

2020年：阿拉伯世界的困境与破局

唐恬波

【内容提要】2020年，中东遭遇严重疫情与超低油价的双重打击，阿拉伯世界的治理短板充分暴露，受损尤为严重。经济上，各国的石油与非油经济都深受打击，产油国和石油进口国的经济改革面临大考。政治上，2019年出现政府更迭的黎巴嫩、伊拉克、阿尔及利亚、苏丹等国的过渡与转型也各有难处。安全上，叙利亚、也门、利比亚三大战场炮声依旧，外来干预使和平前景更为复杂。在地区格局中，阿拉伯世界同时面临三大非阿拉伯强国土耳其、伊朗、以色列的打击与挤压，沙特、阿联酋等国权衡利弊，选择与以色列进一步深化关系，以求抵御伊朗和土耳其，实现自救和破局。于是，阿联酋、巴林等国选择与以色列建交。这是近30年来首次阿拉伯国家与以色列建交，是中东地缘格局巨变的结果，也将引发沙特、土耳其和伊朗及其领导阵营之间关系的新一轮调整。美国在阿以建交中发挥了重要作用，显示出美国即便在中东收缩，也仍旧是地区的主导性力量。

【关键词】中东地缘格局 阿拉伯世界 美国中东政策 阿以建交

【作者简介】唐恬波，中国现代国际关系研究院中东研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6201(2021)01-0114-16

中东形势长期纷繁复杂、波澜诡谲，时刻处于动乱和危机之中，2020年也概莫能外。这一年，中东遭遇了严重新冠肺炎疫情与超低油价的双重打击。一方面，地区新冠肺炎累积病例已突破400万，伊朗、土耳其、伊拉克、也门、苏丹等国的病死率排名全球前列，多国疫情在夏季过后出现迅猛反弹。另一方面，国际油价自2014年后“二次腰斩”，国际货币基金组织（IMF）称中东经济形势为半个世纪以来最差。世界银行2020年10月预计，中东经济2020年将萎缩5.2%，比4月和2019年10月的预期值分别调低了4.1和7.8个百分点。^[1]

阿拉伯国家内外交困尤为严重。内部战乱不止，政治经济改革承压；外部面临土耳其、以色列和伊朗三个非阿拉伯国家的持续挤压，长期的安全靠山美国意兴阑珊，不愿再为捍卫阿拉伯盟友而战。部分阿拉伯国家最终选择将与以色列建交作为突围路径和自救的最新尝试。总之，阿拉伯国家的困境与自救，成为解析2020年中东形势的一条主线。阿以建交是这一轮地区格局演化与美国中东战略调整的结果，也拉开了新一轮变局的序幕。

一、阿拉伯世界困境加剧

2011年“阿拉伯之春”以来，阿拉伯世界流年不利，遭遇政治动荡、恐情肆虐、油价下跌和三大热战（叙利亚、也门、利比亚）多次重击。面对困境，不少阿拉伯国家尝试突围与自救，但新冠肺炎疫情和国际油价走低，对其本就步履蹒跚的转型努力是雪上加霜。

（一）疫情严重经济大幅萎缩

阿拉伯世界长期是全球治理体系中的薄弱环节。根据联合国西亚经济社会委员会（ESCWA）的估算，2020年7月，在4.36亿阿拉伯人中，有2600

[1] *Trading together: Reviving Middle East and North Africa Regional Integration in the Post-Covid Era*, World Bank MENA Economic Update Oct. 2020, p.1.

万人流离失所、5500万人需要人道主义援助、7400万人缺乏洗手设施。^[1]新冠肺炎疫情暴发以来，阿拉伯世界的治理短板更加显露。医疗设施的长期缺乏，使患者难以得到有效救治。在人满为患的难民营中，保持社交距离无从谈起。战乱和动荡使国家检测和治疗能力不足，伊拉克累计病例超过50万，沦为地区疫情的新“震中”；也门确诊患者死亡率一度接近30%，系全球最高；黎巴嫩大爆炸后官民矛盾加剧、病例激增。有的国家抗疫初期成果显著，但随后却由于政府“带疫解封”、民众对防疫措施不配合、人群在宗教节日或度假地大量聚集、外籍劳工居住生活条件拥挤等原因，疫情出现反复。摩洛哥、约旦等国新增病例屡创新高，阿尔及利亚总统特本染病被送往德国治疗。有医学专家对此评论说，阿拉伯国家知道如何进行封锁，却不知道如何（稳妥）解封。^[2]

疫情期间，航班停飞、景区关门、商场停业，阿拉伯世界的非油行业陷入困顿。国际油价在2014年后出现“二次腰斩”，作为经济命脉的石油出口收入也大幅下降，难以再反哺非油行业。于是，阿拉伯世界石油收入投资非油产业、产油国以侨汇支持非产油国的经济循环随之停滞。根据IMF和国际劳工组织等机构估算，阿拉伯世界2020年GDP将萎缩5.7%，相当于损失1520亿美元，全职工作岗位减少800万个，贫困人口增加1430万。为了抗疫和刺激经济，各国的财政支出不降反升，在收入减少的情况下，只能大搞负债经济。英国《经济学人》警告称，在“阿拉伯借债潮”中，产油国债务占GDP的比重将从2000—2016年的年均25%上升至2021年的47%，部分非产油国债务水平也将达到全球最高。^[3]

[1] *Policy Brief: The Impact of COVID-19 on the Arab Region: An Opportunity to Build Back Better*, Jul. 2020, p.2.

