

# 奥巴马政府中东政策走向

张业亮 王石山

[内容提要] 2011年以来,中东的政治动荡削弱了美国在该地区的战略优势,动摇了美国中东政策的传统基础,美国与某些阿拉伯国家之间的“安全-自主”交易关系可能终结,其与其他国家此类关系的成本也可能增加。目前,奥巴马政府军事干预利比亚政策是迫于形势而进行的“战略分散”。由于资源有限和国内缺少足够共识,“战略分散”很难持久,奥巴马政府将不得不重新求助于“廉价领导”战略,以协调有限资源与扩张性目标的矛盾。

[关键词] 奥巴马政府 中东政策 中东政治动荡 廉价领导 战略分散

[作者简介] 张业亮,清华大学中美关系研究中心高级研究员,主要从事美国政治、外交和安全政策研究;王石山,中共江苏省委党校世界经济与政治教研部国际政治专业硕士研究生,主要从事联盟外交与理论、国际安全研究。

奥巴马政府上台后,在美国国力相对下降、国内外挑战重重的背景下,不得不调整美国全球战略,即在实行战略收缩的框架下,重振美国的领导地位。<sup>1</sup>具体到中东地区,其总体思路是推行“廉价领导”战略——减少对中东地区资源投入,遏制地区内对美国的重大威胁,维持美国在中东的领导地位。主要内容包括:“负责任地”结束伊拉克战争,稳定阿富汗战局;集中力量解决伊朗核问题与恐怖主义等对美国的威胁;放弃强力“民主改造中东”计划;推行“巧实力”外交,重视多边主义;与穆斯林世界和解;积极推动巴以和谈。“廉价领导”战略的精神实质是坚持节省资源原则和选择性干预原则,减少在非核心地区和领域的干涉。<sup>④</sup>这是对布什政府“霸权主导”政策<sup>⑤</sup>的修正,改变了布什政府向中东投入过多资源的做法,以减少中东对美全球战略的羁绊。

具有讽刺意味的是,当奥巴马政府以“廉价领导”战略代替“布什主义”,降低“民主议程”在美国外交中的地位之后,阿拉伯国家却意外地爆发了“民主革命”。美国新保守主义者一方面欣喜地欢

呼这是“布什主义”迟到的胜利,一方面又批评奥巴马政府此前消极怠慢民主,要求其抓住这千载难逢的机会推动保守的阿拉伯国家“民主化”。<sup>⑥</sup>但是,由于“民主化”主要发生在突尼斯、埃及、巴林、也门、沙特和约旦等亲美的阿拉伯国家,尤其是埃及、巴林和也门等关键盟国存在伊斯兰激进势力执政或者成为伊朗代理人的危险,因此,一个“民主的中东”并非有利于美国。<sup>⑦</sup>

事实上,中东政治动荡已经导致穆巴拉克、本·阿里等多位亲美领导人下台,<sup>⑧</sup>直接割断了美国与部分亲美阿拉伯国家联盟关系的纽带。并且,随着

<sup>1</sup> Barack Obama “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2008, p. 14.

<sup>④</sup> Barack Obama “On a New Beginning”, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09> (上网时间:2011年5月9日); Barack Obama “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2008, pp. 2-16.

<sup>⑤</sup> 田文林:“美国的中东战略及其历史命运”,《现代国际关系》,2006年,第8期,第1-7页。

<sup>⑥</sup> Charles Krauthammer “From Baghdad to Benghazi”, *The Washington Post*, March 4, 2011.

<sup>⑦</sup> Richard N. Haass “How to Read the Second Arab Awakening”, *Financial Times*, March 8, 2011.

<sup>⑧</sup> 在本文写作时,也门总统萨利赫已经于4月24日确定将在一个月内辞职。

民意在中东的崛起,尤其是随着打压伊斯兰势力的政权垮台,伊斯兰势力在中东的政治影响力提升,<sup>1</sup> 美在中东的战略优势被削弱。因此,此次中东动荡将在更深层次上动摇美国中东政策的传统基础。

