

美国与以色列的安全合作关系探析*

孙德刚

内容提要 自1948年以色列建国近70年来,美国与以色列始终保持特殊关系。维系两国特殊关系的重要纽带是双方的安全合作,其载体主要包括美国公开使用的以色列军事设施、美国帮助以色列修建的半公开共享军事设施以及美国在以色列的秘密军事基地。在以色列部署军事存在是美国控制从地中海到红海战略要道的重要手段。经过长期的磨合,美国和以色列双方已形成高度机制化的安全合作关系,战略协作、军事外交和援助以色列成为美、以安全合作的重要内容。地缘政治和地缘经济诉求是双方安全合作的利益基础;相似的自由民主价值观和美国犹太院外集团的游说为两国安全合作奠定了价值基础。然而,受整体与局部、进攻与守成、牵连与抛弃三组矛盾的影响,美国和以色列追求的安全目标存在错位,安全合作遭受阻力。特朗普上台后,美国的中东外交势必实现“再平衡”,两国安全合作将达到新的水平。

关键词 美以关系 安全合作 军事基地 中东安全 军事外交

作者简介 孙德刚,上海外国语大学中东研究所副所长、研究员、博士生导师(上海 200083)。

以色列是中东地区唯一的非伊斯兰国家,也是该地区唯一的拥核国家。自1948年建国以来,以色列被美国亲以派视为美国在中东的“民主灯塔”、“战略桥头堡”和“永不沉没的航空母舰”。^① 维系美以特殊关系的纽带主要

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”(16JJDGJW011)、上海市“浦江人才计划”(14PJC092)、上海市教委“曙光计划”(15SG29)和上海外国语大学创新团队的阶段性研究成果。

^① Norman Podhoretz, “Israel and the United States: A Complex History”, *Commentary*, Vol. 105, No. 5, 1998, p. 48.

是双方的安全合作。目前,国内学界对于美以关系的研究主要集中在双方的政治、外交、经济、文化等领域^①,国外的相关跟踪研究虽成果丰富,但对安全合作关系研究尚不够深入。^②

本文探讨的“安全合作”系狭义概念,专指在“零和博弈”的隐性逻辑下,美国和以色列双方围绕共同的军事安全而开展的全局性、战略性、制度化合作。美国把以色列的生存视为自己国家利益的一部分,甚至不顾广大阿拉伯-伊斯兰国家的反对而偏袒以色列,这在国际关系史上是少有的。尽管美、以经常以盟友互称,甚至以色列还成为美国在中东首批“非北约盟国”,但是两国从未签订正式联盟协定,联系两国安全合作纽带的主要是1981年时任美国国防部长温伯格(Caspar Weinberger)和以色列国防部长沙龙签订的《谅解备忘录》及2007年的《合作备忘录》。前者声明,美、以之间的友谊建立在共同安全关系的基础之上——防范苏联及其在中东的盟友;后者则确认了21世纪美、以全方位战略合作关系。从1948年到2012年,美国在联合国安理会共动用了83次否决权,其中42次是为了保护以色列。^③2016年12月23日,在奥巴马总统任期最后阶段,美国在联合国安理会对要求以色列停止所有在巴勒斯坦土地上的定居点建设决议投了弃权票,安理会第2334号决议的通过给双方的安全合作蒙上了一层阴影。尽管奥巴马后期美以关系经受挫折,但随着亲以的共和党人特朗普及其团队入主白宫,美以安全合作将迎来改善与升级的战略机遇期。

① 参见储永正:《美以军事外交关系研究:基于军事援助的考察》,时事出版社,2016年版;李伟建:《以色列与美国关系研究》,时事出版社,2006年版;王梦、王洋:《美以关系再解读》,载《当代世界与社会主义》2012年第2期,第110~114页;白玉广:《美国基督教锡安主义及其对美以关系的影响》,载《美国研究》2011年第1期,第69~89页;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9~31页;范鸿达:《美国与以色列关系的再思考》,载《长安大学学报》(社会科学版)2014年第3期,第104~109页;王震:《论20世纪60年代美国对以色列的核不扩散政策》,载《国际政治研究》2013年第2期,第98~116页;余国庆:《以色列的安全环境:变化与挑战》,载《西亚非洲》2013年第6期,第52~63页;储永正:《美国对以色列军援政策的变化及其成因》,载《西亚非洲》2011年第9期,第78~91页;岳汉景:《美国与以色列在伊朗核问题上的共识与分歧》,载《阿拉伯世界研究》2010年第4期,第29~36页;孙德刚:《浅析约翰逊政府时期美以特殊关系的基础》,载《世界民族》2003年第6期,第12~21页。

② George W. Ball, and Douglas B. Ball, *The Passionate Attachment: America's Involvement with Israel, 1947 to the Present*, New York: W. W. Norton, 1992; Jalil Rawshandil and Nathan Chapman Lean, *Iran, Israel, and the United States: Regime Security vs. Political Legitimacy*, Santa Barbara: Praeger, 2011.

③ Sahar Okhovat, "The United Nations Security Council: Its Veto Power and Its Reform", CPACS Working Paper, No. 15, December 1, 2011.

美以安全合作的载体

以色列地处亚洲与非洲交界处，沟通红海与地中海，成为美国维护中东战略利益的前沿阵地，在以色列部署军事存在成为美国和以色列安全合作的重要载体。

（一）美以安全合作的内在动因

美国与以色列的安全合作是基于双方的相互需求。第一，美国在以色列设立相关军事设施同美国的国家利益及中东地区的安全情势变化息息相关。20世纪50年代，美国在地中海东部地区的重要任务是阻止苏联的黑海舰队及后来的“地中海特遣队”控制中东地区，第六舰队（总部位于意大利那不勒斯）成为其战略意志的象征，处于遏制苏联向中东地区扩张的最前线，地中海一度成为美国海军控制之下的“内湖”。1951年1月，美国同黎巴嫩签订秘密的《补充条款》，获得征用黎巴嫩港口、机场、铁路设施和驻军的权利。1958年黎巴嫩危机爆发后，美国海军陆战队迅速进驻黎巴嫩并干预该国局势，但鉴于阿以冲突的对抗性，美国始终难以在东地中海地区部署永久性军事基地。

20世纪60年代中期，埃及、叙利亚、约旦等阿拉伯邻国对以色列形成战略包围，特别是埃及纳赛尔政府出兵也门后，以色列非常担心红海沦为埃及和沙特阿拉伯控制下的“阿拉伯内海”、进而封锁以色列进出红海的蒂朗海峡，因此积极联合埃塞俄比亚、伊朗等非阿拉伯国家，对其阿拉伯邻国形成“反包围”。以色列积极帮助埃塞俄比亚训练指挥官和安全人员，并在该国设立信息中心，获取情报。埃塞俄比亚还将红海上的达荷拉克岛（Dahlek，今属于厄立特里亚）租给以色列作为海军基地，以确保以色列船只自由进出曼德海峡。^①

1982年以色列发动黎巴嫩战争后，由西方国家军队组成的维和部队进驻黎巴嫩，黎巴嫩事实上成为西方临时部署军事基地的东道国。这支维和部队由800名美军、800名法军、400名意大利军人组成，美军在黎巴嫩驻

^① Peter Woodward, *The Horn of Africa: Politics and International Relations*, London and New York: I. B. Tauris, 2003, p. 153.

