

布什政府的中东政策研究¹

陶文钊

〔内容提要〕布什政府的中东战略服务于反恐与民主改造中东这两大互相联系的目标,而其核心的环节是伊拉克,也就是武力改造伊拉克,民主改造整个中东。到 2007 年这种政策走入了困境。布什政府遂调整政策:重启巴以和平进程,推动以色列改善与穆斯林世界的关系;在推广民主方面放松对阿拉伯国家的压力,在整个大中东地区建立孤立和遏制伊朗的联盟。而这种转变的突出事例是 2007 年 11 月安纳波利斯会议。但巴以和平进程由于诸多原因鲜有进展。

关键词:美国外交 布什政府 中东政策

布什总统两届任期即将结束。人们开始盘点他的政治遗产。正如他的许多前任在任期间提出了“尼克松主义”“里根主义”一样,布什也提出了自己的主张,被称为“布什主义”。虽然对如何定义布什主义仍有分歧,但学界普遍认为,先发制人、单边主义、政权更迭、保持美国在世界上绝对的军事优势、以美国的军事力量推广民主这样一整套主张是布什主义的主要特征。从 2002 年 1 月《国情咨文》提出“邪恶轴心说”确立打击目标,到 2002 年 6 月 1 日布什在西点军校的讲话和 9 月《美国国家安全战略》提出实现目标的手段,直至 2003 年 3 月发动伊拉克战争,布什主义从理论走到了实践。^④布什主义的最集中表现是对中东的政策,或者说,中东是布什主义的主要试验场,用有的美国学者的话说,“中东处在布什主义的心脏”。^④研究布什政府的中

¹ 本文定稿时得到中国社会科学院西亚非洲所殷罡教授的指正,谨此致谢。

^④ 郝雨凡、赵全胜编:《布什的困境》,时事出版社,2006 年版,第 99~102、299~302 页。前总统卡特把布什主义概括为“政府的原教旨主义趋势”。参见吉米·卡特:《我们濒危的价值观:美国道德危机》(汤玉明译、刘亚伟校),西北大学出版社,2007 年版,第 82~88 页。

^④ Mary Buckley and Robert Singh, eds., *The Bush Doctrine and the War on Terrorism* (New York: Routledge, 2006), p. 104.

东政策有助于深化对布什主义的认识。

冷战后美国对中东的政策可以概括为“东遏两伊,西促和谈”。克林顿政府认为,阿以/巴以问题是中东问题的核心,是中东局势长期动荡的根源,并为推动中东和平进程作出了一系列努力。及至布什当政,实行“去克林顿化”的政策,对中东政策进行了大幅度的调整。布什政府的中东战略服务于反恐与民主改造中东这两大互相联系的目标,而其核心的环节是伊拉克,也就是武力改造伊拉克,民主改造整个中东。巴以和平进程问题被置于反恐与民主改造这两个范畴之中,布什政府认为,一旦伊拉克实现了民主化,巴勒斯坦问题也会迎刃而解。一直到2007年下半年,布什政府实行的都是这样的政策。

一 伊拉克:先发制人、单边主义和政权更迭战略的试验场

布什任内所做的最主要的事情是打了两场战争:阿富汗战争和伊拉克战争。这两场战争性质不同,阿富汗战争是反恐战争,有联合国安理会的授权,有国际社会的支持。伊拉克战争则既无联合国的授权,也没有得到国际社会的支持。它是反恐战争的异化。伊拉克是布什主义的主要试验场。先发制人、单边主义、以美国的军事力量在国外推广民主这些办法都在这里得到充分的运用,亦在这里碰壁。

布什政府中最热衷于打伊拉克战争的是新保守派代表人物沃尔福威茨。他对在海湾战争中没有除掉萨达姆一直耿耿于怀。他和切尼在整个1990年代不断提出倒萨政策。¹其他新保守派支持他的看法。1998年,美国新保守派组织“新美国世纪”(New American Century)发表了两封关于伊拉克问题的公开信:1月致克林顿总统,几个月后致国会领袖。这两封内容大致相同的信论证说,对伊拉克的遏制政策既无效,也不可能持久,保护美国及其盟国不受大规模杀伤性武器威胁的唯一方法是推翻萨达姆政权。沃尔福威茨在发表这两封信及游说国会中起了关键作用。虽然在1998年10月通过了《伊拉克解放法》,但在克林顿政府任内这个政策的实施也仅限于向伊拉克流亡分子提供资助,鼓励他们去推翻萨达姆。这种做法连同在伊拉克设立禁飞区、对敢于挑战禁飞区的伊拉克空军设施实施被称为“沙漠之狐”行动的小规模空中打击一样,收效甚微。^④

九一一恐怖袭击对于新保守派来说是千载难逢的机会,使他们可以根据他们的

¹ 斯蒂芬·哈尔珀、乔纳森·克拉克著:《美国为什么单干?》(邵崇忠等译),辽宁教育出版社,2007年版,第171页;Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy* (Brookings Institution Press, 2006), pp. 104, 129~130.

^④ *American Unbound*, p. 40.

理念来重塑美国外交政策, 把他们的理念正式变成美国的国家战略。九一一恐怖袭击使原先存在的对外交政策的许多束缚——比如来自民主党领导人的反对——消失了, 于是, 他们的理念可以畅通无阻, 大行其道。¹ 布什本人、拉姆斯菲尔德、沃尔福威茨, 以及布什的整个战争内阁都坚信, “对恐怖主义的全面战争最终必须把伊拉克作为目标”。^④ 他们不失时机地操纵了话语权, “营造了一个充满不安全因素的国内和国际环境”, 在美国公众面前一浪高过一浪地制造“萨达姆威胁论”, 把伊拉克列入“邪恶轴心”国家, 指控“伊拉克长期以来与恐怖组织有联系, 这些恐怖组织有能力也有意愿使用大规模杀伤性武器”, 伊拉克“储存生化武器, 重建制造生化武器的设施”, 用五种不同的方式制造浓缩铀, 如此等等。^④ 由于这些新老保守派的误导, 美国一时竟有 70% 以上的民众支持这场战争。沃尔福威茨后来承认, “为了政治上的需要, 我们就认定一条, 即伊拉克拥有大规模杀伤性武器, 因为这是每一个人都能认同的理由。”^¼ 这样, 依仗九一一恐怖袭击所动员起来的美国人民高涨的爱国热情, 以及对萨达姆拥有大规模杀伤性武器、支持恐怖主义的指控, 布什政府完成了伊拉克战争的国内准备。

对伊拉克战争的国际准备则要困难得多。如果能像海湾战争一样得到安理会的授权, 美国就师出有名了。为此, 2002 年 9 月布什总统亲自在联合国大会上讲话进行伊拉克战争的动员; 2003 年 1 月鲍威尔国务卿在安理会两次做长篇发言提供伊拉克有大规模杀伤性武器的“证据”。然而, 国际社会没有那么轻信, 美国仍然不能组织起一个广泛的国际联合, 尤其是美国的一些长期的欧洲盟国如法国和德国对战争都表示了坚决的反对。这与阿富汗战争时美国振臂一呼、世界响应的情况有天壤之别。最后美国只好不顾安理会的反对, 单边主义地发动了军事进攻。萨达姆被推翻后, 美国专门组织了包括军人、科学家和情报人员组成的 1400 人的伊拉克调查小组, 对“大规模杀伤性武器”进行了 12 个月的调查, 花费了 10 亿美元, 结果一无所获。^½ 这使许多美国人感到受了误导和欺骗, 包括一些资深的政界人士。

发动伊拉克战争本身是一个错误, 在伊拉克的战后重建中, 被迅速的军事胜利冲

¹ Mel Gurtov, *Superpower on Crusade: The Bush Doctrine in US Foreign Policy* (Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 2006), pp. 37~38.

④ *The Bush Doctrine in US Foreign Policy*, p. 62.

④ *We Will Prevail. President George W. Bush on War, Terrorism, and Freedom*, Foreword by Peggy Noonan, Introduction by Jay Nordlinger (New York and London: Continuum, 2003), pp. 191, 218, 223; 《美国为什么单干?》, 第 173~174 页。前总统卡特对布什的“邪恶轴心”说评论道: “当一个国家被贴上‘邪恶轴心国’的标签时, 其人民就是贱民, 不再是谈判的对象了, 他们的生命也就不那么重要了”。参见《我们濒危的价值观: 美国道德危机》, 第 4 页。

¼ 《美国为什么单干?》, 第 169 页。

½ *American Unbound*, pp. 150~151.

昏头脑的美军占领当局又犯下了一系列致命的错误。美军彻底粉碎了萨达姆的国家机器,却没有以可以运转的新机器来加以替代。美军占领当局遵循国防部的命令全面推行非阿拉伯复兴社会党化的政策,解散该党,宣布其为非法,逮捕其核心成员,禁止该党成员担任公职,甚至在政府下属企业和机构(包括大学、研究机构、医院)工作的复兴社会党员都不能继续留任。¹阿拉伯复兴社会党共有200万党员,其中高层干部约2万人,大多是逊尼派。在萨达姆时代,该党控制着国家社会生活的各个方面,撤消了这2万人的职务后,伊拉克的社会生活立即陷入瘫痪,许多涉及民生的行业,如供水、供电、消防、粮食供应、学校、医院、甚至垃圾处理等,都深受影响,严重阻碍了伊拉克的社会稳定和经济恢复。美军占领当局还解散了伊拉克军警,使71万多军官和士兵完全失业。许多前伊拉克士兵走上街头进行抗议,并威胁以暴力对抗临时管理委员会。由于这一政策遭遇强烈反对,后来对25万职业军人按月给予了50到150美元津贴,对其他前正规军士兵给予了一次性补偿。但800名高级军官则被打入另册,不予任何补偿。他们中的许多人掌握着萨达姆时代伊拉克的军事机密,熟悉伊拉克的军事设施,了解伊拉克武器弹药的储藏地点,他们的不满导致大量枪支弹药流失民间,加剧了伊拉克战后的社会动荡。^④总之,这种“打击一大片”的政策的结果是极其严重的、深远的。首先,它使伊拉克的失业状况更加恶化,加剧了社会的不安定;其次,它使伊拉克社会战后长期处于无政府状态;再次,由于解散了伊拉克军警,削弱了边境的管理,伊斯兰极端分子因此得以轻而易举地越境进入伊拉克,使伊拉克的安全受到灾难性影响。在战后这几年中,伊拉克成了恐怖主义的乐园;最后,更为严重的是,它“为丛驱雀,为渊驱鱼”,疏离了逊尼派,给美军树立了许多本来或许可以避免的敌人。

伊拉克战争以来,伊拉克死亡的人数以数十万计,200多万难民背井离乡逃亡邻国,这对邻国的社会安定是一个冲击。而在这200万人中,有相当一部分是受过良好教育的中产阶级,这些医生、律师、工程师等社会精英本来应该是伊拉克重建的骨干,现在他们流失了。曾担任伊拉克临时政府总理的阿拉维大部分时间也在安曼。他痛心地说:“伊拉克社会的核心已不存在,因为中产阶级都离开了那里。”^④

美国为这次战争付出的代价同样是重大的。到2008财年终了,美国在伊拉克的

¹ L. Paul Bremer, *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope* (Simon and Schuster, 2006), pp. 39, 41.

