

利益集团对特朗普政府 中东政策的影响*

赵 骁**

【内容提要】 特朗普政府的中东政策与奥巴马政府有明显反差，采取了“亲近以色列、联合沙特阿拉伯、遏制伊朗”的激进型政策。与官僚政治模式、总统个性以及决策圈“私人化”的分析视角相比，美国中东政策的调整更多受到国内利益集团的影响。利益集团通过游说、资助、影响人事任免和地方经济的方式参与美国政党政治，从而影响政府和国会推动特朗普采取对以色列“一边倒”和加强与海湾阿拉伯国家同盟的政策。与两届民主党政府相比，利益集团对特朗普政府的中东政策的影响有决策圈“私人化”、集团间人员流动频繁、对外政策受到对象国的形塑等特征，这主要是由特朗普的个性、共和党的传统影响力、特殊的国际环境等因素造成的。特朗普政府的中东政策主要受到右翼犹太团体、基督教福音派等无形道德利益集团与军工复合体、化石能源企业等有形产业利益集团的影响。美国中东政策的反复是其国内政党政治存在严重分歧的缩影，政党更替导致了不同利益集团对中东政策影响力的升降。特朗普连任失败也体现出利益集团影响力的局限性。

* 感谢《世界政治研究》匿名审稿专家的意见和建议，笔者文责自负。中国石油集团国家高端智库研究中心安雨康、陕西师范大学国家安全学院（政法与公共管理学院）讲师李坤泽对本文亦有帮助。

** 赵骁，外交学院亚洲研究所（国家安全学院）讲师。

【关键词】 利益集团；政党政治；特朗普外交政策；美国中东政策

特朗普执政后美国的中东政策发生了显著调整，表现为由奥巴马政府后期的稳健型转向了激进型。首先，特朗普试图延续奥巴马在中东地区的战略收缩和离岸制衡原则，并依靠地区盟国发挥作用而非美国直接的大规模军事干预。其次，特朗普与奥巴马中东政策的区别主要体现在其扭转了奥巴马时期美国与以色列和沙特阿拉伯的紧张关系，并放弃奥巴马对伊朗缓和的政策，采取可以被概括为亲近以色列、联合沙特阿拉伯、遏制伊朗的“亲以、联沙、遏伊”政策。对以色列近乎“一边倒”式的偏袒体现在巩固美以同盟；将驻以使馆迁往耶路撒冷；承认以色列对叙利亚戈兰高地和约旦河西岸犹太人定居点的主权；推动有利于以色列的巴以“世纪协议”等。对沙特的联合体现在巩固美沙同盟；特朗普上任后首访沙特，批准对沙特大规模军售和沙特对美国投资；支持沙特国王萨勒曼（Salman bin Abdulaziz Al Saud）和王储小萨勒曼（Muhammad bin Salman）家族的统治；支持沙特“2030 愿景”（Vision 2030）经济战略的实施；支持沙特在伊拉克、叙利亚、也门等地与伊朗进行代理人战争；等等。而特朗普政府将遏制伊朗作为中东战略的核心，体现在对伊朗的“极限施压”：退出《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action，即“伊核协议”），恢复并加大对伊朗的制裁；推动以色列、沙特、阿拉伯联合酋长国等国共同构建“反伊联盟”遏制伊朗；意图同时阻止伊朗拥核、遏制其地区影响力并颠覆其政权；军事上也对伊朗进行围堵和打压，并且将伊朗革命卫队列为“恐怖组织”，并以无人机暗杀圣城旅指挥官卡西姆·苏莱曼尼（Qasem Soleimani），险些酿成全面战争。

特朗普政府的中东政策格外关注以色列、沙特和伊朗这三个国家，并尝试以激进的手段追逐短期利益，以遏制伊朗为主要目标，试图通过政权更迭等方式一劳永逸地解决所有问题。^① 美国中东政策对交易性和临时性工作的重视程度也在不断提高。^② 特朗普政府的激进型中东政策使美国继续深度参与中东事务，有悖于在中东地区战略收缩的长期宏观战略目标，与奥巴马政府的关注重点和手段也

① 韩召颖、岳峰：《特朗普政府的中东政策探析》，《当代美国评论》2018年第2期，第79页；王锦：《特朗普的中东政策及其前景》，《现代国际关系》2018年第8期，第39页。

② 牛新春：《美国中东战略：转型期的迷惑》，《当代世界》2020年第3期，第12页。

有明显的区别,导致美国中东战略的实施既不连贯也不一致,显得反复无常。美国多数的对外政策调整都属于力度的微型变化而非目标的变化,而与奥巴马政府相比,特朗普中东政策则属于目标的转变,对这种重大政策转型的分析具有重要的理论意义和现实意义。

一 文献综述

近年来,外交问题正在成为美国国内政治对立的催化剂,出现了国际政治问题国内化的趋势。^①而中东问题因为同时涉及反恐、宗教、少数族裔、移民、能源等多个话题,更具复杂性,美国国内政治也深受中东问题的影响。^②

对外政策是国内政治的延续,也服务于国内政治的目标,是国内政治的工具。^③与国际体系层面相比,国内政治因素对大国的对外政策更重要,因为国际体系的压力必须要通过输入国内行为体的互动中才能输出对外政策,政治过程决定利益分配的方式从而决定对外政策。从国内政治视角出发分析对外政策,强调国内政治过程和个人的作用。国家并不是现实主义假设的单一理性行为体,政策选择是国内行为体博弈的结果。

本文综合阐述了三种典型的国内政治理论来分析特朗普政府的中东政策,即官僚政治模式、总统个性与小集团思维、利益集团理论。然而,前两者并不能完全解释特朗普政府中东政策的特殊性,利益集团理论能够更有效地解释该问题。

(一) 官僚政治模式

官僚政治模式认为国家利益并非清晰和不变的,不同部门对国家利益的认知有所不同。戴维·布卢姆菲尔德(David Bloomfield)和查尔斯·林德布洛姆(Charles Lindblom)提出在美国的分散化决策过程中形成了个人和组织行为者之间的讨价还价。^④格雷厄姆·艾利森(Graham Allison)和莫顿·霍尔帕林(Mor-

① Peter Trubowitz, *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 2011.

② 金良祥:《从平衡到整合:拜登政府兼顾亚太和中东的战略展望》,《西亚非洲》2021年第2期,第26页。

③ 张清敏:《对外政策分析》,北京:北京大学出版社2019年版,第136页。

④ David E. Bloomfield and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision*, New York: Free Press, 1963.

ton Halperin) 提出的官僚政治模式指出政府内部个人之间的互动决定国际政治中的政府行为, 政策的制定者并不是会进行理性计算的决策者, 而是大型组织和政治行为者的集合体; 决策的过程是集团博弈 (group game), 处于不同职务的个人和组织彼此相互竞争以影响决策。^① 在美国政府中, 各部门都希望保护并扩大自身的既得利益, 例如, 不受外界影响掌握更多任务、更大的自主性、更多的资源和人员、更多的财政来源等。^② 因此政府最终的决策结果是在协调不同个人和组织利益的基础上做的非最佳选择。

官僚政治模式认为不同部门的领导人优先追求自己部门的利益, 即“职位决定立场”。在奥巴马和特朗普政府中各部门确实都曾有分歧和对立的情况。在奥巴马政府的决策过程中, 国务院、国防部与白宫国家安全委员会一直存在矛盾, 导致相互牵制和制衡。特朗普轻视外交团队的建设 and 决策机制, 重视下属的忠诚并喜欢让下属之间相互竞争。^③ 他还因为缺乏外交经验而过多地将决策过程交给对外政策团队, 加剧了官僚政治斗争, 加大了对外政策的不确定性, 并利用这种不确定性作为政治工具。^④ 国务卿迈克尔·蓬佩奥 (Michael Pompeo) 与国家安全事务助理约翰·博尔顿 (John Bolton) 之间的冲突激烈, 加之国家安全事务助理一职频繁更替, 导致国务院和国安会只顾争夺外交事务的主导权而难以有效地协调合作。

官僚政治模式更适合分析政府内出现明显对立的情况, 强调利益冲突和政策博弈, 但是与特朗普政府各部门在其他议题中的激烈斗争不同, 特朗普政府中东政策中各部门立场的一致性远大于差异性, 降低了官僚政治模式对分析美国中东政策调整的适用性。聚焦于某个地区或领域的对外政策可能不是多个部门斗争的结果, 而是由最高领导层在小范围的关键决策者中做出的决定, 总统身边的小圈子可能左右总统的决策。

① Graham T. Allison and Morton H. Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications," in Raymond Tanter and Richard H. Ulman, eds., *Theory and Policy in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1972, p. 42.

② Greg Cashman, *What Causes War? An Introduction to Theories of International Conflict*, Lanham: Maryland Lexington Books, 1993, p. 90.

