

专稿

“9·11”事件以来的美国中东政策评析

安惠侯

摘要：“9·11”事件后，小布什政府发动全球反恐战争。美对中东执行“整合政策”困难重重，被迫调整政策。奥巴马出任总统后，制定了新的中东政策。阿拉伯世界爆发大动乱后，奥巴马政府在中东推行“新干涉主义”。随着美全球战略重心向亚太转移，奥巴马政府再次调整美中东政策。

关键词：美国；中东政策；中东剧变

作者简介：安惠侯，中国国际问题研究基金会战略研究中心主任、上海外国语大学中东研究所智库理事、中国国际问题研究院特聘研究员（北京 100006）。

文章编号：1673-5161(2016)01-0003-18 **中图分类号：**D815 **文献标识码：**A

冷战结束后，美国全面确立了在中东的主导地位。1991年，老布什政府提出建立“中东新秩序”的构想，将中东作为建立“世界新秩序”的试验地，力图实现“美国治下的和平”，维护美国的世界领导地位。1993年克林顿出任总统，在中东实施“西促和谈，东遏两伊”战略，美国全面参与巴勒斯坦与以色列间的和平进程，促使巴以达成《奥斯陆协议》；在海湾地区，克林顿政府实施“双重遏制”：既防范伊朗，又打压伊拉克萨达姆政权。布什的构想未能实现，克林顿的战略也实效不彰。“9·11”事件后，小布什政府推行以反恐为核心的中东政策，导致美国深陷伊拉克和阿富汗战争。奥巴马执政后，为推行亚太再平衡战略，美国再次对中东战略做出重大调整。

一、“9·11”事件后，小布什总统大幅调整美国中东政策

冷战结束后，美国人一直在讨论谁是美国的主要对手和敌人，但始终是见仁见

智、莫衷一是。小布什上台执政后,美全球战略重心一度出现向亚太转移的趋势。2001 年爆发的“9·11”事件对美政府及民众形成空前强烈的冲击,似乎为美国人寻求的“谁是主要敌人”这一命题提供了答案:恐怖主义!的确,布什政府立即把打击国际恐怖主义、确保美国本土安全列为外交政策和安全战略的首要任务,对反恐的主攻方向、主要手段、恐怖主义的根源及如何根除进行了全面分析,从而提出了对中东地区的“整合政策”:

(一) 将反恐和防范大规模杀伤性武器扩散视为美安全战略的首要任务,发动全球反恐战争,矛头指向伊斯兰反美国家和伊斯兰极端组织,主战场设在大中东地区。布什将“反恐战争”定义为“反伊斯兰法西斯战争”,强调这是西方民主自由力量与伊斯兰法西斯主义“在 21 世纪的一场意识形态决战”,要发动“新十字军东征”,具有强烈的意识形态和文明冲突色彩。布什政府公开宣称,要以是否支持美“反恐”、“防扩”来界定敌友。布什认为反恐与称霸并行不悖,美国要通过反恐战争来维护世界霸权。

(二) 强调“美国受到的威胁与其说是来自耀武扬威的国家,不如说来自失败国家”,“要防止支持恐怖主义的政权通过大规模杀伤性武器来威胁美国”。美将伊拉克、伊朗和朝鲜并列为“邪恶轴心”,将利比亚、苏丹、叙利亚等国视为“无赖国家”,它们都是美国打压的对象。

(三) 将恐怖主义袭击视为战争行为,强调必须用军事手段应对,提出了“先发制人”、“政权更迭”战略。美国先发动阿富汗战争,一举推翻阿富汗塔利班政权,击溃“基地”组织,后又发动伊拉克战争,推翻萨达姆政权。如果不是陷入伊拉克战争的困境,美可能还会对其他国家,如叙利亚或伊朗发动“先发制人”的军事打击。

(四) 提出“大中东民主改造计划”,强调要用“民主”与“自由”的价值观改造地区国家,根除恐怖主义滋生的土壤,其矛头指向沙特、埃及等阿拉伯国家。小布什提出,“中东不发展成一个进步、和平的地区,就会成为暴力和恐怖的输出地”,“60 多年来西方国家纵容和适应了中东这种缺乏自由状态,但这样做对于我们获得安全没有任何作用”,“自由在哪里扎根,哪里就没有恐怖主义的立足地”。

(五) 奉行单边主义政策。小布什认为,美国作为世界唯一的超级大国,理应在全世界反恐战争中发挥领导作用。国际机构和其他大国都应支持美国的行动,美国即使得不到它们的支持,也有能力通过采取单边行动,实现自己的目标。

(六) 将巴以冲突纳入“反恐战争”和“整合政策”的框架。巴勒斯坦人民要求

收复被占领土,恢复合法民族权利,建立独立自主的国家,属于20世纪波澜壮阔的民族解放运动中一项未竟的事业。但是,小布什政府却指责巴勒斯坦人民反抗以色列占领的斗争为恐怖主义行为并予以反对,将以色列镇压杀戮巴民众视为反恐行动并予以支持。美还要求巴民族权力机构进行民主改造,接受美式民主、自由价值观和体制。

(七) 全面确立美国在中东的主导地位,切实控制中东地区石油资源。2003年3月20日,美国不顾席卷全球的反战浪潮和国际社会大多数国家的反对,绕开联合国,以伊拉克发展大规模杀伤性武器和支持“基地”组织恐怖行径两项莫须有的罪名为由,悍然发动伊拉克战争。小布什强调,“这次行动的目的是解除伊拉克的武装、解放伊拉克人民、保卫世界免遭严重危险”。由于力量对比悬殊,伊拉克军队无力对抗美军入侵。同年5月1日,小布什踌躇满志地宣布伊拉克的主要战事结束。

小布什发动伊拉克战争原因如下:第一,老布什发动的海湾战争以及随后的12年制裁虽重创伊拉克,但未能迫使萨达姆政权屈服,伊拉克反而成为中东乃至世界少有的公开反美的国家,美国对其难以容忍;第二,伊拉克曾经拥有并使用过大规模杀伤性武器,但美国强调伊拉克仍藏有这类武器,具有发展这类武器的意图和潜力,并有可能向国际恐怖组织扩散;第三,要在处于中东核心地区的伊拉克扶植一个接受民主、自由价值观的亲美政权,使其成为民主改造中东的开端和样板。第四,控制伊拉克石油资源。第五,美国自以为有足够的实力发动这场战争并赢得胜利,国际社会将无可奈何地接受既成事实。

