

## 拜登上台后美国的中东主导机制调整探析\*

刘胜湘 陈飞羽

**内容提要** 阿拉伯剧变以来，中东地区形势发生了巨大变化，域内外国家的活跃度明显提升，地区局势的复杂性增加，美国在中东的主导机制受到很大冲击，其单边主义机制不断退潮。在此背景下，拜登政府上台后着手调整美国在中东的主导机制，主要方向是从单边霸权向多方协调过渡，从双边结盟到双边与多边机制结合发展，从军事手段向价值观外交转型。美国此番调整使域外国家参与中东事务的意愿增强，域内国家参与中东事务的机会增多并将面临艰难选择，中东格局将重组，中东秩序更具不确定性。由于美国中东主导机制的调整本质上根植于美国的霸权主义，是美国战略利益变化及延续霸权的暂时性妥协行为，其并没有放弃主导中东的任何意向，尤其担忧中、俄填补新的中东真空，甚至有重新重视中东的势头。加之，中东局势复杂多变，各方的战略意图难以揣测，未来中东局势仍存在很大变数。

**关键词** 美国的中东政策 拜登政府 中东主导机制 俄乌冲突 中东地区形势

**作者简介** 刘胜湘，上海外国语大学中东研究所教授、博士生导师；陈飞羽，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生。

美国总统拜登于2022年7月13~16日出访以色列、巴勒斯坦约旦河西岸和沙特，并参加了美阿“安全与发展”峰会。巧合的是，俄罗斯总统普京也紧随其后于7月19日访问伊朗，并在德黑兰与伊朗总统莱希、土耳其总统埃尔多安举行了三边会晤，中东域内外大国的竞争及其关系耐人寻味。拜登总统在出访前表示，“中东正值地区局势的关键时刻，此行将进一步捍卫美国的

---

\* 本文系国家社科基金重点项目“美国国家安全危机预警体制机制及启示研究”（17AGJ004）的阶段性成果和上海外国语大学重大项目“中东剧变后的中国中东外交实践研究”（2021114008）的中期成果。

利益”<sup>①</sup>，反映出拜登政府对改善美国在中东的地位和维护其中东霸权的急切心态。中东作为美国全球战略的重要组成部分，事关美国霸权的维系与变迁。然而，自拜登总统上台后，大国之间的战略竞争愈演愈烈，美国因受困于新冠肺炎疫情危机、民粹危机、种族危机与经济危机，以及2022年初爆发的俄乌冲突，其战略焦点分散，竞争压力陡增。在此情境下，美国苦心经营多年的中东主导机制陷入困局。当前，美国不仅需要承受多线大国竞争压力，还需要重新配置有限的全球战略资源，因而其对中东主导机制的调整势在必行。

所谓美国的中东主导机制，指美国为了捍卫在中东的战略利益与霸主地位，试图主导中东事务的手段与相应的运行方式，具体包括实施单边霸权主义、双边结盟政策、多边协调机制、军事手段和输出价值观等一系列举措。2021年1月，拜登政府上台后着手调整美国在中东的主导机制，其调整的动因、方向及影响如何？目前，学界主要从地缘重心、领导人政策及阿拉伯剧变三个方面展开分析，在一定程度上解释了美国的中东主导机制的成因、变迁及影响因素。现有研究证明，后冷战时代美国一度对中东若即若离，但随着阿富汗战争爆发及阿拉伯剧变第一波和第二波的出现，美国在中东大搞联盟政治与“选边站”机制，在中东的影响力一度有所深入，始终维持着中东秩序的主导者地位。但拜登政府上台后，国际环境日新月异，美国在中东的主导机制开始新的轮动，其特点与影响较之以往变化显著。本文将着重探讨拜登上台后美国中东主导机制调整的背景、内容及其影响，为理解美国在中东的战略动向及行为变化提供参考。

## 一 美国的中东主导机制调整的基本动因

中东地区自2010年底以来进入震荡状态，美国一方面欲维持在中东的主导地位及影响力，但又无力承担来自亚太、欧洲及中东的三线战略压力，需要重新配置全球战略资源。总体来看，阿拉伯剧变后地区局势的复杂性、美国单边主义机制退潮及为了适应新的国际形势，是拜登政府调整中东主导机制的基本动因。

---

<sup>①</sup> “Joe Biden: Why I’m Going to Saudi Arabia”, *The Washinton Post*, 9 July 2022, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2022/07/09/joe-biden-saudi-arabia-israel-visit>, 2022-07-14.

### (一) 回应中东变局后地区局势变化

阿拉伯剧变以来,以推翻现有政权、推进民主政治为诉求的大规模政治转型运动广泛蔓延,增加了中东局势的复杂性,主要反映在四方面:

第一,强人政治与西式民主政治的结构易位引发国家内部动荡。阿拉伯剧变之前,中东地区的主要政治结构在很大程度上体现为军人政治、老人政治、家族政治等特征。随着阿拉伯剧变的扩散,中东各国的政治转型方兴未艾,比较突出的是埃及政权在穆斯林兄弟会(以下简称“穆兄会”)与军方的反复较量中数次易主,巴林的什叶派发动推翻逊尼派政权的政治运动,利比亚在域外国家干涉下颠覆了既有政权。<sup>①</sup>阿拉伯剧变引发的西式民主政治与强人政治的博弈不断发酵,从而造成地区权力斗争活跃,政权频繁更替。

第二,地区秩序与主导权之争造成国家间关系混乱。“阿拉伯剧变逐渐偏离其民生和民主诉求的初衷,演变为地区主导权之争。”<sup>②</sup>此次剧变以来,埃及、伊拉克等国的地区大国地位受到严重冲击,沙特、伊朗与土耳其则顺势成为中东霸权的主要角逐者。<sup>③</sup>小萨勒曼(Muhammed Bin Selman)执政以来,沙特在也门实施的“鹰派政策”彰显了争夺地区霸权的野心。<sup>④</sup>土耳其则利用伊朗和沙特之间的矛盾巧妙实施“均势”策略,从乱象丛生的权力分割中牟利。<sup>⑤</sup>以色列背靠美国的支持,既对阿拉伯国家进行战略威慑,也是伊朗争夺地区霸权的绊脚石。总之,阿拉伯剧变之后,地区大国之间的权力争夺加剧,对中东秩序的领导力之争增添了地区局势的复杂性。

第三,教派矛盾层出不穷助燃中东地缘政治的“火药桶”。沙特自视为逊尼派的领导者,因此无法坐视伊朗在也门、巴林、叙利亚扩大影响,双方在叙利亚及也门投入的代理人战争进一步暴露了教派冲突的严重性。伊朗主导

---

<sup>①</sup> 刘中民:《中东变局与阿拉伯国家的民主转型》,载《当代世界与社会主义》2014年第4期,第14~21页。

<sup>②</sup> 罗爱玲:《双重秩序视域下的中东变局:性质与走向》,载《国际关系研究》2018年第2期,第3页。

<sup>③</sup> Muharrem EKŞİ, “Regional Hegemony Quests in the Middle East from the Balance of Power System to the Balance of Proxy Wars: Turkey as Balancing Power for the Iran – Saudi Rivalry”, *Journal of Gazi Academic View*, Vol. 11, Issue 21, 2017, p. 134.

<sup>④</sup> Madawi Al – Rasheed, “Saudi Arabia and the Quest for Regional Hegemony”, *Hurst Publishers*, 19 July 2016, <http://www.hurstpublishers.com/saudi-arabia-quest-regional-hegemony>, 2021-11-21.

<sup>⑤</sup> Muharrem EKŞİ, “Regional Hegemony Quests in the Middle East from the Balance of Power System to the Balance of Proxy Wars: Turkey as Balancing Power for the Iran – Saudi Rivalry”, pp. 135 – 138.