军人数后增加至1 800人。1983年10月23日,一辆装满炸药的卡车在美国驻黎巴嫩基地附近爆炸,造成241名美军士兵、水手和其他海军陆战队队员死亡,迫使里根政府于1984年3月决定撤走所有驻黎巴嫩的官兵。^①此事件发生后,美国开始将东地中海地区军事部署的重心从阿拉伯国家秘密转向以色列,以色列成为继土耳其后美国在地中海东北部地区的第二根安全支柱。

第二,美以安全合作符合以色列的国家安全利益。与美军在阿拉伯国家军事基地常常受当地政府、媒体和民众责难不同,以色列从政府到民众普遍欢迎美国建立军事基地,并将发展与美国的安全关系视为战略基石。但是,历届美国政府不愿意同以色列签订正式的军事联盟协定,也不愿意在以色列公开部署永久性军事基地,以免将中东伊斯兰国家推到对立面。

2007年,美国宣布将每年对以色列军事援助额增加25%,使年援助额达31亿美元,确保对以军事援助占以色列国内生产总值的1.5%和以国防开支的21%;^②作为回报,以色列扩大美国在该国军火储存基地、雷达站和秘密军事基地的规模。

(二) 美国在以色列军事存在的方式

尽管美国在以色列军事部署的细节一直是机密,但是透过两国政府的政策报告、学者的研究和媒体的报道可以看出,美国在以色列的军事存在大体可分为以下三类:

第一类是美国政府公开使用的以色列军事设施。以色列属于美国欧洲司令部战区,同时也是美国中央司令部关注的重点地区。根据美、以达成的军事合作协定,美国三军有权使用以色列军事设施。2012年美国从伊拉克撤军后,大约9 000名美军在以色列境内军事基地短暂停留,然后再前往欧洲、美国或其他地区。

以色列海法军港是美国第六舰队修整与后勤补给基地,在危机爆发后,美国有权租用这一海军基地。美国海军舰艇还定期或不定期访问红海沿岸的埃拉特港(Eilat)并使用其他设施。除海军外,美国在以色列内盖夫沙漠中

^① Andrew T. H. Tan, *The Politics of Maritime Power: A Survey*, London and New York: Routledge, 2007, p. 253.

^② Haim Malka, *Crossroads: The Future of the U. S. - Israel Strategic Partnership*, Washington D. C. : CSIS, 2011, p. 1.

凯伦山 (Keren) 的导弹预警雷达站也是美国在该国重要的军事存在。该雷达站隶属于美国陆军, 长期部署有 500 ~ 700 名美军官兵。雷达设施高达 400 英尺, 是以色列最高的雷达塔, 可监测 1 500 英里范围内的导弹。^① 正如美国学者和媒体指出的, “九·一一”事件以来, 美国在以色列内盖夫沙漠中的军事基地比美军在沙特的军事基地还多 6 处, 并且更加坚固, 不用担心伊斯兰激进分子的袭击。尽管这些设施是公开的秘密, 但在美国官方公布的报告中很难找到更详尽的数据。^②

第二类是美国帮助以色列修建的半公开共享军事设施。早在 20 世纪 90 年代, 为遏制中东伊斯兰反美、反以势力, 美、以两国政策分析家和学者均建议, 美国应利用以色列先进军事设施和得天独厚的地理位置储备军火, 以应对中东突发事件, 这一政策建议最终被采纳。^③ 此后, 美国在以色列储备的军事装备在和平时期成为双方军事交流、互访、联合军演的平台; 在危机爆发后, 则供两国联合作战使用。

美国参议员杰西·赫尔姆斯 (Jesse Helms) 曾经把以色列称为“美国在中东的桥头堡”, 将其视为美国在中东最可靠的军事盟友 (尽管两国并未签订正式的军事联盟协定)。冷战结束后, 美国曾在以色列存储 1 亿美元的军事物资, 以做到未雨绸缪。2005 年 12 月, 美国在距离特拉维夫国际机场驱车仅 10 分钟路程的中部地区建立了一处陆军基地, 该基地耗资 1.25 亿美元, 占地 2.3 万平方米, 拥有 210 栋建筑, 可驻扎 10 个连的兵力, 作为军火储存与作战基地。这是美国根据《怀伊河备忘录》为以色列建立的第三处也是最大的军事基地。根据《怀伊河备忘录》, 以色列逐步关闭在约旦河西岸的军事基地, 同时美国出资帮助以色列建造新的军事基地。^④ 2010 年, 美国在以色列的军事储备物资增加至 8 亿美元, 为两国军事合作、应对突发危机奠定了基础。^⑤ 截至 2011 年, 美国在以色列军火库存放了大约 10 亿美元的武器装备,

① William Arkin, *Code Names: Deciphering U. S. Military Plans, Programs and Operations in the 9/11 World*, Hanover: Steerforth Press, 2005, p. 139.

② [美国] 查尔斯·约翰逊:《帝国的悲哀: 黠武主义、保密与共和国的终结》, 任晓、张耀、薛晨译, 上海人民出版社, 2005 年版, 第 180 ~ 181 页。

③ Shai Feldman, *The Future of U. S. - Israel Strategic Cooperation*, Washington, D. C.: Washington Institute for Near East Policy, 1996, pp. 56 - 57.

④ Yaakov Katz, “Wye - era Base Set to Open”, *The Jerusalem Post*, December 27, 2005.

⑤ Jeremy M. Sharp, “U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs”, *Congressional Research Service*, March 12, 2012, p. 15.

一旦危机爆发，两国有权共同使用。^①

第三类是美国在以色列的秘密军事基地。这类军事基地的位置和功能一直是个谜。正如查尔斯·约翰逊在《帝国的悲哀：黩武主义、保密与共和国的终结》一书中所言：“美国许多海外基地是秘密的，或者伪装起来而不出现在官方公布资料里……这些基地要么是美国国防部管理的国家安全局（National Security Agency）和国家侦查局（National Reconnaissance Office）的监测站，要么是军事-石油复合体的秘密哨所。而国家安全局和国家侦查局都是美国最机密的情报机构。”^②例如，美国在塞舌尔的无人机基地、美国在科索沃和波黑的军事基地等等，在美国国防部公布的数据中均未被列出。据美国学者估计，美国在至少18个国家和地区的军事部署无法从美国国防部公布的文件中找到，这些大部分是秘密军事基地，其中也包括在以色列的军事设施。^③

冷战后在有关美国与以色列战略合作的著作和智库研究报告中，很少提及美国在以色列部署军事基地的部分，足见其隐蔽性。不过，美国《华盛顿邮报》军事记者和评论家威廉·阿尔金（William Arkin）在其著作《密码代号：“九·一一”时代美国军事计划、项目和行动解密》中透露了美国在以色列的5处军事基地，分别称之为第“51”、“53”、“54”、“55”和“56”处军事基地，其中第51处位于本-古里安机场，第53处位于赫兹利亚-皮图阿赫军事基地（Herzliya Pituah），第54处位于内瓦蒂姆（Nevatim）机场，第55处位于欧夫达（Ovda AB），第56处位置不详。根据“盟军战时军品储备-以色列”项目（WRS-Israel），美国欧洲司令部在这些秘密军事重地为海军陆战队、特种兵和空军等储存了价值5亿美元的军火，预先部署了车辆、军事设备及500张军用病床。^④

因此，在以色列部署军事存在是美国控制从地中海到红海战略要道的重要手段，也是冷战后美以安全合作的重要载体。美国和以色列不仅可以增强

① Haim Malka, *Crossroads: The Future of the U.S. - Israel Strategic Partnership*, Washington D. C. : CSIS, 2011, p. 1.

