

川規拜隨？川普的中東政策遺產與影響

A New Middle East Policy? Trump's Middle East Legacy and Its Impacts

崔進揆

中興大學國際政治研究所

壹、前言

2021年1月20日拜登（Joe Biden）和賀錦麗（Kamala Harris）正式就任美國第46任正、副總統，而拜登的就職亦象徵著川普時代的結束。在川普執政的四年期間，美國外交與安全政策出現了許多重大的轉變。然而，各界對川普外交與安全政策評價並不一致，且多半貶多於褒。雖然川普的外交安全政策存有許多爭議，例如：美國退出《巴黎氣候協議》（Conference of the Parties, COP21）、關於商業貿易的《跨太平洋夥伴協定》（Trans Pacific Partnership, TPP）、關於伊朗核子進程的《聯合全面行動計畫》（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA），和關於全球公衛治理的世界衛生組織（World Health Organization, WHO）等，但在維持中東地區的和平與穩定方面，川普確實達成了許多前任者所無法完成的重要成就，亦影響了繼任者拜登的決策。

本文首先回顧川普政府關於中東事務的重要決策和成就，包含：處理伊朗核威脅問題、推動以色列和阿拉伯國家關係正常化、

化解卡達斷交危機和遜尼阿拉伯國家的內部分裂等，最後則評估川普中東政策對於繼任者拜登政府的影響。研究認為，未來美國結合以色列和遜尼阿拉伯國家來遏制伊朗勢力擴張的政策仍會延續，但在伊朗的核問題上則會回歸至多邊主義路線，並結合國際社會之力，以談判的方式來迫使伊朗讓步。此外，美國政府近期公布哈紹吉 (Jamal Khashoggi) 命案的調查報告，也是未來觀察美國中東政策和美國與沙烏地阿拉伯外交關係是否生變的關鍵因素。

貳、伊朗威脅與伊核協議

川普政府的外交與安全政策方針載明於美國政府在 2017 年 12 月公布的《國家安全戰略》(*National Security Strategy, NSS*) 中，該份報告書明示現實主義 (*realism*)、地緣政治 (*geopolitics*) 和權力平衡 (*balance-of-power*) 是美國政府外交與安全政策主要考量，而維護國家主權和美國自身利益更是川普政府達成「美國優先」(*America First*) 和「讓美國再次偉大」(*Make America Great Again*) 的施政目標與重點。雖然歷任美國總統的政策不見得一定完全按照政府所公布的《國家安全戰略》來規劃與執行，但在川普主政 4 年內，美國外交與安全政策的擬定和實踐基本上皆符合《國家安全戰略》所揭櫫的要點。¹在中東議題方面，川普在 2017 年的報告書中直接點名伊朗和恐怖主義聖戰士 (*jihadist terrorists*) 是美國在中東地區的主要威脅，而伊朗更需為現今中東地區的動盪不安負起最大的責任，特別是其對於核子進程的堅持，在彈道飛彈技術方面的突破，以及對

¹ James F. Jeffrey, "Biden Doesn't Need a New Middle East Policy: The Trump Administration Got the Region Right," January 15, 2021, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-01-15/biden-doesnt-need-new-middle-east-policy>

於黎巴嫩真主黨（Hizballah）等特定恐怖主義團體的援助等。²除此之外，對於川普政府而言，「伊朗威脅」更已取代「以阿衝突」成為中東地區的亂源，而擁核的伊朗將會是被美國認定激化中東地區核擴散的「核恐怖主義」（nuclear terrorism）國家。³

為處理伊朗對中東地區帶來的威脅，川普政府在 2018 年 5 月宣布退出又稱為《伊核協議》的《聯合全面行動計畫》，並以「極限施壓」（maximum pressure）方式對伊朗進行高強度的經濟制裁。雖然 2015 年簽署伊核協議的國家並非全都贊成川普的伊朗政策，但川普政府仍堅持對伊實施高強度的制裁，並要求德、法等國政府與企業皆須配合，否則亦將面臨美國單方面的制裁。德、法等國主張伊朗核子進程問題應透過多邊主義外交談判的方式來處理，但川普政府堅信美國可憑單向施壓的方式來迫使伊朗讓步。美國單方面退出伊核協議不僅加深了美國與歐洲傳統盟邦在外交上的嫌隙，亦破壞歐巴馬時期所極力修補的美歐關係。川普主政的四年內，歐洲盟邦對川普個人和美國整體印象普遍不佳。⁴

