

# 美国的中东战略调整：环境塑造 与秩序重建

唐志超

**内容提要** 冷战结束以来，美国历届政府持续调适其中东战略，这与全球格局变化、美国全球战略面临的挑战、中东地缘政治变化等因素密切相关，其实质是维护美国在中东地区的霸权且服务、服从于美国的全球战略。当下，在全球和区域两个层面塑造战略环境以“竞赢中国、限制俄罗斯”，是拜登政府在全球推行大国战略竞争的中心任务。由于过去十年美国持续从中东战略收缩致使美国在中东主导地位受到严重削弱，“后美国时代的中东”开始浮现。被美国视为全球主要竞争对手的中国和俄罗斯以及区域主要挑战者伊朗在中东影响力不断扩大，同时美国在地区的主要盟友和伙伴对美国离开中东担心加剧，以离美疏美为特征的战略自主趋势不断发展。为此，美国确立了由战略竞争主导的新中东战略，将遏制中、俄在中东影响力作为中东战略的主要目标。该战略以重建美国区域领导地位、重塑地区规则、重建美国与地区盟友和伙伴关系、重建区域安全体系、重塑区域供应链和价值链为主要内容。美国出台的一系列措施并无新意，且带有明显的冷战思维、集团政治和零和博弈的色彩，不利于中东发展与稳定，也注定难以实现其战略目标。

**关键词** 美国的中东战略 拜登政府 战略竞争 环境塑造 中东秩序

**作者简介** 唐志超，中国社会科学院大学教授、博士生导师，中国社会科学院西亚非洲所（中国非洲研究院）中东发展与治理研究中心主任、研究员。

在美国的全球性战略竞争棋盘中，印太和欧洲明显属于优先区域，而中东作为链接亚欧的“中间地带”，是美国针对中国和俄罗斯系统性竞争的重要一环。后冷战时代的30年，美国在中东的战略环境持续恶化，在中东的霸主地位由盛及衰，它不仅面临中、俄的竞争，也面临地区国家日益偏离美国战

略轨道的“威胁”，美国主导的中东秩序遭遇严重挑战。拜登政府将战略竞争作为中东政策的主要支柱。2022 年 7 月，拜登出访以色列和沙特，正式开启了在中东的大国战略竞争大幕。2023 年 10 月新一轮巴以冲突的爆发与美国在中东地区长期奉行旨在维护自身霸权的政策立场有关，也表明拜登政府谋划的中东愿景已经破灭。2024 年，美国将迎来新一届总统大选，在全球格局、地区形势持续变动背景之下，美国的中东战略指向及未来走势值得关注。在霸权护持全球战略之下，美国欲维护其主导的地区秩序且赢得大国战略竞争，着力重塑中东战略环境，以期扭转不利态势。

## 一 全球霸权背景下美国的中东战略变化

进入后冷战时代，中东由冷战时期的美苏争霸两极格局进入由美国独家主导的新时期。过去 30 年，中东地区格局几经重大调整。推动这一转变的因素，内部主要是地区国家的力量消长变化、国际关系的变迁和地区国家政治经济的急剧转型，外部主要是美国的主导性作用的起伏变化，而这又与美国的中东战略调整紧密相关。在此期间，中东从“美国时刻”发展到“后美国时代”，大致经历了 3 个发展阶段。

### （一）谋划建立“新中东秩序”

此阶段从 1991 年海湾战争到 2001 年“九一一”事件，美国意欲建立“中东新秩序”，地区单级格局形成。随着苏联解体，美国独家主导中东，中东进入单极时刻。传统的地区两大阵营对垒局面分崩离析，亲苏联国家承受巨大压力，阿尔及利亚和也门陷入内战，伊拉克和利比亚遭受西方制裁。中东地区出现政治和意识形态真空，政治伊斯兰势力在苏丹、阿尔及利亚、也门等多国上升，极端主义思想开始泛滥。1990 年马德里中东和会后，中东和平进程全面启动，以色列与阿拉伯国家、伊斯兰世界的矛盾有所缓解，巴勒斯坦问题出现重大转机，巴勒斯坦、叙利亚、约旦、黎巴嫩走上与以色列和谈道路，约旦与以色列实现关系正常化，土耳其与以色列建立战略合作关系。土耳其的战略重要性因苏联解体而有所下降，其在遵循西方轨道的同时，开始向新独立的中亚高加索国家拓展战略空间。这一时期，布什政府开始积极建立“新世界秩序”。1990 年伊拉克入侵科威特为美国提供了建立“新世界秩序”、扩大干涉中东的重大契机。美国借助 1991 年海湾战争确立了在中东

的支配地位，建立了“西促和平、东遏两伊（伊朗和伊拉克）”的中东政策基本框架，竭力在中东构建由美国主导的“新中东秩序”。

## （二）推动“大中东计划”

2001年至2010年间，美国意欲改造“大中东”，建立“新中东”，美国霸权地位达到巅峰，地区格局进一步失衡。“九一一”事件后，美国积极在中东推行“反恐”战争，先后入侵阿富汗和伊拉克，军事威慑利比亚、叙利亚、苏丹和伊朗四国。在此背景下，埃及、伊拉克、叙利亚和利比亚等传统地区支柱国家影响力遭到严重削弱，中东地区格局和地区安全受到重创；中东和平进程濒临崩溃，巴以重新陷入流血冲突；地区民族与教派矛盾急剧上升，什叶派与逊尼派冲突扩大，库尔德问题日益突出。以“基地”组织为首的极端主义与恐怖主义泛滥，地区多国面临恐怖主义威胁。大规模杀伤性武器扩散风险增大，伊朗核问题逐步成为地区热点，美伊矛盾进一步升级，引发地区局势持续紧张。在埃尔多安主义指引下，土耳其开始改变全盘西化的路线，积极推行“零问题”地区外交，扩大地区合作。这一时期，中东因战略地位急剧上升而成为美国全球外交和国家安全战略的重点区域，美国意图借助“反恐”战争对中东实施“民主改造”。2003年伊拉克战争在美国与中东关系史上具有标志性意义，伊拉克战争使美国在中东影响力达到历史巅峰，也由此开始走下坡路。小布什政府推行以中东为主战场的全球“反恐”战争，发动伊拉克和阿富汗两场战争，同时强行推动地区国家进行自由化、民主化、市场化为主要目标的改革，联合西方七国集团（G7）实施“大中东计划”（GMEP），意欲通过对中东实施“民主改造”，建立“一个自由、民主的新中东”，以彻底铲除滋生恐怖主义的土壤。不过，民主改造中东计划最终以失败而告终，美国陷入中东战争泥潭难以自拔。美国虽然推翻了塔利班政权和萨达姆政权，迫使利比亚卡扎菲弃核，但两场战争也使美国付出重大政治、经济代价和人员损失。美国在中东反恐陷入越反越恐的恶性循环，美国与伊斯兰世界的矛盾与冲突不断上升，伊斯兰世界反美主义持续上扬。美国试图建立一个“新中东”的对抗性政策，忽视了该地区的现实，反而加剧了现有的冲突并制造了新的问题。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> Marina Ottaway, Nathan J. Brown, Amr Hamzawy, Karim Sadjadpour and Paul Salem, “The New Middle East”, February 2008, Carnegie Endowment, <https://carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19928&prog=zgp&proj=zme>, 2023-09-26.

