

# 美国在伊拉克军事部署的调整： 从刚性基地到柔性存在\*

孙德刚

[内容摘要]2011 年底,美国关闭在伊拉克所有“刚性基地”,从伊全部撤军,同时又以雇用私人保安、安插安全和情报人员、保留军事培训人员与军事顾问、部署特种空军力量等方式,在伊拉克保持“柔性存在”。这种“柔性存在”在国家层面有助于美国稳定和控制伊拉克;在地区层面有助于美国遏制伊朗,维护海湾地区力量平衡;在全球层面有助于美国减少军费开支,推动战略重心向亚太转移。“柔性存在”体现奥巴马政府在中东乃至全球军事部署问题上的“新思维”,即军事存在的小型化、机动化和隐蔽化。

[关键词]美国 伊拉克 军事部署调整 刚性基地 柔性存在

[作者简介]孙德刚,上海外国语大学中东所副研究员、复旦大学政治学博士后,主要从事大国中东安全战略研究。

2011 年 10 月 15 日,伊拉克法院作出裁决,拒绝给驻伊美军提供豁免权,这使美军在伊拉克丧失了“治外法权”。稍后,美国于 2011 年底完成从伊拉克撤军、关闭所有军事基地,伊拉克总理马利基宣布 12 月 31 日为国家节日——“伊拉克日”,美国对伊拉克长达 9 年的军事占领正式结束。然而,美国实际并未真正“从伊拉克完全撤军”,而是以柔性方式继续维持其在伊军事存在。

## 一、柔性存在:奥巴马在伊拉克军事部署问题上的“新思维”

海外军事存在是大国投射军事力量、控制贸易航线和交通枢纽的重要手段,它主要包括两种形式,一种是刚性基地,即“一国在海外领地、属地、海外省、海外托管地和他国土地上驻扎一定武装力量、进行特定军事活动、建有相应组织机构和设施”<sup>①</sup>;第二种是柔性存在,包括临时部署武装力量、建立军事技术停靠站、军火库、军事补给基地、无人机基地、情报站、侦察基地、航空航天跟踪设施、军事建设项目、军事巡逻、军事培训、派遣军事顾问、联合军事演习

等。此外,广播中继站、光缆终端、通讯设备、航空航天发射与地面接收站等有时也被视为柔性存在的一部分。<sup>②</sup>照此衡量,美国在伊拉克的军事存在正在经历由“刚性基地”向“柔性存在”的转变。

小布什政府时期,美国倾向于在伊拉克建立“刚性基地”,尽管在伊拉克部署军事基地饱受外界诟病,但美国政府不愿关闭所有军事基地。2006 年 6 月五角大楼的一份报告建议,今后美国应在伊拉克保留 4 处大型军事基地,即南部的塔利尔(Tallil)空军基地、西部的阿萨德(Al-Asad)空军基地、中部的巴拉德(Balad)空军基地、北部的托尔阿法尔(Tal Afar)军事基地。<sup>③</sup>2008 年兰德公司的研究报告也

\* 本文为教育部人文社会科学重点研究基地 2010 年重大项目“冷战后西方大国在中东的军事基地研究”(10JJDGJW022)的前期成果,并受“上海外国语大学青年教师科研创新团队”(“冷战后大国中东安全战略比较研究”)、上海外国语大学“211”工程研究项目和上海市重点学科 B702 资助。

① Robert E. Harkavy, *Bases Abroad: The Global Foreign Military Presence*, Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 7.

② Robert E. Harkavy, *Great Power Competition for Overseas Bases: the Geopolitics of Access Diplomacy*, New York: Pergamon Press, 1982, p. 27.

③ David E. Thaler, etc., *Future U. S. Security Relationship with Iraq and Afghanistan: U. S. Air Force Roles*, Santa Monica: RAND, 2008, pp. 115-116.

