

在目前中东的局势下，“美国决策者将面临着许多艰难的抉择，因为大众选举的政府有时给美国政策带来的尖锐问题要超过其专制的前任者，选举有时会产生令人不安的后果”。2011年3月17日，美国助理国务卿伯恩斯在参议院外交关系委员会上的证词，显示了“阿拉伯之春”的突然来袭，一度让奥巴马政府面临支持民主还是寻求稳定的两难和权衡。

要稳定，还是要民主？

——2011年美国中东战略的权衡和抉择

文/周琪 沈鹏

奥巴马执政之初：改变与缓和

“9·11”事件后，小布什政府用武力推翻了伊拉克政权，大大强化了对伊朗的制裁，并制定了“大中东民主计划”，着力推行民主化进程。根据“大中东民主计划”战略的设想，美国极力促进包括埃及和沙特在内的阿拉伯盟友进行民主改革，但这一政策收效甚微，而且耗费了美国大量的战略资源。

奥巴马在竞选之时就提出改变小布什政府的中东战略，认为这一战略给美国带来了外交上的失败。奥巴马的当选虽然主要是由于美国经济状况不佳，但对美国正在进行的两场战争的不满，也是美国民众选择奥巴马的重要原因之一。

奥巴马政府上台之初，虽然在中东和北非地区总体沿袭了美国一贯的依靠沙特、埃及、约旦为代表的温和派国家，遏制以伊朗、叙利亚、黎巴嫩真主党为代表的强硬派国家和政党的政策。

但是，奥巴马确实带来许多改变。例如，在就任总统后，奥巴马在开罗发表了一次对伊斯兰世界的演讲，表达了美国同伊斯兰世界和睦相处和共同发展的愿望。奥巴马表示放弃布什的“大中东民主计划”，把地区稳定的目标置于长期的民主化目标



▲ 奥巴马上台之初，曾在开罗发布对伊斯兰世界的演讲，主张把地区稳定目标置于长期的民主化目标之上。图/CFP

之上，以减少中东对美国全球战略的牵制。他还放弃了布什政府“反恐战争”的提法，而代之以“打击暴力极端势力”；经过长时间努力，撤出了驻伊美军；在巴以和谈问题上加大了对以色列的压力，力促巴以恢复和谈；对于伊朗和叙利亚，奥巴马政府改变了布什政府以往的僵硬对抗政策，尝试与内贾德和阿萨德政府进行一定的外交接触，在其政策失败之后，才加大对伊朗的制裁力度。

奥巴马希望以上述行动达到多重政策目标：稳定伊拉克、遏制伊朗的地区影响力及其核计划、巩固与温和国家的友好关系、推进巴以和平进程等。

阿拉伯之春令美国猝不及防

当奥巴马政府在中东和北非追求地区稳定的战略目标，以巩固美国已取得的利益时，中东和北非的阿拉伯国家却于2010年底爆发了迅猛的民众抗议运动。一夜之间出现的“阿拉伯之春”令美国政府深感震惊，一时竟有些不知所措。

以突尼斯的本·阿里政权被民众抗议运动推翻为起点，统治该地区数十年之久的诸多政治强人如多米诺骨牌般倒下。运动浪潮随后波及了埃及、利比亚、也门、叙利亚等国，阿尔及利亚、约旦、沙特、阿曼、巴林、摩洛哥、科威特、黎巴嫩、卡塔尔等其他阿拉伯国家乃至非阿拉伯国家也都受到不同程度影响。

由于政治动荡主要发生在突尼斯、埃及、巴林、也门、沙特和约旦等亲美的阿拉伯国家，这些国家的政

府都是美国数十年的盟友，是美国中东政策的支持者，代表着美国中东政策的稳定性和连续性，而且美国极为担心存在着伊斯兰激进势力执政或成为伊朗代理人的危险，因此，在中东变局发生初期，美国的反应是支持当地政府，而不是支持抗议者。

奥巴马政府的最初反应并非基于深思熟虑的战略考量，而更多地是一种权宜之计，这是因为：首先，奥巴马政府限于财力无力在中东采取需要重新投入大规模资源的行动；其次，中东国家的政治局势存在着不确定性，美国无法断定这些国家的政治能够平稳转型，也无法确定哪些政治势力最终能够主导国家政权。

例如在埃及，在此之前，美国有理由为1978年埃以两国签订《戴维营协议》之后的中东和平局面感到满意。在协定签订之后，美国每年为埃、以两国提供了巨大的经济援助，其数量占其对外援助总额的四分之一到三分之一，这些援助对于埃及在美国的中东政策上同它合作并同以色列和解是最大的刺激，确保了自那时以来阿拉伯世界同以色列之间未发生大规模战争。因此《戴维营协定》及之后美国的对埃、以的援助成为美国在中东追求和平与稳定政策的保障，而埃及则成为维护以色列安全、维持沙特稳定和遏制伊朗的一个重要支柱和有效力量。

为此，当去年1月25日埃及发生示威游行时，美国国务卿克林顿表示，穆巴拉克政权是稳定的，它正在“寻找各种办法来对埃及人民的合理要求和正当利益做出回应”。26日，奥巴马发表书面声明称：“埃及政府

