

伊拉克大选与美国的中东战略

[编者按]

2005 年 1 月 31 日,伊拉克大选按预定计划举行。此次大选之所以引起世界广泛关注,在于其十多万外国军队占领、国内对立仍很严重、公正性与合法性广受争议的时空背景。但“后萨时代”伊首次多党自由选举,开启了伊拉克迈向民主和政治重建进程的第一步,具有“里程碑”意义,其影响是深刻、多重且复杂的。伊拉克如何迈开政治重建步伐?赢得选举能否赢得和平?美军是“留守”还是“退出”伊拉克?美国如何进行下一步的战略运作?带着这些问题本期我们邀请中国现代国际关系研究院的几位专家举行对谈,希望有助于您对相关问题的思考。

[主持人]

傅梦孜:美国所所长 研究员

[对谈者]

林利民:战略研究中心主任 研究员

高祖贵:安全与战略所副研究员

王鸿刚:美国所

袁 鹏:美国所副研究员

唐志超:亚非所

政治重建 初露曙光

傅:各位好。伊拉克大选刚刚结束。这次大选所以备受世界瞩目,在于它不是苏联解体大背景下曾为西方世界所料想的民主会席卷世界的产物,而是在“9·11”后新的国际政治时空背景下、在超级大国以莫须有之名推翻一个独裁政权后才得以操办的“民主”政治大餐。对饱经战争创伤的伊拉克人民而言,此次大选如期举行并顺利结束,将是其当家作主并安邦富国的一小步;而对布什政府而言,则意味着逐渐摆脱困局、开始政治重建的一大步。此次大选有别于一般选举的政治背景与条件。我们今天的对谈,就在于分析此次大选的背景及美国如何实现在伊拉克的战略转圜。我们先从伊拉克大选本身谈起。

唐:这次大选是伊未来政治重建进程的关键环节。2004 年 3 月 8 日,伊拉克临时管理委员会(临管会)在巴格达正式签署伊战后颁布的临时宪法文本,

为伊拉克接管权力以及在两年过渡期内权力重组提供了法律依据。根据临时宪法,伊拉克将在 2005 年 1 月 31 日前举行全国选举,产生拥有 275 席的临时国民议会,并于 2005 年底之前进行永久宪法的全民公决和国民议会的再选举。从近期的具体目标看,选举产生的国民议会有两大任务。一是产生新的过渡政府,取代去年 6 月初组成的阿拉维临时政府。选举产生一名总统、两名副总统,然后再由总统委员会指定内阁,并经过国民议会 2/3 多数票通过。二是负责起草新的永久性宪法,并于今年 8 月 15 日前完成。永久宪法如果能在 10 月 15 日前付诸全民公决并得以通过,伊将据此在年底前举行新选举,产生正式议会和政府。

傅:众所周知,本次大选是在一个特殊背景下举行的。目前,美军仍占领着伊拉克,当地社会治安状况也没有明显改观,恐怖威胁及暴力袭击不断,这次大选可谓是流淌着平民鲜血的选举。在这种情况下,

如何保证选举的正常进行呢?

高:的确,组织工作是这次选举的关键一环。为此伊拉克成立了最高独立选举委员会(IECI)专门负责操作。该委员会由 8 名成员组成(7 名伊拉克人和 1 名国际人士),独立于政府、司法和立法机构并得到联合国认可。该委员会有权颁布有关选举的条例和法规,并就各种选举争执作出裁决。根据独立选举委员会公布的统计数据,伊人口约 2700 万,其中年满 18 岁的合格选民 1420 万;海外伊拉克人为 235 万,其中参加选民登记的约 28 万。选举委员会在伊各地共设 5578 个投票站,并在伊朗、约旦、叙利亚、加拿大和美国等境外 14 个移民较集中的国家设立 75 个投票站。海外选举组织工作已委托国际移民组织负责实施。伊拉克临时政府还为大选投入了大量人、财、物,计划资金为 3.4 亿美元。

王:国际社会对此也很重视,并提供了多方面的支持。美国提供了 6000 万美元资助,日本提供 4000 万美元,欧盟资助 3000 万欧元。欧盟还派遣了观察员,并对负责选举的伊官员进行培训。联合国也提供了大量援助,帮助组建选举委员会,派出选举援助团筹备大选。此外,伊朗、加拿大、澳大利亚、新西兰等许多国家也提供了捐款及物资。中国政府为大选提供了价值 100 万美元的物资援助。

傅:此次大选从法律程序和技术环节上看显然是经过了充分和严密的准备,但实际进展情况如何?此外,鉴于伊拉克当前的特殊情况,大选的性质及其政治含义恐怕也非同寻常。

唐:这是萨达姆政权被推翻后伊拉克举行的首次多党选举。西方称之为“50 年来首次民主选举”,虽然言过其实,但我们基本上可以认为这是一次较为成功的大选。它标志着萨达姆时代的结束和“后萨时代”的开始。从总体和长期角度讲,大选将有助于伊拉克重建,有助于完全恢复其主权及其在地区和国际舞台上的应有地位。另外,目前选举结果尚未揭晓,但预计伊临时政府总理阿拉维所代表的“伊拉克人名单”(The Iraqi List)、什叶派领袖西斯塔尼支持的“统一伊拉克同盟”(United Iraqi Alliance)将成为最大赢家。需进一步说明的是,人们通常将什叶派、逊尼派、库尔德人相提并论,事实上这是按宗教和种

族两个标准划分的混合结果。若依教派划分,伊拉克人口什叶派和逊尼派分别占 60% 和 40% 左右,库尔德人绝大部分也属逊尼派,通常所说的逊尼派实际上是指逊尼派阿拉伯人而不包括逊尼派库尔德人。

