

中东大变局对以色列的影响*

□ 高祖贵

〔关键词〕 中东变局、以色列、美国、挑战

〔提要〕 中东大变局对以色列造成多维复杂的影响。穆斯林民众反以情绪张扬，伊斯兰主义力量影响上升，地区环境出现不利于以色列的变化；土耳其和美国注重处理与阿拉伯国家的关系加剧以色列外交孤立和无助处境；伊朗扩大地区影响、推进核技术开发与巴以和谈困境成为以色列两大紧迫威胁。这些问题和挑战彼此关联、交互作用，以色列整个安全环境明显恶化。内塔尼亚胡政府在保持高度警惕和克制的同时，积极寻求加强军备以防不测，并酝酿采取更多的应对之策。

〔中图分类号〕 D815.4

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2012) 3期 0097-10

〔完稿日期〕 2012年3月26日

〔作者简介〕 高祖贵，中共中央党校国际战略研究所研究员

中东大变局经过一年多的持续演进，诸多现实的和潜在的效应不同程度地显现，对整个地区乃至世界的影响不断扩展和深化，地区范围内国家开始重新定位内外政策。作为该地区一个特殊而又重要的国家，以色列所受冲击更加多维复杂，其因应变局的对策势必给地区局势发展增添变数。

一、伊斯兰国家民众反以情绪释放张扬， 制约政府对以政策

始于2010年12月的大变局荡涤整个地区，波及近5亿人。尽管有的

* 本文为国家开发银行资助中共中央党校2011年度重点科研项目成果。

国家后来演变成武装暴力冲突（如也门），有的国家演变成有外部军事干预的内战（如利比亚），但均始于民众通过街头抗议示威表达不满、要求改善生活、获得尊严和实现社会公正，进而与政府发生对立冲突。以色列也不例外，爆发了建国以来最大规模的民众抗议示威，近40万人（约占全国人口的17%）走上街头游行。^[1]街头抗议示威甚至与军警发生暴力冲突成为中东国家民众表达自身诉求、对国家政治重建和政府内外政策施加影响的重要手段和途径，民意和公众舆论成为影响各国政治走向的重要因素。对于长期实行威权统治、民意影响相对较小的阿拉伯国家来说，这是政治运作机制的一个新的重大变化。在突尼斯、埃及、利比亚和也门，四个政府已经发生更替，并开始通过选举或寻求通过选举重建政治和社会秩序，民众通过手中的选票来决定新的议会和组建政府。在沙特、约旦、摩洛哥、科威特、阿尔及利亚等几个国家，相继开始不同程度地推进政治、经济和社会改革，民意成为影响各国政策走向的重要因素。可以预见，随着这轮大变局继续发展，中东国家（除以色列之外）在探求符合伊斯兰文明和自身国情的发展道路中，民众投票将成为影响政治进程的重要因素，政府内外政策选择将受到越来越多的民意和舆论制约。

对以色列来说，中东伊斯兰国家政治生态的新变化，以及随之带来的决策机制复杂化有两个方面的影响：其一，未来以色列对这些国家的对以政策施加影响，不仅要与决策者打交道，而且要考虑相关国家的民意和舆论变化及其影响，发展国家间关系和实现交易的成本和难度增加。其二，这些国家民众长期以来对以色列持有的反感甚至敌视态度得到释放。2010年的一项民意调查显示，近90%的阿拉伯人视以色列为“最大的威胁”。^[2]在变局发生之前，这些国家的威权政府在做出对以相关决策时可以较少考虑民众情绪。变局发生之后，民意和公众舆论在选举政治框架下对政府的内外政策影响增大，对政府与以色列保持或发展关系形成较明显的制约，特别是使改善对以关系的努力面临更大障碍，甚至可能对政府施压采取反对或更加敌视的对以政策。在各国政治尚处过渡转型阶段、政局尚未实现稳定的时期，这种制约特别突出，民众的反以过激行为可能对双

[1] Daniel Bertrand Monk and Daniel Levine, "The end of the 'Israeli Spring'," September 12, 2011, http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2011/09/12/the_end_of_the_israeli_spring.