建议 美国从伊拉克撤军后 ,应保留 1-2 处永久性军事基地来部署“捕食者”无人机 ,以参与近程空中支援、作战搜寻与援救、战术性空运等军事活动。<sup>①</sup>

奥巴马担任总统后 ,调整军事战略思维 ,认为美国在全球军事基地部署应实现小型化、机动化和隐蔽化。2011 年 ,美国军事力量在全球的柔性存在占海外基地总数的 90% ,而大型和中型军事基地仅占 6% ( 见下表) 。2012 年 1 月 5 日公布的美国国防战略报告《维持美国的全球领导地位: 21 世纪国防的优先任务》指出 ,今后美国在必要时将以军事演习、动态性军事部署和军事顾问的形式 ,建立创新性、低成本、占地面积小的军事存在。<sup>②</sup> 而柔性存在的隐蔽性、机动性和低成本的优点正是奥巴马政府所青睐的。

美国在海外军事力量的分布( 2011 年)

	大型基地	中型基地	柔性存在	其他基地	合计
陆军基地	4	7	238	6	255
海军基地	6	2	97	9	113
空军基地	8	6	201	6	221
海军陆战队基地	3	1	13	5	22
合计	21	16	549	26	611

资料来源: Department of Defense, “Office of the Deputy under Secretary of Defense , Base Structure Report” , *Fiscal Year 2011 Baseline* , 2011 , p. 25.

受军事部署“新思维”影响 ,奥巴马改变了小布什政府在伊拉克保留若干永久性军事基地的设想 ,宣布关闭在伊拉克的所有军事基地。截至 2011 年 12 月 31 日 ,美国移交了在伊拉克的所有军事基地。但与此同时 ,美仍以隐性方式维持在伊拉克的军事存在。这种柔性存在主要表现为以下四种形式:

第一 私人保安力量。美国在撤走驻伊作战部队的同时 ,雇用了大量私人保安力量 ,其中许多是刚刚脱下军装的美国军人。美国以私人保安公司这种形式 ,维护今后伊拉克社会和政治稳定 ,保护美国驻伊外交官、使领馆设施以及美国公民的安全 ,同时尽可能减少伊民众对美国军事存在的反感。截至 2012 年 1 月 29 日 ,美国在伊拉克的私人专业保安人数在 5000 人左右 ,主要承担军事训练、安全保障、维和、安检等任务。<sup>③</sup>

第二 使馆安全与情报人员。2011 年底 ,由于伊拉克政府拒绝给予美军驻伊人员治外法权 ,美国不得不以使领馆为依托 ,大批安插安全和情报人员。据美国国务院透露 ,美国在伊拉克巴格达的使馆是世界上规模最大、造价最昂贵的使馆 ,成为美国在伊拉克柔性存在的“大本营”。美国驻巴格达使馆不仅占地 104 英亩 ,与梵蒂冈面积相差无几 ,而且拥有自己的武装力量和供水、供电、排污系统 ,成为名副其实的“国中之国”。在使馆 1.7 万工作人员当中 ,既有外交官 ,又有武官和情报人员等 ,这些工作人员大多享有外交豁免权。据《华盛顿邮报》报道 ,美国占领伊拉克后曾向该国派遣了 300 名情报官、500 名情报工作人员 ,巴格达是越南战争结束后美国在世界上情报人员分布最集中的地区 ,仅次于 20 世纪 60 年代末美国在南越的西贡。<sup>④</sup> 2012 年初美国从伊拉克撤军后 ,其驻伊拉克使馆仍有大约 1.6 万名美国外交官、情报人员和安保人员。<sup>⑤</sup> 除巴格达使馆外 ,美国还在伊南部城市巴士拉、北部城市摩苏尔和基尔库克等设有领馆 ,每个领馆均拥有 1000 名左右工作人员 ,其中也有不少武官、保安和情报人员。<sup>⑥</sup>

第三 军事培训人员与军事顾问。2003 年美军占领伊拉克后 ,美国向伊拉克派遣了大量军事训练人员和军事顾问 ,帮助伊拉克培训军事战斗人员和警察。目前负责训练伊拉克正规军与特种兵的机构是美国驻巴格达使馆的安全合作办公室( OSC) ,拥有数百名军事教官。美国参谋长联席会议主席马丁·邓普西上将( Martin E. Dempsey) 指出: 这支人数较少的训练与顾问队伍将帮助伊拉克军队提高作

<sup>①</sup> David E. Thaler , etc. , *Future U. S. Security Relationship with Iraq and Afghanistan: U. S. Air Force Roles* , Santa Monica: RAND , 2008 , pp. 115-116.

<sup>②</sup> U. S. Department of Defense, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense” , January 2012 , p. 3.

<sup>③</sup> Eric Schmitt , and Michael S. Schmidt, “U. S. Drones Patrolling Its Skies Provoke Outrage in Iraq” , *New York Times* , January 29 , 2012.