下的“什叶派新月地带”对沙特等逊尼派国家构成巨大挑战。阿拉伯剧变之后，海湾国家极力渲染以伊朗为首的什叶派威胁，多少带有将教派矛盾政治化的企图。<sup>①</sup> 中东处在盘根错节的教派矛盾与政治利益博弈的漩涡之中，地区局势的复杂性不断加剧。

第四，恐怖主义肆虐致使中东安全局势动荡。早在“九一一”事件之前，“基地”组织就在中东实施了一系列猖獗的恐怖主义活动。尽管美国介入阿富汗战争后对“基地”组织的打击有一定成效，然而随着“圣战萨拉菲”以及“伊斯兰国”的滋长，中东地区的恐怖主义活动始终难以根除。而且，新媒体的传播以及地区国家治理失效成为恐怖主义活动的新掩体，加之近年来美国在中东的反恐战争陆续收尾，导致中东的安全形势愁云惨淡。

受到上述情势影响，美国现行的中东主导机制已难适应中东局势。近年来，美国在中东的软实力持续下降，甚至在拜登时期狼狈撤离阿富汗，经历了一轮“灾难性失败”。皮尤中心的调查显示，特朗普执政时期，中东国家对美国的不满已经突破历史峰值。在贸易政策上，土耳其、黎巴嫩、以色列对美国的满意度分别仅为11%、13%和33%；在气候政策上，三国对美国的满意度分别仅为14%、19%和21%。<sup>②</sup> 在外交上，中东国家普遍对美国大使进驻耶路撒冷、退出伊核协议等感到不满。特朗普时期美国单边主义泛滥，形象严重受损。而美国一直以来在反恐与平衡教派冲突中缺乏公正，进一步助长了中东地区的民族主义与极端主义，招致了中东国家对美国现有主导机制的强烈不满。

## （二）顺应美国单边主导机制退潮

美国的中东单边主导机制在奥巴马时期受挫并开始退潮，其动因主要源自三方面：一是美国的印太战略与中东战略之间存在较大矛盾，需要适当取舍。阿拉伯剧变之后，美国致力于利用其“影响力推动区域的民主化进程与变革”，<sup>③</sup> 但未打算大规模插手中东事务，而是希望以“巧实力”实现在中东

---

<sup>①</sup> 王宇洁：《当代中东伊斯兰教教派冲突：神学还是政治？》，载《西亚非洲》2015年第5期，第26~27页。

<sup>②</sup> Richard Wike, Jacob Poushter, Janell Fetterolf and Shannon Schumacher, “Little Support for Trump’s International Policies”, Pew Research Center, 8 January 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/01/08/little-support-for-trumps-international-policies>, 2021-12-15.

<sup>③</sup> The White House, “Remarks by the President on the Middle East and North Africa”, 19 May 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/05/19/remarks-president-middle-east-and-north-africa>, 2021-11-23.

的利益平衡。奥巴马在任期内提出“军事不干涉”政策，试图调整军事干预方式，“让中东为美国而战”。美国此前在中东的战略投入对国力消耗巨大，全球战略资源的分配失衡。截至2019年，美国在阿富汗、伊拉克、叙利亚及巴基斯坦的海外军事行动中，累计支出超过6.4万亿美元，比2019年美国全年的财政支出尚要高出2万亿美元。<sup>①</sup>况且，美国在中东战争中的实际消耗要远高于这一数字。相比之下，2022年美国在印太的军事支出预计仅为660亿美元，在国防预算中的占比为9.23%。<sup>②</sup>显然，美国有意于加强在印太的军事投入，将原计划投入中东的部分战略资源转移到印太地区。阿拉伯剧变之后，该地区国家对美国的离心力普遍增强。美国在反恐战争中接连遭遇瓶颈，加之成为石油净出口国后从海湾地区的石油进口占比自2020年以来始终低于10%，这进一步挫伤了美国对中东的战略兴趣。美国因此致力于在中东推广“节约型”主导机制，期待用更低的战略成本主导中东。

二是美国各界反对继续介入中东。小布什时期，美国民众因“九一一”事件强烈要求政府不惜代价介入中东事务。但此后美国在中东的战略陷入被动，公众舆论开始声讨政府过度介入中东事务，批评其对国内危机应对不力。特朗普执政后期，来自种族矛盾、民粹主义、疫情危机和大国战略竞争的压力进一步放大，美国民众的反战呼声迭起。特朗普自身则缺乏在中东维持战略平衡的耐心，实施了一系列饱受差评的单边主义政策，一度放弃了奥巴马时期就已开始的中东主导机制的转型。马里兰大学2019年的一份民调显示，受访者中45%主张从阿富汗撤军（37%主张增加兵力或维持现状），33%认为阿富汗战争失败（19%认为阿富汗战争成功），66%反对美国对伊朗进行军事行动（32%认为应该军事干涉伊朗），88%认为参与也门战争没有意义（8%认为有意义）。<sup>③</sup>数据显示，美国民众对本国的中东政策比较失望，国内反战运动此起彼伏。自美国入侵阿富汗以来，美国国内许多反战组织应运而

---

① Amanda Macias, “America Has Spent \$6.4 Trillion on Wars in the Middle East and Asia since 2001, A New Study Says”, *CNBC*, 20 November 2019, <https://www.cnbc.com/2019/11/20/us-spent-6point4-trillion-on-middle-east-wars-since-2001-study.html>, 2021-12-15.

② “Defense Budget Overview”, Office of the Secretary of Defense, May 2021, [https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/FY2022\\_Budget\\_Request\\_Overview\\_Book.pdf](https://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/FY2022/FY2022_Budget_Request_Overview_Book.pdf), 2021-12-15.

③ Shibley Telhami and Stella Rouse, “Study of American Attitudes toward Iran, Syria, and Afghanistan”, University of Maryland, Critical Issues Poll, September 2019, <https://criticalissues.umd.edu/sites/criticalissues.umd.edu/files/UMCIP%20Questionnaire%20Sep%20and%20Oct%202019%20Report.pdf>, 2021-12-15.

生。2020年，美国民众因担心刺杀苏莱曼尼的事件升级，在多个州发起反战运动，呼吁美军“彻底撤出中东”。<sup>①</sup> 鉴此，拜登团队在选举时承诺“将终结也门‘灾难性’的冲突”，称“特朗普总统为沙特开出的是一张危险的空头支票”。<sup>②</sup> 在伊朗问题上，拜登则认为美国退出伊核协议是“自残”，并埋下了“危险的种子”。<sup>③</sup>

三是美国的西方盟友对其单边主义机制倍感失望。特朗普执政时期，美国与欧洲盟友在中东的合作几乎停滞。特朗普政府阴晴不定的外交政策引发了盟友的不满，欧洲国家普遍指责美国在中东缺乏延续性和统一的战略思路，不利于盟友实施贯穿始终的中东政策。美国退出伊核协议后欧洲国家处境尴尬，对于随时可能重启的伊朗核计划，欧洲面临的安全风险远高于美国。德国、法国等多次在外交场合谴责美国退出《联合全面行动计划》，美欧在中东的合作因此大面积脱钩。欧盟国家为了避免经济损失，一度寻求绕开美国对伊朗的制裁，建立欧洲—伊朗结算机制（INSTEX）。<sup>④</sup> 在叙利亚和阿富汗问题上，美国并未与欧洲盟友有效沟通就贸然撤军，“烂摊子”却留给了欧洲国家。在利比亚问题上，美国对军事强人哈利法·哈夫塔尔（Khalifa Haftar）的支持很可能造成新一波难民潮。在巴以问题上，欧洲认为美国利己主义的政策激化了巴以冲突，破坏了和平进程。对于特朗普政府在中东给欧洲盟友制造的很多外交难题，有欧洲学者批评道，“美国的政治系统已经崩塌，欧洲不能一味依靠美国”。<sup>⑤</sup> 意大利媒体也失望地表示，“阿富

---

① “Protesters in US Rally against Prospect of War with Iran”, *The Times of Israel*, 4 January 2020, <https://www.timesofisrael.com/protesters-in-us-rally-against-prospect-of-war-with-iran>, 2022-03-21.

② “Candidates Answer CFR’s Questions”, *Council on Foreign Relations*, 1 August 2019, <https://www.cfr.org/article/joe-biden>, 2022-03-18.

③ Ali Harb, “US Election 2020: Where does Joe Biden Stand on Middle East Issues?”, *Middle East Eye*, 31 January 2020, <https://www.middleeasteye.net/news/us-election-2020-where-does-joe-biden-stand-middle-east-issues>, 2022-03-18.

④ “Joint Statement on the Creation of INSTEX, the Special Purpose Vehicle Aimed at Facilitating Legitimate Trade with Iran in the Framework of the Efforts to Preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)”, *France Diplomacy*, 31 January 2019, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/joint-statement-on-the-creation-of-instex-the-special-purpose-vehicle-aimed-at>, 2022-01-21.

