

# 美国对中东“民主化”改造战略

闫文虎

**内容提要** 美国认为“以中东为大本营的支持恐怖主义并企图发展大规模杀伤性武器的国家”是美国在中东利益的最主要威胁。对此，美国确定了“反恐”与“民主改造”两手并举的中东新战略。美国希望通过对中东国家的民主化改造，扶持亲美的国家和势力，以美国式民主和价值观淡化伊斯兰教的影响，更好地控制中东石油资源，为美国实现全球战略目标打下基础。但是，受历史、宗教、民族、文化及社会发展等因素的影响，中东国家很难在政治意识与社会制度上走向美国式的民主。

**关键词** 中东 民主化 美国 恐怖主义

**作者简介** 闫文虎，西北大学中东研究所博士生（西安 710069）。

长期以来，美国一直试图控制具有重要战略地位的中东地区。九一一事件发生后，美国对其中东战略及其在中东面临的安全和利益威胁进行了重新评估，确定了“反恐”与“民主改造”两手并举的中东新战略。伊拉克战争后，美国趁热打铁，全面推行这“两手”战略。

## 战略的出台及其原因

长期以来，美国一直把扩大民主化作为对外政策的重要目标。九一一事件后，美国认为要战胜恐怖主义，就必须依靠美国所代表的自由和平等的价值观。在这种思想的支配下，2002年9月布什总统发表了《国家安全战略》，提出美国应利用国际反恐之机把自由市场和自由贸易的希望推广到世界，宣称如果继续让那些民主例外的国家存在，不符合美国的利益和穆斯林世界人民的利益。美国要更加积极地致力于穆斯林世界的民主发展。<sup>1</sup> 美国要通过实施“美国-中东伙伴关系计划”，支持该地区的经济、政治和教育改革，以解决中东恐怖主义问题，并愿提供2900万美元的启动资金。<sup>④</sup> 2003年2月26日，布什将改造伊拉克与二次大战后改造德、日相提并论，进一步明确了美国的中东民主化战略。布什认为阿拉伯各国的知识分子都希望本国政府重视与世界其他地区的自由差距问题，阿拉伯各国领导人都想实现内部改革；认为在伊拉克建立一个新的民主政权，将为该地区树立榜样。5月9日，布什政府宣布要用10年时间与中东各国建立自由贸易区，以经济自由化推动政治民主化改革。11月19日，布什借访问英国之机，为在阿拉伯世界推动改造战略寻求国际支持。2004年2月初，美国正式宣布了“大中东民主”计划。该计划除包括阿盟22个成员国外，还将以色列、土耳其、巴基斯坦和阿富汗也纳入大中东地区的范畴。美国之所以出台中东民主化改造战略，主要出于以下考虑：

（一）通过民主化改造，扶持亲美的国家与势力，为美国实现全球战略目标打下基础

<sup>1</sup> See John Gaddis, "A Grand Strategy of Transformation", *Foreign Policy*, Nov. - Dec. 2002.

<sup>④</sup> 参见《美国-中东伙伴计划——增强对未来岁月的希望》，鲍威尔在美国传统基金会上的演讲，2002年12月12日。

冷战结束后,美国的地缘战略目标是直接控制亚欧大陆的边缘地带,遏制亚欧大陆心脏地带陆权强国的发展,维持亚欧大陆的均势和海上非均势。亚欧大陆拥有世界总人口的75%,陆地面积的40%,国民生产总值的60%,已知能源的3/4。<sup>1</sup>控制了亚欧大陆就等于控制了世界,便于美国东进、西出、北上,连接它在南亚、中亚获得的新的军事立足点,完成北约与美日同盟的东西对接,推进美国全球战略目标的实现。中东地处欧、亚、非三大洲结合部,既是美国实现其欧亚大棋盘战略的前沿阵地,也是美国实现其全球战略目标的重要组成部分,战略地位重要。中东地区长期不稳定的政治局面必然影响美国对亚欧大陆事务的控制能力。布什政府上台后,对中东的战略就是要促成中东形成一种稳定、民主的政治机制,并最终将其纳入西方体系,以便美国长期控制这一全球战略要点。

## (二) 通过民主化改造,宣传美国的思想文化,抵御伊斯兰极端思想,从思想上根除恐怖主义

九一一事件发生后,美国对它的中东战略及其在中东面临的安全和利益威胁重新进行了评估,认为以中东为大本营的支持恐怖主义,并企图发展大规模杀伤性武器的国家是美国在中东利益的最主要威胁;中东地区大多数国家都是“独裁政权”,因而是滋生恐怖主义的温床。为此,美国确定了“反恐”与“民主改造”两手并举的中东新战略,希望以“倒萨”为突破口,全面推行其战略。