③ 孙成昊:《特朗普执政后美国国家安全委员会的变化》,《现代国际关系》2019年第11期,第39页;孙成昊:《谁在左右特朗普政府的对外决策流程》,《世界知识》2020年第16期,第43页。

④ 约瑟夫·奈:《美国总统及其外交政策》,安刚译,北京:金城出版社2022年版,第203页。

(二) 特朗普的特殊个性与决策圈“私人化”

美国总统是美国内政外交政策的最高和最后决策者。杰雷尔·罗萨蒂(Jerel Rosati)认为在官僚政治模式中虽然总统的影响力可能最强大,但是他只是参与者之一,最终结果可能是各方立场的折中和妥协。^①然而在实际中官僚部门只有其立场与最高领导人一致时才能有效发挥作用,领导人的个人意志产生重要乃至决定性的影响。在美国行政部门中,总统的个人风格、关注点和介入程度是决策结构的关键因素。^②

特朗普中东政策的调整也受到了他个性特征的影响。^③特朗普善变的个性打破了美国外交固有的偏好和规范。^④他把个人政治利益凌驾于国家利益之上,国内政治凌驾于国际政治之上,要求团队成员必须服务于“美国优先”(America First),导致个人作用取代部门作用。

特朗普的特殊个性使其特别重视亲信的作用,要求其身边的小圈子成员必须与其立场一致,这十分容易产生“小集团思维”。“小集团思维”(groupthink)是指“当人们陷入一个内聚团体时,团体成员对一致的追求取代了进行客观评估的动机”。^⑤这意味着当决策团队与外界隔绝并缺乏公平的领导时最终可能会导致对外政策的失败。特朗普的性格会纵容决策团队顺从自己的意见,用自己的威望和权威影响其他成员赞同他的选择,压制成员个人的怀疑。小圈子虽然具有较强的排他性而导致很难接受不同观点,但是小集团思维并不一定会导致外交政策的失败。

在最近几届美国政府中,决策团队“小圈子化”是普遍现象,而非特朗普政府独有的。在小布什政府的中东政策中,副总统理查德·切尼(Richard Cheney)、国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Donald Rumsfeld)、副国务卿博尔顿

① Jerel A. Rosati, “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective,” *World Politics*, vol. 33, no. 2, January 1981, pp. 237–238.

② Jerel A. Rosati, “Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective,” p. 246.

③ 孙德刚:《特朗普政府中东政策评析》,《美国问题研究》2017年第2期,第180页。

④ 尹继武、郑建军、李宏洲:《特朗普的政治人格特质及其政策偏好分析》,《现代国际关系》2017年第2期,第15—22页。

⑤ 欧文·L·贾尼斯:《小集团思维:决策及其失败的心理学研究》,张清敏、孙天旭、王姝奇译,北京:中央编译出版社2016年版,第11页。

等新保守派及其支持者结成了小圈子，对伊拉克战争的决策起到了决定性影响。而后小布什更加依赖先后担任国家安全事务助理和国务卿的康多莉扎·赖斯（Condoleezza Rice）。而奥巴马和特朗普都因为政治根基较浅，更需要忠于自己的小圈子。

奥巴马的小圈子具有对内封闭性和对外冲突性。^①虽然奥巴马在决策过程中鼓励广泛的多方辩论与良好的人际互动，副总统拜登和两任国务卿希拉里·克林顿（Hillary Clinton）、约翰·克里（John Kerry）也都积极参与中东决策，但是奥巴马的小圈子成员〔如白宫办公厅主任丹尼斯·麦克多诺（Denis McDonough）、国家安全事务助理托马斯·多尼隆（Thomas Donilon）、苏珊·赖斯（Susan Rice）、副助理本·罗兹（Ben Rhodes）、驻联合国代表萨曼莎·鲍尔（Samantha Power）等人〕发挥了更大影响力，使权力更向奥巴马小圈子成员所在的白宫集中，国防部也遭疏远。^②奥巴马经常与麦克多诺、罗兹等人讨论外交政策后再通知其他内阁成员。^③在埃及政策上，奥巴马的小圈子就与希拉里对立。^④奥巴马小圈子成员大多年轻，因此相对务实、追求实效，但也多缺乏外交和军事经验，而奥巴马也过度依赖其小圈子成员的意见。^⑤最终导致在阿拉伯剧变的背景下，美国对介入叙利亚和利比亚内战、延续伊拉克和阿富汗战争、打击“伊斯兰国”组织等政策上反复多变且滞后。

特朗普也经常在小圈子内做出重要的中东政策。例如在筹划与塔利班及阿富汗政府在戴维营秘晤过程中，特朗普只与蓬佩奥、博尔顿等极少数幕僚进行商讨，导致对阿政策前功尽弃。在刺杀苏莱曼尼的决策过程中，只有彭斯、蓬佩奥、国安事务助理罗伯特·奥布莱恩（Robert O'Brien）、国防部部长马克·埃斯珀（Mark Esper）和参谋长联席会议主席马克·米利（Mark Milley）参与。国防部部长詹姆斯·马蒂斯（James Mattis）、国务卿雷克斯·蒂勒森（Rex Tillerson）

① 刁大明：《决策核心圈与奥巴马外交》，《现代国际关系》2015年第5期，第26页。

② Leon Panetta, *Worthy Fight: A Memoir of Leadership in War and Peace*, New York: Penguin, 2014, pp. 375–376.

③ James Mann, *The Obmians: The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, NY: Viking, 2012, p. 143.

④ Hillary Rodham Clinton, *Hard Choices: A Memoir*, NY: Simon and Schuster, 2014, p. 19.

⑤ 孙成昊、肖河：《白宫掌权者：美国国家安全委员会（1947—2019）》，北京：时事出版社2020年版，第230—234页。

和蓬佩奥也都有绕开官方渠道直接影响特朗普的途径。^①

决策团队成员之间关系越好,团队精神越强,出现小集团思维的可能性就越大。但是有小圈子并不一定会产生“小集团思维”。特朗普虽然有决策小圈子,但其内聚性并不强,参与中东决策的成员也并非完全与小圈子成员吻合。蓬佩奥、国家安全事务助理赫伯特·麦克马斯特(Herbert McMaster)、博尔顿、白宫高级顾问斯蒂芬·班农(Steve Bannon)、贾里德·库什纳(Jared Kushner)等对美国中东政策有重大影响力的决策者都一度博得特朗普的信赖,但他们并不处于同一个强内聚性的小圈子当中,反而相互倾轧严重:库什纳联手麦克马斯特赶走了班农及其党羽,而蓬佩奥促使特朗普逼走博尔顿。决策团队成员之间充满矛盾就很难产生小集团思维。这反映了特朗普团队中军人、犹太裔精英、福音派势力和新保守派之间的差异。^② 在小集团思维的视角下,很难准确回答谁在何时主导特朗普的哪些对外政策,因此具有很大的“不确定性”。^③ 而无论特朗普政府内人事如何变动,其“亲以、联沙、遏伊”的中东政策大方针始终未变。

(三) 利益集团的深度影响

美国政治和政府是由相互作用和讨价还价的集团所组成的集合体,其政策结果也被看作是利益集团对决策过程施压的结果。利益集团是指“建立在共有态度基础上的集团,为了建立、维持或增强共有态度所含的行为行事,对社会中的其他集团或组织提出某些要求”。^④ 利益集团只为自身利益而非公共利益服务,并针对特定议题只向公众提供对他们最有利的事实和解释。^⑤ 因此利益集团的诉求往往是具有短期性且狭隘的,基本上只和与其利益相似的集团互动,但执政者

① 李榕:《美国国家安全委员会决策体制研究》,《美国研究》2018年第6期,第138页。

② 刁大明:《特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响》,《现代国际关系》2019年第6期,第24—25页。

③ 刁大明:《特朗普政府对外决策的确定性与不确定性》,《外交评论》(外交学院学报)2017年第2期,第66页。

④ David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion* (2nd edition), New York: Knopf, 1971, p. 33.

⑤ H. R. Mahood, *Interest Group in America National Politics: An Overview*, Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2000, p. 146; 杰弗里·M. 贝瑞、克莱德·威尔科克斯:《利益集团社会》(第5版),王明进译,北京:中国人民大学出版社2012年版,第10页。

又需要与各种利益集团结盟来使自身合法性最大化。^① 利益集团影响政府的偏好，但是不直接介入决策过程，主要通过捐助竞选资金、动员选票和提供信息的方式影响行政和立法机构等政治行为体的政策偏好。^②

美国的多元化社会和代议制的政治体制，使利益集团能够发挥较大影响。周琪认为美国外交政策缺乏连贯性和一致性的原因之一在于美国多元化和分散化的外交决策体制允许利益集团发挥较大的影响。^③ 特别是美国的政治体制相对开放、存在着正式和非正式的政治游说和人事制度、决策机制相对多元化和分散化、国内和国际事务之间的界线模糊，使得利益集团可以塑造政府的对外政策偏好。总统和国会议员为了政治利益而回应所代表的社会群体的诉求，因此特定的社会利益约束或者塑造政治人物的行为。^④

利益集团有不同的偏好，追求的是有形或无形的特殊利益。而利益集团政治的分化导致本可以缓和的问题难以解决，严重干扰美国对外决策的一致性。本文将利益集团分为追求无形利益（intangible interests）和有形利益（tangible interests）的两类集团，前者主要关注通过保护特定对象而获得的道义利益，后者关注于维护本群体的物质利益，特别是商业利益。无形利益集团重视的族裔宗教政治已经和产业利益集团政治一样成为美国多元主义政治的重要组成部分。^⑤ 这两类利益集团本质上都是追求有别于公共利益的特殊利益。

美国中东政策受到国内利益集团及其代表人物的极大影响。^⑥ 在有能力影响美国中东政策的利益集团中，追求无形道德利益的利益集团主要有犹太裔和基督教福音派两种组织，其构成基于共同的族裔和宗教信仰，特朗普的中东政策很大程度上就是为了迎合这两大群体。^⑦ 两者都致力于通过影响美国外交决策和中东

① William P. Browne, "Organized Interests and Their Issue Niches: A Search for Pluralism in a Policy-Domain," *Journal of Politics*, vol. 52, no. 2, May 1990, pp. 477-509; Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, vol. 42, no. 4, 1988, pp. 427-460.

② 海伦·米尔纳：《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，曲博译，上海：上海人民出版社2021年版，第57页。

③ 周琪主编：《美国外交决策过程》，北京：中国社会科学出版社2011年版，第275页。

④ David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, New Haven: Yale University Press, 1974.

⑤ Nadav Safran, *The United States and Israel*, Cambridge: Harvard University Press, 1963, p. 276.

