

美国对叙利亚的胁迫外交： 内容、动因及其影响^{*}

杨玉龙

[内容提要] 胁迫外交是美国在国际社会惯用的一种威慑手段,用以维护美国领导下的单极世界秩序和美国的霸权地位。2019 年,美国政府出台《凯撒法案》,对饱受战乱之苦的叙利亚实施单边经济制裁,形成以经济制裁、外交孤立、有限军事介入为主要内容的对叙胁迫外交,旨在制衡、削弱伊朗等中东地区反美国家间的联盟合作,维持美国对叙利亚问题的话语权和议价权,为美国干涉、插手中东地区事务提供所谓的合法性。从国际法角度分析,美国对叙利亚的胁迫外交违反国际人道主义法、国际人权法和国际制裁法律规范,其胁迫手段严重违背了国际法基本原则。美国的胁迫外交无视叙利亚人民当前面临的痛苦和灾难,加剧了叙利亚的人道主义危机,反映了美式霸权主义对全人类共同价值的背离和危害,充分说明美国对外标榜的美式民主和美式价值观的虚伪性、欺骗性。

[关键词] 胁迫外交 叙利亚 美国 单边经济制裁

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2023.04.007

胁迫外交是冷战以来美国在国际关系中惯用的一种外交手段。美国凭借其在经济、军事、科技等领域的优势地位,肆意滥用军事威胁、经济制裁、外交孤立、科技封锁等手段迫使其他国家服从美方要求,改变被胁迫国的对外行为模式。胁迫外交主要是通过不正当手段实现美国战略目标,维持美国在全球的霸权地位。1971 年,美国学者亚历山大·L·乔治首创胁迫外交的概念体系,以概括当时美国对老挝、古巴、越南等国采取的外交政策。^①纵观 20 世纪世界历史发展进程,美国已成为全球最主要的胁迫外交使用者。

冷战结束以来,美国凭借其霸权地位更是肆

无忌惮地滥用胁迫外交,对不服从美国外交政策、不符合美国国家利益的国家实施违反国际法的惩罚措施。近年来,美国加大了单边经济制裁和“长臂管辖”力度。根据相关统计数据显示“从

^{*} 本文系 2022 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年变局下国际体系与中东地区互动关系研究”(项目编号:22JJD810023)和西北农林科技大学中央高校基本科研业务费人文社科项目“当代埃及三农问题研究”(项目编号:2452023320)的阶段性成果。

^① 辛向平《起底胁迫外交》,载于 2021 年 5 月 11 日《中国纪检监察报》。

2000年到2021年,美国对外国实体的制裁增加了933%。仅特朗普政府就实施了3900多项制裁,这意味着每天实施三次制裁。目前为止,美国已经对古巴、中国、俄罗斯、朝鲜、伊朗和委内瑞拉等全球近40个国家实施了经济制裁,影响了世界近一半的人口。”^①

一、美国对叙利亚胁迫外交的缘起与内容

(一) 美国对叙利亚胁迫外交的缘起与演进

自1946年叙利亚独立以来,美国与叙利亚的双边关系始终处于在敌友之间摇摆的状态,敌对或冲突是美叙两国70多年来关系不睦的主要表现。冷战时期,美国在中东地区拼凑反苏反共的联盟集团,在阿以问题上偏袒以色列,引起阿拉伯世界多次抗争,致使美叙关系存在根本性外交分歧。此外,美国中央情报局等部门秘密干涉叙利亚内政,试图以隐蔽行动颠覆叙利亚合法政权,打击对抗以色列的前线国家,还以大规模军事援助支持以色列对阿拉伯前线国家发动军事进攻,致使美叙两国在1957年和1967年先后出现外交危机。^②

后冷战时代,美国在中东地区大力推行单边主义,以外交胁迫方式逼迫中小国家追随其地区政策,滥用“支恐”标签打压叙利亚等阿拉伯国家,致使中东地区陷入新一轮动荡冲突。2003年,美国在没有联合国安理会合法授权的情况下,悍然发动伊拉克战争,以莫须有的“大规模杀伤性武器”为理由侵犯主权国家。伊拉克战争不仅是后冷战时代美国单边主义霸权行为的“集大成者”,还打破了中东地区的既有平衡,致使恐怖主义、极端主义问题蔓延扩大。美国政府因叙利亚反对其发动伊拉克战争,对叙采取胁迫外交,不仅对叙利亚横加经济制裁,还给叙利亚贴上“支恐”标签,并干涉和破坏叙利亚和黎巴嫩两国关系。^③

