

美国中东政策评析

安惠侯

内容提要 美国在中东遇到大麻烦,主要战略目标未能实现。伊拉克安全形势持续严峻,巴以和谈停滞不前,伊朗核问题难以解决,压叙利亚屈服迄未奏效,恐怖活动越反越多,大中东改造计划受挫。美遇到的困难未超出其承受能力,美国在中东仍居主导地位,美中东政策在手法和策略上有所调整,实质上并无变化。

关键词 战略目标; 主导地位; 政策调整

作者简介 安惠侯,中国国际问题研究基金会常务理事,中国前驻阿尔及利亚、突尼斯兼巴勒斯坦、黎巴嫩和埃及大使(北京 100006)。

Abstract U.S. encountered big trouble in the Middle East and didn't get its main strategic ends. The security situation in Iraq is grim continuously. The negotiation between Israel and Palestine bogged down. Iran's nuclear problem is difficult to resolve. Syria hasn't yielded to pressure. Terrorism is more active with the anti-terrorism war. The Greater Middle East Initiative is baffled. However, the difficulties are within U.S. capability to endure. U.S. still enjoys a dominant position in the Middle East. U.S. Middle East policy has been adjusted somewhat in means and tactics but has no change in essence.

Key Words Strategic Goal; Dominant Position; Policy Adjustment

中东地处欧亚非三大洲交接处,战略地位重要;中东拥有丰富的能源资源,能源供应和价格关系各国经济盛衰;中东又是热点问题集中地区,热点问题的走向影响地区乃至世界的和平与稳定。因此,中东地区形势一直是人们关注的重点。冷战后美国取得了对中东的主导地位,而不断加强对该地区的控制又是其全球谋霸战略的重要组成部分。“9·11”事件后,布什政府把反恐、防扩散置于美国安全战略的首位,把伊斯兰极端势力视作打击的首要目标,把中东作为实施其安全战略的重点地区。布什在第二任期,其中东政策有所调整,但战略重点并无变化。美国的中东政策是影响中东形势的最重要因素。

一、伊拉克安全形势持续严峻,政治重建也不顺利。

美国于2003年3月发动伊拉克战争,推翻萨达姆政权,军事占领伊拉克,迅速赢得战争,但迄今未能稳定伊拉克局势。伊拉克反美武装袭击不断,安全形势持续恶化,美军死亡数已超过2000人,受伤者1.5万人,其中7100人丧失战斗能力。美国防部长拉姆斯菲尔德承认,不论是美军,还是多国部队都无法歼灭伊拉克反美武装力量,伊拉克严峻的安全形势将持续8年,10年,甚至12年。^①

① “驻伊美军撤军计划曝光,规模保持在13万人左右”,
http://news3.xinhuanet.com/mil/2005-08/08/content_3323652.htm。

伊政治重建程序大体上在按计划实施。宪法草案引发严重分歧,但终获通过。12月15日举行了大选,将产生正式的议会和政府。但什叶派和逊尼派以及库尔德人之间的分歧、矛盾难以真正调和,被战争打破的政治力量平衡难以恢复,正式的政府恐也难以改善安全形势。近又揭露什叶派掌控的内政部虐待逊尼派囚犯的丑闻。11月19日在开罗召开的伊拉克和睦大会预备会议上,伊拉克三派意见严重对立。

美在推翻萨达姆政权时利用了伊什叶派阿拉伯人的支持,但考虑到什叶派阿拉伯人与伊朗什叶派的特殊关系,美并不希望占伊拉克人口60%的什叶派独揽大权。伊反美武装主要在逊尼派阿拉伯人区域活动,逊尼派是过去萨达姆政权和阿拉伯复兴党的主要依托,一直遭受美军的打击。为稳定伊政局和牵制什叶派,美不希望逊尼派被边缘化。它一方面压制什叶派不要排斥逊尼派,另一方面动员逊尼派参加政治重建。美国要在伊建立一个亲美民主政权,使其成为推行“大中东民主改造计划”的样板的战略目标远未实现,也难以实现。伊拉克乱局对美“大中东民主改造计划”产生的是负面影响,伊拉克战争一度对地区国家产生的强大威慑作用也大打折扣。美国在稳定伊局势之前,似难以再发动“先发制人”的战争,对其他国家实施“政权更