⑥ 张帆：《超越地区霸权？——试析奥巴马政府以来美国在中东的战略转型》，《美国研究》2021年第5期，第32页。

⑦ 刘胜湘、陈飞羽：《拜登上台后美国的中东主导机制调整探析》，《西亚非洲》2022年第5期，第26页。

政策来维护以色列的安全。迈克尔·林德(Michael Lind)、约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)、斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)等人认为以色列游说集团推动美国外交政策向亲以色列的方向发展,损害了美国的国家利益。^①美国犹太裔组织主要通过支持总统和国会议员候选人参加选举、影响媒体和舆论、接近和影响决策者等方式影响美国的中东政策。^②其中美国以色列公共事务委员会对国会施加了更关键的影响,可以通过影响竞选资金的能力奖励或惩罚国会议员和候选人。^③但近年来美国犹太裔利益集团也出现分化的现象,右翼犹太组织极力推动美国无条件支持以色列并遏制伊朗,左翼组织则主张推动巴以和谈及“伊核协议”。奥巴马时期,美以两国在巴以问题和伊朗核问题的立场分歧严重。特朗普时期,美国和以色列的右翼犹太势力实现了联合,两国关系高度亲密。^④

以色列院外游说集团不仅依靠美国犹太裔组织,还动员其盟友基督教福音派等美国宗教右翼势力,所有宗教右翼组织均持亲以色列的立场。^⑤沃尔特·米德(Walter Mead)指出对美国外交政策影响最大的宗教派别正是福音派。^⑥福音派深入影响了美国的反恐和对以政策。^⑦特朗普偏袒以色列的政策也是为了赢得白人福音派选民的支持。^⑧

维护有形物质利益的主要有军工复合体与化石能源企业两种利益集团。这两类利益集团因为商业利益而与海湾阿拉伯国家的关系更为密切,与阿拉伯裔团体

① Michael Lind, "Distorting U. S. Foreign Policy: The Israel Lobby and American Power," *Washington Report on Middle East Affairs*, May 2002; John Mearsheimer and Stephen Walt, "The Israel Lobby," *London Review of Books*, vol. 28, no. 6, March 2006; 约翰·米尔斯海默、斯蒂芬·沃尔特:《以色列游说集团与美国对外政策》,王传兴译,上海:上海人民出版社2019年版,第3页。

② 陈双庆:《美国犹太人对美中东政策的影响》,《现代国际关系》2002年第6期,第38—39页;夏莉萍:《试析美国犹太人影响美国中东政策的途径》,《外交学院学报》2004年第2期,第32页。

③ Michael Massing, "The Strom over the Israel Lobby," *New York Review of Books*, June 8, 2006; Paul Findley, *The Dare to Speak Out: People and Institutions Confront Israel's Lobby* (3rd edition), Chicago: Lawrence Hill, 2003.

④ 汪舒明:《美国犹太组织与美以特殊关系的“危机”》,《西亚非洲》2017年第3期,第75页。

⑤ 徐以骅:《后冷战时期的宗教与美国政治和外交》,上海:上海人民出版社2014年版,第20页。

⑥ Walter Mead, "God's Country?" *Foreign Affairs*, September/October 2006, pp. 24, 43.

⑦ 纪文字:《福音派与小布什政府的外交政策》,《国际论坛》2007年第4期,第74页;何宗强:《基督教福音派与美国外交》,《国际论坛》2011年第2期,第15—16页; Robert A. Seiple and Dennis R. Hoover, eds, *Religion & Security: The New Nexus in International Relations*, New York: Littlefield Publishers, 2004.

⑧ 汪波、伍睿:《“以色列优先”与特朗普中东政策的内在逻辑》,《阿拉伯世界研究》2021年第3期,第16页。

共同组成了亲阿拉伯国家利益集团，试图制衡亲以色列的犹太裔和宗教右翼集团。随着“9·11”事件后沙特阿拉伯加大对美国朝野的游说力度，约翰·麦克阿瑟（John MacArthur）将这个松散的联盟称为沙特阿拉伯游说团体。^①阿拉伯裔游说团体试图影响美国的巴以政策，但始终要与经验和资源更为丰富的犹太裔游说团体进行斗争，导致阿裔组织“从未有效改变过国会的中东政策”。^②而能源利益集团对美国外交政策影响力和干预的动机要比上述其他利益集团小得多。^③

既有文献指出了追求无形利益和有形利益的集团各自的利益偏好和影响美国中东政策的途径，无形利益集团有着更强的影响力。这两类四种利益集团在中东问题——特别是围绕巴以问题存在利益冲突，但还无法完全解释为何在特朗普时期这两类利益集团之间的矛盾逐渐减弱，反而共同推动特朗普的激进中东政策。

（四）研究问题

美国在中东地区的战略目标包括但不限于保护油气产地和运输航线的安全、阻止大规模杀伤性武器的扩散、打击恐怖主义、遏制单个国家建立霸权等战略性目标，美国官方从来没有表示过宗教利益的重要性。无论是官僚政治模式还是小集团思维，都假定决策者的目标是具有战略性的，但是无形利益集团推动的族裔和宗教目标却反映出了美国中东政策非战略性的动机。

官僚政治模式反映了当团队成员之间分歧较大时，会导致政策是折中和妥协的结果且具有不确定性。小集团思维反映了当团队成员之间分歧较小时，会导致政策高度一致且容易失败。而特朗普政府中东政策则表现出第三种情况，即团队成员分歧较大，但政策高度一致，其中东政策的大方向并不以人事变动而变化。因此，对国内视角的分析需要超越政府决策的层面，深入挖掘政治现象背后的社会因素，即利益集团如何影响政府的对外决策。而且个人只有通过集团才能参与政治过程，特朗普决策圈成员的立场反映的是其代表的集团利益。因此与学界普

① John R. Macarthur, "The Vast Power of the Saudi Lobby," *Harper's Magazine*, April 17, 2007.

② 潘亚玲：《美国的族裔游说与移民爱国主义——以阿裔美国人的游说为例》，《美国研究》2009年第2期，第80—81页；Saad Ibrahim, "American Domestic Forces and the October War," *Journal of Palestine Studies*, vol. 4, no. 1, Autumn 1974, p. 64.

③ Robert H. Trice, "Domestic Interest Groups and the Arab-Israeli Conflict," in A. A. Said, ed., *Ethnicity and U. S. Foreign Policy* (2nd edition), New York: Greenwood Press, 1987, pp. 137 - 138.

遍关注的官僚政治模式、特殊个性与决策圈“私人化”相比，它们的竞争性解释假设——利益集团才是影响特朗普政府中东政策的关键因素。

本文的研究问题是：利益集团对特朗普政府的中东政策产生了什么特殊影响？下文将首先论述利益集团影响特朗普政府中东政策的分析框架。其次论述这两类四种亲保守派利益集团如何通过游说、影响人事任命、竞选资助、促进地方经济等方式来影响特朗普的中东政策。最后对利益集团影响特朗普政府中东政策进行总结并指出利益集团理论的局限性。

二 分析框架

本文提出了利益集团影响特朗普政府中东政策的分析框架。如图1所示，以色列和海湾阿拉伯国家等美国中东地区盟国为了能够获取美国的帮助达到联合“遏伊”的目的，继而通过族裔和宗教认同、军事和商业合作的方式与美国国内的无形和有形利益集团建立联系。这些利益集团又通过游说、资助、影响人事任命和地方经济的方式参与到美国政党政治中，从而影响政府和国会推动特朗普采取“一边倒”向以色列和加强与海湾阿拉伯国家同盟的政策。

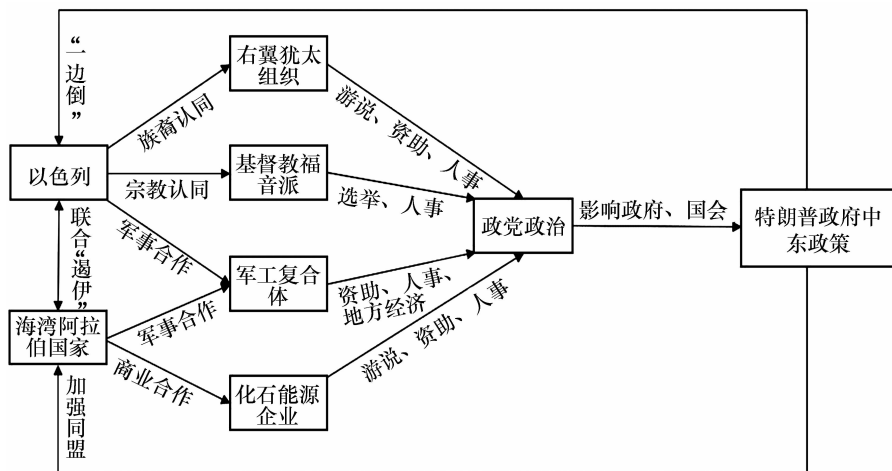


图1 利益集团影响特朗普政府中东政策机制示意（简图）

本部分将首先论述利益集团与政党政治之间的互动机制，其次论述上述利益

集团为何不能有力地影响民主党的中东政策，最后分析利益集团对特朗普政府中东政策造成特殊性影响的特点和原因。

（一）利益集团与政党政治的互动

利益集团对美国中东政策的影响反映了美国政党政治与对外政策之间的关联机制。利益集团通过游说、资助竞选和支持候选人等手段影响决策，但是利益集团作为社会力量只能通过政党间接影响决策过程。政党政治反映了不同群体和集团之间的利益关系。

政党是利益集团影响美国对外政策的制度性中介。戴维·卡罗尔（David Karol）将政党定义为“对某些特定政策有强烈偏好的群体联盟”和“具有共同关注议题和自我意识的个体集合”。^①可见政党既是相似意识形态的集合体，又是利益集团的联盟。