^④ *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*, pp. 26, 55, 58. 拉姆斯菲尔德居然为伊拉克战后的混乱状态辩护说,这是“自由的混乱”,“自由的人们有自由去犯错误,去犯罪,去做各种错事情”。*American Unbound*, p. 162.

^④ 《环球时报》,2007年8月24日。

花费将达到 5320 亿美元, 美军死亡 4100 多人, 至今尚有 14 万美军驻扎在那里。更主要的是, 美国还付出了精神方面的代价, 伊拉克战争销蚀了美国的软国力, 使美国的国际形象变得越来越负面。¹

伊战以后, 学术界对于美国到底为什么要打伊拉克战争已经有许多分析, 见仁见智, 各抒己见。笔者以为美国发动伊战主要有以下四个原因。

第一, 为了确保美国在全球和中东地区的霸权, 美国不能容忍萨达姆继续挑战美国。美国打了海湾战争, 但萨达姆没有像中央情报局所预见的那样被推翻或暗杀, 他活了下来。^④他对美国不但不服软, 而且还对中东地区的亲美国国家挥舞大棒, 威胁它们不要盲目追随美国, 声称, “该地区的任何一个国家如果向侵略军提供设施的话, 那么它们将独自担负起对它们的人民和真主所负有的责任, 并将承担这一不可饶恕的行动所带来的后果”。^④这样, 萨达姆政权的存在也就威胁到了美国在中东地区的霸权。而如果美国不能有效控制中东, 简直难以想象美国的领导地位还会存在。^¼著名的新保守派作家卡普兰和克里斯托夫写道: 伊拉克战争“显然远非仅指伊拉克……甚至远非只涉及中东的未来”, 它将代表“美国在 21 世纪的世界扮演何种角色”。在新保守派看来, 萨达姆政权是冷战结束后所有与美国外交政策相左的国家的象征, 而推翻这个政权恰恰“为美国阐明其全球目标和道德标准提供了机会”。^½一位前美国驻伊拉克外交官写道: “这场战争的深层次原因是要把美国治下的和平强加给这个地区, 在这里培植附庸政权, 由它们来控制这里的不安份的人民”。^¾

第二, 进一步确保美国在中东的战略控制。中东的地缘战略地位十分重要。第二次世界大战以后, 中东一直是美国的重点战略地区, 在冷战中也是美苏争夺的主要地区之一。冷战结束后, 美国通过建立海湾安全体系开始在中东确立美国不受挑战的军事和政治优势地位。即美国为该地区一系列小而弱的盟国的安全承担责任, 而这些盟国则为用户提供有效的政治、财政和基础设施方面的支持。美国与沙特等海湾合作组织国家都订有这样的条约。这种安全体系对美国来说好处甚多。首先, 美国在它所要保护的国家中事先准备了足够的基础设施和军事准备, 以便对付它认定

¹ 根据皮尤中心的调查, 在英国, 伊拉克战争使美国的支持率从 1999~ 2000 年的 83% 下降到 2003 年 3 月的 48%; 在法国, 从 62% 下降到 31%; 在德国, 喜欢美国的人的比例从 78% 下滑到 25%。见《美国为什么单干?》, 第 214 页。更不要说别的国家和地区, 尤其是穆斯林国家了。

^④ 《布什的战争》, 第 352 页。

^④ 安维华、钱雪梅:《美国与“大中东”》, 世界知识出版社, 2006 年版, 第 337 页。

^¼ Simon W. Murden, *Islam, the Middle East and the New Global Hegemony* (Lynne Rienner Publisher, Inc. 2002), p. 44.

^½ 《美国为什么单干?》, 第 172 页。

^¾ *The Bush Doctrine in US Foreign Policy*, p. 100.

的威胁;其次,美国只承担很小一部分费用,大部分费用都由这些拥有大量石油美元的国家承担;再次,它还有助于美国阻止盟国从其他国家获得武器,而武器销售的利润十分丰厚。¹

第三,伊拉克战争也是一场为石油和石油秩序而进行的战争。中东、海湾地区在全球石油储存和产量中都占有很大的份额。石油在中东的政治中历来占有重要位置。一些美国学者辩解说,美国打伊拉克战争不是为了石油,因为美国对中东石油的依赖低于欧洲和别的国家。这是一个事实。但问题不那么简单。伊拉克战争与美国控制中东石油之间有四层关系。一则,便于直接控制伊拉克的石油。伊拉克的石油储藏占世界的 10.9%,在沙特阿拉伯之后居第二位。萨达姆实行石油资源国有化政策,阻断了美国企业控制该国石油资源的前程。推翻萨达姆,取消石油国有化政策,便会有利于美国直接控制伊拉克的石油。二则,美国认为只要萨达姆政权存在,海湾地区就没有石油安全。从 1970 年代末起,时任助理国防部长帮办的沃尔福威茨就警告说,伊拉克可能威胁沙特阿拉伯和科威特的油田。^④1991 年伊拉克对科威特的入侵似乎证实了他的想法,这对冷战后美国的世界霸权确实是一个挑战,美国必须把伊拉克赶出科威特;不仅如此,只要萨达姆政权存在,海湾就没有石油安全。三则,美国更看重对石油供应的政治控制。正如前面所说,其他一些石油消费大国都严重地依赖这一地区的石油,为此各国都希望在中东的石油中占有更多的份额。美国在伊拉克实行政权更迭,扶植一个亲美的政权,就更接近于控制中东的石油,就能掌握世界各国所需要的石油的开关阀门。这样,其他石油消费大国实际上也都必须在某种程度上依赖于华盛顿。^④四则,继续保持石油美元的统治地位。经过 1970 年代一系列复杂的交涉,1975 年美国与沙特达成一项协定,欧佩克承诺只用美元为石油定价。这样所有石油进口国都必须使用美元,也就对美元产生了依赖性需求。石油美元已经成为美国维持其在世界经济体系中的霸权地位的一个重要支柱。2001 年 11 月,伊拉克宣布将使用欧元替代美元对其石油储备进行重新定价,这是第一次有欧佩克成员国敢于违反美元定价规则,在美国看来是大逆不道的事情。如果一大部分石油交易改用欧元或别的货币,更多的国家将不得不增加这些货币的储备,美国将不得不同这些货币直接争夺全球资本,甚至美国自己也不得不持有大量外币储备,那至少将

¹ 赵伟明:《中东问题与美国中东政策》,总序第 5 页。

^④ *Rise of the Vulcans*, p. 186.

^④ 唐宝才主编:《伊拉克战争后动荡的中东》,当代世界出版社,2007 年版,第 36~37 页;福斯卡斯、格卡伊:《新帝国主义:布什的反恐政治和以血换石油》(薛颖译),世界知识出版社,2006 年版,第 8 页。该书对石油与伊拉克战争之间的关系进行了深入的分析,令人耳目一新。

意味着美国金融霸权的削弱,如果不是结束的话。这是美国绝不愿意看到的一种前景。¹

第四,拓展美式民主,改造整个中东。这一点将在第二部分中详细分析。

伊拉克将作为布什政府的遗产留给他的后任。虽然在 2007 年初增兵以后,伊拉克的安全形势有所改善,但这种改善“是脆弱的、可能还会倒退”,“伊拉克的形势是困难的,而且仍将困难”。^④现在美伊《美军地位协定》尚未定议。待任总统奥巴马在竞选中表示,要在当政后 16 个月内撤除美军战斗部队。但伊拉克逊尼派内部的分歧、什叶派内部的分歧、两派的矛盾这些基本问题都没有解决,伊拉克国内形势重新向着低烈度的内战发展这种危险仍然存在,如何在撤军的同时留下一个安全的伊拉克对于奥巴马来说依然是一个严峻的挑战。

二 美式民主遭遇“水土不服”

美国政府历来重视外交中的意识形态,“把美国的外交政策建筑在美国的价值观之上”是美国决策者的口头禅。克林顿政府把国家安全、经济繁荣和扩展民主作为美国外交的三大支柱。^(四)但布什主义却把美国外交中的意识形态因素强调到了极致。首先,它用非黑即白的两元化世界看待问题,把复杂的国际关系简单化为善恶之争,世界上只有“对我们好的”和“反对我们的”,只有“爱好自由的”与“仇恨我们所热爱的自由”的。美国是善的代表,与美国对立的则是恶的代表,没有灰色地带。^{1/4}其次,它认为反恐是一场价值观的斗争。九一一以后,布什政府把恐怖袭击明确定义为是对民主和自由的攻击,是对“自由堡垒的进攻”,恐怖主义“攻击美国,就因为我们是自由之乡,是自由的卫士”,反恐是“热爱自由的人们”“铲除世上的邪恶者”的斗争,是“自由和恐惧的交战”,是“十字军东征”,还把对基地组织和塔利班的军事行动命名为“持久自由”。^{1/2}第三,它强调民主对美国国家利益的重要性,世界越民主,就越和平,对美国就越友好。在 2002 年 9 月出台的《国家安全战略报告》中开宗明义地说:“20 世纪自由与专制之间的伟大斗争以自由力量的决定性胜利而告结束”。^{3/4}九一一以后不久,布什就宣布,对于中东和平和安全的最大希望在于拓展民主和自由。第四,它

¹ 《新美帝国主义:布什的反恐政治和以血换石油》,第 9、16 页。

^④ 即将担任美军中央司令部司令的彼得雷乌斯在 2008 年 4 月在国会作证时做了这样的表示,近日在接受采访时也做了这样的表示。德国《明镜》周刊 2008 年 10 月 6 日。参见《参考消息》2008 年 10 月 11 日。

^(四) 参见牛军编:《克林顿治下的美国》,第 30~31 页。

^{1/4} *American Unbound*, p. 186. “邪恶轴心”说的提出就是这种把世界区分为黑白两色的观念的表示。

^{1/2} *We Will Prevail*, pp. 7, 34.

