

选择性介入: 美国中东政策调整

牛新春

摘 要 本·拉丹被击毙象征着反恐主导美国全球战略时代的终结, 新防务报告出台标志着美国全球收缩进入实施阶段, 中东政治动荡一年之后美国对形势的判断趋于乐观。这三大因素决定, 美国对中东地区的战略性投入将逐渐减少, 美国对中东盟国的政治和安全承诺可能弱化, 未来美国在中东地区可能采取选择性介入战略。

关键词 美国 中东 全球战略 选择性介入 中东剧变

2011 年初中东北非地区政治动荡方兴未艾之时, 美国一方面为突如其来的中东“民主化进程”欢欣鼓舞, 另一方面为动荡伴生的地区权力格局变化忧心忡忡, 担心自身安全利益受损。一年后, 中东北非地区的政治动荡仍在持续, 美国对形势的判断却渐趋乐观。对“阿拉伯之春”的乐观判断、反恐在美国全球战略中地位下降和全球战略的整体性收缩, 这些都是最近出现的新情况, 将影响美国未来在中东地区的政策调整。上述三大因素, 决定奥巴马政府在中东地区将继续推行战略收缩, 不会因“阿拉伯之春”而重返中东, 也不会因此而延缓战略重心转向亚太。在中东地区, 美国会权衡成本和收益, 有选择地介入一些对美利害攸关的事务。中东在美国全球战略中地位下降将是长期趋势, 所谓选择性介入正是战略收缩或有步骤撤退的优雅表达方式。

一、全球战略收缩

冷战结束后的第一个十年, 是美国全球战略的价值观扩张时期。美国利用短暂的单极时刻, 把西方价值和机制推向全球, 建立了以西方价值观为主导的全球体系,

* 牛新春, 中国现代国际关系研究院西亚非洲研究所所长、研究员(北京 100081)。

一时间出现了“历史终结”的论调。“9·11”事件后的十年,其全球战略进入军事扩张时期。美国掀起全球反恐战争,军事预算翻了一番,打了两场地区战争。奥巴马上台后,其全球战略进入收缩期。2007 年全球金融危机后,美国一方面深刻意识到其经济的脆弱性,一方面感受到战略上过度扩张是其财政不可承受之重,而战略收缩则可恢复霸权国的地位。有研究表明,1870 年以来,在 GDP 相对其他大国下降的 18 个大国中,有 15 个国家采取战略收缩,近半数恢复原先的实力地位,而未采取收缩政策的 3 个国家从未回到原先的地位。^① 此轮美国的战略收缩从 2007 年金融危机开始显露端倪,2012 年 1 月发表新防务指南则是正式标志。

金融危机爆发后,美国普通民众、政治精英的关注点纷纷转向国内,对外承担责任和义务的信心、热情大大下降。2009 年“皮尤中心”民调显示,70% 的美国人希望与其他国家分享全球领导责任,而非美国单干。2010 年“芝加哥全球事务协会”调查显示,79% 的美国人认为美国承担的世界警察角色过重。马里兰大学的一项调查显示,64% 的公众认为美国国防开支应在现有基础上削减 1090 亿美元。^② 为应对日益严峻的内部挑战,美国学界、政界人士普遍要求美将战略重心转向国内,缩减其全球义务和责任。美国“外交关系委员会”主席哈斯指出,目前国际环境总体和平,美宜尽可能减少对外干预,把对外战略定位为“国家复兴”。^③ 2010 年美国《国家安全战略》强调,美国必须从国内建设开始,重新塑造实力与影响力的基础,追求民族复兴和全球领导地位。^④ 可见,将战略重心转移至经济建设,已是基本共识。奥巴马 2011 年 6 月 22 日宣布从阿富汗撤军时明确提出,“现在是把工作重点放在国家建设上的时候了。”^⑤

