

安全研究

美国中东政策调整与中、美、阿关系互动

李伟建

摘要：迫于国际形势和国内外舆论压力，布什政府从2007年开始调整中东政策，把遏制伊朗作为政策重点。为此，美国重新扮演了巴以和平调解人的角色，主动缓和与阿拉伯国家关系。美阿关系的发展对正在积极参与中东事务的中国具有重要意义。未来中东仍是美国对外战略关注的重点，“美国因素”在中阿关系中会更加频繁，三者互动将更为密切。中国对中东问题的积极立场及对中东事务的主动参与，对于推动中、美、阿关系的良性互动将产生深远影响。

关键词：美国；政策调整；美阿关系；中美阿互动

作者简介：李伟建，博士，上海国际问题研究所西亚非洲研究室研究员（上海 200040）

文章编号：1673 - 5161 (2008) 02 - 0042 - 08

中图分类号：D371

文献标识码：A

一、美国中东政策：回归传统主义？

美国在“9·11”后推出了新的中东战略，即倡导基于军事实力与道义目标的外交政策。^[1]其主要内容一是强调军事打击恐怖主义，不惜发动战争来终止一些国家对所谓的恐怖主义的支持；二是推动民主化进程，试图用所谓的民主政权取代暴政和极权。美国国务卿赖斯曾就此表示，长期以来，美国在中东推行的是以牺牲民主换取稳定的政策——结果哪个都没有得到。今后美国将改变这一政策，积极推动中东地区的民主发展。然而近些年来的实践证明，根据这一战略制定的新中东政策，不仅依然“哪个都没有得到”，反倒“使中东问题雪上加霜”^①。

美国国防部前负责国际安全事务的助理部长、美国前驻沙特大使蔡斯·弗里曼历数了这些年来美国错误政策造成的恶果：美国可悲地落入了伊拉克的战略陷阱，至今无法脱身；美国实现了对伊拉克的军事占领，伊朗却实现了对伊拉克的政治占领；美国在伊拉克推行的“变革外交”催生了无政府状态与教派冲突并存的灾难性局面，即使当美国配合什叶派对逊尼派阿拉伯人进行压制和清洗以及后来当美国为摆脱自己一手造成的困境而拼命挣扎时，美国还是坚持以

^①参见英国《卫报》，2006年12月14日。

军事手段解决伊拉克的政治问题，从而排除了以政治手段解决政治问题的可能性。美国显然计划在伊拉克建立永久性的军事基地，从而实现对该国的持久占领，以图控制阿拉伯世界，但结果美国倒是成功地让伊拉克的逊尼派和什叶派阿拉伯人团结到了一起：他们都反对建立此类基地。此外，美国决定支持以色列镇压巴勒斯坦人的起义，而不是坚持通过斡旋达成巴以和平。此举损害了美国作为公正调解者的声誉，既没有为以色列带来和平，又助长了巴勒斯坦人中的伊斯兰极端主义者的气焰。美国与以色列联手，试图孤立并推翻民选的哈马斯政府，此举又令哈马斯不得不进一步投入伊朗的怀抱，并激化了被占领土上的巴勒斯坦人之间的武装冲突，促使以色列决定以武力或饥饿等方式令加沙巴管理当局屈服。巴以之间实现公正持久和平的前景变得越发渺茫。更有甚者，美国原本只想抓捕“基地”组织领导人并严惩庇护他们的塔利班分子，结果却愚蠢地把这次远征变成了对阿富汗的长期占领，目的是防止激进派穆斯林参与国家治理。然而，美国在阿富汗的干预行动招致了伊斯兰世界的反对，不仅让塔利班重新焕发了生机，还赋予了它名不副实的民族抵抗运动的色彩。美国还公然鼓励以色列打击黎巴嫩。这一举动不仅巩固了黎真主党与伊朗的关系，而且使真主党成为在黎巴嫩占据优势地位的政治力量。同时，由于黎巴嫩的代理战争不断，使叙利亚依然依靠伊朗，美叙关系无法摆脱僵局。

“以上这些错误政策导致了美国及其盟友的利益遭到灾难性损害，显然需要做出调整。”^[2] 迫于国际形势和国内外舆论压力，布什政府去年开始调整其中东政策，将其重点从伊拉克转移出去，“把遏制伊朗在中东地区的势力，当作了美国的重中之重”^①。与此同时，美国力图重新扮演起巴以和平调解人的角色，“安纳波利斯和会”就表明了此种意向。

