
美国的中东和平政策及其未来走向

钮 松

【内容提要】特朗普政府上台以后，从承认耶路撒冷为以色列首都并迁馆、承认戈兰高地为以领土、不视犹太定居点违反国际法、“世纪协议”的出台，直至阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥在对以关系上全面突破，其中东和平政策逐步成型，贯穿全程的是美国渲染的伊朗“威胁”。特朗普的中东和平政策是基督教福音派与正统犹太教的共谋，是特朗普与内塔尼亚胡的政治协力，是力促以色列成为“正常”国家的必然结果。该政策具有对美国内外政治的颠覆性、因循旧例基础上的继承性和多组关系管理上的差序性等特点，对巴勒斯坦问题的核心地位、阿拉伯世界内部摇摇欲坠的团结和巴以和平处境造成严重冲击。拜登政府总体上继承特朗普在阿以关系上诸多突破性举措具有较大可能性。

【关键词】美国 中东和平政策 特朗普 耶路撒冷 戈兰高地 犹太定居点 世纪协议 拜登

【作者简介】钮松，上海外国语大学中东研究所研究员、博士生导师，上海高校智库复旦大学宗教与中国国家安全研究中心兼职研究员（上海 邮编：200083）

【中图分类号】D871.2 【文献标识码】A

【文章编号】2096-0484（2021）01-0090-14

【基金项目】上海外国语大学青年教师科研创新团队项目“百年未有变局之下的中东政治变迁”（编号：2020114046）

从美国特朗普政府在耶路撒冷问题、戈兰高地问题和约旦河西岸犹太定居点问题上的不断突破，到“中东和平新计划”（“世纪协议”）、“中东和平峰会”、“亚伯拉罕协议”的相继问世，其中东和平政策逐步成型并将对美国内政及中东地区格局产生巨大影响。特朗普被普遍视为现代国际体系与国际制度的颠覆者，在美国国内政治中代表着一种新的政治思潮走向。特朗普包含大量个人政治意图的“中东和平牌”虽备受国际社会质疑，但基于美国在中东地区特别是在主导中东和平进程中的强势地位，其具有明显对以偏袒与绥靖色彩的中东和平政策并未受到有效制衡，其超越“奥斯陆进程”的倾向日益明显。

近期，国内学者对特朗普政府中东和平政策相关的研究，主要集中在以下几个方面：（1）对特朗普政府整体中东政策的研究。刘辰、马晓霖：《延续与调整：美国特朗普政府的中东政策》，《阿拉伯世界研究》2019年第5期；王联：

《“美国优先”：特朗普中东政策的现实指向》，《人民论坛》2019年第34期；莫盛凯：《特朗普政府中东政策的特点》，《战略决策研究》2020年第5期。（2）对特朗普政府的巴以问题政策研究。邵玉琢、罗林：《特朗普政府对巴以问题的政策转向——从调停到共谋》，《区域与全球发展》2019年第5期；王晋：《特朗普的巴以和平新方案不大可能奏效》，《世界知识》2020年第5期。（3）对于特朗普政府的中东和平计划（“世纪协议”）方面的研究。张业亮：《特朗普政府中东和平计划难奏效》，《唯实》2019年第9期；马晓霖：《美国解决巴以冲突的新方案：基于“世纪协议”的文本解读》，《西亚非洲》2020年第3期。（4）对特朗普政府耶路撒冷政策的研究。刁大明：《迁馆耶路撒冷：国内政治与特朗普政府对外政策议程设置》，《外交评论》2018年第4期。

总体而言，中国学者的研究围绕特朗普政府，力图揭示美国中东和平政策的本质。事实上，特朗普的中东和平政策并不仅着眼于连任选战，更着眼于从根本上改变中东和平进程的现有框架及走向，其基本目标是促成以色列在阿拉伯世界的关键性外交突破。在拜登胜选大局已定之时，特朗普更是着眼于将具有重大突破性和颠覆性的中东和平政策固化为超越两党分歧的美国未来中东战略共识的核心组成部分。

一、特朗普的中东和平政策“路线图”

特朗普政府中东和平政策是一个逐步成型的过程，其具体“路线图”着眼于导致中东和平进程停滞不前的几个关键且敏感的要素。从特朗普在首次总统竞选期间对耶路撒冷问题的承诺及当选后的举措，到当前阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥相继与以色列实现全面关系正常化，贯穿全过程的是特朗普对于伊朗“威胁”的极力渲染。不难看出，特朗普的中东和平政策具有清晰的“路线图”，即“一条主线、四大步骤”。

特朗普中东和平政策的主线便是对伊朗实施超强遏制与极限施压。在特朗普看来，促进阿以关系的新突破与强力塑造伊朗“威胁”，是一组相辅相成的紧密关系。早在首次参加总统竞选时，特朗普便明晰勾勒出其中东政策的两个基本侧重点：（1）对耶路撒冷问题和伊核协议问题的双“突破”，即通过在耶路撒冷问题上的根本突破来促成巴以力量对比的进一步失衡，为阿以关系的进一步突破并由此在权重上超越巴以关系来创造契机；（2）通过单方面退出伊核协议来试图从根本上削弱乃至废除该协议，利用伊核问题来制造新的摩擦，重新渲染伊朗“威胁”，以此来推进“温和阿拉伯国家”在巴以问题上对美妥协步伐，其结果是它们甚至与美以一道公开结成反伊准联盟。美国在单方面退出伊核协议和重启对伊全方位制裁上的激进做法，得到以色列和诸多阿拉伯国家的支持。