⑤ Ivan Krastev and Mark Leonard, “The Crisis of American Power: How Europeans See Biden’s America”, *European Council on Foreign Relations*, 19 January 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america>, 2021-12-16.

汗战争之后，欧洲人不能再相信美国还会保卫我们”。<sup>①</sup>如今欧洲既要面对来自俄乌冲突与伊核谈判僵局的双重安全压力，还要为美国中东战略收缩善后，在经历了漫长的政治失信后，欧洲国家难以相信在中东一味追随美国还是明智之举。

美国调整单边主义中东主导机制的主要表现有三方面：第一，美国与其他西方国家合作主导中东的意向逐渐增强。面对欧洲国家在各种场合的施压，尽管美国仍是西方国家在中东作业的“风向标”，但欧洲国家的战略主动性正在增强。比如，在对利比亚的军事行动中，美国力主法、英主导，法、英充当了军事打击利比亚的主力。在伊核谈判中，欧洲国家充当了主力军。第二，美国更加倚仗中东盟友的作用。阿拉伯剧变以来，美国在中东的盟友话语权有所提升，从美国的中东主导机制的“执行者”逐步转变为多边机制的“参与者”。比如，美国以土耳其介入伊拉克战争为契机，将土耳其视为美军撤离伊拉克战场后的秩序维护者，也希望借助土耳其平衡沙特、伊朗的权力扩张。除此之外，特朗普联合以色列、沙特等盟友，推动建立“中东战略联盟”，让盟友承担更多责任并减缓美国在中东的资源投入。第三，对于域外的非西方国家介入中东事务持相对开放态度。比如，中、俄在伊核谈判上的影响不可小视，起到了美伊之间黏合剂的作用。

综合来看，特朗普执政周期结束后，美国已显得力不从心，亟待削减在中东的战略成本。近年来，美国民众对于“九一一”事件的伤痛逐渐愈合，且美国急切要将战略重心进一步转移到印太地区。美国决策圈与基层民众在调整中东主导机制一事上意见基本一致。

### （三）适应当前的国际政治局势发展

单边主义是美国推行全球霸权的主要手段，但在以和平与发展为主题的时代背景下难以存续。特朗普时期，美国推崇单边主义外交：一是不尊重地区国家的国情，以“美式民主”开路，以强权思维干涉中东国家内政。二是坚持美国优先，不顾及地区国家生存和发展的利益，通过军事手段粗暴干涉中东各国，破坏其政治结构。三是拉帮结派大搞“帮派主义”，以“亲美”及“反美”分界，类似于冷战时期的阵营分化，人为阻断地区的团结与合作。例如，为了赢得国内犹太教徒和福音派的支持，特朗普不顾国际社会的反对

<sup>①</sup> 转引自马赛：《美国不仅玷污了自己，也玷污了整个西方》，载《光明日报》2021年8月27日。

和中东的局势是否稳定，执意支持美国驻以色列大使馆迁往耶路撒冷，这有悖于中东的和平进程。美国的霸权思维深深嵌入中东主导机制，与世界发展大势严重偏离，难以赢得国际社会的赞同。

近年来，新冠肺炎疫情这一“黑天鹅事件”引发的危机席卷全球，美国是受疫情影响最深的国家。拜登上台后应对疫情和社会分裂的重压，将阻止拜登政府对中东的单边干涉政策。俄乌冲突是促进拜登政府调整中东主导机制的另一“黑天鹅事件”。在拜登政府支持下，北约三番五次插手俄乌冲突，不断强化对俄罗斯的制裁，结果却加剧了美国自身的通货膨胀，使拜登政府骑虎难下。而中东国家随着战略自主性的提高，不惧美国的施压政策，保持中立状态，让拜登政府束手无策。在疫情危机与俄乌冲突的双重影响下，美国虽意欲再次重视中东，如2022年7月拜登开启中东之行，但已经无力再将大量战略资源投向中东。

总而言之，美国在中东运作的主导机制存在诸多难题，既有来自中东的压力，也有来自国内的质疑与反对，还有其主导机制的运行思路背离国际大势。当前，拜登政府着力调整中东主导机制，既是为了适应新的国际环境，也是美国在中东不断碰壁后不得不做出的改变。

## 二 美国的中东主导机制调整的主要方向

当前美国的战略焦点是与中、俄之间的大国竞争。为了集中优势战略资源投身竞争，适应世界大变局以来的地区形势，配合美国在中东的战略收缩，同时继续维持在中东的影响力，拜登政府主要从三方面着手调整美国在中东的主导机制。

### （一）从单边霸权到多方协调

美国介入中东事务之初带有明显的单边霸权主义倾向，这一趋势从美苏冷战一直延续迄今。目前，美国依然以全球霸主的身份自居，虽然实力相对衰弱，但短期内不会放弃对中东的主导权。近10年来，美国在中东“丝毫没有放弃甚至强化对中东事务的干预”，<sup>①</sup> 希冀探索出一种适合当前国力及国际

---

<sup>①</sup> 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》，载《美国研究》2021年第5期，第33页。

关系发展状况的中东主导机制。卡耐基和平基金会高级研究员亚伦·大卫·米勒 (Aaron David Miller) 表示,“当前中东与我们外交政策的关联度处在历史最弱之时”。<sup>①</sup> 自杰拉德·福特 (Gerald Ford) 以来,拜登是首位没有提议中东和平倡议的美国总统。<sup>②</sup> 与前任诸位总统相比,拜登更看重的是美国在中东的灵活性,而非在中东绘制宏伟的战略蓝图。拜登政府对中东主导机制的改造着力于去单边化,追求多方平衡与灵活性的协调机制。

第一,重启伊核谈判。美国重启伊核谈判标志着拜登政府基本废除了单边主义的中东主导机制。2021年4月以来,各方已在维也纳举行了多轮谈判,尽管达成新的伊核协议还存在不少困难,但也看到了曙光。拜登在2022年7月访问以色列时表示,外交手段是解决伊核问题的最好方式。<sup>③</sup> 美国重回伊核谈判既重建了多边合作,又避免了与伊朗针锋相对,适度缓解了美伊对峙关系。伊核谈判也成为大国中东外交的主要平台。谈判重启后,中国和俄罗斯成为多方会谈的重要参与者。由于伊朗与西方之间有着根深蒂固的政治矛盾与认知误区,短期内难以构建政治互信,而中、俄参与伊核谈判则是双方沟通的桥梁。正因如此,美俄关系恶化及西方国家对俄罗斯的制裁没有影响美、俄在伊核谈判上的合作。白宫新闻秘书珍·普萨基 (Jen Psaki) 表示,拜登政府希望伊核谈判取得进展,承认俄罗斯是该谈判的重要一员。<sup>④</sup> 拜登政府同时致力于与欧盟重拾协作。近期,德国、法国与英国政府均表示,《联合全面行动计划》应尽快达成重启,欧盟外交政策负责人何塞普·博雷尔 (Josep Borrell) 表示,支持拜登重回伊核谈判的决定,并且期待与美国的合作。<sup>⑤</sup>

第二,参与“中美俄+”磋商机制与“霍尔木兹海峡意识合作”。“中美

---

<sup>①</sup> Condon, George E., Jr., *Biden's Cautious Approach to the Middle East*, Washington: *National Journal Daily*, A. M., July 23, 2021, p. 2.

<sup>②</sup> Lexington, “Joe's Modest Middle East Medicine”, *Economists*, 22 May 2021, p. 38.

<sup>③</sup> Maureen Groppe and Francesca Chambers, “Tensions over Iran Nuclear Deal Disrupt Biden's Kumbaya Moment in Israel”, *USA Today*, 14 July 2022, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2022/07/14/biden-israel-lapid-tension-iran-palestinians/10047580002>, 2022-07-22.

<sup>④</sup> “Russia Still Part of Iran Nuclear Talks, US Hopes for Progress, White House Says”, *Reuters*, 1 March 2022, <https://www.reuters.com/world/russia-still-part-iran-nuclear-talks-us-hopes-progress-white-house-says-2022-02-28>, 2022-04-11.

<sup>⑤</sup> 《伊朗和欧盟宣布伊核谈判将在数天内重启》, 载新华网: [http://www.news.cn/2022-06/26/c\\_1128776799.htm](http://www.news.cn/2022-06/26/c_1128776799.htm), 2022-06-26.

