

## “两伊问题”困扰中的美国海湾战略选择

杨洁勉

**摘要:** 伊战后, 美国的海湾战略屡屡受挫, 在中东面临危机多元化和扩散化的严重挑战。在伊拉克陷阱和伊朗核问题的双重困扰下, 小布什政府及其后任可能的战略选择包括坚持原有“主导和预防行动”、采取“崩溃预防型”、恢复“稳定、威慑和遏制”、考虑“合作型秩序”等。但除非美国放弃独家主导海湾的霸权战略并调整其战略目标, 否则难以在“支配”海湾地区和摆脱困境之间找到两全出路。

**关键词:** 美国海湾战略; 大国关系; 海湾地区体系

**作者简介:** 杨洁勉, 博士, 上海国际问题研究所研究员 (上海 200040)。

**文章编号:** 1673-5161 (2007) 02-0043-07

**中图分类号:** D371

**文献标识码:** A

阿拉伯半岛和伊朗高原之间的印度洋西北部边缘海域统称为“海湾”<sup>①</sup>, 美国因其在地缘战略、能源安全、反恐需要、经贸和军工利益等方面的重要性而从战略上高度重视该地区。当前, 美国在海湾地区面临着从伊拉克脱困和应对伊朗核问题的双重挑战。因此, 小布什政府及其后任必须调整其全球和海湾战略, 在新形势下再做选择。

### 一、海湾复合多元的战略态势

冷战结束后, 海湾地区依然是世界最敏感地区之一, 发生了两次重大战争, 即1991年的海湾战争和2003年的伊拉克战争。近来, 伊拉克内乱升级, 美国和伊朗围绕核问题的严重对峙、伊朗与沙特关系分歧扩大、能源安全突出, 凡此种种均凸现出海湾地区的不确定性和不稳定性, 主要表现为以下几方面:

第一, 海湾地区国际关系错综复杂。美国的干预是当前海湾地区持续动荡的最重要的外部因素。海湾战争后, 美国以维持地区稳定为名, 谋求在海湾地区军事存在的永久化, 这成为地区不稳定的根源之一。“9·11”事件加深了美国和海湾国家在民族、宗教、反恐等方面的复杂因素, 2003年美国发动伊拉克战争后, 海湾地区陷入暴力冲突的漩涡, 且美国和伊朗在核问题上又剑拔弩张, 整个地区笼罩在战争的阴影之下。<sup>[1] 311</sup>

而且, 伊朗、伊拉克和沙特这三个主要地区国家因利益冲突、教派矛盾、争夺地区主导权

<sup>①</sup> 伊朗称该地区为“波斯湾”, 阿拉伯国家称其为“阿拉伯湾”, 本文为行文方便称之为“海湾”。海湾沿岸国家有伊朗、伊拉克、科威特、沙特、巴林、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国和阿曼等。

而纷争不断,难以发挥地区核心国家作用。特别是2001年的阿富汗战争和2003年的伊拉克战争后,海湾地区伊斯兰两大派别力量对比发生变化。伊朗的什叶派和占伊拉克人口60%的什叶派两大力量彼此呼应,在海湾地区声势大增。沙特、巴林、科威特、阿联酋等逊尼派主政的海湾国家,境内都有数量不等的什叶派穆斯林,当局因此担心伊拉克局势失控,教派冲突加剧,甚至在本地区形成“什叶派新月地带”,引发国内什叶派连锁反应,危及自身统治地位。其中,最为担忧的是沙特王室,据沙特政府高级安全顾问奥贝德透露,沙特政府正在考虑为伊拉克逊尼派提供资金、后勤支援乃至武器装备,即凡是伊朗能为伊拉克什叶派民兵所提供的,沙特也打算向伊拉克的逊尼派提供。<sup>[2]</sup>

此外,在全球化不断深入和地区主义到处兴起的今天,海湾地区缺乏整体意识,成立于1981年的海湾合作委员会(简称“海合会”)在地区安全方面所发挥的作用也十分有限<sup>①</sup>,分属阿拉伯人国家和波斯人伊朗的两大对立阵营并相互猜疑和开展军备竞赛,地区合作困难重重。

