

中东地区形势分析与展望

摘要： 受新冠肺炎疫情的影响，2020年中东政局相对平稳，政治动荡态势有所缓和，但中东经济全面衰退，财政承压严重，失业率高企，民生问题趋于恶化。与此同时，大国争夺激烈，中东地区安全形势严峻，多重危机叠加，不确定性凸显。其中，伊朗问题持续升温，危机频发；东地中海问题日益升温，油气资源引发激烈地缘竞争；阿以关系出现重大突破，呈现“交易型和平”的特征；利比亚、也门代理人战争持续，叙利亚政治重建未取得明显进展。同时，域内外大国竞争加剧，阵营分化日益明显。俄罗斯在中东地区虽保持强势，但美国对中东的影响和地位难以被取代。中国在中东安全事务上积极作为，中国倡议彰显大国担当。展望未来，中东经济恢复缓慢，前景堪忧，美国新政府的中东政策将有所调整，热点问题有升有降，但中东安全困境难以扭转，中东地区国家分化组合仍在进行之中，一些国家政局走向充满变数。从长远看，中东国家走出安全困局和发展困境，需要以治理和发展为突破口，提升治理能力和自主发展水平。

关键词： 中东地区 新冠肺炎疫情 伊朗问题 油气资源 安全困境

中东地区长期以来纷争不断，热点频发，深陷安全危机和发展困境。新冠肺炎疫情大流行进一步加剧中东地区政治、经济和社会危机，引发地区性公共卫生危机。据世卫组织统计，截至2020年12月16日，22个阿拉伯国



家累计确诊新冠肺炎病例约 300 万人，死亡 52583 人。另外 3 个非阿拉伯国家中，伊朗累计确诊 1123474 人，死亡 52670 人；土耳其累计确诊 1084109 例，死亡 16881 人；以色列累计确诊 357627 例，死亡 3002 人。整个地区累计确诊病例近 560 余万，累计死亡 125136 人。^① 受医疗资源和防控能力所限，伊朗、叙利亚、也门、利比亚等多国的实际感染人数远比官方公布的数据高得多。新冠肺炎疫情还与地区冲突、经济危机、油价下跌、难民危机等多重危机相互叠加，深刻影响并改变着中东地区的发展和走向。本报告从整体上考察新冠肺炎疫情对中东政治、经济、安全及大国关系的影响，进而分析中东重大热点问题的变化，并对未来中东形势走向予以研判。

一 新冠肺炎疫情蔓延下的中东形势

（一）中东政局相对平稳，政治动荡态势有所缓和

从整体上看，2020 年中东政治发展相对平稳，政局变化起伏不大。在新冠肺炎疫情这一重大公共卫生安全危机的影响下，维护公共卫生安全排在各国政府任务的首位，中东国家内部政治矛盾的尖锐程度有所降低，相比以往，中东国家重大政治危机发生频率有所下降，体现如下特点：

第一，新冠肺炎疫情促使中东国家政府加强对社会的控制力度，在强调政府作用的同时，进一步固化强政府模式，政治强人治理模式得到强化。

第二，政局变动的烈度有所缓和，迟迟未能组阁的一些国家（以色列、伊拉克）完成了组阁。这符合更大威胁催生暂时团结的基本逻辑。同时，几个海湾国家的王位继承较为平稳，逐步实现了政权平稳过渡。长期以来，海湾君主国深受王位继承造成的混乱所带来的困扰。但是，2020 年阿曼和科威特的王位更替均十分顺利。2020 年 1 月 10 日，阿曼苏丹卡布斯因病逝

^① “WHO Coronavirus Disease (COVID - 19) Dashboard”，<https://covid19.who.int/>，最后访问日期：2020 年 12 月 18 日。



世，人们普遍担心的王位继承危机并未发生。1月11日，卡布斯的堂弟海赛姆接掌王位，成为阿曼新苏丹。9月29日，科威特埃米尔萨巴赫去世，他的弟弟纳瓦夫就任新埃米尔，科威特完成王位平稳过渡。2020年海湾国家王位继承问题顺利解决，显示了新时期海湾国家决策者的政治智慧。

第三，政治动荡态势有所缓和，民众抗议浪潮受到遏制。大多数国家的民众抗议或街头政治运动按下“暂停键”。受疫情的现实威胁，一些国家的民众以周五聚礼日为主要动员形式的反政府运动受到遏制，除了黎巴嫩发生民众冲击政府机关部门外，阿尔及利亚、埃及、伊拉克等国没有出现大规模街头抗议活动。

第四，战乱国家政治重建设没有取得实质性进展。无论是叙利亚，还是也门、利比亚等战乱国家，政治重建基本上处于搁浅状态。

第五，政治激进主义思潮受到一定遏制。一些中东国家的精英阶层认真反思政治变革诉求和政治发展道路问题，更理性地看待西方民主制度。特别是疫情冲击下西方国家的被动反应、应对乏力或失当，使得中东国家精英阶层开始对西方的民主样板予以质疑，进而探索适合自身发展路径成为疫情期间知识精英的重要课题。

实际上，由于新冠肺炎疫情的持续蔓延，自下而上的变革压力和自上而下的改革动力减弱。一方面，疫情极大地限制了民间政治动员工作，另一方面，也给政府加强社会控制提供了依据。从而出现了在中东剧变十年之际，政治发展相对平稳的态势。

（二）新冠肺炎疫情和低油价等多重因素叠加，中东经济发展全面衰退

2020年，新冠肺炎疫情在中东各国迅速蔓延，很多国家实施严格的疫情防控措施，正常经济活动受阻。而新冠肺炎疫情在全球范围的扩散，更是导致国际油价大幅下滑，美国西得克萨斯中质油（WTI）价格甚至出现负值极端油价。在新冠肺炎疫情和低油价的双重打击下，2020年，中东经济陷入全面衰退，经济内外平衡承压严重。



1. 中东国家经济陷入全面收缩

根据国际货币基金组织（IMF）估算，2020 年，在中东国家中，除埃及经济保持正增长外，其他国家则陷入全面衰退，而埃及的经济增长率也会从 2019 年的 5.6% 降至 3.5%。2020 年，经济收缩幅度在 5% 以内的中东国家仅有 6 个，分别是卡塔尔（4.5%）、巴林（4.9%）、土耳其（5.0%）、伊朗（5.0%）、也门（5.0%）和约旦（5.0%）。而经济收缩幅度超过（或达到）10% 的中东国家则超过 4 个，分别是利比亚（66.7%）、黎巴嫩（25.0%）、伊拉克（12.1%）和阿曼（10.0%）。

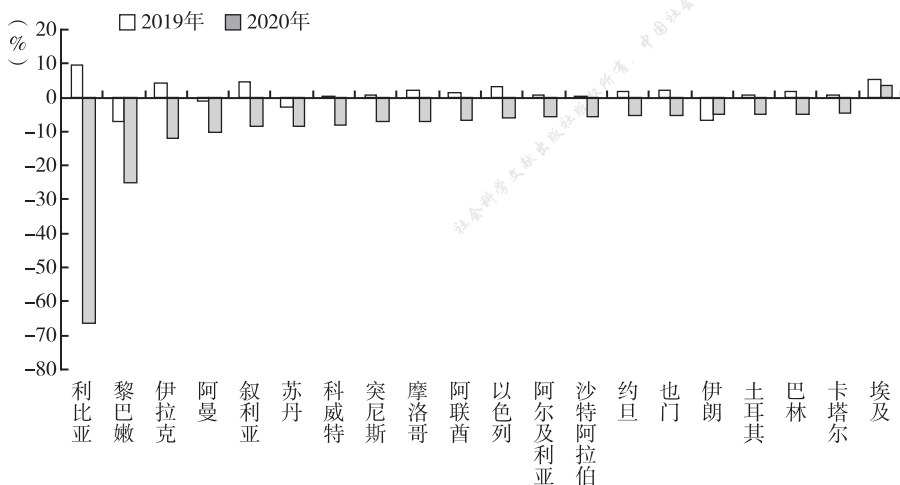


图1 2019~2020 年中东国家 GDP 真实增长率

注：叙利亚数据来自英国经济学人情报社；2020 年数据为预测值。

资料来源：IMF, World Economic Outlook Database, October 2020, in www.imf.org, 访问时间：2020 年 12 月 10 日；EIU, Country Report: Syria, December 2020, p. 11。

2020 年，尽管中东国家经济整体收缩是受低油价和新冠肺炎疫情冲击影响，然而，利比亚、黎巴嫩两国经济陷入严重衰退却有着自身独特性。其中，利比亚主要是因为自 2020 年 1 月中旬起，利比亚东部效忠于“国民军”的部族武装夺取并封锁数十处油田和石油出口终端，迫使利比亚国家石油公司被迫暂停石油出口，石油出口受阻直接导致利比亚经济增速由



2019 年的 9.9% 变为 2020 年的 -66.7%。而 2020 年，黎巴嫩经济收缩幅度由 2019 年 6.9% 进一步上升至 25%，主要原因是该国 2020 年 3 月份宣布无法偿还 12 亿美元到期主权债务，引发系统性经济危机。