2010年以来,阿拉伯世界一度陷入“阿拉伯之春”引发的地区性动荡与混乱,以美国为首的西方国家借此插手阿拉伯国家内政,推翻不追随西方、坚持独立自主外交的国家政权,煽动阿拉伯国家内部发生社会暴乱,向阿拉伯国家内部反对派武装提供支持援助,进而引发了持续多年、影响

深远的中东剧变。2011年叙利亚国内爆发反政府示威活动后,美国政府提出旨在推翻叙利亚政府的“政权更迭”外交政策。域内外国家的激烈博弈和颠覆活动,使叙利亚局势自2012年开始迅速恶化,反政府示威活动迅速演变为谋求推翻合法政权的武装活动。在美国、土耳其等国的外交支持和军事援助下,叙利亚境内外出现了各色政治反对派和反政府武装力量,致使叙利亚问题至今仍延宕不决。

2012—2017年,奥巴马政府对叙利亚实施的基本政策是“政权更迭”胁迫外交,寻求支持叙境内反政府武装,谋求推翻叙利亚政府,建立亲西方代理人政权。^④一方面,美国政府试图通过联合国安理会对叙实施制裁,但遭到中国、俄罗斯等中立国家的反对;另一方面,奥巴马政府关闭美国驻叙利亚大使馆,否认叙利亚政府的政治合法性,转而承认反对派“叙利亚全国联盟”为合法政府。近年来,根据各方媒体和智库披露,奥巴马政府为了加速推翻叙利亚政府,曾下达秘密命令,由美国中央情报局等机构向叙利亚反政府武装团体提供军事援助,该行动代号为“木材梧桐树”。^⑤2013—2017年,美国共向“木材梧桐树”秘密行动投入达一亿美元以上,该行动成为中央情报局自20世纪80年代以来最大规模的对外秘密军事援助行动,^⑥但该行动未能推动叙利亚反政府武装击败叙利亚政府军。相反,美国向叙利亚反政府

① 《美国的霸权霸道霸凌及其危害》,参见中华人民共和国外交部网站 https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202302/t20230220_11027619.shtml。

② U. S. Department of State, “U. S. Relations with Syria”, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-syria/>。

③ Richard N. Dralongo (ed.), *Economics and Geopolitics of the Middle East*, New York: Nova Science Publishers, 2008, pp. 107 - 110.

④ Mark Moyer, “U. S. Interests in Syria, Past and Present”, <https://www.hoover.org/research/us-interests-syria-past-and-present>。

⑤ Stephen R. Weissman, “Covert Action, Congressional Inaction: The Intelligence Committees Should Do Their Jobs”, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/covert-action-congressional-inaction>。

⑥ David S. Sorenson, “Aid to Anti-Assad Forces Became the Most Expensive US Covert Action”, https://www.airuniversity.af.edu/Portals/10/JEMEAA/Journals/Volume-02_Issue-1/Sorenson%20interview.pdf。

武装提供的部分军事援助装备落入到叙境内极端主义势力“沙姆解放组织”手中。^① 该组织起源于“基地组织”叙利亚分支,并逐渐成长为叙利亚境内最具有军事实力的极端主义武装力量。这一结果与美国政府策划实施该行动的目标背道而驰。随着奥巴马政府任期结束,“木材梧桐树”秘密行动宣告失败,这标志着美国对叙“政权更迭”外交政策破产。在美国等域内外国家对叙利亚危机采取军事干涉政策时期,美国对叙利亚采取的政权颠覆政策最终反噬其自身国家安全利益,迫使美国政府调整政策重心,推行以反恐为主的地区战略。

(二) 当前美国对叙利亚胁迫外交的主要内容及其效果

2017年以来,美国对叙利亚采取了以“外交孤立”“经济制裁”和“有限军事介入”为主要内容的新一轮胁迫外交政策。

1. 美国试图通过外部施压迫使叙利亚政府接受以美国为首的西方国家提出的相关政治体制改革方案。虽然该政策加大了叙利亚面临的外交孤立困境和经济困难,但并没有威胁到叙利亚政府的统治基础。相反,在俄罗斯、伊朗等国的长期军事支援和经济援助下,叙利亚政府没有因美国的施压而妥协,其政权安全危机也基本得以消除。

美国政府对叙利亚推行的外交孤立政策背离了中东地区格局调整的新趋势,不符合当前中东地区涌动和解浪潮的历史大势。2023年3月,沙特阿拉伯与伊朗在北京实现历史性外交和解,开启了地区局势缓和进程,而作为中东地区地缘博弈和矛盾冲突集中点的叙利亚,也在地区和解进程背景下迎来新的外交突围。2023年5月,在沙特阿拉伯等国的一致推动下,叙利亚时隔12年重返阿拉伯国家联盟(以下简称“阿盟”),结束了被阿拉伯世界集体孤立的历史阶段。随着叙利亚恢复阿盟成员国资格,以美国为首的西方国家针对叙利亚实施的外交孤立政策的影响正在被消解,该政策不仅遭到国际社会的强烈反对,还在欧盟内部引发严重分歧。

