

以色列的外交策略

谢立忱 李文俊

内容提要 以色列的国家发展史证明,以色列的成功在很大程度上取决于成功的外交,而外交的成功又大大受益于以色列的外交策略。它主要体现在以下 3 个方面:审时度势、灵活多变和有所侧重的外交政策;重视影响国家外交政策的国内和国际两个系统层次,成功实现国内政治与国际政治的互动;以军事作为外交的先导,充分发挥军事外交优势,且靠其促进整体外交。

关键词 以色列 外交 策略 优势

作者简介 谢立忱,西北大学中东研究所博士生(西安 710069);李文俊,内蒙古民族大学世界史专业研究生(通辽 028043)。

环视中东,现今的以色列已成为该地区首屈一指的经济、科技和军事强国。综观以色列的国家发展史,不难发现,以色列的成功在很大程度上取决于成功的外交,而这又受益于适合以色列国情的外交策略。它主要体现在以下 3 个方面。

审时度势、灵活多变 和有侧重的外交政策

在以色列建国之初,国内可谓一贫如洗,同时在国际上孤立无援,且处于周边阿拉伯国家的军事包围之中。因而,谋求国际社会的承认,尤其是大国的支持,便成为以色列面临的一项迫切战略任务。当时国际上冷战序幕虽已拉开,但冷战格局尚未完全形成,客观上为以色列在东西方之间实行一种“均衡外交”提供了外部环境。有鉴于此,为获得美苏两个大国的共同支持,以色列在东西方冷战中一度奉行一种“中立”政策。事实证明,这一政策最符合以色列的国家利益。在第一次中东战争中,当以色列处于危急存亡的紧要关头,苏联授意东欧国家出枪派人支援以色列,解了以色列燃眉之急。¹ 在以色列加入

联合国的问题上,苏联也给予了有力支持。^④ 在美国操纵下,联合国安理会通过的两次停火协议也给了以色列以喘息之机。美国每年向以色列提供的经援在很大程度上缓解了以色列的经济困难,1949年美国一次就向以色列提供了1亿美元的贷款。^④ 美、苏两国对以色列的率先承认也部分驱散了以色列人的孤独情绪。可见,建国初期,没有美、苏两国的支持与援助,以色列的生存是成问题的。然而,以色列的这种“中立”政策并没能实施很久,到20世纪50年代以后,美苏对抗加剧,以苏关系不断恶化,以色列的“中立”外交逐渐丧失了回旋余地,便相机进行外交转型,倒向美国。这一外交转变为日后美以关系的发展奠定了基础。尽管由于阿拉伯国家等因素的制约,以色列对美国外交转型的短期效应并不明显,但至少在许多关键场合得到了美国的有力援助和支持,而且其长期效果显著。直到

¹ 参见孙正达等著:《以色列国》,当代世界出版社,1998年版,第111页。

^④ 同上。

^④ Herbert D nks, *The Uncertain Friendship: the U.S. and Israel from Roosevelt to Kennedy*, Westport Greenwood Press 2001 p. 126

1965年美国对以色列年均援助额仍保持在6300万美元。¹ 尽管这在美国对外援助总额中的比例微不足道,但对当时的以色列绝非只是杯水车薪,何况它的政治意义远大于经济意义。到肯尼迪时期,以色列终于获得了梦寐以求的尖端武器,尽管只是防御性武器,却标志着美以关系发生了质的飞跃。因此,到20世纪60年代以后,美以关系开始不断升温。到冷战结束前,美以关系大致经历了从肯尼迪时期开始向以色列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美以战略合作关系全面发展这样一条演变轨迹。在此期间,美国对以色列的援助(主要是经援和军援)也不断增加。到1976年,以色列已成为年度接受美国援助最多的国家。^④ 1949~1991年,美国给予以色列共530亿美元的援助,占同期美国对外援助总额的13%。^⑤ 总之,在很大程度上讲,正是得益于以色列政府的外交努力和外交决断,在美国的巨大支持和援助下,到冷战结束时,以色列不仅在国家安全环境方面有明显改善,而且发展成为中东地区的经济、科技和军事强国。