^{3/4} *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 1.

强调拓展民主是美国的责任,是美国发挥全球领导责任的一部分。2006年3月出台的《国家安全战略报告》同样承袭了这一基调,报告的第一句话就是:“美国的政策是寻求和支持每一种民族和文化中的民主运动和机制,以达到在我们的世界上结束专制的终极目的。”¹ 它认为由于单极世界的出现,美国不仅应该捍卫自己的民主,更应该向没有实现民主的地区和国家输出民主,这是美国的历史使命。^④

在美国决策者看来,伊拉克战争与拓展自由和民主之间有以下三层关系。

首先,萨达姆是“一个残忍的独裁者”,“一个嗜杀成性的独裁者”,^④他的政权是一个扼杀自由和民主的暴政,美国推翻萨达姆是“解放”伊拉克人民,把民主和自由带给伊拉克人民,而“自由是人的不可谈判的诉求”,等等。^{1/4} 布什政府认为,在萨达姆统治下,占伊拉克人口近80%的什叶派和库尔德人备受压迫,他们一定会欢迎美军去解放他们,就像1944年美军在诺曼底登陆后受到法国人欢迎一样。切尼在2003年3月16日,也就是美军对伊拉克开战前四天接受全国广播公司采访时就曾说,“事实上,我们将受到解放者那样的欢迎”。于是,布什政府把伊拉克战争取名为“伊拉克自由行动”。^{1/2}

其次,要铲除恐怖主义,必须在中东推广民主,拓展自由。布什政府认为,专制和暴政是滋生恐怖主义的土壤,所以是对美国的制度和生活方式的直接威胁。“从长期来看,我们寻求的和平将只可以通过消灭滋长极端主义和谋杀的意识形态的条件才能实现。假如世界上各个地区依然处于绝望和增长的仇恨之中,这将为恐怖主义征募力量创造基础,恐怖主义将继续在今后几十年中在美国和其他自由国家作祟”。而消除暴政的根本方法是推广美国的价值观。^{3/4} 在美国决策者看来,全球民主化的浪潮几乎没有触及阿拉伯世界,大中东地区在20世纪没有发生什么重大变化,19世纪的政治体制和经济结构仍然保留了下来,包括美国在这一地区的许多盟国都还是专制国家。正因为中东离西方的民主自由太远,伊斯兰极端主义在这里大有市场,这里也成了恐怖主义的温床,对美国构成了威胁。布什政府是怀着“十字军东征”那样的激情和使命感在伊拉克,在整个中东地区推广民主的。

¹ *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, p. 1.

④ *We Will Prevail*, pp. 11~17; *Superpower on Crusade*. p. 38. 布什在2001年9月16日讲话中用了“Crusade”这个词,数日后,白宫新闻发言人表示,布什因为用了这个词而感到遗憾。但问题是,这不是口误,而恰恰是新保守派们的真实想法。

④ *We Will Prevail*, p. 184.

^{1/4} *American Unbound*, p. 129; *We Will Prevail*, pp. 192, 226, 229, 241, 245.

^{1/2} *American Unbound*, p. 170.

^{3/4} “President Sworn in to Second Term,” available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005120-1.html>.

再次,伊拉克的民主化将在中东地区产生示范效应。美国要在中东地区拓展美式民主,在中东各国都受到一定的抵制。对于美国的盟国,美国不能施加太大的压力,而在伊拉克搞政权更迭,把这个“专制国家”变成民主国家,在中东的心脏地区树立一个民主的样板,则可能产生多米诺骨牌效应,“一个新的伊拉克政权将为那一地区的其他国家树立一个激动人心、令人鼓舞的自由的榜样”,“伊拉克可以成为整个中东地区和平、繁荣和自由的榜样”,“民主在伊拉克的成功将成为自由在整个地区的成功的发射台”,成为中东地区传统政治结构坍塌的第一张多米诺骨牌。¹

第四,推而广之,中东民主化改造战略是美国在全球推广民主的重要组成部分。“民主”和“自由”是布什政府特别喜欢的两个词。可以不夸张地说,布什的两个《就职演说》和2002年9月、2006年3月的两个《国家安全战略报告》都是拓展民主和自由的宣言书和计划书。在他的第二个就职演说中,他使用了27次“freedom”,15次“liberty”。赖斯国务卿也声称,拓展民主是美国外交的终极目的,美国的外交“不仅应该反映世界,而且应该寻求改造世界”,因此她把这种外交称作“转型外交”。^④美国决策者认为,在20世纪70年代,全世界还只有40个民主国家,冷战结束后,民主化进程大大加速,到20世纪末已经有了120个民主国家。如果民主改造战略在中东成功,就又能增加20几个民主国家,并能对全世界产生极好的示范效应。正如美国副国务卿多布里杨斯基所说的,布什政府决心传播民主价值观始于“我们在阿富汗和伊拉克的努力”,美国还将“坚定地支持各大洲所有国家实现民主”。^{④⑤}

布什政府拟订了宏伟的计划:在整个大中东地区,包括22个阿拉伯/伊斯兰国家,以及土耳其、伊朗、巴基斯坦和阿富汗,推行西方式的民主,实行一系列政治、经济、外交、文化的全面变革,即所谓“大中东计划”。实际上早美国发动伊拉克战争以前,它就已经向中东国家提出了一个计划。2003年11月6日,布什在美国商会全国民主捐赠基金会成立20周年纪念大会上提出了“中东自由前瞻战略”。^{1/4}在随后几个月中,美国外交官穿梭于阿拉伯国家和美国的盟国之间,咨询意见,试探反应。2004年6月,美国把经过修改后的计划在八大国首脑会议上正式推出,冠名为“大中东北非伙伴关系计划”。计划重申了西方国家支持中东国家自由、民主、繁荣的承诺;表示

¹ *We Will Prevail*, pp. 227, 258; *The National Security Strategy of the United States of America*, March 2006, pp. 13, 36.

④ “Transformational Diplomacy: Remarks at Georgetown School of Foreign Service,” p. 1.

④⑤ 多布里杨斯基2003年2月9日在巴尔的摩外交事务理事会的讲话。转引自阎文虎:《美国对中东民主化改造战略》,载《西亚非洲》2005年第1期。

^{1/4} “President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East,” Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy, United States Chamber of Commerce,” available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>.

要继续巴以、阿以和平进程,但强调冲突不应该成为改革的障碍,反之改革可以为冲突提供解决办法。计划宣称要恢复伊拉克的和平与稳定;要与有关各国政府、企业界和公民社会建立伙伴关系,并建立部长级的未来论坛。计划列出了政治、社会文化和经济三个方面的具体措施,包括尊重人权和基本自由,尊重多样性;发展教育,降低文盲率,尤其是妇女的文盲率,提倡男女平等;创造就业机会,扩大贸易和投资,尤其是区域内贸易,支持金融改革,保障产权,提高透明度,反对腐败,等等。¹

但事与愿违,美国在中东拓展民主的努力没有得到任何中东国家真心实意的响应。这个计划的矛头主要是指向中东的温和国家、美国的长期盟友,如埃及、沙特阿拉伯等。由于这个计划旨在培育这些国家的亲美的民主派势力,逐步取代美国认为不民主的现政权,因此引起各国政府的警觉、防范和抵制。刚一得知这个计划,穆巴拉克就“强烈抨击这个由国外提出的准备使用的称做改革的药方”,他对埃及记者说:“我们听到这个计划,似乎这个地区和这些国家都不存在,似乎它们对自己的国土都没有主权”。阿拉伯国家的媒体也纷纷批评这一计划。《开罗时报》发表署名文章说:“美国政府决心要把变化或改革强加(给中东国家),而这里的民众却怀疑,外国人要求(中东国家)实行民主仅仅是干涉这一地区、并按照西方自己的利益来重新规划这一地区的借口。对伊拉克的占领和对巴勒斯坦人痛苦的漠不关心加深了这种担心。”^④

美国计划受到抵制不是偶然的。首先,中东人民与美国在一些根本问题上看法大相径庭。在中东的穆斯林看来,伊斯兰不是恐怖主义的根源,中东也不是恐怖主义的大本营,甚至不是中东对美国构成了威胁。相反,美国对中东地区构成了威胁,美国对以色列的偏袒、对伊拉克的制裁、对中东石油资源的夺取才是中东地区反美情绪的真实原因。^④其次,中东地区的宗教精英力图保持他们在文化领域的地位,以免全球化的冲击,而政治精英则担心这个计划会使他们对权力的控制变得不再牢靠。尽管有的伊斯兰国家表现出与美国合作的积极姿态,但是他们这样做,与其说是顺从美国意愿进行民主化改革,不如说是做做样子,以逃避美国压力拖延民主化改革。^¼

大中东计划也遭到美国国内有识之士的批评。布热津斯基指出:“美国在欧洲的支持和以色列的认同下去教导阿拉伯世界如何变成现代的民主社会至少引起了自相

¹ Department of State, Office of the Spokesman: “A Performance Based Roadmap to A Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict,” April 30, 2003. available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040609-30.html>

^④ *The Bush Doctrine and the War on Terrorism*, pp. 109, 114~115.