2. 中东国家通胀压力整体趋缓，但少数国家出现恶性通胀^①

新冠肺炎疫情扩散导致全球大宗商品价格下滑，有效缓解了中东国家的通胀压力。根据国际货币基金组织的估测，2020 年，该地区有 4 个国家出现通货紧缩现象，分别是卡塔尔、阿联酋、以色列和约旦，四国通胀率分别为 -2.17%、-1.5%、-0.55% 和 -0.28%。此外，该地区很多原本通胀水平较高的国家，国内通胀压力也有所缓解，2020 年，伊朗、土耳其、埃及三个高通胀国家的通胀率分别从 2019 年的 41.0%、15.2% 和 13.9% 降至 30.2%、11.9% 和 5.7%，不过，有 4 个国家通胀率攀升至 50% 以上，其中，苏丹是通胀率最严重和通胀率上升幅度最大的中东国家，该国通胀率由 2019 年的 51.0% 大幅攀升至 141.6%。苏丹通胀率的上升主要源于国家货币超发，汇率贬值，以及粮食严重短缺引发的粮食价格暴涨。

除苏丹外，2020 年，黎巴嫩、叙利亚两国通胀率也有大幅增长，两国通胀率分别从 2019 年的 2.9% 和 13.4% 上升至 85.5% 和 99.2%。黎巴嫩通胀水平的上升主要源于主权债务违约引发的系统性经济危机，而 8 月份，贝鲁特港口爆炸事件导致国家粮库的损毁以及货物进口受阻，进一步推高了国内价格水平。由于叙利亚国内所需粮食及其他货物很多经由贝鲁特港进口，贝鲁特港口爆炸事件也直接增加了叙利亚通胀上行的压力，除受贝鲁特爆炸影响外，2020 年，叙利亚通胀严重也与美国加强对叙经济制裁有关。

3. 中东国家财政承压严重，赤字率大幅上升^②

在财政收入方面，2020 年，疫情冲击导致经济活动停滞以及国际油气价格的大幅下跌，除摩洛哥外，中东国家财政收入与 GDP 之比均出现下滑。

① 此部分数据来自 IMF, World Economic Outlook Database, October 2020, in www.imf.org, 最后访问日期: 2020 年 12 月 10 日。EIU, Country Report: Syria, December 2020.

② IMF, World Economic Outlook Database, October 2020, In www.imf.org, 最后访问日期: 2020 年 12 月 10 日。EIU, Country Report: Syria, December 2020, p. 11.



财政收入与 GDP 之比降幅超过 10% 的国家多达 12 个，其中，油气资源国降幅明显高于非产油国，而处于战乱状态的也门、利比亚、叙利亚等国以及爆发经济危机的黎巴嫩降幅最大。而在财政支出方面，2020 年，由于防疫和医疗支出的增加，以及政府通过实施积极的财政政策缓解疫情对经济的冲击，大多数中东国家财政支出与 GDP 之比不但没有下降，反而有所增加，2020 年，中东国家中仅有叙利亚、苏丹、黎巴嫩等陷入严重政治、经济危机的国家财政支出与 GDP 之比出现大幅下降。此外，埃及、巴林、卡塔尔等国同比也略有下降。除上述几国外，其他中东国家 2020 年财政支出与 GDP 之比同比均有所上升，其中，同比增幅超过 10% 的国家多达 9 个。

表 1 2019 ~ 2020 年中东国家财政平衡的变化

单位：%

	财政收入/GDP			财政支出/GDP			财政盈余/GDP	
	2019 年	2020 年	2020 年 同比变化	2019 年	2020 年	2020 年 同比变化	2019 年	2020 年
卡塔尔	37.5	35.4	-5.6	32.6	32.3	-0.9	4.9	3.1
苏丹	7.9	6.8	-13.9	18.8	13.7	-27.1	-10.9	-6.9
埃及	20.1	19.2	-4.5	27.5	26.6	-3.3	-7.4	-7.4
摩洛哥	25.9	27.5	6.2	30.0	35.3	17.7	-4.1	-7.8
土耳其	29.5	29.0	-1.7	35.2	36.9	4.8	-5.7	-7.9
突尼斯	28.0	25.0	-10.7	31.9	33.1	3.8	-3.9	-8.1
科威特	58.1	56.3	-3.1	52.7	64.8	23.0	5.4	-8.5
约旦	24.3	23.8	-2.1	30.3	32.9	8.6	-6	-9.1
也门	8.5	5.7	-32.9	13.8	14.9	8.0	-5.3	-9.2
伊朗	11.5	9.4	-18.3	17.0	18.9	11.2	-5.5	-9.5
阿联酋	29.8	26.0	-12.8	30.6	35.9	17.3	-0.8	-9.9
沙特阿拉伯	31.2	28.4	-9.0	35.6	38.9	9.3	-4.4	-10.5
叙利亚	6.0	0.0	-100.0	18.3	10.7	-41.5	-12.3	-10.7
阿尔及利亚	32.6	28.2	-13.5	38.2	39.6	3.7	-5.6	-11.4
以色列	35.3	33.6	-4.8	39.2	46.5	18.6	-3.9	-12.9
巴林	22.5	19.3	-14.2	33.1	32.4	-2.1	-10.6	-13.1



续表

	财政收入/GDP			财政支出/GDP			财政盈余/GDP	
	2019 年	2020 年	2020 年 同比变化	2019 年	2020 年	2020 年 同比变化	2019 年	2020 年
黎巴嫩	21.1	12.0	-43.1	31.6	28.5	-9.8	-10.5	-16.5
伊拉克	36.5	30.7	-15.9	35.6	48.3	35.7	0.9	-17.6
阿曼	37.1	30.7	-17.3	44.2	49.4	11.8	-7.1	-18.7
利比亚	104.0	62.0	-40.4	101.8	165.0	62.1	2.2	-103.0

注：叙利亚数据来自英国经济学人情报社；2020 年数据为预测值。

资料来源：IMF, World Economic Outlook Database, October 2020, in www.imf.org, 访问时间：2020 年 12 月 10 日；EIU, Country Report: Syria, December 2020, p. 11。

由于财政收入同比大幅下降，而支出反而有所增长，2020 年，中东国家中，除卡塔尔仍保持有财政盈余外，其他国家均出现财政赤字。根据国际货币基金组织估测，2020 年，除卡塔尔外，其他中东国家的赤字率均超过 5%，而赤字率超过 10% 的国家多达 9 个。

4. 中东国家经济外部平衡遭受严重冲击^①

除对经济内部平衡构成系统性冲击，2020 年，受新冠肺炎疫情肆虐和国际能源价格大幅下跌影响，中东国家经济的外部平衡也受到严重冲击，其主要表现在进出口贸易萎缩、经常项目账户赤字增大、外债负担加重、外汇储备下降等几个方面。

首先，在新冠肺炎疫情和低油价的双重冲击下，中东国家货物进出口贸易大幅萎缩。根据英国经济学人情报社（EIU）的估测，2020 年，中东国家货物进出口贸易总额同比下降 22.1%，由 2019 年的 24156 亿美元降至 18822 亿美元，其中，货物出口贸易额由 2019 年的 13080 亿美元降至 9482 亿美元，同比下降 27.5%，货物进口贸易额则从 11077 亿美元降至 9340 亿美元，同比下降 15.7%。由于货物出口降幅远高于货物进口降幅，2020 年，中东国家货物贸易盈余由 2019 年的 2003 亿美元降至 107 亿美元，同比降幅高达 94.7%。受贸易盈余下降影响，2020 年，中东国家经常项目账户将会

^① 此部分数据来自英国经济学人情报社各国国别报告 2020 年第 12 期。

出现 1640 亿美元的赤字，而在 2019 年，中东国家经常项目账户尚能保持 943 亿美元的盈余。

其次，为了应对疫情扩散对本国经济的冲击，中东国家在国际市场大幅举债导致外债规模大幅增加。根据英国经济学人情报社估测，2020 年，中东国家外债总额增加 603 亿美元，由 2019 年的 19394 亿美元增至 19997 亿美元。其中，外债总额增幅超过 5% 的中东国家总共有 6 个，分别是埃及（15.8%）、以色列（11.6%）、叙利亚（11.5%）、摩洛哥（9.0%）、阿曼（5.7%）和卡塔尔（5.6%）。

最后，中东国家由于经常项目盈余大幅下降，并且动用外汇储备应对疫情冲击，2020 年外汇储备规模大幅下降。根据英国经济学人情报社估测，2020 年，中东国家外汇储备规模将减少 1194 亿美元，由 2019 年的 13827 亿美元降至 12633 亿美元，同比降幅高达 8.6%。2020 年，外汇储备规模同比降幅超过 10% 的中东国家总共有 12 个，分别是巴林（55.0%）、叙利亚（38.7%）、伊拉克（28.3%）、苏丹（25.7%）、也门（23.8%）、伊朗（23.3%）、阿尔及利亚（22.3%）、埃及（17.5%）、土耳其（15.3%）、黎巴嫩（14.6%）、阿联酋（13.8%）和沙特阿拉伯（10.9%）。

（三）中东安全形势严峻，多重危机叠加

2020 年中东安全形势总体较为动荡、脆弱，地区矛盾与冲突有增无减，传统与非传统安全危机交织爆发，地区危机向全领域、广区域发展。伊朗与美国、以色列、沙特等国的较量持续升级并不时引发地区性局势紧张。叙利亚、利比亚和也门三场战争依然僵持不下，未能取得突破。以“伊斯兰国”“基地”组织为主的恐怖组织虽遭严重削弱，但仍不时制造恐怖威胁。东地中海问题构成地区新热点，域内外国家围绕油气和地缘政治利益激烈博弈。新冠肺炎疫情大流行与地区冲突、经济危机、油价危机相互叠加，公共卫生安全、网络安全、难民危机、恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散等非传统安全问题突出。域内外大国地缘政治竞争激烈，地区格局加速变化，威胁中东战略稳定根基。



