

2021 年中东形势报告

2021 年的中东：大国战略竞争与权力再平衡

孙德刚

复旦大学中东研究中心主任、研究员

2021 年是海湾战争爆发 30 周年、“9·11”事件 20 周年和“阿拉伯之春”爆发 10 周年。十年来，中东地区的主要矛盾从“恐怖与反恐”转向“域外大国的战略竞争”。美、欧、中、俄等世界大国（集团）站在全球看中东，土耳其、伊朗、沙特、以色列等地区大国站在中东看全球，域内外国家重构权力平衡，中东地区多极化进一步发展。

一、 世界大国在中东战略竞争新态势

2021 年，美国在印太、欧洲和中东分别以中国、俄罗斯和伊朗为战略竞争对手，建立美英澳“三国联盟”，强化美日印澳“四国机制”，升级“五眼联盟”，构筑价值观联盟和供应链联盟，中东成为大国战略竞争的“新中间地带”。

首先，美国将中东盟友拉上大国战略竞争的战车。上台伊始，拜登总统在中东推行“价值观外交”，与土耳其、阿联酋和沙特等盟国发生外交摩擦。如拜登政府不顾土耳其反对，正式认定 1915 亚美尼亚大屠杀为“种族灭绝”；美国以也门人道主义危机为由，暂停与阿联酋的 F-35 战机、无人机和其他军火交易；拜登政府不顾沙特的反

对，公开卡舒吉案报告，认定卡舒吉是被沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼指挥的暗杀小组杀害。

随着大国战略竞争日趋激烈，美国开始拉拢中东地区盟友，包括鼓励土耳其在美军撤离阿富汗后，以北约的名义在阿执行维和任务。为防止中俄抢占中东的军火市场，美国放松对沙特军火出口的限制。国会于 11 月批准对沙特价值 6.5 亿美元的新军售，包括 280 枚 AIM-120C 型先进中程空对空导弹，参议院于 12 月放行这一军售计划。在美日印澳“四国机制”基础上，美国还组建了美国-印度-阿联酋-以色列“中东版四国机制”，试图将印太盟友与中东盟友连为一体，形成太平洋—印度洋—阿拉伯海—红海—地中海“锁链”，遏制欧亚陆权强国。12 月，拜登政府邀请以色列和伊拉克参加“全球民主峰会”，打造“全球民主国家联盟”，在中东制造对立。

其次，热点问题成为大国战略竞争的焦点。大国在中东热点问题上既有协调，又有斗争。5 月，以色列与 Hamas 交火，美国、英国和欧盟一致谴责 Hamas 挑起事端，中俄在联合国安理会批评美国偏袒以色列，呼吁巴以双方保持克制，主张国际社会公正解决巴勒斯坦问题。8 月，美国从阿富汗撤军，结束了对阿长达 20 年的占领，中、俄、伊朗等国呼吁美国负责任地完成撤离，防范极端组织卷土重来、给阿富汗安全增添变数。11 月，伊朗核问题第七轮谈判在维也纳进行，美国和欧洲大国批评伊朗推翻了原来各方达成的共识，中俄则敦促美国取消对伊朗的制裁并尽快重返伊核协议。大国以中东热点问题解决为契机，争夺外交话语权和国际制度话语权。

最后，大国积极塑造中东权力新格局。2021年5月巴以冲突结束后，美国国务卿布林肯访问埃及、以色列、巴勒斯坦和约旦等国，开展外交斡旋。11月，英国查尔斯王子访问埃及；12月，法国总统马克龙访问卡塔尔、阿联酋和沙特三国，围绕沙特与黎巴嫩外交风波开展斡旋，积极推销“阵风”战机，包括向阿联酋出售价值170亿欧元的军火。在美国的施压下，沙特宣布放弃俄罗斯S-400防空系统，继续购买美国军火；俄罗斯积极参与中东安全事务，包括与伊朗和印度在伊朗海域举行三国联合军事演习。俄罗斯、中国和伊朗将于2022年初在波斯湾地区举行联合海军演习。