根据规划,未来 10 年美国国防预算将削减约 1 万亿美元,海外驻军减少 10 万人。据此,美国国防部 2012 年 1 月 3 日发表《维护美国全球领导地位: 21 世纪的国防重点》报告,具体规划美军事战略收缩和转移。报告指出,近期美全球战略收缩的重点是欧洲,亚太和中东仍是军事战略重点。在亚太,要“增加”机构和军事存在;在中东,则要“保持”军事存在和能力。^⑥ 奥巴马总统 2012 年 2 月向国会提交的 2013 财年国防预算为 5254 亿美元,比 2012 财年减少 51 亿美元,这是美国自“9·11”事件以来首次减少国防预算。但是,该预算为美国战略重心转向亚太的新军事战略提供了财政保障。欧洲不存在明显的安全威胁,本地区国家又有较强军事实力,不可避免

① Joseph M. Parent and Paul K. Macdonald, “The Wisdom of Retrenchment: America Must Cut Back to Move Forward”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 6, 2011, p. 40.

② *Ibid.*, p. 39.

③ Richard N. Haass, “The Restoration Doctrine”, <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=1164>.

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

⑤ Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan, June 22, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>.

⑥ Department of Defense, the United States of America, *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Washington, January 21, 2012.

地成为战略收缩的首选。2012年2月,美国防部决定首先减少欧洲驻军1.1万人。美国21世纪面临的主要机遇和挑战都在亚太,必然强化在该地区的战略存在。相较而言,美国在中东地区背负诸多历史包袱,仍须处理众多复杂难题。过去对中东的战略投入巨大,一时亦难抽身。因此,在新的战略收缩规划中,美宣称要维持在中东的战略存在。

实际上,美国并没有维持在中东的战略存在,而是大幅缩减了战略投入,从阿富汗、伊拉克撤军即是明证。之所以要在口头上“维持”战略存在,是担心对手乘机扩张或盟友失去信心。2011年初,中东局势动荡后,人们曾猜测美国可能增加在中东的军事存在,至少会延缓从伊拉克撤军,以应对可能出现的不测。然而,奥巴马政府大大放低在伊战略目标,美军出人意料地全部撤出伊拉克。此前,美国曾试图将伊打造为中东民主样板,塑造一个亲美政权。而此时,美国放弃了上述代价高昂的目标,在伊拉克安全形势基本可控的情况下,立即撤军。根据2008年“美军驻扎伊拉克地位协议”,美军定于2010年6月撤出伊拉克城镇,8月18日撤出最后一批战斗部队,仅留约5万兵力,负责支持伊拉克政府及其安全部队的军事行动。2011年12月14日,美军把第504座军事基地移交伊方,最后一座基地于12月31日最后期限前移交。美在伊拉克历时9年,死亡近4500名士兵,军费高达7000亿美元。但是,美国终未像人们想象的那样将伊拉克作为新战略桥头堡,而是将10万美军悉数撤出,这是一种实质性的战略收缩。

战略收缩意味着减少投入,减少投入必然要付出相应代价。美军全部撤出伊拉克,不仅扶植伊拉克亲美政权的期望落空,还给对手伊朗、叙利亚提供了良机。2011年11月27日,阿盟就对叙利亚经济制裁进行表决,伊拉克外长明确表示不支持制裁,投下弃权票,公开站在美国和西方的对立面。美撤军前后,伊朗紧锣密鼓地向伊拉克渗透,填补美国留下的权力真空。2011年7月6日,伊朗第一副总统拉希米与伊拉克总理马利基签署6项合作协议;11月,伊拉克军队总参谋长兹巴里率团访伊商议军事合作;12月25日,伊朗三军总司令菲罗扎巴迪称,美军“被迫撤出”伊拉克后,两伊准备加强军事和安全联系。同时,叙利亚也积极拉近与伊拉克的关系。叙、伊接壤,又都是什叶派当权。叙境内住有大量伊拉克人,两国经贸往来频繁。2011年7月,叙利亚、伊朗、伊拉克三国签署共建天然气管道的协议,三方组成的反美什叶派联盟似乎不仅仅是一种猜想,必将严重冲击美在中东维护的地区力量平衡。“基地”组织伊拉克分支“伊拉克伊斯兰国”也威胁,要从2011年8月15日起在伊拉克境内制造百起袭击,为本·拉丹报仇。该组织还呼吁逊尼派亲美武装“觉醒委员会”尽快放弃与美合作,回归反美。12月22日,该组织在巴格达制造连环爆炸,导致63人死亡、180余人受伤。