迭”。

伊拉克的邻国出于各自利益考虑，都极为关注伊局势的演变。伊朗利用和伊拉克什叶派穆斯林的特殊关系，极力扩大对伊拉克的影响。土耳其因国内库尔德人一直是严重的不稳定因素，对伊拉克库尔德人势力及自治倾向的发展十分敏感。美国 and 伊拉克临时政府指责叙利亚为伊反美武装提供支持。阿拉伯联盟多数成员国既担心伊拉克什叶派穆斯林排斥逊尼派穆斯林，大权独揽后与伊朗关系过于密切；又担心库尔德人势力坐大，使伊拉克走向非阿拉伯化。与美国的影响相比，邻国因素居次要地位，但对伊局势也会产生不容忽视的影响。

伊拉克战争原是布什政府引以为荣的政绩，曾几何时已成为布什的“痛点”，遭到国内外舆论普遍的批评指责。

二、沙龙态度强硬，阿巴斯处境艰难，美国投入不多，巴以和谈停滞不前。

沙龙的单边行动计划于今年8月实施，以色列从加沙地区及约旦河西岸部分犹太定居点撤出，但仍保持对加沙地区对外通道的控制。沙龙继续修建隔离墙，扩建西岸犹太定居点，同时恢复对巴勒斯坦激进组织领导人的“定点清除”。他要求阿巴斯收缴巴激进派别武装并以此作为与阿巴斯恢复和谈的先决条件，还多次表示反对 Hamas 参加明年1月份的巴勒斯坦立法选举。

沙龙在利库德集团内部受到以内塔尼亚胡为首的极右势力的挑战，9月利库德集团中央委员会以微弱多数否决内氏要求提前改选党魁的提案，使沙龙勉强保住党内领导地位，继续担任政府总理。11月工党党魁易人，新任工党主席佩雷茨要求提前大选，工党成员退出联合政府。沙龙同意提前举行大选，并宣布脱离利库德集团，另组“前进党”参加竞选。大选将于2006年3月28日举行。^①以政治力量将重新组合，政局充满变数。

阿巴斯力主通过和平谈判实现巴建国，收复被占领土，恢复合法民族权利。阿巴斯为说服巴激进派别停止袭击以色列作出了不懈努力。巴以间暴力冲突明显减少，大体实现了停火。以色列撤出后，加沙地带一度秩序混乱。为稳定局面，需要收缴激

进派别的武装，组成统一的军队和警察部队，但激进派别拒绝解除武装，阿巴斯担心引发内战，不愿也不敢强行解除。巴勒斯坦立法选举定于2006年1月25日举行，巴主流派方面希望激进派参加竞选，并以此为契机促使他们由武装团伙向政治派别转换，另一方面也欲加强争取民心的工作以应对 Hamas 等激进组织不容忽视的影响，确保胜选。为应对巴内部派别和争取民众的支持，阿巴斯需要美国和以色列的支持和配合。他要求巴以尽早恢复和谈并指责沙龙将解除巴激进派别武装作为恢复巴以和谈的先决条件是企图将巴引向内战，希望布什政府履行诺言于2006年实现巴勒斯坦建国。

美国欢迎阿巴斯的温和路线，向巴直接提供财政援助，批评沙龙政府封锁加沙，继续扩建约旦河西岸定居点。布什还在白宫接待阿巴斯。然而阿巴斯10月访美时，布什一方面要求收缴激进派别武装，另一方面对2006年建国未作回应，也未重申在他任期内建立巴勒斯坦国的承诺。

