

· 热点透视 ·

从“全球反恐”到“大国竞争”： 特朗普与九一一事件后美国的中东战略 第二次转型^{*}

王 震

内容提要 九一一事件后，美国的中东战略先后经历了两次重大转型。受九一一事件影响，美国的中东战略核心目标开始转向服务于“全球反恐”和地区改造，其中打击“恐怖主义”成为美国中东战略的重心所在。奥巴马执政后，针对美国在金融危机后的经济颓势和全球反恐战争中的过度扩张，开始寻求从中东地区进行军事收缩，但其着眼点并非“大国竞争”或战略转型，而是继续维护新自由主义秩序下的美国全球霸权。2017年特朗普执政后，从根本上调整了美国的全球战略，将其战略重心调整为“大国竞争”。为此目的，美国中东战略也随之进行了调整，并开始服务于所谓的“大国竞争”。这一战略包括美国从中东地区的战略收缩、中东地区战略目标调整，以及将中东战略与其他地区战略（南亚、中亚等）进行联动或挂钩的尝试。拜登政府虽然屡屡批评特朗普时期的中东政策，但其政策框架并未跳出特朗普第一任期内的外交思路和遗产。截至目前，特朗普新任期中东战略的重心依然聚焦于“大国竞争”，但是已根据形势发展进行了若干调适：在巴勒斯坦问题上，从推动阿以和解转为支持以色列巩固自身安全；在热点冲突问题上，寻求战术性干预和战略性克制之间的平衡。特朗普对美国中东战略的调整，不仅意味着冷战以来美国的中东战略出现了根本性变化，还意味着塑造未来中东地区战略格局的外部因素也随之发生了重大变化。

关键词 美国的中东战略 特朗普外交革命 “大国竞争” 战略转型

作者简介 王震，上海社会科学院国际问题研究所研究员、博士生导师。

^{*} 本文系国家社科基金重大专项课题的阶段性成果。感谢匿名评审专家的宝贵修改意见，所有文责均由作者本人承担。

中东地区因其丰富的油气资源和位于东西方交通枢纽的战略地位，一直是世界大国竞相争夺的重要舞台。冷战结束后，美国成为全球唯一超级大国，一方面利用海湾战争的契机打造以美国为主导的新自由主义国际秩序，另一方面也更加注重“利用苏联解体和萨达姆垮台所造成的权力真空所带来的利益”。^① 进入 21 世纪后，九一一事件促使小布什政府不得不将对外战略重心转向“全球反恐战争”，阿富汗和伊拉克也因此而成为美国“反恐战争”的主战场。然而，这场夹杂了军事报复、霸权扩张和地区改造的“反恐战争”很快就在中东地区面临水土不服、资源错配等一系列问题。从奥巴马政府开始，美国开始从中东地区主动收缩反恐战线，减少承担的国际义务，并积极寻求与伊斯兰世界和解。2017 年特朗普上台后，美国不仅放弃了在“全球反恐战争”中的领导责任，还推动美国对外战略从“全球反恐战争”转向了“大国竞争”，这一战略转型使得中东地区在美国全球战略中的地位和作用也随之发生了巨大变化。随着特朗普第二任期的开启，其中东战略设想或会得到更加充分的展示和实施。因此，探讨九一一事件后美国的中东战略转型的时代背景与历史脉络，比较和分析特朗普政府调整美国的中东战略背后的逻辑与动机，无论对于我们认识美国中东战略演进规律和全球大国竞争走向，还是理解未来中东热点和地区格局，都有着重要的理论和现实意义。本文将通过深入解析美国官方解密档案和战略文献，结合近年来美国的中东外交实践，系统地梳理和比较其中东战略调整的内在逻辑、表现特征与实施效果等，尤其是“特朗普因素”在这一重大历史转型过程中所扮演的角色。

一 从冷战对抗到塑造和平：冷战结束后美国的中东战略

1971 年英国从中东地区撤军后，美国开始在海湾地区扮演“安全担保人”的角色。为了对抗苏联在中东地区的扩张，早期美国的中东战略主要依赖伊朗和沙特作为两大核心支柱，故而也被称为“双支柱战略”。阿维·施莱姆（Avi Shlaim）指出，这一时期美国的中东战略主要追求 4 个目标：遏制苏联在中东地区的影响力，并阻止苏联势力的扩张；维护美国在海湾地区的石

^① Khalid Rahman, “US Middle East Policies and Their Consequences”, *Policy Perspectives*, Vol. 7, No. 1, January – June 2010, p. 37.

油开采权；限制阿拉伯世界的激进主义运动，支持中东地区温和的亲西方政权；确保以色列的安全与福祉。事实上，这 4 个战略目标之间存在着“难以调和”的矛盾，因为“与以色列的密切认同会对美国在该地区的地位产生不利影响”。^① 1979 年初，伊朗伊斯兰革命爆发，亲美的巴列维政权被推翻，美国自此在中东地区失去了一个重要支柱。不仅如此，这场革命还被视为超级大国与第三世界国家关系中的一个“分水岭”，它使华盛顿意识到“伊斯兰主义者是一群比群众党等伊朗左派更难对付、也更为成功的美国敌人”。^②

1979 年苏联入侵阿富汗以及随后两伊战争爆发，为美国进一步参与中东事务并遏制苏联影响力提供了重要机会。里根政府在 1987 年的《国家安全战略》报告中指出：美国以“遏制”（containment）政策回应莫斯科构成的威胁。遏制政策作为一种“维护世界和平的战略”，包含了 3 个不同的要素，即国防政策、国际经济政策，以及美国对第三世界的政策。根据这一战略，美国在中东地区的主要利益包括：维护地区稳定；遏制和削弱苏联的影响力；维护以色列和其他中东地区盟友的安全；以合理的条件确保美国与盟友的石油供应；遏制国家支持（state - sponsored）的恐怖主义。美国中东战略旨在保护这些利益免受外部威胁，如加快巴勒斯坦问题和两伊战争的谈判解决，加强以色列与温和的阿拉伯政权的安全，为海湾地区盟友和国际航道提供安全帮助；孤立并威慑支持恐怖主义的国家。^③ 1988 年美国《国家安全战略》报告增加了“帮助以色列及其邻国建立公正持久的和平”等内容，同时进一步明确美国在海湾地区的“四大长期目标”：维护航行自由；加强温和的阿拉伯政权；削弱苏联和伊朗等反西方大国的影响力，以及确保美国与盟友能够以合理的条件获得石油。^④ 该报告还指出，自 1945 年以来，美国一直致力于“阻止苏联利用其地缘战略优势控制其在西欧、亚洲和中东的邻国，从而在根本上改变全球力量平衡”。如果一个敌对国家或国家集团控制欧亚大陆，

① Avi Shlaim, “The Impact of U. S. Policy in the Middle East”, *Journal of Palestine Studies*, Vol. 17, No. 2, Winter 1988, pp. 16 - 17.

② 文安立著：《全球冷战：美苏对第三世界的干涉与当代世界的形成》，牛可等译，世界图书出版公司，2012 年版，第 306 ~ 308 页。

③ The White House, *National Security Strategy of the United States*, Washington, DC, January 1987, pp. 3 - 4, 17.

④ The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1988, p. 29.

“美国最基本的国家安全利益将受到威胁”。^①

苏联解体后，美国在中东地区对抗苏联影响力的战略诉求随之不复存在。由于冷战结束，“分裂世界长达两代人已久的残酷斗争终于落幕”，美国“进入了一个新时代”。^② 克林顿政府在1994年《关于接触和扩展的国家安全战略》报告中指出：苏联解体彻底改变了美国及其盟友面临的安全环境，“过去半个世纪以来，遏制共产主义扩张并防止核战争这一主要安全要务已不复存在。”^③ 当年5月，克林顿总统特别顾问、国家安全委员会近东与南亚事务负责人马丁·因迪克（Martin Indyk）在华盛顿近东政策研究所的一次研讨会上，系统地阐明了冷战后美国的中东战略。他指出，美国在中东地区的利益具有延续性，这一利益主要包括：中东石油以合理价格自由流通；促进阿拉伯世界和美国的关系；确保以色列的安全和生存；推动阿以冲突公正、持久、全面、真正的解决。美国中东政策的变化源于“全球和地区局势的剧烈变化”。冷战结束对中东地区产生了深远影响，由于美、俄两国不再争夺这个动荡地区的影响力，这意味着美国“不再需要通过竞争性的全球视角来审视该地区”。克林顿政府中东战略的核心主要有三点：在东部对伊拉克和伊朗进行“双重遏制”（dual containment），并致力于为海湾地区提供安全秩序；在西部致力于促进阿以和平；遏制大规模杀伤性武器的扩散。他表示，克林顿政府之所以对伊拉克和伊朗采取“双重遏制”政策，是因为当前伊拉克和伊朗政权都对美国在该地区的利益抱有极大敌意。因此，美国不再继续维持“旧有的权力平衡游戏”，也不需要“依赖其中一方来平衡另一方”。此外，在推动巴以和谈方面，美国愿意成为所有各方的“全面合作伙伴”，但是美国“不会也不会取代各方在谈判中的相互妥协和直接参与”。在推动中东和平问题上，美国的谈判方式是“与以色列合作，而不是对抗”。^④

1995年5月，国防部在《美国中东安全战略》中进一步阐明了美国的政策目标，即与该地区主要国家维持并调整安全伙伴关系，拓展经济和文化联

① The White House, *National Security Strategy of the United States*, January 1988, pp. 1, 29.

② The White House, *National Security Strategy of the United States*, August 1991, p. 1.

③ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, Washington, DC, July 1994, pp. 1-2.

④ Martin Indyk, “The Clinton Administration’s Approach to the Middle East”, The Washington Institute for Near East Policy, May 18, 1993, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/clinton-administrations-approach-middle-east>, 2020-07-15.

