

阿拉伯国家与以色列的新一轮和解及其限度

陈双庆

[内容提要] 近年来,阿拉伯国家与以色列出现和解势头,突出表现为阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥等四国于2020年与以色列签署《亚伯拉罕协议》,实现关系正常化。这是继1979年埃及与以色列媾和、1993年巴勒斯坦解放组织与以色列言和以及1994年约旦与以色列建交之后,阿以关系的又一重大突破,继而推进阿以双方在各领域的交流合作,尤其是短期内由经贸扩展到外交、安全等领域。阿以和解的驱动力源自以色列、部分阿拉伯国家和美国等有关各方根据地区形势变化作出的战略调整。2023年1月以来,以色列极右翼政府推行强硬政策,以色列与巴勒斯坦的冲突不断升级,给阿以和解蒙上阴影。有鉴于巴勒斯坦问题、阿拉伯国家与以美深层次矛盾等制约因素,阿以关系的根本改善仍面临不少困难与障碍,全面和平之路依然曲折漫长。

[关键词] 《亚伯拉罕协议》 阿拉伯 以色列 阿以和解

[作者介绍] 陈双庆,中国现代国际关系研究院中东研究所研究员,主要研究以色列和巴勒斯坦问题。

《亚伯拉罕协议》2020年8月13日签署以来,阿以关系在多个领域出现明显进展,但并未实现以色列和美国等有关各方所期待的由“冷和平”到“热和平”的转向,且在近期以沙特与伊朗复交为代表的新一轮中东和解潮中不见踪影。本文尝试梳理和解析阿以和解表象、原因,探究其中“变”与“不变”的规律,力求更为全面、客观地解读阿以关系的演进。

在中东地区，战乱、冲突与动荡频仍，和解成为“最为缺失的文明理念”。^①20世纪40年代末至80年代初，阿拉伯国家与以色列爆发过5场大规模战争。阿拉伯国家联盟（阿盟）22个成员长期对以色列采取敌对政策：阿盟1967年在苏丹喀土穆峰会上决定，对以色列采取“不承认、不和解、不谈判”的“三不”政策。其后埃以、约以建交仅为个案，巴以和谈进展也不过是昙花一现，皆未改变阿以敌对的总体态势。特别是20世纪90年代末以来，巴勒斯坦与以色列的和谈久陷僵局，巴以矛盾与冲突一直是中东局势的基本特征之一，并持续对阿以关系造成负面影响。

进入21世纪第二个10年后，沙特等海湾阿拉伯国家对以色列的敌视态度明显减弱，转而频频示好，并逐渐开展秘而不宣的合作。这一事态发展在2020年出现高潮。当年9月15日，在美国斡旋下，阿联酋、巴林与以色列共同签署标志关系正常化的《亚伯拉罕协议》。随后，苏丹和摩洛哥也先后加入与以色列和解的行列。如果说埃以、约以的和解标志着阿以关系由对抗转向缓和，那么《亚伯拉罕协议》则促使阿以关系进一步由缓和转向合作，具有里程碑式的重大意义。正如以色列学者所言：“1979年以色列与埃及的和平条约是阿以冲突开始的结束，而我们现在正在见证这一冲突结束的开始。”^②该协议的签署推动阿以关系进入新阶段，双方在各个领域的交流合作从此不断取得新的进展。

一是经贸合作势头迅猛。《亚伯拉罕协议》推动阿以双边互利共赢。阿联酋与以色列在钻石、工业产品、旅游业和服务业等领域的合作大踏步推进，2021年双边贸易额超过10亿美元，远高于2020年的1.8亿美元。2022年5

① 彭树智主编，王铁铮等著：《中东史》（修订本），人民出版社，2022年，第10页。

② Dan Schueftan, “The Beginning of the End of the Arab-Israeli Conflict?” *Strategic Assessment*, Volume 24, No.4, November 2021, University of Haifa, p.4.

月31日,阿联酋与以色列签署自由贸易协议,免除两国间96%的商品关税,全年双方贸易额超过25亿美元,阿联酋成为以色列第16大贸易伙伴。巴林与以色列也于2020年9月20日宣布开启双边自由贸易协议谈判。据兰德公司估算,若以色列与其他3个阿拉伯国家也都分别签署自由贸易协议,将在未来10年带动以色列、阿联酋的GDP分别增长2.3%和0.8%。^①在《亚伯拉罕协议》框架之外,阿以和解势头也在抬升。2022年10月,黎巴嫩与以色列划定两国气田边界,解决了天然气所有权问题的相关争议,这使以色列在地中海东部的天然气开采合法化,也为黎巴嫩免除了以色列军事威胁的后顾之忧。

该协议的签署促进了域内外国家间的多边合作。2021年11月,阿联酋、以色列与约旦签署合作协议,商定由阿联酋在约旦发电并出售给以色列,以色列则为约旦提供淡化海水。据兰德公司估计,若阿联酋、巴林、以色列、摩洛哥和苏丹签署多边合作协议,可将各国GDP提升约2%—3%并增加就业,有利于促进地区稳定。与此同时,该协议还可在中东地区创造更多商机,吸引印度尼西亚等域外国家前来投资,反过来吸纳更多阿拉伯国家,从而形成良性循环。

在该协议框架下,地区新型合作机制初步形成。长期以来,中东的区域性组织如阿盟、海湾合作委员会等均将以色列排除在外。《亚伯拉罕协议》为以前无法想象的新型合作打开了大门。2021年10月,美国、以色列、阿联酋和印度宣布建立“面向未来的合作伙伴关系”(亦称“新四边机制”I2U2),聚焦于多边经贸合作。这一跨区域机制旨在促进非传统合作,有望将合作范围由基础设施、贸易和技术扩展到海上安全、能源和气候变化等领域。

二是安全合作实现前所未有的突破。过去,在阿以敌对关系的形势下,双方安全合作一直是讳莫如深“只做不说”的敏感议题。《亚伯拉罕协议》

^① Michael Singh, “Axis of Abraham Arab-Israeli Normalization Could Remake the Middle East,” *Foreign Affairs*, March/April 2022, p.44.