第二,能源安全的生命线。海湾地区具有丰富的能源资源和成熟的生产能力。海湾石油和天然气已探明储量分别为世界的二分之一和三分之一。2003年美国每天消费石油约2000万桶,其中约有280万桶来自海湾地区。<sup>[3] 30, 40</sup>海湾能源开采和供应的经济价值远高于加拿大的油砂、里海和委内瑞拉的奥林纳科地区。从某种意义上讲,海湾能源对世界经济稳定和增长具有不可替代的作用,且通过海湾的霍尔木兹海峡的石油约占世界石油出口总量的40%左右,是国际石油通道的重要咽喉。

美国十分担心伊朗封锁霍尔木兹海峡而威胁到美战略和能源利益。2006年3月15日,美军中央司令部司令阿比扎伊德上将的一份致众议院武装部队委员会的书面声明中表示:“伊朗可能无力彻底封锁霍尔木兹海峡,但它只要威胁说会袭击驶经波斯湾的油轮或者邻国的石油输送港口码头的话,那么从伊朗、伊拉克、卡塔尔、巴林、科威特、沙特和阿联酋的原油出口就会立即受影响。事实上,伊朗革命卫队的海军已经将霍尔木兹海峡‘封喉’战术列为头号要务。根据中央司令部情报部门掌握的最新情报,伊朗正在其沿海地区不断扩建海军基地,迅速装备大量高速攻击快艇。”<sup>[4]</sup>

第三,美国继续维持其地区主导权,但日益面临海湾力量多元化的挑战。自上世纪60年代末主导海湾安全起,美国共和、民主两党政府都明确宣布不允许任何其他国家在海湾能源进行霸权控制,美国与海合会国家保持着长期密切关系,与各国都签订了军事合作协议(与沙特有共同防御协定)。自上世纪90年代初和本世纪初美国发动海湾战争和伊拉克战争以来,现在海湾地区驻有15万部队,其第五舰队司令部就设在巴林。海湾地区是美向中东、中亚和南亚地区投送军事力量的海上和空中要道。在可预见的将来,美国将继续独家主导海湾,但也面临日益增长的大国挑战和地区主义兴起的威胁。

英国在紧密配合美国海湾战略的同时,也有自己的打算。英曾于19~20世纪在海湾地区拥有支配地位长达100多年,1968年宣布于1971年底前退出在海湾地区的军事存在。但在海湾战争和伊拉克战争后,英国又重新回到了海湾,且不断强化其战略和经济利益,企图以“二掌柜”的身份从美国获得部分地区安全主导权。

欧盟也重视发展同海湾的跨地区战略关系,1989年双方签订合作协定。在欧盟东扩和伊拉克战争后,欧盟又把双方关系置于“欧盟同地中海和中东地区战略伙伴”的框架之下予以考

<sup>①</sup>海合会成员国包括阿拉伯联合酋长国、阿曼、巴林、卡塔尔、科威特、沙特6国(2001年12月,也门被批准加入海合会卫生、教育、劳工和社会事务部长理事会等机构,参与海合会的部分工作)。

虑。因此，欧盟和美国在维护海湾石油安全方面拥有共同和根本的战略利益，但欧盟和海湾的跨地区战略关系也有消解美国主导的作用。

俄罗斯于 1994 年重返海湾地区，力图再次发挥其大国作用。俄罗斯认为，伊朗反美坚决，经济自主和自力能力强，是在中东制约美国的重要力量，还能防止美国势力向中亚扩张，俄伊的军工、军贸合作关系便十分密切。俄罗斯还努力维持其在伊拉克的利益和影响，发展同海合会国家的关系，且支持后者掌握用于和平目的的核技术。可以说，俄罗斯参与海湾事务在客观上起到了平衡和牵制美国的作用。<sup>[5] 238-277</sup>

日本在海湾地区的战略既有追随美国的一面，也有夹带成为“正常国家”的战略图谋。日本同海湾国家的关系正在逐步从能源为主的经济关系走向“多层次关系”(Multi-tier Relations)，尤其加强了经济互动的多样性，如日本同海合会自 2006 年 9 月起进行的自贸区的谈判等；在地缘战略方面，日本也加强了与美欧在海湾的协调，并密切关注中国在海湾的作用；在安全方面，日本自卫队“借伊出海”，于 2003 年通过《伊拉克复兴援助特别措施法》，二战后首次派兵到海外。此外，还加强同海湾地区的文化交流，进行文明对话等。<sup>[6][7]</sup>

