

美国对以色列军援政策的变化及其成因

储永正

内容提要 自以色列建国以来，维护其生存和安全是美国历届政府一直不变的承诺，向以色列提供军事援助就是保障其安全的重要举措。美国主要从现实主义出发，根据其全球战略的需要来决定它对以色列提供军事援助的力度。由于美国在不同时期内对全球目标特别是中东战略目标有所不同，美国对以色列的军援政策也随之变化和调整，经历了一个限制——积极——以军援为施压手段——制度化——强化的演变过程。从未来发展看，美国与以色列在相当长时期内仍然互有所需，战略盟友关系不会变，美国对以色列的军援政策也基本上不会变。

关键词 军事援助 美国 以色列 特殊关系

作者简介 储永正，南京解放军国际关系学院讲师（南京210039）。

美国与以色列关系的发展颇为特殊。这种特殊性体现于美国在政治、经济、外交、军事等领域对以色列的大力支持。其最典型的表现是军事援助。以色列建国以来，美国向以色列提供了大量先进武器。20世纪80年代中期以后，美国每年向以色列提供军援款达十几亿美元，并不断增加，进入新世纪，军援数额每年达20多亿美元。从数量和质量上以色列都是美国对外军援的头号受援国。美国的军援对以色列的生存至关重要。

美国向以色列提供军援的演变过程

美国主要是从现实主义出发，根据其全球战略之需来决定是否向以色列提供军援，以及援助的力度。由于不同时期内美国对全球及中东战略的目标

有所不同，对以色列的军援政策也有差异。自以色列建国以来，美国向以色列提供军援经历了一个限制——积极——以军援为施压手段——制度化——强化的演变过程。

（一）限制提供军事援助阶段

从1948年以色列建国到1960年，美国执行的是限制向以色列提供军援的政策。表现在以下两方面：一是禁止或限制向以色列出售武器；二是军事贷款极为有限。到1961年为止，美国对以色列的军事贷款总额为90万美元。而提供给在第一次中东战争中对以色列作战的阿拉伯国家的武器达1.371亿美元。^①

美国限制向以色列提供军援的政策是由杜鲁门总统确立的。1947年11月5日，美国公布了对中东地区实行武器禁运的政策，对此政策的解释是“巴勒斯坦地区内部及边境上的紧张形势”以及“阿拉伯人可能用美国的武器攻击犹太人，或者犹太人用这些武器攻击阿拉伯人。不论发生哪种情况，我们都将遭受严厉的谴责。”^②第一次中东战争结束后，美国放松了对以色列的武器禁运。美国政府声称无意向中东地区大量出售先进武器，因为这样会导致中东地区的军备竞赛，出售的武器将限制在“合法安全所需的武器范围”之内。1950年5月25日，英、法、美发表了三方宣言，其要点是维持阿以双方军备平衡。但这没有解决以色列获取武器的问题，美国继续限制向以色列出口武器。根据1950年国务院的一份备忘录，美国政府愿意批准每隔一段时间向以色列出售在公开市场上出售的“数量有限的装备”。

1953年，艾森豪威尔上台后，其政策偏向阿拉伯世界。美国政府向伊拉克、沙特阿拉伯、黎巴嫩等阿拉伯国家提供大量军援，而没有给予以色列同等的军援。直到1956年，美国才软化了其立场，不再反对将在其他国家生产的美国军事装备售给以色列。1958年1月，埃及和叙利亚建立联邦；同年7月，伊拉克发生军事政变，亲西方的费萨尔王朝被推翻；7月，英国通过以色列领空向约旦运送伞兵部队以拯救岌岌可危的约旦王朝。这几件事改变了杜勒斯对以色列在中东地区角色及分量的看法。这种改变的一个结果是，美国同意向以色列出售100架无后坐力炮，以及一些弹药和配件。但在总体军援

^① Mordechai Gazit, “Israeli Military Procurement From the United States”, in Gabriel Sheffer ed., *Dynamics of Dependence: U. S. - Israeli Relations*, Boulder and London: West Press, 1987, p. 89.

^② Ibid., p. 85.