系，在地区争端升级为公开冲突之前促进其和平解决。在海湾地区，美国实现这些利益和目标的政策包括：确保伊拉克和伊朗遵守国际准则，增强美国与友好国家捍卫共同利益的能力，同时展示美国对海湾地区安全的长期承诺。在阿以冲突方面，美国将积极开展旨在通过谈判实现和平的外交活动，利用安全援助增进各方信任，同时大力推进军备控制，并与以色列和阿拉伯世界建立积极的双边关系。报告进一步强调了能源在美国中东安全战略中的重要性，认为美国在中东地区的首要国家安全利益是“保持海湾石油以稳定的价格畅通无阻地流向世界市场”。报告认为，随着海湾以外的石油储量逐渐枯竭，美国及其主要经济伙伴越来越依赖该地区的石油来维持其经济繁荣。一方面，海湾石油供应中断或价格大幅上涨将会立即在整个国际能源市场上引起共振，推高世界各地消费者的能源成本，进而损害美国经济；另一方面，“控制海湾油田将使潜在对手能够勒索美国及其在欧洲和东亚的盟友”。与此同时，控制海湾石油供应所带来的财富还将为“侵略性国家”提供几乎无限的能力，使其能够推行大规模杀伤性武器和其他危险的计划。^①

在克林顿政府大力推动下，20 世纪 90 年代巴以双方通过和谈开启了举世瞩目的中东和平进程。1993 年 6 月，巴以双方在挪威首都奥斯陆达成了“以土地换和平”的原则，并于 9 月在华盛顿签署了《临时自治安排原则宣言》。1994 年 5 月，巴以双方又签署了《关于实施加沙—杰里科自治的最后协议》。以色列总理拉宾在 1995 年遇刺身亡后，中东和平进程一波三折，但 90 年代仍是巴以和谈成果最为丰硕的时期。^② 相比之下，人们对于克林顿政府的“双重遏制”政策则存在较大争议。支持者认为，该政策不仅发挥了作用，还是克林顿政府的“主要理论创新”，它使后者“避免了伊朗和伊拉克带来的严重麻烦”。^③ 但在批评者看来，美国的“双重遏制”政策不仅“不切实际”，而且没有达到预期效果，其致命缺陷在于它对伊朗和伊拉克两个截然不同的国家采取了“一刀切”的做法。比如，美国对伊朗的孤立产生了截然相反的结果，“它使伊朗和俄罗斯走到了一起，而美国及其欧洲

① Department of Defense, Office of International Security, *This United States Security Strategy for the Middle East*, Washington, DC, May 1995, pp. 2–7.

② Ibid., p. 14.

③ Daniel Pipes, “Two Cheers for Dual Containment”, *The Middle East Forum*, March 2, 1995, <https://www.danielpipes.org/265/two-cheers-for-dual-containment>, 2015–06–25.

盟友则分裂了。”^① 还有学者指出，“双重遏制”意味着巨大的投入，这将使美国“面临卷入地区冲突的巨大风险”。在海湾地区没有重要的国家安全利益的情况下，“没有任何理由采取像双重遏制这样雄心勃勃且代价高昂的政策”。无论是为了获取海湾石油，还是为了防止核扩散，都“不值得让美国卷入地区动乱或另一场海湾战争”。^②

二 反恐战争与秩序重塑：小布什政府与九一一事件后美国的中东战略第一次转型

伊朗爆发伊斯兰革命后，中东地区恐怖主义和与之相关的伊斯兰激进运动开始引起美国对外战略界关注。不过，这一时期美国对外战略界在此问题上的核心关注聚焦于什叶派穆斯林的“圣战”运动、“国家支持的恐怖主义”、阿富汗伊斯兰抵抗运动，以及阿拉伯世界的伊斯兰激进运动。^③ 其中，被认为具有伊朗和苏联背景的“国家支持的恐怖主义”更是备受关注。例如，中情局在1987年的一份跨机构情报评估中指出，由于美国越来越多地介入海湾地区，“针对其他海湾国家和美国发起恐怖袭击的可能性也在增加”。^④

冷战结束后，受一系列重大恐怖事件的影响，加上克林顿政府为了推动中东和平进程并塑造新自由主义国际秩序，美国进一步加大了对国际恐怖主义的打击力度。从1995年起，克林顿总统还连续发布“禁止同威胁中东和平进程的恐怖分子进行交易”的总统一行政命令，将阿布·尼达尔组织（ANO）、解放巴勒斯坦民主阵线（DFLP）、卡赫组织或保卫犹太人联盟（Kahane Chai, Kach）、哈马斯及解放巴勒斯坦人民阵线（PFLP）等认定为“破坏中东和平

① Leila Piran, “The Faults of Dual Containment: An Examination of U. S. Foreign Policy in the Persian Gulf”, *Towson State Journal of International Affairs*, Vol. 33, No. 2, Spring 1998, pp. 14–15.

② Barbara Conry, “America’s Misguided Policy of Dual Containment in the Persian Gulf”, *Cato Institute Foreign Policy Briefing*, No. 33, November 10, 1994; Seyed Mohsen Mirhosseini, “Evolution of Dual Containment Policy (the Policy of Clinton’s Administration – Clinton’s Doctrine) in the Persian Gulf”, *Sociology and Anthropology*, Vol. 2, No. 3, 2014, pp. 109–112.

③ 参见王震：《“从‘同路人’到‘致命对手’：美国对外战略界对伊斯兰极端主义认知的演变”》，载《西亚非洲》2022年第1期，第5–11页。

④ Director of Central Intelligence, *Iran’s Use of Terrorism*, Interagency Intelligence Estimate, Top Secret, NI IIA 87–10 012C, September 1987, pp. 1–2; DDI Working Group on TWA Hijacking, Memorandum for Director of Central Intelligence, Deputy Director of Central Intelligence, *Iranian Involvement with Terrorism in Lebanon*, Top Secret, NOFORN, June 26, 1985.

进程的恐怖组织”，并加以制裁。^① 在克林顿政府后期，国家反恐委员会在呈递给总统的《应对变化中的国际恐怖主义威胁》研究报告中指出，与 20 世纪 80 年代中期相比，由于苏联解体、国际社会对恐怖主义态度的转变，以及全球反恐合作增多等因素，国际恐怖主义事件明显减少。但是，“正在变化当中的恐怖威胁更加危险，也更难以应对。”^②

时任国家反恐协调员理查德·克拉克（Richard A. Clarke）甚至拟定了一份《消除“基地”组织圣战网络威胁的战略》，认为本·拉登领导下的“基地”组织试图将美国赶出阿拉伯半岛和中东其他地区，美国的政策目标是将其削弱到“不再对美国或其他国家的安全构成严重威胁”。如果美国为此投入足够的资源和关注，“这个目标可以在三年至五年期间内实现”。^③ 克拉克在随后致新上任的小布什政府总统国家安全顾问康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）的备忘录中指出，“基地”组织并不是一个“狭隘而微小的”恐怖主义问题，低估或高估其带来的威胁都会铸成大错；相反，美国的区域政策需要集中解决“基地”组织网络对美国利益构成的跨国挑战。为此，他迫切建议就“基地”组织跨国网络问题进行一次高级评估，以构建一个针对该组织的跨区域综合政策。^④ 遗憾的是，克拉克的建议并未引起足够重视，至少相关建议在九一一事件之前并未被采用和付诸实施。

九一一事件极大地震惊了美国社会。小布什总统在当天的讲话中，第一次提到了“反恐战争”的概念。2001 年 9 月 20 日，他在国会联席会议演讲时再次使用了“战争”一词，并将目标锁定为本·拉登的“基地”组织和为其提供庇护的阿富汗塔利班政权。小布什向阿富汗塔利班提出了移交“基地”组织头目、永久关闭阿富汗境内的恐怖分子训练营、释放所有被监禁的外国人等 5 项要求，并宣称“这些要求不容谈判或讨论”，“除非所有全球性的恐

① The White House, *Executive Order 12947: Prohibiting Transactions with Terrorists Who Threaten to Disrupt the Middle East Peace Process*, January 23, 1995.

② Report of the National Commission on Terrorism, *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, Pursuant to Public Law 277, 105th Congress, Washington, DC, August 2, 2000, p. 1.

③ National Security Council, Memo from Counterterrorism Coordinator Richard A. Clarke to National Security Advisor Condoleezza Rice, “Tab A Paper: Strategy for Eliminating the Threat from the Jihadist Networks of al-Qida: Status and Prospects”, December 2000.

④ National Security Council, Memo from Counterterrorism Coordinator Richard A. Clarke to National Security Advisor Condoleezza Rice, “Presidential Policy Initiative/Review: The Al Qida Network”, January 25, 2001.

