文章编号：1004－5104（2005）01－0012－05　　中图分类号：D371　　文献标识码：A

民主改造中东？

——解读小布什政府的中东战略构想

潘 忠 岐

摘 要：“9·11”事件后，小布什政府提出了一个新的中东战略构想，旨在向中东地区输出美国民主，通过民主改造彻底消除来自中东地区的各种威胁与挑战。然而，这个战略构想却在目标设定、威胁认知、手段与目标一致等方面存在着自身难以克服的矛盾与困境。这些困境使人很难对小布什政府新中东战略构想的前景产生任何乐观预期。

关键词：小布什政府；中东战略构想；民主；伊斯兰

Abstract: After 9/11, the Bush administration initiated a new strategic vision on the Middle East with an aim to transform the Middle East by democratization and thus to eliminate various threats and challenges there. Nonetheless, this new strategic vision has at least three inherent dilemmas in identified objectives, threat perceptions, and the balance between means and ends, which of themselves are pretty difficult to overcome. Due to those dilemmas, the Bush administration's new strategic vision on the Middle East does not pledge any optimistic anticipation for its future success.

Key Words: Bush Administration; strategic vision on the Middle East; democracy; Islam

继 2002 年 9 月发表“美国国家安全战略报告”全面提出先发制人战略之后，小布什政府又专门针对中东地区提出了中东战略构想。这个构想借用小布什总统自己的话说，就是“进取的自由战略”。小布什政府在伊拉克战争前后曾多次提出，要彻底改造中东，使之成为一个自由、民主、与恐怖主义绝缘的地区。2003 年 11 月，小布什总统在美国民主基金会的讲话中更是明确提出，要用一种“进取的自由战略”帮助中东各国实现民主化。[1]2004 年 2 月，小布什政府又进一步提出“大中东倡议”(Greater Middle East Initiative)[2]，旨在向中东地区输出美国民主，通过民主改造彻底消除来自中东地区的恐怖主义威胁。

从“进取的自由战略”到“大中东倡议”，小布什政府逐渐形成了一个系统的、旨在用民主改造整个中东地区的战略构想。正像任何一个完整的安全战略都必然是使用某种“手段”、消除某种“威胁”、实现某种“目标”的总体构想[3]一样，小布什政府提出的用民主改造中东的战略构想，也包括战略目标的设定、战略威胁的判断与战略手段的选择这三个最基本的要素。目标、威胁、手段“三位一体”，既是美国政府的思考逻辑，也构成了我们解读这个逻辑的分析线索。本文旨在从理论与现实结合的角度对小布什政府的中东战略构想进行全面介评，在从目标、威胁、手段三个方面探讨美国战略构想的同时，分别揭示其各自的内在矛盾与困境，进而展望小布什政府中东战略的前景。

一

小布什政府之所以提出要对中东地区进行民主改造，从战略目标的角度来看，主要是为了维护美国在整个中东地区的战略利益。

美国在中东地区有很多战略利益。概括而言，小布什政府认定的重要国家利益主要包括五个方面。[4]1、反恐。“9·11”事件后，美国把反恐看作生死攸关的国家安全利益。美国认为国际恐怖主义活动的泛滥与中东地区盛行的伊斯兰文化和独裁统治有关，因此，美国把中东列为反恐重点地区，把反恐列为其中东政策的重要目标之一。2、反扩散。美国出于国家安全的考虑，一直强调在全球范围内致力于防止包括核武器、生物武器、化学武器等在内的大规模毁灭性武器的扩散。因此，管理、防止和反击大规模毁灭性武器在中东地区的扩散是美国的重要安全利益。3、石油。中东地区拥有丰富的石油资源，石油产量和出口量都位居全球首位。美国的经济发展在很大程度上依赖来自海湾地区的石油资源。确保海湾国家石油生产、石油供应和石油价