总而言之,美国深谙诸多阿拉伯国家对伊朗的持久忌惮和高度戒备心态,通过全力打造针对伊朗“威胁”的阵营化应对模式,来换取它们在巴以问题上的立场软化,特朗普设想的中东和平是排斥伊朗的和平。

特朗普的中东和平政策具有连贯且紧扣的四大步骤:

(一) 围绕耶路撒冷国际法地位进行布局

特朗普中东和平政策的第一步,是围绕耶路撒冷的国际法地位问题进行布局。2016年3月,作为共和党总统候选人的特朗普向犹太院外集团“美国—以色列公共事务委员会”(AIPAC)表示:“我们将把美国大使馆迁至犹太人民的永恒首都耶路撒冷。”^①特朗普在上任以后积极兑现其在耶路撒冷问题上的承诺,上任仅四个月便于2017年5月接连访问以色列和巴勒斯坦,但此次巴以之行令其在耶路撒冷问题上仍保持谨慎态度。白宫于6月1日发表声明称,特朗普已做出推迟迁移美国驻以使馆的决定。白宫新闻秘书肖恩·斯派塞(Sean Spicer)在声明中指出:“任何人无论如何都不应将这一步视为总统对以色列和美以联盟大力支持中的退却。以色列赞赏特朗普总统的友好言辞和他在这些日子将使使馆迁至耶路撒冷的承诺。”^②同年12月6日,特朗普在白宫发表声明:“我已经决定,是承认耶路撒冷为以色列首都的时候了。今天,我们最终承认了一个显而易见的事实——耶路撒冷是以色列的首都。”^③2018年5月14日,时值以色列建国70周年之际,美国将位于耶路撒冷南郊阿努纳(Arnona)的驻耶路撒冷总领馆馆舍改为大使馆,特朗普女儿伊万卡、女婿库什纳、财政部长努钦和一些国会议员出席了开馆仪式。特朗普在祝贺视频中强调:“以色列是一个主权国家,与其他任何主权国家一样有权决定自己的首都。然而,多年来我们没有承认一个显而易见的事实,即以以色列的首都是耶路撒冷。”^④正是在美国的影响之下,危地马拉也将驻以使馆迁至耶路撒冷。

(二) 围绕戈兰高地和犹太定居点最终地位进行突破

特朗普中东和平政策的第二步,是围绕以色列占领下的戈兰高地和犹太定居点最终地位问题进行突破。特朗普在耶路撒冷问题上给国际社会强塞美国的单边既成事实之后,又将矛头指向戈兰高地。1967年第三次中东战争中以色列占领叙利亚的戈兰高地以来,以叙关系长期未有实质性突破且亦未陷入失控,以叙之间是一种“冷和平”的状态。尽管从国际法意义上戈兰高地仍属叙利亚

^① Rebecca Shabad, “Trump Announces that the US Recognizes Jerusalem as Israel’s Capital,” *CBS News*, December 6, 2017.

^② Michael Wilner, Herb Keinon, “White House Announces ‘Postponement’ of Jerusalem Embassy Move,” *Jerusalem Post*, June 1, 2017.

^③ Ibid.

^④ Melanie Arter, “Trump: ‘For Many Years We Failed to Acknowledge the Obvious ... that Israel’s Capital is Jerusalem’,” *CNS News*, May 14, 2018.

领土，但该地区长期处在以色列的有效治理之下且已与以色列高度融合。2019年3月21日，特朗普发推特声言：“52年以后，美国是到了完全承认以色列对戈兰高地主权的时候了，这对于以色列国和地区稳定具有至关重要的战略与安全上的重要性。”^①3月26日，在以色列总理内塔尼亚胡的见证下，特朗普正式签署文件承认戈兰高地为以色列领土。特朗普在签署戈兰高地文件前的发言中指出：“过一会儿，我将签署一项总统声明，承认以色列对戈兰高地的主权。以色列国于1967年控制了戈兰高地以保障其安全免遭外来威胁。未来任何可能的和平协议都必须考虑到以色列保卫自身不受来自叙利亚、伊朗和其他地区威胁的需求。”^②

特朗普政府紧接着又将目标锁定约旦河西岸犹太定居点。对于巴以关系而言，犹太定居点问题处在动态变化之中，与“奥斯陆协议”相关条款具有较大的冲突。2019年11月18日，美国国务卿蓬佩奥发表声明称：“以色列在西岸平民定居点的建立本身并不违反国际法。美国有关西岸定居点活动的公开声明数十年来并不一致。1978年，卡特政府断然认定以色列建立平民定居点不符合国际法。然而，1981年里根总统领导的政府不同意这一结论，并声言他并不认为定居点本质上是非法的。”^③

（三）推出“世纪协议”并助力以色列在约旦河谷等犹太定居点施行主权

特朗普中东和平政策的第三步，是推出“世纪协议”并助力以色列在约旦河谷等犹太定居点施行主权。美国推进“世纪协议”的传闻，早在2019年便已经在国际社会流传开来。尽管此前对于“世纪协议”的确凿文本内容并无权威的证实，但特朗普在耶路撒冷、戈兰高地和西岸定居点问题上不断突破底线的行为，事实上已成为“世纪协议”的注脚。2020年1月28日，美国正式发布此前被广泛称为“世纪协议”的《从和平到繁荣：改善巴勒斯坦与以色列人民生活的愿景》，“完整版‘世纪协议’使外界首次得以了解特朗普思维与风格左右下的巴以问题方案”。^④对于美以而言，“世纪协议”中的诸多问题此前已在特朗普的强力推进下实现了较大突破，而推进西岸定居点从不视为违反国际法到进一步纳入以色列主权之下则是主要目标。正是在该协议的刺激下，美以一方

① Andrew O'Reilly, "Trump Says US Should Recognize Israeli Sovereignty over Disputed Golan Heights," *Fox News*, March 21, 2019.