俄+”磋商机制为解决阿富汗的战后遗留问题确立了良好开端。以该机制为平台，三国在人道主义救援及战后重建工作等层面深度交换意见。“外长会通过的《屯溪倡议》在六大领域都提出了更加细化的目标，并且由与会各国分别承担相应职责任务，‘责任到国’的规则创新让阿富汗重建与合作进程取得了重大突破。”<sup>①</sup>与会各方达成的协商机制将凝聚各方在阿富汗问题上的共识。<sup>②</sup>此外，美国还通过参与欧洲主导的“霍尔木兹海峡意识”（EMASoH）合作，进一步加强与欧洲在霍尔木兹海峡的海上安全与经济联络，也是美欧重启中东合作的又一契机。<sup>③</sup>

第三，组建新的合作平台，创造更多合作机会。拜登政府积极筹办内盖夫峰会（Negev Summit），表态其有意放弃偏袒以色列的外交政策，力促巴以和解，并着力打造反伊朗同盟。峰会期间美国国务卿布林肯表示，与会国家需要共同面对来自伊朗及其代理人的威胁，他同时指出巴以双方需要寻找到一个可以共存的方案。<sup>④</sup>2022年6月以来，拜登政府又将目光投向“中东防空联盟”，并在中东之行中着力推销该计划，旨在通过组建新的军事联盟，撮合以色列和阿拉伯国家共同参与美国主导的中东军事合作。“华盛顿方面希望在中东地区促成更多的安全合作，使以色列更好地融入中东，且能够实现多方孤立伊朗的双赢目标”。<sup>⑤</sup>拜登政府还向也门和黎巴嫩派出特使，致力于结束代理人战争及其造成的冲突，<sup>⑥</sup>并表示“美国将停止支持一切在也门战争中

---

① 许勤华：《“中美俄+”磋商机制的全局意义》，载《中国时报》（中国台湾）2022年4月2日。

② 《汪文斌谈阿富汗问题“中美俄+”磋商机制会议：期待进一步凝聚各方共识》，载中新网：<http://www.chinanews.com.cn/gn/shipin/cns-d/2022/03-29/news921453.shtml>，2022-06-22。

③ Brian Katulis, “Strategic Reengagement in the Middle East”, Center for American Progress, 16 December 2021, <https://www.americanprogress.org/article/strategic-reengagement-in-the-middle-east>, 2022-03-07.

④ U. S Department of State, “Secretary Antony J. Blinken Joint Press Statements at the Conclusion of the Negev Summit”, 28 March 2022, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-joint-press-statements-at-the-conclusion-of-the-negev-summit>, 2022-04-03.

⑤ Dan Williams and Aziz El Yaakoubi, “Israel Says It’s Building Regional Air Defense Alliance under U. S.”, *Reuters*, 20 June 2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-says-building-regional-air-defence-alliance-under-us-2022-06-20>, 2022-06-27.

⑥ Brian Katulis and Peter Juul, “Seeking A New Balance for U. S. Policy in the Middle East A Look at the Biden Administration’s First 6 Months”, Center for American Progress, 7 September 2021, p. 2, [https://cf.americanprogress.org/wp-content/uploads/2021/09/Seeking-A-New-Balance-for-US-Policy-in-the-Middle-East.pdf?\\_ga=2.140938619.834855210.1639141287-384730378.1639041411](https://cf.americanprogress.org/wp-content/uploads/2021/09/Seeking-A-New-Balance-for-US-Policy-in-the-Middle-East.pdf?_ga=2.140938619.834855210.1639141287-384730378.1639041411), 2021-12-10.

实施的‘进攻行动’。<sup>①</sup>在加沙冲突发生后，拜登承诺将召集国际社会对加沙地带进行人道主义救援及开展重建工作。<sup>②</sup>

美国在特朗普时期没有延续奥巴马在中东阶梯式的减负政策，导致美国在中东的战略压力不降反升。在一些具体事务上，特朗普政府偏激的处理方式激化了美国与中东国家的民族矛盾，而与伊朗之间更是险些爆发军事冲突。拜登政府通过引导中东国家共同参与地区事务分散了美国的战略压力。经过调整，美国的中东主导机制趋于稳定，至少在短期内解除了再次卷入中东战争的风险，另外一些传统的地区矛盾虽然前途未卜，但也进入缓和期。未来，中、美、俄、欧等域外力量共同参与协商中东事务的局面正在形成。

## （二）从双边结盟到双边与多边机制结合

结盟体系是美国海外利益赖以维系的支柱，在中东亦不例外。然而，美国在中东构筑的结盟体系不仅效果欠佳，还陷入了多重矛盾纠缠。“美国对其盟友需求的迫切性与结盟体系的内部纷争之间形成了鲜明对比”<sup>③</sup>，美国在中东的主导机制十分倚重盟友的作用，但盟友之间的相互关系可谓自厝同异。特朗普时期美国的双边结盟政策遭遇了前所未有的冲击。美国与沙特的关系随着美国能源自主性的提升而动摇，二者之间的军火交易也因为也门冲突饱受争议。近年来，沙特的战略自主性显著提升，对美国有所疏远，美沙同盟貌合神离。而在土耳其，美国暗中干涉并试图颠覆埃尔多安政权，引发了土耳其朝野内外的愤恨。埃尔多安政府与俄罗斯越走越近则使美国倍感焦虑，特朗普政府随即发动了对土耳其的制裁。埃及因为美国与穆兄会的关系暧昧，认为美国想通过穆兄会插手埃及内政，打造在埃及的傀儡政权。美国中东盟友内部亦是冲突不断、矛盾重重，从阿以冲突到沙特、土耳其争霸，再到土耳其敌对以色列，以及埃及与沙特关系僵化等，莫不如此。

对于拜登而言，固守原有的双边结盟政策将面临双重桎梏：一是现阶段美国与中东盟友之间的分歧较大，合作前景堪忧。二是盟友之间的相互矛盾

---

<sup>①</sup> The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World”, 4 February 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world>, 2022-01-21.

<sup>②</sup> The White House, “Remarks by President Biden on the November Jobs Report”, 3 December 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/12/03/remarks-by-president-biden-on-the-november-jobs-report>, 2021-12-09.

<sup>③</sup> 刘丰：《秩序主导、内部纷争与美国联盟体系转型》，载《外交评论》2021年第6期，第24页。

阻碍了美国的战略构想及政策推行效果。拜登政府决心将中东主导机制由双边结盟调整为双边结盟与多边机制结合的方式，其优势主要有两方面：在灵活度上，多边机制可以围绕盟友间某个共同利益打造功能性的合作平台，如主导筹建反伊朗联盟；在风险度上，有利于稀释美国在中东的战略风险，拉拢更多国家参与其中，摊薄机制运营成本，如美国提议打造的“中东战略联盟”就是想笼络众多阿拉伯国家为其中东战略服务。为了实现从双边结盟到双边与多边机制结合的转型，拜登政府作了如下政策调整：

第一，依据盟友的关系属性，调整结盟状态。现阶段，美国与中东盟友之间的关系状态失衡，是美国推行中东霸权的政治负资产。从主要盟友的关系属性来看，最稳定的是以色列。以色列是美国中东政策的受益者，美以关系在中东的重要性远超其他盟友关系；其次是美国与沙特关系，美沙之间矛盾与合作并存；再次是美国与土耳其关系和美国与埃及关系，但两对关系中的矛盾大于共识。

对于以上状况，拜登政府一方面着手校正盟友之间不平衡的关系状态，另一方面正试图整合美国在中东的结盟体系，使之成为一个有机联动的整体。现阶段，美国在中东的双边结盟逐渐转向“功能性联盟”，包括“非正式强联盟”及“正式弱联盟”。<sup>①</sup> 拜登上台后尽量避免在地区盟友之间“搅浑水”“拉偏架”。美国国务院、国防部及中东智囊团队分别与埃及、以色列、沙特等重要地区伙伴接洽，推进整合中东盟友、平衡盟友关系的政策。<sup>②</sup> 俄乌冲突进入僵持阶段后，拜登及其团队及时造访中东盟友，致力于扫清合作障碍，深化结盟关系。拜登政府明显减少了在中东的军事行动，除了对伊朗在伊拉克及叙利亚的军事基地进行了小范围空袭外，几乎没有其他军事行动。而在非传统合作领域，拜登屡次呼吁中东国家共同抗击疫情，应对气候变化问题并发展民主事业。比如，拜登对卡塔尔、巴林、黎巴嫩等中东国家提供了大量疫苗；派遣气候大使约翰·克里（John Kerry）出席中东地区气候论坛；沙特、埃及等国先后在美国施压下释放了众多政治活动家。<sup>③</sup> 在缓和阿以冲突方

---

<sup>①</sup> 孙德刚、张帅：《功能性联盟：“阿拉伯之春”以来中东地区联盟政治新范式》，载《世界经济与政治论坛》2019年第2期，第1~20页。

<sup>②</sup> Brian Katulis and Peter Juul, “Seeking a New Balance for U. S. Policy in the Middle East A Look at the Biden Administration’s First 6 Months”, *Center for American Progress*, 7 September 2021, p. 2, [https://cf.americanprogress.org/wp-content/uploads/2021/09/Seeking-A-New-Balance-for-US-Policy-in-the-Middle-East.pdf?\\_ga=2.140938619.834855210.1639141287-384730378.1639041411,2021-12-10](https://cf.americanprogress.org/wp-content/uploads/2021/09/Seeking-A-New-Balance-for-US-Policy-in-the-Middle-East.pdf?_ga=2.140938619.834855210.1639141287-384730378.1639041411,2021-12-10).