长期以来,美国与保守的阿拉伯国家的联盟关系一直是美国中东政策的重要支柱。这种联盟关系的实质是大国与小国的“安全-自主”交易,即小国牺牲一定的自主性(如让渡部分主权、向大国提供军事基地、配合大国的政策等)来换取大国的安全保障或援助。<sup>④</sup> 这种关系模式主要体现在三个方面:第一,美国满足亲美阿拉伯国家的最低限度的安全需求。因此,美国必须遏制以色列的过分行为,以及某些中东国家的霸权企图(如纳赛尔的埃及和萨达姆的伊拉克以及现在可能的伊朗);第二,以石油为媒介,阿拉伯产油国的统治精英与西方金融资本合谋;第三,压制亲美阿拉伯国家的第三种势力,包括要求还政于民的民权运动和伊斯兰激进势力。因为第三种势力既可能威胁亲美国家的政权安全,也可能威胁美阿关系。正是依托这种联系,美国获得了左右中东国际政治和世界石油市场的杠杆,而亲美的阿拉伯国家的统治精英则获得了稳定的执政权及丰厚的经济利益。但是,美国对阿拉伯保守政权的实质性支持使保守政权得以持续忽视民众的权利要求。

美国与阿拉伯国家之间的“安全-自主”交易关系的维系,依赖于亲美统治精英的持续掌权。但是,囿于合法性资源的耗竭,阿拉伯保守政权的合法性本身是不可持续的。因此,这种以损害多数阿拉伯民众利益为代价的美阿关系模式具有固有的脆弱性。一旦亲美领导人下台,美国将很难获得阿拉伯国家的支持。此轮中东政治动荡不仅直接削弱了美国与亲美阿拉伯政权的“安全-自主”交易关系的纽带,而且动摇了美国整个中东政策的基石。<sup>⑤</sup>

具体而言,美国传统中东政策的基石包括:(1)保持以色列与阿拉伯国家适当程度的对抗;(2)维持一个强大的、可控的以色列;(3)造就阿拉伯国家对以色列恐惧的情势,从而使多数阿拉伯国家对美国的依赖成为必需;(4)为此需要遏制亲美阿拉伯国家任何摆脱对美依赖的努力,包括自强制性改革(如探索适合本国的发展模式或发展能实现本国安

全自给的战略武器,尤其是核武器)与寻找替代性的安全外援(如冷战时期的苏联)。但是,中东的政治动荡有可能极大地撼动第1、第3和第4个基石,并增加美国维持第2个基石的成本。

首先,目前虽然发生政治动荡的阿拉伯国家的政局没有“尘埃落定”,但可以确定的是,之后无论是哪个利益集团当政,阿拉伯国家的外交政策都将更多地顺从民意而非外国的旨意。<sup>⑥</sup> 考虑到阿拉伯国家民众普遍反对以色列的事实,阿拉伯国家未来的执政者将更难对以色列妥协,阿以矛盾将趋于激化。此前有利于以色列的阿以僵局有可能被打破。美国控制阿以矛盾的难度增大。

其次,多数阿拉伯民众因美国长期偏袒以色列而反美。因此,迫于民意的压力,阿拉伯国家未来的执政者将在不同程度上减少对美的依赖和妥协。并且,如果将中东的民众抗议视为阿拉伯人民探索适合本国发展模式的努力,即自强制性改革,那么一旦这种努力取得成功,阿拉伯国家政治经济的自给力将获得提升。这同样会降低阿拉伯国家对美依赖。

第三,中东政治动荡显著增强了伊朗在中东的影响力。一个以伊朗为核心的“什叶派新月形地带”(还包括伊拉克、叙利亚、黎巴嫩和巴林)正在形成。萨达姆政权倒台后,什叶派在伊拉克获得主导地位,而正遭遇民众抗议的叙利亚与伊朗更加接近,亲伊朗的真主党在黎巴嫩执政。如果巴林政府发生更替,那么占其总人口70%的什叶派将可能上台。与此相对,由具有伊斯兰背景的正义与发展党执政的土耳其与美国和以色列的关系正趋于疏远,而以埃及为首的温和阿拉伯国家的影响力将趋于下降,并存在向伊朗靠拢的可能。所有这些都显示,伊朗的战略地位得到了前所未有的增强。更重要的是,

<sup>1</sup> Shadi Hamid, “The Rise of the Islamists”, *Foreign Affairs*, May/June 2011, p. 49.

<sup>④</sup> 关于“安全-自主”交易的理论分析,参见: James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances”, *American Journal of Political Science*, Vol. 35, No. 4, November 1991, pp. 904-933.