方面，艾森豪威尔重申：美国没有兴趣成为中东地区的主要武器供应者，而愿将此角色留给欧洲。^①

（二）积极提供军援阶段

肯尼迪和约翰逊两任总统任内，美国政府改变了前一阶段限制向以色列提供军援的政策，开始积极向以色列提供军援。主要表现在下列两个方面：一是军事贷款大幅增加。1961～1968 年，美国政府向以色列提供了 1.6 亿多美元的军事贷款。^②二是积极推行武装以色列的政策，向以色列出售武器的限制被不断突破。

1961 年，肯尼迪上台，首创了美以“特殊关系”的概念，开始推行向以色列提供先进武器的政策。^③1962 年，肯尼迪政府宣布了向以色列出售“霍克”导弹的决定。这种导弹是当时西方同类型导弹中最先进的，仅限于出售给美国的盟国。因此，这个决定标志着美国对以色列军售政策的第一个实际意义上的突破。尽管肯尼迪在以色列问题上表现得非常谨慎，但“他改变了美国对以色列的政策走向”^④。

到约翰逊政府开始时，以色列总理艾希科尔就一直在寻求新的途径，以加强与美国的防务关系。1964 年 7 月，艾希科尔成为第一个被正式邀请访问美国的以色列总理。约翰逊对艾希科尔购买武器的要求作出了积极回应，并再次重申了肯尼迪先前的承诺“如果以色列受到攻击，美国不会坐视不管，这种由他及其前任所作的保证是庄严且认真的承诺”^⑤。1966 年 2 月 6 日，美国国务院发表了一份关于与以色列和约旦进行坦克交易的声明，其中强调美国的既定政策是避免成为这一地区的主要武器供应者，但同时保留自己的选择，美国多年来一直在进行悄悄的努力，以鼓励在这一地区限制军备的增长。但是，对于苏联向这一地区出售大量武器的不稳定影响，美国不能无动于衷。多年来，美国向以色列政府出售了各种军事装备，以满足（其军事）现代化的要求，帮助它实现国防和国内安全的需要。这其中包括“巴顿”坦克。^⑥

① Mordechai Gazit, op. cit., p. 93.

② “U. S. Assistance to Israel (FY1949 – FY2001)”, <http://www.us-israel.org/jsource/US-Israel>.

③ See Cheryl A. Rubenberg, *Israel and the American National Interest: A Critical Examination*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1986, p. 12.

④ Mordechai Gazit, op. cit., p. 98.

⑤ Ibid., pp. 99 – 100.

⑥ See ibid., p. 101.

这项声明中最重要的是提到了“现代化的要求”，这给美国对中东政策引入了一个全新内容。现在，美国不仅仅要求军备平衡，而且要帮助以色列实现武器“现代化”，这将决定它的武器供应政策。而且，坦克交易表明美国不再仅限于出售防御性武器了。1967年“六·五战争”爆发前，约翰逊秘密批准向以色列紧急空运装甲运兵车、坦克配件、霍克防空导弹系统等大量军事物资。战争爆发时，约翰逊政府宣布停止向中东地区运送武器。这一决定有两个动机：给苏联一个信号，使其限制对埃及、叙利亚、伊拉克输送武器；给世人一个印象，美国反对向卷入敌对行动的国家输入武器。然而苏联没有停止向阿拉伯国家输送武器。7月14日，美国国务卿迪安·腊斯克在参议院外交委员会说，美国应考虑恢复武器输送，以阻止苏联在这一地区获得独占性和支配性影响。10月24日，美国国务院宣布将恢复对阿拉伯国家和以色列的武器供应。1968年，苏联入侵捷克斯洛伐克，使美国试图与苏联达成一个武器限制协定的企图遭到重挫。10月9日，美国政府公布了向以色列出售“鬼怪式”飞机的决定。这项交易的最重要意义是为以色列创造了质量上的优势，因为“鬼怪式”飞机的性能优于中东地区的所有苏联飞机。这标志着美国的政策从中立转向了维持以色列在军事上相对于阿拉伯邻国的质量优势。^①“鬼怪式”飞机的出售是美国对以色列军援史上的一个分水岭。这一行动使美国避免成为西方在中东地区主要武器供应者的政策仅限于理论层面了。

