

# 重塑中东平衡: 一项新的建设性参与战略<sup>\*</sup>

马丁·英迪克 塔马拉·维提斯

**[内容提要]**什叶派与逊尼派的断层线和美国影响力的明显衰退共同组成了下一任美国总统中东政策所面临的挑战。要迎接这项挑战,美国不仅需要恢复均势外交,而且必须平衡价值和利益以便于抑制伊拉克内战、加强温和派实力、阻止伊朗拥有核武器、促进民主改革。美国的中东新战略必须包含以下要素:对阿以和解做出新的努力;限制伊拉克内战的外溢效应;用双边谈判形式讨论众多问题以阻止伊朗的核野心;协调地区安全安排,抑制伊朗威胁,阻止中东核竞赛。如有可能,美应为盟友提供核保护伞,确立政治经济改革日程表,协助创造阿拉伯政府和民众间新的社会联系,在安全环境欠佳的国家应更强调民主制度的建设而不是进行民主选举。

**[关键词]**美国 中东战略 均势外交

**[作者介绍]**马丁·英迪克(Martin S. Indyk),美国前驻以色列大使和近东事务助理国务卿、布鲁金斯学会萨班中东政策中心高级研究员,主要研究美国中东政策、美以关系和阿以和平进程等问题,曾任克林顿政府特别助理和国家安全委员会中东事务高级主管;塔马拉·维提斯(Tamara Cofman Wittes),美国研究阿以和平进程问题的专家,克林顿政府于1997年设立的拉宾-佩雷斯和平奖的首批获得者,主持了萨班中东政策中心中东民主发展计划,还参与美国对外关系委员会设立的阿拉伯改革任务研究计划。

## 一、地区趋势

如果下一任总统想要塑造更有效的战略以保护和促进美国利益,那么他(她)需要更为准确地评估中东情势,然后决定美国能做什么和必须做什么。

做出评估必须考虑这一地区的两大趋势。第一个趋势是,什叶派和逊尼派的权力斗争正在浮出水面。几个世纪以来,这种教派间的敌对一直潜伏着。如今伊拉克教派屠杀受到以伊朗领导的什叶派集团和沙特、埃及领导的逊尼派阿拉伯国家这样的地区背景的影响和滋养,已经全面爆发。每个集团内部都有温和派和极端分子,要延续一项支持温和派打击极端主义分子的美国战略十分艰难和复杂。

战争暴露了什叶派与逊尼派之间一个新的分野。曾几何时,埃及、沙特、约旦的领导人被告知要

留意一个正在地区内不断扩张自身影响力的什叶派力量弧。伊拉克陷入内战和伊朗挑衅性地追求核武器分散了他们的疑虑。但是到了2006年,因黎巴嫩真主党挑起与以色列的冲突以及大马士革阻止埃及在加沙进行安抚人心的囚犯交换计划,警钟再起。对阿拉伯国家的领导人而言,由什叶派占多数的伊朗来干预伊拉克、黎巴嫩和巴勒斯坦事务,并担当阿拉伯利益的仲裁者,这一点根本无法接受。他们谴责这个从其德黑兰基地出发、经过什叶派领导的巴格达、穿越非逊尼派的大马士革阿拉维派政府、一路延伸至贝鲁特真主党的什叶派轴心。

在华盛顿看来,新的断层线似乎分割出温和派

<sup>\*</sup> 本文是美国布鲁金斯学会独立政策研究项目《机会2008布鲁金斯学会计划》的一部分。该研究项目旨在为2008年美国总统候选人和公众廓清美国当前面临的主要问题,提供一系列解决国内国际政策问题的建议。本文译者魏亮为中国现代国际关系研究院博士研究生。

和极端主义分子两派。事实上,2006年夏季的黎巴嫩战争是两大势力之间的代理人战争,他们各自代表着中东的一种前景。真主党领导人哈桑·纳斯鲁拉和伊朗民选总统马哈茂德·艾哈迈迪-内贾德带来针对以色列、美国和阿拉伯国家现任领导人的无止境抵抗(也就是暴力、恐怖主义和永久的对抗)。这两位领导人支持暴力并向长久受挫于西方和以色列且深受其辱的阿拉伯人提供错误的关于正义和尊严的承诺。他们坚信是暴力迫使以色列于2000年5月从黎巴嫩、2006年8月从加沙单方面撤军。伊朗人认为,这种挑战使得他们能够抵抗美国领导的国际反对力量,继续推进核计划。在他们看来,正是暴力和挑衅使得纳斯鲁拉能够于2006年骄傲地挺立在以军和美国授意的安理会决议面前。