利益集团和政党都致力于推行自身偏好的政策。政党是追求选票最大化者（vote maximizers），必须与利益集团结成更具广泛性的联盟来赢得选举，而利益集团则是追求政策最大化者（policy maximizers）。^②政党为了选举不得不需要利益集团的政治支持和竞选资金资助，迎合利益集团的偏好可以在下次选举中继续保住职位。利益集团相信支持某个政党或政客会带来无形或有形的收益，为政党竞选和国会工作提供了资金和信息支持，并且让自己的支持者得到关键决策位置的任命从而实现目标。利益集团还通过议程设置将自身关心的议题转化为政府和国会也关心的议题。

由于政党代表更大范围的公民和不同利益的广泛联盟，而利益集团仅代表部分公民，所以需要彼此竞争推动议题。白宫和国会的政党轮替也是利益集团影响力洗牌的关键时刻。因此政党轮替会导致对外政策的调整，干扰了美国中东政策的连续性。无形道德和有形利益集团的偏好因依靠不同的政党而存在差异性。

党派分歧反映的是利益集团的博弈，也是国家发展方向的路线之争。美国的国家利益被两党政治精英代表的不同国内政治和社会利益所构建，因此各自代表的政治联盟有不同的对外政策偏好。由于政治极化导致国会中两党席位差距缩小

^① David Karol, *Party Position Change in American Politics: Coalition Management*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009, pp. 7-9.

^② 杰弗里·M. 贝瑞、克莱德·威尔科克斯：《利益集团社会》（第5版），第93页。

和两党意识形态差距的扩大,所以利益集团在选举中同时支持两个政党的情况更少了,特殊利益集团与某个政党之间的关系更加紧密和团结。因为两党背后不同的利益集团对美国对外政策中的目标和方式都有不同的理解和排序,所以导致美国对外政策产生严重分歧。

与国内政策相比,两党在对外政策的意识形态上分歧较弱,但是因为右翼犹太团体和基督教福音派等无形利益集团的高度参与,使得美国的中东政策容易被意识形态因素干扰,偏离了战略性目标,而越发非理性化。两党除反对大规模军事干预外无法在中东政策中完全达成共识,因此很难对美国的中东战略进行长期规划并监督落实。不同政府的中东政策反映了政党的意识形态和利益偏好。特朗普的中东政策显示出共和党惯用的“高压胁迫”,而民主党的特点是“软硬兼施”,^①这恰恰体现出奥巴马和特朗普的对外政策建立在不同的国内政治逻辑基础上。^②

政党的价值取向、外交偏好也不必然由利益集团决定,而有着自身的演化过程。近年来,美国政治极化现象导致身份政治重要性的上升。共和党的基督教认同越来越强,反映了当前政治极化格局下两党正在形成基于价值观认同而非经济利益的“跨阶级联盟”,“文化—身份”认同的观念冲突正在取代“经济—阶级”矛盾的经济周期成为美国政党政治演化的首要矛盾。^③

利益集团在外交决策中发挥最明显的作用是影响政府的政策选择。随着特朗普领导的右翼民粹运动崛起,共和党对外交与安全战略的定位越来越表现出带有冷战思维的现实主义。^④在共和党内部经济民族主义者执掌经济、新保守派控制外交、宗教右翼主导文化的过程中保守主义意识形态成为决策者的主导观念和重要民意基础。在当前美国激烈的“文化战争”和政党极化的背景下,共和党正在与白人基督教的身份认同逐渐绑定,这导致无形道德利益集团可以决定共和党的中东政策偏好,特别是将以色列和伊朗之间的矛盾描绘为黑白分明的宗教化意

① 刘畅:《拜登政府中东政策框架初探——内容、动因、制约》,《和平与发展》2021年第6期,第58页。

② 王浩:《美国对外战略变迁的动力、机制及进程——基于“社会中心”视角的分析》,《当代亚太》2016年第6期,第34—58页;王浩:《从制度之战到经济竞争:国内政治与美国对华政策的演变(2009—2018)》,《当代亚太》2019年第1期,第43—45页。

③ 王浩:《走出周期:美国政党政治研究的范式转换与议程重置》,《美国研究》2022年第4期,第47页。

④ 刁大明:《特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响》,第21页。

意识形态斗争。共和党和特朗普的单边主义倾向使其不信任“伊核协议”的有效性。而化石能源和军工产业与新保守派的利益一致，都从美国的武力干涉中获益，同时满足了特朗普“能源主导”、“制造业回流”、“美国优先”等政策主张，这两种有形利益集团与共和党的合作关系在特朗普时期进一步加深。

与共和党相反，近年来民主党逐渐与多元文化和全球主义的身份认同绑定。因此包括犹太教正统派和基督教福音派在内的宗教右翼对民主党影响力的弱势导致无形道德利益集团几乎难以影响民主党的中东政策，使得拜登政府可以继续推行战略收缩和离岸平衡，对以色列的态度也更加理性而非受无形道德观念的约束。民主党对多边主义原则和国际道德责任的坚持使其相信“伊核协议”可以有效解决问题。就产业利益集团而言，化石能源产业是本土主义和保守主义的代表，环境和气候议题则是后工业文明的关注点。奥巴马和拜登政府推行的“绿色新政”源于民主党多年来对气候变化议题的关注，更根植于民主党对美国未来产业发展和经济结构调整的宏观战略，而化石能源产业并未占一席之地。

利益集团对两党影响力的共同点在于军工复合体和犹太裔群体仍具有跨党派的持久影响力。因为军工产业遍布美国各州，已经与美国的经济结构和产业地理融为一体，而且两党许多国会议员和政府官员都有着服役经历，扩大军事装备出口也是两党政客共同推动的目标。长期以来，过度保护以色列是美国重要的外交和政治原则，两党都将支持和保护以色列视为重要的战略目标和政治合法性来源。但是2015年共和党控制的众议院在未告知白宫的情况下邀请以色列总理本雅明·内塔尼亚胡（Benjamin Netanyahu）访美，总统奥巴马和国务卿克里拒绝接见，体现出将以色列议题引入党争的功能性，使是否坚持美以特殊关系成为党派问题。^①美国犹太裔内部正统派与非正统派的分化只会影响共和党或民主党在巴以问题中的偏好，但仍然会让两党都将巴以问题视为联系国内合法性和国际战略的重要复合型议题。

（二）利益集团对民主党政府中东政策的影响

在奥巴马和拜登两任民主党政府时期，在美国中东政策中对沙、以、伊等

^① 莫盛凯：《特朗普政府中东政策的特点》，《战略决策研究》2020年第5期，第54页。

国的取向都有别于特朗普政府，体现为奥巴马政府对沙特和以色列的冷落、推动对伊朗的缓和并从中东地区撤出军事力量转移到亚太地区。拜登政府则力图纠正特朗普的中东政策，试图重返“伊核协议”并避免中东政策被以色列、沙特等盟国过多牵制的局面，以及在2022年俄乌冲突爆发后稳定国际油价，最终以机制化而非“私人化”的中东外交机制重拾地区事务主导权。^① 民主党政府的中东政策体现出部分利益集团的失势以及民主党的政策偏好，使相关利益集团难以阻止美国在中东的战略收缩。上文两类四种利益集团对民主党政府影响力较弱的原因在有以下三个方面：

第一，奥巴马和拜登并不像以往的美国领导人具有鲜明的亲以立场，两人都曾表示支持巴以“两国方案”。两任政府也都希望将美国战略重心尽快转向亚太地区，不希望中东地区有新的麻烦。然而以色列游说集团对奥巴马政府和国会的影响力仍然巨大，例如奥巴马原已任命傅立民（Charles Freeman）为国家情报委员会主席，但遭到以色列游说集团的反对而被迫取消。

拜登执政后也不再完全偏袒以色列，而是希望通过援助巴勒斯坦赢得阿拉伯世界的好感，同时迎合民主党进步派在巴以问题中的立场。国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）等非正统派犹太人执掌美国外交事务和美以关系，“犹太街”等自由派犹太组织的影响力再度提升。但是，非正统派犹太人也同样关心巴以问题，保障以色列的国家安全和美以特殊关系也是美国中东战略和美国国内政治的底线要求。在新一轮巴以冲突发生后的2021年9月，众议院通过法案向以色列提供援助用于完善铁穹导弹防御系统。未来巴以问题仍将在美国国内受到持续的特别关注。

第二，民主党对宗教群体的依赖度较小。包括福音派在内大多数基督教派系对民主党的影响力都比共和党更弱，共和党选民比民主党选民更加虔诚：46%的共和党选民和32%的民主党选民每周或几乎每周都参加宗教仪式；9%的共和党人和超过20%的民主党选民没有宗教身份；60%的共和党人和46%的民主党选民表示宗教在他们的日常生活中非常重要。^② 民主党选民对犹太教、天主教、卫理公会、浸信会、福音派、原教旨主义基督教等关心以色列的宗教团体的态度也都比

① 唐志超：《拜登政府的中东政策发展趋向》，《当代世界》2021年第4期，第30—31页。

② Frank Newport, “Religion Takes Larger Role for Democrats This Year,” Gallup, August 28, 2020, <https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/318308/religion-takes-larger-role-democrats-year.aspx>.

