

· 大国与中东关系 ·

## 没有和平的调停：美国在巴以问题中的“调停困境”

周亦奇 薛纪澜

**内容提要** 作为巴以问题调停的主导者，美国在巴以冲突的调停中持续受挫，并陷入“调停—冲突降级—冲突复发—再调停”的恶性循环。从理论来看，美国在巴以冲突中的调停陷入了调停困境，即当实力强大但立场不公的调停者介入时，调停行动会因结构性缺陷而损害长期和平进程。从发生原因来看，主要是美国的调停实践存在认知层面的亲以色列偏向性、过程中的不对称施压模式，以及执行层面的政策连贯性与可持续性缺失。在调停困境的作用下，美国对巴以问题的调停虽能达成停火等短期成果，却未能解决冲突根源。从影响来看，美国长期垄断调停进程，通过加深巴勒斯坦对外依赖性、限制其自主发展能力及激化内部矛盾等方式，持续且系统地削弱巴勒斯坦在谈判中的议价能力。同时，美国调停困境的复杂影响正不断外溢：一方面美国推动以色列与部分阿拉伯国家关系正常化，从而分化阿拉伯国家对巴勒斯坦的支持，导致巴以问题被边缘化；另一方面，冲突不断向黎巴嫩、叙利亚等周边国家外溢，进一步加剧了地区局势的不稳定性。从结果来看，美国主导的单边调停体系是巴以和平进程陷入停滞的关键外部诱因。突破这一困境需基于“两国方案”，引入新的、更多元的国际调停力量，推动建立基于公正原则的多边和平机制。

**关键词** 巴以冲突 外部干预 美国 调停困境 “调停—冲突降级—冲突复发—再调停” 中东安全秩序

**作者简介** 周亦奇，上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副研究员；薛纪澜，上海国际问题研究院研究助理。

巴以冲突作为中东地区最为复杂且持续时间最长的冲突之一，历经数十

年动荡，始终未能实现真正意义上的和平。自 2023 年“阿克萨洪水”行动以来，巴以问题再次占据地区政治议程的核心位置。在此期间，美国拜登政府与特朗普政府先后进行了多轮斡旋调停工作，但未能从根本上解决该问题。从 20 世纪 70 年代末开始，美国逐步成为巴以问题的调停主导者，从戴维营协议、奥斯陆协议到近年来的《世纪协议》和《亚伯拉罕协议》，再到 2025 年 9 月特朗普政府为结束加沙冲突提出的《20 点计划》，美国的身影贯穿于几乎所有巴以谈判与和平进程之中。在国际社会普遍寄希望于超级大国的调停能力时，美国的介入一度被视为推动巴以和平的关键力量。然而，事实则远未如预期那样乐观。虽然美国的调停在一定程度上能够遏制冲突升级、促成阶段性停火和达成有限妥协，但巴勒斯坦独立建国的目标始终难以实现，巴以矛盾不断积累升级，巴以问题逐步被边缘化，地区和平前景日益渺茫。为何美国在巴以问题上的调停始终陷入“调停—冲突降级—冲突复发—再调停”的恶性循环？

对上述问题，学界既有分析多从大国竞争、地缘政治博弈、国内政治视角出发，认为巴以问题的长期性与结构性是导致外部调停无力的主要原因。然而，以上解释尚缺乏对于美国主导调停本身所具有的两面性作用的分析。鉴此，本文试图整合政治学中“调停困境”理论，建立分析框架，系统梳理美国在巴以问题调停中的历史轨迹与现实表现，重点揭示美国调停所固有的结构性缺陷及其对巴以问题实现长久和平的消极影响，并由此得出结论：美国调停模式表现出强烈的现实主义色彩，即以自身实力、地缘政治利益和对以色列的特殊偏袒为主导，受国内政治及以色列的影响，不断将调停目标由解决根本性结构矛盾转向危机维稳、短期停火，甚至在调停框架下以人道主义援助、经济援助等手段进一步削弱巴勒斯坦的自主性和团结性。与此同时，美国通过主导调停进程，不仅分化了巴勒斯坦内部政治，削弱阿拉伯世界对巴勒斯坦的支持，还使调停本身沦为推动地区秩序重组的工具。在当前加沙新一轮冲突已逾两年的背景下，美国调停困境的“悖论”特征愈加凸显，特朗普的调停外交已成为其参与操控以色列与其邻国关系的重要杠杆。因此，以美国的巴以调停案例进行分析，也可为理解美国通过调停外交塑造地区安全秩序等行为提供参考与预判，同时也希望由此唤起国际社会对大国调停的限度与风险的重视，重新审视外部调停者角色的公正性与有效性，并为未来中东和平进程的多边化和公正化提供理论支持与现实启示。

## 一 调停困境与巴以问题的解释框架

调停是指武装冲突中，由非冲突直接参与者的第三方，通过非暴力、非强制的手段，在冲突各方的允许下，推动相关谈判，实现冲突的管控乃至解决。凯尔·比尔兹利（Kyle Beardsley）认为，调停需要具备3个要素：冲突方允许第三方参与、第三方采取非暴力策略、第三方无权做出有约束力的决议。<sup>①</sup>作为冲突管理及冲突解决的一种工具，调停的发生涉及第三方调停者和调停需求方，这两者是调停能够运作的前提条件，并会对调停的效果产生影响。

调停是以政治方式解决冲突的常用手段。在武装冲突中，如冲突方发现无法通过军事手段达成目标，则外部调停可为冲突提供政治外交解决的可行路径。调停者能为谈判提供监督和担保，使得政治谈判的成果受到保障。<sup>②</sup>例如，美国前国务卿基辛格在第四次中东战争期间展开穿梭外交，此为调停的典型实践。冲突调停具有多重主体，主体的多元性决定了介入动机的差异性。在个体层面，行为体多因理想信念、声誉追求或利益影响而参与调停；在组织层面，推动地区稳定和国际和平，防止人道主义危机发生的国际共识，是专业冲突解决机构（如联合国和平行动处）设立和参与调停的重要原因。主权国家作为核心调停力量，其介入逻辑通常关联地缘政治博弈、冲突外溢防控及双边关系维护等战略考量。<sup>③</sup>

调停的一个重要功能便是阻断冲突发生与持续的内部机制。詹姆斯·费伦（James Fearon）从理性主义出发，认为冲突之所以发生，是因为和平的手段无法运作，而导致和平手段“失效”的原因便是信息的不对称和承诺困境。信息不对称指冲突方因信息缺失误判冲突收益，进而倾向于选择冲突；承诺困境源于冲突方之间的不信任，导致对对手履约承诺的怀疑。因此，费伦认为，如果能够有效地解决信息不对称和承诺问题，则冲突便能够实现和平解决<sup>④</sup>。基

① Kyle Beardsley, *The Mediation Dilemma*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2011, p. 18.

② 陈冲：《国际冲突调停的理论与方法争鸣——评〈调停国际危机〉〈国际冲突调停〉与〈国际调停互动〉》，载《当代亚太》2011年第3期，第143页。

③ 苏若林、汪嘉妍：《全球安全倡议与冲突调停的方式创新》，载《国际安全研究》2024年第1期，第34页。

④ James D. Fearon, “Rationalist Explanations for War”, *International Organization*, Vol. 49, No. 3, 1995, pp. 379 – 414.

于此，从抑制冲突发生的角度来看，调停主要有两种作用，一是通过对冲突方提供“筹码”（leverage）以消除冲突方之间的信息不对称，二是为谈判提供适宜环境并为谈判的成果提供担保。<sup>①</sup> 调停方可利用外交、政治与军事资源对冲突各方施加影响，确保其放弃军事制胜的意图，同时调停方也可以用自身实力或信誉为谈判结果进行担保。<sup>②</sup> 在某种情况下，冲突方存在利用谈判来掩护战场上的行动，以拖待变，等待战场优势的问题。<sup>③</sup> 在此情境下，外部调停方对于冲突方的压力便成为避免冲突解决进程停滞的关键。

从调停效果来看，调停方的立场与实力构成了影响调停成效的核心变量，但学术界对两项因素的作用及其相互关系尚存在争议。从直觉层面看，调停方应该恪守公正原则，中立公正的调停者能够提供公平的谈判环境，使得冲突方无需顾虑调停者是否因为偏向性而使自身利益受损。<sup>④</sup> 以色列与巴解组织选择在挪威签署《奥斯陆协议》，一个重要原因便是挪威作为中立国家，从未参与巴以冲突。但一些学者指出，在特定情形下，有偏袒的调停者反而有利于谈判的进行。研究者据此认为，在考虑调停者的偏袒情况时，需要结合冲突方的心理预期加以讨论。在巴以冲突中，美国与以色列的特殊关系也被认为是美国对以色列进行谈判施压的有利要素。因此，另有研究视角聚焦于调停方的实力维度。现实主义学派强调，调停成效的决定性因素并非立场公正性，而是调停者是否具备实力优势。他们认为大国调停者不仅需协调利益分歧，更需以实力保障谈判推进。<sup>⑤</sup> 尽管冲突方是冲突进程核心主体，但以国家为代表的调停者会依靠自身实力与能力，对冲突进程产生重大影响。例如，一些学者在分析 1918 ~ 2000 年间的国家间冲突时发现，国际体系中呈现单极结构时，调停行为更容易发生。<sup>⑥</sup> 这些研究表明针对何种因素对调停成功具有

① Kyle Beardsley, “Agreement without Peace? International Mediation and Time Inconsistency Problems”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008, pp. 727 – 729.