这样的调整既有布什政府对过去几年美国中东政策的反思，也是迫于中东形势和国内政治变化的需要。布什政府把中东外交的重点转移到伊朗，一方面是因为布什在伊拉克问题上可以动用的国内外资源已经不多，驻伊拉克盟军纷纷撤离后，布什面临撤军的压力越来越大。自2007年初布什宣布调整对伊政策、向伊增兵三万以来，伊局部安全形势虽有所好转，但这并不表明美国已经能够完全控制伊拉克的局势。相反，伊拉克总体形势仍不明朗，导致动荡的主要根源依然存在。一方面，大选之年，布什不希望伊拉克问题成为民主党可以拿来对付共和党的一张牌。另一方面，伊朗与伊拉克之间扯不断的联系以及伊朗在伊拉克不断扩大影响力的现实令布什意识到，在伊拉克问题上，伊朗是绕不开的坎。“如果伊拉克到了处于激进的伊朗影响下的程度，那它就必须处于遏制之下。”^②

由于在遏制伊朗势力扩张方面美国与阿拉伯国家有共同利益，布什政府于2007年开始加强了与埃及、约旦以及沙特和其他海湾国家的接触，与这些国家达成了大规模军售协议。为寻求阿拉伯世界的支持，布什还缓和了要求阿拉伯国家进行“民主改革”的压力，刻意淡化了与阿拉伯国家的意识形态分歧。这不禁让人联想起20世纪八十年代初美国在伊朗伊斯兰革命胜利后采取的战略：与逊尼派为主的阿拉伯世界结成政治联盟，共同遏制伊朗势力在中东地区的扩张。美国推动召开安纳波利斯中东和会，很大程度上也是为了顺应阿拉伯世界要求解决巴勒斯坦问题的呼声，缓和阿拉伯国家对美不满情绪，挽回因推行错误的中东政策而受到严重损害

①参见美国《华盛顿邮报》，2007年8月26日。

②同上。

的形象，恢复其影响力，在遏制伊朗方面争取阿拉伯世界支持。

美国中东政策的变化究竟是一种战略回归还是策略性调整目前尚难定论，尤其是美国对伊朗的政策仍存在很大变数。尽管表面上布什仍对伊朗保持强硬态度，但布什政府被迫回到传统主义已是不争的事实。美国耶鲁大学高级研究员伊曼纽尔·沃勒斯坦认为，美国“国家情报评估报告”的出台，其实“是布什政府内部讨论的结果，是布什知晓和赞成的情况下做出了应该把报告公之于众的决定。”该报告认为，伊朗已于2003年秋终止了其核武器研发计划。这同时表明：“反战派在美国政府中比赞成对伊朗采取军事行动的一派强大得多，”^①也“使下一任美国总统和伊朗展开外交接触变得更加容易，特别是因为布什政府已经开始了接触。”^②值得关注的是，美国中东政策向传统主义回归的势头很可能在后布什时代将得以延续。在大选之年，连共和党的总统候选人都纷纷批评布什的外交政策，并都回避了布什世界观中最核心的部分，即“美国外交政治的主要目标应该是在海外传播民主”，声称将在处理全球事务时会采取不同的政策。共和党候选人迈克·赫卡比在美国《外交》杂志上撰文指出：“美国的外交政策需要改变风格和态度。”另一名共和党候选人米特·罗姆尼则批评布什政府“在穆斯林世界的外交不充分，没有一个地方获得了必要的关注度、资源和承诺。”^③美国战略与国际问题研究中心教授罗伯特·艾恩霍恩则表示，尽管新的共和党政府可能要比民主党政府更加谨慎，但“无论是共和党还是民主党政府都会更愿意和美国的敌人对话。”^④美国布鲁金斯学会中东问题研究中心在2007年发表的一项题为“恢复中东地区平衡”的研究报告也指出，为了保护美国在中东地区的利益，美国未来新政府将不得不寻求卓有成效的战略。鉴于使用军事手段是不能奏效的，美国应回到外交轨道上来，研究解决该地区问题的新办法，恢复中东地区的平衡，重振美国在中东的影响力。

