

## 伊斯兰和穆斯林问题研究

## “禁穆令”与美国中东政策的走向

石彤喆 李伟建

**摘要：**美国总统特朗普上台后签发的“禁穆令”，既是为履行其在竞选期间对支持者许下的诺言，体现“美国优先”及“保护美国安全”的政策主张，也源于其本人及其执政团队对穆斯林和伊斯兰国家的一贯偏见。“禁穆令”的出台引发了国际社会和美国国内的大规模抗议，但美国近半数民众对此禁令持支持的态度，表明美国国内尚存在严重的“伊斯兰恐惧症”和对恐怖袭击的担忧。特朗普的“禁穆令”意在运用区别对待的策略来分化伊斯兰世界，在撕裂美国社会的同时，也对美国中东政策走向产生了影响。种种迹象显示，特朗普政府将更多地从利益层面而非战略层面构建美国与伊斯兰世界的关系。

**关键词：**“禁穆令”；特朗普政府；伊斯兰世界；利益关系

**作者简介：**石彤喆，上海外国语大学国际关系与公共事务学院博士研究生（上海 200083）；李伟建，博士，上海国际问题研究院外交政策研究所研究员（上海 200233）。

**文章编号：**1673-5161(2017)03-0075-11

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

2017 年 1 月 27 日,美国总统唐纳德·特朗普签发了旨在“阻止外国恐怖分子入境美国”的行政令。该行政令的主要内容包括:自签发之日起 4 个月内,美国全面暂停接收难民;无限期暂停接收叙利亚难民;3 个月内限制伊朗、伊拉克、利比亚、索马里、苏丹、叙利亚和也门 7 个伊斯兰国家的公民入境;立即全面暂停非移民签证免面试的作法等。这项主要针对伊斯兰国家的行政令出台后,引发了美国国内和国际社会一片哗然,美国媒体将其称为“禁穆令(Muslim Ban)”。美国华盛顿、纽约、旧金山以及世界多个伊斯兰国家的主要城市相继爆发示威游行活动,抗议“禁穆令”。一些西方国家的领导人也对“禁穆令”提出批评。1 月 30 日,美国华盛顿州总检察长宣布对特朗普提出诉讼,随后明尼苏达州也加入诉讼。2 月 3 日,西雅图联邦法官詹姆斯·罗巴特裁定,全美暂缓执行禁令,国土安全局也声明停止执行移民禁令。特朗普最初对此态度强硬,解除了反对这项禁令的代理司法部长萨利·耶茨和代理移民与海关执法局局长丹尼尔·拉格斯代尔等人的职务。此后,特朗普辩称该行政令与宗教无关,而是一份事关恐怖主义威胁和国家安全的命令,并表示选择这 7 个国家是因为“这些国家都是奥巴马政府确定的恐怖主义来源国”<sup>①</sup>。最终,特朗普在国内外强大的压力之下被迫放弃最初版本的行政令,但表示还会推出更严厉版本的禁令。“禁穆令”风波虽然暂时平息,但围绕这场风波会对特朗普政府与伊斯兰世界的关系以及美国未来的中东政策产生何种影响,引发了学界和媒体的广泛讨论。本文试从“禁穆令”出台的国际背景、中东地区局势发展、特朗普的执政理念及其对美国中东政策的影响等方面进行分析。

## 一、“禁穆令”出台的国际背景

美国前总统奥巴马执政期间,世界经济总体低迷,发达经济体复苏乏力,新兴经济体增速放缓,国际形势复杂多变、热点不断,国际秩序和多个国家政局充满了不确定性。自 2011 年中东变局以来,各种政治和宗教力量纷纷登台亮相、互相博弈乃至爆发激烈冲突。利比亚战后社会失序,乱象丛生,极端主义思潮泛滥,恐怖主义猖獗。叙利亚危机久拖不决,内战绵延不断,导致大量平民伤亡或沦为难民,并波及周边国家。极端组织“伊斯兰国”乘势崛起,疯狂肆虐,在西亚、北非、南亚、欧洲等地区频繁发动恐怖主义袭击。美国中东战略的调整不仅引发了中东地缘政治格局的一系列变动,而且造成地区国家关系出现新的紧张局势,加剧了中东地区的动荡。在此背景下,逆全球化和反全球化运动正在不断积蓄能量,并突出表现为政治保守主

