

B. 12

战略收缩背景下特朗普政府 在中东的进退得失

张帆*

摘要： 特朗普政府继续维持美国在中东的战略收缩态势，此态势对美国中东政策的选择具有重要影响。就伊朗政策、军事打击“伊斯兰国”、盟国政策而言，特朗普政府采取了某些主动积极、大胆甚至冒险的政策举动；在“稳定和重建”问题上，特朗普政府则最终选择了退却。无论进退，美国在中东的战略收缩态势都是特朗普政府相关决策的重要背景或影响要素。特朗普政府中东政策的“进”对于恢复美国在中东的战略可信度发挥了重要作用，但有损于美国的道义可信度。特朗普政府在“稳定和重建”问题上的“退”，旨在避免使美国卷入叙利亚错综复杂的内部冲突，但由于特朗普政府在该问题上的立场前后不一致，最后的退却决定有损美国的决策可信度。考察战略收缩背景下特朗普政府中东政策的进退得失，有助于进一步理解美国中东政策的现状及走向。

关键词： 美国外交 战略收缩 特朗普政府 中东政策

特朗普政府就任之时，美国在中东的影响力呈下降趋势。首先，其地

* 张帆，中国社会科学院美国研究所研究员，主要研究领域为美国中东战略和反恐战略。



区传统盟友对美国履行安全义务的意志持怀疑态度，美国在中东的战略可信度面临危机；其次，伊朗这个美国在中东的主要对手扩展地区影响力的活动不断加强，严重挑战了美国及其地区盟友的利益；再次，“伊斯兰国”在2014年的迅速崛起，使美国在中东推行的反恐、反暴力极端主义战略和以“收缩”为特征的战略备受质疑。为确保美国在中东的利益，维持和增进美国在该地区的影响力，特朗普政府将其中东战略的主要目标锁定为防止伊朗获得核武器，并抵制、击退伊朗的地区影响力的扩张；打击恐怖主义和暴力极端主义；以及在修复、巩固双边同盟关系的基础上，打造新的地区联盟体系。特朗普政府试图以较为强势的中东战略恢复美国在中东的战略可信度，但自其执政以来，美国在中东仍然维持战略收缩态势，战略收缩依然是特朗普政府中东战略实践的重要背景。战略收缩背景下政策选择的一般原则，是特朗普政府在具体政策领域进退选择的重要参照。因此，本文首先简要论述实施战略收缩的国家为维持其地区影响力做出的政策选择，进而在此基础上依次考察特朗普政府在伊朗问题、打击恐怖主义、反暴力极端主义、地区联盟等政策领域的进退选择，以及这些选择是否有助于维持和推进美国在中东的影响力，并探析战略收缩背景下美国中东政策的大致走向。

一 战略收缩背景下的政策选择

所谓战略收缩，是指实力相对衰落的大国在大战略层面上重新调整其内外政策，尤其是对其海外义务进行调整，以应对其国际地位的相对下降，减缓其衰落进程，赢得休整的时间和空间，为重新恢复其在国际体系中的地位创造条件。这通常意味着重新分配日益减少的战略资源，将其集中于更重要的区域或领域，减少对外战略的成本。在具体实施中，战略收缩以削减防务支出、降低风险和转移负担为目标，较为具体的政策倾向主要表现为：削减防务预算，减少军事开支；裁减军队人数，并将有限的人力物力集中于重点区域或领域；调整盟国关系，促使盟友分担更多安全责任；谨慎应对、处



理突发事件或危机，避免卷入大规模军事冲突。^①

战略收缩并非在全球范围内均衡实施，而是在次要或边缘地区进行，以确保战略资源用于核心地区。大国在某地区实施战略收缩时，其政策选择主要遵循此类原则：就军事部署而言，以减少地区前沿的军事存在（尤其是驻军）为指导；就联盟政策而言，主要是扩大、巩固地区盟国体系或网络，根据盟国能力确定它们分担的责任，在盟国能力不足的情况下，强化盟国的能力建设；就针对竞争对手的政策而言，则是以避免与地区竞争对手发生直接军事冲突为指导；在危机管理方面，以慎重处理危机，避免危机升级为前提。^②