20世纪80年代中后期,为顺应国际形势缓和的大趋势,为摆脱外交孤立状况,减轻对美国的过分依赖,以色列开始推行全方位外交政策。在维护美以特殊战略盟友关系、继续保持和发展传统外交关系的同时,大力开辟新的外交空间。冷战结束后,尽管以色列的生存和安全环境得到明显改善,但美国每年达数十亿美元的经济和军事援助仍是以色列所急需的,何况以色列在许多方面仍有求于美国。因此,冷战结束后以色列历届政府仍将美国视为外交的重心,全力发展和维护同美国的特殊关系。以色列也继续致力于同西欧、拉丁美洲和非洲国家关系的进一步改善与发展。同时,以色列在亚洲、大洋洲及东欧地区取得了明显的外交突破:先后与东欧国家及苏联复交;同中国、印度等许多亚洲国家建交;^{1/4} 在大洋洲,又与9个新独立的岛国建立了外交关系。^{1/2} 推进中东和平进程,改善同阿拉伯国家的关系是冷战结束后以色列的一个重要外交走向。目前,这一外交走向对以色列的地区环境甚至国际环境产生了一些影响。不仅先后签订巴以和约、约以和约,而且同其他阿拉伯国家的关系也

有了不同程度的改善。20世纪90年代,以色列与土耳其的关系也不断升温。另外,外交关系的建立也必将带动其他领域合作的开展,从而进一步加强外交交往。得益于这一全方位外交战略,以色列不仅继续获得了美国的支持与援助,而且使以色列的外交范围进一步扩展,既摆脱了孤立处境,也赢得了外交胜利。另值得一提的是,以色列外交的灵活性不仅表现在纵向的政策调整,也体现为横向的外交交往。以色列善于和各种类型的国家打交道,如有必要,它甚至会与昔日之敌建立友谊,如和前联邦德国的长期密切关系,以及同埃及的和解,等等。

总之,半个多世纪以来,以色列的外交政策主要经历了由在东西方冷战中实行中立政策,到向美国一边倒,进而到推行全方位外交这样一条发展轨迹。其外交政策既有所侧重,又不乏变通,同时展现了一种适合本国国情的外交策略,从而极大地保障了以色列的生存和安全。

成功实现

国内政治与国际政治的互动

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。^{1/4} 有关国内政治与国际政治之间的关联或互动如何影响国家外交政策的理论层出不穷,其中较具代表性的一个就是美国哈佛大学罗伯特·普特南教授所提出的“两层游戏理论”^⑥。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,为了更好地影响一

¹ Adan Powers, *United states - Israeli relations*, New York: Novinka Books, 2002, p. 2.

^④ See Adan Powers op. cit., p. 1.

^⑤ John P. M. glietta, *American alliance policy in the Middle East, 1945 - 1992: Iran, Israel, and Saudi Arabia*, Maryland: Lexington Books, 2002, p. 171.

^{1/4} 参见徐向群主编:《第三圣殿——以色列的崛起》,上海远东出版社,1994年版,第434页。

^{1/2} 参见孙正达等著:前引书,第121页。

^{1/4} 参见[日本]星野昭吉主编:《冷战后国际关系理论的变化与发展》,北京师范大学出版社,1999年版,第306页。

^⑥ 樊勇明著:《西方国际政治经济学》,上海人民出版社,2000年版,第416页。

国的外交政策，就不能偏废制约国家外交政策的国内政治和国际政治两因素中的任一因素，其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即是“两层游戏理论”运用的一个范例，充分展现了一种外交策略。它具体表现在，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，下同）在影响美国外交政策上的重要作用，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。