当前，巴以力量对比严重失衡，巴方处境困难。巴以和谈能否恢复，恢复后能否取得进展，主动权在以色列。而以色列的态度，在很大程度上又取决于美国。布什政府把巴勒斯坦问题纳入其反恐和推行民主的中东战略之中，重点要求巴方停止袭击以色列并进而解除巴激进派别武装，实行改革，接受美式的民主、自由价值观。^②如巴方做到这两点，美国会支持建立一个主权有限的巴勒斯坦国。美在中东地区的当务之急是稳定伊拉克局势，不可能花大力气推动巴勒斯坦问题的解决，也不可能改变偏袒以色列的态度，难以施加大的压力逼以满足巴方合理要求。但另一方面，美也不愿阿巴斯的温和路线因得不到回报而失去巴民众的支持。因此也要求以作出适当的让步。美国务卿赖斯11月14日走访巴勒斯坦和以色列，在她调解下，以同意于11月25日开放加沙通往埃及的拉法边卡站，放松对加沙地区的封锁。^③估计巴以有可能恢复和谈，双方也会就一些具体问题达成妥协，但根本分歧还看不到解决的前景，巴建国很难短期实现。这种局面会继

① “以外长：沙龙将同意提前大选，明年3月最合适”，<http://world.people.com.cn/GB/1029/42361/3862359.html>。

② 《沙龙的政治赌博》，载《参考消息》2005年11月26日，第3版。

③ 《巴以达成开放加沙边境协议》，载《参考消息》2005年11月16日，第2版。

续加深阿拉伯——伊斯兰民众对美、以的不满和仇恨,巴勒斯坦激进派别与以色列间的暴力冲突恐怕也不会完全停止。

三、美国与伊朗间的矛盾难以化解,美国极力打压叙利亚屈服恐难完全得逞。

伊朗核问题是美国在中东地区面临的另一难题。伊朗表示无意发展核武器,但有权和平利用核能并掌握和平利用核能的技术。美国及其欧洲盟国则认为,掌握了和平利用核能的技术,离制造核武器仅一步之差,伊朗可以和平利用核能,但决不能掌握核技术。英国、法国和德国联手与伊朗谈判,历经数年,未能达成共识。美国虽未参与谈判,但一直影响谈判进程。

表面上看伊朗核问题是一个防扩散问题,实质上反映的是美国与伊朗之间的矛盾和敌对的关系。由于伊朗不听命于美和坚持反以的立场,美一直视伊朗伊斯兰政权为其推行中东战略的一大障碍。布什政府对伊朗推行更加强硬政策,将其从“无赖国家”升格为“邪恶轴心国”和“暴政前哨”,欲除之而后快。在推翻萨达姆政权后,国际媒体曾纷纷猜测美下一个军事打击目标可能是伊朗。后因伊拉克反美武装力量不间断的袭击,使美占领军深陷泥潭,这类猜测才逐渐减少。

美国对付伊朗的手段主要有三种:(一)继续支持欧洲三国与伊朗谈判,以经济许诺换取伊朗放弃掌握核技术。但伊朗不会轻易同意放弃掌握核技术,双方达成妥协的难度很大;(二)谈判破裂,美、欧将问题提交联合国安理会,要求安理会通过决议对伊朗实行制裁。国际社会,包括俄罗斯、中国普遍主张在国际原子能机构框架内解决伊朗核问题。即使该问题提交安理会,通过何种决议来解决,还是未知数。就算安理会决定对伊朗实行制裁,也只能使矛盾尖锐化,并不等于伊朗核问题获得了解决;(三)对伊朗实行先发制人的军事打击。这又有两种作法:一是由以色列或由美国对伊朗的核设施实施外科手术式的军事打击;二是发动一场伊拉克战争式的战争,推翻伊朗现政权,用枪杆子在伊朗建立亲美政权。无论实施哪一种军事打击手段,美国都将冒极大风险。首先,国际社会反对战争;第二,伊朗拥有遭受第一次打击后进行反击的军事能力,这将使美国付出比伊拉克战争高得多的

代价;第三,伊朗是重要产油国,军事打击不仅会影响伊朗石油出口,而且可能迫使伊朗封锁霍尔木兹海峡,使占世界供应量40%的海湾石油无法出口,对世界经济产生灾难性的后果。内贾德当选总统后,伊朗在核问题上的立场更为坚定,伊朗核问题在短期内更难以解决。

