

中东国家新一轮关系缓和探析

金良祥

[内容摘要] 自2020年特朗普政府执政后期开始,以色列与阿联酋等阿拉伯国家建立外交关系为重要体现,中东国家间关系开启了新一轮缓和。本轮缓和具有涉及国家数量众多、议题广泛以及意愿深切等特点。美国中东收缩战略、地区国家难以继续支撑各自恶性竞争势力范围的窘况以及各自聚焦经济增长和民生改善的国内政治,构成了中东国家间缓和的内外条件,也为缓和奠定了坚实基础。但另一方面,因受到巴勒斯坦问题、教派矛盾以及美国搅局等因素的制约,本轮缓和仍将难以实现构建地区新秩序的前景,松散但趋稳将是未来一段时间中东地区安全形势的基本特点。

[关键词] 中东地区秩序 中东缓和 美国中东战略

[作者简介] 金良祥,上海国际问题研究院副研究员

“缓和(détente)”一词来源于法语,是指国家间政治关系更加放松和更加平静的状态。^① 在国际关系领域,“缓和”则是指国家之间通过对话和谈判等手段实现紧张关系的松解,尤其特指始于1969年美苏之间所采取定期举行元首会晤等外交手段所取得的矛盾软化、危机降温的关系状态。^② 本文所探讨的中东国家缓和则是指中东地区国家在经历了美国战略收缩背景下紧张争夺势力范围之后,所出现的高层频繁互访、积极对话的外交现象,以及在此基础上所形成的地区内国家之间的矛盾软化和热点降温的局面,与美苏关系20世纪70年代出现的历经紧张争夺之后的降温状态具有类似性。在国际政治中,政治、经济、安全和外交

^① 参见《朗文当代英汉双解词典》,商务印书馆1988年版,第382页。

^② Michael Hunt, *The World Transformed: 1945 to the Present: A Documentary Reader*, New York: Oxford University Press, pp. 269 ~ 274.

等各个领域密不可分,特定领域内的对抗常常导致其他领域内的关系紧张,某一领域内的良性进展也会导致其他领域内的关系缓和。

长期以来,中东地区处于霍布斯文化中“所有人反对所有人”的状态,以色列、阿拉伯国家、伊朗和土耳其等各方力量之间相互冲突龃龉不断。期间,它们相互之间也出现过短暂和局部的缓和,包括20世纪70年代末埃及和以色列建立外交关系,20世纪90年代约旦与以色列建交,2007年时任伊朗总统内贾德应邀出席海湾阿拉伯国家合作委员会(以下简称海合会)峰会等,土耳其和以色列一度保持正常往来等。但上述缓和不仅范围非常有限,而且没有进一步深入发展。本轮缓和始于2020年美国特朗普政府推动以色列与阿拉伯国家建立外交关系,加速于2021年以来伊朗、土耳其和阿拉伯国家之间的频繁对话和互访。与以往相比,本轮中东国家间关系缓和具有涉及国家众多、议题广泛以及缓和愿望强烈等特点,且建立在外部干扰相对较少、内部动因增强的背景之下。正值美国主导的中东地区秩序崩溃时期,本轮缓和虽因受到多种因素制约尚难以达到冰释前嫌并过渡到构建地区新秩序的水平,但有望为地区秩序转型创造条件,并成为其形成过程中的重要环节。中东处于连接欧亚非三大洲的地理枢纽位置,在俄乌冲突背景下,其作为重要资源来源的战略地位进一步凸显。对本轮中东国家缓和互动特点、动因以及前景的探讨具有重要的现实意义。

一、中东国家缓和的特点

历经一段时间的紧张博弈之后,2020年中东国家间以缓和为目标的互动明显增加,与此前中东国家缓和的间歇性和局部性相比,具有一些新的特点。

(一) 涉及国家范围广

此轮地区内缓和分别在以下几条阵线同时展开:一是阿拉伯国家内部的缓和。2021年1月5日第41届海合会首脑会议在沙特西部城市欧拉举行,与会领导人签署《欧拉宣言》,沙特、阿联酋、埃及和巴林等与卡塔尔宣布恢复全面外交关系,标志着海合会国家内部关系实现了缓和,翻过了2017年沙卡断交危机的一

页。2021年11月阿联酋外长访问叙利亚,以及2022年3月叙利亚总统访问阿联酋,则意味着叙利亚2011年以来遭到孤立的局面正在改变,叙利亚开始重返阿拉伯大家庭。

二是以色列和阿拉伯国家间的缓和。2020年,以色列加速了与阿拉伯国家缓和关系的进程,并先后与阿联酋、巴林、摩洛哥和苏丹等阿拉伯国家正式建立外交关系,使得以色列与上述各国的关系从“地下”浮出“水面”,开启了与阿拉伯国家的第二波建交高潮。^①