美国还向中东盟友施压，胁迫盟友与中国经济脱钩。如美国要求以色列政府对中资企业投资的项目如海法港进行安全审查；美国还向阿联酋施压，以美国在阿联酋海军基地受到威胁为由，要求阿联酋叫停中资企业投资建设的哈里发港二期项目。阿联酋反对美国以军售为筹码损害其外交自主权，拒绝终止与中国在5G领域的合作，甚至放弃美国“F-35”而选择法国“阵风”战机。中国主张大国在中东相向而行，加强合作，管控分歧，反对将经济合作问题政治化，受到中东国家普遍欢迎。

二、 大国竞争下中东热点问题新走向

大国竞争背景下，美欧等发达经济体对中东经济援助力度下降，对中东热点问题解决投入的精力不够，甚至为了迫使地区盟友与新兴大国军事和经济脱钩而迁就盟友，导致传统热点问题热度不减，新的

热点问题层出不穷，加大了中东问题的解决难度。

第一，中东转型国家经济发展的挑战加剧。由于疫情反弹，加上大国在中东的关注点在地缘政治博弈而不是经济发展层面，导致中东转型国家造血能力不足，经济发展更加困难。2021年石油和天然气价格一路上扬，一度超过了每桶80美元，海湾产油国财政状况好转。然而中东贫油国经济发展面临巨大挑战。国际货币基金组织预测2021年中东和中亚经济增长率仅为4.1%，且存在严重的发展不平衡。黎巴嫩镑、苏丹镑等贬值近200%，土耳其里拉贬值53%，阿尔及利亚、利比亚、伊拉克失业率居高不下，中东国家债务急剧增加。年底新一波新冠疫情再次打乱了中东经济复苏的节奏，很多国家物价继续飞涨。

第二，大国围绕中东冲突解决投入的外交资源减少，热点问题不减反增。在西亚地区，2021年1月和11月，沙特联军多次出动战机对也门胡塞武装控制的首都萨那发动空袭，摧毁了导弹发射装置，胡塞武装则多次用“无人机”还击。5月，以色列与巴勒斯坦哈马斯交火，导致双方200多人死亡、6000多人受伤；以色列还多次对叙利亚境内的疑似伊朗军事目标发动袭击。在北非地区，埃及与埃塞俄比亚围绕复兴大坝问题的争端升级，苏丹与埃塞俄比亚在边境地区交火，摩洛哥与阿尔及利亚断交。

苏丹、阿尔及利亚、黎巴嫩和伊拉克等发生“阿拉伯之春”第二波的国家政治转型步履蹒跚，经济问题与安全问题相互交错，国内政局陷入持续动荡。11月，伊拉克总理穆斯塔法·卡迪米官邸两次遭“无人机”袭击。同月苏丹发生军事政变，后在各方斡旋下，军方和

文官政府签署和解协议，军事政变领导人布尔汗将军宣布释放哈姆杜克总理并组建新内阁。

第三，大国战略竞争导致恐怖主义死灰复燃。美国在中东伊斯兰地区在长达 20 年的反恐战争结束后，拜登政府将大国之间的战略博弈放在首位，反恐议题的重要性下降。拜登政府于 9 月宣布完成从阿富汗撤军，阿富汗塔利班重新掌握政权，恢复建立阿富汗伊斯兰酋长国。2021 年 12 月，美国宣布结束在伊拉克的军事行动，剩余 2000 多美军主要承担军事训练任务。随着美军从阿富汗、伊拉克、叙利亚、沙特等相继撤军或撤出防空系统，“基地”组织、“征服阵线”、“伊斯兰国”及其分支机构“呼罗珊省”等在伊拉克、阿富汗、叙利亚等地区蠢蠢欲动，与巴基斯坦塔利班连为一体，形成了新的恐怖主义“动荡弧”，试图填补美军撤离中东后留下的权力真空。

三、 大国竞争下中东国家政策新调整

大国在中东的战略竞争，增加了中东地区局势的不确定性和不稳定性，迫使中东地区国家调整对外关系，在大国之间实施对冲战略，在地区国家之间探索新的合作点，重构地区伙伴关系，寻求权力再平衡。

一方面，中东地区国家“做减法”，积极缓和与竞争对手的关系。

“阿拉伯之春”爆发后，中东地区形成了以土耳其为代表的“亲穆斯林联盟”，以伊朗为代表的“什叶派抵抗联盟”，以沙特为代表的“保守派联盟”，以以色列为代表的亲西方“温和联盟”。2021 年被称为中