如果从全球战略的角度看，美国中东政策的调整还反映出美国对其全球影响力下降、霸权地位削弱的的不安。尽管美国如今仍是军事、经济和政治总体实力占统治地位的唯一超级大国，但近来美国国内所谓的“美国衰退论”正被炒得沸沸扬扬。美国的次贷危机不仅在世界范围内引发了一场金融动荡，也加深了美国人对本国经济可能走向衰退的担忧。此外，中国、印度等一批新兴国家的崛起也令包括许多政府官员和社会精英在内的美国人感叹“美国统治世界的时代正在走向终结。”^⑤美国《新闻周刊》国际版主编法里德·扎卡里亚表示，美国面临的真正威胁不是来自全球化时代的失败者，而是来自全球化时代的胜利者；不是来自昨天的炸弹，而是来自明日的工厂。因此，“下任总统的关键任务是改变美国外交政策的重点，把重心从中东转向远东。”^[3]美国著名经济学家、麻省理工学院经济系经济学教授保罗·克鲁格曼也认为：“下届总统面临的最重大的外交政策问题与远东而不是中东有关。”^⑥种种迹象表明，美国重新审视

①参见美国《评论》双周刊，2007年12月15日。

②参见美国《纽约时报》，2007年12月16日。

③参见美国《洛杉矶时报》网站，2007年12月23日。

④参见美国《纽约时报》，2007年12月16日。

⑤这是美国外交学会会长理查德·哈斯在接受日本《日本经济新闻》专访时表达的观点。参见《日本经济新闻》，2007年12月12日。

⑥参见美国《纽约时报》网站，2008年1月4日。

其全球及在中东地区的长期安全利益并为之采取更为现实的政策正在成为一种趋势。

二、安纳波利斯和会：美阿关系回暖？

如上所述，由于推行了一系列错误的中东政策，“美国对该地区的霸权明显地大势已去，”^①美国与阿拉伯国家的关系也下降到了多年来的冰点。现在，美国政策出现了回摆迹象，布什从理想主义和对新保守主义的偏爱被迫回到现实主义或可称之为“新现实主义”的轨道上。^②布什在2007年7月提出召开中东和会的构想显然有试图缓和与阿拉伯世界关系的考虑。美国宣布向埃及和沙特等“可靠的”海湾国家出售武器计划，除了有遏制伊朗的战略需要外，也有修复与阿拉伯传统盟国关系的现实需求。

布什政府对阿拉伯国家的态度也有了较明显的改善，如在与叙利亚的关系上，布什政府一些官员公开向叙示好。据西方媒体披露，联合国独立调查委员会负责人泽格·布拉莫茨宣布叙利亚与黎巴嫩前总理哈里里遇害案无关是得到美国认可的。此外，美助理国务卿戴维·韦尔奇要求黎巴嫩出席安纳波利斯和会的代表塔里克·迈特里选举迈克尔·苏莱曼将军为黎总统。而不久前苏莱曼将军还被美国评价为亲叙利亚派，现在却被介绍为“中立的、得到一致认可的候选人。”^③美国国务卿赖斯2007年已经和叙利亚外长进行了两次会谈，美国还在最后一分钟争取到叙利亚参加安纳波利斯中东和会。

在巴勒斯坦问题上，布什已在安纳波利斯和会上承诺要在2008年底前促成巴以签署和平协议，但哈马斯可能是一道难以逾越的障碍。布什政府已经将哈马斯定性为“恐怖组织”，但哈马斯通过选举上台，在当地拥有相当大的支持度，如今实际控制着加沙地带。美国若要持续推动巴以和平进程，就不能无视哈马斯及其所代表的相当一部分的巴勒斯坦民众这一现实，此举将可能引发巴勒斯坦内部新一轮冲突，和平进程也将再遭挫折。因此，不排除美将在哈马斯对和平进程的政策表现出一定灵活性后会默认阿巴斯与哈马斯重新实现和解的可能。

综上，美国中东政策的调整可以归纳为以下几个方面：1. 淡化与阿拉伯国家的意识形态分歧，缓和“中东民主化”压力；2. 修复与阿拉伯“温和国家”的关系，推动巴以和平进程，争取叙利亚等中间力量，孤立伊朗，打击地区激进和极端势力；3. 更多地回到外交轨道，通过对话而不是军事手段解决中东热点问题；4. 平衡各方力量，维持美国治下的地区稳定。

