

美国中东政策: 矛盾与困境

牛新春

摘要 在美国的中东政策考量中,安全、经济、价值观和全球领导地位四大利益目标均占有一定分量,它们常常相互阻碍,彼此抵触。奥巴马政府在应对中东北非的政治动荡时,既要同时服务于相互冲突的四大利益目标,又受国内政治斗争干预,再加上中东局势变化极快,其政策不可避免地充满两面性、矛盾性和多重标准。近期美国仍要修补其原有的中东政策。从长远来看,美国减少对中东的战略投资势所必然,对中东民主化问题则持伪善态度。

关键词 美国 中东 美国外交 国家利益 中东剧变

中东北非政治动荡发生以来,美国应对政策中的两面性、矛盾性、多重标准非常突出,美国在中东地区的战略利益、目标和手段再次引起国际社会关注。固然,美国政策前后矛盾、首鼠两端,是对瞬息万变的事态的灵活反应;美国对沙特、巴林的示威者置若罔闻,对利比亚的反政府运动则施以援手,是对盟国和敌国的区别对待。但是,美国在中东北非政治动荡中体现出的复杂政策、矛盾心态有着深刻的背景,是美国中东政策内在矛盾的集中上演。长期以来,政策的内在矛盾消耗了美国巨大的战略资源,也阻碍了美国形成强有力的、前后一致的中东战略,让美国中东政策陷入难以摆脱的困境。

一、战略目标存在内在冲突

美国中东政策是美国全球战略的重要组成部分,服务和服从于美国全球战略。冷战时期,美国中东政策服务于美苏对抗的大局,遏制苏联的影响是美国中东政策

* 牛新春,中国现代国际关系研究院美国所研究员(北京 100081)。

的核心目标和指导原则。冷战结束后,美国全球战略失去了单一的、最重要的对抗目标,战略目标开始多元化、多样化。基辛格在《大外交》中指出,美国有三大国家利益:国家安全、经济利益和美国价值观。¹ 冷战结束后的二十多年里,美国为了维护上述三大国家利益,一直努力维持其全球领导地位。实际上,维持全球领导地位既是美国维护国家利益的一种手段,本身也成为美国国家利益的一部分。甚至有时为了维护全球领导地位,美国不惜牺牲安全、经济和价值观利益。因而,国家安全、经济利益、美国价值观、全球领导地位可以说是美国国家利益的四个层次,也是美国全球战略的目标。2010年美国《国家安全战略》报告在阐述“促进国家利益”时,即把国家利益分为“安全、经济、价值观和国际秩序”,^④这里的国际秩序显然是指美国领导下的国际秩序,也就是全球领导地位的另一种表述。具体到美国对某个地区或国家的政策,四个层次的轻重缓急各不相同。当美国的一项对外政策涉及全部四个层次,且各个层次间的优先次序不明显时,对外政策则会显得异常复杂。当美国国内政治作为一个干预变量参与进来时,形势会变得更加扑朔迷离。美国中东政策就是这样一个案例。

在中东地区,美国核心安全利益是维护以色列的安全、打击伊斯兰恐怖主义。对以色列的安全承诺源自宗教、意识形态和历史等多重因素,原因非常复杂,但事实比较清楚。无论是美国还是国际政治观察家都承认,美国对以色列的安全承诺是一个客观存在的事实,相当长时间内无法改变。伊斯兰恐怖主义的一个重点打击目标就是美国,直接威胁美国的国家安全,自然美国视其为对手和敌人。奥巴马政府在界定美国在中东地区的安全利益时指出,“美国在大中东地区有广泛的利益:美国与盟国以色列在诸多议题上密切合作,美国对以色列的安全做出坚定承诺;巴勒斯坦实现建国、机会和未来的渴望;一个团结、民主和安全的伊拉克重新融入地区;伊朗放弃制造核武器、支持恐怖主义和威胁邻国;防扩散和反恐怖。”^(四)由此可见,奥巴马政府视以色列安全、巴以和谈、伊拉克稳定、反恐、防扩散和伊朗问题为美国在中东地区的主要安全目标。进一步分析,美国关注伊拉克、伊朗问题、防扩散和巴以和谈的根本原因,还是这些议题与以色列安全、恐怖主义有关系,因而可以认为美国在中东的主要安全利益就是以以色列安全和反恐。

经济利益是国际社会解读美国中东政策的重要视角,其实只是影响美国决策的因素之一。鉴于在伊朗革命中美国投资被国有化引发的寒蝉效应,以及美国同中东国家的意识形态差异和地区不稳定等因素,美国在中东地区的直接投资微乎其微。美国对外直接投资最大的目标是欧洲和加拿大,其次是亚太地区,中东仅占美国对外直接投资的2%。因此,美国在中东地区的经济利益主要体现在贸易方面,最主要的就是能源进口。但是,同欧洲国家、日本和中国相比,美国对中东能源的依赖并不

¹ 亨利·基辛格:《大外交》海口:海南出版社,1997年,第3页。

^④ *The National Security Strategy*, The White House, Washington, May 2010.