② White House, "Remarks by President Trump at Signing of Presidential Proclamation Recognizing Israel's Sovereign Right over the Golan Heights," March 26, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-signing-presidential-proclamation-recognizing-israels-sovereign-right-golan-heights/> [2020-12-20].

③ "Secretary of State Mike Pompeo Announces Reversal of Obama-era Stance on Israeli Settlements", *CBS News*, November 18, 2019.

④ 参见马晓霖：《美国解决巴以冲突的新方案：基于“世纪协议”的文本解读》，《西亚非洲》2020年第3期，第5页。

面对巴勒斯坦接受该协议进行了时间设限,一方面以巴勒斯坦拒绝为由展开扩土行动。同年2月,以色列总理内塔尼亚胡开始着手按照“世纪协议”,绘制约旦河西岸相关部分划归以色列之后的地图。同年6月,内塔尼亚胡重申将于7月1日完成对约旦河谷和约旦河西岸犹太定居点的主权计划,但也承认新地图仍未能绘制出来。^①6月30日,内塔尼亚胡在与白宫特使阿维·伯科维茨(Avi Berkowitz)和美国驻以大使大卫·弗里德曼(David Friedman)会谈后作出推迟执行在西岸展开扩土行动的决定,他声言:“我谈到了主权问题,我们这些天正为此而努力,并且我们将在未来的日子里继续为之努力。”^②

(四) 促成以色列在阿拉伯世界的外交突破

特朗普中东和平政策的第四步,是促成以色列在阿拉伯世界的外交突破。此前美以在犹太定居点问题上的突破不仅遭遇国际社会的普遍质疑,而且该问题在以色列国内也备受争议,这也使得美国支持下的以色列扩土计划实际上陷入停滞。在此情形下,美国重点推进以色列与“温和阿拉伯国家”建交,从而提升以色列在中东地区的存在合法性(具体参见表1)。长期以来,以色列仅与埃及和约旦这两个阿拉伯国家保持外交关系,毛里塔尼亚曾在1999—2010年与以色列建交。巴以冲突与阿以关系紧密相连,特朗普在其“世纪协议”部分受挫的情形下,将重点转向推进阿以关系的全面突破,促使巴勒斯坦问题继续边缘化。2020年8月13日,阿联酋外交部发布声明宣布将与以色列实现关系全面正常化及建交,这一决定是在美以阿领导人三方通话后作出的。8月下旬,美国国务卿蓬佩奥除了访问阿联酋和以色列外,还访问了苏丹、巴林和阿曼等国,其目的是促进这些国家进一步改善对以关系。特朗普女婿库什纳紧接其后访问阿联酋、以色列、巴林和沙特等国,他在9月1日公开透露“数月内”将会有第四个阿拉伯国家与以色列建交,“实现关系的正常化并允许人民之间的交往和商业交往,将只会使中东成为一个更强大和更稳定的地方”^③。9月11日,巴林与以色列发表联合声明,称将实现关系正常化并建交,这是在美以巴领导人三方通话后作出的。特朗普称:“我们认为,最终大部分国家将会加入,并且巴勒斯坦人将处在一个非常有利的地位。”^④9月15日,阿联酋、巴林与以色列领导人在特朗普的见证下,于白宫签署关系正常化的“亚伯拉罕协议”。10月23日,美国、苏丹、以色列领导人发表联合声明,苏丹与以色列实现关系正常化,美国

① 参见陈文仙、尚昊:《内塔尼亚胡称以色列未完成对约旦河西岸部分地区地图绘制》,新华社,2020年6月15日。

② “Netanyahu Signals Possible Delay in Israel’s West Bank Annexation Plan,” *Fox News*, June 30, 2020.

③ “Kushner: It is possible 22 Arab States will Normalise with Israel,” *Gulf News*, September 1, 2020.

④ Jordyn Phelps, Ben Gittleson, “Trump Announces Bahrain, Israel will Normalize Relations,” *ABC News*, September 12, 2020.