2. 单边经济制裁是当前美国对叙利亚胁迫外交政策的核心手段。制裁导致叙利亚人道主义危机严重恶化,侵犯了叙利亚平民的人权,是美式霸

权霸道霸凌在叙利亚问题上的重要体现。美国对叙利亚实施单边经济制裁主要依靠贸易管制和“长臂管辖”两种主要方式,以美元霸权为基础推行其经济外交政策。其一,贸易管制是美国对叙利亚实施经济胁迫的重要手段。美国的贸易管制形式多样,包括制裁、限制进出口、加征关税、取消补贴和配额等,并根据不同的目的和对象,设立名目繁多的贸易管制清单,包括特别指定国民清单、实体清单、未经验证清单、军事最终用户清单和行业制裁清单等。^② 其二,“长臂管辖”是美国用以扩大其制裁管辖权的重要经济胁迫手段,具有强大的经济杀伤力和广泛的制裁覆盖范围。美国制定了《反海外腐败法》《敌国贸易法》《以制裁反击美国敌人法》《国际紧急经济权力法》《出口管制条例》等国内法并炮制了一系列行政令,直接对特定国家、组织或个人实施制裁,任意扩大美国国内法管辖范围,滥用国内司法诉讼渠道对他国实体和个人实施“长臂管辖”。

美国对叙利亚的惩罚性单边经济制裁以《凯撒法案》为中心。《凯撒法案》全称为《凯撒叙利亚平民保护法》,于2019年由美国国会表决通过并由特朗普签署生效。^③ 该法案是美国在对外制裁中实施“长臂管辖”手段的典型代表。《凯撒法案》实施以来,对叙利亚经济复苏造成重创,使饱受战乱纷扰的叙利亚经济重建工作举步维艰。此外,该法案还给周边国家经济带来剧烈震荡,引发了东地中海地区经济波动,其具有的单边经济制裁效力迫使海湾阿拉伯国家及其他域外国家企业中断与叙利亚的双边经济合作。然而,对于该法案的实际政治效果,欧洲知名智库欧洲外交关系委员会中东和北非项目主任朱利安·巴恩斯-达西曾指出:“《凯撒法案》不会实现美国颠覆叙利亚政权的既定目标,只会助长叙利亚更为严重的

^① Mark Mazzetti, Adam Goldman and Michael S. Schmidt, “Behind the Sudden Death of a \$1 Billion Secret C. I. A. War in Syria”, <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/middleeast/cia-syria-rebel-arm-train-trump.html>.

^② 《美国的胁迫外交及其危害》,参见中华人民共和国外交部网站 https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202305/t20230518_11079585.shtml.

^③ U. S. Department of State, “Caesar Syria Civilian Protection Act”, <https://2017-2021.state.gov/caesar-syria-civilian-protection-act/index.html>.

冲突”^①。美国学者法拉·哈森也指出“如果历史可以作为指导,那么前进道路是明确的。制裁很少实现其既定目标,叙利亚只是这种失败的最新例子。”^②

3. 美国对叙利亚采取以有限军事介入为主的模糊政策,不再谋求推翻叙利亚政府,但又拒绝从叙利亚撤军。2017年后,美国试图颠覆叙利亚政府的行动计划已经失败,美国不再对叙利亚境内的阿拉伯军事反对派提供大规模军事援助,转而支持叙利亚库尔德武装力量,图谋继续在叙利亚维持其战略影响力,威慑叙利亚政府与俄罗斯、伊朗等国。自“伊斯兰国”等极端主义势力退却后,俄罗斯、土耳其和叙利亚政府多次要求美国政府从叙利亚撤军,但美国政府对此置若罔闻,仍保留一定规模的军事人员以维持其对叙利亚的军事威慑能力,并声称此举是为了打击“伊斯兰国”残余势力。显然,美国政府对叙军事政策之所以存在模糊性,是因为其具有许多非官方言明的战略目的,并在实际上支持叙利亚库尔德武装力量控制叙东北部领土。从战略威慑角度来看,美对叙有限军事介入政策使美国继续维持对叙利亚政府的军事压力,阻止叙利亚政府军收复拥有大量石油资源的东部地区,进而达到保留美国在叙利亚问题上的议价能力的目的,以库尔德武装的地位问题对叙利亚政府实施胁迫。