战略收缩并非战略退却，上述政策选择原则仅是战略收缩背景下的一般政策倾向，实际上规定了战略收缩背景下具体政策的空间和限度，即在维持一定规模前沿军事存在的前提下，以避免卷入大规模军事冲突和（或）陷入难以脱身的地区或国内纷争为限。在此限度内，战略收缩背景下的具体政策仍有较大的选择空间。不同地区的战略收缩，其政策选择有不同的表现形式。即便在同一地区，不同时间的具体政策选择也有差异。战略收缩仅仅是为政策选择限定了一定的选择空间和重点领域，其间存在政策选择的多样性。

奥巴马政府开启美国在中东的战略收缩，减少美国在中东的驻军，并以较为谨慎的政策应对美国在中东面临的挑战，如伊朗核问题和伊朗日益扩展的地区影响力、叙利亚内战，以及恐怖主义和暴力极端主义等。特朗普政府继续维持其前任在中东开启的战略收缩态势，尤其是收缩了前沿驻军的规模。然而，特朗普政府坚持认为，奥巴马政府有关伊朗问题和打击恐怖主义的政策偏软，严重损害了美国在中东的战略可信度，在疏远地区盟友的同时壮大了地区竞争对手、恐怖主义和极端势力的胆量和活动空间。特朗普政府

① Paul K. Macdonald, Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, Spring 2011, pp. 11 – 13.

② Paul K. Macdonald, Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, Spring 2011, pp. 34 – 40.



倾向于在关乎其中东战略目标的政策领域，采取更为主动、更富侵略性和进攻性的政策，但其具体实施仍然受制于战略收缩态势提供的政策活动空间，呈现出进退兼具的中东政策态势——其得失和影响尚难一概而论。

二 美国对伊朗的强势政策及其效果

迄今为止，特朗普政府的中东政策最为引人注目之处，就是逆转了奥巴马政府以《伊核协议》应对伊朗核问题并逐步促成与伊朗和解的政策，转人与伊朗的全面对抗。特朗普政府的伊朗政策极具进攻性、侵略性，这主要表现在以下几个方面。

首先，特朗普政府不顾国际舆论反对，单方面退出《伊核协议》。特朗普本人在2016年大选期间即表示过对《伊核协议》的不满，入主白宫后多次宣示退出该协议的意愿。2017年10月，特朗普政府发布《伊朗新战略》，明确提出将退出《伊核协议》。进入2018年以后，特朗普政府以“退群”应对伊朗核问题的政策逐一落实。2018年5月8日，特朗普总统正式宣布退出《伊核协议》，并宣布分阶段全面恢复对伊朗的单边制裁。从8月6日开始，恢复在贸易和投资领域对伊朗的制裁，并在11月4日恢复针对伊朗石油出口的制裁。此类制裁的主要特点是，美国在依据其国内法规对伊朗实体和（或）个人实施制裁的同时，对与之从事贸易和金融往来的外国实体和（或）个人实施所谓“二级制裁”，禁止其进入美国金融市场。^①

其次，特朗普政府将抵制、击退伊朗的地区影响力视为其伊朗政策的重要目标。美国利用地区盟友或“代理人”从事抵制伊朗地区影响力的活动。进入2018年以后，美国支持、鼓励以色列多次对叙利亚境内的伊朗海外干预部队“圣城军”实施军事打击。针对自2003年以来伊朗在伊拉克日益提升的影响力，美国以2018年5月伊拉克选举为契机，试图通过舆论宣传和盟友外交活动，削弱伊朗在伊拉克的影响。美国一方面以民族主义煽动伊拉

^① Kenneth Katzman, “Iran Sanctions,” CRS Report, Updated February 4, 2019, p. 1.