三是伊朗和海湾国家之间的缓和。历经美国战略收缩背景下的紧张博弈之后,2021年初至2022年4月,伊朗与沙特在伊拉克就双方关系中的问题举行了五轮会谈,且相互表达恢复外交关系和重建使馆的愿望;^②2021年3月阿联酋国家安全顾问塔赫农·本·扎耶德访问了伊朗,得到了伊朗总统莱希的接见,意味着海湾国家与伊朗关系缓和的另一重要环节取得了重要进展。^③2022年8月,阿联酋向伊朗派驻大使,标志两国关系正式恢复。而卡塔尔、阿曼以及科威特等其他海湾阿拉伯国家与伊朗一直保持正常外交关系,在沙伊缓和的背景下,它们与伊朗的关系继续向前发展。比如,2022年2月伊朗总统莱希访问了卡塔尔,^④5月卡塔尔埃米尔塔米姆访问了伊朗,^⑤互访频率和相互重视从另一个侧面表明伊朗和海湾国家的关系正走向正常发展的轨道。

四是土耳其和阿拉伯国家间缓和。在与卡塔尔保持战略关系的同时,土耳其与其他海湾国家关系也出现了积极进展。2021年11月,阿联酋事实上的最高决策者阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德·阿勒纳哈扬访问了土耳其,与土

① Omar H. Rahman, “The Emergence of GCC-Israel Relations in a Changing Middle East,” pp. 1 ~ 11, <https://www.brookings.edu/research/the-emergence-of-gcc-israel-relations-in-a-changing-middle-east/>.

② “Iran, Saudi Arabia to Reach Agreement Soon; Iraqi PM,” <https://www.tehrantimes.com/news/472234/Iran-Saudi-Arabia-to-reach-agreement-soon-Iraqi-PM>.

③ “Iran, UAE Begin with the Easiest,” <https://www.tehrantimes.com/news/467808/Iran-UAE-begin-with-the-easiest>.

④ “Raisi Visit to Qatar Provides Opportunity to Strengthen Ties with Persian Gulf States,” <https://www.tehrantimes.com/news/470455/Raisi-visit-to-Qatar-provides-opportunity-to-strengthen-ties>.

⑤ “Ayatollah Khamenei Meets Emir of Qatar, Urges Arab Action on Palestine,” <https://www.tehrantimes.com/news/472535/Ayatollah-Khamenei-meets-emir-of-Qatar-urges-Arab-action-on>.

土耳其举行了各种层次的会谈,双方在穆斯林兄弟会、卡塔尔断交等一系列问题上的矛盾开始消融;^①2022年2月,土耳其总统埃尔多安访问阿联酋,意味着双边关系进一步改善。^②而埃尔多安4月下旬访问沙特则意味着土沙关系已经走出2018年10月“卡舒吉事件”的阴影,逐步走向正常。^③此外,埃及也对土耳其所释放的改善关系的积极信号给予正面评价,双方因为埃尔多安支持埃及穆斯林兄弟会问题而恶化的双边关系也可望于近期松动。^④

五是以色列和土耳其之间的缓和。以色列总统在2022年3月上旬访问土耳其,是2008年以来以色列访问土耳其的最高领导人,意味着自2010年“马尔马拉号事件”以来以土敌对关系开始解冻。^⑤2022年8月双方宣布恢复全面外交关系。2010年土耳其马尔马拉号轮船装载人道主义物资前往巴勒斯坦加沙,但遭到以色列军警登船袭击,多名船上人员伤亡,土以关系陷入冰点。此后,因为以穆斯林兄弟会为背景的埃尔多安政府支持同样是穆斯林兄弟会背景的巴勒斯坦哈马斯,土以关系一直没有走出“马尔马拉号事件”所造成的困局。

总而言之,除了伊朗和以色列仍然保持敌对关系之外,各条阵线上的国家之间均有不同形式和不同程度的缓和,所涉及国家数量之多,所涉及地理范围之广,超过此前缓和经历。

(二) 改善相互之间关系的诚意深切

沙特和伊朗的矛盾是中东地区主要矛盾之一,在很大程度上界定了中东地区国家间关系的演进方向。客观而言,在两国关系发展进程中,相互之间关于改善关系的表态并不鲜见,但很多只是外交辞令,只是为了免于陷入外交被动而作

① “Turkey, UAE Sign Cooperation Agreements as They Restore Ties,” <https://apnews.com/article/business-middle-east-turkey-united-arab-emirates-foreign-policy-dc79cf9ec3403c796519943522a544af>.

② “Turkey-UAE Sign 13 Agreements During Erdogan’s Visit,” <https://www.hurriyetdailynews.com/president-erdogan-due-to-visit-uae-on-feb-14-15-171482>.

③ “Talks with Riyadh to Open Door to New Era: Erdogan,” <https://www.hurriyetdailynews.com/erdogan-meets-saudi-leaders-in-first-visit-since-khashoggi-killing-173375>.

④ “Egypt Hails Turkey’s Signals Towards Mutual Dialogue,” <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/egypt-hails-turkeys-signals-towards-mutual-dialogue/2205866>.

⑤ “Israeli President Herzog in Rare Visit to Turkey,” <https://www.hurriyetdailynews.com/israeli-president-due-to-visit-turkey-for-reconciliation-of-ties-172063>.