林:在我看来,此次在美英联军占领之下举行的选举,无法从根本上消除明显的“美国痕迹”。美国不仅参与了选举规则的制定,而且还积极参与选举事务,组织、培训、动员和提高安全保障等。为此,联合国选举援助司负责人卡丽娜·佩雷利批评驻伊美军“过分热心”地介入伊拉克选举准备工作。大选时机的选择也格外引人关注。大选前一段时间,反美武装频繁发动袭击行动并向选民发出威胁,这给选举工作造成很大干扰。对于美国执意要在恐怖与暴力阴影中举行大选,许多伊拉克党派进行了抵制,国际社会也心存疑虑。

高:大选还制造了伊拉克族际矛盾与分裂。由于居少数的逊尼派担心失去历史上长期占据的统治地位,许多逊尼派组织联合抵制选举或要求将大选推迟。而长期处于逊尼派压制之下的什叶派和库尔德人则反对推迟,并积极动员什叶派穆斯林和库尔德人参选。什叶派精神领袖西斯塔尼还发布宗教令,称参选是穆斯林的“宗教义务”。结果造成什叶派地区和库尔德地区投票率很高,而逊尼派地区冷冷清清。这使人们对此次大选的合法性打上一个大大的问号。

袁:是的。表面看来,伊拉克选举是一场合法的选举。有多位候选人,有足够数量的选民参加,有联合国及多个国家的观察团监督等。但是,换一个角度,大选的合法性值得怀疑。从选举的环境看,这是一场在美国军事占领、骚乱持续不断背景下展开的选举;从选举参与者看,什叶派与逊尼派之间比例严重失调,不具“广泛代表性”;更有意思的是,伊拉克前政府领导人萨达姆尚未经过审判。有媒体称这是一场“自由但不民主”的选举,我觉得它更像一场“民主但不自由”的选举。

王:德国《法兰克福评论报》的评论很具代表性,它说虽然伊拉克选举如期举行,但这次选举既不自由,也不公正,更谈不上民主。不自由是因为选举是在伊国内实行紧急状态和抵抗组织以武力相威胁的

条件下举行的;不公正是因为由美英等占领国亲自挑选的候选人几乎垄断了所有在电视报道中亮相的机会;不民主是因为选民直到最后仍然不知道大多数候选人是谁。大选根本不符合国际观察员为伊拉克新民主所设定的最低要求。

袁:超越选举本身去看,伊拉克的民主进程也不容乐观。日本《朝日新闻》1月30日发表的评论认为,此次伊拉克大选凸显出宗派和民族的分裂,甚至可能引起中东政治版图的变化。如伊拉克社会不能实现民族与宗教和解,则伊很难实现政治稳定。同时,什叶派在伊拉克得势可能加强伊朗的影响,客观上也会鼓励其它海湾国家的什叶派争权,由此引起政治动荡。

高:美国部分媒体也提出了类似的看法。2月7日美《新闻周刊》的一篇文章说,要把伊拉克建成既自由又民主的国家起码要三个条件:一是避免严重的民族和宗教冲突,二是建立不以石油为基础的经济和政府,三是树立牢固的法制基础和意识。文章认为,伊拉克目前离这三个条件还有相当一段差距。什叶派、逊尼派和库尔德人之间的戒备心态越来越重,三者都一味考虑宗派利益;短期内石油收入和美国援助仍将是伊拉克国家开支的最主要来源;在法制方面,虽然在美帮助下设立了公共道德委员会、选举委员会和人权委员会等机构,但运作不久后就被搁置、腐化和边缘化。这些因素交互作用,只能导致伊拉克前景每况愈下。

傅:各位提到的观点都具有一定代表性,但无论如何,结束萨达姆的独裁统治,转向一个民主政治可期的社会是伊拉克人民的福音,也是国际社会的期望。我们知道,即使在成熟的民主国家如美国,也存在着民主选举的“政治困惑”。最近的乌克兰选举也是这样。我们可以对照一下,以便对伊拉克大选的分析与把握更加全面一些。

林:俄罗斯《新闻时报》评论伊拉克大选是“得到了没有民主的自由”。这大概就是想吧此次伊拉克大选与不久前的乌克兰大选相比较,影射美国对乌克兰大选百般挑剔,暗示美国对乌克兰大选和伊拉克大选的不同评价有双重民主标准之嫌。在通常情况下,民主与自由是一对孪生姊妹,应相辅相成。但

在俄罗斯人的评论中,二者在伊拉克大选中却是对立的。伊拉克大选“有自由但不民主”,这可能是俄罗斯人的典型看法。当然,其它国家,包括美国,持这种看法的人也一定不在少数。在此次伊拉克大选中,伊拉克人有投票自由,也有不投票的自由,所以1500万伊拉克选民有800万投了票,剩余的700万选择了不投票,这大约是俄罗斯人强调的“自由”。至于说缺少民主,大概是指伊拉克的逊尼派穆斯林采取抵制选举的立场,因而此次伊拉克大选的最终结果未能充分体现伊拉克所有社会集团的意志,如逊尼派穆斯林基本上不参加大选无疑是大选的一个缺憾。俄罗斯人关于伊大选不民主的看法,可能还有另外一层意思,就是指伊大选是在美军重兵压境的背景下进行的,更多地体现了美国的意志。

傅:当俄罗斯人在否定伊大选的民主性时,实际上也否定了其自由性。一场不民主的选举当然也是不自由的选举。这种评论可能苛刻了点,多少是在发泄对美国干预乌克兰大选使俄在乌丢脸的不满和怨恨。伊拉克是个传统色彩很浓的国家,又经过20多年的战乱和军事化传统,缺少建立西方“民主”的必要基础,大选有这样那样的不完善是正常的,但不能因此就否认此次大选有积极意义。至于说美军占领背景,也有一定的必然性。战后日本和德国的第一次选举就是在美军占领下进行的,不能因此而否定这些选举是德国和日本战后民主化进程的一部分。