克与伊朗对立；另一方面，借助教派冲突应对伊朗在伊拉克的影响，积极鼓励沙特阿拉伯强化与伊拉克逊尼派的联系，抵消、弱化伊朗利用什叶派的认同在伊拉克日渐深化的影响力。^①与此同时，特朗普政府不断将伊朗为扩展地区影响力而从事的活动纳入其制裁范围。

最后，特朗普政府的伊朗政策强调伊朗威胁的“整体性”，即伊朗核问题、伊朗从事发展弹道导弹研发、扩展地区影响力、支持恐怖主义、伊朗政府国内政策等，共同构成了所谓的“伊朗威胁”，美国必须以某种全面的伊朗政策应对这种威胁。所谓“全面的伊朗政策”，就是全面、综合应对伊朗在上述各领域对美国利益构成的挑战，综合运用制裁、代理人战争、信息战等手段来全面应对。为此，特朗普政府运用“全政府”组织原则，在国家安全体制层面支持“全面的伊朗政策”。2018年8月16日，美国国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）宣布，成立由国务院牵头、由来自美国国家安全界有关部门的代表组成的跨部门机构——伊朗行动小组（Iran Action Group），以全面应对伊朗对美国中东利益带来的挑战。2018年9月25日，伊朗行动小组公开发布题为“非法政权：伊朗破坏活动记录”（Outlaw Regime: A Chronicle of Iran's Destructive Activities）的研究报告，攻击伊朗政府的内外政策，打响了该机构针对伊朗政府的舆论战的第一枪。^②

特朗普政府咄咄逼人的伊朗政策引人注目，尤其值得注意的是，特朗普政府并未以直接的军事打击威胁伊朗，而通过对伊朗施压来进行制裁，综合运用日益强化的经济和金融制裁、代理人战争、以舆论宣传为主的政治战等手段。特朗普政府之所以以低于战争门槛的强制手段对伊朗施压，主要原因在于，在战略收缩的背景下，美国以先发制人的军事行动打击和威胁伊朗，缺乏可信度。首先，从奥巴马政府开启美国在中东的战略收缩、削减在中东的驻军以来，美国在海湾地区的前沿军事存在规模一直较为固定。特朗普政

① Christopher M. Blanchard, “Iraq: Issues in the 115th Congress,” CRS Report, Updated October 4, 2018, pp. 5–8.

② Iran Action Group, U. S. Department of State, “Outlaw Regime: A Chronicle of Iran's Destructive Activities,” September 25, 2018, pp. 1–48.



府执政以来，美国维持其在中东的战略收缩态势，并未因实施对伊朗的对抗政策而增加美国在海湾的军事存在。目前美国在海湾的驻军主要旨在威慑伊朗，防止其对美国地区利益和（或）地区盟友发起突袭。其次，除在海湾与伊朗军事力量对峙外，美国在中东有限的军事存在还要专注于打击“伊斯兰国”极端势力和培训地区盟友等任务。如果以军事力量打击伊朗，美国需要实质性地增加其在中东的前沿军事存在，改变其在中东的战略收缩态势。最后，军事打击的选项充满不确定性。美国国家安全界和美国地区盟友在此类问题上并没有明确、一致的答案。这些问题包括：军事打击是否能有效地摧毁伊朗制造核武器的能力？是否能有效地控制旨在摧毁伊朗核能力的有限军事打击，避免其升级为与伊朗的全面战争？如何有效应对伊朗因美国军事打击而采取的报复行动？因此，军事打击意味着美国需要承担直接卷入大规模军事冲突的风险，由此可能占用、耗费的战略资源成本是战略收缩背景下的美国政策选择所极力避免的，所以美国在中东战略收缩的态势下暂时排除了此类选项。