<sup>①</sup> 廖志鸿:《特朗普回应“穆斯林禁令”:不是针对宗教 奥巴马也干过》,观察者网, [http://www.guanchan.cn/america/2017\\_01\\_30\\_391883.shtml](http://www.guanchan.cn/america/2017_01_30_391883.shtml), 登录时间:2017 年 2 月 26 日。

义、贸易保护主义及排外主义不断抬头。接二连三的恐怖袭击事件、蜂拥而至的难民潮以及由此引发的各种政治和社会危机导致欧洲国家民粹主义和极端民族主义思潮抬头,英国脱欧引发了欧盟强烈震荡。与此同时,法国、德国、奥地利和意大利等国的极右翼政党在本国均呈现出壮大势头,多数国家的右翼民粹主义政党在国家议会和地方议会中占据更多席位,一些国家的右翼政党还参与组阁,“欧洲政治生态正在极端民族主义的影响下发生着变化”<sup>①</sup>。

民粹主义和极端民族主义的最直接表现就是反移民浪潮。2016年,欧洲多国采取了限制难民入境的政策,此前进入欧洲的大批难民难以迅速融入当地社会,并不断遭到当地极右翼势力的排斥,甚至被“暴力驱赶”。欧洲政策研究中心研究员塞尔吉奥·卡雷拉指出,愈演愈烈的难民危机的确是欧洲极端民族主义抬头的主要诱因,但深层次原因是多重危机交织难解,弥漫在欧洲民众心头日益深重的失败主义情绪不断溢出。<sup>②</sup>事实上,反难民浪潮背后还隐藏着西方社会长期存在的因担心宗教极端主义和恐怖主义泛滥而产生的“伊斯兰恐惧症”。近年来,全球化导致的发达国家去工业化,使绝大部分从事底层工作的移民及其后代成为直接的受害者,很多人因此失业并成为福利国家的“负担”。此外,由于缺乏技能、失业且在文化上存在较大的差异,很多早期移民及其后代始终无法顺利融入当地社会,“而被主流社会抛弃,又使得他们产生关于自身身份和归属感上的迷失,失范行为也由此滋生”<sup>③</sup>。此外,极端组织“伊斯兰国”不断鼓动其支持者在全球范围内开展暴力恐怖活动,欧洲一些国家频繁遭受恐怖主义袭击,在大量涌入欧洲地区的中东难民中也存在一定数量受极端思想蛊惑而制造暴力事件的穆斯林,这些都加剧了国际社会对于穆斯林的负面印象,进一步引发了欧洲社会的紧张和恐慌,刺激了极端民族主义抬头。

特朗普“禁穆令”出台后,西方一些学者从文明冲突的视角对其进行解读。英国《金融时报》专栏作家吉迪恩·拉赫曼认为,特朗普倾向于以文明甚至种族看待西方,自认为他正在进行拯救西方文明的战争,这是理解其行为的关键。在拉赫曼看来,特朗普的“禁穆令”虽然实施方式简单粗暴,但“它回应了对伊斯兰的敌意和对安全及文化同质的渴望,而这两者在整个西方世界——不仅仅是在极右翼人群中——的支持者越来越多”。拉赫曼指出,特朗普身边的亲密顾问和许多最坚定的支持者将依然受到对伊斯兰的深深怀疑和阻止穆斯林移民的决心所驱动。此外,美国和欧

① 任彦:《极端民族主义威胁欧洲安全》,载《人民日报》2016年5月3日,第21版。

② 同上。

③ 陆华:《“伊斯兰恐惧症”:被误解和受损害的穆斯林》,载《东方早报》2015年1月9日。

洲几乎不可避免地会遭受更多激发这种恐惧和敌意的“圣战”分子的袭击。<sup>①</sup>

“禁穆令”的出台首先是出于特朗普及其团队对穆斯林的一贯偏见。2015 年 11 月法国巴黎遭遇系列恐怖袭击之后,特朗普就表示,应该对全美国的穆斯林进行登记,给他们颁发显示宗教信仰的“特殊身份证”,还应对一些特定的清真寺进行监视,甚至应该关闭部分清真寺。<sup>②</sup> 2015 年 12 月美国加州枪击案发生后,特朗普又进一步表示,应“全面且彻底禁止穆斯林进入美国,直到我们搞清楚状况”<sup>③</sup>。在签署禁令时,特朗普再次表示,要让美国远离“激进伊斯兰恐怖主义(radical Islamic terrorism)”<sup>④</sup>。被特朗普任命为总统国家安全事务助理但任职仅 24 天就因“电话门”事件辞职的迈克尔·弗林也曾对穆斯林和伊斯兰教出言不逊。据英国《每日邮报》报道,弗林于 2016 年 8 月在马萨诸塞州犹太会堂发表演讲时指出,伊斯兰教是其 17 亿信众身体里的“毒瘤”,需要被“切除”。<sup>⑤</sup> 其次,特朗普在竞选期间就表现出对穆斯林和伊斯兰教的极大偏见却依然能赢取大选,以及“禁穆令”出台后仍有高达 47% 的美国民众支持率,也证明美国国内确实还存在着严重的“伊斯兰恐惧症”和对本土受到恐怖袭击的担忧。特朗普打着“反恐”和“保护美国国土安全”的旗号,在某种程度上也是为了吸引支持者。