<sup>⑤</sup> Stephen M. Walt “A Short-Lived Arab Spring”, March 15, 2011, [http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/03/15/a\\_short-lived\\_arab\\_spring](http://walt.foreignpolicy.com/posts/2011/03/15/a_short-lived_arab_spring) (上网时间: 2011年4月1日)

<sup>⑥</sup> Richard N. Haass “How to Read the Second Arab Awakening”, *Financial Times*, March 8, 2011.

一旦伊朗核武器开发计划取得突破,将使其成为某些阿拉伯国家的替代性安全外援。因此,存在伊朗与某些阿拉伯国家进行“安全-自主”交易的可能。

第四,美国保护以色列安全的成本增加。中东政治动荡之后,以色列面临一个更加强硬、更难妥协的阿拉伯世界。这意味着美国为了兑现对以色列的安全承诺,必须加大对以色列的援助。实际上,2011年3月9日,以色列国防部长巴拉克已经向美国提出增加200亿美元军事援助的要求。

这四个挑战不仅使美国在中东的领导更加昂贵,而且还可能危及其领导地位本身。因此,奥巴马政府当前的重要任务就是修复乃至重建美国中东政策的基石,同时对中东政治动荡引发的地缘政治危机进行管理。

## 二

中东动荡打乱了此前奥巴马政府在中东的战略部署,迫使其不得不调整中东政策。但是,奥巴马政府中东政策的调整受到各种因素的制约。第一,奥巴马政府无力在中东重新投入大规模资源。第二,国内的政治压力。新保守主义要求支持中东民主化的压力,使此前低调处理民主的政策难以为继;亲以集团要求延续偏袒以色列政策的压力使奥巴马政府很难做出战略性调整。第三,中东国家政治局势的不确定性。目前仍无法确定阿拉伯国家的政治转型能否平稳过渡,也无法确定哪种政治势力(亲美或反美或中性)最终会主导阿拉伯国家的政权。因此,奥巴马政府既不敢果断地支持民主化,也不敢放手支持专制而友好的阿拉伯政权压制民众抗议。结果是,奥巴马政府对中东危机的反应充满着含糊与矛盾。“在盟国看来,他(奥巴马)是反复无常的;在改革者看来,他是不可靠的。”<sup>1</sup>因此,到目前为止,“奥巴马更多的是听命于历史,而非塑造历史”。<sup>④</sup>

在这种背景下,奥巴马政府目前对中东危局的反应远非基于深思熟虑的战略考量,而更多的是一种权宜之计。这主要体现在中东政治动荡之后,奥巴马政府中东政策的一个重大变化——被迫实行“战略分散”,即将资源投到非核心利益地区,而对非核心利益地区的干涉反过来伤害了美国更加重要

的利益目标。这违背了“廉价领导”战略的要求,即节省资源原则和选择性干预原则。

这首先突出地表现在奥巴马政府对利比亚的军事干预。多数美国战略家断定,利比亚无关美国的核心利益。<sup>⑤</sup>但是,奥巴马的辩护是,军事干预符合美国的国家利益,因为没有什么比在动荡地区确立秩序和正义更重要。<sup>⑥</sup>在此,抽象的原则成为了目标本身。问题的关键是,宏大的目标必须辅以巨大的资源以及使用这种资源的自主性。但是,奥巴马政府现在缺的正是“巨大的资源以及使用这种资源的自主性”。一方面,美国公众的首要关注点仍然是国内经济复苏,缺乏对外干涉的激情。盖洛普调查表明,美国对利比亚的军事行动只得到47%受访美国人的支持,低于过去40年中多数军事行动的支持率。<sup>⑦</sup>众议院议长约翰·博纳(John Boehner)更是直接写信质问奥巴马,美国在利比亚军事行动的目标和角色究竟是什么。另一方面,削减财政赤字已成为两党共识,奥巴马政府无法获得大规模的资源支持来进行有效的干预。这意味着,美国对利比亚的干涉不得不是“有限的”。因此,奥巴马强调“行动的目的并不是要以武力驱逐卡扎菲”,但又“无法想象未来的利比亚仍然处于卡扎菲掌控之下”。<sup>⑧</sup>美国对利比亚的有限干预没能促使卡扎菲下台;相反,目前的战事正陷入“僵局”。奥巴马政府非核心利益地区的“战略分散”,导致“扩张性目标与有限的军事行动的差距不断扩大”。<sup>⑨</sup>

奥巴马政府“战略分散”的第二个表现是对“民

<sup>1</sup> Michael Gerson, “Obama is dragged in to doing the right thing on Libya”, *The Washington Post*, March 21, 2011.