[2] “Lebanon’s COVID-19 surge: What went wrong?” Oct.8, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/10/8/lebanons-covid-surge-what-went-wrong-and-what-to-do>.

[3] “Not flattening the curve: Arab states are loading up on debt,” Nov.1,2020, *The Economist*, <https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/11/01/arab-states-are-loading-up-on-debt>.

（二）经济改革遭遇重大挑战

靠油吃饭难以持久，不可持续已成为阿拉伯国家的共识。各国都在不同程度地推进改革，但新冠肺炎疫情却令改革蒙上阴影。产油国中，沙特的经济改革最具代表性，但也受疫情冲击最大。2016年，沙特在“2030愿景”框架下启动经济改革，提出的目标包括降低对石油依赖、发展私人经济、吸引外国投资等。为此，沙特向“新未来城”和海外金融市场投入巨资，大力发展旅游业，实现了国家石油公司“沙特阿美”的国内上市，开始征收增值税和削减能源补贴等。

在疫情暴发之前，沙特的经济改革喜忧参半。一方面，非油收入自2016年以来高位增长，2019年在国家总收入中占比34%（前10年平均为12%）；^[1]在世行《全球营商环境报告2020》中的排名跃升30位，是全球进步最快的经济体之一；^[2]“沙特阿美”在国内证券交易所成功上市，相关披露提升了企业的运营透明度。^[3]但另一面，沙特在吸引外资、降低失业率和发展私营行业等领域表现乏力。2016年，沙特吸引外国直接投资（FDI）89亿美元，2017—2019年分别是14亿、43亿和46亿美元，未到原定100亿美元目标的50%。^[4]美国大西洋理事会指出，在所有政府能直接管理的领域，沙特的经济改革都取得了重要成果，但在集中管理不适用的领域，改革效果并不理想。^[5]

在疫情暴发期间，沙特的石油和非油收入均大幅下降。国际油价不足

[1]《沙特2030愿景规划令非油收入翻番》，驻沙特阿拉伯使馆经商处网站，2020年2月9日，<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202002/20200202938993.shtml>。

[2]“Saudi Arabia jumps 30 spots in ease of doing business index,” Oct.24,2019,<https://english.alarabiya.net/en/business/economy/2019/10/24/Saudi-Arabia-jumps-30-spots-in-ease-of-doing-business-index-Middle-East-shines>.

[3] Shmuel Even, Tomer Fadlon, Yoel Guzansky, *The Saudi Aramco IPO: Strategic Significance*, INSS Insight No. 1250, Jan.16, 2020, p.3.

[4]“Saudi Chase of \$10 Billion FDI Goal Faltered Before Virus,” Jun.18,2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-18/saudi-chase-of-10-billion-investment-goal-faltered-before-virus+&cd=2&hl=en&ct=clnk&gl=us>.

[5] Stephen Grand and Katherine Wolf, *Assessing Saudi Vision 2030: A 2020 Review*, Atlantic Council Report, Jun. 2020, p.57.

预算平衡价格 (breakeven oil price, 指特定产油国可以避免财政赤字所需的油价) 的一半, 占非油经济 20% 的宗教旅游 (朝觐) 完全停止。同时, 沙特政府的防疫支出直线上升, 造成财政赤字猛增, 外汇储备下降速度为 20 年来最快。在巨大的财政压力下, 沙特政府未出台大规模的“逆周期”刺激计划, 而是宣布将财政支出减少 270 亿美元 (约为原预算的 10%), 并采取将增值税率从 5% 提升至 15%、取消部分“2030 愿景”项目和公职人员津贴等紧缩措施。在沙特仍有较多外储和借债空间的情况下, 上述严厉紧缩政策的必要性似乎有待商榷。而且, 疫情期间沙特的许多救助措施只针对本国公民和企业, 在政府和国企发包项目时更加倾向本国企业, 支付私企员工 3 个月薪水也仅限本国公民等。紧缩财政与“沙化” (指提升本国企业和本国就业人口占比) 政策将导致沙特国内消费不振、营商环境恶化。危机期间沙特政府对经济干预进一步加强, 又可能放大政府管得过多、市场活力不足的缺点, 影响外界对其“2030 愿景”的中长期信心。

