

布什政府新中东政策评析

王鸿刚

[内容提要] 布什政府以“武力倒萨”和“民主改造”为主要内容的中东政策,使美国在中东的战略利益受到全面损害。2007年初,布什总统发表有关“伊拉克新战略”的电视讲话,标志着美国以恢复地区力量平衡为主要目标的新中东政策正式推出。新中东政策包含稳定伊拉克、牵制伊朗、组建地区同盟及缓和巴以矛盾等多个环节。美新中东政策虽然向美政策传统和国内共识方面有所靠拢,但具有很高的战略风险。

[关键词] 美国 中东政策 伊朗 伊拉克

[作者介绍] 王鸿刚,中国现代国际关系研究院美国所助理研究员,主要从事美国外交政策研究。

2007年 1月 10日,美国总统布什发布有关“伊拉克新战略”的讲话,标志着美国新的中东政策正式出台。布什政府的新中东政策着眼于重新恢复中东地区的局势稳定和权力平衡,是对以推广“民主”为基本目标的中东政策的重大修正。其环环相扣的政策设计似乎构思缜密,但仍是一项高风险战略。

一、出台背景

新中东政策是在布什政府政策失误引发中东局势剧变、美国在该地区战略利益受到全面威胁的背景下推出的。美对伊拉克实施政权更迭和推行“大中东民主计划”,破坏了原本对美基本有利的地区力量平衡,得罪了传统地区盟友,引发极端主义和恐怖主义蔓延,刺激了伊朗成为地区大国的野心,使大规模杀伤性武器扩散的危险上升。这些均直接损害了美国在中东的战略利益。

美国在中东的战略利益可概括为以下几方面。第一,确保该地区石油资源的稳定供应。全球已知石油储量的近一半、天然气储量的近 1/3 分布在中东。自卡特政府以来,历届美国政府均宣称,确保中东地区石油“稳定、自由地流向国际市场”是美国的“核心利益”所在。¹ 布什政府在其政府文件中也强

调,中东地区能源对美国具有战略意义。^④ 虽然布什承诺要努力减少美国对中东能源的依赖,^⑤但美情报研究机构认为,短期内实现这一目标的难度非常大,况且,即便美国成功摆脱对中东的能源依赖,鉴于未来几十年中东能源对全球经济的至关重要性,为掌控全球经济主导权,美仍需努力维持其在中东的优势地位。^⑥

第二,打击恐怖主义与极端主义。美国战略学家认为,美国的超级大国地位,使其更容易成为非国家行为体通过非对称和非传统手段实施攻击的目标。“9·11事件”以前,美国一些战略学家就已意识到恐怖主义和极端宗教意识形态对美国的威胁,尤其是具有暴力倾向的“伊斯兰原教旨主义”可能

¹ Lawrence Korb, *The Gulf and US National Security Strategy*, Emirates Lectures Series, The Emirates Center for Strategic and Research, UAE, 2005, p. 4.

^④ U. S. Department of Defense, “Quadrennial Defense Review Report 2001,” 30 September 2001.

^⑤ “State of the Union 2006,” January 31, 2006, <http://www.whitehouse.gov/stateoftheunion/2006/index.html>.

^⑥ “Mapping the Global Future: Report of the National Intelligence Council’s 2020 Project,” National Intelligence Council, http://www.dni.gov/nic/NIC_gbbaltrend2020_s2.htm#grow.

对美国的全球首要地位构成严重挑战。¹ “9·11事件”的发生使美国将中东锁定为反恐最前线,并将伊斯兰极端主义意识形态视作美国面临的最主要威胁。

第三,防止大规模杀伤性武器扩散。由于中东各国的教派冲突、领土纠纷、地区力量结构的多元化和脆弱性,美国不仅担心反美国家通过寻求大规模杀伤性武器获得非对称性的威慑手段,削弱美国常规军力优势和强制性外交的有效性,对美国在该地区的存在及其盟友安全构成威胁,而且担心可能因“有核国家”有意出售、管理疏忽或政权崩溃等原因,使恐怖组织获得大规模杀伤性武器。因此,防止大规模杀伤性武器扩散一直是美在中东地区优先关注的目标之一。^④