1. 地区安全局势严峻，稳定性脆弱，不确定性凸显

2020 年，中东安全形势较 2019 年更加严峻。虽然现有战争与冲突的烈度有所下降，但冲突面持续扩大，陆海区域相连，地区安全挑战日益多样，新旧矛盾与冲突相互交织，区域性动荡特征非常明显。美国、以色列与伊朗冲突加剧，导致地区紧张局势升级。叙利亚战争无重大转机，美国、土耳其两国军队驻叙长期化态势明显。2020 年初爆发伊德利卜战事，俄罗斯、叙利亚与土耳其各有得失，被迫妥协，之后年内未再现重大军事冲突。利比亚战局发生大逆转，内战逐步演变为“代理人战争”，“叙利亚化”态势愈发明显。土耳其力挺的黎波里政府，从叙利亚战场转移大量雇佣军前往利比亚参战，从而一举改变战局，不仅打破国民军对的黎波里持续近一年的围攻，还转守为攻，挥师东进。土耳其与俄罗斯、阿联酋、埃及三国围绕东部战事展开激烈政治与军事斗争。也门战争依然持续，人道主义灾难加重，沙特深陷也门“泥潭”。胡塞武装不时向沙特境内目标发射导弹和开展无人机袭击，对沙特构成严重安全威胁，西方对沙特的批评声日增。

2020 年，中东地区还爆发诸多新危机：伊拉克、黎巴嫩、苏丹三国局势呈现动荡。美沙与伊朗在伊拉克激烈博弈，致使伊拉克局势动荡。黎巴嫩化学物品大爆炸，加剧该国政局动荡。围绕油气资源勘探开发，东地中海问题持续升温，土耳其与希腊、埃及、法国关系持续紧张。特朗普女婿库什纳亲手打造的“世纪交易”终于出炉，此举虽促成以色列与阿联酋、巴林、苏丹和摩洛哥四国关系正常化，却使得巴以关系更趋紧张，加剧巴勒斯坦问题的边缘化。

2. 伊朗问题持续升温，危机频发

伊朗与美国、沙特、以色列、阿联酋的博弈日益激烈，对抗持续升级，严重冲击地区稳定局势。继 2018 年 5 月美国宣布退出伊核协议并重新对伊朗实施制裁，2019 年 5 月对伊朗实施“零石油出口”极限施压政策之后，2020 年美国继续对伊朗加大施压。一是不断加码制裁，扩大制裁范围。2020 年 1 月，美国宣布对 17 家伊朗金属和矿业企业以及 8 名高官实施制



裁。10月，美对18家伊朗银行实施制裁。11月美大选后，特朗普因担心拜登上台后重返伊核协议，宣布将在短期内对伊朗施加“大量”制裁。几乎每隔两天就宣布对伊朗实施新的制裁。国务卿蓬佩奥称，特朗普政府对伊朗共计实施了77轮制裁，制裁目标包括1700多个个人和实体。^①二是加快推动沙特、阿联酋、苏丹、阿曼等阿拉伯国家与以色列的和解进程，组建地区反伊朗联合阵线——“中东战略联盟”，试图全面遏制伊朗。2020年8月和9月，以色列先后与阿联酋、巴林签署协议，实现了关系正常化。10月，苏丹与以色列实现关系正常化。12月，摩洛哥与以色列实现关系正常化。三是对伊朗所谓“地区扩张行径”采取反制行动，在伊拉克、黎巴嫩、叙利亚、也门等地阻击伊朗，打击亲伊势力。以色列针对伊朗在叙利亚的军事目标多次发动攻击。以色列国防军领导人披露，一年来以军对伊朗实施了包括网络攻击、秘密行动在内的各种进攻性行动高达500多次，导致伊朗“活动下降”，大量武器库被摧毁，向叙运输武器航班数量减少，驻叙人数大幅减少。^②在伊拉克，多名亲伊朗的民兵组织高级领导人被美军打死，其中包括“人民动员部队”副指挥官阿布·马赫迪·穆汉迪斯。四是对伊朗负责海外军事行动和核计划的高级指挥官采取清除行动。2020年1月，美军在伊拉克打死伊朗伊斯兰革命卫队高级指挥官苏莱曼尼。11月，以色列在德黑兰暗杀伊朗高级核物理学家穆赫辛·法赫里扎德。^③伊朗则针锋相对采取各种反制措施，双方在叙利亚、也门、巴勒斯坦、黎巴嫩、巴林、卡塔

① Nick Wadhams and Saleha Mohsin, “Trump Set Record Sanctions Use That Biden Is Likely to Keep”, Bloomberg, December 9, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-12-09/trump-set-record-sanctions-use-that-biden-is-likely-to-maintain>, 最后访问日期: 2020年12月20日。

② Anna Ahronheim, “Rise in Israeli strikes in Syria has led to decrease of Iranian activity”, <https://www.jpost.com/middle-east/rise-in-israeli-strikes-in-syria-has-led-to-decrease-of-iranian-activity-651716>, December 10, 2020, 最后访问日期: 2020年12月20日。

③ “Iran’s Top Nuclear Scientist Killed in Ambush, State Media Say”, <https://www.nytimes.com/2020/11/27/world/middleeast/iran-nuclear-scientist-assassinated-mohsen-fakhrizadeh.html>, November 27, 2020, 最后访问日期: 2020年12月20日。



尔、伊拉克以及波斯湾开展激烈较量，热战与冷战并行。为报复苏莱曼尼被害，伊朗将美军列为“恐怖组织”，并对特朗普等36名美高官发布逮捕令，2020年1月伊朗对美军驻伊拉克军事基地实施报复，发射10多枚导弹。一年来，美军驻伊拉克基地和美驻伊拉克大使馆多次遭袭。3月，美军驻伊拉克军事基地遭30多枚火箭弹袭击，造成2名美军士兵和1名英军士兵死亡。特朗普被迫加快了从伊拉克撤军的步伐。

3. 域内外大国竞争加剧，阵营分化日益明显

当前，中东地区出现权力真空，阿拉伯和伊斯兰世界分裂加剧，地区大国竞争已成为冲突的主要根源。土耳其、沙特、伊朗、阿联酋、卡塔尔、以色列等国家战略自主性不断增强，纷纷在地区政治、外交和安全事务发声，试图重塑地区秩序。这几个国家在地区范围内多个战场激烈博弈，战场已从中东拓展到中亚、南亚、东南亚和非洲。海湾阿拉伯国家和以色列与土耳其、伊朗两个非阿拉伯国家的对抗，构成了当前地区格局与地缘政治发展的鲜明特征。与此同时，域外大国博弈出现新态势。特朗普在其四年任期的最后一年将阻止俄罗斯填补地区权力真空提升为美国中东政策的主要任务，积极推动建立“中东战略联盟”。俄罗斯的地区影响力继续保持上升势头。俄罗斯在稳固叙利亚政局的同时，加大了对北非和红海的投入。俄罗斯在利比亚通过派遣雇佣军，支持东部的国民军，与埃及和阿联酋联手，增大对利比亚事务的影响力。继获得叙利亚军事基地之后，俄军又在红海沿岸获得新的落脚点。2020年11月，俄罗斯与苏丹就在苏丹设立俄罗斯海军后勤保障基地签署协议，这是俄罗斯在红海和印度洋的第一个军事基地，可谓是重大政治和军事突破。欧盟在中东问题上竭力发声，尤其是法国和德国在东地中海问题、利比亚问题、海湾问题和伊朗问题上表现比较突出，与此同时，欧盟与土耳其的分歧明显，双方的矛盾进一步加深。

（四）大国与中东关系出现新变化

2020年大国与中东关系的主要特征是：大国在中东的竞争更加全方位，多领域。一方面，大国在自己的传统势力范围稳固以往的优势；另一方面，



在新的热点区域和新兴的利益领域，大国选准机会精准发力。与此同时，大国与地区盟友之间的关系也正在经历新的调整，对中东局势的影响也更加复杂。

1. 美国作为在中东具有传统影响力的大国，对中东局势的影响和地位仍难以被取代

特朗普政府一方面从中东整体战略收缩，从叙利亚和伊拉克进行“战术撤军”，另一方面在伊朗问题上持续打压伊朗，加码制裁。美国还在调解阿以关系方面推出新举措，出台“世纪协议”，斡旋以色列与部分阿拉伯国家关系，力图主导未来阿以关系的走向。

在伊朗问题上，美国连续保持对伊朗的制裁和高压，除了继续推动对伊核计划负责人及其领导的机构实施新制裁外，美国还悍然发动对伊朗军事要员进行“定点清除”的行动。2020年1月，美国暗杀伊朗伊斯兰革命卫队“圣城旅”指挥官苏莱曼尼，使得美伊关系一度处于高度紧张对峙状态。10月18日，联合国安理会解除对伊朗的武器禁运。此前，美国却向联合国安理会提出了无限期延长对伊朗武器禁运的决议，但遭到了安理会的拒绝。在国际社会力图挽救伊核协议的情况下，美国不断推出制裁伊朗的新措施，并且多次派遣远程轰炸机巡航海湾地区。美伊关系的紧张与对峙加剧了海湾安全局势的紧张，也加剧了大国进一步在海湾地区的竞争。