<sup>④</sup> David Ignatius, “Obama’s fuzzy narrative in the Mideast”, *The Washington Post*, March 25, 2011.

<sup>⑤</sup> Richard N. Haass, “The United States Should Keep out of Libya”, *Wall Street Journal*, March 8, 2011; Mark Landler and Thom Sharker, “Gates and Clinton Unite to Defend Libya Intervention and Say It May Last Awhile”, *The New York Times*, March 27, 2011.

<sup>⑥</sup> Associated Press, “Obama says control of Libya operation can be turned over soon as initial objectives are met”, March 23, 2011.

<sup>⑦</sup> Jeffrey M. Jones, “Americans Approve of Military Action Against Libya 47% to 37%”, March 22, 2011, <http://www.gallup.com/poll/146738/Americans-Approve-Military-Action-Against-Libya.aspx>. (上网时间:2011年3月29日)

<sup>⑧</sup> Barack Obama, David Cameron and Nicolas Sarkozy, “Libya’s Pathway to Peace”, *International Herald Tribune*, April 14, 2011.

<sup>⑨</sup> Fareed Zakaria, “Does the U.S. really want to own Libya?”, *The Washington Post*, March 30, 2011.

主”的过度承诺。面对中东民众的抗议浪潮,为了应对新保守主义的压力,以及捍卫美国“民主卫士”的形象,奥巴马政府不得不再次平衡价值观目标与地缘政治利益的关系,改变此前消极推进“民主”的政策。奥巴马声称,美国必须支持“民主”,必须站在正确历史的一边。国务卿希拉里更是热情颂扬中东的“民主改革”是“战略必需”。<sup>1</sup>支持“民主化”再次成为美国“表面上”重要的目标。但是,奥巴马政府对“民主”的高分贝支持,不仅疏远了昔日盟国,逼反了已经“改邪归正”的利比亚,还加剧了与伊朗和叙利亚等敌国的“敌意”,进而使此前接触政策的成效大打折扣。

因此,奥巴马政府的难题是,如何在“站在正确历史的一边”的同时不遭受地缘政治的惩罚?由于所谓的“民主化”主要发生在美国的阿拉伯盟国,如果过于明显地支持“民主化”运动,将会疏远亲美的保守政权,从而遭受背弃盟友的指责。更重要的是,反美势力通过“民主选举”上台的可能将导致美国重大的地缘政治损失。因此,美国在表面支持“民主化”的同时,不得不防止这种支持伤害美国实质性的地缘政治利益。

具有讽刺意味的是,当奥巴马政府因支持“民主”和“人权”而实行“战略分散”,违背“廉价领导”战略的同时,却加强了实现“廉价领导”的欲求。其突出表现就是,为了平衡目标与手段的差距,奥巴马政府不得不求助于“多边主义”这块遮羞布。奥巴马表示:“美国不应独自承担成本。真正的领导应是创造条件让盟友参与进来,以使其承担相应的责任与成本。”<sup>④</sup>因此,奥巴马政府积极寻求北约盟国和阿拉伯国家的支持,以转嫁领导成本。但代价是美国不得不摒弃霸道的领导。为此,在利比亚问题上,奥巴马政府主动放弃了军事干预的领导地位,而只扮演“支持者”角色。这对一个声称要“重振美国领导地位”的总统而言,不啻是莫大的讽刺。

### 三

奥巴马政府的“战略分散”只是对中东危机反应的权宜之计,难以持久。因为美国中东战略的“关键不在利比亚”<sup>(四)</sup>,而在于维持美国与亲美国国家

的“安全-自主”交易;不在于中东国家的“民主”,而在于亲美政权的稳定。并且,由于美国实力与国内政治的制约,奥巴马政府缺少长期执行“战略分散”所必需的资源 and 国内共识,从而不得不回归“廉价领导”战略的精神实质,即节省资源和选择性干预。但是,由于中东政治动荡之后美国战略优势被削弱,美国新的“廉价领导”战略将比之前更加昂贵;同时,美国的“领导”也将更少具有决定意义。

