

拜登政府“新中东政策”评析

唐志超

【内容提要】中东地区的动荡局势与美国中东政策紧密相关。拜登政府中东政策聚焦大国战略竞争和区域威慑，构筑反伊朗地区阵线，严重偏袒以色列并忽视巴勒斯坦权益，试图改变中东地缘政治格局、破坏地区力量平衡。新一轮巴以冲突爆发及其影响外溢标志着拜登政府中东政策走向失败并遭到反噬，其中东收缩战略再次面临重大考验，连同其全球战略受到严重冲击。出于全球战略和总统选举的考量，拜登政府将在剩余任期内集中精力尽快从中东地区冲突中摆脱出来，避免再度直接卷入中东大规模冲突。拜登政府的中东政策目标面临诸多掣肘，多种因素决定其难有作为、难以摆脱失败命运。

【关键词】拜登政府 中东政策 巴以冲突

2023年10月7日，新一轮巴以冲突爆发，标志着拜登政府缓和中东地区紧张局势和推动中东地区一体化两大政策目标均已失败，美国从中东战略收缩再次受到挑战，其大国竞争战略也遭拖累。在此背景下，拜登政府重新调整中东政策，保护以色列安全并支持其军事行动、阻止中东爆发更大规模冲突以避免重陷泥潭则成为主要目标。然而，拜登政府的两大政策目标之间存在根本矛盾，这就决定了其最终难以摆脱中东困局。

新一轮巴以冲突爆发标志着美国中东政策的失败

过去10年，历届美国政府均在中东实行战略收缩政策。拜登政府上台后，出于大国竞争需要，其中东政策在保持总体收缩的同时适度加大了对该地区的投入，推出所谓“新中东政策”。然而，2023年10月爆发的新一轮巴以冲突及随后引发的地区局势持续动荡，使拜登政府的新中东政策面临严峻考验。

根据2022年美国《国家安全战略》和拜登出访沙特期间推出的中东政策新框架，拜登政府规划的未来10年美国中东政策有5项指导原则（伙伴关系、威慑、外交、一体化、价值观）和两大目标（中东地区冲突降

级和一体化），^[1]具体举措包括：从伊拉克和阿富汗撤军；重建与地区盟友伙伴关系；推进“亚伯拉罕进程”，着力促进沙特与以色列关系正常化；推动构建包括以色列、沙特、阿联酋和埃及等国家在内的反伊朗地区联盟；加强对海上航道的控制，推动红海—阿曼湾—波斯湾多国联合舰队（CMF）建设；缓与伊朗矛盾，达成换囚协议，努力重返《伊朗核问题全面协议》（JCPOA）；联手以色列、阿联酋、印度打造“中东版四方机制”（I2U2）；实施中东版全球基础设施和投资计划（PGII），建设“印度—中东—欧洲经济走廊”（IMEC）；推动利比亚和也门停火，调解卡塔尔与沙特矛盾。表面上看，这些政策和措施似乎是为了推动地区局势缓和与一体化，但其实质是为美国的大国竞争战略服务，确保美国在从中东战略收缩的同时，砌垒针对中俄的“小院高墙”和打造新的区域价值链，构建地区威慑体系以遏制伊朗。

然而，拜登政府的新中东政策不仅未能实现其缓和地区紧张局势和推动一体化的目标，反而导致地区冲突升级并加剧了地区局势动荡。新一轮巴以冲突的爆发很大程度上源于美国中东政策的错误。过去10年，美国不再寻求推动巴勒斯坦问题解决与巴以和谈，而是将重点放在推动以色列与阿拉伯国家的和解上。特朗普政府



（新华社图片）

2024年1月8日，伊朗外交部发言人纳赛尔·卡纳尼在德黑兰举行的每周新闻发布会上表示，西亚地区的不安全、不稳定和紧张局势源于美国政府对该地区政治、军事和安全事务的干预，以及其对以色列无限制和无条件的支持。

启动了“亚伯拉罕进程”，推动阿联酋、巴林、摩洛哥和苏丹与以色列关系正常化。拜登政府延续了这一政策，竭力推动沙特与以色列关系正常化，并以以色列为中心构筑新的地区一体化安全架构。这一政策不仅更加偏袒以色列，严重忽视巴勒斯坦利益，也打破了地区力量平衡，破坏了中东战略稳定。新一轮巴以冲突的爆发，既是巴勒斯坦人对自身处境的绝望反击，也是以伊朗为首的地区抵抗阵营对美国孤立伊朗图谋的战略反制。

