

中东 2019： 内外危机加剧与地区格局失衡

秦天 董冰

【内容提要】2019年中东局势呈现内外危机加剧、地区格局失衡两大特征。从大国看，美国针对伊朗的“极限施压”空前严厉，伊朗设法反制，双方游走冲突边缘。美伊对峙的松与紧影响着波斯湾与西亚的安与危。从地区看，苏丹、阿尔及利亚、伊拉克、黎巴嫩四个阿拉伯国家爆发持续性民众抗议，冲击旧政治体制，上演新版“阿拉伯之春”。四国动荡加剧阿拉伯阵营弱化，引发土耳其、以色列、伊朗三强竞夺，地区格局进一步失衡。美伊关系紧张、阿拉伯世界弱化、地区格局失衡既是老问题，又有新表现，持续搅乱中东局势。

【关键词】中东 美伊关系 阿拉伯世界

【作者简介】秦天，中国现代国际关系研究院中东所副研究员；董冰，中国现代国际关系研究院中东所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)01-0050-18

2019 年中东局势乱点纷呈，内外危机加剧，新老矛盾激化。热点问题不仅没有缓和，反而进一步恶化，美伊对峙、伊核危机显著升级；地区格局进一步失衡，土耳其、以色列、伊朗对阿拉伯世界的优势持续扩大；该地区国家建设与治理的顽疾复发，多个阿拉伯国家出现持续性民众抗议潮。整个地区的安全、稳定与繁荣仍未可期。

一、美伊对峙频酿险情

2019 年，美国把对伊朗“极限施压”推向极致，伊朗被迫反制。美伊关系、伊核问题同时恶化，造成系列危机乃至擦枪走火事故，成为影响本年度中东安全的最大变量。

（一）美国大搞“极限施压”

美国打出“极限施压”的组合拳，且无所不用其极。一是封杀伊朗石油等支柱产业。石油行业是伊朗的经济命脉，石油出口收入占伊朗国家总收入的 40% 以上，更是现汇收入的主要来源。2019 年 4 月 22 日，美国务卿宣布不再允许进口伊朗原油的国家获得制裁豁免，并誓言将伊朗石油出口“归零”。由于美国金融制裁的强大威慑，多数进口方不敢违背美国的“封杀令”，致使伊朗石油出口锐减。截至当年 9 月，伊朗石油出口已由制裁前的 250 万桶/日下降至约 13 万桶/日。^[1]即使伊朗还能出口少量石油，但由于美国金融制裁的严格限制，伊朗也无法回笼卖油款项。美国全面封杀伊朗石油出口是史无前例的。美国对伊朗的制裁、封锁已经长达 40 年，从 20 世纪末就开始限制外国对伊朗的能源投资，2011 年以来又对伊朗进行石油制裁，但在 2019 年之前伊朗的石油出口均值最差时仍可达 100 万桶/日。

[1] “Politician Confirms Iran's Oil Exports Have Collapsed,” Radio Farda, Nov 5, 2019, <https://en.radiofarda.com/a/politician-confirms-iran-s-oil-exports-have-collapsed/30254916.html>.

此次美国将伊朗的石油出口“归零”，为打压伊朗的最极端措施。2019年5月以来，美国还对伊朗的钢、铁、铜、铝等金属工业进行制裁，2020年1月又将制裁扩至建筑、制造、纺织、矿产等行业，掐断这些部门的出口创汇；将伊朗最大的石化企业、钢铁企业、铝业公司、铜业公司等悉数拉入制裁名单，封杀相关制品出口；^[1]将伊朗央行、国家发展基金（伊朗主权财富基金）列入制裁名单，进一步收紧金融绞索。至此，美国制裁覆盖了伊朗国民经济的多数关键部门，核协议取消的各项制裁基本恢复。

二是制裁伊朗强力部门与统治集团。在重击伊朗石油命门的同时，美国政府也试图摧垮伊朗统治集团及其背后的支柱。2019年4月8日，美国国务院将伊朗伊斯兰革命卫队定为“外国恐怖组织”（FTO），指其作为伊朗国家工具，直接参与、资助和推动恐怖主义，要求各方不得与之做生意。革命卫队是伊朗的两支正规军之一，是保卫国家政权安全的精锐部队，在国民经济中也具有重要地位。革命卫队负责伊朗的海外秘密行动，扶持代理人武装，但与“基地”组织、“伊斯兰国”等国际社会公认的恐怖组织仍有天壤之别。美国混淆国际反恐标准，抛弃往届政府的审慎态度，将革命卫队整体定为“恐怖组织”，把对伊朗的涉恐指控推向高潮。2019年6月24日，特朗普签署行政令，制裁伊朗最高领袖及其任命的官员，并把伊朗外长、武装力量总参谋长、司法总监、领袖办公室主任、领袖外事顾问、领袖军事顾问、领袖次子、最高国家安全委员会秘书等高官先后列入制裁名单。以往美国主要制裁的是直接涉恐、涉核的执行官员，此番密集制裁伊朗最高领袖及其心腹，实属史上罕见。