小布什政府调整后的中东政策有如下几个值得注意的特点:首先,将美历届政府在中东注意维持适度平衡、保持节制、争取民心的做法搁置一边,而将美国霸道、强权、黩武的一面加以放大,推向极致;其次,美历届政府在中东一直避免与伊斯兰教正面碰撞,而小布什政府将反恐战争和“大中东民主改造计划”的矛头直指伊斯兰教;最后,布什政府对中东地区给予了空前的重视,实际上将全球安全战略的重心放在中东。

二、美在中东推行“整合政策”困难重重

伊拉克战争爆发后,国内有些学者针对美霸权主义的影响评价指出,“中东将出现美国治下的和平”,“出现连片的亲美国家”。当然,也有人指出,美国发动伊拉克战争失道寡助,在伊拉克将面临许多难题,美国在中东推行“整合政策”将困难重重,

目标难以实现。事态的发展证实了后者的预见。

(一) 美国发动伊拉克战争遭到各方严厉批评,也无法稳定伊拉克局势

1. 美国发动伊拉克战争遭到全世界绝大多数国家反对。阿拉伯国家联盟和不结盟运动持鲜明的反对立场,要求美立即停止战争。欧盟和北约也没有表示支持。法国、德国、俄罗斯和中国坚决反对。伊拉克的六个邻国中,仅科威特因曾经遭受伊拉克入侵,允许美军借道攻打伊拉克。

2. 战后伊拉克安全形势十分严峻,美军成为各种反美势力攻击的目标。萨达姆政权残余势力、伊斯兰激进势力、民众自发反美势力以及包括“基地”组织等从国外潜入的伊斯兰激进势力,以路边炸弹、自杀性爆炸等各种方式对占领者发动袭击,造成美军大量伤亡。2003 年 5 月 1 日小布什宣布伊拉克主要战事结束以前,侵伊美军死亡人数为 138 人,到年底死亡人数上升为 500 多人,伤者数以千计。而到 2007 年年中,驻伊美军死亡人数升至 3,500 人,伤者 25,000 多人。

3. 伊拉克人民成为这场战争的最大受害者。到 2007 年年中,已有 65 万人死于战乱,近 220 万人逃亡国外,200 万人在国内流离失所。^①

4. 美国为了打击萨达姆政权,在伊拉克扶植什叶派穆斯林和库尔德人,打压逊尼派穆斯林,加剧了伊拉克国内宗教矛盾和民族矛盾。伊拉克什叶派、逊尼派和库尔德人三股势力间的原有力量平衡被打破,争斗至今还在继续。

5. 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坦言,他在联合国阐述发动伊拉克战争的理由时说的全是谎言。此外,美军在伊拉克的多起虐囚丑闻,使得美国信誉扫地,阿拉伯民众反美情绪高涨。根据美国民调公司 2007 年调查,美国中东政策在地区国家的支持率分别为:沙特 8%,黎巴嫩 9%,阿联酋 15%,埃及 1%。^②

(二) “整合政策”无助于巴勒斯坦问题的解决

“9·11”事件后,布什政府指责阿拉法特支持恐怖主义,拒绝与他来往,并纵容以色列长期将其围困在拉姆安拉官邸,最后阿拉法特在郁闷中死去。阿巴斯接替阿拉法特出任巴勒斯坦民族权力机构主席后,力主在美国主导下与以谈判解决巴以矛盾。但是,美国却要求巴方停止袭击以色列并解除巴激进派别武装,实行改革,接受美式民主自由体制。实际上,小布什政府将注意力主要放在伊拉克问题上,对推动巴

^① 《联合国难民署说伊拉克难民有 400 多万》,载《光明日报》2007 年 6 月 7 日,第 8 版。

^② 徐迪生:《改善在阿拉伯国家的形象是美当务之急》,载《光明日报》2007 年 6 月 23 日,第 8 版。

以和谈介入不多,且听任以色列“定点清除”巴激进派别领导人,致使巴以暴力冲突不断,这又使得主张和谈的法塔赫在巴民众中威信下降,而暴力抗以的哈马斯影响扩大。2006年1月,巴勒斯坦举行立法选举,哈马斯战胜法塔赫,获得组阁执政权。美、以拒绝承认哈马斯主导的政府,并对巴实行经济制裁,企图压垮哈马斯政府。哈马斯与法塔赫间的矛盾日益尖锐,多次爆发流血冲突,导致2007年6月14日阿巴斯决定解散哈马斯主导的联合政府,另组法塔赫主导的紧急政府,并宣布哈马斯为非法武装力量,应予以解散,导致法塔赫与哈马斯公开决裂。

(三) 打压手段未能迫使伊朗、叙利亚屈服

由于伊朗坚持反美、反以色列立场,美一直视伊朗伊斯兰政权为美推行中东战略的一大障碍。美等西方国家担心伊朗发展核技术会导致制造核武器,而伊朗则强调有权和平利用核能。西方国家与伊朗就伊核问题谈判数年,无法取得共识。小布什政府对伊朗更加强硬,将其从“无赖国家”升格为“邪恶轴心”和“暴政前哨”,极欲除之而后快。在推翻萨达姆政权后,国际媒体曾预言,美下一个军事打击目标可能是伊朗。但美在伊拉克陷入困境,无力再发动新的战争。美推翻了塔利班政权和萨达姆政权,铲除了伊朗的两大宿敌,在伊拉克掌权的什叶派穆斯林又与伊朗有着传统的联系,布什政府的中东整合政策不仅未能压服伊朗,反而使得伊朗在中东的影响力扩大。

美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,美又指责叙支持伊斯兰反美武装力量并为它们进入伊拉克提供通道。因此,美不仅对叙实行经济制裁,还利用黎巴嫩前总理哈里里遇刺身亡事件,迫使叙从黎巴嫩撤出全部军队和情报人员,结束在黎29年的军事存在。面对美咄咄逼人的压力,叙步步退让,避免矛盾激化,但始终未屈服于美。