与此同时,美国在中东的政治、经济和安全利益并未出现实质性变化,因此美必须采取一些替代性措施,将战略收缩的负面影响降至最低。目前,美在卡塔尔、科威特、巴林等海湾盟国驻军约4万,可随时出动应对重大安全事件。但是,战略收缩的

核心思想是减少美直接军事干预,让美国的盟友逐渐承担地区安全责任。因此,2011 年下半年,美再次大幅增加对盟友的军售和军援,由美国出钱出枪,盟国出人出地,维持一种便宜实惠的安全合作。2011 年 9 月,美向伊拉克出售 45 亿美元军备,包括 18 架 F-16 战机及各类先进武器,奥巴马还承诺未来将继续向伊提供军援,协助其重建空军,军售总额将达 118 亿美元。2011 年底,美国与沙特签署军售大单,总额近 300 亿美元,包括 84 架 F-15SA 战机、70 架阿帕奇武装直升机、72 架“黑鹰”通用直升机、36 架“小鸟”攻击直升机并升级 70 架 F-15S 战机,这是美国有史以来的最大军售合同。美国顾问也正在帮助沙特建立一支 3.5 万人的特种安全部队,以保护石油设施。^①同时,美国还向阿联酋出售 96 枚拦截导弹,提供两套高空区域防御系统,这是美国首次向外国提供如此高端的防空系统。

面对美国战略收缩、可靠性下降,沙特等美国的海湾盟友也抱团取暖,探索积极自主的安全策略,减少对美依赖。2011 年 1 月,当时埃及穆巴拉克政权处于最危急关头,美国没有对数十年的老朋友施以援手,让沙特等国有了唇亡齿寒的切身感受。3 月,当巴林王室陷入抗议浪潮之际,沙特等决定不等不靠、自力更生,果断派出部队入巴维稳。针对自身抵抗力稍差的约旦和摩洛哥,沙特等国不仅许诺巨额援助,还于 5 月邀请两国加入“海湾合作委员会”,以示支持。也门危机中,沙特发挥领导作用,以海合会名义提出萨利赫和平交权的方案,号称“也门模式”。2011 年 8 月沙特率先撤回驻叙大使,而美国直到半年后才最终撤回大使。阿盟还出面向联合国安理会、联合国大会提出针对叙利亚的决议案,国际社会普遍认为沙特等海湾国家资助了利比亚、叙利亚的反对派和埃及的某些派别。^②可以说,阿盟、海合会等中东地区组织自成立以来,从未发挥过如此重要的政治作用。沙特与美国之间有共同的安全利益,两国都反对伊朗,都想遏制伊朗在中东的影响力。但是,沙特的地区战略目标是遏制以伊朗为代表的什叶派势力,美国则只想遏制伊朗本身,并非要挑起逊尼派与什叶派的教派冲突。因此,沙特四处干预“革命”、打击什叶派的做法,并不与美国的利益完全相符。

二、反恐重要性下降

“9·11”事件后,布什政府制定了以反恐为核心的全球战略,美中东战略更是围绕反恐而展开。美国武力推翻伊拉克政权,强化对伊制裁和孤立,制定“大中东民主计划”,推动阿拉伯国家融入全球经济体系,是为了从军事、政治、经济等方面全面落

^① Robert Burns “US Quietly Expanding Defense Ties with Saudis”, *Military Times*, May 9, 2011, <http://militarytimes.com/news/2011/05/ap-us-quietly-expanding-defense-ties-with-saudis-051911/>.