^(四) *Ibid*.

严重。美国自身是全球第三大石油生产国,对石油进口的依赖程度相对较低,约35%的能源消费依赖进口。其中,只有17%的进口石油、0.5%的进口天然气来自中东地区,未来对中东石油的依赖度仍然会保持在20%以下。¹可见,美国自身的能源供应安全应当不会因中东地区的供应不稳出现太大的问题。尽管如此,美国仍然非常关注中东的石油供应安全,原因在于石油的价格问题。石油市场是全球性的,中东石油供应出了问题,全球石油价格就会上涨,自然美国消费石油的价格也会相应上涨,美国经济增长就会受到拖累。上世纪70年代石油危机时期,由于中东国家的制裁,石油价格一度上涨14倍,迫使全球经济陷入危机。正因为如此,美国海军战争学院教授托马斯·巴内特说:“为了能源的流动,美国必须在中东、中亚地区维护稳定。”^④自从第二次世界大战以来,中东稳定的石油供应就成为美国国家利益的重要组成部分。为了保持稳定的石油价格,美国必须维护中东地区稳定。为了保障石油自由流动,美国不允许任何一个大国独自控制中东地区,如冷战时期的苏联,冷战后的伊拉克、伊朗,这与亲以色列、反以色列没有多大关系。冷战结束后的两次伊拉克战争,实质上就是对中东地区主导权的争夺。^④

人权、自由是美国核心价值观,是美国之所以是美国的根源之一。由于历史、文化背景不同,国际社会其他国家对于美国视价值观为国家利益的一部分表示怀疑,认为人权外交仅仅是美国对外战略的一个工具,是美国实现自己国家利益的一个幌子。其实,美国因为宗教和意识形态的独特性,推行价值观已经深深地融入了这个国家的血液中。早先就有敏锐的政治学者观察到,“美国是一个具有教会灵魂的国家”,“你看到的美国不是一个国家,而是一个庞大的教会。”^⅔这个国家从一诞生就具有深厚的传教士情结,弥漫在全社会的、对民主和自由的信仰类似于一种宗教,塞繆尔·亨廷顿称其为“公民宗教”。^⅔价值观始终是美国外交中一个不可或缺的组成部分,只不过有时价值观与美国战略利益一致,有时冲突而已。也就是说,有时价值观是美国对外战略的一个手段,但在其他一些时候价值观本身就是一个目标。在战略利益和价值观两个目标中,两者都是重要的,都是真实的,而不是美国以人权、自由为幌子,谋取现实的安全利益。在中东地区,美国的价值观利益就是支持国家内部的民主运动,反对独裁政府,支持民主国家,反对独裁国家。

第二次世界大战后,美国历届总统都强调美国的全球领导地位,认为唯有如此才能最好地保护美国利益。国务卿克林顿2010年9月8日在演说中称,“美国能够、

¹ Walter Russell Mead, “Why America’s in the Gulf”, *The Wall Street Journal*, December 28, 2007.

^④ Thomas P. M. Barnett, *The Pentagon’s New Map: War and Peace in the Twenty-First Century*, New York: G. P. Putnam’s Sons, 2004, p. 187.

^④ David A. Lake, “Two Cheers for Bargaining Theory: Assessing Rationalist Explanations of the Iraq War”, *International Security*, Vol. 35, No. 3, Winter 2011/11, p. 15.

^⅔ G. K. Chesterton, *What I Saw in America*, New York: Dodd Mead, 1923, pp. 11–12. *New York Times*, January 12, 1975, p. 1.

^⅔ Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, Cambridge, Mass.: Belknap, 1981, p. 159.