就阿拉伯国家而言，虽然这些年它们在一些中东问题上与美国的分歧依旧，矛盾迭起，安纳波利斯和会也还远未消除阿拉伯国家对美国中东政策的疑虑和不满，但阿拉伯世界与美国之间从来就不是一种简单的对立关系。事实上，多数阿拉伯国家仍将发展对美关系作为其外交重点，对美国平衡伊朗力量膨胀、推动巴勒斯坦问题解决上应发挥的关键作用仍抱有较大期待。阿拉伯国家同意出席安纳波利斯和会，一方面是因为解决巴勒斯坦问题是其一贯的主张，而美

^①参见黎巴嫩《新闻》周刊，2007年7月30日。

^②参见德国《时代》周报，2007年8月2日。

^③参见西班牙《起义报》，2007年12月12日。

国是唯一拥有制衡巴以双方力量的仲裁者。另一方面也是为了借美国之力应对伊朗在本地区扩大影响力。此外，一些阿拉伯国家在经济上和军事上依然有求于美国的援助，海湾阿拉伯国家在安全上仍需要美国的保护。

一些海湾国家学者指出，海合会成员国与美国有着传统关系。自海湾战争以来，美国在这一地区已经存在了很长时间，双方在地区安全、能源和反恐问题上有共同利益。可以说，对美关系是海湾国家的重中之重。当然，这并不意味着双方的想法总是一致的。事实上，海湾国家与美国在许多问题上存在难以调和的分歧。但当前海湾阿拉伯国家对伊朗疑虑很深，对伊朗可能成为核大国更为担忧。它们认为，海湾国家国小民弱，没有能力对抗伊朗的挑战，不得不靠美国提供安全保护，接受美国在海湾的军事存在。这种局面短期内不会改变。^①综合分析可以看出，伴随着美国中东政策的调整，“9·11”以来美国与阿拉伯世界的紧张关系似乎开始出现一定程度的缓和。其原因是：一方面，布什政府迫于国际形势和国内政治压力，在一定程度上开始收敛其过度强硬的单边主义政策，暂缓了将自己的意志强加于阿拉伯世界——不管是追求传统的现实政治目标还是理想主义地促进民主。另一方面，阿拉伯国家在遏制伊朗势力扩张、维护地区力量平衡及自身安全方面对美国有所需求和期待也是主要因素。一些乐观的美国分析家由此认为，中东开始回归到典型的均势理论所阐述的一种状态：为了制衡日益上升的地区性威胁，弱国会向本地区以外的强国寻求结盟。这种盟友关系无关情感，而是关乎需求，以及强国满足其需求的能力。《华盛顿邮报》专栏作家、著名的时事评论员查尔斯·克劳塞默就曾表示，由于遭遇外来威胁，“温和派阿拉伯国家盟友”开始与美国建立密切联系。“因为伊朗—叙利亚—真主党—哈马斯轴心公然威胁所有这些国家，所以它们把美国看作对抗这一轴心的终极保护伞”^[4]。

然而，并不是所有的美国人都对此乐观。美国布鲁金斯学会会长、前美国副国务卿斯特罗布·塔尔博特在一篇题为《麻烦还在后头》的文章中指出，布什占领伊拉克的拙劣之举，以及他在第一任期中傲慢地漠视国际机构和舆论等负面影响在全球至今未消。“而其盟友对美国管理自身力量和利益的信心也严重动摇，下届美国总统将承担起应付任何一届白宫新主前所未有的最困难、最危险和最复杂的外交政策挑战的责任。”事实上，就像布什的中东政策调整究竟在多大程度上代表了美国中东战略向传统主义回归仍需进一步观察一样，美国与阿拉伯世界关系的发展也存在着不确定性。双方之间除了依然存在着文化和政治制度方面的深层次矛盾和历史积怨外，在当前中东热点问题上它们既有利益交汇，也有意见分歧。虽然阿拉伯国家反对伊朗在地区称雄，但同样也不愿看到美国独揽本地区事务。在核问题上，阿拉伯国家既支持美国压伊弃核，又反对美在核问题上实施双重标准；在伊拉克问题上，阿拉伯国家既不希望美国“民主改造”成功，又担心美撤军后伊拉克局势失控，进而威胁到地区安全；在中东和平问题上，阿拉伯国家既期待美国发挥关键作用，又对美国偏袒以色列的政策怀有戒心。就是这样一种既互有利益需求、又充满矛盾的状态构成了当前美阿关系的基本框架。双方一直在这一框架下互动，在多种力量之间追求某种平衡，并根据自身利益与形势变化调整各自的双边关系与外交政