除此之外，為了防止伊朗勢力在中東的擴張，川普政府積極整合以沙烏地阿拉伯為首的遜尼阿拉伯國家，並藉由遜尼阿拉伯國家和以色列的勢力來牽制伊朗為首的什葉新月（the Shia Crescent）集

² “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, The White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>

³ “Nuclear Posture Review,” February 2018, The U.S. Department of Defense, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

⁴ Richard Wike, “The Trump Era Has Seen a Decline in America’s Global Reputation,” November 19, 2020, Pew Research Center, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/19/the-trump-era-has-seen-a-decline-in-americas-global-reputation/>

團。伊朗透過 2003 年美伊戰爭的機會，已將政治影響力滲透至阿拉伯半島，之後又透過參與伊拉克戰後重建、介入敘利亞內戰、支持葉門胡塞組織（又稱青年運動）等方式，徹底改變了中東地區的地緣政治格局。在地緣政治的考量下，川普政府曾數度批准沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國的軍售請求，兩國皆因此擠身全球十大武器採購國（沙烏地阿拉伯第一，阿拉伯聯合大公國第八）。⁵然而，川普政府的中東軍售卻也招致許多批評，主因在於沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國將軍售得來的武器用於對付葉門內戰中的反政府軍和胡塞組織，加劇了葉門的人道危機。

拜登上任後雖在伊核協議上尚未作出正式的表態，但已對川普政府諸多的中東政策進行審視，包含對阿拉伯國家的軍售案和是否將胡塞組織列為恐怖主義團體的決策。拜登政府在就任 10 日內便宣布暫緩對沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國軍售，並檢視各種軍售項目，例如：川普政府已同意售予沙烏地阿拉伯的精準導引炸彈以及將售予阿拉伯聯合大公國的 F-35 匿蹤戰機與無人機。⁶雖然新政府在考量阿拉伯國家圍堵伊朗勢力的重要性，以及來自軍事工業複合體的壓力，並不太可能推翻前朝政府的軍售，但拜登政府已向以沙烏地阿拉伯為首的國家表明美國不希望軍售被用於葉門的內戰，以及對於葉門人道危機的高度關注。⁷拜登政府暫緩軍售，以及關切葉

⁵ Mohammad Javad Zarif, *Iran Wants the Nuclear Deal It Made: Don't Ask Tehran to Meet New Demands*, January 22, 2021, *Foreign Affairs*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2021-01-22/iran-wants-nuclear-deal-it-made>

⁶ Patrick Wintour, "UK Under Pressure to Follow Biden's Lead with Freeze on Saudi Arabia Arms Sales," January 28, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/28/uk-under-pressure-to-freeze-arms-sales-to-saudi-arabia-and-uae>

⁷ Warren P. Strobel, "Biden Re-Examining U.S. Arms Sales to Saudi Arabia, U.A.E.," January 27, 2021, *The Wall Street Journal*,

門人道危機的舉動，不僅牽動著美、沙雙邊關係的發展，更可能影響美國與遜尼阿拉伯國家的合作關係，以及川普政府所奠定的美國、沙烏地阿拉伯、以色列的戰略三角關係。

參、阿以關係正常化和美以關係進展

川普政府另一中東政策的亮點，是在任內推動阿以關係的正常化，並促成化解卡達斷交危機，而阿以關係正常化的決策考量亦與所謂「伊朗威脅」有關。在川普政府的積極斡旋下，阿拉伯聯合大公國和以色列於 2020 年 8 月宣布開展正式的外交關係，阿拉伯聯合大公國亦成為埃及和約旦外，阿拉伯世界第三個給予以色列外交承認的國家。繼阿拉伯聯合大公國之後，巴林、蘇丹、摩洛哥亦分別於 9 月、10 月、12 月宣布與以色列建立外交關係。⁸透過與以色列建交，蘇丹被川普政府由支持恐怖主義國家的名單中剔除，摩洛哥則取得美國承認其在西撒哈拉地區的主權承認。⁹值得關注的是，阿拉伯聯合大公國、巴林分別和以色列簽署的《亞伯拉罕協定》(Abraham Accord) 事實上具有特殊的重要意義，其象徵著阿拉伯國家對以色列的外交轉向，以及在川普任內伊朗已被區域內大多數的阿拉伯國家

