

# 中东局势演进刍议<sup>\*</sup>

余建华<sup>\*\*</sup>

世界百年大变局下,地处“三洲五海”的中东在全球大国竞争激烈、地缘政治回归的时代,再次成为具有全球性影响的关键地缘战略板块。当下中东也走到第一次世界大战后的百年、冷战结束的30年、“9·11”恐袭后的20年以及“阿拉伯之春”的中东剧变爆发后的10年。上述国际背景与历史方位,在相当程度上决定了由21世纪第二个10年迈向第三个10年的中东也将继续处于内外变局与多重困境下的转型动荡期,无疑给中东地区国家自身与全球国际格局走向打上难以消弭的时代烙印。

## 一、内外变局下的中东

就当下和随后中近期而言,中东地区局势的发展继续由地区内外因素所决定。当今世界百年未有之大变局自然是决定中东地区整体形势演变最主要的国际大背景。一方面,和平与发展仍然是时代主题,世界多极化、经济全球化、社会信息化和文化多元化进一步发展,世界面临的不稳定性和不确定性益加突出,传统与非传统安全威胁相互交织并持续蔓延。另一方面,从时代潮流与国际大势来看,“放眼世界,我们面对的是百年未有之大变局”。<sup>③</sup>世界正处于国际体系转型过渡期,正经历百年未有之大变局,地处西亚北非的中东对此也有相应的地区折射,主要表现在以下四方面。1、国际力量对比深刻变化,世界地缘经济与政治

---

\* 本文系作者在上海社会科学院国际问题研究所年末主办的“动荡与变革:当前国际形势回顾与展望”高端研讨会上的发言稿整理扩充,为作者主持的国家社科基金重要国家和区域重大研究专项(项目编号:21VGQ009)阶段性成果。

\*\* 余建华,上海社会科学院国际问题研究所副所长、研究员。

③ 习近平:《习近平谈治国理政》(第3卷),外文出版社2020年版,第421页。

格局“东升西降”，新兴市场国家与发展中国家自身实力与国际影响不断增强。原先主宰中东国际格局的传统大国欧美势力正在逐渐衰退，中国、印度等新兴发展中大国和中东地区内部各国的作用日益上升。2、全球治理体系与国际秩序深度变革，全球性风险挑战层出不穷，霸权主义与强权政治屡遭挫折，多边主义与国际关系民主化不可阻挡。面对美国霸权影响的衰退，中东正经历冷战后30年来地区格局与秩序的调整转型，同样遭受恐怖主义、疫病流行、气候变化和贫富分化等多种威胁与冲击，包括中东变局延续和阿富汗变局在内的地区局势的演变见证了美西方霸权政治的失败。3、新一轮科技产业革命快速来临，网络信息和数字媒体渗透地球各角落，人工智能、大数据和量子技术等前沿科技不断突破，深刻影响人类文明前进步伐。卫星电视和便捷社交媒体削弱中东各国信息舆情的政府垄断优势，中东民众也在日常生活中更多接触、运用与享受智能手机和数字金融。4、国际政治和社会思潮错综复杂。民族主义、民粹主义和反全球化与极端思潮在当今中东多国蔓延泛滥。显然，中东地区国家面临机遇与挑战、利好与危机交织并俱的国际大环境与外部世界。

同时，中东自身也面临地区大变局。首先是第一次世界大战以来的百年大变局。一战结束时，庞大的奥斯曼帝国寿终正寝，原先帝国境内的阿拉伯属地基本上按照1916年英法《赛克斯—皮克协定》分割方案，变成英法在委任统治或保护国名义下的殖民地，但以土耳其的新生、阿富汗的独立为标志，中东还是开启了现代民族国家体系的构建历程。这一体系的完成则是与二战后兴起的民族主义浪潮相伴随，从1945年独立的阿拉伯七国成立阿盟到1971年巴林、卡塔尔和阿联酋等海湾国家最后摆脱英国殖民枷锁。<sup>①</sup>由此，中东民众作为自我主体性力量开始为中东社会历史进程开辟新的道路。然而，以实现民族复兴强盛伟业为目标的 中东民族国家建设历程曲折坎坷，在世界现代化与全球化进程中处于落后边缘的不利地位，在国家政治、经济和文化建设的艰难行进道路中，始终难以摆脱制度探索、选择和实践的困境。正是在这样的背景下，21世纪第二个10年

---

<sup>①</sup> Vincent Durac and Francesco Cavatorta, *Politics and Governance in the Middle East*, Palgrave, 2015, pp. 54 ~ 55.

