

美国推进中东民主的困境

——从伊拉克民主实践和哈马斯当选谈起

李伟建

内容提要 推进伊拉克和巴勒斯坦民主化进程是美国中东民主化战略的重点,但过去一年的实践证明,伊拉克的民主化进程并没有按美国的意愿发展,哈马斯的当选更令美国的中东民主战略陷入困境。美国有必要调整其战略和政策,否则很难预料美国和西方期待已久的中东民主化浪潮会带来何种结果。

关键词 美国中东民主困境;伊拉克民主;哈马斯当选

作者简介 李伟建,博士,上海国际问题研究所中东研究室研究员(上海 200040)。

Abstract Promoting the process of democratization is the focus of US strategy of democratization in the Middle East. The practice during the past year proves that the process of democratization in Iraq hasn't develop in accordance with the will of US and Hamas' winning in Palestine's election has put the US Strategy into predicament. US should adjust its strategy and policy, otherwise it would be difficult to expect the result of the democratization trends in the Middle East.

Key Words US Middle East Democratization Predicament; Democracy in Iraq; Winning of Hamas

自伊战后推出民主改造中东战略以来,美国一直将推进伊拉克和巴勒斯坦民主化进程作为战略重点。过去的一年,伊拉克步履蹒跚地按照美国设计的民主路线图完成了制宪进程和议会选举,但伊政局变化似乎并不以美国的意志为转移,什叶派势力的崛起以及同伊朗关系的迅速升温令美国深感不安。而伊斯兰抵抗运动(哈马斯)在2006年1月25日巴勒斯坦立法委选举中以压倒性优势战胜长期执政的巴勒斯坦民族解放运动(法塔赫)赢得选举,更令美国震惊。种种迹象表明,美国以“通过迫使中东地区那些民主制度的社会基础十分薄弱或根本缺乏的国家进行民主改革来遏制中东激进势力和恐怖主义”为重要内容的中东战略正陷入困境,“在这一地区宣传民主价值观有造成地区动荡的危险”的推断不仅没有被推翻,而且似乎正在得到验证。^①

—

冷战后美国政府将传播美国价值观和促进国外民主视为其全球战略的重要组成部分,形成所谓“全

球民主化”战略。为实现这一战略目标,美国除大力巩固由“民主国家”组成的西方联盟外,先是多方推动独联体和东欧“新生民主国家”实现向市场经济和“民主制度”的转轨,对坚持“极权制度”的国家则施加种种压力和制裁,迫其尽快向“民主制度”转变。在这一努力在很多地区取得一定成效的情况下,美国又把刚获独立的中亚国家作为其民主攻势的重点之一。在中东,伊拉克战争后,美国制定了一项从伊拉克入手,在政治体制、价值观念等诸多方面对阿拉伯世界逐步进行民主化改造的大战略。2003年11月6日,美国总统布什对美国“民主支持同盟”发表讲话,将美军在伊拉克的行动与美国同前苏联所进行的长达近50年的冷战相提并论,称美国花了几十年的时间和前苏联进行对抗,最终导致苏联崩溃,民主在全球取得了胜利。现在美国在伊拉克的行动,是美国推进新一轮全球民主化进程的开始,“美国必须在未来的几十年内在中东致力于促进民主进程”^②。当时美军在伊拉克进展顺利,布什踌躇满志,甚至“想在一个总统的任期内

^①美国《华尔街日报》2004年2月3日载文称:“过去认为,在中东这个石油蕴藏丰富的地区促进稳定的需求高于一切,即使这意味着与独裁者成为朋友也在所不惜,现在这种观点已不复存在,在这一地区宣传民主价值观有造成地区动荡的危险这一推断也被推翻”。

^②朱锋:“布什的‘新理由’,意识形态的‘新攻势’”,
http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2003-11/07/content_279486.htm。

改造伊拉克!”^①按照他的观点,“如果民主能够传播到中东及其他死气沉沉的专制国家,就会削弱伊斯兰圣战及其他形式的暴力激进主义根基”^②。事实上,过去几十年来,美国历任总统原则上都支持对外推行民主,但具体到中东地区,做法却大相径庭,对向提供石油、军事基地和其他经济与安全利益的盟友,美国总是网开一面。伊战后,布什总统打破此种局面,以“民主和平论”取代“中东民主例外论”。他认为,民主能给世界和平提供制度保障,中东也不应例外,只有让那些“无赖国家”、“失败国家”及“独裁国家”实现民主,才能从根本上保证美国的安全。