二、美国对叙利亚胁迫外交的动机及其性质

美国政府公开声称其对叙利亚实施外交孤立与经济制裁是为了保护叙利亚平民的“安全”与“利益”,事实上,制裁措施是为了贯彻美国外交政策,是维护美国国家利益和霸权地位的对外政策工具。^③ 美国的单边经济制裁是一种强制性经济措施,主要针对美国所认为的“侵犯”了美国国家安全利益或“违反”了国际规范的国家或非国家行为体。制裁可以采取多种形式:冻结国家或个人资产,限制进出口或执行贸易禁运等。近年来,美国频繁实施单边经济制裁,声称旨在追究伊朗、委内瑞拉和叙利亚等国领导人严重“侵犯”人权行为的责任。但是,研究发现,美国对外实施的经济制裁实际上剥夺了目标国平民的基本生存权与发展权,导致被制裁国平民因贫困、饥饿、失业

和生活条件完全恶化而陷入生存困境。^④

(一) 当前美国对叙利亚胁迫外交的主要动机

从美国对叙利亚实施外交孤立与单边经济制裁的政策意图来看,其官方对外宣传的制裁逻辑与话语体系具有虚伪性、欺骗性,遮蔽了当前美国中东政策的真实战略目标。

1. 美国对叙利亚实施胁迫外交的主要战略意图是打击、削弱和制约中东地区反美国力量,这不仅体现了大国在叙利亚博弈打“代理人战争”的本质,也突出反映了当前美国和伊朗两国进行地区博弈与低烈度冲突的现实。当前,美国政府在叙北部、南部和东部保留了若干军事基地和作战部队。^⑤ 美国白宫和军方对外声称其驻军叙利亚的军事目的是打击极端主义残余势力,实际上是为了抗衡伊朗在叙利亚的相关军事力量,并为美国在叙利亚的代理人组织库尔德武装力量提供军事保护。例如,美军在叙利亚坦夫地区驻扎的军事基地具有重要地缘战略价值,该地区是叙利亚、伊拉克和约旦三国边界的连接带,控制该地区可切断来自伊朗和伊拉克的军事援助补给。^⑥

2. 美国对叙利亚实施胁迫外交旨在保留其在叙利亚问题上的话语权,维持其与俄罗斯、土耳其等国在外交谈判、利益互换方面的议价能力。美国保留在叙利亚的军事基地和驻军,另一个战略意图是制衡俄罗斯、土耳其、伊朗等叙利亚问题的重要参与方。虽然美国并未直接参与旨在政治解

① Martin Chulov, “US ‘Caesar Act’ Sanctions Could Devastate Syria’s Flatlining Economy”, <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/12/us-caesar-act-sanctions-and-could-devastate-syrias-flatlining-economy>.

② Farrah Hassen, “U. S. Sanctions Are Hurting Syrians”, <https://fpif.org/u-s-sanctions-are-hurting-syrians/>.

③ Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “Economic Sanctions and U. S. Foreign Policy”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 4, 1985, pp. 727-735.

④ Richard N. Haass, “Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing”, <https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/>.

⑤ Tess Bridgeman and Brianna Rosen, “Still at War: The United States in Syria”, <https://www.justsecurity.org/81313/still-at-war-the-united-states-in-syria/>.

⑥ “Why Does the US Still Have Forces in Syria?”, <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/24/why-does-us-still-hforces-syria-explainer>.

决叙利亚问题的阿斯塔纳机制,但由于美国在叙利亚长期保持军事存在,叙利亚问题的解决仍将受制于美国政府对叙政策的变化。俄罗斯、土耳其和叙利亚政府高度关注叙利亚库尔德武装对叙东部、东北部地区的领土控制,库尔德武装控制区及其武装力量地位问题直接关涉叙利亚问题的最终解决,而库尔德武装控制区及其武装力量受到美国政府的公开支持和军事援助。^①

3. 美国对叙利亚实施胁迫外交旨在以极限施压方式削弱叙利亚政府的统治基础,使其难以恢复维持全国统治的国家行动能力,进而使叙利亚问题延宕不决,在中东地区制造混乱和紧张局势。2016年以后,叙利亚政府不但消除了政权安全危机,还在俄罗斯、伊朗等国的支援下,恢复了对叙利亚中西部地区领土的有效控制。在此形势下,以美国为首的西方国家颠覆叙利亚政府的既定战略目标已经彻底失败,进而转向惩罚性集体孤立和经济制裁,图谋最大程度削弱叙利亚的经济恢复能力。

(二) 国际法视野下美国对叙利亚胁迫外交的非法性

从国际法角度来看,美国对叙利亚实施的胁迫外交及其单边经济制裁措施,严重违反了国际人权法、《联合国宪章》基本原则和国际制裁法律规范,是美式霸权公然违反国际法准则的重要体现。