目前面临着一个重要机遇，它应当顺应人民的意愿，在政治、经济和社会等各方面进行改革，以提高他们的生活质量并实现埃及的长久繁荣。为了实现这些目标，美国政府决定与埃及政府和人民共同努力。”

美国对利比亚卡扎菲政权的态度是另一个例子。2003年，历来与美国暂不两立的卡扎菲总统在权衡利益之后，改变了对西方的政策。他采取了两个重要步骤：一是，3月11日利比亚与美英达成协议，愿意承担洛克比空难的民事责任，并按每名遇难者高达1000万美元的金额支付给其家属赔偿金；二是，卡扎菲于12月19日宣布放弃其大规模杀伤性武器计划，并表示将接受国际社会的武器核查。这是美国同利比亚关系出现转机的关键。由于此举，2004年6月28日，美国宣布与利比亚正式恢复外交关系。在核扩散和核武器落入恐怖主义者之手越来越成为美国最主要的国家安全方面的担忧时，利比亚放弃追求核武器而换取美国经济援助的模式甚至成为美国提倡的样板。

正因为如此，奥巴马政府开始对军事干预利比亚并不热衷。虽然面临一些美国国会议员要求直接干预利比亚危机的压力，而且设立禁飞区的想法得到了两党议员的支持，但奥巴马政府对这一计划持谨慎态度，不愿使美军陷入一场新的战争。促使美国转变态度的是3月12日阿拉伯联盟宣布支持建立禁飞区，对于美国来说，这表明了卡扎菲甚至在阿拉伯世界也不得人心。15日奥巴马政府在国家安全委员会上做出了接受英法建立禁飞区建议的决定。



▲ 昔日盟友穆巴拉克被美国抛弃。图/CFP

美国还针对不同国家的情况采取了不同对策，力图在“扩展民主”和维护地区稳定两者之间寻找某种平衡点。例如，当巴林国王阿勒哈利法暴力镇压主张民主的什叶派抗议者时，美国只是发出了温和的外交抗议。在2月14日巴林局势发生动荡后，美国防部长盖茨仍前往访问。3月14日，美国默许以沙特为首的多国部队出兵巴林，帮助巴林政府镇压什叶派穆斯林的抗议。奥巴马和一些外交官对美国政策的辩解是，伊朗试图利用巴林的骚乱，如果占人口多数的巴林什叶派废黜了执政的王室家族，伊朗在巴林的影响力就会增大，从而会损害美国利益。同样，对于持比较积极的改革立场的约旦和摩洛哥等国政权，美国也不主张政权变更，而是希望能够实现政府与反对派之间的对话。为此，美国高层官员通过多种途径与沙特、巴林、约旦等国保持“积极接触”，要求各国采取措施进行改革，改善民生，并与反对派进行对话。

这样，在美国的劝说下，沙特国王阿卜杜拉2月23日从美回国的当

日，即宣布向本国的“发展基金”注资400亿里亚尔（约合107亿美元），用于改善民生，并为政府职工增加15%的生活补贴和向青年提供1年的失业救助。3月18日，阿卜杜拉国王宣布再向其国民发放几十亿美元的福利资金并增加安全保障；约旦政府也宣布拨专款2.83亿美元，用于提高职工和退休人员的工资和退休金；科威特发给每户1000第纳尔（约合3500美元）的补贴；巴林则向每户发放了1000第纳尔（约合3000美元）。另一方面，美国力图将地区动荡引向伊朗、叙利亚等国，煽动伊朗民众起来反对政府，并多次表示叙利亚人民应仿效埃及的榜样。

直至3月17日，美国助理国务卿伯恩斯在参议院外交关系委员会上的证词仍然显示了奥巴马政府在政策上的犹豫。伯恩斯说，在目前中东的局势下，“美国决策者将面临着许多艰难的抉择，因为大众选举的政府有时给美国政策带来的尖锐问题要超过其专制的前任者，选举有时会产生令人不安的后果”。

这表明，奥巴马面临着支持民主

还是寻求稳定的两难境地，它既不愿明确支持民众抗议运动，也不愿意表现为站在其对立面。在美国决策圈内也存在着不同的意见，以国防部长盖茨为首的国防系统和以美国国家安全顾问多尼伦及其副手麦克唐纳为代表的谨慎派，对国务卿克林顿为首的外交班子力主干预中东事务，包括迫使穆巴拉克下台、轰炸利比亚等行动，颇有保留。

重呼“民主”口号

然而，随着中东民众的抗议浪潮逐渐蔓延和穆巴拉克、本·阿里等多位亲美领导人先后倒台，美国政府感到必须改变其在中东的政策了。美国过去的一贯政策是出于地缘政治和石油供应的考虑，而更加重视中东地区的稳定（小布什时期除外），现在它感到当阿拉伯国家内部产生变革的动力时，美国不应当再止步不前，而应借机在该地区推动民主改革。否则，如果美国被当地民众视为该地区独裁统治的支持者的话，它注定会丧失其在这一地区的影响力。