(四) “大中东民主改造计划”受挫

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,并力图在伊拉克树立一个样板。布什说,“在中东地区核心位置上建立自由的伊拉克将是全球民主革命的转折点”。然而这个样板却迟迟立不起来,人们看到的只是冲突、爆炸、破坏、死伤和战乱。因此,伊拉克的现实对美推行“大中东民主改造计划”反而起到了反面教员作用。

美国的民主改造计划在中东无法推行的原因主要有以下四点:首先,该计划的制

定基于文明冲突论,针对伊斯兰教,不可避免地会受到穆斯林民众的抵制;其次,该计划实际上要求地区国家接受美国的领导,执行符合美国利益的政策,公然干涉地区国家内政,只会引起反感;再次,地区国家面临的问题是发展经济,摆脱贫困,改善民生,美式民主与自由缺乏社会基础,并非民众的迫切诉求;最后,美国推行该计划主要靠入侵、制裁、威胁、干涉等强力手段,完全背离民主与自由的理念。美国的行为使中东国家和人民认识到接受美式民主与自由的代价是丧失独立、主权、自由和尊严。伊拉克就是一个活生生的例子。

三、“中东整合政策”不得人心,小布什政府被迫实行政策再调整

“9·11”事件后,美国在中东地区最严重的战略失误是发动伊拉克战争。美国的如意算盘是先在伊拉克实现“民主化”,然后通过军事或非军事手段,对伊朗、叙利亚、苏丹等美国认定为反美并支持恐怖主义的国家实行政权更迭,对温和国家进行民主改造,从而使中东国家都听命于美国,并根除恐怖主义。根据美国的战略构想,中东将成为美国推行“全球民主革命”的样板和基地。但是,如此美妙的构想第一步就严重受挫,伊拉克不仅没有实现民主化,反而深陷战乱。伊拉克乱局破坏了地区的稳定,威胁了世界和平,也使美陷入中东困境,打乱了美国的战略步骤,迫使美长期将全球战略重心放在中东,影响了美全球谋霸战略的实施。伊拉克战争由布什总统的骄傲和政绩迅速变成美国国内外舆论批评、攻击的对象。三分之二的美国民众要求美军撤出伊拉克,小布什总统的支持率一度下降到 28%。在此背景下,小布什政府不得不再次调整其中东政策。

(一) 收敛“单边主义”和黩武倾向,转而重视多边机制,发挥联合国作用,争取欧洲盟友和阿拉伯温和国家的支持和配合,强调通过外交手段解决地区热点问题。美国竭力推动联合国安理会通过 1546 号决议,承认美国主导组建的伊拉克临时过渡政府,规定在伊拉克政治过渡期间由联合国发挥领导作用。

(二) 暂停推行“先发制人”、“政权更迭”战略,重点稳定伊拉克局势。2007 年 1 月,小布什政府宣布以增兵为主要内容的伊拉克“新政策”,使美驻伊军力增至 16.8 万人。同年 9 月 13 日,小布什政府宣布,维持伊拉克安全的主要目标已经达到,美军可以从伊部分撤军,但美仍将保持对伊拉克的军事占领;继续打击反美武装;大力争取逊尼派势力,促进教派和解;防范伊朗扩大在伊拉克的影响。

(三) 搁置“大中东民主改造计划”。小布什政府承认,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,收敛强制施压做派,采用柔性诱拉手段。小布什政府积极修复与埃及、沙特等阿拉伯国家的关系,向海湾六国出售 200 亿美元武器装备,向埃及提供 120 亿美元军援,争取它们对美政策的支持与配合。

(四) 坚持反恐防扩散战略,孤立和遏制伊朗。小布什政府要对伊朗动武,困难太多,决心难下,转而推动安理会通过新的制裁决议,压伊弃核。

(五) 提出解决巴以冲突的“两国方案”,并在离任前召开安纳波利斯中东和会。

小布什政府中东政策的调整十分有限,根本不可能解除美国在中东的困境。国内外舆论普遍认定,发动伊拉克战争是小布什政府最大的战略失误,美国因此从霸权的巅峰开始向下坠落。2008 年爆发的严重金融和经济危机,进一步加剧了美国的衰落,小布什总统在一片批评声中黯然下台,奥巴马在美内外交困之际上台执政。

四、奥巴马政府的中东政策

发端于美国的金融危机引发全球经济衰退,以金砖四国为代表的新兴国家崛起。奥巴马出任总统后正值世界格局和国际秩序发生深刻变革。首先,美国综合国力与小布什上台时相比相对下降;其次,应对金融危机和经济衰退成为美国政府的工作重点;最后,美国需要尽快摆脱因错误政策而陷入的中东困境。奥巴马审时度势,对其前任的外交政策进行大的调整,中东政策调整幅度最大。

(一) 停止全球反恐战争

奥巴马政府放弃“全球反恐战争”的提法,重新定位反恐斗争。尽管奥巴马政府仍然重视反恐,但不再像小布什那样,把反恐置于安全战略的绝对优先地位,以军事打击为主,并全面铺开,而是在特定地区,以有限的力量进行必要的军事行动。奥巴马政府将反恐重点从伊拉克转移到阿富汗,并在从伊拉克撤军的同时增兵阿富汗。奥巴马在竞选总统时就批评小布什错误地发动伊拉克战争,忽视了阿富汗,致使“基地”组织逍遥法外、塔利班势力卷土重来。奥巴马政府强调,反恐不能单纯依靠军事手段,而要实施“双轨战略”,在军事清剿的同时,“综合运用政治、经济和社会力量消除恐怖主义产生的土壤,并利用软实力劝阻世人远离极端主义”。^①

(二) 更加重视外交手段、政治交涉、接触和对话

“胡萝卜加大棒”、软硬兼施原本是美国传统的对外手段。小布什迷信武力,频

^① 《美国拟实施“双轨”反恐战略》,载《人民日报》2009 年 8 月 8 日,第 3 版。

舞大棒,推行“先发制人”战略,实施“政权更迭”政策,接连发动两场战争,给中东地区和世界制造混乱,也使美国陷入困境,极大地损害了美国的形象。奥巴马政府强调要善于使用“巧实力”,国务卿希拉里·克林顿更加明确地指出,“巧实力意味着组合运用外交实力、经济实力、军事实力和法律手段”。^①在此背景下,美国政府多次表示愿与伊朗直接对话。奥巴马曾表示,如果伊朗领导人松开紧握的拳头,美国将向它伸出外交之手。当然,新政府不会放弃强硬的一手,如增兵阿富汗,威胁对伊朗采取更严厉的制裁措施等。奥巴马还强调“美国有权对那些准备破坏其目标的国家采取单方面的行动”。