从国际法视角分析,美国对叙利亚实施的以《凯撒法案》为中心的制裁措施,采取牵涉第三方的次级制裁形式,本质上是美国政府在滥用其管辖权。^②自叙利亚危机爆发后,美国、欧盟及其他一些西方国家对叙利亚实施了广泛的制裁计划,限制以美国为首的西方国家与叙利亚之间的贸易与投资,并禁止美国个人或实体与叙利亚政府进行以美元计价的商业交易。欧盟还对其境内或管辖范围内的个人或实体实施了各种限制,例如资产冻结和进出口限制等。《凯撒法案》相对于其他对叙制裁措施有着本质区别,其制裁效力影响范围扩大至与美国无直接关系的涉叙商业贸易活动,其实质属于次级制裁或可称之为域外制裁。因此,《凯撒法案》适用于全球所有与叙利亚政府或叙利亚经济部门存在经贸关系的国家、企业或个人,且这些制裁措施覆盖与美国仅存在有限关

联或无任何联系的交易行为。2023年以来,阿拉伯世界其他国家与叙利亚关系逐渐解冻,美国无视该地区和解的发展趋势,以单边经济制裁威胁阿拉伯世界国家不要与叙利亚恢复外交关系,再次暴露其地区霸权野心。^③

一般来说,国际法对于一国行使管辖权的事项是有限制条件的。作为一般规则,一国可对其公民以及在其境内的个人或实体行使管辖权,而在一些特殊情况下,可对在其领土内产生直接影响或影响其公民行为的非境内个人或实体行使管辖权。但是,《凯撒法案》所具有的单边经济制裁效力已经将其管辖权扩大至全球范围,且适用于与美国无直接关联的相关商业贸易行为,这是对国际法关于主权国家管辖权行使限度的公然违背。美国实施对外单边经济制裁所援引的管辖权法律依据在不同情况下有所差别,其中最为极端的是所谓普遍管辖权,即认为某些国际犯罪行为可以由全球任意国家对其惩罚制裁,而无论其发生地点或犯罪主体所属国家,该法律论点为美国政府推行全球性单边经济制裁提供了国内立法依据。

美国对外广泛实施的单边经济制裁及其所谓的普遍管辖权国内立法依据,遭到了国际社会的普遍反对。虽然欧盟也参加了对叙制裁,但欧盟已经在其制裁政策中公开声明单边经济制裁违反国际法,因此拒不承认美国制裁法案在欧盟境内或对欧盟公民拥有管辖权。对于美国滥用次级制裁的行为,联合国大会、联合国人权理事会曾多次提出强烈批评。^④

需要指出的是,美国对叙利亚实施的单边经

① “Syria Condemns US General’s Visit to Kurdish-held Northeast”, <https://www.aljazeera.com/news/syria-condemns-us-generals-visit-to-kurdish-held-northeast>.

② Daoud Kuttub, “Time to Cancel the Caesar Syria Civilian Protection Act”, <https://www.jpost.com/middle-east/article-731101>.

③ Joseph Haboush, “US Floats Sanctions Warning as Arab Isolation of Syria Nears End”, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2023/04/12/US-floats-sanctions-warning-as-Arab-isolation-of-Syria-nears-end>.

④ “Plagued by 12 Years of Conflict, Syria’s Suffering Only Compounded by Earthquake, Officials Tell Security Council, Citing Hampered Emergency Response”, <https://press.un.org/en/2023/sc15215.doc.htm>.

济制裁属于全面制裁,即该制裁法案将覆盖叙利亚全国,不论是叙利亚政府、企业或个人均被视为制裁对象。美国对叙利亚实施全面制裁的目的绝不是为了保护叙利亚平民的利益,而是旨在通过极限施压破坏叙利亚的国民经济和社会民生,迫使叙利亚社会陷入濒临崩溃的局面,进而达到动摇叙利亚政权的颠覆性目的。这种危害叙利亚平民利益和加重其人道主义危机的做法,是美国对世界各地反美国国家的惯用手段,古巴、伊拉克、委内瑞拉等国都曾深受其害。^① 制裁所造成的人道主义惨剧是美式霸权种下的恶果。

美国政府在制裁过程中并未认真遵守国际人道主义法,其制裁行为是为美国国家利益和对外政策服务的。^② 《凯撒法案》确实规定了“人道主义豁免”,但提出豁免必须由美国总统向国会证明豁免“对于解决人道主义需求很重要”和“符合国家安全利益”,因而在实际操作中很难切实贯彻。此外,该法案没有提到人权影响评估或监测,也没有涉及对受影响叙利亚平民的补救措施,充分暴露了美国人权外交的虚伪性和欺骗性。

