

## 【中东研究】

## 论美国对以色列的迁就与支配问题

谢立忱<sup>1</sup>, 韩晓东<sup>1 2</sup>

(1. 西北大学 中东研究所, 陕西 西安 710069; 2 陕西教育学院 政法系, 陕西 西安 710061)

**摘 要:** 迁就与支配是美国对以政策中的常见现象, 因此, 为了更好地把握美以关系的实质和美国对以政策的规律, 就需要对迁就与支配这一现象进行深入的分析。具体来讲, 这种迁就与支配现象集中体现在两个方面, 即战略合作问题和援助问题。导致这种迁就与支配现象的原因主要有: 美以在国家实力上的极其悬殊; 两国特殊关系模式与国家利益导向的基本趋同; 国内政治与国际政治的良性互动。透过现象, 不难发现一些规律: 美国对以色列的迁就与支配行为有其最后底线; 迁就与支配往往相互交织; 以色列的国家实力是影响美国对其迁就与支配程度的一个关键因素。在可预见的未来, 迁就与支配仍将是美国对以政策中的一个显著特点。

**关键词:** 美国; 以色列; 迁就与支配

**中图分类号:** K382.5    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1000-2731(2008)06-0069-05

迁就与支配现象在美国对以色列政策中可以说屡见不鲜。为了便于理解和分析, 首先需对迁就与支配这两个概念作一简要界定。考虑到以色列在生存和安全上对美国的严重依赖, 所谓支配, 就是在美国的威慑下, 以色列对美国采取的一种妥协行为。由于美国在实力对比上的巨大优势, 因此, 所谓迁就, 更大程度上指的是一种策略, 是美国为支配或更好地支配以色列而对其进行的某种让步行为。鉴于目前还未有人从整体上对美国迁就与支配以色列现象做过专门考察和系统研究, 笔者愿作这一尝试, 拟从整体上对美国迁就和支配以色列的表现、原因及规律作一粗浅分析和论述。

### 一、迁就与支配的表现

为了更好地研究美国对以政策中的这种迁就与支配现象, 本文将选取两个较为典型的迁就和支配问题——战略“合作”问题与援助问题进行研究。下面将分别对这两个问题中涉及的典型迁就或支配案例进行较为详细的个案分析和研究。

#### (一) 战略“合作”问题

战略“合作”问题是美国对以政策中一个典型的支配问题, 从某种意义上讲, 在这个问题当中涉及所有重大案例上美国都毫无例外地支配了以色列。

美苏冷战对威慑理论的长期主导使人们往往只关注威慑理论中以惩罚相威胁的一面, 而常常忽视报偿手段。然而, 正如保罗·胡思 (Paul Huth) 和布鲁斯·拉西特 (Bruce Russett) 所强调的那样, 消极意义上的以惩罚或制裁相威胁和积极意义上的报偿或劝诱, 都是理性威慑理论的逻辑组成部分。<sup>[1] (P390)</sup>

这个逻辑组成部分中的后半部分在美以这种典型的非对称关系中得到了充分体现。美国在实力对比上的绝对优势和以色列对美国的严重依赖不仅为美国实行这种威慑提供了重大前提, 而且也使以色列倾向于选择接受威慑, 从而大大增强了这种威慑的有效性 with 可信度, 而这是导致美国对以色列的威慑政策屡试不爽的两个不可或缺的要害, 也是美国得以长期在战略上支配以色列的决定性因素。亚历山大·乔治 (Alexander L. George) 和理查德·什莫克

收稿日期: 2007-12-12 修回日期: 2008-06-13

作者简介: 谢立忱 (1979—), 男, 内蒙古科左中旗人, 西北大学博士生, 从事当代中东政治与国际关系研究。

(Richard Smoke)曾指出:“在其最一般的形式上,威慑就是让对手相信,他为采取某种行动而付出的代价或所冒的风险会大于收益。”<sup>[2](P11)</sup> 格伦·斯奈德(Glenn Snyder)认为所谓威慑就是“胡萝卜加大棒”<sup>[3](P9)</sup>。

