

特朗普政府与美国“中东反恐新战略”

张帆*

摘要： 特朗普政府仍然将打击恐怖主义视为美国在中东的重要战略目标。相对于奥巴马政府，特朗普政府更加强调以积极的战略态势打击以“伊斯兰国”为代表的极端势力。所谓的“中东反恐新战略”主要是指在“坚定决心作战行动”框架内，加大打击力度，加速“伊斯兰国”的覆灭；同时针对“伊斯兰国”兴起的教训，在“后伊斯兰国时代”实施稳定和重建计划，防止极端势力卷土重来。特朗普政府实施该战略的路径主要是利用美国在中东既有的两大战略资产：美国在中东的军事存在和伙伴关系。为将这两大战略资产有效运用于“中东反恐新战略”，特朗普政府就美国在中东军事存在的战略态势和伙伴关系进行了一系列调整。特朗普政府“中东反恐新战略”在未来能否有效实施取决于诸多地区变数。

关键词： 特朗普政府 中东反恐新战略 “伊斯兰国” 伙伴关系

特朗普政府继承了其前任处理中东战略事务的某些基本思路，即美国在中东有着持久和广泛的利益，地区稳定是维持和增进这些利益的重要前提；在中东地区极端势力蔓延、内战此起彼伏的地缘政治背景下，恢复或维持地

* 张帆，中国社会科学院美国研究所研究员，战略室副主任，主要研究领域为美国对外战略。



区稳定是美国在中东的首要战略目标；以“伊斯兰国”（ISIS）为代表的极端恐怖主义势力是地区安全和稳定的主要破坏者；美国在中东的前沿军事存在以及与地区盟友或伙伴的安全合作关系，是恢复或维持地区稳定的重要战略资源。但关于如何应对极端恐怖主义势力对地区稳定的破坏、威胁，特别是如何将美国前沿军事存在和地区安全伙伴关系运用于打击恐怖主义极端势力的行动，特朗普政府执政一年多来的政策取向和实践，与其前任存在较大差别。通过中东反恐新战略，特朗普政府就应对中东恐怖主义极端势力规划新的战略路径，尤其强调为实施“中东反恐新战略”，充分运用美国在中东的前沿军事存在和伙伴关系，并对此进行较大调整。

一 特朗普政府“中东反恐新战略”

奥巴马政府将伊斯兰极端主义势力视为中东稳定的重大威胁，但在以“奥巴马主义”为指导的战略收缩背景下，美国在中东的反恐战略弃绝大规模地面部队参与，并逐步放弃参与大规模重建和稳定行动，倾向于以少量特种部队和无人机对恐怖分子，尤其是恐怖组织首脑，进行“定点清除”。在“伊斯兰国”于2014年迅速崛起后，奥巴马政府迅速组建“反伊斯兰国联盟”，通过所谓“坚定决心作战行动”（Operation Inherent Resolve），对“伊斯兰国”进行军事打击。但在具体实施时，坚持“轻度介入”原则，采取空袭和少量特种部队以顾问身份支持地区盟友，同时寄希望于经过改革的伊拉克政府军、伊拉克库尔德民兵武装、叙利亚境内反“伊斯兰国”派别，借助美国提供的军事援助和特种部队顾问，逐步稳定战线，夺回失地，直至最终击溃“伊斯兰国”武装。总体上看，美国在中东的前沿军事存在和地区伙伴关系，是奥巴马政府应对“伊斯兰国”威胁的两大利器。

在特朗普政府看来，一方面，源于中东的、以“伊斯兰国”为代表的极端势力，严重威胁本地区的和平与稳定，且利用现代传播技术和全球化带来的交通便利，宣传极端思想，建立恐怖网络，对美国国土安全和美国欧洲盟友的本土安全构成威胁；另一方面，特朗普政府认为，其前任打击“伊

伊斯兰国”的“渐进主义”战略过于保守，其实施至多只能遏制“伊斯兰国”扩张其领土，不能有效、迅速击败“伊斯兰国”；此外，特朗普政府还将“伊斯兰国”的迅速崛起归咎于其前任过早放弃重建和稳定行动，过早地撤离伊拉克，使伊拉克缺乏足够的、有威慑的稳定力量。