^④ 潘忠歧:《民主改造中东? 解读小布什政府的中东战略构想》,载《阿拉伯世界》2005年第1期,第14页。

^¼ 潘忠歧:《民主改造中东? 解读小布什政府的中东战略构想》,第15页。

矛盾的反应。尤其是这一地区对于受到法国人和英国人控制仍然记忆犹新。”¹

“民主化”实践的结果也走向美国决策者愿望的反面。在 2005 至 2006 年中东的一系列选举中,伊斯兰的强硬派别和极端主义势力发展壮大。在伊朗大选中,美国无可奈何地目睹强硬派领导人内贾德赢得选举,取代了比他温和得多的哈塔米。在埃及选举中,美国敦促穆巴拉克放松执政党对政权的控制,使得穆斯林兄弟会的伊斯兰原教旨主义分子成了议会选举中最大的赢家,他们的议席从 15 席猛增到 88 席。更为轰动的是,在 2006 年 1 月巴勒斯坦立法委员的选举中,激进势力哈马斯获得新政府的组阁权。在摩洛哥、巴林、科威特、约旦、黎巴嫩等国,伊斯兰的强硬势力都成了选举的大赢家。总之,人们没有看到布什政府所说的民主的“溢出效应”,恰恰相反,美国力图推行的“中东民主化”成了一个“世俗力量衰落、宗教力量兴起”的过程,美式民主在这里遭遇水土不服。

事实表明,民主没有整齐划一的模式,它是从一个国家的历史、文化和社会中自然生发出来的,而不是从外部移栽进去的;它也必须适应一个国家的特定发展阶段,因而是一个不断发展和完善的过程。民主不是可口可乐。可口可乐的原汁都是在亚特兰大总部生产的,公司把它运到世界各地,在那里兑上水,罐装起来,就成了人们日常喝的可口可乐。民主却不是这样,它必须在各个特定的国家的具体情况下生根发芽,与当地的文化、传统、风俗、习惯相结合、相协调,美式民主在中东遭遇水土不服并不意外。诚如法国前外长韦德里纳所说,“美国确定的对阿拉伯—穆斯林世界的政策产生的是与所追求的目的相反的结果:它远没有削弱伊斯兰圣战主义,却促使温和的穆斯林走向极端,削弱了我们本应该支持的那些主张改革、开放与和平的穆斯林的力量。”^④

三 对中东和平进程的忽视

在过去几十年中,巴勒斯坦问题一直是中东问题的核心。乔治·沃克·布什当政后把伊拉克问题作为中东政策的核心,而把巴以和平搁置一边,在阿拉伯世界的眼中,这无异于对以色列强硬势力的放纵。九一一事件后,美国为了争取阿拉伯国家对美国反恐的支持,提出了支持巴勒斯坦建国的思想。2001 年 10 月 2 日,布什在白宫会见国会两党领袖时表示,只要以色列的生存权利得到尊重,美国的中东和平计划中始终包含建立“巴勒斯坦国”的设想。11 月 10 日他在联大的讲话中说,“美国政府也

¹ *The Bush Doctrine and the War on Terrorism*, pp. 109, 115.

④ 安惠侯:《紧张战乱又一年》,载《阿拉伯世界研究》2007 年第 1 期,第 10 页。

坚持自己在推动中东和平问题上的承诺,我们正努力朝着实现以色列和巴勒斯坦两国和平共处的那一天迈进”。¹ 2002年6月,布什政府在与以色列和欧盟国家协商之后提出了中东和平新计划,这是后来的“路线图”的雏形,其中包括2005年巴勒斯坦建国的目标。^④ 12月,四方机制(美国、俄罗斯、欧盟、联合国)在华盛顿最后敲定路线图。但当时美国正忙于准备伊拉克战争,路线图没有提上日程。及至伊拉克大规模军事行动结束,2003年4月30日,美国驻以色列大使和四方机制特使分别向巴以双方递交了路线图计划。

该计划确定了三个阶段。第一阶段,2002年下半年至2003年5月,巴以实现停火,结束暴力冲突,巴方须有效打击恐怖主义,进行全面政治改革;以方须撤离2000年9月28日后占领的巴勒斯坦领土,拆除2001年3月以后建立的定居点;第二阶段,2003年6月至2003年12月,巴方完成大选,四方机制组织召开中东问题国际会议,建立拥有临时边界和主要象征的临时巴勒斯坦国;第三阶段,2004至2005年,四方机制将推动巴以就边界、耶路撒冷地位、赔偿、难民回归、巴约边界、巴埃边界安全等棘手问题进行谈判,同时,有关各方将推动叙以、黎以谈判,实现阿以关系全面正常化。^⑤ “路线图”计划首次比较全面地提出了解决巴以问题的计划,肯定了“以土地换和平”的原则,为和平进程确定了新的谈判依据和时间表,尤其是明确提出了2005年实现巴勒斯坦建国和实现“巴以和平共处”这两个并重的目标,以及双方应当承担的义务,是对巴以和平进程的一个推动。

“路线图”得到了巴以双方和阿拉伯国家的积极响应。沙龙针对利库德集团内部和国内的强烈批评意见说:“我想明确地说,我想尽一切所能(与巴勒斯坦方面)达成一项政治协议,因为这对以色列很重要。”阿巴斯宣布停止阿克萨起义,呼吁巴勒斯坦人采用和平手段结束以色列的占领。^¼ 2003年6月初在埃及沙姆沙伊赫举行的美阿峰会上,“路线图”计划得到阿拉伯国家的认可和支持。会后,穆巴拉克代表阿拉伯国家发表声明,强调阿拉伯国家将同美国一道,抓住机遇,推动中东和平进程,履行所有有关“路线图”计划的承诺。

布什政府也表现了一定的热情。6月4日,布什在出席了沙姆沙伊赫美阿峰会

¹ “President Bush Speaks to the UN,” United Nations General Assembly, New York, November 10, 2001. In John W. Dietrich, ed., *Presidential Speeches with Commentary*, p. 58.

^④ 殷罡:《以巴和平进程十年回顾与展望》,参阅杨光主编:《中东非洲发展报告(2003~2004)》,社会科学文献出版社,2004年版,第98~99页。

^⑤ “A Performance Based Roadmap to A Permanent Two State Solution to the Israeli Palestinian Conflict,” April 30, 2004. available at: <http://www.state.gov> maintained by the Bureau of Public Affairs.

^¼ 孙德刚:《中东和平“路线图”浅析》,载《西亚非洲》2004年第1期第20页;殷罡:《以巴和平进程十年回顾与展望》,第98~99页。

后宣布,美国愿意帮助巴以尽快实现真正和平,他表示,美国将为一个新的、重组的巴安全机构提供支持和培训,把巴以和平事业作为最优先的事项,并指定赖斯作为他的个人代表,帮助巴以尽快实现真正的和平。^①5日,布什又出席了亚哈巴美巴以峰会,为执行“路线图”计划确定实际步骤。此后,美国中东问题特使沃尔夫、国务卿鲍威尔、国家安全事务助理赖斯相继访问以巴,6月28日赖斯的访问还促成双方签订了停火协定:哈马斯、杰哈德、法塔赫三个组织加入了停火协议,宣布在3个月内停止对约旦河西岸、加沙地带,以及以境内的以色列人实施武装袭击;以色列则从加沙地带北部和约旦河西岸城市伯利恒撤军,将上述地带的安全事务移交给巴民族权力机构,并停止对巴勒斯坦武装分子的搜捕、打击和定点清除行动。^④

但“路线图”本身不是巴以谈判的结果,而是美国和外部世界加给双方的,它有先天不足:巴以内部的强硬派都反对该计划;阿拉法特和总理阿巴斯又政见不同,阿拉法特坚持“和谈”和“起义”并用,阿巴斯是温和派的代表,信奉非暴力主义,选择阿巴斯当总理是阿拉法特在美以强大压力下作出的决定,两人之间又有权力之争。由于这些及其他原因,“路线图”计划实施起来困难重重。8月底,耶路撒冷再次发生汽车炸弹袭击,造成21人死亡,以色列旋即对袭击进行报复。9月6日,阿巴斯辞去总理职务。阿巴斯辞职是对“路线图”计划的沉重打击。国际上普遍认为,巴勒斯坦内部强硬派又占据了上风。以色列总理府声明,绝不接受阿拉法特或他的亲信领导的巴勒斯坦政府。以外长沙洛姆称,以色列绝不会与阿拉法特进行谈判,因为现在的阿拉法特是“问题制造者,而不是问题解决者”。多名以内阁官员甚至威胁要驱逐阿拉法特。美国认定阿拉法特支持恐怖主义,认定他本人就是巴以和平进程的最大障碍,决意要把他排挤出局。11月6日,布什在一次讲话中公然宣称,“对于巴勒斯坦人民来说,民主之路是通往独立、尊严和进步的唯一途径。那些阻碍和破坏民主改革、放纵仇恨、鼓励暴力的巴勒斯坦领导人,他们根本就不是什么领导人,他们是通向和平和民主的主要障碍,是通向巴勒斯坦人民成功的主要障碍”。^④显然,美国决意在巴勒斯坦内部寻找新的和谈掌门人,构建一个没有阿拉法特的巴以和平进程。为了实现这一目标,美国把巴以和平进程搁置起来,转而要求巴勒斯坦建立民主政治体制。在一

^① “President Meets with Leaders of Jordan, Israel and Palestinian Authority Remarks by President Bush, His Majesty King Abdullah of Jordan, Prime Minister Sharon of Israel, and Prime Minister Abbas of the Palestinian Authority,” June 4, 2004. available at: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/06/20030604-1.html>.