开端,即2010年末和2011年初,突尼斯“茉莉花革命”迅速在北非和西亚地区引发波及阿拉伯多国的一系列社会政治大变革、大动荡和大危机。这场被西方称为“阿拉伯之春”的中东大变局导致突尼斯、埃及、利比亚、也门和叙利亚发生政治剧变,而且自西向东,从北非到西亚,从阿拉伯世界到中东伊斯兰20多个国家均出现不同程度的社会政治动荡危机。<sup>①</sup>10年来,这场社会政治大变局见证了中东地区积弊深重的治理危机、发展困局和安全困境,夹杂着大国竞争博弈、地缘政治冲突和恐怖极端势力肆虐,中东地区不仅没有迎来美西方憧憬的“阿拉伯暖春”,事实上陷入战乱动荡频仍、新老热点交织并起的“阿拉伯寒冬”。<sup>②</sup>这一寒冬是如此凛冽漫长,当今中东多国依然陷于“阿拉伯之春”以来的政治乱局中。不仅上述叙利亚、也门和利比亚等国战乱没有止息,这两三年在苏丹、阿尔及利亚、伊拉克和黎巴嫩等国也出现政局动荡及引人注目的“中东变局2.0版”。可以说,这场肇始于10年前的中东政治大变局还将在动荡与阵痛中以“由变生乱”“由乱向治”的态势延续若干时年,还未见其停步止息的迹象。而2020年春突如其来的“黑天鹅”、迄今仍在肆虐的新冠疫情,以世纪百年前所未有的规模与危害,在相当程度上冲击这一中东变局的“长波”进程,<sup>③</sup>从政治、经济和安全多个方面影响着整个中东社会,从各国政府到黎民百姓。

## 二、美国中东战略调整催化地区国际关系格局的重构

作为人类文明摇篮的中东没有世界级大国,却以沟通两洋三洲、连接东西方特殊的海陆地缘要衢、丰富的油气能源资源和独特而多元的历史文明吸引自古以来的东西列强,成为各全球性大国崛起成长、展示实力和发挥影响的国际大舞台。由此,域外大国始终主导着中东地区国际关系格局的定型与走向。二战后以来,美国作为世界超级大国是中东国际关系最大和最重要的主导力量。从这些年

<sup>①</sup> 参见余建华等主编:《中东变局研究》(全两卷),社会科学文献出版社2018年版。

<sup>②</sup> 余建华:《2017年,中东能否走出“阿拉伯之冬”》, [https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1606363](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_1606363)。

<sup>③</sup> 王林聪主编:《中东剧变的反思与前瞻》(中东发展报告2019~2020),社会科学文献出版社2020年版,第9页。

的中东局势发展来看,在世界百年大变局的国际大背景下,美国的中东政策正发生影响深远的战略调整,触发与引导着中东国际关系与地区秩序的新旧嬗变。

二战后,中东与欧洲、亚太一起构成美国重点关注的战略板块,建立并维持在中东的统治地位是历届美国政府矢志不渝的目标。冷战时期,中东是美苏两超争霸较量、抢夺势力范围的重要场所。1991年的苏联解体让美国迎来独霸中东的单极巅峰时刻,美国试图将中东打造为“全球新秩序”的地区样板。然而冷战后美国在中东奉行的霸权战略严重受挫,尤其是“9·11事件”后,小布什政府反恐谋霸的强权政治更是把美国拖入与中东伊斯兰世界相互疑惧与对抗的困境,旷日持久的大规模“反恐战争”使美国付出巨大的人力代价和财力耗费。始于2008年的美国金融危机和深陷阿富汗、伊拉克战争泥潭的窘境,基于全球战略力量和经济重心向亚太地区转移的国际态势判断以及防范、遏制中国崛起的战略意图,奥巴马政府开始将全球战略重心转向亚太,在中东实行战略收缩政策,让美军从伊拉克撤出并准备从阿富汗撤离。如此,奥巴马政府即使在中东变局重大挑战下也始终保持战略克制,没有选择再次大规模军事介入中东。