表 1 特朗普政府时期阿拉伯国家与以色列关系的新突破

国 别	与以色列关系正常化时间	与以色列正式建交时间	美国的支持举措
阿联酋	2020 年 8 月 13 日	2020 年 10 月 18 日	出售先进武器
巴 林	2020 年 9 月 11 日		对抗伊朗“威胁”
苏 丹	2020 年 10 月 23 日		将苏丹从“支恐”名单删除
摩洛哥	2020 年 12 月 10 日		承认西撒哈拉为摩领土

将会在经过评估后把苏丹从美方的“支持恐怖主义名单”中删除。12 月 10 日，摩洛哥宣布恢复与以色列的官方联系，并尽快实现与以色列建交。12 月 14 日，美国正式将苏丹从“支持恐怖主义名单”中删除。

2020 年 11 月，随着美国总统大选的开启及拜登的选情优势日益明显，特朗普团队一方面加大对选票的质疑，另一方面也在为确保特朗普政府的中东和平政策成为拜登政府难以撼动的基本政策而动作频频。11 月 23 日，以色列总理内塔尼亚胡与摩萨德负责人尤西·科亨一道秘密访问沙特，以色列媒体称内塔尼亚胡与沙特王储萨勒曼在“新未来”城进行了会谈，而萨勒曼正在那里与美国国务卿蓬佩奥会谈。^① 11 月 27 日，伊朗核科学家法赫里扎德遇刺身亡，这对于美伊关系和以伊关系带来新的深层次影响，并会进一步促进以色列与更多“温和阿拉伯国家”发展公开的政治关系。以上事件的发生时间在特朗普无奈接受败选事实和拜登 2021 年 1 月 20 日上台之间的过渡期内，特朗普期望尽全力减少拜登政府全盘推翻其中东和平政策的可能性。

二、特朗普中东和平政策出台的原因

特朗普的中东和平政策内容庞杂且存在自相矛盾之处，在涉及中东和平的关键性争议问题上不断突破“红线”，在进度上则是密集推进，这反映了特朗普以追求“和平”为名在巴以问题上的急迫心态。特朗普在圣城耶路撒冷主权问题上的强硬态度背后有着强烈的宗教利益诉求，在中东和平政策具体步骤的推进节奏上与特朗普和内塔尼亚胡的选战进程有着密切关联。特朗普在以色列首都、边界和外交关系突破等方面的强力支持，与其促成以色列成为一个“正常”国家的想法息息相关。

（一）特朗普的宗教偏好

即迎合美国基督教福音派的基本诉求并直接受其正统犹太教背景女婿库什

① 参见《内塔尼亚胡突访沙特秘会王储 外媒：两国关系有转变迹象》，参考消息网，2020 年 11 月 23 日，<http://www.cankaoxiaoxi.com/world/20201123/2425332.shtml> [2020-12-20]。

纳的影响。特朗普中东和平政策的诸多内容，严重挑战了国际法和现有国际秩序，而这在很大程度上受特朗普的宗教动机和宗教利益所驱动。从特朗普三度结婚、富商巨贾和政治素人的复杂背景来看，他被普遍认为是 2016 年总统候选人中宗教性最弱的一位。但特朗普最终成功当选总统成为美国政治史上的“黑天鹅事件”，这与基督教福音派有着密切联系。此外，宗教保守派的“文化战争失利”、“国际路线”严重受挫和文化危机，使其“从 2012 年起实际上就已不得不放弃了寻求在宗教信仰上的‘自己人’参选总统的传统”，因而特朗普“甚至被视为福音派事业的拯救者和‘文化战争的重量级斗士’”。^① 在特朗普的成功当选与上台执政过程中，“福音派咨询委员会”发挥了宗教上的重要作用，既是其主要辅选机构，也是其上台后的正式宗教顾问团队。美国基督教福音派对于以色列有着强烈的支持态度，尽管前几任总统也与福音派有着不同程度的联系，但在大幅度推进对以关系上无法与特朗普相提并论。

特朗普相对孱弱的政治背景恰恰更需要宗教界的辅佐，他“比冷战结束以来历届总统都更加倚重基督教福音派作为其政治基础，其执政团队比往届都更具宗教色彩且更善于操控宗教议题”。正因如此，“福音派咨询委员会”葆拉·怀特和约翰尼·莫尔对特朗普承认耶路撒冷为以色列首都并打算迁馆大肆赞美，该委员会三位成员对特朗普将承认以色列对戈兰高地的主权大唱赞歌。^② 2020 年 8 月 17 日，特朗普声称：“我们将以色列首都迁到耶路撒冷，那是为了福音派教徒。你知道，真是太神奇了，福音派教徒比犹太人民对此更加兴奋。太不可思议了。还有戈兰高地，别忘了。”^③ 女婿库什纳的正统犹太教徒身份和女儿改宗犹太教，则进一步助力特朗普在对以政策上的历史性突破。2017 年 5 月，特朗普在上任后不久便访问以色列，并在库什纳和伊万卡的陪同下前往犹太教圣地哭墙进行祷告，他是历史上首位在任内访问哭墙的美国总统。此后特朗普中东和平政策的系列步骤中，不难发现库什纳或伊万卡的身影。2020 年 9 月 16 日，特朗普在犹太新年与美国犹太领袖的简短通话中称，库什纳在斡旋阿联酋和巴林在白宫签署协议中扮演了关键性角色，并将其称为“一名对以色列而言难以置信的领袖”^④。

① 参见徐以骅：《宗教与美国 2016 年大选》，载徐以骅主编：《宗教与美国社会（第十四辑）》，北京：时事出版社，2017 年，第 8—11 页。

② 参见徐以骅：《特朗普与他的福音派高参们》，载徐以骅主编：《宗教与美国社会（第十九辑）》，北京：时事出版社，2019 年，第 18、11 页。

③ Allison Sommer, “Trump Says Moved Embassy to Jerusalem ‘for the Evangelicals’,” *Haaretz*, August 19, 2020.