共和党选民更差。^①

特朗普政府的结束标志着福音派对白宫的影响力大幅下降。拜登本人虽然是天主教徒，但是他在国内社会问题的立场大多与民主党的世俗主义、多元文化主义和自由主义保持一致。加之民主党对宗教群体的依赖比共和党更小，使拜登不必像特朗普那样试图通过“一边倒”亲以的方式来赢得宗教群体的支持。

第三，奥巴马上台后致力于从中东地区战略收缩，特别是军事力量的收缩。在债务危机的沉重压力下，奥巴马政府大幅削减国防开支，还计划裁撤军队并关闭部分军事基地。^② 奥巴马在其任内更换了三位国防部长，军费开支的缩减和国防部长的频繁更换都体现出国防部地位的下降。

虽然拜登政府一度暂停了特朗普政府末期与沙特和阿联酋的军购订单，但最终仍予以批准，可见美国军工复合体影响力之大已经超越了两党分歧，将自身的集团利益嵌入了美国的国家利益当中。中东地区未来仍将是美国军工业不可忽视的市场，但与欧洲和印太地区相比并不是最重要的。

第四，民主党在国内外大力推行其“绿色新政”战略，在鼓励新能源产业发展的同时力求能源独立，摆脱美国对中东油气能源的依赖。气候变化是民主党最具标志性的政策议题，因此与共和党相比，民主党政府受化石能源企业的资助也更少，导致与沙特等海湾地区产油国盟友关系的进一步松动。

（三）利益集团对特朗普政府中东政策的特殊影响

特朗普政府中东政策的特殊性就在于上述四种利益集团对其决策过程的影响比民主党政府大。利益集团对特朗普中东政策的影响有如下特点。

第一，特朗普政府中东政策的决策圈非常“私人化”，几个关键人物集中发挥重大影响。在国际层面，特朗普通过库什纳与以色列总理内塔尼亚胡、沙特王储小萨勒曼、阿联酋阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德（Mohamed bin Zayed）等国家领导人建立紧密的私交；在政府层面，彭斯、蒂勒森、蓬佩奥、马蒂斯、博尔顿等人亲以、亲沙、反伊的立场十分坚定；在社会层面，围绕在特朗普身边

^① Frank Newport, “Democrats View Religious Groups Less Positively Than Republicans,” Gallup, September 7, 2006, <https://news.gallup.com/poll/24385/Democrats-View-Religious-Groups-Less-Positively-Than-Republicans.aspx>.

^② Jim Garamone, “Defense Officials Announce Fiscal 2013 Budget Priorities,” American Forces Press Service, January 27, 2012, https://www.army.mil/article/72595/Panetta_Announces_Fiscal_Budget_Priorities/.

的则是谢尔顿·埃德尔森(Sheldon Adelson)、科赫(Koch)兄弟等利益集团的代表人物。

第二,政府和利益集团之间的“旋转门”现象明显,人员流动频繁。上述利益集团之间存在交叉任职现象,即同一人可以代表数个利益集团。特朗普政府的人员组成也呈现出军工复合体、宗教右翼、商业精英和犹太精英相互影响的格局。比如蓬佩奥同时具有福音派、军工业、能源企业三重身份背景。右翼犹太团体、军工复合体、化石能源企业、保守派智库之间的人员流动频繁,体现出共和党保守派政治网络的复杂性和紧密性。

第三,在利益集团的影响下,美国的对外政策容易受到对象国的形塑。而特朗普政府的利益却与以色列和沙特等国的国家利益高度一致,共荣共损。以色列、沙特、阿联酋等国依赖美国的安全保障,共同激化美伊矛盾。支持以色列的福音派是共和党选民基本盘,右翼犹太裔人口虽然不多但增长迅速,正统派精英的影响力也很重要。而美国从沙特、阿联酋等国可以获得军售、贸易和投资的实际利益,并抢占伊朗退出的油气市场,这些都与特朗普的“美国优先”理念相符。

利益集团能对特朗普政府中东政策产生更重要影响的原因有三点。

第一,特朗普对个人政治利益的重视超过国家利益,力求将个人利益最大化而非国家利益最大化,其个人特性导致利益集团更容易影响其决策小圈子。刁大明指出特朗普政府秉持“美国优先”理念的特殊性就在于其没有接受建制派精英们关于国家利益的构建,而是强调回应对其至关重要的基本盘与关键群体。^①“美国优先”也意味着美国利益集团利益优先,让外交完全服务于内政,服务于有利于白人产业工人的“制造业回流”目标。因此特朗普中东政策的选择也有强化国内关键个人、组织和群体对其支持的动机。

第二,特朗普作为华盛顿建制政治“局外人”的身份,较为缺乏中东问题专家和顾问班底,使亲共和党的利益集团对其人事任命举荐有着更多的可操纵空间。同时,共和党强调宗教与传统价值观、强大国防并支持大企业和工商业发展,而福音派信徒、化石能源企业、军工企业也广布于中西部和南方各州等共和党保守派的传统势力范围。特朗普既为了回报这些利益集团对他的支持,也为扩

^① 刁大明:《特朗普政府对外政策的逻辑、成因与影响》,第22页。

大自己的选民基础，通过“亲以、联沙、遏伊”的政策利用共和党既有的政治社会结构团结保守派并改造共和党。这两类四种利益集团对特朗普政府的影响力因此提升，但不同利益集团的影响力是有差异的，特朗普政府中东政策的决策过程就是对国内不同集团利益的分配。

第三，特朗普政府所处国际环境具有特殊性。从国际层面分析，奥巴马政府主张与伊朗缓和的原因是急于从全球反恐战争中抽身，将美国的战略重心从中东转移至亚太，服务于“亚太再平衡”战略，但是又没能应对好阿拉伯剧变和利比亚、叙利亚两场内战爆发的新中东地缘政治局势。

特朗普中东政策调整的地区局势背景是巴以问题作为美国中东政策曾经的核心正在让位于伊朗问题。^① 伊拉克战争后伊朗在中东地区影响力的迅速崛起让以色列和沙特同时感受到了威胁，具有遏制伊朗的共同目标。因此注重政治和宗教利益的无形利益集团与强调商业利益的有形利益集团可以构成议题联盟共同影响特朗普政府推行“亲以、联沙、遏伊”的中东政策。随着2017年11月伊拉克拉瓦、2019年3月叙利亚上巴古斯战役的结束和同年10月“伊斯兰国”头目巴格达迪被击毙，“伊斯兰国”对美国及其盟友的威胁迅速下降，特朗普政府的中东战略重点得以从反恐战争转向遏制伊朗。

三 无形道德利益集团的影响

无形道德利益集团主要关注目标对象的物质利益而非自身群体的物质利益，对目标对象物质利益的帮助可以满足自身群体的精神层次道德需求。美国右翼犹太团体和基督教福音派长期通过游说、资助和人事举荐等方式促使美国政府和国会保护、扶持、援助以色列。无形道德利益集团对美国政治和社会的影响力是持久的，因为美国犹太裔和基督教福音派基于自身族裔和宗教的长期身份认同是代际传承的，根植于血统和精神层面的族裔和宗教身份也极少因为政治经济的外部环境变化而改变。因此，无形道德利益集团对重视保守主义传统道德观念的共和党有着极深的影响，更擅长动员广大基层民众为政党的选举活动助力。

^① 刁大明：《迁馆耶路撒冷：国内政治与特朗普政府对外政策议程设置》，《外交评论》2018年第4期，第140页。

(一) 右翼犹太团体

美国和以色列的犹太群体长期保持密切联系。美国有大量极具影响力的犹太裔组织，充当着两国之间的桥梁和代理人，并致力于在美国社会促进亲以共识，主要通过影响人事任命和竞选资助的方式影响特朗普政府的中东政策。但因为同时受到以色列和美国国内政治极化的影响，美国犹太群体内部也产生了分歧，出现了“双层极化”的现象，^①并不完全支持美国政府的亲以政策，亲以两党共识已被削弱。

近年来，亲共和党的右翼犹太团体不断渲染“伊朗威胁论”并通过游说特朗普政府推出反伊政策。奥巴马政府时期美以两国关系降至低点。受美国宗教右翼势力支持的特朗普上台后与内塔尼亚胡政府合作甚密，特朗普上任之初颁布针对部分穆斯林国家的旅行禁令后，以色列第一时间明确表示支持。特朗普就任不到一个月，内塔尼亚胡便访问美国，还表示特朗普政府退出“伊核协议”具有重大历史意义，并感激特朗普的努力。^②

(1) 人事任命。

虽然正统派只占美国犹太裔人口的10%，^③但特朗普身边的犹太裔精英多出自正统派。他们影响了特朗普的亲以立场。特朗普政府的以色列政策主要由以下正统派犹太裔精英参与制定：美国驻以色列大使大卫·弗里德曼（David Friedman）反对“两国方案”；特朗普竞选顾问、国际谈判特别代表、中东和平特使杰森·格林布拉特（Jason Greenblatt）坚持认为以色列在约旦河西岸犹太人定居点是合法的；特朗普更是将致力于“彻底解决”巴以问题、实则偏向以色列的“世纪协议”交由他的正统派犹太裔女婿、白宫高级顾问库什纳操办。

库什纳和小萨勒曼王储、内塔尼亚胡总理、穆罕默德王储等中东国家领导人

① 汪舒明、张亿南：《美国犹太组织与特朗普时期的美以“亲密”关系》，《国际关系研究》2021年第3期，第43页。

② Catherine Lucey, “Donald Trump Announces US Pulling Out of Iran Nuclear Deal, Reviving Economic Sanctions,” *ABC News*, May 9, 2018, <https://www.abc.net.au/news/2018-05-09/donald-trump-pulls-us-out-of-iran-nuclear-deal/9741446>.

③ “Comparisons Between Jews in Israel and the U. S.,” Pew Research Center, March 8, 2016, <https://www.pewresearch.org/religion/2016/03/08/comparisons-between-jews-in-israel-and-the-u-s/>.