② [美国] 查尔斯·约翰逊：前引书，第186页。

③ David Vine, “The True Costs of Empire: Garrisoning the Planet Picking Up a \$170 Billion Tab”, *Global Research*, December 13, 2012.

④ William Arkin, *Code Names: Deciphering U.S. Military Plans, Programs and Operations in the 9/11 World*, Hanover: Steerforth Press, 2005, p. 139.

中东反恐的军事情报、增强战略威慑能力，而且通过在以色列建立前沿军火库共享武器技术和导弹防御系统，共同研发军事装备。^①

美以安全合作的内容

以色列自建国第一天起便与美国结下了不解之缘。1948年5月14日，以色列宣布建国，杜鲁门政府第一个宣布承认，拉开了美以安全合作的序幕，此后合作的制度化程度不断提高。战略协作、军事外交和对以援助贯穿美以安全合作的整个过程。

（一）战略协作

独立建国后，以色列相继卷入5次中东战争、2006年的黎以战争和2008年的加沙战争等，同时对海湾战争、伊拉克战争、黎巴嫩内战和叙利亚战争等周边战事保持高度警惕。除1956年第二次中东战争外，美国几乎全部站在以色列一边。例如，美国解密外交档案显示，1973年10月第四次中东战争后期，基辛格在访问以色列并与以色列总理果尔达·梅厄（Golda Meir）交谈时，暗示以色列政府不要理会联合国通过的停火决议，继续袭击埃及军队、包围苏伊士城，使10月24日苏联不得不向尼克松发出“最后通牒”，并威胁要采取“单独行动”，以拯救被困的埃及第三军。而尼克松政府为了保护以色列，将国防预警状态提升至三级战备。^②

以色列也积极协助美国。1981年，以色列发动突袭，摧毁了伊拉克奥西拉克核反应堆，受到美国的赞赏，也为1991年美国发动海湾战争做好了铺垫工作。1983年，美国和以色列签订《军事合作备忘录》，拉开了美、以战略协作的序幕。4年后，美国给予以色列非北约盟国的待遇，而当时只有澳大利亚、埃及、日本、韩国四国享受这一待遇。此后，以色列国防军与美国国防部武器与装备系统实现了对接，实现了“美国化”。1986年，以色列参与美国“战略防务计划”（“星球大战计划”），并于1999年根据该项目向以色列提供6.25亿美元用于开发该国的“箭式”导弹防御系统。通过搭乘美国的战

^① Lenore G. Martin, *Assessing the Impact of U. S. - Israeli Relations on the Arab World*, Carlisle Barracks, PA: Strategic Studies Institute, U. S. Army War College, 2003, p. 7.

^② Jusi Hanhimaki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York: Oxford University Press, 2004, p. 313.

略便车，以色列不仅帮助美国维护了在中东的安全利益，而且维护了自身利益。^①

冷战结束后，伊朗核问题、什叶派力量的崛起、恐怖主义和中东剧变后阿拉伯国家的内乱，成为美以安全合作的新动力。尤其是小布什执政 8 年间，全球反恐成为美国第一要务，以色列成为重要的依靠力量和情报搜集站；美国则帮助以色列巩固军事装备优势。据称，2009 年，奥巴马政府向以色列秘密提供了重达 5 000 磅的“地堡杀手”钻地导弹（GBU-28）。这种进攻性武器可以攻破 20 英尺厚的混凝土掩体，以军可用于摧毁哈马斯和真主党武装挖掘的地下通道。^②在此基础上，以色列于 2012 年研发了重 500 磅的轻型“地堡杀手”钻地导弹（MPR-500）。

2014 年，美国国会通过《美国与以色列战略伙伴关系法案》，为增强与以色列的安全关系强化了法律基础。该法案重申以色列是美国主要战略伙伴，美、以加强各领域的合作，包括防务、卫星情报、国土安全、网络安全、传统能源、水资源、农业和新能源等。在与美国实现军事一体化过程中，以色列军事技术不断提高，甚至还成为美国重要的武器零部件供应者，包括无人机、精确制导空对地导弹、军用车辆、头盔瞄准器等。“九·一一”事件前，以色列对美国军火出口仅 3 亿美元，2010 年，以色列对美国军火出口额高达 70 亿美元，美国成为以色列军火最重要的海外市场之一。近年来，以色列对美国武器装备出口占以色列海外军火出口的 20%，^③提升了美国军事科技的水平，也增强了两国战略协作能力。

（二）军事外交

美国和以色列以军事合作为抓手，开展机制化的军事外交，取得了重要进展，其主要包括以下 3 项任务。

第一，开展军事情报搜集与预警合作。美国和以色列通过建立长期的军事情报交流与共享机制，以期在反恐领域密切双方合作关系。美国在以色列内盖夫沙漠凯伦山的雷达站成为美、以搜集关于恐怖主义和地区大国

^① Clyde R. Mark, “Israeli – United States Relations”, *CRS Issue Brief for Congress, Foreign Affairs, Defense, and Trade Division*, December 21, 2001, p. 8.

^② Haim Malka, “Crossroads: the Future of the U. S. – Israel Strategic Partnership”, *Center for Strategic and International Studies*, Washington, D. C., 2011, p. 70.

^③ Michael Eisenstadt and David Pollock, “How the United States Benefits from Its Alliance with Israel”, *The Washington Institute for Near East Policy*, 2012, p. 17.

军事情报的重要合作点。2010年1月,美国国土安全部副部长简·霍尔·卢特(Jane Holl Lute)访问以色列,以色列外交部副部长丹尼·阿亚龙(Danny Ayalon)在会见他时强调,两国将加强在网络恐怖主义、基础设施防御等诸多领域的合作。2015年7月20日,在《伊核全面协议》达成后,美国国防部长卡特作为首位高官访问以色列,重申加强与以色列的全方位防务合作。

第二,举行联合军事演习。美国和以色列在以色列和东地中海地区频繁举行双边或多边军事演习,包括两年一次的“杜松眼镜蛇”(Juniper Cobra)军演,美军还利用军演的机会在以色列军事基地进行休整并获得补给。2009年11月,美、以举行“杜松眼镜蛇”大规模防空军事演习,旨在演练以色列在遭受火箭弹与导弹袭击时应采取的军事应急措施,近3000名美国和以色列官兵参加。^①2012年10月,美、以双方在地中海附近海域举行两国关系史上最大规模联合防空与导弹防御军演,代号为“严峻挑战-12”(Austere Challenge 12),3500名美军、1000名以色列国防军以及德国和英国的军队参与演习。^②2016年2月,美国欧洲司令部与以色列国防军在以色列举行了代号为“杜松眼镜蛇16”的弹道导弹防御联合军演,以测试以色列导弹防御系统——“大卫投石器”和“铁穹”。

第三,设立军事代表处。2012年以来,美国和以色列积极讨论以色列国防军在美国欧洲司令部(总部位于德国斯图加特)建立代表处、同时美国欧洲司令部在以色列建立代表处等事宜,以探讨未来在中东爆发大规模军事冲突时,双方建立联合任务部队的可能性。^③

(三) 援助以色列

美国对以色列的经济和军事援助是两国安全合作的重要内容。其中,经济援助包括三部分:一是美国政府向以色列提供的经济和贸易贷款,以及无偿援助;二是美国犹太人院外集团向以色列提供的资金;三是美国其他公民和社团向以色列提供的各种捐款。1948~2014年,美国对以色列双

^① Haim Malka, *Crossroads: The Future of the U. S. - Israel Strategic Partnership*, Washington D. C. : CSIS, 2011, Introduction, p. xv.