印度自上世纪 90 年代起全面发展同海湾地区的关系。印度曾在伊拉克战争期间拒绝美国求其出兵以便在战后重建中加强两国的经济合作。印度和伊朗的能源合作关系较为密切，并兼顾彼此的战略和政治利益。印度在海合会国家有劳工 350 万人，与海合会已经签署了经济合作框架总协议，并启动了自由贸易区谈判。<sup>①</sup>印度学者并不回避印在海湾安全上可能发挥的作用，尤其在保证霍尔木兹海峡通道的安全等问题上。<sup>②</sup>

中国坚持全面发展同海湾所有国家的关系。中国加强同海合会及其成员国在政治、经济、能源等方面的合作，中阿双方正在积极推动自由贸易区的谈判进程。<sup>[8]</sup>伊战后，随着伊拉克重建的展开，中伊双边的政治、经济和文化交往也开始逐渐恢复。中国同伊朗保持正常的双边关系，并在伊核问题上发挥了联合国常任理事国的作用，对伊美两国劝和促谈，体现了负责任大国的应有风范。

海合会国家希望改变美国一家支配海湾政治安全形势的局面。在美国可能对伊朗动武问题上，海合会及其成员国更是坚决反对。因为，如果因核问题美对军事强大的伊朗动武，势必会引发一场新的大规模冲突，而海湾国家将不可避免地被卷入其中而蒙受巨大损失，甚至会导致核污染、军事和恐怖袭击以及霍尔木兹海峡被关闭等严重后果。<sup>[9]</sup>

## 二、美国的多重失误

美国对海湾地区的战略有历史的连续性与全球战略的统一性。小布什政府 2001 年上台后就面临“9·11”事件的严峻挑战，其全球战略具有明显的“小布什主义”特点，即维护美国在世界上唯一超级大国的军事主导地位，摆脱国际组织对美国打击恐怖主义与核扩散的束缚，在全球大力推进市场经济和美式民主。2002 年的《美国国家安全战略》报告指出：要将美国“现有的影响转化为今后数十年的和平、繁荣和自由”。继伊战后，美于 2004 年又推出了“大中东和北非伙伴关系计划”（简称为“大中东计划”）。2006 年的《美国国家安全战略》报告提及“民主”、“自由”字样达 200 多次，是 2002 年报告的 3 倍。而美国的海湾地区安全战略是：

①相关数据来源于中国外交部和商务部的官方网站，参见：<http://www.fmprc.gov.cn> 和 <http://www.mofcom.gov.cn>。

②2007 年 1 月 27 日，作者访问迪拜的海湾研究中心时同印度学者的相关讨论。

加强在地区的军事存在，维护独家支配的地区安全框架，掌握对海湾能源的主控权，打击恐怖主义和极端主义，防止大规模杀伤性武器扩散，推广美式“民主”，联合亲美的温和国家，遏制反美的地区大国伊朗。亦即“保持一种由美国控制、符合美国利益的海湾地区的安全与稳定，这是美国由来已久的既定目标。”<sup>[5]57</sup>