[2] Daniel L. Byman, "Have the Arab Uprisings Made Israel Less Secure," August 11, 2011, http://www.brookings.edu/opinions/2011/0824_israel_byman.aspx.

边关系发展造成严重干扰，甚至引发危机。穆巴拉克政府下台之后，54%的埃及民众主张废除与以色列的和平条约，^[3] 开罗爆发民众围攻以色列驻埃及使馆的事件，迫使过渡政府与以色列拉开一定距离。

二、伊斯兰主义力量在多国上台执政，对以趋向采取敌视政策

所谓“伊斯兰主义”，又称“政治伊斯兰”，是伊斯兰国家最具代表性、社会基础最为广泛的一种政治思潮、政治运动或政治力量，其在理论上主张把伊斯兰作为信仰体系，指导当今伊斯兰世界的权利分配、政治和社会秩序及其运作方式；在实践上主张把宗教作为解决政治、经济和社会问题的途径，通过取得政权进而改革国家的政治、经济、文化及其他制度。持这种主张的政治力量，最具代表性的有埃及“穆斯林兄弟会”、黎巴嫩“真主党”和巴勒斯坦“哈马斯”等。在历史上，作为中东绝大多数国家政府的反对派，伊斯兰主义力量是政府压制、排斥甚至镇压的对象，有的长期处于非法状态，有的领导人被迫流亡国外。随着多数国家在这场大变局中开始不同程度地推行或逐步扩大选举来实现政治转型，探求符合伊斯兰文明和自身国情的发展道路，伊斯兰主义获得了扩大政治影响力甚至上台执政的有利外部条件。它们纷纷加快政党化步伐，加紧调整内外政策，寻求以政党的身份参与政治转型和变革进程，谋求政治权力，实现长期被压制的政治理想。2011年10月23日，在突尼斯本·阿里政府垮台之后举行的首次制宪会议选举中，由加努西领导的“伊斯兰复兴党”赢得超过41%的选票，成为第一大党并出面组建联合政府。2011年4月30日，埃及“穆斯林兄弟会”宣布组建“完全的世俗政党”——“自由和正义党”，并在12月5日开始举行的“革命”后首次人民议会选举中赢得近半数席位，成为埃及第一大政治力量。2011年11月25日，摩洛哥伊斯兰政党“正义与发展党”在立法选举中获得新一届议会395个议席中的107个，大大超过其他政党。该党总书记阿卜杜拉·本·基兰已被国王穆罕默德六世正式任命为首相。利比亚“全国过渡委员会”主席贾利勒在宣布全国解放的庆典上表

[3] Aaron David Miller, “Why Israel Fears a Free Egypt,” *Washington Post*, February 4, 2011, http://www.washingtonpost.com/opinions/why-israel-fears-a-free-dgypt/2011/02/04/ABs9pxQ_story.html.

示,“将伊斯兰教法作为立法的源头,任何与伊斯兰教规相矛盾的法规在法律上都将是无效的”,并宣布计划引入伊斯兰银行的做法,遵从禁止利息的原则。阿尔及利亚的伊斯兰主义力量利用取消紧急状态法带来的活动空间加紧扩展实力。这些发生政权更替的国家,加上早在2006年1月就赢得巴勒斯坦立法委员会选举绝对多数席位、如今要通过与“法塔赫”合并来确保甚至扩展影响的“哈马斯”,以及在2011年6月由黎巴嫩“真主党”支持出任总理并成功组阁的米卡提政府,充分表明伊斯兰主义力量正上升为中东政坛主导性力量。除温和伊斯兰主义力量之外,“伊斯兰马格里布基地组织”、“阿拉伯半岛基地组织”和利比亚“伊斯兰战斗团”等激进力量也在这轮变局中壮大力量。可以预计,该地区国家政局的进一步变化,将为伊斯兰主义力量扩大影响提供更为广阔的空间。

