

地区动荡与治理

新一轮中东动荡期形势评估

田文林

摘要：经过中东剧变数年发酵，动荡已成为中东“新常态”。一是民主转型未能拯救中东，治理模式探索任重道远；二是地区博弈呈现“地缘争夺+教派冲突”的“新冷战”态势；三是“伊斯兰国”异军突起，中东地区体系根基动摇；四是美国既定战略部署被打乱，中东战略进退失据。中东已经进入新一轮动荡期，在可见的未来，这种状况短期内难以改观。

关键词：中东；治理模式；地区博弈；美国战略

作者简介：田文林，博士，中国现代国际关系研究院副研究员（北京 100081）。

文章编号：1673-5161（2015）02-0024-14 **中图分类号：**D8 **文献标识码：**A

中东剧变数年来，中东政治旧格局被彻底打破，并出现系统性崩溃的迹象。目前，中东国家民主转型基本失败，国家治理模式探索前景黯淡；地区博弈宗教化色彩加重，“地缘争夺+教派冲突”特征明显；“伊斯兰国”异军突起导致地区秩序根基动摇；美国既定战略部署被打乱，在中东进退失据。在可见未来，中东难以建立起新秩序，持续动荡将成为中东“新常态”。

一、探索中东国家治理模式任重道远

中东剧变以来，阿拉伯世界国内政治变化剧烈。如果说2011年是“政权更替期”，2012年是“民主转型期”，2013年是“转型异化期”，那么2014年就是“动荡加剧期”。中东剧变前，中东国家主要靠强人政治维护稳定与发展，但内部矛盾长期累积，加上西方的渗透和推动，最终突尼斯、埃及等国威权政体相继垮台，并启动“民主化”进程。然而，将“民主化”视为国富民强的制胜法

宝，实乃“缘木求鱼”，民主转型未能拯救中东。

从政治角度看，政治制度强调“集权”还是“分权”，主要取决于国家的发展阶段和面临的主要任务。发展中国家因面临任务众多，一般以集权政体居多。阿拉伯国家所面临的问题比其他国家更复杂，因此更需要确保集权和强政府。由此不难理解，为何中东强人政治和集权政体长期盛行。2011年，中东强人政权纷纷倒台，其真正弊端并非“集权”本身，而是当权者背离人民，使公权力变成权贵捞取好处的工具。因此，解决该问题，是在夺取政权后，用“革命者的专政”代替“反革命者的专政”，而不是从“集权”转向“分权”。强调分权制衡、多党竞争、个人权利的民主政治，恰恰是以牺牲效率为代价。换言之，中东民主转型实际就是个牺牲集权、将“菜刀磨钝”的过程。由此导致的必然结果，就是政局动荡和安全形势恶化。中东剧变前，阿拉伯国家当权者牢牢掌控军队、警察等强力部门，有能力为民众提供安全稳定等“公共产品”。随着威权政权垮台以及民主化启动，相关国家不同程度出现政党内耗、权力空转、安全形势恶化等新问题。埃及短短四年已历经两轮政府更替，尤其2013年7月，军方将穆尔西政府推翻并强力镇压穆兄会，导致该国教俗矛盾空前激化，极端分子以西奈半岛为基地，频繁针对军警发动袭击。利比亚在卡扎菲政权倒台后涌现出1700多支民兵武装，这些力量相互掣肘和征伐，导致政治过渡曲折艰难，当前该国出现了“两个议会、两个总理”的局面，制宪、总统选举等议程再次搁置。也门在哈迪政府上台后，始终未摆脱恐怖主义蔓延、经济崩溃、分离主义抬头等问题。2014年9月北部胡塞武装占领首都萨那，并在2015年1月占领总统府，使该国政府运行陷入瘫痪。叙利亚政局动荡演变为全面内战，并持续至今，造成10多万人丧生，仅2014年就有7.6万人丧生，为数年来最高纪录。突尼斯转型相对平稳，但也深陷各种政治势力博弈复杂局面，其间两位反对党领袖被暗杀，临时政府3次更迭。

从经济角度看，当初阿拉伯民众起身造反，谋求改善经济状况是重要动因，但导致“阿拉伯综合症”的根源是若干结构性问题，这些国家要想摆脱困境，需要对现行阶级结构和政治经济路线进行全面革命。但民主转型与生产关系变革实际上是“鱼与熊掌不可兼得”：如果要真正改善民生，实现经济和社会地位平等，就需要强行打破现行阶级特权，变革不合理的社会生产关系，而完成这些任务又需要强人统治和高度集权；如果要实行宪政民主，前提就必须默认现行政治经济秩序的合理性和合法性，不对现行经济和阶级结构进行根本性变革。换言之，民主转型非但无法解决阿拉伯国家面临的结构性问题，反而阻碍了真正变革的发生，由此决定了中东民主转型注定是“只开花，不结果”。