需要指出的是,自“禁穆令”出台以来,学界和媒体对该行政令的分析过于突出特朗普的个人因素,批评更多针对特朗普缺少执政经验及口不择言等个人特质。但“禁穆令”的出台不是一个孤立事件,它深刻反映了当前西方仍有许多民众坚信他们正与激进伊斯兰进行“你死我活”斗争的现实。如法国国民阵线领导人马琳娜·勒庞曾表示,华盛顿、巴黎和莫斯科必须建立反对伊斯兰原教旨主义的战略联盟。法国大选候选人弗朗索瓦·菲永在其新著《征服伊斯兰极权主义》(*Conquer Islamic Totalitarianism*)一书中称,“我们正处于一场战争当中,对抗一个既不知道疲倦,也不知道停战的敌人”<sup>⑥</sup>。而法国前欧洲部长皮埃尔·勒卢什在新

① Gideon Rachman, “Trump, Islam and the Clash of Civilisations,” *Financial Times*, February 13, 2017, <https://www.ft.com/content/18eb6c9e-eee2-11e6-930f-061b01e23655>, 登录时间:2017 年 3 月 2 日。

② 《特朗普再度语出惊人 称美国应该全面禁止穆斯林入境》,观察者网,2015 年 12 月 8 日。[http://www.guancha.cn/america/2015\\_12\\_08\\_343890.shtml](http://www.guancha.cn/america/2015_12_08_343890.shtml), 登录时间:2017 年 3 月 3 日。

③ 庄晓丹:《特朗普称应禁止穆斯林进入美国,亚马逊创始人建议送他上太空》,澎湃新闻新闻网, [http://www.thepaper.cn/www/v3/jsp/newsDetail\\_forward\\_1406210](http://www.thepaper.cn/www/v3/jsp/newsDetail_forward_1406210), 登录时间:2017 年 2 月 25 日。

④ Jim Acosta and Eli Watkins, “Trump Refers to ‘Radical Islamic Terrorism’ Despite NSC Pushback,” CNN, March 1, 2017, <http://edition.cnn.com/2017/02/28/politics/radical-islamic-terrorism-hr-mcmaster-trump-speech/>, 登录时间:2017 年 3 月 2 日。

⑤ Andrew Kaczynski, “Michael Flynn in August: Islamism a ‘Vicious Cancer’ in Body of All Muslims That ‘Has to be Excised’,” CNN, November 23, 2016, <http://edition.cnn.com/2016/11/22/politics/kfile-michael-flynn-august-speech/index.html>, 登录时间:2017 年 3 月 2 日。

⑥ Gideon Rachman, “Trump, Islam and the Clash of Civilisations”.

近出版的《无休止的战争》(War without End)一书中,更是将伊斯兰主义直接比作“21世纪的纳粹主义”<sup>①</sup>。因此,“禁穆令”实际上是近年来西方发达国家出现的民粹主义与极端民族主义合流大背景下的产物,而特朗普本身就是这样的大背景下飞出的一只“黑天鹅”。

## 二、特朗普政府外交政策的制约因素

特朗普在就任美国总统后一个月内签署了12项总统行政令,涉及医疗、环境、经济、安全等多个领域,其中包括废除奥巴马的医改计划,退出跨太平洋伙伴关系协定(TPP),重新谈判北美自由贸易协定,推翻奥巴马应对气候变化问题的核心政策“气候行动计划”等等。除推翻奥巴马在任期间的政策外,特朗普还签署了修建美墨边境隔离墙及禁止难民入境等行政命令。但绝大部分行政命令都饱受争议或执行受阻。其中,“禁穆令”更是引发了国内的强烈抗议。2017年2月9日,美国联邦第九巡回上诉法院作出裁决,支持暂停特朗普此前签署的限制难民和7个穆斯林国家公民入境美国的禁令,迫使特朗普不得不修改最初的禁令,考虑推出一套折中的移民改革计划。