东大选年，伊朗、以色列、叙利亚、伊拉克、利比亚举行大选，埃及、科威特举行议会选举。新政府上台后，各国纷纷调整对外政策，上述四大集团之间的关系处于深刻变化之中。

在东地中海地区，土耳其、以色列、埃及以及海湾国家相互改善关系。5月，土耳其副外长法鲁克·卡伊马克奇访问埃及；9月，以色列新总理贝内特访问埃及，这也是以色列总理时隔十年后再次访问埃及；11月阿联酋阿布扎比王储穆罕默德访问土耳其，随后土耳其外长恰武什奥卢访问阿联酋；12月，土耳其举行第三届土耳其-非洲伙伴关系峰会。

在海湾地区，受大国战略博弈加剧的影响，中东地区国家领导权之争降为次要矛盾，沙特等国与卡塔尔、伊朗等国关系趋于缓和。2021年初，卡塔尔与沙特、阿联酋、巴林和埃及四国实现关系正常化，恢复邦交。11月，沙特王储穆罕默德访问其他五个海湾合作委员会国家，包括刚复交的卡塔尔。伊朗与沙特在伊拉克举行了四轮秘密双边会谈，就缓和海湾地区紧张局势达成了初步共识。沙特、伊朗、阿联酋等十余个国家共同参加了8月份在巴格达召开的地区安全峰会。12月，阿联酋国家安全顾问塔赫农·本·扎耶德率领的代表团访问伊朗，会见了伊朗总统莱希，以色列总理贝内特随后访问阿联酋。土耳其总统埃尔多安访问卡塔尔，并计划于2022年2月访问阿联酋。受土耳其、沙特和伊朗三大阵营之间关系缓和的影响，阿联酋、埃及、沙特等国与叙利亚巴沙尔政府的关系也得到改善，“阿拉伯之春”爆发十年后，叙利亚正朝着重返阿盟的方向努力。

另一方面，中东地区国家“做加法”，与世界大国和地区国家建立新型伙伴关系。11月，土耳其发起的突厥语国家合作委员会升级为“突厥国家组织”。土耳其总统埃尔多安和哈萨克斯坦前总统纳扎尔巴耶夫效仿阿盟，试图在“一族六国”的基础上建立横跨欧亚大陆的“突厥联盟”。9月，伊朗启动正式加入上合组织程序；继土耳其后，沙特、卡塔尔、埃及成为上合组织对话伙伴国，上合实现了扩容与“西进”。阿联酋和埃及成为金砖国家新开发银行新成员，与金砖国家组织建立了合作关系。

在美国战略重心东移印太的过程中，中亚、南亚和西亚伊斯兰国家形成了跨区域合作关系，尤其是土耳其、伊朗和沙特等正在形成自己的“大中东”和“大中亚”政策，后美国时代的阿富汗成为中东地区国家竞争的新舞台。卡塔尔在美国与塔利班之间以及阿富汗政府与塔利班之间开展外交斡旋，多哈成为阿富汗塔利班对外交流的窗口与“副首都”。美国从阿富汗撤军后，土耳其、伊朗、阿联酋、卡塔尔等纷纷介入阿富汗安全事务，参与多边安全对话。

总之，2021年中东国家聚焦抗击新冠疫情、应对国内危机和调整对外关系三大任务，各种力量重新组合。中东教派矛盾有所缓和，域外大国在中东的战略竞争升级。中东国家普遍不愿意在大国之间选边站队，而是选择风险规避策略，求同化异，多面下注，避免成为矛盾的焦点。

2021年是中国中东外交的丰收之年。中国与伊朗、土耳其、科威特、黎巴嫩等分别庆祝建交50周年。国务委员兼外长王毅三次出访

中东，与 10 国领导人举行会谈，并在伊朗签订中伊 25 年战略合作协议，在沙特提出实现中东安全稳定的“五点倡议”。2022 年，中国与以色列将迎来建交 30 周年，中阿合作论坛将迎来第 10 届部长级会议，中阿双方还商定在沙特召开首届中阿元首峰会。中国是中东地区最大的贸易伙伴国，中东是共建“一带一路”的天然伙伴。随着中国与中东国家关系换挡提速，中东在中国整体外交中的地位不断上升，中国中东外交也将从“顺势而为”到“谋势而动”。