从实践情况看，由于缺乏治本之举，加上政局不稳，相关国家经济状况并

未好转,反而更加雪上加霜。埃及外汇储备从剧变前的 360 亿美元降至 160~170 亿美元,债务总额达 2400 亿美元,仅年息就达 282 亿美元,国际信用等级 5 次下调,埃及社会至少倒退 15~20 年。利比亚由非洲最富裕国家变成半失败国家,截至 2014 年 9 月,武装冲突导致 25 万人逃离家园,10 多万人逃离本国。该国 2013 年石油出口量降至不足产能的 10%,2014 年石油生产几乎完全停止。突尼斯原本是“非洲经济优等生”,但剧变后经济持续下滑。GDP 增长率从 2010 年的 3.6%降至 2014 年的 2.3~2.5%;失业率从 2010 年的 13%增至目前的 15%。叙利亚经济更是元气大伤,据统计,叙经济恢复到 2010 年水平至少需要 30 年时间。总之,民主转型并未给中东国家带来繁荣稳定,反而引发严重的政治衰朽和经济恶化,出现更多的失败或半失败国家。中东治理模式探索陷入困境。

迄今为止,阿拉伯世界几乎试验过世界上所有发展道路(资本主义、社会主义和伊斯兰主义),尝试过各种政治制度(威权政体、君主政体、议会民主制),但至今仍未找到适合发展模式。2011 年中东剧变和随后启动的民主转型,意味着阿拉伯国家已将“民主化”视为实现民族复兴的最大希望。然而,随着“阿拉伯之春”变成“阿拉伯之冬”,阿拉伯世界治理模式探索再次熄灭“希望之灯”。在此背景下,阿拉伯国家被迫重新探索治理模式。

当前中东转型国家出现了两种新趋势。一种是重回“强人政治”的趋势。最早爆发“阿拉伯之春”的突尼斯,民众开始怀念本·阿里时代,2014 年 10 月 23 日制宪会议选举中,曾在本·阿里时代担任外长及议长的埃塞卜西尽管已年届 88 岁,但在 12 月 22 日大选中当选总统。埃及 2014 年 6 月举行第二次总统选举,前国防部长塞西高票当选,埃及加快回归军人政治。第二种是政治极端化趋势。这种模式以利比亚、叙利亚等为代表,这些国家威权政体垮台或削弱后,国家陷入一盘散沙或全面内战的局面。在此背景下,各种极端宗教势力应运而生,异军突起的“伊斯兰国”更是试图颠覆现行秩序,建立“哈里发国”。《纽约时报》专栏作家弗里德曼将当前阿拉伯世界走势概括为“ISIS 模式”和“SISI 模式”,前者试图重建神权政治,后者则是重返军人统治。

此外,在那些暂时躲过中东“政权更替潮”的国家,也不同程度地面临低增长、高失业、政体脆弱等问题,尤其是继承问题日趋凸显。沙特国王阿卜杜

David P. Goldman, “Egypt’s Looming Economic Ruin”, *The Middle East Forum*, May 30, 2013.

Timothy Alexander Guzman, “Libya, A Nation in Despair”, *Global Research*, October 31, 2014.

Garikai Chengu, “Libya: From Africa’s Richest State Under Gaddafi, to Failed State after NATO Intervention”, *Global Research*, October 19, 2014.

Ramy Srour, “30-year War for the Syrian Economy”, *Asia Times Online*, November 8, 2013.

拉 2015 年 1 月以 90 高龄谢世，继任者萨勒曼也已 79 岁；阿曼苏丹卡布斯现年 73 岁且无任何子嗣；四度蝉联阿尔及利亚总统的布特弗利卡已 77 岁；苏丹总统巴希尔也已 70 岁。这些国家均面临继承危机，未来政局走向充满变数。

总体来看，中东国家这些年来始终没有处理好三大问题：一是秩序与发展的问题；二是少数与多数的问题；三是世俗与宗教的问题。要想找到一种能够有效解决上述问题的国家治理模式，显然任重道远，坎坷艰难。

二、呈现“地缘争夺+教派冲突”的“新冷战”态势

中东剧变前，该地区群雄并立，主要体现为温和与激进两大阵营博弈（实际是亲美与反美阵营）。2011 年中东剧变后，其权力格局重新洗牌，温和阵营中的突尼斯、埃及、也门等相继实现政权更替并陷入困顿，短期内无暇顾及地区事务。相较而言，沙特等海湾国家凭借“钞票换平安”，成功躲过“政权更替潮”，取代埃及成为阿拉伯世界“领头羊”。激进阵营中，由于内外势力联合干预，利比亚卡扎菲政权被推翻，该国陷入一盘散沙；叙利亚爆发全面内战，巴沙尔政权不可能重新恢复对全国的统治。相较而言，只有伊朗政体稳固，综合国力较强，加上伊朗在地区热点问题中敢于使用武力，与美国等西方国家关系也趋于缓和，伊朗地区影响力日趋提升。中东地区博弈日渐成为沙特与伊朗间的较量。有学者指出，“理解中东地区政治的最好框架，就是伊朗和沙特发挥主导作用的冷战态势。”

这种“新冷战”主要表现在各个领域：一是地缘政治争夺。沙特与伊朗将实力相对弱小的地区国家作为博弈战场和战略棋子，在巴林、伊拉克、黎巴嫩、叙利亚、也门等国展开代理人战争。二是油价战。沙特凭借 7500 亿美元外汇储备，以及第一大产油国地位，自 2014 年 6 月以来主动发起价格战，导致国际油价狂跌一半。沙特发动价格战，主要目的是为了保持市场份额，但削弱伊朗也是动因之一。伊朗此前遭西方严厉制裁，石油收入从 2011 年 1150 亿美元降至 2013 年 620 亿美元，经济在 2012 年和 2013 年连续负增长，现在油价“跌跌不休”，使伊朗经济雪上加霜。三是安全领域，2014 年 12 月 9 日，沙特为首

F. Gregory Gause, III, *Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War*, DC: The Brookings Institution, 2014, p.1.