特朗普政府执政后迅速制定和实施新的中东反恐战略。该战略包括两大要素：其一是迅速击败“伊斯兰国”，其二则是在击败“伊斯兰国”后实施地区稳定计划，防止极端势力死灰复燃。

2017年2月6日，特朗普总统在向美国中央司令部和特种作战司令部发表的演讲中，表达了加速击败“伊斯兰国”的决心。^①此前，即2017年1月28日，特朗普就职美国总统仅一周后即发布题为《计划击败伊拉克和叙利亚伊斯兰国》（Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria）的《第3号总统国家安全备忘录》（National Security Presidential Memorandum - 3），责令国防部长在与国家安全相关部门充分协调的基础上，制定新的、迅速击败“伊斯兰国”的全面战略计划，并在30天内将该计划提交总统。美国政府迄今尚未公布有关该计划的文件，但从指示制定该计划的总统备忘录及特朗普政府执政以来美国打击“伊斯兰国”的具体行动看，特朗普政府迅速击败“伊斯兰国”的战略计划仍然以避免美军大规模地面部队参与为前提，但其“新意”体现在这样几个方面：

该计划明确提出，新战略计划的目标“就是要击败‘伊斯兰国’”；
加大支持“反‘伊斯兰国’联盟”及地区反“伊斯兰国”派别的力度，包括空袭和军事援助；

放松对美军有限介入的交战规则的限制，主要指放松对空袭和特种部队参战的限制，意味着美军特种部队以顾问身份随同当地反“伊斯兰国”力量参加战斗；

^① “Remarks by President Trump to Coalition Representatives and Senior U.S. Commanders,” February 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-coalition-representatives-senior-u-s-commanders/>.



加大在金融和其他领域切断“伊斯兰国”存活路径的行动，同时强化公共外交和“信息战”，抵制“伊斯兰国”极端思想传播。^①

美国迄今并未公布击败“伊斯兰国”后的地区稳定计划文件，但从特朗普政府相关言行来看，该战略计划仍然以避免美国直接从事大规模重建和稳定行动为上限，其主要内容包括：

明确此类战略计划的目标在于稳定局势，防止极端势力卷土重来；
此类稳定计划的实施限于从“伊斯兰国”手中解放的城市和地区；

所谓的稳定计划包括提供安全和治理，主要由当地政府实施。美国的作用在于提供必要援助，尤其是美军特种部队以顾问身份指导当地安全部队，必要时参与“安全区”的建立和维持，同时对潜在的极端势力形成威慑。这意味着美国派出一定数量的特种部队，以顾问身份参与稳定和重建，至少目前参与对“伊斯兰国”作战的特种部队在战事结束后不急于撤出。

为实施“中东反恐新战略”，特朗普政府仍然主要依靠美国在中东的军事存在和伙伴关系，但在具体运用这两大战略资产时，相对于奥巴马政府，特朗普政府的政策有所变化。

二 前沿美军与“中东反恐新战略”

美国在中东的前沿军事存在是美国维护其在该地区利益的重要保障。自20世纪80年代“卡特主义”问世和中央司令部成立以来，美国在海湾的军事力量不但旨在遏制和威慑敌视美国的地区势力的兴起，而且通过发起一些军事行动，如海湾油轮战、第一次海湾战争等，维护美国利益和美国主导下

^① “Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria,” January 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-plan-defeat-islamic-state-iraq-syria/>.