目前,国际法对于美国对外实施单边经济制裁缺乏有效的约束力,但联合国相关机构已经就该问题商讨制定相关文件以形成全球性共识,规范单边经济制裁的适用范围,确保其符合国际人道主义原则。单边经济制裁违反国际法基本原则和精神,违背国际人权法对于平民的保护。经济制裁不应当作为一国外交政策工具加以实施,而应当在符合相关国际法原则的基础上,经联合国大会表决获得多数同意后,由各联合国会员国实施符合国际人道主义原则的定向制裁。从制裁效果分析,美国对叙利亚实施的单边经济制裁也不可能实现其迫使叙利亚实施政权变更的目标,只会加剧叙利亚平民遭受的人道主义危机,无益于叙利亚问题的解决。

三、美国胁迫外交对叙利亚的多重影响

美国及其欧洲盟国对叙利亚实施的长期经济制裁,对叙利亚人道主义危机造成了难以挽回的“窒息”式冲击。制裁不仅遭到美国媒体、学术界的广泛批评,也受到联合国等国际组织的指责。2022年11月,联合国单边强制措施对人权负面影响问题特别报告员阿莱娜·杜汉敦促美国解除

对叙利亚的单边经济制裁。她指出“美国单边胁迫性制裁正在延续和加剧叙利亚人民自2011年以来遭受的破坏和创伤。”^③

经过十多年战乱,当前,叙利亚面临着二战结束以来世界罕见的全国性人道主义灾难,贫困率居高不下,粮食安全、饮水安全、医疗卫生、公共教育、基础设施均面临严重挑战,战争已经摧毁了叙利亚国民经济体系,并使其民生处于灾难状态。然而,美国政府却持续对叙利亚问题采取军事干涉立场,非法盗取叙利亚石油资源,长期对叙利亚实施胁迫外交,使叙利亚人道主义危机加剧,导致叙利亚平民的生存环境恶化。受《凯撒法案》影响,叙利亚对外经济合作受到严重限制,进出口、金融贸易等不能正常运转,这加重了叙利亚国民经济和民生的困难程度。^④

第一,叙利亚面临着极为严峻的粮食安全挑战,饥饿问题威胁着平民的健康乃至生存。根据世界粮食计划署等国际组织最新数据显示,2023年,叙利亚有1200多万平民正在遭受粮食不安全和饥饿的威胁,粮食不安全人口数占叙利亚全国人口总数的60%,这个比例是2018年的两倍,成为叙利亚危机爆发以来的最高记录。其中,约有500万人处于严重粮食不安全状态,而叙利亚国内粮食价格已经上涨了200%以上。^⑤ 更为严峻的是,粮食不安全和饥饿威胁与粮食价格飞涨的困境交织,而美国的制裁限制了叙利亚从国际市场进口粮食的能力。近三年来,叙利亚国内食品价格多次暴涨,基本生活必需品价格至少上涨了

① Patrick Clawson, “Sanctions as Punishment, Enforcement, and Prelude to Further Action”, in *Ethics International Affairs*, Vol. 7, No. 1, 1993, pp. 17–37.

② Nabeel A. Khoury, “Biden’s Syria Policy: Steady Non-commitment and Persistent Failure”, <https://arabcenterdc.org/resource/bidens-syria-policy-steady-non-commitment-and-persistent-failure/>.

③ “UN Expert Calls for Lifting of Long-lasting Unilateral Sanctions ‘Suffocating’ Syrian People”, <https://www.ohchr.org/en/node/104160>.

④ “Caesar Act Burdens More Pressure on Syrians; Unable to ‘Overthrow’ al-Assad Regime”, <https://english.enabballadi.net/archives/2022/06/caesar-act-burdens-more-pressure-on-syrians-unable-to-overthrow-al-assad-regime/>.

⑤ “Hunger Soars to 12-year High in Syria, WFP Chief Calls for Urgent Action”, <https://www.wfp.org/news/hunger-soars-12-year-high-syria-wfp-chief-calls-urgent-action>.