Ali Hashemm, "Saudis, Iranians Benefit from Houthi Attack on Sanaa", *Al-Monitor*, September 24, 2014.

Michael Snyder, "Who Is Behind the Oil War and How Low Will the Price of Crude Go in 2015?" *Global Research*, January 2, 2015.

的海湾国家宣布将成立联合海军部队，目的就是应对“伊斯兰国”和伊朗的威胁。四是媒体战。伊朗媒体频频指责沙特。2014 年 9 月 6 日，伊朗《宇宙报》（کیهان）发文，谴责沙特家族借伊斯兰之名获得统治合法性，称沙特王室是穆斯林的敌人，并已到垮台之时。哈梅内伊在革命卫队的代表阿里·萨义德指责沙特资助“伊斯兰国”，在伊斯兰世界制造冲突，目的是毁灭伊斯兰世界。沙特也频频指责伊朗。2014 年 10 月 20 日，沙特外交大臣费萨尔公开宣言，在中东地区，“伊朗是问题的一部分，而不是解决问题的一部分”。另据据维基解密称，沙特高官曾向美国建议军事打击伊朗，并曾派特使与俄谈判，以采购俄石油换取俄中止对巴沙尔政权和伊朗的支持。

需要指出的是，沙特与伊朗的内政外交均有较重宗教色彩：沙特王室长期与瓦哈比教派结盟，沙特国王也以“两大圣地监护者”和伊斯兰世界领袖自居；伊朗是最大什叶派国家，1979 年革命后实行“教法学家统治”，并对外“输出伊斯兰革命”。由此，双方博弈兼有“地缘政治+教派冲突”的双重性质。

总体来看，伊朗与沙特间的“新冷战”导致地区形势更趋动荡。

一方面，地区国家教派矛盾升温。中东多数国家都是逊尼派与什叶派混居，但教派矛盾并不突出，至少不是主要矛盾。随着中东局势日趋失控，中东各国的部族、教派等原生性矛盾普遍升温。尤其沙特与伊朗地区争夺，使上述矛盾火上浇油。在伊拉克，掌权的什叶派领导人大多与伊朗关系密切；沙特则竭力扶植伊拉克的逊尼派势力。“伊斯兰国”兴起后，伊朗主动派遣精锐部队入境助阵伊拉克政府军，黎巴嫩真主党也宣称将在伊拉克对伊斯兰国发动五倍于在叙利亚的军事打击。“伊斯兰国”反过来也公开对真主党宣战。叙利亚自 2011 年陷入动荡后，已成为两大教派矛盾激化的“交汇点”和“辐射源”：巴沙尔政权得到伊朗等什叶派势力的力挺；叙反对派则得到沙特、土耳其等逊尼派国家的支持。即使面临“伊斯兰国”威胁，沙特和土耳其等国仍将“巴沙尔下台”作为优先目标。在黎巴嫩，围绕“支持还是反对巴沙尔”，黎巴嫩国内教派矛盾激化。真主党出兵帮助巴沙尔政权，其他教派将其视为伊朗代理人。利比亚北部城市的黎波里支持和反对叙利亚政府的派别频频发生冲突，造成大量人员伤亡和财产损失。在也门，伊朗支持北部什叶派背景的胡塞武装，支持其于 2014 年 9 月占领首都萨那；沙特则支持南部逊尼派势力，该国形成胡塞武装对阵逊尼派部落武装及“基地”组织的局面。总体看，这种以教派冲突为底色的地区

“Saudi Obfuscation: Who Is the Problem and Who Is the Solution?” *Tehran Times*, October 20, 2014.

Matthew Levitt, “As Various Actors Circle Iraq, ISIS Faces Foreign Foes”, *Syria Deeply*, July 1, 2014.

“It’s Time to Get Rid of Assad”, *Arab News*, September 26, 2014.

矛盾，比单纯的国家利益争夺更难化解。

另一方面，以色列成为“鹬蚌相争”的最大受益者。以色列长期处在阿拉伯世界的包围中，最希望伊斯兰世界陷入内讧，无暇或无力对其围堵。中东剧变数年来，中东温和与激进阵营内斗加剧，使相关国家地缘版图碎片化趋势日益明显，由此使以色列地缘环境日趋改善。在此新背景下，以色列因掣肘减少而在中东日趋肆无忌惮。2014年7月8日，以色列以几名以色列少年被害为由，对加沙发动为期50天的“护刃行动”，造成巴方2145人死亡，6万民宅被毁，逾10万人无家可归，加沙经济损失超过44亿美元，加沙重建费用4倍于加沙的GDP总值。以色列还关闭阿克萨清真寺，拆毁被认为参与恐袭的嫌疑人住所，数次批准新建犹太人定居点、枪杀巴勒斯坦政府部长。2011年以来，以色列还数度对叙利亚境内的军事和民用设施发动空袭，完全无视叙国家主权。欧盟外交高级代表莫格里尼就表示：以军过度使用武力“令人担忧”。