（三）将军援与中东和谈相联系阶段

1969年，尼克松的上台标志着美国对以色列军援进入了新阶段。此阶段一直持续到卡特任期结束，包括了整个20世纪70年代，美国共向以色列提供了75.002亿美元的军事贷款。^②但是美国对以色列军援政策出现了下列变化：第一，由主要向以色列提供军援变为向阿以双方提供援助；第二，从1974年起开始向以色列提供军事赠款，到1980年共达52.5亿美元；^③第三，军援成为美国影响以色列政策的一个压力手段。

尼克松上台后，在基辛格的主导下，美国国家安全委员会准备了一份关于中东问题的备忘录。该备忘录提供了两个方案，其中之一是：美国应在中

^① Mitchell Geoffrey Bard, *The Water's Edge and Beyond: Defining the Limits to Domestic Influence on United States Middle East Policy*, New York and London: Transaction Publishers, 1991, p. 195.

^② “U. S. Assistance to Israel (FY1949 - FY2001)”, <http://www.us-israel.org/jsource/US-Israel>.

^③ Ibid.

东和平进程中起重要和主导的作用，直接推动阿以谈判，恢复自“六·五战争”后美国不断减弱的影响力。^① 尼克松和基辛格都赞成此方案。1969 年，美国抛出的《罗杰斯计划》就是这种政策的第一次努力，但未成功。1971 年 12 月 2 日，尼克松与到访的梅厄总理会谈后，白宫发表声明指出，“尼克松总统确认，美国将继续保持正在发展中的关系，向以色列提供经济和军事援助。（美国）赞同以色列的武装力量必须保持一个长期的现代化计划，美国将继续讨论它在这一进程中能提供什么样的帮助。”^② 声明中使用了“长期的现代化计划”这样的措辞，这象征着一个转折点。以色列终于得到了它渴望已久的东西——与美国的长期武器供应关系。

尼克松政府在中东地区一次最重要的行动是在“赎罪日战争”中向以色列大规模空运武器，共空运了价值 8.25 亿美元的武器装备。1973 年 10 月 19 日，尼克松要求国会批准 22 亿美元的拨款，作为空运的费用和对以色列的后续军援。这一数额是在此之前对以色列军援总和的 1.5 倍。^③ 战争结束后，以色列的安全已不成问题，尼克松开始实施其中东和平计划。在美国的压力下，以色列与埃及开始了脱离军事接触的会谈，由于以色列坚持先释放战俘的立场，导致会谈陷入僵局。美国国防部长施莱辛格警告说：美国对以色列的军援，与以色列在中东和平进程中与美国合作的程度有直接联系。美国的压力迫使以色列不得不作出了某些让步，最终与埃及及叙利亚达成了脱离军事接触的协议。

1974 年 6 月 12 日，尼克松在访问埃及期间，与萨达特签署了题为《埃及与美国之间的关系与合作》的文件，保证美国向埃及提供经济与军事援助。同月，尼克松访问以色列，重申了“美国对以色列长期安全的承诺”，确认“两国之间军事供应关系的长期性和持续性特点”。在结束这次中东之行后，尼克松对美国两党领袖说，单向以色列输送武器的政策在 5 年前也许是有意义的，但今天就无意义了。“我们要使以色列强大到不怕谈判，但又不能使他们过于强大而认为不需要谈判了”^④。尼克松是要在中东由支持以色列一方变为支持阿以双方，当然仍是以支持以色列为主。以后的美国历届政府基本上

① 资中筠著《战后美国外交史》（下），世界知识出版社，1994 年版，第 683 页。

② Mordechai Gazit, op. cit., p. 109.

③ Ibid., p. 111.