石油进口国的经济改革同样面临压力。2016 年 11 月, 埃及按照 IMF 的“药方”, 启动自由化经济改革, 采取放开汇率、提高利率、削减能源补贴、允许外企自由汇出利润等举措。作为回报, IMF 同意向埃及提供 120 亿美元的贷款。在历经改革初期的汇率大跌、通胀飞涨的阵痛后, 埃及的经济改革取得一定进展。2019 年 7 月, 埃及经济增速从 4% 升至 5.5%, 公债和通胀水平下降, 外汇储备达到 400 亿美元的历史最高水平, 被 IMF 赞为改革模范。^[1] 但是, 埃及经济严重依赖外部环境, 疫情期间, 该国的旅游、侨汇、苏伊士运河通行和天然气出口等创汇行业都遭遇重创。2020 年 3—4 月, 该国资本外流高达 160 亿美元, 有研究指出, 埃及近期的经济成功与改革努力有可能会被打断。^[2] 危机时刻 IMF 再度出手, 先后批准向埃及提供 28 亿

[1] “Egypt: A Path Forward for Economic Prosperity,” IMF Website, Jul. 24, 2019, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/07/24/na072419-egypt-a-path-forward-for-economic-prosperity>.

[2] “COVID-19 and the Egyptian economy: Estimating the impacts of expected reductions in tourism, Suez Canal revenues, and remittances,” International Food Policy Research Institute, Regional Program Policy Note 04, Mar. 2020, p.1.

美元紧急贷款和 52 亿美元备用贷款（即时拨付 20 亿美元）。^[1]在强力“输血”的加持下，埃及预计将成为 2020 年中东地区唯一实现经济正增长的国家。但贷款利率仍是沉重的财政负担，当前埃及每年 GDP 的 9% 须用作偿还外债。更令人忧心的是经济改革以来埃及人均收入和实际生活水平都在下降，贫困人口占比增加了近 5 个百分点。^[2]这种状况与 2011 年“阿拉伯之春”前有类似之处。

（三）政治转型举步维艰

2019 年，22 个阿拉伯国家中有 12 个发生大规模民众游行示威，阿尔及利亚、苏丹、伊拉克、黎巴嫩四国领导人应声倒台。目前，这些国家的政治转型仍举步维艰。

黎巴嫩的治理痼疾积重难返。2020 年 8 月贝鲁特港发生大爆炸后，民众对政府失去信心，有民众甚至呼吁由前殖民宗主国法国接管国家政权，总理迪亚卜被迫辞职。几大政党讨价还价，最终推出的 2019 年因民众抗议辞职的萨阿德·哈里里出任总理，历史再次出现倒转。

伊拉克民众自 2019 年 10 月以来连续发动游行示威，要求清除所有政坛“老面孔”。2020 年 5 月，形象较为清新的前国家情报总局局长卡迪米出任总理。上任之后，为了平息民愤、顺应民意，卡迪米宣布将议会大选提前到 2021 年 6 月（原定于 2022 年举行）。然而，以往的选举都未解决国家的主要问题，下次选举效果也难料。

阿尔及利亚 2019 年 12 月宣誓就职的新总统特本，曾出任总理、部长、省长，是与前政权关系密切的政治精英。该国的实权继续由军队掌控，部分主导 2019 年抗议运动的头面人物已被捕入狱。2020 年 11 月，阿尔及利亚宪法修正案在全民公决中获得通过，但投票率不足 30%，折射出民众对政治的冷漠与失望。

[1] “The World Bank in Egypt Overview,” Oct.1, 2020, <https://www.worldbank.org/en/country/egypt/overview>.

[2] “The Cost of Egypt’s Continued Economic Growth,” Oct.21, 2020, <https://worldview.stratfor.com/article/cost-egypt-s-continued-economic-growth>.

苏丹于2019年政变后，军方同意与民间反对派分享权力，国家进入为期39个月的政治过渡期。2020年3月，过渡政府总理、经济学家哈姆杜克上班途中遭遇未遂暗杀，可见政局并不平静。

在革命喧嚣与街头政治的高潮过后，上述国家基本回到此前的老路上。2019年以来，阿拉伯世界的新一轮政治转型前景并不乐观，有可能再次成为失败的探索。在引发动荡的国家治理与民生问题得到缓解之前，当前局势的相对平静，可能只是民众在疫情期间给予统治者的“缓刑”。^[1]