② Robert Powell, “Bargaining and Learning While Fighting”, *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 344 – 361.

③ Edy Glozman, Netta Barak – Corren and Ilan Yaniv, “False Negotiations: The Art and Science of Not Reaching an Agreement”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59, No. 4, 2015, pp. 671 – 697.

④ 漆海霞、张鸿文：《国际冲突中调停者的偏向与调停效果》，载《国际安全研究》2015 年第 4 期，第 131 ~ 132 页。

⑤ 王耀辉：《第三方调停国应何时介入国家间暴力冲突？——以中国促成沙特与伊朗和解为例》，载《国际安全研究》2024 年第 6 期，第 54 ~ 55 页。

⑥ 陈冲：《国际冲突调停的理论与方法争鸣——评〈调停国际危机〉〈国际冲突调停〉与〈国际调停互动〉》，第 140 ~ 141 页。

影响，学界尚未达成共识。<sup>①</sup> 调停有效性背后的实力与立场张力，实质是两种调停逻辑的博弈与竞争：一方面需以公正立场构建信任、提供承诺保障，实现“以理服人”；另一方面需遵循现实政治逻辑，通过实力优势重塑冲突方对局势的认知，促成政治解决，此即“以力服人”。这种内在矛盾在实践中形成了学界所称的“调停困境”（Mediation Dilemma）。

调停困境由学者凯尔·比尔兹利（Kyle Beardsley）提出，该理论发现调停能够推动短期和平的实现，却会导致长期和平受阻。其根源在于：调停者为快速达成成果，往往刻意搁置关乎长远和平的议题，转而聚焦短期易达成共识的议题，导致协议虽能迅速签署，却因未解决核心矛盾使冲突方再度陷入对抗。<sup>②</sup> 调停困境的发生是外部调停方实力与立场不平衡所导致的结果。一方面，调停方凭借强大政治影响力可直接干预冲突进程，成为推动冲突方达成协议的关键要素。但另一方面，如果调停者存在偏袒（虽希望缓解冲突却明显倾向某一方），便会触发“调停困境”。这种结构性矛盾的本质，是调停能力（实力）与调停意愿（立场公正性）的不匹配：强大实力虽能促成停火等短期成果，但意图不公会扭曲并破坏和平的长期持续。

具体而言，调停困境（见图1）的表现形式体现在三方面：一是调停的成果难以深化，无法从浅和解转向深和解。冲突调停目标在于推动冲突和解。和解的理论讨论通常将此类过程称之为“浅和解”与“深和解”。<sup>③</sup> 和解深度的差异取决于矛盾化解的层次：停火协议、战俘交换等议题的解决属于浅和解范畴，而权力分配、国家建构等根本性议题则关乎深和解。通常而言，浅和解是深和解的必要基础，但当调停方因立场偏颇陷入调停困境时，则会导致仅有短期成果，而深层问题则被搁置，令矛盾持续发酵。二是调停成果存在异化风险，易沦为冲突方实施虚假谈判策略的工具。虚假谈判指冲突方以谈判为幌子，通过接受调停换取战略缓冲，暗中进行资源动员，为重启冲突积蓄力量。<sup>④</sup> 对于陷

<sup>①</sup> 刘哲希、漆海霞：《偏袒立场、选择效应与第三方调停效果——基于国际冲突调停研究的分析》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2023年第4期，第60页。

<sup>②</sup> Kyle Beardsley, *The Mediation Dilemma*, pp. 6–11.

<sup>③</sup> Yinan He, *The Search for Reconciliation: Sino-Japanese and German-Polish Relations Since World War II*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 16–20; 周亦奇、唐世平：《“半负面案例比较法”与机制辨别——北约与华约的命运为何不同》，载《世界经济与政治》2018年第12期，第45页。

<sup>④</sup> Edy Glozman, Netta Barak-Corren and Ilan Yaniv, “False Negotiations: The Art and Science of Not Reaching an Agreement”, pp. 671–697.

入调停困境的外部调停者而言，其推动达成的短期和解协议可能被冲突方异化为“战略伪装”的合法性外衣。由于调停方在冲突调解中公正性缺失，对冲突方的策略性妥协与缺乏有效的识别能力与制约手段，导致虚假谈判行为难以得到实质性遏制，最终为冲突复发埋下结构性隐患。三是调停成果无法持久化。调停者投入的持续性构成和平进程的关键变量。其投入不仅包括短期利益许诺与安全保障，还需长期的援助资源、政治外交支持及监督机制维系。对于立场偏颇的调停方而言，投入持久性易受双重因素削弱：对特定冲突方的偏袒可能导致资源分配失衡；内部政治议程变动可能引发注意力转移。这种不确定性使得调停方更倾向于追求短期停火成果，而无力构建确保长期和平的结构性条件。

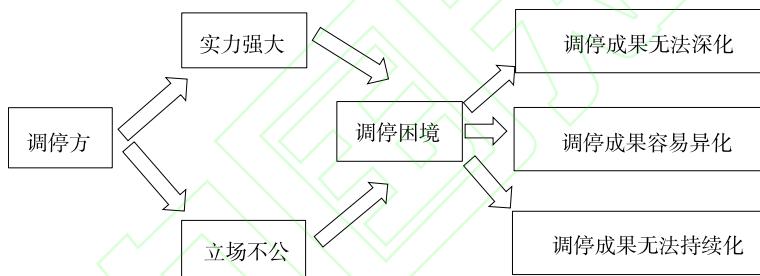


图 1 调停困境机制示意图

资料来源：笔者自制。

调停困境理论为理解当前巴以问题中美国调停的作用提供了有力的分析框架。自 20 世纪 90 年代以来，美国就成为巴以问题最主要的调停方。纵观巴以问题的发生以及数次和平进程，美国参与调停的核心动力并非源于推动地区和平的规范性诉求，而是根植于对中东地缘战略价值的工具化考量。对美国而言，巴以冲突引发的以色列与阿拉伯盟友间的关系紧张，可能削弱美国主导的盟友体系稳定性，因此积极介入和平进程成为其维护国家利益的战略选择。进一步而言，美国对以色列的安全承诺构成其中东政策的核心支柱之一，这种结构性偏袒导致其调停立场难以保持中立性，进而加剧了冲突方对调停公正性的质疑。从实际情况看，美国对该问题的调停未能推动巴以问题“两国方案”取得实质性进展，反而陷入“冲突—调停—冲突”的恶性循环之中。这一现象实际也与调停困境的结构性条件相匹配。

回瞻学界关于巴以问题调停困境的既有研究，大致可归纳为两条主要分

析路径：一是认为巴以问题难以调停成功的根源在于其内生复杂性。一部分学者认为巴以问题是地区百年变革与区域内竞争的呈现。例如，刘中民教授曾撰文指出，巴以冲突不仅是巴以内部矛盾，同样也受到殖民主义历史遗产、帝国主义、霸权主义的外部干预影响，这些因素通过影响地区格局演变，进而令巴以问题更加复杂化。<sup>①</sup> 数十年间，中东各国关于中东地区主导权的竞争不断地影响巴以问题的外部环境，进而冲击巴以问题的解决，包括埃及和沙特的竞争、什叶派和逊尼派的竞争、穆斯林兄弟会的兴起及各国围绕其展开的斗争。而作为巴勒斯坦最重要的外部支持者，阿拉伯世界内部的斗争与分裂使得其对巴勒斯坦的支持受到影响。<sup>②</sup> 地区层面的竞争同样影响了巴勒斯坦的内部团结，民族主义阵营的巴解组织与以哈马斯为代表的伊斯兰主义阵营对巴以和平进程的分歧，对和平进程的推动产生了负面影响。<sup>③</sup> 还有一些研究则认为，以色列内部右翼势力崛起导致其在政治上主张以色列应当拥有整个巴勒斯坦，并积极推动定居点建设，在和平进程中反对拆除定居点，反对“土地换和平”策略。<sup>④</sup> 而巴勒斯坦内部派系矛盾导致其无法形成有利于和平谈判的国内氛围，同时也为以色列对巴勒斯坦发动攻击提供了借口。<sup>⑤</sup> 二是认为巴以问题难以调停成功缘于美国对以色列的偏袒。美国在巴以问题的调停中长期偏袒以色列的政策与其国内政治偏好直接相关。对美国而言，以色列不仅拥有巨大的地缘政治价值，同时在意识形态上也同属于西式民主国家，这使得美国在巴以问题的调停中，无论是出于利益考虑还是出于价值认同，都倾向于以色列。<sup>⑥</sup> 同时，以色列在美国也有强大的院外游说集团，该政治压力集团通过对美国公众和政府人员进行游说，对美国的中东政策产生巨大的影响力，<sup>⑦</sup> 导致了美国在巴以调停中持不公正立场。<sup>⑧</sup>

① 刘中民：《国际与地区格局演进中的巴以问题》，载《思想理论战线》2024年第1期，第90页。

② 同上文，第92页。

③ 刘中民：《巴勒斯坦内部伊斯兰主义与世俗民族主义的矛盾纷争——以哈马斯和巴勒斯坦解放组织的关系为例》，载《西亚非洲》2013年第2期，第57页。

④ 冯基华：《以色列右翼势力及对中东和平进程的影响》，载《西亚非洲》2008年第10期，第38~39页。

⑤ 包澄章：《巴勒斯坦问题与中东地缘政治的发展》，载《阿拉伯世界研究》2015年第3期，第93、96页。

⑥ 孙德刚：《美国与以色列的安全合作关系探析》，载《西亚非洲》2017年第2期，第36、40页。

⑦ John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, *The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy*, New York: Reed Business Information, 2006, p. 1.

