗普的中东政策将在美国利益第一的原则下具有交易性、强制性的特点:交易性将突出体现在其在任何议题上的政策都将从成本和收益出发,使美国成为绝对的获益者;强制性将突出体现在其将广泛运用威慑、讹诈、制裁以至有限军事打击等手段强力推行对地区敌手的政策。但是,由于中东形势剧烈变动与美国减少战略投入之间的根本矛盾困境,特别是由于美国在中东领导力和国际形象严重下降,美国中东战略存在缺乏系统性和道义性的根本缺陷,加之地区国家战略自主增强,特朗普的中东政策无疑也将面临严峻的挑战。

[责任编辑 吴爱军]

^①Mostafa Salem, Nadeen Ebrahim and Mick Krever, “Here’s what’s at stake in the Middle East under Trump’s second term”, November 6, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/11/06/middleeast/trump-middle-east-iran-israel-saudi-gulf-mime-intl/index.html>. (2024-11-13)

^②Hussein Ibish, “For Gulf Countries, There May Be No Clear Preference Between Trump and Harris”, Oct 7, 2024, <https://agsiw.org/for-gulf-countries-there-may-be-no-clear-preference-between-trump-and-harris/>. (2024-11-13)

^③Rosaleen Carroll, “From Iran to Turkey, how the Middle East is bracing for US elections”, Nov 4, 2024, <https://www.al-monitor.com/originals/2024/11/iran-turkey-how-middle-east-bracing-us-elections>. (2024-11-11)

^④Jackie Northam, “What Trump’s approach to Iran might look like in his second term,” November 26, <https://www.npr.org/2024/11/26/nx-s1-5193338/what-trumps-approach-to-iran-might-look-like-in-his-second-term>. (2024-12-20)