（四）三国内战炮声依旧

2020年3月，联合国秘书长古特雷斯呼吁采取“疫情停火”，4月5名联合国中东地区特使发声响应，呼吁中东冲突各方立即停火，但是这些呼声并未得到各方回应。

叙利亚的冲突主要是在政府与反政府势力及其各自的外部支持者之间展开。2019年12月，叙政府军发动“冬季攻势”，开始进攻反对派武装在该国最后的据点伊德利卜，与派兵支持反对派的土耳其军队发生激烈冲突。2020年3月，土耳其与叙利亚政府军的主要支持者俄罗斯达成停火协议，约定两国军队在叙利亚开展联合巡逻。此后，双方阵营虽偶有交火，但前线维持了6个多月的大体和平。10月底，俄罗斯轰炸伊德利卜省土耳其支持的反对派武装，打死80名武装分子，反政府武装随即向叙利亚军队展开报复，冲突再次出现升级迹象。^[2]在政府军、反政府军和库尔德人三分天下的情势之下，叙利亚的暂时和平犹如悬在发丝之上，随时有可能断裂。

利比亚东西阵营展开连番激战。2014年后，利比亚陷入东西分裂，2019年4月，东部阵营挥师西进，包围了西部阵营控制的该国首都的黎波里。当年底以来，土耳其派出雇佣军和无人机战队，支援东部阵营，冲突随之升级。酣战期间，一些收治新冠肺炎患者的医院也遭到袭击。2020年6月，

[1] Marwan Muasher, “Is This the Arab Spring 2.0?” Oct.30, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/10/30/is-this-arab-spring-2.0-pub-80220>.

[2] Danny Makki, “Is escalation in Idlib on the horizon?” Nov.5, 2020, <https://www.mei.edu/blog/escalation-idlib-horizon>.

东部阵营出现溃败，后撤至中部地区的苏尔特—朱夫拉一线。支持东部的埃及随之发出警告：如果土耳其和西部军队继续推进，埃及就将派兵干预。眼见暂时无法吞下对方，东西部双方于10月达成协议，宣称将实现“永久停火”。但该协议只有笼统的规定，并无实施细节，其中撤出所有外国雇佣军等条款更是缺乏执行机制。英国皇家三军研究所指出，停火是积极步骤，但不太可能提供解决方案。^[1]

也门的形势是停停打打、以打为主。2015年，沙特领导多国联军开始对也门展开武装干预，试图击败受到伊朗支持的胡塞武装。5年过后，沙特力挺的也门哈迪政府（其合法性获联合国承认）地盘不断缩水，胡塞武装反而越打越强。2020年4月，哈迪政府提出与胡塞武装单方面停火，不料一度与哈迪政府共同对抗胡塞武装的南部分离势力却趁机宣布自治，哈迪政府、胡塞武装和南部分离势力三方进行混战。联合国相关机构指出，也门的停火协议不断遭到违反。2020年初，该国有33条可识别的战线，至10月底已升至44条。该国的暴力不断升级，人道主义危机日益深重。

2020年，随着美国和伊朗在伊拉克的交手告一段落以及全球疫情蔓延，中东战乱获得的媒体关注减少，但地区整体安全形势并未好转。由于土耳其和埃及两个中东大国分别支持利比亚国内对立的双方，土埃两国多年来首次有爆发直接冲突的风险。叙利亚和也门各自则至少有三个权力中心，两国内战中的内战不时爆发，并有迹象成为新常态。如国家主权日益遭到削弱，民众转向教派、民族、部落和地方权威寻求保护，这既造成中央权威的进一步丧失，又使得非国家行为体日益作大，尾大不掉；持续的冲突塑造了某种战时经济，一些势力通过外援和垄断紧缺物资的分配大发横财，继续战斗变得有利可图；外部干预与内部冲突交织日益紧密，解决冲突涉及的变量呈现指数级增长，和平的努力经常被冲突抵消。

[1] Alison Pargeter, “Libya: Prospects for Peace,” Oct.30, 2020, <https://rusi.org/commentary/libya-prospects-peace>.

二、阿拉伯世界借联合以色列解困

阿拉伯世界内忧加剧，外患也不断滋长，地区格局正日益向不利于阿拉伯国家的方向发展。土耳其、伊朗、以色列三大非阿拉伯国家大举干预阿拉伯事务，侵占其传统势力范围，阿拉伯世界“下沉”“塌陷”之声不绝于耳。为了打破这一局面，部分阿拉伯国家正尝试联合以色列，为反制土耳其、伊朗抓取筹码，中东新一轮地缘格局变化随之展开。

