

技术特征、政治障碍与美国对外军售

——以中东无人机军售困局为中心的考察^[1]

余纲正 罗天宇

【内容提要】在美国的对外军售中，对中东地区的军用无人机售卖是一个值得考察的议题。近10年来美国在中东进行战略收缩，希望该地区盟友承担更多的安全责任。然而，美国始终未能向其中东盟国出售它们高度关注且亟需的军用无人机，反而“坐视”多个国家进军这一不断壮大的高科技军品市场。美国内有关人权问题的党争政治化和对技术扩散的担忧，是美国向中东国家出售无人机的主要掣肘，而出于对武器装备体系与地区战略平衡的考量，美国也并未在官方层面阻挠其地区盟友从包括中国在内的其他渠道进口军用无人机。武器装备自身的特性、中东国家更加谋求战略自主的现实和美国国内政治极化的制约，使美国目前在中东无人机军售议题上处于进退维谷的尴尬境地，但应注意美国在面临重大挑战后对其军售政策采取相应调整的可能性。

【关键词】军用无人机 高科技军售 美国 中东地区 多极化趋势

【作者简介】余纲正，清华大学社会科学学院国际关系学系副教授、海外安全研究中心主任；罗天宇，清华大学社会科学学院国际关系学系博士研究生。

【中图分类号】D813

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 05-0075-27

[1] 本文系清华大学“自主科研计划”（项目编号：2021THZWJC36）的阶段性成果，文中部分观点曾在清华大学首届“中东研究青年学者工作坊”、第十四届政治学与国际关系学术共同体年会“数字时代的国际关系”分组讨论及中国社科院“国际关系理论与区域国别研究”研讨会上进行陈述，感谢参会专家的批评指正。

一直以来，全球军品贸易都与国际安全格局密切相关。在后冷战时期，全球武器贸易体系主要由美国和苏联两大阵营竞争所支配的态势一去不复返，美国虽仍具有显著优势，但在全球军售市场上涌现出许多新的参与者。与此同时，随着科学技术的进步特别是数字时代的到来，以无人装备为代表，越来越多的高新尖军品开始在跨国冲突中大放异彩，在武器市场上日益走俏。作为把持全球军售市场头把交椅的美国，其对外军售政策也自然受到这些新变化的冲击和影响。

国内外一些学者已经关注到这一问题。普遍认为，冷战后美国选择对外军售主要有三方面的战略考量。首先，出售军事装备特别是高科技军品所带来的高额利润可以创造必要的规模经济，从而有效支撑美国国内军工企业在后冷战时代的发展。^[1]其次，军售政策是美国维持其海外影响力的重要手段。^[2]在“大国竞争”概念逐步重回美国国家战略框架核心的过程中，军售也被视为美国在多极化日益明显的新世界格局下维持旧有地位的重要方法。^[3]最后，美国对外军售可以促使美国在各地的盟友承担更多的地区安全责任，同时盟国之间使用相同制式的武器更能显著提高同盟内部协调的效率。^[4]军售也被视为正式结盟之外的一种替代性选择，可以帮助大国既巩固盟友关系又避免自身被拖入一场不想参与的地区冲突。^[5]

[1] Michael N. Beard, *United States Foreign Military Sales Strategy: Coalition Building or Protecting the Defense Industrial Base*, Air War College Research Report, Maxwell Air Force Base, Alabama, March 1995. Richard Johnson, "United States Arms Transfer Decision-Making: Determinants of Sales versus Aid," *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, Vol. 21, No. 4, 2015, pp. 507-514.

[2] Jonthan Caverley, "America's Arms Sales Policy: Security Abroad, not Jobs at Home," *War on the Rocks*, April 6, 2018, <https://warontherocks.com/2018/04/americas-arms-sales-policy-security-abroad-not-jobs-at-home/>.

[3] Jeffrey Mankoff, "The United States in a World of Great Power Competition," *Journal of International Analytics*, Vol. 2, No. 3, 2020, pp. 78-93.

[4] Frederic S. Pearson, "The Correlates of Arms Importation," *Journal of Peace Research*, Vol. 26, No. 2, 1989, pp. 153-163.

[5] Keren Yarhi-Milo, Alexander Lanoszka, and Zack Cooper, "To Arm or to Ally? The Patron's Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances," *International Security*, Vol. 41, No. 2, 2016, pp. 90-139.

然而，现有研究不足以解释冷战后尤其是当前美国对外军售政策的一系列新现象及其所面临的新挑战。第一，现有研究较少关注军售受阻的现象，且对其讨论常有简单化的倾向。第二，面对近年来武器装备的技术进步尤其是在人工智能、虚拟空间和无人化等方向上的快速迭代和发展，相关学者尚未能充分考察这种新特性对现实世界军品交易和技术转移所产生的影响。第三，当下关于军售问题的研究在很大程度上仍延续着冷战时期阵营对抗、壁垒分明以及意识形态竞争难以调和的思维惯性，总体上仍然较为强调大国利用军售与其战略对手的“零和”竞争，并未关注全球军售体系本身的变化与武器进口国自身的能动性。

在美国对外军售中，对中东地区的军用无人机售卖困局是一个尤为值得考察的议题。首先，中东地区自古以来是大国战略博弈的焦点之一。自冷战以来，美国在中东坚持打造盟伴体系，以争夺和支撑其支配该地区的主导地位。^[1]即使在伊拉克战争之后，美国在中东总体上进行战略收缩，但仍然试图使该地区不致于完全“失序”，以此来保障自身在该地区的核心利益。^[2]其次，军售是美国控制和影响其中东盟友的重要方式，在美国的中东政策中一直扮演着非常重要的角色。数十年来，美国一直是中东地区最大的单一武器供应国。^[3]第三，作为军事和科技强国，美国对无人机的研发和应用一直处于国际领先水平，以无人机为代表的新兴武器系统在美国国防战略中的重要性亦不断提升；无人机也逐渐从最初的侦察装备被美国逐渐广泛应用于大量不同的场景之中。^[4]美军对无人机的持续使用和改进了展示了这种装备在军事领域的巨大作用和潜力，也为美制无人机在全世界吸引了

[1] 吴冰冰：《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》，载《外交评论》2018年第5期，第42—70页。

[2] 刘辰、马晓霖：《延续与调整：美国特朗普政府的中东政策》，载《阿拉伯世界研究》2019年第5期，第47页。

[3] Clayton Thomas and Christopher M. Blanchard, “Arms Sales in the Middle East: Trends and Analytical Perspectives for U.S. Policy,” Congressional Research Service, November 23, 2020, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R44984.pdf>.

[4] 罗艳琦：《从战略工具视角对美国发展军用无人机的分析》，载《当代美国评论》2021年第4期，第54—69页。

大量的潜在买家；美国自身在中东也大量使用无人机，尤其是自“9·11”事件以来，无人机更是成为美军在大中东地区对重要目标进行侦察和打击的不可或缺的关键武器。^[1]美国在中东尤其是阿拉伯世界诸多财力雄厚的盟友也因此具有较强的购买美制军用无人机的意向。

近年来，美国试图从中东进行“战略收缩”，以集中精力对付中国，因而希望地区盟友承担更多安全责任，但并未积极回应这些国家对于军用无人机的购买请求。在美国迟迟不能满足众多阿拉伯国家对于军用无人机迫切需求的情况下，这些国家纷纷转向他国寻求进口类似产品。近年来阿拉伯国家的军用无人机市场上逐渐形成“群雄并起”的态势。虽然美国国内对此争议不断，但美国政府始终未能从根本上改变其无人机军售政策。

由此可见，对中东的无人机军售困局很明显成为既有军售相关理论难以解释美国对外军售政策实际情况的一个重要例证。无论从经济利益、大国竞争还是管控同盟关系的任一视角出发，似乎都很难充分解释美国在中东无人机军售上的表现。近年来中东国家对军用无人机的需求极为旺盛，对于正试图甩掉该地区“不必要的战略负担”的美国而言，似乎理应鼓励这些国家优先购买和使用美国或其盟友的无人机装备。^[2]特别是考虑到无人机的多种优点，这一装备似乎特别适合中东国家监视并打击叛乱或恐怖组织。但事实上，美国在中东一直维持着其军用无人机“只用不卖”的政策，非但没有给对当地国家提供急需的军用无人机产品，反而“坐视”其传统重要盟友从多个渠道进口无人机，这令人感到意外。

因此，通过考察美国对中东无人机军售的策略选择来探究美国对外军售政策变化的影响因素及可能前景，可从至少两个方面对相关研究领域做

[1] Sarah E. Kreps, Matthew Fuhrmann, Michael C. Horowitz, “Drone Proliferation in the Twenty-first Century”, in Alexandra Gheciu, William Curti Wohlforth eds., *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p. 578.