为阿以安全合作的公开化和正常化铺平了道路。2021年10月,阿联酋空军司令首次以观察员身份,参加了由以色列举办的“蓝旗”军演。2021年11月15—18日,以色列首次派出包括7家国防企业在内的代表团,参加两年一度的迪拜国际航空展。2022年1月,在阿布扎比遭受也门胡塞武装袭击后,以色列向阿联酋提供了“安全和军事”帮助。^①摩洛哥在与以色列签署国防合作谅解备忘录的基础上又于2022年3月签署价值5亿美元的军购合同,可从以色列航空航天工业公司采购“巴拉克—8”地对空导弹系统。^②

得益于《亚伯拉罕协议》的签署,安全领域的多边合作也逐步展开。美国中央司令部决定赋予以色列更多维护地区安全的责任。这意味着,未来在人员交流、地区军事基地使用以及参与由美方组织的军事行动等领域,以色列国防军与阿拉伯国家军队会有更多机会开展合作。2021年11月,阿联酋、巴林、以色列和美国部队在红海举行海上多边演习,这也是三国首次共同参加海上演习。2022年7月,美国与多个非洲国家在摩洛哥举行代号为“非洲狮”的联合军演,以色列7500多名官兵参加。^③

与此同时,阿以安全合作的多边机制应运而生。2022年3月27—28日,由以色列外长牵头,在以色列南部内盖夫沙漠的斯代博克农庄,美国、以色列、埃及、阿联酋、巴林和摩洛哥六国举行外长会议,意在建立一个区域安全架构,展示六国在对抗伊朗问题上的“团结一致”。这是以色列首次在本国领土上与阿拉伯国家举行外交会议,被媒体称为“历史性的峰会”。同年9月18日,以色列总理办公室发表声明称,内阁会议决定,正式建立名为“内盖夫论坛”的区域合作机制,以便推进以阿合作。

① Michael Singh, “Axis of Abraham Arab-Israeli Normalization Could Remake the Middle East,” *Foreign Affairs*, March/April 2022, p.44.

② Danny Zaken, “IAI Agrees \$500m Missile Defense Systems Deal with Morocco,” *Globes*, February 13, 2022.

③ Mohamed Chtatou, “Morocco, Israel, and the Future of the Negev Forum,” *Policy Analysis*, February 16, 2023.

三是官方和民间交往开始走上正轨。在外交领域，两年多来，以色列在阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥都开设了外交代表处。2021年1月，以色列驻阿联酋大使馆在阿布扎比正式开放。同年7月，阿联酋驻以色列大使馆也在特拉维夫落成。2021年12月12—13日，时任以色列总理纳夫塔利·贝内特 (Naftali Bennett) 到访阿布扎比，为正式出访阿联酋的首位以色列最高领导人。2023年2月2日，以色列外交部长埃利·科恩 (Eli Cohen) 出访喀土穆，与苏丹最高领导人——主权委员会主席阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉 (Abdel Fattah al-Burhan) 会面，确定了两国关系正常化正式协议文本。

在交通领域，以色列与阿布扎比、迪拜、麦纳麦、卡萨布兰卡和马拉喀什之间开辟了直飞航班，同巴林、摩洛哥的电子签证通道也提上议事日程。多年来一直与以色列暗通款曲的沙特和阿曼进一步向以方示好。据沙特通讯社消息，沙特穆罕默德亲王在接受记者采访时说：“我们不认为以色列是敌人，而是潜在的盟友。”^①2022年7月15日，沙特民航总局宣布，允许“所有符合当局要求”的航空公司航班在其领空飞行。这实际上是默许以色列民航飞越沙特领空。沙特还同意，保证以色列船只自由出入其控制的蒂朗海峡和亚喀巴湾。2023年2月，阿曼宣布废除一项禁飞令，为以色列民航飞越其领空扫除了障碍，从而大大缩短从以色列到东亚国家的航程。此外，阿以文教和体育等领域的交流逐步展开。阿联酋和摩洛哥的学生对希伯来语学习的需求增加，已在以色列的学术和研究机构注册了相关课程。沙特开始允许以色列银行家、运动员等民间各类人士入境。^②

一时间，以埃及、约旦与以色列关系为代表之阿以间的“冷和平”有望结束，似乎正在向“热和平”转变。

^① Michael Crowley, Vivian Nereim, and Patrick Kingsley, “Saudi Arabia Offers Its Price to Normalize Relations With Israel,” *The New York Times*, March 9, 2023.

^② Robert Satloff, “Saudi Normalization with Israel, Domestic ‘Transformation’ and U.S. Policy,” *Policy Note*, No. 133, May 2023, p.2.

二

纵观历史,阿以关系大体经历了由全面对抗到缓和、再到局部和解的演进过程,其突出特征是“以强阿弱”态势的延续、阿拉伯国家反以立场的不断弱化。从埃及与以色列媾和,到巴勒斯坦与以色列和谈取得突破性进展以及约旦与以色列关系正常化,再到《亚伯拉罕协议》的签署,阿以和解进程曲折多难,与当事双方和美国等域外力量的战略调整息息相关。

首先,以色列从“以战促和”到“分而治之”的战略取得显著效果。自建国之日起,以色列就陷入地缘上被包围、外交上受孤立的安全困局。在美国支持下,以色列凭借自身军事强势地位,迫使阿方放弃武力消灭以色列的军事选择。1973年埃及发动第四次中东战争后,以色列意识到难以在战场上赢得永久性胜利,遂将实现阿以和平并被该地区接受作为首要战略目标,转而采取“分而治之”“各个击破”的战略,与埃及媾和,以致在庞大的阿拉伯反以阵线上打开一个缺口。1990—1991年海湾危机与海湾战争期间,以色列遭到伊拉克“飞毛腿”导弹攻击,促使其深刻反思用军事手段确保所谓“绝对安全”的传统理念,并最终参加由美国和苏联发起的马德里中东和会,迈出与巴勒斯坦解放组织谈判的第一步,且于1993年签署标志双方和解的《临时自治安排原则宣言》(亦称“奥斯陆协议”)。同时,以色列视邻国约旦为其安全的重要保障,自1953年约旦国王侯赛因继位以后一直不遗余力地谋求媾和,最终于1994年促成两国关系正常化。20世纪90年代,以马德里中东和会为契机,以政府积极倡导并参加了4次“中东北非经济会议”,得以与海湾、北非的阿拉伯国家建立热络的经贸关系,共享“和平红利”。2002年,沙特提出“阿拉伯和平倡议”,作为交换,阿拉伯联盟成员国将宣布阿以冲突