这些伊斯兰主义力量,无论温和还是激进,在历史上均视以色列和支持对以和平者为敌,主张通过包括暴力恐怖在内的各种手段还击以色列对阿拉伯国家领土的侵略和占领,反对与以色列实现和平。1981年,埃及穆斯林兄弟会把与以色列实现和平的萨达特总统视为敌人加以暗杀;巴勒斯坦“哈马斯”及其下属的“阿克萨烈士旅”等组织长期坚持与以色列进行武装斗争,其反以行动多次使巴以和平进程陷入僵局,至今依然坚持把消灭以色列作为其纲领重要内容之一;“基地”组织分支机构等其他激进主义和恐怖主义组织更是把以色列视为必须清除的死敌。经过这场大变局,上述力量纷纷上台执政或政治地位明显上升,使以色列倍感忧虑。在埃及穆巴拉克政府垮台后,一位以色列分析家发出警告说,穆斯林兄弟会在埃及的胜利“将使主张埃及结束与犹太国家和平条约的反犹主义运动力量上台执政”。^[4]如今,不仅穆斯林兄弟会在埃及上台执政已成现实,其他更多的国家也将面临此类前景。如果叙利亚巴沙尔·阿萨德政府垮台,随之上台的也很可能是穆斯林兄弟会,黎巴嫩“真主党”原来所受来自叙利亚巴沙尔政府的制约也将相应减弱。这些已经发生或可能发生的变化对以色列而言,都意味着巨大的风险和挑战。如果上台执政的温和伊斯兰主义力量出于发展经济和维持执政地位的需要,适度调整对以敌视政策,并对激进主义力量的对以政策加以牵制,则可能避免与以色列发生严重冲突,或是

[4] Yossi Klein Halevi, “Israel’s Neighborhood Watch,” *Foreign Affairs*, February 3, 2011, <http://www.foreignaffairs.com/articles/67344/yossi-klein-halevi/israels-neighborhood-watch>.

在摩擦和磨合中逐步调适关系。否则，以色列将在埃及、巴勒斯坦、黎巴嫩、叙利亚等多个方向面临一系列安全威胁。

三、土耳其加强与阿拉伯国家及伊朗的关系， 以或失重要地区伙伴

以色列在1948年建国之后就与土耳其建立了外交关系，但两国关系在冷战时期一直处于“休眠状态”。冷战结束后，为应对地区和国际形势的变化，两国调整政策加快发展双边关系。土耳其总理奇莱尔1994年访问以色列，在签署多项政治、经济和军事合作协议之后，两国快速发展为盟友关系。土耳其因此成为以色列在中东唯一的盟友，被阿拉伯国家视为以色列的“帮凶”。近年来，在加入欧盟的努力连续受挫后，土耳其开始改变“西向”政策，推行“东向”和“南下”战略，注重发展与伊斯兰国家特别是阿拉伯国家的关系，谋求提升作为中东大国和伊斯兰大国的地位。

土耳其被视为“阿拉伯之春”最大的赢家，“在阿拉伯事件中扮演了‘最具建设性的角色’”，^[5] 其中东地区的影响力明显提升。此轮中东大变局为土耳其进一步推进“东向”和“南下”战略提供了有利条件。一是大变局导致伊斯兰主义力量在多个国家陆续上台执政，政治影响力明显上升，它们与埃尔多安所属的“正义与发展党”在意识形态上具有一定的共同点。二是大变局导致突尼斯、埃及和利比亚等国政权发生更替，新政府在选择和设计未来政治制度时，都力图融合伊斯兰、民主、现代化等元素，而土耳其的现行政治模式较好地实现了这一点，使其成为突尼斯、埃及和利比亚等国未来政治建设效仿和借鉴的榜样。突尼斯“伊斯兰复兴党”主张允许伊斯兰教进入公共生活，但反对激进伊斯兰主义，并承诺要推动突尼斯成为现代化、世俗化多党制的民主国家。该党领导人加努西曾公开表示，视土耳其为现代化与伊斯兰结合的成功典范。多数埃及民众希望国家更多地向土耳其学习。基于此，随着大变局向前发展，土耳其不断开展地区外交，增强对阿拉伯国家政局走向和中东地区局势的影响，包括

[5] “2011: Annual Arab Public Opinion Survey,” Survey conducted October 2011 in Egypt, Jordan, Lebanon, Morocco and UAE, Anwar Sadat Chair for Peace and Development, University of Maryland, http://www.brookings.edu/reports/2011/1121_arab_public_opinion_telhami.aspx.