[2] 沙特、阿联酋与埃及都是军用无人机的主要进口国，具体数据可见斯德哥尔摩和平研究所，<https://www.sipri.org/>。

出贡献。第一是考察军事技术进步对传统军售领域的冲击。近 10 年来，各国军方、学界乃至政界都关注到以无人机为代表的一批新品武器在冲突中发挥的作用，但研究主要集中于武器的使用或其造成的安全影响，较少考察新品武器贸易在大国关系乃至国际体系层面中发挥的作用。^[1]第二是考察当前大国竞争时代美国在国内外政治制约下的对外政策变化。美国一度自以为能几乎完全主导中东地区的安全架构，将中东视为其军售的“自留地”，但当前出现了“俄进美退”、地区国家“向东看”、区域强国群体性崛起等新发展趋势。^[2]美国如何在应对国内政治极化的同时重新调整其中东政策值得关注。

本文接下来将首先厘清美国对中东无人机军售政策的演进过程，并辨析其策略选择背后的生成逻辑，在此基础上讨论并展望美国对中东无人机军售前景。美国在中东的“单极时刻”已然消退，该地区在可以预见的未来都难以再出现一个近乎“一家独霸”的域外统治者。囿于美国国内政治极化和地区国家希望在大国间扮演新型“中间地带”的政策倾向，美国在对中东无人机军售方面显得有些进退维谷。无人机问题可能并非美国军售政策变化的孤例，还应当关注技术、政治、战略等因素给美国对外军售政策带来的影响。本文旨在通过探讨美国对中东无人机军售困局，为学界进一步探究美国军售政策的演变逻辑以及美国地缘战略取向提供参考、开拓思路。

[1] 无人机使用相关研究可参见：Michael C. Horowitz, Sarah E. Kreps and Matthew Fuhrmann, “Separating Fact from Fiction in the Debate over Drone Proliferation,” *International Security*, Vol.41, No.2, 2016, pp.7-42; Andrea Gilli and Mauro Gilli, “The Diffusion of Drone Warfare? Industrial, Organizational, and Infrastructural Constraints,” *Security Studies*, Vol.25, No.1, 2016, pp.50-84; Antonio Calcara et al, “Why Drones Have Not Revolutionized War: The Enduring Hider-Finder Competition in Air Warfare,” *International Security*, Vol.46, No.4, 2022, pp. 130-171; 余纲正、罗天宇：《军用无人机的使用偏好及安全影响》，载《国际政治科学》2022年第2期，第42—85页；朱泉钢：《中东地区军用无人机的扩散、应用及其安全影响》，载《西亚非洲》2022年第5期，第109—134页。

[2] 孙德刚、凌胜利：《多元一体：中东地区的弱链式联盟探析》，载《世界经济与政治》2022年第1期，第47—75页。

一、美国无人机军售政策演进与困局

（一）奥巴马政府时期

在20世纪,无人机的军事任务大多局限于防空训练与情报收集。“9·11”事件发生后,鉴于无人机在反恐战争中的独特优势,美国小布什政府不仅利用无人机在战场上承担侦察任务,也开始使用机载导弹等火力对目标进行直接打击。2001—2008年期间,美国政府授权发动了约50次无人机空袭。^[1]随后的奥巴马政府也更加重视无人机在军事行动中的运用。2009—2016年,美军和中央情报局(CIA)在阿富汗、伊拉克、巴基斯坦、也门、索马里和叙利亚等地进行了550多次无人机空中打击,效果颇佳,引起各方高度关注。^[2]由于技术融合和升级前景广阔,各国对于无人机未来在安全领域所能承担任务的预期也不断提高,对于军用无人机研发或引进的意愿日益增强。

在此背景下,一些美国盟友开始向美国求购先进的军用无人机。然而,由于无人机早在20世纪90年代便被明确纳入“导弹及其技术控制制度”之中,严格的出口限制成为横亘在美国军用无人机装备进行跨国交易和转让面前的一道鸿沟。^[3]因此,美国国内要求重新审视无人机地位、重视其全球市场的声音不断走强。

从2011财年开始,奥巴马政府连续削减军事开支应对财政赤字的做法激起了美国武器制造商的担忧。为弥补损失,美国军工集团加紧开拓海外

[1] Peter Bergen, David Sterman and Melissa Salyk-Virk, “America’s Counterterrorism Wars: Tracking the United States’ Drone Strikes and Other Operations in Pakistan, Yemen, Somalia, and Libya,” *New America*, June 17, 2021, <https://www.newamerica.org/future-security/reports/americas-counterterrorism-wars/>.

[2] Rachel Stohl, “An Action Plan on U.S. Drone Policy: Recommendations for the Trump Administration,” the Stimson Center, 2018, <https://www.stimson.org/wp-content/files/file-attachments/Stimson%20Action%20Plan%20on%20US%20Drone%20Policy.pdf>.

[3] 根据“导弹及其技术控制制度”的相关规定,凡是有运载能力将500公斤以上有效载荷运送到300公里以外距离的无人飞行器都将受到严格的跨境出口限制。

市场。部分企业对武装无人机进行重新设计，试图让新推出的无人机能从受到高度管制的 I 类军用物品移至受管制级别较低的 II 类物品清单。^[1]同时，军工集团也加大游说力度，着力向反对放松出口管制的议员施加压力。诺斯罗普·格鲁曼公司（Northrop Grumman Corporation）的首席执行官表示，严苛的武器出口管制可能会让美国像丢失全球商用卫星市场份额一样失去军用无人机市场。^[2]在各方推动下，美国国防部于 2012 年拟定了一份无人机军品出口指南，据此将有多达 66 个国家获得购买美国军用无人机的资格，而这被视为美国加大军用无人机出口灵活性的尝试。^[3]

然而，作为价格不菲的高科技武器装备，几乎每一项军用无人机出口计划都须经美国国会审查，其所面临的障碍难以轻易跨越。2012 年，奥巴马政府就曾计划对意大利所拥有的美制无人侦察机进行升级改装，使之能够配备包括 AGM-114“地狱火”（Hellfire）空对地导弹在内的激光制导炸弹等精确弹药。该方案很快就遭到民主党籍参议员范因斯坦（Dianne Feinstein）等人的坚决反对。范因斯坦认为，即便是出于帮助盟友的“善意目的”，武装无人机的出口也应慎之又慎。因为这一武器存在被滥用的风险，尤其是无法保证使用者具备类似美国的情报能力去区分无辜平民与打击目标。^[4]受到国会反复讨论和审查的拖累，这项提供给传统北约盟国看似简单

[1] Eddie Walsh, “Predator Maker Redesigns UAV To Boost Exports,” *Breaking Defense*, November 15, 2011, <https://breakingdefense.com/2011/11/predator-maker-redesigns-uav-to-boost-exports/>.

[2] Doug Palmer and Jim Wolf, “Pentagon OK with selling US drones to 66 countries,” *NBC News*, September 6, 2012, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/pentagon-ok-selling-us-drones-66-countries-flna981907>; 也可参见刘子奎、刘晓临《冷战后美国对华卫星出口管制政策——从老布什政府到特朗普政府》，载《美国研究》2022 年第 1 期，第 130—159 页。

[3] Doug Palmer and Jim Wolf, “Pentagon OK with selling US drones to 66 countries,” September 6, 2012.