结束,与以色列达成和平协议并建立正常关系。^①但因巴勒斯坦问题涉及以方核心利益,以政府难以作出实质性让步。2015年5月28日,时任总理内塔尼亚胡表示“支持和平倡议中有关阿拉伯国家与以色列关系正常化,以换取结束以巴冲突、建立巴勒斯坦国的内容”,但同时提出“倡议中关于难民和领土边界问题的内容需要修改”。^②对此,巴勒斯坦方面与埃及、叙利亚、约旦等许多阿拉伯国家明确表示,以色列这一要求是“不可接受的”。^③因双方立场大相径庭,巴以和谈一波三折、久拖不决。以色列政府坚持奉行扩建定居点等强硬政策,不断遭到巴方反抗,双方暴力流血冲突此起彼伏。阿以关系深受影响,巴勒斯坦问题成为阿以关系正常化进程中的难题。

为了不受复杂的巴勒斯坦问题干扰,内塔尼亚胡政府力推“先阿后巴”战略,力争率先与其他阿拉伯国家实现和解。2016年7月,内塔尼亚胡在以色列国家安全学院发表演讲称:“过去常说,一旦与巴勒斯坦人实现和平,我们可以与整个阿拉伯世界实现和平。但我越来越相信,这一进程也可以朝另一个方向发展,即与阿拉伯世界的正常化可以帮助推进我们与巴勒斯坦人之间的和平。”^④在这一思路指导下,以色列政府大力推进与阿拉伯国家和解并取得一定成效。2018年10月,内塔尼亚胡秘密出访阿曼,可谓依托自身在安全、技术和经济领域的优势加深与地区国家关系的重要一步。这种“分而治之”的战略既拆散了阿拉伯反以阵线,又促使一些阿拉伯国家相信,承认一个强大的以色列是本国生存和发展的必要条件。阿拉伯国家由此认识到,该地区斗争的核心并非在以色列人和阿拉伯人之间,而是阿以

① Gerald M. Feierstein and Yoel Guzansky, “The Arab Peace Initiative Returns. Will It Supplant the Abraham Accords?” <https://www.mei.edu/publications/arab-peace-initiative-returns-will-it-supplant-abraham-accords>; *Arab Peace Initiative: Full Text*, <https://www.theguardian.com/world/2002/mar/28/israel7>.

② 汪波:《中东热点问题的大国协调》,时事出版社,2022年,第92页。

③ 余国庆:《大国中东战略的比较研究》,中国社会科学出版社,2013年,第125页。

④ Muallem, Mazal, “Netanyahu’s New Worldview,” *Al-Monitor*, August 12, 2016.

联手为一方同伊朗、土耳其以及萨拉菲圣战组织为另一方的对决。^①

其次，部分阿拉伯国家的对外政策从理想主义转向现实主义，为阿以关系的改善提供了直接动力。以阿盟成立为标志，阿拉伯民族主义发起于20世纪40年代，制定了阿拉伯统一的“宏伟蓝图”。为强化民族认同、增强民族凝聚力，阿盟呼吁阿拉伯各国政府和人民支持民族解放和巴勒斯坦正义事业、反对犹太复国主义和英法殖民主义。在共同的任務面前，阿拉伯民族成为“想象的共同体”，追求以团结与统一实现民族复兴。^②然而，随着地区形势及阿以力量对比的变化，阿拉伯民族主义逐渐式微。

一是阿以之间此消彼长的实力对比态势动摇了阿方反以立场。1948年以色列建国，阿拉伯世界视之为“西方殖民主义在阿拉伯东方（新月地带和阿拉伯半岛）与阿拉伯西方（北非）之间打入的楔子”。^③于是，将以色列人“赶下地中海”和“解放巴勒斯坦”成为阿拉伯国家的共同目标，以及象征阿拉伯世界团结一致、共御外敌的一面旗帜。然而，面对自身屡战屡败和美国支持的以色列越战越强的严酷现实，阿拉伯国家逐渐明白要想“解放巴勒斯坦”，就要同为了自身利益而控制世界并“制造”犹太国的大国对抗。因此，只要大国需要以色列生存下去，“解放巴勒斯坦”就是“不可能完成的使命”。阿拉伯国家反以救巴的统一意志随着认知的变化逐渐消弭。

此后，阿拉伯国家的内部分裂致使阿方联合反以力量日趋衰弱。1973年第四次中东战争后，阿拉伯民族主义“旗手”埃及转而奉行“埃及第一”原则，单独与以色列媾和，导致反以阵营瓦解。1980—1988年两伊战争中，叙利亚、利比亚等国因支持伊朗而与伊拉克、埃及等国关系恶化，阿拉伯国家

① Dan Schueftan: “The Beginning of the End of the Arab-Israeli Conflict?” *Strategic Assessment*, Vol.24, No.4, November 2021, p.4.

② 孙德刚、韩睿鼎：《百年未有之大变局下的阿拉伯民族主义兴衰》，《当代世界》，2021年第1期，第52—53页。

③ Dan Schueftan, “The Beginning of the End of the Arab-Israeli Conflict?” *Strategic Assessment*, Vol.24, No.4, November 2021, p.5.