事实证明，小布什政府的全球战略失误不少：在以“和平与发展”为主题的时代，小布什政府过高估计美国的能力并过分相信其军事实力，进而出兵占领伊拉克。结果直接导致了整个中东地区的危机多元化和扩散化，巴以冲突、叙以冲突、黎以冲突、伊朗核问题等层出不穷；“以改变历史方向的变革总统”自居的小布什，试图把对中东进行强迫民主改造作为解决恐怖主义的办法。<sup>[10]139-140</sup> 美国对海湾的民主改造则直接造成了地区的不稳定：伊拉克目前濒于内战，伊朗民选政府对美强硬，政治伊斯兰势力迅速抬头，反美情绪普遍高涨，海合会国家的君主政体面临严峻挑战，海湾国家的温和派与亲美派领导人被迫与美国拉开距离；在全球化和地区主义迅速发展的今天，美国依然否定地区国家自主建立多边经济安全体系，坚持构建以自己为主的双边或多边安全体系。在海湾地区，美希望通过同海合会国家间的双边安全协议以及将伊朗排除在外的地区安全体系维护其主导地位。随着国际形势的发展，海湾阿拉伯国家认为，地区安全协议还应包括“繁荣发展的也门、稳定的伊拉克和友好的伊朗”，依赖于整个国际社会提供的保障，而不仅仅依赖“世界上唯一的超级大国”（沙特外交大臣费萨尔语）。<sup>[11]17-19</sup> 美国过时的海湾地区理念加快了地区国家外交多元化的进程，沙特等海合会国家和伊朗等都在加强同欧洲和俄罗斯的关系，并大力推进以中国、印度和日本为重点的“东向”政策，实际上弱化了美国的支配权和主导权；美国的“均势政策”往往适得其反。从冷战到后冷战时期，美国虽然一直在伊拉克、伊朗、沙特之间搞“抑强扶弱”的战略平衡，但大都事与愿违，造成地缘战略失衡，如美国在伊朗伊斯兰革命后扶持了伊拉克而使萨达姆政权坐大；又如，伊朗因美国发动的阿富汗战争和伊拉克战争而除去了两个劲敌后，正以海湾地区头号大国的身份试图与美国争夺地区主导权；美国针对伊拉克、海合会和伊朗三个国家板块群体的政策都犯有“树敌过多”和“为渊驱鱼”的战略性失误。美贸然出兵引起伊拉克内部宗教派别争斗和地区教派力量对比的失衡，使伊拉克濒临内战，还影响到整个海湾地区的稳定；将伊朗列为“邪恶轴心国”的对抗政策恶化了核扩散问题，两国斗争的焦点是争夺海湾地区的主导权。<sup>①</sup>而且，对海合会国家强行推进美式民主的企图，也使美与其同盟国的关系貌合神离，沙特等国对美的离心倾向进一步明显。

### 三、困境中的美国选择

美国对外关系委员会会长、小布什政府第一任期的国务院政策规划司司长哈斯指出：塑造包括海湾在内的新中东和应对充满活力的亚洲将是在今后几十年里美国外交面临的主要挑战。<sup>[12]2</sup> 面对海湾地区不断出现的新挑战，在最后任期内小布什政府和2008年以后的新政府都必须作出新的战略选择，具体而言，主要包括：

（一）坚持原有“主导和预防行动”战略。如果采取这一战略，美国将在全球范围内坚持单边主义，实施先发制人和推行政权更替，加大落实“大中东民主改造计划”的力度。在海湾地区，美国将继续增加军事投入，甚至促成军事行动升级，如小布什政府最后任期内孤注一

<sup>①</sup>2007年1月23日，作者访问伊朗外交部政治和国际问题研究所时与伊朗学者的相关讨论。

掷,坚持军事占领伊拉克,全面制裁、甚至军事打击伊朗,强行推进阿拉伯国家的民主改造策略。但是,这一战略已多次碰壁,小布什政府及其后任不太可能坚持下去,除非在特殊情况下走极端。

(二)采取“崩溃预防型”战略。小布什政府在一时难以改善伊拉克局势又无法改变伊朗挑战的情况下,只得以军事手段维持伊拉克重建、应对伊核问题,避免崩溃性的失败,并争取为最终体面脱困做好铺垫。小布什在2007年1月10日的全国公开讲话中承认在伊拉克问题上犯了错误,并公布了中东新战略。根据这一新战略,美国将通过增兵2万余人稳住伊拉克局势,重点打击伊朗、叙利亚和黎巴嫩真主党等形成的“恐怖阵营”<sup>[13]</sup>。稍前发表的《贝克—汉密尔顿报告》也建议在海湾地区维持“相当的军力”。与此同时,美国将联合海合会国家、埃及、约旦等国组成“温和国家联盟”共同遏制伊朗势力在海湾地区的扩张。虽然这些调整主要是策略性的而不是战略性的,但毕竟把民主改造后移了,2007年2月27日国务卿赖斯还表示,美国支持伊拉克政府邀请伊朗和叙利亚在内的邻国参加帮助伊实现稳定的国际会议。