^①参见美国《华盛顿邮报》，2007年11月16日。

策。近期，尽管美国对阿拉伯国家的利益需求增加，且双方关系出现回暖迹象，但基本框架未变。

三、新形势下的中、美、阿关系互动

显然，中东形势的变化和美国中东政策的调整是影响美阿关系发展的重要因素。美阿关系的发展对于与美国和阿拉伯国家都保持着密切关系、且正在越来越多地融入中东的中国具有重要意义。近年来，中、美、阿三方在中东事务中的互动大大增加，未来中东形势的发展以及美国中东政策的变化也将是影响三边关系发展和互动的重要因素。但三方关系的长期发展还需置于更广阔的国际形势发展的大背景下加以观察：

首先，如十七大报告所指出的那样，当前世界处于大变革、大调整之中。美国前国务卿基辛格也认为，国际体系正处于我们几百年来未曾见过的一个变化时期。这个时期的最大特点是，国际力量的消长变化加快。新兴大国崛起并形成一种强劲的势头，对长期以来一直由西方主导国际体系的格局造成冲击。而“经济一体化也一直在推动着全球力量平衡的变化，”^[5]许多重大国际事件都与经济和政治力量分配的根本变化有关。与此同时，非国家行为主体在增加，能源安全、恐怖主义、跨国犯罪、金融危机、气候变暖等全球性问题增多，世界各地的热点问题日益升温，各国独立化解新世界威胁的难度增加。“在今后数十年里，各国将越来越多地在形势逼迫之下为解决这些问题而展开合作。”^[6]

其次，美国的“单极时代”正面临越来越强劲的多极化发展趋势的挑战，美国在全球事务中的地位有所下降。在中东，美国虽然仍占主导地位，但其影响力和控制力明显下降。美国战略家、前国家安全顾问布热津斯基 2007 年 6 月 15 日在接受美国公共广播公司采访时表示，美国虽然仍是唯一的超级大国，但其领导地位正在中东经受着考验。美国在中东所做的一些事情正在促成整个地区范围的一场可能的“爆发”。如果这场“爆发”失控，美国到头来就可能会在今后许多年里陷入一场冲突。布热津斯基认为，在这个世界上单独行动是注定要陷于孤立的，甚至还会陷入可能会带来崩溃的长期战争。因此，未来美国将继续调整其战略和政策，在国际和中东事务中更多地寻求与世界和地区大国的协调与合作。

再次，俄罗斯、印度及日本等欧洲和亚洲主要大国正在加大对中东的战略关注和投入，在政策上与美国保持一定距离的同时，加强与中东国家的协调，以争取战略主动，扩大外交回旋余地。中东国家则顺势展开积极灵活的多边外交，借助其他大国力量对美国进行战略平衡。这一发展趋势客观上对美国的单边主义形成了牵制，一定程度上促使了美国中东政策的调整。我们看到，在巴以，伊拉克和伊朗等中东热点问题上，国际社会的介入越来越多，而美国也比以前更多地试图与国际力量协调乃至寻求帮助。中东虽然在短期内无法构建出有效稳定的大国互动框架和国际合作机制，但解决中东问题的多极化格局显然已初露端倪。

最后，中国与世界的关系正在发生历史性变化，成为牵动国际关系发展的重要因素。随着经

济的持续发展和综合国力的不断提高，中国对国际事务的影响力大大上升，在重大国际事务中的作用不断增加。同时，国际社会对中国的需求在加大，期望和要求在提高。中国已经参与了世界许多重要的多边机制，并在其中发挥着积极的作用。此外，随着国家战略利益的拓展，中国也必然要参与利益所涉地区的区域环境塑造，成为推动区域稳定的建设性伙伴。鉴于中东对中国的重要性及中东问题的全球性日益突出，未来中国越来越多参与中东事务已是大势所趋。