[4] Missy Ryan, “Obama Administration to Allow Sales of Armed Drones to Allies,” *The Washington Post*, February 17, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cracks-open-door-to-the-export-of-armed-drones-to-allied-nations/2015/02/17/c5595988-b6b2-11e4-9423-f3d0a1ec335c_story.html.

的升级方案延宕到 2015 年才最终被放行。^[1]同时，美国行政部门中也存在反对放宽军用无人机出口管制的声音。武装无人机的出口审查建立在强烈的“拒绝推定”（Presumption of Denial）之上，即购买国政府必须提供极为有力的理由才有可能获得这类装备。^[2]

在各方拉锯中，白宫最终在 2015 年 2 月出台了军用无人机出口的首份官方政策文件。一方面，这份文件强调向可信赖的伙伴国家（Trusted Partner Nations）提供军用无人机将增强其作战能力，提高美国与盟国在联合行动中的互通协作，同时还有助于美国企业参与到新兴的商用无人机市场之中。^[3]但另一方面，该文件又给购买行为设定了繁复的限制条件，包括：购买国必须向美国证明军用无人机的使用将“符合国际人道法和国际人权法等国际法”，只有在诸如自卫这样“国际法允许使用武力的情况下”才能部署无人机，且必须保证无人机不会被用于“对国内民众进行非法监视或使用非法暴力”等。^[4]哥伦比亚大学法学院副教授莎拉·克纳基（Sarah Knukey）等人就指出，这些要求高到了连美国政府自身“都很可能不符合标准”的地步。^[5]这项官方政策文件在表述上自相矛盾，反映了奥巴马政府在军用无人机出口上左右为难的处境，而奥巴马第二任期的所谓无人机出口“新政”也没有起到真正推动无人机出口的作用。最终只有英国成功接收美制武装无人机，法国和意大利等北约盟国获得的主要还是用于情报收

[1] Beth Stevenson, “US authorises weapons upgrade for Italian Reapers,” FlightGlobal November 5, 2015, <https://www.flightglobal.com/civil-uavs/us-authorises-weapons-upgrade-for-italian-reapers/118759.article>.

[2] Missy Ryan, “Obama Administration to Allow Sales of Armed Drones to Allies,” *The Washington Post*, February 17, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/us-cracks-open-door-to-the-export-of-armed-drones-to-allied-nations/2015/02/17/c5595988-b6b2-11e4-9423-f3d0a1ec335c_story.html

[3] U.S. Department of State, “U.S. Export Policy for Military Unmanned Aerial Systems,” February 17, 2015, <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/02/237541.htm>.

[4] Ibid.

[5] Jefferson Morley, “U.S. Sets ‘Stringent’ Drone Sales Policy,” Arms Control Association, April 2015, <https://www.armscontrol.org/act/2015-04/news/us-sets-%E2%80%98stringent%E2%80%99-drone-sales-policy>.

集的侦察无人机，而沙特、约旦、土耳其和阿联酋等中东盟国的军用无人机申购请求则全部遭到否决。^[1]

（二）特朗普政府时期

特朗普在 2017 年成为美国总统后，其独特的执政风格给美国对外政策带来了不小的转变。美国首次明确将中国和俄罗斯定位为政治、经济和军事等领域的“主要竞争对手”。而特朗普本人也非常重视武器销售在“大国竞争”中的重要性，积极尝试放开对本国军售的相关限制。2018 年 4 月，特朗普签署名为《常规武器转让政策》的国家安全备忘录，强调美国的常规武器转让应该与美国的国家安全与经济安全保持一致。2019 年，为了向沙特、约旦和阿联酋三国出售价值 81 亿美元的军火，特朗普政府试图援引《武器出口控制法》中的“紧急情况”条款，以绕开国会审议程序。此举激怒了国会，导致参众两院以微弱多数通过决议以阻止该笔交易，而特朗普最后直接动用总统权力否决了国会决议。^[2]

特朗普政府对于军售的高度重视也体现在美国试图放宽军用无人机出口限制上。在 2018 年出台的新版《无人机出口政策》中，特朗普政府大幅调整了既有规定，拓宽了无人机军售的可能渠道。原有的无人机军售必须通过美国政府统一安排“对外军事销售”（Foreign Military Sales）途径，而新政策允许一些国防承包商采取“直接商业销售”（Direct Commercial Sales）方式出口军用无人机，这在理论上降低了相关武器装备的出口难度。^[3]2020 年 7 月，特朗普政府宣布对“导弹及其技术控制制度”相关准则进行重新解

[1] Missy Ryan, “Obama Administration to Allow Sales of Armed Drones to Allies,” *The Washington Post*, February 17, 2015; Dennis M. Gormley, “Trump Close to Changing Obama-Era Drone Policy,” Middle East Institute, October 3, 2017, <https://www.mei.edu/publications/trump-close-changing-obama-era-drone-policy>.

[2] 刘品然、刘晨：《特朗普否决国会阻止美对沙特等国军售的决议》，新华社，2019 年 7 月 25 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-07/25/c_1124797395.htm。

[3] Kerry B. Contini and Joseph A. Schoolt, “US Government Aims to Ease Restrictions on Sales of US-Origin Unmanned Aerial Systems,” May 4, 2018, <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/us-government-aims-to-ease-restrictions-on-sales-of-us-origin-unmanned-aerial-systems/>.

释，将最大空速低于 800 公里 / 小时的无人机从 I 类物品中降级划入 II 类物品，进一步放松了军用无人机出口限制。白宫宣称，这一变化“将通过提高合作伙伴的能力来增强美国国家安全”，并通过“开放无人机市场来增强美国的经济安全”。^[1]

与此同时，特朗普政府还试图将军售问题与中东地区各方势力之间的博弈相结合，以此来推动自己的政治议程。2017 年 5 月，美国和沙特签署了 1100 亿美元的军售大单，堪称美沙关系史上最大的军售协议。而沙特与也门胡塞武装于 2018 年 12 月勉强达成停火协议后很快又陷入冲突交战之中，胡塞武装试图利用简易无人机袭击沙特境内设施，以此对沙特施加政治和军事双重压力。沙特则一方面加强自身反无人机能力建设，另一方面也更加希冀从美国获得先进军用无人机来更加有效地在也门复杂的地形环境下查找和打击“难以捕捉”的胡塞武装。^[2]另外，在特朗普政府的斡旋下，阿联酋、巴林与以色列三国于 2020 年 9 月在白宫签署了《亚伯拉罕协议》，使得以色列与这两个海湾国家的关系开始迈向正常化。由于阿联酋在外交上正式承认以色列，美国进一步放开了对阿联酋出口高科技武器的限制。特朗普政府也借此机会成功推动了美国与阿联酋之间的价值 230 亿美元的武器贸易协定，其中就包括 F-35 战斗机与军用无人机等先进武器装备。地区盟友的安全需求及它们之间的关系缓和都进一步增强了美国向中东地区出售军用无人机的动力。

然而，与无人机相关的巨额军售项目很快引起美国内多个团体的抗议，也引发了一些国会议员的担忧。^[3]以梅嫩德斯 (Bob Menendez) 和墨菲 (Chris

[1] The White House, “Statement from the Press Secretary on Unmanned Aerial Systems Exports,” July 24, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-unmanned-aerial-systems-exports/>.

[2] Agnes Helou, “Saudi Arabia is Developing a New Counter-drone System,” Defense News, January 8, 2020, <https://www.defensenews.com/unmanned/2020/01/08/saudi-arabia-is-developing-a-new-counter-drone-system/>.

[3] Joe Gould, “Lawsuit threatens \$23B weapons sale to UAE,” Defense News, January 12, 2021, <https://www.defensenews.com/congress/2021/01/12/lawsuit-threatens-23b-weapons-sale-to-uae/>.