^② F. Gregory Gaus III, “Saudi Arabia in the New Middle East”, Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 63, December 2011.

实反恐战略。除了军事打恐外,布什政府特别强调铲除恐怖主义的根基。政治专制、经济落后被认为是滋生恐怖主义的重要根源,因此这一时期的美国中东战略重视经济自由化和政治民主化。布什政府后期,反恐在美全球战略中的地位已开始下降。2011年5月1日本·拉丹被击毙,象征着全球反恐战争的终结,由反恐战争催生的中东经济自由化、政治民主化战略也随之终结。

本·拉丹虽死,恐怖主义仍是美面临的重要威胁之一,反恐也仍是美全球战略的核心内容之一,但反恐不再是压倒一切的主导目标。本·拉丹之死是对“基地”组织的沉重打击,美国政府认为“基地”组织的战斗力大为削弱。^① 曾任布什政府国务院政策规划司司长的哈斯说,恐怖主义只是众多挑战之一,反恐是美国外交政策的必要组成部分,但非全部,也不构成美对外政策的主要框架。^② 美国国家情报总监克拉帕2012年1月31日在参议院就“美面临的全球威胁”作证时 also 认为:反恐、防扩散、网络安全、反情报是美最关注的安全问题,但其中没有哪个最重大,美国不再面临一个主导性的威胁,而是面临多样化、互相关联的安全威胁,这构成了最大挑战。^③ 反恐的主导地位不存,反恐指导下的中东战略也要相应调整。

政治上,布什政府曾提出“大中东民主计划”,展现了对中东进行政治改造的雄心壮志。2002年美《国家安全战略报告》指出,美要利用反恐之机,把自由市场和自由贸易推广至全世界,并积极致力于穆斯林世界的民主发展。^④ 2004年2月,美国正式出台“大中东民主计划”,除阿盟22国外,甚至囊括以色列、土耳其、巴基斯坦和阿富汗,故称为“大中东”。“9·11”事件前,美顾及盟友政权稳定,不追求剧烈的政治变革。但“9·11”后,美国为推进民主化,已不惧引发埃及、沙特等国内的政治风波。2002年8月,美为迫使埃及加快民主进程,取消1.2亿美元援助;后因埃及拒绝民主选举,美中断同埃及的自贸协定谈判。同样在美压力下,沙特于2004年初宣布实行市政选举,涉及全国一半的市政委员会。2003年美推翻萨达姆政权在伊拉克搞民主试验,2005年支持黎巴嫩“雪松革命”,2006年同意巴勒斯坦的民主选举,但均未达到预期效果,甚至适得其反。2006年,美认定的恐怖组织“哈马斯”在巴勒斯坦议会选举中获胜后,布什政府的“大中东民主计划”正式寿终正寝,对埃及、沙特的民主改革压力也随之消散。美国重回其传统中东政策,支持盟国政权稳定,换取其对美战略利益的支持。2006年,美国甚至与多年的宿敌利比亚恢复了正常外交关系,将利作为美国在中东的重要反恐伙伴。此后,奥巴马政府虽然也鼓吹支持中东民主进程,并在网络自由、公民社会等议题上向中东国家施压,但政治民主化作为美中东政策核心的时代似已一去不返。2010年美国务卿克林顿发表第一次“网络自由”演讲

① Remarks of President Barrack Obama “A Moment of Opportunity”, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/19/fact-sheet-moment-opportunity-middle-east-and-north-africa>.

② Richard N. Haass “The Restoration Doctrine”.

③ James R. Clapper “Unclassified Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”.

④ The White House, *The National Security Strategy*, Washington, September 2002.