格的稳定符合美国的经济利益。4、以色列安全。以色列是美国在中东地区最重要的盟友。不仅美国国内犹太选民对以色列的强烈认同使美国历届政府都重视保障以色列的安全，而且美国出于全球战略部署的需要也认为维护以色列安全是确保中东地区维持稳定均势格局的关键。5、民主。美国一直把在全球范围内推行民主、自由与人权看作自己的天定使命，而且大多数美国人坚信民主有利于促进和平，因此，美国政府把在中东地区推行民主制度也看作是国家利益之所在。

值得一提的是，与以往历任美国政府的中东战略不同，小布什政府提出的对中东进行民主改造的战略构想特别强调民主目标。尽管克林顿时期的美国国家安全战略把安全、经济、民主列为对外战略的三大支柱，并提出在海外推行民主是美国对外政策的三大目标之一[5]，但是在具体的中东战略上，克林顿政府并没有像小布什政府那样把民主改造确认为整个中东战略的核心和关键。

然而，美国在中东地区确认的以民主和自由等观念形态体现的战略利益明显区别于以反恐、反扩散、石油和以色列安全等物质形态体现的战略利益。前者可以称之为“软利益”，正像美国前助理国防部长约瑟夫·奈曾经指出的，“价值观乃是一种无形的国家利益”[6]，而后者可以相对地称之为“硬利益”。值得一提的是，美国在中东地区的软利益和硬利益之间时常处于鱼与熊掌不可兼得的状态。因此，利益与价值观的两难取舍便构成了小布什政府中东战略构想的一个内在困境。

美国之所以在中东地区面临着利益与价值观难以兼得的困境，主要是因为美国无法确保中东伊斯兰国家的民主化改革一定会符合美国的国家利益。尽管民主改革符合美国的价值观念，符合美国的软利益，但其结果未必同时符合美国的硬利益。1951 年，伊朗人民通过第一次真正的民主选举选择穆罕默德·穆萨德为首相。然而，因为穆萨德政权宣布对石油工业实行国有化而触犯了西方国家的利益，于是英美两国联手怂恿军事政变将其推翻，并把伊朗石油工业重新置于西方的控制之下。正像罗伯特·基欧汉所评述的，美国通过政治干预，以及它与伊朗军方的特殊联系，给伊朗政治带来了一次“革命”，通过建立一个新的石油合股公司，“美国以相对较小的代价为美国公司获得了伊朗石油产量的 40%”。[7]即使是在冷战结束之后美国成为世界唯一超级大国的现代，美国也未能摆脱这种两难取舍的僵局。为获得海湾地区的石油，美国依旧不得不与像沙特阿拉伯这样典型的专制政权合作，而对后者在自由、民主、人权方面的糟糕记录只能睁一只眼、闭一只眼。

对于美国来说，一方面，不进行民主化改革就不能在中东伊斯兰国家根除产生恐怖主义的土壤、消除对拥有大规模毁灭性武器的诉求、并确保以色列的国家安全和地区秩序的持续稳定；另一方面，在中东伊斯兰国家推进民主化改革无法保证其结果一定是亲美的民选政府上台，根据中东地区普遍盛行的反美情绪，民主化结果遂美国心愿的概率很低。这恰恰就是美国的两难所在。