<sup>③</sup> Ibid.

面，拜登政府采取了相对中庸的政策，避免矛盾升级，并且通过对巴勒斯坦的援助博取阿拉伯国家的信任。<sup>①</sup> 美国国际金融发展公司与巴勒斯坦中小型企业共同商议联合投资计划。<sup>②</sup> 国务卿布林肯表示，“以色列和巴勒斯坦人民应享有平等的自由、尊严、安全与繁荣”。<sup>③</sup> 拜登还同巴勒斯坦总统马哈茂德·阿巴斯（Mahmoud Abbas）保持着较为密切的联系，并称“希望在多年的忽视后重建同巴勒斯坦人民与领导人的关系，并为他们提供支持。”<sup>④</sup> 在巴以冲突停火后，拜登派遣布林肯前往以色列、约旦河西岸、埃及开展斡旋外交。2022年7月，拜登前往约旦河西岸与阿巴斯会晤，并向巴勒斯坦追加了300万美元的援助。<sup>⑤</sup> 在白宫颁布的《国家安全战略临时指南》中，拜登政府指出要致力于推动以色列和周边国家的关系和解。<sup>⑥</sup>

可以看出，根据美国的战略需求，拜登政府在对待盟友关系方面展示了更强的策略性。一是尽量淡化传统的结盟印象，既要维持对以色列的战略支持，还要给予阿拉伯国家更多的人文关怀，以期扭转阿拉伯国家对美国的负面评价，巩固美国在中东的战略合法性。二是以对冲美国与伊朗敌对关系为轴开展务实外交，注重联合沙特、阿联酋、巴林等海湾国家施压伊朗，且尽量掩饰双方的内部矛盾。三是依据军事属性、经济属性和价值观属性，打造侧重点不同的合作关系，尽量使各类功能性盟友成为其中东主导机制的有效组件。比如，美土联盟侧重于打击恐怖主义，遏制伊朗军事扩张，军事联盟

---

① Jim Zanotti, “The Palestinians: Overview, Aid, and U. S. Policy Issues”, Congressional Research Service, 9 September 2021, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/IF10644.pdf>, 2021-12-10.

② “DFC Announces Joint Investment for Peace Initiative to Promote Middle East Peace”, U. S. International Development Finance Corporation, 28 June 2021, <https://www.dfc.gov/media/press-releases/dfc-announces-joint-investment-peace-initiative-promote-middle-east-peace>, 2021-12-11.

③ Michael Gabriel Hernandez, “Israelis, Palestinians Deserve Equal Measures of Freedom, Security, Dignity and Prosperity”, *Anadolu Agency*, 5 December 2021, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/us-says-israelis-palestinians-owed-equal-freedom-security/2237952>, 2022-03-15.

④ The White House, “Statement by President Joe Biden on Secretary of State Antony Blinken’s Visit to the Middle East”, 24 May 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/24/statement-by-president-joe-biden-on-secretary-of-state-antony-blinkens-visit-to-the-middle-east>, 2022-03-15.

⑤ “Live Updates: Biden Greets MBS with Fist Bump in Jeddah”, *Al-Monitor Staff*, 15 July 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/07/live-updates-bidens-trip-middle-east>, 2022-07-16.

⑥ The White House, “Interim National Security Strategic Guidance”, 3 March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>, 2022-06-19.

的属性较强。

第二，在保持盟友作用的同时，强化多边合作机制。美国一方面在一定程度上稀释弱化双边结盟的作用；另一方面积极推动温和与多边的合作机制。为了不被结盟关系掣肘，美国广泛利用多边合作调整结盟关系，尤其是重回伊核谈判对拜登的“多边回归”战略至关重要。此前，美国在中东的单边军事行为激起了伊朗的报复情绪，而伊朗的报复行为也给伊拉克等第三方国家造成了严重困扰。拜登力推重启伊核谈判，本质上是向中东盟友释放缓和信号，表明美国不希望与伊朗关系的“硬着陆”。尽管进入2022年后伊核谈判一度受阻，但拜登及时表态“我们在重启伊核谈判方面取得了一定进步，现在还不是放弃的时候”。<sup>①</sup> 2022年3月，伊朗对伊拉克发动的导弹袭击险些危及美国驻伊拉克大使馆，但拜登政府保持了冷静和克制。7月，拜登在访问以色列期间表示特朗普在伊核谈判中“犯下了大错”，并称“更糟的是拥有核武器的伊朗”。<sup>②</sup> 此外，拜登还撤销了对也门胡塞武装冠以的“恐怖主义”称呼，从阿富汗撤军并与塔利班政府和谈。相较于前任，拜登更善于利用多边机制解决中东问题，在面对一些敏感问题时，更倾向于通过相对温和的方式平息事端，“停止制造所谓‘失败国家’是拜登在中东的重要诉求。”<sup>③</sup> 而适度放弃“美国优先”政策则更有利于缓和地区国家间的关系，若地区国家间关系进入相对平稳的状态，美国在中东“离岸制衡”的策略更容易实现。

### （三）从军事打击到价值观外交

美国的中东主导机制的另一大转变是从军事打击为主逐渐转向以价值观外交为主，进一步突出“离岸制衡”的思路。对特朗普政府而言，军事打击是最直接有效的方式，与“美国优先”的战略思路一致。特朗普政府注重现实利益与战略政策的时效性，尤其看重政治声誉与政绩。他对奥巴马政府主

---

<sup>①</sup> “Biden Warns ‘Not Time to Give up’ on Iran Nuclear Talks”, *Alarabiya News*, 20 January 2022, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2022/01/20/Biden-says-not-time-to-give-up-on-iran-nuclear-talks>, 2022-03-15.

<sup>②</sup> Al-Monitor Staff, “Live Updates: Biden Greets MBS with Fist Bump in Jeddah”, 15 July 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/07/live-updates-bidens-trip-middle-east>, 2022-07-16.

<sup>③</sup> David Tafuri, “Biden Needs a Failed States Strategy”, *The Hill*, 1 January 2021, <https://thehill.com/opinion/international/532314-biden-needs-a-failed-states-strategy>, 2021-12-11.