^④ “巴以达成撤军协议,巴武装组织将宣布停火三个月”,参阅网页 <http://news.tom.com>, 2003年6月28日。

^④ “President Bush Discusses Freedom in Iraq and Middle East: Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy, United States Chamber of Commerce.”

年中,巴以和平进程不进则退,形势更加恶化。

阿拉法特被困在拉姆安拉,甚至失去了人身自由,2004年11月在内外交困中病故,美以把他排挤出局的目的达到了。阿巴斯接任巴民族权力机构主席,美国才又重拾“路线图”计划。2005年2月国务卿赖斯访问中东,分别会见了沙龙、阿巴斯,敦促双方恢复会谈。5月下旬,阿巴斯访美,受到美方罕见的高规格接待。布什政府不仅再次承诺坚持“路线图”计划,帮助巴勒斯坦实现建国梦想,而且向巴勒斯坦提供了5000万美元的直接经济援助,这笔款项可以由巴勒斯坦自治政府直接支配,用于以色列从巴勒斯坦撤离后帮助巴勒斯坦人在那里修建住房和基础设施。这5000万美元是美国国会此前已经批准的2005年对巴援助2亿美元的一部分。布什还要求在下一个财政年度向巴提供1.5亿美元。而在过去十年间,美国向巴勒斯坦提供的援助总共不过2000万美元。¹从8月起,沙龙不顾国内反对派的阻挠,坚持实行“单边行动计划”,结束了以色列长达38年的对加沙地带的占领,并加紧在以色列与约旦河西岸之间修建隔离墙。一些阿拉伯国家也主动调整与以色列的关系。整个2005年,阿以关系出现了少有的较长时间的平静。

但又是好景不长。以色列方面,沙龙在2006年1月4日中风,主张对巴实行强硬政策的奥尔默特上台。巴勒斯坦方面,激进派别哈马斯在1月举行的巴立法委员会选举中胜出,在巴历史上首次当政组阁。哈马斯是美国认定的恐怖主义组织,在“路线图”计划中是被取缔的对象,美国于是提出了承认哈马斯政府的三个条件:拒绝恐怖主义,承认以色列生存的权利,接受迄今在巴以间达成的作为和平基础的国际协定。^④哈马斯拒不接受这些条件,美国拒绝以它为对手。美国与以色列联手,企图孤立并推翻民选的哈马斯政府,激化了巴勒斯坦内部两派的争斗,巴以和平进程再次遭遇挫折。

2006年夏天,又发生了以色列与黎巴嫩真主党的军事冲突,美国支持以色列进攻真主党,更加激起阿拉伯世界的不满。美国在黎以交战期间,加紧向黎巴嫩运送精确制导炸弹,由于美国的支持,以色列战机、导弹、燃油、技术样样不缺。对于国际社会的停火呼吁,布什政府一拖再拖。布什和赖斯都说,不能简单地恢复原状,那是“虚假的和平”,必须有“一个持久的解决办法”。美国国会众参两院也通过了支持以色列的决议。由于美国的这种纵容态度,使以色列和真主党的停火拖延了时间。

在沙特等阿拉伯国家的调停下,法塔赫与哈马斯于2007年2月达成“麦加协

¹ 李伟建:《美国对中东战略与政策:悖论及影响》,载《西亚非洲》2005年第6期,第44页。

^④ “Press Briefing by National Security Advisor Stephen Hadley on President's Trip to the Middle East,” May 7, 2008, *Washington File*, May 9, 2008, p. 5.

议”，并于3月组成民族联合政府。巴两大派既有政见分歧，又有权力之争，加上美国和伊朗的挑动，两派矛盾日益尖锐，多次爆发流血冲突。自6月起，两派在加沙地带暴力冲突升级，哈马斯武装全面控制了加沙地区。巴民族权力机构主席阿巴斯解除联合政府总理职务，宣布哈马斯武装为“非法”，并另组紧急政府，巴境内形成实际分裂割据局面。

到了2007年，布什政府的中东政策已经走进了死胡同：在对伊拉克增兵3万以后，伊拉克局部安全形势有所好转，但动荡的根源依然存在，战后重建步履艰难；在中东拓展民主的努力效果适得其反；巴以和平进程没有进展，穆斯林世界越来越不满，反美主义越来越强烈；最为严重的问题是，伊朗坐大，伊朗核问题突出，成为对美国在中东地区霸权地位的最主要挑战。

对于如何走出这盘死棋美国国内的有识之士一直认为，中东问题的核心是阿以和平问题，尤其是巴以和平。2006年下半年，布什任命了由前国务卿詹姆斯·贝克和前国会众议院国际关系委员会主席李·汉密尔顿为两主席的跨党派小组，专门研究伊拉克问题。11月底，该研究小组的报告出台，其中强调，除非美国直接应对阿以冲突和地区不稳定问题，美国是不能达到其在中东的目标的。报告敦促布什政府重申它在各个方面对中东和平的承诺，包括“两国方案”的承诺，根据“以土地换和平”的原则立即重开巴以谈判。¹中东地区的领导人也一再重申巴以和平进程的极端重要性。约旦国王阿卜杜拉2006年11月27日指出：“当地人仍然认为，除非以色列和巴勒斯坦找到共存途径，否则中东任何地区都没有和平可言。巴以之间存在的问题，会引发整个中东和阿拉伯世界的不安全、怨恨和不满”。^④

中东政策的困境使布什政府领悟到必须调整政策。从2007年年中起，布什政府就在酝酿调整对中东的政策。这种调整的取向是：在拓展民主方面减轻对阿拉伯国家的压力，改善与温和的阿拉伯国家的关系；努力推动巴以和平进程，改善与穆斯林世界的关系；把伊朗作为主要的打击对象，在整个大中东地区建立广泛的孤立和遏制伊朗的联盟。而这种转变的分水岭是安纳波利斯会议的举行。

布什第一次提到要举行这次会议是在7月16日。他在一次讲话中表示要增强巴勒斯坦人民中的温和和平的力量来建立巴勒斯坦国，实现两国方案，要求巴以双方恢复谈判，“这种谈判必须解决困难问题，支持明确的原则。谈判应该保证，以色列是安全的，相邻的巴勒斯坦国是有生命力的。”^④他希望在他的任期结束之前实现这

¹ James Baker and Lee Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, pp. 37~39.

④ 安惠侯：《紧张战乱又一年》，第9页。

④ Merle D. Kellerhans, Jr., “Middle East Peace Conference Sets Stage for Formal Talks”, *Washington File*, November 23, p. 3.

个目标。为此, 布什还表示要加大对巴勒斯坦的援助力度。用助理国务卿韦尔奇的话说, “总统在 7 月份勾画了一幅蓝图, 他讲到要做一件事情, 能把多个目标结合到一起。”布什政府把它看作中东政策的“一个转折点”, 他还希望通过这次会议动员起国际社会对巴以和平进程的支持。¹而且既然阿巴斯已经宣布哈马斯为“非法”, 成立了紧急政府, 美国也可以理所当然地把哈马斯排除在和平进程之外了。

11 月 27 日, 布什倡议的“中东问题国际会议”在马里兰州的安纳波利斯举行。布什、阿巴斯、奥尔默特和 49 个国家、地区及主要国际组织, 包括 16 个阿拉伯国家的代表出席了会议。这就是安纳波利斯会议。奥尔默特和阿巴斯都表示坚决支持这次会议。阿巴斯在会前表示: “美国、以色列和巴勒斯坦方面都坚持, 我们必须在布什总统任期结束之前达成协议”。^④在 27 日会议上布什首先致辞, 并宣读了巴以达成的《共同谅解文件》。文件除了表示在 2008 年底前达成协定的决心外, 还提出了一些具体措施, 如建立谈判的常设委员会, 两位总统举行双周会, 建立美-巴-以三方机制等。布什在讲话中对巴以阿三方都提出了要求, 对巴方的要求主要是打击恐怖主义, 拆除恐怖主义的基础设施; 对以色列的要求主要是结束 1967 年以来的对巴勒斯坦领土的占领, 拆除非法检查哨, 结束定居点的扩张; 对阿拉伯国家的要求是强烈支持巴勒斯坦权力机构, 实现与以色列关系正常化。^{④④}

安纳波利斯会议使巴以和平进程在停顿 7 年之后得以重启, 并提出了在 2008 年底达成协议、实现巴勒斯坦建国的目标, 并且得到了国际社会的支持; 但《共同谅解文件》没有法律约束力, 阿拉伯方面要求会议就巴以间核心问题达成可操作的框架协议, 包括解决问题的具体步骤、行动方案和时间表, 但均未能实现。会议没有、也不可能巴以关系上取得突破。^¼

以安纳波利斯会议为标志, 布什政府对巴以问题的政策由过去的片面支持以色列的“一边倒”政策调整为在巴以之间采取较为平衡的政策。一方面, 美国要求以色列克制有害和平的行动, 反对奥尔默特提出的采取单边行动划定永久性边界的主张, 批评以色列在耶路撒冷的建房计划“将为巴以和谈蒙上阴影”, 对以色列部分解禁对巴的代征税款表示欢迎, 呼吁以色列对巴激进组织发动的火箭袭击保持克制; 另一方

¹ “Assistant Secretary Welch on Middle East Peace Process (September 18, 2007),” *Washington File*, September 19, 2007, pp. 5, 8.

^④ Merle D. Kellerhans, Jr., “Middle East Peace Conference Sets Stage for Formal Talks,” *Washington File*, November 23, p. 4.

^{④④} “Remarks by President Bush at Annapolis Conference (November 27, 2007),” *Washington File*, November 28, pp. 7~9.