怖组织都被发现、制止和击败，否则这场战争不会结束。”^① 小布什不仅第一次将“反恐”定义为“战争”，也直接改变了冷战结束以来的美国中东战略。一年后出台的《国家安全战略》报告明确指出，美国正在与全球范围的恐怖主义势力作战，“这场打击全球恐怖主义的斗争不同于我们历史上的任何一场战争”。为此目的，该战略提出了8项政策原则，其中包括加强联盟以击败全球恐怖主义、与其他国家合作以化解地区冲突、防止敌人使用大规模杀伤性武器，以及通过开放社会和民主基础设施建设促进发展等内容。^②

根据这一战略，美国在中东地区的政策主要涵盖了4个层面：一是组建一个广泛的反恐联盟。除了在阿富汗进行反恐的西方国家联盟外，在联合国等其他多边框架下也形成了一系列全球反恐合作机制。二是推动巴以之间的和谈，以缓解伊斯兰世界在巴勒斯坦问题上的愤懑情绪。在2002年6月的演讲中，小布什公开呼吁建立一个“独立的巴勒斯坦国”，并于当年底和俄罗斯、欧盟、联合国公布了四方“和平路线图”，提出了分阶段实现巴以和平的计划。2003年美国出台的《国家反恐战略》也指出：“寻求以巴冲突的解决方案是打赢这场‘观念之战’的关键因素。在伊斯兰世界，没有其他问题能如此影响人们对美国的看法。”^③ 不过，由于小布什政府的外交重心在于反恐而非解决巴以问题，和平路线图计划并未得到有效实施，最终只能不了了之。三是阻止伊拉克与伊朗获取大规模杀伤性武器。在伊拉克，20世纪90年代以来美国所奉行的“双重遏制”政策被代之以新的“政权更迭”政策。关于伊拉克“拥有大规模杀伤性武器”的借口最终被证明不过是子虚乌有，加上小布什政府中的一批新保守派高官在九一一事件之前就积极鼓吹在伊拉克实施“政权更迭”，这场战争也在美国内外引发了巨大的争议和批评。^④ 四是积极

① The White House, Office of the Press Secretary, “Address to a Joint Session of Congress and the American People”, For Immediate Release, United States Capitol, Washington, D. C., September 20, 2001, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>, 2025-05-25.

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, DC, September 2002, pp. 1-7.

③ The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, D. C., September 20, 2003, pp. 23-24.

④ Chris Moody, “Decades after 9/11, What Became of the US’s Neoconservatives?”, *Al Jazeera*, September 10, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/10/decades-after-9-11-what-became-of-the-uss>, 2025-06-22; Tom Bary, “Rise and Demise of the ‘New American Century’”, Silver City, NM: International Relations Center, June 28, 2006, <http://www.irc-online.org/content/3296>, 2025-06-20.

推动中东地区的民主化改造，铲除滋生恐怖主义的社会土壤。小布什政府认为，“赢得反恐战争的长期解决方案是通过有效民主促进人类的自由和尊严”。^①换言之，“民主化”本身也成了小布什政府的一种反恐战略，并为此提出了“中东伙伴关系倡议”（MEPI）和“大中东倡议”（GMEI）。前者主要聚焦于该地区的经济、教育、政治和妇女赋权四大领域，后者则涵盖了促进民主和良治、提供经济机会，以及发展知识型社会三个改革领域。这些举措往往被认为是旨在赢得该地区穆斯林民心的“营销策略”的一部分，一些美国官员和非政府组织更是借机大力鼓吹“自由”“民主”“良治”和“青年机遇”等概念。但是，在当地民众看来，美国依然是一些独裁者的合作伙伴，而哈马斯等通过选举程序获胜的伊斯兰政党却被禁止行使治理国家的权力，足见其“真正意图与民主化或自由无关”。^②

由此可见，九一一事件在凸显美国面临的跨国恐怖主义威胁的同时，也在很大程度上促成了美国对外战略转型。在九一一事件发生之前，以新保守派为代表的美国战略界正试图利用前所未有的历史机遇，通过构建军事力量绝对优势来“维持和拓展美国的全球领导地位”，也即“美国和平”（American peace）。在新保守派看来，“历史上从未有过如此有利于美国利益和理想的国际安全秩序”。^③国防部在九一一事件之前已经完成基本评估的《四年防务评估报告》也提出，美军将通过从“基于威胁”到“基于能力”的国防战略转型，能够在未来把美国与盟友的意志强加于“任何对手”，包括国家和非国家实体。在威慑失败时，能够“一举击败敌人，包括更迭敌对政权或占领外国领土，直到实现美国的战略目标”。^④在中东地区，九一一事件后美国的战略目标也从“防止敌人主导和控制”转变为“全球反恐”和地区改造，在“反恐”名义下重塑地区秩序也由此成为 21 世纪初美国的中东战略重心所在。

① The White House, *National Strategy for Combating Terrorism*, Washington, D. C., September, 2006, pp. 9 – 10; Raphael F. Perl, *National Strategy for Combating Terrorism: Background and Issues for Congress*, RL34230, CRS Report, November 1, 2007, pp. 6 – 7.

② Khalid Rahman, “US Middle East Policies and their Consequences”, *Policy Perspectives*, January – June 2010, Vol. 7, No. 1, pp. 40 – 41.

③ Donald Kagan, Gary Schmitt and Thomas Donnelly, *Rebuilding America's Defenses: Strategies, Forces, and Resources for a New Century*, A Report of The Project for the New American Century, September 2000, p. iv.

④ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, Washington, DC, September 30, 2001, pp. 11 – 14.

三 对话接触与军事收缩：奥巴马政府的中东战略

2008 年美国总统大选期间，对小布什政府全球反恐战争的反思一度成为大选辩论焦点。与此同时，由美国次贷危机引发的全球金融危机使全球经济重心进一步向新兴市场转移，并加速了美国“失去世界领导地位的进程”。对美国来说，“国内经济困境明显限制了美国领导海外的能力，国内的疲软又转化为全球舞台上的疲软。”^① 在此背景下，奥巴马一上台就开始调整九一一事件以来的美国全球反恐战略，其对中东政策的调整主要体现在四方面。

第一，通过对话和接触追求与伊斯兰世界的和解，以缓解九一一事件后美国反恐战争在中东地区所引发的强烈的反美情绪。2009 年 6 月，奥巴马在就任总统后的首次中东之行中，特意绕开以色列而选择了沙特和埃及。他在埃及首都开罗发表的演讲中表示：“我来到开罗，是为了寻求美国与世界各地穆斯林之间的新开端。”这个新开端建立在“共同利益”“相互尊重”和“伊斯兰教的本质”之上。美国将会毫不留情地打击那些对国家安全构成严重威胁的暴力极端分子，但是“现在没有、也永远不会与伊斯兰教交战”。在巴以问题上，“唯一的解决办法是通过建立两个国家来满足双方的愿望”。因此，巴勒斯坦人必须放弃暴力，以色列也必须承认“巴勒斯坦的生存权”。^② 奥巴马政府在 2010 年公布的《国家安全战略》报告中也反复强调“接触”（engagement）思想，认为美国与世界各地穆斯林的更广泛接触将有助于化解“关键的政治和安全问题”。在巴以冲突问题上，报告提出：“美国寻求两个国家和平安全地毗邻共存：一个是犹太国以色列，所有以色列人都能获得真正的安全、接纳和权利；另一个是独立、可行的巴勒斯坦”。^③ 为此，奥巴马要求以色列停止定居点建设，以 1967 年战争之前的边界为基础，按照“两国方案”建立一个独立的巴勒斯坦国。这一政策引发了以色列的强烈不满，由于

① Razeen Sally, “The Crisis and the Global Economy: A Shifting World Order?”, *ECIPE Occasional Paper*, No. 3, Brussels, 2011, pp. 16–17; Ian Bremmer, “How the Financial Crisis Undermined America’s Place atop the Global Order”, *Time*, September 20, 2018.

② The White House, Office of the Press Secretary, Remarks by the President Obama, “On A New Beginning”, For Immediate Release, Cairo University (Cairo, Egypt), June 4, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>, 2020-06-22.

③ The White House, *National Security Strategy*, Washington, DC, May 2010, pp. 8, 24.

内塔尼亚胡政府在巴勒斯坦建国等问题上的抵制,奥巴马政府推动中东和谈的努力并未取得预期成果,反而引发了两国领导人之间的紧张和对立。^①

第二,淡化和聚焦全球反恐战争,使美国全球战略中的利益诉求和战略重心更加平衡。这一努力主要体现在 3 个层面:一是降低中东地区在美国全球战略中的重要性和优先排序。2009 年 7 月,奥巴马首次表示美国将“重返亚洲”,随后又提出“亚太再平衡”政策。2012 年初,五角大楼公布了题为《维持美国全球领导地位:21 世纪国防的优先任务》的新军事战略报告,认为“基地”组织的能力已经被严重削弱,美国有必要在亚太地区进行“再平衡”,一方面减少在欧洲的军事存在,另一方面加强在亚太地区的军事部署。^②时任国务卿希拉里·克林顿也公开表示:亚太地区已成为全球政治的关键动力,“全球政治的未来将取决于亚洲,而不是阿富汗或伊拉克”。因此,未来十年美国治国方略“最重要的任务之一”就是在亚太地区大幅增加投入。^③二是逐步淡化恐怖威胁与反恐中的“战争”色彩,更加聚焦美国在全球反恐战争中的特定目标。2010 年美国《国家安全战略》报告提出,“反恐战争”只是美国战略环境中的一个要素,并不能定义美国与世界的交往;恐怖主义只是全球化时代众多更具影响力的威胁之一,美国和全球安全面临的最大威胁仍然来自大规模杀伤性武器,特别是核武器。^④无论是在公开讲话还是在官方文献中,奥巴马政府都减少了“反恐战争”和“恐怖分子”等表述。三是寻求从全球反恐战争中抽身,逐步撤出伊拉克和阿富汗境内的美国军队。2009 年 3 月 27 日,奥巴马在关于阿富汗和巴基斯坦新战略的演讲中表示,美国在阿富汗“不是为了控制这个国家,或支配其未来”,而是建立一个“更有能力和更负责任的阿富汗政府”。^⑤这一政策随后被细化为三点,即训练阿富

① 张红:《解决巴以问题——奥巴马政府的最后一搏》,载《人民日报·海外版》2016 年 12 月 29 日; Paul Lewis and Alan Yuhas, “Obama Snubs Binyamin Netanyahu and Criticizes Israel PM’s ‘Divisive Rhetoric’”, *The Guardian*, March 18, 2015.

② Defense Department, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, DC, January 2012, pp. 1–2.

③ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, October 11, 2011.