④ 殷罡主编《阿以冲突——问题与出路》，国际文化出版公司，2002 年版，第 374～375 页。

沿用这一政策。

1974年9月福特上任不久，拉宾访问了美国。在会谈中，福特向拉宾保证美国将遵守尼克松总统的承诺。为了表示他在此问题上的态度，福特发令，在7个月内向以色列提供价值7.5亿美元的关键性武器装备。^①但是，1975年3月，埃及和以色列之间关于在西奈达成一个进一步协议的谈判陷入了僵局。福特政府于3月24日宣布开始“重新评估”美国的中东政策。福特表示，“我们给予以色列大量的经济和军事援助，因此以色列应该感到强大和自信……应该更灵活并愿意去讨论一个持久的和平。”^②由于美国犹太人组织的极力反对和积极活动，福特的“重新评估”最终流产。不仅如此，为了拉拢犹太人的选票，福特还加大了对以色列援助的力度。1976年1月，拉宾访问美国时发现，福特不仅批准了高于国家安全委员会所建议的援助数量，还指示将以色列在接受美国武器供应的国家名单中的位置提到首位。在谈到由他领导政府的3年中以色列国防力量的增长时，拉宾说“坦克增加了50%，自行火炮增加了100%，装甲人员输送车增加了800%，飞机数量增加了30%。这种增长，当然，在很大程度上要归功于美国的援助。”^③

“人权”是卡特政府外交政策关注的中心，这就使美国政府不能无视巴勒斯坦人的权利。所以，卡特政府的中东政策主要是说服以色列撤退到1967年确定的边界内，并将阿以双方拉到谈判桌上，以取得一个最终解决阿以争端的方案。1977年5月19日，卡特宣布了美国政府的一项新政策，即美国将对武器出售进行自我限制，但卡特承认以色列是一个特殊的问题。他希望限制对以色列的武器供应，但他也明了，此时该地区力量战略平衡的任何改变都将有损于和平进程。^④卡特政府于1979年3月促成了埃以和平条约的签署。以色列从西奈的撤退——包括放弃了3个空军基地，得到了美国22亿美元军援的补偿，并由美国提供资金帮助以色列在内格夫建立两个替代基地。卡特相信获得以色列让步的最好方法是确保它的安全。

卡特政府时期，向埃及和沙特阿拉伯提供军援可能是美以关系中最敏感

① Mordechai Gazit, op. cit., p. 112.

② Nitza Nachmias, *Transfer of Arms, Leverage, and Peace in the Middle East*, New York • Westport, Connecticut • London: Greenwood Press, 1988, p. 82.

③ Mordechai Gazit, op. cit., p. 115.

④ See Nitza Nachmias, op. cit., p. 105.

的问题。1978 年 2 月,美国政府向国会提交了一个向以色列、埃及和沙特出售 48 亿美元飞机的提案。整个计划中,以色列的份额是 19 亿美元,包括 15 架“F-15”战机,75 架“F-16”战机。据国务卿万斯所说,美国向埃及出售飞机,是为了保障该国安全,使它能够继续和谈。向沙特出售武器是由于沙特明显的亲西方、反共产主义立场,这使它成为这一地区缓和的重要力量。经过激烈辩论,美国国会于 1980 年 3 月批准了卡特的提案。但是,在商议过程中也作了一些妥协。为了补偿以色列,美国政府同意另向以色列出售 20 架“F-15”战机。美国国会得到保证,沙特接受的飞机将不带副加油箱(这可增加飞机航程)。尽管卡特不是第一个将对以色列的援助与对阿拉伯国家的援助联系起来的总统,但是他的决定具有深远意义,标志着以色列“失去了在武器供应上的独占地位”^①。

(四) 军援制度化阶段

从 1981 年里根上台到 1991 年冷战结束(包括里根两任政府时期和乔治·布什政府的前三年),美国共向以色列提供了 35.5 亿美元军事贷款,147.649 亿美元军事赠款。^② 更重要的是,美国对以色列的军援出现了 3 个变化:一是自 1985 年起,将对以色列的军援全改为无偿赠款;二是放宽对以色列的军事技术出口,并加强两国在武器研发方面的合作水平;三是对以色列的军援制度化。里根执政之初,在以色列摧毁伊拉克的核实验反应堆和轰炸位于贝鲁特的巴解组织总部的问题上,两国发生分歧,并导致了里根总统决定暂时中止向以色列交付武器。同时,为了拉拢沙特,里根还决定向沙特出售 85 亿美元的军事装备。但继续确保以色列的军事优势仍是美国既定政策。1981 年 9 月 6~15 日,以色列总理贝京对美国进行了为期十天的访问。里根向贝京保证“确保以色列的安全是本届政府的首要目标”,“把以色列作为一个盟国看待”。^③ 1981 年 11 月,两国国防部长正式签署《美以战略合作谅解备忘录》。该备忘录大大提升了两国战略合作水平。受此鼓励,以色列议会于 12 月 14 日通过了旨在兼并戈兰高地的法案。此事不但引起了阿拉伯人的愤怒,还招致世界舆论的谴责,认为是美国怂恿和支持以色列的结果。里根总统不得不下令“在目前不要进行旨在执行今年 11 月 30 日签署的《谅解备忘

^① Nitza Nachmias, op. cit., p. 108.