^② “US and Israel Launch Joint Military Drill”, *Al Jazeera*, October 21, 2012.

^③ Dina Al-Shibeeb, “Deployment of Thousands of U. S. Troops in Israel, a Start of War against Iran?”, *Alarabiya*, January 8, 2012.

边援助额达1 200亿美元,其中75%用于购买美国的商品。2007年,根据美、以达成的有效期为十年的《合作备忘录》,美国在此后十年里向以色列提供300亿美元的军事援助,即援助额从2009财年的25.5亿美元增加至31亿美元。

事实上,在接受美国援助的同时,以色列也对美国提供了一定援助,用以配合美国的公共外交。如美国与联合国开展的预防2 000万非洲人感染艾滋病的项目,得到了以色列的技术支持,成为斯威士兰和南非等国预防艾滋病的重要推动力量。^①美国和以色列还采取联合行动,在2004年印度洋海啸和2010年海地地震后开展联合搜救行动。

由于美国政府长期视以色列为中东安全之锚,故对以色列军事援助成为美国政府的长期政策,军事援助额约占美国对外军事援助总额的60%。2010年,以色列宣布利用美国提供的军事援助专款,购买19架美国第五代战机“F-35”,协议总额达27.5亿美元;美国还为美、以共同开发的“箭式”导弹和火箭弹防御系统、“大卫投石器”和“铁穹”导弹防御系统提供技术和援助,其中为“箭式”系统累计提供23亿美元,为“铁穹”系统提供7.04亿美元。^②2016年以来,两国还启动了联合开发具备巡飞能力的军用“无人机”项目。

2012年7月,美国总统奥巴马签署《美国与以色列增强安全合作法案》,以立法的形式强化对以色列的军事援助,尤其是增强后者导弹防御能力,包括在2012~2015财政年提供6.8亿美元,帮助以色列完善“铁穹”(Iron Dome)导弹防御系统。^③此外,2012年美国众议院国防分委员会还同意向以色列提供3亿美元专项资金,以帮助美、以共建“大卫投石器”(David's Sling)和远程“箭式”等导弹防御系统。2016年9月,美国和以色列达成一项新的军事援助协议。根据该备忘录,美国将从2018年开始,在10年内为以色列提供约380亿美元的援助。^④

① Michael Eisenstadt and David Pollock, “How the United States Benefits from Its Alliance with Israel”, The Washington Institute for Near East Policy, 2012, p. xiv.

② Jeremy M. Sharp, “U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs”, *Congressional Research Service*, April 11, 2014, p. 7.

③ Baker Spring, “U. S. - Israeli Missile Defense Cooperation: Building on the Success of Iron Dome”, *Issue Brief* 3696, The Heritage Foundation, August 6, 2012, p. 1.

④ “US to Give Record \$38 billion in Military Aid to Israel over 10 Years”, *The Telegraph*, 14 September 2016.

表 1 美国对以色列的双边援助 (单位: 百万美元)

年份	总额	军事援助	经济援助	移民安置	海外教育与 医院援助	其他援助
1949 ~ 1996	68 030.9	29 014.9	23 122.4	868.9	121.4	14 903.3
1997	3 132.1	1 800.0	1 200.0	80.0	2.1	50.00
1998	3 080.0	1 800.0	1 200.0	80.0	0	0
1999	3 010.0	1 860.0	1 080.0	70.0	0	0
2000	4 131.85	3 120.0	949.1	60.0	2.75	0
2001	2 876.05	1 975.6	838.2	60.0	2.25	0
2002	2 850.65	2 040.0	720.0	60.0	2.65	28.0
2003	3 745.15	3 086.4	596.1	59.6	3.05	0
2004	2 687.25	2 147.3	477.2	49.7	3.15	9.9
2005	2 612.15	2 202.2	357.0	50.0	2.95	0
2006	2 534.5	2 257.0	237.0	40.0	0	0.5
2007	2 503.15	2 340.0	120.0	40.0	2.95	0.2
2008	2 423.9	2 380.0	0	40.0	3.90	0
2009	2 583.9	2 550.0	0	30.0	3.90	0
2010	2 803.8	2 775.0	0	25.0	3.80	0
2011	3 029.225	3000.0	0	25.0	4.225	0
2012	3 098.0	3 075.0	0	20.0	3.00	0
2013	3 115.0	3 100.0	0	15.0	0	0
2014	3 115.0	3 100.0	0	15.0	0	0
2015	3 110.0	3 100.0	0	10.0	0	0
2016	3 110.0	3 100.0	0	10.0	0	0
2017 (请求)		3 100.0	0	7.5	0	0

资料来源: Jeremy M. Sharp, “U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs”, *Congressional Research Service*, April 11, 2014, p. 26.

由表 1 可以看出, 随着以色列经济的腾飞, 近年来美国对以色列经济援助、移民安置、海外教育与医院援助及其他项目的援助明显减少, 甚至有的年份数值为 0, 但是美国对以色列军事援助从未间断过, 且自 2013 年以来每

年维持在 31 亿美元的稳定水平，援助的重点是美国帮助以色列建立和完善导弹防御系统，由此体现美国对以色列援助的价值取向。

美以安全合作的基础

美国和以色列一直是一对“麻烦的伙伴关系”，既相互斗争，又彼此妥协；其安全合作既出于地缘政治和地缘经济的考量，又受政治意识形态相似性和美国犹太院外集团游说等价值因素的影响。

（一）地缘政治利益

从国家安全目标的实现来看，地缘政治利益是美国和以色列建立安全合作关系的重要基础。维护与美国的安全合作关系始终是以色列历届政府对外战略的重中之重；同时，在美国政府看来，以色列是中东重要的战略资产，是抗衡域外大国及伊斯兰世界反美、反西方、反美国崇尚的“普世价值观”的中流砥柱。以色列愿意并且有能力向美国提供后勤保障基地，有助于增强美国在地中海—红海地区的权力投射能力。

具体而言，美国和以色列在中东共同的地缘政治利益包括：维护中东的稳定，促进以色列与邻国关系的可控性，阻止大规模杀伤性武器扩散，联合打击恐怖主义和反美、反以势力等。^① 冷战结束后，打击恐怖主义和极端势力成为美、以在中东的共同任务。小布什政府曾公开宣称，要以是否支持美国反恐为界定敌友。^② 与此同时，以色列成为美国维护在中东主导权与侨民安全的重要伙伴。2012年，美国非政府组织 19 名员工在埃及从事非法活动，遭到埃及政府的拘留。以色列总理内塔尼亚胡的顾问伊扎克（Yitzhak Molcho）凭借其与埃及最高法院和武装力量上层的人脉，最终说服埃及政府释放了这 19 名美国人，受到奥巴马政府的高度赞赏。^③

奥巴马执政后期，随着美国全球战略重心东移亚太，美国在中东联盟体系出现危机，美国与土耳其、沙特、埃及的关系趋于冷淡，俄罗斯、伊朗对

^① Brian Katulis and Dan Arbell, “Strengthening the Foundations of U.S. – Israel Ties at a Time of Change in the Middle East”, Center for American Progress, April 22, 2015, p. 4.