美国犹太人利益集团是在美国影响最大的一个外国利益集团，在美国商业、教育、法律等各界占有优势。“在将自由与参与纳入政治体制的发达国家中，作为民主主义不可少的要素和归宿，这种利益集团和团体构成政治的‘实质’，起着重要的作用。”¹ 以色列早在建国前，就已在很大程度上注意到美国犹太势力在美国对外政策制定过程中的这种重要作用。因此，一直极力鼓励和支持美国犹太人发挥其在美国外交政策上的重大影响。以色列至今依然与美国这股亲以势力保持密切联系，以色列领导人一直把美国犹太人视为“以色列在华盛顿的财政、信息和政治冲击部队”^④。长期以来，美国犹太人利用美国的政治民主氛围，凭借自身在美国社会的巨大能量，通过操纵公共舆论、提供竞选资金、进行政治游说等途径，对美国的对以政策产生了重要影响。美国犹太人利益集团俨然成了以色列政府非正式的派出机构。“从本质上来说，一个国家的外交活动一向取决于其内政，外交从来都是内政的直接延续。外交一旦与内政脱节，不但有可能屡屡失败，也会变得毫无存在的必要。”^④ 因此，美国历届领导人在制定对以色列的政策时，都不能无视美国国内庞大亲以势力及其呼声。可以说，这是美国在诸多问题上迁就以色列的一个重要因素。

以色列不仅重视从国内政治层面对美国的外交政策形成影响，在国际政治层面也注重与美国搞好关系。虽然说，在美以关系的确立和发展过程中，美国的作用也许要更大一些，但以色列的外交姿态对两国关系的顺利开展显然是不可或缺的。更何况，美国对以色列的政策也并不是一成不变的，以色列只有适时地进行外交政策上的相

应调整，才能及时消除美以关系中的阴影或危机，避免两国关系出现巨大裂痕、甚至完全破裂。纵观以色列的外交史，不难发现，以色列外交的一个显著特点历来注重发展和维护与美国的关系。以色列与西欧国家关系的相对友好，同作为美国后院的拉丁美洲国家的密切往来，与东欧各国关系的曲折发展，同中国建交和其他有关事件上的一再受阻，以及非洲之所以成为以色列对第三世界国家政策中的一个重点地区（冷战时期，美国为防止苏联对非洲的渗透而大力支持以色列和非洲国家进行交往）等等，均是出于这一外交目标考量的结果。尤其值得一提的是，长期以来，以色列一直积极配合美国对中东的战略。整个冷战时期，以色列一直充当美国在中东地区遏制和抗衡苏联向该地区渗透与扩张的桥头堡。以色列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者。冷战结束后，以色列继续配合美国打击地区霸权主义。在1991年海湾战争和2003年伊拉克战争期间，面对伊拉克的导弹袭击，以色列自始至终保持克制，以配合美国的打击地区霸权主义战略。此外，在中东和平进程问题上，以色列也积极配合美国对中东的战略。如《戴维营协议》的签订，就是以以色列为配合美国实现结束石油禁运、维持西方大家庭内部团结，以及防止苏联有机可乘等一系列战略目标而对埃及进行的某种妥协行为。又如马德里和会的召开和《奥斯陆协议》的签订，也部分是由于以色列为配合美国主导中东和平进程这一中东新战略的结果。

以色列不仅在和平时期注重从国内和国际两个层面对美国的外交政策形成影响，在战时，更是如此。两次阿以战争（1948年和1973年）中，以色列都通过调动和运用外交因素，紧急启动外交机器，最终使国家转危为安、化险为夷。

¹ [日本] 猪口孝主编：《利益集团》，经济日报出版社，1989年版，第3页。

^④ Edward Bernard Glick *The Triangular Connection: America, Israel, and American Jews*, London: George Allen and Unwin, 1982, p. 126.