出的姿态。但此轮互动双方表达改善关系诚意之恳切,在两国关系近二十年的历史中实属罕见。莱希当选之初便明确表示,伊朗和沙特间“对话没有障碍”并准备重开使馆。^① 沙特王储穆罕默德·萨勒曼在2022年3月3日接受采访时表示,伊朗和沙特是不能相互摆脱的永恒邻居,必须找到共处的方法。^② 言语之中虽有无奈之意,但更多体现了新的与伊朗相处的务实精神。不仅如此,双方还于2020~2021年间就缓和关系在伊拉克举行了五轮会谈,其中第五轮会谈是在沙特对境内什叶派人士执行死刑之后举行,表明伊朗在克服教派矛盾方面表现出了更为理性的立场。

除了沙伊缓和以外,其他国家之间的关系缓和也不同程度地体现了诚意。土耳其和沙特关系之所以能够缓和,很大程度上在于土耳其在关键的“卡舒吉事件”上作出了实质性让步,即同意将“卡舒吉事件”的审判权交给沙特,消除了土沙关系中的实质性障碍。^③ 土埃关系之所以出现缓和,很大程度上在于土耳其同意埃方要求关闭埃反政府势力电视频道在土耳其的办公室,显示了改善关系的诚意。^④

阿联酋和叙利亚之间以及阿联酋与土耳其之间均实现了互访。阿联酋、巴林、阿曼、摩洛哥等与以色列新建交国家在建交之后均与以色列有不同程度的深度互动,2022年3月31日上述国家的外长参加了美国国务卿布林肯主持的峰会。^⑤ 上述密集互动均不同程度地反映了中东国家之间缓和一度因为地缘政治竞争而趋于紧张的矛盾。

(三) 涉及议题非常宽广

与以往地区国家之间缓和关系主要关注安全和外交问题不同,本轮缓和互

① “Ayatollah Raisi Breaks the Ice of Iran-Saudi Relations,” <https://www.tehrantimes.com/news/463398/Ayatollah-Raisi-breaks-the-ice-of-Iran-Saudi-relations>.

② Caroline Mimbs Nyce, “The Atlantic Daily: Mohammed Bin Salman’s Absolute Power,” <https://www.theatlantic.com/newsletters/archive/2022/03/mohammed-bin-salman-saudi-arabia/626555/>.

③ “Khashoggi Fiancée to Appeal Turkey Court’s Decision to Transfer Murder Trial to Riyadh,” <https://www.middleeasteye.net/news/khashoggi-turkey-court-confirms-transfer-murder-trial-saudi-arabia>.

④ “Egypt: Opposition Channel to Leave Turkey Amid Cairo-Ankara Rapprochement,” <https://www.middleeasteye.net/news/egypt-turkey-rapprochement-opposition-channel-stops-broadcasting>.

⑤ Lahav Harkov, “Negev Summit Succeeded Beyond Expectations, Israel Envoy Tells ‘Post’,” <https://www.jpost.com/israel-news/politics-and-diplomacy/article-702907>.

动涉及政治、经济和安全政策等广泛议题。2021年以来伊朗和沙特在伊拉克举行了五轮会谈,议题包括恢复外交关系和也门问题;2020年以色列与阿拉伯国家的缓和不仅涉及如何联合应对伊朗威胁,还包括发展经贸关系、加强科技合作等内容。以色列总统赫尔佐克2022年3月访问土耳其,双方会谈内容不仅包括恢复外交关系,还包括互派大使、提升经贸关系、增加投资、加强能源合作等。^①土耳其和阿联酋高层互访在涉及恢复外交关系的同时还包括经济合作计划。2021年11月阿联酋阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德访问土耳其时宣布成立100亿美元的基金支持对土耳其的投资,2022年2月埃尔多安访问阿联酋时双方又签署了13个合作协议,涉及多个领域。^②阿联酋国家安全顾问塔赫农·本·扎耶德访问伊朗时,双方谈及了货物中转、能源、交通、卫生以及投资等领域的合作。^③

二、新一轮缓和的内外条件

中东国家新一轮缓和涉及国家之广泛、所涉及议题之宽广以及所表达诚意之深切在当代中东历史上并不多见。之所以如此,原因既在于外部条件的变化,也在于其深刻的内部动力。

(一)美国的战略收缩为中东国家缓和提供了外部条件。尽管美国在多大程度上撤出中东以及在中东地区保留多大规模的战略存在仍是学界争论的焦点之一,但美国不愿意在中东地区投入更多的战略资源已是不争的事实。^④自奥巴马2009年入主白宫以后,美国不愿意按照以色列和沙特等盟友的要求对伊朗实施更为强硬的政策,以消除来自伊朗的安全威胁,也没有按照以色列和沙特等国的要求通过发动大规模的军事行动推翻叙利亚阿萨德政权。特朗普政府虽推动了

① “Israeli President Herzog in Rare Visit to Turkey,” <https://www.hurriyetdailynews.com/israeli-president-due-to-visit-turkey-for-reconciliation-of-ties-172063>.

② “Turkey-UAE Sign 13 Agreements During Erdogan’s Visit,” <https://www.hurriyetdailynews.com/president-erdogan-due-to-visit-uae-on-feb-14-15-171482>.

③ “Iran, UAE Begin with the Easiest,” <https://www.tehrantimes.com/news/467808/Iran-UAE-begin-with-the-easiest>.

④ Steven Simon and Jonathan Stevenson, “The End of Pax Americana: Why Washington’s Middle East Pullback Makes Sense,” *Foreign Affairs*, November/December 2015, pp. 2 ~ 10.