后,美国会曾拨款 3000 万美元用于支持互联网自由,但此后 16 个月内国务院没花掉一分钱。在国会撤回拨款威胁下,国务院才匆忙制定了新的落实计划。反恐重要性下滑后,中东国家的战略重要性也有所降低,奥巴马政府对它们的政权稳定性、政治自由化都不怎么关心了。新一轮中东“民主波”实在是奥巴马的无心之作。

经济上,为配合政治民主化,布什政府积极推动中东地区经济自由化。2003 年 5 月,布什政府提出“中东自贸区”(MEETA)构想,推动区内及中东与美国之间的贸易、投资一体化,预计 2013 年前完成。经过数年实践,虽未建成中东自贸区,仍取得不少成就。此前,美国仅与以色列签有自贸协定(FTA)。目前,美已与巴林、约旦、摩洛哥和阿曼签署了自贸协定,正同埃及、阿联酋展开磋商。美国还提供技术支持,助伊拉克、黎巴嫩、也门成为世贸组织成员国。

美国在中东的直接经济利益微不足道,关注中东经济自由化重在其政治效应,重在配合反恐战略。2010 年美与中东的贸易额为 1550 亿美元,仅占美国外贸总额的不到 5%,同年美对中东直接投资存量达 540 亿美元,占其对外直接投资的 1%。^① 反恐的地位下降以及国际金融危机后,美国经济战略的重点转向刺激出口、创造就业,对中东的经济改造和援助热情明显下降。2010 年奥巴马政府推出国家出口战略,力争到 2015 年出口增加一倍,达到 3.14 万亿美元。^② 为实现该目标,美国加大了对出口的支持力度。2011 财年,美国进出口银行动用 327 亿美元支持出口,但用于中东的仅 4432 万美元,约占总量的 1%。然而,此前进出口银行投资在中东的资金达 92 亿美元,占其全球份额的 10%。^③ 由此可见,中东地区在美新经济战略中的地位明显下降。现在,美国考虑对中东地区的经济政策时,更多关注的是经济利益本身,而不是把经济手段作为一个政治工具。美国国会在规划增加对中东的出口时,重点关注伊拉克、利比亚,因为这两个国家战后重建需大量基础设施,能创造就业。

三、“阿拉伯之春”的影响

“阿拉伯之春”初期,突尼斯、埃及等美国的长期盟国政权更迭,穆巴拉克等一批美国的老朋友下台,沙特、约旦、巴林、也门等美国的重要战略盟友出现程度不等的政局不稳,一时间不少人预测美国将面临一场灾难。然而,一年过去,形势对美国远

① Rebecca M. Nelson, Mary Jane Bolle and Shayerah Illias, “US Trade and Investment in the Middle East and North Africa: Overview and Issues for Congress”, Congress Research Service, January 20, 2012, pp. 9-14.

② Report to the President on the National Export Initiative: The Export Promotion Cabinet's Plan for Doubling U. S. Exports in Five Years, Washington, D. C., September 2010; Trade Promotion Coordinating Committee, 2011 National Export Strategy: Powering the National Export Initiative, Washington, D. C., June 2011.

③ Rebecca M. Nelson, et al., “US Trade and Investment in the Middle East and North Africa: Overview and Issues for Congress”, p. 21.

没有当初想象的坏,美国甚至看到了于己有利的迹象。传统战略思想认为,在中东地区,稳定符合美利益,混乱有利于宗教极端分子和美国的敌对势力,并危及全球石油市场稳定。现在,经过中东北非政治动荡的洗礼,美国的观念变了。