巴以冲突的爆发及其影响严重外溢表明，拜登政府新中东政策不仅未能实现其主要目标，反而遭到反噬，其力推的沙特与以色列和解、“中东版四方机制”、“印度—中东—欧洲经济走廊”被无限期搁置，“亚伯拉罕进程”前途未卜。同时，为显示对以色列的支持，美国被迫向中东大量增兵，投入大量外交资源为以色列斡旋。这表明拜登政府从中东战略收缩的政策目标已经落空，其新中东政策为大国竞争战略服务与遏制伊朗两大目标一个也未能实现。与中东地区再次涌动反美潮相对照，中国在该地区的受欢迎程度持续上升。伊朗领导的地区抵抗阵营不仅未被孤立，在中东事务中的作用反而显著提升。

美国在中东进退失据

新一轮巴以冲突爆发后，拜登政府在中东陷入“疲于奔命”的危机管理模式。过去几个月，美国在中东主要精力放在应对巴以冲突及其影响外溢上，既要支持以色列打击 Hamas，又要竭力避免巴以冲突外溢升级，更重要的是避免直接卷入大规模冲突和拖累其全球战略。

然而，拜登政府的政策举措和目标本身具有内在矛盾，一方面不断向以色列输送武器弹药，给巴以冲突火上浇油；另一方面又希望冲突尽快停止，避免战事蔓延扩大，这无异于抱薪救火。事实上，巴以冲突不但未向美国所希望的方向发展，反而不断外溢且持续升级，已将美国卷入其中。美国在政治、军事、经济、情报等方面为以色列在加沙开展军事行动提供大力支持，除直接向以色列提供武器弹药和资金外，还向中东派出 2 个航母战斗群、2 艘驱逐舰，增派 4000 多名军人，一方面向地区对手发出威慑，另一方面为以色列的军事行动提供策应和掩护。这意味着，在加沙战场，事实上是美国与以色列联手打击 Hamas。同时，包括美国总统拜登和国务卿布林肯等在内的诸多政府高官不但亲赴以色列为军事行动“站台”，而且在联合国大会和安理会竭力阻挠停火，多次在安理会行使否决权为以色列辩护。美国“一边倒”偏袒以色列的立场和种种行为引发以伊朗为首的地区抵抗阵营的强烈不满。地区抵抗阵营积极采取行动策应 Hamas，在黎巴嫩、叙利亚、伊拉克和红海等地针对美国和以色列目标持续发动袭击，且有不断扩大之势。作为应对，美国以“保护国际航行自由”为名组建红海护航联盟并军事打击胡塞武装，这标志着红海安全危机升级为也门—红海安全危机，巴以冲突已演变为地区冲突，美国事实上已成为中东地区冲突的参与方。

尽管拜登政府仍希望从中东战略收缩，但美国亲自出场打击也门胡塞武装的行为意味着其短期内不但难以从中东脱身，而且将被迫在中东地区投入更多军事资源。

首先，巴以冲突短期内看不到停火迹象，冲突长期化态势明显。以色列在加沙北部的军事行动告一段落后，将重点转向加沙南部，虽然军事行动规模相对缩小，但

还将持续一段时间。以色列对加沙地区的军事行动主要有解救人质、消灭哈马斯、重构加沙安全治理体系三个目标，但目前为止都没有实现。在以色列占领加沙状态下，巴以冲突长期化难以避免。而巴以冲突已严重外溢，中东地区的诸多冲突也表现出明显的联动性。因此，只要巴以不停火，其他地区冲突就难以消停，美国也难以从中东抽身。

其次，巴以冲突外溢效应不断扩大，地区冲突呈现持续升级、多点开花态势。巴以冲突持续外溢升级并演变为中东地区冲突，意味着当前中东地区的主要矛盾已由巴以双方转变为美国—以色列与以伊朗为首的地区抵抗阵营之间的矛盾。美国与也门胡塞武装的冲突可能只是美国陷入中东地区冲突的开端。

再次，美国约束控制地区盟友以色列和威慑地区对手的能力明显下降，难以实现停火和冲突降级的目标。虽然拜登政府支持以色列军事打击哈马斯，但美以在停火、减缓大规模人道主义灾难、未来加沙治理安排、巴以和谈与巴勒斯坦建国、应对来自伊朗及其领导的地区抵抗阵营等问题上分歧不断扩大。面对美国施压，内