(三) 极力改善与阿拉伯国家和伊斯兰世界的关系

小布什政府的极端政策使得美国在阿拉伯—伊斯兰世界众叛亲离,四面楚歌。奥巴马出任总统数天后就接受阿拉伯语电视台采访,自我批评地说,对阿拉伯世界,美国经常采取指手画脚的方式,今后,要采取倾听的方式。^②2009年6月4日,奥巴马访问埃及并在开罗大学发表演讲,强调美国要致力于寻求与穆斯林国家关系的新开端。他说,“我来到这里要在美国和穆斯林世界之间寻求一种以共同利益和相互尊重为基点的新开端——基于美国和伊斯兰教并不相互排斥、不必相互竞争的真情”。“坚信我们同为人类的共同利益远比给我们造成隔阂的力量强大得多。”奥巴马还强调,“身为美国总统,我认为我的职责之一是随时驳斥对伊斯兰教的消极成见”。奥巴马政府不再公开将反恐矛头指向伊斯兰教,而强调美国要“与同样受到威胁的穆斯林社区结成伙伴”,“使极端分子在穆斯林社区受到孤立和丧失人心”。尽管奥巴马政府不会停止宣传和推行美式民主和自由,但却停止了强行实施“大中东民主改造计划”。奥巴马指出,“民主不可能从外部强加给任何国家”,“每个国家都将谋求一条基于自身民族文化和历史传统的道路”。

(四) 大力推动巴以和谈

奥巴马接过小布什的“两国方案”,积极推动巴以和谈,上任第三天便任命了一位中东特使。希拉里国务卿上任后第二次出访就去了中东。奥巴马政府希望以启动巴以和谈为突破口,改善美国在阿拉伯—伊斯兰世界的形象。

(五) 制定“阿富汗—巴基斯坦战略”

奥巴马政府将反恐重点转移到阿富汗,大力推动巴基斯坦配合美国在阿富汗的

^① 《希拉里:美国欲建“灵巧实力”》,载《新民晚报》2009年1月14日。

^② 《对中东不再“指手画脚”》,载《新民晚报》2009年1月28日。

军事行动,加强打击巴基斯坦塔利班的力度,并为此制定了“阿富汗—巴基斯坦战略”。美国将阿富汗、巴基斯坦、中亚地区进一步与中东地区连在一起,视之为大中东地区,稳定阿富汗局势成为美国当务之急。

(六) 宣布从伊拉克撤军计划,同时强调不会“放弃”伊拉克

奥巴马上任伊始宣布,美国将在2010年8月31日前从伊拉克撤出大部分作战部队,留下3.5~5万军力,负责培训伊拉克军队和进行一定规模的反恐战斗,2011年年底前撤出全部驻伊美军。

(七) 慎用单边主义,转向多边主义,努力争取各方支持和配合

奥巴马政府从小布什政府中东政策失败的教训中认识到,单边主义既不得人心,也无法解决面临的难题。在阿富汗问题上,美国要说服北约成员国增兵,需要巴基斯坦、俄罗斯及中亚国家的配合,还需要伊朗提供后勤运输通道;在伊朗核问题上,美国不仅需要英国、法国、德国的支持,也需要中国和俄罗斯的配合;随着美军的逐步撤出,没有伊拉克邻国的配合,伊拉克局势不可能保持稳定;没有国际社会的支持和阿拉伯国家的认可,巴以和谈不可能取得成功;在反恐问题上,美国更是需要阿拉伯—伊斯兰世界的理解和支持。必须指出的是,美国即使转向多边主义,其前提仍然是在确保美国领导的情况下,要求各国支持和配合美国确定的政策。

奥巴马政府调整中东政策的目的在于要缓和矛盾,稳定中东局势,改善与阿拉伯—伊斯兰世界的关系,维持并加强美在中东的主导作用和霸权地位。然而,霸权主义决定了它不可能与其他国家平等相待,相互尊重,不干涉内政。此外,中东热点问题,如巴以冲突、伊朗核问题、伊拉克战争、阿富汗战争等都是冰冻三尺非一日之寒,矛盾错综复杂,涉及面广,解决起来难度很大。这些问题并不是美国能够完全左右的,并均存在激化的可能。事态表明,中东局势没有按照奥巴马政府的意愿走向稳定。

(一) 阿富汗战争旷日持久

奥巴马政府制定的“阿富汗—巴基斯坦战略”核心目标是“破坏、瓦解、最终击败‘基地’组织及其极端主义同伙——塔利班”。为此,美增兵阿富汗并要求欧洲盟国也向阿富汗增兵。美计划扩大阿富汗政府军和警察部队,要求巴基斯坦加强对巴基斯坦塔利班的打击力度。美承认单靠武力不能解决问题,因此采取了一系列非军事手段,通过发展经济收买人心,增强阿富汗政府的执政能力,极力分化瓦解塔利班。然而,种种措施收效不大,美国在阿富汗面临的难题均未得到彻底解决。

(二) 巴以和谈难以启动

2009 年,以色列举行大选,内塔尼亚胡出任总理,组成极右政府,不接受“两国方案”,拒绝停建犹太人定居点,致使巴以和谈无法启动。同年 9 月,奥巴马总统在纽约与阿巴斯和内塔尼亚胡举行三方会谈,没有取得实质性进展。

(三) 伊拉克局势进一步恶化

在美宣布撤军计划后,伊拉克暴力事件明显增多。伊拉克逊尼派的政治和军事精英都被推到美军的对立面,成为反美斗争的主力。他们与潜藏的“基地”组织武装联手进行暴力反美斗争。什叶派穆斯林中许多人与伊朗关系密切,并具有强烈的反美情绪。尽管他们因美国的入侵而壮大了力量,但并不接受美国的军事占领。萨德尔领导的迈赫迪民兵组织就是这股势力的代表。库尔德人在北部三省高度自治,并拥有自己的武装。伊拉克三大势力间既有民族矛盾,又有教派冲突,还掺杂着党派分歧,关系十分复杂。三派都在为美军撤出后占据有利地位,争取最多利益进行全方位的争夺。美国面临的是一个无解的难题:如何既按计划撤军,又维持伊拉克局势稳定,并确保美对伊拉克的控制。