首先,奥巴马政府中东政策的重心将转为塑造亲美阿拉伯国家的政治转型,以修复乃至重建美阿关系的传统基础。其要义在于避免伊斯兰激进势力当政。

确保后穆巴拉克时代的埃及继续保持亲美路线是美国中东政策的最优先议程。<sup>④</sup>埃及的重要性在于,它不仅是影响力最大的阿拉伯国家,并扼守战略要道苏伊士运河,更在于一个执行亲美政策和与以色列和平共处的埃及,是美国对阿拉伯世界“分而治之”的关键。但是,后穆巴拉克时代的埃及政局仍存在很大的不确定性,尤其是穆斯林兄弟会执政的前景,很可能是“美国安全的悲剧”。<sup>⑤</sup>为此,奥巴马政府一方面继续加强与埃及军方的关系,另一方面加强对埃及的经济援助。在穆巴拉克去职一个月后,国务卿希拉里于3月15日访问埃及,承诺在此前1.5亿美元援助的基础上,再向埃及增加9千万美元的紧急援助。同时,奥巴马政府正在试图与穆斯林兄弟会接触,以影响埃及未来的政局走向。

奥巴马政府另一个重点是安抚正处于危机中的阿拉伯盟友。奥巴马政府在最后时刻抛弃了30年

<sup>1</sup> Hillary Rodham Clinton, “Democratic Change in Middle East a ‘Strategic Necessity’”, 5 February 2011, [http://www.america.gov/st/peacesec-english/2011/February/20110205154532nehpets9\\_2015566-02.html](http://www.america.gov/st/peacesec-english/2011/February/20110205154532nehpets9_2015566-02.html) (上网时间:2011年3月29日)

<sup>④</sup> The White House, “Remarks by the President in Address to the Nation on Libya”, March 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya> (上网时间:2011年4月1日)

<sup>(四)</sup> Ray Takeyh, “The Key Is Not in Libya”, *The New York Times*, March 29, 2011

<sup>⑤</sup> Robert Kagan and Michele Dunne, “Why Egypt has to be the U.S. priority in the Middle East”, March 7, 2011, [http://www.brookings.edu/opinions/2011/0307\\_egypt\\_kagan.aspx](http://www.brookings.edu/opinions/2011/0307_egypt_kagan.aspx) (上网时间:2011年4月1日)

<sup>⑥</sup> Jayshree Bajoria, “Egypt’s Muslim Brotherhood”, February 3, 2011, <http://www.cfr.org/africa/egypt-muslim-brotherhood/p23991> (上网时间:2011年4月1日)

的盟友穆巴拉克,严重伤害了美国与亲美政权的互信,以至于很多阿拉伯国家领导人担心自身是否会成为“穆巴拉克第二”。无怪乎,当希拉里 3月提出访问沙特的请求时,被沙特国王以身体不适为由拒绝。因此,如何重建美国与保守的阿拉伯政权的互信是奥巴马政府中东政策的重要议题。这要求奥巴马政府减缓要求保守的阿拉伯政权进行改革的压力,并默许其灵活处理民众抗议的自主权。美国一方面呼吁通过和平方式解决政治分歧;另一方面则避免过度谴责保守的阿拉伯政权,支持保守政权的稳定计划,如沙特和巴林等国的“金钱换稳定”计划,同时又默许巴林、也门、约旦和沙特等亲美政权武力镇压民众抗议。

与此同时,奥巴马政府加强了对叙利亚和伊朗等反美政权进行政治改革的压力。伊朗政府很快平息了国内的抗议,没有给美国提供干预的机会。叙利亚正经历严重的国内抗议。巴沙尔政府强力镇压了国内的民众抗议,并造成了数百人死亡。但是,奥巴马政府除了谴责巴沙尔政府“破坏人权”之外,并没有有效的政策工具。

奥巴马政府究竟能在多大程度上影响中东国家的政治进程?对此,美国防部长盖茨坦言:“我们无法控制结果。我们正处在黑暗之中,没有人知道结果会是什么。”<sup>1</sup>其原因在于,目前奥巴马政府仍缺少向中东地区投入大规模资源的能力与意志。例如,美国国内很多学者主张在中东实行新的“马歇尔计划”,帮助亲美国家完成民主转型。但是,这很难获得国会的支持。事实上,奥巴马政府免除埃及的 33亿美元债务和突尼斯 7千万美元债务的动议,已经遭到了国会的反对。<sup>④</sup>因此,在未来的中东变局中,美国很难再像干涉利比亚一样军事干涉其他中东国家的政治转型。正如奥巴马承认的,“美国不应该也不能够每次都干预世界上发生的危机”。<sup>④</sup>