必须、将要领导新世纪”，¹其言辞之确凿、态度之坚定，似乎没有任何商量余地。美国的领导地位，主要体现在美国对全球自由贸易体系和全球安全体系的责任方面。无论是第二次世界大战前作为全球领导者的英国，还是目前的美国，都认为自己有责任为全球提供一个稳定的秩序。在中东地区，美国的领导地位表现在对地区稳定和石油供应的责任上。美国“对外关系委员会”研究员沃尔特·米德就认为，美国介入中东事务的根本原因就是履行自己作为全球领导者的责任，为国际社会提供公共产品。正是出于稳定全球秩序的目标，美国才干涉中东事务，正因为美国干预了中东事务，德国、日本、中国、印度等国家才不需要派军队去中东以保证石油供给。^④

在美国对中东政策的考量中，上述四大利益目标均占有一定的分量，但是往往有个先后顺序，不可能并驾齐驱，也不可能占有同样的分量。在可预见的将来，美国不可能放弃其中任何一个目标，只不过在特定时期，针对特定的国家，某一个目标的排位更靠前罢了。在有的地区，这四大利益目标可能是互相促进或互补的，但是在中东地区四大利益互相冲突的时候更多。长期以来，为了给以色列提供安全保障，美国中东政策无法摆脱偏袒以色列的基本特点，因而激起了阿拉伯国家的普遍不满，成为伊斯兰极端势力攻击美国的主要借口。在一定程度上，保护以色列安全和反恐两个目标是矛盾的。为了保证稳定的石油供应、维护地区安全和保护美国的领导地位，美国在中东组成了围堵伊朗、叙利亚的联盟，结果却使阿拉伯国家分裂为美国所谓的“温和的穆斯林国家”和“激进的穆斯林国家”，造成地区政治局势极化，让极端势力找到了生长的温床。为了安全和石油利益，美国在中东支持埃及、沙特等国家的政权，同时为了推广美国价值观，美国又支持这些国家内部的反政府力量。在反恐问题上，美国面临越反越恐的矛盾和困境。中东非地区的恐怖组织痛恨美国干涉中东事务，将美国作为首要攻击目标。但是，美国为了打击恐怖主义，必须加强同埃及、沙特、也门等政府的合作，深度介入中东事务。这样，美国在中东反恐问题上似乎陷入了一个逻辑困境。因为美国对中东事务的长期干预，中东的伊斯兰极端势力才攻击美国；因为伊斯兰极端势力攻击美国，所以美国才不得不深度介入中东事务。“9·11”事件后，美国为了打击恐怖主义，再次深度介入中东事务，结果引发了更大的反美浪潮。由此可见，在美国中东政策上，不仅安全、经济、价值观和领导地位几种利益之间存在冲突，就是在单一利益内部的不同目标之间也存在矛盾。

二、奥巴马应对中东变局的困境

面对中东北非的政治动荡，奥巴马的反应先是谨慎、摇摆，后来又在利比亚问题

¹ Hilary Rodham Clinton, Secretary of State, Speech at Council on Foreign Relations, Washington, DC, September 8, 2010.

^④ Walter Russell Mead, “Why America’s in the Gulf”.

上冒进,前后立场形成鲜明对比,反映出美国中东政策左支右绌的困境。也因此,“新美国基金会”研究员斯蒂文·克莱门斯批评奥巴马是一个“没有战略、反应型的总统”。¹ 其实,美国既要同时致力于相互冲突的四大利益目标,又受到国内政治斗争干预,再加上中东局势变化极快,要求奥巴马有一个一贯的政策似乎不切实际。

小布什政府是美国加大中东战略投入、深度干预中东事务的时期。布什武力推翻了伊拉克政权,大大强化了对伊朗的制裁和围堵,制定了“大中东民主计划”,强力推行民主化进程,深深卷入了中东的“反恐”战争。布什以“深度介入”为特征的中东政策不仅没有带来中东地区的稳定与繁荣,而且在某种程度上成为共和党输掉 2006 年国会中期选举和 2008 年总统大选的重要原因之一。奥巴马上台后反其道而行之,实施以“战略收缩”为主要特征的中东政策。在反恐问题上,奥巴马明确放弃布什政府“反恐战争”的提法,代之以“打击暴力极端势力”,以此减弱对中东国家的冲击波。在伊拉克问题上,奥巴马提出清晰的撤军时间表,缓解在阿拉伯世界引起的不满。在民主问题上,奥巴马放弃了布什的“大中东民主计划”,把近期地区稳定摆在了长期民主化前面。在巴以和谈问题上,奥巴马加大了对以色列的压力,力促恢复和谈,期望为美国的两难困境解套。然而,突如其来的中东北非政治动荡一夜之间中断了奥巴马的新中东政策,让其陷入了更大的困境中。