在巴勒斯坦问题上难以继续形成合力。1991年海湾战争中,面对美国军事打击伊拉克萨达姆政权,阿拉伯国家“选边站队”,分化为以沙特、埃及为首的反伊阵营与以叙利亚、巴勒斯坦解放组织为代表的挺伊阵营,阿拉伯世界进一步分裂。巴以、阿以力量的天平不可避免地倒向以色列一边,阿拉伯国家一贯支持巴方的立场也随之松动。2010年底,“阿拉伯之春”的政治动荡在阿拉伯世界蔓延,直接导致突尼斯、埃及、利比亚、也门等国政权更迭;叙利亚、伊拉克等国深陷内乱频仍的困局;沙特等海湾国家政局不稳,自顾不暇;阿盟群龙无首,阿拉伯世界整体衰落,战略地位大幅下降。阿拉伯国家在政权稳定及安全上面临的内部威胁急剧上升,各国政府“内顾”和“自救”倾向明显,更加无力顾及阿拉伯统一的“民族大业”。加之在阿拉伯民族发展和国家构建的历史进程中,关于世俗与宗教、伊斯兰教内部逊尼派与什叶派、追求现代化与坚守传统以及共和制与君主制之间的意识形态争论始终未能解决,在“阿拉伯之春”浪潮冲击下再度激活,加速助推阿拉伯世界的裂变,阿拉伯国家也不得不调整各自的对外战略。

二是外部安全环境变化提升阿方对以美的战略需求。海湾阿拉伯国家大都靠石油美元发家致富,但又多陷入“富而不强”的窘境,无力独立维护自身安全,而是寻求大国的庇护。由此,这些国家普遍对外部的安全威胁极为敏感。“阿拉伯之春”浪潮席卷阿拉伯世界后,沙特等国敏锐地认知到外部威胁的变化。一方面,沙特对伊朗的地区扩张政策深感忧虑。沙特一向以“伊斯兰盟主”自居,对异族地区强国伊朗追求地区霸权的野心一直保持高度警惕。^①2003年伊拉克战争结束后,地区力量重新洗牌,为伊斯兰大国伊朗崛起提供了契机。伊朗乘势加强与伊拉克、也门、叙利亚和黎巴嫩等国伊斯兰教什叶派力量的联系,形成了“什叶派新月带”,加上执意开发

^① 冀开运:《伊朗与伊斯兰世界关系研究》,时事出版社,2012年,第127页。

核能,使得对其“输出伊斯兰革命”一直心存芥蒂的阿拉伯国家更加惴惴不安。因而,沙特等国将伊朗视为最大安全威胁,并着手组建“逊尼派轴心”相抗衡。沙特与伊朗分别代表的逊尼派和什叶派两大阵营角逐加剧,很快上升为地区主要矛盾。另一方面,沙特对地区伊斯兰激进与极端势力的抬头感到不安。在美军撤出后,伊拉克局势骤然恶化,逊尼派反政府武装针对政府军警的袭击不断增多。2014年6月以后,横空出世的极端伊斯兰武装组织“伊斯兰国”(ISIS)从叙利亚南下伊拉克,攻城拔寨直逼首都巴格达,搅动整个中东局势,对沙特等海湾阿拉伯国家构成直接威胁。2019年10月,“伊斯兰国”极端组织发言人呼吁其支持者将攻击目标对准西方人、输油管道和沙特的经济基础设施。^①

相形之下,巴勒斯坦问题相对降温、降级,对中东政治和安全的重要性和迫切性下降。对阿拉伯国家而言,巴勒斯坦问题并非利益攸关,巴以冲突虽愈演愈烈但波及范围有限,并未构成直接安全威胁。由此,阿拉伯国家对巴勒斯坦问题的关注度不断减弱,而且对巴勒斯坦内部分裂、争斗倍感失望,支持力度明显下降。据统计,阿拉伯国家2020年对巴方援助同比下降85%,仅沙特的援助就削减了81.4%。^②与之相应,阿拉伯国家对昔日“头号敌人”以色列的认知发生变化。以色列长期是伊朗的死敌,凭借坚定的反伊立场和在中东超强的军事实力、情报能力以及丰富的反恐实践经验成为一些阿拉伯国家应对伊朗和恐怖极端势力威胁的潜在合作伙伴。同时,以美紧密的战略同盟关系也使在安全上对美严重依赖的阿拉伯国家认定,与以色列和解、合作有助于拉近阿美关系,从而获取美方更多的军事庇护。正如伊斯兰世界

^① Emily Judd, “US Condemns ISIS Call to Attack Saudi Arabia: Official,” *Al Arabiya News*, October 19, 2020.

^② Mohsen Mohammad Saleh, edited, *The Palestine Strategic Report 2020–2021*, Al-Zaytouna Centre for Studies and Consultations, 2022, p.300.

曾经的流行语所说：“通往华盛顿的高速路必须经过特拉维夫。”^①

三是发展经济和改善民生的需要为阿拉伯国家与以和解提供原动力。深受国内动荡冲击的阿拉伯国家深刻体会到经济和民生对维护政权稳定的重要性，促进经济发展成为阿拉伯国家与以色列和解的共同目的。2016年沙特“2030愿景”计划提出，减少对传统石油产业的依赖、实现经济多元化，必须落实经济结构再调整，使沙特转型为旅游、金融和商业中心以及替代能源出口国。与之相应，阿联酋等国也致力于促进经济全面发展，力求摆脱过度依赖石油工业单一经济模式的困扰。这一切均需要科技创新支撑。以色列无疑具备优势条件。以色列的水循环、水节约、海水淡化以及大气水发生器等技术世界领先，且拥有丰富的开源节流等先进水资源管理经验，可为普遍干旱缺水的阿拉伯国家提供快速实用的解决方案；以色列拥有高质量育种技术，特别是培育适合沙漠种植的植物以及高蛋白肉类替代品研制等先进的生物技术，可为应对粮食危机提供良方；公共卫生和医疗技术也是强项，可为阿拉伯国家提供所需的相关服务。

再次，美国调整中东战略，在阿以和解中发挥了重要的杠杆作用。维护以色列的生存与安全是美国在中东地区的核心利益之一，历届美国政府都在不同程度上奉行这一基本原则。作为中东事务最重要的外部力量，美国凭借强大的经济和军事实力，通过对相关各方“以利相诱”和“极限施压”，有力地推动阿以不断走向和解。

埃以和平协议正式签署前，美国于1979年3月分别向埃及和以色列承诺，增加对两国的经济和军事援助，并保证以色列15年内的石油需求。为保证埃以和约的有效落实，从20世纪70年代末到90年代，美国每年给予以色列30亿美元、埃及20亿美元的财政补贴。1993年9月巴以签署《奥斯陆协

^① Abdul Hamid Ahmad, “Why Must One Take the Route to Washington via Tel Aviv?” *The Gulf News*, July 8, 2003.