其次,美将更多地依赖地区力量来塑造中东秩序。阿拉伯国家的政治动荡绝非单纯的“民主化”,其中伴随着跨国性的教派斗争和族群冲突。因此,阿拉伯国家内部不同政治力量的对比变化牵动着中东地区国家间的力量对比。这意味着未来中东秩序将很大程度上取决于中东国家内政的变化。

由于在此次政治动荡中受到冲击的多为亲美和与以色列和平共处的政权,美国在中东的战略优势受到削弱。可以预期,美国在中东的战略优势下降之后,为了实现“廉价领导”,美将趋向于依托亲美的地区大国在中东承担更大的责任。一方面,在一个民意崛起的阿拉伯世界,美国过于直接干涉阿拉伯国家的内政将激化阿拉伯民众的反美情绪;另一方面,让地区大国承担责任与美“廉价领导”战略的逻辑契合。需要注意的是,埃及作为美国传统上最重要的阿拉伯盟国,由于内政问题,将在较长一段时间内是美国的一个麻烦,而非承接责任的助手。因此,土耳其与沙特等相对稳定的盟国将是美国未来中东政策的依托重点。

作为美国的北约盟国,土耳其一直是“伊斯兰民主”的模范。同时,作为穆斯林国家,土耳其既有干预地区事务的能力,又有身份优势。土耳其与穆斯林兄弟会等伊斯兰激进势力的密切关系,使其成为美国影响其他阿拉伯国家政局的有力凭借。正因为如此,在埃及发生动荡后,奥巴马几次与土耳其总理雷杰普·埃尔多安通电话,协调双方政策。目前,在军事干预利比亚问题上,土耳其的地位显得更加重要。事实上,土耳其主动向卡扎菲与反政府武装提出了停火方案。土耳其总统阿卜杜拉·居尔(Abdullah Gul)在《华盛顿邮报》撰文表示,土耳其已经做好在中东承担更大责任的准备。<sup>④</sup>但奥巴马政府的难题是,由具有浓厚伊斯兰背景的正义与发展党执政的土耳其,也有转向激进、挑战“政教分离”原则的可能。尤其是土耳其与以色列关系恶化后,趋于对以色列采取强硬政策。因此,美国在倚重土耳其的同时,不得不防止土耳其的逆转。沙特是世界上最大的石油出口国,是海湾国家合作委员会的领导国,是美国稳定海湾地区的重要依靠。在中

<sup>1</sup> David Ignatius, “Gates underlines the dangers in the Middle East”, *The Washington Post*, March 22, 2011.

<sup>④</sup> Paul Richter, “Debt worries stemming U. S. financial aid to help Arab nations in transition”, *Los Angeles Times*, April 12, 2011.

<sup>④</sup> The White House, “Remarks by the President in Address to the Nation on Libya”, March 28, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/28/remarks-president-address-nation-libya> (上网时间: 2011年4月1日)

<sup>④</sup> Abdullah Gul, “The Revolution’s Missing Peace”, *The Washington Post*, April 20, 2011.

东政治动荡之后,美国默许和支持沙特以海湾国家合作委员会为平台影响海湾国家的政治进程,以免除直接干涉带来的风险。比如,3月14日,美国默许以沙特为首的多国部队出兵巴林,帮助巴林政府镇压什叶派穆斯林抗议。尽管这与美国支持“民主化”的目标相悖,但一个亲美而稳定的政权(无论“民主”与否)无疑符合美国的地缘政治利益。

第三,美国将加强与伊朗等对手的对话。尽管奥巴马政府催促伊朗等反美国家进行“民主”改革,但由于政策选项有限,奥巴马政府不可能强力干预伊朗等国的政治进程。相反,一个战略优势受到削弱的美国,将更多地寻求对话解决问题。中东的政治动荡不仅转移了美国和以色列等国对伊朗核问题的压力,更重要的是提升了伊朗的战略地位。因此,美国遏制伊朗的需求加大,但难度也更大。吊诡的是,一个拥有核野心的伊朗既是美国最大的威胁,也是美国解决其他中东问题的可能帮手。因为双方不仅存在利益冲突,也存在共同利益。这些共同利益至少包括:短期内避免最后的军事摊牌;维护伊拉克和阿富汗稳定。因此,中东政治动荡之后,美国接触伊朗的需求也加大了。美国不得不在遏制与接触之间“对冲”伊朗上升的影响力。在较长时期内,美国不会放弃通过外交手段解决伊朗核问题。希拉里最近仍然声称“伊朗核武装并非不可避免”,<sup>1</sup>美国政府仍将与伊朗进行建设性对话。