^② 安惠侯：《“9·11”事件以来的美国中东政策评析》，载《阿拉伯世界研究》2016年第1期，第4页。

^③ Michael Eisenstadt and David Pollock, “How the United States Benefits from Its Alliance with Israel”, The Washington Institute for Near East Policy, 2012, p. xv.

中东事务的强势介入使美国在中东热点问题上的主导能力下降，以色列的战略地位突显。以色列拥有一流的武器装备和兵员素质，与美国的安全合作渠道畅通。

2015年美国《国家安全战略报告》指出，尽管对美国本土发动大规模恐怖袭击的概率下降，但是可能性一直存在。新时期恐怖主义威胁主要来自于地区不稳、经济机会稀缺及政府治理失效，特别是在南亚－中东－非洲的广大地区。在反恐策略上，美国已经放弃代价高昂、规模宏大的全球反恐战争（如阿富汗和伊拉克战争），而是选择小而精的反恐作战部队执行特殊任务。^①为阻止俄罗斯、伊朗和“伊斯兰国”组织填补美国战略东移亚太后留下的权力真空，美国把以色列看作坚强的“堡垒”。从战略防御层面来看，以色列的地位是不容低估的。

除依靠以色列打击中东恐怖组织外，美国还依靠以色列抑制俄罗斯重返中东。乌克兰危机爆发后，俄罗斯通过叙利亚内战、也门危机、“伊斯兰国”组织崛起和土耳其恐袭升级等热点问题，恢复在中东的影响力。2014年8月12日，俄罗斯总统普京与到访的埃及总统塞西一起到克里米亚参观俄罗斯黑海舰队的巡洋舰“莫斯科”号。同日，两国就扩大军事技术合作和经济合作达成协议，埃及代表团还同俄罗斯签署了购买俄式武器的协议。据《俄罗斯报》的消息，埃及准备购买的俄式武器达35亿美元。该协议涉及防空系统、武装直升机、“米格-29”战斗机和反坦克系统等。俄罗斯联邦军事技术合作局甚至宣布将向埃及提供原先为叙利亚生产的“S-300”导弹。^②以色列在安全上充当美国在中东遏制俄罗斯扩张的“排头兵”，平衡了俄罗斯武器系统对埃及、伊拉克、伊朗和土耳其等国的渗透。

（二）地缘经济利益

除地缘政治利益外，美以安全合作还出于地缘经济考虑：美国借助以色列，为西方阵营国家提供廉价的石油供应、维护石油运输线路畅通；^③而对于以色列来说，扩大与美国的经贸往来、争取美国的经济援助，有助于以色列

^① The White House, *National Security Strategy* 2015, Washington D. C., February 2015, p. 7.

^② 《С 300, предназначавшийся Сирии, будет доработан и поставлен Египту》，http://www.arms-expo.ru/news/cooperation/s_300_prednaznachavshiysya_sirii_budet_dorabotan_i_postavlen_egiptu, 2017-01-19.

^③ David S. Painter, *Oil and the American Century: The Political Economy of U. S. Foreign Oil Policy, 1941-1954*, Baltimore: Johns Hopkins Press, 1986, pp. 1-4.

为国内经济和科技发展注入活力。

第一，在确保美国盟友石油供应安全方面，以色列具有重要价值。以色列位于亚、非、欧三大洲交界处，紧靠苏伊士运河战略要道，毗邻储备有巨量石油的阿拉伯国家，它对美国在中东实现石油利益至关重要。美国政府的解密档案显示，早在1949年5月美国国家安全委员会报告就指出：“以色列处于土耳其海峡和苏伊士运河的中间，具有独特的战略地位。以色列应朝着西方民主社会的方向发展，不能与苏联保持过于密切的关系；共产主义势力，特别是苏联和中国可能会向以色列渗透，美国须阻止上述情况的发生。”^①

2010年，奥巴马政府详细阐述了21世纪美国的主要国家利益类型：一是安全利益，包括维护美国、公民、盟友和伙伴国的安全；二是经济利益，包括维护美国强劲、创新与不断增长的经济，促进开放经济、机会和繁荣；三是尊重普世价值观，包括个人自由、集会、宗教信仰、民主选举、尊严、宽容、人人平等、公正等；四是建立美国领导下的国际秩序。^②中东伊斯兰地区能源资源丰富，石油储量占全球的60%左右。尽管近年来中东地区不再是美国主要石油进口来源地，但是美国全球盟友特别是韩国、日本、澳大利亚等亚太盟友及欧洲盟友严重依赖中东的石油出口，如作为全球第三大经济体的日本是全球液化天然气的最大进口国，而卡塔尔是日本液化天然气进口的第二大来源地；世界第十四大经济体韩国87%的石油进口来自于中东地区。^③由此，美、以安全合作有助于美国向盟友提供安全公共产品，成为美国维护中东能源秩序的重要支撑力量。

第二，以色列能在中东地区为美国提供良好的战略物资储备地和石油转运站。美国在建立战略物资储备和石油转运站方面依赖以色列的帮助。以色列跨海铁路的修建、港口的扩建和位于东地中海的天然气资源开发，都将提升该国在中东地区的地位，阿什杜德港、海法港、特拉维夫和埃拉特等以色列港口城市有望发挥“地区经济枢纽”的作用。2012年，以色列批准一项连接地中海沿岸城市——特拉维夫和红海沿岸城市——埃拉特的高铁计划，中

① Secretary of Defense, “A Report to the National Security Council, NSC-47”, May 17, 1949, in Aaron S. Klinman and Adrian L. Klieman eds., *American Zionism: A Documentary History*, New York: Garland Publication, 1990, pp. 2-4.

② The White House, *National Security Strategy*, 2010, Washington D. C., May 2010, p. 7.

③ “Assessing the Global Operating Environment: 2015 Index of US Military Strength”, The Heritage Foundation, 2015, p. 118.