美国对叙利亚的不满由来已久。因支持黎巴嫩真主党和巴勒斯坦激进组织,叙利亚被美列入“支持恐怖主义国家”的黑名单。伊拉克战争后,美又指责叙为伊斯兰反美武装人员进入伊拉克提供通道并予以暗中支持。2004年5月11日美对叙实施经济制裁,随后又联手法国促使联合国安理会通过1559号决议,以图阻挠亲叙的黎巴嫩总统拉胡德延长任期,并要求叙军队撤出黎巴嫩。在这项决议的煽动下,黎国内分歧突显。2005年2月14日,黎前总理哈里里遇刺身亡,在黎巴嫩政坛和黎叙关系中掀起轩然大波。美立即召回其驻叙大使,矛头指向叙利亚。在各方压力下,叙于4月26日从黎撤回全部军队和情报人员,结束了在黎29年的军事存在。据1595号决议,联合国派出梅利斯领导的国际调查委员会就哈里里遇害案进行调查,并于10月20日提交初步调查报告,矛头仍指向叙利亚。美、英、法又推动安理会通过1636号决议,要求叙在联合国调查哈里里遇害案过程中予以全面合作。与此同时,美军以追剿伊拉克反美武装为由多次越过叙边境,或派飞机越境轰炸,打死打伤叙边防军人多名。据英国《泰晤士报》10月15日透露,美私下向叙提出如下要求:满足联合国哈里里遇刺案调查委员会的任何要求;停止干涉黎巴嫩内政;停止支持伊拉克反美武装;停止支持黎巴嫩真主党、巴勒斯坦哈马斯和杰哈德等伊斯兰武装组织。^①作为交换,美将和叙建立全面友好关系,确保其政权生存,并打开外国援助和投资之门。否则叙将面临国际制裁。该报认为,这类类似于两年前美国与卡扎菲达成的协议。此外,对记者提问“是否会对叙利亚使用武力”时,美国政要回答说:不排除任何选择。其目的非常明显:借哈里里遇刺案压制叙利亚停止对其邻国的伊斯兰反美激进派别的一切支持,全面配合美中东政策的顺利实施。11月

^①“美军打死叙利亚士兵攻入叙国境,称不合作即制裁”,
<http://news.sohu.com/20051016/n227212357.shtml>。

10 日叙总统巴沙尔发表讲话指出, 1636 号决议是“被针对叙利亚的阴谋而政治化的产物”, “旨在逼叙利亚按照他们的所谓民主模式进行政治、经济和社会改革”, 否认叙利亚与哈里里遇刺案有关, 但表示将与国际调查委员会全面合作, 同时强调合作的原则是“绝不允许对叙利亚的安全和稳定有任何损害”。与此同时, 叙展开外交行动, 争取阿拉伯世界和一些大国的同情和支持。^①在讨论安理会 1636 号决议时, 由于俄罗斯、中国和阿尔及利亚等国的坚持, 删去了有关制裁叙利亚的内容。面对美国咄咄逼人的压力, 叙利亚步步退让, 避免矛盾激化。先是从黎巴嫩撤军, 继而表示与国际调查委员会全面合作。但从巴沙尔的上述讲话看, 叙仍坚持一些底线, 不愿全面屈服于美。美叙关系如何演变, 值得关注。

四、反恐效果不彰, 大中东民主改造计划受挫。

“9·11”事件后, 美国发起世界范围的反恐战争。4 年后, 美国本土未再发生大规模的恐怖事件, 但在中东地区乃至世界范围内, 恐怖活动有增无减。尤其是英国伦敦、埃及沙姆沙伊赫以及约旦安曼先后发生的恶性恐怖连环爆炸案, 更令人震惊。