的地区秩序，“9·11”事件后，小布什政府以反恐为口实，推翻伊拉克萨达姆政权，实行政权更替。美国在中东的军事存在成为美国打击恐怖主义的重要战略资产，同时也是美国在中东推行地区霸权的重要工具。

在财政紧缩，削减防务开支的背景下，奥巴马政府以“战略收缩”为指导，削减美国在中东的驻军。特朗普政府并未根本改变美国在中东实施战略收缩的总体态势，但坚持认为，其前任没有充分运用既有美军前沿军事存在这一重要战略资源，美军在中东的介入态势过于低调、消极。特朗普政府继续恪守“避免美军大规模地面卷入”这一主要原则，但坚持主张，在美军目前中东防务态势的“下限”（“保持强有力的地区存在”）与“上限”（避免卷入大规模地面冲突）之间，中东前沿美军仍然存在较大的活动或升级空间，完全能够以某种更积极、更高调的态势介入地区冲突，尤其是打击极端势力的军事行动。

正是以上述认识为指导，2017年4月，特朗普政府动用中东前沿美军，以叙利亚阿萨德政权使用化学武器为由，对叙利亚政府军一空军基地实施精准导弹袭击。更为重要的是，特朗普政府倡导“积极利用美军前沿存在”，并将该原则融入其“中东反恐新战略”，主要表现如下。

（1）在打击“伊斯兰国”行动中，放松对交战规则的限制，强化空袭、特种部队作战等军事行动，美军特种部队以顾问身份参加打击“伊斯兰国”战斗。特朗普政府针对“伊斯兰国”的军事打击仍然以“反伊斯兰国联盟”共同实施的“坚定决心作战行动”为主要框架，即当地反“伊斯兰国”武装承担收复失地的主要任务，美军通过空袭提供支持，并派遣特种部队为当地反“伊斯兰国”武装提供顾问、装备和训练。为加速击败“伊斯兰国”，根据《计划击败伊拉克和叙利亚伊斯兰国》的《第3号总统国家安全备忘录》，特朗普将有关打击“伊斯兰国”军事行动的决策权下放给中央司令部及负责具体行动的指挥官，并且强化空袭和特种部队作战。作为“坚定决心作战行动”的组成部分，截至2017年8月9日，美国主导的“反伊斯兰国联盟”共计发起针对“伊斯兰国”的空袭24566架次，其中13331架次针对伊拉克境内的“伊斯兰国”武装，11235架次针对叙利亚境内的“伊斯



兰国”军事目标。2017年8月，美国先后将数百名特种部队和海军陆战队士兵部署到叙利亚的曼比季（Manbij）和拉卡（Raqqa），参与当地打击“伊斯兰国”的军事行动。^①

在特朗普就职后半年左右时间里，美国主导的“反伊斯兰国联盟”在军事上取得重大进展。美国国务院负责协调“反伊斯兰国联盟”事务的特使布雷特·麦克古尔克（Brett McGurk）在2017年8月初的记者情况通报会上介绍称，“伊斯兰国”在伊拉克和叙利亚占据的领土面积在2017年初达到最高峰，此后逐步减少，截至2017年8月，“反伊斯兰国联盟”共夺回失地43452平方公里，其中20720平方公里是在特朗普就职半年左右时间里夺回的；美国主导的“反伊斯兰国联盟”在军事上“加速取得进展”，主要归功于特朗普政府相关政策调整，尤其是积极利用美国在中东既有的军事资源，强化空袭，通过下放指挥权，使美军特种部队以顾问身份随同当地反“伊斯兰国”武装一起参加战斗。^②

（2）美军特种部队拟参加击败“伊斯兰国”后的稳定和重建行动。特朗普政府认为，“伊斯兰国”在2014年的“崛起”很大程度上归因于奥巴马政府过早地实施撤兵伊拉克计划，使美国及其地区伙伴缺乏对潜在极端势力的有效威慑。因此，自上任之初起，特朗普政府在规划其中东反恐战略时，一直强调击败“伊斯兰国”后的稳定和重建计划。随着美国主导的“反伊斯兰国联盟”在军事上不断攻城拔寨，“伊斯兰国”在军事上的覆灭指日可待，制定和实施战后稳定和重建计划、防止极端势力卷土重来，逐渐提上议事日程。此外，美国国家安全、反恐部门以及国内外舆论纷纷就“后伊斯兰国”时代的反恐形势进行评估、推演，其较为一致的结论是，“伊斯兰国”军事上的覆灭并不意味着极端势力及其影响的消失；相反，借

^① “U. S. Marines Join Local Forces Fighting in Raqqa,” CNN, March 8, 2017, <https://edition.cnn.com/2017/03/08/politics/marines-raqqa-assault-syria/index.html>.