### （三）实施战略收缩

从 2010 年底“阿拉伯剧变”爆发至 2020 年特朗普政府任期结束，美国在中东的梦想破灭，且持续实施战略收缩，中东逐步进入“后美国时代”。2010 年底，突尼斯爆发抗议活动，最终引发地区性大规模动荡，致使突尼斯、埃及、也门、阿尔及利亚和利比亚等国发生政权更迭，叙利亚、利比亚、也门三国爆发战争，黎巴嫩和伊拉克局势持续动荡。极端主义和恐怖主义再度泛滥成灾，极端组织“伊斯兰国”乘乱而起，在叙利亚和伊拉克形成武装割据，并以此为大本营积极向非洲、南亚、东南亚等地渗透。外部大国在中东亦呈“美退俄进”“西退东进”态势，美国干涉、控制、塑造中东的意愿和能力明显下降，受制于难民、恐怖主义等问题，欧盟退守其边界内部事务，俄罗斯借叙利亚战争积极重返中东，印度推行的“西向政策”（Look West Policy）不断取得进展，中国和中东国家共建“一带一路”迅速推进双边关系，外部大国在中东处理彼此关系模式由合作向竞争与合作并存方向发展，大国竞争格局雏形初显。地区国际关系发生重大改组，围绕地区热点问题形成多个对抗性小多边阵营，其中伊朗与沙特—阿联酋、土耳其与沙特—阿联酋—埃及的冲突最为激烈，致使地区局势持续紧张。区域内部权力格局发生由西向东转移，埃及、阿尔及利亚、利比亚、叙利亚和伊拉克等国影响力大大下降，海湾地区国家崛起为地区领导性力量。地区大国作用凸显，呈现“诸侯争霸”之势。沙特、阿联酋双雄并起，联手在伊朗、卡塔尔、也门、黎巴嫩、叙利亚、苏丹、利比亚、巴勒斯坦等事务上发挥领导作用。土耳其的“中东化”日益明显，主要体现在：土耳其推行地区干涉主义，积极干涉叙利亚、伊拉克、利比亚事务，并在利比亚、索马里和卡塔尔建立军事基地，与卡塔尔组建意识形态同盟，回归中东步伐加快。伊朗的地区影响明显增大，即伊朗借打击“伊斯兰国”之机，建立了庞大的跨国民兵网络，在也门、伊拉克、叙利亚和黎巴嫩保持了强大存在，“什叶派新月地带”俨然成型。

这一时期，中东格局主要特征是地区性混乱、动荡和失序，美国竭力从中东实施战略收缩，中东在美国全球战略中地位明显下降，“美退俄进”“西退东进”“一降两升”三大特征突出，中东地区格局由单级向多极化加速演进。<sup>①</sup> 具体而言，奥巴马政府决心推行“亚太再平衡”政策，将战略重点转

<sup>①</sup> 唐志超：《失序的时代与中东权力新格局》，载《西亚非洲》2018 年第 1 期，第 27 页。

向亚太，以应对来自中国的挑战。美国一方面努力结束两场中东战争（伊拉克和阿富汗），与伊朗达成伊核全面协议（JCPOA），另一方面积极改善与伊斯兰世界关系，降调“反恐”与改造中东，竭力避免在中东陷入新的冲突，以尽快摆脱中东战略拖累并集中精力应对中国。特朗普政府时期（2017～2020年），美国继续推行战略收缩政策，同时开始加强对华战略竞争。这一期间，美国放弃了在中东的幻想，美国在中东地区影响力明显下降，不再愿意在中东开启新的战争，不再愿意对地区实施民主改造，不再愿意在诸多地区事务上发挥领导作用，不再愿意为地区盟友和伙伴提供安全保障，“四不政策”致使美国完全或部分失去了对地区事务的领导权和主控权。在此背景下，中东不可避免地进入了群雄并起的“后美国时代”。美国领导力下降，地区多极化进程加速，中东国家战略自主不断增强，积极推行多元化的平衡外交，减少对美西方的依赖，这是“后美国时代”的最突出特征。埃及、约旦、沙特、阿联酋、卡塔尔、土耳其和以色列等国均为美国在该地区的主要盟友和伙伴。长期以来，这些国家或接受美国援助，或接受美国安全保护，在政治、经济、军事上与美深度捆绑，在涉及政治、外交和安全事务上与美国开展政策协调，基本保持步调一致。不过，近年来这一追随战略正在悄然改变。沙特、阿联酋、土耳其、以色列、埃及、卡塔尔等国在外交和安全领域积极推行独立自主的多元平衡外交路线，敢于在涉及自身重大利益的全球和地区事务的态度取向上与美国相悖。比如，沙特和阿联酋抵制美国压力，坚持与伊朗、叙利亚改善关系。又如，地区一些国家不顾美国压力，坚持深化与中国的战略合作，继续开展与俄罗斯的务实合作；不顾美国反对，积极要求加入上海合作组织、金砖国家合作机制；在油价问题上，不顾美国反对和阻挠，坚定维护自身能源利益，坚持与俄罗斯开展“欧佩克+”战略合作；大力发展本土国防工业，与中、俄开展军事合作，减少对美国安全依赖，等等。

总的来看，冷战后30年从布什到特朗普，美国的“新世界秩序”已演变为“无世界秩序”。<sup>①</sup> 中东是这一演变的最好证明。这一变化的背后，既反映了全球和中东地区格局在过去30年发生的深刻变化，也是美国对中东战略的持续失败的必然结局。

---

<sup>①</sup> John Feffer, “How Bush’s ‘New World Order’ Became Trump’s ‘No World Order’”, <https://fpif.org/how-bushs-new-world-order-became-trumps-no-world-order>, 2023-09-28.

## 二 大国竞争背景下美国的中东战略环境塑造

2021 年 1 月，民主党人拜登出任新一任美国总统。拜登政府对国际国内形势做出了新的战略判断，认为后冷战时代已经终结，美西方主导的“自由、开放、繁荣和安全的世界”受到了前所未有的威胁，世界已经走向战略竞争时代，为此美国应该将大国竞争作为对外战略的中心任务。“在我们追求一个自由、开放、繁荣和安全的世界时，我们面临的最紧迫战略挑战来自那些将威权主义治理与修正主义外交政策相结合的大国。”<sup>①</sup> 2022 年版美国《国家安全战略》视中国和俄罗斯为美国的战略竞争对手，明确提出将“有效地与中国竞争，同时约束危险的俄罗斯”。<sup>②</sup> 在应对方法上，拜登政府提出了投资国内以确保美国力量和影响力、建立强大联盟以塑造全球战略环境、实现军队现代化以应对战略竞争三大策略。<sup>③</sup> 在拜登看来，美国与中、俄的战略竞争是重塑国际秩序之争，美国必须重塑全球和区域战略环境，以约束并改变中、俄的政策和行为。

### （一）重新审思中东在美国全球战略中的地位

中东是最集中体现全球百年大变局的典型区域。与美国在全球范围内面临的挑战相似，过去十年的中东大变局也使拜登政府在中东被迫面对一个“后美国时代”。具体而言，美国在中东面临的主要挑战包括三方面：一是如何对特朗普的中东政策进行纠偏，使其在一定程度上重回奥巴马时期的中东政策。特朗普在对待盟友、巴勒斯坦问题、伊朗核问题、民主人权等问题上的做法，严重偏离了传统美国的中东政策，必须予以纠正。二是修复美国的领导地位。从奥巴马到特朗普，美国政府在打击“伊斯兰国”、处理利比亚冲突、也门战争、巴以问题、卡塔尔—沙特外交危机、东地中海危机、叙利亚

---

① Secretary Antony J. Blinken Remarks to the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), “The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era”, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-johns-hopkins-school-of-advanced-international-studies-sais-the-power-and-purpose-of-american-diplomacy-in-a-new-era>, 2023-10-03.