④ The White House, *National Security Strategy*, Washington, DC, May 2010, pp. 8–11.

⑤ The White House, Office of the Press Secretary, Remarks by the President on a New Strategy for Afghanistan and Pakistan, March 27, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan>, 2025-06-20.

汗军队并使其发挥主导作用；促进有效治理；开展区域合作。^① 但由于各种因素掣肘，美军从伊拉克和阿富汗撤离的计划不断被推迟。即便如此，到2016年底奥巴马第二任期结束时，驻阿富汗美军数量已减少到不足9 000人。在伊拉克问题上，奥巴马在开罗讲话中已表示，美国并不寻求在伊拉克建立军事基地，也不对其领土或资源提出任何主权要求。2010年8月31日，美军结束了在伊拉克的作战行动；2011年底，美军从伊拉克全部撤出。

第三，通过对话与谈判解决伊朗核问题。奥巴马在上任之初即公开表示，美国愿意在相互尊重的基础上，“不设先决条件地”与伊朗进行谈判，并尊重后者和平利用原子能的权利。“只要伊朗领导人愿意，接触可以为伊朗提供一条通往更美好未来的道路。”^② 2013年9月24日，奥巴马在联合国大会一般性辩论的发言中表示：“美国并不寻求政权更迭，尊重伊朗人民和平使用核能的权利”。^③ 当年11月，伊核问题六方与伊朗在日内瓦签署了《伊朗核问题临时协议》，并于2015年7月最终达成了伊朗核问题全面协议——《联合全面行动计划》（JCPOA）。虽然伊朗核协议在美国国内有着巨大争议，但它在一定程度上缓解了两国之间高度紧张的长期敌对关系，并将伊朗实现“核突破”所需的时间从2~3个月延长到了一年以上。时任国务卿约翰·克里指出：“如果伊朗真的决定这么做（发展核武器），根据协议中的措施，我们几乎可以立即获悉，并有足够的时间做出相应反应。”^④

虽然奥巴马政府对小布什时期的反恐战争和中东政策批评甚多，并大幅调整了小布什政府的中东政策，但其本质仍是为了维护美国全球霸权和冷战后的新自由主义国际秩序。奥巴马政府在《国家安全战略》报告中对此并不讳言，明确表示其战略重点在于“重塑美国的领导地位”，“通过强有力且可

① The White House, Office of the Press Secretary, President Barack Obama's Remarks on United States Military and Diplomatic Strategies for Afghanistan and Pakistan, December 16, 2010, <https://www.presidency.ucsb.edu/node/289266>, 2025-04-08.

② The White House, *National Security Strategy*, Washington, DC, May 2010, p. 24.

③ 《奥巴马联大发言：美国不寻求政权更迭，尊重伊朗和平使用核能》，载联合国网站：<https://news.un.org/zh/story/2013/09/201492>, 2025-07-15。

④ Richard Nephew, “Based on Breakout Timelines, the World is Better off with the Iran Nuclear Deal than Without It”, July 17, 2015, <https://www.brookings.edu/articles/based-on-breakout-timelines-the-world-is-better-off-with-the-iran-nuclear-deal-than-without-it>, 2015-07-20; U. S. State Department, Secretary of State John Kerry's Remarks on Implementation Day, Vienna, Austria, January 16, 2016; <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2016/01/251336.htm>, 2025-06-15.

持续的领导力来维护国家利益”。^① 在小布什政府时期，权倾一时的新保守派主张利用美国国防转型的军事成就，借助“全球反恐战争”的大好时机，进一步塑造和扩大美国全球霸权。相比之下，奥巴马政府则主张通过对话与接触等非军事方式，集中美国的战略资源，聚焦战略重点，以更好地维护而非继续扩张美国全球霸权。在这一点上，奥巴马政府和小布什政府仍有很大相通之处。因此，无论是主动寻求与伊斯兰世界对话、淡化“反恐战争”、促进巴以和谈，还是收缩全球反恐战线、从伊拉克和阿富汗撤军，以及推动与伊朗之间的核谈判等，其本质上仍是为了维持美国在中东地区的影响力，进而维护和巩固美国主导下的全球霸权与新自由主义国际秩序。

四 大国竞争与战略重塑：特朗普第一任期与九一一事件后美国中东战略第二次转型

在 2016 年美国总统大选中，“政治素人”出身的特朗普出人意料地获胜。特朗普上台后，虽然国内外对于其外交政策和实践不乏观望、质疑和批评之声，但特朗普政府对美国中东战略的调整却是根本性的。

第一，特朗普政府扭转了美国全球战略重心，使之从“全球反恐战争”转向了“大国战略竞争”。九一一事件后，美国中东战略的重心长期聚焦于跨国恐怖主义，尤其是跨国“圣战”势力较为活跃的中东地区。相比之下，特朗普政府一开始就明确地将国家安全战略重心指向大国竞争。2017 年 12 月公布的美国《国家安全战略》报告中指出，国家间的权力竞争是一种历史常态，当前美国正面临来自 3 种“挑战者”的竞争，即以中、俄为代表的“修正主义”（revisionist）大国，以伊朗和朝鲜为代表的“流氓国家”（rogue states），以及跨国性威胁组织，特别是“圣战恐怖组织”。^② 其中，美国繁荣与安全面临的核心挑战则是来自“修正主义大国”的长期战略竞争重新出现。2018 年《美国国防战略》报告进一步指出：“当前美国国家安全的首要关切是国家间的战略

^① The White House, *National Security Strategy*, Washington, DC, May 2010, p. 24; The White House, *National Security Strategy*, Washington, DC, February 2015, p. 1.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C., December 2017, p. 25.

竞争，而非恐怖主义。”^①在特朗普政府看来，“这些竞争要求美国重新思考过去 20 年的政策”“竞争并不总是意味着敌意，也并不必然导致冲突……一个成功竞争的美国是防止冲突的最佳途径。”^②

第二，特朗普政府改变了冷战结束以来美国在解决巴勒斯坦问题上的基本思路。巴以冲突长期被视为中东问题的焦点问题，并被视为实现中东地区长期和平与稳定的关键所在。冷战结束以来，美国中东政策的核心即在于促进巴以和谈，通过实现巴以之间的长久和平，一方面改善以色列的外部战略环境，另一方面消除伊斯兰世界长期积累的反美和反以色列情绪。特朗普政府认为，尽管以色列和巴勒斯坦之间的冲突一直被几代人视为“阻碍该地区和平与繁荣的主要根源”，然而当下来自“圣战”恐怖组织和伊朗的威胁却让人们认识到“以色列并不是该地区问题的根源，各国在应对共同威胁方面越来越多地发现了与以色列的共同利益。”^③

特朗普政府对美国传统巴勒斯坦政策的调整主要包括三方面：一是“一边倒”地支持以色列，继续扶持以色列充当美国中东战略的核心支柱。特朗普上任不久便推翻了美国“数十年来谨慎的外交政策”^④，先是在 2017 年承认耶路撒冷为以色列首都，随后将美国驻以色列大使馆迁至耶路撒冷；2019 年 3 月，美国又公开承认戈兰高地为以色列领土。二是将巴以冲突和以色列与其他阿拉伯国家之间的关系进行剥离，推动其他阿拉伯国家与以色列关系正常化。2020 年 9 月，美国、以色列、阿联酋和巴林共同签署了《亚伯拉罕协议》，随后以色列又与苏丹和摩洛哥分别签署了和平协议。对以色列来说，这是该国在与埃及、约旦和解之后的又一次重大外交突破。在此之前，美国已推动以色列与阿联酋、巴林、摩洛哥和埃及成立了一个名为“内盖夫论坛”的区域合作机制。三是将美国中东战略和南亚战略进行适度对接。2021 年 7 月，穆罕默德·苏莱曼（Mohammed Soliman）提出了建立印度—亚伯拉罕联盟（Indo - Abrahamic alliance）的构想，认为这将为华盛顿提供一个地缘战略

① U. S. Department of Defense, “Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America”, released January 19, 2018, Unclassified.

② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washing D. C., December 2017, pp. 2 - 3.

③ Ibid., p. 49.

④ Liam Stack, “Trump Has History of Strong Support for Israel”, *The New York Times*, November 6, 2024.

解决方案,以应对美国在该地区利益所面临的紧迫挑战,同时“将该集团与美国新印太战略联系起来,并巩固亚洲秩序。”^① 2021 年 10 月,美国 and 印度、以色列、阿联酋三国以线上方式举行了首次联席会议。次年 7 月,四国召开了首次领导人线下峰会,正式宣布成立“四国机制”(I2U2),并发布了首份联合声明。到目前为止,该机制主要聚焦于粮食安全、清洁能源、太空探索等领域的合作,但其中东地缘政治层面的战略含义却是显而易见的,即通过跨区域联动和多边平台打破以色列与阿拉伯国家之间的长期僵局。

第三,特朗普政府“务实地”调整了美国在中东地区的反恐政策。美国一方面放弃了在中东地区反恐中的领导责任,另一方面开始加快从全球反恐战场收缩。与冷战后历届美国政府相比,特朗普放弃了美国外交中的意识形态和道义诉求,不再关注各国的内部治理和民主化改造,转而采取了一种极其实用主义,甚至带有激进和投机色彩的地区反恐政策。这首先表现为改变美国关于全球反恐战争的国际叙事,将反恐目标重新聚焦于所谓的“伊斯兰极端主义”,公开宣称“激进的伊斯兰极端分子仍是美国及其重要国家利益面临的主要跨国恐怖威胁”。^② 在国内,特朗普就任第一周就签署了《第13 769 号行政命令》,禁止伊拉克、叙利亚、伊朗等 7 个伊斯兰国家的公民入境美国;在国外,特朗普放宽了对于打击“伊斯兰国”和“基地”组织等所使用的军事手段的限制,鼓励并推动当地伙伴发挥更大作用。其次是收缩美国全球反恐战线,积极寻求从阿富汗战场快速撤军。2018 年《美国反恐战略》报告指出,美国反恐的重点“优先放在那些具有损害美国及其重大国家利益的能力和意图的恐怖分子身上,并将海外行动限制在可以直接增强美国国家安全的领域。”^③ 2020 年 2 月,美国和塔利班在卡塔尔首都多哈签署了《为阿富汗带来和平的协议》(又称“多哈协议”)。根据该协议,美国将在达成协议的 135 天内(当年 7 月前)将美军人数从 1.3 万人减少到 8 600 人;如果塔利

① Mohammed Soliman, “An Indo – Abrahamic Alliance on the Rise: How India, Israel, and the UAE are Creating a New transregional Order”, The Middle East Institute (MEI), July 28, 2021.