2017年特朗普入主白宫以来,美国把中国视为首要“现实威胁者”,实施“全政府对华战略”——综合运用经济、政治、外交、军事、科技和信息战等手段赢得与中国的战略竞争,把“印太”概念纳入美国国家安全战略并将之置于美国的首要战略方向,引领与推进以遏制中国为目标的美日澳印四边互动。同时精于算计的特朗普将中东视为“麻烦之地”,不愿在此投入太多资源,而要以最经济的方式延续美国在中东的影响力和主导权。奉行“美国第一”原则的特朗普不想为盟友承担过多的安全责任,延续奥巴马的总体超脱收缩态势,采取有重点选择性干预的中东政策,实施“一轴三径”的离岸平衡战略。<sup>①</sup>“一个主轴”即美国中东战略的核心目标是要消除威胁和挑战美国在中东主导地位的敌对力量。特朗普认为,这些力量是“伊斯兰极端恐怖组织”以及“支持恐怖主义的国家——伊朗”,也是当今中东主要问题的根源。特朗普延续奥巴马的手法,以动用空袭、无人机攻击

<sup>①</sup> 王锦:《特朗普的中东政策及其前景》,《现代国际关系》2018年第8期,第38~45页。

和特种部队袭击等手段,来支持盟友与伙伴打击“伊斯兰国”以及“基地”组织等。

2021年1月入主白宫的民主党总统拜登虽然宣称要纠正破坏美国世界影响力的特朗普单边外交,世人也预测拜登政府的中东外交将在风格、政策与手段上不同于特朗普任期。但近一年美国中东外交实践显示,拜登仍在延续其前任奥巴马和特朗普在中东的战略收缩政策,力求抛甩“中东包袱”,通过借力地区内外盟友,以离岸平衡战略维持美国在中东的战略利益。尽管拜登政府以间接方式通过欧方参与恢复伊核协议的多边谈判,但没有改变施压和制裁伊朗的立场,并继续打击伊朗地区盟友叙利亚,在3月以武力空袭叙利亚两个月后,又以“叙利亚的某些行动构成了对美国国家安全、外交政策和经济的威胁”为由,宣布对叙利亚的制裁再延长一年。虽然拜登重申支持以“两国方案”处理巴以问题,但迄今没有拿出解决巴勒斯坦争端的任何方案,具体举措上更是几无作为。在5月巴以武装冲突激烈爆发时,拜登迫于各方压力才勉强派出副助理国务卿前去调解。有专家认为,拜登的中东政策可称为“极简版的奥巴马主义”,即追求最低目标,投入最少资源。<sup>①</sup>今年8月阿富汗变局前后美国的举止及狼狈不堪的“喀布尔时刻”就是拜登政府在中东不作为的力证。但要强调的是,拜登政府还是不会放弃在中东的霸权利益和对中东国际事务主导权的掌控,只是希望在中东以最少投入来支持其全球主要战略目标的转向,即遏制其眼中的最大竞争对手——中国。

由此,当前中东局势进入“后美国时代”或美国“后霸权时代”的调整期。“后美国时代”或美国“后霸权时代”是指作为中东国际事务主导者的美国从奥巴马政府以来将全球战略重心转向亚太地区,在中东减少资源投入,实行离岸平衡的战略收缩,进而导致域内外大国和强国争相填补真空的地区失序、局势动荡的地缘竞争新态势。

英法德欧洲大国及欧盟是对近现代中东国际事务影响最持久的外部国际战略力量。欧盟及欧洲国家把10年前开启的中东剧变视为开启中东民主化进程的“阿拉伯之春”并予积极推动。但中东变局引发的地缘政治动荡和安全威胁外

---

<sup>①</sup> 牛新春:《拜登的中东政策粉墨登场》,《世界知识》2021年第8期,第13~17页。

溢对欧洲社会经济尤其是安全造成诸多负面影响,因此这些年来其中东政策目标逐渐调整,维护稳定的导向超出“推动民主”,重点聚焦难民与反恐问题。这两年我们也看到欧盟尤其是英法德等欧洲大国依然重视对中东事务的参与和干预,通过联合国安理会、维也纳谈判和日内瓦会议等国际多边场合,在巴以、伊朗、叙利亚、也门和利比亚等中东热点问题上积极参与外交斡旋,显示欧盟在中东国际事务中仍是一支不可或缺的力量。