在美国的这种威慑下,生存和安全严重依赖美国的以色列清醒地认识到,如果自己违逆美国的意愿将意味着什么。有鉴于此,长期以来,以色列在外交上一向惟美国马首是瞻,不断配合美国的各种中东乃至全球战略。但在以色列建国到肯尼迪总统入主白宫这段期间,由于在战略上美国尚未将以色列作为重点争取对象,因此该时期美国对以色列的威慑主要关注的是以惩罚或制裁相威胁的一面。如朝鲜战争中以以色列的亲美立场和西奈危机中以以色列的被迫撤军,都是在美国以惩罚或制裁相威胁下的结果。然而,此后美国对以色列的威慑则更加强调对报偿或劝诱手段的运用。最典型的例子就是,冷战时期(上世纪60年代以后),美国为使以色列充当其中东地区反苏遏苏的战略堡垒,打击激进的阿拉伯国家,从肯尼迪时期开始向其出售防御性武器到约翰逊时期开始出售进攻性武器,进而发展到里根时期全面武装以色列。在此期间,美国对以援助(主要是经援和军援)不断增加。到1976年,以色列已成为年度接受美国援助最多的国家。<sup>[4](P1)</sup> 到上世纪80年代中期,以色列每年获得的美援高达30亿美元。<sup>[5](P222)</sup> 与此同时,美国在阿以争端等问题上也实行偏袒以色列的政策。以色列也投桃报李,不仅向美国提供各种反苏军事基地和重要军事情报,而且积极充当美国在中东地区与苏联争霸的代理人。不难想象,没有美国有力的支持和援助,弹丸小国以色列何以敢如此明目张胆地与超级大国苏联公然对抗,而在战略上对美国这般俯首帖耳。

冷战后,以色列对美国遏制地区霸权主义等新中东战略的积极配合,再次得益于这种威慑。尽管冷战后,以色列的生存和安全环境获得了很大改善,但其仍离不开美国每年高达数十亿美元的援助和支持。1991年的海湾战争和2003年的伊拉克战争中,以色列始终对萨达姆的导弹袭击保持惊人克制,超然于战争之外,从而保证了美国组建的多国部队的团结性,使美国依靠和联合阿拉伯国家打击伊拉克的计划得以顺利实施。以色列也因此获得了很大的回报。拿海湾战争为例,战争一爆发,美国便在原有援助基础上几乎无偿向以色列追加了10亿美元的援助。<sup>[5](P193)</sup> 1991年3月,美国国会决定向以色

列提供6.5亿美元紧急援助,以弥补以色列在海湾战争中所受到的损失。<sup>[4](P45)</sup> 此外,通过这种威慑,美国在中东和谈问题上也成功实现了对以色列的支配,使美国得以主导中东和平进程。上世纪70年代末的戴维营和谈和90年代初的马德里和会以及2003年出笼的“单边行动计划”,从某种意义上讲,都是以色列配合美国中东战略的结果,以色列也因此直接或间接获得了巨大的利益回报。1979年以色列从美国获得了高达40亿美元的军援,其中有相当一部分便是用来推动和平进程的。<sup>[5](P224)</sup> 以色列却也因此放弃了整个西奈半岛,而仅仅换取实际价值尚有待考证的一纸空文。1991年10月,以色列为获得美国100亿美元贷款的担保,不得不屈服于美国的压力,参加和谈。<sup>[5](P224)</sup> 需要指出的是本文所讲的威慑,并非仅指狭义上以色列每次配合美国的战略而获得的援助或支持所具有的威慑力,而更多的是指广义上以色列对来自美国的援助和支持的重要性的整体认知和评估。

总之,与美国相比,以色列所具备的“权力”,使其很难获得与大国交往时的主动权。在实力悬殊的双边关系中,不存在真正对等的战略合作,其合作的支配权往往掌握在实力较强的一方手中。因此,可以说,美国在战略“合作”方面涉及的一系列重大问题上都绝对地支配了以色列。

## (二)援助问题

援助问题是美国对以政策中一个典型的迁就问题。长期以来,除杜鲁门和艾森豪威尔总统时期以外,在其他总统任期,美国对以色列的各种经济或军事要求几乎有求必应,且其中有相当一部分是赠款。按照援助的内容划分,援助问题又可划分为军事援助问题 and 经济援助问题。

1. 军事援助问题 如果以美国向以色列提供的军事贷款和赠款的数额作为划分标准,美国对以色列的军事援助,迄今为止,大致经历了4个不同的时期。第一时期:从1948年到1958年,美国几乎未向以色列提供任何军事贷款,更别论军事赠款。第二时期:1959年至1973年,美国开始向以色列提供军事贷款,其数额不断增加。第三时期:从1974年至1984年,美国对以色列的军事贷款大幅度增加,同时增添了军事赠款的内容,且数量可观。第四时期:1985年至今,美国对以色列的军事贷款全部变成清一色的赠款。据统计:在1948—2003财政年间,美国共给予以色列军事贷款和赠款合计559.24亿美元。除军事贷款和军事赠款外,美国对以色列的军