首先,“基地”组织、伊斯兰极端势力并未在乱局中壮大,相反其活动空间似乎缩小了。历史上,恐怖主义历来产生在政局动荡的地区。因此,中东地区政局动荡伊始,人们普遍认为“基地”组织将有机可乘,极端伊斯兰势力恐兴风作浪。埃及、利比亚、也门、叙利亚皆发现“基地”组织的影子,他们不同程度地参与了反政府运动。美“外交关系委员会”研究员斯蒂温·西蒙说,“在任何地方,只要法律和秩序受到削弱,对好战分子都是机会。”^①但一年后,“基地”组织等极端势力并未在任何一国显著做大。由此,美国相信,即使放弃独裁政权,极端宗教势力也未必得逞,美国的安全利益仍可保障。这是一个重大的战略判断,也是一个重要转折。^② 伊斯兰势力的确借助政治动荡进入了多国政治舞台中心,但受益的不是极端伊斯兰力量。代表温和伊斯兰的“穆斯林兄弟会”(穆兄会)、代表保守伊斯兰的“萨拉菲派”,均在选举中表现不俗,唯独极端伊斯兰势力难分一杯羹。可见,立场较温和的伊斯兰政党主导了此轮伊斯兰势力的崛起,极端伊斯兰的活动空间和影响力受限。美情报部门研判,短期看,“基地”组织利用政治动荡寻求更大活动空间的可能性存在;长期看,“基地”组织正遭受一次战略性挫折。“穆兄会”参与政治进程,提供社会保障,传播宗教价值观,“基地”组织没有能力与其竞争。非暴力、民主参政比暴力活动更得人心,温和伊斯兰势力将获得更大的政治权力。当然,若从更长远的角度看,一旦温和伊斯兰政党不能解决民众关心的问题,人民的不满情绪会再度膨胀,“基地”组织亦可能卷土重来。^③

其次,亲美政权的垮台没有损害美国的安全利益。新近崛起的政治伊斯兰并不可怕,他们大体上将选择以民主、市场为核心的现代国家道路。政治伊斯兰也称温和伊斯兰,他们接受世俗政治框架,谋求合法参政,追求社会公平正义。在中东地区,伊斯兰势力长期遭强人政权打压,多处于地下活动状态,现借助“阿拉伯之春”异军突起,成为多国政局的执牛耳者。突尼斯伊斯兰政党“复兴运动”已赢得制宪会议选举,埃及“穆兄会”也成为议会第一大党。伊斯兰势力是利比亚“倒卡”的中坚力量,对政局影响甚大。叙利亚、也门和约旦的伊斯兰势力也趁乱壮大:叙利亚“穆兄会”构成叙最大海外反政府联盟“全国委员会”的骨干,约旦“伊斯兰行动阵线”、也门“伊斯兰改革集团”均成为两国重要反对党。长期以来,这些伊斯兰势力反对各国政府,反对美国扶持独裁政权,并因此成为美国的打击对象。“阿拉伯之春”初期,美对

① Scott Shane, “As Regimes Fall in Arab World, Al Qaeda Sees History Fly”, *The New York Times*, February 27, 2011.

② Nikolas K. Gvosdev and Ray Takeyh, “Triumph of the New Wilsonism”, *The National Interest*, February 12, 2012, <http://nationalinterest.org/article/decline-western-realism-6274>.

③ James R. Clapper, “Unclassified Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”.

各国兴起的政治伊斯兰非常警惕,后迫于形势才不情愿地与他们接触。但经过一年的观察,美国发现,除了带有一些反美色彩的民族主义情绪外,政治伊斯兰崛起大体符合美利益。以埃及为例,“穆兄会”和最高军事当局为争取民意,都不同程度地疏远美国,甚至制造些许反美事端。长远看,即将执政的政治伊斯兰势力能否塑造民意,建成新型的、互利的埃美关系仍然难说。^①但到目前为止,美对政治伊斯兰政党的上台持谨慎乐观态度。美评估,“能否切实解决经济和社会问题,将决定伊斯兰政党的长期政治命运,但目前的言论和政策表明,他们将采取一种支持市场经济和社会福利的混合政策。”^②政治伊斯兰主导的几个国家,也都大体上选择维持与美国的合作关系。