林:说到民主,可能还有一个适用性问题。美国和西方搞了几百年民主,尽管他们如何将民主、投票制度和三权分立夸成一朵花,但美国与西方的民主并非没有缺陷。这里还有一个适用性问题,适于美国和西方的东西不一定是普世真理,不一定适于非西方国家,如伊斯兰国家。伊斯兰国家大多比西方落后,对于它们而言,当前最迫切的问题是如何推进现代化。落后国家的现代化如同进行一场长期战争,在此过程中,一定的权力集中有其必要性,民主能解决发达国家的问题,但不一定能解决非西方国家的问题。向非西方国家、特别是传统与宗教色彩很重的伊斯兰国家强行移植西式民主是否是正确的政治选择,很值得一问。

袁:我认为,此次伊拉克大选是否民主、自由,不

取决于学理评论,而取决于其政治后果。如果大选后伊实现了政治稳定,重建取得了进展,大选就是成功的;如选后伊拉克局势仍然动荡不安,甚至爆发内战,我们就不能认为大选是成功的。问题的关键在于,此次伊拉克大选,美国的根本目标不在伊拉克人民本身,而在于另外两个目的:一是使美军尽快体面脱身,摆脱负担;二是将其作为在伊斯兰世界推进西方民主、改造大中东的一场政治试验。换句话说,伊拉克大选的背后是“美国利益”高于“伊拉克利益”。当然,客观上二者也可能结合在一起。国际社会的关注也不在伊拉克人民本身,而在于美国未来的战略走势及中东地区的未来发展。从美国战略走势这个角度来观察,可以肯定,如果伊拉克大选及其后续发展被证明成功,美国就会获得改造伊斯兰世界的新动力,并进一步将这种改造模式向伊斯兰世界推广。如果不成功,美国改造伊斯兰世界的计划将面临重大挫折。这是美国、国际社会及伊斯兰世界高度重视伊大选的最根本原因。

影响如流 知向谁边?

傅: 布什一直宣称其在伊拉克的目标是实现民主,但战争结束至今已近两年,伊拉克还没有一个合法政府。虽然去年 3 月伊拉克制定了临时宪法,但无论是“临管会”、阿拉维政府还是临时宪法,实际上都是由美指定或主导制定的,并未得到伊拉克人以及国际社会的普遍认可。因此,布什政府迫切需要一个合法的伊拉克政府,树立新政府的权威,以加速重建进程,并确认美在伊存在的合法性。从这一点看,如期举行大选本身对美就意味着“胜利”,它象征着“民主伊拉克崛起的一系列重要步骤中的第一步”。目前,尽管伊大选结果还没有出来,但作为布什政府民主改造计划的一部分,伊拉克选举的影响将是深远的。有人甚至认为这是一个具有分水岭性质的标志性事件。

唐: 是的。本次大选对伊未来政治格局非常关键。选举产生的临时议会中各政治派别的力量对比将直接影响到未来权力的分配与政治格局的形成。这次大选中,逊尼派与什叶派、库尔德人的分歧实质上就是在争夺未来的权力与地位。逊尼派担心丧失

保持已久的统治地位、被边缘化,而什叶派和库尔德人则志在必得,欲翻身做一回主人,一洗长期遭受少数派逊尼派压制的耻辱。大选已经制造了伊拉克内部的分裂,相信随着大选后一系列政治进程的展开,这一权力争夺也将更加激烈。

王: 依我分析,如果大选结果不能产生一个具有广泛代表性的国民议会和政府,各派之间不能进行合理的权力分配,那么就不可排除伊拉克爆发内战、甚至发生分裂的可能性。西班牙《国家报》发表的文章认为,伊什叶派如果获胜将诱发地区动荡。现在是伊拉克什叶派的时代,其自认为难得的历史性机遇已经到来。然而,如果什叶派领导人今后不能保证逊尼派和其他少数派的权利的话,他们的胜利可能会成为一份有毒的“大礼包”。美国前总统国家安全顾问斯考克罗夫特指出,由于害怕政府被什叶派控制,复兴党员的反抗活动可能转变成“逊尼派的暴动”。如果选举结果是什叶派控制权力,“那就会导致逊尼派发动一场反抗什叶派政府的内战”,而库尔德人将受到鼓励,他们将分离出去。

唐: 我认为占人口 60% 的什叶派必将赢得这次选举。这种结果不仅将彻底改变伊拉克的传统政治格局,也将对该地区的传统宗教格局产生重大影响,这关系到其他阿拉伯国家什叶派的前途。去年 12 月,约旦国王阿卜杜拉在接见美国记者采访时称,伊拉克大选的最坏结果是新政府由那些得到伊朗支持的人所控制,从而形成一个从黎巴嫩、叙利亚到伊拉克以及伊朗的什叶派“新月地带”,这将成为整个地区的动荡因素。

高: 这可能正是约旦以及沙特等海湾合作委员会成员国对伊拉克什叶派可能上台忧心忡忡的一个主要原因。约旦和沙特一方面担心伊朗势力扩大成为海湾的威胁,另一方面担心本国内部什叶派可能受到伊拉克什叶派掌权的鼓舞起来闹事。除伊朗、伊拉克和巴林三国中什叶派占多数外(伊朗为 90%,伊拉克和巴林都是 60%),中东大多数国家都是逊尼派占多数,什叶派的比例在约旦是 9%,沙特 15%,卡塔尔 16%,科威特 30%,也门 50%。此外,尽管黎巴嫩的什叶派仅约占 30%,但在黎政治中发挥着重要作用。叙利亚什叶派人口只占 20%(其中