特朗普政府极具进攻性的伊朗政策效果如何？或者说，美国从中收获了什么，以及此类政策是否产生负面影响？

特朗普政府对伊朗的强势政策主要旨在改变伊朗对外行为。迄今为止，特朗普政府对伊朗的综合施压已给伊朗国内经济造成一定困难，使伊朗扩展地区影响力的活动受到限制。但伊朗对外行为并未发生根本变化，伊朗并未放弃核和弹道导弹研发，伊朗在中东的影响力并未根本逆转。美国试图通过经济制裁造成的困难引发伊朗国内民众不满，希望伊朗国内政治、社会压力迫使伊朗政府改变其对外行为，此类尝试目前尚未产生明显效果。由于以制裁为核心的强制手段的实施效果经过一定的时滞才能显现，因此，现在还难以回答一个问题，即特朗普政府以制裁为主的强制政策是否有效地实现了其改变伊朗政府对外行为这一政策目标？

另外，特朗普政府主动挑起与伊朗对抗的强制政策，对美国在中东甚至整个世界的可信度迅速产生了显而易见的影响。就美国的中东盟友而言，特朗普政府逆转其前任的伊朗政策，转而与伊朗对抗，无疑增强了美国在其中



东传统盟友中的战略可信度。奥巴马政府的伊朗政策是以色列、沙特对美国中东义务产生怀疑的主要原因，特朗普政府对伊朗的强硬态势无疑成为美国与这些地区盟友迅速修复关系的重要原因。但是，特朗普政府因其极具侵略性的伊朗政策在地区盟友中赢得战略可信度的同时，却在中东甚至整个国际社会丧失了一定的道义可信度。为迫使伊朗重新就核问题进行谈判，特朗普政府置国际社会的舆论于不顾，单方面退出了《伊核协议》。此举虽然在美国国内得到国会、国家安全界以及亲以色列势力的大力支持，但导致特朗普政府与其欧洲盟国就应对伊朗核问题的战略路径产生分歧，而且遭遇国际社会众多批评，严重损害了美国的道义可信度。

三 进退并举的反恐、反暴力极端主义政策及其影响

特朗普政府将打击恐怖主义和暴力极端主义视为其中东战略的重要目标。这具体表现为：针对以“伊斯兰国”为代表的极端主义势力，强化军事打击力度；在“伊斯兰国”军事上趋于覆灭的情况下，强调以“稳定和重建”来防止极端势力卷土重来。就针对“伊斯兰国”的军事打击而言，特朗普政府在其前任战略的基础上强调增加打击力度，显示出较强的进攻性、主动性；但当面对复杂的当地安全形势时，特朗普政府又在“稳定和重建”问题上有所退却。

（一）军事打击“伊斯兰国”的积极举措

从奥巴马政府开始，美国打击“伊斯兰国”的军事战略由两部分组成。其一，美国通过空中打击，直接摧毁、打击“伊斯兰国”的重要设施和人员。美国向直接与“伊斯兰国”作战的地区盟友和伙伴提供包括武器、训练和情报等在内的援助和支持；特朗普政府基本继承了打击“伊斯兰国”的这一军事战略框架，但强调需要增加打击“伊斯兰国”的力度，并将加速在军事上击败“伊斯兰国”列为其中东反恐、反暴力极端主义政策的首要目标。

以“联合特遣部队－坚定决心作战行动”（Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve, CJTF-OIR）为指挥机构，美国针对“伊斯兰国”的空中打击行动集中于盘踞在伊拉克和叙利亚的“伊斯兰国”武装力量。美国分别于2014年8月和9月开始对伊拉克和叙利亚境内的“伊斯兰国”目标展开空袭。截至2017年8月，此类空袭达致24500架次。截至2018年3月，美国直接打击“伊斯兰国”的军事行动累计耗资230亿美元。^①