⑧ 刘中民：《20世纪大国政治与巴勒斯坦问题的悲剧》，载《西亚非洲》2024年第3期，第77页。

与上述两类观点相比，本文所提出的调停困境视角侧重探讨既往被视为巴以问题解决方案的外部调停，如何因调停者的不公正性而加剧巴以问题的恶化，且通过运用调停困境理论来揭示美式调停所固有的双重效应：即在实现短期目标上的有效性，与其对长期和平进程的结构性损害。

## 二 美国参与巴以问题调停的历程

美国针对巴以问题的调停始于 1978 年《戴维营协议》，在至今 40 多年里，美国的调停逐步发展为一个融合政治斡旋、经济援助以及安全保障多重政策的复杂体系。一方面，美国通过政治斡旋试图以一系列政治协议，构建巴以双方共同接受的制度框架；另一方面，美国通过对巴勒斯坦提供援助以及维持对以色列安全保障等政策推动和平进程的实施。然而，美国对巴以问题的调停并没有取得长久实际成果。总体看，美国针对巴以问题的调停可分为以下 3 个发展阶段。

### （一）推进期：从《戴维营协议》到《奥斯陆协议》

20 世纪 70 年代，第四次中东战争后，阿拉伯国家在与以色列多年交战未果后，决定调整斗争策略，尝试通过外交途径与以色列接触。在此时期，美国总统卡特在其和平外交思路的指引下，趁势推动阿拉伯国家与以色列关系的正常化。面对横亘在阿以关系正常化进程中的巴以问题，美国也尝试参与到巴以问题的斡旋调停过程中。通过 1978 年戴维营谈判，达成了《关于实现中东和平的纲要》和《关于签订埃及同以色列之间和平条约的纲要》两份重要成果。<sup>①</sup> 当时，美国试图通过斡旋埃及与以色列关系，推动巴勒斯坦地区从以色列军事占领变为地区自治。然而，在《戴维营协议》签订后，虽然埃及与以色列关系正常化得以维持，但《关于实现中东和平的纲要》并未得到多数阿拉伯国家的支持，而以色列也继续维持对巴勒斯坦领土的占领。

20 世纪 90 年代后，美国逐步获得了全面主导巴以问题的有利条件。其一，以美国为首的联军在海湾战争中的胜利及苏联的解体，使美国在中东的影响力显著增强。在海湾战争后所举行的马德里和会上，巴以问题的主要当

<sup>①</sup> The Office of the Historian, “Camp David Accords and the Arab – Israeli Peace Process”, <https://history.state.gov/milestones/1977-1980/camp-david>, 2025-08-09.

事方大多参与其中，标志着美国作为巴以问题调停者的地位得到这些国家的重视与认可。其二，伴随美国单极霸权的建立，美国对于巴以问题的重视程度也逐步上升。为了维系石油美元霸权地位，美国需要经略中东推动实现西促和平、东遏两伊的策略。其三，在经过常年冲突后，巴解组织作为巴勒斯坦的代表在和谈中的合法地位逐步为地区国家与以色列所接受。巴勒斯坦在1988年签署的《巴勒斯坦独立宣言》中间接承认了以色列。<sup>①</sup>在马德里会议上，以色列与巴勒斯坦代表首次进行直接交流。在此情况下，美国对巴以问题的介入程度逐步加深。在1993年《奥斯陆协议》中，美国全面掌控了和平进程，并且最终促成巴以双方达成协议。随后在克林顿执政时期，美国先后推动巴勒斯坦与以色列签订了如《奥斯陆第二协议》《希伯伦协议》《怀伊河备忘录》等一系列协议，并在克林顿任期最后提出了著名的克林顿参数<sup>②</sup>，尽力推动巴勒斯坦与以色列通过土地换和平的方式达成持久协议。

美国在该阶段的调停取得一些成果，为巴以问题提供了一个政治解决的框架，但是涉及巴勒斯坦建国等核心问题始终未获解决。在冷战结束后，美国政府试图利用美国处于单极霸权的历史机遇推动解决巴以问题，但阻力重重。2000年第二次巴勒斯坦起义的爆发既是对《奥斯陆协议》未能落实的抗议，也标志着美国此阶段调停的失效。

## （二）停滞期：从相对淡化巴以问题到促推巴以重启谈判

进入21世纪以来，美国在中东地区政策经历了过山车式的调整，对巴以问题的调停也进入了停滞期。一方面，巴以问题在美国中东外交政策的中心地位出现动摇。在小布什时期，美国通过伊拉克战争军事介入中东事务，对地缘政治格局产生巨大冲击。此时期，美国将反恐列为在中东地区安全政策的优先事项，巴以问题的关注程度明显降低。在奥巴马时期，美国实行重返亚太政策，战略重心转向亚太地区，并从中东地区撤军，对中东关注度继续呈下降趋势。另一方面，巴以冲突并没有因为既有的和平进程而停止，反而陷入持续恶化的境地。21世纪初，巴勒斯坦与以色列冲突再起，导致以色列

<sup>①</sup> “Palestine Declaration of Independence”，<https://palestina-komitee.nl/wp-content/uploads/2017/11/Declaration - of - Independence - of - Palestine - November - 15 - 1988.pdf>，2025-08-09。

<sup>②</sup> 克林顿参数是指约旦河西岸巴勒斯坦国应占有94%~96%的领土，剩下部分为以色列占领，其中覆盖了以色列在该地区80%的定居点，作为补偿，以色列将本土中相当于约旦河西岸1%~3%的领土割让给巴勒斯坦。White House，“The Clinton Parameters”，[https://content.ecf.org.il/files/M00162-The Clinton Parameters - EnglishText\\_0.pdf](https://content.ecf.org.il/files/M00162-The Clinton Parameters - EnglishText_0.pdf)，2025-08-03。

事实上撕毁《奥斯陆协议》，围困巴勒斯坦。此外，伴随着 2006 年哈马斯在巴勒斯坦政治版图中的崛起<sup>①</sup>，加沙地区成为巴以冲突新的焦点，巴以双方在加沙先后爆发多轮武装冲突。

在此情况下，美国对巴以问题调停却进入了停滞时期，其调停呈现出和平协议持续时间有限、核心问题谈判陷入停滞的特点。在小布什政府时期，巴以问题并非其外交政策的优先事项。执政初期，小布什政府明确表示不会延续克林顿时期的谈判框架。九一一事件后，随着美国战略重心转向全球反恐战争，巴以问题逐渐被重新纳入政策视野。2003 年，美国政府主导提出“中东和平路线图”计划<sup>②</sup>，并最终促成 2007 年安纳波利斯和平会议的召开<sup>③</sup>。值得注意的是，2005 年以色列实施的加沙单边撤军计划虽获美国支持，但该决策主要由以方自主推动。总体而言，尽管小布什政府后期加大介入力度，但在边界划分、难民回归权等核心议题上未能取得实质性突破。

奥巴马就任总统后，起初强调对巴勒斯坦建国等核心问题应保持关注。奥巴马在 2009 年开罗“新开端”（A New Beginning）演讲中，明确强调巴勒斯坦建国的必要性，并承诺美国将积极推动“两国方案”。<sup>④</sup> 同年，他任命前参议员乔治·米切尔为中东特使，负责协调谈判。奥巴马明确要求以色列全面冻结西岸定居点建设，认为这是恢复谈判的前提。然而，以色列总理内塔尼亚胡领导的右翼政府对此强烈抵制，仅在 2010 年初同意为期 10 个月的部分冻结行动计划，且不包括东耶路撒冷。2010 年 9 月，美国促成内塔尼亚胡与巴勒斯坦领导人马哈茂德·阿巴斯在华盛顿进行直接谈判，但冻结期满后，以色列恢复定居点建设，谈判仅持续一个月便告破裂。<sup>⑤</sup> 2013 年，奥巴马再次推动和平进程，敦促巴以双方直接对话，并设置 9 个月谈判期限。但由于

① “Hamas Wins Huge Majority”，*Aljazeera*，January 26，2006，<https://www.aljazeera.com/news/2006/1/26/hamas-wins-huge-majority>，2025-08-09。

② U. S. Department of State，“Roadmap for Peace in the Middle East: Israeli/Palestinian Reciprocal Action, Quartet Support”，<https://2001-2009.state.gov/r/pa/ei/rls/22520.htm>，2025-08-09。

③ EBSCO，“Annapolis Peace Conference (2007)”，<https://www.ebsco.com/research-starters/diplomacy-and-international-relations/annapolis-peace-conference-2007>，2025-08-09。

④ White House，“The President’s Speech in Cairo: A New Beginning”，<https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning>，2025-08-09。

⑤ “Israel, Palestinians US-bound to Rescue Peace Talks”，*ABC News*，December 9，2010，<https://www.abc.net.au/news/2010-12-09/israel-palestinians-us-bound-to-rescue-peace-talks/2368300>，2025-08-09。

2014年以色列宣布推动定居点建设，谈判彻底失败。<sup>①</sup> 2016年12月，美国以弃权方式使联合国安理会通过第2334号决议，反对以色列定居点扩张，后由于此时奥巴马即将卸任，此举对于巴以问题实际作用十分有限。<sup>②</sup>