75%为阿拉维派),但却是叙掌权者,且以阿拉维派为主导。一位阿拉伯外交官认为,“9·11”后布什政府的一个重要战略意图就是扶持什叶派,打击逊尼派。伊拉克的逊尼派是它们的第一个打击目标,然后将扩展到整个中东,而沙特又将是重点目标。

林:长远的影响是中东的民主化问题。布什推翻萨达姆政权的最终目标并非如其最初宣传的反恐和防止大规模杀伤性武器扩散,而是扩展民主。在布什心目中,伊拉克是“中东的心脏”,一个民主的伊拉克将成为中东各国的样板,向整个地区推广民主的前沿基地。因此,伊拉克的民主试验是布什自由大战略的第一步。伊拉克民主试验的成功,“将向从大马士革到德黑兰的各国宣告,一切国家都可以实现自由。在中东地区的核心位置建立一个自由的伊拉克将是全球民主革命的一道分水岭。”确实,尚在被占领之下的巴勒斯坦和伊拉克还能举行自由选举,自然会给其他阿拉伯国家造成一定冲击。“整个阿拉伯世界的人,现在都要开始思考他们自己的国家的民主改革了”

傅:当然,上述影响归根结底还取决于伊拉克局势在大选后如何演变。理论上,伊拉克局势有四种变化前景。一是日本化或说德国化,就是按战后改造德国与日本的模式,在伊拉克建立一个稳定的民主政权与社会,这是美国所极力追求的理想模式。二是越南化,即伊游击战规模进一步扩大,美国陷入长期反美游击战的泥潭。三是巴尔干化,即伊发生分裂。四是阿富汗化,也就是经过一个时期动荡后,总体实现稳定。实际情况将如何发展,请各位发表高见

林:在这四种前景中,第一种前景太理想化,不太可能实现。原因是伊拉克与德国和日本国情不同。虽然伊与德日一样都经历过长期战争及美军占领,但不同的是,战前德日的现代民主已有相当基础,而伊拉克却是一个传统与宗教色彩很重的国家,伊斯兰文化与西方文化格格不入,伊拉克背后还有一个坚守自己文化阵地的伊斯兰世界,美国要把伊拉克建成德国或日本式的国家很困难。

袁:同意林博士的看法。第二种前景出现的可能性有,但也不大。因为伊拉克的情况与当年越南

的情况也不完全相同。就现象而论,伊拉克战争与当年的越战有很多差异,不能完全划等号。比如,国际大背景不同。当年越战是在冷战背景下发生的,越南方面得到中苏两大国支持,美越战争的本质是美与中苏两个大国对抗。而在伊拉克,没有任何大国支持伊反美武装,美因而在实力上享有绝对优势。又比如,越南多山,热带丛林密布,适于广泛开展反侵略游击战争。而伊拉克沙漠广布,地势平坦,不适于开展大规模游击战,且美国的高技术武器使其在与反美武装对峙中享有一定的战场优势。此外,伊反美武装也缺少当年像越共那样坚强、统一的领导核心。就此而论,现在就断言美国已经陷于“越南化”困境还为时尚早。

王:不过,美国当前在伊拉克的处境又与当年在越南极有相似之处。一些媒体及国际观察家宣称美国在伊拉克已陷入“越南化”困境不能说没有道理。美国当年在越南是逐步卷入的,这是“越南化”的基本特征之一。从1961年到1973年的12年间,美国在越南先后经历了“特种战争”、局部卷入、全面卷入和大撤退四阶段,逐次增兵,越陷越深,最后以失败告终。在伊拉克,美国同样有越卷越深之虞。伊拉克战争结束以来,美在伊死亡人数超过战时高峰期。基地组织及各种恐怖组织向伊境集结,把伊变成了新的“恐怖中心与前线”。伊拉克虽然没有越共那样坚强的领导核心,但伊斯兰教“我战故我在”的教义却在伊拉克获得了新的发挥空间。伊拉克战争虽然已结束一年多,但伊境不但未实现和平,且带有游击战性质的反美恐怖活动愈演愈烈,伊拉克天天有爆炸声、枪声,驻伊美军天天有死伤,一日数惊,不得安宁。

高:“越南化”的另一个特征是美国当年在越南从事的战争不得人心。尽管当年美国在越南并未遭遇雪崩式的军事失败,甚至仍保持战场主动权,但美国民众不支持越战,士兵不愿当炮灰,美国国内尤其掀起了声势浩大的反战运动,直接导致尼克松政府从越南撤军,承认失败。在伊拉克,美国一度拥有反恐道义制高点。伊战及战争结束初期,美国半数以上的民众支持美对伊政策,这也是布什当选连任的政治基础。但以反大规模杀伤性武器为由发动了伊拉克战争后,美反恐战略开始变味,在伊又未找到大

规模杀伤性武器,再加上“虐囚”曝光,美国在伊行动的国内政治基础大大削弱。最近两个月的美国民意调查显示,支持布什政府对伊政策的民众已减至 50% 以下。这是一个关键信号。如果民众不支持,美国在伊即使军事上不失败,政治上也会遭遇失败,正如当年在越南一样。

林:第三种前景是分裂,即社会分裂甚至国家分裂,这种可能性是存在的。一些西方媒体对此一直有议论。伊全国 2000 多万人,按民族、宗教差异可划为三个集团。一是什叶派穆斯林,占总人口约 60%,这一派长期受压,是此次大选的主要支持者。二是库尔德人,约占总人口的 20%,是伊少数民族,有一定的独立要求,如伊局势继续混乱,这一集团的独立要求可能上升。三是逊尼派穆斯林,这一派占伊总人口的 20%,但长期处于伊权力中心,随萨达姆倒台失去原有的权势和各种既得利益,可能成为未来的反对派。虽然这一派不大可能选择分裂国家的道路,但与当权的什叶派不合作的可能性是存在的。此次大选中,这一派就采取了消极抵制立场。