第四,确保美国的地缘政治主导权。中东是大国博弈的最主要舞台,为确保在大国政治中的有利地位、维持全球霸权,美必须掌控中东地缘政治的主导权。冷战期间,中东曾是美苏争霸的重要战场;冷战后,美国仍不得不在该地区同俄罗斯、欧盟以及其他大国竞争。美国既担心国力日渐恢复的俄罗斯重新对美构成挑战,成为美国在该地区的战略对手,又认为“一个真正联合而强大的欧盟在中东地区的地缘政治利益可能同美国背道而驰”^(四),担心欧盟会在一系列问题上与美竞争影响力。

自20世纪70年代美国确立中东主导权以来,这些基本的战略利益并没有发生根本性改变,甚至在2003年美对伊拉克发动战争后也是如此。^{1/4} 布什政府以前历届美国政府的中东政策虽看似左右摇摆,但均以不同方式基本主导了中东形势走向,维护了美国的基本利益。^{1/2} 然而,伊拉克战争和美国推出的“大中东民主改造计划”,使中东地区形势发生了不利于美国的巨大变化,使美国在中东利益的几乎所有方面都受到损害。而在布什政府看来,美国在中东的战略困境最主要根源在于伊朗和伊拉克。^{3/4}

从伊朗方面看,阿富汗塔利班政权和伊拉克萨达姆政权的倒台使伊朗失去战略牵制,刺激了其争当地区大国的野心。而伊朗扩张地区影响力的做法,使美国在中东地区的能源和地缘利益、反恐和防

扩散目标都受到威胁。在美看来,伊朗对美构成如下威胁:一是核扩散威胁。伊朗有意建立一个发展中国家规模最大的核燃料循环系统,并最快可能在2008-09年间拥有制造首枚核弹的能力。^③ 伊朗拥核不仅对美、以色列以及其他阿拉伯国家构成严重的安全威胁,增加了反美武装获得核材料的可能性,而且可能刺激其他阿拉伯国家追求“拥核自保”,引发中东地区大规模核扩散;二是宗教与意识形态威胁。美学者认为,中东地区“什叶派极端主义”和“逊尼派极端主义”的快速崛起,为伊朗煽动更大规模的宗教和意识形态对抗提供了可乘之机。由伊朗所带动的“什叶派新月地带”的快速扩张,可能引发中东地区极端意识形态的泛滥,并对美国在中东地区构建的以逊尼派为主的盟友体系构成威胁;^(三)三是伊朗“支恐”引发的安全威胁。布什政府认为,伊朗在战略上把“在海外对美发动袭击的能力视为国家安全战略的重要组成部分”^⑤,在实践上“对精选的伊拉克什叶派武装的支持……使伊拉克冲突明显加剧”,极大增加了美国及其盟友在伊拉克驻军的政治、经济和军事成本¹⁰;四是对美地区主导权的威胁。伊朗主张排挤美国在中东的军事存在,最终建

¹ 兹比格纽·布热津斯基著,中国国际问题研究所译:《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社,1998年,第71页。

^④ Lawrence Korb, *The Gulf and US National Security Strategy*, p. 8.

^(四) 兹比格纽·布热津斯基:《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》第98页。

^{1/4} Lawrence Korb, *The Gulf and US National Security Strategy*, p. 1.

^{1/2} L. Carl Brown, *Diplomacy in the Middle East, the International Relations of Regional and Outside Powers*, I. B. Tauris & Co Ltd, 2001, p. 60.

^{3/4} R. Nicholas Burns, “United States Policy Towards Iran,” Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, March 6, 2007, <http://www.state.gov/p/us/m/2007/81470.htm>.

^③ David Albright, “Iran’s Nuclear Program: Status and Uncertainties,” Testimony before the House Committee on Foreign Affairs, March 15, 2007.

^(三) Anthony H. Cordesman, “Iran ‘Hegemon’ or ‘Weakling’,” February 28, 2007, Center for Strategic & International Studies (CSIS), http://www.csis.org/media/csis/pubs/070302_iranheg.pdf.

^⑤ John D. Negroponte, “Annual Threat Assessment of the Director of National Intelligence,” January 11, 2007, <http://intelligence.senate.gov/070111/negroponte.pdf>.

¹⁰ Office of the Director of National Intelligence, “Prospects for Iraq’s Stability: A Challenging Road Ahead,” National Intelligence Estimate, January 2007, http://www.dni.gov/press_releases/20070202_release.pdf.