过去几年来,美国在推进中东民主化进程中所使用的手段可谓无所不用其极:开动宣传机器、支持和扶植反对派、提供资金和法律援助、帮助培训和派出竞选问题专家、直接以武力推翻“专制政权”或以“政权更迭”相威胁等等。对于作为“民主试验田”的伊拉克,美国更是对其倾注了极大的精力和心血。尽管安全局势始终十分严峻,但美国仍不遗余力地推进伊政治重建,不惜对什叶派和库尔德人施加巨大压力,迫使其承诺对宪法的主要缺陷进行修改,督促其在宪法修订过程中削弱伊拉克自治地区过多的政治和经济权力。布什总统在白宫举行的年末例行记者招待会上就伊宪法修正问题公开表示:“美国要监视这一过程并参与进去。”基于对大选后什叶派势力上升过快的担心,美国还“表现出了要把逊尼派保持在政治进程中的强烈愿望”^③。在美直接介入下,伊最终完成了制宪进程和议会选举,并组成了战后首届正式政府。

对巴勒斯坦,美国也将推进民主进程作为推进巴以和平进程的前提,要求巴民族权力机构必须进行包括选举新领导人、制定宪法、建立完善的司法和立法体系、建立财务审核机构等一系列改革。迫于美国的巨大压力,阿拉法特被迫提出诸如宣布成立临时内阁、批准基本法、撤换安全部队领导人以及内政和财政部长等一系列改革计划,并宣布2003年初举行总统大选。阿拉法特去世后,美国继续对

巴勒斯坦施压,布什总统在阿拉法特去世后与英国首相布莱尔共同举行的记者招待会上称,巴勒斯坦的命运掌握在巴勒斯坦人手里,“如果你们(巴勒斯坦)决定,你们不需要一个自由、民主的社会,我们就什么也做不了。”^④布什赢得连任后,一方面表示要继续推进和平“路线图”计划,另一方面也一再敦促阿巴斯为首的巴勒斯坦民族权力机构继续进行民主改革。这些都给哈马斯等伊斯兰教组织提供了加入政治主流的良机。^⑤自哈马斯精神领袖亚辛被暗杀后,新一代领导人正在崛起,且更加注重实效。他们已认识到,为获得权力,有必要改变策略,主动加入巴政治进程。哈马斯改变策略后即巴地方选举中取得了非常不俗的成绩。在2004年12月24日第一阶段地方选举中,哈马斯获得全部306个地方市政席位中的86席,仅次于法塔赫的166席。虽然整体上尚不如法塔赫,但首次选举中显示出的实力大大出乎人们的意料,是一支不能忽视的政治力量。

此后,哈马斯势力不断壮大,对历来处于主导地位执政党法塔赫构成了挑战。2005年12月15日,哈马斯终于在巴勒斯坦第四阶段地方选举中大领先于法塔赫。长年以来由法塔赫一党独大的巴勒斯坦政治格局终被打破。在西岸城市纳布卢斯,哈马斯获得73%的选票,赢得该地区15个地方行政官员席位中13席,剩余2席归于法塔赫以及独立候选人组成的联盟;在杰宁地区,哈马斯赢得8席,法塔赫及巴人民阵线联盟共获7席;在比拉地区,哈马斯也赢得72%的选票,处于绝对优势。相比之下,法塔赫的得票率仅在拉姆安拉高于哈马斯,也只领先3席。在2006年1月25日巴立法委选举中,哈马斯更是一举击败法塔赫,赢得半数以上席位,并将组建新一届政府。

可以说,伊拉克和巴勒斯坦的民主政治发展至少在形式上已按美国所设计的民主进程迈出了第一步,开始由一党专政朝着多元化方向转变,但其结果绝非美国所愿。伊拉克政局变化显然并不以美国意志为转移,其未来走向尚不明朗。而哈马斯的胜选不仅给深陷内部权力纷争的法塔赫以沉重一击,还为巴未来政治进程增添了新的变数,更令仍