议》后,美国10月1日便牵头在华盛顿召开国际会议,与会的40多个国家允诺在5年内向巴勒斯坦提供20亿美元的援助,其中美国提供5亿美元。^①1991年10月,为敦促以色列参加阿以和谈,美国许诺100亿美元住房贷款作为安置大批犹太移民的费用,借此施压称,“只有以色列同意参加和平进程,并冻结在约旦河西岸兴建定居点活动,才能得到这笔贷款”。^②在约以和解过程中,美国也予以推动。时任美国国务卿克里斯托弗三访中东,向约旦承诺,只要约以先行和解并在美国举行会谈,美国将向约旦提供军事援助,还将勾销约旦对美国的大约10亿美元债务。

特朗普执政时期,美国中东战略的两大支柱是袒护以色列和遏制伊朗。在总体战略收缩的大背景下,特朗普有意扩大和巩固由以色列参与的地区盟友体系,组建人称“阿拉伯北约”的“中东战略联盟”,矛头直指伊朗;并以此为战略依托,通过让地区盟国承担更多责任的方式,间接管控中东。为此,特朗普政府采取“双管齐下”的策略,一方面积极推动和出台人称“世纪协议”的“中东和平计划”,力促巴以和谈取得进展;另一方面向部分阿拉伯国家送出政治和外交支持、经济和军事援助等“胡萝卜”,促其与以色列实现和解。美国对阿联酋许诺给予F-35飞机订单;对摩洛哥,承认其对西撒哈拉的主权要求,并承诺向其私营部门项目提供30亿美元援助;而对苏丹,允诺将其从支持恐怖主义的国家名单中删除,并且提供10亿美元贷款用于偿还在世界银行的欠款。^③后因巴勒斯坦方面的拒绝和阿拉伯国家消极抵制,特朗普政府的“中东和平计划”无果而终,“胡萝卜”战略则取得显著成效,直接促成了阿以《亚伯拉罕协议》。

① 赵克仁:《美国与中东和平进程研究1967—2000》,世界知识出版社,1995年,第212—213页。

② William B. Quandt, *Peace Press: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict since 1967*, The Brookings Institution Press and The University of California Press, 1993, p.400.

③ Magdi El-Gizouli, “Sudan’s Normalization with Israel: In Whose Interests?” *Arab Reform Initiative*, August 17, 2021.

三

阿以和解实际上是阿以美三方博弈且各有所获的交易，但阿拉伯国家与美以之间的固有矛盾、诉求差异及互信缺失在其中构成现实或潜在的障碍。正如前任美驻以大使沙皮罗所言：“在美国推动下，以沙之间关系正常化符合三方的利益，但这并不意味着它很容易安排。”^①

以色列总理内塔尼亚胡2022年底再度上台执政后，多次表示希望进一步改善与阿拉伯国家关系，并将与沙特和解列为最重要的两大战略目标之一（另一为阻止伊朗获取核武器）。^②然而，沙特不但没有接受以色列的橄榄枝，而且出人意料地与以色列的宿敌伊朗实现了和解，折射出在百年未有之大变局的背景下，阿拉伯国家从各自利益出发不断调整对外战略，致使中东格局进入分化重组的新阶段。总体来看，阿以和解虽是大势所趋，但《亚伯拉罕协议》的签署并未带来阿以新一轮和解潮，这反映出和解目前仍受制于内外各种因素，具有较大局限性。

首先，因缺乏互信，阿拉伯国家对与以色列和解仍心存疑虑。一是阿以双方在安全威胁的认知、应对以及和解诉求等方面存在较大落差。对以色列而言，伊朗是既有意愿、也有能力危害其国家安全的头号敌人，双方之间的尖锐矛盾难以调和，遏制和打压伊朗是确保其国家安全的第一要务。鉴此，以色列对于和解的一个重要期望值就是将同海湾阿拉伯国家建立军事联盟作为其在中东对抗伊朗战略的第三根支柱。^③对沙特等阿拉伯国家而

① Dion Nissenbaum, “Saudi Arabia Seeks U.S. Security Pledges, Nuclear Help for Peace with Israel Agreement Could Upend Middle East Geopolitics but Faces Daunting Obstacles,” *The Wall Street Journal*, March 9, 2023.

② Robert Satloff, “Saudi Normalization with Israel, Domestic ‘Transformation’ and U.S. Policy,” *Policy Notes*, No. 133, May 2023, p.16.

③ 支柱一是制定可靠的军事选择，以对伊朗的核计划造成沉重打击；二是破坏伊朗核计划和弹道导弹计划的努力，包括通过协调一致的国际经济压力和对伊核设施的秘密和网络攻击，以及对关键人员的暗杀；三是建立一个集体防空系统。参见Laure Foucher, “The Myth of an Emerging ‘Mideast NATO’,” *The Crisis Group*, October 3, 2022.

言,将伊朗视为重大安全威胁也有遏制之意,但因军力较弱无力与伊抗衡而尽量规避对伊战争的风险。近年来,伊朗在弹道导弹、巡航导弹以及攻击无人机等领域取得长足进展,使得海湾阿拉伯国家深感不安。后者尤为担心的是,与以色列结成军事同盟难以对伊朗形成有效威慑,且一旦美以与伊朗矛盾激化甚至大动干戈,则自身极易成为伊朗攻击目标,届时难以保证能够得到安全保护。正如沙特官员所强调的那样:“沙特绝对不想与伊朗发生战争或对抗,最不想要的就是卷入以色列与伊朗的战争之中。”^①阿以和解与以伊关系同频共振。在以色列人眼中,与阿联酋的和解是“对伊朗包围圈的扩大”;在阿联酋看来,在美国对中东事务介入日趋消极的背景下,与地区军事强国以色列实现关系正常化只不过是对冲安全风险的一种措施而已。^②实际上,阿联酋等国对与以色列合作聚焦在经贸和科技等领域,对安全合作仍有保留,举行联合军演则更多地具有宣示威慑力量的象征性意义。

二是阿美矛盾促使阿拉伯国家战略自主性不断增强。沙特等海湾阿拉伯国家一向在安全上依赖美国,是美在中东的传统盟友。但是,近年来,美方对美阿关系进行“重新校对”,彼此之间摩擦增多、矛盾上升。在政治领域,美大力推行“价值观外交”,利用民主和人权问题干涉阿拉伯国家内部事务,引发不满。2018年沙特记者卡舒吉(Jamal Khashoggi)遇害事件发生后,美国一再指责沙特违反人权;2021年美国召开所谓的全球“民主峰会”,将包括沙特在内的绝大部分阿拉伯盟国拒之门外。在安全领域,美表现出不愿再为盟友提供军事庇护的倾向。2019年9月,沙特东部一处重要的石油设施遭到导弹和无人机攻击。特朗普政府认定此乃伊朗支持的也门什叶派组织胡塞武装所为,且伊朗也参与其中,但并未采取任何报复措施。拜登执政后停止对沙特在也门军事行动的一切支持,而且暂时冻结向沙阿两

① Laure Foucher, “The Myth of an Emerging ‘Mideast NATO’,” The Crisis Group, October 3, 2022.