(三)恢复“稳定、威慑和遏制”战略,即优先考虑传统安全,不再突出民主化。“稳定、威慑和遏制”战略在海湾地区则具体表现为务实型政策。小布什政府在中东屡屡受挫后回归传统现实主义,重点是处理好敌友关系:第一,稳定伊拉克形势。美国将努力实现伊拉克政权的正常和完全运作,确保伊拉克同美国及邻国保持良好关系,防止伊拉克在海湾地区称霸或再度拥有大规模杀伤性武器,创造美国撤军的有利时机和条件;第二,遏制伊朗。对于伊朗本身,美国被迫调整针对伊朗的政策,从外部进行政权更替改为反扩散和支持内部反对派。美国的首要目标是威慑和遏制伊朗获得核武器的能力,以有限民主化目标和低风险手段逐步软化或改变伊朗现政权;第三,发展同海湾友好国家的能源和防务关系,力促渐进式政治自由化进程。甚至有美方人士认为,为维护自身利益,美国应将地面部队撤离整个海湾地区。实际上,只要在印度洋上保留一支强大的海军力量,同时在海湾的国际水域驻扎一些海军,美国就能防止任何海湾产油国遭到侵略。<sup>[14]29-31</sup>

(四)考虑“合作型秩序”战略。主张采取这一战略的美方人士认为,美国拥有在经济、文化和外交上的优势,并在国际机制中也占据优势地位,故应当强调发挥美国的“软实力”,增加美国行为的合法性,通过国际机制达到目的。在反恐方面,美国的重点是加强法治和情报分享,在“麻烦地区”支持扩大民主的项目以推广民主、法治和经济社会之进步。在海湾地区实施“合作型秩序”战略的具体设想是:充分发挥美国的软实力作用,并至少将美国在中东的负担转移到联合国、盟国、大国协调等国际机制中,实现美国中东政策的“软着陆”。有美国学者提出:“国际社会针对海湾地区的政策应该包括大量的行动:缓解该地区重大冲突和国内动荡局势;在美国、欧洲、亚洲大国和当地大国之间缔结安全公约,以保障海湾地区石油的自由输送;扩大旨在出现意外或有意破坏事件时进行协调的国际联盟的范围。”<sup>[15]156</sup>在伊拉克问题上,美国应当尽快促成国际机构和国际部队协助伊重建,让北约或联合国负责在伊拉克实施和平,把美国的军事行动降到最低点;在伊朗问题上,美国应当改变其单方面对伊实施的制裁,而应联合欧盟与其他有关国家共同防止核扩散,既要同伊朗进行对话,也要对后者晓以利害,警告伊朗对抗国际原子能机构和联合国的严重后果。这一战略还要求多边安排以确保能源安全,如加快把海合会转变成地区安全伙伴关系,要考虑吸纳伊拉克为正式成员,鼓励诸如欧盟和日本等国为海湾安全作出贡献。根据这一战略,美国在海湾的驻军将恢复到海湾战争前的超脱状态,美国在海湾的存在主要表现为外交和非政府组织活动。美国通过项目资助、地区机制等推进政治改革和经济发展。这些战略思考和政策措施更多的

是供今后民主党政府的选项。<sup>[16]32</sup>

如前所述,小布什政府海湾政策的调整在本质上是策略性的、在时间上是近期的、在效果上是有限的。因此,为应对正在变化的内外环境,美国需要调整全球和海湾战略,但美国面临的挑战是严峻的。

首先,调整战略的难度很大。在过去的一个世纪里,只有罗斯福—杜鲁门政府的调整是成功的。美国全球战略目标日益多样,海湾问题更加复杂,美国的海湾战略必须兼顾反恐防扩、大国协调、能源安全、地区机制、区内平衡等诸多因素。

其次,国内理念和实践难以协调整合。2006年底的中期选举是美国国内对小布什政府中东政策特别是伊拉克政策的集体裁决。小布什政府面临新保守主义严重受挫和民主党重掌国会的双重打击,民主党在酝酿新的全球战略指导思想时,除了空谈民主机制外也苦无良策。两大政治力量和理念在美国国内选举战中的较量将会影响到美国海湾战略的具体实施。