(四) 伊朗仍是美必须着重应对的国家

美历届政府对伊朗伊斯兰政权实行孤立、颠覆、制裁、威胁,无所不用其极,但都不能推翻伊朗政府,也不能改变其政策取向。小布什政府铲除了伊朗的两大宿敌——塔利班和萨达姆政权,使伊朗在中东坐大。伊朗积极发展核技术,使得美西方担心伊朗最终拥有核武器。奥巴马政府在对伊朗继续保持高压和制裁的同时,多次表示愿与伊朗恢复接触,改善关系。2009 年 3 月 20 日,在伊朗新年之际,奥巴马再次向伊朗喊话:“虽然我们长期以来存在分歧,但我的政府正致力于通过外交途径解决我们面前的各种问题,寻求在美国、伊朗和国际社会之间建立建设性关系”。美、伊高官还首次就伊核问题进行了双边直接磋商。

(五) 改善美国在阿拉伯—伊斯兰世界形象仍然任重道远

阿拉伯—伊斯兰世界穆斯林民众的反美情绪曾因小布什政府的中东政策而急增。2008 年 3 月,美国马里兰大学和佐格比民调中心对沙特、埃及等 6 个阿拉伯国家的调查结果显示,83% 的人对美国持否定态度。2009 年 6 月,美国盖洛普公司公布的民调显示,在 10 个阿拉伯国家和地区中,奥巴马的支持率与小布什执政时的支持率相比在埃及和沙特分别增加了 17% 和 19%。即便如此,他在这两个国家的支持

率也仅为 29% 和 25%。^① 因此,奥巴马政府要根本改善美国在阿拉伯—伊斯兰世界的形象依然任重道远。阿拉伯国家对美国普遍心存戒心,但又有依赖和仰仗的一面,避免与美迎面碰撞。它们担心伊朗拥有核武器,又明确反对对伊朗实施军事打击,并拒绝加入孤立伊朗的“温和国家联盟”,同时公开反对以色列拥有核武器;它们批评美国偏袒以色列,又寄希望美国压以色列让步,解决巴勒斯坦问题;它们欢迎美军撤出伊拉克,又担心伊拉克爆发内战,威胁地区稳定。阿拉伯国家在重点处理对美关系的同时,也注意开展全方位外交,重视与中国等亚洲国家发展关系。

(六) 美与其他大国在中东既有合作、配合,也有矛盾和争夺

欧洲大国是美盟友,但在中东热点问题上与美也有矛盾和分歧。欧洲国家反对对伊朗使用武力;对以色列的态度也比美国更为严厉;在阿富汗问题上顾虑更多,不愿介入过深。欧洲国家在配合美国的同时,还极力扩大自己在中东问题上的发言权和影响力。

随着国力的恢复,俄罗斯努力重返中东,俄与美国虽然也有利益交汇处,存在合作、配合的空间,但在利益和政策取向上,双方存在不少矛盾和分歧,争夺的一面十分明显。

五、阿拉伯世界爆发大动乱,美国推行“新干涉主义”

2010 年年底在突尼斯爆发的群体性抗议浪潮,迫使总统本·阿里逃亡沙特。这股抗议浪潮在 2011 年迅速蔓延到几乎所有阿拉伯国家。对此,美国始料不及,担心大动荡危及美国在中东的主导地位和战略利益。为防止抗议浪潮转向反美和反以色列方向,美国极力将动乱引向反独裁、反暴政、争民主、要自由的民主运动,高调宣扬“阿拉伯之春”、“阿拉伯民主革命”,利用它所控制的国际舆论工具,抢先为阿拉伯民众抗议浪潮定性、定调。一时间,中国有些媒体也纷纷按照西方的调门报道阿拉伯世界的动乱。

而对阿拉伯大动荡,美国极力推行“新干涉主义”,一方面,极力引导各国动荡的发展方向;另一方面,借机推翻对美不驯服的阿拉伯政权。

(一) 放弃老朋友,逼压穆巴拉克下台

美国起初力保穆巴拉克,但随着埃及民众抗议活动越演越烈,美担心局势失控,

^① 《拉登攻击奥巴马中东之行》,载《环球时报》2009 年 6 月 4 日。

转而逼压穆巴拉克辞职,将权力交给美信赖的埃及军方,以确保美对埃及的控制。

(二) 默许军事镇压巴林抗议民众

在巴林,掌权的是逊尼派穆斯林,而占人口 85%的民众是什叶派穆斯林,他们与伊朗和黎巴嫩真主党关系密切。什叶派民众的抗议活动引起沙特等海湾国家的担心,也令美国不安,于是美国默许沙特、阿联酋联手出兵镇压巴林抗议民众,平息抗议浪潮,防止伊朗的影响扩大。

(三) 制造“也门模式”

“基地”组织在也门颇为活跃,萨利赫总统在反恐方面一直积极配合美国。但美国担心也门演变成部落势力割据,四分五裂,群龙无首的又一个索马里。因此,美国联手海合会国家逼萨利赫“交权”换取“豁免”。在海合会的安排下,也门副总统哈迪通过选举继任总统,萨利赫的亲信继续掌握实权,这就是所谓的“也门模式”。

(四) 击毙卡扎菲,形成“新干涉主义”的“利比亚模式”

在美国发动伊拉克战争,推翻萨达姆政权后,卡扎菲在美霸权的震慑下,已经向美西方认输服软,不仅交出发展大规模杀伤性武器的器械和资料,还对洛克比空难进行赔偿。但美、欧并不因此而放过这位桀骜不驯并极力在非洲扩大影响的“另类”领导人,它们利用利比亚因部落矛盾激化形成的动乱,夸大卡扎菲对反对派的镇压,对利比亚实行制裁,随后又利用联合国安理会 1973 号决议对利比亚发动空袭,支持反政府武装扩大内战,最后击毙卡扎菲,制造了“新干涉主义”的利比亚模式。该模式内容如下:首先,培植一支决心推翻政府并有挑起内战能力的反对派;其次,得到地区国家的支持和联合国安理会的授权;再次,盟国广泛参入军事行动,甚至愿打头阵;最后,以支持民主、反对暴政、保护平民为旗号进行干涉,强行更迭政权。美国对此模式颇为得意,一些政要和媒体毫不掩饰继续推行该模式的冲动。