② [日]胁祐三:《“二极管”思维削弱美在中东影响力》,《参考消息》,2023年3月28日。

国出售数十亿美元的武器、向沙特出售精确制导弹药和向阿联酋出售 F-35 战斗机。^①阿美矛盾加剧使沙特等国对美不信任感日益上升,不得不对过度依赖美国“保护伞”的风险进行深刻反思,其通过以色列向美贴靠的动力随之减弱。沙特意识到必须在以美庇护之外找到更好的途径保障自身安全,随即决定在安全“工具包”中增加同伊朗接触的手段。沙特频频释放善意,伊方积极回应,双方关系逐渐缓和,最终在中国的斡旋下签署和解协议,且在海湾阿拉伯国家中引起积极响应。阿联酋、科威特和阿曼的官员在接受危机组织采访时,都称赞该协议是“朝着稳定和繁荣迈出的一步,将使各方受益”。^②巴林长期指责伊朗在其占多数的什叶派人口中煽动骚乱,对与伊朗接触持谨慎态度,但也发表声明欢迎沙伊协议,表示希望通过对话和外交解决冲突,并且开始与伊朗举行双边会谈。沙伊协议签署后不久,伊朗最高国家安全委员会秘书阿里·沙姆哈尼会见了阿联酋高级安全和经济官员,建议加速推进两国关系。显然,沙伊的一纸协议大大缓解了海湾地区阿伊对峙的紧张局势,使阿拉伯国家联以抗伊的动机不复存在,很大程度上削弱了继续推进阿以和解的驱动力。

三是美以对沙特不无顾虑。近期,沙特领导人提出,如果美方能在三个方面为其带来直接的现实利益,便可立即促成沙以关系正常化:与沙特发表建立联盟和共同防御的声明,践行对沙特的安全承诺;无条件履行对沙特出售武器的协议;帮助沙特发展核能,包括承诺达成一项双边民用核协议,允许沙特开采铀矿和开发核燃料循环基础设施。^③然而,美国和以色列恐难接受沙特提出的和解条件。拜登政府用有色眼镜看待沙特,对沙特“输出”极端恐怖分子——“9·11事件”肇事者的“劣迹”耿耿于怀,认定沙特具有伊斯兰

① “Biden Administration Pauses Weapons Sales to Saudi Arabia, UAE,” Al Jazeera, January 27, 2021.

② Heiko Wimmen, Dina Esfandiary, Anna Jacobs and David Wood, “The Impact of the Saudi-Iranian Rapprochement on Middle East Conflicts,” The Crisis Group, April 19, 2023.

③ Robert Satloff, “Saudi Normalization with Israel, Domestic ‘Transformation’ and U.S. Policy,” *Policy Notes*, No. 133, May 2023, p.4.

极端主义滋生的土壤。美国民主党与共和党中都有议员质疑沙特,认为其不可靠。针对卡舒吉遇害事件,联邦参议员谢尔曼称:“如果你不能相信一个使用骨锯的政府,那么也就不能相信这个政府对核武器的任何承诺。”^①自从乌克兰危机爆发、国际油价飙升后,美总统拜登不惜放下身段,亲赴沙特游说,劝其采取措施增加石油产量、降低油价,最终实现对俄制裁。然而,作为石油输出国组织领头羊和海湾合作委员会主角的沙特并不买账,为赚取更多利润反而决定降低产油量,公然与美唱反调,令美极为尴尬和恼火。同时,一直追求绝对安全的以色列对核问题极为敏感。以色列认为,一旦沙特拥有核力量,恐将进一步刺激伊朗并引发中东核竞赛,从而打破其在中东的核垄断地位,使其作为维护生存最后手段的核威慑不复存在。以色列学者直言:“尽管以沙关系有进一步发展的潜力,但必须优先考虑防止核扩散风险。以色列必须做好准备,采取各种措施阻止沙特实现铀浓缩和钚加工,甚至不惜以与利雅得断绝外交关系为代价。”^②

其次,巴勒斯坦问题的解决仍是阿以全面正常化重要前提之一。长期以来,巴勒斯坦问题一直是中东问题的核心。以色列建国在阿拉伯世界看来就是“外来犹太复国主义敌人对阿拉伯‘乌玛’^③的威胁”,以是迟早必须驱逐的入侵者。^④正是这种意识和不安全感驱使埃及、约旦、叙利亚、黎巴嫩和伊拉克等周边阿拉伯国家联合对以开战。第一次中东战争的失败激发了阿拉伯人的民族主义情绪和凝聚力。自此,阿拉伯国家以“解放巴勒斯坦”为己任,发誓与犹太复国主义者血战到底,巴勒斯坦问题成为阿拉伯世

① “Senators Markey and Rubio, and Reps. Sherman and Messer Introduce Bipartisan, Bicameral Legislation to Thwart Saudi Arabia's Nuclear Weapons Ambitions,” US House Press Release, December 19, 2018.

② Yoel Guzansky, “Normalization for Proliferation? The Saudi Nuclear Strategy and the Price of Peace with Israel,” INSS Insight, No.1698, March 19, 2023.

③ 阿拉伯文UMMA的译音,原意为民族,后转译为公社、社团,指穆斯林聚居区。转引自任继愈主编:《宗教词典》,上海辞书出版社,1981年,第205页。

④ Moshe Yaalon and Leeche Friedman, “Israel and the Arab States, A Historic Opportunity to Normalize Relations?” *Foreign Affairs*, January/February 2018, p.58.