以色列与部分阿拉伯国家建立外交关系,但也不愿在沙特油田遭到袭击之后采取更为强硬的针对伊朗的措施。^①拜登政府同样采取了从中东抽离的政策,2021年8月31日从阿富汗仓促撤军更是让阿拉伯国家有理由质疑美国是否能够提供安全保护的问题。^②

美国作为对中东具有最大影响的外部大国不愿深度卷入地区问题的政策,虽然引起了一些国家的强烈不满,但也客观地为地区国家摆脱对美依赖并通过相互间积极互动维护安全创造了外部条件。一些地区国家曾经采取过一些激进的手段维护自身安全,比如,沙特曾试图在海合会、阿拉伯和伊斯兰国家三个层次上构建遏制伊朗的联盟,^③然而,这些对抗性政策并未增强它们各自的安全。经历挫折之后,它们也不得不最终通过缓和的方式实现安全,这尤其构成了沙特和伊朗关系缓和的重要背景。以色列虽没有采取实质性措施缓和与伊朗的关系,但选择了与阿拉伯国家缓和关系并试图构筑对抗伊朗威胁的阵线这一维护安全的路径,显然也是以美国战略收缩为背景。

相反,如果美国继续在中东地区保持强势存在,并不计成本地支持其盟友,那么以色列和沙特等国就仍然会把依赖美国作为其安全政策的重要支柱,而不会主动实施与其他国家缓和的政策。

(二)地区大国无力继续争夺势力范围的窘境是本轮缓和的地区条件。在美国力量式微的背景下,中东地区大国竞相争夺势力范围,填补战略真空。伊朗利用2003年以后伊拉克什叶派掌权的时机扩大在该国的影响,并在叙利亚内战背景下通过支持阿萨德政权实现了在叙利亚的军事存在,构建并巩固了“什叶派新月地带”。^④面对伊朗威胁,沙特曾在海合会、阿拉伯和伊斯兰世界三个层次上构筑遏制伊朗的联盟。土耳其则利用邻国内乱之机加强了在伊拉克和叙利亚库尔

① International Crisis Group Report, “A Time for Talks: Toward Dialogue between the Gulf States and Iran,” p. 5, <http://icg-prod.53.amazonaws.com/226-a-time-for-talks.pdf>.

② Kirsten Fontenrose, “What the Arab Gulf Is Thinking After the Afghanistan Withdrawal,” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/what-the-arab-gulf-is-thinking-after-the-afghanistan-withdrawal/>.

③ 金良祥:《中东地区反伊朗力量的结盟及其脆弱性》,《现代国际关系》2017年第8期,第51~53页。

④ 汪波:《海湾地区“什叶派新月带”兴起的宗教政治影响》,《阿拉伯世界研究》2009年第1期,第68~72页。

德地区的战略存在,加强与卡塔尔的安全战略关系,并涉足地中海沿岸地区。^①以色列在鼓吹伊朗威胁的同时,积极利用其空中力量打击叙利亚和伊拉克境内伊朗的军事目标,并试图在伊拉克库尔德地区、阿联酋以及阿塞拜疆等国建立遏制伊朗的阵线。^②

尽管如前文所述,各地区大国在后美国时代的地缘政治博弈中均有所得,但另一方面,在获得上述地缘政治利益之后,将难以继续扩大博弈的收益。伊朗在巩固其在什叶派地区的影响力之后,很难进一步向阿拉伯国家纵深推进;沙特已经确立了其在逊尼派阿拉伯国家中的领导地位,但难以继续进入什叶派控制的领地;土耳其也难以向地中海沿岸纵深方向推进,扩张其影响;以色列也已经淋漓尽致地发挥了其在一个相对敌对地区扩大影响的政策。

诚然,伊朗、沙特以及土耳其在扩大地区影响的过程中均不同程度地倚重了什叶派、逊尼派以及亲穆斯林兄弟会等宗教身份资源。然而,扩大地区影响的政策终究是需要一定的经济实力作为支撑,而在新世纪第二个十年里,上述地区大国均因不同的原因,经济上并未实现有意义的增长。伊朗长期遭受美国制裁,经济处于低速增长状况,2019年国内生产总值甚至出现7.8%的负增长;^③沙特等海湾国家的经济则在2008年金融危机以来受到油价低迷的打击,财政收入一度急速萎缩;^④土耳其遭到美国多轮制裁,2021年至2022年甚至出现非常严重的通货膨胀。^⑤此外,各个国家如同其他地区一样,都不同程度受到了2020年以来世纪

① Selcan Hacaoglu, "Mapping the Turkish Military's Expanding Footprint," https://www.washingtonpost.com/business/energy/mapping-the-turkish-militarys-expanding-footprint/2020/08/28/0ac8a114-e8e3-11ea-bf44-0d31e85838a5_story.html.

② Richard Silverstein, "How Israel Is Using Iraq's Kurdistan as a Launchpad to Attack Iran," <https://www.middleeasteye.net/opinion/israel-iran-iraq-kurdistan-launch-pad-attack-how>; Danny Citrinowicz, "Israel and the UAE on Iran: Shared Foe, Different Perspectives," <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/israel-and-uae-iran-shared-foe-different-perspectives>; Omid Shokri, "Azerbaijan-Israel Relations and Iran's National Security Concerns," <https://www.middleeastmonitor.com/20211016-azerbaijan-israel-relations-and-irans-national-security-concerns/>.

③ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: The Great Lockdown*, Washington, DC: International Monetary Fund Publication Services, April 2020, p. 23.

④ Rubina Vohra, "The Impact of Oil Prices on GCC Economies", *International Journal of Business and Science*, Vol. 8, No. 2, 2017, pp. 8 ~ 14.

⑤ "Erdogan Vows to Protect Nation Against Inflation," <https://www.hurriyetdailynews.com/erdogan-vows-to-protect-nation-against-inflation-172808>.

疫情的影响。相对而言,以色列经济所受到的硬伤害相对较轻。

概而言之,见好就收是当前各主要地区大国在缺乏经济实力支撑情况下合乎逻辑的选择。经历竞争“疲惫”之后如何巩固既得利益将是未来一段时间各地区国家的战略选择,因而缓和具有比较坚实的地区环境基础。

(三)构建经济发展所需稳定周边环境是本轮缓和的各自国内条件。长期以来,相对于安全议题而言,发展议题在中东国家中并没有得到应有的重视,但近年来这一情况正在逐渐改变。经济全球化仍然是世界大势,国内经济发展和民生改善越来越成为中东国家政治合法性的重要来源。2011年席卷整个地区的“阿拉伯之春”有所退潮,但仍然不断提醒着中东国家的统治阶层关于民生与稳定的关系。此外,前期竞争势力范围所造成的财政消耗以及新冠疫情对经济的冲击,均不同程度地加剧了地区国家的经济困难,导致经济和民生议题重要性不断提升。

沙特虽然受到“阿拉伯之春”的影响有限,但惊鸿一场之后,更加重视民生改善和经济可持续发展议程。2016年2月,穆罕默德·本·萨勒曼王储亲自主持制订了《沙特2030愿景规划》,内容主要包括减少对石油产业依赖并实现经济多元化、提升公共服务能力等。^①其他海湾阿拉伯国家,如阿联酋、卡塔尔和科威特,以及埃及等也都出台了内容类似突出强调经济发展的愿景规划。土耳其则早在2011年前后便提出《2023愿景》,力争在现代土耳其100周年之际成为世界上第十大经济体,还提出了建设横跨中亚连接中国和欧洲的交通通道的“中间走廊计划”。^②伊朗最高宗教领袖于2012年提出“抵抗经济”的概念,于2019年伊斯兰革命胜利40周年之际宣布伊斯兰革命进入第二个40年,重要内容之一便是发展经济和科技。^③2021年莱希担任总统之后,非常重视经济和民生问题,截至

^① The Kingdom of Saudi Arabia, “Saudi Vision 2030,” pp. 1 ~ 85, https://www.vision2030.gov.sa/media/rc0b5oy1/saudi_vision2030.pdf.

^② Tristan Kenderdine and Peter Buesky, “Middle Corridor—Policy Development and Trade Potential of the Trans-Caspian International Transport Route,” *ADB Working Paper Series*, No. 1268, pp. 1 ~ 22, <https://www.adb.org/publications/middle-corridor-policy-development-trade-potential>.

^③ Sayyid Ali Khamenei, “The ‘Second Phase of the Revolution’ Statement of Addressed to the Iranian Nation,” <https://english.khamenei.ir/news/6415/The-Second-Phase-of-the-Revolution-Statement-addressed-to-the>.

2022年4月上旬,已经19次深入基层省份访贫问苦。^①

中东国家尽管各自情况并不相同,但如何缓解经济压力、发展经济是当前普遍面临的问题,而构建稳定的地区环境不仅是经济增长的前提条件,也是重要手段。缓和相互之间的关系可以减少争夺势力范围所需要的经济资源,使得决策阶层能够集中精力致力于经济发展。同时,缓和相互之间的关系也有利于各国更加充分地使用周边国家的市场和资源。从这个意义上说,本轮中东国家缓和关系具有比较坚实的国内基础。

三、关键制约因素

尽管本轮中东国家间缓和紧张关系的愿望比较强烈,但中东地区各种民族、宗教错综复杂,地缘战略位置比较重要,缓和所面临的制约因素也同样复杂多样。下列因素尤其将具有全局性影响。

(一) 巴勒斯坦问题

2020年,在美国时任总统特朗普的推动之下,以色列与阿联酋、巴林、苏丹以及摩洛哥等阿拉伯国家建立外交关系,标志着以色列对阿外交取得重大突破,以色列与阿拉伯国家的关系进入了新的阶段。此后,以色列仍然不遗余力巩固与阿拉伯建交国的关系,2022年3月成功举行了“内格夫峰会”,以色列、美国以及上述部分建交国外长出席了会议。此外,如前文指出,以色列还与土耳其缓和了关系,是中东国家间关系缓和的一部分。

尽管上述缓和进程以各种有利的地区条件为基础,但这并不意味着以色列与周边国家缓和关系能够从此走上康庄大道,相反,以色列与周边国家关系缓和仍将受到作为诸多中东问题根源的巴勒斯坦问题的制约。巴勒斯坦问题有不同的维度,在当前,其主要表现则是以色列拒绝遵守联合国大会和安理会有关决议,过度使用暴力手段,肆意践踏巴勒斯坦的民族权利。本着“天下穆斯林皆兄

^① “Ayatollah Raisi Wraps up 19th Provincial Visit,” <https://www.tehrantimes.com/news/471464/Ayatollah-Raisi-wraps-up-19th-provincial-visit>.