对温和派领袖如埃及总统穆巴拉克、约旦国王阿卜杜拉二世、沙特国王阿卜杜拉以及美国其他盟友而言,伊朗的挑战是深刻和多维的。甚至在这些国家的街头,纳斯鲁拉和内贾德都更得人心。极端分子的抵抗总是暗含着对软弱的、躲在美国安全保护伞下并屡屡与以色列蒙羞媾和的阿拉伯领导人的谴责。在黎巴嫩,伊朗-叙利亚-真主党轴心公开企图推翻逊尼派政府。在巴勒斯坦,什叶派轴心向反对阿以和平进程的哈马斯与巴勒斯坦伊斯兰圣战组织提供至关重要的支持。在伊拉克,伊朗援助和鼓励的什叶派游击队在巴格达和伊拉克南部的种族清洗并威胁要在沙特和科威特边境建立真正的什叶派国家。最让人感到紧张的是,伊朗正试图通过五年核武器发展计划争取军事主导权。

鉴于阿拉伯国家的忧虑,什叶派的兴起也为美国提供了一个机遇。逊尼派阿拉伯国家领导人抵抗伊朗追求地区霸权的唯一出路就是确保美国加强黎巴嫩政府和巴勒斯坦阿巴斯总统的地位,有效推动阿以和平进程,阻止伊朗接管伊拉克,阻拦伊朗核计划,并加强自身的防卫能力。

然而,阿拉伯领导人并不像美国那样憎恶逊尼派极端分子,他们更喜欢指导他们而不是看着他们投入伊朗和真主党的怀抱。比如,哈马斯在布什政府坚持要求阿拉伯国家削减对伊斯兰军事组织的支持后,似乎更依赖伊朗给予的经济援助和人员训练。

但是,随着什叶派和逊尼派的争端再起,逊尼派领导人想把哈马斯拉回自己的怀抱。他们不仅不会支持美国镇压伊拉克的逊尼派暴乱而让什叶派力量坐大,还有可能支持逊尼派穆斯林兄弟会扰乱叙利亚巴沙尔·阿萨德的阿拉维派政府,这将会在中东心脏引发一场浩劫。

下任美国总统面临的挑战是要延续和巩固美国与中东温和派的联盟以便应对逐渐呈现的极端主义势力。但是美国的战略必须考虑到阿拉伯盟友有着不同的目标。揭示叙利亚和伊朗之间不同的利益诉求要比试图推翻巴沙尔·阿萨德政权更符合美国的利益。阿拉维派政权很清楚它是建立在逊尼派大众基础上,如果倾向于什叶派阵营就很难保证政治稳定。同样地,美国不希望什叶派或者逊尼派在伊拉克单独掌权,一个多元政权确实能够更好地保护伊拉克各社群的利益。虽然陷入内战使这一目标变得难以企及,但美国不能卷入援救逊尼派起义的行动,更不能容忍什叶派怀着建立伊朗势力范围的想法去镇压逊尼派社群。

另一个趋势是,美国对中东地区事务的影响力正在下降。伊拉克的失败、国内的厌战、当局对阿以和平进程的有意忽视、俄中力图在中东扩大影响,这些都在侵蚀着美国的主导地位。

1991年到2006年美国在中东占据主导地位,它不需要顾及海湾地区伊朗与伊拉克的力量平衡就能保护美国的地区利益。如果克林顿在他所追求的阿以和平方面取得突破,双重遏制政策还会继续,这会孤立两个“流氓国家”。但是,2000年克林顿的中东和平进程受挫后,布什总统选择了另一条道路。

布什政府通过政权更迭和民主化来改变中东局势的努力已经失败,同时还灾难性地影响了美国在该地区的地位。这主要体现在以下三个方面:首先,伊拉克战后的分裂颠覆了两伊之间的平衡,同时打击了美国的无敌形象、削弱了它的价值观。

其次,在政治制度、政党和民主观念薄弱的情况下,布什总统竟将早期民选等同于民主化,使得伊斯兰政党比如伊拉克的萨德尔、黎巴嫩的真主党、巴勒斯坦被占领土的哈马斯占据优势地位。伊斯兰政党能够利用选举将游击队和极端分子骨干塞入政府,

借此成功地削弱了伊拉克、黎巴嫩和巴勒斯坦政权,推进极端主义,甚至把各国政府推向内战边缘。

第三,布什政府不参与巴以和平进程决定性导致哈马斯力量在巴勒斯坦的崛起。以色列的单边主义撤军行动使哈马斯和真主党更加坚信暴力是抵抗以色列的唯一出路。这些削弱了即将与以色列谈判的阿巴斯的权力。美国不参与结束巴勒斯坦起义、不促进解决巴勒斯坦问题,这使阿拉伯人和广大穆斯林相信美国一点也不关心他们的问题。加上阿布扎比监狱和关塔那摩基地的虐囚事件,林林总总合在一起引发对美国的无比愤怒,也使得阿拉伯盟友与我们的合作日渐困难。