<sup>④</sup> Bruce Hoffman , *Insurgency and Counterinsurgency in Iraq* , Arlington: RAND , 2004 , p. 10.

<sup>⑤</sup> Dennis Steele, “The Sun Sets on Operation New Dawn , but the Shadows Remain” , *ARMY* , January 2012 , p. 54.

<sup>⑥</sup> James Denslow, “The US Departure from Iraq Is an Illusion” , *the Guardian* , October 25 , 2011.

战能力,开展军事培训项目,为将来伊拉克从美国采购新武器作准备。该训练队伍目前除承担军事训练任务外,还与4500名伊拉克特种兵一道,参与联合反恐。<sup>①</sup>

美伊军事合作项目也为美国在伊保持柔性存在提供了借口。截至2011年,美伊共签订价值100亿美元的约400个军事合作项目,包括伊拉克从美国购买18架F-16战机(价值20多亿美元)和价值60多亿美元的其他装备;美伊两国还就另外110个、总金额达9亿美元的军事合作项目展开谈判。所有这些军事合作项目离不开美国培训人员与军事顾问,仅2011年底美伊两国达成的军事合作新项目就使160名美国文武官员在伊拉克从事培训工作,另有750名文官则常驻伊拉克,以监督美国国防部对伊军事援助项目的执行。此外,2011年12月底美军撤离伊拉克后,留下了大约价值4亿美元的装备,2012年美国还将向伊拉克提供价值60亿美元的援助项目。这些装备的使用和项目的执行,也需要大量的美国培训人员和顾问。<sup>②</sup>为执行在伊拉克的合作项目,美国在伊拉克设有10个办事处,拥有大约3500名美籍工作人员;<sup>③</sup>美军第402陆军战场保障旅还为伊拉克提供军事维修支持。美国在伊拉克的各类军事培训人员和顾问成为影响伊拉克政治和安全走向的重要因素,在今后相当长时间里是不容忽视的军事存在。<sup>④</sup>

第四,特种空军力量。尽管美国一线作战部队已离开伊拉克,但是伊防空力量事实上仍控制在美军手中,特别是在美军特种部队手中。美国官员多次强调,今后美国仍将承担对伊拉克的协防义务,保留对伊拉克“基地”组织成员军事打击的权利,包括使用无人机对反美武装分子和恐怖分子实施定点清除。<sup>⑤</sup>目前,除美国国防部和中情局在伊拉克及其周边地区秘密部署“捕食者”、“死神”等大型作战无人机外,美国国务院还在伊拉克部署了20多架小型无人机。这些无人机主要用于情报搜集、通信、保障外交人员安全等任务。<sup>⑥</sup>

与小布什政府相比,奥巴马政府在伊拉克的战略目标并未改变,都是维持美国在伊拉克的主导权,只是实现该目标的手段与小布什政府不尽相同。

## 二、美在伊保持柔性存在的影响

目前美国在伊拉克的各类军事与安全人员约在1.5万至3万人之间,这些以柔性方式存在的美方人员对美国的伊拉克战略、海湾战略乃至全球战略均将产生重要影响。

首先,从国家层面看,柔性存在有助于美国稳定和控制伊拉克。美国将伊拉克作为改造非西方国家和“失败国家”的样板,试图以此证明伊斯兰与民主具有兼容性,西方民主制度具有“普适性”。奥巴马政府认为,伊拉克处于中东的中心位置,民主改造伊拉克具有强烈的象征意义,对于转型期的阿拉伯国家(如埃及、突尼斯和利比亚等)也具有辐射效应和示范作用。由于美国在伊拉克的柔性存在表现为训练伊拉克警察和军队、成立私人保安公司、依托美国使馆等方式,有利于防止美撤军后伊拉克陷入教派纷争、沦为恐怖袭击的“重灾区”,保障伊拉克的“民主政体”,维护美国在伊拉克的主导权。伊拉克官方出于安全稳定考虑,也需要美军以某种方式继续驻留。2011年11月26日,伊拉克总统塔拉巴尼指出,美国在2011年之后继续在伊拉克维持军事存在至关重要。<sup>⑦</sup>

军事存在是美国稳定和控制伊拉克的主要手段,但刚性基地不仅具有军事作战功能,而且具有更强烈、更鲜明的政治象征意义,常常引起伊拉克政府和民众的反感。从1991年海湾战争到2003年伊拉克战争、再到战后持续不断的乱局,美国对伊拉克的武力干预,造成150万伊拉克人非正常死亡,成为伊

<sup>①</sup> Walter Pincus, “U. S. Military Presence Will Continue in Iraq”, *Washington Post*, November 22, 2011.