立一个由地区国家主导的安全联盟。¹ 目前, 伊朗的影响力不仅全面渗透到伊拉克, 而且在阿富汗具有不可低估的软实力。其在伊拉克和阿富汗的一系列秘密行动, 对以美国为首的外国军队构成潜在威胁;^④ 五是对全球能源安全的威胁。虽然伊朗的军事实力无法同美国相比, 但伊朗占据霍尔木兹海峡的重要战略位置, 其常规军事力量完全有能力对海湾地区的石油设施构成威胁。^(四)

从伊拉克方面看, 美国在伊拉克的失利可能会对美国在中东地区的利益以及美国的本土安全产生严重影响。伊拉克安全局势持续恶化, 除持续消耗美国的人力和财力之外, 还从战略层面对美国构成挑战。

首先, 伊拉克变成“基地组织扩大影响的基地”。美国在伊拉克从事反恐战争, 在抬高基地组织身价的同时, 更为基地组织招兵买马和寻找同盟创造了便利。基地组织趁局势混乱之际, 逐渐建立起遍布中东和北非的组织网络。^{1/4}

其次, 引发大规模地区冲突。目前伊拉克境内存在着美军与反美武装、什叶派与逊尼派、政府什叶派与民间什叶派、逊尼派反美武装与“基地组织”之间等多层面、立体性冲突, 如果伊拉克现政权由于宗派立场和能力所限无法控制局势, 伊拉克内部各种力量间的对抗可能会吸引外部力量介入, 沙特、埃及、约旦等温和阿拉伯国家以及伊朗和基地组织都会加大对伊拉克安全的干涉力度, 从而使伊拉克内乱蔓延到地区层面。^{1/2}

第三, 对美国的全球战略构成牵制。美由于在伊拉克投入大量军力、不断增兵和频繁换防而出现兵力紧张和培训不足, 可能无法对其他地区的危机作出快速反应。尤其是, 美国纠缠于伊拉克事务, 可能对美国的东亚战略造成影响, 削弱其履行在亚洲的安全承诺的能力, 一旦亚洲出现重大军事危机, 将立刻凸显驻军伊拉克对美全球战略、尤其是对美东亚战略的负面影响。^{3/4}

第四, 阻碍伊拉克石油资源的开发。据近期一项研究显示, 伊拉克的石油储量可能比原先估计高出近一倍。如果这些新增储量得到确认, 伊拉克在全球能源储量排行榜的位置将升至第二位, 仅次于

沙特阿拉伯。^⑧ 但伊拉克国内持续动荡使这些潜在能源无法得到开发。

二、构想及实施

基于对上述威胁的判断, 美国此次调整中东政策的目标, 是以制定“伊拉克新战略”为切入点, 对原有以“民主改造”为重点的“大中东政策”作出修正, 在稳定地区局势的同时, 重建有利于美的地区力量平衡。

美新中东政策的总体思路可概括为以下几个层次: 第一, 从伊拉克入手, 采取多方面措施实现经济复兴、政治和解和局势稳定, 在确保美利益不受侵害和伊拉克现政权稳定的基础上, 逐步实现责任交接; 第二, 利用伊朗在伊拉克“支恐”和企图发展核武两项“罪名”, 将伊朗同伊拉克问题相联系, 组建联合阵线, 多管齐下对伊朗施压, 使“伊拉克新战略”成为应对“两伊”问题的综合性战略; 第三, 争取其他温和阿拉伯国家对重建伊拉克和遏制伊朗的支持, 借此巩固美国在该地区的盟友体系, 重建对美有利的“新中东”; 第四, 推动以色列缓和同阿拉伯国家的关系, 在将以色列融入中东安全体系的同时, 为美国在阿拉伯世界争取更多舆论支持。

重建伊拉克是美国新中东政策的第一环, 也是其核心环节, 美试图从军事、经济和政治等多方面入手, 改善伊拉克安全局势, 确保其政治和经济的重建

¹ Roula Khalaf “Resurgent Iran lays down a challenge to Arab leaders” *Financial Times*, January 1, 2007, <http://www.ft.com/cms/s/9580972-99b6-11d8-8b6d-0000779e2340.html>

^④ Dario Cristiani “Afghanistan's Role in Iranian Foreign Policy,” *The Power and Interest News Report*, 26 April 2007, http://www.pnir.com/report.php?ac=view_report&report_id=644&language_id=1