② “National Security Strategy”, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>, 2023-10-03.

③ “FACT SHEET: The Biden-Harris Administration’s National Security Strategy”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/07/13/fact-sheet-biden-harrisadministration-publishes-the-national-cybersecurity-strategyimplementation-plan>, 2023-10-03.

问题等中东诸多重要事务上未能采取有效行动，应对不力。这一“不行动”<sup>①</sup>政策不仅导致沙特、阿联酋、土耳其和以色列等地区盟友开始对美国离心离德，鼓励反美势力挑战美国，还威胁到美国的地区领导地位。三是来自中国和俄罗斯的挑战。拜登政府认为，过去十年美国一味从中东进行战略收缩，而中、俄乘机在中东填补权力真空，对美国在中东的利益与安全造成了威胁，挑战了美国在中东的主导地位。从根本上来讲，拜登政府面对的并非问题清单式单项挑战，而是由各种因素、诸多问题累积叠加而成的系统性挑战。它既包括美国在中东面临战略环境的剧烈改变，也包含中东地区格局的历史性调整。为此，要赢得大国战略竞争，美国认为必须要塑造新的中东战略环境，重建中东地区秩序。

中东是拜登政府开展针对中、俄的全球性战略竞争的重要战场。虽然亚太和欧洲无可置疑成为优先和核心区域，但相较于奥巴马和特朗普两届政府，拜登政府在大国战略竞争框架下提升了中东的战略地位，对前两届政府推行的战略收缩政策进行了平衡，适度回防中东，强调美国不会离开中东，要竭力阻止中、俄填补权力真空<sup>②</sup>。从特朗普到拜登，美国政府的大国竞争战略逐步成型。特朗普时期，2017年度《国家安全战略》虽强调大国战略竞争，开始将矛头对准中国，但依然坚持从中东战略收缩。拜登政府则将大国战略竞争体系化、固定化，将中国和俄罗斯作为全球战略竞争的主要对手，同时重申美国在中东地区拥有重要政治、经济、安全利益。2022年7月，拜登出访沙特，重新审视中东的战略价值，并将大国战略竞争置于其中东外交的中心位置，明确对外宣布要“防止中国和俄罗斯在中东填补权力真空”<sup>③</sup>。拜登的首次中东之行表明，美国政府已开始调整其中东政策。兰德公司报告指出，虽然美国与中国竞争的优先区域在亚太，与俄罗斯竞争的优先区域在欧洲，但中东已经

---

<sup>①</sup> Adam Entous, Michael Isikoff, Josh Rogin, Cameron Hudson and Andrew J. Tabler, “Outrage but No Action: The Obama Administration’s Response to Syria’s ‘Caesar Photos’”, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/outrage-no-action-obama-administrations-response-syrias-caesar-photos>, 2023-10-03.

<sup>②</sup> “Remarks by President Biden at the GCC + 3 Summit Meeting”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/07/16/remarks-by-president-biden-at-the-gcc-3-summit-meeting>, 2023-10-04.

<sup>③</sup> “‘No Vacuum for China, Russia, Iran’ to Fill in Middle East, Says Biden at Arab Summit”, <https://www.scmp.com/news/world/middle-east/article/3185538/us-made-mistake-too-saudi-official-says-prince-told-biden>, 2023-10-04.

成为美、中、俄三国在各自后院之外最重要的竞争区域之一。<sup>①</sup>对拜登政府而言，虽然美国将战略重点转移至亚太，对中东能源依赖大幅下降，但美国在中东依然有重要利益。美国前中央司令部司令沃特尔在参议院作证时表示，美国在中东的利益包括能努力促进和平进程，推动地区冲突解决，遏制伊朗，打击暴力极端组织，维持地区关键航道的航行自由。<sup>②</sup>在吉达“安全与发展”峰会上，拜登强调了中东地区作为两个半球间贸易和技术十字路口日益重要的作用，重申了美国对中东战略伙伴的重视，申明了美国对伙伴的安全和领土保护的持久承诺，并“强烈肯定了中东地区对美国和美国人民的长期安全与繁荣所具有的中心地位”。<sup>③</sup>实际上，自 20 世纪 80 年代以来，美国一直公开宣布要确保中东“不被任何敌视美国的力量所支配”。之前，苏联、伊拉克、伊朗曾被美国视为威胁该地区安全的敌对势力。而在战略竞争时代，中国、俄罗斯和伊朗无疑成为这一势力的新的代名词。

## （二）明确将重塑地区环境作为美国的中东战略重心

在上述背景下，战略竞争构成了拜登政府的中东战略的核心。它包含两个层次的竞争，一是美国与全球性主要竞争对手中国、俄罗斯的大国竞争，二是美国与区域主要对手伊朗的竞争，前者是战略竞争的主要方面，后者则属于次要方面。为遏制中、俄和伊朗，拜登政府将重塑中东战略环境作为新中东政策的主要任务，并据此制定新的中东战略。2022 年版美国《国家安全战略》明确指出，美国的中东战略是支持建设一个冲突降级和一体化的中东。<sup>④</sup>2022 年拜登出访沙特时宣布了美国对中东政策的新框架和原则，随后公布的《国家安全战略》进一步阐述了针对中东的区域战略。拜登称，美国将以 5 个原则来指导未来十年美国与中东的关系，即伙伴关系（partnerships）、威慑

---

① “Great - Power Competition and Conflict in the Middle East”, Rand, 2023, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA969-3.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA969-3.html), 2023-10-04.

② Joseph L. Votel, general, U. S. Central Command, “Great - Power Competition: The Current and Future Challenges of the Middle East”, Statement before the U. S. Senate Committee on Armed Services, Washington, D. C., February 5, 2019, [https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Votel\\_02-05-19.pdf](https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Votel_02-05-19.pdf), 2023-10-05.

③ “FACT SHEET: The United States Strengthens Cooperation with Middle East Partners to Address 21<sup>st</sup> Century Challenges”, <https://www.whitehouse.gov/briefingroom/statements-releases/2022/07/16/fact-sheet-the-united-statesstrengthens-cooperation-with-middle-east-partners-to-address21st-century-challenges>, 2023-10-04.

④ “National Security Strategy”.