事援助还包括先进武器的出售和高尖技术的转让以及帮助以色列进一步发展完善武器系统等内容。当然,美国在军事援助问题上并未一味地迁就以色列,也进行了一定限制,这主要表现在三个方面:首先,美国向以色列提供的军事设备只能用于防御目的;其次,美国禁止以色列在未征得美国同意的情况下向第三国转让美式武器;最后,美国军事援助的内容包括向阿拉伯国家出售武器。<sup>[4](P49)</sup>实际上,由于各种条件的制约,以上规定不可能得到完全执行,只是在关系到美国的重大利益时,美国才会置以色列的反对于不顾。

2 经济援助问题 经济援助主要包括经济贷款和经济赠款(还包括物品赠送、购买美国商品的优惠政策及美国帮助以色列发展经济的具体方案和措施等内容)。时至今日,美国对以色列的经济援助,其过程大致经历了3个时期。第一时期:1948—1974年,美国仅向以色列提供了有限的经济援助;第二时期:1975—1980年,美国对以色列的经济援助迅速增加,且赠款居多;第三时期:1981年至今,美国对以色列的经济贷款实际全部变成了不需要偿还的赠款,且数量可观。据统计,从1948到2003年间,美国共给予以色列经济贷款和赠款合计312.27亿美元。

鉴于经济援助不像军事援助具有过于强烈的政治敏感性,所以,尽管美国一度在经济援助问题上对以色列进行了诸多限制,但由于缺乏相关的监督机制,这种限定实际上很难保证实施,并未得到认真执行。

除援助问题外,美国在阿以争端等其他问题上也常常迁就以色列,在此不再一一赘述。

## 二、迁就与支配的原因

按照常理来讲,美国凭借自身的超强实力本可以轻易地支配以色列,而根本没有必要迁就它,然而,事实却并非如此,美国在整体上支配以色列的同时,却也不时地迁就以色列。导致这种迁就与支配现象的原因主要在于以下三点。

### (一)国家实力上的极其悬殊性

俗话说“弱国无外交”,尽管我们并不赞成这种言论,然而,弱国因囿于自身的有限实力,的确很难支持积极的外交。然而,正是由于附庸国的势单力薄、不堪一击和依附性,其生存与安全成为这一关系中共同关心的核心问题。因而,附庸国常可借此为由,形成对庇护国政策的影响。<sup>[6](P27)</sup>所以,恰恰由于以色列的极度弱小,致使美国为利用之必先援助

之,为支配之必先迁就之。只有先保证这个国家的生存并不断增强其战斗力,才能使其具备维护美国利益所需的基本能力,进而更好地维护美国的利益。因此,经济和军事上的软弱有时也可以变成政治上的优势,正可谓恃弱凌强。<sup>[6](P27)</sup>

### (二)特殊关系模式与国家利益导向的基本趋同性

所谓特殊关系,就是基于历史、心理和国内支持等因素形成的一种亲密的国家关系,这种亲密程度会随着这些因素所具有的影响的减弱而降低。<sup>[7](P272)</sup>同时,这种特殊关系必须一直被双方所承认或强调,而且要具有能够经受住危机考验的特质。<sup>[7](P272)</sup>众所周知,美以在政治制度、意识形态、宗教文化以及民族经历方面存在诸多相似性,这种相似性不仅增强了彼此的认同,决定了两国人民在心理上的亲疏取向,而且在两国国内社会中形成了一股强大的支持或亲近对方的公众舆论和维系两国特殊关系的社会力量(尤其是美国犹太人院外集团是美以关系最重要的社会政治基础)。毋庸置疑,美以两国基于历史、心理和国内支持等因素确立的特殊关系模式也完全符合两国的利益。战后新诞生的以色列是当时名副其实的最弱小的国家,对于生存环境极其恶劣的以色列来说,选择世上最强大的国家美国为后盾,取得它的支持并与之建立某种特殊关系无疑是最明智的选择。而对于战后尤其是上世纪60年代因联阿政策破产导致中东战略选择空间进一步狭小的美国而言,为维护本国在中东乃至全球的巨大利益而同富有战斗力且具有强烈亲美倾向的以色列发展某种特殊关系不仅显得尤为迫切,而且也是十分必要的。因此,美以之间确立的这种特殊关系模式与两国国家利益的导向是基本趋同的。这种趋同性导致美以双方都会尽力维护这种关系的存在,使彼此之间的必要妥协更容易达成,从而就为双方之间的迁就与支配行为的发生提供了更大的可能。