奥巴马必须在美国的国际信誉与美国的价值观之间走钢丝,在稳定与民主的平衡中寻找站位。美国要在中东落实“战略收缩”,就必须将地区稳定和反恐的任务交付给其中东盟国,因此奥巴马政府更加依赖埃及、沙特、也门等国家的政府,尽量不表露对它们的人权批评。突尼斯、埃及政治动荡开始后,美国自然而然的反应就是支持当地政府。一方面,这些政府都是美国数十年的盟友,美国中东政策的坚定支持者和落实者,他们代表着美国中东政策的稳定性和连续性;另一方面,放弃这些政权对美国的国际信誉是一个沉重打击,让美国的其他盟友寒心,如沙特就对美国放弃穆巴拉克非常不满。1月 25 日,示威游行在埃及开始的那一天,国务卿克林顿还说穆巴拉克政府的统治是稳定的,他们正“寻找各种办法来回应埃及人民的合理需求和正当利益”。^④ 但是,随着埃及局势的快速变化,奥巴马认识到继续支持穆巴拉克将站在失败者一边,这才站到了穆巴拉克的对立面,声称穆巴拉克必须下台。在沙特、巴林和也门,美国尽管对反政府运动表达道义上的同情,但是从一开始就同当地政府站在一起,支持它们采取暴力措施稳定局势。这些国家均是美国重要盟国,它们的稳定对美国利益至关重要。在稳定与民主、利益与价值观发生冲突时,奥巴马总体上站在稳定、利益一边,但是当形势已不可为时,则顺势而为站到民主一端。

在利比亚问题上,美国的政策受到价值观、全球领导地位和国内政治的主导,明

¹ Josh Rogin “How Obama Turned on a Dime Toward War”, www.thecable.foreignpolicy.com/posts/2011/03/18/how_obama_turned_on_a_dime_toward_war

^④ C. Levinson, M. Coker and J. Solomon “How Cairo U. S. Were Blindsided By Revolution”, *The Wall Street Journal*, February 2, 2011.

显偏离了利益与人权之间的平衡状态。首先,利比亚不涉及美国核心的安全利益和经济利益。在安全上,利比亚历史上长期是美国的敌人,曾经多次发动对美国海外利益的攻击,美国也曾发动过对利比亚的空袭,可以说美国非常乐意除掉卡扎菲政权。但是,最近几年以来,卡扎菲调整政策,与美国达成了对洛克比空难的赔偿协议,放弃了大规模杀伤性武器,实际上已经放弃了对美国的挑战。因此,利比亚已经不再是美国的一个重大现实威胁,并不需要美国通过战争来解决问题。在经济上,由于美国和利比亚长期敌对,美国在利比亚并没有多少直接投资,利比亚石油出口的 5% 输往美国,远远低于对欧洲和中国的出口。当然,利比亚石油产量占全球石油出口的 2%,如果利比亚长期陷入混乱,有可能抬高国际油价。对于经济仍然处于脆弱复苏中的美国而言,对于把 2012年大选的胜数押在经济快速增长的奥巴马政府而言,高油价当然不是好事,必然要想尽一切办法把油价降下来。然而,这似乎也不需要启动战争,沙特等美国盟友可以轻易地弥补利比亚石油的缺口。其次,军事干预利比亚极有可能让美国再度陷入中东战争,严重损害美国利益。一方面,美国军事打击利比亚的成本不确定。战争尚未开始,国防部长盖茨已经警告美国人,战争的成本将会出乎大家的想象。伊拉克、阿富汗战争已经表明,只要美国决心出动地面部队,军事上打垮卡扎菲很容易。然而,出动地面部队的国内政治成本和国际政治成本都非常高,国内外支持美国出动地面部队的声音很少。另一方面,一旦美国出动地面部队,就难以短期内撤出来,奥巴马的中东收缩战略就会失败。