^② Karen DeYoung, “Under Trump, Gains Against ISIS Have ‘Dramatically Accelerated’,” *Washington Post*, August 4, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/under-trump-gains-against-isis-have-dramatically-accelerated/2017/08/04/8ad29d40-7958-11e7-8f39-eeb7d3a2d304_story.html?utm_term=.18ad6beabac3.

助现代传媒，利用“失败国家”治理失误造成的混乱局势，极端势力完全有可能在继续传播极端思想的同时，通过具体的恐怖活动，卷土重来。此类评估进一步显示了“后伊斯兰国”时代稳定和重建工作的必要性。另外，特朗普政府并未根本质疑其前任在中东实施的战略收缩，这意味着，无论是打击“伊斯兰国”的军事行动，还是“后伊斯兰国”时代的重建和稳定计划，其实施只能是在避免急剧增加美军前沿军事存在的前提下进行。以此为背景，特朗普政府有关“后伊斯兰国”时代稳定和重建的政策经历了一个从确立指导原则到制订计划的过程。

特朗普政府就任初期针对击败“伊斯兰国”后中东地区稳定和重建计划确立两大基本原则，即此类战略计划的目标在于稳定局势，防止极端势力卷土重来；此类稳定计划的实施限于从“伊斯兰国”手中解放的城市和地区。^① 随着美国主导的“反伊斯兰国联盟”在军事上取得节节胜利，特朗普政府官员在公开宣扬美军战绩的同时，开始谈及“后伊斯兰国”时代的稳定和重建。通过这些公开讲话，可看出特朗普政府有关稳定和重建的另外两个指导原则，即少量美军特种部队的存在对于稳定和重建计划的实施，必不可少；重建和稳定工作主要由当地政府实施，美军职能仅限于为当地安全部队提供顾问和培训，同时震慑潜在的极端势力。^②

以上述原则为指导，特朗普政府有关“后伊斯兰国”时代中东稳定和重建计划逐步浮出水面。美国国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）于2018年1月27日谈及美国的叙利亚政策时，首次较为全面、清晰地阐述了美国的稳定和重建计划。蒂勒森称，美国在叙利亚的首要目标就是，彻底击败“伊斯兰国”和“基地”，使这些极端组织不再成为美国的威胁，不再通过改头换面卷土重来。按照蒂勒森的说法，这意味着，“确保叙利亚不再成

① “Presidential Memorandum Plan to Defeat the Islamic State of Iraq and Syria,” January 28, 2017, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-plan-defeat-islamic-state-iraq-syria/>.

② E. Humud, “Administration’s Syria Policy Envisions Continued U. S. Presence,” *CRS Insight*, January 26, 2018 (IN10850), pp. 1–3.



为恐怖组织为实施针对美国国内外公民和美国盟友的恐怖袭击而组织、招募、资助和训练极端分子的平台或庇护所”。蒂勒森进一步指出，为实现此目标，美国需要采取的举措包括：

在解放区实施稳定倡议，包括：清除爆炸物，提供饮用水、电力供应、卫生、教育、交通等公共服务；

与地区伙伴合作，进一步打击残余恐怖极端势力，使其不再成为地区稳定的威胁；

在联合国框架内，以安理会 2254 号决议为基础，通过日内瓦和平进程，结束叙利亚内战；

有选择的重建，即美国、欧盟和地区伙伴将不会向阿萨德政权统治的地区提供重建援助，相关援助只提供给由“反伊斯兰国联盟”和地区伙伴从“伊斯兰国”手中解放的地区。^①

更为重要的是，蒂勒森一再强调，“美国将在叙利亚保持一定的军事存在，主要在于确保‘伊斯兰国’不再卷土重来”。蒂勒森仍未透露外界最为关心的美军存在的规模，也未提及衡量美军存在的有效性的标准，但至此可以肯定的是，将一定规模的美国中东驻军部署在叙利亚，是美国实施稳定和重建计划的重要组成部分。^②

三 地区伙伴关系与“中东反恐新战略”

美国在中东的盟友或伙伴关系历来是美国在该地区维护、增进其利益和影响力的重要战略工具。在 20 世纪最后 20 年里，美国在中东地区的历次重

^① E. Humud, “Administration’s Syria Policy Envisions Continued U. S. Presence,” *CRS Insight*, January 26, 2018 (IN10850), pp. 1–2.