伊朗与沙特间的地区博弈并非一成不变，而是随着形势变化时急时缓。当前，随着“伊斯兰国”威胁增大，沙特与伊朗进行有限合作的必要性大增，双方关系出现松动迹象。2015年1月23日，伊朗外长扎里夫亲赴利雅得，出席沙特国王阿卜杜拉的葬礼。此前一天，伊朗总统鲁哈尼致电沙特新国王萨勒曼，希望进一步改善双边关系。总体来看，双方结构性矛盾依旧，对地区热点问题的立场针锋相对，双方冲突面显然大于合作面，博弈仍是双方关系的主基调。

三、“伊斯兰国”异军突起中东地区体系根基动摇

中东剧变以来，中东出现政治保守化和极端化趋势：2011年中东剧变导致穆巴拉克、卡扎菲、巴沙尔等世俗民族主义政权垮台或削弱；在接连下的民主转型中，“穆斯林兄弟会”、“光明党”、“复兴党”等温和伊斯兰运动风光一时；随着中东乱局进入深水区，温和伊斯兰势力黯淡退场，主张恐怖暴力的极端宗教势力后来居上，其代表性力量就是2014年6月异军突起的“伊斯兰国”。

与其他极端恐怖组织相比，“伊斯兰国”具有四个新特征：**一是政治野心更大**。早在2006年成立“伊拉克伊斯兰国”（“伊斯兰国”的前身）时，该组织就确定了在伊拉克和叙利亚建立跨境逊尼派国家的设想。目前，“伊斯兰国”控制了近20万平方公里土地，并公开宣布建国。**二是政策更极端**。“伊斯兰国”主张严格恪守伊斯兰法，禁酒，禁止音乐，禁止看世界杯。在占领区严禁饮酒、

Richard Becker, "Terror Carried out by a Terrorist State: Why Israel Wanted a Ceasefire Now?" *Global Research*, August 6, 2014.

听音乐等活动，下令对数百万适龄女性行割礼，对通奸罪施以石刑，并屡屡用绑架勒索、斩首、杀戮、活埋等血腥方式对付“异教徒”和俘虏。“伊斯兰国”的极端做法，甚至连“基地”组织都无法容忍，“基地”领导人扎瓦赫里竟指责“伊斯兰国”是“极端恐怖主义组织”。三是**财源更充足**。“伊斯兰国”通过收取保护费、走私、绑架、抢劫银行、接受海湾国家捐助等方式，总资产近 20 亿美元，成为“世界上最有钱的恐怖组织”。据估计，“伊斯兰国”每月有 5000 万美元石油收入。另据报道，“伊斯兰国”每月总收入为 1 亿美元。四是**战斗力更强**。“伊斯兰国”创立初期，只会安放路边炸弹，无力与美军或伊军正面相抗。但经过叙内战熏陶，该组织总人数已达 2 万~3.1 万，并能够娴熟运用各种轻重武器，实施地面群组协同作战。加之深受极端宗教思想影响，作战意志坚决，是“最难缠的恐怖分子”。该组织虽不能真正成事、彻底改变中东秩序，但也不会被轻易剿灭。在相当长时期内，“伊斯兰国”将成为影响中东政治走势的重要组成部分。“伊斯兰国”搅局将使本就脆弱动荡的中东秩序根基动摇，日趋陷入功能紊乱之中。

(一) 主权国家体系面临重大挑战。

中东地区秩序基础十分脆弱。一战后，英法依据 1916 年秘密达成的《赛克斯-皮科特协定》，将阿拉伯世界划分为若干“委任统治国”。这种由外部大国强加的主权国家秩序先天不足，试图颠覆和重组地区秩序的诉求始终不绝。2011 年中东剧变后，叙利亚、利比亚等国相继陷入乱局，加上此前伊拉克政局动荡，中东维护主权国家体系的力量明显削弱，教派、部族势力则日趋抬头。2014 年 6 月异军突起的“伊斯兰国”，对中东现行秩序形成前所未有巨大冲击。该组织宣称，其目标之一就是摧毁《赛克斯-皮科所协定》划定的边境和国家，并扬言在五年内占领整个中东、非洲东部、中部和北部、欧洲的伊比利亚半岛、黑海东部、南部和西部，亚洲中部和西部（包括印度大部甚至是中国西部地区），建立一个“哈里发帝国”。这一政治野心得到巴基斯坦、阿富汗、印度、马尔代夫、新加坡、印尼、菲律宾、马来西亚等国不少极端

“Islamic State Battles for Syria’s Oil Wealth”, *Iranian Diplomacy*, July 30, 2014.

Yochi Dreazen, “ISIS Uses Mafia Tactics to Fund Its Own Operations Without Help From Persian Gulf Donors”, *Foreign Policy*, June 16, 2014.

“Islamic State battles for Syria’s Oil Wealth”, *Iranian Diplomacy*, July 30, 2014.