界对抗以色列的主要武器以及阿以关系的晴雨表和风向标。《亚伯拉罕协议》的签署似乎预示着巴勒斯坦问题不再是阿以和解的障碍，甚至有学者断言“‘阿拉伯和平倡议’已死”。^①然而，巴勒斯坦毕竟是阿拉伯世界不可分割的一部分。事实证明，悬而未决的巴勒斯坦问题仍是对地区形势具有重要影响的全局性问题，是中东地区局势稳定、安全与和平的根源性问题，也是阿以全面和解的玻璃天花板。

一是巴勒斯坦问题的长期性未变。作为阿以冲突的核心，巴勒斯坦问题实质上是阿拉伯和犹太两个民族对同一块土地的排他性争夺。巴以双方围绕边界、耶路撒冷地位、巴难民回归、犹太人定居点等巴最终地位问题的立场尖锐对立，难以调和。巴勒斯坦问题还涉及历史、民族、宗教、现实利益等各个方面，凝聚了犹太人和阿拉伯人根深蒂固的民族、宗教矛盾，极为错综复杂。国际条约可以实现领土的划分、利益的分割，甚至可以对所有有形的争端进行约束，但无法化解民族、宗教矛盾以及长期流血冲突积累的误解和仇恨，巴勒斯坦问题的解决难度由于这些矛盾以及随之累积的误解、仇恨而远超其他地区热点问题，涉及和谈新机制构建、美国对和谈的影响和操控及以巴相差悬殊的谈判地位等方方面面。巴以之间迄今近30年艰难曲折的和平进程表明，巴勒斯坦问题仍无有效解决路径。

二是巴勒斯坦问题的敏感性及其在阿拉伯普通民众心目中的地位未变。人称“巴勒斯坦问题核心”的耶路撒冷地位问题因牵涉阿拉伯民族、犹太民族及整个伊斯兰世界的宗教情绪，极易引发矛盾和冲突。对阿拉伯国家来讲，耶路撒冷作为伊斯兰教的“尊贵禁地”，有着不可替代的象征意义。阿拉伯人普遍认为，阿以宗教祈祷权之争引发耶路撒冷老城圣殿山的

^① Marwan Muasher, “Normalization of Arab Countries with Israel: Regional Geopolitical Aspects of the Agreements,” *IEMed Mediterranean Yearbook*, 2021, p.85.

冲突表明,以色列试图占领伊斯兰教“圣地”阿克萨清真寺。^①耶路撒冷地位问题已超出巴以谈判范畴,成为牵动广大阿拉伯穆斯林敏感神经的“国际问题”。2023年1月3日,以色列新任国家安全部部长伊塔马·本—格维尔(Itamar Ben-Gvir)强行进入圣殿山。沙特、卡塔尔、阿曼、阿联酋等予以强烈谴责,认为此举是对巴勒斯坦人民、阿拉伯国家和国际社会的挑战。同时,以色列长期占领巴勒斯坦阿拉伯人领土以及对巴勒斯坦人的镇压行径,在广大阿拉伯民众心中深埋打抱不平的种子。反应这一现实的典型案例是,伊拉克时任总统萨达姆在1990年海湾危机期间提出了著名的“四撤军方案”,即“美国撤出海湾、叙利亚撤出黎巴嫩、以色列撤出巴勒斯坦、伊拉克撤出科威特”。^②这一方案将阿拉伯人几十年的悲欢荣辱巧妙地揉合在一起,赢得了阿拉伯人的普遍认同。

三是巴勒斯坦问题作为中东安全与和平根源性问题的性质未变。以色列对巴民众的残酷镇压从未间断且不时升级,对巴勒斯坦乃至周边国家构成重大安全威胁。较近的实例是,2023年1月,以军以逮捕巴勒斯坦伊斯兰“圣战”组织吉哈德(Jihad)一小队恐怖分子为由,在约旦河西岸北部城市杰宁开展“反恐行动”,与巴勒斯坦人发生冲突,造成至少9名巴人死亡、20人受伤。沙特、卡塔尔、科威特、阿曼等国谴责以色列军队的行动,认为此举严重违反国际法。5月9日,以军对加沙地带发动多轮空袭,造成22人死亡、64人受伤,阿联酋等国以及阿盟发表谴责以色列的声明。流血冲突频发的现实表明,巴勒斯坦问题仍是中东地区局势动荡的重要根源之一,其作为中东“暴风眼”的特征并未消逝。巴勒斯坦问题还是中东地区极端主义抬头、暴力活动频发的诱因。在约旦河西岸,巴勒斯坦人日常出入均要经过以

① Uri Savir: “Why Solving Israel-Palestine Conflict Is Still Key for Regional Stability,” *Al-Monitor*, January 3, 2016.

② 李绍先:《阿拉伯世界内部关系透视》,载于肖宪主编:《世纪之交看中东》,北京时事出版社,1988年版,第298—299页。

军检查,受到荷枪实弹的以军士兵盘查。巴勒斯坦村镇、居民动辄被以军借口反恐而进行搜查、拘捕。巴勒斯坦人倍感羞辱,并衍生出对犹太人的敌视和仇恨。由此,针对犹太人实施暴力便成为维护巴勒斯坦人生活条件和寻求生命意义的重要手段。^①以色列长期占领阿拉伯领土,并得到美国在政治、军事、经济等各方面大力支持,使得反以反美情绪在阿拉伯世界深入人心,进而使针对以色列的暴力袭击在相当多的阿拉伯穆斯林眼中成为正义之举,从而为暴力对抗留下了空间。巴勒斯坦问题长期难决使巴以冲突常态化,为整个地区极端暴力活动的蔓延提供了土壤。