### （三）倒退期：从疏离“两国方案”到推出《20点计划》

自2017年特朗普政府上台以来，美国对巴以冲突调停采取了全面偏袒以色列、忽视巴勒斯坦利益的立场。在特朗普第一任期内，美国通过搬迁美国大使馆到耶路撒冷、承认以色列定居点的合法性等方式，将以色列对巴勒斯坦的领土侵占行动合法化。此外，美国切断对联合国近东巴勒斯坦难民救济与工程处以及巴勒斯坦权力机构的援助，并关闭巴勒斯坦解放组织驻华盛顿办事处，由此弱化了巴勒斯坦的行动能力与国际话语权。在此基础上，特朗普于2020年提出解决中东问题的《繁荣与和平愿景》（亦称《世纪协议》），该方案剥夺了巴勒斯坦在耶路撒冷的建国权利，仅同意巴勒斯坦国部分主权要求，因此该和平协议遭到巴勒斯坦与阿拉伯联盟的一致拒绝。<sup>③</sup> 同年，特朗普促成了《亚伯拉罕协议》，实现了阿联酋、巴林等国与以色列关系正常化。此举旨在通过弱化巴以问题，实现以色列与其他中东国家的和解，进一步分化了阿拉伯世界对于巴勒斯坦的支持。<sup>④</sup>

在2021年拜登政府上台后，虽然名义上支持“两国方案”，也恢复了对巴勒斯坦的部分援助，但延续了特朗普第一任期开始的挺以遏巴的政治进程。一方面，拜登政府维持了对于以色列把耶路撒冷作为首都的承认，并且将外交重点落在继续推动《亚伯拉罕协议》扩大化上，试图推动沙特与以色列关系正常化。<sup>⑤</sup> 另一方面，拜登政府继续全力支持以色列。在2021年加沙冲突中，拜登政府虽然进行了调停，但在立场上支持以色列行使自卫权，并且多

<sup>①</sup> Palestine Liberation Organization, “Israeli Violations During the Nine Months Negotiation Process”, April 29, 2014, <https://www.nad.ps/en/media-room/media-brief/israeli-violations-during-nine-months-negotiation-process>, 2025-08-09.

<sup>②</sup> Bernard Avishai, “A Significant Resolution on Israel”, *The New Yorker*, December 27, 2016, <https://www.newyorker.com/news/news-desk/a-significant-resolution-on-israel>, 2025-08-09.

<sup>③</sup> “The Quick Read About… Jared Kushner’s Bahrain Workshop”, *Time*, June 29, 2019, <https://time.com/5617071/the-quick-read-about-jared-kushner-bahrain-workshop>, 2025-08-09.

<sup>④</sup> U. S. Department of State, “The Abraham Accords Declaration”, <https://www.state.gov/the-abraham-accords>, 2025-08-09.

<sup>⑤</sup> “Israel – Saudi Arabia ‘Normalisation’ Deal in Reach, Netanyahu Tells Biden”, *Aljazeera*, September 20, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/9/20/israel-saudi-arabia-normalisation-deal-in-reach-netanyahu-tells-biden>, 2025-08-09.

次阻止安理会通过谴责以色列的声明。在 2023 年新一轮巴以冲突中，美国虽然多次尝试调停，但却难以实现停火。拜登政府对以色列的偏袒政策也使其遭到国际社会乃至民主党内“进步”势力的谴责，拜登任期未达成的三阶段停火协议，也因为第一阶段后以色列重新发动袭击而宣告失败。<sup>①</sup>

在开始其第二任期后，特朗普对于巴以问题延续了偏袒以色列的立场，采取全面亲以的政策，任命亲以强硬派，如迈克·赫卡比（Michael Huckabee）为驻以色列大使，公开反对“两国方案”，甚至公开主张清空加沙。在加沙问题调停中，特朗普也持亲以色列立场，将谈判失败责任归咎于哈马斯，进而支持以色列继续对加沙采取更为激进的行动，如特朗普政府在 2025 年 9 月 29 日公布了美国就结束加沙冲突的《20 点计划》，包括要求哈马斯解除武装、释放以色列全部人质、哈马斯及其他派别不参与加沙地带战后治理等内容，但没有提及“两国方案”，并未承认巴勒斯坦建国的权利。这一计划几乎体现了以色列对此轮巴以冲突的所有诉求，显示出美国对以色列赤裸裸的偏袒。正如美国相关智库学者所言，特朗普此次提出的所谓和平方案，缺乏与巴勒斯坦方面协商，明显偏袒以色列，甚至是一份半生不熟（half baked）的方案。<sup>②</sup>

纵观美国调停巴以问题的数次行动，美国虽为巴以问题提供了政治解决框架，也取得过停火等短期成果，却始终未能促成巴以双方在核心矛盾的解决上达成一致。尽管奥巴马等美国领导人已意识到唯有破解核心症结，方能终结冲突，但长期对以色列的政策偏袒，使美国无力扭转“以方扩大定居点、巴方发起反抗”的螺旋升级的冲突困境。在此背景下，美国虽不断推出新方案，调停公正性却愈发偏颇，效果每况愈下，冲突亦愈发频繁，巴以冲突也深陷调停困境之中。

### 三 美国调停模式陷入困境的结构性原因

虽然美国历届政府均尝试推动巴以问题和平进程，但始终无法实现有效

<sup>①</sup> “6 Key Moments in Israel’s Military Campaign in Gaza against Hamas”，*The Washington Post*，August 8, 2025, <https://www.washingtonpost.com/world/2025/08/08/israel-gaza-hamas-war-military-timeline>, 2025-08-09.

<sup>②</sup> Heba Gowayed, Khalil E. Jahshan, Tamara Kharroub, Yousef Munayyer, Daniel Neep, and Assal Rad, “Another Half-Baked Trump Gaza Plan”，[https://arabcenterdc.org/resource/another-half-baked-trump-gaza-plan/?utm\\_source=chatgpt.com](https://arabcenterdc.org/resource/another-half-baked-trump-gaza-plan/?utm_source=chatgpt.com), 2025-10-04.

突破。通过对调停前谈判认知情况、调停过程中压力结构以及调停后的协议维系情况3个调停过程维度进行分析，可以看到，认知情况反映了调停方对于本次冲突进程的判断，其核心在于对于调停过程中是非曲直以及相关冲突方在冲突进程的实际地位的理解。谈判认知涉及调停方能否平等对待不同冲突主体，并且也与调停方认为冲突各方在谈判中所需担负的责任与涉及的让步有密切联系。压力结构则是调停方利用其所具有的谈判资源推动谈判的主要手段。任何和平进程谈判均为相互妥协与让步的过程，调停方的重要工作就在于通过施压与保证两种手段来确保谈判双方可以有所让步，并且对于冲突双方的担忧进行解释和担保。调停后的协议维系是在调停产生一定成果后，调停方对于协议执行与担保的投入情况。基于此，美国在巴以问题中的调停存在如下问题。

### （一）美国在巴以调停中存在根深蒂固的认知偏见

在调停的谈判认知情况上，美国历任总统在对巴以问题的调停中均秉持了先入为主的态度，将自身对于国际事务的主观判定投射于巴以问题之中。根据克切尔（Kertcher）的研究，克林顿在调停巴以冲突时，秉持了明显的基督教救世情怀<sup>①</sup>，因此他对于以色列具有先天的好感，而对于不同信仰的巴勒斯坦则采取相对疏离的态度。相比之下，小布什在参与巴以问题的调停时则采取了“民主优先”的立场，将巴以问题解决与中东地区民主化相挂钩，并提出阿拉伯地区自由赤字的概念<sup>②</sup>。小布什将巴以问题的解决理解为巴勒斯坦应该进行更为彻底的西式民主化改革，在立场上更加偏向具有高度自由主义经济特征的以色列。与历任总统不同，特朗普采取了交易性外交的态度。其第一任期强调要通过以实力求和平的方式来解决巴以问题，因此认为巴勒斯坦应该牺牲主权换取经济利益。在先入为主的理念框架下，美国总统作为美国外交的重要决策者，在调停巴以问题过程中存在严重的认知偏误与归因谬误。在国际政治心理学讨论中，认知偏误与归因谬误是外交决策出现严重失误的重要来源。罗伯特·杰维斯（Robert Jevins）、理查德·内德·勒博（Richard Ned Lebow）等国际政治心理学学者曾指出，认知偏差会导致决策者误判威胁与机会，扭曲决策者对对手意图与行为的认知，从而导致不必要的冲突升级，影响政策的有效

<sup>①</sup> Chen Kertcher, “Mediator Narration of Memory: US Presidents’ Autobiographies and the Narration of the Israeli – Palestinian Conflict, 1993 – 2012”, *Ethnopolitics*, 29 July, 2024 p. 8.

<sup>②</sup> George W. Bush, *Decision Points*, New York: Crown, 2010, pp. 1292 – 1297.