两倍以上。美国对叙利亚实施的单边经济制裁加剧了叙利亚粮食安全风险,打击了叙利亚农业重建工作,抬高了叙利亚粮食价格。世界和平基金会有关研究显示,美国制裁对叙利亚农业打击巨大,制裁使叙利亚难以进口农业发展所需要的农用机械设备、化肥、农药及其他相关产品,从而限制了叙利亚农业部门的生产力和投入能力,进而加剧了粮食短缺问题,引发粮食价格上涨。^①

第二,叙利亚正面临着前所未有的经济危机,通货膨胀居高不下,经济危机使贫困率大幅上升。当前,叙利亚货币严重贬值,通货膨胀持续上升,石油、天然气严重短缺,90%的人口生活在全球平均贫困线以下,叙利亚经济实际上已处于崩溃边缘。受制裁影响,叙利亚货币贬值、通货膨胀等问题进一步加剧;同时,叙利亚难以从国际市场进口足够的石油等燃料资源,致使叙利亚还面临着严峻的燃料供应危机,这将使叙利亚国民经济陷入半瘫痪状态。^②

第三,长期战乱使叙利亚基础设施损毁严重,而资金不足严重制约着叙利亚的基础设施重建。由于单边经济制裁措施,其他阿拉伯国家和域外友好国家难以与叙利亚建立稳定的双边经济合作关系。叙利亚政府吸引外国投资重建国家经济的举措面临遭受美国“长臂管辖”的风险,这使外国企业或个人对在叙利亚进行投资望而却步。^③

第四,美国胁迫外交加剧了叙利亚人道主义危机。2023年2月土耳其和叙利亚发生地震后,土耳其收到了国际社会提供的大量人道主义紧急救援和物资援助,但受制于美国制裁,叙利亚却面临救援物资、救援资金短缺的困难。地震后,美国仍拒绝放弃其对叙利亚实施的单边经济制裁,仅采取了一定限度的制裁豁免。

阿拉伯国家观察员指出,西方国家对土耳其和叙利亚有区别性的人道主义援助,是具有双重标准的选择性人道主义。^④在美国单边经济制裁的限制下,国际社会对叙利亚地震的人道主义援助呈现两极分化。叙利亚红新月会多次呼吁美国解除对叙利亚的制裁,但美国政府将人道主义救援政治化,只给予叙利亚局部的有限制裁豁免。联合国派驻叙利亚的驻地协调员穆斯塔法·本拉姆利确认美国对叙利亚实施的制裁阻碍了人道主义工作,他强调人道主义问题绝不能政治化。^⑤

即便地震救灾行动结束,叙利亚仍需要经历漫长的震后重建,但美国仅给予叙利亚地震受灾地区为期六个月的制裁豁免权,且制裁豁免权仅限于与地震救灾相关的活动往来。这意味着2023年8月以后,美国将恢复对叙利亚西北部受灾地区的制裁,这将使更长期的震后经济社会重建工作面临重重困难。

第五,美国对叙利亚的胁迫外交通过扶持库尔德武装力量,致使叙利亚国家整合与政治重建面临严峻挑战。近年来,美国通过支持库尔德武装力量,使叙利亚东部和东北部地区由库尔德武装主导的“叙利亚民主力量”长期控制,在非法自治的幌子下实现库尔德族“准国家形态”的“半独立”政治野心。从叙利亚国家整合与战后政治重建角度分析,美国支持的叙利亚库尔德武装严重危害了叙利亚的国家主权与领土完整,助长了库尔德民族分离主义倾向,使叙利亚丧失了对绝大多数石油产区的控制权,严重破坏了叙利亚的经济主权利益。据叙利亚官方统计,目前90%的叙利亚石油处于美国及其库尔德武装盟友控制之下,叙利亚石油部门的直接和间接损失总额已超过92亿美元。^⑥

面对美国严酷的胁迫外交政策和极限施压手段,叙利亚在反胁迫方面主要的对冲举措是采取准联盟外交政策。准联盟外交是冷战结束以来国际社会常见的国际安全合作模式,其合作形态介于联盟和中立之间,通常被学界认为是“联而不盟”的国家间安全合作机制。由于叙利亚自身

① Mohammad Kanfash, “Sanctions and Food Insecurity in Syria”, <https://sites.tufts.edu/reinventingpeace/H2022/07/06/sanctions-and-food-insecurity-in-syria/>.

② “Unprecedented Fuel Crisis in Syria”, <https://syrianobserver.com/features/80534/unprecedented-fuel-crisis-in-syria.html>.

③ 《叙利亚电力行业运营恢复情况》参见中华人民共和国商务部网站 <http://www.mofcom.gov.cn/article/zwjg/zwdy/zwdyxyf/202104/20210403053396.shtml>.

④ Emad Moussa, “Turkey - Syria Earthquake and Selective Humanitarianism”, <https://www.newarab.com/opinion/hturkey-syria-earthquake-and-selective-humanitarianism>.

⑤ “The UN Coordinator in Syria: Sanctions Prevent Humanitarian Aid from Reaching Those Affected in the Quake”, <https://sana.sy/en/?p=299640>.