二

小布什政府之所以提出要对中东地区进行民主改造，从战略威胁的角度来看，主要是因为美国认为所有来自中东地区的威胁和挑战都源于该地区的伊斯兰文化和缺乏民主。

在小布什政府的中东战略构想中，对基本目标的确认与对战略威胁的判断是彼此互动、一脉相承的。美国认定来自中东地区的战略威胁主要有四个方面。1、恐怖主义。遭受“9·11”袭击后，美国把恐怖主义认定为国家安全面临的首要威胁。美国认为，以本·拉丹及其基地组织为代表的恐怖分子和恐怖组织主要从中东地区的阿拉伯和穆斯林世界募集人员与资金。因此，滋生恐怖主义的环境和土壤是美国在中东地区面临的最严重的战略威胁。2、大规模毁灭性武器扩散。美国认为，国家安全面临的威胁不仅在于恐怖主义泛滥，而且还在于恐怖主义与大规模毁灭性武器的结合。因此，大规模毁灭性武器在中东地区的扩散，如伊朗发展核武器的野心，也对美国国家安全利益构成严重威胁。美国发动伊拉克战争的两个重要借口（后来都没有得到证实）就是萨达姆政权与“9·11”事件有关，拥有大规模毁灭性武器。3、巴以冲突。长期得不到解决的巴以和阿以矛盾以及中东地区持续不断的流血冲突不仅威胁着以色列的安全，而且不利于中东地区的稳定，进而影响美国的全球战略。4、非民主政权和无赖国家。除了以色列，大多数中东国家都是非

民主政体，而且不乏像伊拉克、伊朗、叙利亚、利比亚这样的所谓“ 无赖国家 ”。美国认为“ 民主赤字 ” 是中东地区滋生恐怖主义的根源，小布什总统甚至把伊拉克、伊朗和朝鲜并称为“ 邪恶轴心 ”。[8]

在某种程度上，对国家安全威胁与挑战的明确判断与认知往往具有自我实现的倾向，会使威胁由可能变为现实，由隐性变为显性。自“ 9 · 11 ” 事件后美国把恐怖主义列为国家安全面临的首要威胁，中东便成为美国新的战略重心。美国认为，中东地区的“ 民主赤字 ”是造成该地区持续动荡不安、成为恐怖主义温床和大规模毁灭性武器扩散地的主要根源。但是，美国的指责和民主化压力却激发了伊斯兰世界的极大不满，他们反对美国把恐怖主义与伊斯兰文化挂钩，反对美国把部分伊斯兰国家定性为邪恶或无赖，反对美国以民主名义在中东和平进程问题上偏袒以色列。美国对中东地区战略威胁的判断和认知引起了该地区强烈的反美情绪，从而陷入了一种下降的螺旋。美国对伊斯兰世界的威胁认知，不仅与伊斯兰世界的回应构成了一个恶性循环，而且正在逐渐演变成一种自我实现的预言。这种下降螺旋和恶性循环构成了美国中东战略构想的另一个内在困境。

美国之所以在威胁认知问题上与中东伊斯兰世界的回应形成恶性循环，主要是由于美国对威胁根源作了难以让中东人接受的不当诊断。美国人认为，中东地区之所以滋生恐怖主义主要是因为缺乏民主，正像克里斯蒂 · 米勒在《洛杉机时报》上所写的，“ 阿拉伯国家缺乏民主宣泄渠道，为产生像本 · 拉丹及其基地组织恐怖主义网络中同党这类的伊斯兰极端主义者提供了滋生土壤 ”[9]。然而，在中东穆斯林看来，伊斯兰文化不是恐怖主义的根源，中东也不是恐怖主义的大本营，甚至不是中东地区对美国安全构成了威胁，而是相反，美国对中东地区构成了威胁，美国对以色列的偏袒、对伊拉克的制裁、对中东石油资源的掠夺才是中东反美情绪的真实原因。[10]

令美国人非常费解和懊恼的是，美国在试图给中东穆斯林人民带来民主、自由和人权的时候，后者不但不领情反而仇恨美国，因此美国人无奈地自问“ 他们为什么恨我们？ ” 殊不知，美国对中东地区战略威胁的认知和误诊激发了一个下降的消极螺旋：美国越是认为中东伊斯兰国家对美国安全构成了威胁，越是认为缺乏民主是导致伊斯兰威胁的根源，中东穆斯林民众就越是对美国反感和不满，越是对美国民主改造的压力进行抵制。反过来，中东地区民众的排美、反美情绪和表现越是强烈，越是过激，美国就越是把伊斯兰当作威胁，通过各种手段甚至不惜动用武力更换政权来民主改造中东的决心和动作就会越强。这是一个难以摆脱的恶性循环。