<sup>②</sup> Dennis Steele, “The Sun Sets on Operation New Dawn, but the Shadows Remain”, *ARMY*, January 2012, p. 53.

<sup>③</sup> James Denselow, “The US Departure from Iraq Is an Illusion”, *the Guardian*, October 25, 2011.

<sup>④</sup> Dennis Steele, “The Sun Sets on Operation New Dawn, but the Shadows Remain”, *ARMY*, January 2012, pp. 54-55.

<sup>⑤</sup> James Denselow, “The US Departure from Iraq Is an Illusion”, *the Guardian*, October 25, 2011.

<sup>⑥</sup> Eric Schmitt, and Michael S. Schmidt, “U. S. Drones Patrolling Its Skies Provoke Outrage in Iraq”, *New York Times*, January 29, 2012.

<sup>⑦</sup> “Talabani: US Presence in Iraq beyond 2011 is a Necessity”, <http://theiraqidinar.com/2011/11/26/talabani-us-presence-in-iraq-beyond-2011-is-a-necessity/> (上网时间:2012年1月6日)

拉克滋生反美主义和恐怖主义的重要根源。<sup>①</sup> 因此,自 2003 年以来,伊拉克民众普遍将美国在伊拉克的军事基地视为近代西方对中东殖民统治的延续,认为它损害了伊拉克主权和民族尊严。伊拉克临时政府成立后,议会里要求美国撤军、关闭军事基地的呼声不断高涨。除北方库尔德人外,什叶派和逊尼派穆斯林对美国在伊拉克部署军事基地均持负面态度。马里兰大学“国际政策态度项目”(Program on International Policy Attitudes) 2008 年所做的一项民意调查显示,70% 的伊拉克人希望美国尽快从伊拉克撤军。<sup>②</sup> 2008 年美国对外关系委员会学者波曼在《华盛顿季刊》上也撰文指出,美国在伊拉克的军事基地诱发了伊斯兰激进组织和恐怖主义势力的抬头,其矛头直指美国。因此,美国在伊拉克维持大规模军事基地不仅没有必要,而且适得其反、引起敌意,美国必须关闭在伊拉克的军事基地。他认为,美国中央司令部部署在波斯湾的海军力量,完全可以应对海湾“基地”组织和伊朗构成的威胁。<sup>③</sup> 美国从伊拉克撤军后仅保留柔性存在,将减少伊拉克政府和民众对美军的反感,扫清两国关系发展中的主要障碍,有助于美国稳定和控制伊拉克。

其次,从地区层面看,柔性存在有助于遏制和打压伊朗,维持海湾地区逊尼派与什叶派力量之间的战略平衡。在战败国土地上建立军事存在、维持地区均势是美国一贯的战略措施,它把具有重要经济价值和地缘政治意义的“战败国”纳入到美国的战略轨道,以求阻止潜在敌国对这些国家的渗透、颠覆和控制。二战时期,美国在欧洲和亚太地区投入重兵,二战结束后,美国在战败国德国、意大利和日本均建立了大型永久性军事基地,维持了与苏联的均势;朝鲜战争结束后,美国在韩国也有大型永久性军事基地,以维持朝韩之间的均势;冷战结束后,以美国为首的北约发动科索沃战争,战后在前南斯拉夫地区建立了军事基地,以维持与俄罗斯的均势。而今,美国在阿富汗和伊拉克战争已经结束或行将结束后,也必然谋求长期维持在这两个伊斯兰国家的军事存在,以求维持与伊朗等地区对手的均势,只不过新的环境要求美只能以柔性方式维持这种军事存在。