② The White House, *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, Washington D. C., October 2018, p. 7; The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington D. C., December 2017, p. 10.

③ The White House, *National Strategy for Counterterrorism of the United States of America*, Washington D. C., October 2018, p. 3.

班遵守反恐承诺，美军将在达成协议后的14个月内全部撤出。^①

第四，在伊朗核问题上，特朗普政府通过重新强调“伊朗威胁”，逆转了奥巴马政府以来美国与伊朗在核问题上的对话进程。特朗普放弃与伊朗进行对话和接触，转而采取“极限施压”和“战争边缘”政策。2018年5月8日，特朗普政府不顾国际社会的强烈反对，宣布退出伊朗核问题《联合全面行动计划》，重新恢复了对伊朗的严厉制裁，并宣称“伊朗核协议是美国有史以来达成的最糟糕、最不公平的交易之一”^②。2020年1月，美军通过无人机对伊拉克巴格达国际机场进行突袭，造成伊朗伊斯兰革命卫队“圣城旅”指挥官卡西姆·苏莱曼尼将军和一些伊拉克民兵组织官员遇难，致使伊朗直接对美国在中东地区的目标进行报复，并正式宣布放弃遵守伊朗核协议。

通过前述一系列政策调整，特朗普政府重塑了美国中东战略的基本框架和政策范式。它在淡化九一一事件后作为美国中东战略重心的“反恐战争”的同时，成功地塑造了一个关于“大国竞争”的新战略叙事。在新战略框架下，中东地区开始从美国全球战略的核心目标转变为服务于全球总体战略的区域性核心政策工具。为服务于这一新战略诉求，特朗普政府加快了从中东地区进行战略调整的步伐。一方面通过《亚伯拉罕协议》改善以色列的外部战略环境，尽可能减少美国承担的战略义务；另一方面与塔利班达成《多哈协议》，为美国结束这场“历史上最长的战争”创造了条件。^③但是，特朗普对于伊朗的“极限施压”和“战争边缘”政策并未达到预期目的。在特朗普第一任期结束之前，其促使以色列与更多阿拉伯国家和解的目标，及其从阿富汗逐步撤军等计划也并未如期实现。

继任的拜登政府虽然对特朗普中东政策有诸多批评，但是并未从根本上放弃特朗普政府所塑造的中东战略框架。首先，在大战略层面，拜登政府并

① U. S. Department of State, *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is Not Recognized by the United States as a State and is Known as the Taliban and the United States of America*, Doha, Qatar, February 29, 2020, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>, 2023-09-21.

② The White House, President Donald J. Trump is Ending United States Participation in an Unacceptable Iran Deal, May 8, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal>, 2025-01-20.

③ Steve Coll, “Leaving Afghanistan, and the Lessons of America’s Longest War”, *The New Yorker*, April 15, 2021; Carter Malkasian, “What America didn’t Understand about Its Longest War”, *POLITICO*, July 6, 2021.

未改变特朗普关于“大国竞争”的全球战略定位，而是将其进一步具体化、可操作化。拜登政府在 2022 年《国家安全战略》报告中也表示：“我们现在正处于对美国 and 世界具有决定意义的十年的初期，大国之间的地缘政治竞争格局即将确定……后冷战时代已彻底结束，大国之间正在进行一场塑造未来格局的竞争。”^① 不仅如此，美国情报界在 2021 年以来的年度威胁评估报告中主动淡化了恐怖主义、有组织犯罪等“跨国问题”威胁，转而将来自所谓中国、俄罗斯、伊朗等“国家行为体”的威胁置于更加优先地位。^② 其次，拜登政府并未放弃特朗普时期在阿以关系正常化、阿富汗撤军等问题上的政策，而是完全继承了特朗普留下的外交遗产。在美国从阿富汗撤军问题上，拜登政府不仅继续执行特朗普时期与塔利班达成的《多哈协议》，而且“义无反顾”地在 2021 年 8 月从阿富汗撤出了全部军队。拜登此举还引发了国内外的强烈批评，一些媒体甚至将其与当年美国在越南的“西贡陷落”相提并论。^③ 最后，拜登政府继续将以色列视为美国的中东战略核心支柱，“一边倒”地支持以色列，对于巴以和谈毫无兴趣。即便是在 2023 年 10 月新一轮巴以冲突爆发后，这一政策也没有发生重大改变。二者仅有的不同之处在于，拜登政府恢复了在伊朗核问题上的对话与接触，并在加沙等问题上要求以色列保持一定的克制。

五 特朗普第二任期中东战略转型趋势： 缔造和平抑或“放任暴力”

随着特朗普在 2025 年 1 月重新入主白宫，国际社会对于特朗普对外战略的关注更是有增无减。与其第一个任期相比，一些学者对特朗普第二任期内的对外战略前景更为乐观，认为“（特朗普）在实施其激进的外交政策议程方

① The White House, *National Security Strategy*, Washing D. C., October 2022, p. 6.

② Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the U. S. International Intelligence Community*, Washing D. C., April 9, 2021; *Annual Threat Assessment of the U. S. International Intelligence Community*, February 7, 2022; *Annual Threat Assessment of the U. S. International Intelligence Community*, February 6, 2023; *Annual Threat Assessment of the U. S. International Intelligence Community*, February 5, 2024.

③ David A. Super, “Mistakes the U. S. Made in Vietnam were Repeated in Afghanistan”, *The Los Angeles Times*, August 18, 2021; “From Saigon to Kabul: What America’s Afghan Fiasco Means for the World”, *The Economist*, August 21, 2021.

面可能比第一个任期更为成功”。^① 以色列前外长什洛莫·本-阿米 (Shlomo Ben-Ami) 也表示, 特朗普经常被贬低为“一个缺乏战略意识和政策远见的鲁莽之徒”, 但是这种评价“并不全面”。事实上, “特朗普在其第一任期内是美国最具革命性的总统之一, 他的第二任期似乎也将继续如此。”^② 在他看来, 特朗普在第一任期内开启了阿以关系正常化进程, 特别是他在 2020 ~ 2021 年促成以色列与阿联酋、巴林、摩洛哥、苏丹签署《亚伯拉罕协议》, 为构建“前所未有的区域安全架构”奠定了基础。^③

目前, 有利于特朗普政府中东政策的因素主要包括: 更为忠诚、可靠的中东外交决策与执行团队, 可以更好地贯彻其对外政策意图; 更为强大和明确的国内支持群体 (在大多数议题上), 加上无需担心下一届总统选举, 可以放手开展政策调整; 更加明晰的外交政策蓝图, 能够在外交中更加聚焦核心目标; 更为熟悉政府和外交运作, 来自美国“深层政府”势力的牵绊也更少。但是, 特朗普中东外交面临的制约因素同样显而易见。比如, 其新政府内部不同官员和机构之间的认识分歧; 特朗普在用人过程中任人唯亲, 且极为强调政治忠诚, 使得经验丰富的职业外交官的作用一再下降; 近年来日益严重的美国国内政治极化, 导致来自国会、媒体和其他势力的各种牵绊增多; 民众对美国干预中东事务的支持度进一步下降, 包括其最为铁杆的“让美国再次伟大” (MAGA) 支持群体; 来自中东盟友和各种利益集团的干扰, 这在涉及巴勒斯坦和以色列问题上表现得尤为明显; 中东地区国际形势的复杂性、长期性和易爆发性等特征, 加上近年来非国家行为体势力的武装暴力活动日渐猖獗等, 这些因素都会对特朗普政府中东外交构成无法预知的巨大挑战。

虽然特朗普在对外决策中有巨大不确定性, 但从特朗普以往的行为特征和政策取向来看, 其第二任期内的中东战略仍会继续表现出一些明显的特征。一是“美国优先”的孤立主义倾向, 即一切以美国内部需求或现实经济利益作为介入地区事务的前提, 避免过度干预或承担更多不必要的国际责任; 二是“选择性鹰派”, 针对某些特定挑战 (比如伊朗核问题、胡塞武装等) 采

① Michael McFaul, “Foreign Policy: Where Is Trump Going?”, Hoover Institution, Stanford University, February 10, 2025, <https://www.hoover.org/research/foreign-policy-where-trump-going>, 2025-04-12.

② Shlomo Ben-Ami, “Trump the Revolutionary Isolationist”, *The Strategist*, The Australian Strategic Policy Institute, January 21, 2025, <https://www.aspistrategist.org.au/trump-the-revolutionary-isolationist>, 2025-06-20.

③ Ibid.