Brian Katulis, Hardin Lang, and Vikram Singh, “On the Brink: Managing the ISIS Threat in Iraq”, Center for American Progress, June 17, 2014.

As-Safir, “ISIS’s Political Islam the Latest Arab Tragedy”, *Al-Monitor*, June 29, 2014.

组织的支持。虽然这种狂妄想法难以实现，但“伊斯兰国”打破叙伊两国边境并自行建国，并力主重划中东版图，使已维系近百年的中东主权国家体系根基动摇。

首先，伊拉克“一分为三”可能性增大。伊拉克是当年英国殖民者制造的“人造国家”，是由奥斯曼帝国三个行省（巴士拉、巴格达、摩苏尔）拼接组成，人口相应由阿拉伯什叶派、阿拉伯逊尼派和库尔德逊尼派构成。2003年萨达姆政权被推翻后，三大教派矛盾日趋由隐性转向显性。马利基自2006年上台连续执政8年，推行宗派主义政策，进一步加大教派分歧。当前兴起的“伊斯兰国”，与什叶派和库尔德人势不两立，其为了彻底搅乱伊拉克，刻意煽动伊拉克教派仇恨，占领区内摧毁“异教徒”清真寺和圣迹，使伊拉克教派矛盾更趋恶化。目前，什叶派、基督徒和其他少数教派纷纷从“伊斯兰国”占领区逃离，其他地区的逊尼派居民也遭什叶派驱逐，伊拉克出现了类似种族清洗的迹象。目前，北部库尔德地区使用库尔德斯坦旗帜，南部城市巴士拉也设计出自己的旗帜。由于伊拉克政府短期内无力消灭“伊斯兰国”，由此使得伊拉克无望恢复统一，很可能沿着自然和历史界线形成三足鼎立的分裂局面。

其次，叙利亚同样面临分裂前景。叙利亚种族和教派林立，结构比伊拉克还要复杂：从种族构成看，包括阿拉伯人、库尔德人、亚美尼亚人、土库曼人和吉尔吉斯人；从宗教信仰看，87%居民信奉伊斯兰教（逊尼派占60%，阿拉维派占12%，逊尼派库尔德人占10%，德鲁兹派占5%），还有13%信奉基督教。叙利亚陷入全面内战后，巴沙尔政府日趋失去对全国的掌控，只占据大马士革和拉塔基亚等什叶派聚居区，东北部库尔德人早已高度自治，各种逊尼派反政府武装（包括“伊斯兰国”）则占领其他地方。当前“伊斯兰国”将叙利亚作为扩张重点，不仅打通叙伊两国边境，并仍在不断扩张领土，再加上西方和部分地区国家仍将推翻巴沙尔政权视为己任，因此巴沙尔政府无力恢复过去统治，叙地缘版图碎片化已成定局。

此外，中东其他国家的分离势力也蠢蠢欲动。如也门南部重新出现南北分离呼声；利比亚的黎波里塔尼亚、昔兰尼加和费赞三部分旧怨复燃，分离倾

Tufail Ahmad, "Growing Support for the Islamic State (IS) from South Asia to the Far East", *MEMRI*, September 10, 2014.

Abigail Hauslohner, "With the Rise of Islamic State, Iraq Is Splintering along Religious and Ethnic Lines", *The Washington Post*, September 30, 2014.

Leslie H. Gelb, "Best Hope for Iraq is a Loose Confederation", *New York Times*, October 17, 2014.

Ramzy Baroud, "South vs. North: Yemen Teeters between Hope and Division", *Foreign Policy*, October 16, 2013.

向增强。这其中，最值得关注的，就是库尔德人问题日渐凸显。库尔德人是中东人口最多的四大民族之一（其他三个民族是阿拉伯人、波斯人、土耳其人），但迄今没有独立建立国家。因此，库尔德人谋求独立的运动一直延绵不绝。中东剧变和当前“伊斯兰国”兴起，为库尔德独立运动提供了难得契机。伊拉克库尔德地方政府早已高度自治，并向 38 个国家派驻各种层级的“外交代表”。当地出售的“库尔德斯坦”地图，版图涵盖伊拉克、土耳其、伊朗、叙利亚多个国家。2014 年 6 月“伊斯兰国”兴起后，伊拉克库尔德地方政府乘乱占领石油重镇基尔库克，地盘一夜间扩大 40%。同时，为伊朗和部分西方国家遏制“伊斯兰国”扩张势头，向库尔德地方武装提供武器，土耳其也开始培训库尔德“自由战士”，这些举措客观上增强了伊拉克库尔德武装的实力。在叙利亚，随着“伊斯兰国”兴起，尤其围困科巴尼，促使叙利亚库尔德人与伊拉克库尔德人联手反击，武装力量日趋壮大。土耳其政府也悄然转变态度。“正义与发展党”发言人切利克称：“对土耳其来说，以前，独立的库尔德国家是引发战争的原因，但现在没人有权再说这样的话了。”