<https://www.wsj.com/articles/biden-freezes-u-s-arms-sales-to-saudi-arabia-uae-11611773191>

⁸ Jason Burke and Oliver Holmes, "Sudan and Israel Agree US-Brokered Deal on Normalising Relations", October 23, 2020, *The Guardian*,

<https://www.theguardian.com/world/2020/oct/23/sudan-and-israel-agrees-us-brokered-deal-to-normalise-relations>

⁹ 摩洛哥政府與阿爾及利亞支持的波利薩里歐陣線 (Polisario Front) 於西撒哈拉地區存有領土、主權爭端。西撒哈拉自 19 世紀起便被西班牙殖民統治，1975 年又被摩洛哥兼并，波利薩里歐陣線控制西撒哈拉地區約五分之一的領土，在阿爾及利亞支持下，代表當地居民，主張獨立建國。See "W. Sahara 'Does Not Belong' to Morocco, Says Polisario Front, Blasting Trump Declaration," December 11, 2020, *France 24*, <https://www.france24.com/en/africa/20201211-w-sahara-does-not-belong-to-morocco-says-polisario-front-blasting-trump-declaration>

視為是共同的威脅和敵人。阿拉伯聯合大公國與巴林過去在外交上多半追隨沙烏地阿拉伯，兩國對以色列外交轉向的決定必定經得沙烏地阿拉伯的同意或默許，雖然沙烏地阿拉伯目前仍未正式承認以色列，但兩國官方的互動和聯繫卻始終存在。伊朗問題讓阿拉伯國家和以色列開啟了合作的契機，願意放下成見，針對共同的威脅進行安全上的合作。

川普政府在 2020 年達成推動阿以關係正常化的成就後，2021 年 1 月又在科威特斡旋下進一步促成卡達和沙烏地阿拉伯等國的和解。¹⁰2017 年 6 月沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、巴林、埃及四國發起針對卡達的經濟制裁和陸、空封鎖，主因在於四國認為卡達支持恐怖主義，並援助穆斯林兄弟會（Muslim Brotherhood），又與伊朗過從甚密，故欲透過斷交行動來迫使卡達改變外交政策。

穆斯林兄弟會被發起斷交的四國列為恐怖主義團體，2010 年阿拉伯之春運動時，穆斯林兄弟會便支持埃及群眾推翻穆巴拉克（Hosni Mubarak）政權。中東地區許多國家皆非常忌憚穆斯林兄弟會的勢力，深怕該一組織的壯大會威脅自身政權的權力基礎。另外，半島電視台（al Jazeera）和土耳其在卡達駐軍問題也為發動斷交的 4 國關切，它們認為收視群廣大的半島電視台有藉阿拉伯之春之勢，煽動群眾顛覆政府的嫌疑，故要求卡達必須關閉該一電視台，但遭到卡達政府拒絕。至於土耳其的駐軍問題則涉及了區域內另一強權國家土耳其欲主導區域秩序發展和土阿之間歷史關係的敏感問題。然而，四國的斷交行動非但沒有改變卡達的外交政策，反而造成遜尼

¹⁰ Patrick Wintour, "Arab States Agree to End Three-Year Boycott of Qatar," January 5, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/05/arab-states-agree-deal-to-end-three-year-boycott-of-qatar>

派阿拉伯國家內部的分裂，故不利於區域內國家團結對抗伊朗的政策。川普政府在卸任前，經由科威特的出面斡旋，終於結束長達近三年半之久的斷交危機，以沙烏地阿拉伯為首的四國在海灣合作理事會（Gulf Cooperation Council, GCC）的峰會上與卡達和解，化解阿拉伯國家因為伊朗問題的分裂。