导与伊朗反复周旋的伊核谈判颇有微词，称其为“史上最糟糕的谈判”。<sup>①</sup>为了彰显美国政府与他自身的“强硬”形象，特朗普政府在中东的军事打击从“减法”变为“加法”。美国支持的代理人战争遍布于利比亚、也门等地区，还将伊朗伊斯兰革命卫队列为恐怖主义组织并对伊朗实施战略封锁，极限施压。在刺杀苏莱曼尼的行动中，美伊之间冲突近乎达到热战临界点。

拜登总统则是价值观外交的信奉者。在撤离阿富汗的军事行动中，他表示，“我的选择是既不扩散战争，也不永久性地撤离”。<sup>②</sup>拜登政府对中东的军事干预政策逐步转向价值观外交，具体措施如下：第一，继承奥巴马时期的政治遗产，推动所谓中东民主转型。阿拉伯剧变是以西方为幕后推手的一次政治运动，奥巴马总统曾多次在国际场合发表演讲，支持中东的民主化运动。拜登在担任副总统期间曾追随奥巴马的中东政策，如今他将推动中东的民主化转型视为己任。美国官员透露，拜登政府正在研究制定推动中东民主化进程的具体方案，<sup>③</sup>并且频繁在国际场合表达对中东民主改革的关切。2021年12月，以美国为首的31个国家在联合国安理会上发表联合声明，共同谴责埃及侵犯人权与自由的行为。<sup>④</sup>拜登政府同样关注伊拉克的人权状况，要求驻伊拉克的部队遵守国际法的相关规定。<sup>⑤</sup>

第二，推动中东地区的价值观同盟。比较典型的是美国笼络印度、以色列、阿联酋筹建所谓的“中东小四边机制”，为向中东地区进一步输出美国价值观造势。美国还屡屡尝试拉近与海湾国家的关系，不仅为了利用它们的力

---

① John Hudson & Philip Rucker, “Why Trump Torpedoed Obama’s Iran Deal”, *The Washington Post*, 8 May 2018, [https://www.washingtonpost.com/politics/i-told-everybody-this-is-what-i-was-going-to-do-why-trump-torpedoed-obamas-iran-deal/2018/05/08/a1d39a68-52f0-11e8-9c91-7dab596e8252\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/i-told-everybody-this-is-what-i-was-going-to-do-why-trump-torpedoed-obamas-iran-deal/2018/05/08/a1d39a68-52f0-11e8-9c91-7dab596e8252_story.html), 2022-04-05.

② The White House, “Remarks by President Biden on the End of the War in Afghanistan”, 31 August 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan>, 2022-03-15.

③ Rafiah Al Talei, “The Dilemma of U. S. Democracy and Human Rights Promotion in the Middle East”, Carnegie Endowment for International Peace, 27 May 2021, <https://carnegieendowment.org/sada/84632>, 2022-04-06.

④ U. S. Mission to International Organizations in Geneva, “Joint Statement on Egypt”, 2 March 2021, <https://geneva.usmission.gov/2021/03/12/joint-statement-on-human-rights-in-egypt>, 2022-04-11.

⑤ “A Strategy for Iraq: Guidelines for the Biden Administration”, The Washington Institute, 16 July 2021, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/strategy-iraq-guidelines-biden-administration>, 2022-04-11.

量与伊朗抗衡，还有意在中美战略竞争的背景下塑造排华及“亲西方”的外交圈。拜登这次中东之行不仅鼓动以色列向乌克兰提供军事支持，蛊惑沙特共同打击俄罗斯的能源出口，还反复强调美国不会将中东主导权交予中、俄。

第三，打“民主牌”“人权牌”，宣扬美国的价值体系。美国外交向来以“美国利益”“美国价值观”双轮驱动，而特朗普是美国历史上罕见抛弃“美国价值观”的总统。作为建制派的代表，拜登政府的中东主导机制离不开对美式价值观的侧重。2021年5月，布林肯结束对中东的访问后称赞约旦“在化解巴以冲突中扮演了重要角色，是地区和平的守护者。”<sup>①</sup>11月，美国召开所谓“全球民主峰会”，伊拉克、以色列“受邀”参加。<sup>②</sup>美国还在中东加强对“民主”及“人权”活动的声援：包括呼吁释放沙特的的女权主义者洛贾因-哈特鲁尔（Loujain al-Hathloul）；公布“卡舒吉案”的调查结果。2022年7月，针对“卡舒吉案”背后的价值观问题，拜登访问沙特时再次与王储小萨勒曼进行了激烈交锋。

现阶段，拜登政府对中东主导机制的调整思路逐渐清晰，相较于直接军事介入成本高、效果差的不利之处，价值观外交不仅可以节约开支，而且能够最大限度地使美国置身事外。更重要的是，减少直接介入中东的频率使美国的中东政策更加灵活。价值观外交因此重新成为拜登政府主导中东事务主要手段之一。

### 三 美国的中东主导机制调整的影响

美国在中东主导机制的调整牵一发而动全身，此举将影响美国的全球战略及中东地区的整体国际关系。

#### （一）域外大国参与中东事务的积极性增强

域外大国对中东事务的参与兴趣会因美国的调整而逐渐提高。目前来看，中国、俄罗斯、欧洲国家是中东治理的重要参与者。中国随着大国地位的提

---

<sup>①</sup> Nike Ching, “Blinken Ends Mideast Tour with Praise for Jordan’s Leadership in Securing Israel – Palestinian Cease – fire”, *VOA News*, 26 May 2021, [https://www.voanews.com/a/middle-east\\_blinken-ends-mideast-tour-praise-jordans-leadership-securing-israel-palestinian-cess/6206254.html](https://www.voanews.com/a/middle-east_blinken-ends-mideast-tour-praise-jordans-leadership-securing-israel-palestinian-cess/6206254.html), 2022-03-16.

<sup>②</sup> U. S. Department of States, “Participant List – Summit for Democracy: Invited Participants”, February 2021, <http://www.state.gov/participant-list-the-summit-for-democracy>, 2021-12-11.

升,参与中东事务的主动性与意愿显著加强。中东是“一带一路”倡议的必经之地,中国与中东各国有着广泛的共同利益,中国尊重中东国家的主事权,倡导“责任理念、共享理念、规则理念”。<sup>①</sup>近年来,中国政府进一步扩展了与中东国家关系。2021年以来,中东多国的外交官员及海合会秘书长纳伊夫·哈吉拉夫(Naif Falah Al-Hajraf)对中国进行了访问;中国与伊朗签署了《中伊25年全面合作协议》;王毅国务委员兼外长受邀参加伊斯兰合作组织外长会议并致辞;中国在担任联合国安理会轮值主席期间,欢迎巴以双方代表在华举行和平会谈;王毅国务委员兼外长与塔利班政府高官巴拉达尔多次就阿富汗反恐和战后重建等问题深度交换意见。中国在中东的前三大贸易伙伴都是美国的盟友,显示出中国与中东的经济交往不以中美关系与政治利益画线。<sup>②</sup>随着中美战略竞争的延宕和美国的中东主导机制的转型,中美在中东的经济竞争、科技竞争、秩序竞争、价值观竞争在未来一段时期仍将持续。

俄罗斯自叙利亚战争以来一直想通过重返中东树立自身的大国形象,俄乌冲突的爆发使俄罗斯更加渴望在中东站稳脚跟,打破美国“长臂管辖”的中东主导机制,而美国此番机制调整给予了俄罗斯一定的战略机遇。2015年,俄罗斯借助打击“伊斯兰国”出兵叙利亚,支持叙利亚政府军在战场上不断取得胜利。<sup>③</sup>通过军事介入叙利亚以及同伊朗合作,俄罗斯与美国在地缘层面形成了微妙的竞争关系。在美国仓皇撤离阿富汗后,普京总统表示“美国在阿富汗一无所获”。<sup>④</sup>俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫(Sergey Lavrov)也多次指责美国在中亚地区建立军事基地有所企图。<sup>⑤</sup>俄乌冲突以来,美国发动西方国家轮番对俄罗斯进行集体制裁,俄罗斯则根据中东能源市场的动态,对西方国家实施反制裁,巧妙对冲了西方的部分封锁。2022年7月11日,白宫发

---

① 刘胜湘、高瀚:《中东剧变背景下中国中东大国外交论析》,载《西亚非洲》2020年第5期,第82页。

② 牛新春:《想像与真相:中国的中东政策》,载《西亚非洲》2021年第4期,第33页。

③ 吴冰冰:《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》,载《外交评论》2018年第5期,第52页。

④ “Putin Says US Achieved ‘Zero’ in Afghanistan”, *Al Jazeera*, 1 September 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/1/putin-says-us-achieved-zero-in-afghanistan>, 2021-12-16.

⑤ Shloak Prabhu, “Russia Accuses US of Trying to Build Military Bases in India & Nations Near Afghanistan”, *Republic World*, 3 November 2021, <https://www.republicworld.com/world-news/us-news/russia-accuses-us-of-trying-to-build-military-bases-in-india-and-nations-near-afghanistan.html>, 2021-12-16.