三

小布什政府之所以提出要对中东地区进行民主改造，从战略手段的角度来看，主要是为了强调通过民主改造从根本上消除所有来自中东地区的威胁和挑战。

基于对基本目标和主要威胁的判断，小布什政府在中东战略构想中提出的主要应对手段包括四个方面。1、先发制人。2002 年《美国国家安全战略》报告明确提出要用先发制人的手段对付迫在眉睫的安全威胁。这个手段既适用于美国总体国家安全战略，也适用于美国具体的中东战略，伊拉克战争就是先发制人手段的实际应用。2、大国合作。美国在强调甚至不惜以单边主义形式对紧迫威胁进行先发制人打击的同时，也强调大国合作的必要性。在伊朗核问题上，美国借助英法德的力量谋求外交解决，就是这种大国合作的某种体现。3、和平进程。尽管小布什政府上台以来把美国中东战略的重点由巴以问题转移到了伊拉克问题，但是它仍然把解决巴以冲突、推动和平进程作为实现中东战略目标的基本手段之一。伊拉克战争期间，美国拉上欧盟、俄罗斯和联合国组成“ 四方委员会 ” 提出“ 路线图 ” 计划，就是这种尝试的体现。4、民主改造。美国政府认为几乎所有来自中东地区的战略威胁都与中东地区缺乏民主有关，因此，要彻底消除威胁、维护美国安全利益，就必须通过政治改革，甚至政权更迭，对中东阿拉伯和穆斯林国家进行民主改造。

然而，美国执意推行中东民主化改革的途径却非常有限。为了给其他国家树立一个样板，美国不惜发动战争，推翻萨达姆政权，并致力于把美国式民主移植到伊拉克。与此同时，美国还通过经济制裁、贸易封锁、外交胁迫等手段向中东伊斯兰国家施加前所未有的改革现有政治体制实现民主化的压力。但是，中东地区的政治发展究竟会走向何方，

美国的民主化目标能否顺利实现，并不完全取决于美国推行既定战略的决心与意志，更要看中东各国国内以及整个地区的发展变化。不仅民主改造能否成功实现，并给中东地区带来符合美国利益的民主政体大有疑问，而且更重要的是，中东民主化能否如美国所愿促进地区稳定与和平，消除恐怖主义、大规模毁灭性武器扩散、无赖国家等安全威胁，更是难以令人信服。在某种程度上，小布什政府提出的手段与目标是脱节和背离的，这构成了其中东战略构想的又一个内在困境。

如上所述，美国民主改造中东的目的是要建立符合美国利益的民主政权，但是，至少到目前为止，美国能否成功地把民主移植到伊拉克还是个未知数，美国能否如愿以偿地让伊拉克民主选举产生一个符合美国利益的亲美政府就更无法确定。2003 年 2 月 26 日美国国务院情报和研究局在一份加密的报告《伊拉克、中东和变革：多米诺骨牌行不通》中指出：“即使某种形式的民主得以建立，如此广泛的反美情绪也会使伊拉克选举在短期内产生敌视美国的、伊斯兰控制的政府。”[11] 尽管有的中东伊斯兰国家表现出与美国合作的积极姿态，但是他们这样做，与其说是为了顺从美国意愿推进民主化改革，不如说是为了逃避美国压力拖延民主化改革。倘若美国通过使用武力在实现政权更迭的情况下都不能把符合美国利益的民主政体移植到伊拉克，那么美国又如何指望不通过使用武力和政权更迭而在其他伊斯兰国家实现符合美国意愿的民主改造呢？倘若美国不能确保民主改革的成功和亲美政权的当选，那么美国又如何可以做到凭借民主改造消除中东地区的恐怖主义、大规模毁灭性武器扩散、无赖国家等安全威胁，并促进地区稳定与和平呢？