④ Jacob Magid, “Stumping for a Sweet New Term, Trump Tells US Jews ‘We Love Your Country also’,” *Times of Israel*, September 17, 2020.

（二）特朗普的政治偏好

即为内塔尼亚胡摆脱系列贪腐案指控和应对“一年三选”服务，同时为自己连任选举谋取政治资本。尽管在美国选战中打“犹太—以色列牌”并无新意，但特朗普在耶路撒冷首都与迁馆上的竞选许诺为其注入了一定新意，这在很大程度上与以色列右翼代言人内塔尼亚胡存在着高度的政治契合。特朗普在耶路撒冷以及此后涉及中东和平的相关设想中的强力推进，离不开以内塔尼亚胡为代表的以色列右翼政府的共谋，特朗普与内塔尼亚胡之间具有较高的相互需求度。从推出中东和平政策各步骤的时间节点来看，特朗普的系列举措充满着为内塔尼亚胡在以色列国内政治中解困助力的浓重意味。

2017年1月，特朗普就任美国总统之时，恰逢内塔尼亚胡因涉嫌腐败案开始接受警方问讯，此后“1000号案件”、“2000号案件”和“4000号案件”相继成为以色列的政治焦点。对于内塔尼亚胡而言，摆脱多宗涉腐案的指控、赢得新一轮议会选举并成功组阁是其重要考虑，而涉腐案过程中警方不断的讯问和社会舆论对其连任之路造成了巨大的负面影响。内塔尼亚胡在2017年承受了巨大的压力，而同年12月特朗普最终宣布承认耶路撒冷为以色列首都并打算迁馆。2018年2月，警方完成对内塔尼亚胡涉嫌卷入“1000号案件”和“2000号案件”的调查并建议检方对其进行起诉。在此情形下，同年5月美国正式将使馆迁至耶路撒冷，这在很大程度上被视为特朗普给内塔尼亚胡增加政治资本的举措。尽管如此，以色列警方与内塔尼亚胡之间的博弈日益白热化，这对内塔尼亚胡在即将到来的2019年4月的第21届议会大选带来了巨大压力，而特朗普则在大选前的一个月即同年3月宣布戈兰高地为以色列领土。由于利库德集团与蓝白党之间势均力敌且均无法按期完成组阁，2019年9月的第22届议会大选后的局面仍然如此，以色列不得不在2020年3月迎来了第23届议会大选。在第22届和第23届大选之间的2019年11月，特朗普适时抛出不再视西岸定居点违反国际法的新声明，旨在进一步为内塔尼亚胡增加新的政治资本。不仅如此，就在第23届大选来临前的一个多月，特朗普出台了最终版本的“世纪协议”。尽管三次大选后的以色列政治僵局依旧，但这也反映了涉腐案对内塔尼亚胡的影响已经得到了较大削弱。

由于新冠疫情的影响和“一年三选”对以色列政治体制稳定性所带来的触动，内塔尼亚胡与甘茨最终得以实现妥协，以内塔尼亚胡和甘茨在任期内先后担任总理的方式来予以化解。对于美以领导人而言，双方仍面临新的挑战，即内塔尼亚胡的总理任职能否走完“全程”且其涉腐案仍未了结，特朗普也面临着2020年11月的新一轮总统大选选情压力。正是在确保继续执政的动机下，特朗普政府分别于8月13日和9月11日促成了阿联酋和巴林的对以关系正常化和迈向建交，并主导四方在白宫签署“亚伯拉罕协议”。就在美国大选日期临近且

选战日益白热化的时刻，特朗普强势促成苏丹与以色列于 10 月 23 日宣布关系正常化。总体来看，特朗普通过中东和平政策助力美以选举的导向极为明显。

（三）特朗普极力促成以色列成为一个完全的主权国家

二战期间的纳粹屠犹使得犹太民族家园问题成为战后欧洲国家乃至全世界不得不认真面对的紧迫问题，但统治巴勒斯坦的英国出于维护与阿拉伯人关系的需要，限制乃至排斥犹太人移居巴勒斯坦，对以色列建国问题态度消极。二战末期继任美国总统的杜鲁门则以“居鲁士大帝”自居，在推进以色列在巴勒斯坦建国上不遗余力。以色列临时政府宣布以色列国建立的同日，美国以杜鲁门总统的名义承认该临时政府是这个犹太人国家事实上的政府，美国从法律上对以色列国的承认则在 1949 年 1 月 31 日。^① 历届美国政府在维护以色列国的存在与发展上在不同程度地发挥重要作用。特朗普上任时，以色列建国已近 70 载，但不论从国际还是国内来看，以色列仍不能被视为一个完全的主权国家，其首都、领土、边界和国际承认等都遭遇巨大困境。以色列在特拉维夫宣布建国，1950 年开始将首都迁至耶路撒冷，1967 年中东战争后夺取东耶路撒冷，1980 年通过《耶路撒冷法》正式从法律上吞并东耶路撒冷并宣布耶路撒冷为首都，但这不被全世界多数国家和联合国所承认。以色列对领土、边界和首都的主张，与联合国和巴勒斯坦的 1967 年边界主张和东耶路撒冷为首都的诉求相冲突，尤其是以色列在西岸的定居点主权问题。此外，以色列与叙利亚之间的戈兰高地领土争端，也得不到国际社会的普遍支持。