埃及总统穆巴拉克曾发出警告: 美国发动伊拉克战争将制造出 100 个本·拉登。事态的发展证明了这一点。法国外交部计划厅副厅长菲利普·埃雷拉在英国《生存》季刊(2005 年春季号)发表的《威胁的三个圈子》一文中指出: “每 3 名摩洛哥人当中就有 2 人, 以及更高百分比的约旦人都认为, 在伊拉克发生的针对美国人和西方人的自杀性炸弹爆炸事件是有正当理由的, 超过 10 亿的穆斯林对美国的政策强烈不满, 几亿穆斯林仇恨美国人。”^②法国《世界报》2005 年 7 月 27 日刊登让·马里·科隆巴尼的《与恐怖主义一起生活》一文, 他也指出美国入侵伊拉克加剧了伊斯兰武装分子的怨恨, 扮演了“恐怖主义征兵官”的角色。“数亿穆斯林电视观众将伊拉克每天都在进行的杀戮归罪于美

国”。^③

针对美国及其盟友的恐怖活动越反越多, 根本原因在于美国在中东推行霸权主义政策。美国在阿以冲突中一贯偏袒以色列, 压制阿拉伯国家和巴勒斯坦; 以编造的虚妄借口发动伊拉克战争并对伊实行军事占领; 以传播“民主”为名, 公然干涉阿拉伯国家内政, 激起阿拉伯和穆斯林民众的强烈不满, 为恐怖主义的发展壮大提供了沃土。在数以亿计的愤怒人群中不断产生“圣战者”和“圣战组织”, 他们走向极端就会实施恐怖暴力行动。

美国“大中东民主改造”计划难以推行。“9·11”事件后, 经过“反思”, 美国认为二战后 60 年来, 为了保持中东盟国的稳定, 牺牲了民主, 纵容了独裁, 结果导致中东成为反美恐怖主义的策源地, 只有实行民主才能从根本上消除恐怖主义。布什政府出台的“大中东民主改造计划”, 旨在向中东国家推行美式民主和自由体制, 要求其实行多党制、民主选举和“广场检验”(即让反对派不受限制地在广场上抨击政府)。该计划实为美国“反恐谋霸”总体战略的政策体现。阿拉伯国家并不拒绝民主, 也正在按照自己的方式和需要进行社会改革。但他们不愿不顾自身条件照搬美式民主, 更反对美国以促进民主为名干涉本国内政。所以, 这项计划一出台, 就遭到中东国家普遍的批评和抵制。^④广大民众从维护民族特性、伊斯兰教义、反对外国干涉出发, 予以反对; 执政者深知该计划将促使亲美民主派上台, 结果很可能导致伊斯兰原教旨主义力量得势, 危及自身政权, 因而予以抵制。对中东国家来说, 美国的大中东民主改造计划既是压力, 更是威胁。它们在压力下会加快改革步伐, 但同时又非常警惕地抵制外来的渗透、干涉和颠覆。中东一些国家已经、并将继续采取民主化改革措施。如埃及总统选举, 由议会确定单一候选人改变为多名候选人参选。有些媒体将此视为美国大中东民主改造计划的功绩。这种看法不符合实际。总统选举制度的变化, 完全是埃及审时度势, 独立自主采取的民主化改革措施。

^① 叙利亚宣布从黎阶段性撤军, 美以批评叙方“折中”, http://news3.xinhuanet.com/world/2005-03/07/content_2660642.htm。

^② “基地已不再是个组织, 演变成为一种社会现象”, http://news.xinhuanet.com/mrdx/2005-07/05/content_3177526.htm。

^③ “中东形势与美国困境”,

<http://www.globalview.cn/ReadNews.asp>。

^④ 杨福昌:《美国的“大中东改革计划”实现难》, 载《阿拉伯世界》2005 年第 5 期, 第 12 页。

五、美国中东政策不得人心，虽在策略和手法上进行了一些调整，但基本政策和战略重点没有改变。

伊拉克问题已成为美国在中东地区所面临的重大难题。伊拉克的未来走向已经并将继续对中东地区其他热点问题产生重大影响，也在相当程度上成为美国中东政策成败的关键。

(一) 事实表明，美国为发动伊拉克战争提出的“理由”，全是编造的谎言。美国前国务卿鲍威尔最近坦言，他在联合国阐述发动伊拉克战争理由时说的全是假话，对此深感懊悔。为了霸权利益，美国不顾伊拉克民众和美国士兵的死活发动了一场不义战争。加上随即发生的令人不耻的多起虐俘事件，使世人进一步认清美国政要整天挂在嘴上的“民主”、“自由”、“正义”、“人权”是何等虚伪。美在国际社会的可信度、号召力因此大减，对其软实力所产生的深远的负面影响不容低估。