弟”的宗教情怀,阿拉伯国家民众仍然高度认同巴勒斯坦的民族解放事业,仍然将支持巴勒斯坦的民族解放事业视为国内政治合法性的重要来源。^① 正如著名的伊斯兰问题学者埃斯波西托指出,“以色列对西岸、加沙和耶路撒冷的控制及美以关系都是穆斯林热切关注并引起激烈争论的话题”。^② 再者,沙特、伊朗和土耳其等国家均有争夺伊斯兰世界领导地位的意图,仍将不得不将巴勒斯坦问题视为其争取和巩固其政治地位的重要手段。

虽然以色列与阿拉伯国家和解乃历史趋势,但另一方面,巴勒斯坦问题的制约作用仍然存在。比如,即使是在受到美国方面的压力甚至胁迫以及以色列外交积极争取之下,与以色列建交的阿拉伯国家仍未超过半数,换言之,仍然有一半以上的阿拉伯国家拒绝承认以色列。沙特保持与以色列非公开关系已经是事实,但并未走出与以色列正式建立外交关系的关键一步,其原因很大程度上便在于其对于国内支持巴勒斯坦民意的忌惮。再如,巴勒斯坦问题仍是左右以色列与建交阿拉伯国家关系进退的重要因素。2022年4月中旬,以色列军警进入敏感的宗教场所阿克萨清真寺,并驱离巴勒斯坦民众,引发新一轮巴以冲突,引起周边阿拉伯国家的众怒,遭到包括阿联酋等新建交国的强烈谴责,不仅导致阿以关系总体倒退,而且导致阿拉伯建交国面临道义考验。2022年5月,以色列军警枪杀半岛电视台巴勒斯坦记者希琳的事件再次刺激了阿拉伯和伊斯兰国家的神经。^③

另外,以色列虽然在周边外交关系方面取得了重要突破,但其与伊朗关系缓和的进程仍然遥遥无期,其重要原因之一便是伊朗难以接受继续侵害巴勒斯坦民族权利的以色列国的存在。如果以色列继续侵害巴勒斯坦的民族权利,双方的关系将难以实现转圜。伊朗仍将是中东地区的重要组成部分,没有伊朗的参

^① Omar H. Rahman, “The Emergence of GCC-Israel Relations in a Changing Middle East,” pp. 4 ~ 5, <https://www.brookings.edu/research/the-emergence-of-gcc-israel-relations-in-a-changing-middle-east/>.

^② [美] J. L. 埃斯波西托著, 东方晓等译:《伊斯兰威胁——神话还是现实?》, 社会科学文献出版社 1999 年版, 第 13 页。

^③ “Clashes at Al-Aqsa Draw Regional, International Condemnation,” <https://www.arabnews.com/node/2063956/middle-east>; “World Reacts as Jerusalem Tensions Escalate,” <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/8/world-reacts-to-east-jerusalem-eviction-rallies-israeli-assaults>.

与,缓和即使存在,也是脆弱的。

总而言之,尽管部分阿拉伯国家出于不同的原因,或是迫于美国的压力,或是出于借助以色列经济和科技的需要,与以色列建立了外交关系,但如果以色列不在联合国有关决议框架内回到谈判解决问题的轨道上来,不对其过度使用暴力手段的政策保持一定的克制,其与周边伊斯兰国家缓和关系的进程仍将难以取得更多进展,沙特便是一例。然而,鉴于“极右派将主导以色列的未来”,^①以色列非但难以克制其暴力手段,而且可能在侵害巴勒斯坦民族权利的问题上越走越远。如此,巴勒斯坦问题作为制约以色列与阿拉伯国家和伊朗、土耳其等非阿拉伯伊斯兰国家改善关系的因素仍将长期存在。

(二) 教派矛盾

学术界倾向于认为逊尼派和什叶派之间的教派分野并不是沙特和伊朗两个地区大国矛盾和分歧的根本原因,认为两国紧张博弈的动力主要来自于争夺地区大国地位和现实的国家利益。然而,宗教仍然是沙特和伊朗以及其他地区内国家国内政治合法性的重要来源,延亘千年的正统地位之争仍将是两国为了维持政权稳定不得不争夺的议题。沙特总是强调两大圣寺的守护者身份,伊朗也将自己视为伊斯兰世界的领袖。特别是2003年伊拉克战争之后,伊朗和沙特均将宗教身份作为重要战略资源,推行教缘政治。虽都是出于维护国家利益的目的,但在客观上强化了逊尼派和什叶派宗教身份,导致教派矛盾有所上升。

“作为重要的裂化因素”,教派矛盾“不仅严重影响着相关国家的稳定,也不断冲击着整个地区的局势”,“是中东穆斯林难以治愈的痼疾”。^②近年来,沙特和伊朗关系出现的下行压力,以及一些缓和举动未能持续,原因很大程度上在于教派因素的干扰。沙特以逊尼派为主,常常指责伊朗干涉其东南部什叶派地区事务,而伊朗以什叶派为主,屡屡指责沙特煽动其境内阿拉伯人反抗政府。2016年1月2日,沙特以死刑方式处决了东南省份什叶派反政府宗教人士尼姆尔,引发

^① Dahlia Scheindlin, “Even the Ceasefire Holds, the Far-Right Will Dominate Israel’s Future,” <https://time.com/6050286/israel-ceasefire-far-right-politics/>.