美军从伊拉克撤军后,美国最担心的就是伊朗借机坐大,致使伊拉克和沙特“芬兰化”,被迫向伊朗妥协,以至破坏海湾地区逊尼派与什叶派之间的均势。奥巴马政府认为,伊朗一直试图填补美军撤走后留下的权力真空,加速对伊拉克的军事和政治渗透。今后,不排除伊朗在伊拉克南部什叶派地区扩大影响力,借中东剧变、亲美的阿拉伯国家政权倒台之际,强化伊朗—伊拉克—叙利亚—黎巴嫩真主党的“什叶派新月地带联盟”。2011 年 10 月,美国国务卿希拉里发表“敲山震虎”的讲话,警告伊朗不要在美国撤军后染指伊拉克。她说“我们今后将继续对伊拉克人民作出安全承诺、协防伊拉克,希望世界上任何国家都不要对形势作出误判,特别是伊朗。”<sup>④</sup> 2012 年 1 月美国新国防战略报告指出,为遏制伊朗、阻止其采取破坏行动,美国将与海合会和其他盟友合作,维持在海湾地区的军事存在。<sup>⑤</sup> 迄今为止,美国已在阿富汗、土耳其、伊拉克、科威特、巴林、卡塔尔、沙特、阿联酋、阿曼、波斯湾等地、从陆上和海上构筑起针对伊朗的包围圈。美国在上述国家的刚性基地与柔性存在相互交织,成为遏制乃至打击伊朗核设施的“桥头堡”。其中,美国在伊拉克的柔性存在成为连接美国在海合会六国、土耳其和阿富汗军事基地的纽带。美国通过保持在伊拉克的柔性存在,将伊拉克继续捆绑在美国战车上,阻止其对伊朗保持善意的中立,对美国通过非和平手段解决伊朗核问题、维持海湾地区逊尼派与什叶派力量之间的均势等至关重要。

最后,从全球层面看,美国在伊拉克仅保留柔性存在有望缓解日益吃紧的美国财政赤字,将更多资源投入亚太地区。据统计,截至 2011 年,美国国债总额已达 14 万亿美元,与美国 GDP 基本持平;美国

<sup>①</sup> Hans Sponeck, *A Different Kind of War: The UN Sanctions Regime in Iraq*, New York: Berghahn Books, 2006, p. 20.

<sup>②</sup> Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U. S. Military Overseas*, Ithaca: Cornell University Press, 2008, p. 269.

<sup>③</sup> Bradley L. Bowman, “After Iraq: Future U. S. Military Posture in the Middle East”, *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 2, 2008, p. 79.

<sup>④</sup> James Denslow, “The US Departure from Iraq Is an Illusion”, *the Guardian*, October 25, 2011.

<sup>⑤</sup> U. S. Department of Defense, “Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense”, January 2012, p. 2.

人均负公债 4.5 万美元,仅 2010 年美国为此支付的利息就高达 4140 亿美元。<sup>①</sup> 2011 年 12 月 31 日,奥巴马批准一项总额为 6620 亿美元的 2012 年度国防预算授权法案,国防开支比上年减少 630 亿美元。<sup>②</sup> 2012 年 1 月,五角大楼宣布 2013 年美国国防预算为 6134 亿美元。奥巴马政府还指出,未来十年,美国的国防预算将减少 4500 亿美元,其中 2012—2016 年国防预算将削减 780 亿美元。<sup>③</sup> 要做到这两点,美国必须将部分海外刚性基地转化为柔性存在,尤其是在伊拉克。九年来,美国发动伊拉克战争、维持在伊拉克刚性基地,累计耗费达 8000 亿美元,仅维持在伊拉克的军事基地设施一项,每年开支都在 10 亿美元以上,<sup>④</sup>这对于深陷金融危机的美国来说无疑是沉重的财政负担。而柔性存在比刚性基地更节约成本,实用性更强。正如《维持美国的全球领导地位:21 世纪国防的优先任务》报告所指出的,尽管美国将减少国防开支,但是会采取创造性的方法,增强在海外军事存在。<sup>⑤</sup>

美国在伊拉克建立柔性存在,无疑将有助于节省国防开支,缓解美国全球基地部署军力不足问题。<sup>⑥</sup> 奥巴马认为,美国长达十年的反恐战争偏离了方向,应尽快实现从伊拉克和阿富汗撤军,将战略重心转向亚太,因为亚太地区在全球的影响力日益上升,与美国的战略利益息息相关。美国因此早有移师亚太的考虑。如 2006 年,美国在伊拉克部署的 8 万人军队中有 4.6 万人被调回国内休整;另有 1000 人被调往东南亚地区。<sup>⑦</sup> 2011 年 11 月 17 日,奥巴马出访澳大利亚,强化与澳大利亚军事合作。美国从 2012 年开始将在澳北部达尔文市驻扎 250 名海军陆战队队员,未来驻澳美军总兵力将达到 2500 人。2012 年 1 月 5 日,奥巴马在阐述美国新军事战略时进一步指出,未来美国的全球军事战略调整主要表现在三个方面:减少在欧洲、非洲和拉美的军事存在,对中东反美国家如伊朗保持警惕,扩大在亚太的军事存在;减少陆军的规模(从 57 万减至 49 万),同时增强海军和空军的投射能力;减少大型、永久性海外军事基地,增加小型、机动性军事存在。<sup>⑧</sup> 由于未来奥巴马政府将亚太作为新的战略重点,并将澳大利亚、关岛、日本、韩国和东南亚盟国的