(二) 美国在伊拉克驻扎了 13 余万士兵，花费近 3000 亿美元，付出了 2000 多士兵的生命，造成数以万计的伊拉克民众的伤亡，迄今仍不能改善伊安全形势，无法进行有效的政治重建，伊民众生活比萨达姆执政时还要艰难。美国国内民众对布什伊拉克政策的支持率降到了 35%。这又让世人进一步认识到，尽管美国综合国力、军事力量无人匹敌，但也有诸多的软肋，并不能为所欲为。

(三) 发动伊拉克战争时，美国的单边主义盛极一时，但伊拉克乱局又迫使美不得不求助联合国和大国的配合，其政策的单边主义性已明显收敛。

(四) 美国一度大肆宣扬“先发制人”战略，暗示在整治伊拉克后，还将入侵其他“邪恶国家”。现在它虽仍不时对一些国家发出武力威胁，但主要通过政治和外交手段解决问题。在稳定伊拉克局势之前，美难以再发动伊拉克战争式的“先发制人”军事行动。

(五) 美国在推翻萨达姆政权后，提出“大中东民主改造计划”，一时间剑拔弩张，杀气腾腾：要么接受美式民主，要么选择萨达姆的下场。事关民族命运，阿拉伯国家强调“绝不接受强加的计划，中东人民有权自己决定中东的未来”。面对重重阻

力，布什政府不得不承认在中东推行“民主”需要几代人的努力，从而放慢节奏，更换手法，收敛其强制施压的作派，更多采用柔性诱拉手段。

(六) 美国在中东遇到的困难和挫折并未超出其承受能力。美国现在的军费占 GDP3.74%；越南战争时美国军费占 GDP10%；朝鲜战争时占 14%。美军在伊拉克死去 2000 多人，引起国内反战情绪上升，但与越南战争和朝鲜战争时美军死亡人数相比，这个数字并不算大。有少数学者认为，美国将因伊拉克局势走向衰弱，这可能是夸大了美国的困难，低估了美国的承受能力。

(七) 自冷战结束后美国全面确立在中东的主导地位。其中东政策不得人心，激起阿拉伯——伊斯兰民众反美、仇美情绪上升，但凭借唯一超级大国强大的综合国力和军力，美在中东地区仍处于强势地位。它在中东的主导地位确有所削弱，但远未动摇，在相当长时间里也无可替代。中东多数国家的政府虽对美内心不满并保持警惕，但都极力保持与其良好关系。即使少数被美视为“邪恶”、“无赖”或“暴政前哨”的国家也尽量避免与美正面碰撞。

(八) 美国虽然对其中东政策作出调整，但只是手法和战术上的改变，其实质部分并无变化。美要全面控制中东地区，政策重点仍是：(1) 反恐、防扩散；(2) 遏制伊斯兰极端势力和打压“暴政前哨”国家；(3) 推行“大中东民主改造计划”。手段仍是大棒加胡萝卜，软硬兼施。

(九) 只要美国继续偏袒以色列，不能主导公正解决巴勒斯坦问题；继续军事占领伊拉克，对地区一些国家实施制裁或以武力相威胁；在防止大规模杀伤性武器扩散方面仍执行双重标准；继续以推行“民主”为由干涉地区国家内政、颠覆地区国家政权，阿拉伯——伊斯兰民众反美、仇美情绪就会更趋强烈，伊斯兰极端势力的群众基础会因此而日益壮大，恐怖活动可能越反越多；美国的大中东民主改造计划实难顺利实施，中东局势会长期紧张动荡，美国在中东也会遇到更多的麻烦，中东地区的热点问题将继续对美国的霸权主义构成牵制。

(责任编辑：马丽蓉 责任校对：杨 阳)