性。美国总统在认知层面的偏见导致其通常将巴勒斯坦视为巴以和平中需要让步的一方，并且将和平进程的停滞归咎于巴勒斯坦。例如，克林顿与小布什都曾明确认为巴勒斯坦领导人阿拉法特不愿实际推进和平协议，并且对其表示了较为负面态度。<sup>①</sup> 据克林顿回忆录记载，即便内塔尼亚胡公然违反国际法、扩张定居点的行为明显背离《奥斯陆协议》精神，克林顿仍未对以色列提出实质性质疑，反而认为巴勒斯坦方面应该在巴以问题上进行更为实际可见的让步。<sup>②</sup> 小布什则认为巴以问题和平阻碍在于巴勒斯坦的领导人。<sup>③</sup> 特朗普与其中东政策团队认为，在巴以和平中，巴勒斯坦不应该被视为一个具有主权性质的国家；在涉及巴以问题的世纪交易中，计划核心设计者贾里德·库什纳 (Jared Kushner) 甚至不愿加入“两国方案”的相关讨论。<sup>④</sup>

## （二）美国调停中设置不对称压力结构

在调停过程中的压力结构上，美国有偏袒性地对巴以使用惩罚与善意手段。从调停类型来看，美国在巴以问题中的调停属于典型基于实力的调停。基于实力差距，调停方可以通过实力上的优势，对于和平进程中破坏者进行惩处，并且在谈判过程中维护当事方的正当安全关切。美国作为巴以问题调停方，其最主要的调停资源正是其在中东地区长期的安全投入，以及超级大国身份所带来的调停资源红利。正如克林顿在 1996 年与内塔尼亚胡会见后质问其助手“到底谁才是超级大国”一样，美国调停的作用实际正是通过运用强大的实力对破坏协议的冲突方进行制裁。但是在巴以问题中，美国调停中对实力和资源的运用呈现出不对称与不对等的特征。美国对巴勒斯坦方面提出十分严苛的改革诉求，要求巴勒斯坦必须要通过内部改革，清除美国所认定的“极端势力”，并时常以巴勒斯坦破坏和平为由对其进行制裁，但对以色

① Chen Kertcher, “Mediator Narration of Memory: US Presidents’ Autobiographies and the Narration of the Israeli – Palestinian Conflict, 1993 – 2012”, p. 8.

② “从心理上讲，内塔尼亚胡面临着与拉宾相同的挑战：以色列必须放弃一些具体的东西——土地、通道、工作机会、机场——以换取远不如其具体的回报：巴解组织尽最大努力防止恐怖袭击。” Bill Clinton, *My Life*, p. 698.

③ 小布什曾直言：“只要阿拉法特在位，和平就没有可能。” See George W. Bush, *Decision Points*, pp. 1310 – 1311.

④ Michelle Goldberg, “Kushner’s Absurd Peace Plan Has Failed”, May 17, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/05/17/opinion/us-israel-palestine-jared-kushner.html>, 2025 – 08 – 09; “Kushner Suggests Deal of the Century will not Mention ‘Two – state’ Solution”, *Middle East Eye*, May 3, 2019, <https://www.middleeasteye.net/news/kushner-speaks-middle-east-peace-plan-without-saying-it-supports-two-state-solution>, 2025 – 08 – 09.

列右翼势力的扩张政策及定居点建设行为则采取默许态度，对以色列违反和平进程的行为缺少约束行动。在巴以问题安纳波利斯会议上，小布什政府明确表示当前巴以问题核心是追求和平的势力与极端势力之间的对决。<sup>①</sup> 库什纳在为中东和平协议辩解时，也提出巴勒斯坦如果不在如尊重人权、保障自由方面做出改革，则“不符合建国条件”。美国曾多次以巴勒斯坦没有实现内部改革或停止袭击以色列为由，限制其获得美国援助。在具体手段上，一方面，美国将巴勒斯坦内部的抵抗势力进行区分，将哈马斯、杰哈德、巴人阵等组织列为“恐怖组织”，从而以巴勒斯坦支持“恐怖组织”为名对其进行制裁打压。另一方面，美国通过国内立法长臂管辖，以援助为抓手威胁巴勒斯坦。2005年美国国会通过法案，限制对巴勒斯坦权力机构进行经济援助，要求援助只能给予巴勒斯坦权力机构控制之外的组织。<sup>②</sup> 2006年，美国国会通过《对外行动拨款法案》(Foreign Operations Appropriations Act)，明确限制对巴勒斯坦的援助，而在2019年，特朗普政府推动国会通过《反恐澄清法案》(Anti-Terrorism Clarification Act)，停止对约旦河西岸与加沙的所有援助。除此以外，当巴勒斯坦超出美国许可范围、自主反抗以色列时，美国也会对其进行威胁。例如，在2015年，当巴勒斯坦决定将以色列对其压迫行为诉至海牙国际法院后，尽管时任美国总统奥巴马在立场上相对同情巴勒斯坦，但仍明确威胁要切断对其经济援助。在2025年9月底美国政府提出《加沙20点计划》后，特朗普还向哈马斯发出通牒，称哈马斯还有“最后一次机会”，否则将遭受“前所未有的地狱般的打击”。

与巴勒斯坦相比，以色列在美国调停中则得到了明显的偏袒照顾。虽然美国历任总统都认为以色列在巴勒斯坦控制地区建立定居点的行动是对和平进程的破坏，但缺少相应的举措进行抑制，这表现在：其一，美国往往对以色列合法化定居点的行为采取沉默或默许的态度。在克林顿提出的克林顿参数中，将约80%的定居者所在区域划入以色列主权范围，默许以色列对巴勒斯坦领土的侵占。<sup>③</sup> 布什虽然曾在口头上警告以色列不要新增定居点，但对以

① George W. Bush, *Decision Points*, pp. 1340–1343.

② Ori Nir, “House Sets Limits on Palestinian Aid as DeLay Defies Calls of Bush, Rice”, March 18, 2005, <https://forward.com/news/3097/house-sets-limits-on-palestinian-aid-as-delay-defies-bush-and-rice>, 2025-08-09.

③ White House, “The Clinton Parameters”, December 23, 2000, [https://content.ecf.org.il/files/M00162\\_TheClintonParameters-EnglishText\\_0.pdf](https://content.ecf.org.il/files/M00162_TheClintonParameters-EnglishText_0.pdf), 2025-08-09.

色列已经建立的定居点以及持续改造扩建的行动则采取默认态度,<sup>①</sup> 并认为此类保留是与巴勒斯坦的谈判需要。<sup>②</sup> 其二, 美国对以色列破坏和平谈判的行为缺乏实际且有效的惩罚举措, 使得以色列对和平进程的破坏没有被有效地制止。在奥巴马时期, 美国虽然曾一度表示以色列建立定居点是非法的, 但在行动上也仅仅是在谈判中要求以色列暂停定居点建设, 而当以色列恢复建设后, 美国也没有进行有效阻止, 更多的是象征性地反对。在拜登政府执政时期, 虽然美国试图在定居点问题上对以色列有所限制, 对 17 名个人与 16 家实体进行了制裁, 但与同时期美国对以色列的多轮军售相比, 对以色列违反和平进程的抑制效果甚微。其三, 直接肯定以色列破坏和平进程的行动。在特朗普第一任期, 美国宣布以色列在约旦河西岸定居点合法, 甚至还首次承认以色列拥有戈兰高地主权, 而以色列也投桃报李将其在戈兰高地定居点命名为“特朗普高地”。<sup>③</sup> 在特朗普第二任任期, 美国对犹太人定居点的支持已经使得以色列方面部分势力试图吞并整个约旦河西岸地区<sup>④</sup>, 如以色列政府于 2025 年 8 月批准了“E1 区”定居点建设计划。

### (三) 美国的调停在协议达成后可持续性不足

从调停后的协议维系情况看, 任何调停都不是一个一蹴而就的过程, 需要不断将谈判协议成果通过积累进而形成和平协议推进的动力, 因此调停者需要在调停取得成果后依然保持足够的投入来保障协议的推进。在美国参与巴以问题调停中, 通过谈判达成的协议在后续推进上存在着严重的政策不一致问题, 导致和平协议无法持续推进。

第一, 美国调停存在以短期维护稳定替代长期和平目标的现实情况。就理论而言, 调停中达成的如愿意直接谈判、停火等目标都应该为长期的谈判

<sup>①</sup> “Israelis Say Bush Agreed to West Bank Growth”, *The New York Times*, June 4, 2009, <https://www.nytimes.com/2009/06/04/world/middleeast/04israel.html>, 2025-08-09.

<sup>②</sup> “President Bush Warns Israel Against Building New Settlements in the West Bank”, *PBS News*, April 11, 2005, <https://www.pbs.org/newshour/show/president-bush-warns-israel-against-building-new-settlements-in-the-west-bank>, 2025-08-09.

<sup>③</sup> Keinon, Herb, “Trump Thanks Netanyahu as Sign for ‘Trump Heights’ Goes up on Golan”, *The Jerusalem Post*, June 17, 2019, <https://www.jpost.com/Israel-News/Sign-for-Trump-Heights-goes-up-on-Golan-592725>, 2025-08-09.

<sup>④</sup> Jonathan Saul and James Mackenzie, “With Trump back, Israeli Settlers Revive Goal of Full Control of West Bank”, November 23, 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israeli-settlers-set-sights-trump-support-full-control-west-bank-2024-11-23>, 2025-08-09.