(deterrence)、外交 (diplomacy)、一体化 (integration)、价值观 (values)。<sup>①</sup> 其具体内涵：一是美国要支持并加强与遵守基于规则的国际秩序的地区国家建立伙伴关系，确保这些国家能够抵御外来威胁；二是美国不允许其他国家或地区力量“危害”包括霍尔木兹海峡和曼德海峡在内的中东水道的航行自由，也不容忍任何国家谋求通过军事集结、入侵或威胁来控制中东或地区国家；三是在遏制“威胁”地区稳定因素的同时，将努力通过外交途径缓解紧张局势，并尽可能通过外交手段结束冲突；四是与地区伙伴建立政治、经济和安全联系，包括构建一体化的空中和海上防御架构，促进区域一体化进程；五是促进人权和价值观。<sup>②</sup> 上述政策框架和原则与美国的大国竞争语境密切相关，其基础是地区国家关系缓和、美国与地区盟友合作共同应对伊朗威胁，并“依赖于可持续和有效的军事态势，重点是保持威慑、增强伙伴能力、实现区域安全一体化、打击恐怖主义和确保全球商业自由流动”。<sup>③</sup> 拜登指出，这一军事威慑有助于对抗外部行为体在该地区的军事扩张。<sup>④</sup> 新政策框架表面上是为了推动地区冲突降级和促进地区一体化，但实际上潜藏深意，与其战略竞争环境研判紧密相连，旨在塑造中东战略环境。前者旨在为美国从中东转移出精力和资源，以在亚太和欧洲集中精力对付中、俄，后者旨在加强中东与西方的利益捆绑，推动地区国家与中、俄脱钩断链。

重塑中东战略环境与遏制中、俄是拜登政府新中东战略的核心使命。战略环境塑造本质上是改变战略环境，通过政治、经济、军事、安全等一系列机制性安排来影响进而改变中、俄与地区主要国家开展合作的意愿和行为，扭转其不利战略态势，也就是说，既要消除中东地区对美国不利的威胁因素，也要为美国与地区国家合作创造机遇，遏制中、俄在中东影响力不断扩大趋势，最终修复美国主导的中东秩序。拜登政府对中东战略环境和地区秩序的重塑，侧重于以下五方面：重建美国的领导地位，在地区事务上发挥领导作用；重塑基于西方价值观的地区规则；重建伙伴关系，加强与盟友合作；重建美国领导的地区安全体系，加强军事与安全的一体化；重塑地区价值链和

---

① “FACT SHEET: The United States Strengthens Cooperation with Middle East Partners to Address 21<sup>st</sup> Century Challenges”.

② Ibid.

③ “National Security Strategy”.

④ Ibid.

供应链，推动经济一体化。通过战略环境塑造，美国要实现四方面的战略目标：政治上，维护美国的地区盟友和伙伴体系，阻止中、俄与美国主要地区盟友发展战略伙伴关系和开展战略性合作，防范中、俄与伊朗建立三国同盟；安全上，修补和维护美国主导的地区安全体系，阻止中、俄与地区国家开展深度军事安全合作并在地区建立军事基地，确保美国对地区主要海上通道（苏伊士运河、曼德海峡、霍尔木兹海峡）的战略控制权；经济上，迎合地区经济转型与改革需求，加强基础设施、高科技、能源、金融、粮食安全、公共卫生等领域的合作，阻止地区国家与中、俄经济捆绑加深，维护“石油美元”地位并阻止“石油人民币”结算，反对海湾国家与俄罗斯开展能源合作；意识形态上，防止中、俄与地区国家组建“威权同盟”，遏制中、俄的“修正主义”世界观在中东扩大影响力，维护新自由主义和西式民主与人权观在中东地位不受中、俄“侵蚀”。

### （三）实施多领域遏制中、俄在中东影响力的战略行动

拜登政府上台以来，围绕大国战略竞争进行了一系列重要部署，出台了一系列重要举措。在重建美国的地区领导地位方面，拜登政府改变“不行动”政策，在缓和利比亚、也门、叙利亚、巴以冲突等地区冲突，应对恐怖主义和伊朗威胁，应对新冠肺炎疫情、粮食危机、气候变化、能源转型、人工智能、难民危机等地区重大挑战方面提出倡议，开展斡旋，促进对话与和解，竭力扮演领导者或关键角色，如促成也门停火、斡旋利比亚开展政治对话、推动沙特与卡塔尔和解、缓和美国与巴勒斯坦关系等。

在重塑地区规则方面，美国以西方政治和意识形态为指导，倡导以所谓民主、自由、人权为核心的西方价值观和维护“基于规则的国际秩序”，指责中国和俄罗斯推行“威权主义”和“修正主义”，破坏地区和国际秩序。拉拢地区国家加入“民主联盟”，以对抗“修正主义联盟”和“威权联盟”。美国希望与地区国家协调制定在粮食安全、公共卫生、气候变化、信息安全、人工智能、新能源、劳工使用等方面的国际规范。此外，美国竭力挑拨离间中、俄与地区国家关系，大肆抹黑中、俄，制造并炒作涉疆问题、债务陷阱、信息安全、民主人权、环境、腐败、新冠肺炎疫情等话题，指责中国搞“经济胁迫”，渲染与中国打交道的“风险”。

在重建伙伴关系方面，美国采用加强合作、提供援助为主要手段，积极回应沙特等地区伙伴在安全和经济方面的紧迫战略诉求，重点修复与沙特、

阿联酋、土耳其、埃及和以色列等国关系。“以目标为导向，打造可变性四边形”，重建美国联盟和伙伴体系，打造美国发挥引领或领导作用的地区合作机制，建立多层次小多边合作机制，如建立“新四方机制”（I2U2）<sup>①</sup>、内格夫论坛（The Negev Forum）<sup>②</sup>、“东地中海天然气论坛”，恢复美国—海合会年度峰会机制，举行美国与阿拉伯九国论坛（GCC+3）<sup>③</sup>。同时，美国对地区盟友和伙伴发展同中、俄关系发出威胁，“警告在维持与美国伙伴关系的同时与中国接触或增进合作的风险”。<sup>④</sup>

在重塑价值链和供应链方面，美国重视关涉发展领域的竞争，在打压中、俄与地区国家合作的同时，竭力创建新经济生态，这也是拜登的中东战略不同以往的重要特征。美国千方百计地阻挠地区国家与中、俄开展重大和敏感项目合作，抹黑“一带一路”。美国竭力阻止以色列、沙特、阿联酋、土耳其等国与中、俄开展敏感基础设施和重大经济项目、高科技领域合作，并不惜对这些国家发出威胁和制裁。以高科技合作项目为诱饵，以“内格夫论坛”“新四方机制”、印度—中东—欧盟经济走廊（IMEC）、“东地中海天然气论坛”为主要抓手，以三大融合为目标（以色列与阿拉伯国家关系一体化；伊拉克回归阿拉伯世界；中东与欧盟、印度的一体化），打造与西方链接的产业链和交通走廊，推动面向美西方的地区一体化进程，强化与中、俄在中东的经济、技术和能源领域的竞争，抗衡“一带一路”倡议，使中东地区国家摆脱对中、俄的经济依赖，逐步形成新的地区经济圈，最终促成地区国家与中、俄的脱钩断链。2022年拜登访问沙特时，提出加强与海湾国家在核能、新能源、航天航空、新一代信息技术、交通走廊、医疗卫生、粮食安全和应对气候变化等领域的合作。这些领域都是当前中、俄与地区国家合作的重点领域，也是优势领域。拜登访问沙特时与该国签署了新能源、“5G”和“6G”通信、

---

① 该机制由以色列、印度、美国和阿联酋四国组建而成。2022年7月，拜登访问中东时首次举行峰会。

② 该论坛由美国、以色列、埃及、阿联酋、巴林、摩洛哥六国组成，其成员国主要开展清洁能源、教育、食品与水资源安全、卫生、旅游和地区安全等领域合作。该机制旨在培养阿拉伯与以色列和解与合作，同时带有反伊朗地区联盟之意。2022年11月，该论坛合作框架文件通过。2022年6月，论坛在巴林举行会议，成立常设委员会。

③ 阿拉伯九国包括海合会六国（沙特、阿联酋、科威特、阿曼、卡塔尔和巴林）和埃及、约旦、伊拉克。

④ David Schenker & Robert Satloff, “Middle East Policy from Trump to Biden: Views from Inside the State Department’s Near East Bureau”, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/middle-east-policy-trump-biden-views-inside-state-departments-near-east-bureau>, 2023-10-06.