Murphy) 为首的一批民主党籍参议员联合了长期反对向中东提供军火的共和党籍参议员保罗(Rand Paul),在国会推动阻止向阿联酋出口军火的决议。^[1]凯利(Mark Kelly)等参议员表示不意向阿联酋出售 F-35 战斗机,但坚决抵制向其提供军用无人机。^[2]面对种种质疑,白宫强调反对这一军售可能会影响美国与其盟国之间的国防采购和互操作性,并在外交和安全领域为美国的对手创造机会。尽管最终在 2020 年 12 月参议院并未能在立法层面叫停这笔军火交易,但由于特朗普在总统大选中落败,军售项目在他离任时尚未落地。墨菲等人则明确表示,他们期待与新政府合作,一定会在武器完成移交之前继续对所有条目进行“仔细审查”。^[3]

(三) 拜登政府的新动向

受 2018 年沙特记者卡舒吉遇害事件影响,拜登在 2020 年美国大选辩论中曾承诺如果当选总统将不会对沙特出售更多的武器,甚至表示“要让他们(沙特)付出代价,成为事实上的贱民(Pariah)”。^[4]在当选后的第一次外交政策演讲中,拜登声明美国将不再支持针对也门的“进攻性行动”及其相关武器销售,以此彰显其与特朗普在军售问题上的迥异立场。^[5]入主白宫初期,拜登反复强调在军售决策过程中加强“对人权的关切”,并将之视为对自身竞选承诺的兑现。美国国务院因此很快重启了对特朗普政府力

[1] Conor Finnegan and Trish Turner, “Trump avoids another veto as Congress fails to block \$23B arms sale to UAE,” ABC News, December 11, 2020, <https://abcnews.go.com/Politics/trump-veto-congress-votes-blocking-23b-arms-sale/story?id=74615890>.

[2] Ibid.

[3] Ibid.

[4] Kaitlan Collins, et al, “Biden doesn’t penalize crown prince despite promise to punish senior Saudi leaders,” CNN, February 27, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/02/26/politics/biden-mohammed-bin-salman-jamal-khashoggi/index.html>.

[5] The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

推的阿联酋军售案的相关审查工作。^[1]

同时，拜登政府还尝试修订其常规武器转让政策，有意重新加入特朗普政府退出的全球《武器贸易条约》，并试图把被特朗普转至商务部的枪支和弹药销售监管权转回国务院。^[2]2021财年美国的军售总额较前一财年大幅下降了21%，体现了拜登政府对特朗普时期激进武器销售政策的部分修正。^[3]不过，也有人批评拜登政府的军售政策本质上是“换汤不换药”。尤其是在2021年4月，白宫在审查后仍然表示同意继续推进美国与阿联酋达成的230亿美元军售合同。^[4]

然而，这笔包含军用无人机在内的军售交易很快又迎来新的变数。2021年5月，美国媒体开始炒作中国军方飞机在阿联酋装卸不明货物，拜登政府很快借机要求阿联酋承诺其他国家、特别是中国将无法从阿联酋获取美国的无人机和F-35战机技术^[5]，紧接着又进一步要求阿联酋在相关武器装备预计交付的2026—2027年之前，将中国华为公司的设备从该国通讯

[1] “Biden administration halts arms sales to UAE and Saudi Arabia,” Deutsche Welle (DW), January 28, 2021, <https://www.dw.com/en/biden-administration-halts-arms-sales-to-uae-and-saudi-arabia/a-56365478>; William Hartung, “Biden’s Arms Sales Policy In 2021: A Year of Missed Opportunities,” Forbes, January 4, 2022, <https://www.forbes.com/sites/williamhartung/2022/01/04/bidens-arms-sales-policy-in-2021-a-year-of-missed-opportunities/?sh=579ac7d08dba>.

[2] Jordan Cohen, “Biden’s Conventional Arms Transfer Policy Review Could be a Turning Point,” War on the Rocks, November 29, 2021, <https://warontherocks.com/2021/11/bidens-conventional-arms-transfer-policy-review-could-be-a-turning-point/>.

[3] “US State Dept backs latest raft of Saudi, UAE, Jordan arms sales,” Al Jazeera, February 4, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/4/us-state-department-approves-latest-raft-of-middle-east-arms-sales>.

[4] Aaron Mehta, “Biden admin moving ahead with UAE F-35, drone sales for now,” Defense News, April 14, 2021, <https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2021/04/14/biden-admin-moving-ahead-with-uae-f-35-drone-sales-for-now/>.

[5] Warren P. Strobel and Nancy A. Youssef, “F-35 Sale to U.A.E. Imperiled Over U.S. Concerns About Ties to China,” *The Wall Street Journal*, May 25, 2021, <https://www.wsj.com/articles/f-35-sale-to-u-a-e-imperiled-over-u-s-concerns-about-ties-to-china-11621949050>.

网络中完全剔除出去。^[1]同时，拜登政府还要求阿联酋保证不将武器用于利比亚和也门的战事，也不得对以色列构成威胁。最终，阿联酋以美方要求“过于严苛”、有损该国主权为由，在2021年12月主动暂停推进这个军售项目，转而与法国签订了价值180亿美元的战斗机和直升机军火订单。^[2]2022年2月，作为对其空军力量的完善和补充，阿联酋又不顾美国的压力宣布从中国购买12架L-15超音速高级教练机。^[3]截至目前，无人机能否成为美国向中东盟友真正交付的军品仍然没有定数。

总体而言，自奥巴马政府时期开始大规模使用无人机进行军事打击，无人机在军事安全领域的重要意义逐渐获得广泛认可，而面临频繁武装冲突和安全威胁的中东国家对于无人机等新型装备有着较为迫切的需求。^[4]因此，美国在中东地区特别是阿拉伯世界的盟国一直有意向从美国进口军用无人机，而美国国内的军工集团也试图在无人机这片新兴市场上分得一杯羹。在实践层面，美国的行政部门倾向调整对军用无人机出口的限制。奥巴马政府的步调较为谨慎，仅有限度地降低了无人机军售的门槛。到了特朗普政府时期，在较为激进的军售方针指导下，美国在放宽军用无人机出口限制方面向前迈出一大步。特别是2020年第二次纳卡冲突中阿塞拜疆利

[1] Nick Wadhams and Sylvia Westall, “Biden Prods UAE to Dump Huawei, Sowing Doubts on Key F-35 Sale,” Bloomberg, January 11, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-11/biden-prods-uae-to-dump-huawei-sowing-doubts-on-key-f-35-sale>.

[2] Gordon Lubold and Warren P. Strobel, “United Arab Emirates Threatens to Pull Out of \$23 Billion F-35, Drone Deal With U.S.,” *Wall Street Journal*, December 14, 2021, <https://www.wsj.com/articles/united-arab-emirates-threatens-to-pull-out-of-23-billion-f-35-drone-deal-with-u-s-11639491997>; Barbara Surk and Jon Gambrell, “France signs \$18B weapons deal with UAE,” Defense News, December 3, 2021, <https://www.defensenews.com/global/mideast-africa/2021/12/03/france-signs-18b-weapons-deal-with-uae/>.

[3] “UAE to order L15 planes from China as it diversifies suppliers,” Al Jazeera, February 23, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/23/uae-to-order-12-l-15-planes-from-china-as-it-diversify-suppliers>.

[4] Clayton Thomas and Christopher M. Blanchard, “Arms Sales in the Middle East: Trends and Analytical Perspectives for U.S. Policy,” Congressional Research Service, November 23, 2020, <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R44984.pdf>.