打下基础。然而，在美国推动的巴以问题调停中，其协议目标逐步从解决巴以问题中的深层次结构性矛盾改为针对短期冲突升级风险的管控。在克林顿推动的《奥斯陆协议》与小布什推动的路线图时期，美国还曾经试图通过较为明确的土地换和平方式，将巴勒斯坦建国目标列为其重要目标。但是，自2011年奥巴马上台以来，美国在中东地区谈判目标就逐步从“两国方案”，调整为暂停定居点建设等短期举措。自此，美国在中东地区数次调停，大多是针对以色列对于加沙的冲突展开，基本采取了以色列在加沙动武、美国与地区国家合作尝试调停的模式。此类调停虽然在2014年与2021年加沙冲突中实现停火，但也导致美国对巴以问题关注从解决根本矛盾，转向处理短期的冲突升级问题。这实际上构成调停困境的典型形态，也即调停聚焦于短期成果，而导致结构性矛盾长期存在，并持续发酵。在2023年以来的新一轮巴以冲突中，美国试图重新复制其过去的以短期调停谋求局势稳定的思路，但在以色列追求绝对安全的强硬立场前，纵然布林肯多次访问中东也无法实现停火。特朗普虽然一度促成加沙冲突在其上任前达成停火协议，但也仅仅维系了非常短的时间。这些均表明，美国调停由于一味追求短期收益，忽视了长远问题，实际上导致了调停效果呈现逐步下降的趋势。

第二，美国调停在频繁政治变动与政治极化中左右摇摆，成效难以累积。调停政策一致性与延续性是促成调停发挥长期效应的前提。然而，美国在巴勒斯坦的调停不断受到其国内政治变动的影响，这极大限制了相关调停工作的成效。例如，无论是克林顿提出的克林顿参数，或是小布什的安纳波利斯进程，还是奥巴马通过弃权支持联合国通过谴责定居点决议，均发生在其执政的最后阶段，属于“最后一搏”（Last Hour）的努力，亦即将解决冲突的希望寄托于最后时刻谈判。此类毕其功于一役的做法无疑增加了谈判各方的压力，同时也导致相关调停面临着极大的不确定性，如克林顿在最后时刻的调停就并没有得到继任者小布什的支持与延续。奥巴马在其最后时刻对于巴勒斯坦的援助，也在特朗普上台后被冻结。<sup>①</sup>此外，美国在巴以问题的调停中，每一届政府均试图将和平谈判与自身政治议程相衔接。例如克林顿政府试图将奥斯陆协议与维持美国在中东的霸权秩序挂钩，小布什政府试图将和平谈判与反恐战争衔接，而

<sup>①</sup> Anat Niv – Solomon, “Chasing the Holy Grail of Mediation: US Efforts to Mediate the Israeli – Palestinian Peace Process since 1993”, *International Negotiation*, Vol. 24, No. 3, 2019, p. 451.

特朗普政府则试图将和平谈判与美国中东盟友整合相挂钩。在此情况下，美国的政府更替导致了巴以冲突的调停进程不断受到美国内部政治议程变化的冲击，使得美国在巴以问题的调停变成了美国各届政府实现其自身政治目标的手段，令谈判变得更加复杂，使美国面临调停“能力”不足、和平难以持续的困境。<sup>①</sup>

第三，美国对巴以间实力失衡的选择性忽视，令调停成果无法得到有效维护。调停成功的重要前提是双方认为谈判是解决当前矛盾的最优选择，这也意味着战场上应形成某种均势，以遏制双方进行军事冒险的企图。然而，在美国参与调停巴以问题过程中，一方面，美国是以色列最主要的安全提供者，为以色列提供了大量的军事援助，使得以色列在中东地区长期保持军事上的优势；另一方面，美国对于巴勒斯坦主要的武装力量持打压态度，包括反对巴解组织发起的军事行动、将哈马斯定性为“恐怖组织”等。美国的偏向性政策造成了军事上长期的以强巴弱的现象，并且这种失衡随着时间的推进在不断拉大。这一情况导致了双方都存在着军事冒险的动机。对于以色列一方而言，军事上的优势使得以色列不仅没有放弃已占领的巴勒斯坦领土乃至叙利亚戈兰高地等，反而进一步蚕食巴勒斯坦领土，在“阿克萨洪水”行动之前，以色列对巴勒斯坦控制地区进行了多轮渗透和蚕食，建立了大量的以色列居民点。这一行为不仅进一步压缩了巴勒斯坦的生存空间，同时还加剧了巴以双方的实力差距。面对这一现象，美国乃至大部分中东国家却没有采取有效的举措阻止以色列的行动，这使得巴勒斯坦民族面临生存空间日益狭小，军事压力越发增大，外交上声援者众多，但提供实质支持者寥寥的局面。形势的日益严峻，削弱了巴勒斯坦人通过和平路径解决问题的信心，这是巴勒斯坦人最终选择发动“阿克萨洪水”军事冒险行动的原因之一。

美国对以色列的偏袒和对巴勒斯坦的打压，尽管促成了和平协议的达成，但是相关和平成果并没有成为双方和解的基础，反而激化了双方的矛盾。在《奥斯陆协议》签署后，以色列国内激进分子对拉宾的刺杀以及近十年巴勒斯坦针对以色列的袭击活动的频发，都体现着双方内部存在着不可忽视的反对和平的力量。在谈判之外，美国内政策的摇摆和巴以实力的失衡使得相关和平成果难以维系。政策摇摆使美国无法成为协议落实的有效监管者与和平

<sup>①</sup> “How the U. S. Lost Its Ability to Mediate Peace in the Middle East”, *The Washington Post*, December 21, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/made-by-history/wp/2017/12/21/how-the-u-s-lost-its-ability-to-mediate-peace-in-the-middle-east/>, 2025-06-21.

的“压舱石”。在协议执行过程中，对于以色列军事扩张的忽视和对巴勒斯坦武装行动的谴责，不仅令巴以之间实力差距加大，同时不公平的外部监督也削弱了巴勒斯坦通过和平途径解决问题的信心。另则，尽管美国在调停问题上达成众多成果，但是在最核心的巴勒斯坦建国问题上，相关和平谈判并没有取得实质性突破，双方的核心分歧始终没有得到妥善的解决，巴勒斯坦至今仍在为建国而奋斗，相关的调停行动在效果上只能是“治标不治本”。

## 四 美式调停巴以问题的本质及其对中东地区安全的影响

美国在巴以问题上的调停困境导致的结果就是彻底破坏了解决巴以问题的基础条件。美国以“唯一有效调停人”自居，通过操控巴以和谈进程，既削弱了巴勒斯坦内部的政治凝聚力与发展动力，又离间了阿拉伯国家对巴勒斯坦的支持，而巴以冲突所产生的外溢现象，造成了中东安全局势的混乱，最终使巴勒斯坦陷入越调停越衰弱的恶性循环中。

### （一）美国垄断调停加剧了巴勒斯坦自身治理困境

自《奥斯陆协议》后，美国通过垄断巴以问题调停进程，形成巴勒斯坦必须依赖美国调停方能实现建国的模式，并利用立场规训、能力限制和组织分化等手段，系统性削弱了巴勒斯坦在巴以问题中的谈判能力。

第一，美国利用其在调停中的主导地位，以满足实现和平的改革为要求，在调停中不断以其自身价值观来规训巴勒斯坦，造成巴以在谈判中长期身份不平等。调停斡旋的过程是双方利益与立场融合的过程，这其中利益诉求合理性程度是构成双方让步大小的重要判断标准。在巴以问题中，巴勒斯坦长期被打压的建国诉求本应是其在谈判过程中的核心诉求。但是，由于美国主导的调停进程中，巴勒斯坦正当的建国诉求被美国附加上一系列如内部温和化、尊重人权等条件，致使该诉求迟迟无法得到满足。学者基斯·彼得·基利（Keith Peter Kiely）等就表示，美国调停基本假设是基于和平进程中的所需妥协主要在阿拉伯方面，以色列的独特安全诉求必须要被接受，而巴勒斯坦方面则没有类似的安全担忧。<sup>①</sup>在此情况下，美国以调停名义，将本应平等

<sup>①</sup> Keith Peter Kiely, *U. S. Foreign Policy Discourse and the Israel Lobby*, Cham: Springer International Publishing, 2017, p. 111.

进行谈判的巴以双方转变成了具有道德原罪的巴勒斯坦方面与需要受到安全保护的以色列的不平等谈判。美国在调停过程中将巴勒斯坦地区正常抵抗视为安全威胁，并且以“反恐”名义将其对巴勒斯坦的系统性破坏正当化与合法化。

第二，美国利用调停过程中的援助行动，不断削弱巴勒斯坦自主谋求发展能力。在《奥斯陆协议》框架下，美国主导的调停强调通过援助来换取安全，对巴勒斯坦援助由此成为推动巴勒斯坦建国的重要方式。然而，此类援助实际上并没有推动巴勒斯坦的建国进程。一方面，通过此类援助，美西方等力量实际上获得了干涉巴勒斯坦内部建国进程的渠道，通过将援助有针对性投放，实现对巴勒斯坦权力机构中重要部门的控制，也导致援助与巴勒斯坦基层需求脱钩。另一方面，美西方支持巴勒斯坦建国的“发展援助”导致巴勒斯坦付出了无法自主选择发展道路的机会成本。根据相关研究，在阿拉法特时期，美国就多次以切断协议为要挟，要求巴勒斯坦按照其制定的政治与经济发展路径进行施政。<sup>①</sup>此外，调停名义中的援助也扮演了分化巴勒斯坦内部的作用。达娜·埃尔·库尔德（Dana El Kurd）的研究表明，美国对巴勒斯坦援助是导致巴勒斯坦内部出现分化的重要原因；正是通过外部援助，美国在巴勒斯坦内部塑造出了一大批依赖外部援助的精英群体，并且以外部援助所塑造的依赖性不断对其行为进行管控。例如，一些巴勒斯坦人发现，在美国介入之后，其参与巴勒斯坦抵抗运动模式变成了更多的纸面工作（Paperwork）<sup>②</sup>。美国的援助客观上还导致了巴勒斯坦内部精英与民众之间出现了隔阂。在既有政治学讨论中，任何政治组织资金来源过度依赖外部援助，则会对其与基层民众之间的互助关系带来严重的冲击<sup>③</sup>，甚至引发其内部的治理危机。长期以来，美国通过其巴勒斯坦事务处等机构对巴勒斯坦进行援助，通过招收巴勒斯坦学生推动巴勒斯坦相关政治家、社会活动家等人士与美国有关人士交流，形成了一批与美国有密切来往的巴勒斯坦人群体。这些群体后续通过美国的支持，进入到巴勒斯坦的政治系统中，从而影响巴勒斯坦的政治决策。美国利用援助边缘化相关巴勒斯坦团体，从而扶植巴勒斯坦的亲

<sup>①</sup> Dana El Kurd, *Polarized and Demobilized: Legacies of Authoritarianism in Palestine*, Oxford University Press, 2020, p. 10.