（一）土耳其、伊朗继续侵占阿拉伯国家的利益

土耳其、伊朗近期各自麻烦缠身，但在干预阿拉伯事务上却不犹豫。土耳其对阿拉伯世界的威胁从政治扩展到了军事领域。2011年，土耳其扛起政治伊斯兰大旗，借扶持穆斯林干预阿拉伯事务。但由于穆兄会在埃及、突尼斯等国丢掉政权，土耳其在中东施展“软实力”的路径受阻，开始转向以军事行动投射“硬实力”。^[1]2016—2019年，土耳其三度发兵叙利亚，在其北部控制了近8000平方公里土地。2017年，在地区盟友卡塔尔遭沙特等邻国断交、封锁之时，土耳其迅速在卡塔尔建立军事基地、派驻武装力量。2020年，土耳其在利比亚效仿俄罗斯2015年以来在该国的做法，即出人意料地派兵挽救困境中的东部“民族团结政府”（联合国承认的利比亚政府），换得在利比亚驻军、签订对土耳其有利的“地中海专属经济区协议”等实惠，一跃成为利比亚最重要的外部玩家。以往，土耳其支持穆兄会，借伊斯兰主义与选举相结合的政治伊斯兰模式，曾挑战地区保守阿拉伯国家的合法性与政权安全。当前，土耳其地区政策的军事化，则直接侵蚀阿拉伯世界的领土主权，令后者感受到了“新奥斯曼帝国”的阴影。

伊朗大体稳住了在阿拉伯世界的基本盘。2019年以来，伊朗的地区政策遭遇了多重挑战，经济因美国的严厉制裁陷入困境，在叙利亚的军事存在遭遇以色列连番空袭，伊拉克、黎巴嫩民众在示威中高呼伊朗“滚出去”，

[1] Galip Dalay, “Deciphering Turkey’s new regional policy,” Jul.13, 2020, <https://www.brookings.edu/events/deciphering-turkeys-new-regional-policy/>.

负责伊朗海外军事行动的革命卫队将领苏莱曼尼也被美国打死。尽管面临多重挑战，伊朗仍能通过积极调整政策，维持在阿拉伯世界的影响力。在伊拉克，伊朗将与美国的斗争转向武斗为辅、文斗为主，推动亲伊朗的政党在议会通过决议要求美国撤军，并否决了过于亲美的总理候选人。在叙利亚，伊朗与阿萨德政权结成“幸存者联盟”，加强对后者安全机构和商界的渗透。在也门，伊朗支持的胡塞武装控制了人口的70%，开始仿照伊朗模式建立统治，胡塞领导人自称“最高领袖”（与伊朗最高领导人称呼相似）。^[1]黎巴嫩真主党是伊朗最强的海外代理人，也是黎巴嫩政坛的主导性力量。在真主党的影响下，黎巴嫩在政治上与西方和逊尼派阿拉伯国家正渐行渐远。^[2]与土耳其相比，伊朗2020年的行动更加低调，但从未放弃巩固乃至扩充在阿拉伯世界的利益。与土耳其类似，伊朗盯住对手是美国，阿拉伯国家只是伊朗的棋盘和棋子。

（二）部分阿拉伯国家尝试联合以色列

面对土耳其、伊朗的挤压，阿拉伯国家试图反制，但效果差强人意。沙特作为阿拉伯世界的“领头羊”，冲到了抗伊（朗）拒土（耳其）的前线。2015年以来，沙特领衔多国联军出兵也门，试图击败伊朗支持的胡塞武装，不料却深陷战争泥潭，师老兵疲之际，阿联酋等盟友还纷纷撤军。2017年，沙特联合埃及、阿联酋、巴林，与土耳其的主要地区盟友卡塔尔断交，还对其实施海陆封锁。结果，卡塔尔在土耳其的力挺下，强势拒绝向沙特让步。2018年10月，土耳其还抓住沙特异议分子卡舒吉在沙特驻土领馆被杀一事大做文章，搞得沙特颜面尽失。2020年，沙特成为G20轮值主席国，也将成为史上首个主办G20峰会的阿拉伯国家，但因疫情原因，峰会改为视频会议，沙特借此打外交翻身仗的计划也随之失色。

阿拉伯世界自救未果，主要的外部保护者美国也不再可靠。随着美国能源自给步伐加快，甚至可能与阿拉伯国家竞争石油出口市场，双方“石

[1] “Yemen and Iran: The Houthi model of government,” *The Economist*, Feb.8, 2020, p.54.

[2] Kenneth Katzman, “Examining Tehran’s regional strategy”, Sept.30, 2020, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/us-policies-fail-to-undermine-tehrans-goal-of-reordering-the-regional-power-structure/>.

油换安全”的合作支柱明显松动。第一次海湾战争时，美国曾调集重兵，击退入侵科威特的伊拉克军队。如今，类似的为盟友两肋插刀的举动已难以想象。同时，美国的军事保护并非没有风险。2019年9月沙特石油设施遇袭后，沙特等海湾国家既怕美国“不打”，令对手气焰更嚣张；又怕美国“乱打”，导致冲突失控，把海湾地区拖入战火。

美国的保护不再可靠，俄罗斯、欧盟也难以指望。俄罗斯与伊朗是准盟友，与后者联手保住了叙利亚阿萨德政权，与土耳其也是有战有和，不时以他国利益作为交易筹码。中东的恐患外溢和难民危机发酵，对欧洲可谓切肤之痛，但麻烦缠身的欧洲仍旧无所作为，遑论维护阿拉伯世界的安全。