在利比亚问题上突出其作为北约成员国对北约行动的牵制力，以及作为重要伊斯兰国家及非阿拉伯国家对利比亚未来政局发展的影响力；在叙利亚问题上转而支持反对派，与美欧采取一致路线，呼吁巴沙尔总统下台；对埃及实现15年以来的首次领导人访问，谋求共同建设中东“民主轴心”，等等。

随着与阿拉伯国家的关系不断加强，出于顺应阿拉伯国家民众的反以情绪和反以伊斯兰主义力量政治地位上升的趋势，进而提升地区影响力的需要，土耳其在有关以色列的一系列问题上态度日趋强硬：加强与伊朗发展关系，2012年1月，再度表示帮助斡旋伊朗核问题，并明确表示不支持美欧对伊朗进行石油禁运；2011年2月，总统居尔访伊谋求扩大合作；不顾以美反对，明确支持巴勒斯坦谋求加入联合国的努力；对以色列拒绝就2010年5月发生的袭击加沙人道主义救援船只事件进行道歉而加以惩罚；2011年9月，宣布将土以外交关系由大使级降至二秘级，驱逐以色列驻土大使在内的二等秘书以上的外交官，同时暂停与以色列之间已经签订的所有军事协议；居尔还表示，驱逐大使只是行动的第一步，如果以色列仍拒绝就袭船事件道歉，将可能采取进一步措施。土耳其这些政策调整和外交行动，使以色列面临失去在中东地区唯一盟友的危险。

四、伊朗乘势扩大地区影响和推进核开发， 以紧迫感上升

在伊朗看来，中东这场大变局是“反对世俗的亲西方政权的伊斯兰起义”，就连昔日的改革派领袖前总统哈塔米也声称“一个基于伊斯兰原则的新中东正在崛起”。就伊斯兰因素在国家政治和社会生活中影响扩大而言，突尼斯“伊斯兰复兴党”、埃及“穆斯林兄弟会”、黎巴嫩“真主党”、巴勒斯坦地区“哈马斯”和摩洛哥“正义与发展党”等伊斯兰主义力量，以及利比亚反对世俗政权的军事力量的政治权势提升，确实与伊朗的伊斯兰革命在理论和实践上有不少的共通之处。但截至目前，这些政治影响上升的伊斯兰主义力量更多显示出借鉴土耳其政治模式而非伊朗政教合一政治模式的意向。沙特等逊尼派国家也在极力对以伊朗为核心的“什叶派新月带”扩展势力加以遏制，包括沙特及其主导的海合会帮助巴林平定乱局，积极影响也门政局发展，防止什叶派在这两个国家上台执政；同时在

摩洛哥、阿尔及利亚、埃及等国，暗中支持逊尼派与什叶派展开争夺。这都在一定程度上对伊朗地区影响力的拓展形成牵制。但是，伊朗总体上依然认为，伊斯兰主义力量的政治权势提高，为其利用什叶派穆斯林网络和伊斯兰主义网络的特殊资源和渠道，进一步提升地位及扩大影响，创造了比较有利的条件，因此仍坚持借此扩大影响力，并视之为对美以进行反制的重要手段。与此同时，在成功摆脱因冲击英国驻伊使馆的外交困境之后，面对西方不断强化的经济金融制裁和石油禁运的压力下，伊朗加强军备并展示武力封锁霍尔木兹海峡的军事力量，并借助与国际原子能机构、土耳其、委内瑞拉等方面的外交关系搞外交折冲，以软硬两手应对美以的压力，坚持推进核技术开发。

对于伊朗的对外政策取向，以色列认为来自伊斯兰激进主义的威胁没有减弱，而且由于美欧等制裁措施不够严厉，伊朗核技术开发“没有任何障碍”，将在2013年1月之前成为拥有核武器的国家。为此，内塔尼亚胡政府一方面加大外交力度，推动美欧等国对伊朗实施包括石油禁运在内的更加严厉的制裁措施，另一方面表示将采取“一切严厉措施”保卫国家安全，加紧进行包括军事打击在内的单方面摧毁伊朗核设施的各种准备，加紧导弹防御演练，不断释放不顾美国反对对伊采取行动的坚定决心。中东地区围绕伊核问题爆发军事冲突的风险明显上升。