^(四) Anthony H. Cordesman, “Iran ‘Hegemon’ or ‘Weakling’,” http://www.csis.org/media/isis/pubs/070302_iranheg.pdf

^{1/4} Bruce Riedel “Al Qaeda Strikes Back,” *Foreign Affairs*, May/June 2007, pp. 24–40, <http://www.foreignaffairs.org/20070501faessay86304/bruce-riedel/al-qaeda-strikes-back.html>

^{1/2} National Intelligence Estimate, “Prospects for Iraq's Stability: A Challenging Road Ahead,” National Intelligence Estimate, January 2007, http://www.dni.gov/press_releases/20070202_release.pdf

^{3/4} Philip Saunders “The United States and East Asia after Iraq,” *Survival*, Spring 2007, pp. 141–152

^⑧ Tim Harford, “伊拉克石油储量可能升至全球第二,” http://www.ftchinese.com/sc/story.jsp?id=001010882&pos=Mid_HL&pa1=2&pa2=1&pa3=005000014&loc=SPECIAl%20REPORT

进程。

在军事方面,美军的行动重点可概括为:对重点区域加强保护,集中整治基地组织,加快安全责任交接,阻断伊朗、叙利亚两国的“支恐”渠道。为防止伊拉克新政权在大规模冲突中崩溃,美通过“新安全计划”加强对巴格达的安全保卫工作。在暴力活动最严重的安巴尔省,美军大幅增加军事投入,联合伊拉克政府武装和部族武装打击当地的基地组织,防止该地区成为基地组织大本营。在培训伊拉克安全部队方面,美通过增加美军顾问人数、美军与伊拉克部队建成“一对一”伙伴关系等手段,加快向伊拉克部队传授作战和后勤保障经验。对伊朗和叙利亚,美军一方面严打两国人员在伊拉克境内的活动,同时阻断恐怖分子经由伊朗和叙利亚进入伊拉克的渠道,瓦解两国在伊拉克的地下武器供应网。

在经济重建方面,美主要的政策举措是,重点加强伊拉克基础设施建设,帮助当地企业恢复生产,推动石油资源的私有化。由美国提供技术和部分资金支持,帮助伊拉克重建供水、供电、污水处理、通讯等基础设施;帮助具备一定开工条件的 140 多家工厂恢复生产,推动伊拉克大型企业的私有化,并为其“招商引资”、开拓市场;为伊拉克策划起草“石油法”,规定把伊拉克的石油交给由国内外专家组成的“联邦油气委员会”管理,在“确保每个伊拉克公民都能分享石油收入”的同时,为美控制伊拉克石油提供便利。

在政治方面,美的两项主要目标是“推动伊拉克国内和解”和“为伊拉克政府争取国际支持”。美明确要求伊拉克议会尽快通过《和解与责任法》授意伊政府限制“去复兴党化委员会”的权力,积极争取为绝大多数前“阿拉伯复兴社会党”成员平反,并在经济上对其给予特殊照顾。同时,美还推动伊拉克尽快举行省级地方选举,扩大民众对民主生活的参与,并努力争取反叛武装分子和民兵组织解除武装,融入社会政治进程。在争取国际支持方面,美在 2007 年 3 月和 5 月推动召开了两次伊拉克安全国际会议,为伊拉克政权争取更多国际认可和援助。

美国新中东政策的第二环是应对伊朗威胁。美综合运用多种手段,强迫伊朗放弃核研发及其对伊

拉克反美武装的支持,并逐步尝试同伊朗对话。

为构筑对伊朗的强大压力,美国采取了军事威慑、国际制裁、内部破坏等多种手段。自 2007 年年初以来,美不断加大对海湾地区的军事投入。1 月和 4 月,美先后派遣“斯坦尼斯”号和“尼米兹”号航母开赴海湾,7 月,美第三艘航母又进驻海湾;3 月和 5 月,美在海湾地区接连举行大规模军事演习。5 月 11 日,美国副总统切尼在“斯坦尼斯”号航母上发表讲话称,美国陈兵海湾的最主要目的,就是“阻止伊朗拥核和控制中东地区”。同时,布什、赖斯和切尼等人也公开强调,虽然目前美国没有对伊动武计划,但绝不放弃对伊动武的政策选项。