军事基地视为力量投射的前沿阵地,就必然要求美国从伊拉克撤军、仅保留柔性存在,以便为美国战略重心向亚太地区转移提供更多的兵力。

### 三、结论

伊拉克战争结束以来,美国在中东主要有三层利益:一是确保以色列、土耳其、巴林、卡塔尔、伊拉克等盟友的国家安全,确保中东能源运输线路畅通无阻和经济安全;二是在逊尼派与什叶派之间、伊朗与阿拉伯国家之间以及阿以之间保持一种战略平衡;三是维护美国的地缘政治利益、推动中东民主化。伊拉克均处于中心位置,直接关系到美国在中东的战略利益。特别是伊拉克石油储量居世界前三甲,控制了伊拉克石油无疑能对其他大国形成牵制作用,具有战略意义。

无论是小布什还是奥巴马,都把维持美国在伊拉克的主导权视为基本目标。维持在伊拉克的军事存在,是保持美国在伊拉克主导地位的重要手段,只不过奥巴马与小布什维持在伊军事存在的方式不同而已。小布什认为应积极利用美国的超强“硬实力”,包括奉行单边主义、对敌先发制人、在中东反美国家的前沿部署强大军事基地,并认为只有这样才能对伊斯兰极端主义和反美组织产生震慑效果。小布什政府还认为,中东伊斯兰地区是唯一尚未融入西方主导的国际体系的地区,在中东反恐是美国的全球首要战略任务。按照这一逻辑,美国必须在

(转第 66 页)

<sup>①</sup> Adnan Khan, "Is America the New 'Sick Man?'" *Khilafah Magazine*, July 2011, p. 19.

<sup>②</sup> David Nakamura, "Obama Signs Defense Bill, Pledges to Maintain Legal Rights of U. S. Citizens", *Washington Post*, January 1, 2012.

<sup>③</sup> Office of the Under Secretary of Defense, "United States Department of Defense Fiscal Year 2012 Budget Request", Washington D. C.: US Department of Defense, February 2011, p. 2.

<sup>④</sup> Joseph Gerson, "Ten Reasons to Withdraw All US Foreign Military Bases", *Peacework*, Issue 372, February 2007, p. 1.

<sup>⑤</sup> U. S. Department of Defense, "Sustaining U. S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 2012, p. 6.

<sup>⑥</sup> Dennis Steele, "The Sun Sets on Operation New Dawn, but the Shadows Remain", *ARMY*, January 2012, p. 55.

<sup>⑦</sup> Lawrence J. Korb and Brian Katulis, *Strategic Redeployment: A Progressive Plan for Iraq and the Struggle Against Violent Extremists*, Washington D. C.: Center for American Progress, 2006, p. 6.

<sup>⑧</sup> Elisabeth Bumiller and Thom Shanker, "Obama Puts His Stamp on Strategy for a Leaner Military", *New York Times*, January 6, 2012.

任严重挑战其统治地位和国家稳定的力量自由发展。如果全部释放政治犯,会导致缅政府减少与美国及与少数民族武装谈判的筹码。此外,一些其他政治势力的活动也有可能冲击昂山素季与政府的合作。如果昂山素季与缅甸政府分歧加大,或她不能完全控制民主派阵营的发展,缅甸政局稳定将继续面临风险,这使能否全部释放政治犯可能成为未来美缅争议的焦点。

其三是缅甸政府军能否停止与少数民族地方武装的冲突。西方长期以来指责缅甸政府对边境少数民族犯下屠杀、强奸等人道主义重罪。希拉里访问之后,缅甸政府与掸邦和克伦邦的地方武装先后达成停火协议,但与北部的克钦族独立军的冲突仍在继续,<sup>①</sup>近期战火还有扩大趋势。有缅甸当地观察家认为,吴登盛总统对军队缺乏实际控制力,其下达的停火命令难以执行。<sup>②</sup>无论如何,缅甸边境地区的武装冲突问题有着长期的历史根源,短时间难以彻底解决,如果未来边境地区的冲突再次失控,造成重大人道主义灾难,可能会对美缅关系再次形成冲击。