（二）地区恐怖主义势力连点成片，反恐成为中东新难题。

中东地区恐怖活动一直十分猖獗。中东剧变后，中东国家转型不畅，地区安全真空增大，为恐怖活动滋生、蔓延提供了丰厚的土壤。“基地”等恐怖组织乘机扩大活动范围，并着重在“三不管地带”（如利比亚东部、马里北部、埃及西奈半岛及叙利亚部分地区）建立活动据点，使此前一度收敛的恐怖主义重新壮大。当前兴起的“伊斯兰国”以叙利亚和伊拉克为基地，将整个西亚北非的极端势力连点成面：自东向西，出现了阿富汗塔利班、巴基斯坦塔利班、也门“基地组织阿拉伯半岛分支；黎凡特地区的“伊斯兰国”、北非“马格里布基地组织”，利比亚“利比亚伊斯兰战斗团”、尼日利亚“博科圣地”和索马里“伊斯兰青年党”等恐怖极端组织。据英国广播公司调查，2014 年 11 月，全球有 5000 多人死于“圣战者”之手，其中“伊斯兰国”就造成 2000 多人死亡。“伊斯兰国”肆虐的重灾区伊拉克 2014 年共有 15,538 人丧生，比 2013 年的 6522 人增加一倍多。另据联合国驻伊特派团统计，2014 年伊拉克有 12,282 人死于暴力，其中约 8500 人死于 6 月份“伊斯兰国”占领摩苏尔之后。

“伊斯兰国”野心大，实力强，已取代“基地”组织，成为中东极端恐怖组织的“领头羊”和“策源地”。目前，埃及、突尼斯、利比亚、也门、沙特等国均有“伊斯兰国”支持者。埃及的“埃及土地上的哈里发战士”和“耶路撒冷支持者”先后宣布效忠“伊斯兰国”。“伊斯兰国”还得到“阿尔及利亚哈里

Chase Winter, “The Birth of Kurdistan? Not So Fast”, *The National Interest*, June 16, 2014.

发战士”、车臣反叛武装“迁徙者支持军”、尼日利亚“博科圣地”、巴基斯坦塔利班等组织的效忠，印尼“伊斯兰祈祷团”、菲律宾“阿布萨耶夫武装”、乌兹别克斯坦“伊斯兰运动”等暴恐组织也表示支持。据 CNN 报道，2014 年 6 月以来，“伊斯兰国”已争取到从阿尔及利亚到巴基斯坦的几十个组织的支持。受此影响，法国、加拿大、澳大利亚等西方国家频频出现“独狼式”恐怖袭击事件。

“伊斯兰国”等极端组织兴起后，恐怖与反恐的矛盾又成为中东的新难题。“伊斯兰国”现阶段目标是巩固在伊叙的统治，但下阶段目标就是征服相邻伊斯兰国家，其目标顺序首先是沙特，然后是伊朗，最后是罗马。这意味着沙特等海湾国家面临着直接威胁。在此背景下，沙特等海湾国家被迫调整政策，被迫将反恐列为优先任务，并采取措施，如停止经济资助，颁布反恐法律等。沙特、卡塔尔、阿联酋、巴林、约旦等 5 个君主国直接参与美国打击“伊斯兰国”的空袭行动。土耳其也改变低调政策，强调要加大对“伊斯兰国”打击力度。

在可见的未来，“伊斯兰国”仍难以被彻底剿灭。这意味着，在未来相当长的时期内，该组织仍将扮演“搅局者”角色，使中东局势持续动荡。

四、美国既定战略部署被打乱，中东战略进退失据

美国是影响中东政治的最大域外力量。美国外交政策走向的变化，直接影响中东格局的发展态势。2009 年奥巴马上台以来，美国外交政策呈现两大彼此相关的方向性调整。一方面，加紧在中东战略收缩。美国在中东十年反恐，结果陷入战争泥潭，软硬实力严重受挫，这迫使奥巴马政府反思中东政策，减少在中东战略投入。五年前，美国在海湾地区的总兵力为 2.3 万人，现在仅剩不到 5000 人。另一方面，加大战略东移和遏制中国力度。近十年来，中国等新兴大国借机加速崛起，美国日趋将中国视为最大竞争对手。正是基于这种考虑，美国转而对中国处处设防，未来 60% 的军力将部署在亚太地区。

然而，美国在中东的战略收缩是在中东局势仍是“夹生饭”背景下进行的。美国在中东减少投入，使中东权力格局失衡加剧，地区热点问题不断激化、升

Y. Carmon, Y. Yehoshua, and A. Leone, “Understanding Abu Bakr Al-Baghdadi and the Phenomenon of the Islamic Caliphate State”, The Middle East Media Research Institute, Inquiry & Analysis Series Report No.1117, September 14, 2014.

Joshua Rovner and Caitlin Talmadge, “Less is More: The Future of the U.S. Military in the Persian Gulf”, *The Washington Quarterly*, November 1, 2014.