同时,美积极寻求通过联合国安理会强化对伊朗的国际制裁。2007 年 3 月 24 日,联合国安理会一致通过了有关伊朗核问题的第 1747 号决议,在 2006 年 12 月通过的第 1737 号决议基础上,加大了对伊朗核问题相关领域的制裁,要求伊朗在 60 天内暂停与铀浓缩相关的活动。5 月 23 日,国际原子能机构总干事巴拉迪向联合国安理会提交伊朗核问题报告,认定伊朗未遵从安理会 1747 号决议。对此美国政府表示,将继续通过寻求制裁加大对伊朗施压,迫使伊朗放弃核研发。

从伊朗内部制造动荡,削弱伊朗内部政权根基,也是美对付伊朗的重要手段。据媒体透露,美国中情局正秘密资助聚居在伊朗边境地区的众多少数民族反对派民兵,发动针对伊朗军人和政府官员的炸弹爆炸事件和暗杀活动。美国务院前反恐特工弗雷德·伯顿坦言,“美国的任务就是训练伊朗少数民族并给予其资金支持,使其破坏伊朗政权的稳定”。¹ 2007 年 5 月,国际媒体又披露美情报机构正联合其他国家对伊朗实施情报战,故意将假情报、有缺陷的零部件和被篡改的设计图泄漏给伊朗,以阻碍伊朗的核研发进程。^④

在保持对伊朗强大压力的同时,美也通过“文

¹ William Lowther “US funds terror groups to sow chaos in Iran,” *Sunday Telegraph*, February 25, 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.htm?xml=/news/2007/02/25/wiran25.xml>

^④ Tim Shipman “Bush sanctions ‘black ops’ against Iran,” *Sunday Telegraph*, May 28 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.htm?xml=/news/2007/05/27/wiran27.xml>

体外交”等手段寻求同伊朗的接触与对话。2007年初以来,美国在人事安排上作出调整,分别任命熟悉伊朗事务并曾与伊朗有过秘密接触的哈利扎伊德和克罗克为驻联合国和伊拉克大使,为同伊朗接触创造便利,并不断向伊朗发出示好的微妙信号。1月,美派出20名运动员和教练参加在伊举行的国际摔跤比赛;4月,美又宣布正式向伊摔跤选手发出访美邀请。美国务院也多次敦促伊参与伊拉克安全会议,并暗中授意伊拉克为双方接触“牵线搭桥”。5月,赖斯在伊拉克安全会议期间主动与伊朗外长搭话,并安排美政府官员与伊举行“专家级对话”;5月10日,赖斯还出席了在华盛顿举办的“伊朗艺术展”。5月28日,美伊两国历史性地地在巴格达举行了大使级会谈。

美国新中东政策的第三环是重组温和伊斯兰国家阵线。布什政府看到,一方面,要解决伊拉克难题、遏制伊朗威胁,必须求助于中东地区的温和伊斯兰政权;另一方面,伊朗成为中东地区力量失衡的受益者,也引起沙特、埃及和约旦等国的警惕,这些国家对美借重增加,是美可资利用的积极力量。^①赖斯在参院外委会作证时称,目前中东出现新的力量组合,正在形成两个对立阵营,其中一方是以色列、约旦、埃及、沙特、伊拉克和巴勒斯坦领土上的“改革者和负责任的领导人”,另一方是“所有教派和民族的极端分子”。美可通过组建“温和国家联盟”,在中东地区重塑有利于美的力量平衡。^②

为鼓动中东温和伊斯兰国家与美合作,美大张旗鼓地强调美在伊拉克失败和伊朗扩张对这些国家的潜在威胁。布什指出,沙特、埃及、约旦和海湾国家都是伊拉克局势的“利益攸关方”,如果美国在伊拉克失败,会对这些国家构成战略性威胁。^③时任美国驻伊拉克大使的扎勒米·哈利勒扎德在伊拉克安全国际会议上再次强调,伊拉克分崩离析将使参加会议的每个国家遭受巨大损失。^④美国防部长盖茨访问中东时也称,伊拉克出现乱局,导致教派冲突和极端主义抬头,将首先影响到中东各国。^⑤为此,赖斯、盖茨、切尼等人多次造访埃及、约旦、沙特、科威特、阿曼、阿联酋、卡塔尔和巴林等国,降低“民主改造”的调门,将对话重点锁定为共同应对极端主