我认为,阿富汗化的可能性最大。此次伊大选取得一定成功,增大了出现这一前景的可能性。但还要取决于如下因素。首先,伊拉克经济必须有较快和较明显的改观,使各社会集团都得到战后和平的红利。从伊整个社会背景看,伊拉克人民经过 20 多年的战乱,人心思稳,走出战乱阴影符合大多数人的要求。而要恢复伊拉克经济,国际社会的支持以及美在伊重建问题上不搞利益独享是很重要的。其次,新掌权的什叶派能否对失势的逊尼派采取宽容立场,这是伊走出宗教对立、实现民族和解的关键。第三,更主要的是取决于美国未来政策的走向。

傅:就现实政策目标而言,对伊拉克的“改造”只是美国改造世界的众多模式中的一种。就大战略目标来讲,美国改造世界的模式只有一种,即“美国模式”。其构成要件大体包括“多党政治、直接选举、言论自由、宗教自由、市场经济、民族自决”等。冷战期间美国不遗余力地搞垮苏联,冷战后美国保守派人士对中国发生的巨大变化固执地抱持疑虑。说白了,就是不容许世界其他国家尤其是大国发展出一套与自己不一样的“模式”,“顺之者昌,逆之者亡”。

袁:是这样的。当然,美国在具体做法上也会因地制宜。比如,目前美国已经付诸实践的就有科索沃、东帝汶、阿富汗、巴勒斯坦、利比亚、缅甸、乌克兰等七八种形式各异却又异曲同工的“改造模式”。其中,有以军事手段推翻原政府建立新政权的“科索沃模式”和“阿富汗模式”,也有以“民族自决”为名、在联合国干预和多国维和部队维持社会政治稳定基础上建立新政权的“东帝汶模式”,还有以武力威慑为主,辅以经济利诱和政治安抚的“利比亚模式”,以及暗中支持反对党领袖并全力扶植其上台的“缅甸模式”和“乌克兰模式”等。

林:“伊拉克模式”与“阿富汗模式”很相近。二者都是以武力开道,推翻原政权,然后在美军监督和管制前提下进行选举,建立亲美新政权。

袁:但是,两种模式还是有许多不同之处。首先,发动战争的名义不同。阿富汗战争是在国际反恐联盟支持下展开的一场“反恐战争”,得到国际社会的广泛支持;伊拉克战争则是在缺乏足够证据前提下发动的一场“超越反恐”的战争,遭到国际社会的普遍非议。其次,改造的力度和方式不同。在阿富汗,美国采取的是更放开的方式。比如,让阿富汗各派别自己召开战后组阁会议,迅速组建由阿富汗人组成的临时联合内阁,推举亲西方的卡尔扎伊为联合政府的首脑。在战后重建过程中,美国没有采取一国独大、全面主导或者军事管制方式,也没有改造或修改阿富汗的宪法与政体,而是由阿富汗自治政府自己领导解散地方武装、修改宪法、巩固中央集权。在伊拉克,美国则是在十几万军队监管下,以“推倒重来”的方式,完全解散原政府和最大的政党复兴党,在美英占领当局严格监控下开始战后重建过程。总之,在伊拉克,美国花费的精力和投入的军力、物力、财力更大。之所以如此,不仅因为伊拉克的情形远较阿富汗复杂,更主要的是伊拉克改造的成败直接攸关布什“大中东民主化改造计划”的前景。

进亦忧 退亦忧

傅:对美国来说,伊拉克大规模战事结束以来,美军伤亡人数超过 1400 人,美国内对这场战争的认同度继续下降,但“退出派”与“留守派”争论同样十

分激烈。留守派认为,在伊拉克的行动将塑造美国未来十年的外交政策,主张美国应继续影响伊新政府,以防止逊尼派重新掌权,防止恐怖组织的出现及什叶派领导的伊拉克政府伊朗化。我们在分析布什政府的战略取向前,先分析一下美军在伊的利弊,包括由此引发的矛盾。

袁:近一段时间以来,来自伊拉克、美国内以及国际社会要求美制定撤离时间表的呼声不断增高。1月30日,伊拉克临时政府内政部长法拉赫·纳基卜表示,伊拉克在今后18个月内将不再需要以美国为首的多国部队。美国前国务卿贝克也要求布什撤军。英国国内要求撤军的声音也很大。但布什政府对此一概予以拒绝。对美而言,目前尚不具备撤离的条件。从客观现实看,伊拉克安全形势并未得到根本改善,暴力有增无减。美军在伊遇袭次数不断增多,美军伤亡激增。而伊安全部队短期内还不具备独立应付反美武装的能力,不仅人员少(12万),而且缺乏训练和装备。华盛顿“战略和国际问题研究中心”的一份研究报告称,虽然伊拉克军警的训练水平有所提高,但他们最早要到2006年底才能独立执行安全任务。大选期间,虽然伊政府采取了极为严密的安保措施,但反美武装仍制造了数十起袭击事件,造成46人死亡。因此,布什最近一再强调,美国不会“人为制造撤出伊拉克的事件”。

唐:此外,伊拉克内部派别矛盾复杂尖锐,邻国对其虎视眈眈,美也不敢离开。在目前情势下美军匆忙离开,只会使伊拉克进一步陷入混乱,进而危及整个地区的稳定,这一“不负责任之举”既不符合布什“倒萨”的初衷,也不符合美战略与安全利益。对过早撤离的后果,美高层基本有共识。白宫发言人麦克莱伦称,“时间表会向恐怖分子发出错误的信号”,任何撤军行动都必须根据三个条件的情况而定,即当地局势、掌权政府的意愿以及训练和装备伊拉克安全部队的速度。