航天技术、公共卫生、农业发展、基础设施等领域的合作协议，其中蕴含的取代中、俄的意图非常明显。2022 年 7 月，美国首次举行“新四方机制”峰会，企图联合四方在资金、技术、市场等方面优势，以水、能源、交通、太空、卫生、粮食安全、关键新兴技术为优先合作领域<sup>①</sup>，与中国进行竞争。该机制被广泛认为是“中东版四方机制”（Middle Eastern Quad），以此对抗中国在西印度洋地区的影响力。<sup>②</sup> 美国高官明确表示，“新四方机制”为深化经济一体化提供了一个新的区域合作平台。<sup>③</sup> 为对抗“一带一路”，美国积极推动全球基础设施和投资伙伴关系（PGII）在中东落地。在 2023 年二十国集团领导人峰会上，拜登联合多国正式宣布启动“欧洲—中东—印度走廊”，推动沙特、阿联酋、以色列、约旦等国加入走廊建设项目。这两个项目旨在为地区国家提供可靠的替代市场、技术和融资选择，以打造与中国脱钩的地区价值链和新的经济圈，且对冲“一带一路”与遏制中国经济影响力。<sup>④</sup>

在重建美国主导的安全体系方面的主要措施包括：继续维持美国在中东的军事存在，明确宣布对威胁美国利益的域内外大国保持军事威慑。美国国防部负责中东事务的高级官员达娜·斯透尔（Dana Stroul）表示，尽管美国从阿富汗和伊拉克大幅撤军，但美国在中东驻军人数仍超过 3 万，“美国对中东的承诺并没有改变”，美国将保持军事存在以应对来自中国、俄罗斯和伊朗的威胁。<sup>⑤</sup>

---

① “Joint Statement of the Leaders of India, Israel, United Arab Emirates, and the United States (I2U2)”, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/14/joint-statement-of-the-leaders-of-india-israel-united-arab-emirates-and-the-united-states-i2u2>, 2023-10-06.

② Manjari Singh, “I2U2: A Strategic Bloc Or A Minilateral Partnership?”, *The Defence Horizon*, <https://www.thedefencehorizon.org/post/i2u2-strategic-bloc-minilateral-partnership#:~:text=Bottom-line-up-front%3A%20I2U2%20is%20touted%20as%20an%20%E2%80%98international%20forum,%27s%20sustainability%20and%20makes%20it%20result-oriented.%20So%20what%3F%3A>, 2023-10-06.

③ “Under Secretary Fernandez’s Remarks at the Inaugural I2U2 (Israel, India, the UAE, and United States) Business Forum”, <https://www.state.gov/remarks-at-the-inaugural-i2u2-business-forum>, 2023-10-06.

④ Melissa Hancock & Megha Merani, “I2U2: America’s Answer to Curbing China and Upping Food Security”, <https://www.agbi.com/analysis/i2u2-americas-answer-to-curbing-china-and-upping-food-security>, 2023-10-07; Maximilian Myergedalialh Ayergedalialh Aftermannara Yanappa Janardhan, “Can the US Compete with China’s Belt & Road Initiative, Responsible Statecraft”, September 29, 2023, <https://responsiblestatecraft.org/us-china-india-middle-east>, 2023-10-07; Nadeen Ebrahim, “New US-backed India-Middle East Trade Route to Challenge China’s Ambitions”, *CNN*, September 11, 2023.

⑤ C. Todd Lopez, “Defense Official Says U. S. Remains Committed to Middle East”, <https://www.militaryspot.com/news/defense-official-says-u-s-remains-committed-to-middle-east>, 2023-10-08.

美国阻止中、俄与美国的地区盟友开展重大军事安全合作并在中东建立军事基地；阻止以色列与中国开展军事技术合作；以土耳其购买俄罗斯“S-400”防空导弹系统为由，对土耳其实施制裁，拒绝向土耳其出售“F-16”战斗机，停止与土耳其开展“F-35”战斗机联合研制；警告阿联酋不要允许中国在阿建立海军基地，并以此为由拒绝向阿联酋出售“F-3”战斗机；威胁埃及若购买俄罗斯“苏-35”战斗机将触发《通过制裁反击美国对手法案》(CAATSA)；以“维护航行自由”为由，强化对东地中海和红海—波斯湾的控制，阻止外部大国控制波斯湾和该地区重要航道。积极吸纳地区国家加入多国联合舰队 (CMF)<sup>①</sup>。2022 年 4 月，美国宣布组建“联合特遣舰队 153” (CTF153)，首次将任务区扩展到红海。同年，美国宣布将在波斯湾部署 100 架无人机 (USV)，以加强对海上通道监控；组建海军第一支无人和人工智能特遣部队 (TF59)，筹建多国水上无人舰队。2023 年 5 月，新组建“联合特遣舰队 154” (CTF154)，加快吸纳中东国家进入美国主导的安全体系，加强地区反导体系和情报共享机制建设。此外，美国将以色列由欧洲司令部防区转至中央司令部防区，给予卡塔尔“非北约主要盟友” (MNNA) 地位<sup>②</sup>，大幅增加多国联合军演频次<sup>③</sup>，加大军售、军援、军事培训力度，加强与地区国家的军事安全合作。2023 年 9 月，美国与巴林签署战略安全与经济协议，这是美国与阿拉伯国家签署的第一个具有准同盟性质的安全协议。与此同时，美国积极推动沙特与以色列和解，力推达成包含沙以关系正常化、美沙安全协议、美沙核能合作在内的一揽子协议<sup>④</sup>；发挥区域外盟友和伙伴作用，推动北约、欧盟、英国和印度在中东安全事务上发挥更大作用，协同对付中、俄。这些军事活动高度契合美国 2022 年版《国家安全战略》之要义，且与其他手

---

① 截至 2023 年 11 月，多国联合舰队成员共有 38 国，其中包括沙特、埃及、阿联酋、以色列、卡塔尔、阿曼等中东国家。

② 截至 2023 年 12 月，中东地区已有以色列、埃及、约旦、巴林、科威特、摩洛哥、突尼斯和卡塔尔等 8 个国家成为美国的“非北约主要盟友”。

③ 2021 年美国在中东与地区伙伴共举行 33 场联合军事演习，2022 年增加到 70 场。See “Transcript: Dana Stroul, Deputy Assistant Secretary of Defense for the Middle East, and Senior Department of Defense Leaders Participating in the United States – Gulf Cooperation Council Working Group Meetings”, <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3296875/dana-stroul-deputy-assistant-secretary-of-defense-for-the-middle-east-and-senio>, 2023-10-08.

④ “Joe Biden Makes his Big Middle East Push: A Saudi Arabia – Israel Pact”, *The Financial Times*, October 3, 2023.