2011年5月19日奥巴马发表了关于中东政策的演讲,这一讲话标志着美国中东战略的根本调整。他说,

“我们面临着一个历史机遇。我们已经抓住机遇显示美国重视突尼斯街头小贩的尊严胜于专制者赤裸裸的权力。毫无疑问,美国欢迎那种促进自决和机会的变化。然而,这一诺言将会伴有危险。但是,在接受这一地区的现状几十年之后,我们有了机会来追求我们理想中的世界。”

自此,美国开始把支持中东北非地区的政治改革和民主运动提升为美国外交的“首要任务”,表示将采取一切措施来推动这一地区国家的民主转型。奥巴马承诺将把美国的价值观和民主原则推广到中东地区,并通过经济、教育、科技和医疗等交流渠道,加强与当地普通民众尤其是广大青年的接触。在赞扬埃及和突尼斯成功进行民主转型的同时,他呼吁叙利亚、巴林等国政府积极回应民众的改革诉求,并重申利比亚领导人卡扎菲必须下台。他还明确提出要把正在经历民主过渡的埃及和突尼斯树立为中东地区新的民主样板,优先为两国提供多项经济援助。

如果说在中东和北非地区追求稳定符合美国的国家利益,而在这一地区追求民主变革与美国的价值观相一致的话,那么,从2011年5月以来,美国的战略就是把美国的利益和价值观结合起来。其结合点正如美国国务卿克林顿11月7日在国家民主研究所年度民主颁奖晚宴上所说:“中东和北非真正的民主变革是符合美国的国家利益的。”虽然有时支持民主与美国的利益相冲突,但民主和自由是长期稳定的最大保障,中东今天最大的

不稳定不是来源于改革,而恰恰是来源于拒绝进行改革。但是,她也承认,美国有时会区别对待各种民主运动,当情况背离美国利益时,会迫使美国政府采取不同立场。

奥巴马总统于11月重申了5月份以来美国对中东和北非地区政策遵循的一套原则:(1)美国反对使用针对这一地区人民的暴力和压制;(2)美国支持包括言论自由、和平集会自由、结社自由、在法治下男女平等、宗教自由、通过民主选举选择政府领导人等普遍权利;(3)支持可以满足整个中东和北非地区人民合法愿望的政治和经济变革。

新形势下的挑战

然而,美国转而采取支持中东民主化的政策并非没有风险,在新的地区形势下美国将面临一系列新的挑战:

第一,“阿拉伯之春”开始时发出的民主口号,在某些情况下可能会被宗教原教旨主义的情绪所取代。这些国家在后革命时代的不稳定可能是来自种族、部落、宗教和政治层面的分裂,从而导致国家的政治动荡。此外,如何避免新政权的腐败将是美国面临的另一个难题。

第二,政权变更之后的阿拉伯国家外交政策可能将更顺应民意,而非美国的旨意。由于阿拉伯国家民众普遍反对以色列,阿以矛盾可能会趋于激化。美国控制阿以矛盾的难度将会增大。因此,确保后穆巴拉克时代的埃及继续保持亲美路线是美国中东政策的最优先议程。为此,奥巴马政府一方面继续加强与埃及军方的关系,另一方面加大了对埃及的经济援助。

在穆巴拉克下台一个月后,国务卿克林顿于3月15日访问埃及,承诺在此前1.5亿美元援助的基础上,再向埃及增加9000万美元的紧急援助。同时,奥巴马政府还在与穆斯林兄弟会接触,以影响埃及未来的政局走向。

第三,中东动荡的政治局势可能使恐怖组织有机可乘,极端伊斯兰势力可能会借助温和伊斯兰政党的复兴而再度活跃。为此美国需要与新的中东和北非国家政府合作防范恐怖主义。存在的乐观看法是,温和伊斯兰政党进入政治舞台,将会削弱极端伊斯兰的活动空间,使极端势力随着时间的推移而弱化。从各国反对派的言论也表明,他们不会轻易与美国作对。例如美国人最担心的穆斯林兄弟会并没有走极端,也没有公开反美和反以色列,而是力争把自己塑造为遵守宪政规则的理性政党。这种趋势符合美国的期待和利益。

第四,由于很多阿拉伯国家领导人担心自身会成为“穆巴拉克第二”,奥巴马政府需要安抚处于危机中的阿拉伯盟友。目前,美国同沙特阿拉伯关系正在疏远。如何重建美国与保守的阿拉伯政权的互信是奥巴马政府中东政策的重要议题。为此,美国避免过度谴责保守的阿拉伯政权如沙特和巴林等国,同时支持保守政权的稳定计划,并呼吁通过和平方式解决政治分歧。

第五,由于以埃及为首的温和的阿拉伯国家在中东的影响力将趋于下降,而且土耳其与美国和以色列的关系正趋于疏远,伊朗的战略地位可能会得到增强。^⑤

(周琪系中国社会科学院美国研究所研究员、政治研究室主任;沈鹏系中国社会科学院美国研究所助理研究员)