用无人机取得辉煌战果，以前所未有的速度打破山地战场僵局并摧毁了亚美尼亚军队的抵抗能力，更是引发了美国国内对无人机军售议题的热烈讨论。^[1]不过，鉴于军用无人机的特殊性，美国国内始终存在着反对向中东出口军用无人机的强大力量。在民主党夺回政权后，一系列新旧问题相互堆叠，美国对中东国家的军用无人机出口再次面临障碍。虽然军用无人机在2022年2月以来的乌克兰危机中的实战表现格外亮眼，而美国也与欧洲国家一道向乌克兰方面提供超过1500架各类无人机^[2]，但从目前的发展态势来看，至少在本届拜登政府余下的时间内，美国都难以从根本上改变其对中东军用无人机出口政策的审慎立场。

二、美国在中东无人机军售上的行为逻辑

尽管面对着盟友的反复要求与军工集团的推动压力，美国历届政府迟迟未能破解其无法向中东盟国提供军用无人机的困局。而越来越多的中东国家不断认识到无人机在军事安全领域的重要作用。在美国拒绝出售其军用无人机后，这些国家纷纷尝试从别的渠道进口或依托国内军工产业自主研发。其中，以色列、土耳其和伊朗均发展出较为出色的无人机研发能力，不仅满足了自用需要，还成为部分没能获取美制无人机的其他中东国家的替代性选择。例如，摩洛哥和卡塔尔等国都从土耳其进口了“拜拉克塔尔TB2”（Bayraktar TB2）无人机。^[3]另外一些国家如阿尔及利亚、阿联酋、

[1] 余纲正、罗天宇：《军用无人机的使用偏好及安全影响》，载《国际政治科学》2022年第2期，第42—85页。

[2] 吴大辉：《乌克兰危机与新军事革命：无人机篇》，载《世界知识》2023年第11期，第72—73页。

[3] Stasa Salacanian, “The Middle East’s game of drones,” *The New Arab*, July 4, 2022, <https://www.newarab.com/analysis/middle-east-s-game-drones>; Paul Iddon, “Bayraktar TB2: How Turkey’s rising drone industry could reshape global warfare,” *The New Arab*, November 29, 2021, <https://www.newarab.com/analysis/bayraktar-tb2-rise-turkeys-drone-industry>; Ash Rossiter and Brendon J. Cannon, “Turkey’s Rise as a Drone Power: Trial by Fire,” *Defense & Security Analysis*, Vol. 38, No. 2, 2022, pp. 210–229.

埃及、伊拉克、沙特、苏丹以及约旦等国则从中国进口“彩虹”和“翼龙”等系列无人机。

中东无人机进口的多元化引起美国一些智库和媒体的担忧。新美国安全中心（Center for a New American Security）高级研究员保罗·沙尔（Paul Scharre）断言其他国家对中东的军售行为损害了美国与其亲密盟友之间的关系。^[1]随着对美信任赤字与日俱增，中东国家将目光投注到世界上的其他国家，开始奉行外交多元化战略。^[2]此外，无人机产品的出口和实践也会反过来增强出口国自身的武器技术研发和制造能力，如可以帮助其无人机进一步发展传感器和高精度弹药等技术，进而影响当前美国在军用无人机技术领域的领先地位。^[3]美国战略界一些学者强调，美国政府需要积极考虑相关对策，以保护美国的核心利益：要么尽快放宽自身的出口限制，要么在当前军用无人机出口最重要的中东市场上设置障碍，以避免这种无人机军售现象进一步扩大，并防止这种趋势在其他类别的武器销售中蔓延。^[4]然而，尽管美国国内的这种呼声此起彼伏，但美国政府不仅没有向其地区盟国出售军用无人机，也并未公开阻扰众多中东国家从不同渠道进口军用无人机。

美国这一看似反常的行为实际是人权问题党争政治化、技术扩散风险、武器装备体系与地区战略平衡等一系列考量因素共同作用的结果。其中，

[1] Ben Brimelow, “Chinese drones may soon swarm the market—and that could be very bad for the US,” November 16, 2017, Insider, <https://www.businessinsider.com/chinese-drones-swarm-market-2017-11>.

[2] Andrew England and Simeon Kerr, “‘More of China, less of America’: how superpower fight is squeezing the Gulf,” *Financial Times*, September 20, 2021, <https://www.ft.com/content/4f82b560-4744-4c53-bf4b-7a37d3afeb13>; 孙德刚、章捷莹：《大国战略竞争背景下中东地区格局的演进》，载《和平与发展》2023年第2期，第29—51页。

[3] Atul Chandra, “Why China’s armed UAVs are a global export success, and its fighter jets, not so much,” Defence Procurement, November 5, 2021, <https://www.defenceprocurementinternational.com/features/air/china-has-disrupted-the-military-drone-market>.

[4] Bradley Bowman, Maj. Jared Thompson, and Ryan Brobst, “China’s surprising drone sales in the Middle East,” Defense News, April 23, 2021, <https://www.defensenews.com/opinion/2021/04/23/chinas-surprising-drone-sales-in-the-middle-east/>.

对人权问题政治化与技术扩散的担心使得美国始终难以向中东地区出售军用无人机，而出于对武器装备体系与地区战略平衡的考量则让美国并未选择在官方层面阻挠中东无人机进口多元化，也并未对他国对中东的无人机军售设置障碍。

（一）美国国内对人权议题的党争政治化是阻止其向中东放开军用无人机出口限制的重要障碍。进入 21 世纪以来，美国在大肆出售军用无人机过程中所引发的争议持续不断，而人权因素一直是其核心之一。^[1] 随着近年来美国国内党争加剧，军售中的人权问题在两党彼此攻伐中政治化、工具化乃至武器化的倾向日趋明显。对于反对美国放开无人机出口限制的国会议员来说，出售无人机可能产生的人道主义灾难成为了他们手中的一张“道义王牌”。他们断言，向中东国家出售武器将难以预测和控制武器最终的使用场所和方式。如果这些国家利用美国出售的武器造成大量平民伤亡，将致使美国的国际声望下降并损害美国在中东的长远战略利益。^[2] 沙特、阿联酋曾使用其他美制装备对也门胡塞武装的打击行动波及平民与民用设施，所以向这两个国家出口无人机会遭到国会部分议员特别是民主党人的坚决反对。

在美国国内政治极化愈演愈烈的大背景下，两党在人权问题上的表态更为审慎，美国执行相关外交政策的政治和物质成本均会上升。由于难以凝聚共识，相关外交政策会被执政当局主要用以削弱政治上的反对派。^[3] 这种人权议题党争政治化的发展趋势，使得传统上倾向于放开军售限制的共

[1] 有观点认为无人机作为一种远程操控式的武器，在使用中可能更容易破坏国际人道法所秉持的军民区分原则。特别是无人机的操作人员与真实战场相距甚远，更可能做出某些较为随意或者激进的攻击决策，导致平民被误杀和误伤的概率上升。Avery Plaw, Matthew S. Fricker, and Carlos R. Colon, *The Drone Debate: A Primer on the U.S. Use of Unmanned Aircraft Outside Conventional Battlefields*, Lanham, MD.: Rowman and Littlefield, 2016。

[2] Trevor Thrall and Caroline Dorminey, “Risky Business: The Role of Arms Sales in U.S. Foreign Policy,” Cato Institute, March 13, 2018, <https://www.cato.org/policy-analysis/risky-business-role-arms-sales-us-foreign-policy>.

[3] Gordon M. Friedrichs and Jordan Tama, “Polarization and US foreign policy: key debates and new findings,” *International Politics*, Vol.59, No.2, 2022, pp.767-785.

和党也必须考虑由此带来的政治风险。^[1]

（二）技术扩散风险是美国迟迟未向中东国家出售军用无人机的另一主要顾虑。维护自身军用无人机技术的先进性，也是美国在军用无人机出口上保持着审慎态度的重要原因。美国国内一直都担心高新技术尤其是军事技术扩散，而美国又在军用无人机的技术研发领域保持领先地位。在美国眼中，MQ系列无人机仍是全球范围内实战性能最为卓越的察打一体式无人机。基于这种认识，美国担心向中东国家出售先进军用无人机带来技术泄露的风险。特别是由于中东国家与中国和俄罗斯之间较为频繁的军事合作与交流，美国担忧中俄等国借此获得美国的先进军事技术。^[2]比如一直被称为美国在阿拉伯世界最值得信赖的反恐伙伴阿联酋就与俄罗斯保持着紧密的军事联系，两国在武器销售、武器系统研发、后勤等方面都有合作。2018年6月，俄阿还签署了俄与海湾合作委员会国家之间的第一项战略合作伙伴关系协议。^[3]因此，从现实层面来看，美国始终认为向中东国家转让先进无人机技术存在技术泄露的风险。拜登政府多次延宕对阿联酋的军售大单同样出于类似担忧。

另外，军用无人机技术在中东地区的扩散还会激起美国对以色列安全的担忧。不少美国人认为技术扩散会对以色列国家安全造成负面影响。自以色列建国以来，美国的亲以团体就将以色列视为美国在中东地区的“战略桥头堡”和“永不沉没的航空母舰”。这些团体认为如果美国向其阿拉伯盟友出售先进无人机，这类装备及其技术在未来可能会被一些国家或其

[1] Mike Stone, “Republicans in Congress push back on Trump weapons packages to Saudi Arabia, UAE,” Reuters, June 13, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-saudi-arms-idUSKCN1TD2JX>.