取具有投机主义色彩的“战争边缘”政策或对外干预行动，同时尽可能地避免大规模武装冲突升级的风险；三是“交易性外交”倾向，通过利益交换、极限施压，或是提供安全保障等，达成对美国有利的“交易”和安排，在确保美国收益的同时，减少其在该地区的短期战略成本和资源投入；四是不顾道德和价值底线的实用主义外交，一方面摒弃以往美国通过“人权”“民主”等价值观为借口粗暴干涉地区事务的历史传统，另一方面则会不择手段地为了可见的经济利益而进行粗暴干涉或极限施压；五是不可预测的“疯子外交”，即刻意利用政策不确定性来增强其对外政策的威慑力，尽管这种不可预测性并非总能够取得预期效果。“疯子外交”是一把“双刃剑”。它一方面令对手无法预测美国后续的政策行为，或会因此而谨慎行事，包括迅速接受特朗普开出的谈判条件等；另一方面，它也会引起外界的普遍担忧和困惑，乃至促使对手做出更具风险性的决策，进一步升级对抗。更重要的是，一旦“疯子外交”失败，此种威慑就会变成外交讹诈和勒索，并使自身名誉扫地。

与第一任期时相比，特朗普在第二任期伊始面临的中东局势已截然不同。特别是 2023 年 10 月爆发的新一轮巴以冲突，以及随后以色列与真主党、胡塞武装等非国家行为体和伊朗之间爆发的直接军事冲突，使得特朗普政府战略调整的难度大幅上升。到目前为止，特朗普政府并未放弃新中东战略的基本框架，只是根据当前形势进行了务实的调整。第一，当前特朗普政府中东政策的本质和重心依然是“大国竞争”，跨国恐怖主义威胁在其中东战略中甚至有被边缘化的趋势。2025 年 5 月，美国国防情报局局长杰弗里·克鲁斯（Jeffrey Kruse）将军在递交给众议院军事委员会情报和特种作战小组委员会的《2025 世界威胁评估》书面报告中表示：美国在中东地区的合作伙伴正在加强与其他安全伙伴的接触，包括中、俄等美国竞争对手，以获取先进的军事技术和军民两用技术，“对冲美国从中东撤军、转向印太地区的影响”。^①美国国家情报总监办公室在此前公布的《2025 年度全球威胁评估》报告中，将“恐怖主义威胁”与其他跨国犯罪组织和非国家行为体并列，并将美国面临的恐怖威胁进一步聚焦为“基地”组织、“伊斯兰国”及其“呼罗珊分支”

^① Jeffrey Kruse, Lieutenant General, U. S. Air Force, the U. S. Defense Intelligence Agency (DIA), Statement to the Armed Services Subcommittee on Intelligence and Special Operations, United States House of Representatives, *2025 Worldwide Threat Assessment*, Unclassified, Prepared Using Information Available as of May 11, 2025, p. 30.

等跨国性伊斯兰极端组织。报告认为，尽管“伊斯兰国”“仍然是世界上最大的拥有伊斯兰极端思想的恐怖组织”，但已遭受重大挫折，“无力在伊拉克和叙利亚站稳脚跟”。^① 5月，特朗普总统在访问海湾三国时不仅与叙利亚过渡政府领导人艾哈迈德·沙拉进行会面，还取消了1979年以来以“资助恐怖主义”为借口对叙利亚所施加的各种制裁。7月，美国政府正式将“沙姆解放组织”（HTS）从外国恐怖组织名单中除名。在此之前，艾哈迈德·沙拉领导下的“沙姆解放组织”被指控与“基地”“伊斯兰国”等臭名昭著的国际恐怖组织联系密切，并面临着国际社会的严厉制裁。

第二，在牵动整个中东局势的巴勒斯坦问题上，美国的政策重心由推动阿以和解转为纵容和支持以色列以极具争议的激进手段维护国家安全。事实上，特朗普并未改变原来的政策路径，只是不得不根据形势发展进行局部调整。加沙冲突爆发后，《亚伯拉罕协议》被迫暂停，海湾国家不得不将巴勒斯坦问题重新与阿以和解挂钩。特朗普在推动加沙停火未果后，转而默许以色列在加沙开展新的军事行动。这一做法不仅使内塔尼亚胡政府更为大胆地在加沙地带开展军事行动，毫不顾忌加沙巴勒斯坦人面临的空前惨烈的人道主义灾难，还积极推进以色列极右翼势力所鼓吹的“大以色列”计划，包括通过非人道方式“清空”加沙地区。2025年8月初，以色列内阁批准了军事占领加沙的计划，并开始为此进行新的预备役动员。内塔尼亚胡公开表示，以色列在加沙地带追求5个目标：即哈马斯解除武装；加沙地带“去军事化”；释放所有被哈马斯关押的人质；以色列对加沙承担安全责任；建立一个“愿意与以色列和平共处并给予加沙人民不同未来”的文官政府。^② 根据这一设想，一方面未来加沙地带的治理将会被逐步“西岸化”，即像目前约旦河西岸的巴勒斯坦地区一样，由一个享有不完全主权的文官政府在以色列控制下进行种族隔离式的有限治理；另一方面，由于哈马斯和法塔赫都将被排除在未来加沙地区的政治进程当中，巴勒斯坦政治格局或会进一步分裂和碎片化，未来根据“两国方案”建立一个巴勒斯坦国的前景也将更加黯淡。特朗普虽然没有直接参与和“扩大战争”，但其对以色列的军事、政治和外交支持显然

^① Office of the Director of National Intelligence, *Annual Threat Assessment of the Intelligence Community*, Washing D. C., March 2025.

^② TOI Staff and Stav Levaton, “Netanyahu: Israel to Take Military Control of All of Gaza, but ‘We don’t Want to Keep It’”, *The Times of Israel*, August 7, 2025.

无助于加沙停火。对以色列总理内塔尼亚胡来说,要想在加沙地带实现前述目标,离不开特朗普政府的大力支持,后者被认为是“唯一能有效说服内塔尼亚胡”并“对抗其执政联盟中那些怂恿他实施不合情理、缺乏战略意义的战争政策的极右翼政党”的人。^①然而,如果美国继续一味地支持内塔尼亚胡政府的激进政策,特别是其毫无底线的军事暴力行动,不仅会造成冷战后美国积极推动的“以土地换和平”的中东和平进程彻底停摆,还将加剧中东地区国家间竞争的丛林化倾向,并使整个地区的地缘政治生态进一步恶化。值得注意的是,2025 年 9 月 9 日,中东地区爆发了一场震惊国际社会的军事行动,以色列对在卡塔尔首都多哈参加和谈的哈马斯高层进行“精准打击”,引发国际社会强烈谴责。美国的纵容态度将使其中东盟友产生寒蝉效应,并暴露其有选择性地介入中东事务的本质。特朗普提出关于加沙和平的《20 点计划》后,以色列与哈马斯在加沙实现了停火。但由于它并不涉及巴勒斯坦建国问题,未来加沙与巴勒斯坦的前景依然存在很大不确定性。

第三,在中东热点冲突中,特朗普政府试图在战术性干预和战略性克制之间保持微妙平衡。在叙利亚,特朗普政府迅速调整了传统的美国叙利亚政策,与沙拉领导下的叙利亚新政权建立了正式联系。针对胡塞武装在红海地区的军事袭扰活动,特朗普虽然下令对也门境内的胡塞武装进行了连续的空中打击,但始终拒绝派遣地面部队或进一步扩大军事目标,这使得其军事行动更像是为了提升地区盟友安全信心的一种象征性行为。在伊朗核问题上,特朗普曾在第一任期内撕毁了奥巴马政府签署的伊核协议,但在新任期内却积极与伊朗进行谈判,以期达成新的核协议。2025 年 6 月中旬,在以色列对伊朗开展军事行动后,特朗普下令动用“B-2A”战略轰炸机对伊朗境内的福尔多、纳坦兹和伊斯法罕三处核设施进行轰炸,但并未按照内塔尼亚胡政府的意愿扩大军事行动目标。军事行动结束后,特朗普政府继续寻求和伊朗进行相关谈判。不过,特朗普显然低估了伊朗核问题的复杂性,以及伊朗在相关问题上的强硬立场,其军事打击和极限施压政策不仅未能迫使伊朗接受美国的谈判条件,也没有消除未来爆发新一轮军事冲突的风险。由此可见,虽然特朗普第二任期伊始即在中东地区采取了若干军事干预行动,但其在战

^① David Horowitz, “Trump’s Moment: How the US President can Help Netanyahu Make the Wise Choice on Gaza”, *The Times of Israel*, August 20, 2025.

略上仍然保持相对克制，避免卷入代价高昂的长期冲突，以防止其干扰或破坏“美国优先”的大国竞争战略。

六 特朗普调整美国的中东战略深层根源： 外交革命抑或顺势而为

长期以来，中东地区在美国全球战略中一直处于举足轻重的地位，中东局势发展始终牵动着美国全球战略的走向。由于中东地区涉及了众多错综复杂的现实利益、大国竞争、地缘政治，以及种族、宗教、领土与历史纠葛等因素，美国中东政策的任何变化都会引起巨大争议。因此，人们对于特朗普政府中东战略调整的争议并不令人奇怪。斯蒂芬·M. 沃尔特（Stephen M. Walt）指出，特朗普并非只是试图修改或推翻其前任的政策，尽管所有总统都会在某种程度上这样做；相反，“他和支持者正试图摧毁或彻底改变几十年来统治美国的一些关键机构，包括宪法本身的含义。他们还试图对美国外交政策的关键方面实施深远的、实际上是革命性的变革，这些举措远比理查德·尼克松与中国的接触，或是乔治·W. 布什改造中东的失败努力更为根本。”^① 约瑟夫·S. 奈（Joseph S. Nye）和罗伯特·O. 基欧汉（Robert O. Keohane）也指出，特朗普通过攻击各国之间的相互依存，“削弱了美国实力的根基”。特朗普反复无常且误导性的努力更像是押注于其自身软弱的“悲剧性赌注”，特别是特朗普痴迷于和贸易不对称及制裁相关的强制性硬实力的做法，“很可能会削弱而不是加强美国主导的国际秩序，并使美国主导全球的时代——亨利·卢斯（Henry Luce）笔下的‘美国世纪’毫无意义地结束”。^②

无论特朗普是否有意，人们对其中东政策给予何种评价，他都在客观上推动了美国中东战略的转型进程。特朗普政府之所以能做到这一点，首先源于其本人特立独行的执政风格。从特朗普参加美国总统大选开始，国际媒体大多聚焦于其个人品质缺陷和各种社交媒体信息，比如反复无常、夸大其词、好大喜功、恃强凌弱、缺乏同情心、自私自利、学习困难等，这使得特朗普看起来似乎并无任何“有吸引力的特质”。但是，如果据此来完全否定其外交

^① Stephen M. Walt, “Trump Is Not a Revolutionary”, *Foreign Policy*, March 17, 2025.

^② Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., “The End of the Long American Century, Trump and the Sources of U. S. Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 104, No. 4, July/August, 2025, pp. 68–72.

政策则未免过于简单。抛开关于特朗普本人及其政策中的各种矛盾和争议不谈，事实上特朗普执政风格中的某些“缺陷”反而成了其进行政策调整的有利因素，这至少可以体现在四方面：

表 1 2019 年对外关系委员会对特朗普外交政策的评级表

议题	评级	议题	评级	议题	评级
阿富汗	B +	中国	B +	贸易	C
伊朗	C	委内瑞拉	B +	欧洲安全	D
叙利亚	B +	朝鲜	B	联盟与威慑	F
沙特	B +	俄罗斯	F	美国价值观	F
以色列	B	印度	B +	气候变化	F
政策过程	F	政策执行	D	性格与品质	F
总体评价	—	—	—	—	D +

说明：该报告基于特朗普的自我评价方式及其外交政策目标的实现与否，通过评分方式（A - F）对特朗普第一任期内的中期外交成绩进行净评估。

资料来源：Robert D. Blackwill, *Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem*, Council on Foreign Relations, Council Special Report, No. 84, New York, April 2019, pp. 65 - 68.

一是缺少从政经历的“政治素人”背景。这一特点意味着特朗普在中东问题上没有任何历史和政治包袱，当然这也同时意味着他缺乏相关的经验和专业知识。位于纽约的美国对外关系委员会在 2019 年的一份评估中披露，特朗普在重要会议或决策之前，甚至在任何其他时间，都拒绝阅读政策简报。“他蔑视外交和执行外交的官员”“作为美国的飞行员，（他）通常既没有导航设备，也没有明确的目的地”。^①正是因为缺少建制派政客的种种经验和顾虑，特朗普才可以在“禁穆令”、巴以问题、伊朗核问题、阿富汗撤军等问题上无所顾忌，肆意推倒重来，或是不拘一格地尝试新的外交途径。不过，也因为相关知识缺乏，特朗普又很容易低估中东问题的复杂性和长期性，最终不得不在现实面前一再修改其政策计划。

二是基于反复无常的不可预测性。对特朗普来说，其最大的确定性或在于其决策中的不确定性，加上他对政治忠诚度的要求远远高过了专业性，这使得其对外决策更多地依赖于特朗普本人的性格、偏好和性情。作为一个全

^① Robert D. Blackwill, *Trump's Foreign Policies Are Better Than They Seem*, Special Report, No. 84, New York, Council on Foreign Relations, April 2019, p. 65.

球超级大国，与不确定性带来的巨大风险相比，确定性带来信誉和声望无疑更为持久。然而，特朗普却将其自身反复无常的不可预测性变成了一项关键的战略和政治资产。特朗普本人不仅推崇此类所谓的“交易艺术”，而且通过此类胁迫手段迫使其盟友和对手达到他想要的效果。

三是具有交易型性格。特朗普曾是一名纽约房地产商人，长期的商业经历使其对于达成“大交易”情有独钟，具有将商业交易中的经验投射到外交领域的心理和行为惯性，而且往往显得雄心勃勃、自信满满。在特朗普第一个任期内，其交易型性格特征对于推动以色列与阿拉伯国家达成《亚伯拉罕协议》，创建“内盖夫论坛”和“四国机制”，乃至促成美国与塔利班达成《多哈协议》等方面都发挥了积极作用。不过，在某些情况下，旨在强调收益、成本与合作的“大交易”并不能替代或等同于国际政治中根深蒂固的价值理念、文化偏见和身份认同等因素，这又成为其在第二任期一开始推动俄乌停战严重受挫的重要原因。

四是“精于算计”的现实主义。与建制派领导人相比，特朗普外交中较少意识形态色彩，而是更加务实和精于利益算计。相比之下，他对于其他国家的内部治理、人权状况和民主化进程等毫无兴趣。当然，在不少情况下，其现实主义原则指导下的政策实践不仅有违传统和常识，甚至也不具有大多数人所接受的道义基础。在总统大选期间，特朗普就已向外界表示，未来美国将关注被重新界定后的、也更为狭隘的国家利益，而不是所谓的“全球利益”。兰德尔·施韦勒（Randall Schweller）指出，随着单极世界走向尾声，美国正面临着一个“更加多极化、竞争也更加激烈的世界”，而特朗普只是在摆脱陈词滥调，使人“更加清晰地认识到国际政治的本质”。^①就其对外战略本质而言，这是一种较为典型的现实主义哲学和世界观，它在很大程度上也成了特朗普第一任期内国家安全战略的哲学和理论基础。2017年《国家安全战略》报告开篇即指出：“这是一种有原则的现实主义（principled realism）战略，它以结果而非意识形态作为指导。”^②

除了特朗普个人因素之外，另外两大外部因素也在客观上有利于其进行

^① Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5, September/October 2018, pp. 133 – 135.

^② The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washing D. C., December 2017, p. 1.

中东战略调整。首先是近年来中东地区国际格局的快速变化。这一方面体现为美国在中东地区影响力的快速下降，冷战结束初期美国“一超独霸”的局面正面临严峻挑战。2003 年伊拉克战争之后，美国在利比亚危机、叙利亚内战、阿富汗重建，以及打击“伊斯兰国”组织等问题上一直畏首畏尾，显得心有余而力不足。曾在特朗普第一任期内担任副国家安全顾问的纳迪亚·沙德洛（Nadia Schadlow）指出，世界已经走出后冷战时期的“单极时刻”，进入了一个相互依存和竞争的时代。为了正确驾驭这个新时代，美国需要“超越自由国际主义的神话，重新考虑其对世界秩序本质的看法”。^① 另一方面则是来自俄罗斯、欧洲、中国和印度等其他世界大国的激烈竞争。俄罗斯不仅在中东地区拥有军事基地，而且通过武器交易和外交调停不断扩大其地区影响力。相比之下，中、印等国则主要致力于发展经贸合作关系。近年来，中国已成为大多数中东国家的最大贸易伙伴，包括部分美国中东地区盟友在内。与此同时，一些地区大国也开始更为大胆地寻求“战略自主”，越来越多地与美国以外的其他世界大国进行合作。这些都在一定程度上引起了美国战略界的关注和担忧。兰德公司甚至在 2022 年的一份报告中认为，中、美、俄三方在中东地区存在着“战略竞争的要素”，而中、俄两国在当地的“威胁了美国在该地区的利益”。^②

其次是近年来美国内部关于中东战略调整的内在压力和诉求。这同样体现在多个方面：一是进入 21 世纪后美国在中东地区的根本利益发生了变化。在 20 世纪的大部分时间里，“石油是塑造美国中东外交政策的主要力量”。^③ 中东地区油气资源的稳定与可持续输出既关乎美国自身能源安全，还关乎美国全球霸权，也即通过控制能源供应来影响盟国和其他大国。但是，近年来的“页岩革命”（shale revolutionary）已使美国成为全球最大的油气生产国和主要化石燃料出口国，美国能源政策制定方式已从“资源稀缺模式转变为寻求能源效益最大化模式”。美国页岩油繁荣对一些传统的能源贸易路线产生了显著影响，尤其是连接中东和非洲产油国与北美和欧洲消费者的路线。受本

① Nadia Schadlow, “The End of American Illusion: Trump and the World as It Is”, *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 5, September/October 2020, pp. 35–37.

② Wasser, Becca, Howard J. Shatz, John J. Drennan et al., *Crossroads of Competition: China, Russia, and the United States in the Middle East*, Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2022, pp. ix–xi.

③ Abbas Alnasrawi, “U. S. Foreign Policy in the Middle East”, *Arab Studies Quarterly*, Vol. 11, No. 1, Winter 1989, p. 62.