由于巴以关系未能在“奥斯陆进程”后实现根本性突破，以色列在阿拉伯世界陷入整体的外交僵局之中。特朗普中东和平政策本质上就是期望将系列难题一并解决，而这又建立在对“两国方案”异化的基础之上。2017 年 5 月，特朗普在耶路撒冷以色列博物馆发表演讲时指出：“以色列作为一个主权国家正在蓬勃发展，并且任何国际机构都不应质疑以色列对该地区乃至世界的贡献。许多人做出了错误选择。他们称，我们必须在支持以色列和支持该地区阿拉伯和伊斯兰国家之间进行选择。那是完全错误的。”^② 正是基于此逻辑，特朗普政府成为首个承认耶路撒冷为以色列首都的美国政府，特朗普本人成为首个任内访问哭墙的美国总统，戈兰高地定居点上出现了“特朗普高地”的命名。也正是在特朗普的全力推进下，以色列于 2018 年通过了《统一的耶路撒冷法》，并在 2020 年打破长久僵局，实现了与阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥等国的关系突破。

① “U. S. Recognition of the State of Israel | National Archives,” <https://www.archives.gov/education/lessons/us-israel> [2020-12-20].

② White House, “Remarks by President Trump at the Israel Museum,” May 23, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-israel-museum/> [2020-12-20].

三、特朗普中东和平政策的特点

特朗普中东和平政策的具体政策在出台时间节点上具有明显的仓促性，在很大程度上是其个人强行推进的结果，因而是否能真正带来中东和平令人高度怀疑。特朗普的中东和平政策具有鲜明的特点，从内容来看很大程度上并无新意，而是与以色列的立场高度重合，此外也包括对过去相关历史实践的某种延续。具体来看，特朗普中东和平政策具有以下三个方面的特点。

（一）颠覆性

即对美国国内政治和中东和平进程具有较大的颠覆性。首先，就美国国内政治而言，如何在维护美以特殊关系和照顾美国犹太人的特殊利益，与维系和阿拉伯—伊斯兰世界的关系之间做好平衡殊为不易。尽管美国政府偏袒以色列早已是不争的事实，但它在涉及巴以、阿以冲突的核心问题上仍保持基本的理性，不愿轻易引发伊斯兰世界的普遍抗议。特朗普的此番举措，彻底颠覆了美国国内政治的惯常做法，不仅选择不再推迟实施国会 1995 年通过《耶路撒冷使馆法案》，而且成为首届正式承认耶路撒冷为以色列首都的美国政府。特朗普的迁馆行为具有美国国内法上的充分依据，但只有他敢于将该法案变成现实，这与其罔顾巴勒斯坦的合法权益并在上任伊始大力推行“禁穆令”等充满偏见的移民政策一脉相承。其次，就中东和平进程而言，特朗普的中东和平政策已走上将“奥斯陆进程”取而代之之路。从第二次“因提法达”开始，巴以关系呈现一波三折的状态，中东和平进程陷入既无和平亦无进程的停滞状态，甚至出现了后退与反复。“奥斯陆进程”甚至受到质疑，西方有观点认为：“20 世纪 90 年代以来，中东和平的前景在西方国家首都制造并维持了一批职业的和平处理者。他们的美差，即奥斯陆协议，本应在以色列人与巴勒斯坦人之间带来和平，但与此相反，它带来了巴勒斯坦人的自杀式炸弹战争和加沙的一个小哈里发。”^① 特朗普主导的“亚伯拉罕协议”，总体上被视为建立在“奥斯陆协议”的废墟之上。

（二）继承性

即美国在耶路撒冷设立使馆和促进阿以建交上，在一定程度上是因循旧例基础上的推陈出新。首先，在耶路撒冷设立驻以使馆并非美国首创，但特朗普政府之前的美国政府从未在耶路撒冷设过使馆。以色列在第一次中东战争中夺取西耶路撒冷以后，于 1950 年宣布迁都耶路撒冷，此后有诸多以色列建交国在耶路撒冷设立使馆，如荷兰和科特迪瓦、肯尼亚、扎伊尔等非洲三国，以及拉

^① “Trump’s Peace Deal also Exposes the Follies of the West’s Middle East ‘Experts’,” *New York Post*, September 19, 2020.

美 12 国。非洲三国在 1973 年第四次中东战争中与以色列断交，20 世纪 80 年代分别与以复交后重新设馆于特拉维夫。1980 年以色列《耶路撒冷法》出台后，联合国安理会通过 478 号决议对此不予承认并呼吁“那些已在耶路撒冷设立外交使团的国家从圣城撤出此类使团”。^① 此后绝大部分国家从耶路撒冷撤走使馆，哥斯达黎加和萨尔瓦多因抗议黎以战争而于 2006 年最终从耶路撒冷迁馆特拉维夫。玻利维亚因抗议加沙战争而于 2009 年初对以断交并从耶路撒冷郊区的梅瓦塞莱特锡安撤馆。换言之，虽然外国在耶路撒冷设立驻以使馆有着数十年的历史，但均因阿以、巴以冲突和联合国决议而迁馆或撤馆。即便如此，这些在耶城设馆国并没有承认耶路撒冷为以色列首都。特朗普将承认耶路撒冷为以色列首都和迁馆捆绑在一起，不仅开启了新一轮设馆耶路撒冷的运动，也开启了鼓励他国承认耶路撒冷为以色列首都的“潘多拉之盒”。在美国的推动下，危地马拉与美国一道迁馆耶路撒冷，洪都拉斯也于 2020 年 9 月 20 日宣称将于该年年底迁馆耶路撒冷。