(接第 59 页) 撤军伊拉克后继续在伊保留若干关键性军事基地,以投射美国的军事力量、干预地区事务、遏制反美势力。奥巴马在对外军事上则主张慎用军事力量,依靠盟友和多边机制,运用美国的“巧实力”,以一种隐蔽、小型、机动的方式投射美国在全球的军事力量。奥巴马认为,美国在中东反恐、打击伊斯兰极端势力和防扩散只是美国全球战略的一部分,而积极应对新兴大国崛起的挑战才是美国的战略重点。基于这一逻辑,奥巴马主张美国在伊拉克的军事力量应化整为零,建立柔性存在,以“悄无声息”的方式实现美国的战略目标。美国在伊拉克的军事存在如此,在其他地区亦然。如 2012 年 1 月美国宣布将在埃塞俄比亚和塞舌尔建立新的柔性存在——无人机基地;<sup>①</sup>2012 年 1 月 25 日,美国宣布不寻求在菲律宾建立军事基地或任何永久性军事设施,但对在菲律宾及整个亚太地区围绕搜救、反恐、打击海盗等领域加强合作感兴趣。目前美国在菲律宾的 600 名反恐特种兵就属于柔性存在。这些做法都贯彻了奥巴马政府在全球军事存在只应留下“轻

最后,需要注意的是,缅甸政府的国家核心利益与美国对缅外交的长期目标存在分歧。美国与缅甸“接触”,旨在加强在缅的实际战略影响力。美国对昂山素季和缅甸民主派的坚定支持态度,表明美国仍希望改造缅甸的政治格局,甚至通过长期援助、宣传和渗透,扶植一个亲美的缅甸政府,而这与缅甸政府和巩发党的根本利益存在冲突。从缅甸近年政治发展历史来看,每当缅甸政府感受到巨大内外威胁的时候,都不惜采取强硬措施维持政权稳定。因此,至少从目前来看,美缅之间要建立真正的战略互信还有很长的路要走。○

(责任编辑:马燕冰)

<sup>①</sup> The New York Times, “Villagers Become Refugees in Myanmar as Rebels Clash With Troops”, [http://www.nytimes.com/2011/12/07/world/asia/as-myanmar-reaches-out-old-conflict-flares-with-kachin-ethnic-rebels.html?\\_r=1&sq=Burma%20ceasefire&st=cse](http://www.nytimes.com/2011/12/07/world/asia/as-myanmar-reaches-out-old-conflict-flares-with-kachin-ethnic-rebels.html?_r=1&sq=Burma%20ceasefire&st=cse). (上网时间:2011 年 12 月 6 日)

<sup>②</sup> Sai Wansai, “President Thein Sein: Real Reformer or Pretender?” [http://www.shanland.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4291:president-thein-sein-real-reformer-or-pretender&catid=opinions&Itemid=308](http://www.shanland.org/index.php?option=com_content&view=article&id=4291:president-thein-sein-real-reformer-or-pretender&catid=opinions&Itemid=308). (上网时间:2011 年 12 月 20 日)

脚印”(light footprint)的战略理念。<sup>②</sup>未来,奥巴马政府势必像在伊拉克一样,进一步缩小在世界其他地区军事基地的规模,以多边维和行动、无人机基地、军事训练、联合军事演习、国际反恐、军事人员交流、打击海盗、护航等为主要形式,建立小型、机动、隐蔽的柔性存在。

当然,无论是主张依靠硬实力和刚性基地的“布什主义”,还是主张依靠巧实力和柔性存在的“奥巴马主义”,其在伊拉克谋求主导地位、保持海湾逊尼派与什叶派之间的战略平衡和维持美国在全球的领导地位等战略目标上,都是一致的。不过,“布什主义”已经失败,“奥巴马主义”所主张的在伊柔性存在的新战略效果如何,则有待时间检验。○

(责任编辑:田文林)

<sup>①</sup> Eric Schmitt, and Michael S. Schmidt, “U. S. Drones Patrolling Its Skies Provoke Outrage in Iraq”, *New York Times*, January 29, 2012.

<sup>②</sup> Craig Whitlock, “Philippines May Allow Greater U. S. Military Presence in Reaction to China’s Rise”, *Washington Post*, January 26, 2012.