五、巴以关系面临更复杂的形势，以政策回旋余地缩小

巴以和平进程面临的新情况和新问题，是以色列面临的最直接和最现实的挑战。从巴勒斯坦方面看，与其他阿拉伯国家相同，约旦河西岸和加沙地带也面临高人口出生率和高失业率等问题，其他国家的民众抗议示威也引发巴勒斯坦民众的抗议游行，迫使控制加沙的“哈马斯”和控制约旦河西岸的“法塔赫”开始调整政策。埃及过渡政府取消对加沙的封锁之后，“哈马斯”外部环境得到改善，特别是在其他伊斯兰主义力量崛起的鼓舞下，加快温和化和政党化步伐，积极寻求加入“法塔赫”，进而扩展影响力。“法塔赫”顺应多数阿拉伯民众和巴勒斯坦人诉求，继续坚持谋求建立独立的巴勒斯坦国，虽然争取成为联合国正式成员国的努力未果，却凝聚了比较广泛的国际社会支持，成功加入联合国教科文组织，赢得了更多巴勒斯坦民众拥戴。“法塔赫”巩固了在巴勒斯坦民众中的地位之后，同

意与“哈马斯”进行整合，巴勒斯坦各派由此迎来了实现民族和解、组建联合政府的难得历史机遇。从以色列方面看，尽管在美国的坚定支持下通过多种外交手段阻止了巴勒斯坦成为联合国正式成员，并以减少会费和新建犹太人定居点等方式惩罚教科文组织吸纳巴勒斯坦为新成员，但由此遭受的外交压力和舆论压力明显上升，国内不同党派之间政治分歧有所扩大。巴勒斯坦人的反弹，尤其是来自加沙地带的“报复”，再度把巴以推向大规模武装冲突的边缘，继2008年底和2009年初造成上千巴勒斯坦人死亡的“铸铅”行动之后，加沙再度成为最危险的引爆点。^[6]

随着中东大变局演进，外部形势朝着有利于巴方的方向发展，不利于以色列的因素逐步增多。根据2011年10月的一项民意调查显示，高达67%的阿拉伯人仍然希望巴以沿着1967年停火协议的分界线建立两个国家；但认为能够通过和平谈判达成这个目标的人则从2010年的40%减少为20%；认为如果“两国方案”不在谈判之列，就可能导致未来数年激烈冲突的人高达54%；认为巴以冲突只有通过另一场战争才能解决的人高达20%。^[7]在此形势下，巴以双方面临唯有进行和谈才可能避免爆发激烈冲突的巨大压力，双方进行了以色列士兵交换巴方囚犯的活动，并开始在约旦的斡旋下展开直接谈判。另一方面，巴以双方做出妥协的难度增大。“法塔赫”在“哈马斯”牵制下，尤其是在包括巴勒斯坦人在内的中东穆斯林民众反以情绪高涨的背景下，做出让步的可能性较小。在以方看来，包括阿巴斯在内的巴勒斯坦领导人，均可能像其他阿拉伯国家领导人一样被民众抗议赶下台，对执政地位不稳的谈判对手做出让步风险太大，同样难以妥协。在谈判过程中，为应对巴勒斯坦、约旦和叙利亚等国可能发生的政治变局，以色列可能采取更加强硬姿态，提出更多安全要求，诸如约旦河西岸和耶路撒冷新建犹太人定居点不容谈判，沿约旦河部署军事力量，等等。因此，巴以和谈取得重大突破的可能性明显减小，爆发摩擦甚至激烈冲突的可能性则相应增大。

[6] Daniel Byman, "Israel's Pessimistic View of the Arab Spring," *Washington Quarterly*, Summer 2011, pp.130-131.