如此一来，以色列反而成为沙特等国最可能争取的安全伙伴。以色列实力强大，与伊朗和土耳其均是宿敌，并在遏制伊朗和土耳其上取得了切实成果。2020年，以色列继续空袭伊朗在叙利亚、黎巴嫩和伊拉克等地的军事存在，在相当程度上限制了伊朗势力的继续扩张。^[1]6—7月，伊朗境内多处重要设施失火或发生爆炸，其中包括最大的离心机组装车间和导弹工厂等要害，令伊朗的核计划和军工产业遭遇重创。以色列没有承认也未否认涉事，但其情报机关摩萨德“早已证明自己有能力打击伊朗的心脏”。^[2]12月，伊朗知名核科学家、核计划主要负责人法赫里扎德在德黑兰附近遇刺，摩萨德同样被视为是最可能的主使者。^[3]以色列对土耳其的反制也出手较狠。在经济与地缘上，以色列联合同样与土耳其关系恶劣的埃及、希腊、塞浦路斯等沿岸国家，把土耳其排除在地区天然气合作组织之外。安全上，以色列一直被传向叙利亚库尔德人和利比亚西部阵营等提供情报，而后者都是土耳其的战场对手。

[1] Maysam Behravesht, *Iran's Unconventional Alliance Network in The Middle East and Beyond*, Middle East Institute Policy Paper 2020-8, Apr. 2020, pp.9-10.

[2] Farnaz Fassihi, Richard Pérez-Peña and Ronen Bergman, “Explosion at Iran Nuclear Site Sets Back Enrichment Program”, *The New York Times*, Jul. 6, 2020, Section A, p.8.

[3] Sune Engel Rasmussen and Laurence Norman, “Iran's Nuclear Scientist: How Will the Killing of Mohsen Fakhrizadeh Affect Tehran's Nuclear Program?”, Dec.1, 2020, <https://www.wsj.com/articles/irans-nuclear-scientist-how-will-the-killing-of-mohsen-fakhrizadeh-affect-tehrans-nuclear-program-11606848349>.

共同对抗伊朗和土耳其的需要，压过了一些阿拉伯国家对巴勒斯坦人的传统同情。随着阿拉伯人对本国治理问题的关注上升，对泛阿拉伯主义和泛伊斯兰主义兴趣下降，支持巴勒斯坦不再是不容置疑的政治正确。在共同的利益需求和美国的大力撮合下，阿拉伯国家特别是海湾诸国与以色列的合作日益密切。2020年8月，阿联酋率先宣布将与以色列实现关系正常化，巴林很快跟进响应。9月，阿联酋、巴林与以色列签订《亚伯拉罕协议》（传说中亚伯拉罕是犹太人和阿拉伯人的共同祖先），成为继1978年埃及和1994年约旦之后，第三、四个与以色列建交的国家。10月，苏丹也宣布将与以色列建交。12月，摩洛哥在美国同意承认其对西撒哈拉的主权后，也宣布将与以色列实现关系正常化。阿拉伯国家曾誓言与以色列建交须以巴勒斯坦独立建国为前提，阿联酋等国的举动显然是对这一原则的公然违背，引发了巴勒斯坦的强烈抗议。但是，多数阿拉伯国家的官方保持沉默，阿盟外长会也不愿出声谴责。至此，以色列与阿联酋等国的准同盟关系基本成型，预期双方将继续强化在经贸、军事、技术、抗疫等多个领域的合作。

（三）阿以建交牵动地区格局变革

本轮阿以建交被美国知名中东问题专家、专栏作家托马斯·弗里德曼称作“中东地缘地震”。^[1]它至少包括以下几方面。

第一，巴以问题或出现“非正义和平”。阿联酋、巴林与以色列建交是巴以问题边缘化的结果，也会造成该问题重要性的继续下降。巴勒斯坦人与以色列的实力差距日益悬殊，在缺乏阿拉伯国家支持的情况下，巴勒斯坦无力掀起武装斗争，甚至也难以与以色列展开公平的谈判。表面上，巴勒斯坦可以维持现有政策，拒绝与以色列对话，抨击对以色列媾和的阿拉伯国家。但实际上，在巴勒斯坦大量土地继续由以色列占领、控制的情况下，巴勒斯坦人几乎只能接受被压迫状态下的屈辱和平。这种悲情可能催生新一波的恐怖主义与军事冲突，也可能成为阿拉伯人接受现实的起点。以色列人则对《亚伯拉罕协议》志得意满，因为即便继续肆意侵蚀巴勒斯坦利益，

[1] Thomas L. Friedman, “Geopolitical Earthquake Hits the Mideast,” *The New York Times*, Aug.14, 2020, Section A, p.22.