[2] Paul Iddon, “What Weapons Systems Won’t the U.S. Sell the UAE?” Forbes, January 17, 2021, <https://www.forbes.com/sites/pauliddon/2021/01/17/what-weapons-systems-wont-the-us-sell-the-uae/?sh=3038ffd07db3>.

[3] Samuel Ramani, “Why the United States Shouldn’t Sell Jets to the UAE,” Foreign Policy, September 30, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/09/30/why-usa-shouldnt-sell-f35-jets-to-uae/>.

地区代理人用来对抗以色列。^[1] 这有违美国长期以来中东安全政策中的一项基本原则，即必须始终保持以色列的质量军事优势（Qualitative Military Edge），使其具有通过技术和战术优势吓阻地区对手发动“侵略”的能力。事实上，近年来以色列境内及以所占领土就多次受到来自周边的无人机袭扰，特别是2023年10月7日，巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动（哈马斯）大规模突袭以色列，给以造成重大人员和装备物资损失，并使用无人机摧毁以军机枪哨塔及先进主战坦克，杀伤以军士兵，取得了伊斯兰反以武装使用无人机对以作战史无前例的战果，势必会促使美国更加谨慎地对待向中东阿拉伯国家出售军用无人机问题。

（三）无人机在武器装备体系中的独立性降低了美国干预中东国家多元化进口军用无人机的意愿。无人机作为新型军事装备，具有诸多独特属性，其中非常具有代表性的就是与很多有人装备相比其独立性更强，不一定需要彻底融入军队既有的指挥控制体系才能发挥作用。与俄制S-400这种与“防空地面环境系统”（Air Defense Ground Environment）深度结合的装备不同，作为输入端的无人机不会主动去收集本方体系内其他武器的特征。例如，美国对于土耳其采购S-400防空武器系统就极为警惕，担心俄罗斯将借此识别F-35战斗机隐身能力的弱点。^[2] 相较之下，中东各国列装其他国家生产的无人机在这一方面就很难像美国盟友购买俄制S-400那样引起美国的强烈反应。同时，由于美国在中东的盟友军队在很大程度上仍然依赖北约制式的指挥控制系统和武器装备，所以采购和运行非美制的无人机会给这些国家带来了一定挑战。2019年，时任约旦皇家空军飞机供应处处长艾曼·哈巴赫贝上校（Ayman Al Habahbeh）就指出，中国的无人机与约旦传统的北约制式

[1] Federico Borsari, “The Middle East’s Game of Drones: The Race to Lethal UAVs and Its Implications for the Region’s Security Landscape,” ISPI, January 15, 2021, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/middle-east-s-game-drones-race-lethal-uavs-and-its-implications-regions-security-landscape-28902>.

[2] Patrick Tucker, “Why the S-400 and the F-35 Can’t Get Along,” Defense One, July 17, 2019, <https://www.defenseone.com/technology/2019/07/why-s-400-and-f-35-cant-get-along/158504/>.

装备平台并不兼容，因而给维护和运行成本都造成一定压力。^[1]

更重要的是，美国在中东地区的整体武器出口仍然占有绝对优势。中东国家在火炮、坦克、战机、防空系统等主战武器上仍然深度依赖美国或其盟友提供的装备和技术，而美国凭借自身军事、技术优势和盟伴体系，对中东安全态势仍然有一定的掌控能力。无人机当前的技术水平和军事价值并不能对此形成冲击，这与核武器技术扩散带来的潜在影响有着明显差别。此外，美军中央总部已经组建了一支大量使用无人机和其他无人系统、隶属第5舰队的“第59特遣部队”（Task Force 59）。在2022年7月拜登访问沙特发表的联合声明中就指出，两国将强化沙特军队与美军第59特遣队之间的合作。^[2]这一举措便于美国加强对沙特军队特别是对其所使用无人机的了解程度和潜在掌控能力。因此，域内外国家的无人机出口在短期内难以动摇美国在中东武器装备领域的统治地位，从而也在相当程度上降低了美国直接干预中东国家多元化进口无人机的意愿。

（四）出于地区战略平衡的考量美国也很难坚决反对其盟友从其他渠道获得一定数量的军用无人机。在过去几年，恐怖组织在中东地区特别是多个阿拉伯国家肆虐，给这些国家造成了严重的安全威胁。中东各国进口的军用无人机有效帮助它们打击了包括“伊斯兰国”和“基地”组织在内的武装分子，在维护自身稳定的同时确保了地缘政治的均衡。埃及、伊拉克和约旦这些美国在中东的安全盟友和伙伴都在一定时期内需要借助其从他国购买的军用无人机来缓解国内安全危机。而美国随着战略重心转移，不断缩减对中东的军事和财政投入^[3]，引发了部分中东盟国的安全焦虑。中东各

[1] Garrett Reim, “Jordan military tries to sell off ‘knock-off’ Chinese drones,” FlightGlobal, June 5, 2019, <https://www.flightglobal.com/helicopters/jordan-military-tries-to-sell-off-knock-off-chinese-drones/132985.article>.

[2] The White House, “The Jeddah Communique: A Joint Statement Between the United States of America and the Kingdom of Saudi Arabia,” July 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/15/the-jeddah-communique-a-joint-statement-between-the-united-states-of-america-and-the-kingdom-of-saudi-arabia/>.

[3] 张帆：《超越地区霸权？——试析奥巴马政府以来美国在中东的战略转型》，载《美国研究》2021年第5期，第32—60页。

国军用无人机进口多元化的尝试，反而可能会在一定程度上缓解美方因减少安全投入而带来的与地区盟伴间的裂隙。

其中，从实际的无人机售卖情况来看，中东国家进口无人机多元化并不会直接推动地区反美力量上升。当前的中东无人机军售与冷战时期美苏两国的军售零和竞争行为差异明显，并未体现出明显的排他性和拓展势力范围的特征。冷战时期苏联在中东寻找和扶植“反西方”盟友、不断扩大自身在中东的影响力并挤压美国势力范围的做法，曾引起美国的高度戒惧。^[1]而当前华盛顿并不认为中东盟国进口无人机多元化是对地区秩序的“破坏”，也不认为这会从根本上影响其传统盟国对美国的军事依赖。当前美国、俄罗斯、欧盟纷纷减少对中东的军事投入而加大对中东的外交投入，处于霸权争夺中的美国也并不愿意因为极力反对中东国家进口军用无人机多元化而破坏与它们的关系。

正是在上述因素的共同作用之下，美国在中东军用无人机军售问题上选择了一个看似反常的策略。美国国内要求“改弦更张”的呼声难以形成压倒性的优势。一方面，军售将大幅促进美国繁荣、增加就业机会的说法并未在美国得到普遍认同。美国商务部工业与安全局曾断言美国与阿联酋达成的230亿美元军火交易将最高创造近20万个工作机会，但美军战略史研究权威、美国海军战争学院教授乔纳森·卡弗利（Jonathan Caverley）使用改良后的算法分析指出，即使这个项目完全落地，其创造的工作岗位也不会超过5.5万个，其中与MQ-9B无人机这一子项目相关的工作机会更是可能仅有7000个。^[2]海外无人机军品市场带给美国的经济利益有限，大幅调整无人机军售政策反而有可能破坏过去军售在美国外交政策上发挥的积极作用。^[3]另一方

[1] David Kinsella, “Nested Rivalries: Superpower Competition, Arms Transfers, and Regional Conflict, 1950–1990,” *International Interactions*, Vol.21, No.2, 1995, pp.109–125.

[2] Jonathan D. Caverley, “Dispelling Myths About U.S. Arms Sales and American Jobs,” Carnegie Endowment for International Peace, May 18, 2021, <https://carnegieendowment.org/2021/05/18/dispelling-myths-about-u.s.-arms-sales-and-american-jobs-pub-84521>.