最後，除了阿以關係和美阿關係，美國與以色列的關係在拜登時代將穩健發展，亦即，美國在對以色列的外交政策上不太可能會出現重大、戲劇性的轉變。川普任內的美以關係飽受批評，各界認為川普政府在阿以問題上過度偏袒以色列，其不僅打破了外交慣例，將美國駐以色列的使館由特拉維夫遷至耶路撒冷，國務卿龐佩奧（Michael Pompeo）更公開承認以色列對戈蘭高地的主權，以及表示以色列在約旦河西岸的屯墾作為並不違反國際法。¹¹美國國會曾在1995年通過法案，要求行政部門每半年決議是否將駐以色列的使館由特拉維夫遷至耶路撒冷，但歷任美國政府皆以國家安全為由，簽署延遲搬遷令，避免激化巴勒斯坦和阿拉伯世界反美與反以色列的情緒。拜登上任後將延續川普的以色列政策，使館仍維持駐耶路撒冷不變，但在處理戈蘭高地和約旦河西岸屯墾區的爭議問題上，將會更為細膩和謹慎，且不同於川普政府的高調，拜登政府將不會輕易做出任何公開的承諾和表態。

¹¹ Oliver Holmes, "US Alters Golan Heights Designation from 'Israeli-Occupied' to 'Israeli-Controlled'," March 13, 2019, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/us-news/2019/mar/13/us-describes-golan-heights-as-israeli-controlled-not-israeli-occupied>

肆、結論

拜登就任後的施政重點內政優先於外交，當前美國政府最關切的議題是控制美國本土的新冠（Covid-19）疫情，以及受疫情影響的美國經濟，外交政策並非拜登政府首要關切的問題，且一般預測新政府仍需要一段時間重新審視過去和現行的外交政策。在中東政策方面，除了宣布暫緩對於沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國的軍售，以及表示不支持沙烏地阿拉伯針對葉門的軍事作為外，對於眾所關注的伊核問題，拜登政府尚未做出明確的決策，僅表示願意考慮重回 2015 年的伊核協議，以及要求伊朗政府不要片面做出不利重回伊核協議架構的舉動。重回伊核協議會是拜登政府修正川普政策，修補美歐關係，採取多邊主義外交路線處理國際性議題的重要起手式。對於重返伊核協議，拜登政府、伊朗和主要歐洲國家皆有高度的共識，亦有 2015 年歐巴馬政府就已談成的協議架構，目前各方所缺的是一個適當的「時機」，以及美伊雙方為重返伊核協議所展現的「誠意」與「善意」。拜登政府在 2021 年 2 月 25 日針對駐伊拉克美軍基地三度遭到親伊朗民兵組織攻擊而做出的軍事反擊可以看出拜登團隊在處理伊朗問題上的審慎，除了運用有限武力達到威嚇伊朗的效果外，亦保留了日後和伊朗進行談判的外交空間。¹²

另，美國政府 2021 年 2 月公布《華盛頓郵報》（The Washington Post）專欄記者哈紹吉遇害的調查報告也為未來的美沙關係和美國的中東政策投下變數。美國情報部門在 4 頁的報告中指出，鑒於王儲穆罕默德·本·沙爾曼（Mohammed bin Salman）對於沙烏地阿拉伯安全和情報單位的控制能力，推斷謀害哈紹吉的決策必定經得王儲本

¹² Bethan McKernan, "Airstrikes in Syria Kill 22 in Joe Biden's First Military Act as President," February 26, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/25/us-airstrike-syria-iran-militia>

人的同意，並間接證實了王儲涉案的事實。¹³雖然拜登政府已對涉案的特定人士祭出制裁的手段，但卻不見對於王儲本人的制裁。一般認為公布調查報告是拜登政府考量美沙敏感關係，以及複雜中東局勢後的決策。因為對王儲本人的直接指控和制裁將可能影響拜登政府未來在中東地區的整體佈局，畢竟為了防堵伊朗勢力，穩定中東局勢，美國仍須借重沙烏地阿拉伯在中東地區的地位和影響力。針對哈紹吉案，國務卿布林肯（Antony Blinken）表示，雖然美國重視美沙之間的關係，但美沙的夥伴關係必須反映美國的價值，沙國類似處理哈紹吉問題和打壓異議人士的作法必須終止，且美國將不再容許沙國再做出類似的舉動。¹⁴不同於川普政府對於沙國和沙國王儲的寬容，拜登政府在軍售、葉門問題和哈紹吉命案上展現其對於外交事務的嫻熟與對重要價值和理念的堅持。

¹³ Stephanie Kirchgaessner, "US Finds Saudi Crown Prince Approved Khashoggi Murder but Does Not Sanction Him," February 26, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/feb/26/jamal-khashoggi-mohammed-bin-salman-us-report>

¹⁴ *Ibid.*