然而在世界百年变局、国际力量对比“东升西降”“南增北减”全球大背景下,不仅欧洲整体实力和国际影响与美国一样呈现日益下降态势,而且欧盟内部从财政危机、英国脱欧和乌克兰危机到移民、难民和恐袭危机,加之欧洲各国分歧矛盾,造就欧盟及欧洲大国英法德对中东事务的作为及影响越来越“心有余力不足”。今天,在伊核争端上,欧洲由中立调停的第三方转向更多地偏向美国。在巴以和中东和谈问题上,欧方虽然还持相对中立的立场,但无力阻止美国偏以压巴的严重偏袒政策。而在2021年阿富汗变局中,在美国宣布撤军时,作为北约联军的欧洲部队也无力接替防务,乃至英法德从阿富汗撤退最后人员的行动也不得不依赖美军的保障帮助。在2021年5月的“地中海论坛”国际会议上,意大利前副外长直言不讳地发出“如今欧洲在中东已无甚作为”的悲叹。

美国在中东实行战略收缩之时,普京领导下的俄罗斯则软硬并举,大幅拓展在中东的影响力量,对中东事务采取灵活务实的选择性干预方针。叙利亚危机成为俄罗斯重返中东的契机和舞台。2013年俄罗斯主动倡议“化武换和平”并在2015年果断实施军事介入。2018年以来,俄罗斯同伊朗和土耳其协调合作,形成推动叙利亚问题政治解决的阿斯塔纳和谈机制及叙利亚国内和解的索契和会机制。2019~2020年俄罗斯巧借与土耳其、叙利亚政府和库尔德武装三方的信任关系,以斡旋谈判与适度用兵,“四两拨千斤”排斥美国插手,妙手化解土叙北战事危机。<sup>①</sup>同时,俄罗斯的影响南下扩展到海湾与红海地区,积极介入与支持伊核争端的政治解决,主动与沙特改善双边关系,配合实施“欧佩克+”的石油减产提价集体

<sup>①</sup> 余建华:《俄罗斯中东战略“四两拨千斤”》,《文汇报》2019年12月31日。

行动,积极斡旋卡塔尔外交危机,与埃及开展多领域合作。尽管对照美国的收缩减负,俄罗斯在中东表现出积极进取的战略态势,但受资源实力所限以及国际和地区格局的制约,俄罗斯还难以取代美国在中东国际事务中发挥主导作用。

“后美国时代”日本和印度正在成为中东事务的积极参与者。“后美国时代”中东局势的变乱也促使日本开始积极参与中东事务,更注重中东地区整体安全,甚至有意调节美伊矛盾和参与海湾斡旋。2019年6月日本首相安倍出访德黑兰,试图斡旋伊朗危机。2021年8月中下旬,日本外务大臣茂木敏充更是对中东的埃及、巴勒斯坦、以色列、约旦、土耳其、伊朗和卡塔尔展开长达10天的访问,尝试在伊核危机和巴以冲突调停中发挥作用。日本还努力通过推行文化外交和提供官方发展援助等方式增强其软实力。面对“一带一路”共建在中西亚和印度洋的不断推进,印度不仅与日本联合推出“亚非增长走廊计划”,推进开发伊朗恰巴哈尔港,而且与美国、澳大利亚和日本在2020~2021年日益强化围堵中国的“印太战略”四方安全合作机制。印度还在2021年10月与美国、以色列和阿联酋举行“四方经济论坛”,探讨政治合作、贸易便利化和海上安全等议题,一些国际媒体则将其视为“新四方安全对话”或“中东版四方安全对话”的启动,认为印太版四方机制正延伸到中东。<sup>①</sup>显然,日印在中东加大大国博弈的竞争力度态势,乃至双方走向联合的势头和凸显软实力的行为值得关注。

不仅美国与其他域外大国这些年在中东的力量影响正呈现引人注目的消长演变,中东地区内部诸强也在围绕填补“后美国时代”权力真空,展开纵横捭阖的地缘政治角力。伊朗、土耳其和以色列三个非阿拉伯国家逞强,沙特成为疲软的阿拉伯阵营领头羊,卡塔尔和阿联酋的“小国大外交”吸引全球目光。中东国际关系格局与地区秩序目前正处于从失衡到重构的转型动荡中,新老热点跌宕起伏。