### (三)国内政治与国际政治的互动性

根据系统论原理,只要存在国际社会,就必然会出现国际政治与国内政治间交互影响、交互作用的互动现象。<sup>[8](P306)</sup>美国哈佛大学罗伯特·普特南(Robert putnam)教授曾提出著名的“两层游戏理论”<sup>[9](P46)</sup>。该理论认为国家行为不能单从国际结构关系来理解,国内政治也是影响国际关系的一个重要因素。根据这一理论,影响一国的外交政策的最佳方案就是实现国内政治与国际政治的良性互动。以色列对美国的外交实践就是“两层游戏理论”成功运用的一个典范,

充分展现了一种外交艺术。

以色列对美外交的这种艺术性首先表现在,既重视发挥和利用美国犹太人利益集团(主要由犹太人组成的亲以色列的院外活动集团,以下同)在影响美国外交政策上的重要作用,极力鼓励和支持美国犹太人对政府官员进行各种游说和舆论宣传,同时在国际上也不断进行意欲加强美以友好关系的种种外交努力,积极配合美国的各种中东乃至全球战略。以色列这一外交艺术性还表现在,保持对美国采取的外交基调的灵活性。美国犹太人利益集团尽管能量很大,但还不足以左右美国对以的政策。所以,当美国犹太势力就某一具体问题对美国政府进行游说,而其影响不足以改变美国既定立场时,以色列就会降低外交基调,以避免与美国发生激烈冲突。如1956年西奈战争后以色列鉴于犹太人游说的无效和迫于美国的压力而被迫撤军就是很好的例证。<sup>[5] (P60-61)</sup>反之,当美国犹太势力具有改变美国对以既定立场的客观能力或影响时,以色列就会依旧坚持原先的立场不变。如1985年10月,在以色列和美国犹太势力的共同反对下,里根总统被迫取消向约旦出售15亿美元军火的计划就是这方面的佐证。<sup>[10] (P6)</sup>

当然,正如任何事物都有两面性,作为国内政治和国际政治互动的结果不可能总是良性的,也有恶性的一面。只是由于美以关系的特殊性,尤其是以色列的高超外交艺术而使这种互动结果相对具有了更多的良性特征罢了。总之,长期以来,正是通过美国犹太人利益集团在国内的政治活动与以色列在国际上的政治活动之间的良性互动,才使得美以这种特殊关系得以确立并不断发展,也才使得美国对以色列的迁就与支配尤其是迁就行为的频频发生成为可能。更重要的是,使以色列不至于完全受支配于人。

### 三、迁就与支配的规律

尽管美以关系的复杂性和特殊性堪称当代国际关系之最,美国的对以政策更是变幻莫测、扑朔迷离,但通过对美国对以色列的迁就与支配问题的宏观审视和微观研究,我们仍可以得出某些规律性的认识。

#### (一) 迁就与支配的底线

作为以维护和实现国家利益为根本宗旨的国家行为——迁就与支配,理所当然地有其不可逾越的底线。具体到美国对以色列的迁就与支配问题,就是:在关系美国国家利益,最起码是某种重大国家利

益的问题上,美国都毫无例外地支配了以色列;而在那些相对次要的问题上,美国通常则迁就了以色列。对于美国来讲,那些有损于美国在中东的巨大利益,尤其是在海湾地区的石油利益,以及妨碍美国与前苏联争夺中东霸权以至全球霸权的问题,即是关系美国重大国家利益的关键问题。在这些问题上,美国绝不会对以色列让步,而必须支配以色列。如在冷战时期的反苏问题和冷战后的打伊倒萨问题上对以色列的支配,就是这样的典型事例。对于美国来说,在那些并未关乎美国重大国家利益的相对次要的问题上,是可以迁就以色列的,尤其当此种迁就将会增加甚至极大增加美国的某种期望值时,则更是如此。如美国对以色列在中东和谈问题上某些强硬立场及在援助问题上的不断迁就等等,不一而足。

#### (二) 迁就与支配相互交织

根据国际关系理论,要实现国际合作无论哪个国家都不可能获得绝对利益,而只能力图获得较之其他国家更多的相对利益。<sup>[11] (P98)</sup>美国在支配以色列的同时,也需要迁就它。事实也一再证明,向以色列提供诱饵往往会比施压收到更好的效果。所以,美国为了实现在某一问题上对以色列的支配,在向以色列施压的同时,常常在另一问题上迁就以色列,重施美国外交史上“胡萝卜加大棒”的伎俩。与此同时,以色列在生存和安全上的严重困境,也使得美国为更好地支配以色列,更好地实现本国的国家利益,而先要在关系以色列国家生存或安全的重大问题上迁就它,满足它的某些要求。国家的对外政策及在该政策指导下的国际行为最终都是以维护和实现国家利益为根本宗旨的,古今中外,莫不如是。美以也同样要考虑彼此在交往中的相对利益得失,美国不可能始终无条件地绝对支配以色列,而以色列也不会毫无所求地一味听任美国的摆布。