以色列也能改善与阿拉伯国家的关系。以色列总理内塔尼亚胡在《亚伯拉罕协议》的签约仪式上宣称，“实力”将带来安全、盟友与和平。^[1]

第二，地区三大阵营关系生变。当前，中东有三大地缘政治集团：一是以沙特、埃及、阿联酋为代表的保守逊尼派阿拉伯国家；二是以土耳其、卡塔尔、利比亚合法政府组成的激进逊尼派国家；三是以伊朗、叙利亚以及黎巴嫩真主党、伊拉克民兵等什叶派主导的国家或势力。阿联酋、巴林与以色列建交，保守逊尼派国家多数表示欢迎，伊朗斥之为耻辱、背叛却未采取行动^[2]，土耳其反应最为强烈，总统埃尔多安声称考虑撤回驻阿联酋大使乃至与该国断交。各阵营的分野日益鲜明，彼此间关系也将出现新一轮变化。逊尼派阿拉伯国家获得以色列的强大支援后，中东三大阵营之间出现了相对均势，这使得阿拉伯人对土、伊“两个拳头打人”的底气更足。鉴于近期伊朗较为收敛，而土耳其耀武扬威，沙特等国更可能会探索对伊朗缓和、对土耳其示强。自2020年10月起，海湾等国已开始抵制土耳其商品。

伊朗、土耳其两国在疫情中都受损严重。面对阿以联手以及美国政府换届后的不确定性，伊土两国都有加强协调与合作的意愿，以及在美国新政府上台之际暂时隐忍的动机，但也不能排除它们在面对国内危机的强大压力之下选择外交冒险的可能性。

第三，阿联酋或成一大赢家。阿联酋是中东少数成功实现经济非油化转型的国家，其王储穆罕默德更是地缘政治高手，深度参与了中东几乎每一场热点事件。此次阿联酋与以色列建交，可谓敢为天下先，其风险可控而受益极大；而为了证明与以色列媾和的好处、形成示范效应，以色列很可能会加大对阿联酋的技术和军事支援，尤其是在阿联酋感兴趣的网络安

[1] “Remarks by President Trump, Prime Minister Netanyahu, Minister bin Zayed, and Minister Al Zayani at the Abraham Accords Signing Ceremony”, Sept.15, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-netanyahu-minister-bin-zayed-minister-al-zayani-abraham-accords-signing-ceremony>.

[2] “Iran's response to Israel-UAE pact: tough rhetoric, no action”, Aug.18, 2020, <https://uk.reuters.com/article/uk-israel-emirates-iran-analysis/irans-response-to-israel-uae-pact-tough-rhetoric-no-action-idUKKCN25E1ZD>.

全和反导系统等领域；^[1]为了奖励阿联酋，一直大力推动阿以建交的美国已宣布向阿联酋出口 F-35 战机，因此阿联酋将成为首个拥有该先进战机的阿拉伯国家；以色列为了与阿联酋达成协议，同意暂停吞并约旦河西岸、向穆斯林开放由其控制的阿克萨清真寺，这使得阿联酋可以宣称自己为穆斯林争取了实质利益；阿联酋曾邀请教皇来访，任命犹太教拉比，力争将宗教宽容共存打造为国家名片，而《亚伯拉罕协议》更是被西方赞为“文明和解”，能进一步提升阿联酋的国际形象。阿联酋走强将如何影响其与阵营老大沙特的关系，逊尼派阿拉伯国家集团因阿联酋崛起是更加强大，还是因双头局面出现分裂，仍有待观察。

三、从本轮阿以建交看美国的中东政策

美国同样是新一轮阿以建交的主角。《亚伯拉罕协议》由时任美国总统特朗通用“推特”宣布，在白宫签署，签字国包括美国、以色列、阿联酋和巴林。特朗普对该协议大加赞赏，甚至想用自己的名字命名。协议未必如特朗普所说，标志着“新中东”黎明的到来，但确实反映了美国在中东影响力的变量与存量。

（一）美国战略收缩的态势不变

《亚伯拉罕协议》是特朗普中东政策的高光时刻，也是对美国一段时期以来战略收缩态势的总结。首先，美国对中东的关注缩小到以色列等有限重点上。以色列是美国的铁杆盟友，号称美国在中东“不沉的航空母舰”。支持以色列、支持阿以改善关系，在美国是两党共识。特朗普推动阿联酋等国与以色列建交，不仅能改善以色列的地区处境、帮助一年历经三次大选的以总理内塔尼亚胡，也能提振自己的选情。事实上，该协议甚至得到了《纽约时报》等自由派媒体和拜登的肯定。同时，通过推动以色列与海

[1] Hagai Amit, “The Real Deal for Israel and the UAE Is Weapons,” <https://www.haaretz.com/israel-news/business/.premium-the-real-deal-for-israel-and-the-uae-is-weapons-1.9077725>.