^¼ 安惠侯:《新形势下中东问题与大国中东政策》, 载《阿拉伯世界研究》2008 年第 2 期, 第 5~6 页。

面又加大了对巴的援助力度,试图在巴以之间扮演一个不偏不倚的“和平使者”的角色。¹

10个月来,布什本人两次访问了巴以,切尼也进行了一次访问,赖斯则走访了八次,阿巴斯和奥尔默特也多次到华盛顿会晤布什。但巴以和谈进程却没有取得实质性进展。归结起来有如下原因。

首先,这是巴以问题本身的复杂性所致。巴以冲突延续了几十年,在涉及巴国领土范围、耶路撒冷归属、难民回归、水资源分配、犹太人定居点等核心问题上,双方分歧严重,积重难返。

其次,负责进行和谈的巴以双方都是弱势政府,内部都有势力强大的反对派。“以色列是我们的家园”领导人利伯曼1月16日宣布该党退出执政联盟,以色列境内掀起了由右翼党派、犹太人定居者等组织的大规模抗议示威活动,指责奥尔默特是出卖上帝应许给以色列之地的“叛徒”。^④巴勒斯坦依然处于分裂状态。

第三,美国和以色列都决定只与巴勒斯坦的温和派进行谈判,而把实际占领加沙地带的哈马斯排除在外。哈马斯则认为阿巴斯和法塔赫是要借助以色列来搞跨哈马斯,不仅反对阿巴斯要求巴武装力量停止向以色列发射火箭弹的呼吁,还指责阿巴斯企图“搭乘以军的坦克重返加沙”。^④而奥尔默特则认为,巴勒斯坦关于打击恐怖主义的承诺是和平进程的“中心关键,是使谈判进程能顺利终结的主轴”。^{1/4}哈马斯与以色列之间的武装冲突一再使和平进程处于崩溃边缘,谈判要取得进展确乎是太难了。

第四,双方一个具体的分歧是约旦河西岸犹太人定居点问题。路线图的第一阶段要求以色列冻结定居点建设,并拆除2001年3月以后建立的定居点。但安纳波利斯会议后,以色列继续在西岸地区和东耶路撒冷扩建定居点和住宅,引起巴方强烈不满。阿巴斯几次提出,定居点问题是“和平进程的最大障碍”。布什政府也对以色列进行了一些批评,如赖斯在6月中旬访问中东时就说,“当我们需要在各方之间建立互信时,继续建设定居点的活动具有威威胁谈判继续前进的危险”。^{1/2}但美国的批评过于温和,以色列我行我素,不予理睬。

¹ 王勇辉、陈慧:《美国在巴以和平进程中的角色调整》,载《阿拉伯世界研究》2008年第2期,第60页。在12月17日援助巴勒斯坦国际会议上,美国承诺向巴提供5.55亿美元,用于发展项目、平衡预算、安全改革及救济巴勒斯坦难民,并在以后三年中向巴勒斯坦提供74亿美元的援助。在此之前,布什政府于7月16日宣布向巴提供1.9亿美元援助,包括加沙地带开展人道救援的资金,并另外通过海外私人投资公司向巴勒斯坦公司企业提供2.2亿美元。

^④ 《以军打死哈马斯创始人之子,巴以谈判前景未可乐观》,新华网,2008年1月17日。

^④ 《“血腥星期六”恶化巴以局势》,新华网,2008年3月4日。

^{1/4} “Remarks by President Bush and Prime Minister Olmert in Join Press Availability (January 9, 2008),” *Washington File*, January 10, 2008, p. 8.

^{1/2} David McKeeby, “Rice Warns Israel on Settlement Expansion,” *Washington File*, June 17, 2008, p. 3.

9月,美国由次贷危机引发的金融危机愈演愈烈,布什政府忙于应付金融危机,已经无暇顾及巴以和谈。以色列总理奥尔默特陷入丑闻,利夫尼接任后又遭遇组阁危机,以色列将在2009年2月举行大选。在布什任内实现巴勒斯坦建国这个目标是不能实现了。

四 孤立和遏制伊朗

从1979年伊朗伊斯兰革命以来,美国与伊朗一直处于敌对状态。克林顿政府对伊朗和伊拉克实行“双重遏制”政策,维持了中东地区脆弱的力量均势。布什当政后更强化了对伊朗的遏制。2001年3月,布什签署命令,延长了对伊朗的贸易和投资禁令。尽管伊朗在九一一恐怖袭击后即向美国表示支持国际反恐,并采取了诸如关闭与阿富汗的边界、支援北方联盟、允许国际救援物资从伊朗境内运进阿富汗等措施支持美国对塔利班的战争,但美国一直怀疑伊朗参与了恐怖袭击。2002年初,布什在《国情咨文》中把伊朗打入“邪恶轴心”国家之列。在布什政府和新保守派战略家们看来,伊朗从诸多方面威胁了美国在中东的利益和美国盟国的安全。

首先,伊朗支持恐怖主义。作为成功进行过伊斯兰革命的什叶派穆斯林大国,伊朗一直与埃及、约旦、叙利亚、黎巴嫩和巴勒斯坦等国家和地区的伊斯兰运动组织穆斯林兄弟会、真主党、哈马斯和杰哈德等有比较密切的关系,也对周边国家和地区的伊斯兰复兴运动的发展有一定的影响力。而美国的恐怖主义组织名单就包括了上述组织。美国认为伊朗是“全世界对国家恐怖主义最积极的支持者”,把它列为“十大恐怖主义国家”之首。¹直到2008年9月,布什在联合国大会发表演讲时提到了两个支恐国家,伊朗是其中之一。^④其次,伊朗企图开发大规模杀伤性武器,尤其是发展核武器。不论民主党还是共和党政府都认定,伊朗进行核开发的目的是要获得核武器。^④而在九一一后,美国认为面临的“最严重威胁在于极端主义与技术的结合”,^{1/4}如果伊朗真的拥有了核武器和运载工具,那恰恰就是这种对美国最严重的威胁。第三,伊朗威胁以色列的生存,并通过支持中东的激进势力破坏中东和平进程,破坏中东和平路线图。第四,在伊拉克战争以后,美国又指责伊朗支持伊拉克的什叶派武装,包

¹ 高祖贵:《布什政府对伊朗政策的分析》,载《西亚非洲》2004年第3期,第46~47页。

^④ “Remarks by the President to the United Nations General Assembly (September 23, 2008),” *Washington File*, September 24, 2008, p. 10.

^④ Robert Kagan and William Kristol, eds., *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defence Policy* (San Francisco: Encounter Books, 2000), pp. 131~144.

^{1/4} The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 2002, p. 2.

括萨德尔的迈赫迪军,破坏伊拉克的稳定。¹第五,在推翻了萨达姆政权后,伊朗成为美国控制海湾地区的最大障碍。如果伊朗成为地区大国,那便将威胁美国在这一盛产石油的具有重要战略意义的地区的主导地位,因为伊朗扼守霍尔木兹海峡,中东的石油通道的安全也将受到威胁。第六,如前所述,布什政府是特别看重外交中的意识形态的,伊朗所倡导和坚持的伊斯兰运动的宗旨就是美国的意识形态的敌人。

尽管美国把三个国家确定为“邪恶轴心”,但对它们的政策还是有所区别。美国不可能对这些国家同时搞政权更迭。对朝鲜,美国在施压的同时准备与现政权打交道;对伊朗,美国既对现政权施加压力,寄希望于改革派来改变政局;对伊拉克则是赤裸裸的政权更迭。^④

哈塔米执政后,伊朗国内改革派和保守派展开了激烈争夺,国内政治斗争呈现犬牙交错之势,这给美国带来了希望。2002年7月,伊朗各地出现学生示威游行,布什发表声明支持伊朗的学生运动。12月20日,布什在“明日广播”(美国对伊朗开设的波斯语广播节目)的开播式上发表讲话,赞扬抗议活动“代表伊朗民众争取实现自由伊朗的开始,具有积极意义”,并重申对伊朗民主运动和改革运动的支持。美国参众两院则分别在7月通过决议,呼吁“美国政府对伊朗而不是伊朗政治人物采取更积极的姿态”。^④2003年12月25日,伊朗古老的旅游城市巴姆地区发生强烈地震,导致4万多人死亡。副国务卿阿米蒂杰破天荒地深夜打电话给伊朗驻联合国大使穆罕默德·贾瓦德·扎里夫表示慰问并协调救援工作。半小时后,扎里夫回电转发了哈梅内伊的感谢。29日,一架满载救援物资的美国军用飞机降落在巴姆,这是1979年伊斯兰革命以来的第一次。布什政府还支持流亡的伊朗人,支持他们在美国成立组织;还加大了对伊朗的宣传力度,2002年12月开通了一天24小时广播的波斯语节目“明日广播”,从2003年10月前后开通了对伊朗的波斯语网络,每天浏览网站的人数达到3000人。“美国之音”从2003年7月起还开通了对伊朗的电视节目。

但伊朗的形势却没有如美国决策者所希望的那样发展。在2005年6月举行的大选中,持强硬的保守派立场的德黑兰市市长艾哈迈迪·内贾德以绝对优势胜出。这既是伊朗内部复杂政治斗争的结果,也是对美国长期打压伊朗的反应。布什政府的“邪恶轴心”论一出,伊朗就立即爆发了声势浩大的持续的抗议活动,此后伊朗公众中的反美主义上升,2003年2月伊朗举行地方选举,保守派在德黑兰获得了比改革

¹ “Iran Training Iraqi Insurgent Groups, General Says(July 3, 2007),” *Washington File*, July 5, 2007. 2008年10月,位于西点的美国反恐中心发表了一个80多页的研究报告,详细列举了2007和2008年伊朗支持伊拉克武装分子的情况。参阅网页 etc.usma.edu/Iran_Iraq.asp.

④ 笔者对美国副总统国家安全事务副助理叶望辉(Steve Yetts)的采访,2002年7月。

④ Kenneth Katzman, “Iran: Current Development and U.S. Policy,” July 25, 2003, *CRS Report*, p. 3.