小布什政府的中东战略构想建立在一个未经证实的理论假定基础之上，即民主和平论。美国政府坚信民主促进和平，民主国家更不易于相互开战[12]，因此民主化改革一定有利于中东地区的稳定与和平，有利于美国在中东地区反恐、反扩散等战略目标的实现。然而，民主未必促进和平。根据爱德华·曼斯菲尔德和杰克·斯奈德的研究，向民主转型的国家是最不稳定和最危险的，他们的结论是：“民主化过程中的国家比成熟的民主国家或稳定的专制国家更容易开战”[13]。这意味着中东地区的政治改革在短期内有可能增加地区不稳定性，并有可能因为民主化过程中不同政治派别之间斗争的公开化而增加国内的不稳定。中东地区盛行的反美情绪也有可能在民主化过程中使人民将愤怒发泄到与美国合作的本国政府身上，迫使政府减少同美国的安全合作，从而不利于美国在中东地区的反恐和反扩散努力。因此，美国使用民主改造中东的手段，不能保证带来预期的战略结果。而与前两个困境相比，手段与目标的背离可能对于小布什政府中东战略构想的前途来说才是最致命的。

四

“9·11”事件后不久，美国《中东研究季刊》主编马丁·克雷默就出版了一本引起广泛争议的新书《沙滩上的象牙塔：美国中东研究的失败》。[15] 就像有人把冷战结束的出乎意外归因为国际关系理论研究的失败一样[15]，克雷默把“9·11”事件发生的出乎意外归因于美国中东研究的失败。

在很大程度上，美国对“9·11”事件的措手不及是美国中东研究的失败，更是美国中东政策和中东战略的失败。而美国中东政策和中东战略之所以失败，自然与中东地区本身的复杂性有关，但更在于美国政策与战略脱离中东地区的客观现实，自身存在着难以克服的内在矛盾与困境。

面对“9·11”事件后的国际变化，小布什政府出台了新的国家安全战略[16]，并就此提出了旨在对中东地区进行全面民主改造的战略构想。在小布什政府提出的中东战略构想中，对民主改革的突出强调使之明显区别于以往历任美国政府的中东战略。小布什政府认为，中东地区之所以会滋生恐怖主义、会形成大规模毁灭性武器扩散的土壤，最主要的原因就在于，中东地区缺乏民主，是民主的黑洞。正是因为缺乏民主和自由，中东地区才会动荡不安，才会对美国耿耿于怀，并威胁美国的国家安全和国家利益。因此，美国认为，只有对中东地区进行彻底的民主改造才是最终的解决办法。

然而，小布什政府提出的新中东战略构想却像其前任一样，依然摆脱不了各种内在的矛盾与困境，并因此难以让国际观察家对其前景产生任何乐观预期。

从战略目标的设定上看，尽管小布什政府突出强调的是中东地区的民主化，但是在以民主为指向

的软利益与包括反恐、反扩散、石油和以色列安全在内的硬利益之间却时常存在着难以调和的矛盾，美国不得不在软利益与硬利益之间作两难取舍。而美国一贯的取舍模式是硬利益高于软利益。因此，对石油利益的过分关注严重制约着美国对中东伊斯兰国家进行民主化改革的推动。利益与价值观的两难取舍不仅使美国付出了巨大的信誉成本，而且使其民主化战略目标成为纸上谈兵。

从战略威胁的认定上看，美国把中东列为危险地区，把恐怖主义、大规模毁灭性武器扩散和无赖国家等威胁归因于中东地区特有的伊斯兰文化和“民主赤字”，从而激发了当地强烈的反美、排美、仇美情绪，使威胁认知与中东伊斯兰国家的反应陷入了一种下降的消极螺旋。如果美国人不明白他们正在使所谓的伊斯兰威胁变成一个自我实现的预言，那么他们就永远不会对“他们为什么恨我们？”这个问题给出合理的解释。不仅美国人会因此继续费解和懊恼下去，而且美国中东战略基本目标的实现前景也会因这个难解的困境而变得更为暗淡。