^② http://www.us-israel.org/jsource/US-Israel/U.S._Assistance_to_Israel1.html.

^③ 张士智、赵慧杰著《美国中东关系史》,中国社会科学出版社,1993 年版,第 402 页。

录》的讨论”^①。美国政府的这一决定激怒了以色列人，以色列政府遂宣布《美以战略合作谅解备忘录》无效。与此同时，美国犹太人集团大肆攻击美国政府的中东政策，向里根施压。为了安抚以色列人，1982年初，美国国防部在1983年度的军援计划中，建议把对以色列的军援总额从1982年的14亿美元增加到17亿美元。^②

1983年，因美国干涉黎巴嫩内战导致了美叙关系的紧张，从而促进了美、以合作水平的提升。同年10月29日，里根总统签署了“国家安全决议第111号指示”，认为美国有必要修补与以色列的紧张关系，并提升这一关系。^③两天后，助理国务卿伊格尔伯格就被派往以色列，与新任以色列总理沙米尔讨论这一问题。

1983年11月27日，沙米尔偕同国防部长阿伦斯访问美国。29日，美国和以色列两国国防部长正式签署了《美以战略合作协议》。这份协议基本上是1981年《美以战略合作谅解备忘录》的翻版，但在具体做法上有了更明确的规定：建立两国军队联合演习的制度；加强情报合作，包括交流战略战术、武器试验和其他军事情报；允许美国使用以色列的港口、机场和基地，储存武器和其他军用物资。美国作出的让步有：免去以色列贷款的偿还，同意把1985年度的军援全改为赠款；美国为以色列研制尖端武器提供经费（如为“幼狮”战机的研制提供3亿美元）；取消美国对以色列向第三世界国家出售武器装备（使用了美国的设备或转让的技术）的某些限制；取消向以色列运送和出售子母弹的禁令。《美以战略合作协议》的签订标志着美以在军事上的正式结盟。^④

1984年10月，新任总理佩雷斯访问美国，继而美国国防部长温伯格又赶往特拉维夫会谈，双方宣布了3项军事合作的决定：一是美国保证向以色列提供生产“幼狮”战机所需的一切技术资料，同意以色列每年可以从美国的军援中拨出2.5亿美元用于这项计划；二是双方将成立一个混合委员会，由美国帮助以色列生产潜艇；三是1984年美国将向以色列购买一批武器和军用物资（约7亿~10亿美元）。此外，美国除在迪莫纳地区扩建现有的核反应

① 张士智、赵慧杰著：前引书，第409页。

② 同上书，第410页。

③ See Nitza Nachmias, op. cit., p. 151.

④ 张士智、赵慧杰著：前引书，第412~413页。

堆外，还将在内格夫南部地区建立一个新的反应堆。^①

1986 年，美、以签署了另一份谅解备忘录，以色列加入“星球大战”计划。根据这个备忘录，从 1988 年起，双方开始合作研制“箭”式导弹。1988 年，美以签署了一项战略合作协议备忘录，美国继续在确保以色列安全 and 质量上的军事优势的领域加强这种战略伙伴关系，还帮助以色列进一步节约其国防预算，根据各种法律授权提供额外的国防装备。还有范围广泛的技术交流安排。