在叙利亚问题上，美国的作用明显弱于俄罗斯，但美国并不甘心。特朗普政府虽一度宣布从叙利亚撤军，却又找借口继续在叙驻军，占据叙利亚油田，捞取实惠。美国还在叙利亚库尔德人问题上与土耳其做交易，放任土耳其军队进入叙利亚库尔德人势力范围，同时保持同库尔德武装的联系。美国还不忘拉拢土耳其，破坏俄罗斯、伊朗、土耳其的关系，在有关叙利亚制宪委员会组建的国际斡旋中设置障碍，从中作梗，影响叙利亚政治重建进程。

在阿以冲突问题上，美国仍然是主要调解者，特朗普政府迫切希望在任期内有所作为。2020年1月，特朗普公布了所谓推动解决巴勒斯坦与以色列



列问题的“世纪协议”。该协议得到以色列方面的支持，但遭到巴勒斯坦坚决反对。2020年8月以来，特朗普还先后促成阿联酋、巴林、苏丹、摩洛哥等国与以色列实现关系正常化，展示了美国主导的中东和平的实力和目的。值得关注的是，在新一轮阿以关系互动中，俄罗斯、欧盟等大国虽严重缺位，但还是对美国过于“亲以抑巴”的政策提出批评。

在阿富汗问题上，和谈进程取得进展。2020年2月29日，美国与阿富汗塔利班签订和平协议，同一天美国还与阿富汗加尼政府发表了联合声明，美国要分阶段撤军（从当时1.3万人减至8000多人），同时塔利班承诺阿富汗不再庇护任何激进组织或恐怖组织打击美国及其西方盟友。12月2日，在阿富汗政府与阿富汗塔利班之间就路线图达成协议的当天，美国国防部也宣布到2021年1月中旬将进一步将驻阿富汗美军降至2000多人，仅保留2处大型的军事基地。

2. 俄罗斯继续在中东地区保持强势，进一步巩固在海湾地区、叙利亚、伊朗等问题上的影响力，同时在中东外围投棋布子，破解西方的围堵

俄罗斯在2019年提出“波斯湾地区集体安全构想”后，不断加强与海湾地区国家的接触，在伊核问题上与伊朗立场保持一致，反对美国进一步制裁伊朗。在利比亚问题上，俄罗斯支持东部的国民军武装，但在利比亚民族团结政府2020年8月提出全面永久停火协议后，俄罗斯也表示支持利比亚实现停火。2020年11月底，俄罗斯总统普京批准了在苏丹设立军事基地的协议。俄罗斯在中东边缘地区频频动作意图明显，试图通过在利比亚、非洲之角、纳卡、苏丹等地区精准发力，突破美国和西方对俄罗斯的包围，中东及其外围成为俄罗斯反制西方的重要阵地。但是，从整体上看，俄罗斯除了在军售、民用核技术推广等少数领域外，仍然不具备在中东地区与美国全面对抗的能力。

3. 欧盟继续在中东热点问题上维持传统影响力

限于自身的实力，欧盟在中东问题上一直寻求与国际社会合作，重视与美国协调立场。2020年12月2日，欧盟发布了《全球变局下的欧美新议程》政策文件，文件主张：“欧盟和美国应当密切合作，为中东和平进



程中具有重大意义的政治进步创造条件，欧盟将继续解决海湾地区的安全问题，支持缓和紧张局势，为建立信任和包容性安全架构创造条件。”^① 欧盟希望与美国在中东地区进行政治与安全等事务上的合作，维护欧盟在中东的政治、经济、安全等利益。欧盟虽然在整体上不具备与美国、俄罗斯在中东地区展开竞争的实力，但法国、意大利等欧盟国家在黎巴嫩、利比亚等问题上正在争夺发言权和施加影响力。欧盟还在伊核问题、东地中海油气争夺等问题上加大与中东相关国家协调立场的力度，力图谋取更实际的经济利益。

4. 中国在中东安全事务上积极作为，中国倡议彰显大国担当

中东正面临百年未有之大变局，地区秩序正在重构，中国不能缺位，应把握战略机遇，加强战略谋划，以“稳中有进”为基调，积极参与这一历史性进程。在地区和平与安全问题上要更积极、更有力地参与地区热点事务解决，为地区提供公共安全产品。2019年12月，中国政府在北京首次举办中东安全论坛。外交部部长助理陈晓东在论坛上表示，中东的和平安全、稳定发展是中国的期许所向、利益所在、担当所系。通过举办中东安全论坛，中方希望为各方在中东安全治理领域打开新思路、探索新方式提供有益平台。^② 2020年10月，针对海湾安全局势，国务委员兼外交部部长王毅在出席安理会海湾地区局势部长级磋商会议时就缓和海湾地区紧张局势提出了共建一个“和平”“安全”和“稳定”的海湾的三点建议，并明确提出中国政府愿意搭建一个海湾地区多边对话平台，为缓和紧张局势注入动力，争取形成维护地区和平稳定的新共识。^③

① “Joint Communication to the European, the Parliament, the European Council, and the Council: A New EU_ US Agenda for Global Change”，最后访问日期：2020年12月14日。

② 郑明达：《中东安全论坛在京开幕》，《人民日报》2019年11月28日第3版。

③ 《王毅出席联合国安理会海湾地区局势部长级会议》，中华人民共和国外交部网站，2020年10月21日，<http://new.fmprc.gov.cn/web/wjzbzd/t1825529.shtml>。



二 中东地区主要热点问题呈现新变化

（一）东地中海问题日益升温，油气资源引发激烈地缘竞争

21 世纪以来，东地中海发现大量天然气，引发地区国家的开发浪潮以及激烈的资源争夺战。东地中海博弈主要围绕天然气资源归属和天然气运输管道建设两大主题展开，但近年来地缘政治冲突属性显著上升。东地中海问题的核心矛盾是土耳其对该区域油气资源的诉求得不到满足，由此激发土耳其与塞浦路斯、希腊、埃及、以色列、法国和利比亚东部势力的矛盾。东地中海油气大发现不仅改变了中东传统能源格局，还对地区安全、中东格局的调整有着重要影响。东地中海问题日趋升温，既反映了能源争夺的激烈程度，又投射出地区格局的剧烈变化，反映了美欧在东地中海的颓势，地区国家在区域内事务上影响力增强这一战略趋势。

1. 天然气大发现打破地区平静

西亚北非地区是全球油气资源最富集的区域，但在东地中海地区（涵盖埃及、以色列、巴勒斯坦、约旦、黎巴嫩、叙利亚、土耳其、塞浦路斯、希腊和利比亚等国家）一直没有重大的油气资源发现，区内国家大多缺油少气。进入 21 世纪，随着勘探技术不断发展，东地中海海底逐渐发现大量天然气。美国国家地质调查局预测，东地中海天然气储量可能达 122 万亿立方英尺。^① 天然气资源带来的乐观经济前景促使东地中海国家纷纷加入勘探行列。以色列、埃及、塞浦路斯三国在其海域的勘探取得一系列重大发现。仅以色列的天然气财富就价值 600 亿美元。2010 年以色列发现的列维坦（Leviathan）气田，储量达 18 万亿~22 万亿立方英尺，可满足以色列 100 多年的需求。以色列一举改变了没有油气、只能依靠进口的困局，实现了能

^① Schenk, Kirschbaum, Charpentier, Klett, Brownfield, Pitman, Cook, M. E. Tennyson, "Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the Levant Basin Province, Eastern Mediterranean", *U. S. Geological Survey Fact Sheet 2010 - 3014*, 2010, p. 4.



源独立的梦想。

天然气大发现牵动了各方神经，随之而来的是围绕天然气资源的博弈与冲突。油气资源争夺是当前东地中海博弈的最大动力，也是各方博弈的焦点。当前东地中海油气资源的博弈主要围绕两大主题展开。一是海上边界划分问题，焦点是土耳其与希腊、塞浦路斯之间围绕天然气勘探开发的冲突。二是天然气海底运输管线问题，焦点是“东地中海天然气管道”（EastMed Pipeline）的规划和建设将土耳其排除在外。

2019年1月，埃及、塞浦路斯、希腊、以色列、意大利、约旦和巴勒斯坦7国宣布成立“东地中海天然气论坛”（EMGF），总部设在开罗，以协调天然气管道建设。2020年1月2日，以色列、塞浦路斯、希腊3国签署《东地中海天然气管道建设协议》。该管道始于以色列，经塞浦路斯将天然气输送至希腊，再通过跨亚得里亚海输气管道（Trans-Adriatic Pipeline），最终并入欧洲天然气管道网。该管道完成后每年将向欧洲输送约100亿立方米天然气。土耳其强烈反对“东地中海天然气管道”建设，对将土耳其排除在外的东地中海天然气论坛持强烈批评态度，指责该论坛是针对土耳其和塞浦路斯土耳其族人的政治行为，无助于地区和平与合作。2020年1月，土耳其总统埃尔多安声称：“我们的目标是使土耳其成为全球能源枢纽。土耳其从不谋求加剧地区局势紧张，我们在东地中海勘探油气资源的唯一目的在于保护我国和‘北塞浦路斯土耳其共和国’的利益。”^①当前，塞浦路斯的专属经济区环绕岛屿四周，塞浦路斯政府的天然气开发遭到土耳其等力量的反对。土耳其明确表示，不允许任何在土耳其和“北塞浦路斯”海域的采气行动。2018年以来，土耳其向塞浦路斯专属经济区派出了4艘地质勘探船，2019年土耳其还出动多艘军舰阻止塞方的勘探活动，一度引起局势紧张。2019年和2020年夏，土耳其和希腊、法国的军舰还发生过大规模对峙事件。土耳其与埃及、以色列之间也有矛盾。这主要与2019年11月土耳其