“禁穆令”在美国频频受阻表明,虽然特朗普上台以来雄心勃勃,充满“战斗激情”,但同时也遭受到了前所未有的压力。美国国内的“建制派”力量和体系正在对特朗普的内政外交政策形成制约。美国《华尔街日报》引用乔治城大学法律中心法学教授彼得·埃德尔曼的话说:“这是一个标志。它向我们展示的是,行政部门的权力有边界,任何总统都不能越过它们。”<sup>②</sup>美国媒体研究中心的统计数据显示,在特朗普就职后的30天里,88%关于特朗普及其团队的电视新闻报道都是负面的。其中,关于特朗普“禁穆令”的负面报道是最多的。<sup>③</sup>大量的批评文章引发的舆论效应已经对特朗普内外政策产生了一定的牵制作用。

有学者指出,特朗普团队缺乏弥合国内分歧、减缓政治对立的打算,迅速推动其竞选诺言落地变为政策,才是巩固执政地位的最佳路径。<sup>④</sup>但种种迹象表明,至少在外交上,特朗普正在采取更多的传统立场。以美国中东政策为例,特朗普在未正式上任之前就已经表示要在一些政策上与奥巴马政府分道扬镳。2016年12月23日,

① Gideon Rachman, “Trump, Islam and the Clash of Civilisations”.

② 陈婧:《质疑反对声浪难以影响特朗普执政地位》,载《中国青年报》2017年2月15日,第6版。

③ 高琳琳:《调查:特朗普上任一个月 美媒近九成报道都是负面新闻》,中国日报网, [http://world.china-daily.com.cn/2017-03/03/content\\_28425382.htm](http://world.china-daily.com.cn/2017-03/03/content_28425382.htm), 登录时间:2017年3月4日。

④ 邵育群:《从“禁穆令”的推行看特朗普政府的政策重点及走向》,上海国际问题研究院网站, <http://www.siis.org.cn/Research/Info/3925>, 登录时间:2017年3月6日。

安理会决议表决通过谴责以色列修建定居点的 2334 号决议,美国一反常态地投了弃权票,从而使这一决议顺利通过。尚未正式就任的特朗普在第一时间表示,华盛顿应该动用否决权封杀该决议,他在上任之后将调整美国在联合国的政策。此前,特朗普还提名亲以色列的戴维·弗里德曼出任美国驻以色列大使,并称弗里德曼有助于“保持美以两国之间的特殊关系”。弗里德曼曾明确支持将驻以使馆迁往耶路撒冷,并支持以色列在约旦河西岸扩建犹太人定居点。特朗普竞选期间也曾表示,要将美国驻以色列大使馆迁移到耶路撒冷,但在上台后却迟迟未将这些明显有悖美国传统政策立场的承诺付诸行动。相反,在以色列趁特朗普正式上任之际再次强推定居点的法案通过后,特朗普却罕见地对以色列提出了批评。白宫发言人斯派塞称,尽管美国不认为以色列定居点是对中东和平的阻碍,但仍认为以色列建设新定居点或扩大现有定居点的行动对达成上述目标无益。美联社分析称,特朗普自上任后放缓了兑现对以色列的承诺。特朗普政府意识到,一味支持以色列而置阿拉伯国家的利益于不顾,显然不是有效的解决方式。白宫的此番声明,实际上已经回到了美国支持“两国方案”的固有政策上来。<sup>①</sup>