在阿富汗方面,奥巴马政府开始支持卡尔扎伊政府与塔利班对话。此前,美国要求塔利班必须首先放弃暴力、抵制基地组织并遵守阿富汗宪法。但希拉里2011年2月在亚洲协会(Asia Society)上暗示,美国不再将此作为谈判的先决条件,而是谈判的必要结果。<sup>④</sup>希拉里已任命主张与塔利班和谈的马克·格罗斯曼(Marc Grossman)为阿富汗事务的新代表。5月2日,就在美国击毙基地组织头目本·拉丹的当天,希拉里明确表示,如果塔利班与基地组织脱钩,塔利班可以参与阿富汗的政治和平进程。<sup>⑤</sup>另外,拉丹之死也有利于奥巴马政府推行此前的从阿富汗撤军计划。实际上,尽快完成从阿富汗撤军也与“廉价领导”战略的逻辑相符。正如美国外交关系委员会主席理查德·哈斯5月3日在国会听证会上指出的,阿富汗纯粹是

美国的战略分散。就美国的全球战略而言,阿富汗并不值得美国投入如此多的资源——每年约1100亿—1200亿美元。因为,21世纪的历史并不取决于满是山岭的阿富汗。<sup>⑥</sup>

第四,重视对中东的公共外交。2010年美国《国家安全战略报告》明言:“我们与该地区(指中东)国家打交道时必须是全面而具有战略性的。我们不应该局限于应对短期威胁,而应该用公平、教育和机会来赢得当地民众,并寻求美国与这一地区积极而持久的合作关系。”<sup>⑦</sup>在中东政治动荡之后,面对一个民意崛起的中东,奥巴马政府赢取中东民众的支持将显得更加迫切。希拉里表示,美国将把与人民——而不仅仅是政府——建立伙伴关系作为政策的核心。<sup>⑧</sup>奥巴马政府一方面积极利用网络等新媒体影响阿拉伯民众,以削弱伊斯兰激进势力的吸引力;同时扩大与阿拉伯民众的交流,如希拉里在2011年3月访问埃及时,主动到埃及“革命”的中心解放广场与埃及青年接触。另一方面,奥巴马政府延续与穆斯林世界的和解政策,防止美国对中东的干涉激起穆斯林世界对美国“不必要的敌意”。但是,这并不能消除双方的“固有敌意”,因为奥巴马政府并没有从根本上改变中东政策——没有放弃在中东的霸权;没有改变偏袒以色列的政策;实际上仍然支持亲美的保守政权压制民众的权利要求,仍然将亲美政权的稳定置于中东人民的权利之上。因

<sup>1</sup> International Information Programs U.S., “U.S. Hoping for Constructive Talks with Iran in Istanbul”, 20 January 2011, [http://www.americagov/st/peacesec-english/2011/January/20110120155257nehpets0\\_5505945.html](http://www.americagov/st/peacesec-english/2011/January/20110120155257nehpets0_5505945.html) (上网时间:2011年4月24日)

<sup>④</sup> David Ignatius “Obama weighs talking to the Taliban HezboLah”, *The Washington Post*, March 17, 2011

<sup>⑤</sup> Hillary Rodham Clinton, “Remarks on the Killing of Osama bin Laden”, Washington, DC, May 2, 2011, <http://www.state.gov/secretary/m/2011/05/162339.htm> (上网时间:2011年5月9日)

<sup>⑥</sup> Richard N. Haass “Hearing on Afghanistan: What Is an Acceptable End-State and How Do We Get There?” <http://foreign.senate.gov/hearings/hearing/?id=8e8aa88e-5056-a032-5211-717689d40315> (上网时间:2011年5月9日)

<sup>⑦</sup> The White House *National Security Strategy*, May 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf) (上网时间:2011年5月9日)

<sup>⑧</sup> Hillary Rodham Clinton “Gala Dinner Celebrating the U.S. - Islamic World Forum”, Washington, DC, April 12, 2011, <http://www.state.gov/secretary/m/2011/04/160642.htm> (上网时间:2011年4月24日)