正是基于上述考虑,在利比亚内战开始后的一周内,奥巴马政府内部的共识是美国不会军事干预利比亚局势。¹ 然而,当 3月 19日卡扎菲的政府军距离反政府控制的班加西只有 20公里的时候,利比亚出现大规模人道主义灾难的可能性变得真实而迫切,国内政治和国际领导地位的考量主导了奥巴马政府的决策。哈佛大学教授斯蒂芬·沃尔特将利比亚战争称为“愚蠢战争”,认为美国参战主要是国内政治的原因。^④ 鉴于克林顿政府在卢旺达、科索沃问题上受到的国内指责,奥巴马如果无所作为,将会在国内政治斗争中处于非常不利的地位。英法两国强力主张军事干预,若美国无视英法的要求,坐视人道主义灾难发生,美国的全球领导地位将大打折扣。基于国内政治和国际政治的强大压力,奥巴马政府即使知道利比亚是一个大陷阱,也只能不管不顾地跳下去。奥巴马事后指出,在这个时候美国面临两种选择,要么等一天或几天后的大屠杀发生,要么出兵制止屠杀。^⑤ 在随后的两周空袭中,卡扎菲对反对派的进攻被阻止了,紧急的人道主义灾难避免了,奥巴马面临的国内和国际压力暂时缓解。这时,美国又想尽快从这个大陷阱中跳出来,最大限度地避免战事升级,避免利比亚战争的伊拉克化。但这时美国要撤出来已经没那么容易了。

¹ 关于奥巴马政府对利比亚政策的决策过程,可参阅: Josh Rogin, “How Obama Turned on a Dime Toward War?”.

^④ Stephen M. Walt, “Top 5 Reasons We Keep Fighting All These Wars”, www.walt.foreignpolicy.com/posts/2011/04/03/top_five_reasons_we_keep_fighting_all_these_wars

^⑤ The President's Address to the Nation on Libya, National Defense University, March 28, 2011.

在对待通过“民主化”进程进入政治舞台中心的各派力量的问题上,如埃及的“穆斯林兄弟会”、利比亚的反对派,奥巴马政府在民主程序和民主结果的认同上陷入了尴尬的境地。2006年美国热情支持巴勒斯坦的民主选举,但事后又不承认通过选举上台的哈马斯政府,反而领导了国际社会对哈马斯的制裁。美国面对民主程序,而又背对民主结果。因为民主程序符合美国价值观,而选举结果不符合美国利益,价值观和利益再度发生冲突。在此轮中东北非政治变局中,长期受压制的宗教政治力量将在一定程度上复兴。¹ 美国是一个长期信奉政教分离的国家,对于宗教力量参政本身抱有很严重的戒心,更何况“穆斯林兄弟会”历史上同基地组织等极端宗教力量有着千丝万缕的联系,因而美国的担忧是可想而知的。但是,“穆斯林兄弟会”又是通过美国所赞赏的民主程序进入政治舞台的,在道义上美国没有任何理由反对。乐观的美国学者认为,伊斯兰政党不等于伊斯兰极端力量,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,随着时间的推移极端势力将会变得无足轻重。突尼斯、埃及的和平政变表明,“基地”组织鼓吹的自杀性袭击和宗教狂热不可能带来伊斯兰复兴,而和平民主运动才是最有效的途径。美国乔治城大学中东问题专家保罗·皮勒指出,民主对恐怖主义是一个坏消息,人们和平表达诉求的渠道越多,暴力的吸引力就越小。^④ 悲观者则持相反观点,认为动荡的政治局势让基地组织有机可乘,极端伊斯兰势力将借助温和伊斯兰政党的复兴而再度活跃。利比亚、也门都出现了流血冲突和政局混乱,基地组织的一些成员参与了反政府运动。美国对外关系委员会研究员斯蒂文·西蒙说,“在任何地方,只要法律和秩序受到削弱,对好战分子都是个机会。”^(四)

传统上,美国主要依靠中东的友好政府落实反恐政策。埃及、也门、突尼斯等政府是美国在中东地区反恐的重要伙伴,利比亚近年来也成为美国的反恐伙伴。2008年美国驻利比亚大使馆在发给国务卿克林顿的一份电报中指出,利比亚是美国反恐战争中强有力的伙伴,两国之间有良好的情报共享,卡扎菲努力阻止在阿富汗和伊拉克的基地组织返回利比亚。更有甚者,美国可以在也门的国土上使用无人机和特种部队寻找基地组织。未来这些国家的政府能否一如既往落实美国的反恐政策是个很大的问号,这些国家的新政府能否继续维持现行对以色列和哈马斯的政策和态度,也是一个未知数。美国政府的一名反恐官员说,新变局令人恐惧,美国将不得不重塑与这些国家的关系,这确实令人担忧。^{1/4} 埃及政变后,美国国防部长盖茨、国务卿克林顿相继访问埃及,主要接触对象仍是大权在握的军方,对“穆斯林兄弟会”等新兴政治势力仍抱有很大疑心。

¹ 关于宗教力量与中东政局动荡的论述,可参阅:“Islam and Arab Revolution”, *Economist*, April 2, 2011, p. 14.