^② E. Humud, “Administration’s Syria Policy Envisions Continued U. S. Presence,” *CRS Insight*, January 26, 2018 (IN10850), p. 3.

大军事行动均得到其地区伙伴的有力支持。尽管某些地区伙伴，尤其是以沙特为代表的海湾君主国，对美国于2003年发动的伊拉克战争持有一定保留意见，但总体上看，地区伙伴对美国在中东的反恐行动持支持态度。这些地区伙伴对美国实施中东反恐战略的作用或贡献主要体现为：为打击恐怖极端组织提供前沿军事基地；反恐情报分享；金融领域反恐合作；反暴力极端主义领域合作；等等。

奥巴马政府仍然将地区伙伴关系视为美国在中东的重要战略资产，重视地区盟友在美国中东反恐战略中的地位和作用。但在“战略收缩”背景下，奥巴马政府促使地区盟友或伙伴自主承担更多安全责任，对地区盟友参与的冲突持某种超然态度，有时甚至倾向于在地区盟友与伊朗之间寻求平衡。在特朗普政府看来，其前任迫使地区盟友自主承担某些安全责任的做法是过早放弃美国在中东的领导地位，非但无助于地区稳定和安全，反而引起地区盟友的不安或恐慌；奥巴马政府试图以谈判解决伊朗核问题且在伊朗与地区盟友间寻求平衡的做法，加大了地区盟友对美国的怀疑和不信任；奥巴马政府在地区盟友尤其是沙特与伊朗的竞争采取超然态度，完全背离了美国—沙特伙伴关系的基本原则。特朗普政府认为，尽管其前任通过安全合作继续支持地区盟友，美国对以色列的军事援助和对沙特、阿联酋的军火销售在奥巴马时期均升至空前水平，但这些地区盟友对美国的高度不信任和怀疑也前所未有。

在特朗普政府看来，中东反恐新战略的有效实施——无论是加速击败伊斯兰国，还是落实“后伊斯兰国”时代的稳定和重建计划——有赖于中东盟友或伙伴的有力支持、配合。以沙特为首的海湾合作委员会成员国是“反伊斯兰国联盟”的重要参与者，不仅如此，美国在卡塔尔和阿联酋境内的军事基地对于“坚定决心作战行动”的实施，不可或缺；沙特、卡塔尔、阿联酋等海湾君主国为叙利亚境内某些反“伊斯兰国”武装派别提供资金和武器，为打击“伊斯兰国”地面军事行动发挥重要作用。此外，为切断“伊斯兰国”资金来源，抵制其极端思想传播，阻止有关国家公民以“外籍战士”身份前往叙利亚和伊拉克加入“伊斯兰国”参战行动，美国需要地



区盟友在反暴力极端主义领域的合作和配合，尤其是情报分享。此外，以沙特为首的海湾合作委员会成员国是向中东地区提供对外援助的重要国家，其提供的援助有助于稳定有关国家局势，防止这些国家从“脆弱国家”（fragile states）陷入失败国家（failed states）困境，从而成为滋生恐怖主义和极端势力的温床，更为重要的是，在特朗普政府执意改革美国对外援助体系，削减对外援助规模的情况下，美国实施“后伊斯兰国”时代的稳定和重建计划，有赖于沙特等地区盟友提供援助。