派更多的选票, 伊朗各地爆发了学生示威, 要求哈塔米辞职。美国寄希望于伊朗改革派的政策落空。

内贾德当政后, 美伊关系更加紧张。内贾德屡屡语出惊人。2005 年 10 月 26 日, 他就在一次会上说, “以色列应当从地图上抹掉”, “任何承认以色列的人都将陷入伊斯兰国家的怒火之中”; 12 月 14 日, 他又称纳粹大屠杀为“神话”; 2006 年 1 月 5 日, 他又说希望沙龙在中风后死去。¹ 内贾德执政后, 布什政府把伊朗当作是对美国最大的威胁。2006 年白宫的《国家安全战略报告》写道: “美国所面临的伊朗的威胁比从别的任何一个国家的威胁都大”。^④

美伊对抗集中表现在核问题上。伊朗伊斯兰革命以来, 美国一改以往帮助伊朗和平利用核能的政策, 实行对伊朗的武器禁运, 尤其是严格的核出口管制政策, 包括一切双重用途的核项目。2003 年 2 月美国通过卫星侦察到伊朗纳坦兹的核设施, 国际原子能机构随后进行的核查发现, 纳坦兹的核设施已经具有相当规模, 核查人员还发现了一些使用过的离心机。又有消息说, 巴基斯坦的卡迪尔汗曾经向伊朗出售核设施和核技术。国际原子能机构从 2002 年以来的历次报告也都说, 它不能证实伊朗现在的核项目是用于和平目的的。^④ 6 月, 国际原子能机构对伊朗的核活动进行了激烈批评, 6 月 18 日, 布什在一次讲话中称, 美国绝对“不允许伊朗发展核武器”。^{1/4} 美国一方面通过欧盟与伊朗进行谈判, 对伊朗施加压力; 一方面敦促国际原子能机构对伊朗采取强硬立场, 对伊朗核设施进行严格核查。2003 年 10 月, 伊朗在美国和国际原子能机构的强大压力下签署了《不扩散核武器条约》附加议定书, 接受议定书规定的所谓入侵性检查, 并同意关闭过去的核设施。2004 年 11 月, 伊朗与欧盟三国在巴黎达成协议, 伊朗重申中止一切与浓缩铀有关的活动, 以换取欧盟的援助和对发展民用核能的支持。此后, 布什政府于 2005 年 3 月表示, 美国支持但不参加欧盟三国就伊朗核问题与伊朗进行谈判, 美国承诺在伊朗准备彻底和永久地放弃浓缩铀计划后, 向伊朗提供民用飞机部件, 以帮助伊朗改善民用航空业; 同时, 美国愿意支持伊朗加入世界贸易组织。^{1/2} 但美国在伊朗最关心的安全和取消美国封锁和孤立政策方面, 没有做出任何承诺。实际上, 美欧在解决伊核问题的方法上一直存在分歧。布什政府力

¹ Kenneth Katzman, “Iran: Current Development and U. S. Policy,” September 24, 2008, *CRS Report*, p. 5.

^④ *The White House: The National Security Strategy Report of the United States of America*, March 2006, p. 20.

^④ Kenneth Katzman, “Iran: Current Development and U. S. Policy,” September 24, 2008, *CRS Report*, p. 18.

^{1/4} 谭卫兵:《布什会见美国会议员, 称不允许伊朗发展核武器》, 新华网, 2003 年 6 月 19 日。

^{1/2} Kenneth Katzman, “Iran: Current Development and U. S. Policy,” pp. 19~ 20.

主采取强硬的大棒政策, 布什在与欧盟领导人的会谈中多次敦促将伊朗核问题提交给联合国安理会, 并对伊朗实施制裁。欧盟则主张通过与伊朗接触、对话, 向伊朗伸出橄榄枝, 以换取伊朗在核问题上让步。¹ 2005 年 5 月底, 欧盟三国与伊朗达成新协议: 伊朗表示暂停核研发活动, 但伊没有放弃浓缩铀的权利, 欧盟表示将在两个月内提出一项综合计划, 以推进与伊朗在技术和核能领域的合作。

从 2005 年中起, 伊朗在核问题上表现了更加强硬的立场。2005 年 7 月 31 日, 伊朗宣布, 由于欧盟没有在限定的日期内提交关于伊朗核问题的一揽子协议, 伊朗准备在 8 月 1 日重启浓缩铀活动。8 月 5 日, 欧盟在向伊朗提交的提议中承认伊朗有和平利用核能的权利, 但敦促伊朗放弃与铀浓缩有关的一切活动, 改由他国提供核燃料。次日, 内贾德刚宣誓就职就宣布拒绝欧盟三国提出的上述一揽子提议。8 日, 伊朗重新启动了伊斯法罕的铀转化活动, 伊朗与欧盟的谈判再次陷入僵局。10 月, 俄罗斯建议允许伊朗从事铀转化活动, 并将铀浓缩活动转移到俄罗斯境内完成, 以确保其核技术不会用于军事目的。12 月 24 日, 俄罗斯正式向伊朗提出在俄境内与伊建立铀浓缩联合企业的建议, 但遭到拒绝。伊朗政府发言人 2006 年 1 月 2 日表示, 在伊朗境内进行浓缩铀活动是伊朗在核问题上的原则立场。1 月 10 日, 伊朗国家原子能组织副主席塞义迪宣布, 伊朗已于当天正式拆除了核燃料研究设施上的封条, 伊朗中止了两年多的核燃料研究工作正式恢复。此后, 伊朗核问题被提交给联合国安理会。

2006 年 3 月 29 日, 联合国安理会通过一项主席声明; 7 月 31 日安理会通过了关于伊朗核问题的第 1696 号决议; 12 月 23 日通过了第 1737 号决议; 2007 年 3 月 24 日通过了第 1747 号决议, 2008 年 3 月 3 日通过了第 1803 号决议。这些决议都要求伊朗立即中止浓缩铀活动, 并对伊朗实施了一系列制裁, 如全面禁止伊朗出口武器; 严格限制向伊朗出口武器; 继续对涉及核和导弹项目的个人及实体实施金融制裁和资产冻结, 限制对伊朗的金融援助和贷款, 禁止涉及核和导弹项目的个人出国旅行等。但伊朗坚持核开发是伊朗的权利, 是伊朗的国家利益所在。2007 年 8 月 29 日, 内贾德公开宣称, “伊朗核问题已经结束, 伊朗现在是一个核国家”, “占领者的政治力量正在迅速地瓦解, 很快我们将看到该地区力量的巨大空缺, 我们准备帮助该地区朋友和伊拉克人民填补这个空缺”, 等等。^④内贾德俨然以地区领导人自居, 虽然他说的是大话, 美国对此也不能容忍。

2007 年 12 月 3 日, 美国 16 个情报机构根据截止到 2007 年 10 月 31 日以前所获

¹ 顾国良:《美国对伊政策: 伊朗核和导弹问题》, 载《美国研究》2006 年第 1 期, 第 19 页。

^④ 高祖贵:《美国对伊朗的战略抉择正在来临》, 载《和平与发展》2008 年第 1 期, 第 26 页。

得的情报发表了一份评估报告,其中说,情报机构有“高度的信心”认为,伊朗将核原料最终制造成核武器的研发工作已经于2003年停止。报告还说,这“主要归因于国际社会的核查与施压”。报告估计,伊朗要到2010年至2015年间才能提炼出武器级浓缩铀。¹但这个报告并没有改变美国在伊朗核问题上的立场和做法。布什对这个报告的解释是:报告说明他们过去确实曾经有过这样的项目;对于像伊朗这样一个不透明的国家,核武器项目是很容易重启的;他们由于国际压力放弃了,这一点令人鼓舞,说明国际压力是能奏效的,现在国际社会应当对伊朗施加更大的压力。^④

美国除了努力敦促欧盟三国、俄罗斯和中国对伊朗施加压力外,还特别重视动员中东国家加入到制裁伊朗的阵营中来。阿拉伯国家,尤其是海湾国家对伊朗的立场是复杂的。一方面,它们对伊朗疑虑很深,尤其对伊朗拥核忧心忡忡。他们主张在中东地区建立无核区,批评美国搞双重标准,纵容以色列发展核武器,同时也不愿意看到以什叶派穆斯林为主体的伊朗这个中东非阿拉伯国家拥有核武器。东盟秘书长穆萨指出,“任何拥有核武器的中东国家,对这一地区的安全和稳定都是威胁。”^④海湾国家国小民弱,没有能力对抗伊朗,不得不依靠美国提供安全保护,接受美国在海湾的军事存在。因此美国动员它们孤立伊朗有一定基础。另一方面,它们毕竟与伊朗毗邻而居,真与伊朗闹翻,成为伊朗的报复对象,对它们的国家安全和经济发展都是危险的。在2007年春,布什政府派遣两个航母编队去海湾,一时美伊剑拔弩张,海湾国家纷纷发表声明,它们的国家不是进攻伊朗的平台。但布什政府还是不断劝说这些国家领导人在伊核问题上与美国采取一致立场。2005年2月,负责军控和国际安全的美国副国务卿约翰·博尔顿访问了科威特、巴林、阿拉伯联合酋长国等海湾国家,试图游说这些国家领导人对伊朗施压。博尔顿在接受采访时说,伊朗是一个支持恐怖主义的国家,如果它获得核武器,无论是直接使用还是将核武器转让给恐怖主义组织,都是非常危险的。^{1/4}布什2008年1月访问以巴时还向中东国家呼吁:“伊朗过去是威胁,现在是威胁,如果国际社会不能团结起来阻止伊朗发展制造核武器的技术,它将来仍将是威胁”。^{1/2}

伊朗坚持要掌握核技术,具有自保和自强的双重目的。一方面,伊拉克战争后,伊朗的周边都是美国驻扎了重兵的国家;美国又仍然把伊朗当作“邪恶轴心”,美国还

¹ *National Intelligence Estimate: Iran: Nuclear Intentions and Capabilities*, November 2007, available at: http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf.

^④ “Remarks by President Bush and Prime Minister Olmert in Joint Press Availability (January 9, 2008),” *Washington File*, January 10, 2008.