#### (三) 迁就与支配变化中的实力因素

外交必须以强大的国力为后盾,正所谓“外交之为用,形变之术,固在乎外交家之智敏手腕,而万事成之基本关键,未有不以其国力如何以为断者”。<sup>[12] [P74]</sup>美国对以色列的迁就与支配程度同以色列的国家实力直接相关。毋庸置疑,只有在以色列具备维护美国利益所需的起码能力时,美国才会产生迁就或支配它的愿望。建国之初的以色列,显然不具备这种能力,因而在上世纪50年代,美国除向以色列提供极为有限的少量“人道主义”经济援助外,几乎未迁就以色列的任何经济或政治要求。然而,伴随以色列实力的增强,战略价值日益凸显,美

国便逐渐产生支配或迁就它的强烈愿望。在上世纪60、70、80年代的以色列,其本身具有的国家实力,既使它具备了维护美国利益所需的客观能力,又使美国产生了为更好地利用或支配它而需迁就它的主观愿望。冷战后,随着以色列国家实力的不断膨胀,安全和生存环境逐步改善,以色列对美国的态度愈发强硬,美以经常在一些具体问题上发生龃龉,导致美国对以色列的迁就程度有所下降,对以色列的支配愿望也不再那么强烈。总之,国际双边关系的发展变化无不取决于国家利益的追逐和国家实力的较量。

综上所述,美国在总体上支配以色列的同时,也不时地迁就了以色列。作为这种迁就与支配的结果,美国既维护和实现了其在中东乃至全球的巨大利益,也遭受了惨痛的经济、政治和道义上的损失。可以预见,美国对以政策短期内不会发生太大改变,而只是对以色列的迁就与支配行为在程度上会有些变化。总之,迁就与支配在今后很长时期内仍将是美国对以政策中的一个鲜明特点。

## 参考文献:

[1] 詹姆斯·多尔蒂,小罗伯特·普尔茨格拉夫. 争论中的国际关系理论[M]. 阎学通,陈寒溪,等译. 北京:世界

知识出版社,2003.

- [2] GEORGE A L, SMOKE R. Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice[M]. New York: Columbia University Press, 1974.
- [3] SNYDER G. Deterrence and Defense[M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1961.
- [4] POWERS A. United States - Israeli Relations[M]. New York: Novinka Books, 2002.
- [5] 李伟建. 以色列与美国关系研究[M]. 北京: 时事出版社, 2006.
- [6] 傅立民. 论实力: 治国方略与外交艺术[M]. 刘晓红, 译. 北京: 清华大学出版社, 2004.
- [7] FELDMAN L G. The Special Relationship between West Germany and Israel[M]. Boston: George Allen & Unwin, 1984.
- [8] 星野昭吉, 刘小林. 冷战后国际关系理论的变化与发展[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 1999.
- [9] 樊勇明. 西方国际政治经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [10] 保罗·芬德利. 美国亲以色列势力内幕[M]. 武秉仁, 戴克伟, 译. 北京: 中国对外翻译出版公司, 1990.
- [11] 宋新宁, 陈岳. 国际政治学概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [12] 刘达人. 外交科学概论[M]. 北京: 中华书局, 1937.

[责任编辑 刘欢]

## On the issue of domination and accommodation of the US toward Israel

XIE Lichen<sup>1</sup>, HAN Xiaodong<sup>1,2</sup>

(1 Institute of the Middle East, Northwest University, Xi'an 710069, China; 2 Department of Politics and Law, Shaanxi Institute of Education, Xi'an 710061, China)

**Abstract** Domination and accommodation are common phenomena in the American policies to Israel, so it is necessary for us to study the phenomenon in order to grasp the nature of the relationship between America and Israel and the regulation of America's policies to Israel. Speaking specifically, the phenomenon is mainly embodied in two aspects, namely strategic cooperation and aiding. The main factors to the phenomenon are as follows: a particularly big distance in the strength between the America and Israel; the basic compatibility of the special relationship paradigm and the national interest orientation; the positive interaction between internal politics and international politics. By the above analysis, we will easily find some regulations about this phenomenon. A series of conceptions of domination and accommodation of the America to Israel must always comply with the underlying phenomena of domination and accommodation often intersect; the strength of Israel is a critical factor that affects the extent of domination and accommodation of the America to Israel. In the foreseeable future, the phenomenon of domination and accommodation will continue to become a prominent character of America's policies to Israel.

**Key words** America; Israel; domination and accommodation