三是对伊朗进行赤裸裸的外交孤立、网络攻击和破袭行动。为配合美国退约、制裁等举措，美国政府在国际社会极力制造反伊气氛。2019年2

[1] 据美财政部说法，伊朗最大石化公司“波斯湾石化工业公司”占据了伊朗石化产能的40%以及石化产品出口收入的50%，最大钢铁企业“穆巴拉克钢铁公司”占据国内产能的50%，最大铝业公司占伊朗铝产量的75%。

月中旬，美国与波兰在华沙联合主办中东未来和平与安全大会，召集 60 多国与会，主要议题就是如何应对伊朗威胁。美国派出由副总统、国务卿、特朗普女婿库什纳组成的强大阵容参会，并借机烘托阿拉伯国家、以色列合作抗伊的议题。10 月，华沙会议后续分组会陆续召开，议题分别是网络安全、人权、海事安全、能源安全等，背后均暗指伊朗。美国对伊朗的网络战、暗战早已有之，“震网”病毒为经典案例。2019 年，美国的行动更频密且公开化。1 月，伊朗试射卫星，未入预定轨道，2 月再度试射失败；8 月，伊朗准备发射卫星，但运载火箭测试时即爆炸损毁。美国《纽约时报》披露，美情报部门强化对伊朗导弹研发的破坏力度，将劣质部件渗入伊朗航空工业供应链中，导致其卫星、火箭质量不济，发射成功率远低于世界平均水平。^[1]在网络攻击方面，6 月以来，美国网军攻击伊朗革命卫队某核心数据库，削弱后者锁定并攻击波斯湾油轮的能力；9 月，美国对伊朗宣传系统进行了网络攻击，造成“物理损伤”。公开的网络战和暗战背后只能是美国更多更猛的动作。

美国的“极限施压”严重损害了伊朗经济。2019 年 11 月中旬，伊朗政府决定大幅提高燃油价格，引发多地民众抗议，当局实弹镇压方稳住局势。伊朗之所以政府财政吃紧、民众生活艰难，美国制裁显然是重要原因。国际货币基金组织预测，2019 年伊朗 GDP 将衰退 9.5%。

（二）伊朗推行“边缘”政策

面对美国的“极限施压”，尤其是全面封杀石油出口，伊朗一改过去数年的克制，寻求反制和反击。这主要在三条战线上。一是挑战美国在波斯湾的主导权。伊朗海军实力远不及美国海军，却在波斯湾拥有天时、地利和非对称作战的优势。2019 年 5 月 12 日，4 艘油轮在阿联酋附近的波斯湾

[1] David E. Sanger and William J. Broad, “U.S. Revives Secret Program to Sabotage Iranian Missiles and Rockets,” *New York Times* Feb 13, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/13/us/politics/iran-missile-launch-failures.html>.

遇袭，船体受损。6月13日，2艘油轮在波斯湾再度遇袭，其中1艘起火，船员弃船获救。6月20日，美军一架RQ-4“全球鹰”无人机在波斯湾上空遭伊朗防空导弹击落，伊朗指责该无人机侵入其领空。7月19日，伊朗革命卫队在波斯湾武装扣押一艘英国油轮。9月16日，沙特东方省的重要石油设施和油田遭无人机和导弹袭击，受损严重。上述行动除击落美国无人机、扣押英国油轮外，均沦为无头案。美国和海湾阿拉伯国家指责是伊朗所为，伊朗拒不承认。从效果看，上述危机造成波斯湾安全形势恶化、国际油价短期跳涨、美国盟友受损，挑战了美国维护波斯湾航运安全这一长期原则，展示了伊朗的影响力和行动力。然而，美国对上述危机均未进行武力还击；无人机被击落后，特朗普还拍板叫停了计划中的军事报复，这增强了伊朗推行“战争边缘”政策的决心。

二是重启核研发，突破核协议制约。美国全面封杀伊朗石油出口对伊核全面协议是毁灭性的一击。核协议的实质是伊朗限制核研发换取美国减缓制裁，其核心在于取消石油制裁。伊朗无法出口石油并收回油款，核协议对伊朗的意义大打折扣。重启核研发成为伊朗反制美国的一张牌。2019年5月8日，伊朗总统宣布减少履行核协议中对伊核研发的限制条款，并称若其他各方不践行核协议承诺，伊朗会每隔60天采取突破核协议的新举措。7月上旬，伊朗出台第二阶段措施，铀浓缩丰度提高到4.5%，浓缩铀储量突破核协议规定的202.8公斤上限。9月上旬，伊朗实施第三阶段措施，宣布发展新型离心机，启用较先进的IR-4、IR-6型离心机各20台。11月上旬，伊朗采取第四阶段措施，将启用的IR-6型离心机增至60台，向福尔多核工厂的1044台空转离心机注入六氟化铀气体并开展铀浓缩活动。^[1]国际原子能机构11月发布的最新报告称，伊朗浓缩铀储量已达372.3公斤，