乔治·布什上台后，在中东政策方面基本沿袭了里根政府的政策。但随着中东地区形势的变化，特别是海湾战争的爆发，美国政府感到在中东地区仅靠以色列是不够的，它需要进一步扩大与阿拉伯国家的关系。因此对以色列采取了既压、又护的政策。布什政府对沙米尔和利库德集团的顽固立场感到厌烦，而且美国舆论也有所变化。所以布什政府不同意向以色列提供已承诺的 100 亿美元援助贷款。但是确保以色列安全仍是美国不变的政策。1990 年，海湾危机期间，美国政府在每年 18 亿军援的基础上，决定再赠予以色列 17.5 亿美元的防务援助。海湾战争结束后，布什政府要求国会批准向以色列出售价值 3.5 亿美元的 64 枚“爱国者”反弹道导弹和有关设备。^②

（五）冷战后加大军援力度

1991 年冷战结束，以色列作为美国在中东乃至全球遏止苏联势力扩张的战略伙伴的角色不复存在。然而，美国对以色列的军援关系却有所发展，主要表现在两方面：一是军援范围进一步扩大，不仅包括传统的军事赠款，出售先进武器装备等等，双方还加强了在“反恐”、控制大规模杀伤性武器扩散、反弹道导弹防御系统，甚至在航天领域的合作；二是军事赠款稳中有升，从 1991～1998 年，每年的军援都保持在 18 亿美元，1999 年，美、以达成协议，将在十年内把军援的赠款额逐步增加到 24 亿美元。1993 年 3 月，克林顿总统与以色列总理拉宾在华盛顿会谈，进一步加强了美以联盟，规划了美、以间今后十年的一系列安全合作安排，主要内容有：一是延长美、以两国在 1988 年签署的为期五年的合作协议备忘录。其中规定两国在军事、经济、政治、情报等方面的全面合作，称以色列是“美国的一个主要的非北约成员国

① 张士智、赵慧杰著：前引书，第 413 页。

② “U. S. Assistance to Israel (FY1949 - FY2001)”，<http://www.us-israel.org/jsource/US-Israel>。

的盟国”。二是美国保证继续向以色列提供一年 30 亿美元的援助（其中军援 18 亿美元）。三是以色列表示愿提供海法港作为美国在地中海的第六舰队的常驻基地。美以将继续讨论美国在以色列预储武器的问题。四是美以加强在研制武器及交流情报等方面的合作。美国资助以色列研制反弹道导弹，向以色列出售先进的武器技术和零件。^①

1994 年，在阿以双边会谈陷入僵局时，美国仍然向以色列提供了 25 架“F-15”进攻性战机和 50 架“F-16”战机。1995 年 5 月，美国同以色列达成协议，今后 5 年，美国将继续为以色列的“箭”式反战术弹道导弹系统提供资金，每年达 4 000 万美元。1996 年 4 月 28 日，美、以签署了联合意向声明，美国将帮助以色列提高预警能力，以监视中东地区的导弹发射，双方联合研制可以准确击落包括“飞毛腿”在内的反弹道导弹。4 月 30 日又签署了反恐怖主义联合宣言，双方同意在分享情报、研究与开发、训练与技术援助等方面加强合作。美国将向以色列提供先进的炸弹探测设备。^②克林顿总统 1996 年 5 月访以期间答应提供先进的反恐装备，价值 5 000 万美元，交付工作于 1996 年 8 月完成。^③

内塔尼亚胡上台后，在和谈问题上的态度强硬，美国政府对此非常不满，决定将对以色列军援每年减少 5 000 万美元。但是，惩罚是暂时的。1997 年 4 月 3 日，美国宣布将增加对美、以两个反弹道导弹防御计划和一个联合反恐怖计划的投资，旨在保持以色列对阿拉伯国家的军事优势。1998 年 10 月 31 日，美国与以色列签署了一项加强两国在防止大规模杀伤性武器扩散和在战略领域合作的协议。根据该协议，美以成立联合战略委员会，负责双方在技术、战略和军事领域的合作。^④

1999 年 7 月 14 日，以色列总理巴拉克对美国进行了为期一周的访问。此后，美以发表联合声明，两国领导人一致同意：重新调整美国给予以色列的双边援助，通过这种援助形式，美国将在今后十年里将其军援逐步提高 1/3，增加到 24 亿美元，此事需经国会批准；美国将逐步停止给予以色列的经济援助；12 亿美元的军援一揽子计划将用于以军的重新部署、战区导弹防御