另外，特朗普政府坚持认为，奥巴马政府在处理与地区盟友的关系上存在不足，疏远美国与这些国家的关系，致使美国在中东的一项重要战略资产——美国在中东的伙伴关系——未能充分发挥作用。为充分发挥中东地区伙伴关系在美国“中东反恐新战略”中的作用，特朗普政府执政后对美国与其中东盟友或伙伴的关系进行了一系列调整，主要表现为：积极弥合其前任遗留的美国与中东地区盟友的分歧和不和，强化美国在中东的传统伙伴关系；发挥美国领导作用，防止地区盟友间的分歧和冲突扩大。

（1）弥合美国与沙特、以色列分歧，巩固传统伙伴关系。特朗普总统将其就任后的首次出访安排在中东，并通过一系列公开表达的美国对中东地区安全义务的言论和巨额军售，抚慰地区盟友，修复、巩固传统伙伴关系。

2017年5月20日至21日，美国总统特朗普在沙特进行其上任以来的首次出访。出访期间，除分别与沙特、海湾合作委员会以及阿拉伯-伊斯兰国家领导人举行峰会外，还单独会见埃及、卡塔尔、巴基斯坦和巴林等国领导人。反恐合作，尤其是在打击“伊斯兰国”问题上的合作，成为会见时谈话的主题。尤其引人注目的是，特朗普出访沙特期间，美国与沙特签署总额达2800亿美元的贸易协议，其中包括总额达1100亿美元的军售协议。^①

2017年5月22日，美国总统特朗普访问以色列，并与以色列总统里夫林、总理内塔尼亚胡举行会谈。特朗普当天还访问了位于耶路撒冷的犹太教

^① “Readout of President Donald J. Trump’s Meetings with Saudi Arabia’s Leaders,” May 20, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-president-donald-j-trumps-meetings-saudi-arabias-leaders/>.

圣地哭墙，这使他成为首位在任职期间访问哭墙的美国总统。特朗普在与里夫林会谈时表示，两国将共同应对“伊斯兰国”等恐怖组织，共同阻止伊朗成为拥核国家。^① 在与内塔尼亚胡会谈时，特朗普表示，通过此次访，他意识到中东地区的繁荣、稳定非常有希望实现。内塔尼亚胡则表示，以色列支持美国对伊朗采取更加强硬的政策，支持美国军事打击曾发动化学武器袭击的叙利亚政府军，同时感谢美国在中东地区发挥的领导作用。他期待与美国展开合作，推动中东地区实现和平与稳定。^②

特朗普政府有关美国中东政策的其他一些调整，也有利于巩固美国与沙特和以色列的传统伙伴关系：特朗普政府完全放弃其前任试图以伊朗核协议为突破口，逐步实现与伊朗和解的政策，转而以所谓“伊朗新战略”，实施与伊朗的全面对抗，解除了沙特和以色列对美国伊朗政策的担忧；特朗普在伊拉克、叙利亚和也门的政策调整更接近沙特等地区伙伴的立场；更加引人注目的是，2017年12月6日，美国总统特朗普宣布，承认耶路撒冷为以色列的首都，并宣布开启将美国驻以色列大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的进程。^③ 该举措尽管招致国际社会强烈反对，但无疑有助于强化美国与以色列伙伴关系。

(2) 积极介入地区伙伴间冲突，巩固地区反恐联盟。特朗普政府认为，其前任在处理中东事务时采取过度超然态度；美国在中东的“战略收缩”并不意味着放弃美国在该地区的领导权。就打击以“伊斯兰国”为代表的极端恐怖势力而言，这种领导权不仅意味着组织“反伊斯兰国联盟”并在该联盟中充当主力，而且意味着积极干预联盟内部的分歧、冲突，防止联盟

① “Readout of Meeting Between President Donald J. Trump and Israeli President Reuven Rivlin,” May 23, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-meeting-president-donald-j-trump-israeli-president-reuven-rivlin/>.

② “President Trump Meets With Prime Minister Netanyahu of Israel,” May 22, 2017, <https://www.whitehouse.gov/articles/president-trump-meets-prime-minister-netanyahu-israel/>.

③ “President Donald J. Trump’s Proclamation on Jerusalem as the Capital of the State of Israel,” December 6, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-proclamation-jerusalem-capital-state-israel/>.