^② 李福泉:《中东伊斯兰教派矛盾的演进与影响》,《国际论坛》2014年第6期,第59页。

伊朗国内强烈抗议,一些激进分子冲击并焚烧沙特驻伊朗大使馆,并进而导致双方断绝了外交关系,双方关系降至冰点。^① 2022年3月中旬,沙特再次以死刑方式处决81人,其中41名为占国内少数的什叶派人士,再度引起了伊朗的不满,导致双方2021年以来的双边谈判一度暂停。^②

缓和与对方的关系将成为沙特和伊朗各自重要战略,为此,双方将不得不更加理性地看待教派矛盾,并约束各自国内教派主义思潮。但可以预期,教派矛盾仍将存在于两国乃至更大范围内的地区互动之中。如何克服教派矛盾所带来的消极影响仍将是两国决策者面临的挑战。

(三) 美国因素

海湾战争以后,美国确立了在中东地区的单极秩序。为了实现以较低的成本掌控地区事务的目的,美国奉行了“拉一派、打一派”的政策。具体而言,美国将中东国家划分为亲美温和国家和反美激进国家两类,前者包括海湾国家、埃及和约旦等,后者包括伊朗、卡扎菲统治下的利比亚、萨达姆统治下的伊拉克以及阿萨德统治下的叙利亚等。上述政策服务了美国掌控地区局势的目的,但制造了分裂,并成为两类国家之间关系难以缓和的现实障碍。部分正是因为得到美国的支持,所谓的温和国家并没有与激进国家缓和关系的动力;也正是因为长期被美国及亲美国家的打压,所谓的激进国家一直愤愤不平,对亲美国家充满敌意。

诚然,美国中东收缩战略已经成为客观事实,并为地区国家构建地区秩序提供了空间,但这并不意味着美国将退出中东的舞台。美国仍然寻求以其“民主自由”价值观念和“实力地位”主导全球秩序,正如拜登2020年在胜选演说中强调指出“美国是全球的灯塔,我们领导世界不是因为实力而成为榜样,而是因为榜样所以有力量”。^③ 收缩只是意味着美国试图以较小的成本掌控地区事务,

^① “Attack on Saudi Embassy Not Justifiable: Govt.” <https://www.tehrantimes.com/news/252032/Attack-on-Saudi-embassy-not-justifiable-govt>.

^② “Iran Halts Negotiations with Saudi Arabia,” <https://www.tehrantimes.com/news/471014/Iran-halts-negotiations-with-Saudi-Arabia>.

^③ “President-elect Joe Biden’s Remarks,” <https://edition.cnn.com/2020/11/07/politics/joe-biden-president-elect-remarks/index.html>.

并使地区秩序沿着有利于美国的方向演进,并不意味着放弃。美国智库兰德公司的一份报告指出,“华盛顿不能假装中东冲突的影响止于该地区的边缘”,“挑战不在于是否留在该地区,而在于我们如何与该地区打交道,以及我们可以通过制订更明智的政策来帮助推进哪些现实目标”。^①

尽管美国正在奉行收缩战略,但仍然将“拉一派、打一派”视为其掌控地区局势的具体政策。特朗普政府时期,美国试图构筑包括海湾国家、以色列、约旦、埃及以及摩洛哥等国在内的“中东版北约”,作为遏制伊朗等国的军事同盟。^② 2022年3月中旬,美国国务卿布林肯参加了以色列主持的包括埃及、阿联酋等以色列建交国外长出席的“内格夫峰会”,并试图将上述峰会机制化为某种形式的安全同盟。^③ 2022年7月,拜登访问以色列和沙特,试图构建“中东防空联盟”以及遏制伊朗的“中东版北约”,仍然是拉帮结派思想的体现。因为各国诉求和利益不同,上述安排有的已经失败,正在尝试的也未必成功。然而,所有这些举措充分表明美国不会放弃其制造分裂、扩大矛盾的地区政策。

另外,地区国家之间的缓和在一定意义上意味着它们通过自己的方式探索实现各自安全的目的,客观上将增强它们的独立性,与美国继续以低成本保持其地区影响力的战略形成了矛盾。收缩并不意味着放弃,美国将难以接受上述前景。在这种情况下,美国更有可能通过制造矛盾的方式维护其在中东地区的影响力,其“败事有余”的一面将更加突显,并对中东国家缓和产生消极影响。

四、地区国家间缓和的前景

中东国家间缓和互动既具有深刻的动因,但也面临各种因素制约,其前景有三种可能:一是前进到构建地区新秩序的阶段,二是退回到以前恶性争夺势力范

^① Dalia Dassa Kaye et al., *Reimagining U. S. Strategy in the Middle East*, Santa Monica: Rand Corporation, 2021, pp. xi-xii.