第三,地区权力格局朝着有利于美国的方向变化。美国情报机构评估认为,阿拉伯动荡“使美影响中东事务的能力受到挑战”。^③“阿拉伯之春”也是阿拉伯民族寻求民族复兴的一次尝试,相关国家积极凝聚民族共识,阿盟、海合会等地区组织积极行动,吸收摩洛哥、约旦“入(海合)会”,组建对抗伊朗的联盟,支持巴勒斯坦入联,调解也门、叙利亚危机。民族主义情绪上升可能使阿拉伯国家外交多元化,改变长期亲美的对外关系。一方面,亲美强人垮台,新政权顾及民意,不会再对美国言听计从。强人政权可以不顾国内强大的反美、反以情绪,追随美国。新的民选体制将迫使当权者关注民意走向,对美政策亦受此牵制。另一方面,亲美的君主制国家也面临民主诉求和民族情绪,为缓解内部压力,也会适当与美拉开距离。可见,短期内美国在中东地区的主要盟友都会因国内政治考虑适度疏远美国,美对地区事务的影响力必然要打折扣。然而,在地区影响力下降的同时,地区安全形势却朝着有利于美国的方向发展。美国判断,阿拉伯领导人将继续与美开展安全合作,遏制伊朗的地区野心,寻求美经济援助。伊朗本想利用“阿拉伯之春”扩大自己的影响力,但到目前为止没有捞到什么好处。相反,叙利亚危局对伊朗构成了严峻挑战。^④尤其是对海湾国家而言,借助美国削弱以伊朗为核心的什叶派联盟仍然符合其利益,与美结盟仍是其理性选择。伊朗的处境日益孤立,美国在中东的整体安全环境实际上得到了一定程度的改善。

四、选择性介入

全球战略收缩迫使美国不得不减少对中东的战略投入,反恐地位下降让美国可以削减对中东的政治经济投入,“阿拉伯之春”对美有利的方面使美乐意减少投入。

① Shadi Hamid “US-Egypt Relations after Mubarak”, The Brookings Institution, February 7, 2012.

② James R. Clapper “Unclassified Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”.

③ *Ibid.*

④ *Ibid.*

因此,战略收缩、减少投入是未来一段时期内美国中东政策的基调。但是,伊朗威胁、以色列安全、反恐、石油供应等问题依然涉及其重大利益,美国不可能在中东简单地实施战略撤退。在事关美国利益、又无需消耗太多资源的情况下,美将会选择性介入中东事务。

伊朗是美国在中东地区的主要对手,短期内美无法从该问题上脱身,还得在地区和全球范围内遏制伊朗。长远看,美伊敌对不符合美利益,反而消耗了美大量战略资源。同伊朗和解,让波斯人、犹太人、阿拉伯人、土耳其人逐渐恢复自身的权力制衡体系,美国作为一个离岸平衡手发挥相对超然的作用,最符合美利益。近期看,由于历史恩怨、国内政治、地区格局等因素,美伊政治和解的可能性很小。伊朗的战略目标是阻止美主导中东,尽一切可能限制美国的权力和影响;美国的战略目标是阻止伊朗成为地区强权,尽一切可能限制伊朗的权力和影响。过去30多年来,美倚重自身超强实力,迫使国际社会对伊实施武器和高科技禁运,限制了伊朗常规军力发展。因此,伊朗将军力建设的重点转向非对称力量,核开发成为美伊对抗焦点。美国虽拥有常规军力优势,但伊朗的非对称性战略尤其是核计划对美国构成独特挑战。^① 美国拥有埃及、沙特、土耳其、以色列的支持,伊朗则对叙利亚、伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦“哈马斯”等拥有重要影响。尽管双方实力差距悬殊,但都有继续对抗的资本,核问题正是美伊战略对抗的体现。美国情报机构认为,伊朗拥有生产核武器的技术和能力,但尚不确定伊朗是否已决定生产核武器。伊朗是否决定生产核武,取决于其成本收益的衡量,因而国际社会仍有机会促使伊朗核问题达成政治解决。^② 进一步说,美伊对抗政治解决的可能性也还存在。