①参见法国《焦点》月刊2005年12月特刊刊登的对在哈佛大学苏格兰著名历史学家尼尔·弗格森的访谈,题为《美国——精神分裂的帝国》。

②美国《纽约时报》2005年12月25日。

③《每日新闻》2006年1月2日。

④《广州日报》2004年11月14日。

⑤美国《洛杉矶时报》2004年11月14日。

将哈马斯视为恐怖组织的美国陷入困境。

二

透过近年来外界对美国中东战略的大量评估和分析,可以发现截然不同的两种观点:一种观点认为,布什的中东民主化战略终将被证明是正确的,中东地区已明显步入民主轨道,尽管尚有很多困难——阿富汗、伊拉克和巴勒斯坦最近举行的选举以及黎巴嫩的民众运动都表明了这一点。另一种观点认为,美国在该地区强行推进美式民主,激化了美国同阿拉伯-伊斯兰国家的矛盾,加剧了地区冲突,进一步激发了极端主义和恐怖主义思潮。阿拉伯激进分子纷纷汇集到伊拉克,使其有可能变为激进伊斯兰国家。被美国视为恐怖组织的哈马斯控制了巴政权,美国的中东民主化战略已陷入了困境。从中东局势的现状及其发展趋势看,后一种观点似乎正在得到验证。

美国苦心经营的伊拉克这块民主试验田,结出的却是一枚青涩的民主苦果,反映出伊民众的民族和教派意识远远超越了对国家的认同,新的政治结构完全建立在相互间存在着深刻矛盾的民族和教派基础上,潜藏着分裂的因素。“表面上,伊拉克政治权力结构一直按照民族、教派分配席位,权力分配照顾了各方的利益,但这却强化了民族和教派意识,削弱了国家政治意识,使政治分裂的可能性增大,为割据提供了条件”。^①

占据地域资源优势的库尔德人和什叶派希望独立控制本地区资源,引起逊尼派的强烈不满和抵制,加剧了原本就已错综复杂的民族矛盾和教派纷争,为内战埋下了隐患。

美国希望在伊拉克移植的民主不仅能够在伊生根,而且能在阿拉伯世界遍地开花。但阿拉伯世界对此普遍持悲观看法。认为伊新宪法中反映出美国分裂伊拉克的险恶目的,事实上已造成了伊分裂的政治基础,一些阿拉伯学者甚至称其为“布雷默”法。^②许多阿拉伯人担心这一宪法不仅将破坏伊领土完整,还会破坏其阿拉伯属性。因为根据新宪法的表述,伊拉克被分为库尔德部分和阿拉伯部分,

不再是一个完全的阿拉伯国家。阿拉伯国家对此一致表示反对。

事实证明,伊民主政治发展并没有以美国的意志为转移,大选后,伊拉克什叶派势力的不断崛起以及同伊朗关系的迅速升温已令美国感到了不安。最近在伊拉克发生的教派冲突,某种程度上就是美国不顾其历史、社会和文化现实,强行推行西方式民主改造所产生的恶果。

同样,被美国视为恐怖组织的哈马斯的崛起令那些试图以强力推进中东民主改造来削弱伊斯兰极端势力和恐怖主义的美国决策者陷入尴尬,至今无法接受民选结果,不承认哈马斯,拒绝与之打交道,并试图利用所掌握的各种资源,通过各种手段逼退哈马斯。令人不免担心1991年12月阿尔及利亚议会选举的一幕会重现。当时包括阿尔及利亚最大的原教旨主义组织“伊斯兰拯救阵线”在内的反对党派候选人首次被允许参加全国选举,当局期望这次选举将会使所谓的“民主制”尝试达到高潮。但第一轮投票结果对30年来始终执掌政权的阿尔及利亚民族解放阵线来说却是一个灾难,在231个议会席中,只赢得15席,被认为是原教旨主义政治组织的“伊斯兰拯救阵线”却获得188席。这样的结果大大出乎阿尔及利亚当局和一直在促进和策划阿民主进程的西方国家所料。对此,阿领导集团中出现两种意见:温和派想让原教旨主义者参与政治进程,“以使他们分担改革濒临崩溃的经济责任”;强硬派则表示反对原教旨主义者参政,主张发动一场旨在削弱伊斯兰原教旨主义在阿影响的运动。被当地舆论称为“政治仲裁者”的军队则站在了强硬派一边,从而使强硬派占了上风。军队为阻止“原教旨主义者”掌权,断然取消了第二轮选举,引起“伊斯兰拯救阵线”及其支持者的强烈不满和反抗,全国开始出现抗议活动和骚乱。1992年2月,阿最高国务委员会宣布全国实行紧急状态法。宣布“伊斯兰拯救阵线”为非法组织,该组织近千名领导人和骨干随即遭到拘捕和囚禁。这一事件引发了阿持续多年的大规模的流血骚乱,许多阿拉伯国家舆论都质疑并批评西方民主的虚伪性。现今,哈马斯是否仍将面临“伊斯兰拯救阵线”的同样下场?据2006年2月15日沙特阿拉伯《中东报》载文披露,美国和以色列正在研究向哈马斯政府施加