国、美国、印度、法国等十几个国家有意向参与，此“红海－地中海高铁项目”一旦完成，将成为继苏伊士运河后第二条促进亚欧之间贸易往来的战略通道。^①

第三，美国和以色列均十分看重彼此的科技创新能力。1977年，美、以成立了两国研发基金（Israel - U. S. Binational Research & Development Foundation）、科学基金、农业与研发基金等；美国还通过海外学校与医院项目对以色列提供援助。^② 1985年，美国和以色列签订自贸协定，成为美国与中东国家签订此类协定的第一份。美国的援助曾经使以色列恶性通货膨胀从1984年的400%下降至1986年的19%。1994年，美、以进一步签订了高科技协定，鼓励美国各州根据自己的情况分别与以色列建立伙伴关系。1996年，以色列成为仅次于沙特的美国在中东的第二大市场。2011年，美、以双边贸易额为370亿美元；2013年3月，美国总统奥巴马访问以色列，与内塔尼亚胡举行会谈，进一步强化了双边全方位合作关系；美国是以色列第一大贸易伙伴，以色列成为美国在中东第二大贸易伙伴。2014年美、以贸易额为382亿美元，其中美国从以色列进口231亿美元，对以色列出口151亿美元。^③ 此外，美国还积极游说土耳其，最终帮助以色列加入经合组织（OECD）。^④

此外，以色列是世界上每平方公里科学家最多的国家，高技术人才在国内总人口中占比亦居世界前列。尽管以色列石油资源匮乏，但清洁能源技术先进，90%的以色列家庭使用太阳能；以色列在海水淡化、新能源、农业滴灌技术等方面在全球遥遥领先。在美国上市的国外公司中，以色列公司仅次于加拿大，位列第二位。^⑤ 美国大型跨国公司如微软、苹果、谷歌、惠普、英特尔、通用汽车、通用电气等都在以色列建立了研发中心。以色列的上述创新技术能助力于美国经济发展。

① Herb Keiron, "Cabinet Approves Red - Med Rail Link", *The Jerusalem Post*, February 5, 2012.

② Jeremy M. Sharp, "U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs", *Congressional Research Service*, March 12, 2012, p. 19.

③ Jeremy M. Sharp, "U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs", *Congressional Research Service*, April 11, 2014, p. 26.

④ Haim Malka, "Crossroads: the Future of the U. S. - Israel Strategic Partnership", Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., 2011, p. 4.

⑤ Steven L. Spiegel, "The American - Israeli Relationship: Past and Future", *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 3, 2008, pp. 24 - 25.

（三）政治意识形态

美国实行总统制，而以色列实行议会制，两国的政体存在明显差异。但是，美、以相互构建的“西方民主国家”身份强化了安全合作在各自国内的“政治正确”，也增强了彼此进行安全合作的合法性。美国保守派势力认为，以色列存在的本身就证明了西方自由民主的巨大生命力。

2014年，美国《四年防务评估报告》认为，未来美国面临的安全威胁越来越具有不确定性，包括军事技术的革新、新兴权力中心的出现、恐怖主义的影响扩大等等。该报告对新阶段美国巩固在全球的领导权作出了更加明确的界定，亦即美国将维护自身、盟友及伙伴国的安全，促进强劲的开放经济，尊重美国认同的“普世价值观”，通过合作建立和平、安全与充满机遇的国际秩序。为此，美国的国防战略将依靠三大支柱，即保卫本土安全，击败敌人对美国的本土进攻；建立全球安全体系；确保全球稳定、遏制敌人、保卫盟友，应对共同的安全挑战。^①

在美国亲以势力看来，以色列在地理位置上属于东方，而在政治制度上却属于西方；以色列是“专制制度国家中的一座民主灯塔”，是中东地区的“民主堡垒”。1968年美国国会议员克拉克（Wesley Clark）曾经将以色列比作中东“极权沙漠”中的“一片绿洲”，为广大第三世界国家发展经济树立了成功的典范。^②特别是在基督教锡安主义（Christian Zionism）的影响下，政府对以色列的支持更显“顺理成章”。如在巴以问题上，2001年，美国前总统小布什拒绝同阿拉法特会面；同年11月16日，美国89名参议员联名写信对小布什总统大加赞赏，同时呼吁美国力挺以色列对哈马斯人采取的报复性打击。^③

（四）美国犹太院外集团的游说

2001年10月美国广播公司所做的民意测验显示，81%的美国人赞成维持或增强与以色列的关系；^④2011年美国盖洛普（Gallup）所做的民意测验显

① U. S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2014, Washington, D. C. : U. S. Department of Defense, February 2014, pp. V - VIII.

② Zucker, *U. S. Aid to Israel and Its Reflection in the New York Times and the Washington Post*, 1948 - 1973, p. 28.

③ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, New York: Reed Business Information, 2006, p. 27.

④ Eli E. Hertz, "The U. S. - Israel Special Relationship", http://www.mythsandfacts.org/NOQ_OnlineEdition/Chapter17/unitedstatesisrael.htm, 2017 - 01 - 19.

示，在问及“巴以冲突中你更同情谁”时，63%的美国人以以色列怀有好感。^①截至2014年，全球犹太人中以以色列犹太人610.3万，占42.9%；美国犹太人570万，占40.1%，仅次于以色列。^②美国最富有的企业家中，有近1/4是犹太人；福布斯排行榜显示，美国25%~30%的千万富翁和亿万富翁是犹太人；60%的民主党候选人、35%的共和党候选人竞选经费来自于亲以色列的犹太人。^③

美国犹太人和亲犹势力还组成了“美国退休人员协会”、“美以公共事务委员会（AIPAC）”、“全美犹太社团关系委员会”、“美国主要犹太人组织主席会议”等强大的院外组织，这些机构形成松散的政治联盟，加上基督教福音派部分亲以势力，共同推动美、以安全合作。正如米尔斯海默和斯蒂芬·沃尔特在《以色列院外集团与美国对外政策》中所指出的：美国对该地区的政策（中东政策）几乎完全由美国国内政治决定，特别是“犹太院外集团”。^④2008年，美国总统奥巴马在美以公共事务委员会办事处发表演讲，受到美国犹太人和以色列政府的欢迎。由于美国犹太人常拥有美、以双重国籍，故犹太院外集团利用手中掌握的财富，影响国会和五角大楼，尽力维护以色列的利益，成为发展美、以安全合作关系的“监护人”。在基督教福音派眼中，以色列是一个与美国具有共同的文明、意识形态、民主、法治精神的受害者；2002年，美国新保守主义者丹尼尔·派普斯（Daniel Pipes）、马丁·克雷默（Martin Kramer）等还建立了“校园监视”（Campus Watch）网站，鼓励美国学生揭发老师和研究人员在校园里反以色列和反犹言行，使支持以色列成为一种“政治正确”。^⑤

因此，美国与以色列构建安全合作关系的基础不仅是两国面临的安全威胁和共同追求的发展利益，也是两国相近的政治意识形态及犹太院外集团的游说。

① Jeremy M. Sharp, “U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs”, *Congressional Research Service*, March 12, 2012, p. 1.

② “Vital Statistics: Jewish Population of the World (1882 - Present)”, <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/Judaism/jewpop.html>, 2017-01-19.

③ James Petras, *The Power of Israel in the United States*, Atlanta: Clarity Press, 2006, pp. 13, 56.

④ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, New York: Reed Business Information, 2006, p. 1.

⑤ *Ibid.*, pp. 22-23.