<sup>②</sup> Dana El Kurd, *Polarized and Demobilized: Legacies of Authoritarianism in Palestine*, p. 10.

<sup>③</sup> 马迎贤：《组织间关系：资源依赖视角的研究综述》，载《管理评论》2005年第2期，第56~57页。

美力量，如在加沙冲突中，美国便计划通过私人武装力量向加沙地区运送和分发人道主义物资，但传统上这些涉及生存的物资的分配往往是由当地的政治势力（如哈马斯）完成的。美国此举实际上便是通过援助削弱哈马斯在加沙地区的影响力，从而达到分化巴勒斯坦内部各个力量的目的。

第三，美国通过调停分化巴勒斯坦内部组织团结性。巴勒斯坦内部团结是其与以色列进行博弈的核心。美国的调停从多个渠道来影响巴勒斯坦内部派别之间的分裂。美国以打击和平破坏者名义，将巴勒斯坦阵营中（如哈马斯等）坚定的抵抗派排除出和平进程，从而激化了巴勒斯坦内部不同派别的矛盾。巴勒斯坦内部不同派别之间的相互博弈是巴勒斯坦抵抗运动的鲜明特征，但事实上其内部派别并非无法团结。在 1987 年巴勒斯坦人民第一次大起义时期，法塔赫与哈马斯合作紧密，然而在美国推动的《奥斯陆协议》进程中，其有意扩大了巴勒斯坦内部派别矛盾。哈马斯被美国排除在这一和平进程框架之外，并被视为和平进程破坏者，这为巴勒斯坦内部派别在和平进程中的分歧埋下伏笔。1997 年，克林顿政府就将哈马斯列为“恐怖组织”，并且这一认定一直持续至今。实际上，尽管哈马斯在 20 世纪 90 年代采取了相对强硬的对外政策，但伴随着巴以和平进程的推进，该组织也曾展现了愿意参与巴勒斯坦内部政治进程的态度。2006 年，哈马斯通过合法选举方式获得胜利，尽管哈马斯展示了在和平问题上妥协的立场，但是美国始终不将哈马斯纳入正式和平进程中，甚至在 2006 年巴勒斯坦选举后，美国不惜以停止财政拨付等方式进行威胁，阻止哈马斯政府上台。<sup>①</sup>

## （二）美国通过降低巴以问题与中东和平关联性分化了阿拉伯世界

美国全面垄断针对巴以问题的调停，在客观上分化了巴勒斯坦背后的外部支持。自 1948 年第一次中东战争爆发以来，巴以问题便是中东的热点问题，阿拉伯国家的团结支持是巴勒斯坦重要的力量来源。在美国布局的中东安全秩序中，阿拉伯国家与以色列的关系正常化是该秩序建立的重点。在阿拉伯国家团结支持巴勒斯坦背景下，巴以问题的解决成为阿拉伯与以色列关系正常化的前提。在美国主导巴以问题调停后，美国尝试通过调停阿以问题来换取阿拉伯国家在巴以问题没有解决情况下与以色列实现双边关系的正常

<sup>①</sup> Jim Zanotti, “U. S. Security Assistance to the Palestinian Authority”, January 8, 2010, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/R40664.pdf>, 2025-08-01.

化。这实际上削弱了巴勒斯坦的外部支持，分化了阿拉伯世界在巴以问题上的统一立场，并且使巴以问题在中东地区议题中被边缘化。早在美国对中东问题调停初期，此问题就已浮现。1978 年，在时任美国总统卡特主持与斡旋下，埃及与以色列签署了《戴维营协议》，它包括《关于实现中东和平的纲要》和《关于签订埃及同以色列和平条约的纲要》两份文件，由此实现了埃及与以色列关系正常化。就《戴维营协议》安排而言，上述两项框架文件应相互联系，但美国强势推动埃及与以色列关系正常化，中东和平全面框架却被搁置下来，此举导致阿拉伯世界的分裂。在特朗普第一任期针对巴以问题调停中，其所提出的《世纪协议》及随后提出的《亚伯拉罕协议》也遵循类似的思路，而实际上《世纪协议》并没有促成巴以问题的任何实质性推进。

从具体影响看，一方面，美国通过推动阿拉伯国家与以色列关系正常化，以分化阿拉伯世界对巴以问题的统一立场，促使巴以问题在地区议程中被边缘化，从而迫使巴勒斯坦权力机构在和平进程中作出更多让步。美国昆西研究所报告指出，《亚伯拉罕协议》针对巴以问题实际存在两种意图，先是迫使巴勒斯坦在受到阿拉伯世界孤立与接受美国提出和平方案之间进行选择，再迫使其做出更大妥协。例如，特朗普就曾表示《亚伯拉罕协议》是为了迫使巴勒斯坦参加和谈。<sup>①</sup>

另一方面，美国中东战略的另一重要维度体现在其试图绕开或边缘化巴以问题，以加速推进由其主导的中东地缘政治秩序的重塑进程。特朗普政府第一任期的中东事务核心顾问库什纳所采取的策略便集中体现了此种思路。他将《亚伯拉罕协议》视为一项关键机制，旨在通过优先构建以色列与部分阿拉伯国家间的关系正常化，从而形成新的区域动态平衡，并期望在此基础上，巴勒斯坦方面最终会因地缘政治现实的演变而调整其原有立场并融入新框架。库什纳曾表示：“至于巴勒斯坦人，我认为假以时日，他们会加入（《亚伯拉罕协议》）”，并辅以美国“不能比其他国家更渴望和平”的现实主义判断。<sup>②</sup> 从实际效果来看，《亚伯拉罕协议》推出后，巴勒斯坦与阿拉伯国家关系受到显著影响。阿拉伯国家长期以来是巴勒斯坦的重要援助方，但在《亚

<sup>①</sup> Jeremy Pressman, “A Saudi Accord: Implications for Israel – Palestine Relations”, July 22, 2024, <https://quincyinst.org/research/a-saudi-accord-implications-for-israel-palestine-relations/#h-the-abraham-accords-and-their-potential>, 2025-07-22.

<sup>②</sup> Ibid.

伯拉罕协议》出台后，巴勒斯坦从阿拉伯国家获得援助同比下降了 85%。<sup>①</sup>同时，在此协议后，巴勒斯坦在中东地区秩序建设中开始被边缘化。一些研究者由此认为，在 2023 年新一轮巴以冲突爆发后，虽然以色列行为受到了地区国家的一致谴责，但依然没有国家退出《亚伯拉罕协议》，这是地区国家将与以色列关系正常化的优先性置于巴以问题之上的体现。<sup>②</sup>

### （三）巴以问题调停困境呈现向周边扩散态势

当前，美国在巴以问题上的调停困境正呈现区域外溢趋势。自新一轮巴以冲突爆发以来，美国的调停成效持续弱化，无论是拜登政府时期还是特朗普第二任期内促成的加沙临时停火协议，均在短期生效后迅速失效。随着冲突外溢至以色列邻国黎巴嫩和叙利亚，黎以、叙以冲突相继爆发，成为美国地区调停外交的新焦点，但同样陷入典型的调停困境——短期停火协议的达成并未推动冲突的根本性解决。

就黎巴嫩而言，美国主导的调停呈现显著的压力结构失衡。美方一方面赋予以色列“应对安全威胁”的行动自由，另一方面以真主党问题为施压支点，迫使黎巴嫩政府实施强硬的对内政策，导致政府内部分裂加剧。这种失衡的调停策略不仅未能构建可持续的冲突解决机制，反而加剧了黎巴嫩国内政治生态的碎片化。对叙利亚问题的调停则暴露了美国在认知框架上的显著倾向性。尽管美方促成叙利亚过渡政府与以色列就南部德鲁兹地区达成停火协议，但其调停过程始终默认以色列对戈兰高地及叙利亚南部部分地区的实际控制。这种以“停火维稳”为名的外交斡旋，实质上迫使叙利亚过渡政府在主权维护问题上作出妥协，严重削弱了叙利亚对南部地区的主权控制能力。

综上，美国的调停尽管提供了外部援助，并以大国之姿为巴以问题提供调停等利好，但对巴勒斯坦而言，其代价是沉重的。一方面，美国调停中所许诺的外部援助在与以色列对巴勒斯坦经济封锁的共同作用下，导致巴勒斯坦的经济具有严重的外部依赖性，这也使得美国得以以援助作为威胁，迫使巴勒斯坦在谈判中让步。另一方面，美国的调停本质上是为美国的中东利益服务的，巴以问题的存在客观上造成了以色列和阿拉伯国家、伊斯兰世界的

<sup>①</sup> 陈双庆：《阿拉伯国家与以色列的新一轮和解及其限度》，载《现代国际关系》2023 年第 5 期，第 5~24 页。

<sup>②</sup> Clive Jones, “Israel and the Gulf Monarchies: A New Regional Security Complex or Just Complex Regional Security?”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 61, No. 3, 2025, pp. 321–328.