① 参见万光 《克林顿上台后的美以关系》，载《西亚非洲》1993 年第 4 期，第 18 页。

② 殷罡主编：前引书，第 375 页。

③ 伦敦国际战略研究所《1996-1997 年军事力量对比》报告中东部分。

④ 殷罡主编：前引书，第 375 页。

计划和打击恐怖主义的努力；美国将向以色列提供资金，用于购买第三代“箭”式导弹发射装置；加强美国国家航空和航天局与以色列航天局之间的合作，以色列的一名宇航员拟于 2000 年同美国的宇航员一道进入太空执行航天任务。

乔治·沃克·布什上台后，经历了巴以冲突最持久、最激烈的时期。这期间，美国遭遇“9·11”恐怖袭击，但并未影响美国对以色列的军事援助。2000 财政年度，美国向以色列提供的军援从 18 亿美元增加到 19.2 亿美元。^①此后几年，美国对以色列的军援都按 1999 年的协议，以每年 6 000 万美元的速度增加。2008 年十年协议的最后一年，布什政府向国会提出了给予以色列 24 亿美元军援的议案。美国对以色列的军援按预定目标向前推进（见下表）。

历年美国对以色列无偿军援统计表 (单位：百万美元)

财年	1949 ~ 1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
无偿军援	2 9014.9	1 800	1 800	1 860	3 120	1 975.6	2 040	2 100	2 160	2 220	2 280	2 340	2 400

说明：2000 财年军援包括为执行怀伊协议而拨出的 12 亿美元，以及年度军援 19.2 亿美元。

Source: Clyde R. Mark, “Israel: U. S. Foreign Assistance”, RS Issue Brief IB85066, April, 2003。其中 2004 ~ 2008 年为作者根据相关资料补充。

美国对以色列军援政策变化的原因

根据对美国对以色列军援历史的考察可见，虽然确保以色列的生存和安全是美国政府一以贯之的政策，但是对以色列的军援政策却经历了不断的变化和调整。由于美国在不同时期内对全球目标特别是中东战略目标有所不同，美国对以色列的军援政策也随之变化和调整。

杜鲁门、艾森豪威尔时期，美国在中东地区的战略目标是排挤英国，取而代之，使自己成为中东事务的掌管者，同时欲拉拢一些阿拉伯国家，试图组织一个亲西方的联盟，从而遏制苏联在中东地区的扩张。所以美国政府实行限制向以色列提供军援的政策，以期不至于得罪阿拉伯国家。当然，美国执行此政策的前提是，美国自认为通过经援等方式提供给以色列的美元足以使以色列从其他渠道购买到必需的武器。肯尼迪上台后改变了限制向以色列

^① 伦敦国际战略研究所《1999 ~ 2000 年度军事力量对比》报告。

出售武器的政策，这主要是因为美国在中东地区与苏联的争夺中形势不利。美国政府认为，大力武装以色列可以威慑和打击亲苏的阿拉伯国家，从而遏制苏联势力在这一地区的影响。约翰逊继承并推进了这一政策。约翰逊政府时期，美国深陷越南战争，实力进一步受到削弱。尼克松上台后，在亚洲采取了撤退战略，全球战略格局转变为苏攻美守阶段，在美苏争夺的一个关键地区——中东，尼克松也改变了一味支持以色列的做法，一方面抓住萨达特上台后的有利时机，向埃及等温和的阿拉伯国家提供军援，促使这些国家向美国靠拢；另一方面继续大力援助以色列，威压诱迫以色列走上与阿拉伯国家和谈之路。从而取得了对阿、以双方的影响力，从此以后，美国就把中东和谈的主导权紧握在自己的手里了。福特、卡特政府基本延续了尼克松的这一政策。这一时期，美国虽然在中东和谈进程中取得了巨大成果，但在整个中东地区所面临的形势更为严峻，苏联通过军援巩固了在伊拉克、叙利亚等阿拉伯国家的影响力，并于 1979 年派兵入侵阿富汗，直接威胁中东地区。伊朗伊斯兰革命的胜利更是对美国战略的沉重打击，美国不仅失去了在中东地区的一个“战略支柱”，更为深远的影响是美国从此以后面临着又一个难以对付的敌人——激进的伊斯兰势力。里根为了扭转美国战略劣势，大力重振军备，与苏联展开全面争夺。在中东地区，美国仍向埃及、沙特等亲美国的阿拉伯国家提供军援，以维持对其影响力，但美国的政策重点再一次转向了以色列，将以色列视为全球范围内与苏联相抗衡的一个重要战略伙伴，通过《美以战略合作协议》等几个文件提升了与以色列的战略同盟关系，并将对以色列的军援制度化。乔治·布什总统基本延续了里根政府的政策。但乔治·布什总统任内世界格局发生了巨变，苏联解体，冷战结束。但是，中东地区由于其重要的战略位置及丰富的石油资源，仍是各大国明争暗斗的场所。同时，与激进的伊斯兰势力有密切联系的各种恐怖活动日益猖獗。在新形势下，美国认为以色列的价值并没有丧失，只是美以战略合作的目标有所改变而已，从冷战前针对苏联转变为遏制中东地区激进伊斯兰势力蔓延并打击国际恐怖主义势力。所以美国不仅没有削减对以色列的军援，反而在 1999 年决定在十年内将对以色列的军援从 18 亿美元逐步增至 24 亿美元。