^④ Scott Shane, “As Regimes Fall in Arab World, Al Qaeda Sees History Fly”, *The New York Times*, February 27, 2011.

^(四) *Ibid*.

^{1/4} Greg Miller, “Tumult Jars U. S. Counterterrorism Efforts”, *The Washington Post*, March 7, 2011.

三、美国中东政策的走向

第二次世界大战后,阿拉伯世界一直在探索民族复兴的道路。先有以埃及纳赛尔革命为标志的“民族民主革命”,试图引领阿拉伯世界的统一和复兴,后又有席卷中东地区的“伊斯兰复兴运动”,尝试从宗教中探寻出路。冷战后阿拉伯世界遭遇两场伊拉克战争,面临美国反恐和民主改造的双重压力。此次中东剧变,是以突尼斯、埃及“社会革命”为标志的第三轮探索。这个过程不可能一蹴而就,将是一个长期的过程。与此同时,美国全球战略进入了一个收缩、调整的阶段。中东地区新局势和美国全球战略新变化相结合,将决定美国中东政策未来一段时期的变化方向。

美国国家战略的重心转向国内,全球战略收缩的方向不会变,其中东政策也将处于相对收缩阶段。2001年的“9·11”事件,决定了21世纪头十年的美国全球战略方向,国家战略的重心偏向国际,掀起全球反恐战争,打了两场地区战争。2007年全球金融危机的发生,有可能决定未来相当长一段时期内的美国全球战略,金融危机让美国人深刻地意识到国家安全的根基在国内,国内经济实力才是硬道理。普通民众、政治精英的关注点大幅度转向国内,对外承担责任和义务的信心、热情大大下降。2002年《国家安全战略》报告指出,美国在全球拥有史无前例的、无可匹敌的实力和影响力,美国国家安全战略的基础是具有美国特色的国际主义,是美国价值观和国家利益的结合;美国国家安全战略的目标不仅是让世界更安全,而且要让世界更美好,实现这个目标的途径就是经济政治自由、尊重人权与和平的国家间关系。¹这是一个非常“外向型”的国家安全战略,也是一个极具野心的战略,反映了美国当时的心态。再看2010年《国家安全战略》报告对美国全球战略的界定:美国要追求一个民族复兴和全球领导地位的战略,即重塑美国实力和影响力的基础,而第一步必须从国内开始。^④显而易见,对于美国这样一个全球性大国而言,这是一个非常“内向型”的全球战略。面对国际竞争压力的增强,未来一个时期无论哪一个党上台执政,练内功将是美国的主要任务,对外战略服务和服从于这一目标。

美国全球战略收缩的首选目标就是中东。就恢复美国的实力地位而言,亚太、欧洲更重要,但是出于各种原因,美国对中东的战略投资却非常大。中东包袱是美国的一个历史问题,近年来已经有人讨论中东对美国核心国家利益的价值几何。1991年第一次伊拉克战争前,时任参谋长联席会议主席的鲍威尔就反对出兵,认为中东并非美国核心利益。随着中东新局势的出现,如果未来美国所需投入的战略资源越来越多,战略负担达到不可承受之重,美国将不可避免地让中东地区恢复自己的权力平衡,沙特、埃及、土耳其、以色列、伊朗相互之间博弈。

¹ The National Security Strategy, The White House, Washington, September 2002

^④ The National Security Strategy, The White House, Washington, May 2010.

奥巴马上台后已经开始落实这一战略收缩任务, 缩小反恐的打击面, 改善同伊斯兰国家的关系。但是, 国际形势和国内政治的变化, 打断了奥巴马的中东战略进程。首先, 2009年圣诞期间出现恐怖分子炸机未遂案件, 后证实恐怖分子来自也门。美国人对恐怖主义的警觉再次被唤醒, 奥巴马的反恐收缩战略受到批评。在强大的国内压力下, 美国迅速强力介入中东反恐事务, 与也门结成密切的反恐联盟, 向也门政府提供大量的经济、军事援助。其次, 2011年初中东北非政治动荡开始后, 美国不得不再度加大对中东的投入, 特别是利比亚战争再次把美国拖入新的中东乱局。这些突发事件阻碍了奥巴马从中东脱身的设想, 但是不会令美国放弃这一长远战略目标。一旦形势允许, 美国还会继续推行原有战略。中东北非政局动荡是阿拉伯世界的一次觉醒运动, 近期来看让奥巴马的中东收缩战略受挫, 陷入进退两难的困境。从长远看, 一个觉醒的阿拉伯世界, 一个成熟的阿拉伯世界, 一个民主的阿拉伯世界, 将具有更大的自主性, 更有能力解决本地区的问题, 美国抽身的可能性会增大。