^④ 金正昆著：《外交学》，中国人民大学出版社，2004年版，第44页。

每当战事发展到严重威胁国家安全时,以色列一边向美国发出紧急呼救;一边紧急动员美国犹太人利益集团,以获得美国的援助和支持。

以色列的外交策略还表现在,保持对美国采取的外交基调同美国犹太人利益集团对美国外交政策的影响程度的基本一致。美国犹太人利益集团尽管有可观的能量,但还不足以左右美国的对以政策。只是在那些未关乎美国重大国家利益的相对次要的问题上,美国犹太人才能发挥较大影响,而在那些关涉美国重大国家利益的关键问题上,美国犹太人的影响则是极为有限的。因此,鉴于美国犹太人这种影响的有限性,以色列不会过分挑战美国的利益,而只会灵活应对。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的立场时,以色列就会降低其外交基调,以免与美国发生激烈冲突。如1956年的西奈危机就是很好的例证。¹在1956年苏伊士运河战争中,以色列占领了西奈半岛等大片土地。美国为清除英、法残余势力,防止苏联乘机渗透,不顾以色列政府和美国犹太人的强烈反对,最终迫使以色列全部撤军。另一例,即1975年的“76人信”事件。^④1975年,在美国犹太势力的操纵下,美国国会两院的76名议员联名上书,要求政府改变要求以色列放弃对西奈几处关键地区的控制的政策。鉴于该问题关系到美国结束石油禁运、修护西方团结等重大战略目标的实现,因此,便注定了以色列和美国犹太人的再次失败。尽管以色列最终获得了比之前更多的援助,却是以放弃对西奈几处关键地区的控制为前提的。因此,美国只是在援助问题上迁就了以色列,但在战略目标上支配了以色列,而对外援助只不过是美国的一种外交工具罢了。反之,当美国犹太势力具有改变美国对以色列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,由于以色列和美国犹太势力的共同反对,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。^④另一例是在1979年发生的安德鲁·扬辞职事件(在以色列和美国犹太势力的共同反对下,最终迫使被以色列认为是亲巴勒斯坦分子的安德鲁·扬辞职)。^④总之,所有的主要犹太人组织,从不公开反对以色列采

取的立场和政策,以色列和美国犹太人利益集团之间存在一种极为密切的默契。

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,有时也有恶性的一面。只是由于美以关系的特殊性,尤其是以色列的外交策略而使这种互动结果相对具有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互动,才使美以这种特殊关系得以确立、并不断发展,同时也使以色列不至于完全受制于人。作为这种互动的最大受益者,以色列从美国获得了美国其他盟国难以企及的巨大援助和支持,而这对于保障以色列的生存和安全,则具有重要意义。

以军事外交优势 促进整体外交

根据外交学理论,在国际交往中,经济经常会充当本国外交的先导。然而,以色列却另辟蹊径,自建国以来,它在强调经济外交的同时,一直以军事作为外交的先导,积极开展军事外交。所谓军事外交,笔者认为,就是指以军事手段作为本国外交所使用的一种特殊手段的做法。

通常,国际间军事交往主要采取5种形式,即进行人员往来;从事武器销售;提供军援;实行军事合作;缔结军事同盟。^⑤这5种形式在现实中往往交叉配合使用。军事交往对整体外交具有极大的影响。长期以来,由于各种原因,以色列在国际舞台上一直较为孤立。因此,尽可能地拓展外交空间,以获得更多的国际支持,一直是以色列面临的一项迫切的战略任务。冷战时期,

¹ 参见李伟建等著:《以色列与美国关系研究》,时事出版社,2006年版,第60~61页。

^④ See Abraham Ben-Zvi *The United States and Israel: The limits of the special relationship*, New York: Columbia University Press, 1992, pp. 99-102.

^④ 参见[美国]保罗·芬德利著;武秉仁、戴克伟译:《美国亲以色列势力内幕》,中国对外翻译出版公司,1990年版,第6页。

^④ 参见李伟建等著:前引书,第137页。

^⑤ 参见金正昆著:前引书,第52页。

以色列靠武器销售等军事交往形式，先后发展了同拉丁美洲、非洲、亚洲等这些地区中许多国家的关系。在拉丁美洲，通过军售方式，以色列主要确立和发展了同哥伦比亚、巴拿马、危地马拉、萨尔瓦多、尼加拉瓜、阿根廷和智利等国的外交关系。¹ 军事合作与武器交易一直是以色列发展与拉美国家关系的重要手段和内容。拉丁美洲是以色列的主要军火市场，在 20 世纪 70 年代购买了以色列武器出口的一半左右，80 年代约占 35%。^④ 在军事外交的作用下，萨尔瓦多最终同意将其大使馆从特拉维夫迁到以色列政府宣布为该国的首都的耶路撒冷。^(四)