(五) 挑起叙利亚内战,逼压巴沙尔下台

2011 年 3 月,在阿拉伯世界大规模抗议浪潮的影响下,叙利亚民众举行游行抗议,要求变革。巴沙尔政府采取镇压和怀柔两手,原本可以平息事态,但美国联手沙特、卡塔尔等海湾国家以及土耳其插手叙利亚事务,谴责叙政府,支持叙反对派,出钱出枪组建反政府武装,于当年 7 月挑起叙利亚内战,企图复制“利比亚模式”,推翻巴沙尔政权。小布什任总统时,就曾打压叙利亚,奥巴马要推翻巴沙尔政权,主要出于削弱伊朗的战略考量。在这方面,美与沙特等地区国家有着共同利益。2011 年 8 月,奥巴马宣称,“巴沙尔失去执政的合法性,必须下台”。

奥巴马的“新干涉主义”出于利用“巧实力”的思路,但不管有多“新”、多“巧”,其实质仍然是维护霸权利益,干涉别国内政,实行政权更迭,以大欺小,以强凌弱。这一政策的消极后果突出体现在以下几个方面。

第一,阿拉伯世界并没有出现美国希望的“民主运动”、“颜色革命”,而是动荡不安、社会撕裂、经济衰退,以及伊斯兰势力迅速扩张,即使是西方也悲叹“阿拉伯之春”变成了“阿拉伯之冬”。美国放弃穆巴拉克使得与美结盟国家的领导人深感寒心,他们感慨道:“当美国的朋友比当美国的敌人更加危险”。

第二,“也门模式”并未给也门带来稳定。各派势力之间,部落之间争斗不断;而“基地”组织武装在南部地区十分活跃。

第三,卡扎菲被击毙后,利比亚原有格局被打破,部落间矛盾激化,伊斯兰势力崛起,世俗力量极力掌控政局,各色民兵组织鱼龙混杂,各自为政,出现无政府混战局面。2012年9月15日,美国驻班加西领馆遭到袭击,美国驻利比亚大使等四人被击毙。美国国务卿希拉里惊呼:“在一个我们帮助实现解放的国家,在一个我们帮助避免被摧毁的城市,怎么会发生这样的事情?”^①其实,答案十分简明:美国的中东政策不得民心。“利比亚模式”给利比亚人民带来无穷的灾难,并给中东人民及国际社会提供了一个极其恶劣,必须避免的负面案例。

第四,叙利亚内战持续4年多,造成25万人死亡,400万难民逃往国外,700万难民在国内流离失所。巴沙尔仍在执政,但仅守住人口最密集的25%国土;“伊斯兰国”组织和“基地”组织属下的“支持阵线”占地割据;民众生活在水深火热之中。这就是当下难民潮冲击欧洲的重要根源。

六、美全球战略重心向亚太转移, 减少对中东的投入,再次调整其中东政策

美国发动阿富汗战争和伊拉克战争,成本高昂,代价惨重,在国际上产生了极大的负面影响,使得美国从霸权的巅峰向下坠落。2008年爆发的金融危机和经济危机又对美国形成巨大的冲击。美国国内矛盾增多,奥巴马的支持率不断下降。加上新兴经济体群体性崛起,美国国力相对减弱已是不争的事实,霸权地位受到越来越多的挑战,维持霸权日益力不从心,经常顾此失彼。2011年,美国提出“亚太再平衡

^① 《反美潮突起令美国错愕》,载《环球时报》2012年9月14日。

战略”,全球战略重心向亚太转移,重点应对中国的崛起。

中东局势也发生了深刻变化。阿拉伯世界总体趋稳,局部动乱,乱中有治。大动荡中,伊斯兰势力一度在埃及和突尼斯执政,但很快又都失去了政权。2014年,塞西在军队和世俗势力支持下,当选埃及总统,突尼斯世俗势力也在大选中获胜,两国已开启走向稳定和发展的进程。利比亚、叙利亚和也门仍处于战乱之中,伊拉克局势也不稳定。其他阿拉伯国家在不同程度采取了一些变革措施后,平息了民众的抗议浪潮,恢复了社会稳定和发展。但中东地区仍存在许多不稳定因素,主要表现为:世俗势力与宗教势力争夺执政权;以伊朗为首的什叶派国家与沙特牵头的逊尼派国家间的争斗加剧,这既是地缘冲突,也包含有教派矛盾;极端恐怖势力猖獗,尤其是“伊斯兰国”组织危害极大。此外,巴勒斯坦问题和伊朗核问题仍影响地区稳定。

在这种形势下,奥巴马政府再次调整中东政策,其主要思路是:放缓推行“新干涉主义”,避乱求稳;突出外交和政治手段,减少军事介入;使用“巧实力”,利用地区矛盾,在各种势力间玩弄平衡,使之相互牵制;极力维持美在地区的主导地位。

(一) 不对叙利亚发动直接军事打击

2011年8月奥巴马宣布巴沙尔必须下台后,中国许多学者预测,巴沙尔下台只是时间早晚问题,这显然是“习惯思维”在起作用。他们多认为,美国是世界上唯一超级大国,没有想干而干不成的事。萨达姆被绞死,卡扎菲被击毙,巴沙尔也在劫难逃。然而,巴沙尔坚持下来了。个中原因很多,但最重要的是美国没有对叙利亚发动直接军事打击。这固然与中国、俄罗斯行使否决权,使得美国等西方国家无法得到联合国安理会对叙动武的授权有关,但根本原因是美国全球战略重心向亚太转移,实行“亚太再平衡战略”,不愿也无力在中东再发动新的战争。2013年8月,有人别有用心地制造了叙利亚化武危机,美扬言要对叙发动军事打击,但最终还是接受了俄罗斯提出的“化武换和平”方案。2014年,巴沙尔总统任期届满,有人预言,美国不会容忍巴沙尔连选连任,巴沙尔再次参选会成为美国发动军事打击的口实。但结果是巴沙尔再次高票连任,美国也无可奈何。^①当前,美国接受了中国提出的政治解决叙利亚危机的主张,但仍坚持巴沙尔必须下台,致使政治解决无法实现。