^①刘月琴:《伊拉克战后的政治发展》,载《西亚非洲》2005年第6期。

^②这是2005年10月22日上海国际问题研究所学者代表团在约旦外交学院进行学术交流时约旦学者谈到的观点。

压力直至其垮台的计划。文章警告说，如果把哈马斯逼上绝路，“局势也许会发展到同以色列公开进行军事对峙的地步，即爆发第三次起义”^①。

作为推进民主化战略的重点，布什政府直接策划并完成了伊拉克和巴勒斯坦两场民主大选。但从目前情况看，完成的也只是一种形式，并没有产生美国想要的结果。在关于对外推行民主政治，美国争论最多的话题是，这一地区“是否做好了迎接民主的准备？”哈马斯崛起后美国面临的一个新问题是：美国是否做好宽容民主的准备？确切说，美国是否能够容忍一个与美国利益和价值观不一致的民主政权？分析家认为，就全球而言，一概而论地说美国不能容忍不一致可能过于轻率，但中东或许是个例外。在目前中东局势持续动荡，和平遥遥无期的情况下，极端势力和激进组织在部分阿拉伯国家中有一定市场，这些势力可能会借助全民选举的方式获取政权。此外，中东地区新的民主政权所奉行的政策也“可能会对美国的势力、美国消除大规模杀伤性武器的努力、美国对巴以和平进程的政策和重大的美国人权动议等提出直接的挑战”。显然，这些都是美国所不能容忍的。“因为，布什中东民主计划的可信性最终将依赖美国政府、国会和公众能在多大程度上容忍那些看来可能挑战美国关键利益的政策走向，或者能在多大程度上以和平的方式改变这种政策的走向。”如果这些新政策不能被接受，有人就会提出强硬的要求：“要么使用武力除掉那个让人讨厌的政府，要么采取制裁。”^②

中东正处于政治和经济现代化转型期，不少国家政权高度集中、人口增长过快、失业率居高不下、人民生活水准低下、不同民族、部族和宗教派别之间矛盾重重，一些国家机构腐败现象严重，而伊拉克危机、巴以冲突以及恐怖主义泛滥等一系列问题又加剧了地区局势的动荡，造成阿拉伯国家的分裂和新的社会矛盾激增。许多阿拉伯学者认为，阿拉伯世界正处于一个十字路口，大多数人失去了方向。人们既不相信国家的领导人，也不相信美国政府，伊战后，对美国的信任更是跌到了最低谷。哈马斯的崛起，反映了目前中东整个政治和心理环境

都在趋于激进和保守。同样，被美以视为恐怖组织的黎真主党也已在去年黎巴嫩国民议会选举中获得完胜，表明其在黎仍拥有稳固的政治地位。在许多黎巴嫩人心中，它仍是结束以色列对黎南部长达 22 年占领的民族英雄；沙特阿拉伯也于去年 2 月尝试了市政议会选举，结果获胜的几乎都是瓦哈比派的保守人士。

一些阿拉伯学者认为，中东国家需要改革，但改革的时机很重要。现在中东正处于多事之秋，启动大规模的改革有可能使民众的生活发生剧烈变化，引起过激反应。有人甚至担心，不顾中东现实情况，在该地区强行推行民主制度，会导致伊斯兰原教旨主义势力抬头。即便是一些思想西化的阿拉伯学者也表示，美国推进中东民主化战略对阿拉伯世界可能是“一个提醒”，但在目前形势下，这一战略本身缺乏相当的可操作性。

三

现在，越来越多的美国人发现，美国政府在中东推进民主的实践并没有真正促进这一地区的民主。美国入侵伊拉克虽使伊邻国改变了行为，“但这并不意味着新生的伊拉克将在某种意义上充当该地区政治自由化和民主的催化剂”^③。相反，只要伊拉克安全形势继续恶化，许多伊拉克人就会怀念政治强人所提供的稳定和秩序。美国外交学会研究员史蒂文·库克认为，伊拉克向一个表面上多元化的自由国家的转变过程变得越来越血腥，“在 M-16 枪口下进行的民主对许多阿拉伯人越来越没有吸引力”。^④