塔尼亚胡政府公开表示不会屈服于任何国际压力，要求美国停止对以色列施压。^[2] 拜登政府不仅难以控制由右翼政治势力主导的以色列政府，更担心以色列公开放弃“两国方案”、长期占领加沙，以及在加沙战事告一段落后扩大战端将矛头指向黎巴嫩真主党和伊朗。若以色列与伊朗之间爆发战争，美国从中东战略收缩的目标将彻底落空。随着美国大选临近，为争取国内亲以色列的犹太势力的政治支持，拜登政府对以色列的支持只能增加、不能减少。而只要以色列不停止在加沙的军事行动，中东地区反以反美势力针对以色列和美国的袭击就不会停止。以色列日益成为拜登政府难以承受的战略负资产，其在支持以色列和中东战略收缩之间的张力日益凸显。

美国被迫再次卷入中东地区冲突，给美国的全球战略和中东地区政策带来一系列影响。首先，美国再次卷入中东地区冲突使其战略收缩目标落空，进而影响其全球战略布局。在美国的全球战略布局中，“印太”、东欧是其战略优先区域，中东则属于重要区域。中东地区冲突爆发使中东事务成为美国的紧急优先事项，其政治、



2023年10月18日，一些民众在美国纽约举行集会支持巴勒斯坦人民。

（新华社图片）

外交、军事各类资源被迫紧急投向中东，而同时应对中东、东欧和“印太”三个方向的难题，对美国全球战略实施构成牵制。尤其是巴以冲突爆发后，美国不得不将更多资源从乌克兰转向以色列，对乌克兰的援助甚至一度中断。其次，中东地区冲突改变拜登政府中东政策的方向和路径。拜登政府中东政策被迫由大国竞争战略转向与伊朗领导的地区阵营对抗，且后者可能成为下一阶段中东地区的主要矛盾。此前，拜登政府“新中东政策”标榜外交和价值观的重要性，批评其前任们推行高度军事化的中东政策，然而冲突爆发后自己的中东政策又

从外交转向了军事。在价值观方面，美国对以色列的支持使其宣传的所谓民主、人权和基于规则的国际秩序成为笑柄。阿拉伯媒体称美国对以色列的支持和直接军事干预使中东地区反美情绪急剧上升，美国中东政策的基础进一步坍塌。^[3]最后，拜登对以色列的支持和美国的军事干涉将对中东地区产生严重政治、安全和经济影响。美国对以色列的军事支持实际上延长了巴以冲突，美国军事打击也门胡塞武装使红海安全危机升级，推升中东阵营化对抗，加剧中东动荡扩散，危及也门和平进程与中东缓和潮，威胁中东转型发展大势。

拜登政府剩余任期难有作为

拜登政府剩余任期不足一年，其中东地区将难有作为。2023年10月7日新一轮巴以冲突爆发是拜登政府中东政策的转折点，其前后政策差异巨大。此前，拜登政府中东政策围绕大国竞争和遏制伊朗，希望重塑



2023年11月4日，大批伊朗民众在德黑兰等多个城市举行集会，谴责美国和以色列。

中东战略环境，打造一个“更加平静”的“新”中东，以确保实现战略收缩的目标。巴以冲突爆发后，拜登政府中东政策则主要集中于应对中东危机。从新一轮巴以冲突爆发到2023年年底，拜登政府的中心任务是支持盟友以色列军事打击 Hamas。进入2024年，随着美国总统大选拉开帷幕，拜登政府中东政策将转向支持以色列与防止中东重新陷入大规模动荡并重的新阶段，中心任务是防止中东地区冲突对其连任造成冲击，具体将围绕止损、加分展开。止损主要是避免巴以冲突及其外溢进一步升级，冲击美国全球战略，危及拜登竞选连任的大选选情。出于这些考虑，拜登政府希望以色列尽快缩小军事行动规模，减少巴勒斯坦平民伤亡并允许国际社会扩大人道主义救援，尽快结束对加沙的军事占领并移交给巴勒斯坦新的治理当局。对红海—也门战线，在军事打击胡塞武装、将胡塞武装再次纳入国际恐怖组织名单的同时，拜登政府也明确表示无意与胡塞武装发生冲突，声称只要胡塞武装停止袭击，美国也将停止打击，