伊朗问题依然是地区冲突核心。2021年8月莱西总统取代鲁哈尼上台执政,尽管同意在美国返回伊核协议上继续对话,但其重心转向维护自身利益和经济发展,在伊核谈判和对美博弈上态势趋硬,美伊双方在间接谈判的同时,在海

---

<sup>①</sup> 丁隆、张菡文:《“中东四方机制”成不了反华联盟》,《环球时报》2021年10月28日。

湾也在厉兵秣马,即使双方实际上均不愿开战,但海湾战争风险未解。

巴以问题正在发生历史性转折。前两年,美国政府一方面在采取明显支以压巴的极端“拉偏架”政策同时,另一方面也分步抛出新中东和平方案,即《从和平到繁荣:提升巴勒斯坦和以色列人民的生活愿景》(“亚伯拉罕协议”,又称“世纪协议”)。<sup>①</sup> 2019年6月美国在巴林援巴国际会议上推出“世纪协议”经济框架,以许诺向巴勒斯坦提供经济援助利诱巴方放弃建国和主权要求。2020年1月美以首脑又在白宫公布“世纪协议”完整版,其中政治框架是以解决巴以冲突为旗号,牺牲巴勒斯坦核心利益来支持以色列的政治诉求。尽管“世纪协议”多遭国际批评,但在特朗普政府积极斡旋下,2020年下半年以来阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥相继与以色列达成关系正常化协议,成为继埃及和约旦之后又一批与以色列建交的阿拉伯国家。继2020年10月阿联酋代表团访以后,2021年12月12日以色列总理正式访问阿联酋。上述一系列举动不仅形成巴以问题的历史性转折,也给中东地缘政治格局演变带来深远影响。

2020~2021年,伴随中东地区内外变局的作用、世纪疫情影响以及伊朗、沙特和土耳其外交调整,中东国家间对抗烈度出现下降迹象。2021年1月,沙特、巴林、阿联酋和埃及与卡塔尔恢复全面外交关系,僵持了四年的卡塔尔外交危机得以化解。8月伊拉克在巴格达主办地区合作与伙伴关系会议,不仅有法国总统马克龙参加,包括约旦、卡塔尔、埃及、科威特、沙特和伊朗等中东多个国家的领导及其代表出席,共商地区局势、共同挑战和未来前景等问题。由10年前“阿拉伯之春”引发的利比亚、叙利亚和也门的战乱局势虽然未见根本性扭转,但明显出现有所缓和的新态势,然而这些缓和迹象是具有暂时性和间歇性的短时光,还是将会延续的“新常态”,目前还难以做出确定判断,仍然处于转型动荡期的中东国际关系走势还充满不稳定性与不确定性。而2021年阿富汗变局、东地中海争端、黎巴嫩和苏丹危机、红海与非洲之角地缘角逐等地区新热点的相继浮现,更是令人难以做出过分乐观的前景预测。

---

<sup>①</sup> 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3~26页。



### 三、世纪疫情加剧中东国家治理困境

从深层次来说,10年前“阿拉伯之春”爆发的根本动因是中东阿拉伯世界在民族国家建设上的陈年痼疾和社会内在结构性矛盾。10年过去,当今中东多国依然陷于“阿拉伯之春”以来的政治乱局。这两三年,我们看到中东多国在全球经济疲软、世界能源市场转型和新冠疫情冲击下,政局动荡、经济凋敝和民生艰难,矛盾弊政经年累积,转型中社会政治尤其是民生治理的结构性顽疾痼症凸显,民族国家建设艰难坎坷,充满现实与潜在的挑战。