特朗普选择伊朗、苏丹、叙利亚、利比亚、索马里、也门和伊拉克 7 个伊斯兰国家作为实施“禁穆令”的对象国,既有其个人固守偏见、迎合国内“伊斯兰恐惧症”的一面,也有受制于美国与伊斯兰世界的关系等因素。特朗普在竞选期间及当选后曾多次表示,反恐是其中东政策的重点,如何根除“伊斯兰国”组织是首要问题。但特朗普能够调动的外交资源有限,要实现这一政策目标,特朗普必须依靠中东伊斯兰国家的配合与协助。此外,特朗普之所以选择上述 7 个国家,是因为奥巴马政府曾将这些国家认定为“最受关注的恐怖分子集结国家”。在特朗普看来,“禁穆令”和奥巴马 2011 年发布的针对伊拉克公民申请避难为期 6 个月的禁令如出一辙。但是,很多人质疑为何其他与恐怖主义活动关系更密切的国家却不在禁令名单上。在《华尔街日报》公布的一份“9·11”事件以来因制造或策划恐怖袭击而被美国逮捕的 180 人名单中,美国人或合法居留者有 81 人,占 85%;只有 11 人来自禁令名单中的 7 个国家,其中一半还是在美国出生的;来自沙特的有 18 人,比这 7 个国家加起来还多。此外,自“9·11”事件以来,美国本土发生的数起重大恐怖袭击中,没有一起是由这 7 个国家的人员制造的。反对者由此认为,特朗普发布这一禁令的主要动机是履行竞选期间对其支持者许下的诺言,体现“美国优先”的立场,甚至说根本就是特朗普对这些国家存在严重偏见,但以保护美国安全为借口却显得十分牵强,西方媒体还因此怀

<sup>①</sup> 高石、王云松:《扩建定居点引发美以分歧》,载《人民日报》2017 年 2 月 6 日,第 21 版。

疑“禁穆令”与特朗普的个人生意有关。<sup>①</sup>

上述观点有其合理性,但特朗普确定的这份名单显然还有其他考虑。首先,“禁穆令”的对象国避开了在地区有较大影响力的国家,但伊朗除外。特朗普本身对伊朗就不待见,从一开始即反对奥巴马政府与伊朗签署核协议,而美国国内也有一股很强的反伊朗势力。更为关键的是,相比沙特、土耳其等其他中东地区大国,伊朗与美国没有太多的利益交集。其次,在“禁穆令”名单的7个国家中,伊朗、叙利亚和伊拉克同属什叶派统治的国家,禁止这些国家的公民进入美国,不会在以逊尼派为主的伊斯兰世界引起太大反应。而利比亚、苏丹、也门和索马里本身因局势长期动荡和国力衰微,在中东地区的影响力十分有限。最后,近年来美国国内来自这7个国家尤其是伊朗、伊拉克和叙利亚的难民和移民人数增长较快。据美国国务院的数据显示,2015年获得美国非移民签证的伊朗公民人数在禁令目标7国中的比例高达49%,获得移民签证的伊朗公民人数占比高达42%。特朗普“禁穆令”7个对象国在2015年获得的签证总数为89,387份。<sup>②</sup>另有报道称,自特朗普总统签署暂时限制7个国家公民入境的行政令以来的数日内,美国政府已经临时撤销了约6万份签证。<sup>③</sup>

从事态后续发展来看,伊斯兰世界的反应也在特朗普团队的预料之中。相比国际社会和美国国内持续的批评声和抗议浪潮,伊斯兰世界的总体反应平静许多。《纽约时报》对此评论道,伊斯兰国家“引人瞩目地保持了沉默”<sup>④</sup>。阿盟的多个成员国都受到了这一禁令的影响,但阿盟只表示将对这一禁令的不合理限制政策投入更多关注。其他未列入禁令的伊斯兰国家尤其是一些地区大国也基本保持低调甚至沉默。沙特国王萨勒曼同特朗普通电话时表示沙美要加强反恐合作,但未对“禁穆

<sup>①</sup> 参见 Holly Warfield, “Mapping President Trump’s Travel Ban Vs. His Business Interests In Muslim Countries,” *Forbes*, February 1, 2017, <https://www.forbes.com/sites/datadesign/2017/02/01/mapping-president-trumps-travel-ban-vs-his-business-interests-in-muslim-countries/>; Caleb Melby, Blacki Migliozi and Michael Keller, “Trump’s Immigration Ban Excludes Countries with Business Ties,” *Bloomberg*, January 27, 2017, <https://www.bloomberg.com/graphics/2017-trump-immigration-ban-conflict-of-interest/>; Paul McGeough, “Donald Trump’s Muslim Ban Excludes Countries in Which He Has Business Ties,” *The Sydney Morning Herald*, January 27, 2017, <http://www.smh.com.au/world/donald-trumps-muslim-ban-excludes-countries-in-which-he-has-business-ties-20170128-guOptl.html>, 登录时间:2017年2月6日。

<sup>②</sup> Mahmoud Habboush and Zainab Fattah, “Trump Visa Ban Doesn’t Target Islam, Says Key Arab Ally,” *Stars and Stripes*, February 1, 2017, <https://www.stripes.com/news/middle-east/trump-visa-ban-doesn-t-target-islam-says-key-arab-ally-1.451923#.WOYe-NSGM2w>, 登录时间:2017年2月6日。