内部裂痕影响“中东反恐新战略”的有效实施。特朗普政府介入联盟内部冲突的基本原则是，在不损害与冲突各方既有伙伴关系的同时，防止冲突升级、危及打击“伊斯兰国”这一共同目标。该原则在特朗普政府就“卡塔尔外交危机”和“伊拉克库尔德人公投”采取的应对举措中得以体现。

斡旋“卡塔尔外交危机”，维护“反伊斯兰国联盟”团结。2017年6月5日，沙特、阿联酋、巴林和埃及政府宣布断绝与卡塔尔的外交关系，接着采取一系列针对卡塔尔的经济制裁和交通封锁措施，胁迫卡塔尔断绝与“穆斯林兄弟会”的关系、放弃对他国内政的干涉以及在打击极端势力方面采取更强硬的措施。表面上看，这场外交危机源于沙特等国对卡塔尔纵容某些极端势力的不满，实质上是中东国家争夺地区影响力的反映。“阿拉伯之春”后，中东国家争夺地区影响力的斗争愈演愈烈，除沙特—伊朗竞争外，阿拉伯国家内部的争斗也日趋激烈，卡塔尔日益增长的地区影响力触犯沙特利益，令后者不安。早在特朗普政府执政前，沙特联合阿联酋、巴林和埃及，对卡塔尔的内外政策提出诸多质疑，直至演变为2017年的“卡塔尔外交危机”或“海湾外交危机”。^①

在特朗普政府看来，中东国家争夺地区影响力的竞争很大程度上源于奥巴马政府放弃美国对中东事务的主导权或领导地位；如果美国对“卡塔尔外交危机”采取超然态度，中东乱局会越发难以收场，更为重要的是，此次危机相关各方均是“反伊斯兰国联盟”重要成员，它们之间的冲突如果升级，将危及联盟的团结，使特朗普政府“中东反恐新战略”的有效性大打折扣。因此，危机爆发后，特朗普政府迅速介入。

鉴于此次危机中相关各方均是美国在中东的重要伙伴且在打击“伊斯兰国”的斗争中发挥重要作用，特朗普政府应对“卡塔尔外交危机”的基本策略就是利用与各方的伙伴关系，通过外交斡旋，防止冲突升级，维护“反伊斯兰国联盟”团结，以有利于加速打击“伊斯兰国”的“中东反恐新

^① Kenneth Katzman and Christopher M. Blanchard, “Qatar and Its Neighbors: Disputes and Possible Implications,” *CRS Insight*, June 26, 2017 (IN10712), pp. 1–2.

战略”。因此，尽管在危机刚爆发时，特朗普总统通过“推特”对沙特的立场表示支持，但随即主张各方保持克制，并派蒂勒森国务卿前往海湾斡旋。特朗普政府随后多次在公开场合呼吁冲突各方保持克制，并充分肯定卡塔尔为打击“伊斯兰国”和其他极端势力做出的贡献。^①“卡塔尔外交危机”目前仍处于僵持状态，但特朗普政府的外交斡旋有助于防止冲突升级，对于维护“反伊斯兰国联盟”的统一、有效实施美国“中东反恐新战略”发挥一定作用。

坚决反对伊拉克库尔德人独立，维护伊拉克稳定和统一。2017年9月25日，伊拉克库尔德斯坦地区政府（Kurdistan Regional Government, KRG）就伊拉克库尔德地区独立问题举行公投。投票结果显示当地大多数居民倾向于独立，这招致伊拉克中央政府和伊拉克邻国土耳其、伊朗的强烈反对。

美国国内舆论，尤其是美国国会，总体上对伊拉克库尔德地区独立持同情态度。自库尔德斯坦地区政府成立以来，美国向该自治政府提供大量经济援助。“伊斯兰国”于2014年迅速“崛起”后，伊拉克库尔德民兵武装成为抗击“伊斯兰国”的重要力量，美国在支持伊拉克政府军打击“伊斯兰国”的同时，也积极向伊拉克库尔德民兵提供军事援助。伊拉克库尔德地区在抗击“伊斯兰国”的战斗中日趋壮大，随着“伊斯兰国”军事上的覆灭日渐临近，库尔德地区自治问题被提上议事日程。^②