^② Josh Rogin, “Trump to Unveil Plans for an ‘Arab NATO’ in Saudi Arabia”, <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/05/17/trump-to-unveil-plans-for-an-arab-nato-in-saudi-arabia/>.

^③ Lahav Harkov, “Negev Summit Succeeded Beyond Expectations, Israel Envoy Tells ‘Post’”, <https://www.jpost.com/israel-news/politics-and-diplomacy/article-702907>.

围的时期,三是维持当前趋稳但仍松散的状态,其中第三种可能性最大。

首先,中东国家目前的互动水平远远没有达到能够构建地区新秩序的程度。美国从中东地区的战略收缩为地区大国扩大势力范围提供了空间,经过紧张争夺,伊朗、沙特、土耳其和以色列等基本达到了其实力边界,难以继续向纵深推进,从这个意义上说,中东地区新的力量格局已现雏形。但格局只是秩序的前提条件之一,并不必然意味着秩序的形成。所谓秩序,是指各主要行为体可预期的行为模式,以及特定地域内相对稳定的状态。^①受各种内在的历史恩怨以及外部大国分而治之等政策影响,各主要国家是否已经形成稳定可预期的行为模式,地区大国间关系是否稳定等,均处于仍未可期的状态。

特别需要强调的是,尽管中东是由多个民族组成的多元化地区,涵盖5大民族和25个国家,但后美国时代,中东地区秩序转型能否成功很大程度上取决于阿拉伯国家内部能否保持团结稳定,能否形成稳定的合作机制。阿拉伯国家以4亿人口在中东地区占据压倒性优势,是界定该地区文化特点的伊斯兰教的主体民族,且地理上位于中东的中心位置。这种特殊的地位决定了阿拉伯国家必然成为中东地区秩序建设的核心角色。然而,阿拉伯国家内部尚未形成稳定的机制,阿拉伯国家联盟甚至连定期会晤机制都面临挑战,海合会也因为内部矛盾难以正常发挥职能,各种矛盾仍然困扰着它们的内部团结。阿拉伯国家内部尚不能形成有效的合作机制,中东地区秩序建设仍将任重而道远。

其次,中东国家再次回到之前恶性争夺势力范围的可能性也不大。诚然,中东国家间缓和仍然将受到各种因素的制约,但其动力植根于国内经济发展和稳定的需要,且对各自地区政策持有更为理性的看法。尤其需要强调的是,本轮缓和很大程度上更是中东国家在将近十年的时间内不断试探其他国家的政策底线的基础上所进行政策调整的结果,是试错之后的选择,断然难以不惜经济成本和政治稳定的代价继续推行紧张角逐的政策。

最后,中东国家间缓和既不可能回到过去,短期内也难以实质性地向着构建

^① 关于“秩序”,可参见达巍:《现行国际秩序演变的方向与中国的选择》,《国际问题研究》2021年第1期,第100页。

稳定的地区秩序方向推进,那么其前景将很可能是保持目前趋稳但松散的状态。一方面,寻求稳定的周边环境将成为中东国家既定政策目标。另一方面,地区国家之间难以在短时间内组建各自都能接受、涵盖阿拉伯和非阿拉伯国家的机制,松散将成为国家间关系的新常态。这种松散但趋稳的状态虽然距离实现地区的治理目标尚有一定的距离,但将为未来中东地区秩序构建提供重要前提条件,同样具有重要的意义。

伊拉克总理穆斯塔法·卡迪米 2022 年 4 月 30 日一段关于中东地区秩序的讲话具有深意,他指出:“地区内所有国家的关系出现了真正和广泛的突破,这种突破是基于一种坚定的信念和明智的认识,本地区的未来始于将本地区视为利益交汇而不是利益冲突体系的观点。该体系如果不能解决自身问题,不能消除危机,那么这一体系就不能致力于该地区的经济建设,不能赶上全球发展。”^①伊拉克因长期处于该地区地缘政治斗争的漩涡之中而深受其害,卡迪米作为伊拉克总理为斡旋沙特和伊朗的谈判发挥了重要作用,故而对地区国家关系缓和也有感而发。然而,尽管其对于地区内国家构建地区秩序紧迫性的认识具有一定的代表性,故而也能得到支持,但将其转化为行动和现实仍将经历曲折的道路。

基辛格也曾指出:“中东一方面沉浸在对昔日辉煌的梦想中,另一方面又无力就国家秩序或国际合法性的共同原则达成共识。就组织区域秩序和确保这一秩序同世界其他地区的和平与稳定并行不悖而言,没有哪个地区比中东面临的国际秩序挑战更复杂”。^②基辛格关于中东地区秩序的预言在未来很长一段时间都可能不会过时。

① “Iran, Saudi Arabia to Reach Agreement Soon: Iraqi PM,” <https://www.tehrantimes.com/news/472234/Iran-Saudi-Arabia-to-reach-agreement-soon-Iraqi-PM>.

② [美]亨利·基辛格著,胡利平等译:《世界秩序》,中信出版社 2015 年版,第 115 ~ 116 页。