保持着密切的私人联系，他还亲自推动阿联酋、苏丹、巴林、摩洛哥等国与以色列建交，并调停沙特与卡塔尔的外交危机。库什纳实质上处于特朗普政府中东决策圈的核心位置，还促成亲阿与亲以、无形利益集团与有形利益集团结成议题联盟，促使他们支持特朗普的国内外政策。库什纳在美、沙、以、阿之间穿针引线构建遏制伊朗的同盟，并帮助促成美国向沙特出售巨额军备。小萨勒曼曾称库什纳为其在沙特国内权力斗争中提供了情报支持，^① 特朗普离任后库什纳创立了一家私募股权公司，该公司总资产 25 亿美元中的 20 亿美元来自沙特主权财富基金的投资。^② 体现了在特朗普总统任期结束后，特朗普—库什纳家族仍与沙特有着密切的往来。

(2) 竞选资助。

特朗普的重要支持者、犹太裔博彩业巨头埃德尔森在美国保守派中具有巨大影响力，他于 2008 年创办免费日报《今日以色列》(*Israel Hayom*) 大力宣传内塔尼亚胡。埃德尔森夫妇在 2016 年大选中向共和党捐赠 8000 万美元，向特朗普捐赠 3500 万美元；2018 年为共和党捐款 1.24 亿美元；在 2020 年大选中为特朗普和共和党投入了超过 2.15 亿美元，他曾称向共和党捐款的主要目的就是为影响美国对以政策。^③ “犹太裔共和党联盟”等右翼犹太组织也得到埃德尔森的大力支持。埃德尔森还极力促成了特朗普政府将美国大使馆迁至耶路撒冷。2018 年特朗普向埃德尔森的妻子授予总统自由勋章。2021 年 1 月埃德尔森去世后，内塔尼亚胡表示他是“历史上对犹太人、犹太复国主义、定居点和以色列贡献最大的人物之一”。^④

① Alex Emmons, Ryan Grim and Clayton Swisher, “Saudi Crown Prince Boasted That Jared Kushner Was ‘In His Pocket,’” *The Intercept*, March 22, 2018, <https://theintercept.com/2018/03/21/jared-kushner-saudi-crown-prince-mohammed-bin-salman/>.

② David D. Kirkpatrick and Kate Kelly, “Before Giving Billions to Jared Kushner, Saudi Investment Fund Had Big Doubts,” *The New York Times*, April 10, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/04/10/us/jared-kushner-saudi-investment-fund.html>.

③ Jemima McEvoy, “Sheldon Adelson—Casino Magnate and Major GOP Donor—Dead at 87,” *Forbes*, January 12, 2021, <https://www.forbes.com/sites/jemimamcevoy/2021/01/12/sheldon-adelson-casino-magnate-and-major-gop-donor-dead-at-87/?sh=7d84cfd6563b>; Theodore Schleifer, “Adelson; Trump Likely to Be ‘Best President for Israel Ever,’” *CNN*, February 24, 2017, <https://edition.cnn.com/2017/02/24/politics/sheldon-adelson-donald-trump-israel/index.html>.

④ Benjamin Cohen, David Ian Klein and Jacob Kornbluh, “Before Sheldon Adelson’s death, his relationships soured with both Netanyahu and Trump,” *Forward*, January 12, 2021, <https://forward.com/fast-forward/461930/sheldon-adelson-jewish-philanthropist-and-mega-donor-to-netanyahu-trump/>.

虽然在2016年大选中民主党约50%的选举资金来自犹太裔,而共和党只有25%,但有74%的共和党选民同情以色列,^①特朗普推行激进的亲以政策有利于巩固共和党选民和右翼犹太裔对他的支持。共和党也在大力宣传“犹太出走”(Jexodus)运动,利用亲以政策争取犹太裔选民的支持,^②但收效甚微。2019年,特朗普更是亲自参加了“以色列裔美国人理事会”年会并发表演讲。同年,“犹太价值联盟”等右翼犹太团体在犹太节日逾越节期间发表“特朗普颂”,以此感谢特朗普的诸多亲以政策。特朗普“一边倒”亲以的中东政策并没有争取到大多数犹太裔,他的国内外政策都是为了争取意识形态较保守的右翼犹太团体,特别是维护了如库什纳和埃德尔森等关键正统派犹太裔代表人物的利益。在2020年大选中,虽然只有约30%的犹太裔将选票投给特朗普,但他却获得约80%的正统派犹太选民支持,^③这一方面体现出虽然犹太裔群体的政治立场继续呈现极化的趋势,但整体仍保持更支持民主党的传统;另一方面体现出保守派犹太裔与共和党立场的高度一致性和对特朗普中东政策的认同和大力支持。

(二) 基督教福音派

20世纪70年代末,以基督教福音派为代表的宗教右翼崛起,开始参与到美国政治和外交。20世纪90年代以来福音派更是成为共和党的重要选民基础,开始对共和党的竞选纲领产生较大影响。^④当前福音派约占美国总人口的25.4%,^⑤主要有“美国基督教联盟”(Christian Coalition of America)、“全国福音派协会”

① Jeremy Sharon, “US Jews Contribute Half of All Donations to the Democratic Party,” *The Jerusalem Post*, September 27, 2016, <https://www.jpost.com/us-elections/us-jews-contribute-half-of-all-donations-to-the-democratic-party-468774>; “74% Republicans, 33% Democrats Sympathize With Israel Over Palestinians, Survey Finds,” *Jewish Telegraphic Agency*, January 12, 2017, <http://www.jta.org/2017/01/12/news-opinion/politics/74-republicans-33-democrats-sympathize-with-israel-over-palestinians-survey-finds>.

② 房宇馨、谢韬:《2020年美国总统选举中的“犹太出走”悖论》,《当代美国评论》2021年第3期,第94页。

③ “Election Night Polls Shows Jewish Voters Overwhelmingly supported Joe Biden, Trump’s Margin Even Worse Than’ 16 Election,” *Jewish Street*, November 4, 2020, <https://jstreet.org/press-releases/election-night-poll-shows-jewish-voters-overwhelmingly-supported-joe-biden-trumps-margin-even-worse-than-16-election/>.

④ 艾伦·D·赫茨克:《在华盛顿代表上帝:宗教在美国政体中的作用》,徐以骅、黄凯、吴志浩译,上海:上海人民出版社2003年版,第1页。

⑤ “Religions,” *Pew Research Center*, <https://www.pewresearch.org/religion/religious-landscape-study/#religions>.

(National Association of Evangelicals)、“以色列基督徒联合会”(Christians United for Israel) 等组织。基督教福音派组织虽然不像右翼犹太组织那样财力雄厚，但主要通过动员共和党基础选民的方式和人事举荐影响特朗普政府的中东政策。福音派的巨大的影响力甚至让美国以色列公共事务委员会专门设立与其进行工作的联络办公室。

福音派是共和党保守派重要的票仓，在 2016 年的总统选举中 81% 的福音派选民都投票支持特朗普。^① 与竞选资助相比，共和党更倚重福音派的基层组织和动员方式。福音派支持特朗普的重要原因是福音派信徒彭斯被提名为副总统候选人，福音派由此成为特朗普的重要盟友，彭斯也经常参加“犹太裔共和党联盟”年会。

为了回报福音派对总统竞选的大力支持，特朗普在白宫成立了咨询机构“福音派咨询委员会”(Evangelical Advisory Board)，还任命了许多具有福音派背景的内阁成员，如国务卿蓬佩奥、国家安全事务助理博尔顿、司法部长杰夫·塞申斯(Jeff Sessions)、住房与城市发展部长本·卡森(Ben Carson)、教育部长贝琪·德沃斯(Betsy DeVos)、能源部长瑞克·佩里(Rick Perry)、交通运输部赵小兰(Elaine Chao)等。其中蓬佩奥曾自称“基督教领袖”(Being a Christian Leader)。^② 博尔顿等人作为新保守主义者，高度关切以色列的安全利益，将犹太民族与美国和西方文明的命运联系起来。对美国传统道德和价值观的重视也使新保守派与宗教右翼成为对抗自由派势力和全球主义者的盟友。

大部分福音派信徒都坚定支持以色列并反对伊朗。2015 年约有 64% 的福音派共和党人认为总统候选人对以色列的态度至关重要，正是在福音派的驱动下共和党整体越来越倾向支持以色列。^③ 特朗普政府对以色列“一边倒”式的偏袒使福音派更加支持特朗普。在苏莱曼尼被美军无人机暗杀后，“以色列基督徒联合

① Gregory A. Smith and Jessica Martinez, “How the Faithful Voted: A Preliminary 2016 Analysis,” Pew Research Center, November 9, 2016, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/11/09/how-the-faithful-voted-a-preliminary-2016-analysis/>.

② Andrew Whalen, “State Department’s Promotion of ‘Being a Christian Leader’ on Website Criticized For Potential Violation of Constitution,” *NewsWeek*, October 14, 2019, <https://www.newsweek.com/mike-pompeo-christian-leader-speech-trump-secretary-state-separation-church-1465143>.

③ Rebecca Shimoni Stoil, “How the GOP Became a ‘Pro-Israel’ Party,” *Five Thirty Eight*, December 8, 2017, <https://fivethirtyeight.com/features/how-the-gop-became-a-pro-israel-party/>.