[1] 伊核问题全面协议规定，福尔多核工厂的1044台离心机可空运转，但不能添注气体用于铀浓缩活动。

明显超出核协议规定。^[1] 2020年初，伊朗宣布第五阶段措施，不再遵守核协议对离心机数量的限制，至此伊朗在铀浓缩丰度、低浓铀储量、离心机等所有关键方面均已突破核协议规定。伊朗重启核研发是有分寸的。进度上，伊朗分阶段宣布举措，且强调措施可逆；指标上伊朗与20%的铀浓缩丰度、制造1枚核弹所需约1050公斤低浓铀等阈值仍有距离；原则上伊朗一直未宣布正式退出核协议，依然接受国际原子能机构监督。“切香肠式”地突破核协议，可视为伊朗在核领域的“边缘”政策。

三是假代理人武装之手扰袭美国利益。2019年5月以来，地区亲伊朗势力威胁美国利益的现象增多。5月，伊拉克什叶派民兵向美国驻伊拉克使馆附近发射炮弹，类似事件后来屡有发生；6月，埃克森美孚石油公司驻伊拉克南部油田某营区遭火箭弹袭击，被迫紧急撤员。也门胡塞武装持续向沙特的机场、石油管道等民用目标发射导弹，击落沙特使用的美制无人机，9月还主动认领沙特石油设施遇袭案。此外，黎巴嫩真主党9月初向以色列北部发射数枚反坦克导弹。这条战线在2019年底突然升级。12月27日，亲伊朗的伊拉克什叶派民兵“真主旅”向美军驻伊拉克基地发射火箭弹，导致1名美军承包商身亡；美军迅速报复，打死“真主旅”20余名民兵；随后，伊拉克什叶派民兵发起反美游行，冲击美国驻伊拉克大使馆；2020年1月3日，美军用导弹炸死刚刚抵达巴格达的伊朗革命卫队“圣城旅”司令苏莱曼尼，伊朗于5天后对美驻伊拉克基地进行报复性导弹打击。此番升级使得美伊直接过招，但交锋的主战场却是在伊拉克。上述袭击是亲伊朗的什叶派武装主动为之，抑或伊朗当局直接指使，难以厘清，但伊朗以多种方式支持上述什叶派武装则是事实。伊朗正好利用这些模糊地带，威胁美国利益。

[1] Acting Director General of IAEA, “Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in light of UNSCR 2231,” IAEA, Nov 11, 2019, http://isis-online.org/uploads/iaea-reports/documents/IAEA_Iran_Safeguards_Report_11Nov2019.pdf.

（三）美伊对峙的前景研判

其一，美伊大规模开战的可能性较小。从战略意图看，美伊无意大打。伊朗实力较弱，与美国真打有政权安全风险，不会轻启战端。美国发动伊拉克战争、阿富汗战争的后遗症犹存，国内厌战情绪浓厚，特朗普更是多次表示要把美国大兵从中东泥潭带回家。出于2020年选举考虑，特朗普无意对伊朗开战。从实际动作看，伊朗涉嫌制造多次危机，却鲜少造成美国人死亡。美国则不断增加威慑力度，旨在让伊朗不敢或不能轻易发起挑衅。美国防部2019年10月称，自5月以来，美国向中东增派了预警及巡逻飞机、“爱国者”导弹防御系统、B52轰炸机及战斗机、航母战斗群、两栖船坞运输舰及相关兵员，增兵规模达1.4万。^[1]2020年初，美国驻巴格达使馆遭冲击后，再向中东增兵约3500人。打死苏莱曼尼也是美国升级对伊朗威慑的重大举措，其目的并非刺激伊朗与美国开战，而是遏制伊朗在伊拉克袭击美国利益的态势。1月8日袭击美军基地之前，伊朗通过多种渠道向美国传递动手信号，美国驻伊拉克基地提前疏散、防护，避免了人员死亡，苏莱曼尼之死引发的危机得以“软着陆”。可以说，围绕苏莱曼尼之死的较量再次验明了美伊不愿大打的底线。

其二，美伊对峙将持续，不乏擦枪走火风险。美国“极限施压”的最低目标是打击伊朗经济与国力，削弱其地区影响；基本目标则是逼伊朗回谈判桌，向美国妥协求和；若制裁造成伊朗政权危机甚至垮台，美国亦乐见其成。伊朗“边缘”政策的基本目标是逼美国缓解制裁，使自己经济脱困。从目前看，美国达到了最低目标，但未实现基本目标，较难实现理想目标。伊朗也未实现基本目标。因此，双方对峙还将持续，尤其是处于弱势的伊

[1] Mark T. Esper, “Department of Defense Press Briefing by Secretary Esper and General Milley in the Pentagon Briefing Room,” US Defense Department, Oct 11, 2019, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/1988194/departments-of-defense-press-briefing-by-secretary-esper-and-general-milley-in-t/>.