从近期看, 美国中东政策框架不会大变, 战略收缩很难落实, 政策调整也不易, 中东政策的变化将限于修补。卡耐基国际和平基金会研究员克里斯托弗·博斯克说, 过去的一切都变了, 美国必须重新思考中东政策, 牺牲中东国家的治理和人权来保护美国安全的时代已经结束。¹ 中东北非政治动荡固然改变了很多事情, 但是美国在中东地区的国家利益结构短期内不会变, 中东地区的基本格局短期内不会变, 因此美国中东政策不会出现实质性调整。

首先, 美国在中东的战略目标短期内不会变化。维护以色列安全、遏制伊朗和叙利亚等反美势力、打击恐怖主义、维持稳定的石油供给是美国在中东的主要战略目标。尽管美国国内对于这些目标的重要性有争议, 但是没有人否认这些目标直接涉及美国的利益。多年来, 美国为了落实这些目标已经投入了大量的资源, 不可能立刻放弃, 短期内看不出美国放弃其中任何一个目标的可能性。中东变局增加了以色列的不安全感, 觉醒后的阿拉伯世界必然在外交上与美国拉开一定的距离, 以色列只能更加依靠美国的支持。在中东地区形成自身的权力平衡之前, 美国不可能弃以色列而不顾, 没有任何一个美国总统有胆量这样做。美国历届总统在谈到脱身中东时, 都承诺要减少对中东的石油依赖, 但是从卡特、里根谈到了奥巴马, 美国对中东的石油依赖并没有减少。可见, 减少石油依赖也不是一件容易的事情。也就是说, 在安全、经济问题上, 美国离不开中东, 更不用说价值观了。

其次, 美国也难以找到落实战略目标的替代手段, 只能修补原有的政策。目前, 美国主要依赖中东地区的盟友帮助其对抗伊朗, 调停阿以关系, 打击伊斯兰极端势力, 维持石油的供给。只要美国无法从地理位置上把自己移到中东, 无论中东的局势怎么变, 美国要落实自己的战略目标, 就必须依赖中东地区的国家。不论是埃及、突尼斯, 还是沙特、巴林, 美国仍然会设法同他们保持盟友关系。美国已经宣布增加

¹ Scott Shane, "As Regimes Fall in Arab World, Al Qaeda Sees History Fly".

对埃及的经济援助,显然是想维护以前的双边关系。

第三,中东地区的美国盟国也需要同美国保持合作关系。这次中东变局的主要原因是国家对内政治理的不满,而不是对国家对外政策的反抗。在可预见的将来,无论这些国家的民主化搞到什么程度,他们仍然需要美国来平衡伊朗的影响。伊朗越强大,埃及、沙特就越需要美国,这同民主不民主没有关系。

从人权价值观方面看,美国中东政策将进入一个“伪善”时代。小布什政府将价值推广作为美国全球战略的重要组成部分,也有决心投入大量资源落实这一政策目标,其中就包括“大中东民主化”战略。奥巴马时代美国国家战略的重心转向国内,但是出于美国这个国家的本性,价值推广这个大旗还必须扛,结果就只能选择伪善,即口头上仍然高调,但行动上不愿付出实质性代价。亨廷顿把美国政治意识形态划分为四个循环阶段:道德主义(moralism)、犬儒主义(cynicism)、自满(complacency)和伪善(hypocrisy)。在伪善时代,美国对价值观的追求热情依然很高,但是缺乏实质性行为和投入,也就是言行不一。¹

一般而言,当美国全球战略进入“内向”时期后,对外推广意识形态的热情会降低,意识形态的国际主义势头减弱。但是,由于现代传媒技术的扩散功能,民众同步获取信息的能力大大提高,美国民众要求美国承担道德义务的压力反而相应增加。埃及革命发生后,克林顿国务卿指出,人们通过电视、手提电脑、手机、智能电话密切跟踪运动的每一步,“全球成千上万的人同时声援埃及”。^④在这种情况下,民众的情绪是非理性的,并非总是同国家利益相一致,政府必须有所作为。现代传媒强大的视觉效应激化了美国人的传道士精神,增加了美国道义干预的压力。但是美国的国力又不允许政府这样做,因而只能选择一些低成本的路径支持自己的高调。