(二) 推动巴以恢复和谈,但和谈再次以失败告终

2013年7月29日,在美国的积极推动下,巴勒斯坦与以色列重启和平谈判,并制定9个月内达成协议的时间表。然而,阿拉伯世界身处大变局,无力给巴勒斯坦强

^① 《巴沙尔连任激发全球舆论战》,载《环球时报》2014年6月6日。

大的支持;巴方内部分裂,不能一致对外;美国继续偏袒以色列,力量对比明显对巴方不利。以方态度强硬,要价越来越高,要求巴方承认以色列是犹太人国家,同意以色列军队驻扎在巴勒斯坦与约旦边界,但巴方表示无法接受。2014年4月24日,以方宣布中止和谈。同年7月,哈马斯与以色列在加沙爆发军事冲突,冲突延续50天,造成巴方2,133人死亡,11,000人受伤,10万人无家可归,而以方仅死亡68人。^①奥巴马政府对以强硬态度也有不满,但出于国内外的种种原因,不敢改变偏袒以色列的传统既定政策。如果巴勒斯坦问题得不到公正的解决,巴以间的军事冲突就难以避免,阿拉伯—伊斯兰民众因此而产生的反美、反以情绪,也随时都有可能激烈爆发。

(三) 打击“伊斯兰国”组织不力

“伊斯兰国”组织在伊拉克和叙利亚攻城略地,宣布立国后,在近两个月内美国没有采取行动,直到该组织的极端行为引起美国国内舆论的不安,国际社会强烈关注,美国才组建反恐联盟,对“伊斯兰国”组织发动空袭。奥巴马宣称,“伊斯兰国”组织是美国面临的“最大威胁”,但美同时宣布不派地面部队参战。美支持伊拉克政府军和库尔德武装打击“伊斯兰国”组织,但拒绝与叙利亚政府联手,并坚持要巴沙尔下台。2015年5月,美拨款5亿美元培训叙“温和反对派”武装,计划每年培训5,400名武装人员,以对“伊斯兰国”组织发动地面打击。但直到9月底,美仅培训出六十余人的队伍,派往叙国内后,大部分被极端势力击毙和俘虏,^②标志着该计划已经失败。空袭虽在一定程度上削弱“伊斯兰国”组织武装力量,但无法遏制其继续扩张。国际舆论普遍认为,美国领导的反恐联盟对“伊斯兰国”组织的空袭收效甚微。此外,反恐联盟的其他成员国,各有盘算,并不出力。“伊斯兰国”组织资金来源主要是走私石油,走私渠道主要在土耳其,使得切断“伊斯兰国”组织的资金来源十分困难。

(四) 伊朗核问题全面协议达成

2013年6月,哈桑·鲁哈尼当选伊朗总统,调整外交政策,向美国示好。美及时回应,9月23日,奥巴马在联大讲话,在重申不容许伊朗研制核弹的同时,表示“我们不谋求政权更迭,尊重伊朗人民和平利用核能的权利”。此后,两国关系开始松动。11月24日,有关六国与伊朗就伊朗核问题达成初步协议,并确定在2014年7月20日前达成最终协议,后又将达成最终协议的期限延至11月24日,未果后又再次延至2015年6月30日。经过13年的较量和博弈,伊朗核问题全面协议终于在2015年7

^① 安惠侯:《中东剧变趋势分析》,载《阿拉伯世界研究》2015年第1期。

^② 《美承认训练叙叛军遭重挫》,载《参考消息》2015年9月18日。

月 14 日达成。这是因为美、伊两国都有此需要,国际社会也乐观其成。对美国来说,该协议使得伊朗至少在今后十年内不可能制造核武器,从而避免了美国因伊朗发展核武器而不得不对伊朗发动军事打击。此外,协议的达成也使得少有亮点的奥巴马外交取得一项重大成绩。对伊朗而言,协议将导致西方对伊制裁的解除,伊与西方关系的改善,有利于伊朗恢复经济发展,改善民生,从而巩固伊斯兰政权。对地区和世界而言,该协议意味着拔出了一场潜在战争的引信,总体上有利于和平、合作和发展。^①然而,以色列极力反对该协议,沙特等海湾国家对此心怀疑虑,担心伊朗在地区影响进一步扩大。协议的签订并不等于伊核问题已经解决,美、伊间的结构性矛盾仍然存在,双方博弈还将继续。

(五) 注意利用矛盾,玩弄平衡

美国并不十分担心“伊斯兰国”组织对美国本土的威胁,不急于歼灭这股恐怖势力,认为该组织可以削弱巴沙尔政权,而巴沙尔政权也会遏制“伊斯兰国”组织的扩张。双方斗下去,两败俱伤,符合美国的利益。

面对伊朗为首的什叶派国家集团与沙特牵头的逊尼派国家集团争斗加剧,美一方面利用与伊朗达成伊核全面协议,改善美伊双边关系;一方面重申要保护海湾国家的安全,并向它们出售先进武器,使双方继续争斗,相互牵制,同时避免局势失控。

(六) 美、俄围绕叙利亚危机和打击“伊斯兰国”的博弈加剧

2015 年 8 月,俄罗斯提出成立由联合国主导、叙利亚政府参与的新反恐联盟以打击“伊斯兰国”组织的倡议。9 月,西方媒体纷纷报道俄罗斯对巴沙尔政权的军事援助增加,俄在叙军事存在加强。9 月 5 日,美国务卿克里向俄外长表达了美国对俄加强在叙军事集结的担忧。同月 8 日,美白宫发言人进一步表示,俄罗斯的有关行动会进一步恶化叙利亚局势,导致更多人死亡,会令难民潮进一步扩大,甚至会有与在叙利亚打击“伊斯兰国”组织的美军及盟友发生军事对抗的风险。对此,俄外交部发言人回应称,俄从不隐瞒与叙利亚的军事技术合作,双方的合作是根据已签订的合同,并完全符合国际法。如果叙方为进一步打击恐怖组织向俄提出新的要求,俄会在国际法和俄罗斯法律的基础上考虑满足。11 日,奥巴马表示,俄罗斯现在奉行的支持巴沙尔的战略是个重大的错误,并注定失败;正是巴沙尔投下炸弹,毁灭了一连串城市,并在逊尼派和什叶派之间制造了冲突,吸引了来自整个地区的圣战者。15 日,普京强调,恐怖组织“伊斯兰国”的活动已经远远超出伊拉克和叙利亚,他们实施大