段形成合力，有助于对抗中东域外力量在该地区的军事扩张。

### 三 中东秩序加速演进态势下美国的中东战略困境

与此前相比，以重塑战略环境为目标的拜登政府的中东新政确实带有不少新的元素、新的想法。它突出体现为“六个强调”：一是强调系统性，力求全面发挥美国在中东政治引领、规则塑造、军事威慑、外交主导、经济链接等方面的协同作用，纠正军事中心主义思路。二是强调平衡性，既要纠正“过去 20 年对外政策着力点主要集中于应对中东的安全威胁，未能充分考虑到全球优先事项”<sup>①</sup>，也要纠正因进行过度战略收缩而忽视中东，导致地区陷入权力真空且出现损害美国利益与安全的情势。三是强调发挥外交的主导作用，限制使用武力，不再寻求“用军事手段实现政权变更或重塑社会发展”。四是强调务实性，淡化理想主义，即“放弃宏伟的计划，转而采取更为实际的步骤，以维护美国的利益”，不再寻求对中东国家的“民主改造”。拜登竞选期间和上任初期竭力宣扬价值观外交，攻击沙特是国际社会的“贱民”（pariah）<sup>②</sup>，但实际上很快就被迫采用实用主义路线，实现了对穆罕默德·本·萨勒曼王储从“贱民”到碰拳再握手的尴尬转变。为此，他对沙特的访问在美国国内遭到猛烈抨击。五是强调联盟的核心作用，点明美国对外战略的核心是“重新参与、振兴和重新构想我们最大的战略资产：美国的联盟和伙伴关系”。为此，美国加强旧联盟，创建新联盟，联合新旧联盟<sup>③</sup>，淡化“美国第一”和单边主义。六是强调战略链接，美国在加强区域内部一体化建设的同时，努力寻求将中东与印太战略、地中海—欧洲战略进行链接。尽管拜登祭出不少新招，力图推出中东“新政”，不过当下美国的中东战略实施面临多重挑战，战略环境塑造并未向预期方向发展。

#### （一）美国拜登政府的中东新政存在致命缺陷

第一，拜登在亚太、欧洲与中东之间的再平衡难度系数太大。拜登的中

---

<sup>①</sup> “National Security Strategy”, p. 42.

<sup>②</sup> “Biden Has Changed His Tune on Saudi Arabia”, *NPR*, June 9, 2022, <https://www.npr.org/2022/06/09/1103997616/biden-has-changed-his-tune-on-saudi-arabia>, 2023-10-09.

<sup>③</sup> Secretary Antony J. Blinken Remarks to the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS), “The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era”.

东政策虽力求保持平衡，但战略收缩依然是其内核。美国虽宣称保护盟友，但实际上并不愿履行安全承诺，担心再次深陷中东事务。这从拜登一再拒绝与阿联酋、沙特等国签署具有约束力的安全协定可见一斑。从奥巴马到特朗普两届政府在此方面的努力均以失败而告终，拜登恐也难逃这一命运。特朗普时期助理国务卿大卫·申克尔不无遗憾地指出，美国试图离开中东，但总会以这样或那样的方式被拉回来。<sup>①</sup> 2023年第四季度爆发的新一轮巴以冲突再次印证了这一点。拜登剩余任期将被迫将大量时间和精力用于处理中东事务。正因为此，美国学者对拜登政府在卷入乌克兰和以色列两场冲突后是否还有精力来应对中国提出了疑问。<sup>②</sup>

第二，美国政府缺乏资源和能力推进其承诺的重大项目。拜登在中东的“四大工程”（“新四方机制”、印度—中东—欧盟经济走廊计划、重返伊核协议、推进沙特与以色列关系正常化）都面临不确定前景。拜登执意重返伊核协议实际上已然失败；沙以关系正常化推进也因巴以冲突爆发、沙特决定冻结谈判而面临变数；美国推动印度—中东—欧盟经济走廊计划，则面临地缘政治冲突、投资金额巨大、沙漠地带修建铁路技术难度较大等诸多难题，巴以冲突凸显了以色列作为链接阿拉伯世界与欧洲、印度的中间连接点所具有的政治和安全上的不可靠性和不稳定性。同时，美国中东政策的强烈党派属性以及美国国内政治对拜登的中东政策也构成重要掣肘。拜登改善与土耳其、阿联酋、埃及和沙特关系的努力，以及与伊朗的接触在美国国内尤其是国会面临巨大阻力。拜登承诺对土耳其出售“F-16”战斗机议题在国会一直难以获得通过。2023年10月，20多名民主党参议员致信拜登，要求拜登设定沙特与以色列实现和平的条件，反对向沙特出售先进武器、给予沙特安全保障和允许沙特进行铀浓缩。<sup>③</sup> 此外，拜登任期接近结束，2024年美国即将迎来新的总统选举。拜登的中东政策能否得以延续存在很大不确定性。

---

<sup>①</sup> David Schenker & Robert Satloff, “Middle East Policy from Trump to Biden: Views from Inside the State Department’s Near East Bureau”, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/middle-east-policy-trump-biden-views-inside-state-departments-near-east-bureau>, 2023-10-09.

<sup>②</sup> Damien Cave, “Ukraine. Israel. Can America Support Two Wars and Still Handle China?”, *The New York Times*, December 9, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/11/09/world/asia/gaza-israel-asia.html>, 2023-11-14.

<sup>③</sup> Laura Kelly, “20 Senate Democrats Lay Out Conditions for Israel, Saudi Arabia Peace”, <https://thehill.com/policy/international/4238508-20-senate-democrats-lay-out-conditions-for-israel-saudi-arabia-peace>, 2023-10-10.

第三，拜登的中东新政重回老路，以自我利益为中心，陷入理想与现实悖论。拜登虽宣称不再以宏大叙事或宏伟计划来针对中东，但实际上又回归老路，以通过大国竞争棱镜来看待中东，以大国竞争来定位中东并指导其中东政策。美国将中东作为大国博弈的战场和“棋子”，忽视了地区国家的利益，缺乏对地区自主发展权的尊重，难逃失败宿命。对此，有美国学者警告拜登在中东必须提防大国竞争陷阱。<sup>①</sup>

第四，拜登政策的不平衡性和非公正性使其政策难以赢得地区国家的支持。这种不平衡和不公正在美国处理巴勒斯坦问题、以色列与阿拉伯世界关系上表现得淋漓尽致。美国在巴以问题上采取双重标准，严重偏袒以色列，而忽视巴勒斯坦等阿拉伯国家的利益。在 2023 年 10 月以来以色列针对加沙地带采取的军事行动上，美国不顾加沙出现的严重人道主义危机，不仅向以色列提供全方位支持，还反对人道主义停火，这一政策在阿拉伯和伊斯兰世界再度激起强烈反美情绪，重挫了美国在阿拉伯国家的声誉。<sup>②</sup>

第五，拜登的中东战略具有内在冲突性，必然带来反噬效应。这种冲突包括：处理战略优先与重点的内在矛盾，既要从中东战略收缩，在大国竞争框架下又不得不回防中东；应对伊朗政策的内在矛盾，既要与伊朗缓和关系，又要威慑伊朗；履行安全承诺问题，既公开表态支持，又不愿不敢承担责任；平衡阿以、巴以矛盾，既支持以色列与阿拉伯国家和解，又对巴以和谈缺乏兴趣；多重标准问题，区别对待以色列和沙特、阿联酋、土耳其等其他地区盟友和伙伴，不能“一碗水端平”。2023 年 10 月以来新一轮的巴以冲突及其外溢与拜登政府的中东政策紧密相关。拜登为打造反伊朗地区联盟，全力推进亚伯拉罕进程，忽视巴以和谈，不仅导致巴以内部激进力量上升、巴勒斯坦问题被边缘化，还造成地区力量结构失衡，激化以伊朗为首的地区抵抗阵线与美国领导的反伊朗地区联盟的矛盾，最终引发使美国不得不重返中东的地区新冲突，反噬美国自身。

## （二）美国称霸中东战略难抵地区秩序变化大势

在百年大变局背景之下，全球和地区多极化趋势难以逆转。拜登中东新

---

<sup>①</sup> Mandy Terc & Kevin Sshwartz, “The Fallacy of Great - Power Rivalry in the Middle East”, *Responsible Statecraft*, March 10, 2021, <https://responsiblestatecraft.org/2021/03/10/the-fallacy-of-great-power-rivalry-in-the-middle-east>, 2023-10-08.