[3] Jonthan Caverley, “America’s Arms Sales Policy: Security Abroad, not Jobs at Home,” War on the Rocks, April 6, 2018, <https://warontherocks.com/2018/04/americas-arms-sales-policy-security-abroad-not-jobs-at-home/>.

面，从强化盟友军事能力以让其承担更多自身安全责任的角度来说，出售与导弹防御系统相关的装备对美国而言也更为可控。^[1]2022年初，沙特获准从美国进口31台多功能信息分发系统-低容量终端（MIDS-LVT），以升级其导弹防御系统的处理能力。^[2]同年8月，美国又宣布将向沙特出售价值30.5亿美元的“爱国者”MIM-104E制导增强型战术弹道导弹和配套设备，还计划向阿联酋出售价值22.45亿美元的“萨德”（THAAD）系统导弹、火控、通信站及其他相关装备。^[3]

在当前无人机日渐成为中东国家刚需但美方却不愿提供这类装备的情况下，美国政府以不计政治成本的方式施压本地区国家停止向其他渠道购买军用无人机的情况很难出现。在中东多极化趋势的大背景下，美国本就对其地区盟友谋求战略自主的行为具有一定预期。如果美国突然以高压态势尝试影响阿拉伯国家向他国购买无人机的渠道，这些国家很难立刻寻找到替代选择，无疑将损害这些国家的军事规划，并可能严重伤害美国与地区传统盟友之间的互信。

三、美国对中东无人机军售的前景

随着近几十年来多极化、全球化进程的持续发展，中东国家普遍更加注意吸取冷战时期作为域外大国代理人的深刻教训。中东地区各国都不断追求战略自主，多极化成为该地区的总体发展趋势，美国在中东地区一家独大的时代已然过去。曾长期担任阿联酋外交事务国务部长、现任阿联酋

[1] “US State Dept backs latest raft of Saudi, UAE, Jordan arms sales,” Al Jazeera, February 4, 2022.

[2] “US okays potential military sales to UAE, Saudi Arabia, Jordan,” TRT World, February 4, 2022, <https://www.trtworld.com/middle-east/us-okays-potential-military-sales-to-uae-saudi-arabia-jordan-54394>.

[3] Jennifer Hansler, “Biden admin approves potential multibillion-dollar arms sales to Saudi Arabia and UAE,” CNN, August 2, 2022, <https://www.cnn.com/2022/08/02/politics/us-saudi-uae-proposed-arms-deal/index.html>.

总统外交顾问的安瓦尔·加尔加什（Anwar Gargash）指出，“我们都非常担心”冷战的重新降临，因为这“对我们所有人来说都是坏消息”，并强调选边站队极其麻烦，沟通而非对抗才是国际体系前进的正确道路。^[1]随着数字时代的到来，各个国家间相互影响和纠缠的议题不断增多，中小国家希望最大限度地从更强大的国家中获得支持，并且它们对于自主性是否会受限表现得非常敏感。^[2]

近年来，中东国家不断主动拓宽购买军用无人机的渠道，而这正是该地区多极化发展的重要例证。中东国家借此一方面纾解美国拒绝出售无人机的困局，另一方面也同时向美国证明了其战略回旋和议价空间，使它们在与美方进行相关沟通和谈判中处于较以往更有利的地位。在数字时代大国战略竞争不断加剧的背景下，大国争取第三方支持的行为给诸多国家提供了一定的战略获利空间，而多极化发展的中东地区也成为国际危机下一片醒目的新型“中间地带”。^[3]如乌克兰危机全面爆发后，美俄双方都试图在中东寻求支持。拜登政府一改之前的价值观外交，转而积极修复与中东盟友的关系，旨在进一步孤立俄罗斯并构建“反俄反伊朗统一战线”。俄罗斯外长拉夫罗夫（Sergey Lavrov）则在2022年三度到访中东，积极与中东产油国合作。在拜登访问以色列、沙特等美国传统盟友后，俄总统普京也在2022年7月正式访问伊朗，巩固深化俄伊战略伙伴关系，并在德黑兰与伊朗总统莱希（Ebrahim Raisi）和土耳其总统埃尔多安（Recep Erdogan）举行三方峰会，讨论了叙利亚局势等问题。尽管美俄频频拉拢地区国家，绝大多数当地国家尤其是阿拉伯国家在道义和行动上均不在美俄之间选边。如相对偏向美国的巴林、约旦、沙特、阿联酋等与相对偏向俄罗斯的苏丹

[1] Zainab Fattah, “Top UAE Official Warns on Risk of ‘Cold War’ Between China, U.S.,” Bloomberg, October 2, 2021, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-02/top-uae-official-warns-on-risk-of-cold-war-between-china-u-s#xj4y7vzkg>.

[2] Andrea Ghiselli, “China and the United States in the Middle East: Policy Continuity Amid Changing Competition,” Middle East Institute, January 9, 2023, <https://www.mei.edu/publications/china-and-united-states-middle-east-policy-continuity-amid-changing-competition>.

[3] 余纲正：《新型“中间地带”：俄乌冲突中的阿拉伯国家》，载《阿拉伯世界研究》2022年第5期，第58—76页。

在联大关于终止俄罗斯人权理事会席位的投票表决时均投了弃权票。总体看来，苏丹执行了“亲俄不反美”的政策，而美国的阿拉伯盟国则奉行“亲美不反俄”的政策。^[1]这种多极化趋势同样体现在阿拉伯国家对中美竞争的立场，它们并不乐见中美爆发彻底决裂甚至爆发直接冲突，而是希望在不中断与中美任何一方合作的前提下从另一方获得更多的利益。在美国总统拜登访问中东后，沙特外交国务大臣阿德尔·朱拜尔（Adel al-Jubeir）和外交大臣费萨尔·本·法尔汉·沙特（Faisal bin Farhan Al-Saud）都相继表示，沙特与美国和中国的关系并不相互排斥，并将继续加强与中美两国的关系。费萨尔特别强调他“反对将中国形容为敌人”。^[2]阿联酋阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德（Mohamed bin Zayed）则在2019年访华期间，着重强调中国与阿联酋关系的重要性和长远性。^[3]

与此同时，美国在评估和应对中东多极化发展的新趋势上受到了各种因素的制约，进一步促使其在军用无人机售卖议题上进退维谷。自所谓的“阿拉伯之春”爆发以来，美国在该地区总体上持续进行战略收缩。在2021年，拜登政府更是在从阿富汗完全撤军后宣布结束在伊拉克的军事行动，美国对中东安全格局握有绝对影响力的“单极时刻”一去不返。^[4]然而在这种战略收缩的同时，美国仍然希望维系地区主导地位并尽可能保留自身在该地区的利益。^[5]美国在一定程度上无法放下长期作为“盟主”的优越感，如美国总统国家安全事务助理沙利文（Jake Sullivan）于2023年5月表示，“美

[1] 孙德刚、李典典：《俄乌冲突与中东安全伙伴的异化》，载《国际政治科学》2023年第1期，第34—70页。

[2] 《面对美媒逼问，沙特大臣：我反对视中国为敌》，澎湃新闻，2022年7月18日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_19064465。

[3] “Sheikh Mohamed: UAE and China creating 100-year ‘road map’ to boost alliance.” The National, July 31, 2019, <https://www.thenationalnews.com/uae/government/sheikh-mohamed-uae-and-china-creating-100-year-road-map-to-boost-alliance-1.889755>。