温。2014 年 6 月兴起的“伊斯兰国”，屡屡斩首西方记者，显示其对西方具有强烈敌意。2014 年 9 月 22 日，“伊斯兰国”呼吁其成员和支持者，用任何方式或手段杀死美国人、欧洲人和支持美国反“伊斯兰国”联盟的国家公民。美国联邦调查局局长科米 9 月 26 日表示，“伊斯兰国”肯定将会设法袭击美国。民调显示，76% 的美国民众支持空袭“伊斯兰国”，45% 民众支持出动地面部队，如美国使馆遭袭，支持派地面部队的比例将达 72%。

在巨大内外压力下，奥巴马政府不得不改弦易辙，加大在中东的反恐投入。2014 年 8 月以来，美国先后对伊拉克、叙利亚境内的“伊斯兰国”目标持续空袭。奥巴马在 9 月 24 日联大演讲中，坦言低估了“伊斯兰国”的实力和威胁，并明确将“伊斯兰国”界定为“最危险的敌人”。国务卿克里、国防部长哈格尔、白宫事务主管丹尼尔等美国高官相继表示，美国的目标是使“伊斯兰国”丧失发动恐怖袭击能力，不再对美国和中东构成威胁。目前美国驻伊军事人员已达到 3100 人。美国还组建了 60 多个国家参与的反恐联盟。2014 年 8 月 8 日以来，美国和西方盟国对“伊斯兰国”进行了 2000 次空袭，但并没能阻止“伊斯兰国”扩张步伐。2014 年 2 月“伊斯兰国”武装只有约 2 万人，如今则超过 3 万人。

当前，美国在中东政策进退失据，面临若干结构性矛盾。

首先，硬实力不足与四面出击的困境。奥巴马政府矢志“战略东移”，表明其已将中国视为最大竞争对手；2014 年，美俄因乌克兰危机矛盾激化，美国又将俄罗斯列为主要打压对手；“伊斯兰国”在中东异军突起后，美国被迫加大在中东的反恐力度。奥巴马 2014 年 9 月联大发言中，将埃博拉、俄罗斯和“伊斯兰国”并列为“当今世界三大威胁”。美国面临对手越来越多，但美国应对挑战的实力和手段却日趋捉襟见肘。目前，美国陆军人数已从 57 万减少到 50.5 万，2015 年底还要减少到 49 万。如果国会不取消计划于 2016 年进行的自动预算缩减，美国陆军人数有可能减少到 42 万。在目标与能力严重不对称的背景下，美国不可能四面出击，同时应对多个战略对手。这使美国战略抉择难度加大。

其次，不愿在中东加大反恐投入，但又试图掌控中东局势的矛盾。数年来，奥巴马政府一直谋求从中东脱身。“重返中东反恐”与奥巴马政府此前的外交政

Brian M Downing, “Obama, Iraq, and the Gulf region”, *Asia Times Online*, November 19, 2014.

“Obama Pledges to Dismantle Islamic State in U.N. Speech”, <http://www.sfgate.com/world/article/Obama-pledges-to-dismantle-Islamic-State-in-U-N-5778516.php>. (2014-10-6)

Jim Sciotto, Jamie Crawford and Chelsea J. Carter, “ISIS Can ‘Muster’ between 20,000 and 31,500 Fighters, CIA Says”, <http://edition.cnn.com/2014/09/11/world/meast/isis-syria-iraq/>. (2014-10-4)

凯特·布兰宁：《空中——沙漠战》，载《外交政策》网站，2014 年 11 月 14 日。

策方向背道而驰，由此决定了奥巴马政府对打击“伊斯兰国”始终心存抵触。2014年6月“伊斯兰国”极端势力凸显后的两个多月内，奥巴马政府面对马利基政府的求援，迟迟未施援手，即便8月8日开始空袭“伊斯兰国”后，仍一再强调军事行动“有限”，并一再拒绝派遣地面部队参战。美国要想击败“伊斯兰国”，需要包括外交、情报、经济、政治乃至意识形态在内的综合战略，并需要费时很多年才能见效。有美国战争研究所学者认为，如果对“伊斯兰国”使用“摧毁”一词，意味着美国是在谋求综合性胜利，但目前美国的军事行动远远不足。目前美国半心半意的反恐战略，很难击败“伊斯兰国”。

第三，清剿“伊斯兰国”与遏制激进阵营之间何者优先的矛盾。美国在中东反恐主要依靠西方和地区盟友，但这些反恐盟友各怀心思，“出工不出力”。伊拉克安全部队饱受教派矛盾、贪污腐败、装备给养等方面的困扰，战斗力很弱。约旦和沙特等海湾国家国力薄弱，根本没能力与“伊斯兰国”正面对抗；埃及国内问题成堆，拒绝派兵参战；土耳其承诺派遣地面部队，但绝不肯深入叙伊腹地反恐。叙利亚“温和反对派”、库尔德“自由战士”及什叶派民兵等地方武装各有盘算，都想利用美国空袭实现自己的政治目标。数据显示，2014年12月美国进行了62次空袭，而美国盟友只在叙利亚实施了2次空袭。中东地区反恐力量难以形成合力，无法对“伊斯兰国”构成实质威胁。叙利亚和伊朗反“伊斯兰国”意愿最强、军力也相对强大，但美国却将其排除在反恐联盟之外。美国2014年9月还通过新法案，拨款5亿美元武装和训练叙“温和反对派”。这种夹带私货的反恐战略，难以有效清剿“伊斯兰国”。

第四，如何突破“反恐投入越多、留下烂摊子越大的”困局。美国多年倾其国力在中东反恐，但效果适得其反，极端恐怖势力反而更趋壮大。这充分表明，在反恐问题上，“高投入不等于高效益”，甚至可能“越反越恐”。因此美国决策者十分担心，如果美国在反“伊斯兰国”行动中投入过大，“用力过猛”，

John Johnson, “Obama: I Repeat, No ‘Ground War in Iraq’”, <http://www.newser.com/story/196035/obama-i-repeat-no-ground-war-in-iraq.html>. (2014-9-14)

Jon B. Alterman, “Rethinking Strategy toward the Islamic State”, DC: Center for Strategic and International Studies, September 17, 2014.