义威胁,积极推动美同这些国家的军事与安全合作,并加紧向这些国家兜售区域性预警雷达系统等尖端武器。

美国新中东政策的第四环是推出巴以问题解决方案。自2007年年初开始,美便在巴以问题上展现积极姿态,为美在中东推行新政策争取更多舆论支持。赖斯认为,在巴以问题上取得进展,对推动温和派阿拉伯人在美国关切的问题上与美国政府合作而言是个必要因素。^⑥为此,美推出一系列措施。1月,赖斯在接受德国媒体采访时称,她正在构思如何推动建立一个独立的巴勒斯坦国,加速“路线图”的实现。3月,赖斯表示,她对实现巴以相互承认并和平共存的“两国方案”表示乐观,并强调制定巴勒斯坦建国的时间表和“路线图”的重要性。同月,赖斯通过同巴、以举行“平行对话”,促成奥尔默特与阿巴斯同意每两周举行一次双边会晤,讨论最终的和平协议及2005年11月双方达成的停火协议。同时,美还推动协调与“阿拉伯四方”(埃及、约旦、沙特阿拉伯和阿联酋)在巴以问题上的立场,推动阿拉伯国家联盟峰会就中东和平进程达成一致,号召阿拉伯国家同以色列举行和谈。5月,美向巴以双方提出一份详细的调解计划,敦促以色列限期拆除约旦河西岸路障,同时要求巴武装人员停止用火箭弹袭击以色列,并对各项计划提出详细步骤和具体的时间表。

^① Richard G. Lugar, “Beyond Baghdad,” *Washington Post*, January 30, 2007, Page A17, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/29/AR2007012901445.htm>

^② Anthony Shadiq, “With Iran Ascendant, U.S. Is Seen at Fault,” *Washington Post*, January 30, 2007, Page A01, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/29/AR2007012902090.htm>

^③ George W. Bush, President's Address to the Nation, January 10, 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070110-7.htm>

^④ “United States Ready to Work with All Iraq's Neighbors,” *Envoys Say*, U.S. Department of State, 10 March 2007, <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.htm? p=washfile-english&y=2007&m=March&x=20070310134708ndyblehs0.8276941>

^⑤ Vince Crawley, “U.S. Defense Secretary Optimistic on Iraq Neighbors Conference,” U.S. Department of State, 18 April 2007, <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.htm? p=washfile-english&y=2007&m=April&x=20070418165434M V yelw arC0.9946863>

^⑥ Helene Cooper, “Look Who's Reboard That Clintonian Shuttle,” *New York Times*, April 1, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/04/01/weekinreview/01cooper.html>

三、评估与展望

从力图恢复力量平衡这一点看, 布什政府的新中东政策一定程度上回归了美国中东政策的一贯传统, 参考并部分采纳了当前美国战略界的主流意见。但由于种种不利的客观条件, 它仍是一项高风险的战略。

同此前以“政权更迭”和“民主改造”为主要特征的中东政策相比, 布什政府的新中东政策有以下几个特点。首先, 目标趋于理性, 态度相对务实。美国此次中东政策调整, 其目标不再是要求中东地区国家加快国内民主改革, 而是首先在中东地区恢复平衡与稳定。新政策的推行, 表明美国在中东地区大张旗鼓地“推行民主”的战略暂时告一段落。同时, 与以往意识形态色彩浓厚的公开表述相比, 布什的表态也开始逐渐趋于务实, 不仅正式承认了以往政策的失败, 而且仇视伊斯兰的色彩有所淡化, 对伊拉克形势的分析也更加符合实际。^①

其次, 更强调多边主义和“责任外包”, 明显向美国传统中东政策回归。从整个政策设计看, 美国通过将伊拉克问题“国际化”和“地区化”, 使地区国家和全球大国成为“利益攸关方”, 不仅调动了诸多外交资源, 而且环环相套、逐层递进, 将美国在中东地区的所有基本利益都纳入到战略视野之中。因此, 理论上讲, 它是一个符合美国外交逻辑的综合性战略。美通过将更多重建伊拉克和遏制伊朗的责任转移给伊拉克新政府、地区温和派政权以及联合国, 试图为美国在中东地区的行动增添了更多合法性, 有利于修补美国在该地区不断恶化的国家形象。