其二，美国不断强化对伊拉克和叙利亚境内反“伊斯兰国”武装的援助。在伊拉克，美国向伊拉克安全部队、警察、库尔德民兵以及逊尼派部落武装提供训练和武器装备，截至2018年3月，接受美国军事训练的各类反“伊斯兰国”武装人员总计达138000人。美国2019财年《国防授权法》（National Defense Authorization Act, NDAA）将有关伊拉克培训项目的授权延长至2020年12月31日。此外，特朗普政府就2018财年和2019财年的援助伊拉克的“反‘伊斯兰国’训练和装备基金”（Counter-ISIS Train and Equip Fund）分别提出12.69亿美元和8.5亿美元的预算请求。^②在叙利亚，美国援助的反“伊斯兰国”势力主要包括：由阿拉伯人和库尔德人联合组建的叙利亚民主力量（Syrian Democratic Forces, SDF），位于拉卡（Rqqa）的内部安全部队（Internal Security Force），以及位于叙利亚东南部的革命突击队（Revolutionary Commandos）。除向这些武装力量提供装备外，为增强打击“伊斯兰国”的力度，特朗普政府先后向叙利亚境内派遣2000人的特种部队，充当这些武装力量的顾问，指导其针对“伊斯兰国”的军事行动。美国2019财年《国防授权法》将有关向叙利亚境内反“伊斯兰国”武装提供援助的授权延长至2019年12月31日，而特朗普政府就2018财年和2019财年的援助叙利亚的“反‘伊斯兰国’训练和装备基金”分别提出5亿美

① Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud, “The Islamic State and U. S. Policy,” CRS Report, Updated September 25, 2018, p. 8.

② Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud, “The Islamic State and U. S. Policy,” CRS Report, Updated September 25, 2018, pp. 8-9.



元和3亿美元的预算请求。^①

特朗普政府继承其前任打击“伊斯兰国”的基本战略框架，在强化美军空袭的同时，积极向地区盟友和伙伴提供援助，援助对象不仅限于伊拉克和叙利亚境内的反“伊斯兰国”武装，而且包括参与打击“伊斯兰国”的其他地区盟友和伙伴，并且向叙利亚境内派遣少量美军地面部队。但特朗普政府仍然恪守战略收缩背景下的政策选择上限，始终避免投入大规模地面部队参战。特朗普政府在军事层面打击“伊斯兰国”的积极行动，对促成“伊斯兰国”的覆灭发挥了重要作用。尽管美军没有参与大规模地面作战，但美方为“反‘伊斯兰国’国际联盟”（Global Coalition To Defeat ISIS）的作战行动投入了大量资源。“伊斯兰国”军事上的溃败对于解除其对美国中东利益的威胁，意义重大。尽管仍有少数“伊斯兰国”残余势力活动于伊拉克和叙利亚境内，并且以“伊斯兰国”为代表的极端主义势力呈现出向北非、中亚和东南亚扩散的趋势，但在中东地区，伊拉克和叙利亚境内的“伊斯兰国”据点大量清除，消除了其对邻国尤其是约旦和海湾国家的威胁，对于中东的稳定具有一定积极意义。就美国而言，通过援助、指挥“反‘伊斯兰国’国际联盟”的作战行动，在增强各地区盟友和伙伴的战斗力的同时，促进了其协调作战的能力，为特朗普政府打造新的地区联盟体系积累了重要的实践经验。

（二）在“稳定和重建”问题上的退却

伴随着美国主导下的“反伊斯兰国国际联盟”在军事上的节节胜利，特朗普政府将其在中东的战略重点由反恐和反暴力极端主义转向“稳定和重建”，即在从“伊斯兰国”解放出来的地区，在恢复安全和稳定的基础上从事地区重建，防止极端势力卷土重来，改造滋生极端势力的政治、经济和社会环境。

^① Christopher M. Blanchard, Carla E. Humud, “The Islamic State and U. S. Policy,” CRS Report, Updated September 25, 2018, pp. 9 – 10.