众所周知，美国因素在中国与中东国家关系中始终占有重要位置，但是在过去相当长一段时期里，美国因素一直是中国处理中东问题和与阿拉伯国家关系的难点：一方面，中美关系向来是中国对外关系中的重中之重，但中美在中东问题上存在看法上的分歧，且美国所谓的“问题国家”与中国都保持着良好关系，美国对中国介入中东有极大的戒心；另一方面，阿拉伯国家与美国的矛盾加深，希望中国作为一支抗衡力量来制约美国在这一地区空前巨大的影响，“这种愿望加深了对中美两国在中东地区竞争的看法。”^①此外，中国在中东事务中的话语权不足，经验和手段不够丰富，也在一定程度上制约了中国在中东发挥更为积极的作用。

如今，制约三边关系互动的的基本因素依然存在，但形势已经有了很大变化，各方看问题的方法也有所改变：第一，在应对包括中东问题在内的全球性问题上，国际合作越来越成为各国的共识。对于中国参与中东事务，美国的态度已经出现了从防范和阻拦到欢迎甚至期待中国发挥更积极作用的转变；第二，中美关系近年来有了很大的发展，双方互信增加。美国著名中国问题专家、美国海军战争学院亚太研究部主席乔纳森·波拉克教授指出：“目前中美之间的交流沟通方式和渠道，双方领导人的互信，都是超越政府的官方性的，情况与十年前相比已经迥然不同了。”^②第三，中国对于参与中东事务的态度有了积极转变，对处理好中、美、阿三边关系互动充满了信心。事实上，中国已将中东视为一个运筹大国关系和发挥建设性作用的重要平台。

四、结语

目前，中国已经参加了与中东问题相关的几乎所有的多边外交活动，在达尔富尔问题的三方机制和伊核问题的 5+1 机制中均扮演了重要角色。中国与阿盟共创的“中阿合作论坛”机制正日趋成熟和完善，中国和海湾合作委员会的合作也越来越务实和富有成效。从形势发展看，在未来相当长时期里，中东仍是美国对外战略关注的重点，“美国因素”在中阿关系中将进一步凸现，三者互动将更为密切，而中国对于中东问题的积极立场以及对中东事务越来越多的参与对于推动中、美、阿关系的良性互动无疑具有非常重要的意义。

①这是美国莱斯大学贝克研究所中东事务研究员，马蒙·范迪 2005 年 7 月在上海国际问题研究所与贝克研究所共同举办的学术研讨会上发表的观点。

②参见香港《中国评论》，2007 年 10 月。

[参考文献]

- [1] 汤姆·巴里. 向美国外交政策新大战略过渡[J]. 外交政策聚焦(美国), 2004-12-13.
- [2] 蔡斯·弗里曼. 美国对外政策与阿拉伯世界[J]. 全球主义者(美国), 2007-08-22.
- [3] 法里德·扎卡里亚. 胆怯的超级大国[J]. 新闻周刊(美国), 2007-12-12.
- [4] 斯特罗布·塔尔博特. 麻烦还在后头[N]. 金融时报(英国), 2008-01-05.
- [5] 菲利普·斯蒂芬斯. 针对世界秩序的变化全球需要作出的反应[N]. 金融时报(英国), 2007-11-30.
- [6] 布伦特·斯考克罗夫特. 可有可无的国家? [J]. 国家利益(美国), 2007/7-8.

The Adjustment of the U.S. Mideast Policy and Its Implications on Interactions among China, US and Arab Countries

LI Weijian

Abstract The US began to adjust its policy in the Middle East in 2007 due to the regional security tensions and domestic pressures, and containing Iran has become the policy focus of Bush's last year in the White House. To achieve that purpose, the US not only renewed its mediating role in the Middle East peace process but also took measures to improve its relations with Arab countries, which will have significant implications on China's Middle East policy. In the near future, the Middle East will still be the strategic focus of the US, and American factor in Sino-Arab relations will be prominent and the interactions among the three will be more frequent. China's active participation in the Middle East affairs will greatly promote positive interactions among the three.

Key Words The US; Policy Adjustment; US-Arab Relations; Interactions among China, The US and Arab Countries

(责任编辑：马丽蓉)