其次，推进阿拉伯国家对以建交早有先例，但具体国际背景有所不同。以色列建国后遭遇阿拉伯世界的整体抵制，直至 1979 年埃及单方面对以媾和并建交，美国对埃以建交起到了重要的推动作用。埃以建交遭到阿拉伯世界的普遍谴责，埃及甚至一度被阿盟开除。直到 20 世纪 90 年代中东和平进程开启之后，约旦作为巴以关系的直接利益攸关方，特别是约旦对于耶路撒冷伊斯兰圣地的特殊权益问题，从而在 1994 年实现与以色列的建交，美国在约以建交中也发挥了积极作用。同样是在中东和平进程开启的大背景下，毛里塔尼亚于 1999 年 10 月正式与以建交并互设使馆，成为历史上第三个与以建交的阿拉伯国家。毛以建交与毛法关系交恶，以及毛试图通过此举来改善毛美关系的动机有密切联系，美国也乐观其成，加沙战争导致毛以外交关系于 2009 年冻结并于 2010 年最终断交。^② 特朗普上台以后，巴勒斯坦问题急速边缘化、美国不断渲染伊朗“威胁”，再加上新一轮总统大选的选战诉求，使其在推进阿拉伯四国对以建交上最终实现突破。正是有阿以建交的三个先例，特朗普推进的新一轮阿以建交得到了国际舆论的一定正面评价。

（三）差序性

即美国在中东和平政策所涉具体几组关系中，各具明显的偏重性。特朗普的中东和平政策涉及盟友管理和地区政治的变迁，在以下三组关系中有着鲜明的倚重对象。

1. 在与中东盟友关系中，美国将以色列视为优先选项

^① “Resolution 478,” August 20, 1980, <http://unscr.com/en/resolutions/478> [2020-12-20].

^② Mahmood al-Kurwy, Faysal Abbas, “Mauritanian-Israeli Relations: from Normalization to Freeze to Suspension,” *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 4, No. 1, 2011.

特朗普上台以后，通过重新宣扬伊朗“威胁”来整合其中东盟友、打造反伊准联盟，这一方面实现了以色列与沙特为首的海湾君主国间的关系突破，另一方面促进了沙特与埃及这两个阿拉伯大国之间的立场趋同。总之，特朗普对中东阿以盟友进行了突破性整合，并在此过程中大肆偏袒以色列且为之争取到阿拉伯盟友对相关问题的默许或象征性反对态度。

2. 在与阿拉伯盟友关系中，美国将阿拉伯君主国视为优先选项

特朗普主导的此轮阿以关系突破中，将阿拉伯君主国作为重点突破对象，阿联酋、巴林与摩洛哥的对以关系正常化便是例证。此外，对于阿曼也在重点推进，其最终目标仍是沙特。特朗普深谙沙特对于阿拉伯世界乃至伊斯兰世界的特殊意义，在其大力推进下沙以近年频频公开官方互动。

3. 美国在巴以关系中过分偏袒以色列

特朗普的中东和平政策建立在对“两国方案”的解构之上，即虽未公开彻底否认“两国方案”，但已通过系列举措并最终通过“世纪协议”试图将巴勒斯坦变为以色列的“国中之国”，其方案中的巴勒斯坦国被高度碎片化。

四、特朗普中东和平政策的影响及拜登上台后的走向

特朗普中东和平政策的颠覆性、继承性与差序性特点，对巴以关系和中东国际关系走势带来了巨大的影响。

（一）特朗普中东和平政策的影响

1. 巴勒斯坦问题被彻底边缘化

美国对于巴以关系具有超强的主导能力，特朗普的中东战略具有两大支柱：偏袒以色列与遏制和打压伊朗，其中中东和平政策本质上是为其失衡的中东战略服务。特朗普通过在耶路撒冷、戈兰高地和犹太定居点等问题上不断压缩巴勒斯坦的议价空间，来试图软化巴勒斯坦的固有立场。2020年6月9日，巴勒斯坦总理阿什提耶指出，巴勒斯坦政府打算建立一个“独立且去军事化的主权的巴勒斯坦国家”，“边界在必要时可稍做修改”。^①

2. 阿拉伯世界内部进一步分化

“阿拉伯之春”以后，阿拉伯世界进一步碎片化。美国以多元方式的介入中东事务，以及参与伊朗对伊拉克、叙利亚和也门内部博弈，使得阿拉伯国家普遍对美国充满着复杂心态。特朗普更是不遗余力塑造伊朗“威胁”，这使得中东民族矛盾和教派矛盾因素与阿拉伯国家对伊朗的地区扩张忌惮相交织，使政治

^① Aaron Boxerman, “PA Submits ‘Counter-proposal’ to US Plan, Providing for Demilitarized Palestine,” *Times of Israel*, June 9, 2020.