会”向其数百万支持者发送电子邮件，赞扬特朗普的举动。^①在特朗普时期，福音派在中东问题上甚至比右翼犹太组织更为活跃。而特朗普的中东政策也得到了福音派对他的持续支持，在2020年大选中84%的福音派白人选民支持特朗普，甚至比2016年的81%更高。^②

四 有形产业利益集团的影响

有形产业利益集团主要关注物质性的商业利益。军工复合体和化石能源企业分别将中东地区视为巨大的市场和能源来源。共和党中的新保守派与军工复合体、化石能源企业关系密切，许多新保守主义者在国防部、能源部等政府机构和相关智库身居要职。新保守派以基督教传统道德观念为思想基础，鼓吹以单边主义和武力干预的方式维持美国的国际霸权地位。新保守派推动小布什政府发动伊拉克战争，军工复合体和化石能源企业都获益颇丰，因此长期以来支持共和党的单边主义和强硬外交政策。产业利益集团更擅长走上层路线，为政党活动提供资金支持。

(一) 军工复合体

军事—工业复合体主要由行政部门内的国防部等军事机构、军工产业工商业、国会和科研学术机构等组成，^③其核心是由军工企业、国防部和国会两院军事委员会组成的“铁三角”。“铁三角”之间通过具有美国特色的“旋转门”完成人员流动。军工复合体主要通过游说、人事任命、竞选资助和提升地方经济的方式影响特朗普政府的中东政策。

① Jennifer Wilson, “Bible Studies at the White House: Who’s Inside This Spiritual Awakening,” *CBN News*, July 31, 2017, <https://www1.cbn.com/cbnnews/politics/2017/july/bible-studies-at-the-white-house-whos-at-the-heart-of-this-spiritual-awakening>; Rod Dreher, “Christian Tempted by Trump Idolatry,” *The American Conservative*, May 16, 2017, <https://www.theamericanconservative.com/dreher/christians-tempted-by-trump-idolatry/>.

② Justin Nortey, “Most White Americans Who Regularly Attend Worship Services Voted for Trump in 2020,” Pew Research Center, August 30, 2021, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/08/30/most-white-americans-who-regularly-attend-worship-services-voted-for-trump-in-2020/>.

③ 杰里尔·罗赛蒂：《美国对外政策的政治学》，周启明等译，北京：世界知识出版社1997年版，第418页。

冷战后，洛克希德·马丁公司（Lockheed Martin Corporation）、波音公司（Boeing Company）、诺斯罗普·格鲁曼公司（Northrop Grumman Corporation）、通用动力公司（General Dynamics Corporation）和雷神公司（Raytheon Company）等军工企业成为主要国防承包商。2001—2021年，军工业花费了25亿美元用于游说；2016—2021年，军工业平均每年雇用超过700名说客。^① 2016年大选期间，军工业对两党直接捐款3316万美元，其中62%直接捐款给共和党；2018年中期选举期间，捐款达3270万美元，其中60%捐给共和党国会议员；2020年大选中，捐款达4958万美元，其中54%捐给共和党。^② 军工业倾向共和党人的主要原因在于支持扩充军备和对外强硬是共和党的传统立场，军工产业密集的中西部和南方也多为国会共和党议员的选区。

（1）人事任命。

特朗普内阁中有军工企业背景的内阁成员包括：曾任职雷神的国防部长埃斯珀、曾任职通用动力和诺斯罗普·格鲁曼的国防部长马蒂斯、曾任职波音的代理国防部长帕特里克·沙纳汉（Patrick Shanahan）、曾任职雷神和洛马的国防部副部长约翰·罗德（John Rood），国防部副部长高级顾问和幕僚长大卫·特鲁利奥（David Trulio）也曾任职于雷神和洛马，还有曾任职洛马和波音的代理国家安全事务助理查尔斯·库珀曼（Charles Kupperman）等。国务卿蓬佩奥曾经营飞机零部件制造商塞耶航空（Thayer Aerospace），为洛马、波音等企业供货，还获得了共和党大金主科赫工业（Koch Industries）的投资。

特朗普曾在军事化学学校学习，他也偏爱任命军旅出身的内阁成员。有服役经历的内阁成员包括：毕业于西点军校的蓬佩奥、两任国防部长埃斯珀和马蒂斯、能源部部长丹尼·布鲁耶特（Danny Brouillette）、内政部部长莱恩·辛克（Ryan Zinke）、退伍军人事务部长罗伯特·威尔基（Robert Wilkie）、先后担任国土安全部长和白宫幕僚长的约翰·凯利（John Kelly），以及包括迈克尔·弗林（Michael Flynn）、约瑟夫·凯洛格（Joseph Kellogg）、麦克马斯特、博尔顿、奥布莱恩在内的历任国家安全事务助理们。其中凯洛格参与过海湾战争，马蒂斯、凯利和麦克

^① “Profits of War: Corporate Beneficiaries Of The Post-9/11 Pentagon Spending Surge,” *Costs of War*, Brown University, <https://watson.brown.edu/costsofwar/papers/2021/ProfitsOfWar>.

^② “Defense: Top Contributors to Federal Candidates, Parties, and Outside Groups,” *Open Secrets*, <https://www.opensecrets.org/industries/contrib.php?ind=D&Bkdn=DemRep&cycle=2020>.

马斯特曾参与伊拉克战争,对中东局势有切身体会,它们都认为伊朗对于伊拉克的渗透损害了美国的利益。^① 博尔顿作为新保守主义代表人物,在小布什时期就主张对伊拉克发起先发制人的打击并颠覆伊朗政权。在国家安全委员会 25 个高级顾问岗位中有十个都由现役或退役军人担任,远多于奥巴马时期的两个。^②

特朗普内阁中有军工企业和服役经历的大量阁员使得特朗普政府的对外政策极具“军事优先”色彩,整体倾向于关切以色列和海湾阿拉伯国家的安全并主张对伊朗强硬。如蒂勒森主张在沙特和卡塔尔之间保持平衡,马蒂斯与阿联酋阿布扎比王储穆罕默德私交甚密。

(2) 军售与地方经济。

军工业与其他利益集团相比的优势在于,其对美国许多州的经济发展和就业至关重要,进而可以直接通过选区影响国会议员。决策者也倾向于选择既能够促进经济增长又能符合集团利益的政策。

军工业是美国为数不多的在国际市场拥有较大竞争优势的本土制造业,为军工业谋求订单也符合特朗普提倡的“美国优先”和“制造业回流”。2001 年 10 月至 2021 年 8 月间,洛马、雷神、通用动力、波音和诺斯罗普·格鲁曼公司五家军工企业从国会预算中获取了 2.02 万亿美元。^③ 美国国防开支由 2017 年的 6058 亿美元猛增至 2018 年的 6487 亿美元,^④ 极大地促进了军工制造业的发展。2018 年 9 月国防部产业政策办公室发布的报告,军工产业贡献了美国 9% 的就业岗位、12% 的 GDP、60% 的出口产值、55% 的专利数和 70% 的科技研发。^⑤ 军工业帮助美国经济的发展并促进地方经济和就业,更何况军工业和航天航空产业密

① 吴冰冰:《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》,《外交评论》2018 年第 5 期,第 48 页。

② Missy Ryan and Greg Jaffe, “Military’s Clout at White House Could Shift US Foreign Policy,” *The Washington Post*, May 28, 2017, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/military-officers-lead-the-ranks-across-trumps-national-security-council/2017/05/28/5f10c8ca-421d-11e7-8c25-44d09ff5a4a8_story.html.

③ Stephen Semler, “The Top 5 Military Contractors Ate \$2 Trillion During the Afghanistan War,” Aug. 23, 2021, <https://stephensemmler.substack.com/p/the-top-5-military-contractors-ate>.

④ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), *Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security* (Stockholm, 2017), <https://data.worldbank.org/cn/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2018&locations=US&start=2018&view=map&year=2017>.

⑤ Department of Defense’s Office of Industrial Policy, “Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States,” September 2018, <https://media.defense.gov/2018/Oct/05/2002048904/-1/-1/1/ASSESSING-AND-STRENGTHENING-THE-MANUFACTURING-AND-DEFENSE-INDUSTRIAL-BASE-AND-SUPPLY-CHAIN-RESILIENCY.PDF>.

集的中西部和南方本就是共和党的基本盘。例如，2017年，北卡罗来纳州获得了660亿美元的国防拨款，占该州GDP的12%；国防航空航天产业群为科罗拉多州带来19万就业岗位和270亿美元的经济规模，分别占该州就业人数的5.2%和GDP的6.5%。^①

中东客户们也为美国军工业发展贡献颇多，特别是来自沙特、阿联酋、卡塔尔等海湾阿拉伯国家的订单将它们的国家安全与军工复合体的利益紧密捆绑。2007—2014年，沙特共花费602亿美元从美国购买武器，美国国防部作为中间人能从对沙特的军售销售额中获得7%；^②在组建“反伊联盟”的背景下，2017年5月沙特同美国达成1150亿美元的巨额军购订单，并计划未来十年再采购3500亿美元的武器装备，这为美国创造了约100万个的就业岗位，^③是沙特与美国以“军购换安全”关系取代“石油换安全”关系的起点；2018年3月到4月小萨勒曼王储访美期间会见了洛马、波音等军工业企业领导层；2019年美国对中东军售达255亿美元，占其全球军售份额的三分之一；同年5月，特朗普以“伊朗危害地区安全”和“也门胡塞武装威胁增加”为由，宣布美国进入“紧急状态”从而绕开国会，直接向沙特和阿联酋出售81亿美元的军备。^④美国每出口10亿美元的武器装备，就能在国内提供大约4.2万个就业岗位，^⑤对重视选区利益的国会议员而言为本地的军工企业拉到更多订单符合他们的利益。

① “Federal and Defense Spending up in North Carolina,” *NCMBC*, <https://www.ncmbc.us/announcements/federal-and-defense-spending-up-in-north-carolina/>; “Florida Defense Industry Economic Impact Analysis 2017 Update,” December 2017, http://www.enterpriseflorida.com/wp-content/uploads/Florida-Defense-Industry-Economic-Impact-Assessment_2017-FINAL.pdf.

② Anthony H. Cordesman, “Saudi Arabia and the United States: Common Interests and Continuing Sources of Tension,” *CSIS*, March 10, 2016; Andrew Cockburn, “Acceptable Losses: Aiding and Abetting the Saudi Slaughter in Yemen,” *Harper’s Magazine*, September 2016, <https://harpers.org/archive/2016/09/acceptable-losses/>.