第三, 务实派力量上升, 确保了新政策的贯彻执行。“9·11”后, 美国的中东问题专家大多数被排除在决策圈之外, 切尼、拉姆斯菲尔德、博尔顿等强硬派长期把持着对中东问题的决策。美国新中东政策出台前后, 布什开始对涉及中东事务的不少军政大员进行调整, 以拉姆斯菲尔德、博尔顿为代表的强硬派逐渐离开政府, 盖茨、赖斯等务实派影响力上升, 日渐成为决策圈内的主流力量。^② 重新任命的美国驻联合国大使哈利扎伊德和驻伊拉克大使克罗克等人, 不仅具有处理伊斯兰世界事务的丰富经验

和同伊朗进行秘密接触的经历, 而且支持布什政府的新中东政策。

第四, 外部环境并非对美完全不利。实现伊拉克稳定、削弱极端主义、实现中东无核化符合绝大多数国家的利益, 从这一点看, 美的政策有可能获得伊拉克内部温和派力量、中东温和阿拉伯国家和大国的支持。因此, 有关伊拉克重建的国际会议以及在联合国内对伊朗的制裁都得到广泛支持。从实力对比看, 伊朗与美长期正面对抗有较大困难, 其内部存在着不容忽视的经济困难和政治制约。^③ 更重要的是, 虽然各国都希望在中东地区维护和扩大本国利益, 但至今仍未有哪个大国展示出试图填补该地区权力真空、取代美国在中东主导地位之强烈意愿, 美国暂时无需为在中东提防其他大国而分散精力。

但是, 这一政策设计也存在两个重大缺陷。其一, 美国新中东政策能否成功的关键, 在于美能否有效控制伊拉克安全局势, 而这正是整个战略中最薄弱的环节。没有伊拉克的安全, 就谈不上建立稳固的、具有自我运行能力的伊拉克新政权, 谈不上吸引外国政府和公司参与伊拉克的经济重建; 伊拉克教派冲突的升级, 可能招致周边国家为保护本教派利益介入伊拉克内部事务, 使控制局势的难度进一步加大; 美国继续深陷伊拉克泥潭, 就无法完全打消伊朗谋求地区大国的意图, 伊朗将继续认为美无法对其动武而加速发展核计划。如果伊拉克局势持续恶化, 中东地区温和派继续对美给予支持的信心将发生动摇, 欧盟等外部力量协助美国继续介入伊拉克安全事务的决心, 也可能受到国内民众反对意见的影响而出现波动。^④ 所以, 美国在改善伊拉克安全局势方面能否成功, 直接决定着其整个中东政策的命运, 伊拉克的失败甚至可能成为美国失去整个中

^① Zbigniew Brzezinski, "Five Flaws in the President's Plan," *Washington Post*, January 12, 2007, Page A19, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/11/AR2007011101572.html>

^② John Hughes, "The team of Rice and Gates brings a fresh, engaging style," *The Christian Science Monitor*, March 7, 2007, <http://www.csmonitor.com/2007/0307/p09s02-cojh.html>

^③ Anthony H. Cordesman, "Iran: 'Hegemon' or 'Weakling'?", http://www.csis.org/media/isis/pubs/070302_iranheg.pdf

^④ Charles A. Kupchan, "Europe and America in the Middle East," *Current History*, March 2007, p. 139

东主导权的先声。¹

然而,美国的新中东政策实施几个月以来,伊拉克安全局势越发严峻,恐怖活动不仅花样翻新,包括出现利用氯气等化学品的自杀性爆炸等,而且已蔓延到美国一直认为最为安全的“绿区”。美国情报机构的报告显示,伊拉克的恐怖组织不仅获得“自生自助”的能力,^④而且规模扩大和技术革新速度加快,组织更加松散,无法实施集中打击。^(四)伊拉克的教派冲突之所以难以缓和、安全局势难有好转,源于美国在推动伊拉克经济重建与政治和解时的两难困境:如要推动伊政治和解,就要吸收逊尼派参政,由此可能使伊拉克政府陷入什叶派与逊尼派的内斗,经济重建将因为政府效率低下而受到影响;如要确保伊拉克新政权的执政效率,就只能搁置教派和解,然而,只要民间的教派冲突仍然存在,伊拉克安全局势就难有改观,提高政权效率也是一句空话。