伴随着美国影响力的衰落,中、俄作为独立力量出现在中东大地上,增加了美国外交的难度。俄罗斯和伊朗签订了有利可图的核能供应和能源与导弹技术协议。中国则关心确保与伊朗这个最近的中东邻居之间的能源进口安全,因此与俄一样对制裁伊朗毫无兴趣。而这两个国家都在寻求向中东地区出口武器。中俄虽然对美国在海湾的优势不构成威胁,但都乐见美国深陷安全泥潭,而自己抽身其外以确保获取优先的能源和贸易关系。不受美国的约束,俄罗斯和中国有效地削弱了布什政府力图通过外交途径达到的众多目标之一:遏制伊朗核计划。

丧失优势意味着下任总统不得不接受暗含着不完美和道德困境的均势外交,意味着美必须以灵活和折衷的态度借助多边途径解决中东问题。

下任总统会在中东地区遇到潜在的可怕局面。伊拉克、黎巴嫩、加沙的国内冲突可能外溢并影响邻国稳定。伊朗誓得核武器的决心可能引发核竞赛。虽然理论上讲美国应当斩断对阿拉伯国家的原油依赖,但这仍需至少十年时间。同时,因为全球经济越来越依靠石油与天然气,波斯湾的能源以合理的价格自由流动对美国而言是一项非常重大的利益。维护以色列和阿拉伯盟友的安全、福祉也是一项持久的义务。在这种情况下,即使美国军队撤出伊拉克,美国要完全从中东抽身也是不可行的。

下任总统必须在冲突加剧和美国影响力下滑的情况下调整战略以维护美国利益。这项战略应该包括以下几个要点:(1)压制伊拉克内战,防止引发更

大范围的地区冲突;(2)增强阿拉伯温和派的力量,以抵御伊朗和地区激进分子的影响力;重启阿以和平进程,巩固以色列和其阿拉伯和平伙伴的实质性联盟,并抵御伊朗和它的代理人;(3)阻止伊朗发展核武器,如果失败了,那就必须构建地区安全框架阻止伊朗使用核武器和避免中东出现核竞争;(4)制定促进政治经济自由化的长期日程表,以满足中东地区人民的愿望,同时减少极端分子的吸引力,帮助那些与美国共享战略利益的国家维持政权稳定。

## 二、外交日程

美国力量衰退的结果使它发现自己已处于请求者的位置。我们不能再像布什总统所说的那样:“不赞成即是反对我们”。伊朗和 2006年夏以色列在黎巴嫩的经历已证明军事力量的局限性,美国不得不改弦更张,依靠外交手段。但这一改变却是发生在中东的敌人已经越来越不惧怕美国,盟友们也不再肯定美国是个可靠的合作伙伴的情况之下。

第一,建立温和派组成的中东联盟。美国必须重拾均势外交,建立联盟反对伊朗-叙利亚-伊拉克组成的什叶派-真主党联盟,伊拉克国内不幸造成恶果有利于伊朗,我们应予以更正。和过去一样,这种方法不可避免地会使美国与不熟悉且不可靠的盟友结盟,并造成道德困境和政策延续性问题。下任政府再不能享受凌驾于纷争之上的自由,也不能再要求当地领导人依照美国设定的蓝图行事。

第二,继续与伊朗的外交联系。毫无疑问,目前美国中东外交的两大重点是阻止伊朗核计划和重启阿以和平进程。两年来赖斯一直在向伊朗施压企图阻止它的铀浓缩计划,虽然仅促成一个虚弱的联合国制裁,但外交还是起到了作用。空前一致的安理会投票加上威胁给予严厉制裁,引发了伊朗民众对内贾德挑衅性外交政策史无前例的批评。与国际社会对抗遭到伊朗国内更多谨慎型领导人的反对。逐渐地,那些坚持用更圆滑方式获取核武器、那些试图离间欧洲、俄国、中国这些美国盟友的领导人很有可能再次掌权。只有他们成功地压制了内贾德或者替代他,我们才有可能阻止伊朗的铀浓缩计划,谈判才可能继续。

谈判必须继续,美国必须坚信会谈不能局限在核问题上,因为伊朗还有其他很多方面值得我们注意:支持伊拉克什叶派游击队、发起恐怖主义、干预黎巴嫩事务、反对以色列及和平进程,这还只是其中一小部分。谈判也必须是双边而非多边。