[7] 同注5。

六、美国主导中东变局的意愿下降和策略调整，美以分歧扩大

作为以色列最重要的盟友和支持者，美国的中东政策调整对以色列的影响不容小觑。事实上，以色列受到上述五方面冲击均与美国的中东政策相关。面对中东愈演愈烈的大变局，美国在国内政治、经济和社会矛盾加剧以及国际影响力相对下降的双重压力下，不得不非常谨慎地应对。总体上，美国高举支持民主旗帜，站在反对现政府的政治力量和民众一边，通过各种手段推动中东各国向民主过渡。在政策实施过程中，为了避免再度深陷中东，用尽可能小的代价维护美国利益，继续保持其领导地位，美国根据不同国家的不同情况，灵活采取对策。对突尼斯和埃及，支持两国军方发挥主导作用，同时与两国各派力量保持密切接触，通过提供政治和经济援助，对其民主政治进程施加影响。对巴林，支持哈马德国王在外力帮助下镇压抗议示威民众，快速平定乱局，确保亲美和亲沙特的逊尼派政府继续执政。对也门，为萨利赫提供放弃总统职位之后的安全保障，支持权力实现和平过渡，防止“基地”组织阿拉伯半岛分支机构乘势坐大。其间，奥巴马政府尤其注重通过多边机制借助国际力量，推动西方盟友和地区伙伴发挥更大作用，如推动七国集团和国际货币基金组织等对突尼斯和埃及提供更多政经援助；推动法、英等国在北约框架内和联合国安理会决议“授权”下对利比亚进行军事干预，并争取到阿盟支持，只花费20亿美元和6个月时间就推翻了卡扎菲政权；联合欧盟和加拿大等盟国对叙利亚加强制裁，同时让阿盟、土耳其和法国发挥更大作用，在争取联合国安理会决议未果的情况下，推动联合国人权理事会通过谴责巴沙尔政府反人类罪的决议；协调西方盟友加大对伊朗政治、外交和军事压力，推动联合国安理会通过新的制裁决议；支持和推动沙特和卡塔尔及其主导的海湾合作委员会，通过动用武力、斡旋调停平定或化解巴林和也门等国僵局。

美国塑造中东变局意愿和能力明显下降，使得整个地区形势不稳定、不确定因素增加，以色列面临更多的风险和挑战。内塔尼亚胡政府上台执政以来以美分歧更加突出。在以色列看来，美国支持阿拉伯国家发展民主，在一定程度上降低了以色列作为中东“民主孤岛”的示范优势，减少了以色列争取美国支持的政治筹码；美国对迅速崛起的伊斯兰主义力量保持克制态度，甚至开始寻求与它们磨合调适关系，使以色列陷入了既要相

应调整政策、调整余地又很小的两难境地；尽管美国明确表示采取一切手段阻止伊朗谋求核武器，却主要侧重于使用政治施压、经济金融制裁和军事威慑等手段，效果不是很明显，以色列采取单边军事行动摧毁伊朗核设施的危机感和紧迫感增大，可能带来的后果也更加难以预见；美国让阿盟和土耳其等在叙利亚问题上发挥更大作用，使叙局势发展蓄积更大的不确定性，使以色列在叙利亚和黎巴嫩方向面临的风险不断增大；美国反对以色列修建新的犹太人定居点，且不能对巴勒斯坦施加更大压力来促使巴以重启和平进程，甚至乐见约旦等国发挥更大作用，使以色列在巴以和谈问题上的进退两难境地加剧。总之，所有这些美国的因应大多无助于增进以色列安全，迫使以色列开始在美国之外寻求新的战略伙伴。

对比以上六个方面的影响可以看出，民意和伊斯兰主义力量影响上升使地区整体环境出现不利于以色列的变化，土耳其和美国注重处理与阿拉伯国家的关系加剧了以色列的外交孤立处境，伊朗扩大地区影响和推进核技术开发以及巴以和谈进退两难成为以色列面临的两大紧迫威胁。六个方面的挑战彼此关联、交互作用，以色列整个安全环境明显恶化。目前，内塔尼亚胡政府在对地区复杂变局保持高度警惕和克制的同时，积极寻求加强军备以防不测。2012年1月8日，内塔尼亚胡已宣布将压缩原本计划用于改善民生的预算，增加2012年的国防预算近6个百分点（7.8亿美元），约达138亿美元，以应对“不断加深的地区不稳定性”。此外，以色列还在酝酿采取更多的应对之策，一旦付诸实施，则可能引起新的连动和交织震荡。