土新增页岩油产量影响，美国大幅削减了从尼日利亚、安哥拉、利比亚和阿尔及利亚进口的轻质原油和来自海湾地区的重质原油。^① 这一变化势必会反映到外交政策领域，并体现为政策优先排序和现实利益格局的一致性。但是，由于“缺乏协调一致的战略”，造成美国在中东地区的“战略与利益不匹配”。^② 二是美国在中东地区面临的各种困境。比如，在巴以问题上，20世纪90年代以来克林顿政府一手促成的中东和平进程陷入僵局，长期停滞不前。一方面受国内选举政治和犹太院外集团影响，白宫始终难以在此问题上对以色列进行有效施压；另一方面，以色列不仅对当年“以土地换和平”的巴以和解毫无兴趣，而且不断蚕食约旦河西岸被占领土，这使得美国通过传统“两国方案”重启巴以和谈之路日益困难。在反恐领域，九一一事件之后的全球反恐战争不仅未能彻底打败阿富汗境内的塔利班势力，或是清除以“基地”组织为代表的国际“圣战”势力，反而出现了“伊斯兰国”等为代表的一批新型跨国恐怖组织。三是美国在中东地区一系列战略失误所引发的后果，特别是九一一事件后美国在中东地区推行的民主化改造频频遭遇“水土不服”。比如，美国和盟友在“人道主义”名义下对利比亚的外部干预最终演变成了一场内战，以“大规模杀伤性武器”为借口对伊拉克的军事入侵和政权更迭则打破了该地区的政治稳定和力量平衡。美国学者艾玛·阿什福德（Emma Ashford）指出：“当今中东地区的动荡并非全是美国政策制定者的错，但美国重塑该地区的尝试很少能实现既定目标……美国早就应该改变其中东政策了。”^③

简言之，正是近年来中东国际格局变化和美国内部中东政策调整的压力与诉求，加上特朗普自身独树一帜的执政风格，共同促成了美国在中东问题上的战略调整。如果说奥巴马时期美国中东战略的基调依然是自由主义和国

① Elizabeth Rosenberg, *Energy Rush: Shale Production and U.S. National Security*, Center for a New American Security (CNAS), Washington, DC, February 6, 2014, pp. 15–17; IEA, Press Release, “The US Shale Revolution has Reshaped the Energy landscape at Home and Abroad, According to Latest IEA Policy Review”, Washington, September 13, 2019, <https://www.iea.org/news/the-us-shale-revolution-has-reshaped-the-energy-landscape-at-home-and-abroad-according-to-latest-iea-policy-review>, 2025-06-25.

② Emma Ashford, “Unbalanced: Rethinking America’s Commitment to the Middle East”, *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, Spring 2018, p. 142.

③ Emma Ashford, “Unbalanced: Rethinking America’s Commitment to the Middle East”, pp. 128, 144.

际主义，那么特朗普时期美国对外战略的基调已经转向了现实主义和“孤立主义”；如果说小布什和奥巴马时期美国中东战略的精髓在于通过战争或接触的方式拓展并维持美国霸权，特朗普中东战略的要义则在于通过战略调整和资源重配开展“大国竞争”，以更好地服务于其“让美国再次伟大”的核心政治目标。

七 结论

通过梳理和比较冷战后美国中东战略的发展历程，我们可以较为清晰地看到九一一事件以来美国两次战略转型的发展脉络。小布什政府在中东地区的“反恐战争”和秩序重塑更像是九一一事件的一种被动的“应激式”反应，尽管这一过程不乏当政的新保守派对塑造和拓展冷战后美国全球霸权的内在冲动。相比之下，特朗普政府在中东地区的战略重构和力量重组更多是基于美国自身国家实力和国际竞争现实之上的一种务实调整。九一一事件后，小布什政府不仅轻而易举地获得了国内民众一致的支持，也得到了国际社会大多数成员的同情和呼应。然而，特朗普执政以来的中东外交战略调整却在美国内外引发了巨大争议。这一争议不仅体现在特朗普是否引发了一场美国外交政策“革命”的讨论^①，甚至还波及关于美国外交政策指导原则、思想来源和哲学基础的大辩论。正如沃尔特·拉塞尔·米德（Walter Russell Mead）所言：“自富兰克林·罗斯福政府以来，美国外交政策从未经历过如此根本性的辩论。”^②

当前，人们对于特朗普外交政策的争议主要聚焦于 3 个层面：一是如何认识特朗普外交战略调整的本质？比如，特朗普外交取向是否正在回归美国历史上传统的孤立主义，还是一种“杰克逊式的民粹民族主义”（Jacksonian populist nationalism）？^③又或者是一种放弃了自由国际主义的“非自由主义霸

① Paul K. Macdonald, “America First? Explaining Continuity and Change in Trump’s Foreign Policy”, *Political Science Quarterly*, Vol. 133, No. 3, Fall 2018, pp. 403–404; Rauf Baker, “Donald Trump’s Revolutionary Foreign Policy”, *BESA Center Perspectives*, Paper No. 1921, February 7, 2021.

② Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order”, *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, March/April 2017, p. 2.

③ Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt: American Populism and the Liberal Order”, pp. 2–7.

权”(Illiberal Hegemony)?^① 二是特朗普政府所推动的对外战略调整对美国意味着什么?它到底能够在多大程度上促进美国的利益?支持者认为,“随着美国时代即将终结,华盛顿必须寻求新的宏大战略来应对新形势,而特朗普的现实主义风格正提供了这样一种战略”。^② 在反对者看来,特朗普进一步“掏空了美国的外交政策”,这更像是美国霸权与实力的“自我毁灭”。^③ 三是特朗普对外战略调整对国际社会到底意味着什么?由于当前美国在中东地区的霸权地位和影响力,其对外政策影响不仅远远超出了国界,还涉及“外交关系、经济合作、安全联盟,以及中东地区的权力格局”。^④ 不同国家基于不同的利益算计、政策立场,以及和美国亲疏关系不同等,自然会得出不同的结论。

作为当前中东地区影响最大的外部主导性力量,特朗普对美国中东战略的调整,不仅意味着九一一事件以来美国中东战略发生了新的转型,还意味着塑造未来中东地区战略格局的外部因素正在随之发生重大变化。一方面,美国全球战略重新回归“大国竞争”,以及从中东地区进行战略调整的相关政策和预期,在一定程度上促使其他世界大国和中东地区大国加强了地缘政治争夺,以塑造对其有利的外部环境;另一方面,中东地区大国的地缘政治竞争和国际格局变动的新现实也促使特朗普政府不得不务实地调整其传统的中东战略,以因应中东地区形势的新变化。二者通过不同层面的互动与影响,将会共同塑造出新的中东地缘政治格局。在美国相对实力和对外干涉意愿同步下降,以及中东地区局势日益复杂的情况下,未来特朗普中东外交转型还能够走多远,也许还需要更多时间观察。

(责任编辑:樊小红 责任校对:詹世明)

① Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 20–27.

② Randall Schweller, “Three Cheers for Trump’s Foreign Policy”, p. 143.

③ Fareed Zakaria, “The Self – Destruction of American Power Washington Squandered the Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, Vol. 98, No. 4, July/August 2019, pp. 10–16.

④ Eitan Shamir, Ed., *Reshaping the Global Landscape: How Will Trump’s Return Redefine Global Dynamics?* Mideast Security and Policy Studies No. 210, The Begin – Sadat Center for Strategic Studies, Bar – Ilan University, December 2024.

From “Global War on Terror” to “Great Power Competition”: Trump and the Second Transformation of U. S. Middle East Strategy After 9/11

Wang Zhen

Abstract: After 9/11 attacks, U. S. Middle East strategy underwent two major transformations. The first strategic transformation occurred immediately after the 9/11 attacks, as the unexpected events prompted the George W. Bush Administration to adjust U. S. Middle East strategy. Influenced by the 9/11 terrorist attacks, the core objectives of U. S. Middle East strategy began to shift toward serving “global counter terrorism” and regional democratic transformation, with the fight against “terrorism” becoming the gravity of U. S. Middle East strategy. After Barack Obama took office, in response to the economic downturn following the financial crisis and the overreach of the global war on terror, the United States began seeking military withdrawal from the region. However, the focus of this change was not on “great power competition” or strategic transformation, but rather on maintaining U. S. global hegemony under the neoliberal order. After Trump took office in 2017, the United States fundamentally adjusted its global strategy, shifting its strategic gravity to “great power competition”. To this end, U. S. Middle East strategy also underwent fundamental adjustments and began to serve the so – called “great power strategic competition”, which includes U. S. strategic withdrawal from the region, adjustments of regional strategic objectives, and attempts to link/integrate Middle East strategy with other regional strategies (South Asia, Central Asia, etc.). During Biden’s presidency, his main policy framework has not fundamentally departed from the Trump’s regional strategy. While people maybe more optimistic about the prospects for Trump’s regional strategy in his second term, the challenges he faces are also more complex. To date, the gravity of Trump’s new term Middle East strategy remains on “great power competition,” but it has undergone several adjustments based on the evolving circumstances. For example, on the Palestinian issue, the focus has shifted from promoting Arab – Israeli reconciliation to supporting Israel in consolidating its own security. On some hot – spot conflicts, its policy seeks a balance between tactical intervention and strategic restraint. Trump’s adjustments to U. S. Middle East

strategy not only signify a fundamental shift in U. S. regional strategy since the Cold War, but also indicate that external factors shaping the future strategic landscape of the Middle East have undergone significant changes.

Key words: U. S. Middle East Strategy; Trump ' s diplomatic revolution; great power competition; transformation of strategy

Trends of the Trump ' s Second – term Policy towards Africa under the Influence of Multidimensional Factors

Liu Zhongwei

Abstract: Since Trump took office, there have been new adjustments and changes in the US policy towards Africa, which have taken place under the conditions of an era of accelerated evolution of changes in a century. On a whole, the changes in the world, in the United States and in Africa have nurtured, influenced and constrained Trump ' s new policy toward Africa, and these three major changes have participated in shaping the development trends of the White House ' s Africa policy from three dimensions: the international environment, US domestic politics and African factors. At the global level, the Trump Administration has launched a tariff war against Africa, which weakened U. S. cooperation in the progressive fields with Africa, and strengthened the competitions between major powers in Africa. At the U. S. level, under the changes of Trump ' s return to the White House, the rise of "isolationism" and "conservatism", and the new cabinet ' s "businessman rule", the U. S. policy towards Africa has been hit by Trump, and the United States has further closed itself to Africa and cut aid to Africa. At the African level, under the changing situation of Africa ' s continued improvement in the world ' s political and economic structure, the enhancement of its strategic autonomy on its own internal development path, and the further integration and self – improvement in foreign relations, Trump ' s "2.0" term can not deeply "ignore" Africa. Looking ahead, the U. S. policy towards Africa during Trump ' s "2.0" presidency will be characterized by strategic contraction, a shift from aid to commerce, and a strong grasp of great power competition. Under the great changes of era, Trump ' s "2.0"