近年来中东多国政局异动,苏丹和阿尔及利亚出现政权更迭,伊拉克政治动荡,黎巴嫩更是遭遇贝鲁特港口大爆炸、严重金融危机和政坛纷乱。这些国家出现治国瘫痪的深重危机,其民众抗议浪潮频繁迭起。地区传统安全与非传统安全问题相互交织,形成极其复杂的复合型安全问题,安全威胁积累攀升,安全治理进展缓慢。“伊斯兰国”虽在伊拉克和叙利亚被击败,但其恐怖威胁并未消除,还拥有数以万计的武装人员及人数更多的支持和同情拥趸。这两年该组织又伙同“基地”组织等其他恐怖势力,利用相关国家治理短板和疫情冲击,导致各种暴恐袭击依然猖獗不断。但对中东许多国家更具致命性的危机则是,伴随世界能源转型和国际石油需求疲软,长年持续的石油地租型经济发展模式面临前所未有的冲击与挑战。虽然近年来,从阿联酋、巴林到沙特和卡塔尔等海湾产油国加快经济发展模式与战略改革,打造“去石油中心”的多样化经济结构,推进民营经济发展和吸引外国投资,但其进程和步伐还是坎坷艰难。

2020年2月起,新冠疫情这一突如其来的“黑天鹅”掀起的旋风也席卷西亚北非所有国家。疫情暴发初期,中东国家对其并未予以足够重视,防控措施多有疏漏,错失了防疫、抗疫的“黄金时期”,导致地区内疫情发展迅速。而中东多国急于摆脱疫情带来的社会经济危机,在2020年中仓促实施“带疫解封”,陆续重启社会、经济和商业活动,恢复旅游、交通和国际航线,以致中东的疫情和欧美地区一样出现反复,加之德尔塔变异毒株的快速传染,在2020年夏秋疫情危机高峰之后该地区又在2021年夏以来陷入新冠疫情“第三波、第四波”困境,海湾国家、

东地中海沿岸和北非多国成为疫情重灾区。到2021年7月15日,中东地区新冠肺炎累计确诊病例1140万例,累计死亡22.3万例。<sup>①</sup>截至11月15日,中东地区新冠肺炎感染人数累计超过1481万人,其中海合会国家占17%(约252万人),伊朗占41%(约604万人)。11月中旬这一周,中东地区17个国家报告新增确诊病例11万人。<sup>②</sup>而笔者根据《今日头条》信息资料统计,截止2021年11月18日,目前中东国家土耳其累计确诊病例数8480986人,为全球第六、亚洲第二,次于美国、印度、巴西、英国和俄罗斯,死亡74202人,治愈7970207人。伊朗累计确诊病例数6057893人,为全球第八、亚洲第三,死亡人数超过土耳其,为128531人。伊拉克累计确诊病例数为2071689人,为亚洲第七,死亡23580人。其他疫情确诊病例在20万人以上的国家为以色列、摩洛哥、突尼斯、利比亚、埃及和阿尔及利亚等国。

伴随全球经济衰退,新冠疫情对中东国家的直接冲击巨大。海合会国家资本市场的损失创下数十年来的最高纪录,而非海合会国家,如埃及、摩洛哥和突尼斯的国内投资、旅游业和汇款等主要经济活动骤减,资本流入减少,股市动荡,投资前景低迷。2020年中东经济大幅萎缩,除埃及外,各国经济均是负增长。国际货币基金组织和世界银行2021年4月的报告分别认为2020年中东经济萎缩3.4%和3.8%。疫情造成2020年中东经济损失2020亿美元,实际人均国内生产总值下降5.3%。<sup>③</sup>虽然2021年世界经济整体态势较之2020年出现明显复苏反弹,加之油价较长时期的高位运行,中东经济形势明显好于2020年,预测地区经济总体增长超出4%。但疫情仍然使当前不少中东国家遭遇经济下行、财政危机、失业率骤增、民生困难、极端组织兴风作浪和难民问题加剧人道主义危机等挑战,尤其是黎巴嫩、伊朗、伊拉克、也门和苏丹等,其国家安全、经济和社会治理面临严峻考验。总之,新冠疫情大流行加重了中东国家治理危机,放大了这些国家的治理痼疾和发展短板,成为当今中东在转型动荡期面对的大挑战。

---

① 王林聪主编:《新冠肺炎疫情影响下的中东局势》(中东发展报告2020~2021),社会科学文献出版社2021年版,第4页。

② *The Middle East Economic Digest*, Nov. 15, 2021.

③ 王林聪主编:《新冠肺炎疫情影响下的中东局势》(中东发展报告2020~2021),社会科学文献出版社2021年版,第55页。