美以安全合作的阻力

美国与以色列的安全合作关系尽管持续了近70年，但是两国在战略目标上存在明显差异，主要表现为三组矛盾——整体与局部、进攻与守成、牵连与抛弃。

（一）整体与局部的矛盾

美国和以色列在维护各自的安全利益、打击反美和反以势力、联合反恐、推广西方民主价值观等方面，存在相互借力的动力。然而，美国是全球霸权国，海外利益具有多重性与整体性。为维护在中东的战略利益，美国除借助以色列外，还依靠海合会、土耳其、埃及、约旦、摩洛哥等中东伊斯兰大国或国家集团，这与以色列的利益诉求存在一定的不兼容性。相比之下，以色列只是地区强国，其利益具有单一性和局部性，安全关切仅限于周边地区和国家生存。

冷战时期，以色列政府一直反对美国向中东阿拉伯国家出售先进武器，如战机、雷达系统和精确制导武器，特别是美国向沙特、埃及和约旦等国提供武器。1984年，由于以色列游说美国国会，美国政府最终取消对约旦出售“毒刺”防空导弹的计划。此后，美国对约旦出售的40架“鹰式”导弹计划也被无限期推迟，引起美方的不满。^① 进入21世纪以来，越来越多的以色列人尤其是政府高层和精英阶层认为，美国不会永远支持以色列。以色列前总理沙龙曾经在2001年指责美国政府为了发动反恐战争，与阿拉伯盟国沙特、约旦、埃及等站在一起，忽视了以色列的安全与关切。美以特殊关系也限制了以色列同新兴大国的军事合作。如美国强烈反对以色列将先进武器装备转让给中国、俄罗斯、南非、埃塞俄比亚、智利和其他发展中国家。在美国的施压下，以色列于2000年撕毁了向中国提供“费尔康”（Falcon）预警机的协议，2008年底以色列也被迫取消对俄出售100架“苍鹭”（Heron）无人机的协议。^②

在巴勒斯坦问题上，美国既坚定维护以色列的生存权，又主张巴勒斯坦独立建国。奥巴马政府反对以色列在被占领土上修建新的犹太人定居点。奥巴马担任总统后，第一个国际电话打给的是巴勒斯坦总统阿巴斯，接下来才

^① Clyde R. Mark, op. cit.

^② Jeremy M. Sharp, “U. S. Foreign Aid to Israel Specialist in Middle Eastern Affairs”, *Congressional Research Service*, March 12, 2012, p. 19.

是以色列前总理奥尔默特、埃及前总统穆巴拉克和约旦国王阿卜杜拉，足见奥巴马政府高度重视同阿拉伯世界的关系。^① 为赢得阿拉伯-伊斯兰世界的支持，美国改变以往偏袒以色列的政策，采取了对巴以双方以压促变的做法，希望促成巴以领导人达成一致。2017年2月15日，美国新任总统特朗普在会见来访的以色列总理内塔尼亚胡时表示，“两国方案可能是解决巴以问题更简单的办法，但并不是唯一办法。”^②

然而，内塔尼亚胡政府反对在得不到安全保证的前提下建立独立的巴勒斯坦国，更不接受未来的巴勒斯坦国以东耶路撒冷为首都，强调耶路撒冷并不是被占领土，不会归还给巴勒斯坦，也不接受巴勒斯坦难民的回归。以色列与 Hamas 于 2014 年再次爆发严重的武装冲突，以色列发动的“防务之刃”行动导致 1 700 多名巴勒斯坦人死亡，美国斡旋巴以和平进程再次失败。2014 年 10 月 1 日，奥巴马总统会见以色列总理内塔尼亚胡时指出，必须改变巴以对峙、双方儿童惨遭屠杀的局面，希望双方尽快重回谈判桌。但是，这一倡议并未得到巴以双方的积极响应。^③ 2015 年 3 月，以色列总理内塔尼亚胡不顾奥巴马的反对，应共和党的邀请访问美国，并在美国国会发表演讲，进一步阐释了以色列对于维护美国在中东安全利益中发挥的关键作用。以色列在美国两党政治中公开站在共和党一边，引起奥巴马的不满。如前所述，2016 年 12 月 23 日，联合国安理会以 14 票赞成、1 票弃权的结果通过敦促以色列停止一切定居点活动的决议，奥巴马政府在离任前“破例”投了弃权票，更引起以色列政府的强烈不满。上述情况表明，美国在中东的整体利益与以色列的局部利益之间难以调和。

（二）进攻与守成的矛盾

以色列的中东政策追求绝对安全，更具进攻性；美国的中东政策追求“离岸平衡”^④，更具守成性，影响了美以安全合作的深度。21 世纪以来，以

^① Gregorio Bettiza and Phillips, Christopher, “Obama’s Middle East Policy: Time to Decide”, *IDEAS Reports*, 2010, p. 13.

^② [Http: //world. people. com. cn](http://world.people.com.cn), 2017-02-16.

^③ “Obama and Netanyahu Barely Conceal Tension in Discussions over the Middle East”, *The Telegraph*, October 1, 2014.

^④ 离岸平衡 (off shore balance) 是一种有限干预政策，首要目标是维持有利于美国的地区权力平衡，而不涉及意识形态输出、人道主义干预和政治经济制度塑造。牛新春：《美国中东政策：开启空中干预时代》，载《西亚非洲》2017 年第 1 期，第 17 页。

色列以“先发制人”为战略理念，以攻为守，多次对哈马斯和真主党发动军事打击，甚至攻击叙利亚和苏丹境内的目标。伊朗核问题升级后，以色列专门制定对伊朗作战计划，还介入叙利亚国内冲突，试图在周边地区建立安全区和缓冲带。

半个多世纪以来，美国被以色列视为最可信赖的盟友。但是冷战结束后，大约90万名俄罗斯犹太人来到以色列，占以色列人口的12%，新犹太移民的增加改变了以色列人口的构成比例与国内政治，使美以关系受到影响。以色列声称必须未雨绸缪，奉行独立自主、自力更生的政策，否则将成为美国战略重心东移亚太和中东政策调整的牺牲品。^①

相比之下，在经历阿富汗战争、伊拉克战争和利比亚战争后，美国背上了沉重的军事、政治、财政和心理包袱，从中东脱身是奥巴马政府乃至今后特朗普政府重要的战略目标，美国在中东采取更加超脱和消极的政策。为实现战略重心从中东向亚太转移这一目标，美国关闭在伊拉克全部军事基地，减少在中东的军事部署，在阿以之间奉行更加平衡的政策，通过签订《伊核全面协议》改善与伊朗的关系，在叙利亚和也门危机、打击“伊斯兰国”等中东热点问题上避免成为矛盾的焦点，以色列在美国中东战略中的地位受到一定的边缘化。加上在叙利亚危机、打击“伊斯兰国”等问题上，美国采取超脱与“不作为”政策，也使以色列倍感失望。

（三）牵连与抛弃的矛盾

美国与以色列安全关系具有不对称性，即美国担心受到以色列的牵连，而以色列担心受到美国的抛弃，这组矛盾也限制了美、以安全合作的范围。21世纪以来，伊朗、哈马斯、真主党等被以色列视为第一层威胁；叙利亚、“基地”组织和“伊斯兰国”被视为第二层的威胁；土耳其和海合会国家被视为第三层威胁，但是这些威胁并不是美国政府的首要安全关切，美国更担心是俄罗斯、中国等新兴大国在欧洲和亚太的影响力上升。2015年，在奥巴马宣布与伊朗达成了历史性协议之后，以色列总理内塔尼亚胡指出，尽管《伊核全面协议》出于美国从中东战略抽身的考虑，但该协议威胁到了以色列的生存，因为伊朗支持巴勒斯坦哈马斯、黎巴嫩真主党、伊拉克什叶派力量

^① Haim Malka, "Crossroads: the Future of the U. S. - Israel Strategic Partnership", Center for Strategic and International Studies, Washington, D. C., 2011, p. xix.