此,奥巴马政府争取中东民意的公共外交至多是虚空的哗众取宠。

## 结语

中东政治动荡发生后,奥巴马政府中东政策调整的主线是如何处理“廉价领导”战略与“战略分散”的关系。一方面,战略优势受到削弱的美国对进一步的损失更加敏感,担忧出现“多米诺骨牌”效应。因此,奥巴马政府倾向于更广泛地干预中东变局,防止中东地区的动荡导致更广泛的消极影响。但是,这种广泛干涉实际上是一种“战略分散”行为,即将资源投到了非核心的利益地区与领域。结果是,奥巴马政府目前在中东的政策重点和资源分配并没有如实反映不同地区的重要性。比如,自中东政治动荡以来,美国对中东核心盟国埃及的援助只有 2.4 亿美元,而对利比亚的军事行动已经耗费了十几亿美元。鉴于埃及对美国的重要性,奥巴马政府目前的资源分配显然不合理。<sup>1</sup>

另一方面,在美国可用资源有限的条件下,奥巴马政府的“战略分散”正在导致美国目标与手段的

(接第 19 页)国外长表示:“如果东盟在没有中国出席的情况下与美国讨论这个问题(南海问题),那可能不大恰当。我们不希望被认为是试图与美国拉帮结派对抗中国。”<sup>1</sup> 尽管美国散布“中国军事威胁论”,但马来西亚副总理穆希丁撰文说:“应积极看待中国军力”,“中国的军力增强可看作是使中国能为国际和平与安全做出更多贡献。对中国安全的水路对其他所有国家的船只也是安全的”。<sup>④</sup> 他并认为尽管中国军力增强,但仍通过现有多边关系同亚太其他国家合作,马来西亚并不感到中国是威胁。

最后,如何处理同中国的关系?鉴于中国在东亚的特殊地理位置及其力量的不断上升,美国如何处理同中国的关系将决定其亚太战略的长远效果。由于中美两国文化传统和社会制度的差异性,两国对地区问题的处理方式和侧重不同,摩擦在所难免。但是,分歧可以采取协商解决,或者采用管理的方式,使其维持在可控范围内,或者暂时搁置,不让其影响双方的合作。美国前国家安全顾问布热津斯基

差距越来越大。这意味着奥巴马政府回归“廉价领导”战略的压力也越来越大,即在重点地区配给重要资源,并适时地向盟国转嫁负担。可以预期,未来奥巴马政府将适时地退出利比亚,将政策重心转为塑造亲美政权的转型;积极开展公共外交,赢得阿拉伯民众支持;同时依托地区盟国和国际多边主义管理中东,以有限的资源维护美国在中东的领导地位。

尽管“廉价领导”战略的目的是维护美国在中东的领导地位,但这一战略却会在一定程度上削弱美国的“领导”。因为依托地区盟国和国际多边主义来管理中东,实际上为其他国家(如土耳其、沙特和欧洲大国)在中东发挥更大作用提供了机会。尽管这有助于减少美国的“领导成本”,但这同样意味着美国不得不承认其他大国在中东发挥更大的作用,美国的“领导”将更少决定意义。这正是奥巴马政府中东“廉价领导”战略不得不付出的代价。○

(责任编辑:沈碧莲)

<sup>1</sup> David Ignatius, “Time to up the ante on Egypt”, *The Washington Post*, April 19, 2011.

指出:“中美两国对分歧不应忌讳坦率的讨论,而应本着相互理解的精神去对待;如果两国不能巩固和扩大合作,那将不仅有害于两国利益,也将有害于整个世界。”<sup>④</sup> 倘若美国亚太政策的设计更多考虑的是如何对中国施压,离间中国与周边国家关系,对中国进行围堵和牵制,那么,美国亚太战略调整势必引起中国的强烈反弹,从而冲击美国的整体利益。美国如采取积极的、建设性的合作态度,与中国建立功能性合作伙伴关系,共同探究解决地区热点问题之道,共同解决发展中的不平衡问题,那么与中国的合作将会越扩越宽,中美两国将在互利双赢中与亚太国家实现共同繁荣。○ (责任编辑:马燕冰)

<sup>1</sup> Ben Bland, “ASEAN fears US support over maritime dispute may alienate China”, <http://asiancorrespondent.com/40713/asean-fears-us-support-over-maritime-dispute-may-alienate-china/> (上网时间:2011年1月20日)

<sup>④</sup> Benama, “China’s Military Might Should Be Viewed Positively”, *Sindhaw*, April 26, 2010.

<sup>④</sup> Zbigniew Brzezinski, “How to Stay Friends with China”, *The New York Times*, January 2, 2011.