一些美国人虽然仍坚信他们怀着良好的愿望，深信自己的政治制度（民主）和经济制度（高度繁荣）具有无比的优越性，且感到美国人有义务教会其他人通过效仿美国，遵循美国式的制度来达到成功。也许这种传教通常不是因为自负，也不是要主宰世界，而是因为美国人真的相信，如果这些国家效仿美国、建立美式制度，其现状定会大为改观。但他们也承认，美国居高临下的这种态度常会激怒他人。美国马萨诸塞州大学政治学教授霍华德·威亚尔达也指出，美国人往往忽略一点，即他们的制

① 沙特阿拉伯《中东报》2006 年 2 月 15 日。

② 戴维·纽瑟姆：《美国做好迎接民主准备了吗？》，载美国《基督教科学箴言报》2004 年 1 月 7 日。

③ 史蒂文·库克：《促进阿拉伯改革的正确方法》，载《外交》2005 年 3/4 月号。

④ 同上。

度在许多方面并不一定都完美无缺。并且,其他国家也有其各自不同的行为方式,美国的制度在其他文化和国家里,并不总是最急需的,也不一定是最适合的,甚至还有可能是无法运作的。“因此也就难怪美国的这些努力带来的竟然是外国对美国的敌视,美国不厌其烦的说教和在国际事务中常常不明智地干涉别国,招来的也是别国对它的厌恶。”^①

哈马斯的崛起再次让美国人感到震惊,许多学者呼吁,现在是美国对自己不顾中东政治、经济、社会和文化的现实强行向其推进民主的做法进行反思的时候了。

《伊斯兰全球化》一书的作者奥利维尔·罗伊指出:“在任何情况下,民主化都是一把双刃剑。成功显得非常遥远;假如很快取得成功,宗教势力就将获得政治权利。”他还认为,布什政府认定在中东地区建立民主是根除恐怖主义的最佳办法,已被证明是“建立在错误假设基础之上的一个战略目标。这个错误假设就是,全球的恐怖主义根源在中东”^②。一些美国学者认为,事实上,使恐怖主义在中东地区加速滋生的核心分裂是在伊斯兰世界内部,而不是在美国与伊斯兰之间。统治政权的非法性、宗教和派系对抗、巨大的收入失衡、普遍的贫穷及被历史抛弃的感觉,这些均成为伊斯兰社会内部不满的根源。但美国强行推进西方民主价值观,使极端主义团体和宗教狂热分子得以利用民众的不满,将其转化为对美国和西方的仇恨。但问题的“深层根源是土生土长的——政治和经济停滞以及由此产生的社会分裂”^③。萨缪尔·亨廷顿早在两年前就预示出美国在中东强力推进民主政治可能会带来的后果:“看看穆斯林世界吧,遗憾的是在那些最终实行自由选举的国家里到处都是原教旨主义力量取得胜利,假如不久以后伊拉克真的实行民主选举,那么可以预见极端的什叶派或者逊尼派原教旨主义者会获得胜利。因此,作为本国忠诚的民主卫士的人有时也想停止说服别人相信民主

国家制度的绝对价值。”^④

伊拉克的民主实践和哈马斯的崛起,让美国真正感觉到了推进中东民主进程的艰难和困惑。一些美国人认为,布什政府对哈马斯的态度将决定布什“民议程”的可信性。^⑤但更多人认为,美国有必要对其中东战略和政策进行调整。否则,中东地区民族主义的反省很可能会先于其民主意识而迸发,美国推进中东民主的战略意图将难以实现。就目前而言,美国首先应调整其以改造和整合伊斯兰世界为目标的中东战略以及偏袒以色列的中东政策,帮助中东地区实现和平与稳定。美国过去的做法实际上使中东进一步走向对立面,如果继续一意孤行,就“很难预料美国和西方期待已久的阿拉伯民主化浪潮会带来什么结果”。诚如美国前负责近东事务的助理国务卿理查德·墨菲所说,美国的民主战略搅动了中东的局势,但此举将在多大程度上以对美国有利的方式告终,现在仍然是一个悬而未决的问题。

(责任编辑:马丽蓉 责任校对:杨阳)

•••••



①霍华德·威亚尔达:《新兴国家的政治发展——第三世界还存在吗?》,北京大学出版社2005年版,第157页。

②奥利维尔·罗伊:《反恐战争:模糊的使命》,载美国《洛杉矶时报》2005年9月11日。

③查尔斯·库普乾:《美国时代的终结》(潘忠岐译),上海人民出版社2004年版,第80页。

④参见亨廷顿与伦敦经济学院院长、第三条道路政策的设计师安东尼·吉登斯的题为《信仰问题》的对话,载德国《星期日世界报》2004年2月29日。

⑤美国《纽约时报》2005年12月25日。