⑥ “US Controls 90% of Syria Oil”, <https://www.middleeastmonitor.com/20210320-us-controls-90-of-syria-oil/>.

国力较为弱小,无力对抗美国、土耳其和以色列等域内外大国的多方博弈和军事干涉,叙利亚政府积极通过准联盟外交,与俄罗斯、伊朗、黎巴嫩真主党等友好国家或组织加强战略协作,一定程度上弥补了叙利亚与敌对国家或非国家行为体武装派别之间的力量鸿沟。2011年中东变局以来,叙利亚的政权安全、政治稳定面临巨大威胁。美国等域内外敌对国采取的外部干预政策使叙利亚沦为“代理人战争”的牺牲品,全国陷入长达十多年的动乱状态。叙利亚政府在面对国内反对派、极端主义势力、域内外大国军事干涉和外交孤立的多重不利条件下,成功捍卫了本国政权安全,成为“阿拉伯之春”浪潮中未被颠覆的阿拉伯世界既有政权。叙利亚政府还在激烈的大国博弈环境中收复了部分领土失地,争取到友好国家的军事和经济援助,这是叙利亚在反胁迫方面取得的主要成果。

四、结语

美国对叙利亚的胁迫外交本质上是以霸权霸道霸凌为手段来实现美国的全球战略与地区政策,以维护美国霸权地位为目标。叙利亚作为一个只有2000万人口的中小国家,受到超级大国的胁迫,美叙两国巨大的国力差距使这种矛盾处于非对称冲突状态。但是,面对以美国为首的西方国家多年以来的外交孤立、军事威慑和经济胁迫,叙利亚政府能够维持政权稳定,并有序恢复了对大部分失控领土的直接统治,击退各方反对派武装和极端主义势力,证明叙利亚政府在反胁迫方面取得了可贵的成效,也为其他被美式胁迫外交所威胁的发展中国家提供了反胁迫的经验和启示。

对于以美国为首的西方国家在叙利亚问题上的胁迫外交和集体孤立,一些国家和国际组织采取了较为客观的立场,对以美国为首的西方国家在对叙政策上的非公正立场和僵化表现提出批评,并出于国际人道主义精神积极援助叙利亚难民。联合国积极进行外交斡旋,试图通过政治手段解决叙利亚问题,推进日内瓦和谈进程,为叙利亚最终实现和平提供了重要的和谈机制,联合国还主导了对叙利亚实施的国际人道主义救援,保证了数百万叙利亚难民的基本生存。俄罗斯不仅

通过军事援助帮助叙利亚打击“伊斯兰国”等极端主义势力,还和有关国家一起促成阿斯塔纳和平进程,促使叙利亚全国实现停火止战,大大缓解了叙利亚战乱引起的毁灭性灾难和地区安全危机。中国作为国际社会的负责任大国,在联合国安理会为叙利亚仗义执言,坚决反对以美国为首的西方国家对叙利亚推行的“政权更迭”政策。近年来,中国在叙利亚问题上积极阐明立场,呼吁立即解除对叙利亚的单边制裁,推进“叙人主导、叙人所有”的政治进程。^①2023年2月大地震发生后,中方启动紧急人道主义援助机制,向叙利亚提供紧急援助,迅速落实对叙利亚的粮食援助项目,中国民间组织还自愿组织国际救援团队,奔赴叙利亚灾区,积极参加救援。

2023年以来,中东地区和解之风加速推进,阿拉伯世界正在从“阿拉伯之冬”中觉醒,探索适合自身的发展道路,以“向东看”战略力图摆脱美国对阿拉伯世界的外交束缚和军事胁迫。阿盟峰会宣布恢复叙利亚阿盟成员国资格,结束了叙利亚被阿拉伯世界集体孤立的历史,这将成为叙利亚重返国际社会、打破以美国为首的西方国家对叙利亚长期胁迫以及政治解决叙利亚问题的重要里程碑和外交契机。

总之,美国以胁迫外交在国际社会压迫其他国家,动辄挥舞制裁大棒,其霸权霸道霸凌的本质已暴露无遗,而被制裁国家和人民遭受的苦难则充分说明了美国对外标榜的美式外交、美式民主、美式价值观的虚伪性、欺骗性。美国胁迫外交终将产生一系列反作用力,反噬美国国际地位、国际形象和国际影响力,并将侵蚀和瓦解美国全球霸权地位的基础。

[作者单位]西北农林科技大学马克思主义学院、中国化马克思主义海外传播研究中心。

[责任编辑:年玥]

^①《中国代表阐述在叙利亚人道问题上的立场》,参见中华人民共和国中央人民政府网站 https://www.gov.cn/xinwen/2020-09/17/content_5544206.htm。