紧张关系，因此美国以对巴以问题进行调停为契机，寻求阿拉伯世界与以色列的关系正常化。尽管此举符合美国的中东利益，却让作为巴勒斯坦最重要的外部支持者的阿拉伯与伊斯兰世界出现分裂，令中东国家在一次又一次的巴以冲突中不再齐心支持巴勒斯坦，并且支持的力度也出现下降。在这些因素作用下，巴勒斯坦尽管在多年的抗争中取得了如建立巴勒斯坦权力机构这样的成就，但是在长期的冲突中不仅越发依赖外部援助，在实力上与以色列的差距也不断拉大。面对以色列不断蚕食巴勒斯坦领土的定居点政策，巴勒斯坦陷入军事反抗与政治抗议均难有成效的困局之中，并在美国通过调停所设立的政治框架中难以有效地保障自身权利，最后不得不陷入以自身的领土、安全等核心要素换取短期和平的困境。同时，随着巴以冲突的持续外溢，以色列与周边国家的连锁冲突相继爆发，美国以“危机调停者”名义加速区域介入进程。然而，其调停实践呈现出“短期停火维稳—长期矛盾激化”的结构性困境：通过系统性加剧黎巴嫩、叙利亚两国的治理碎片化，为以色列构建区域安全缓冲带、削弱地缘竞争对手创造战略条件。

## 五 余论

外部调停长期以来被认为是国际冲突争端解决的重要工具，然而调停工作不仅需要强大国家实力支撑，同时调停者立场也会对调停效果产生重要的形塑作用。就美国在中东地区的调停而言，其在地区冲突中的调停实质上是美国在不愿意直接军事介入中东地区冲突的情况下，通过看似和平的外交手段，在斡旋调停的过程中不断巩固其在中东的霸权地位以及团结核心盟友的工具。一旦外部调停从赋予国际安全公共产品完全沦落为国家推行现实主义外交的政治工具时，调停国在冲突中就更有意愿选择成本较低“短期和平”，而非涉及冲突解决的“长期和平”。并且将调停变成对于冲突本身施加负面影响的工具，在调停困境中使得冲突地区不断陷入“冲突—调停—冲突”之循环。

在巴以问题发展过程中，虽然其内部矛盾的复杂性以及巴以双方各自内部复杂的政治博弈为其调停带来了严重挑战，但在国际社会共同努力之下，《奥斯陆协议》本来已为巴以问题的解决提供了“两国方案”的正确道路。然而，这一良好的起点并没有得到坚持与延续。这其中固然有冲突本身复杂

性的内生原因，以及美国长期偏袒以色列等结构性矛盾，但同时以美国单边为主导的调停体系本身的不公正性也是此问题长期化的重要外部诱因。而在本轮特朗普政府推动巴以问题调停中，进一步呈现出将调停工具化、武器化的特征，这也导致其调停活动面临更为严重的调停困境，巴以冲突在美国调停中愈演愈烈，“两国方案”岌岌可危。

鉴此，调停困境突破需要新的调停主体与调停思路的介入。在此轮巴以冲突中，美国先是数次阻挠安理会通过要求在加沙地区实现停火的决议草案，随后在缺乏足够共识的情况下，推动联合国安理会通过基于其《20点计划》的相关决议。但正如中国常驻联合国代表在2025年11月17日安理会表决加沙战后决议草案后的解释性发言中所表达的语意，决议草案虽考虑到停火必要性，但没有体现“巴人治巴”的原则，在重要问题上模糊不清。<sup>①</sup>因此，针对2023年以来的新一轮巴以冲突，美式调停虽然达成了停火协议，但其未来依然存在着陷入调停困境的不确定性。而这也从另一个方面表明，为了实现巴以问题解决，调停方式需要进行更多创新的模式。实际上，自2023年本轮巴以冲突以来，很多国家都逐步决定采取更为创新的方式支持巴勒斯坦建国，包括西班牙、爱尔兰、挪威等国家通过外交承认巴勒斯坦的方式，来支持巴勒斯坦的建国，从而推动“两国方案”。<sup>②</sup>当下，欧盟多数成员已承认巴勒斯坦国，“两国方案”构建巴以和平已成共识。值得注意的是，中国则在2024年促成了巴勒斯坦各派的和解，并签署了《北京宣言》；<sup>③</sup>沙特推动建立落实“两国方案国际联盟”；阿拉伯联盟通过重建加沙方案。新的调停者的出现与活跃，开始动摇长期以来美国主导巴以和平进程的局面，并为调停困境的破除与巴以和平的实现创造了新的可能。

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

<sup>①</sup> 《常驻联合国代表傅聪大使在安理会表决加沙战后安排决议草案后的解释性发言》，参见中国外交部网站：[https://www.mfa.gov.cn/web/zwbd\\_673032/wjzs/202511/t20251119\\_11755941.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zwbd_673032/wjzs/202511/t20251119_11755941.shtml)，2025-11-23。

<sup>②</sup> “New Peace Plan Increases Pressure on Israel and US As Momentum Grows for Palestinian Statehood”，*Portside*，August 1, 2025, <https://portside.org/2025-08-01/new-peace-plan-increases-pressure-israel-and-us-momentum-grows-palestinian-statehood>, 2025-08-08.

<sup>③</sup> 《巴勒斯坦各派在京签署〈关于结束分裂加强巴勒斯坦民族团结的北京宣言〉》，参见中华人民共和国外交部网站：[https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202407/t20240723\\_11458692.shtml](https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202407/t20240723_11458692.shtml)，2025-08-08。

governance has assumed different roles in different historical periods. From a historical – structural perspective, this article systematically traces the evolution of Africa’s autonomous security governance roles and the challenges of role transformation. From the attempts at autonomous security governance centered around decolonization and non – interference based on the principle of sovereignty supremacy from the 1950s to the 1980s, to the breakthroughs in governance practice under the paradigm of “African solutions to African problems” catalyzed by the end of the Cold War and the contraction of international intervention in the 1990s, and then to the synergistic development of governance concepts, institutions, and practices following the establishment of the African Union in the early 21st century, Africa’s willingness and capacity for autonomous security governance have demonstrated a continuously rising trajectory. Currently, Africa’s autonomous security governance exhibits three major characteristics: rising density of the regime complex, pragmatic and flexible top – level planning and policy implementation, and the integrated application of multiple governance tools. However, the role transformation of Africa’s autonomous security governance faces internal challenges including concept divergences, funding and capacity shortfalls, and emerging trends of “de – institutionalization”, as well as external constraints such as the fragmentation of governance agendas caused by competition among diverse partners and external dependence on core resources and capabilities. Africa’s autonomous security governance has now entered a critical period of transition from “willingness – mechanisms” to “capability – performance”, urgently requiring reconstruction in internal consensus building, resource mobilization, and the regulation of external cooperation to break through the transformation bottleneck.

**Key words:** African security governance; strategic autonomy; African Union; African Peace and Security Architecture

**Mediation without Peace: United States’ Mediation Dilemma in the Palestinian – Israeli Conflict**

*Zhou Yiqi & Xue Jilan*

**Abstract:** As the leading mediator in the Palestinian – Israeli issue, the United States has repeatedly failed in its efforts to broker peace, falling into a vicious cycle of “mediation – conflict de – escalation – conflict recurrence – mediation.” Theoretically,

U. S. mediation in the Palestinian – Israeli conflict is trapped in a mediation dilemma: when a mediator with overwhelming power but biased positions intervenes, structural defects in its mediation approach undermine the long – term peace process. The root causes of this dilemma lie in three dimensions: a pro – Israel cognitive bias in the U. S. mediation mindset, an asymmetrical pressure model during the mediation process, and a lack of policy coherence and sustainability at the implementation level. Under the constraints of this mediation dilemma, U. S. efforts may achieve temporary outcomes such as ceasefires but fail to address the structural causes of the conflict. The U. S. monopoly over the mediation process has continuously and systematically weakened Palestine’s bargaining power by deepening its external dependence, restricting its autonomous development, and exacerbating internal divisions. Meanwhile, the complex effects of the U. S. mediation dilemma have increasingly spilled over: Washington’s push for normalization between Israel and several Arab states has fragmented Arab solidarity with Palestine, leading to the marginalization of the Palestinian issue; and the conflict has spread to neighboring countries such as Lebanon and Syria, further destabilizing the region. Ultimately, the U. S. – dominated unilateral mediation framework has become a key external factor stalling the Palestinian – Israeli peace process. Overcoming this dilemma requires adherence to the “two – state solution” and the inclusion of new and more diverse international mediators to establish a multilateral peace mechanism grounded in the principle of fairness.

**Key words:** the Palestinian – Israeli conflict; external intervention; United States; mediation dilemma; “mediation—conflict de – escalation—conflict recurrence – mediation”; security order in Middle East

### **The Impact of Jewish Communities on the Special Relationship between the United States and Israel under the Changing Security Situation of Middle East: A Study Based on Real – time Literature**

*Wang Shuming*

**Abstract:** The new round of the Palestinian – Israeli conflict since October 2023 has had a serious impact on the American Jewish community. The anxiety about Israel’s