言人称伊朗可能向俄罗斯提供数百架无人机用于乌克兰战场的军事行动；美国甚至警告，如果俄、伊双方达成无人机合作，将加大对伊朗的制裁。而一天之后克里姆林宫就宣布普京总统将出访德黑兰，紧跟拜登中东之行的步伐。<sup>①</sup> 普京访问伊朗期间，肯定了两国贸易取得的成绩，强调了与伊朗合作的重要性。伊朗最高领袖哈梅内伊表示，“北约是一个威胁的组织，他们正在阻挠一个强大而独立的俄罗斯崛起，北约东扩需被阻止”。<sup>②</sup> 普京结束访问伊朗后就与沙特王储穆罕默德通话，双方就国际石油市场局势进行讨论。现阶段美、俄在中东的竞争态势越来越激烈，双方都在争取更多的中东国家配合自身的战略政策，俄乌冲突的影响已经辐射中东。俄罗斯迫切希望加强与中东国家的经济合作与军事联系，一旦从俄乌冲突中抽身，俄罗斯在中东地区的活动可能会更加积极。

欧洲的中东战略自主性稳步增强。从地缘政治视角来看，中东是欧洲的“后花园”，欧洲比美国更加关切中东的安全形势。“欧洲出于自身安全的考虑，一直试图推动中东国家与欧洲建立更紧密的政治、经济和安全联系。”<sup>③</sup> 冷战结束以来，欧洲在中东的战略自主性受到美欧关系的严重影响，但这一情况随着美国的中东主导机制进入调整期有望迎来转变。现阶段，无论是在伊核谈判中，还是在叙利亚问题上，欧洲国家与美国的诉求都有所不同。欧洲国家希望中东的代理人战争尽快结束，停止制造难民危机。它们担忧伊核谈判如果没有实质性进展，将成为悬在欧洲头顶的“达摩克利斯之剑”。然而，这两方面的危机对于大洋彼岸的美国而言只不过是地缘博弈的“棋子”与“筹码”。因此，无论是在推动伊核谈判还是解决叙利亚危机的主动性上，欧洲国家的意愿都强于美国。除此之外，俄乌冲突对欧洲造成的能源困境使其忌惮俄罗斯的反制裁手段，欧洲国家更希望通过稳定同中东国家的关系，平稳度过此次危机。在经历了特朗普时期的“退群风波”后，欧洲国家对美国的领导力和大国担当心生芥蒂，不愿将国运全盘托付于美国。

---

<sup>①</sup> Vladimir Isachenkov, “Putin Set to Visit Iran Next Week”, *The Washington Post*, July 12, 2022, [https://www.washingtonpost.com/world/russian-president-putin-to-visit-iran-next-week/2022/07/12/6f5aa4f0-01e4-11ed-8beb-2b4e481b1500\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/russian-president-putin-to-visit-iran-next-week/2022/07/12/6f5aa4f0-01e4-11ed-8beb-2b4e481b1500_story.html), 2022-07-15.

<sup>②</sup> Rob Picheta, Anna Chernova, Uliana Pavlova and Chris Liakos, “Putin Arrives in Iran for First Trip outside Former Soviet Union since His Invasion of Ukraine”, *CNN News*, July 20, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/07/19/middleeast/putin-iran-visit-russia-ukraine-intl/index.html>, 2022-07-20.

<sup>③</sup> 吴冰冰：《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》，第52页。

## (二) 域内大国参与中东事务的机会增多

随着美国调整中东主导机制，域内大国在中东事务上的自主性有望提升。以色列依然是美国在中东地区最重要的战略支点及地区盟友。无论从价值观的同质性还是从美国与以色列的共同利益来看，以色列今后都是美国在中东地区最重要的同盟伙伴。美国在特朗普时期奉行“以色列优先”政策，很大程度上是为了赢得国内白人福音派的支持。<sup>①</sup>拜登上台后同样重视美以关系，他在访问以色列期间前往耶路撒冷与约旦河西岸，以强化美以之间的战略共识，<sup>②</sup>且公开表示“美以关系深入骨髓，不是只有犹太人才能成为犹太复国主义者”<sup>③</sup>。在推动伊核谈判、阿以和平进程等方面，以色列都是主要参与者，既牵动着中东的和平，也事关“中东版北约”的建构成效。在中东战略收缩并调整主导机制后，美国需要以色列扮演更重要的角色，布林肯表示美国“将帮助以色列同阿联酋、摩洛哥、苏丹及约旦等国建立更紧密的关系……并致力于拓展和平外交圈”。<sup>④</sup>

美国也十分看重与沙特在中东的军事、能源合作。俄乌冲突爆发后，国际油价蹿升，拜登2022年7月中东之行的主要目的是说服沙特增加产油量，弥补俄罗斯的能源缺口并稳定国际油价，而美沙之间的谈判还有望缓和“卡舒吉案”之后两国僵化的关系。<sup>⑤</sup>沙特主导的海合会是美国同盟中的另一重要平台。离开海合会的支持，美国不仅会丧失制衡伊朗的主动性，还可能触发能源经济的“敏感性”危机。美国“离岸制衡”能否成形，很大程度上取决于海合会国家在多大程度上愿意与美国合作，以沙特为首的海合会

---

① 汪波、伍睿：《“以色列优先”与特朗普中东政策的内在逻辑》，载《阿拉伯世界研究》2021年第3期，第16页。

② “Biden Reportedly still Planning to Visit Israel in June, Despite Knesset Turmoil”, *The Times of Israel*, 22 May 2022, <https://www.timesofisrael.com/biden-reportedly-still-planning-to-visit-israel-in-june-despite-knesset-turmoil>, 2022-06-04.

③ “Joe Biden Arrives in Middle East on First Trip as US President”, *Al Jazeera*, 13 July 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/7/13/joe-biden-on-way-to-middle-east-in-first-trip-as-us-president>, 2022-07-14.

④ Matt Spetalnick, Humeyra Pamuk, “Blinken: U.S. will Help Foster Further Israeli Ties with Arab States”, *Reuters*, 17 September 2021, <https://www.reuters.com/world/middle-east/blinken-says-us-help-foster-israels-ties-with-arab-states-2021-09-17>, 2022-03-16.

⑤ Peter Baker and Ben Hubbard, “Biden to Travel to Saudi Arabia, Ending Its ‘Pariah’ Status”, *The New York Times*, 2 June 2022, <https://www.nytimes.com/2022/06/02/us/politics/biden-saudi-arabia.html>, 2022-06-04.

国家是今后左右中东局势的一股重要力量。拜登此次中东之行与海合会国家的领导人共同出席了在吉达举办的多国峰会（GCC + 3），多方已在能源合作方面深入交换意见，并探讨了稳定油价的可行方案。在俄乌冲突悬而未决之前，沙特及其领导的海合会在国际能源市场中的角色至关重要。美国的中东主导机制调整之后，沙特的战略取向也将进一步影响中东的和平进程与全球的能源安全。

美土关系自“土耳其军事政变”以来趋于紧张。在中东众多双边同盟关系中，美土同盟是最为复杂且脆弱的一组，但美国无法忽视土耳其的地缘影响力。现阶段，美国与土耳其在中东的战略规划背离，美国支持叙利亚北部的库尔德武装，触及了土耳其的安全红线。此后美国又暗中支持土耳其军事政变，因土耳其购买俄式装备对其制裁。<sup>①</sup> 目前来看，土耳其与俄罗斯越走越近，与中国也保持了一定的战略合作关系。尤其是俄、土两国在军事与能源方面的合作不断增多，普京与埃尔多安在德黑兰的会晤进一步增进了两国政治互信，对于美土同盟则冲击巨大。与此同时，土耳其是中东大国地位的主要角逐者之一，埃尔多安政府积极推动的“中东地缘三角战略”<sup>②</sup>“蓝色家园战略”<sup>③</sup>旨在竞争中东霸主。美国在“战略收缩”的背景下，如果对美土关系不加以改善势必会“搬起石头砸自己的脚”。在多边协调的主体氛围下，拜登政府希望与土耳其关系破冰，而埃尔多安政府也有意在中、美、俄之间实行大国平衡战略，土耳其在中东的战略存在及影响力将进一步提升。

除盟友之外，其他地区大国也觊觎美国在中东遗留的权力真空。伊朗总统莱希曾在联合国的表态颇值得玩味，“从国会大厦到喀布尔，美国的霸权体系没有任何的可信度”。<sup>④</sup> 拜登曾向以色列总理纳夫塔利·贝内特（Naftali Bennett）透露，如果伊核谈判陷入僵局，美国将采取“进一步措施”来制裁

---

① 魏敏：《中东变局下美国与土耳其关系变化及前景》，载《当代世界》2021年第3期，第47页。

② 邹志强：《土耳其的中东地缘三角战略：内涵、动力及影响》，载《国际论坛》2018年第6期，第16~21页。

③ 邹志强：《“蓝色家园”战略与土耳其的东地中海政策》，载《新疆社会科学》2022年第2期，第96~106页。

④ Natasha Turak, “Iranian President Raisi Lambasts U.S. at First UN Speech, Biden Proposes Compliance to Nuclear Deal”, *CNBC*, 22 September 2021, <https://www.cnbc.com/2021/09/22/irans-raisi-lambasts-us-at-un-biden-proposes-nuclear-deal-compliance.html>, 2021-12-25.