朗还会设法给美国制造麻烦。未来，美伊还会在核研发、波斯湾安全、地区代理人等战线上较量，博弈焦点会在不同战线间切换，烈度将时紧时松。

其三，和谈因素不时凸显，但速成几率较小。美伊无意大打，最终需要通过和谈来妥协。因此，美伊紧张对峙的同时，和谈的信号不时出现。2019年下半年，日本首相与伊朗总统实现互访，日本成为美伊间接沟通的一个渠道。法国总统马克龙力推“法国方案”：伊朗恢复完全履行核协议，美国允许伊朗出口部分石油。8月G7峰会、9月联大期间，马克龙几乎促成了伊朗外长、总统会晤特朗普。特朗普明确表示“无意更迭伊朗政权”，解雇鹰派国家安全顾问博尔顿；伊朗总统也声称“取消制裁则可对话”。12月，美伊罕见换囚，两国常驻联合国代表交谈，亦是美伊关系缓释的迹象。未来，美伊将一边抓牌叫板，一边试探和谈。然而，美伊要价差距大，各自国内也有掣肘。尤其是美国不减缓制裁，伊朗领导人就很难赌上政治生命与美国谈。因此美伊和谈速成的可能性较低，围绕“谈”的斗争将曲折而反复。

二、地区强国侵蚀阿拉伯板块

近年来，阿拉伯世界的叙利亚、也门、伊拉克、利比亚等国不同程度陷于战乱，域外大国干预力度有限，土耳其、以色列、伊朗三个非阿拉伯强国乘机蚕食阿拉伯板块，甚至在阿拉伯国家互相争夺势力范围。^[1]2019年，地区强国进逼、阿拉伯阵营疲软尤为明显，力量失衡与摩擦冲突相伴而生。

（一）土耳其第三次发兵叙北

2019年10月9日，土耳其发起“和平之泉”军事行动，土军及其支持的叙利亚反对派武装在叙土边境东段向南突进，打击控制该区域的叙利亚

[1] 吴冰冰：《中东战略格局失衡与中国的中东战略》，载《外交评论》2013年第6期，第37页。

库尔德（叙库）武装。其后，叙库武装的盟友美国向土耳其施压，美土于10月17日达成停火方案：即日起120小时内土军暂时停火，叙库武装在美军的协助下退出土耳其划定的“安全区”，之后土方永久停火。10月23日，土耳其与俄罗斯达成停火方案：即日起150小时内，土耳其“安全区”东西两侧的叙库武装撤至叙土边境以南30公里开外，俄土军队在“安全区”两侧10公里深的范围内联合巡逻。至10月底，土耳其在叙土边境东段建立起长约120公里、深约32公里的“安全区”。最近三年来，土耳其三度在叙北搞越境军事行动。2016年8月至2017年3月，土耳其及其支持的叙反对派武装发动“幼发拉底之盾”军事行动，打击“伊斯兰国”及叙库武装，成功夺取自幼发拉底河以西到叙北重镇Azaz约2000平方公里区域。2018年初，土耳其及其支持的叙反政府武装发起“橄榄枝”军事行动，至同年3月夺取叙西北部库区重镇阿夫林，大体控制了叙西北角约2000平方公里区域。连打三仗后，土耳其控制了叙土边境南侧近8000平方公里土地，初步实现建立“安全区”、打击叙库武装、控制地盘、反恐等多重目的，成为叙利亚北部地区实力最强的外军。

土耳其军事行动顺遂，得益于域外大国“放水”。土耳其发起“和平之泉”行动前夕，其总统埃尔多安与特朗普通电话，白宫声明“不支持也不参与土军行动”，特朗普在推特上公开称将撤出叙北美军，给土耳其腾出进军空间。其后美土停火方案、俄土停火方案均认可土耳其建立的所谓“安全区”。此前的“幼发拉底之盾”“橄榄枝”行动，美国亦未实质阻拦。俄罗斯2016年底拉土耳其参与“阿斯塔纳进程”，2017年两国达成伊德利卜冲突降级方案，俄罗斯允许土耳其武装进入伊德利卜。美国、俄罗斯“放水”平添了土耳其南下底气。

（二）以色列“欺负”邻国

以色列早已建立对周边阿拉伯国家的绝对军事优势，这在2019年有新

的表现。一是在巴以、叙以等老问题上的优势加强。巴以问题上,4月和10月,以色列总理内塔尼亚胡在竞选活动中称,若成功连任,就考虑将以色列主权延伸到约旦河西岸、约旦河谷以及死海北部,表态尺度之大令人咋舌。11月12日,以色列空袭打死“巴勒斯坦伊斯兰圣战组织”(PIJ)的高级指挥官,巴方以火箭弹还击,以色列又空袭加沙地带的巴勒斯坦目标,30余名巴勒斯坦人死亡。叙以问题上,3月21日,特朗普在推特上宣布将承认以色列对叙利亚戈兰高地的主权,内塔尼亚胡迅速接纳;3月25日,特朗普正式签署承认以色列对戈兰高地拥有主权的总统公告,内塔尼亚胡同日访美,与特朗普共同展示总统公告并公开庆祝。国际上普遍认定戈兰高地主权归属叙利亚,但其80%以上面积由以色列实际控制。特朗普的承认对现状改变不大,但与他承认耶路撒冷为以色列首都一样,是对以色列的巨大支撑。目前以色列抛弃“土地换和平”“两国论”等解决巴以问题的国际共识,在扩大绝对优势的道路上越走越远。