并重新考虑将胡塞武装从恐怖组织名单中撤下。美国还私下多次传递信息给伊朗，表示无意与伊朗爆发直接冲突。加分则主要是为大选考虑，可能的政策努力方向包括：推动巴以实现停火、交换人质、就加沙安排达成一致，以及围绕沙特同以色列和解与巴以和谈重启达成一揽子交易等。

然而，无论是止损还是加分，拜登政府实现这两大目标的前景并不乐观。首先，中东局势发展有其自身逻辑，非美国所能左右。无论是巴以冲突还是中东地区其他冲突，美国的影响力都有限，不但无法约束以色列右翼政府，而且其组织的红海护航联盟未能阻止胡塞武装，反而使红海局势进一步恶化。过去 20 年的经验表明，美国在推行战略收缩后，对中东事务的控制力、塑造力明显下降，中东进入“后美国时代”已是大势所趋。其次，拜登政府在任期最后一年实现中东目标面临的掣肘更多。在中东，能否约束以色列，避免与伊朗发生直接对抗，成为影响拜登政府实现其政策目标的关键因素。在国内，受大选影响，拜登政府的政策选择空间更为受限，必须在亲阿、亲以势力中取得平衡。鉴于亲以势力强大，从选票考虑，拜登政府不敢对以色列过度施压。

中东很有可能成为影响拜登竞选连任的“滑铁卢”。拜登因其错误的中东政策和对以色列的无条件支持在美国国内备受诘难。中东问题或成为影响美国 2024 年大选的重要外交议题。美国国内关于巴以冲突以及拜登政府中东政策的反应严重撕裂，党派和代际分歧明显。穆斯林选民、青年一代和民主党左翼对拜登政府中东政策极其不满。^[4] 2023 年 12 月《纽约时报》的一项民调显示，已登记选民中对拜登政府处理巴以冲突的支持率略低于 33%。在 30 岁以下的选民中，对拜登政府处理巴以冲突的支持率为 20%，不支持率高达 45%，理由是拜登过于支持以色列。^[5] 此外，拜登政府对胡塞武装动武也在美国国内激起反对声音。美国对胡塞武装动武后，特朗普讽刺拜登不断在中东制造新战争，共和党人批评拜登未经国会对胡塞武装动武违宪。

总之，拜登政府中东政策高开低走，由宏大战略愿景沦为危机管控，从战略收缩转到再度陷入中东，最终

失败难以避免。这是美国霸权衰落的必然结果。过去十多年，美国一再希望从中东战略收缩，但一次次被拉回中东，显示出其全球战略的错配和失焦，也表明其中东政策具有内在缺陷。美国中东政策的自私性、霸权性、双标性、不平衡性决定了其必然走向失败，同时给中东地区带来动荡。无论谁赢得 2024 年美国总统选举，未来美国都难以从中东脱身。美国中东政策虽然带有一定的不确定性，但中东地区仍将继续成为其绕不开的尖锐挑战和致命痛点。■

作者系中国社会科学院大学教授，中国社会科学院西亚非洲研究所中东发展与治理研究中心主任、研究员

[1] “National Security Strategy,” October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>; “FACT SHEET: The United States Strengthens Cooperation with Middle East Partners to Address 21st Century Challenges,” July 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/07/16/fact-sheet-the-united-states-strengthens-cooperation-with-middle-east-partners-to-address-21st-century-challenges/>.

[2] “Netanyahu’s Apparent Rejection of a Post-war Palestinian State Adds to Tensions with Biden Administration,” January 18, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/01/18/politics/netanyahu-biden-palestinian-state/index.html>.

[3] Micheal Young, “After Gaza, Resentment Against the US Has Sharpened in the Middle East,” January 17, 2024, <https://www.thenationalnews.com/opinion/comment/2024/01/17/after-gaza-resentment-against-the-us-has-sharpened-in-the-middle-east/>.

[4] Tanvi Misra, “‘He Lost Our Votes’: How Biden’s Israel Policy Is Costing Him Dearly in This Critical Swing State,” November, 2023, <https://www.politico.com/news/magazine/2023/11/11/biden-israel-michigan-support-00125320>; “Biden Can’t Escape Protests Over His Backing for Israel, Even in Church,” *CNN*, January 9, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/01/09/politics/joe-biden-protests-israel-hamas-war/index.html>.

[5] Ariel Edwards-Levy, “Biden Gets Low Marks on Israel, Particularly from Young Voters, New Polling Finds,” December 19, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/12/19/politics/biden-poll-israel-gaza-young-voters/index.html>.