高:美国从伊拉克“可控退出”在短期内难以实现。从目前情况看,美国既可能因为在伊拉克受挫而寻找新的目标以转移矛盾,也可能在“退出战略”逐渐得手后将更多力量投向其他地区。从全球战略层面看,美国对外战略的重点仍将集中于以“大中

东”为核心的伊斯兰世界(即“动荡弧”地带的核心地区),通过强力改造和柔性重塑这个“世界”,来获取地缘、能源、安全等方面的有利态势,以便影响、制约、整合与其他战略力量(尤其是中、俄)的关系。从地区层面看,美国在“可控退出”伊拉克后,其面临的伊斯兰极端主义特别是带伊斯兰色彩的恐怖主义的威胁并不会根本改变。美国将继续通过扩展民主来改造“大中东”,并把着力点逐步转向伊朗、巴以问题和沙特等。这是美在“9·11事件”后的战略选择,不会很快改变。布什连任后已多次明确表示这是他未来对外战略的重点。

唐:若伊拉克安全形势趋于好转,并出现一个稳固的政权,美可能适当削减驻伊军队,但不可能全面撤离。从战略上考虑,即使伊拉克完全实现稳定,美军恐怕也不会完全撤离伊拉克。毕竟伊拉克位于布什所言的“中东心脏”,加上伊国内形势复杂以及周边邻国虎视眈眈,美很可能在伊建立永久军事基地。因为美在伊拉克面临的主要任务和承受的压力丝毫没有改变。可以预料,伊大选后,美政策将会做一些适度调整,但不会发生根本改变。对布什而言,伊拉克是其对外战略的重中之重,是中东民主改革计划的核心。一招不慎,全盘皆输,伊拉克的局势直接关系到美对外关系全局,也事关布什本人的荣辱。相当长时间内,伊拉克仍将在布什政府对外政策中占有核心地位。

袁:不过,为适应选后形势,美对伊政策也将出现一些新的变化。随着伊拉克主权的逐步收复,美国的角色和政策也将随之发生转换、调整。美将从“占领者”变为伊拉克的“主要盟友”,将由前台走向幕后。原先侧重于“反恐”,现在将更强调“建设”,全面、加速推动伊拉克的政治、安全、经济和社会重建。具体而言,未来美国政策将侧重于以下几个方面:强化安全部队建设,加速伊安全部队自身控制治安能力建设,扭转不利安全状况;推动伊拉克政治和经济重建,尽快建立一个合法性政府,加速经济重建,尤其是石油、水、电、就业等领域;安排好权力分配,避免伊内部矛盾,尤其要防止逊尼派与什叶派矛盾激化,并约束库尔德人的分裂倾向;处理好与什叶派的关系,既要防止其一派坐大,又要避免其过于亲伊

朗,或走向宗教化;更大程度地赢得国际社会支持,并参与伊拉克重建进程。

林:的确,美下一步将加紧实施“以伊制伊”的战略,加速伊拉克政府的建设,以尽早摆脱占领者形象,减轻美受到的压力,增强美在伊存在的合法性。用鲍威尔的话说,伊拉克举行自由选举将帮助人们认识到美国是“自由与和解的象征”,并改变他们对美国的看法。

唐:但是,只要美军仍留在伊拉克,就会继续成为反美武装发动袭击的理由。何况伊拉克反美武装力量并未遭到重大削弱。不久前伊拉克内政部长称伊拉克反美武装数量达 20 万之众。大选期间保安如此严密,反美武装仍制造了数十起袭击事件。英军运输机被击落,造成严重伤亡。短期内伊拉克安全机构的虚弱状况不会发生显著改变,尽管号称安全部队人数已达 12 万,但作战能力很差,实际能作战的估计只有 4000 人。由于逊尼派与什叶派、库尔德人在大选问题上的态度对立,多数逊尼派拒绝参选,导致伊民族、宗教矛盾尖锐,担心被政治边缘化的一部分逊尼派可能加入到反美队伍中去。

林:不管怎样,美国在伊拉克的动作在以下几个方面是相对明确的:(1)美军大部队虽会逐步撤离,但军事存在将会长期化。这一点与美国当年对德日的改造,当前对阿富汗、中亚地区的改造有高度一致性。美国曾一再表示不会在中亚驻军,也不会长期滞留阿富汗,但实际情况是,美国在中亚建立起九个军事基地,在阿富汗也正在修建四大基地。“据点化”变成“基地化”将是毫无疑问的。(2)美国会进一步加速对伊拉克新政府政治机器、警察部队、国民经济的全面改造,使其变成中东地区的“新以色列”,成为改造中东地区的样板。(3)美国会联合伊拉克新政府力量共同清剿盘踞在四五个省的反美残存力量。

战略腾挪 “急所”何在?

傅:布什政府对美军在伊的处境心里是有数的。尽管布什在其第二任的就职演说中只字未提伊拉克,但在其国情咨文中,中东问题则着墨甚多。美国实现了萨达姆的政权更替,但以反恐为名实现这一目标完全是师出无名。因此,尽管布什政府并不承

认伊战是一个错误,但拨正外交政策重点及方向已从其就职演说中可见一斑。这就是要推进世界范围的民主,结束一些暴政政权。因为布什深信:“美国的自由越来越取决于美国以外的自由。”那么,在伊拉克民主进程开始启动,但矛盾、问题仍有一大堆的情况下,布什如何实现其在伊及整个中东地区的外交与政策目标呢?