二是空袭叙利亚、伊拉克境内的伊朗目标更肆无忌惮。2019年,以色列对叙利亚境内的伊朗目标实施多次空袭。比如,1月20日,以国防军宣布开始空袭伊朗革命卫队下属“圣城旅”在叙据点,列明情报站、训练营、弹药库等具体目标,导致包括伊朗革命卫队士兵在内的20余人死亡。以色列空袭范围扩至伊拉克,标志着行动的重大升级。7、8月间,伊拉克什叶派民兵“人民动员军”位于巴格达等地的军火库、军事基地发生数次爆炸,该组织位于伊叙边境的据点也遭空袭。“人民动员军”高级军官指责是以色列使用无人机所为,后有美国匿名官员加以证实。^[1]以色列空袭针对的是伊朗而非阿拉伯国家,但是以色列与伊朗在曾经的阿拉伯世界强国叙利亚、伊拉克明争暗斗,也衬托出阿拉伯世界的弱化。

[1] “US officials confirm Israel air raid in Iraq,” Aljazeera, Aug 23, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/officials-confirm-israel-air-raid-iraq-190823094346731.html>.

以色列强势的背后也有大国撑腰。以色列豪夺戈兰高地，有美国力挺；在巴以问题上唯我独尊，有美国纵容；在叙利亚、伊拉克打击伊朗目标，美、俄不干预。6月下旬，美国白宫公布旨在解决巴以问题的“世纪协议”经济部分，倡议由阿拉伯富国未来10年向巴勒斯坦及其周边国家投资500亿美元；2020年1月底，美国政府公布“世纪协议”政治部分，要求巴勒斯坦国非军事化、巴勒斯坦难民不可回到以色列，允许以色列将国防边界扩至约旦河西岸，承认以色列首都耶路撒冷及现有定居点的合法性，基本是按以色列的构想处理巴以争端中的关键问题。这是美一边倒挺以的突出例证。

（三）伊朗在波斯湾“秀肌肉”

较之土耳其、以色列风头正劲，伊朗对阿拉伯板块的蚕食相对较弱。这是因为美国竭力将伊朗地区影响力推回去，对亲伊武装如黎巴嫩真主党、伊拉克什叶派民兵等强化制裁和封锁。亲伊什叶派军政实体发展受阻，伊朗领衔的“什叶派新月”亦有停顿之势和退潮迹象。

伊朗在中东心脏地带扩张受阻，在波斯湾一带的优势反而突出。2019年5月以来的美伊对峙中，沙特、阿联酋作为美国盟友频被殃及。在波斯湾油轮遇袭中，涉事油轮主要是与沙特、阿联酋发生油品贸易；9月沙特石油设施和油田遇袭，损失一半石油产能。2015年来，沙特在与伊朗的竞争中采取攻势，先后发动对也门胡塞武装的战争，带头与伊朗、卡塔尔断交。^[1]然而，2019年，波斯湾的沙伊攻守明显易位。与土耳其叙北军事行动相似，伊朗在波斯湾逞强有美国“超脱”的客观条件。正是因为特朗普无意为阿拉伯盟友打仗、用兵，伊朗才得寸进尺。

（四）阿拉伯阵营应对乏力

面对严峻形势，危机当事国、阿拉伯“领头羊”沙特、阿拉伯国家间

[1] 卡塔尔与伊朗关系较好，这也是沙特与卡塔尔断交的原因之一。

组织都未出有力回应。叙北战局中，土耳其压缩叙库武装地盘，叙利亚政府军乘机向叙土边境拓展控制区，从叙北战局中分得一杯羹。但是，叙利亚政府军实力有限，依赖俄罗斯和伊朗支持，收复叙土边境和全境遥遥无期。以色列在巴勒斯坦、叙利亚、伊拉克的领空为所欲为，后者只有谴责之功、无还手之力。沙特在“阿拉伯之春”后崛起为阿拉伯世界“头羊”，担当抵御伊朗的先锋。然而，2019年沙特明显沉寂。在巴以问题上，沙特没有发出抵制美国、以色列的强音；在叙利亚问题上，沙特基本失去发言权；在伊朗问题上，沙特不仅对波斯湾油轮、油田遇袭未予还击，还有意避战。9月底，沙特王储小萨勒曼受访时称，沙伊军事对抗将使全球经济瘫痪，他更倾向于政治与和平选项。^[1]5月底，沙特在利雅得召集海湾合作委员会、阿拉伯国家联盟、伊斯兰合作组织“三合一”峰会，主打反伊朗的牌，逞口舌之快而无实效；土耳其总统未参会，沙特、卡塔尔仍未复交。阿联酋近年外交一度强势，随美国、沙特起舞。2019年，阿联酋却放低身段。下半年，阿联酋撤走驻也门的部分军队。面对伊朗的挑衅，阿联酋7月底与伊朗举行6年来首次双边海事磋商，冀望稳住双边关系，免遭美伊对峙殃及。