^④ 安惠侯:《紧张战乱又一年》,第7页。

^{1/4} 顾国良:《美国对伊政策:伊朗核和导弹问题》,第22页。

^{1/2} “Remarks by President Bush and Prime Minister Olmert in Joint Press Availability.”

时不时在海湾地区炫耀武力;伊朗与以色列的关系简直是不共戴天,以色列不但拥有强大的常规武装力量,而且很可能是拥有核武器的国家,以色列还一直在怂恿美国对伊朗进行军事打击。另一方面,拥核也是伊朗谋求海湾乃至中东地区大国地位的需要。伊朗总统哈塔米曾说:“我们想变得强大,强大就意味着拥有先进技术,而核技术是所有技术中最先进的。”¹既然如此,要解决伊朗的核问题就牵涉到美伊关系、中东地缘政治等一系列复杂的问题。

对于以色列要求对伊朗实施军事打击,美国一直予以压制。其中一个重要原因是,只要美军仍然驻扎在伊拉克,这些美军就很容易成为伊朗报复的对象。布什政府一直强烈否认要对伊朗进行军事打击,但也不排除这种可能,如果所有别的遏制伊朗浓缩铀活动的努力都没有效果的话。^④

2008年6月,六国向伊朗提交了一个新方案,为伊朗中止浓缩铀活动提出了一些新的刺激性措施,包括政治合作、能源合作等。伊朗起先拒绝了该方案,但随后又表示,或许可以在这个方案基础上谈判六个星期的“冻结对冻结”方案。布什政府遂决定派副国务卿伯恩斯参加7月19日在日内瓦举行的谈判。这是布什政府任内美国高官第一次参与有关伊朗核问题的谈判,曾经引起国际社会关于美伊关系可能改善的广泛猜测。但此次会议同样无果而终。9月27日,安理会通过新决议(1835号决议),重申安理会此前就伊朗核问题通过的决议,敦促伊朗停止浓缩铀活动。10月3日,伊朗驻国际原子能机构特使苏丹尼耶在布鲁塞尔的一次会议上表示,如果伊朗能够得到保证,它的发电站能获得足够的核燃料供应,它愿意考虑中止铀浓缩。^{④⑤}对这一表态可以有多种分析。这可能是伊朗在国际压力下做出的缓兵之计,也可能是它释放的试探气球,也可能是对美国新政府的橄榄枝。民主党候选人奥巴马大当选后,内贾德去电祝贺,这是1979年以来的第一次。奥巴马在大选中曾经表示,如果他当选总统,只要美国国家利益需要,他可以没有先决条件地会晤伊朗、朝鲜和委内瑞拉的领导人。^¼奥巴马的当选有可能为美伊关系打开了一扇“希望之窗”。

五 结 语

在对布什政府的中东政策进行了上述分析后,可以得出以下几点结论:

¹ 曾军:《伊朗核问题及其对美伊关系的影响》,载《西亚非洲》2005年第2期,第23页。

④ Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Concerns and Policy Responses,” p. 1.

④⑤ 《参考消息》2008年10月4日。

¼ 在共和党候选人麦凯恩与奥巴马2008年9月26日的公开辩论中,麦凯恩嘲笑奥巴马的这种说法“天真幼稚”,两人就此进行了反复辩驳。

第一, 布什政府的中东政策是布什主义的主要表现。经过七八年的实践, 布什主义在中东的失败已经非常明显。布什把伊拉克战争作为中东政策的核心, 在伊拉克进行了政权更迭的试验, 但实践证明这种试验是失败的, 单边主义、政权更迭这一整套做法也没有可行性。在布什第二任期, 美国外交政策已经部分回归多边主义(如欧盟与伊朗的谈判)。在国际形势发生深刻变化的情况下, 下一任总统是更不能采取这种单边主义做法了。¹ 美国的外交政策必须回归多边主义。

使用武力是处理外交关系的极端手段, 是一件十分严重的事情, 任何国家都要极其谨慎。冷战结束后, 美国对海外使用武力屡屡得手, 起先还比较谨慎, 后来就变得肆无忌惮。伊拉克战争应该为新保守派这种以武力作为解决外交问题的手段的理念作一个终结。

第二, 布什政府中东政策的最根本错误在于发动了伊拉克战争。这场战争对美国的中东政策产生了多方面的深远影响。首先, 它削弱了美国的反恐战争。美国在取得对塔利班战争的胜利后, 本该乘胜追击, 消灭塔利班的残余力量。但美国却把主要的精力和资源转移到了伊拉克, 而把阿富汗交给了北约。美国在伊拉克耗费的资源数倍于在阿富汗的花费。结果本·拉登迄今在逃, 还时不时在电视和网络上亮相, 继续号召对美国进行“圣战”。美国对巴勒斯坦的政策也没有取得预想成功, 随着穆沙拉夫去职, 巴勒斯坦可能进入一个新的动荡期, 巴阿边境的基地组织可能更加活跃。其次, 由于把伊拉克作为中东政策的关键, 布什政府在过去的六、七年中忽视了巴以和平进程, 出现了巴以和平进程长期“休眠”的状况。第三, 上述两个因素加在一起, 反美主义在中东不是减弱了, 而是增强了。虽然美国也曾着力进行公众外交, 但美国的形象在中东是变得更差了。正如有的美国学者所说, 伊拉克战争损耗了美国的软实力。^④

第三, 布什政府中东政策的另一重要后果是使伊朗坐大。在大中东地区, 逊尼派和什叶派是几百年来不和的一对兄弟。塔利班是逊尼派的极端组织, 美国发动阿富汗战争, 削弱了逊尼派。在伊拉克历史上, 什叶派的政治地位一直被边缘化。这不仅因为他们被那些坚持强硬路线的逊尼派教士看作是异教徒, 而且人民还担心他们和伊朗占据统治地位的什叶派之间的那种无法割断的自然联系。美国颠覆了萨达姆, 把一个逊尼派掌权的国家变成了什叶派主导的国家。本来阿富汗和伊拉克就像

¹ 在美国提出先发制人的战略时, 美国决策者设想, 这种战略可能用一次, 或两次, 最多用三次, 因为用过一、两次后, 敌人就不敢再轻举妄动了。2003年11月18日, 笔者在华盛顿参加中、美、日三国学者关于东北亚安全的讨论会。会后, 国家安全事务副助理哈德利、副国务卿阿米蒂杰以及沃尔福威茨接见三国学者, 沃尔福威茨当时就是这么说的。

④ 约瑟夫·奈:《美国霸权的困惑》(郑志国等译), 世界知识出版社, 2002年版, 第10~11页。

伊朗的两个天敌,一左一右地制约着伊朗。现在美国的两场战争打掉了这两个天敌,伊朗在中东地区有了更大的回旋空间,这是美国始料未及的。¹

伊朗核问题是现在两国斗争的焦点,但实际上它只是两国长期对抗的一个恶果。由于两国严重缺乏互信,除非美伊关系有一个根本改善,否则核问题将长期拖下去,再多几个安理会决议恐怕也无济于事。实际上伊朗并非没有与美国改善关系的愿望。伊朗多年来就有这个想法,在克林顿执政的最后一年,这个趋势发展良好。如果不是布什执政后全面改变了克林顿的政策,美伊关系可能是另一个样子。^④

第四,正在艰难进行中的巴以和谈是布什留给下一任总统的正面遗产。在过去几十年中,巴勒斯坦问题一直是中东问题的核心,美国对以色列的偏袒已经在阿拉伯人心中种下了不满,甚至是仇恨的种子。美国要挽回在阿拉伯世界的信誉,必须在巴以问题上采取相对平衡的立场。这对下一任美国总统是个挑战,因为支持以色列已经成为美国的战略文化。但如果美国要改变自己在中东的形象,如果美国要减轻穆斯林世界的反美主义,就非得采取比较平衡的立场不可。

要促进巴以和平进程,下一任美国总统还要与阿拉伯国家一起,把哈马斯也纳入到和平进程之中,排除它对进程的干扰,一个分裂的巴勒斯坦是不可能与以色列达成任何认真的协议的,即使达成了也难以实行。

2009年1月美国新总统上任后,他所面临的地缘政治图谱与八年前小布什上任时是大不一样了,美国已经不再坐享冷战的红利。如果美国决策者改弦更张,回归多边主义,继续与大国合作,与中东国家合作,那么美国的中东政策还是可以有所为的。

陶文钊:中国社会科学院美国研究所研究员、武汉大学珞珈讲座教授

¹ *The Bush Doctrine and the War on Terrorism*, p. 105.

④ 杨洪玺:《布什政府中东战略的得失》,载《和平与发展》2008年第3期第21页。

AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Winter 2008

Vol. 22, No. 4

ARTICLES

A Study of Bush Administration's Middle East

Policy *Tao Wenzhao* (7)

The Bush Administration's Middle East strategy has served two interlocked purposes: countering terrorism and promoting democracy in the Middle East. The key link of this strategy was Iraq, namely, to transform Iraq by force and then introduce democratization to the whole region. This policy got deadlocked in 2007. Then the Bush Administration adjusted the policy by reinitiating the Palestinian-Israeli peace process, urging Israel to improve relations with the Muslim world, reducing pressure on the Arabic countries for democratic reforms, and forming an alliance to isolate and contain Iran. The watershed event for this adjustment was the Annapolis Conference in November 2007. But the peace process has made little progress since then due to a variety of reasons.

Thoughts on the Political Culture of the "Obama

Phenomenon" *Zhu Shida* (32)

From the perspective of "Politics in History," the article discusses the milestone significance of the election of Obama as the first Afro-American president to American politics and culture. Obama's victory was the result of the political and economic mess of the Republican Party in the past 8 years as well as his multiethnic, multicultural background. The success of Obama accelerates the generational transformation from the older generation of Afro-American leaders to a new generation. It also signifies that American society has witnessed considerable progress in racial relations. But the black and white divide in American political structure has not been fundamentally changed. This means that after Obama is sworn in, he has to pursue a social policy of seeking balance among races and classes.

The International Cycle of American Debt

Economy *Duan Yanfei* (53)