美国同埃及、沙特等国的全天候盟友关系将发生变化。美国不再会无条件地支持这些政权,这些国家也将选择性地与美合作。穆巴拉克、卡扎菲等人本以为在安全问题上支持美国,可换取美对其政权稳定的保障。但是,“阿拉伯之春”打碎了其幻想,政权能否维系只能靠自己。中东反恐形势好转、后强人时代的乐观前景,使美国对强人政权的依赖度下降,未来美国可不再与某个政府绑定。根据战略需要,美国可有选择地支持中东某些国家的某些政策。例如,美国同沙特在遏制伊朗上有共同利益,就全力支持沙特颠覆巴沙尔政权,以削弱伊朗。但是,沙特为了维护自身稳定,在中东多个热点地区反对什叶派政权,这不完全符合美利益。当沙特派军队进入巴林时,美国就曾给予严厉谴责,美沙关系也受到影响。中东变局中,数位政治强人或流亡、或毙命、或受审,只有也门总统萨利赫有幸赴美治疗。这是因为,也门直接关系到美国的反恐战争,也门的稳定对美异常重要。美情报部门认为,未来阿拉伯半岛、伊拉克、马格里布等地“基地”组织对美威胁将超过巴基斯坦的“基地”组织,

① Alexander Wilner and Anthony H. Cordesman, “Iran and the Gulf Military Balance”, December 1, 2011, Center for Strategic and International Studies.

② James R. Clapper, “Unclassified Statement for the Record on the Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”.

其中又以阿拉伯半岛“基地”组织战斗力最强,而清剿该组织的战场就在也门。也门政局动荡将给阿拉伯半岛“基地”组织提供更大活动空间,后者可能采取更具挑衅性的行动,危及美国利益。^① 选择性介入战略表明,未来美对中东盟国承担的义务将相应减少,中东盟国的独立自主性相应增加,双边关系将转变为一事一议的利益交换关系。例如,沙特曾于 2011 年 9 月警告美国,因美反对巴勒斯坦入联,沙特将在美国关心的其他议题上采取不利于美的政策。^②

整体上,由于国家利益和政策的重新定位,美国对中东政治民主化的关心程度将下降。但鉴于中东新一轮“民主化浪潮”方兴未艾,美国内民众对民主价值观的热情不减,美将选择执行成本低或无成本的人道主义干预。在全球战略收缩的同时,“人权高于主权”的新干涉主义却逐渐成为美国的主流意识。战略收缩要求美国只保护自己的核心利益,新干涉主义却要求美干预不一定涉及核心利益的“人道主义灾难”。为了应对不断增长的人道主义干预需求,2011 年 8 月奥巴马签署《总统研究 10 号令》,宣称阻止大规模人道主义灾难是美国的一项核心国家安全利益,也是美国的一项核心道义责任。^③ 有意思的是,国家情报总监在评估美面临的全球威胁时,只是点到了人道主义灾难,但未进一步细化,反而说,“不幸的是,大规模人道主义灾难时时刻刻都存在。”^④人道主义灾难几乎天天有,问题是美国的能力和实力也有限。2011 年 3 月 18 日,奥巴马在电视讲话中指出,全世界发生人道主义灾难的地方很多,美国为什么单单干预利比亚? 因为美国不需要动用很多资源,也没有国际阻力。^⑤ 美国对利比亚的军事干预,是未来美国军事干预的样板,即在不付出过多代价的前提下维护美国价值观。

(责任编辑:陈志瑞)

① James R. Clapper, “Unclassified Statement for the Record on the Worldwid Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”.

② Turkial-Faisal, “Veto a State, Lose an Ally”, *The New York Times*, September 11, 2011, <http://www.ny-times.com/2011/09/12/opinion/veto-a-state-lose-an-ally.html>.

③ Presidential Study Directive on Mass Atrocities, the White House, August 4, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/08/04/presidential-study-directive-mass-atrocities>.

④ James R. Clapper, “Unclassified Statement for the Record on the Worldwid Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence”.

⑤ The President’s Address to the Nation on Libya, National Defense University, March 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya>.