Shane Harris, “Obama’s Mission Impossible”, *Foreign Policy*, September 9, 2014.

Frederic Wehrey, “Five Hidden Risks of U.S. Action Against the Islamic State”, DC: Carnegie Endowment for International Peace, September 11, 2014.

Hassan Hassan, “Confronting the Islamic State”, DC: Carnegie Endowment for International Peace, September 11, 2014.

Patrick Cockburn, “Why Washington’s War on Terror Failed”, *Asia Times*, August 22, 2014.

会再次陷入中东泥潭。有美国学者认为，当年“基地”组织发动“9·11”袭击，目的就是刺激美国过度反应，深陷伊斯兰世界。但是，仅靠当前的“轻脚印”反恐战略（包括无人机反恐，动用特种部队进行精确打击等），很难对“伊斯兰国”这种“升级版”的极端组织构成致命打击。目前，美国反恐战略的唯一内容就是军事打击，即便削弱了“伊斯兰国”，也会增强“基地”组织、“支持阵线”和“呼罗珊”等极端组织的实力。到底何种反恐策略有效，美国该如何把握火候，恐怕至今仍心中无底。

奥巴马政府未来面临的一大考验就是：在“伊斯兰国”不断肆虐情况下，美国是否会重返中东反恐，甚至将战略重心再次转回中东？至少从目前迹象看，这种可能性不大。第一，这与美国的战略方向相悖。盖洛普 2014 年 2 月 20 日民调显示，中国首度取代伊朗，成为美国人心目中的“头号敌人”。正是基于这种考虑，美国才将战略重心转向亚太。“重返中东反恐”与奥巴马政府此前外交方向明显背道而驰。第二，美国实力不允许。由于软硬实力受损，目前美国已从头号超级强国，变成“半心半意的超级大国”。美国很难做到既在东亚围堵中国，在乌克兰遏制俄罗斯，还要在中东打击“伊斯兰国”。第三，美国其实并不愿将“伊斯兰国”彻底剿灭。“伊斯兰国”势力扩张严重威胁美国自身利益，但该组织很难真正形成气候，因此其适度存在反而对美国利大于弊，因为该组织搅局会使中东国家不得不更加依赖美国，并在中东地区形成相互制衡局面，从而为美国推行“离岸平衡”政策创造新的历史契机。就此而言，美国不愿将该组织赶尽杀绝。

五、小结

中东面临的挑战将是全方位的。从政治结构看，国家和地区治理模式均仍处在“旧秩序已经打破，新秩序尚未建立”的转型期。当前中东乱局很像奥斯曼帝国崩溃时期的情景，当前动荡只是中东地区系统性转型的前奏。有分析称，当前中东处于“新三十年战争”时期，当前“极有可能只是一场长期的、代价沉重的、你死我活的斗争的初级阶段；事件极有可能朝着更加糟糕的方向发展。”从经济结构看，几乎所有中东国家（以色列等少数国家除外）都处

Ross Harrison, “Defeating the Islamic State Militarily is Only Half the Battle”, *Middle East Journal*, October 3, 2014.

Richard N. Haass, “The New Thirty Years’ War”, July 21, 2014.

在全球产业链下游位置，很容易在全球性经济危机中受伤，2011年中东剧变已经证明了这点。即使那些高枕无忧的中东产油国，在页岩气革命的持续冲击下，也不得不靠“价格战”维系市场份额。这些产油国绝大部分收入依靠石油出口，这种“杀敌一万，自损三千”的做法，使产油国财政收入锐减，维系“高油价、高福利”模式的难度加大，“石油诅咒”和“荷兰病”症状显现。大而言之，这也是欧佩克全球影响力式微的前兆。中东产油国仅靠出口资源过好日子的时代逐渐过去，探索可持续发展模式势在必行。总之，中东地区和平与发展两大问题一个也没解决，相关国家未来面临的挑战任重道远。动荡将成为未来中东的“新常态”。

Assessment on the New Round of Middle East

Turbulence

TIAN Wenlin

(Tian Wenlin, Ph.D, Associate Researcher at China Institute of Contemporary International Relations)

Abstract After several years unrest, “turbulence” become the main characteristic of current Middle East situation. Firstly, democracy transformation fails to pave a new way for the Middle East states, and these states have to continue to search for the suitable governance model in the future; Secondly, gamble of regional power emerges as a New Cold War, which is “geopolitics competition plus sectarian conflict”. Thirdly, the rise of “Islamic State” shakes the basis of regional system. Finally, U.S.’s existing plan is disrupted and faces a dilemma. In the near future, Middle East will come into a period of turbulence.

Key Words Middle East; Governance Model; Regional Gamble; U.S. Strategy

(责任编辑：钱学文)