奥巴马政府在每年投入数亿美元的经济、军事援助支持埃及、沙特政府的同时,也拿出小部分钱在盟国关系所能容忍的范围内支持这些国家内部的自由运动。2010年克林顿国务卿发表了关于“互联网自由”的报告,呼吁全球尊重互联网自由,保护网上人权,提出“网上的言论自由、集会自由、结社自由,就是美国所指的互联网自由”。克林顿要求,发现和处理互联网自由问题是美国外交官和技术官员日常工作的一部分,他们在全球各地的使领馆中实地推动互联网自由,美国政府帮助在互联网上受压制的人们,使其能够突破封锁。尽管克林顿高调展示了美国政府对互联网自由的承诺,并且提出了具体落实措施,但是由于担心这些措施会招致那些对美国至关重要的国家的反对,损害美国的外交关系,国务院并没有认真落实这些措施。2011年3月,国会对国务院提出批评,在克林顿“互联网自由”讲话后,国会给国务院拨款3000万美元,用于支持互联网自由,但是16个月过去,国务院没有花掉一分钱。在国会撤回拨款的威胁下,国务院才匆忙制定了新的落实计划。由此可见,同美国维护传统盟友的投入和力度相比,美国支持中东民主的承诺是多么的虚情假意。

¹ Samuel P. Huntington, *American Politics: The Promise of Disharmony*, p. 147.

^④ Secretary of State George Washington University, Washington, DC, February 15, 2011.

虚情假意是必须的, 美国人民要求政府表现出意识形态上的进取姿态, 政府就只能做一些表演了。2008 年美国国务院在网站上建立了自己的脸谱“青年运动联盟”, 数十个国家的脸谱青年运动组织参与。当年底, 国务院还主办了一个研讨会, 组织世界各国的青年反政府运动组织者、技术官员参与会议。当记者就埃及著名的“四月六日青年运动”组织访问美国副国务卿詹姆斯·格拉斯曼时, 这位主管官员仅表示“我要密切关注这个组织”。¹ 2011 年春节, 克林顿再次就互联网自由发表讲话, 国务院再度举办公民社会的研讨会。具有讽刺意味的是, 2011 年 2 月 16 日, 白宫的一份内部评估报告指出, 埃及“穆斯林兄弟会”抨击美国的主要原因是美国的伪善立场, 口头上支持埃及的民主化, 实际上支持埃及政府。^④

2011 年 3 月 18 日, 奥巴马发表电视讲话, 阐述美国军事干预利比亚的原因, 后来美国媒体将此次讲话的内容称为“奥巴马主义”, 即奥巴马政府进行海外干预的基本原则。奥巴马在讲话中自问自答: 全世界那么多发生人道主义灾难的地方, 美国为什么单单干预利比亚呢? 因为美国拥有前所未有的能力在利比亚采取行动: 国际授权、广泛的联盟、阿拉伯国家的支持和利比亚人民的拥护。同时奥巴马强调, 美国在国际军事行动中仅发挥有限作用, 不出动地面部队, 不充当领导。^④ 结合这两点, 奥巴马主义的基本思想就是, 当不需要美国动用很多资源 (不出动地面部队、不当头), 并且在国际上没有阻力的情况下 (国际授权、地区国家支持), 美国可以出兵干预人道主义灾难。可见, 奥巴马主义是美国在道义上伪善的典型代表。

美国是一个独特的全球性大国, 既要维护其全球领导地位, 又要推行美国价值观, 这让美国的对外政策充满矛盾、悖论。同时, 中东地区也是一个独特的地区, 经济上掌握全球石油供应的命脉, 地理位置上处于欧亚非三大洲的枢纽, 政治上激进的宗教力量和温和的世俗势力并存, 社会上现代和传统互相竞争。美国遇到中东, 就产生了现在扑朔迷离的美国对中东政策。民主与稳定之间的选择本是美国外交中的常态, 但是只有在中东地区表现得最突出。目前, 美国对中东北非变局的政策是矛盾的。未来, 中东的政治变革还将进一步向前发展, 美国的政策仍然是矛盾的、冲突的、多重标准的。

(责任编辑: 陈志瑞)

¹ Samantha M. Shapiro “Revolution Facebook-Style”, *The New York Times*, January 22, 2009

^④ Scott Wilson “Obama Administration Prepares for Possibility of New Post-revolt Islamist Regimes”, *The Washington Post*, March 4, 2011

^④ The President's Address to the Nation on Libya, National Defense University, March 28, 2011.