再次,大国关系的制约。虽然美国可在海湾军事安全上保持主导权,但在建立地区机制和保障能源安全上需要各大国的支持和协调。欧洲、俄罗斯和中国在伊拉克战争问题上已从合法性和道义上严重地制约了美国,俄中在伊朗核问题上则反对美国动武,坚持通过外交途径解决。海湾国家寻求地区主导力量多元化以及力图在大国平衡中谋取利益的做法也是制约美国的因素。

最后,美国面临多重任务和挑战。美需要稳定伊拉克局势、避免伊朗核问题升级、重新启动中东和平进程、防止叙以和黎以冲突失控、巩固同海合会国家的同盟关系特别是改善与沙特的关系等。如果美国在这些问题上出现差错,就会出现难以预料的困难,直接影响其全球和地区战略的调整。

总之,如同整个中东地区,今后海湾地区的形势发展趋势更多的是由地区国家内部因素而不是外部因素所决定,美国必须尊重海湾各国政府和人民的意志,务实地承认自身能力的局限性,相应调低自己的战略目标和改变具体政策。除非放弃独家主导海湾的霸权思想和行径,否则美国就难以在“支配”海湾地区和摆脱困境之间找到两全出路。

#### [ 参考文献 ]

- [1] 安维华,钱雪梅.美国与“大中东”[M].北京:世界知识出版社,2006.
- [2] 程星原.教派冲突阴云笼罩海湾[J].瞭望新闻周刊,2007-01-17.
- [3] US Department of Energy, Energy Information Administration. International Energy Outlook 2004[M].Washington: DC: GOP, 2004.
- [4] 美国军舰护航波斯湾油轮防备伊朗闪电封锁海峡[EB/OL].[2006-05-10].  
[http://news.xinhuanet.com/mil/2006-05/10/content\\_4528500\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2006-05/10/content_4528500_1.htm).
- [5] 刘月琴.冷战后海湾地区国际关系[M].北京:社会科学文献出版社,2002.
- [6] 日本外务省官方网站[EB/OL]. [2007-01-12].<http://www.mofa.go.jp/announce/event/2007/1/0117-3.html>.
- [7] 拉氏下台危及日扩军梦 日本派兵伊拉克可能生变[N].新京报,2006-11-11.
- [8] 新华网[EB/OL]. [2007-01-10].利雅得 2006 年 4 月 22 日电。
- [9] 海湾国家面临威胁[N].新华每日电讯,2006-07-08.
- [10] Joseph S. Nye, Jr. Transformational Leadership and U.S. Grand Strategy [J]. US: Foreign Affairs, 85(4), 2006.

- [11] 美国与海湾酋长国之间的鸿沟扩大[N]. (香港) 亚洲时报,2006-06-07//参考资料,2006-06-23.
- [12] Richard N. Haass. The New Middle East [J].Foreign Affairs, November/December 2006.
- [13] 白宫网站[EB/OL]. [2007-01-12].<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/print/20070110-7.html>.
- [14] 该让我们的军队撤到海上了[N]. (美国) 纽约时报,2006-12-12//参考资料,2006-12-22.
- [15] Joe Barnes and Amy Myers Jaffe. The Persian Gulf and the Geopolitics of Oil[J]. Survival, Spring 2006.
- [16] Lawrence Korb. The Gulf and US National Security Strategy[R]. Emirates Lecture Series 58, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, Abu Dhabi, United Arab Emirates, 2005.

## **The US Strategy in the Gulf Region within the Trap of Iran and Iraq Issues**

**YANG Jiemin**

**Abstract** The US strategy in the Gulf region, seriously challenged by the diversification and proliferation of crises in the Middle East, met a series of setbacks following its military occupation of Iraq in 2003. Trapped dually by Iraqi internal chaos and Iranian nuclear issue, Bush administration and its followers will have various strategic choices, including “predominance and preventive maneuver” strategy, “Debacle-Prevention” strategy, the strategy to “restore stability, deterrence and containment”, and the strategy to restore a cooperative order. The US government can hardly find a way out between the dilemma of dominating the Gulf region and being trapped, unless Bush administration abandons its hegemonic strategy and readjusts its strategic target.

**Key Words** US Gulf Strategy; Big Power Relations; The Gulf Regional System

(责任编辑: 马丽蓉)