<sup>③</sup> Mica Rosenberg and Lesley Wroughton, “Trump’s Travel Ban Has Revoked 60,000 Visas for Now,” *Reuters*, February 3, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-visas-idUSKBN1512EW>, 登录时间:2017年2月6日。

<sup>④</sup> Declan Walsh, “In Face of Trump’s Order, Some Muslim Nations are Conspicuously Silent,” *New York Times*, January 29, 2017 <https://www.nytimes.com/2017/01/29/world/middleeast/donald-trump-muslims-reaction.html>, 登录时间:2017年2月3日。

令”发表意见。埃及总统塞西也对“禁穆令”保持缄默。海湾阿拉伯国家大多不以为然,阿联酋外交大臣阿卜杜拉·本·扎耶德曾表示,绝大多数穆斯林和伊斯兰国家都未受此禁令影响,禁令的出台并非是“伊斯兰恐惧症”。<sup>①</sup>

在“禁穆令”涉及的 7 个伊斯兰国家中,唯有伊朗的反应最为激烈,特朗普禁令颁布后,伊朗于 2017 年 1 月 29 日发射了一枚“精确的”中程弹道导弹,这是伊朗在特朗普上任后首次试射弹道导弹。美国财政部为此于 2 月 3 日宣布对伊朗实施新的制裁,但伊朗军方次日便在军演中进行了导弹和雷达测试。除了对禁令本身的愤怒,伊朗示强的情绪中还夹杂着对伊核协议的命运以及伊美关系未来走向的担忧。特朗普在竞选期间和上台后曾多次抨击伊朗核协议,称其为“史上最糟糕的交易之一”<sup>②</sup>,并表示要废除协议或进行重新谈判。伊朗政府于 1 月 28 日发表声明,称特朗普的行政令是“对穆斯林世界,尤其是对伟大伊朗的公然侮辱”<sup>③</sup>。声明称将限制向美国公民发放签证,并将考虑采取法律、领事及外交措施,但已获得伊朗签证的美国公民将不受影响。1 月 31 日,伊朗央行行长瓦利奥拉·赛义夫对外表示,伊朗将在外汇交易和财务报告中弃用美元,并选择一种新的通用货币或运用多种外币组合作为代替。这项规定将于 2017 年 3 月新一财年开始时正式施行。事实上,伊朗主观上并不愿意看到伊美关系再次回到对抗局面,更不愿意看到伊核协议被削弱或废除。特朗普签署禁令后,伊朗曾表示将禁止美国摔跤代表团参加于 1 月 16 日至 17 日在伊朗举行的摔跤世界杯比赛。但不久伊朗官方通讯社——伊朗伊斯兰共和国通讯社发出明确信号,伊朗将向美国代表团发放签证,使其能够如期参加比赛。

“禁穆令”名单中的其他国家也不同程度地表达了对禁令的不满和失望,但这些国家大都无法采取有效的反制措施。总之,在经历了多年的动荡后,伊斯兰世界各国虽然对美国歧视伊斯兰国家普遍不满,但已无力抱团进行一致的集体抵抗。

本届美国总统选举特别是特朗普当选美国总统撕裂了美国社会,白人和有色人种之间、社会精英和中下阶层之间、媒体和政府之间已经出现了对立情绪。美国原本就是一个移民国家,“禁穆令”的出台进一步加深了美国社会的裂痕。同时也应看到,这一禁令对伊斯兰世界也造成了消极影响。伊斯兰世界内部本来就不团结,近

<sup>①</sup> “Abdullah bin Zayed: Trump’s Travel Ban not Islamophobic,” Al Jazeera, February 2, 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/02/abdullah-bin-zayed-trump-travel-ban-islamophobic-170201132819745.html>, 登录时间:2017 年 3 月 6 日。

<sup>②</sup> Rajan Menon, “Will Trump Shred the Iran Nuclear Deal?,” *The Huffington Post*, January 12, 2017, [http://www.huffingtonpost.com/rajan-menon/will-trump-shred-the-iran-nuclear-deal\\_b\\_14134630.html](http://www.huffingtonpost.com/rajan-menon/will-trump-shred-the-iran-nuclear-deal_b_14134630.html), 登录时间:2017 年 2 月 3 日。

<sup>③</sup> Chana Roberts, “Iran: Trump’s Ban a ‘Flagrant Insult’ to Entire Muslim World,” Arutz Sheva, January 28, 2017, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/223988>, 登录时间:2017 年 2 月 3 日。