阿拉伯阵营应对乏力，固然有实力弱、不团结等内因，但更重要的是地区安全结构悄然生变。长期以来，中东安全结构主要是：美国与温和派阿拉伯国家（沙特等海湾国家、埃及、约旦等）结盟，一方面打压伊朗，一方面平衡与美国另两大盟友土耳其、以色列的关系。这一结构造成沙特等阿拉伯国家高度依赖美国的安全保障。^[2]然而，近年来美国对阿拉伯世界的安全承诺却日益空洞。美国继续向波斯湾一带增兵，向沙特驻军，向阿拉伯国家售武。美国仍然维护美阿盟友纽带，如2017年组建“中东战略联

[1] “Saudi Arabia's MBS: War with Iran would collapse global economy,” Aljazeera, Sept 30, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/09/saudi-arabia-mbs-war-iran-collapse-global-economy-190930011429697.html>.

[2] 王林聪：《中东安全问题及其治理》，载《世界经济与政治》2017年第12期，第21页。

盟”，2019年设立“国际海事安全机制”（IMSC，即波斯湾护航联盟，沙特、阿联酋、巴林）。但是，出于内政、选情、中东利益变化等多重因素，特朗普政府不愿为中东的战乱纷争或任何盟友动武用兵，用他的话说就是“美国不当警察”。从叙利亚撤军、不对伊朗进行军事报复、任由以色列在伊拉克空袭，都是这句话的注脚。

美国干预中东力度不足，对阿拉伯世界影响最大，直接导致了突厥、波斯、犹太、阿拉伯四大力量中阿拉伯方阵的塌陷。正是捕捉到上述变化，土耳其、以色列、伊朗才敢铤而走险、抢抓各自利益。三国的行动又加剧了域内力量对比的失衡。未来一段时期，力量失衡导致的安全危机还将不时出现。19世纪，奥斯曼帝国衰落，引发英、法、德、俄百年争夺，史称“东方问题”；2011年以来，阿拉伯世界一蹶不振，地区强国插手阿拉伯事务、侵蚀阿拉伯板块，堪称新世纪的“阿拉伯问题”。

三、民众抗议潮凸显治理痼疾

2019年阿拉伯多国治理痼疾密集发作。无论是强人政体，还是实现“分权”或形式上民主的政体，均遭民众抗议强烈冲击，部分标志性领导人被迫下台，堪称“阿拉伯第二春”。

（一）北非强人政体遭冲击

一是苏丹总统巴希尔遭军方解职。2018年12月19日，苏丹北部城市阿特巴拉首先爆发示威游行，抗议面包涨价，之后迅速蔓延全国，并升级为对巴希尔政权的声讨。巴希尔软硬兼施、剿抚并举，均未能平息抗议。从2019年4月6日起，抗议者连日在陆军总部前请愿，力争军方倒戈。4月11日，军方拘禁并罢黜巴希尔，成立“过渡军事委员会”（TMC）接管政权。此后，抗议者继续示威要求军方让权、组建文官政府。双方激烈对峙，6月

爆发严重流血冲突，造成上百人死亡。经过数月的博弈，军方在国内外面临巨大压力，反对派亦认识到彻底抛开军方并不现实。8月17日，TMC与反对派联盟“自由与变革力量”（FFC）签署《宪法宣言》，组建军民联合政府，开始为期39个月的政治过渡期。

苏丹民众抗议的主要原因是经济民生困顿和政治僵化。苏丹是世界最不发达国家之一。2011年南苏丹独立后，苏丹失去大部分石油收入，经济状况迅速恶化。巴希尔长期采取高压措施维护稳定，把绝大部分国家财力投入军事、安全部门，民生占比极低。2018年12月，苏丹经济加速恶化，生活必需品奇缺，面包价格从1苏丹镑飙升至3镑，引发民愤。巴希尔1989年政变上台，执政长达30载，国家积贫积弱，贪腐横行，其下台是民心所向。然而，在经历了数月的社会动荡后，苏丹经济越发疲弱，7月以来通胀率高达50%以上。^[1]结构性经济困境之下，如何尽快改善民生成为过渡政府的最紧迫任务。

二是阿尔及利亚总统布特弗利卡被迫下台。2019年2月10日，布特弗利卡宣布将参加总统大选，谋求第五个任期。2月22日起，阿各地连续数周爆发大规模抗议，要求其退选；学生、工会、商界、学者及内战老兵悉数参加，规模为布执政以来之最。3月，布特弗利卡先后两次提出妥协方案，抗议者均不买账，转而要求他立即下台。随着局势升级，执政联盟内部也逐渐倒戈。3月24日，执政党“民族解放阵线”撤回对布特弗利卡的支持。3月26日，陆军参谋长兼副国防部长盖德·萨拉赫呼吁总统下台。萨拉赫是布特弗利卡执政联盟的关键成员，且军方在阿尔及利亚根基深厚、影响巨大。布特弗利卡大势已去，于4月2日辞职。此后，布特弗利卡在政界和商界的多名亲信被捕，阿尔及利亚政治过渡进程开启。但每周五的抗议持续，抗议者要求进行彻底的政治改革并将现政权连根拔起。12月，阿尔及利亚举行总统选举，

[1] “Sudan Inflation Rate,” Tradingeconomics, October 2019, <https://tradingeconomics.com/sudan/inflation-cpi>.