唐:在布什的战略中,在伊拉克实现民主只是其“大中东战略”的一个部分,大选对推进中东民主具有示范性意义。布什希望伊拉克大选“将为整个中东的改革者树立一个有力的榜样”。布什赢得连任后表示,他赢得了政治资本,现在将要用掉它。从布什二任的就职演说看,加速推进大中东计划将是其未来四年对外战略的重中之重,也是他政治资本的投资重点。伊拉克大选是一个最好的起点。

袁:我想,布什如何实现在伊拉克的政策目标取决于美国原定追求的目标。美国在伊拉克的政策目标服从其对伊斯兰世界的政策目标,而其对伊斯兰世界的目标又是其全球大战略的一部分。美国发动伊拉克战争的最初动机有反恐要求,正是在这个意义上,美称伊成为了新的“反恐前线”。如美继续坚持反恐目标,其伊拉克政策就较易得到国际社会与伊斯兰世界的理解。

傅:但从布什就职演说看,其外交重点似乎转向了推广“民主”。

袁:是这样。对伊拉克进行民主改造只是其对伊斯兰世界进行民主改造的试验。如果美国要把这种强制性改造扩散到整个中东和伊斯兰世界,美国就犯了战线拉长的错误,这是兵家大忌,也是罗马帝国曾经犯过的战略错误。伊拉克当初与恐怖组织并无直接联系,是美发动伊拉克战争把伊变成了新的“恐怖前线”。如美进而强行在伊斯兰世界推进美式民主,有可能重演这一过程,即把伊斯兰世界变成恐怖前线,这样的话,即使美国国力强大,也难负重荷。正因如此,在布什第二任就职演说发表后,美国官方特意请学者就“如何解读布什就职演说”发表看法,意在澄清布什下一步将向全球推行民主的“误读”。

傅:如果将视野再放大一些,不难发现,美未来全球战略重心仍将锁定中东、中亚一线。尤其是急

于解决伊朗问题。阿富汗和伊拉克两场战争之后,随着美国军力进驻中亚,充实在中东地区的军事力量,伊朗从地缘上已成为“瓮中之鳖”。布什没有理由不乘势改造伊朗。但是,“利比亚模式”在伊朗面前不奏效,“伊拉克模式”又不敢再次轻易使用,加之俄、欧、中、日等大国在伊朗都有重大利益,如何摆平伊朗可谓布什第二任外交的当务之急。未来一段时期,美国、伊朗以及国际社会之间的互动将成为热点议题。

王:是的。在布什政府的战略思维中,中东地区“政权改造”的方向标无疑想转向伊朗,伊朗显然处在美国民主改造大中东计划的“风头浪尖”。伊朗连接中亚、外高加索、南亚和北非,实现对伊朗的民主改造将对美国改造整个“动荡弧”地区至关重要。美国将打着防扩散旗号,通过多边促谈、武力威慑甚至是发动先发制人打击的方式,迫使伊朗首先从内部发生变化。

高:从目前情况看,伊朗核问题正在成为影响中东局势的新焦点,也可能是美下一步的战略重点。伊朗核问题的最大看点是美国是否会冒险对伊朗进行军事打击。最近不断有消息说美以将对伊朗进行联合打击。但美打击伊朗比发动伊拉克战争更难下决心,军事行动本身也会遇到更大的困难。萨达姆政权当时已病入膏肓,一推就倒,所以美国在伊拉克能轻易取胜。伊朗却维持着完整的实力,整个社会是统一的,且伊朗国土比伊拉克辽阔,地形复杂,美国打击伊朗很难达到目的。

王:如果美国打击伊朗,国际社会的抵制可能比对打击伊拉克的抵制更强烈。俄欧在伊朗都有巨大利益,不会支持美对伊朗采取新的军事行动。美与欧俄关系刚有一定修复,在伊拉克重建问题上已开始合作。美打伊朗甚至可能会导致欧俄改变支持美重建伊拉克的立场。此外,整个伊斯兰世界也将会因此转向团结一致。所以说,美对伊朗动武将会给自己造成更大的麻烦与困厄,包括与俄欧关系紧张、反美恐怖活动升级,等等。

傅:中东除伊朗问题外,另一个热点是以巴问题。该问题在未来一段时间内,热度还将进一步升高。美国会有什么新动作吗?

唐:随伊拉克的改造与阿拉法特“强人政治”的终结,布什政府顺势解决巴勒斯坦问题的决心似乎更加坚定。布什最近很自信地表示,巴勒斯坦建国也许用不了三年时间。但实际上,巴以和平进程看似出现了转机,其实仍有许多变数。以色列能否真正让步,选择温和妥协政策?阿巴斯能否真正掌握巴内部各种力量?这些问题都存在不确定性。美国下一步可能会加大在以巴间促和的力度,但关键是能否促使以色列多作让步。从以往的经验看,美国不会从根本上放弃偏袒以色列的政策。有时候,即使美国对以色列施压,以色列也可能不买账,因为以色列知道美国在最后关头,决不会放弃对自己的支持。只要以色列不在定居点问题及巴建国问题上作根本性让步,巴以和平就难以实现。

高:无论是伊拉克问题、伊朗问题还是以巴问题,都是美国大中东民主计划的有机组成部分。因此,无论从哪个方面讲,美国“大中东改造计划”的力度都在加大。如果这几项工作开展顺利,则“大中东改造计划”也并不是痴人说梦一般的“空中楼阁”。也许我们都注意到了,沙特、科威特、叙利亚、伊拉克等主要国家现在都有美国驻军和军事基地,部分国家已开始“自觉地”进行民主化改革,美国也借机不断加大对这些国家的经济、政治和文化渗透。