美国根据其全球战略的需要来决定是否向以色列提供军援以及援助的力度。冷战前，援助以色列是为了遏制苏联势力的扩张；冷战后，以色列在美国的战略棋盘上的地位和作用没有降低，是美国构想的冷战后中东安全的重

要因素之一，对保持地区均势、抗衡阿拉伯激进势力、实现美国在中东的战略利益具有重要作用。贯穿始终的因素是以色列拥有重要的地缘战略位置，有了以色列这个桥头堡，再拉上几个亲美的阿拉伯国家，美国就算控制了中东，控制了该地区的战略资源——石油。虽然战略考量是美国大力向以色列提供军援的主要原因，但以色列自身与西方在宗教、制度及文化上的天然联系，以及美国国内犹太人的积极活动与大力支持，对美国政府的政策也具有重要影响。同时以色列在几次中东战争中的显赫表现，使美国相信以色列是一个能维护其利益的伙伴。

结 论

美国对以色列军援关系迄今为止还是相当稳固的，但其中也存在一些问题。对以色列来说，接受美国的援助就意味着受制于美国，降低了自己决策的自主性和灵活性，同时这种将自身安全委之于美国的作法在以色列国内也引起了一些质疑。因此，以色列在国防建设上存在着“自助”与“依赖”两条路线的争论。由于特殊的国际国内环境，在可预见的未来，以色列国防还是要依赖美国巨大军援的支撑。对美国来说，支持以色列虽然使美国获得了一个可靠且有用的战略伙伴，但也在阿拉伯世界引起了不满与愤恨。美国对中东政策一贯都是在确保以色列的安全及生存的基础上，努力改善和巩固与阿拉伯国家的关系，对以色列的坚定支持一直影响着与阿拉伯国家的关系，从而也影响到自身的某些利益。特别是普通民众对美国的愤恨和仇视所引发的恐怖主义更是影响到美国自身的安全。国家政策是为国家利益服务的，如此大力支持以色列是否能最大限度地维护美国的利益在美国政府内及普通民众中有所争论。

美国和以色列毕竟是两个国家，其国家利益不可能完全一致，在战略目标上有时会相左，但是美国与以色列在相当长时期内仍然互有所需，战略盟友关系不会变，美国对以色列的军援政策也基本上不会改变。

The Changes and Causes of U. S. Military Aid Policy to Israel

Chu Yongzheng

Abstract: Since the founding of Israel , maintaining its survival and security has been the constant commitment made by all U. S. governments , the important measure of which is the military aid. The degree of military aid to Israel varies , according to realistic consideration and needs of U. S. global strategy. U. S. strategic objectives in the Middle East varies at different times. U. S. military aid policies to Israel have also undergone the process of evolution from limitation , support , regarding military aid as a means of exerting pressure to institutionalization and strengthening. From the view of future development , United States and Israel will still need each other in the long time , strategic alliance between them will not be abandoned , U. S. military aid policy to Israel will not essentially be changed.

Key Words: Military aid; The United States; Israel; Special Relations

(责任编辑: 徐 拓 责任校对: 詹世明)