<sup>②</sup> “Biden Administration Privately Warned by American Diplomats of Growing Fury against US in Arab World”, *CNN*, November 10, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/11/09/politics/biden-diplomats-warn-middle-east-fury/index.html>, 2023-11-14.



政难以阻止中国、俄罗斯与中东地区国家关系持续发展，难以扭转中东发展大势，难以阻止中东进入“后美国时代”。

自进入 21 世纪第三个十年，在新冠肺炎疫情、大国竞争、乌克兰危机、国际经济与能源格局变化等多个因素推动下，多元力量助推中东多极格局形成。实际上，即使在拜登上台以来，“后美国时代”的中东秩序还在加速演进。域外其他力量加快进入中东步伐，域内大国希望主导地区事务意愿和能力也显著上升。域外大国在中东逐步形成“一超多元”格局难以改变。一方面，过去十年，美国日益走向相对衰落、美国的中东战略持续失败以及美国推行从中东战略收缩政策，导致美国在地区事务上影响力、控制力、塑造力明显下降，美国在中东的声誉接连遭到重创，地区国家远美、疏美倾向日益明显。美国在多领域绝对优势地位被打破，在政治、发展领域日益被中、俄、印度赶超。这种大势在短期内是难以改变的。美国在中东开展对中、俄战略竞争可利用的工具不多，难度不小。

另一方面，针对美国和西方在中东对中、俄的打压，中、俄也不会坐视不管、无所作为。2022 年底，中国国家主席习近平出访沙特，并成功举办中沙、中海、中阿三场峰会，将中阿战略伙伴关系推升到新的高度。2023 年 3 月，中国成功调停沙特与伊朗矛盾，促成两国关系正常化。这也是中国在中东破局之大动作。美国普林斯顿大学在阿拉伯国家开展的关于中美战略竞争主题的民调显示，中国在地区大多数国家受欢迎度都超过美国，并预测这一状况还将持续下去。<sup>①</sup> 而深陷乌克兰危机的俄罗斯继续保持对中东重要投入，并作为其突破西方遏制围堵的重要方向。乌克兰危机发生后，俄罗斯在其新的对外政策构想中高度重视伊斯兰世界的作用，拟以叙利亚、伊朗、阿尔及利亚为支点，以沙特、阿联酋、土耳其为突破口，以政治、军事、能源、粮食合作为主要抓手，继续维持和拓展与地区国家合作，积极打通“南北国际走廊”，强化与伊朗关系，以打破西方围堵。

### （三）地区国家战略自主意识挑战美国在中东推行的大国竞争战略

当下，地区国家寻求独立于美国与西方的战略自主并寻求主导本地区事务的发展大势难以改变，美国在中东搞大国竞争不得人心。土耳其、伊朗、沙特、

---

<sup>①</sup> Michael Robbins, “Public Views of the U. S. – China Competition in MENA”, July 2023, [https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII\\_US-China\\_Report-EN.pdf](https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABVII_US-China_Report-EN.pdf), 2023-10-08.

阿联酋和以色列等国家在地区事务上发言权不断增大，并积极争夺地区事务的主导权，希望与美国等西方国家分享中东地区事务的领导权。中东国家对拜登缺乏信任，对美国的安全承诺也不敢信以为真，它们对美国从中东进行战略收缩以及国际格局的多元化大势保持清醒认识。阿拉伯学者马哈茂德·阿鲁什一针见血地指出，“美国的新活动不能被视为美国在中东的长期角色方针发生根本性改变的迹象，也不能被视为美国继续大力参与地区问题愿望的体现，而是旨在以尽量减少对美国利益的副作用的方式来管理其与该地区逐步脱离的进程。”<sup>①</sup>

中东地区国家的战略自主具有双重性，既表现在本国的事情要由自己做主，又表现在本地区的事情要由本地区国家说了算，反对外来干涉和控制。在巴以问题上，美国对日益右翼化的以色列领导层无计可施。在库尔德问题上，土耳其与美国矛盾冲突不断，土耳其持续军事打击美国支持的叙利亚库尔德武装。在也门问题、黎巴嫩问题、利比亚问题上，本地区国家发挥主要作用，美国多方施压沙特停止也门战争未能产生效果。在沙特与以色列建交问题上，美国威逼利诱，多方施压，但沙特没有松动。在沙伊关系上，沙特不顾美国反对，坚持与伊朗和解。在应对乌克兰危机、发展与中国关系、增产石油、重新接纳叙利亚入阿盟等问题上，沙特等地区国家并未选边站队，依照美国懿旨行事，而是按照自身利益独立行事，甚至与美国针锋相对。

中东国家不断加强战略自主，根本原因有三：一是地区国家认识到国际力量格局与国际秩序已发生历史性变化，东升西降、世界多极化乃大势所趋。沙特官员称，美国继续认为自己是世界上唯一的极，这是不对的。世界已经是多极化，中国、俄罗斯、美国、欧盟、沙特都是其中的一极。<sup>②</sup>二是这些国家对美国日渐失望，对美国提供安全保护失去信心，担忧美国日益远离中东，认识到“安全靠美国”传统思路已难以为继。“阿拉伯剧变”爆发之际美国未出手救助埃及总统穆巴拉克、美国不顾地区盟友反对执意与伊朗达成核协议、不支持沙特和阿联酋针对也门胡塞武装发动的战争、对沙特与阿联酋遭

---

<sup>①</sup> 马哈茂德·阿鲁什：《美国在中东新活动的背后是什么？》，载卡塔尔半岛新闻网站：<https://chinese.aljazeera.net/opinions/2023/8/21/%E7%BE%8E%E5%9B%BD%E5%9C%A8%E4%B8%AD%E4%B8%9C%E6%96%B0%E6%B4%BB%E5%8A%A8%E7%9A%84%E8%83%8C%E5%90%8E%E6%98%AF%E4%BB%80%E4%B9%88>，2023-10-15。

<sup>②</sup> “The 500 Years of Euro-Atlantic Global Ascendancy are Over”，*Newsweek*，May 9，2023，<https://moderndiplomacy.eu/2023/05/09/newsweek-the-500-years-of-euro-atlantic-global-ascendancy-are-over>，2023-10-11。

到弹道导弹和无人机袭击未积极提供保护、不顾后果从阿富汗撤军、支持库尔德武装损害土耳其国家安全等，美国的这些行动促使地区国家采取更加独立自主的政策。三是美国等西方国家不能为地区国家正在进行的深刻经济转型与改革提供关键性支持。“华盛顿共识”和新自由主义在中东已被证明是无效和失败的。中国的发展模式以及中国拥有的巨大市场、资金、技术等优势对地区国家产生强大吸引力。“发展靠中国”已成为地区国家普遍共识。沙特推行政治、经济和外交上的多元化是与穆罕默德·本·萨勒曼王储提出的“2030 愿景”战略规划紧密相连的。