在撒哈拉以南非洲，以色列的军事外交对象主要是南非和埃塞俄比亚。冷战时期，以色列除向埃塞提供武器外，还同埃塞建立了军事同盟。以色列与南非的关系尤为令人瞩目。两国关系的一个重要方面就是双方秘密的军事与核合作关系。早在 50 年代中期，以色列便向南非提供武器。70 年代南非购进的以色列武器占以色列武器出口总额的 35%。^④ 同时以色列还向南非提供了大量军事技术援助，而且两国一直在进行秘密核合作。此外，以色列还为扎伊尔（今刚果民主共和国）、尼日利亚、肯尼亚等国提供军事训练。通过利用出售军火和提供技术咨询，以色列已在 80 年代初促使扎伊尔改变了以扎外交关系，对利比里亚也取得了同样的效果。^④

在亚洲，早在 20 世纪 60 年代，以色列就利用“军售外交”打开了印度和新加坡的大门，为两国正常外交关系的建立奠定了基础。^④ 以色列还一直向印度尼西亚、马来西亚和泰国等国出口武器。^⑤ 在中东地区，伊朗是唯一接受以色列武器的国家。通过向伊朗提供武器，以色列不仅获得了巨额收入和急需的石油，还因此发展起与伊朗的外交关系。此外，以色列的部分武器还行销西方工业国。事实上，军事因素在美以关系中也具有极其重要的作用。军事合作不仅是美以特殊关系的重要基石之一，而且军力也是美以关系变化的一个重要因素。需要指出，1981 年出笼的“沙龙主义”，其目的之一就是要利用外国对以色列军火的需求来使以色列获取政治和外交上的好处。^(七)

冷战结束后，尽管伴随经济因素在国际政治

中作用的日益凸显，以色列传统军事外交渐趋式微，逐渐让位于经济外交，但这种相对式微并不能抹杀军事因素在冷战结束后以色列国家外交中的重要地位。事实上，以军火出口为主的军事交往形式已成为以色列在改善国际关系、处理国际事务中必不可少的工具和手段，而且确已获得政治上的好处和外交上的主动。冷战结束后，以色列军事外交的对象更加具有全球性，且开始转向一些世界大国。其中，最引人注目的就是印以关系近年来的迅猛发展。如同 20 世纪 60 年代印以关系的最初发展是以色列推行军事外交战略的结果一样，90 年代印以关系正常化，同样是以色列先进的军力这一因素起作用的结果。近年来，印以关系迅猛发展，特别是两国的军事合作更是达到了前所未有的程度。以色列每年向印度出口价值约 10 亿甚至几十亿美元的武器。^⑥ 印度、以色列两国于 2001 年 7 月签署了一项 20 亿美元的军工合作协议。^⑦ 2003 年 9 月，以色列总理沙龙访问印度，将两国的军事合作关系推向了高峰，以色列向印度开具了一份总价值超过 40 亿美元的军售清单。^⑧ 2004 年，以色列便向印度出售了 3 套“费尔康”空中预警系统，总价值达 11 亿美元。^⑨ 另外，近年来，以色列和土耳其的关系也不断升温。1994 年 3 月，土以两国情报

¹ See George W. Ball and Douglas B. Ball *The passionate attachment: America's involvement with Israel, 1947 to the present* New York: Norton, 1992 pp. 285-289.