从美国战略手段的选择上看，美国对民主改造的强调并不能帮助美国如愿以偿地在中东伊斯兰国家扶植起符合美国利益的民主政府，也不能借助民主化改革促进地区稳定与和平，更谈不上由此根除中东地区恐怖主义、大规模毁灭性武器扩散和无赖政权的安全威胁。中东普遍盛行的反美情绪并不表明穆斯林人民不接受民主和自由价值观，而是表明他们不接受美国将这些价值观强加于人的方式，他们不接受美国通过民主改造来根除中东恐怖主义威胁的逻辑。[17]构想或许美好，但手段与目的却背道而驰，这不能不说是小布什政府中东战略构想的一大悖论。（作者是上海国际问题研究所博士，中东研究室副主任）

注 释：

[1]George W. Bush, “Remarks on Freedom in Iraq and Middle East at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy,”November2003,at http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/print/20031106-2.html.

[2]Robin Wright and Glenn Kessler, “Bush Aims for ‘Greater Mideast’ Plan,” *Washington Post*, February 9, 2004, Page A～1.

[3]Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1, Summer 1997, pp. 86～124.

[4]相关分析可参见 Nora Bensahel and Daniel Byman, eds., *The Future Security Environment in the Middle East: Conflict, Stability, and Political Change* (Santa Monica, Calif.: RAND, MR-1640-AF, 2004), pp. 2～6.

[5] *A National Security Strategy for a Global Age* (Washington, D.C.: The White House, December 2000), pp. 1～4.

[6]Joseph Nye, *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 139.

[7]罗伯特·基欧汉：《霸权之后》（苏长和等译），上海人民出版社 2001 年版，第 201 页。

[8]U.S. President Delivers State of the Union Address, January 29, 2002, at http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/ 20020129-11.html.

[9] T. Christian Miller, “Washington is Allied with Repressive Governments and Hasn’t Pushed Democracy,” *Los Angeles Times*, October 8, 2001, Page A～4.

[10]相关分析可参见 Fareed Zakaria, “The Politics of Rage: Why Do They Hate Us?” *Newsweek*, October 15, 2001, pp. 22～40.

[11] Greg Miller, “Democracy in Iraq doubtful, State Dept. report says social, economic obstacles work against transformation,” *San Francisco Chronicle*, March 14, 2003, Page A～14.

[12]相关讨论可参见 Michael Brown, Sean Lynn-Jones, and Steven Miller, eds., *Debating the Democratic Peace* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1996).

[13] Edward Mansfield and Jack Snyder, “Democratization and the Danger of War,” *International Security*, Vol. 20, No. 1, Summer 1995, pp. 5～38.

[14] Martin Kramer, *Ivory Towers on Sand: The Failure of Middle Eastern Studies in America* (Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy, 2001). 有关分析可参见，杨夏鸣：《美国的中东问题研究：理论、论战与影响》，载《美国研究》2004 年第 3 期。

[15]John Lewis Gaddis, “International Relations Theory and the End of the Cold War,” *International Security*, Vol. 17, No. 3, Winter 1992/93, pp. 5～58; Richard Ned Lebow, “The Long Peace, the End of the Cold War and the Failure of Realism,” *International Organization*, Vol. 48, No. 2, Spring 1994, pp. 249～277; Michael Cox, “The End of the Cold War and Why We Failed to Predict It,” in Allen Hunter, ed., *Rethinking the Cold War* (Philadelphia: Temple University Press, 1988), pp. 157～174.

[16] *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington D.C.: The White House, September 2002).

[17] Zbigniew Brzezinski, “The Wrong Way to Sell Democracy in the Arab World,” *The New York Times*, March 8, 2004, Page A～19.