③ Emily Stewart, “‘It’s not Going to Create or Take Away a Single Job’: Why Trump’s Excuse on the Saudis Doesn’t Hold up,” *Vox*, October 21, 2018. <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/10/21/18003696/trump-saudi-arabia-jamal-khashoggi-weapons-jobs>.

④ 《美国政府以“紧急情况”为由推动对中东三国军售》，环球网2019年5月25日，<https://world.huanqiu.com/article/9CaKrnKkJ51>；“Qatar Agrees to Buy U.S. Aircraft, Engines, Defense Equipment,” *Bloomberg*, July 10, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-09/qatar-signs-deals-for-u-s-aircraft-engines-defense-equipment>.

⑤ Roger P. Labrie, John G. Hutchins and Edwin W. A. Peura, *U.S. arms sales policy: background and issues*, Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1982, p. 47.

(二) 化石能源企业

与其他利益集团相比,化石能源企业对美国中东政策的影响力要小得多。自美国页岩油气开采技术和新能源技术取得巨大突破后,世界原油市场从2014年起面临供过于求的局面。约瑟夫·奈认为“页岩革命”是一场地缘政治革命,^①美国可以开始摆脱对中东的能源依赖并扩大本国的能源出口,与石油输出国组织(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC,“欧佩克”)和俄罗斯抢占世界能源市场。

2017年,美国成为全球第一大油气生产国。因为美国本土能源产出的持续增长,油气行业在美国经济中的重要性增加,尤其为中南部贡献了更多就业岗位。2018年之后美国页岩油气行业发生了结构性变化,埃克森美孚、道达尔等石油巨头逐渐代替了中小型公司成为页岩油气生产的主力。油气出口州的国会议员和美国油气出口商共同组成的油气—金融复合体,希望保持能源市场稳定,即“可控的”高油价。该复合体希望出口更多的油气资源,这将挤占沙特、阿联酋、卡塔尔等美国盟友的市场,导致美国与海湾国家石油—安全关系的脱钩^②。2020年3月,支持共和党的石油生产州和油气利益集团强烈反对沙特挑起的石油价格战,一些产油州的国会参议员如北达科他州的凯文·克拉默(Kevin Cramer)和约翰·霍文(John Hoeven)、得克萨斯州的泰德·克鲁兹(Ted Cruz)、路易斯安纳州的比尔·卡西迪(Bill Cassidy)、阿拉斯加州的丹·沙利文(Dan Sullivan)和莉萨·穆尔科斯基(Lisa Murkowski)等人要“推高油价、惩罚沙特”刺激共和党选情。2020年5月,因两国就即将召开的OPEC+谈判存在较大分歧,美国宣布从沙特撤出四套“爱国者”防空导弹系统。

因此,美国油气能源企业在中东的投资意愿逐渐降低,其有形利益存在正在淡化,难以与其他利益集团相比。油气能源企业主要通过“美国石油研究所”(the American Petroleum Institute)等组织来影响国会立法和总统决策,还通过人事任命、竞选资助等方式影响特朗普政府的中东政策。美国能源企业在中东的有形利益下降主要体现在以下两点。

^① Joseph S. Nye, “The Changing Geopolitics of Energy,” November 9, 2017, <https://www.project-syndicate.org/commentary/shale-energy-geopolitical-consequences-by-joseph-s--nye-2017-11>.

^② “油气—金融复合体”的概念由中国石油集团国家高端智库研究中心安雨康提出。

第一，美国能源企业面临其他国家能源巨头的挑战。沙特阿美公司、俄罗斯国家天然气工业股份公司、中国石油天然气集团公司等发展中国家油气公司凭借其掌握的油气资源和消费市场迅速崛起，挑战了欧美油气公司的石油权力。作为美俄博弈的重要反制措施，2020年2月，美国制裁了俄罗斯总统能源发展战略和生态安全委员会执行秘书、普京的政治密友伊戈尔·谢钦（Igor Sechin），他也是 OPEC + 减产协议的坚定反对者。

第二，美国能源企业在中东的利益减少。2015—2017年，埃克森美孚在阿联酋持有的约20%权益被转售给中日韩等东亚国家的企业；2018年以来，包括埃克森美孚和雪佛龙德士古都等欧美石油巨头已经出售了281亿美元的上游资产。^①

尽管化石能源企业在中东的利益存在和对美国政治的影响力在下降，但化石能源企业仍然是共和党的重要支持力量。在2016年大选和2018年中期选举中，化石能源企业87%的竞选资金流向共和党，每年约有4400万美元；而在2020年大选中，化石能源企业84%的竞选资金流向共和党，约有6400万美元。^② 化石能源领域巨头科赫工业不仅每年都是选举中数一数二的共和党捐款大户，还广泛向各类保守派智库捐款从而影响政策。

特朗普政府的首任国务卿蒂勒森曾任埃克森美孚公司董事会主席和首席执行官。蒂勒森在埃克森美孚工作期间与海湾阿拉伯国家合作密切。埃克森美孚作为传统和保守的化石能源行业利益代表，反对依靠清洁能源的“能源独立”政策，公开质疑全球变暖理论，同时又极其重视天然气项目。^③ 特朗普政府因此也重视天然气在美国能源战略中的作用，向东亚和欧洲市场推销天然气，其与另一个天然气出口大国卡塔尔在削弱欧佩克问题上有共同利益，有观点认为卡塔尔退出欧佩克的行动是对美国的支持。^④ 对伊朗的制裁也有利于美国抢占其原有的油气市场份额。蒂勒森的继任者蓬佩奥曾任油田设备制造商哨兵国际（Sentry Interna-

① “Abu Dhabi Looks to Asia to Take up Oil Concessions,” *Nikkei*, March 21, 2017; Anjali Raval, “A \$140bn Asset Sale: the Investors Cashing in on Big Oil’s Push to Net Zero,” *Financial Times*, July 6, 2021.

② “Oil & Gas: Top Contributors to Federal Candidates, Parties, and Outside Groups,” *Open Secrets*, <https://www.opensecrets.org/industries/contrib.php?ind=E01&Bkdn=DemRep&cycle=2020>.

③ 陈征：《特朗普挑中的国务卿将为美国石油利益集团代言》，《世界知识》2017年第1期，第46—47页。

④ 王晓丽：《卡塔尔“退群”与相关国际合作变局》，《现代国际关系》2019年第3期，第50页。

tional) 的总裁, 该公司与他曾经经营的塞耶航空同样是能源巨头科赫工业的合作伙伴, 蓬佩奥竞选堪萨斯州国会议员也是由科赫工业资助的。^①

五 结论

本文认为特朗普的“亲以、联沙、遏伊”中东政策主要受四大亲共和党保守派的利益集团支持和推动: 少数族裔利益集团右翼犹太团体、宗教利益集团基督教福音派、产业利益集团军工复合体和化石能源企业。因此特朗普政府的中东政策并不必然将美国的长期国家利益放在首要位置, 而在很大程度上基于集团利益, 特朗普的决策团队“小圈子”中就充斥着这些利益集团的代言人。

右翼犹太团体、基督教福音派、军工复合体和化石能源企业本就是共和党保守派的重要支持团体, 它们通过游说、影响人事任命、竞选资助、促进地方经济等方式进行政策建议和信息服务, 进而影响特朗普政府的中东政策。具体而言, 右翼犹太团体和化石能源企业的特长在于直接游说政府官员和国会议员, 基督教福音派善于动员基层选民对政府官员和国会议员施压, 军工复合体关乎选区经济命脉和就业岗位, 因此更能够影响来自关键选区的议员。总的来说, 右翼犹太团体和基督教福音派这两类关注无形利益的集团对特朗普政府中东政策的影响力比其他两个关注有形利益的集团更大, 因为右翼犹太团体和基督教福音派在美国外交事务中最为关心以色列事务, 保障以色列的安全是它们参与美国对外决策过程的最大动力。而中东地区只是军工复合体和化石能源企业的重要市场之一, 随着美国从中东地区的战略收缩和能源独立, 这两类集团对中东地区的依赖只会越来越小。无形的政治、族裔和宗教利益比有形的商业利益更为长久, 因为其依赖的不是市场而是民意。

保守派利益集团从特朗普对中东的激进型中东政策中获益匪浅, 从而阻碍了美国战略重心的调整。特朗普的“亲以、联沙、遏伊”政策让他本人和共和党赢得了选票, 右翼犹太团体得到了美国对以色列的偏袒, 福音派满足了宗教诉求, 军工企业和化石能源企业赚得盆满钵满。然而, 在上述利益集团的支持下特

^① Lee Fang, “Meet Mike Pompeo: The Congressional Candidate Spawned By The ‘Kochtopus’,” *Think Progress*, September 21, 2010, <https://archive.thinkprogress.org/meet-mike-pompeo-the-congressional-candidate-spawned-by-the-kochtopus-2b5530a2e2ac/>.

朗普仍未能成功连任，这表明利益集团对美国中东政策和美国政治的影响也具有局限性。正因为利益集团因其社会属性只能通过政党政治影响政府决策，所以新政府会极力限制上届政府所以依靠的利益集团，导致任何一个利益集团很难左右美国的中东政策。

综上，政党交替导致利益集团影响力的升降，进而导致了美国中东政策不一致和不连贯。美国中东政策缺乏连贯性会让美国的地区盟国对美国逐渐丧失战略信任，而与其他大国建立更多的伙伴关系以降低美国政策调整带来的风险。美国中东政策的反复只是美国国内集团政治分歧严重的缩影，今后党派极化政治和利益集团之间分歧将继续掣肘美国的对外决策。