^① 安惠侯:《伊核协议对中国意味着什么》,载《浙江日报》2015 年 7 月 28 日,第 6 版。

规模杀戮,没有叙利亚政府军的积极参与,就无法把恐怖主义从该国以及整个地区根除。美国向叙反对派提供武器使叙冲突持续不断,而这些武器落到了恐怖分子手中。如果俄不支持叙利亚,该国局势将比利比亚还要混乱,难民人数会更多。^① 19日,克里在与英外交大臣会谈时表示,如果俄军像宣传的那样,在叙利亚的重点是打击“伊斯兰国”组织而非支持巴沙尔当局,奥巴马政府表示欢迎。美国可以接受一个和平解决叙利亚问题的方案,而巴沙尔在过渡期里可以不下台,关于巴沙尔下台的具体时间可以商量。^② 这表明,美态度有了变化。从9月30日开始,俄战机在叙政府军的配合下对叙境内的“伊斯兰国”组织军事目标进行了多次空袭。

打击“伊斯兰国”组织与政治解决叙危机紧密相关。不实现政治解决,叙政府军不可能全力以赴打击“伊斯兰国”组织;不遏制“伊斯兰国”组织,即使实现政治解决,也无法稳定叙利亚局势。叙利亚政府仍在联合国代表叙利亚,具有合法性。巴沙尔事实上已成为叙政府及军队的旗帜和象征,如果执意要求巴沙尔下台,叙政府和军队便难以保持团结和战斗力,叙利亚很可能沦为第二个利比亚。

俄罗斯积极插手叙利亚危机背景如下:第一,美国主导的反恐联盟空袭“伊斯兰国”组织一年多时间,收效甚微,国际社会多有批评和质疑。第二,中东难民潮冲击欧洲,难民主要来自叙利亚。国际舆论普遍认为,是美国的中东政策制造了叙利亚等国的战乱,制造了难民潮,而让欧洲国家承担后果,同时呼吁尽快解决叙利亚危机。第三,“伊斯兰国”组织危及巴沙尔政权,从而损害俄在叙利益;极端宗教势力还将向俄罗斯高加索地区蔓延,对俄安全构成现实威胁。第四,美国等西方国家在乌克兰问题上对俄制裁、施压、孤立,俄有必要在中东显示其影响和能量,以应对它们的打压。

如何应对俄罗斯的介入,美国面临两种选择:第一种选择,认真吸取过去在中东发动或挑起战争并客观上促成“伊斯兰国”组织崛起的教训,从地区和平和发展的大局出发,支持叙利亚危机政治解决,支持组建新的国际反恐联盟,与俄罗斯协调配合打击“伊斯兰国”组织,这实际上也符合美国的利益;第二种选择,从霸权私利出发,不顾地区和世界民众对和平与稳定的期盼,千方百计地阻挠和破坏打击“伊斯兰国”组织与促成叙危机政治解决的努力,从而进一步恶化叙乱局,制造更多的难民。

① 《普京为军援叙利亚辩护》,载《环球时报》2015年9月17日,第2版。

② 《俄出兵叙利亚,美软化立场》,载《环球时报》2015年9月21日,第2版。

七、结 语

自“9·11”事件以来,不论是小布什掌权,还是奥巴马执政,美国的中东政策都是要维护美国的霸权和利益,打压不服从美国的国家和势力。为此,美国不惜动用经济制裁和军事打击等各种手段,给中东地区制造了无穷的灾难。

美国虽多次调整其中东政策,但往往只是策略上的调整和手法上的变化,维护霸权,确保主导地位的本质始终不变。美全球战略重心向亚太转移后,美减少了对中东地区的投入,但由于中东战略地位的重要,美仍努力保持对中东事务的主导,不会放弃中东。

奥巴马当下的中东政策有其积极的一面,如暂缓推行“新干涉主义”,避乱求稳,有利于减少新热点的爆发;伊朗核问题达成全面协议,减少了美国与伊朗间爆发军事冲突的可能性。这些都有利于地区的和平和发展,但美国打击“伊斯兰国”组织不力,坚持要巴沙尔下台,对利比亚局势无动于衷等做派又不利于地区的和平与稳定。

(责任编辑:杨 阳)

Abstracts

03 Review of US Middle East Policy after the 9·11 Incident

Abstract After the September 11 attacks, US President George W. Bush launched the global war against terrorism. US “integration policy” toward the Middle East encountered a lot of difficulties and was forced to adjust it. President Obama made a new Middle East policy and carried on “Neo-interventionism” after the “Arab Spring”. With the focus of US global strategy shifting to the Asian-Pacific region, President Obama readjusted US Middle East policy.

Key Words U.S.; Middle East Policy; Middle East Upheavals

Author AN Huihou, Director of Strategic Studies Center of China Foundation for International Studies, Member of Think Tank Council of Middle East Studies Institute of Shanghai International Studies University, and Distinguished Research Fellow of China Institute of International Studies.

21 On the Ethnic, Sectarian and Regional Loyalties in Syria

Abstract Syria’s ethnic, religions and regional loyalties have been important problems. Because of its cause are formation of geopolitics and the regional concentration of ethnic and sectarian groups, the attitude of Sunni Islam, the national policy on French mandate and Ba’ath party rule stage etc., they are complex historical issues. They have three main features; ethnic, sectarian and regional classification itself overlaps, and closely linked with tribes. Ethnic groups, religions, and regional groups sometimes overlap with economic category. Troops loyal to the ethnic groups, religions, regional influence to the deep, and so on.

Key Words Syria; Ethnic; Religious Sect; Loyalty

Author WANG Fei, Lecturer, College of Culture of History and Tourism at Shanxi Normal University.

37 Social Transformation in the Middle East and the Kurdish Issue

Abstract In the process of social transition in the Middle East after the “Arab Spring”, Kurds in the Middle East also launched a so-called “Kurd’s Spring” to continue struggling for their national rights and autonomy. There are significant differences among political and social status of Kurds in Iraq, Turkey, Iran and Syria due to the historical and current causes, but they all want to gain more reliable citizenship, minority rights and higher level of autonomy with the current ongoing social transition in the Middle East. However, the threats from the “Islamic State”, the contradiction between Kurds and the dominant ethnic groups, and the different levels of repression to Kurds’ demand for na-