伊朗。<sup>①</sup> 在伊朗看来，美国“先礼后兵”的思路缺乏谈判诚意，其打造的“中东战略联盟”“中东防空联盟”都是针对伊朗的军事联盟。未来，伊朗不会受困于伊核谈判，2022年7月俄、伊、土在德黑兰的三边会晤赋予了伊朗更大的战略自信，未来伊朗更有可能利用同中、俄之间相对稳定的关系，以及美国受制于俄乌冲突无暇东顾的机会，进一步增强在中东的战略主动性。

### （三）域内国家面临艰难选择

中东主导机制的调整导致美国“离岸平衡手”的角色削弱，可能激化多国竞争态势。短期来看，尽管美国在中东的战略收缩及其主导机制的转型使中东大国谨慎试探，地区矛盾冲突有所缓和，但此次调整无关乎中东的深层次矛盾，甚至有可能使这些矛盾表面化。美国虽然倡导多边机制，但更多的是一种抱团排外的小多边机制与临时策略，从未打算真心充当多方调解人的角色，多是利用一方打击另一方。因此，中东集团化的趋势有可能加剧。事实上，中东目前以沙特和伊朗分别主导的代理人战争较为严峻，战火蔓延到了中东许多国家。而土耳其和沙特对伊斯兰世界的领导权之争也从未停歇。随着美国与地区大国的主导力此消彼长，一些小国唯有在大国竞争的阵营中选边站队，才能确保生存。在阵营划分上，沙特与伊朗以教派冲突为背景的地区大国权力竞争可能导致小国之间更严重的分化。美国的战略收缩会致使伊朗对周边国家施加更强的影响力，伊拉克什叶派、黎巴嫩真主党以及叙利亚什叶派构成的“什叶派之弧”的影响有可能扩大。而叙利亚、伊拉克、也门、巴林的什叶派和逊尼派分化或将对小国政治局势造成新的冲击，甚至出现进一步的国家分裂。沙特为了在权力竞争中不落下风，必然会进一步拉拢众海湾国家及逊尼派国家对伊朗实施战略围堵，类似“卡塔尔断交风波”这样的事件不排除有重演的可能。而沙特与土耳其在穆兄会相关事务上的博弈也将牵扯更多的国家参与其中。小萨勒曼掌权以来，沙特的外交风格颇为激进，与美国密切的军事合作关系仍在继续，而美国也指望沙特成为钳制伊朗与阻碍土耳其权力膨胀的“马前卒”。拜登政府虽表态将不再支持沙特的代理人战争，但美、沙军事合作则没有止步。沙特以教派问题为借口与伊朗及土耳其展开地缘权力争夺，将教派问题安全化，显然不利于中东的和平进程，

---

<sup>①</sup> Trevor Hunnicut and Matt Spetalnick, “Biden to Israeli PM: U.S. Has Options if Iran Nuclear Diplomacy Fails”, *Reuters*, 28 August 2021, <https://www.reuters.com/world/biden-due-talk-iran-with-israels-bennett-after-afghan-bombing-delay-2021-08-27, 2021-12-25>.

反而极易导致国家间信任丧失，分歧加剧。<sup>①</sup>

#### （四）中东格局重组与秩序变化

当权力转移与国家诉求的变化共振，中东秩序的不确定性与格局重组将成为必然态势。目前来看，由于美国在中东主导机制的战略性和功能性变化，中东地区的秩序与格局将面临四个不确定性因素：

第一，以地区大国为主导的代理人战争恐将持续。2015年美国向沙特提供军事和情报支持造成了也门冲突，美国与沙特的代理人战争捆绑在了一起。<sup>②</sup>现阶段，中东地区的多个代理人战争仍在进行，一旦进入高烈度状态，将加剧地区局势的动荡与秩序重组。当前各方行为具有一定的试探性，在尝试寻找妥协性方案，如沙特已在巴格达与伊朗举行了多次会谈，但双方分歧基本没有化解，这有可能是冲突来临前的寂静。

第二，盟友关系失衡的局面或将进一步放大，引发地区国家间关系与秩序的混乱。美国的中东主导机制的重要支柱是盟友关系，但在战略收缩和“多边回归”的背景下，美国对中东盟友的控制力呈现递减之势，相互间关系出现松动，而盟友之间的矛盾及冲突则可能出现激化趋势。在主要的地区大国之间，以色列、沙特、土耳其、阿联酋、埃及等实际上都存在不少矛盾。一旦美国减少在盟友之间的斡旋，或其他力量乘虚而入，各盟友之间的冲突可能加剧。

第三，美国在中东的主导力将会下降。拜登上任后的首次中东之行还不忘表达对中国、俄罗斯、伊朗填补美国所留下的所谓“权力真空”的担忧。随着域外国家广泛参与中东事务，而美国在中东的投入明显收紧，中、俄、欧等各方将在中东扮演更重要的角色，并与中东地区国家构建更紧密的合作关系。美国的中东主导机制的调整将带动其严控在中东的战略利益，避免过度消耗。在资源投入此消彼长的情景之下，中东的战略格局或将转型为多极或两极之势。

第四，非传统安全因素或将迭起。当前，中东恐怖主义、难民危机和贫

---

<sup>①</sup> 刘中民、赵跃晨：《教派问题安全化形塑中东地区格局——以沙特阿拉伯外交为例》，载《国际展望》2020年第5期，第83~84页。

<sup>②</sup> Nathan Vest, “Rand: Reevaluating U. S. Partnerships in the Middle East Under the Biden Administration”, *Targeted News Service*, 19 March 2021, <https://www.proquest.com/docview/2502849843?accountid=13814&forcedol=true>, 2022-01-18.

困问题依然严峻，而疫情危机的侵袭则使中东的非传统安全形势更加恶化，美国的中东主导机制的调整只会让中东本就不成熟的治理秩序雪上加霜，进入新的探索周期。在这一过程中，非传统安全因素或将成为影响地区局势及稳定的主要干扰项之一。

#### 四 结语

从小布什到拜登，美国的中东主导机制由全面主导过渡为选择性主导，调整的背后既有域内国家和域外国家的参与需求，更有美国自身战略及利益的变迁。拜登政府主动调整美国中东主导机制目的是战略减负，这并不意味着美国将放弃对中东的主导权。拜登虽然倡导以多边协调取代单边机制，但区域内合作动机匮乏、基础薄弱、文化认同欠缺，这些因素是阻碍中东多边机制推进的障碍。拜登政府如果没有实质性投入为多边协调创造基础条件，而是尽可能推卸责任，则中东国家各自为政、一盘散沙的状况难以改变，美国中东主导机制的转型可能间接导致地区既有秩序的失调。中东国家因美国的机制调整间接提升了地区大国的战略自主权，各国正“努力探寻独立于华盛顿的新合作方式”。<sup>①</sup>但对于一些小国而言，虽有机会探索出更有利的政治发展道路，亦有可能彻底沦为权力政治的牺牲品。拜登政府调整其在中东主导机制，将加剧大国在中东地区的竞争，同时域外国家将更多地参与中东事务，使中东地区的发展逐渐摆脱霸权政治，实现中东治理的多元化。然而，新的治理秩序尚未形成之前，中东有可能出现“过渡性阵痛”。

总之，拜登上台后对美国的中东主导机制的调整，本质上根植于美国的霸权主义，是美国战略利益变化及延续霸权的暂时性妥协行为，其并没有放弃主导中东的任何意向，尤其担忧中、俄填补新的中东真空，甚至有重新重视中东的势头。由于中东局势复杂多变，各方的战略意图难以揣测，未来中东局势仍将存在很大变数。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

---

<sup>①</sup> Daniel Brumberg, “The Biden Administration Is Struggling to Develop a Middle East Strategy”, Arab Center Washington DC, 10 June 2022, <https://arabcenterdc.org/resource/the-biden-administration-is-struggling-to-develop-a-middle-east-strategy>, 2022-06-21.