在特朗普政府看来，伊拉克库尔德民兵和伊拉克政府军均是打击“伊斯兰国”的重要力量，其地面行动为摧毁“伊斯兰国”武装做出了重要贡献。但美国“中东反恐新战略”在“后伊斯兰国”时代的重要目标是稳定与重建，防止重蹈“伊斯兰国”“崛起”的覆辙。在伊拉克，实现此类目标

① Kenneth Katzman and Christopher M. Blanchard, “Qatar and Its Neighbors: Disputes and Possible Implications,” *CRS Insight*, June 26, 2017 (IN10712), p. 3; “Readout of President Donald J. Trump’s Call with Emir Tamim Bin Hamad Al Thani of Qatar,” February 28, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-president-donald-j-trumps-call-emir-tamim-bin-hamad-al-thani-qatar-2/>.

② Christopher M. Blanchard, “Kurds in Iraq Propose Controversial Referendum on Independence,” *CRS Insight*, September 21, 2017 (IN10758), pp. 1–4.



的关键是则是维持伊拉克的统一及伊拉克周边的稳定。在伊拉克中央政府和土耳其、伊朗均对伊拉克库尔德地区独立表示强烈反对的情况下，伊拉克库尔德斯坦地区政府单方面推行独立，将会引发地区动荡和伊拉克内部分裂，而此种局势恰恰有利于恐怖极端势力兴起，使美国“中东反恐新战略”的稳定和重建目标夭折。

基于上述考虑，特朗普政府应对“伊拉克库尔德人公投”的基本策略就是，坚决反对伊拉克库尔德地区独立，支持伊拉克中央政府维护伊拉克的主权和统一，同时继续通过经济援助诱使伊拉克库尔德斯坦自治地区在联邦体制框架内解决与伊拉克中央政府的分歧。特朗普政府的相关政策并不能从根本上打消伊拉克库尔德人的独立意愿，但有助于暂时维持伊拉克统一，为在伊拉克实施“中东反恐新战略”的稳定和重建计划创造条件。

结 语

与其前任一样，特朗普政府坚持认为，以“伊斯兰国”为代表的极端势力，是中东稳定的重要破坏者和威胁者。但在特朗普政府看来，在“战略收缩”背景下，美国仍然有在中东发挥领导作用的必要性和可能性，在“保持强有力地区存在”和“避免大规模地面冲突”之间，美国在中东的前沿军事部署仍然有较大的介入能力，完全可以采取更积极的态度；美国在中东的伙伴关系仍然是美国可以利用的重大资产。

以此类认识为基础，特朗普政府着手充分利用美国在中东的两大重要战略资产——地区前沿军事存在和地区伙伴关系，以更加积极、主动的态势规划、实施“中东反恐新战略”，该战略不但旨在加速击败“伊斯兰国”，而且着眼于“后伊斯兰国”时代的稳定与重建，挤压极端势力存活空间。为有效实施该战略，特朗普政府就美国中东战略事务——美国中东驻军态势和地区伙伴关系——进行了一系列调整。

目前，特朗普政府“中东反恐新战略”及相关调整在美国国内（尤其是国会）和地区盟友间获得较大支持，未来能否继续有效实施，主要取决

于这样一些变数：“伊斯兰国”残余势力的适应战略；叙利亚内战走向以及中东其他新问题的发展趋势，如“卡塔尔外交危机”走向、伊拉克库尔德地区独立前景；等等。“伊斯兰国”残余势力仍然试图在阿富汗和北非等地建立据点，卷土重来，与此同时，叙利亚内战走向目前扑朔迷离，这些都考验特朗普政府“中东反恐新战略”有关防止极端势力重新兴起的稳定和重建计划，而卡塔尔与沙特等国的分歧以及伊拉克库尔德人独立问题悬而未决，则威胁反恐联盟内部和谐。

（审读：樊吉社）