按照特朗普政府最初的设想，美国应在“后伊斯兰国”时代的稳定和重建中发挥领导作用，其中最重要的就是保留在叙利亚的军事存在，以作为威慑极端势力、防止其卷土重来的重要力量；与此同时，美国联合当地政府、地区盟友和伙伴开展重建工作。此类设想很大程度上是美国在伊拉克和阿富汗重建工作的翻版，或者是某种微缩的伊拉克和阿富汗重建。特朗普政府就任初期，针对击败“伊斯兰国”后的中东地区稳定和重建计划，确立了一些基本原则，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；其实施限于从“伊斯兰国”手中解放的城市和地区；少量美军特种部队的存在，对于稳定和重建计划的实施至关重要；稳定和重建工作主要由当地政府实施，美军职能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。^① 2018年1月27日，美国国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）首次较为全面地阐述了所谓的稳定和重建计划，并强调，一定规模的美军驻留叙利亚，是美国实施稳定和重建计划的关键。^②

此后，特朗普政府逐步呈现出从上述立场退却的迹象。2018年3月，特朗普总统声称，美军将很快撤离叙利亚，并在4月重申了这一态度。5月，特朗普政府开始抽调原本用于叙利亚境内稳定和重建计划的资金，用作他途。^③ 2018年12月19日，特朗普总统正式宣布撤兵叙利亚，并声称“伊斯兰国”已经被击败，而击败“伊斯兰国”是美国驻留叙利亚的唯一理由。^④ 特朗普总统决定撤兵叙利亚，实际上抽走了美国从事“后伊斯兰国”时代稳定和重建的核心要素，不能不说是特朗普政府在稳定和重建问题上的重要退却，而该问题是特朗普政府中东反恐、反暴力极端主义政策的重要组

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

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

③ Carla E. Humud, Christopher M. Blanchard and Mary Beth D. Nikitin, “Armed Conflict in Syria: Overview and U. S. Response,” CRS Report, Updated January 2, 2019, p. 26.

④ Carla E. Humud, Christopher M. Blanchard and Mary Beth D. Nikitin, “Armed Conflict in Syria: Overview and U. S. Response,” CRS Report, Updated January 2, 2019, p. 27.



成部分。

特朗普政府在稳定和重建问题上退却，主要源于叙利亚境内错综复杂的安全形势。除“伊斯兰国”残余势力、叙利亚政府军、各种反“伊斯兰国”武装和反叙利亚政府武装外，俄罗斯、土耳其、伊朗和以色列等国也不同程度地介入叙利亚。打击恐怖主义、反暴力极端主义，与叙利亚国内政治前途、库尔德人问题、俄罗斯干预叙利亚内政以及伊朗扩张的地区影响力等问题交织在一起，错综复杂。美国如果实施以军事存在为核心的稳定和重建计划，难免会卷入其中的纷争。鉴于在阿富汗和伊拉克从事稳定和重建的教训，在中东维持战略收缩态势的美国极力避免从事使其深陷其中、难以脱身的稳定和重建活动。2018年叙利亚国内事态的发展显示，“后伊斯兰国”时代叙利亚各种矛盾和冲突更趋复杂，美国在该国境内的军事存在面临更大风险。从这个意义上看，特朗普总统撤兵叙利亚的决定仍然是战略收缩背景下的理性选择。但如果将特朗普总统的撤军决定置于美国在整个2018年有关叙利亚的政策演进中来考察，就会看到特朗普政府在稳定和重建问题上经历了一个从冒进到退却的过程。这难免使中东乃至整个国际社会对特朗普政府的决策可信度产生怀疑，尤其是考虑到特朗普总统的撤军决定较为突然，且遭到美国国内军方、情报界和国会的反对，以及美国的中东盟友和伙伴的反对。所有这些反对意见都集中于一点：“伊斯兰国”尚未被彻底击溃，美军过早撤出会助长恐怖分子和极端势力卷土重来。

四 主动、积极的盟国政策及其影响

强化与地区盟友和伙伴的关系，增强其能力，分担美国维持地区影响力的负担，是战略收缩背景下美国在中东的重要政策选择。特朗普政府为推进此类政策，着手改造美国在中东既有的同盟体系，组建美国主导下的所谓“阿拉伯版北约”，但特朗普政府面临的挑战首先是要修复奥巴马政府时期美国与该地区传统盟友之间出现的裂痕，在强化与传统盟友关系的基础上，逐步整合地区盟友和伙伴，将其置于美国的统一领导之下。为修复与传统地