等，试图搅乱伊拉克、巴勒斯坦和黎巴嫩局势。^①

对于美国政府来说，维持中东地区的稳定、避免卷入与中东伊斯兰国家新的战争对于美国巩固全球领导地位至关重要；而以色列担心伊朗、“什叶派新月地带”和中东极端主义势力将斗争矛头不再指向美国，而是指向以色列，增加了以色列受到美国抛弃的忧虑。中东剧变以来，阿拉伯世界的内乱，尤其是利比亚、也门和叙利亚内战的爆发，“伊斯兰国”组织的崛起，沙特与伊朗的断交等等，都使以色列从矛盾的当事方成为“局外人”和“旁观者”。但是，国际社会一致声援巴勒斯坦人独立建国，以伊朗为代表的什叶派力量影响力上升，叙利亚内战的外溢效应增加，“伊斯兰国”垂而不死，均意味着以色列很难在中东乱局中成为“不粘锅”，而真正能够为以色列提供安全保证的仍然只有美国。

美国和伊朗等多方达成《伊核全面协议》，引起以色列的忧虑与不满。^②以色列受到冷落，甚至暗地破坏该协议，试图将美国重新绑在自己的战车上。以色列对黎巴嫩真主党发动多轮空袭，实际上向美国发出了信号，逼迫美国重申对盟友的安全承诺。随着美国对中东能源需求量的减少和美国与伊朗关系的改善，以色列在美国中东战略中的地位下降。在打击“伊斯兰国”、维护地区稳定等问题上，土耳其、伊朗、埃及、沙特和叙利亚巴沙尔政府甚至比以色列会发挥更加重要的作用。

结 论

美国公开使用的以色列军事设施、帮助以色列修建的半公开共享军事设施以及在以色列秘密军事基地是美国与以色列安全合作的重要载体；战略协作、军事外交和对以援助成为美、以安全合作的重要内容。美国总统小布什曾指出：“我们必须大胆地明示我们的原则，我们要和世界上美国的朋友站在一起，最重要的朋友之一就是以色列国。本届政府将坚定地站在以色列一边

^① Brian Katulis and Dan Arbell, “Strengthening the Foundations of U.S. – Israel Ties at a Time of Change in the Middle East”, Center for American Progress, April 22, 2015, p. 1.

^② 包澄章：《巴勒斯坦问题与中东地缘政治的发展》，载《阿拉伯世界研究》2015年第3期，第92页。

反对恐怖主义和暴力，追求以色列人所渴望的和平。”^①从1948年5月以色列独立建国到2014年7月，美国在联大涉及以色列提案上18次投反对票。在联合国人权委员会涉及以色列提案中，美国共投了5次反对票，且是唯一投反对票的国家。在美国、欧盟和以色列的共同努力下，2015年1月联大首次就反犹问题召开国际大会。^②美国在国际组织中奉行偏袒以色列的立场，有力地遏制了全球反犹主义的扩散，使以色列在中东从“外来户”变成了“东道主”，却使美国失去了在中东—伊斯兰世界的支持与尊重，也失去了在国际舞台上的道义制高点。双方互补型安全需要和利益追求成为安全合作关系的“硬”基础；双方在政治制度上的相似性和犹太院外集团的游说是安全合作关系的“软”基础。

纵观近70年美以关系，两国的安全合作是常态，矛盾与分歧是特例；美国共和党领导人奉行明显偏袒以色列的“一边倒”政策（艾森豪威尔总统可能是个特例），而民主党则在保证以色列安全的同时，往往奉行“扶阿抑以”的相对平衡政策。2017年1月，随着美国政府的改组，美以安全合作恐将迎来新的机遇。特朗普曾在接受英国广播公司采访时指出：“不能继续让以色列受到蔑视与不尊……可怕的伊朗核协议终结了（美以）友谊。以色列要坚强，（2017年）1月20日很快就要到来了。”^③为表达对以色列的支持，特朗普任命亲以的右翼人士大卫·弗里德曼（David Friedman）作为美驻以色列大使。弗里德曼公开表示，美国有意将驻以使馆从特拉维夫迁到耶路撒冷，并指出：“期待在以色列永久的首都——耶路撒冷的美国驻以色列新使馆工作。”^④随着亲以色列人士相继进入特朗普内阁，延续半个多世纪的美、以安全合作将在新的安全环境下达到新的平衡点。特朗普政府是否会不顾阿拉伯—伊斯兰世界的反对，力挺以色列在被占领土上修建定居点，是否会兑现将美国驻以使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的承诺，是否会为了“取悦”以色列而撕毁《伊核全面协议》，仍有待进一步观察。

① Eli E. Hertz, “The U. S. – Israel Special Relationship”, http://www.mythsandfacts.org/NOQ_OnlineEdition/Chapter17/unitedstatesisrael.htm, 2017-01-19.

② “The U. S. – Israel Relationship under President Obama”, The White House Report, 2015, pp. 1-2.

③ “Trump and Israel”, *BBC News*, <http://www.bbc.co.uk/programmes/p04kt3j2>, 2017-01-19.

④ “Trump Chooses Pro – settlement Hardliner as Israel Envoy”, *BBC News*, 16 December 2016, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38337108>, 2017-01-19.

An Analysis of US – Israel Relations in Security Cooperation

Sun Degang

Abstract: Throughout almost seven decades since the establishment of the Israel state in 1948, the US and Israel have been keeping a special relationship due to their bilateral security cooperation, including the former's open usage of the latter's military facilities, the semi – open Israeli military bases that were built by the US and could be jointly used, and the covert military bases. The US military presence in Israel is a crucial arena for the US to control the strategic route from the Mediterranean Sea to the Red Sea. The Washington – Tel Aviv security cooperation has been increasingly institutionalized through a long – term strategic coordination, military diplomacy, and US aid to Israel. The hard bases for the bilateral security cooperation are their common geopolitical and geo – economic pursuits; the soft bases are their common Western values of liberty and democracy, as well as the American Jewish lobbies. However, the US and Israel differ on their respective strategic priorities, as revealed in three groups of contradictions: global vs. local interests, aggressive vs. conservative policy orientations, and entrapment vs. abandonment concerns. After Donald Trump took presidency in January 2017, the US – Israel security relations are at a crucial crossroad of re – balancing, and Washington and Tel Aviv may usher their security cooperation into a new height after ups and downs during the Obama administration.

Key Words: US – Israel Relations; Security Cooperation; Military Bases; The Middle East Security; Military Diplomacy

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)