年来地区国家间的地缘政治博弈和教派之争有愈演愈烈之势,伊斯兰各国对“禁穆令”的反应再次清晰地反映出这种趋势。

### 三、特朗普政府中东政策的走向

特朗普上台前后关于对外关系的一些主张和言论,不仅受到国际社会的质疑,而且引发了国内的诸多反对和批评,特朗普与美国国内媒体的紧张关系甚至遭到很少就时政发表意见的美国前总统小布什的公开批评。至今,特朗普的政治危机仍在持续发酵中,其针对一些地区和国家的政策班子尚未完成组建,对包括中东在内的地区政策尚不明朗,同时被朝核问题等更为棘手和紧迫的问题所困扰。从目前情况看,因“禁穆令”已被美国上诉法院冻结,此事不会在伊斯兰国家进一步发酵,事件本身不会对中东局势造成太大影响。但特朗普自参选到当选以及就职后一系列言行,却已经给中东未来的局势发展增添了诸多不确定因素。

特朗普上台前,中东形势因深受中东变局和美国中东政策调整的影响而持续变化,中东变局的溢出效应虽有所减弱,但地区国家间地缘政治博弈仍十分激烈。中东局势虽然总体趋稳,但局部动荡仍在加剧,突出体现为叙利亚危机长期化趋势明显,大国反恐功利化和阵营化导致极端组织“伊斯兰国”仍负隅顽抗。此前有美国专家指出,特朗普上任后将不得不对美国在多大程度上卷入叙利亚危机和伊拉克乱局做出关键选择,认为他将面临一系列棘手问题,如美国究竟要在何种程度上保持“后‘伊斯兰国’”时代在伊拉克的存在?在叙利亚问题上如何与阿萨德政府和叙反对派打交道?在中东采取何种军事部署?打败“伊斯兰国”组织后如何调整反恐政策和全球反恐行动?如何对待俄罗斯在中东日益扩大的影响力?如何处理与美国渐行渐远、越来越难以控制的土耳其埃尔多安政府?这些问题都需要特朗普在短期内做出决定并制定相应政策。

随着特朗普逐渐进入总统角色及其外交团队成员的逐步到位,中东在美国对外战略中的地位及特朗普对中东问题的基本政策开始明朗,其主要体现在以下几个方面:

第一,特朗普反复强调“美国优先”的方针政策表明,在相当长一段时间内,其内政外交都将以“经济增长、夺回并创造就业岗位”及“确保国土安全”为重点。这意味着本届美国政府不会如部分媒体及分析人士此前所预判的那样,将美国对外战略重心再次移回中东,而是继续在中东采取总体收缩的战略态势。因为回归中东将极大地消耗美国的资源,会使特朗普“让美国再次伟大”的计划落空。美国新任国防部长马蒂斯上任伊始出访的国家是日本和韩国,国务卿蒂勒森上台后第一时间致电的也是日韩等亚洲

国家。显然,特朗普外交战略的重心依然是亚太地区。从表面上看,特朗普当前在中东必须要应对打击“伊斯兰国”组织、处理伊朗问题以及如何在叙利亚问题上与俄罗斯进行博弈等诸多挑战,但有学者认为,所有这些都是美国从战术上对安全挑战作出的反应。在战略层面,特朗普政府的全球战略核心依然是亚太,因此特朗普尽管不使用“亚太再平衡战略”这一表述,但仍以亚太作为本届美国政府对外政策的中心。<sup>①</sup>

第二,反恐和打击极端组织“伊斯兰国”是美国当前中东政策的重点。2017年1月28日,特朗普签署了“击败伊斯兰国”的总统国家安全备忘录政令,要求白宫和政府相关部门制定一套彻底击败“伊斯兰国”的全面战略和行动计划,于30天内向总统提交初步计划。1月29日,特朗普与沙特国王萨勒曼通电话,双方强调了共同努力打击恐怖主义、防止极端主义扩散,以及合作解决包括叙利亚和也门危机在内的地区稳定和安全问题的重要性。据消息人士称,萨勒曼和特朗普之间的通话使沙美在诸多重要事项上达成一致,包括加强两国合作打击恐怖主义、极端主义并解决与之相关的资金问题。2月7日,特朗普在就任后首次与土耳其总统埃尔多安的通话中,重申了两国的同盟关系及加强反恐合作的必要性。美国还表示要与俄罗斯等国在中东地区开展更多的合作,这意味着美国可能在短期内增加在中东相关国家的军事投入,包括增派兵力。但与此同时,特朗普或将在叙利亚等问题上采取更加平衡的政策立场。