① “We Aim to Make Turkey a Global Energy Hub”, The Republic of Turkey Directorate of Communications, <https://www.iletisim.gov.tr/english/haberler/detay/we-aim-to-make-turkey-a-global-energy-hub>, January 8, 2020, 最后访问日期：2020年12月6日。



与利比亚民族团结政府签署海上划界协议有关，埃及、希腊、塞浦路斯和以色列均认为土耳其此举属于“私下瓜分”地中海，严重侵害了东地中海诸国的权益。

2. 围绕天然气资源和地缘政治利益，域内外各国激烈博弈

当前，东地中海局势骤然紧张，牵涉该地区诸多矛盾，搅动地缘政治关系的调整。除了油气资源大发现外，土耳其的地区政策日益激进、俄罗斯重返地中海并建立军事基地、伊朗在东地中海影响力日益增大等因素也非常关键。可以说，东地中海问题既是油气资源之争，也是地缘政治矛盾的产物，地缘政治正重新回归东地中海。^①当前在东地中海涉及三对主要矛盾。

首先，自然资源的争夺，主要是天然气勘探开发权以及由此衍生的海上边界划分的争议，这主要涉及地区所有国家。

其次，领土与主权之争。该问题深深嵌入地区内部纷繁复杂的历史遗留问题之中，既包括巴以问题、黎以问题、塞浦路斯问题三大领土与主权争端，也包括阿拉伯犹太、希腊土耳其这两组民族矛盾等。目前，土耳其、“北塞”与希腊、塞浦路斯之间的矛盾最为尖锐。此外，以色列与巴勒斯坦、黎巴嫩之间未实现和平，也导致资源纠纷与领土主权之争搅在一起，不过这一矛盾并不突出。

最后，地缘政治之争。东地中海问题日益突出，与近年来中东局势发展、地区格局变化紧密相关，与巴以冲突、叙利亚战争、利比亚内战以及大国博弈有着密切联系。这既涉及环东地中海诸国如土耳其、埃及、以色列、希腊和塞浦路斯的关系，也牵涉美国、俄罗斯、沙特、阿联酋、伊朗等国以及欧盟的利益调整与变化。具体而言，俄罗斯借助叙利亚战争扩大在东地中海的影响力，美欧在东地中海发挥的作用显著下降并带来地区权力真空，伊朗影响力西扩至东地中海并打通从德黑兰到东地中海的“战略走廊”，土耳其采取强势地区外交并与地区多国同时交恶，“4+2”（以色列、埃及、塞

^① Eric Edelman and Gen Charles Chuck Wald, “A Return to Geopolitics in the Mediterranean”, *The National Interest*, August 3, 2019.



浦路斯、希腊4国加上沙特、阿联酋)反土耳其地区新联盟日益成形,这些新的发展态势都对东地中海局势稳定造成了负面影响。

土耳其在东地中海危机中扮演了关键角色。土耳其在东地中海采取的进攻性策略,一方面跟埃尔多安总统的个性以及其内外政策紧密相关,另一方面也是出于利益考虑。首先,土耳其能源资源非常匮乏,迫切希望能在东地中海油气大发现中分得一杯羹。土耳其还致力于打造地区能源枢纽,正在大力推动由俄罗斯、中亚、伊朗和伊拉克的油气西输到欧洲的管道建设。而修建地中海海底天然气管线将绕过土耳其。其次,土耳其积极实施“蓝色国土”(Blue Homeland)战略,向海洋要国土。土耳其退役海军少将兼海军参谋长齐哈特·亚希(Cihat Yaycı)公开声称土耳其应重振奥斯曼帝国的精神,向希腊索取爱琴海上一些岛屿的主权。^①这不仅被视为土耳其要扩大领土的声明,也凸显了土耳其新的前沿防御原则。再次,长期以来土耳其一直以“北塞”看护人自居,认为自己有义务维护“北塞”的天然气利益。最后,近年来土耳其在中东乱局中推行咄咄逼人的地区外交政策,希望借机扩大土耳其的影响,加强与埃及、阿联酋、沙特等国对地区领导权的争夺。

由此看来,东地中海天然气的发现对地区发展、稳定以及国际关系都产生了重要影响。东地中海天然气和地缘政治竞争不断加剧损害了地区的和平与稳定,加剧了地区国家的对立和冲突。2019年以来,“东地中海天然气论坛”成立,土耳其派军舰阻止塞浦路斯和希腊的钻井活动,土耳其和希腊、法国开展针锋相对的海上军演,土耳其出兵利比亚与埃及、阿联酋和俄罗斯等国对抗等一系列举动直接触发了东地中海的紧张局势。东地中海局势短期内难以平复。一方面,资源和海上领土之争,再加上传统的阿以、土希矛盾,这些都很难在短时期内找到解决之道。另一方面,从全球和地区格局看,当前中东正面临地区格局崩溃,西方势力萎缩,地区内部“诸侯”激

① “Turkish Naval Chief's Removal from Active Duty Sparks Talk of Military Power Struggle”, <https://ahvalnews.com/turkish-armed-forces/turkish-naval-chiefs-removal-active-duty-sparks-talk-military-power-struggle>, May 18, 2020, 最后访问日期:2020年5月20日。



烈争霸这一新的战略环境，而这一大变局短期也不会结束，它必然将深刻影响着东地中海局势。

（二）阿以关系展现新的趋势性变化

长期以来，阿拉伯国家与以色列的关系是影响中东局势的一个根源性问题，战争、冲突、对抗和互不承认是阿以关系的常态。2020 年虽然巴勒斯坦与以色列的关系仍然处于冰封时期，但部分阿拉伯国家和以色列的关系明显缓和，阿以关系获得突破性的发展，阿以关系呈现新的趋势性变化。

1. 美国推出“中东和平新计划”

2020 年 1 月 28 日，特朗普政府正式公布被称作“世纪协议”的“中东和平新计划”。该计划承认耶路撒冷为以色列不可分割的首都，承认以色列对约旦河谷以及约旦河西岸犹太人定居点的主权。由于美国明显偏袒以色列一方，巴勒斯坦当局多次明确表示将拒绝接受“中东和平新计划”。巴勒斯坦 Hamas 武装与以色列在加沙的冲突时有发生，Hamas 使用火箭弹和热气球袭击以色列南部，以色列国防军报复性空袭加沙地带的 Hamas 和杰哈德军事目标。阿拉伯国家内部对“中东和平新计划”的态度出现分化。虽然阿盟发表声明拒绝接受和推行该计划，但是阿拉伯国家对该计划普遍没有表现出激烈反应，沙特、埃及、卡塔尔和阿联酋等国甚至发布声明欢迎这一计划。

“中东和平新计划”公布后恰逢新冠肺炎疫情暴发，巴以双方在疫情防控上存在一定程度的协调和合作。但是随着以色列当局决定执行该计划的相关内容以后，巴以关系陷入低谷。2020 年 4 月 20 日，以色列列库德集团与蓝白党签署联合协议，计划从 7 月 1 日开始对约旦河谷和约旦河西岸犹太人定居点“实施主权”。2020 年 5 月 19 日，巴勒斯坦当局宣布停止履行与美国及以色列达成的一切协议和备忘录。以色列方面声称已做好与巴勒斯坦武装在约旦河西岸爆发军事冲突的准备。巴以关系从有限合作后退到“无协议”状态，美国主导的“中东和平新计划”的出台，并没有对巴以重启和谈带来积极的影响。



2. 阿拉伯国家与以色列关系出现重大突破

由于巴以关系的长期僵持，以色列另辟蹊径，寻求“没有巴勒斯坦参与”的阿以和平进程。2020年8月13日，阿联酋与以色列宣布将实现关系全面正常化。阿联酋成为继埃及、约旦和毛里塔尼亚^①后又一个与以色列实现关系正常化的阿拉伯国家，也是第一个与以色列实现关系正常化的海湾阿拉伯国家。9月11日，特朗普宣布巴林与以色列达成“和平协议”。9月15日，以色列、阿联酋和巴林三国代表在白宫签署《亚伯拉罕协议》。此后，苏丹和摩洛哥在2020年10月23日和12月10日相继宣布与以色列实现全面关系正常化。在4个月内先后有4个阿拉伯国家与以色列实现关系正常化，阿拉伯国家与以色列之间的关系出现重大突破。

在宣布实现关系正常化后，以色列与阿联酋、巴林、苏丹之间的高层互访与合作迅速展开。2020年10月20日，阿联酋代表团历史性访问以色列，双方领导人被邀请进行互访。此后，两国开通了定期往来航班并达成相互免除入境签证协议。10月18日，巴林与以色列签署联合公报正式建立全面外交关系，双方达成多项经贸合作协议，特别是在网络安全领域展开务实合作。11月下旬，以色列代表团访问苏丹，双方计划将在经济和人道主义领域开展合作。

阿以关系的迅速改善并非没有先兆。近年来，阿联酋、苏丹等阿拉伯国家与以色列在经贸等领域的合作日趋紧密，双方实现关系正常化早有预兆。2020年2月，以色列总理内塔尼亚胡与苏丹联合主权委员会主席布尔汉在乌干达会面，双方同意开启关系正常化进程。新冠肺炎疫情在中东地区暴发后，阿联酋与以色列合作抗击疫情，双方企业在医疗项目上进行了合作，5月和6月均有阿提哈德航空公司运送援助巴勒斯坦医疗物资的货运航班降落在本-古里安机场。