立场和政治体制各异的诸多阿拉伯国家走上了进一步追随美国的道路,在美国主导的“联以制伊”战略下积极主动发展对以关系。

3. 从展望巴以和平转向促进阿以和平

无论是阿拉伯世界还是以美国为首的西方世界,长期以来均将实现巴以和平视为阿以整体和平的前置条件。除了埃及自行对以媾和这一较早的既成事实 and “奥斯陆进程”开启后,约旦作为巴以关系的直接利益攸关方而与以色列建交以外,阿拉伯世界内部即便有与以色列之间的实质交往,但在签订和约和建交上长期未能突破“红线”。美国即便对以色列有着不同程度的实质偏袒,但在形式上长期未将从国际法上改变巴以关系现状作为选项。特朗普上台以后,美国试图通过改变耶路撒冷、戈兰高地和犹太定居点的法律地位并利诱更多阿拉伯国家对此进行附议或默许,通过力促以色列与阿拉伯君主国的外交突破来进一步压缩巴勒斯坦的对以博弈空间,以以色列与阿拉伯大国和强国间的和平来逼迫巴勒斯坦接受与以色列之间在更加不对称关系基础上的和平。

(二) 拜登上台后美国中东和平政策的走向

拜登上台后美国的中东和平政策走向受到国际社会的广泛关注。特朗普虽最初着眼于通过其中东和平政策为连任铺路,并在顺利连任后在中东和平上继续创造新的“历史业绩”,但在拜登胜选的情势下,其目标旋即发生改变。特朗普试图促使其中东和平政策成为一个长期的既成事实,并在拜登上台后将其中东和平政策作为美国的长期政策延续下去。拜登作为奥巴马政府时期的副总统,其中东政策虽会有一定的回归性,但也难以在短期内完全摆脱特朗普政府在中东和平政策上的总体影响。

1. 拜登时期美伊关系存在改善的可能性

尽管存在着拜登上台以后没有特朗普的“特朗普主义”仍会在一定程度上左右其外交政策方向的可能性,尤其是美国已促成的阿以关系最新突破的成果难以被其否定,但美伊关系仍有转圜的余地。首先,拜登政府代表着美国建制派的回归。美国近年的对伊关系是建立在“冷和平”基础上的以压促变,其根本目的是通过帮助伊朗改善地区处境来促成其内部的社会变动,不期望中东地区格局过于失衡。在此情形下,拜登政府在解除对伊制裁方面与伊朗之间存在妥协的可能性。其次,拜登政府代表着传统美国的回归,其中包括其个人的稳健行事风格、对于美国国际信誉的维护和对基本国际制度的尊重。与行为乖张和惯于霸凌的特朗普政府不同,拜登上台后在伊朗心目中重现美国诚意和修复美国信誉的可能性较高。在经历一定的磨合期以后,拜登政府具有最终获得伊朗官方普遍认可的可能性。从长远来看,拜登时期的美伊关系可能回归伊核协议的基本框架之下,但在协议的一些具体问题上仍会有摩擦。此外,不断突破的阿以关系会在很大程度上对美伊关系构成新的掣肘。

2. 拜登时期美国对阿以关系的突破乐观其成

拜登政府在维护以色列的生存利益上与特朗普政府并无根本不同。特朗普将阿以和平置于巴以和平之上进行优先考虑的这一战略性转变，事实上得到了美国政界的普遍接受。尽管美国政界对于特朗普政府密集推进阿拉伯四国与以色列关系正常化存有质疑之声，但对于阿以关系的方向性突破本身持积极态度。拜登上台后对于美国的阿以、巴以政策会呈现出两个面向：首先，拜登政府会对阿拉伯四国与以色列关系正常化这一事实乐观其成，并在此基础上继续推进它们对以正式建交的实现；其次，拜登政府在推进其他阿拉伯国家与以色列关系正常化的步伐上会相对收敛与缓和，而会以相对平和的方式进行稳健推进。

五、结语

巴以冲突可谓战后国际关系中持续时间最长和最为棘手的热点问题之一，对于当前中东国际关系的演进与发展仍具有结构性的影响作用。长期以来，美国政府在影响中东和平进程前景的系列问题上努力保持中立态度。即便在国会1995年通过《耶路撒冷使馆法案》的前提下，此后美国历届政府均以推迟施行的方式来避免激怒阿拉伯—伊斯兰世界，但此情形在特朗普上台后发生根本逆转。2020年8月以来，阿拉伯四国相继与以色列实现关系的全面正常化，并迈向建立正式外交关系。这相较于长期停滞不前的中东和平进程而言，既是一种新的方向突破，也是一种结构性挑战。四国对以关系的根本性突破与特朗普政府的大力推进有着紧密联系，正因如此，巴勒斯坦、土耳其和伊朗等国强烈谴责以上四个阿拉伯国家对以建交的举措。

美国总统大选日益临近之时，特朗普在打包括“中东和平牌”在内的选战牌上竭尽全力。大选结果最终被特朗普无奈接受之后，他转而促使其中东和平政策长期化的动向十分明显。由此可见，特朗普的中东和平政策，既是其助力选战的战术考量，更是其对美国中东外交的战略设计，他所期望的中东和平建立在排斥和压制伊朗的基础之上。当前以色列与埃及、沙特等阿拉伯大国关系更加紧密，并进一步与阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥等国实现关系全面正常化。这些“温和阿拉伯国家”在遏制伊朗上与美以立场高度一致，这也将成为拜登政府未来中东政策中难以回避且必须认真应对的重要考量。总之，拜登政府将会在很大程度上延续特朗普的中东和平政策，只是在激进程度上会有所减缓。

[责任编辑：常娜]