第三,再次参与巴以外交。当逊尼派阿拉伯国家领导人和以色列认识到谈判比对抗更符合各自利益时,在巴以外交的舞台上,伊朗的威胁就成为一种新的推动力。巴以领导人对“政治前景”的讨论有助于达成最终协议,这本身就是一个积极进展,因为在采取步骤推进和平伙伴关系的进程中,它使得各方对最终阶段产生更大信心。当巴勒斯坦温和派忧心伊朗(通过支持哈马斯与巴勒斯坦伊斯兰圣战组织)干预其内部事务时,当以色列疑虑内贾德的核威慑时,伊朗的威胁反而成为和平进程的驱动力。

当美国人利用这种环境持久参与阿以外交时,我们也需要对进程中的各种障碍有现实的认识。美国人已经忽略和平进程六年,现在巴勒斯坦国内力量早已分崩离析,哈马斯政权反对以色列的存在,加沙政权初尝败绩。另一方面,以色列总理埃胡德·奥尔默特有着比布什还低的支持率,除非他全力重塑自己的地位,不然将在签订协议、做出实质性让步的问题上踌躇不前,这其中包括撤出西岸的 100 个定居点、在耶路撒冷地位问题上玩弄技巧、依靠巴勒斯坦伙伴那值得怀疑的能力去达成任何协议。

然而,外交进程却能帮助和平列车重上正轨,向前迈进,如果:(1)集中力量重建巴勒斯坦的经济和安全(首先完善巴勒斯坦总统机构);(2)定义巴以政治前景;(3)邀请阿拉伯国家参与,这一进程将增进美国的威信,使得阿拉伯国家领导人能够更加轻松地与我们和以色列合作,也将进一步孤立伊朗。这一进程还将迫使叙利亚在参与和平进程和面对孤立之间做出选择。

第四,遏制伊拉克内战与伊朗崛起。美国的外交要回归安全战略,支持地区盟友反对逐渐增长的不稳定和潜在核竞赛相混合所带来的威胁,只有这样才能有效维护我们的利益。美国已经和以色列、埃及、沙特、海湾合作委员会建立了稳固的安全联系,目前正是这些伙伴有效地抑制着伊朗的野心。

要想继续保障伙伴的安全,我们就必须成功应对伊拉克陷入内战和伊朗追求核武器所带来的挑战。

美国需要用遏制战略来阻止伊拉克危局引发的地区灾难,如相邻的土耳其、伊朗、沙特因担心本国的稳定和安全受到威胁而不得不决定干预内战;大规模的难民潮会压垮约旦和科威特,等等。遏制内战要求在伊拉克外围保持美国军队的存在,虽然人数可以有所减少。

第五,扩大安全协定。伊朗继续核计划的决心正在刺激以色列为发起先发制人袭击而做准备,也刺激伊朗的阿拉伯邻国发展核计划。如果阻止伊朗核计划的外交努力失败,美国可能不得不诉诸某种类型的先发制人袭击。然而,这样的袭击只能延迟伊朗拥有核武器,却无法有效阻止地区核竞赛。

下任美国总统应当与以色列、埃及、约旦、海湾合作委员会等地区盟友讨论进一步扩展安全协定,用美国的核保护伞换取它们对联盟的实质性支持(比如说支持巴以和平、内部改革、安全合作),以阻止核竞赛和伊朗核进攻。虽然这种类似于北约的安全框架会在国内引起广泛争议,但如果核外交失败了,它将是我们将必然和唯一的选择。

第六,劝说温和派,让他们知道改革势在必行。经验证明镇压地区内的极端分子不能消除他们所造成的危害,相反会迫使极端分子逃往更加安全的避难所,并在那里制造更大的破坏。伊斯兰极端主义的吸引力在于它的意识形态,在于对今天阿拉伯社会中停滞与苦难的革命性抵抗。面对这种意识形态的压力,我们要采取更积极的措施,温和、宽容与和平比抗争和暴力能够提供更多的机会和利益。

要使极端主义者边缘化,这一设想必须包括巴勒斯坦人的民族愿望,也必须代表巴勒斯坦以外广大阿拉伯民众的意愿,给他们机会去创造未来。这种承诺只有依靠长远的政治、经济、社会改革才能达到,改革会创造政府和民众之间新的社会联系。

阿拉伯国家领导人真切地感受到国内伊斯兰极端主义的威胁。温和派政府内广泛存在的腐败、低效与裙带关系造成了经济停滞,在提供基础公共服务的问题上也日显无能。伊斯兰主义者利用这一缺点建立慈善网络,向需要帮助的人提供有效的社会