在巴以问题日益边缘化的背景下，美国特朗普政府主导了本轮阿以

① 毛里塔尼亚在1999年与以色列建立大使级外交关系，但是在2009年1月冻结与以色列的外交关系，双方于2010年3月正式断交。



关系正常化进程。自中东变局以来，巴以问题在地区地缘政治中的重要性下降，伊朗成为美国、阿拉伯国家和以色列遏制的共同目标，推动阿以关系正常化有助于美国在中东地区的重要盟友突破道义障碍，加强在抗衡伊朗方面的合作。阿以关系正常化进一步巩固了美国在中东地区的“反伊朗”联盟，使得美国在中东减少投入后还能够最大程度地实现其地区利益。

然而，应该看到 2020 年新一轮阿以关系的改善呈现“交易型和平”的特征。美国特朗普政府通过利益交换促使阿拉伯国家与以色列关系正常化。阿联酋与以色列实现关系正常化后，以色列同意美国向阿联酋出售 F-35 战机等一系列先进武器装备。在苏丹与以色列宣布实现关系正常化当天，美国宣布在苏丹向恐怖主义受害者赔付 3.35 亿美元后会将其从“支持恐怖主义国家”名单中移除。摩洛哥与以色列实现关系正常化的同时，美国承认摩洛哥对西撒哈拉的主权，并决定将在西撒哈拉城市达赫拉设立领事馆。美国、以色列和部分阿拉伯国家通过“交易型和平”实现关系正常化，能否得到阿拉伯国家的普遍认同，仍然需要时间来检验。事实上，特朗普政府通过利益交换，诱使部分阿拉伯国家与以媾和，引起其他阿拉伯国家对自身利益受损的担忧，如阿尔及利亚谴责摩洛哥并批评美国承认摩洛哥对西撒哈拉地区的主权。

（三）海湾局势跌宕起伏，伊朗问题持续升温

1. 美伊关系持续紧张，伊朗问题升温

2019 年 5 月以来，美国及其地区盟友与伊朗及其地区代理人之间的紧张关系持续升级。这一敌对趋势在 2020 年并未缓解，2020 年年初，美国在伊拉克击杀伊朗苏莱曼尼将军和伊拉克民兵组织人民动员军指挥官穆罕迪斯，11 月伊朗顶级核科学家法赫里扎德在德黑兰遭暗杀，2020 年两次重大袭杀事件暴露出以美、伊为首的两大联盟在海湾地区的激烈对抗。从整体来看，以美、伊为首的两大联盟的对抗呈现有管控的冲突升级特征。

第一，苏莱曼尼被暗杀一度将美伊推向战争边缘。苏莱曼尼在 1 月 3



日被袭杀后，美国迅速向海湾地区增兵，威慑伊朗的报复行为。5日，伊朗宣布不再遵守《联合全面行动计划》（即“伊核协议”）。8日，伊朗在间接预警后向美国驻伊拉克的阿萨德空军基地发射多枚导弹，虽然没有造成美军死亡，但对百余名美国士兵造成脑损伤。这引起了国际社会对美伊发生大规模战争的担忧，但最终美国排除了军事手段回应的可能，只是宣布对伊朗增加新的制裁。^①随后，美伊在海湾地区不断发生小规模摩擦，但都竭力避免大规模武装冲突。

第二，伊朗频繁使用不对称威慑手段袭扰美军。面对美国的战略压力，伊朗采用“整体战略克制加局部战略威慑”的手段予以应对。一方面，伊朗不仅促使伊拉克议会通过敦促美军撤离伊拉克的议案，而且支持伊拉克民兵组织多次向美国驻伊拉克基地附近发射火箭弹。另一方面，伊朗频繁使用导弹快艇袭扰美国在波斯湾的海军。例如4月15日，美军一支海军编队在波斯湾水域演习时，伊朗11艘导弹快艇突然闯入。伊朗的不对称威慑行为意在対驻海湾地区的美军直接造成压力，又不至于引起美国的大规模军事报复。

第三，美国怂恿地区盟友对伊朗发动冒险行动。一方面，以色列数次采取行动，破坏伊朗的核计划进程和国家稳定。伊朗阿巴斯港在5月因遭受大规模网络袭击而被迫关闭数日，伊朗的纳坦兹核设施在7月发生爆炸并引起火灾，伊朗顶级核科学家11月被刺杀身亡，国际社会普遍认为这些行动背后都有以色列的影子。另一方面，阿联酋与以色列关系正常化之后，阿联酋立即加大了对伊朗的战略挑衅。8月20日，阿联酋海岸警卫队的舰艇，向1艘伊朗船只开火，致2名伊朗船员死亡。

总之，2020年，美伊两大联盟在海湾地区对抗依然激烈。双方都致力于尽可能增强自身的战略实力并削弱对方的力量。同时，双方的紧张敌对行为都较为克制，尽量避免相关对抗引起大规模的武装冲突。

^① “The Soleimani Killing’s Regional Implications”, *Strategic Comments*, Vol. 26, No. 2, pp. i – iii.



2. 沙特深陷也门内战，代理人战争难以平息

在“阿拉伯之春”洪流的冲击下，也门在2011年爆发了大规模民众抗议。前总统萨利赫下台之后，也门没能完成和平的政治转型，而是陷入了血腥内战之中。2020年，也门和平进程进展十分有限，内战仍在持续。

第一，沙特领导的联军与胡塞武装深陷平衡威慑。所谓平衡威慑，就是指敌对双方具有威慑彼此的战略能力。沙特于2015年领导联军在也门发动“果断风暴”行动以来，不仅通过海陆空封锁降低胡塞武装的生存能力，而且对胡塞武装控制地区发动了2.1万次的空袭。然而，沙特领导的联军无力彻底击败胡塞武装。从2019年开始，胡塞武装通过导弹和无人机袭击，建立起了对沙特的不对称威慑能力，其中最为知名的行动是2019年9月袭击沙特的石油设施。2020年2月、6月、11月，胡塞武装3次向沙特境内发射导弹，向沙特施加停战压力。

第二，也门境内多股武装力量仍在混战当中。一是也门政府军与胡塞武装在马里卜激战。从2015年秋季之后，亲胡塞力量与反胡塞集团就在也门形成战略僵持之势。近两年，胡塞武装在与政府军的对抗中处于优势。2020年，哈迪政府军与胡塞武装主要在马里卜省西部和南部展开激战。二是政府军与南方过渡委员会在也门南部爆发冲突。2017年，南方过渡委员会成立，与政府军发生冲突，并寻求地区自治。2019年8月，双方再次爆发冲突，最终在11月达成规定权力分配的《利雅得协议》，然而协议并未得到有效执行。2020年4月，南方过渡委员会再次宣布实行自治，并占领政府设施和亚丁银行。7月，在沙特斡旋下，双方同意加快执行《利雅得协议》，危机暂时被解除。

第三，也门的人道主义危机愈演愈烈。联合国称也门是全世界人道主义危机最严重的国家。近年来，联军对荷台达港进行持续封锁，也门进口贸易严重受阻，燃料、食品、医药等物资极为短缺。2020年，也门的人道主义危机雪上加霜，在新冠肺炎疫情猖獗、货币持续贬值、极端天气造成的洪涝、非洲蝗虫破坏农作物等多重因素冲击下，也门民众的生活状况

更加艰辛。截止到 2020 年 11 月，也门战争已造成 23 万人死亡，42 万人沦为难民，375 万人流离失所。也门 3000 万人口中，约 80% 需要某种形式援助，2000 万人缺少食物，1900 万人无法获得清洁水，天花已造成 3700 人死亡。^①

（四）新冠肺炎疫情对中东社会经济的严重冲击和影响

新冠肺炎疫情全球扩散导致国际能源价格下跌，疫情在中东地区的迅速蔓延对中东国家经济发展构成全面冲击。根据英国经济学人情报社的估计，2020 年，除医疗与社会护理行业外，中东国家其他所有经济部门都在疫情冲击下陷入衰退。

1. 新冠肺炎疫情对中东油气部门的冲击

中东地区是全球能源供给的核心地带，石油天然气部门在中东国家经济中占有重要地位。而新冠肺炎疫情全球扩散导致国际油价下跌，以及欧佩克与非欧佩克实施的联合减产行动，给中东地区石油天然气部门的发展带来严重负面冲击。

据英国经济学人情报社估测，2020 年，受全球能源价格下跌和欧佩克与非欧佩克发起的联合减产行动影响，中东石油和天然气部门将会出现高达 7% 的收缩。而中东地区石油和天然气部门遭受的冲击可能要较该估测值更为严峻，欧佩克数据显示，2020 年 1~11 月，欧佩克一揽子油价平均值为 40.75 美元/桶，相较上年同期下跌 23.07 美元/桶，跌幅高达 36.2%。而 2020 年欧洲天然气价格亦从 2019 年的 4.8 美元/百万英热单位降至 3.0 美元/百万英热单位，降幅亦高达 37.5%。这就是说，即使不考虑产量变化的影响，仅是国际能源价格的下跌，就将带来中东国家石油和天然气部门产值超过 30% 的同比降幅。而在产量方面，欧佩克与非欧佩克联合减产行动造成影响，2020 年，欧佩克石油产量将会从 2019 年的 7043 万桶/日降至 6780 万桶/日，中东非欧

^① Jeremy M. Sharp, *Yemen: Civil War and Regional Intervention*, Washington D. C. : CRS, 2020, p. 10.