^④ 徐建国著：《军火贸易：国际关系中的特殊战争》，云南人民出版社，2000 年版，第 402 页。

^(四) 参见同上，第 413 页。

^④ 同上，第 404 页。

^④ 参见同上，第 413 页。

^④ 参见《环球时报》网，<http://jczs.news.sina.com.cn/2003-12-31/1117174726.htm> 2003 年 12 月 31 日。

^⑤ 参见徐建国著：前引书，第 405 页。

^(七) 同上，第 413 页。

^⑥ 《北京娱乐信报》<http://news.sina.com.cn/w/2003-09-10/0147721404s.htm> 2003 年 9 月 10 日。

^⑦ 《环球时报》网，http://sports.Eastday.com/epublish/gb/paper462/20030604/class_046200002/hwzl145796.htm 2003 年 6 月 4 日。

^⑧ 参见《世界新闻报》，<http://www.bandao.cn/news/showdetail.asp?id=86015> 2005 年 2 月 3 日。

^⑨ 新华网，<http://www.ce.cn/gjss/gdbw/200609/12/t20060912-8522163.htm> 2006 年 9 月 12 日。

机构签订《安全与保密条约》¹ 1996年2月23日，双方又签订一项军事合作协议。^④自1996年起，仅就以色列与土耳其的军火贸易额而言，便已高达数十亿美元。2002年4月，以、土继而签署一项总价值达7亿美元的军事合作协议。^④目前，两国的军事合作关系更为密切。毫无疑问，以色列一流的军事水平是印以、土以关系迅速升温的巨大动因。以色列欲在现有的以、土、美战略同盟基础上，再构建一个以、印、美新的“民主”战略轴心，进一步摆脱国际孤立状态。可见，军力仍在很大程度上决定着当今国家的外交力，军事交往仍大大有助于整体外交。以军事外交推动整体外交，充分发挥军事外交优势，仍是当今以色列外交的一个重要走向。军事因素在冷战结束后国际政治中的作用仍不容忽视。因此，尽管相互依存和军事因素作用弱化的现象已成为当今国际政治的现实，但正如我国著名国际政治学者宋新宁与陈岳所指出的：“然而当今军事因素对国际政治的作用和影响并不是简单地降低或消失了，而是变得日益复杂化了”^④。

目前，以色列已由最初的武器进口国发展成为军火销往全球的军火大国。无论在拉丁美洲、非洲、欧洲和亚洲，都有以色列武器的进口

国。总之，通过成功开展军事外交，以色列不仅大大拓展了外交空间，明显地改善了国际政治环境，还获得了国家生存和发展所急需的大量资金。

综上，以色列的成功在很大程度上不能不说是得益于其推行外交策略的结果。外交策略的成功运作不仅是确保以色列国家生存和安全的必不可少的手段，而且外交已成为以色列国家软实力中极为重要的组成部分，从而为以色列的生存赢得了更大的空间。可见，实力并非唯一的决定因素，要在国际合作中掌握主动权和在国际冲突中成为赢家，切合实际的策略同样必不可少。

(责任编辑：徐拓 责任校对：成红)

¹ 参见王京烈主编：《面向二十一世纪的中东》，社会科学文献出版社，1999年版，第288页。

^④ 同上，第288页。

^④ 《环球时报》网，<http://www.envis.gov.cn/infor/2004/1/113473.htm>，2004年1月9日。

^④ 宋新宁、陈岳著：《国际政治学概论》，中国人民大学出版社，2000年版，第262页。

· 资料库 ·

阿盟首脑会议通过《利雅得宣言》

2007年3月28~29日，第19次阿盟首脑会议在沙特阿拉伯首都利雅得举行。阿盟成员国（除利比亚外）的领导人或他们的代表，以及联合国秘书长潘基文等世界政要出席会议。

会议通过了《利雅得宣言》，宣言强调阿拉伯国家将为维护阿拉伯团结与安全，以及实现地区和平与稳定而努力。宣言指出，阿拉伯国家的战略选择是实现地区公正和全面和平，依照“阿拉伯和平倡议”所倡导的和平解决阿以冲突的思路，在联合国

有关决议和国际法律的基础上，根据“土地换和平”的原则来解决地区冲突。宣言重申继续恪守阿盟宪章和各项协议，保持阿拉伯国家在行动和立场上的统一，宣言还强调要努力实现中东地区无核化，反对在核问题上采取双重标准，强调任何国家在国际原子能机构的监督下都有和平利用核能的权利。

(资料来源：新华网 2007年3月30日讯)

(筱雪 摘编)