王:我看这个过程不会一帆风顺。一方面,美国的渗透将遭遇各国的反渗透;另一方面,大国在伊斯兰世界的利益平衡也是美国和中东国家必须小心应对的问题。中东是大国利益交汇之地,大中东的西、北、东三面分别与欧、俄、中毗邻,是欧、俄、中的战略边界;中东的石油开发和销售尤其是欧、俄、中等大国的利益关切所在。美国要实现其中东目标,就不能不考虑各大国的利益要求。在伊拉克问题上,美国最初一意孤行,碰壁后只得回到大国协调轨道,在伊重建问题上谋求大国支持,伊重建取得一定进展也是大国协调的结果。今后,美国的中东政策要取得进展,就离不开大国协调。无论是重建伊拉克,还是解决伊朗核问题,或者是推进巴以和平进程,都需要大国合作,否则美国就寸步难行。

唐:从中东国家的角度讲,美国与伊斯兰世界的关系是中东局势发展的根本性问题,伊拉克问题、伊

朗问题、巴以问题等等,都是美与伊斯兰世界关系的派生物或者说分支。这些问题的存在使美与伊斯兰世界的关系更复杂、迭宕。一方面,如何解决这些问题会影响美与伊斯兰世界关系的发展方向;另一方面,解决这些问题又有赖于美与伊斯兰世界关系的总解决。目前看,美国并未找到解决与伊斯兰世界关系的钥匙。美与伊斯兰世界的矛盾,从文明角度看,是两种不同文化的冲突;从发展角度看,是发达民族与不发达民族的矛盾;从政治学看,是不同制度的矛盾。更广义地说,则是两种文明的冲突。从这个意义上讲,亨廷顿关于文明冲突的断言有一定的预见性。

林:美国与伊斯兰世界的矛盾提前展开,以目前这种模式展开,这是“9·11”恐怖袭击造成的,也是亨廷顿未曾预料到的。美国认为,是“9·11”袭击导致美国战略重心转向反恐,并以伊斯兰世界为主战场,反复打击恐怖主义,包括发动伊拉克战争。这种看法显然把问题简单化了,因而不利于从根本上化解美与伊斯兰世界的矛盾。

袁:“9·11”后,布什曾对身边智囊提出一个既浅显又深刻的问题:“他们为什么恨我们?”三年多时间过去了,美国政治家对这一问题似乎仍未找到真正的答案,更未找到使伊斯兰世界不恨美国的好办法。其中有一个很实质性的原因,那就是冷战后美国势力的急剧膨胀与美国社会的保守化、宗教化、意识形态化高度融合,使美国在一定程度上“迷失了自己”。其结果,美国不能用相对科学、准确、客观的视角看

待外部世界,而是以不变应万变,用老眼光看人。所以,对于布什提出的问题,许多美国人自以为找到了答案,那就是拉丹等恐怖分子因为仇视西方民主和西方文明而袭击美国。根据这种错误的认知,他们必然得出这样的结论:要彻底根除恐怖主义,就必须在非民主国家进行民主化改造,使“对方”像“我们”,如此方可“治标治本”。这正是布什最近接连发表的就职演说、国情咨文中的基本逻辑。事实将证明,这套逻辑可能有问题。因为恐怖主义的对立面并非西方民主,而是西方对伊斯兰世界的“暴政”和“不公平”。

唐:正如前面林博士所讲,且不论西方民主好不好,在推广西方民主时,首先有个适用性问题,有个非西方世界是否接受的问题。西方民主的移植不但需要必要的经济条件,也需要必要的政治文化土壤。布什在就职演说中只字不提反恐,只提在全世界推广民主、自由,这是否意味美国下一步把在伊斯兰世界的战略重点从反恐转向全面推广西方民主?如美国选择这一战略,美国与伊斯兰世界的关系还会全面恶化,恐怖主义还会有新发展,中东还会有新动荡。

傅:在伊大选后,民主改造可能是布什总统寻求在伊拉克战略转圜的“急所”。但中东未来发展仍在未定之秋,有很多不确定因素。从长远看,中东一定能实现和平、稳定、发展,但这要一个过程。现阶段,中东仍将充满各种动荡和不安,美国与伊斯兰世界的矛盾短期内也难以消解。美国在中东的困局还会存在,这个包袱还会背下去。今天的对话就到这里,谢谢各位! ○ (责任编辑:张浩)

(接第 35 页)的施动者,可以融合“综合安全”、“合作安全”和“信任建设”等机制,因而是重要的“安全共同体建设制度”。^①

综上所述,按照“安全复合体理论”分析框架,我们通过剖析东亚区域安全结构变动的多层次动力和安全区域化的现实,为东亚安全区域主义描绘了走出“弱安全机制”、经由“强安全机制”最后至“安全共同体”的可选择的发展道路。这一路径不是分阶段的线性发展,而是区域安全的“连续统一体”。所以,东亚安全区域主义既是区域安全秩序建设由弱到强的渐进过程,又是多种安全秩序模式可以并行发展

的等级式“梯级排列”。更重要的是,随着东亚安全区域主义的渐次发展,区域一体化将在其中扮演关键角色。这也是推动东亚走向最理想的区域安全秩序——“安全共同体”的必由之路。正如一位学者所言:“不管我们是否喜欢,在东亚,我们都在同一条船上。如果船沉了,我们都会落水……我们落水了,但我们会一起游出来。”^② ○ (责任编辑:黄丽梅)

① 参见 Emanuel Adler, “Seeds of Peaceful Change: the OSCE's Security Community - building Model”, in Adler et al., *Security Communities*, pp. 119 - 152.

② Noordin Sopiee, “Now's the Time to Act on AMF Idea”, *New Straits Times*, September 1, 1999.