佩克产油国石油产量也会从 320 万桶/日降至 316 万桶/日。而产量水平的总体下滑，也给中东国家石油天然气部门的发展进一步施加了下行压力。^①

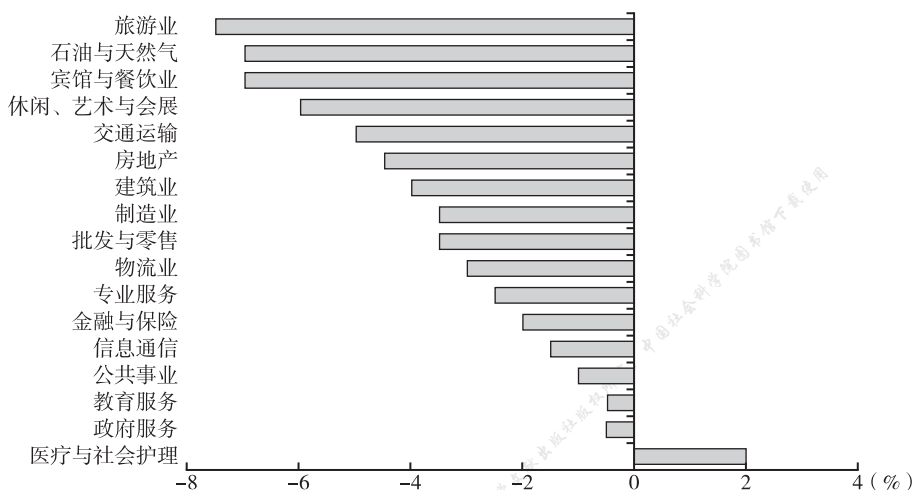


图 2 2020 年中东国家各经济部门增长率估测值

资料来源：EIU, *Middle East corona virus round-up: exit strategies*, 2020 - 5 - 4, www.eiu.com, 访问时间：2020 年 6 月 10 日。

2. 新冠肺炎疫情对中东非油气部门的冲击

新冠肺炎疫情对中东国家非油气部门的冲击主要源于各国实施的以社交隔离为主要特点的防疫举措。2020 年第二季度，为应对疫情快速蔓延，中东国家纷纷采取宵禁、限制非必要跨城市旅行、关闭学校、限制集会活动、取消大型会议和活动、关闭旅游景点和宗教场所等严格的措施应对疫情的蔓延。尽管后来随着疫情扩散的趋缓，中东国家在不同程度上放松了防疫管控措施，然而人员跨境流动受阻，社交距离的保持，消费、投资活动的萎靡，却对中东国家绝大多数经济部门构成了严重冲击。

在非油气部门，中东国家旅游业是遭受疫情冲击最为严重的经济部门。

^① OPEC, *OPEC Monthly Oil Market Report*, 14 December 2020, in www.opec.org, 最后访问日期：2020 年 12 月 17 日。



根据联合国世界旅游组织（UNWTO）的统计，受疫情影响，2020 年前 3 个季度，中东地区入境游客数量同比降幅超过 50%，埃及、黎巴嫩、摩洛哥、约旦、突尼斯等中东传统旅游市场流失大量外国游客，而沙特朝觐活动的暂停，也使其流失大约 200 万宗教游客，迪拜世博会的延期，使其流失大约 2500 万的潜在游客。^① 英国经济学家情报社估计，2020 年，中东国家旅游业收缩幅度高达 7.5%，是收缩幅度最大的经济部门，而与旅游业密切相关的宾馆与餐饮业，休闲、艺术与会展业在 2020 年也会分别出现 7% 和 6% 的同比降幅，是受疫情冲击仅次于旅游业的非油气经济部门。

除旅游业外，中东地区交通运输业受航空运输业拖累，也将会出现大幅收缩。中东地区是全球重要的航空运输枢纽，与全球其他地区相似，防疫措施导致人员跨境活动受阻以及人员出行意愿的减少给中东航空运输业带来巨大冲击。国际航空运输协会（IATA）估计，2020 年，中东地区民航客运人数将会出现高达 73% 的同比降幅，航空运输业税前利润率将会出现高达 34% 的同比降幅，该行业亏损额将会高达 71 亿美元。^② 而英国经济学家情报社估计，受民航业拖累，2020 年，中东地区交通运输业将会出现高达 5% 的同比降幅。

此外，据英国经济学人情报社估计，2020 年，受疫情冲击影响，由于住房投资意愿下降以及海合会大量外籍劳工回国，住房租赁市场萎缩，中东国家房地产业也会出现 4.5% 的同比降幅。而受房地产业萎缩以及工程类项目停工影响，2020 年，中东国家建筑业会出现 4% 的同比降幅。而社交隔离等防疫举措导致商业交易萎靡以及工厂停工停产，致使中东国家批发与零售业、制造业在 2020 年会出现约 3.5% 的同比降幅。

除上述一些行业外，新冠肺炎疫情扩散对中东国家其他经济部门的冲击相对较小，而需求具有刚性的公共事业、教育服务、政府服务等部门同比降

① 《第二波疫情对中东非旅游业将是灾难性的打击》，中华人民共和国商务部网站，2020 年 11 月 26 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/202011/20201103018557.shtml>，最后访问日期：2020 年 12 月 17 日。

② IATA, *Industry Statistics Fact Sheet*, November 2020, <https://www.iata.org/>，最后访问日期：2020 年 12 月 17 日。



幅将会控制在1%以内。2020年，在疫情冲击下，中东国家中也仅有医疗与社会护理行业保持了同比正增长。

3. 新冠肺炎疫情引发产油国财政危机，产油国政治风险显著增大

与其他经济内外平衡高度依赖油气收入的资源国相似，中东地区油气资源大国经济结构十分单一，油气部门是国民经济的命脉，同时也是财政收入的主要来源。新冠肺炎疫情暴发前，国际油价已陷入多年低迷，而油价下跌也给产油国政府财政平衡带来严重冲击，很多国家赤字率已远远超过1991年《欧洲联盟条约》确立的财政赤字与GDP之比不超过3%的安全线，陷入严重的政府财政失衡状况。在北非地区，2014~2016年和2017~2019年，阿尔及利亚财政赤字率均值分别高达11.9%和6.1%。而在全世界石油供给的心脏地带——海湾地区，沙特、阿曼等资源国政府财政失衡问题还要更为严重，2014~2016年和2017~2019年，沙特赤字率均值分别高达12.2%和7.3%；同期，阿曼赤字率也超过了10%。而新冠肺炎疫情暴发后，全球油价大幅下跌，对中东产油国本已十分严峻的财政平衡问题进一步形成冲击。根据国际货币基金组织的预测，2020~2022年，在中东主要油气资源国中，仅有卡塔尔能实现财政盈余，其他国家赤字率都会维持在5%以上。如果用赤字率作为衡量标准，持续多年的低油价和新冠肺炎疫情大暴发，实际上将中东油气资源大国置于空前的政府财政危机之中，其影响强度甚至超过1986年的石油价格战。

表2 1991~2022年主要产油国财政余额与GDP的比值

单位：%

国家	2001 ~ 2005 年	2006 ~ 2010 年	2011 ~ 2013 年	2014 ~ 2016 年	2017 ~ 2019 年	2020 ~ 2022 年
阿尔及利亚	5.7	4.9	-1.6	-11.9	-6.1	-10.7
伊朗	1.9	2.5	-0.2	-1.7	-3.2	-7.9
伊拉克	—	0.2	0.9	-10.9	-0.2	-13.3
科威特	26.2	28.6	33.3	9.4	9.2	-8.8
利比亚	11.3	19.8	2.1	-106.0	-20.4	-59.8
阿曼	8.1	9.6	6.2	-12.7	-10.2	-15.5
卡塔尔	9.5	10.2	13.1	4.5	2.8	4.3



续表

国家	2001 ~ 2005 年	2006 ~ 2010 年	2011 ~ 2013 年	2014 ~ 2016 年	2017 ~ 2019 年	2020 ~ 2022 年
沙特阿拉伯	3.8	12.3	9.7	-12.2	-7.3	-6.9
阿联酋	4.9	9.9	7.6	-1.2	-1.4	-6.2

注：2020 ~2022 年为预测值。

资料来源：IMF, World Economic Outlook Database, October 2020, in www.imf.org, 访问时间：2020 年 12 月 10 日。

中东地区主要产油国普遍实行的是高福利、高补贴的经济制度，政府在解决国内就业问题上也发挥了重要作用。2010 ~2011 年在中东剧变政治动荡中，中东主要产油国能够保持国内政局稳定，与实行扩张性财政政策、解决国内就业、增加国内各项补贴、提升居民获得感有着密切的关联。然而，在当前低油价打击下，很多产油国因财政收入的大幅下滑，不得不实行紧缩性财政政策，民生问题引发政治危机的风险正在显著增大。实际上，近些年来，一些经济实力较差的产油国，民生问题已经引发一系列社会问题，例如，2016 年，阿尔及利亚布特弗利卡政府削减国内粮食、燃油补贴的政策引发持续不断的游行示威运动，并最终导致布特弗利卡放弃总统选举。^① 而 2019 年，伊拉克在未增加补贴支出的前提下，单方面提高政府公职人员薪金的举动也在该国引发大规模游行示威运动。^② 而在新冠肺炎疫情全球扩散的冲击下，国际油价的暴跌更是进一步将产油国财政平衡推向深渊。面对疫情冲击，即使是富裕的海合会产油国也推出许多降低居民获得感的财政紧缩政策，例如，沙特阿拉伯将国内增值税税率由 5% 大幅提升至 15%。^③ 阿曼为节省财政支出，大幅削减政府部门新进雇员的薪金（博士学位薪金削减