再次,阿以深层次矛盾的解决尚需时日。阿拉伯人拥有共同的历史、语言、宗教和相近的文化心理素质,具有天然的民族认同感,且深受血亲复仇等部落传统习俗的影响。巴勒斯坦问题引发旷日持久的阿以战争和流血冲突使双方积怨甚深、理解与信任缺失,需要漫长、艰难的修复过程。阿以国家层面、政府间关系的缓和并不意味着民间层面的和解。埃以之间的“冷和平”便是例证。在埃及,与以色列的经济与文化往来严重受限,主要原因不仅仅是官方不鼓励,很大程度上还有当地民众自觉抵制以色列商品的心理因素。一位经常与以色列做生意的埃及商人坦言:“在埃及的超市,很少有人会选购来自以色列的商品。”^②如今,尽管阿以关系发生了很大变化,部分阿拉伯国家与以色列签署了和解协议,但阿拉伯普通民众拒绝承认以色列、反对与其关系正常化的情况仍广泛存在。以色列国家安全研究所在14个阿拉伯国家进行的民意调查结果显示,赞成承认以色列的受访者2014年占6%,如今仅略增至7.5%。^③一些阿拉伯民众对以色列多有反感和抵触情绪,比如2022年卡塔尔世界杯期间,以色列电视频道记者试图在街头采访

① Jihan Abdallas, “The Deadly Current,” *The Jerusalem Report*, March 7, 2016, pp.27-28.

② Mark A. Heller, “Israel as a Regional Power: Prospects and Problems,” *Regional Powers in The Middle East*, edited by Henner Futig, Palgrave Macmillan, 2014, p.170.

③ Yoel Guzansky and Tomer Barak, “What Do the Arabs Think? Public Opinion in Arab Countries,” INSS Insight, No. 1686, January 31, 2023.

来自黎巴嫩、沙特和卡塔尔的球迷遭到断然拒绝。

“阿拉伯之春”后，阿拉伯国家政局日益明显地受到民意的影响，民众对以色列的反感和抵触是阿以全面和解的潜在障碍。根据美国智库华盛顿近东政策研究所2022年11月进行的一项民意调查，76%的沙特人对《亚伯拉罕协议》持负面看法。可见，如果过快地与以色列走得太近，沙特将很可能背负“出卖阿拉伯兄弟”的骂名，面临国内民众的强烈反对，进而冲击国家政权的合法性及政局稳定。作为“阿拉伯和平倡议”的创始国，沙特一旦背弃对巴勒斯坦人的承诺，也势必会损害其在阿拉伯乃至整个伊斯兰世界的地位和声誉。有鉴于此，《亚伯拉罕协议》签署后，一些阿拉伯国家仍恪守支持巴勒斯坦解放事业原则不动摇。实际上，以色列极右翼政府对巴勒斯坦地区施加更为严格的管控、在约旦河西岸扩建定居点活动和巴以不断升级的暴力事件已在一点点销蚀沙特的和解意愿和信心。2023年2月，沙特外交部长费萨尔·本·法汉亲王称，以色列的局势正处于“一个非常危险的时刻”，“与以色列的任何和平都必须包括巴勒斯坦人，因为如果不解决巴勒斯坦国问题，该地区将不会有真正的和平。”^①2021年10月，在多哈举办的全球安全论坛上，卡塔尔外交部长谢赫·穆罕默德·本·阿卜杜拉·拉赫曼·阿勒萨尼发表讲话，对《亚伯拉罕协议》及其在不解决以色列占领问题的情况下实现和平持有强烈保留态度，并强调“不应该把重点放在经济正常化上，而忘记以色列对阿拉伯土地的占领”。^②其实，即便是阿联酋等已经与以色列和解的国家，也并未完全放弃支持巴勒斯坦这一原则。■

（责任编辑：新南）

① Michael Crowley, Vivian Nereim, and Patrick Kingsley, “Saudi Arabia Offers Its Price to Normalize Relations With Israel,” *The New York Times*, March 9, 2023.

② “Abraham Accords Will Fail Unless Israel's Never-ending Occupation Is Addressed, Says Qatar,” *Middle East Monitor*, October 14, 2021.

Abstracts

A New Round of Arab–Israeli Reconciliation and Its Limit

Chen Shuangqing

Abstract:

In recent years, there has been a trend of reconciliation between Arab countries and Israel. The United Arab Emirates, Bahrain, Sudan and Morocco signed the Abraham Accords with Israel in 2020 to normalize relations. It further promotes and deepens exchanges and cooperation between each other in various fields. The driving force of Arab–Israeli reconciliation mainly comes from strategic adjustments made by relevant parties such as Israel, some Arab countries, and the United States based on changes in the regional situation. Since January 2023, the extreme right-wing government of Israel has implemented a tough policy, and the conflict between Israel and Palestine has escalated, casting a shadow over the Arab–Israeli reconciliation. Constrained by factors such as the Palestinian issue and the deep-seated contradictions between Arab countries, Israel and the United States, the fundamental improvement of Arab–Israeli relations faces difficulties and obstacles, and the road to comprehensive peace is still long and tortuous.

Keywords:

the Abraham Accord, Arab countries, Israel, Arab–Israeli reconciliation

EU’s Different Responses to Refugee Crises and Its Prospects

Han Xiangzhi and Li Jingkun

Abstract:

The EU has suffered two large-scale refugee crises in recent years, and has responded in very different ways, with differences reflected in policy philosophy, efficiency of action and degree of engagement. The EU prioritized security concerns and sought to restrict refugee entry under the guise of combating illegal immigration in 2015. In 2022, the EU is emphasizing its welcome and support for refugees, working at record speed and taking a leadership role. The reason why the EU adopts different policies stems from the differences in the performance of the three core relationships in different periods. The attitude of European society toward refugees determines the keynote of the EU’s policy; member states’ willingness to surrender sovereignty determines the EU’s ability to deal with the crisis; and the geopolitical relations with the neighboring countries determine the EU’s willingness to solve problems. In the future, the EU will face many challenges such as huge differences among member states and insufficient system supply on the refugee issue. Possible breakthroughs are to face up to the demands of Central and Eastern European countries and reach a consensus on the reform of the asylum system.

Keywords:

EU, refugee crisis, differentiated responses, temporary protection directive

Japan’s Human Rights Diplomacy and Its Dilemma

Wang Guangtao and Yu Jiaru

Abstract:

Japan’s human rights diplomacy has become increasingly active since 2020. Various parliamentary associations focusing on human rights issues and the leaders of the ruling party