第三,与奥巴马政府相比,特朗普政府将更多地从利益层面而非战略层面构建与中东国家的关系。特朗普将沙特等海湾国家排除在禁令之外的一个重要考量,在于这些国家与美国保持着千丝万缕的利益关系。相对而言,由于过去几十年的对峙,伊朗与美国之间的利益交集较少,这也是特朗普不惜拿伊朗开刀的主要原因之一。此外,特朗普对近年来深受经济低迷、发展停滞困扰的埃及兴趣很大,而埃及对特朗普也处于观望状态。显然,未来美国与伊朗的关系将明显降温,而美国与以色列的关系无疑将有所升温。特朗普上任后首先致电内塔尼亚胡,邀请后者于2017年2月访美。以色列政府则在第一时间明确支持特朗普对部分伊斯兰国家的禁令,以色列甚至还乘机强行通过极具争议的犹太人定居点法案,试图以此倒逼特朗普政府稳固美以关系。以色列的强势以及特朗普在犹太人定居点扩建问题上的暧昧态度,令国际社会对特朗普未来能否在巴以和平问题上有所作为充满疑虑。

第四,美国与伊朗的关系或将面临重大考验。据中东国家消息人士称,参照北约模式,美国新政府正就建立一个反伊朗的军事联盟与阿拉伯盟友进行会谈。《华尔街日报》刊文称,沙特、阿联酋、埃及和约旦等国家将加入该联盟,其他阿拉伯国家

<sup>①</sup> 陈婧:《质疑反对声浪难以影响特朗普执政地位》。

也可能加入联盟。但笔者认为,特朗普不会重新让美伊关系重回过去紧张对峙、一触即发的局面。首先,伊朗问题及美伊关系并没有成为特朗普政府的政策重点。其次,反伊朗的军事联盟一旦建立,将加剧中东地区的对抗,破坏本已十分脆弱的地区稳定,美国也将被迫投入更多的资源和精力,这显然不是主张“美国优先”的特朗普所愿意看到的。最后,伊朗更不愿意主动破坏来之不易的伊核协议和制裁解禁的局面,因此不会给予美国借试射导弹及执行伊核协议等问题削弱双边关系的机会。事实上,特朗普上台后美国对伊朗发起的新制裁更具象征意义而非实际意义。迄今为止,这些制裁不会影响在伊核协议框架下取消对伊朗制裁的实施。

第五,虽然以色列试图利用特朗普的亲以立场来扩大自身在巴以问题上的优势,但特朗普政府不会听其任性而为。特朗普上任后并未兑现此前在犹太人定居点及美国驻以使馆迁至耶路撒冷等问题上对以色列的承诺。由此可见,尽管特朗普政府在中东问题上的政策尚不明朗,但从其主观立场及其可能受到的各种限制来看,未来美国的中东政策、美国与中东国家的关系不会出现根本性的变化。与此同时,特朗普政府政策的意识形态并不强烈,美国愿意采取更加平衡的超脱政策在某种意义上对中东而言也许并非是坏事。

#### 四、结语

特朗普政府以维护美国本土安全为由推出限制7个伊斯兰国家公民入境的“禁穆令”,反映了近年来全球恐怖主义和伊斯兰极端主义威胁不断上升引发的“伊斯兰恐惧症”对美国内政外交政策的深刻影响,体现出特朗普政府“美国优先”及“保护美国安全”的执政立场。“禁穆令”的出台虽引发了国际社会的强烈批评和美国国内的大规模抗议,但美国近半数民众对该行政令的支持态度表明,美国国内尚存在严重的“伊斯兰恐惧症”和对恐怖袭击的担忧。受“禁穆令”影响,特朗普时期美国与伊朗关系或将面临重大考验,反恐和打击极端组织“伊斯兰国”仍将是当前美国中东政策的重点。同时应认识到,美国的中东政策并未完全到位,特朗普所承诺的“总体收缩”战略是否真正实施仍有待观察。总体而言,特朗普将更多地从利益层面而非战略层面构建美国与伊斯兰世界的关系,亲以(色列)、疏伊(朗)、反恐是特朗普目前中东政策的重点,当然也存在不断调整和回摆的可能。

(责任编辑:包澄章)