[4] 孙德刚、凌胜利：《多元一体：中东地区的弱链式联盟探析》，载《世界经济与政治》2022年第1期，第47—75页。

[5] 牛新春：《在“后撤军时代”，美国的中东政策何处去》，载《世界知识》2022年第5期，第14—17页。

国决心成为并将继续成为该地区各国的首选重要伙伴”^[1]；美国国务卿布林肯（Antony Blinken）亦在2023年6月宣称，美国必须在推动以色列与沙特和解方面发挥“不可或缺的作用”。^[2]可见，即使在战略收缩之时，美国目前仍然延续其过去带有强烈霸权主义色彩的地区政策风格，本质上反映了其试图使地区国家永远无法摆脱自身霸权控制的意图。^[3]美国官方声称其在全球维护“基于规则的国际秩序”，但实质是对自身绝对安全与单边行动自由的追求。美军和中情局在大中东地区的行动中反复使用无人机、不断提升自身无人机装备的数量和质量，并且拒绝向中东盟国出售军用无人机，目的正是在于在“战略收缩”的情况下仍然保持随时对该地区进行干预的能力，而其大肆使用无人机的军事行动所造成的后果及负面影响却往往需要中东地区国家的政府和社会来承担。

可以预见的是，现实情况并不可能完全如美国所设定的方向发展。中东国家对美国的外交承诺的信任普遍下降，同时对美国仍然经常使用冷战思维处理国家间关系的行径愈发不满。^[4]随着冷战后“单极时刻”的消退与数字时代的到来，地区国家不断觉醒，进一步认识到西方国家的真实面目。中东国家已然意识到，美国倡导的“华盛顿共识”难以在中东落地，发展赤字远大于所谓民主赤字。^[5]美国“换汤不换药”的利己政策与中东国家日益谋求战略自主之间的排斥力，令美国难以摆脱在无人机军售问题上的困局。加上美国国内政治极化的拉扯使得两党互相攻讦对方的外交政策，任

[1] Jake Sullivan, “Keynote Address by National Security Advisor Jake Sullivan,” The Washington Institute for Near East Policy, May 4, 2023, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/keynote-address-national-security-advisor-jake-sullivan>.

[2] “White House adviser Jake Sullivan meets Saudi crown prince for Jeddah talks,” Al Jazeera, July 28, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/7/28/white-house-adviser-jake-sullivan-meets-saudi-crown-prince-for-jeddah-talks>.

[3] 田文林：《西方大国对中东政治制度的塑造及其负面影响》，载《东方学刊》2021年第4期，第64—79页。

[4] 孙德刚、马雨欣：《域外大国的中东安全治理观：一项比较研究》，载《阿拉伯世界研究》2019年第5期，第3—19页。

[5] 孙德刚、章捷莹：《大国战略竞争背景下中东地区格局的演进》，载《和平与发展》2023年第2期，第48页。

何对既有政策的突破都意味着较高的政治风险。尤其是无人机出口同时涉及所谓的人权与技术扩散问题，使得美国无人机军售所面临的阻碍一直难以获得实质性的改变。

需要指出的是，由于全球局势、中东地区格局以及军事技术本身都处于不断演变的过程中，美国对中东无人机军售政策也可能随之发生变化。尤其于中东而言，美国本身的态度就相当微妙。对于2023年3月沙特和伊朗在北京宣布复交，美国国家安全委员会战略沟通协调员约翰·柯比（John Kirby）宣称“任何缓和该地区紧张局势的努力都符合我们的利益”，但同时他也强调美方将关注随之带来的在其他地区（如非洲和拉丁美洲）的示范效应。^[1]这种表态无不反映出美国的复杂心态。因此，尽管人权问题的党争政治化和对技术扩散的担忧仍将持续成为美国向中东国家出售无人机的重要制约因素，但随着大国竞争日益成为美国朝野关注的焦点，一旦美国判断其在中东多极化趋势下在该地区的竞争优势会因为拒绝出售军用无人机遭到不断削弱，美国可能将会不得不更加积极地考虑放开售卖限制。这一过程在一定程度上还会受美国执政者偏好的影响，倾向将武器贸易直接与大国竞争挂钩的总统会在该议题上表现得更为积极。如果特朗普再度当选美国总统或一个“类特朗普”的政治人物入主白宫，美国行政当局可能会再度尝试推进向中东地区出售军用无人机的议程。

与此同时，虽然武器装备体系与地区战略平衡的考量让美国并未在官方层面阻挠其地区盟友从其他渠道进口军用无人机，但如果其地区盟友进口无人机多元化的尝试如以下五种场景一样严重挑战或冲击美国在该地区的核心利益，将很可能刺激美国直接干预地区国家多渠道进口无人机的政策选择：（1）美国的中东地区盟友从其他国家大量购买军用无人机，这些国家借机极大地提高自身在该地区的武器进口占比，严重挤压美国对中东

[1] Lee Ferran, “‘Not about China’: White House says it ‘welcomes’ Beijing-brokered Iran-Saudi rapprochement,” *Breaking Defense*, March 10, 2023, <https://breakingdefense.com/2023/03/not-about-china-white-house-says-it-welcomes-beijing-brokered-iran-saudi-rapprochement/>.

的总体军售份额；(2)美国的中东地区盟友获得批量生产军用无人机的技术，实现本国军工产业能力显著升级；(3)美国的中东地区盟友从其他国家成功购得具备颠覆性技术的先进无人机；(4)美国在中东地区的敌对国家从全球军售市场公开获得军用无人机，并由此对美国在当地的军事威慑能力造成严重的负面影响；(5)中东反美或反以武装组织大批量获得民用无人机并将之进行武装化改造，对美国或以色列在该地区的安全态势构成明显威胁或造成严重后果。

结 语

自美国在中东进行“战略收缩”以来，中东地区迈向多极秩序的特征表现得日益明显。中东各国谋求战略自主的决心不断增强，军用无人机进口多元化就是这种取向的重要表征。受限于国内政治、地缘战略等多种因素，美国在中东对军用无人机采取了“只用不卖”的做法，基本上默许了地区盟友选择多渠道进口军用无人机，并“坐视”域外其他国家占据这一潜力巨大的“蓝海市场”。结合奥巴马政府以来美国无人机军售政策演进以及美国国内围绕该议题的政治纷争来看，美国不向中东出售无人机，主要是受人权议题党争政治化的掣肘和出于防范技术扩散风险的考虑，而在衡量无人机在武器装备体系中的特殊地位以及地区战略平衡等方面的因素后，美国没有表现出竭力阻止中东盟国武器进口多元化的姿态，而且在客观上也不太可能有干预无人机出口国行为的影响力。

美国在中东无人机军售问题的困局一定程度上反映出西方带有强烈零和思维和利己主义色彩的地区政策已越来越难有市场。长期以来，中东地区一直被认为极易受外部影响而发展受限。美国历史学家斯塔夫里亚诺斯曾评价奥斯曼帝国的衰微“是同西欧的新潜力与新技术相关联的。根本问题不在内部，而在外部”。^[1]在过去的100多年里，西方列强塑造了中东地

[1] 勒芬·斯塔夫里亚诺斯：《全球分裂：第三世界的历史进程》，迟越、王红生等译，黄席群、罗荣渠校，商务印书馆1995年版，第119-120页。

区依附性质的政治制度，并长期试图用这套逻辑从中东获取最大利益。然而，当前多极化趋势下的中东地区各国并不愿意重回阵营对抗的国际体系，不想再成为域外大国的代理人，以免重蹈落入“脱钩”和“意识形态化”圈套的覆辙。在大国战略竞争加剧背景下，域外大国的地区政策应当也必须建立在尊重域内国家自主选择的意愿基础之上。

无人装备的技术进步、美国国内政治环境、中东地缘政治格局乃至国际秩序正处于不断演变之中，如果出现使美国利益严重受损的情境，不排除美国会重新考虑其在对中东无人机军售问题上的政策选择。无论是美国加入中东无人机军售市场，还是强硬阻止地区盟友从多渠道进口军用无人机，都会给美国及其地区盟友之间的关系带来更多的起伏，相关各方势必在该议题上展开新一轮的博弈和周旋。

作为一种兼具安全与经贸特性的政策工具，军售一直都是大国经营对外关系的重要手段。和冷战时期军售深度绑定同盟关系的现象相比，数字时代大国竞争背景下的军售问题更趋复杂，需要考虑的主客观因素也会更加繁杂。作为一个对于不同地区的地缘政治格局和安全形势具有较大影响的议题，美国对外军售政策及其演进值得我们持续关注。

【收稿日期：2023-08-30】

【修回日期：2023-10-09】

（责任编辑：王霄巍）