① 参见 EIU, *Country Report: Algeria*, 2016 ~2019 年各期。

② 刘冬：《从国家财政视角看伊拉克国内乱局的缘起与走向》，中国社会科学院西亚非洲研究所网站，<http://iwaas.cass.cn/xslt/zdlt/202001/P020200124208370987638.pdf>，最后访问日期：2020 年 6 月 22 日。

③ 《沙特将增值税提高至 15%》，人民日报海湾版官网，2020 年 5 月 14 日，http://m.haiwainet.cn/middle/3544574/2020/0514/content_31789820_1.html，最后访问日期：2020 年 6 月 22 日。



23%，本科学位薪金削减12%）。^①在当前极端严峻的经济形势下，产油国执行紧缩性财政政策，将会带来严重的失业和通胀问题，进而给危机的爆发埋下隐患。

三 中东形势演变趋势和展望

当前，中东国家正处在抗击新冠肺炎疫情和应对经济下滑的艰难时刻，地区争端久拖不决，局势瞬息万变，各种社会矛盾复杂尖锐，地区安全 and 民生问题成为最受关切的议题，且短期内难以有效解决。就整体而言，中东地区复合型危机上升，地区国家转型艰难，地区秩序重构变数增大。2021年，中东地区仍面临诸多风险，主要包括：地区冲突风险、政治安全风险、外来干预风险、恐怖主义风险、族群冲突风险、核不扩散风险、水资源争端风险以及航路和能源安全风险。^②这些风险伴随着各种域内外力量的角逐，“黑天鹅事件”和局部冲突发生的可能性很高，因此，展望未来，中东地区的发展充满更大的不确定性。

（一）中东经济恢复缓慢，前景堪忧

新冠肺炎疫情的暴发和国际油价的大幅下滑给2020年中东国家经济发展蒙上了阴影，并给中东国家经济内外平衡带来严重冲击。但随着新冠疫苗研发的成功，疫情影响的逐渐消退以及国际能源价格的逐渐回暖，中东国家经济也将会结束调整。国际货币基金组织预测，2021年，除黎巴嫩、叙利亚、阿曼外，其他中东国家经济增长率均会转负为正，而土耳其、摩洛哥、以色列、突尼斯、约旦等非产油国经济反弹力度也会高于该地区产油国。通胀方面，2021年，大多数中东国家物价将会保持稳定，但苏丹、叙利亚等

① EIU, “Government cuts new employee salaries by up to 23%”, *Country Report: Oman*, June 2020, p. 29.

② 王林聪：《2020：中东剧变十年的反思和展望》，引自王林聪主编、唐志超副主编《中东发展报告（2019～2020）：中东剧变的反思和前瞻》，社会科学文献出版社，2020，第33页。



陷入严重经济、政治危机的国家通胀率仍将居高不下。此外，根据国际货币基金组织的预测，在政府财政平衡方面，经济活动恢复、国际油价回暖将带动财政收入增长，防疫支出的下降将缓解政府财政压力，2021年，除埃及、科威特、土耳其等少数国家外，其他中东国家赤字率都会有所下降，但除卡塔尔、苏丹外，其他国家赤字率仍会维持在5%以上。^①

在经济外部平衡方面，根据英国经济学人情报社预测，2021年，尽管中东国家货物进出口贸易会出现10.4%的同比增幅，特别是出口，受国际能源价格回暖影响，将会出现13.1%的同比增幅，经常项目赤字也将会从2020年的1640亿美元降至853亿美元，但由于需要筹集资金支持疫情后经济活动的恢复，2021年，中东国家外债规模仍将会增加912亿美元，外汇储备也将会减少286亿美元。^②

（二）美国的中东政策将会有新调整

2021年，中东局势最大看点是拜登上台后美国中东政策的调整以及由此给地区局势带来的可能变化。美国拜登政府的中东政策，一是继续推行从中东战略收缩政策；二是否定特朗普的中东政策，推行2.0版的奥巴马政府中东政策；三是以重返伊核协议和缓和与伊朗关系为重中之重；四是保障以色列的安全。虽然美伊战略敌对很可能将有所缓解，但双方关系的缓和将受到多因素的掣肘。美伊双方对于回归伊核协议的步骤、是否进行新的谈判、是否修改或新增条款等问题，仍存在诸多分歧。再加上伊朗国内保守派势力在2020年大选中获胜，特朗普政府遏制伊朗的负面遗产，以及美国地区盟友对伊朗的频繁挑衅行为等，因此，美伊战略缓和不会一帆风顺。相对于事事“美国优先”单打独斗的特朗普政府，拜登政府与中东盟友的多边协作会有所表现。在叙利亚问题、伊朗问题等中东热点问题上，大国竞争的势态不会停止，但可能趋于理性，大国将会更着力于在中东地区深耕朋友圈，固化在中东的战略利益。

① IMF, World Economic Outlook Database, October 2020, www.imf.org; EIU, Country Report: Syria, December 2020, 最后访问日期: 2020年12月10日。

② 数据来自英国经济学人情报社各国国别报告2020年第12期。



（三）中东热点问题有升有降，安全困境难以扭转

阿以关系将持续缓和。伴随着“世纪协议”的出台，阿以关系和巴以冲突的外部条件正在发生重大变化。随着阿联酋、巴林、苏丹、摩洛哥等先后宣布与以色列关系正常化，阿以冲突固有的传统矛盾正面临新的突破方向。长期以来，阿拉伯国家坚持的“阿拉伯和平倡议”确立的“土地换和平”原则正面临考验。但是，本轮阿以关系的改善所带来的影响，明显不同于1979年埃及与以色列建交后被阿拉伯世界孤立出现的激烈状况。阿联酋、巴林等四国与以色列关系正常化并未引发阿拉伯世界的强烈反应，国际社会也表示支持，仅有巴勒斯坦、伊朗和土耳其指责四国“背叛”巴勒斯坦。阿拉伯国家因与以色列实现关系正常化而可能受到的外部压力减少。从外部因素看，特朗普任期内力推阿以关系取得突破，也是为了增添其中东外交遗产。拜登继任美国总统后，在推动阿以关系方面大概率会延续前任政府的做法。短期来说，阿以关系大幅改善，正在削弱巴勒斯坦问题在阿拉伯世界和中东的地位和影响。从长远的角度看，阿以关系的改善，也会从正面影响巴以关系，持续70多年的阿以矛盾和冲突终将进入新的发展阶段。部分阿拉伯国家与以色列关系正常化后，最终会对巴以关系转圜起促进作用。阿巴斯曾经表态，如果以色列放弃单方面吞并约旦河西岸的计划将恢复与其谈判。2020年11月，巴勒斯坦当局宣布与以色列恢复安保和民事合作，并宣称已经准备好与以色列恢复和谈。

也门战争有可能取得突破性进展。当前，在也门战场上，存在着多组对抗关系：胡塞武装与沙特联军、胡塞武装与哈迪政府军、南方过渡委员会与哈迪政府等。解决这三组矛盾的机制都已存在：沙特与胡塞武装近期的秘密和谈、《斯德哥尔摩协议》和《利雅得协议》，但是机制的执行和运转并不顺利，这表明也门和平进程不会轻松，甚至会发生逆转。也门战争很难彻底结束，和平进程仍将步履维艰。

与此同时，叙利亚冲突和利比亚冲突取得突破性进展可能性不大，并存在爆发新冲突的可能。东地中海问题将持续发酵，土耳其与希腊、法国的矛

盾可能升级。

西撒哈拉问题凸显，可能成为新热点。2020年12月，为了推动以色列与摩洛哥建交，特朗普政府承认摩洛哥对西撒哈拉地区的主权，打破了西撒哈拉问题的禁忌，此举遭到阿尔及利亚政府的强烈反对，不排除对抗升级，爆发冲突。

（四）中东地区国家分化组合仍在发展之中，一些国家政局走向充满变数

地区大国沙特、伊朗、土耳其、以色列、埃及之间矛盾尖锐复杂，争夺地区主导权的斗争更加激烈，阵营化对抗难以缓解。近期，持续3年多的沙特阿拉伯与卡塔尔断交危机降温，双边关系缓和，但是，中东地区以沙特为首的逊尼派阵营和以伊朗为首的什叶派阵营之间的较量仍在持续，并频频被美国等域外势力操纵和利用，导致地区国家之间矛盾不断升级，重塑新中东的较量将持续不断。另外，由于新冠肺炎疫情对中东地区国家政治、经济和社会稳定的严重冲击，一些国家因民生艰难可能爆发新的大规模抗议活动，黎巴嫩、伊拉克、阿尔及利亚、苏丹等国政局走向存在一定的变数。

由此观之，中东地区仍处在变动的关键期，未来中东国家走出安全困局和发展困境，需要以发展和治理为突破口，提高治理能力和自主发展水平。

课题组组长：王林聪

课题组成员：唐志超 余国庆 刘冬 朱泉钢^①

① 王林聪，中国社会科学院西亚非洲研究所副所长、研究员，中国中东学会副会长兼秘书长，中国社会科学院海湾研究中心副主任；唐志超，中国社会科学院西亚非洲研究所政治研究室主任、研究员；余国庆，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员；刘冬，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员；朱泉钢，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员。