与此同时，在大国竞争和世界日趋多元化时代，地区性大国或中等强国的地位明显提升，对外政策自主性和自由度扩大。沙特、阿联酋和土耳其等中东地区大国日益不愿盲目追随美国的领导，不再愿意接受美国和西方强加的政策和秩序，而强调独立自主，并在大国竞争中纵横捭阖，提升自身影响力，谋求更大利益。高盛集团战略思想家贾里德·科恩指出，由于大国竞争，土耳其、摩洛哥、埃及和海湾国家等地缘政治“摇摆国”正在崛起为至关重要的力量。<sup>①</sup> 这些中东国家已成为“全球南方”的中坚力量，将对大国竞争格局、全球治理、国际安全带来重要影响。二十国集团、金砖国家机制、上海合作组织纷纷向中东国家伸出橄榄枝。中东国家寻求加入金砖国家机制传达了它们对西方及其主导的旧世界秩序的不满，显示出这些国家渴望拥有独立于美国的多样化全球伙伴关系。它们既希望与中国建立密切的经济关系，又与美国保持密切的经济关系，且能够随意与包括俄罗斯在内的所有国家交往。沙特能源大臣前高级顾问穆罕默德·萨班称，“沙特根据自身利益，尤其是经济和政治利益做决定；沙特不在乎任何其他意见或强加给它的意见；沙特不接受美国奉行发号施令的单边政策。”<sup>②</sup> 因此，美国要想逆转中东地区发展大势，借助重塑战略环境来遏制中、俄，维护美国主导的中东秩序是不现实、不可能实现的目标。

## 四 结语

拜登政府的中东政策与前任奥巴马政府、特朗普政府虽有所不同，但亦

---

<sup>①</sup> Jared Cohen, “The Rise of Geopolitical Swing States”, *Goldman Sachs*, 15 May 2023, <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/the-rise-of-geopolitical-swing-states.html>, 2023-10-10.

<sup>②</sup> “The 500 Years of Euro-Atlantic Global Ascendancy are Over”.

有不少共性。不同时期，美国的中东政策呈现出不同特点，这与全球格局变化、美国全球战略面临的挑战、美国政府的定期更换、美国领导人的个性风格有一定关系。纵观二战结束以来美国的中东战略演化，虽然政策不断调整，但一些核心元素一直未发生太大变化。

第一，服务、服从于美国的全球战略。美国的中东战略在冷战时期服务、服从于美国与苏联的全球性冷战，而在后冷战时期则服从于维护美国的全球霸权之需。进入战略竞争时代，其中东战略又服务于大国竞争。拜登明确称，为了“反击俄罗斯的侵略，让美国置于超越中国的最佳位置，美国需要努力实现中东这一全球重要地区的更大稳定”。<sup>①</sup>

第二，将保护以色列的安全视为美国在中东的核心利益。虽然美国国内对以色列是美国的战略资产还是战略负担存有争议，但两党对以色列的一致支持并没有减弱。即使奥巴马和拜登两届政府在巴以问题、伊朗核问题、美国的中东政策上与以色列政府存在一定紧张关系，但是两届政府对以色列的军事支持非但没有减弱，反而进一步加强了。

第三，保障中东对美西方的能源安全供应。这一点在 20 世纪后半期特别明显。进入 21 世纪后，随着美国实现了能源独立，从中东石油购买者摇身一变为中东石油出口的竞争者，但维护以美国为首的西方世界的能源安全供应这一政策并未发生动摇。拜登也强调他之所以访问沙特，是因为美国看重中东对全球能源安全的重要性以及沙特协助美国稳定国际石油市场的独特价值。<sup>②</sup>

第四，依靠建立军事基地、组建地区盟友和伙伴体系来维护美国的利益和区域霸权。这是美国维护地区霸权的战略支柱。美军军事基地是美国维护其中东地区霸权的核心资产。即使在从中东战略收缩背景下，美国也没有裁减在中东的军事基地，驻军数量也没有明显变化。此外，美国的地区盟友体系是多层次、多用途的，包括北约盟友（土耳其）、非北约主要盟友（以色列、埃及、约旦、巴林、科威特、摩洛哥、突尼斯和卡塔尔）、地区战略伙伴（沙特、阿联酋、阿曼）等。以色列、沙特、埃及属于美国在地区的战略性资产，而其他则属于功能性资产，包括政治、军事、反恐等方面。数十年来，虽然伊朗、埃及、土耳其等少数国家在美国地区战略中的角色发生了微妙变

---

<sup>①</sup> Joe Biden, "What I hope to Accomplish in Saudi Arabia and Israel", *The Washington Post*, July 9, 2022.

<sup>②</sup> Ibid.

化，但美国的地区盟友体系未发生根本性调整。<sup>①</sup> 同时，虽然美国在地区盟友伙伴众多，但美以拥有特殊关系，以色列的地位和价值远优于、高于其他盟友和伙伴，这也埋下了盟友间不睦、冲突的种子。从上述情况可以看出，美国的地区战略具有自私性、霸权性和冲突性。

拜登的任期还未结束，但其中东战略未能给中东带来稳定和繁荣，实际上已宣告失败。他上任后在中东所寄希望的战略目标迄今为止一个也没有实现：中东再次爆发新的巴以冲突并引发地区动荡、未实现恢复伊核协议、组建地区反伊朗联盟遭重挫、《亚伯拉罕协议》既有成果因巴以冲突面临后退威胁、沙特与以色列关系正常化谈判被无限期冻结、“中东版四方机制”和印度—中东—欧盟经济走廊两个地区合作倡议遭遇地缘政治严重冲击。与拜登宣称的相反，中东地区非但没有冲突降级反而出现冲突持续升级，整个阿拉伯世界和伊斯兰世界再次掀起强烈反美浪潮，本想从中东继续收缩的美国被迫持续向地区投入精力和增派军力，美国面临再次陷入中东泥潭的风险。虽然面临美国的打压，但是由于中国成功调解沙伊矛盾、坚持在巴以冲突中主持公道和维护正义、坚持不懈推动与地区国家共建“一带一路”，中国在地区影响力保持持续上升的势头。所有这一切实际上与拜登的中东战略相关。尤其是在2023年10月新一轮巴以冲突面前，美国的双重标准使其鼓吹的民主、人权、规则以及所谓基于规则的地区秩序轰然倒塌。正如土耳其前总统阿卜杜拉·居尔所言，“基于规则的国际秩序在加沙已经坍塌”。<sup>②</sup> 与2022年拜登出访中东前相比，一年多后的今天，美国在中东的战略处境进一步恶化，拜登的中东战略环境重塑已成一场幻想。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

---

<sup>①</sup> 伊朗在1979年伊斯兰革命前为美国的地区关键盟友，革命后两国反目成仇。埃及在1973年“十月战争”前在苏联支持下长期反美、反以色列，战后埃及与美国和解，1974年与美国恢复外交关系，脱离亲苏阵营加入亲美阵营。土耳其1952年加入北约，长期追随美国和西方。2002年正义与发展党领导人埃尔多安上台执政后，土耳其虽仍留在北约里，继续允许美国和北约在土境内建立军事基地，但日益强调独立自主外交使其与美国和北约矛盾日增。

<sup>②</sup> Abdullah Gül, “The Rules – Based International Order Is Collapsing in Gaza”, Project Syndicate, November 13, 2023, <https://www.project-syndicate.org/commentary/international-hypocrisy-on-gaza-helps-authoritarian-leaders-by-abdullah-gul-2023-11, 2023-11-15>.