曾在布特弗利卡时代当过部长和总理的阿布杜勒—马吉德·特本以 58.15% 的得票率胜出。大量抗议者抵制本次大选，称特本胜选是因合军方心意，“这不是选举仅是任命”；选民投票率创下阿尔及利亚独立以来新低，仅 39.83%。总体看，特本是阿尔及利亚军方与民意博弈而产生的人选。

与苏丹相似，阿尔及利亚抗议也是缘于政治僵化与民生危机。布特弗利卡曾被视为结束血腥内战的英雄，1999 年以独立人士身份当选总统后三度连任。2013 年他中风后，生活无法自理，鲜少露面。执政党“民族解放阵线”、军情高官、商业大亨等亲信形成权力集团，长期把持国家大权。阿尔及利亚是典型“地租经济”，政府靠油气出口收入提供各项福利、稳定民心。尽管改革呼声由来已久，但政府被指责维护既得利益者，从未推出真正有效的多元化改革。近年油价走低更是重创阿经济，2018 年经济增长率仅 0.8%，财政赤字大增，“福利换稳定”政策难以为继。当年 19—25 岁青年人失业率高达 29.95%^[1]，始终是社会的“定时炸弹”。在此背景下，布特弗利卡第五次参选成为阿尔及利亚经济社会矛盾爆发的引线。新总统特本虽作出改革承诺，但具体实施将阻力重重。

此外，埃及也出现小规模抗议。2019 年 9 月 20 日，埃及开罗、亚历山大等地爆发抗议，要求总统塞西下台。起因是数周前一名旅居海外的埃及商人发布脸书视频，揭露塞西及军方贪腐内幕，号召民众起事。埃及政府迅速弹压，事态很快平息。塞西执政以来，埃及政府收紧社会管控，高压之下仍发生小规模抗议，显示巨大的民生压力始终是影响埃及稳定的重要因素。2013 年塞西上台后，埃及重回威权老路。2019 年 4 月，埃及再次修宪，塞西及军方权力进一步加强，塞西将可执政至 2030 年。过去几年，塞西政府忍痛进行经济改革，同时兴建大批基础设施，使得经济出现了触底

[1] “Unemployment, youth total (% of total labor force ages 15–24) (modeled ILO estimate) – Algeria,” World Bank, December 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=DZ>.

反弹之势。埃及 2018–2019 财年(2018.7.1—2019.6.30)GDP 增长率达 5.6%，为地区最佳。^[1]但是，当局削减补贴等措施使广大中下层民众生活成本大增。根据 2019 年 7 月发布的埃及官方数据，埃极端贫困人口（日收入低于 1.3 美元）比例从 2015 年的 27.8% 升至 2018 年的 32.5%，且青年失业等顽疾依旧难解。

（二）抗议潮席卷伊拉克、黎巴嫩

2019 年 10 月 1 日，伊拉克首都巴格达爆发示威游行。导火索为深得民望的前反恐部队副司令萨阿迪遭解职，但抗议矛头很快指向政府腐败及治理缺失。民众对该国石油资源丰富却缺水少电、教育及医疗资源贫乏、失业高企感到愤怒，失业青年是抗议主力。抗议潮迅速蔓延至中南部各省，规模及暴力程度为 2003 年萨达姆倒台以来之最。截至 11 月 10 日，已有包括军警在内的至少 319 人丧生，近 1.5 万人受伤。^[2]伊拉克政府紧急出台安抚措施，包括向穷人发放救济金、为大学生创造更多就业岗位等。但抗议者已对政府失去信任，要求彻底改变伊拉克的体制，换掉统治阶层。总理阿卜杜勒-迈赫迪 11 月底被迫递交辞呈。2020 年 2 月初，议会最终提名默罕默德·陶菲克·阿拉维出任新总理。

2019 年 10 月 17 日起，黎巴嫩首都贝鲁特爆发抗议活动，导火索是对森林火灾救治不力，以及政府征收“网络通话税”。随后抗议蔓延至各大城市，民众对国家基础设施落后、经济状况糟糕、公共服务匮乏以及财政紧缩表达不满，要求对该国政治体系进行全面改革。抗议参与者还有跨教派、全民性的特征。10 月 29 日，总理哈里里递交辞呈。12 月 19 日，前教育部

[1] “Egypt's Economic Update,” World Bank, October 9, 2019, <https://www.worldbank.org/en/country/egypt/publication/economic-update-october-2019>.