区盟友之间的关系，特朗普政府采取积极、主动的政策，这尤其体现在其与沙特和以色列的外交互动中。

奥巴马政府在中东开启的战略收缩及相关政策——尤其是针对伊朗的政策——令沙特王室政权感到不安，后者开始就美国对沙特承担的安全义务产生怀疑，美国-沙特双边关系陷入低潮。为修复美国在中东的这一重要伙伴关系，特朗普政府可谓不遗余力。首先，2017年5月，特朗普政府与沙特签署金额高达1100亿美元的军售协议。按此协议，美国不仅向沙特出售大量最先进的武器系统，而且将军售收入按一定比例投资于沙特当地的军工企业，参与沙特《2030愿景》计划，该协议部分内容已在2018年开始实施。^①其次，自沙特介入也门内战以来，沙特在也门的军事行动不断造成无辜平民伤亡，遭到国际社会的强烈反对，美国国会部分议员也对此深表关切，要求特朗普政府对沙特政府施压，以军售为杠杆，迫使沙特终止或收敛在也门滥杀无辜的空袭。但特朗普政府一意孤行，除继续向沙特提供先进武器装备外，还以反恐为由，为沙特在也门的军事行动辩护，并为沙特在也门的军事行动继续提供情报和后勤支持，助长沙特在也门的军事行动。^②最后，美国国会和倡导人权的非政府组织对沙特政府压制国内异己人士的行为不断表达关切，要求特朗普政府将美国与沙特的安全关系与沙特人权状况挂钩，尤其是“卡舒吉事件”在2018年10月逐步被曝光后，美国国内舆论更强烈要求特朗普政府重新审视美国-沙特双边关系，但特朗普政府对这些呼吁置若罔闻，在不断为沙特政府掩饰、辩护的同时，强调美国-沙特伙伴关系对维护美国的中东利益具有重要意义。

以色列是美国在中东的重要盟友，美国-以色列双边关系是美国在中东的重要战略支柱。但奥巴马政府的中东政策——尤其是伊朗政策——令以色列不满，美以关系出现裂痕。特朗普政府与伊朗全面对抗的政策，尤其是退

① Christopher M. Blanchard, “Saudi Arabia: Background and U. S. Relations,” CRS Report, Updated September 21, 2018, pp. 21 – 22.

② Christopher M. Blanchard, “Saudi Arabia: Background and U. S. Relations,” CRS Report, Updated September 21, 2018, pp. 22 – 23.



出《伊核协议》的决定，有助于恢复以色列对美国的中东安全义务的信任。为拉拢以色列，巩固美以战略伙伴关系，特朗普总统采取了更为大胆的举措。2017年12月，特朗普总统宣布美国承认耶路撒冷为以色列首都，并承诺将美国驻以色列大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷。特朗普政府迅速在2018年5月14日兑现该承诺。^① 特朗普政府将美国驻以色列大使馆从特拉维夫迁往耶路撒冷的决定，改变了美国政府在此问题上的一贯立场，在中东地区和国际社会遭遇强烈反对，但特朗普政府面对舆论压力，仍然一意孤行。

强化与地区盟友的关系，是美国在战略收缩背景下继续维持其中东影响力的重要政策选项。就盟国关系而言，特朗普政府最终旨在打造一个美国主导下的中东地区联盟，即“阿拉伯版北约”，以分担美国防务负担，使地区盟友承担更多的维护地区安全和稳定的责任。特朗普政府首先从修复既有的双边同盟关系着手，大胆采取一系列使美国-以色列、美国-沙特重归于好的举措。但这些貌似大胆的举措主要局限于外交领域，没有将美国卷入地区冲突或付出高昂物质成本的风险。特朗普政府修复、巩固地区传统盟友关系的举动是战略收缩背景下维持美国影响力的必要选择，其中表现出的主动性、冒险性和一意孤行仍然控制在战略收缩所限定的风险范围内，具有一定的可行性。