福利。不仅如此,数十年来在约旦、埃及和美国的其他盟国中,伊斯兰主义者抨击政府在阿美、阿以关系中被被动地消极卖国,他们的活动已经赢得了草根阶层的稳固支持。当地伊斯兰主义者对政府内外政策的批评也回应了伊朗和真主党捏造的花言巧语。

现在,阿拉伯政权坚信应对国内伊斯兰主义者的最佳方式是解决伊拉克、黎巴嫩、巴勒斯坦这些地区冲突,以便减少国内压力和负担。在与之携手解决地区冲突的同时,下任总统更应当帮助他们认识到杜绝国内伊斯兰主义者的最佳途径是修复政府与民众之间已然损坏的社会联系。

第七,让改革成为伙伴关系的基础。要帮助阿拉伯国家领导人摆脱困境、长期有效地抵抗地区极端主义轴心,美阿合作就应当建立在改革的基础上,即建立一个由美国、阿拉伯温和派政府及温和派占多数的民众共同组成的,为中东人民福祉和美好未来设计的伙伴关系。

第八,为改革提供军事援助。只有当阿拉伯国家愿意承担必要风险时,改革才能成功。我们别无选择,只能与之合作。美国的角色是通过提供物质援助、对话等降低它们进行改革所面对的风险和代价。

2008年对埃及的经济援助按计划减为零,通过“民主挑战账户”,新的援助将为那些愿意承担改革风险的国家提供机会。

阿拉伯国家的民主积极分子和政治家并不害怕美国的“死亡之吻”,但害怕美国遗弃他们。正如过去在韩国和菲律宾所做的那样,美国政府必须在对民主运动提供现实可见支持的同时又与阿拉伯政府保持良好联系。

第九,向温和派大众展示伊斯兰主义者的意愿。在目前条件下,伊斯兰主义者的行动是政治开放的第一个受益者。但更广泛的自由也会让非伊斯兰主义者的声音浮现,并迫使伊斯兰主义者修改政治日程。如果他们仍然提倡极端主义行为和观点,或是实行暴力和其他反民主行动,就将成为国家合法打击的对象。在面对这种有选择的镇压时,我们决不能同意任何政权借打击极端主义之名镇压所有的持不同政见者。只有证明反对活动在政治上的不负责任时,只有确认政府没有逼迫大众选择暴力时,美国

才能支持针对反对活动的严厉制裁措施。

在中东,培育温和派力量对民主建设至关重要,反之亦然。随着时间的流逝,如果有限的政治开放变成独裁的点缀,那温和派将无地自容,而极端主义分子也就赢得大众支持。

第十,首先关注我们最强大的盟友。构建民主与温和派主导下的中东,美国政府首先应当关注盟友——埃及、摩洛哥和约旦,那里有着强大、有效的政府和相对温顺的伊斯兰运动。在这些国家,当下的安全形势较为稳定,极端主义受到最大限度的削弱,伊斯兰主义者乐于用和平与温和的立场换取在政治和社会领域扮演公共角色。因此,这些政权有足够的力量允许言论自由和集会自由,民众也能自由选择温和倾向或者伊斯兰极端主义。而在黎巴嫩、巴勒斯坦、伊拉克,最重要的是政权建设而不是民主改造。在这样的背景下,只有公共安全掌握在中立、可靠的政府手中,当地极端主义军事力量才会失去大众的支持。

美国需要长期稳定和公正地对待阿拉伯盟友,声明对优先改革和政策调整的企盼,并把改革融入双边关系的框架中使之成为阿美长期、可靠和稳定合作的前提。阿拉伯国家将要求美国提供更多的安全保证来抵消伊拉克混乱和伊朗野心的危害;美国也将希望阿拉伯国家为建设国内稳定进行必要的改变,以回应美国的投入。

### 三、结论

骚乱的中东和美国公众对军队驻留中东的恐惧,是下任总统要面对的双重困境。撤离会对美国国内和全球安全利益产生深远影响。要保护这些利益,美国不得不再拾外交手段,依靠安全保障和力量威慑,保护我们的盟友,反对我们的敌人,与对民众负责的政府一起建设一个更加安全和稳定的中东。这一里程碑式的挑战需要创造性、灵活性和与伙伴协同努力的意愿,即使它们有时候不能与我们同心同德。我们必须抛弃布什政府那种混合着天真和意识形态、注定要失败的政策,务实地将美国价值观与它的利益相协调。○

(责任编辑:沈碧莲)