[2] Mohammed Tawfeeq, “Iraq protests death toll rises to 319 with nearly 15,000 injured,” CNN, Nov 10, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/11/09/middleeast/iraq-protest-death-toll-intl/index.html>.

长哈桑·迪亚卜被提名为新总理，2020年1月下旬组阁成功。

伊拉克、黎巴嫩的抗议与苏丹、阿尔及利亚有相似也有不同。相似的是，两国也存在严重的经济民生问题。伊拉克2003年战后经济有所增长，但石油依赖症严重，青年失业问题尤其突出。黎巴嫩1/4以上的人口生活在贫困线以下，且是世界上负债最高的国家之一，2018年预算赤字居中东之首。黎巴嫩的经济危机很大程度上源于资本流入的放缓，2019年11月初，美元短缺已使黎巴嫩镑的黑市价格暴跌至官方固定汇率的1/10以下。^[1]抗议活动更使黎巴嫩经济雪上加霜，银行业遭遇重创，储户纷纷恐慌性挤兑。不同则在于，两国并非强人政权，而是实行教派分权，具备形式上的民主。伊拉克在2003年的战争后实现“民主”转型，黎巴嫩在1990年内战结束后实现了什叶派、逊尼派、马龙派基督徒等教派分权的议会制。因此，伊拉克、黎巴嫩并无一个强人可供推翻以平民愤，而推翻整个体制、打破教派分权则很可能带来更大的动荡。抗议者义愤填膺，抗议持续性很强且在两国新总理接手后仍未平息，却没有破旧立新的统一组织和可行办法。此外，伊拉克、黎巴嫩抗议体现出一定的反伊朗色彩，两国民众对近年来伊朗坐大并插手两国内政、扶持亲伊势力不满，伊拉克民众甚至放火焚烧伊朗驻卡尔巴拉领馆。随着美伊斗法的主战场在2019年末转向伊拉克，美国支持伊拉克民众反伊朗抗议，伊朗则借美国击杀苏莱曼尼和伊拉克什叶派民兵首脑之机支持伊拉克民众搞反美游行。美国和伊朗都试图利用伊拉克乱局削弱对方存在。伊拉克抗议中反政府、反伊朗、反美国的成分交错出现，体现出美国与伊朗、阿拉伯与波斯、当事国政府与民众三个层面的博弈，堪称2019年中东局势之缩影。

在“阿拉伯之春”8年后，原本困扰本地区的发展问题依然严峻，甚

[1] “Lebanese banks face threats, as Hariri aims for neutral cabinet,” Aljazeera, Nov 9, 2019, <https://www.aljazeera.com/ajimpact/lebanese-banks-face-threats-hariri-aims-neutral-cabinet-191108224800964.html>.

至变本加厉。除上述几国外，在摩洛哥、约旦等君主制国家，近年围绕民生问题亦不时爆发抗议事件。唯一实现政治平稳过渡的“转型样板”突尼斯，在所谓西式民主体制下，政党纷争阻碍了经济改革，地区发展不平衡、高失业等问题愈发突出，国内罢工、抗议不断。2018 年民调显示，80% 突尼斯人认为本国的发展方向是错误的。^[1] 2019 年 9 月，突尼斯举行“革命”后第二次总统大选，第一轮投票率从 2014 年的 64% 降至 2019 年的 49%，最终胜出者赛义德为退休法学教授、独立候选人，无从政经验，折射出民众对政党政治的失望。以上种种，体现出阿拉伯诸国治理手段的缺失及在探寻适合自身发展道路上的迷茫。

总之，2019 年中东内外危机加剧、地区格局进一步失衡，是结构性问题长期积累而表现出的新症状。美国和伊朗敌对是困扰中东 40 年的老问题，奥巴马时期曾出现解决希望，但这两年的美伊博弈证明两国在中东地区利益冲突颇深，全面改善关系道阻且长。未被 2011 年“阿拉伯之春”波及的阿拉伯共和制国家在 2019 年遭遇抗议冲击，拖累阿拉伯阵营进一步弱化。导致阿拉伯世界政治僵化、民生凋敝的病根不除，阿拉伯国家动荡与地区格局失衡就不会明显改观。更令人担忧的是，由于伊朗对伊拉克等阿拉伯国家影响较大，美国和伊朗对峙与阿拉伯国家动荡两大不稳因素交叉联动，将令 2020 年中东乱局更趋复杂。

【收稿日期：2019-10-20】

【修回日期：2019-11-14】

（责任编辑：蒋娟）

[1] Sarah Yerkes & Zeineb Ben Yahmed, “Tunisians’ Revolutionary Goals Remain Unfulfilled,” Dec 6, 2018, Carnegie Endowment for International Peace, <https://carnegieendowment.org/2018/12/06/tunisians-revolutionary-goals-remain-unfulfilled-pub-77894>.