特朗普政府为修复美国与中东传统盟友的关系而采取的大胆举动，使美国与沙特和以色列的关系得以迅速改善，迅速恢复了美国在这些国家的战略可信度。沙特和以色列重拾对美国安全义务的信心，并迅速给予其回报。以色列充当美国的代理人，以威胁以色列领土安全为由，在2018年不断强化打击叙利亚境内伊朗海外干预部队的军事行动，以配合美国抵制、消除伊朗的地区影响力的战略。^② 沙特则在美国授意下，利用其教派认同，在2018

① Jim Zanotti, “Israel: Background and U. S. Relations in Brief,” CRS Report, Updated December 14, 2018, p. 11.

② Carla E. Humud, Christopher M. Blanchard and Jim Zanotti, “Iran and Israel: Tension Over Syria,” CRS Insight, Updated October 24, 2018 (IN10858), p. 2.



年5月伊拉克大选前后，积极接触伊拉克逊尼派，试图抵消伊朗支持的伊拉克什叶派的势力，这同样服务于美国应对伊朗地区影响力的战略。^①更为重要的是，在阿拉伯-以色列矛盾得以缓解的情况下，以色列和沙特均对美国打造新的地区联盟体系的“阿拉伯版北约”倡议持支持态度。特朗普政府修复、巩固传统盟友的政策举动为其进一步打造以美国为主导的地区联盟体系奠定了坚实的基础。

特朗普政府为修复美国与中东传统盟友的关系而采取的大胆举动，也有其负面效应。这主要体现为在传统地区盟友那里恢复战略可信度的同时，美国因特朗普政府的举动丧失了一定的道义可信度。特朗普政府对沙特在也门的军事行动的支持以及在“卡舒吉事件”上的态度，在美国国内、中东乃至整个国际社会招致强烈反对；特朗普政府的迁馆决定，虽然赢得了以色列和美国亲以色列势力的好感，但在中东地区和联合国都遭遇不满和反对，而且由于特朗普政府的这一举动，美国在中东和平进程中的角色和地位备受质疑。

结 语

综上所述，特朗普政府就职以来，美国在中东的进退得失可以概括为以下几点。

首先，在应对伊朗对美国地区利益的挑战、军事打击“伊斯兰国”以及修复传统盟友关系等政策领域，特朗普政府采取了主动、积极的政策，其中某些政策较为大胆，具有一定的冒险性。而在反恐、反暴力极端主义的“稳定和重建”问题上，特朗普政府经历了一个从贸然承诺到迅速退却的过程。

其次，特朗普政府中东政策的“进”或“退”，很大程度上受美国在该

^① Christopher M. Blanchard, “Iraq: Issues in the 115th Congress,” CRS Report, Updated October 4, 2018, pp. 5-8.



地区战略收缩态势的影响，其中的“进”常常是以不致使美国卷入大规模地面作战或不必要的风险为上限，而其中的“退”则是因为忌惮美军驻留所面临的不确定性或卷入错综复杂的地区纷争。

最后，特朗普政府中东政策的“进”很大程度上有助于恢复美国在该地区的战略可信度，但同时失去的是美国在中东乃至整个国际社会的道义可信度；特朗普在“稳定和重建”问题上的“退”有助于使美国避免卷入类似阿富汗和伊拉克重建的困境，但特朗普政府在此问题上的内部分歧及其立场的迅速改变，有损美国的决策可信度。

美国在中东的战略收缩态势是考察目前或未来一段时期美国中东政策的重要参照。只要美国继续维持这一战略态势，可以预期，为维持其在中东的影响力，美国将在保留一定规模的前沿军事存在的前提下，大力强化地区同盟，增强其延伸威慑战略的可信度。同时，美国会极力避免从事大规模地面军事行动或卷入旷日持久的地区内部冲突。

(审读 杨光)