湾阿拉伯国家的合作,有助于增强后者对抗伊朗的能力,相当于为对伊朗“极限施压”的继续加码。相比对以色列和伊朗这一友一敌的重视,美国既未主导叙利亚、也门、利比亚等国的和平进程,也没有对伊拉克等国的冲突后重建上心。

其次,美国进一步限制了军事手段的使用。2011年后,美国在中东进入空中干预时代,依赖伤亡可控的空袭进行军事干预。但在这种干预可能将美国拖入更大规模冲突时,美国又会克制和后退。2020年1月,美国在伊拉克用无人机打死了伊朗将领苏莱曼尼,伊朗随后以导弹袭击驻伊拉克美军基地作为报复,双方走到了直接军事冲突的边缘。为了避免与伊朗大打出手,美国主动掩盖伊朗的袭击造成多名美军受伤的事实,没有搞大规模军事报复,也未发动“外科手术式”空袭。此后,美国在伊拉克的目标多次遭火箭弹袭击,但美国不仅没有增兵以保护自身利益,国务卿蓬佩奥还表示如果伊拉克政府无法提供保护,美国就会考虑关闭驻伊拉克大使馆。同时,美国宣布驻伊拉克美军从5200人缩减至2500人,似乎不愿在伊拉克与伊朗搞军事对抗。在遏制伊朗方面,美国正日益将负担向盟友转嫁。《亚伯拉罕协议》将以色列和阿联酋等国更紧密地拉在一起,是美国构建针对伊朗的“中东战略联盟”(又称“中东小北约”)的最新尝试。

最后,美国不仅不愿在中东投入资金,反而设法牟利,把钱赚走。历史上,美国为了推动巴以、阿以和谈,曾予以巴勒斯坦和阿拉伯国家大量援助。埃及、约旦在与以色列建交后,就一跃成为接受美援最多的中东国家。此次美国不仅未向阿联酋等国承诺经济好处,反而打算借军售牟利:美国国务院已批准向阿联酋出售F-35战机等先进武器,总值高达280亿美元;以色列(目前中东唯一拥有F-35的国家)为了保持其针对阿拉伯国家的军事优势,有意向美国购买先进的F-22战机,令美国可以两边获利。此外,美国在推动苏丹与以色列建交时,同意将苏丹从“支持恐怖主义国家”名单除名,但前提是苏丹向美国恐怖主义受害者赔偿3.35亿美元。从“予”到“取”,意味着美国的中东政策从投入资源、改造现实,变为降低目标、利用现实,本质上还是收缩和后撤。

（二）美国仍是主导性外部力量

沙特王储小萨勒曼曾表示，就中东和平进程而言，美国是唯一重要的玩家。阿拉伯国家与以色列的新一轮建交，显示出即便美国收缩、后撤，它也仍是中东的主导性域外力量。军事层面，在多次宣称撤军后，美国在中东的战斗力仍旧可观，驻军人数甚至可能不降反升。奥巴马政府末期，美国在中东大约有5.8万名军人。布鲁金斯学会的专家估算，到2020年10月这一数字增加到了6万，并认为相较于美军需要完成的任务，其驻军数量是过多的。^[1]2018年12月，为了抗议特朗普突然宣布从叙利亚撤军，美国国防部长马蒂斯愤然辞职。然而，为了保护盟友和防止“伊斯兰国”死灰复燃，美军不仅没有撤出叙利亚，2020年5月还增兵了100人。凭借其强大的军事实力，只要美国有意愿或决心，就足以随时随地进行强有力干预，这也是以色列、阿联酋、巴林希望借《亚伯拉罕协议》，一定程度上拖住和讨好美国的原因。

展望未来，2021年的中东形势不会平静。最值得关注也相对有迹可循的线索，可能还是美国中东政策的变与不变。变的一面，是新任美国总统拜登宣布将对特朗普的中东政策进行调整。特朗普时代，美国在中东的政策敌我分明，制裁宿敌伊朗时无所不用其极；力挺盟友以色列、沙特时则敢冒天下之大不韪。但拜登的中东政策将对敌人更加宽容，对朋友适度严厉。他多次公开宣布，美国有意在经过新的谈判过后，重返被特朗普撕毁的伊核协议。此外，拜登还表示将结束灾难性的也门战争，这意味着美国将减少对沙特在也门军事行动的情报与武器支持。不变的一面，是美国会继续尝试减少对中东的投入。拜登与特朗普一样，希望顺应民意，结束美国在中东的“无止境战争”。拜登也愿意继续推动以色列与更多阿拉伯国家建交，因为这既不需要耗费过多资源，也容易做出成绩。

【收稿日期：2020-12-11】

（责任编辑：邢嫣）

[1] Bruce Riedel and Michael E. O' Hanlon, "How to downsize the US presence in the Middle East," Oct.20, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/10/20/how-to-downsize-the-us-presence-in-the-middle-east/>.