其二,更重要的是,虽然这是一个环环相扣的战略,但其中每个环节都有一定的脆弱性,在组建地区同盟方面尤其如此。中东地区的温和穆斯林国家有自己的战略算计,同美利益并非完全一致,这使美组建地区安全同盟面临困难。温和穆斯林国家既担心美国同伊朗关系缓和,降低自身在美国战略中的重要性,又不愿公开得罪伊朗,所以多数时候均试图在伊朗和美国之间搞“平衡”,在对美给予支持时有所保留。在3月末举行的阿盟首脑会议上,沙特甚至批评美军在伊拉克是“非法占领”,令美震惊;沙特外交大臣费萨尔在接受《新闻周刊》采访时也称,沙特的目标是在中东建立“统一的阿拉伯身份”,并以领导者身份参与解决地区问题,而不是跟从美国政策。同时,由于这些国家之间普遍存在领土纠纷、教派分歧和缺乏战略互信,美国要将这些国家组织到一个安全同盟体系中并不容易,相互提防的阿拉伯各国更愿意把本国的政策重点放在与美国的双边防务关系上。^{1/2}尤其是,美国还试图将同阿拉伯国家长期敌对的以色列纳入该体系中,其难度更是可想而知。

总之,美国的新中东政策看似构思缜密,但仍有很高的战略风险,^{1/2}这恐怕就是美国战略界对新中东政策普遍持悲观态度的原因。大多数美国专家都

认为,目前美国在中东已无“万全之策”,只能力争将损失减少到最低限度。^{3/4}

由于外部形势不断变化,美国的新中东政策虽然总体思路渐趋明朗,但在部分环节上仍有不少变动空间。其能否最终取得成功,能否确保美国在中东的战略利益,短期内还难下判断。有学者认为,新的中东地区权力结构的形成将需要6-12年时间,而不是美国一些人所期待的6-12个月。^⑤美国海军陆战队司令康韦也认为,单是稳定伊拉克局势就需要9-10年时间。^(七)因此,即便美国新中东政策的方向是正确的,美国要摆脱在中东的不利局面也将是一个长期过程。

在伊拉克乃至整个中东局势成为美国外交政策核心议题的情况下,新中东政策如果无法取得成功,就可能成为美国的一个“历史性的、战略性的灾难”^⑥,不仅将牵制美国的全球战略部署,而且中东地区持续动荡引发的极端主义和恐怖主义蔓延,也将对美国乃至全球安全构成极大威胁。同时,中东地区没有大国,却是大国角逐的主战场。中东地区的权力结构调整,必将牵动国际局势的更多变化,从而对全球政治和安全格局产生深远影响。○

(责任编辑:沈碧莲)

¹ Richard N. Haass, “The New Middle East,” *Foreign Affairs*, November/December 2006, p. 4.

^④ “Prospects for Iraq’s Stability: A Challenging Road Ahead,” National Intelligence Estimate, January 2007, http://www.dni.gov/press_releases/20070202_release.pdf.

^(四) David Brooks, “The Insurgent Advantage,” *New York Times*, May 18, 2007, Page A25.

^{1/2} Roula Khalaf, “Resurgent Iran lays down a challenge to Arab leaders,” *Financial Times*, January 1, 2007, <http://www.ft.com/cms/s/0/9580972-99b6-11d8-8b6d-0000779e2340.html>.

^{1/2} National Security Council, “Highlights of the Iraq Strategy Review,” January 2007, <http://www.whitehouse.gov/nsc/iraq/2007/iraq-strategy011007.pdf>.

^{3/4} Brent Scowcroft, “Getting the Middle East Back on Our Side,” January 4, 2007, <http://www.scowcroft.com/html/gettingthemiddleeast.html>.

^⑤ Jackson Diehl, “War Against Time,” *Washington Post*, January 8, 2007, Page A15, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/01/07/AR2007010701163.html>.

^(七) “DoD News Briefing with Gen. Conway from the Pentagon,” U. S. Department of Defense, May 17, 2007, <http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=3965>.

^⑥ Zbigniew Brzezinski, Testimony before the U. S. Senate Committee on Foreign Relations, February 1, 2007, <http://foreign.senate.gov/testimony/2007/BrzezinskiTestimony070201.pdf>.