美国深受恐怖主义的危害,1995年全球发生恐怖主义事件440起,其中涉及侵犯美国利益的约占22.5%;1996年全球发生恐怖主义事件296起,其中涉及侵害美国利益的约占24.7%。<sup>④</sup>在各种恐怖主义袭击中,伊斯兰原教旨主义组织对美国利益的威胁最大。美国国务院确定的全球近30个恐怖组织中有11个是中东伊斯兰极端组织。美国的许多政要对政府的中东政策提出了批评:“在过去60年里一直对缺乏民主和自由的中东国家予以包容,结果却没有为美国的安全带来任何好处。由于没有民主和自由,该地区的社会发展处于停滞状态,充满愤怒,并且不断输出暴力,最后成为美国安全的主要隐患。”<sup>④</sup>布什总统2003年9月7日就反恐怖作战发表电视讲话时称,中东不发展成为一个进步、和平的地区,就会成为一个暴力和恐怖的输出地,将夺走美国和其他自由国家更多的生命;民主和宽容在伊拉克、阿富汗及其他地区获得胜利,就会使恐怖主义严重受挫。

## (三) 通过民主化改造,扶持亲美政权,进而控制中东石油资源

中东地区集中了全球石油2/3的储量,产量及出口量都居世界首位。美国是世界上最大的经济强国和最大的能源消费国,能源安全一直是美国国家安全战略的重要组成部分。石油需求量增加和国内产量减少导致美国对国外石油的依赖程度越来越高。从1973~2000年,美国进口石油占石油总消费量的比重从35%提高到52%,据估计,到2010年,这项数字还可能升至70%。<sup>⑤</sup>20世纪70年代石油危机后,美国开始实施石油多元战略,不断减少对中东石油的依赖。九一一事件后,美国重点开展与俄罗斯及拉美、中亚、非洲国家的能源合作。但多元化并不意味着美国能够摆脱对中东石油的依赖,要获得中东石油的稳定供应,美国就必须加强它在中东的战略地位,甚至完全控制这一地区。

从国际战略角度说,控制了中东石油,美国就捏住了向其主要竞争对手供应石油的输油管口;就等于卡住了世界经济的大动脉,进而可以遏制其他国家,防止它们挑战美国作为惟一超级大国的地位。欧洲60%、日本80%以上的进口石油都来自中东。俄罗斯地缘政治学院副院长列昂尼德·伊瓦绍夫上将说:“如果中东石油控制在美国手里,欧洲人虽然很固执,但对海湾石油的依赖将迫使他们服从美国。”<sup>⑥</sup>俄罗斯由于经济困难,正努力增加石油出口。目前,石油占俄罗斯经济增长率的30%,直接拉动经济增长约3%。华盛顿国际战略研究所称,如果国际市场每桶石油价格下跌6美元,俄罗

<sup>1</sup> 参见[美国]兹比格涅夫·布热津斯基著:《大棋局》,上海人民出版社1998年版,第126页。

<sup>④</sup> See “Patterns of Global Terrorism 1995”, United State Department of State, April 1996, pp. 71-73; “Patterns of Global Terrorism 1996”, United State Department of State, April 1997, pp. 70-74.

<sup>④</sup> [美国]《华盛顿邮报》,2002年12月30日。

<sup>⑤</sup> 参见冯玉军、张竹云:《伊拉克战争与国际石油战略格局》,载《人民论坛》,2003年第5期。

<sup>⑥</sup> 新华社2003年2月14日莫斯科讯。

斯的经济增长速度就将减慢一半; 而如果油价跌到每桶 13 美元以下, 俄罗斯所有的石油公司都将亏损, 其经济将面临崩溃。<sup>1</sup> 中国从 1993 年起成为石油净进口国。国际能源机构 (IEA) 在其 2002 年度报告中说, 过去 10 年中, 中国石油消费量的增长至少占世界的 1/4; 中国对进口石油的依存度已由 1995 年的 6.6% 上升为 2000 年的 25%; 到 2030 年, 中国进口石油的比例将从目前的 34% 增至 82%。<sup>④</sup> 随着石油进口量的增加, 加之缺少战略石油储备, 中国极易受到全球原油价格变化、中东地区战争威胁和脆弱的海上航线的影响。美国对中东进行民主化改造的另一个用意就是削弱、影响进而控制以中东产油国为主的欧佩克。尽管美国与欧佩克近年来在石油市场上多有协调, 但它对欧佩克在国际石油供应格局中的主导地位不满, 削弱欧佩克的影响成为美国的既定目标。布什政府在 2001 年 5 月制定的能源政策中明确指出: “欧佩克使石油价格变化无常, 增加消费者的负担, 违背更加稳定的市场价格下给生产者和消费者应带来的利益。”<sup>④</sup>

#### (四) 中东民主化改造战略是美国全球民主化战略的重要组成部分

美国自认为是“上帝的选民”, 肩负着教化世界的使命。<sup>④</sup> 美国必须发挥领导世界走向自由和民主的作用, 民主外交是美国领导世界的一个重要手段。“承担对自由的义务是美国的传统。推进自由无疑是消除世界恐怖主义诱惑力的最佳战略。美国人的价值观和关注点都是朝着同一方向的: 我们是在为人类自由而斗争。”<sup>④</sup> 因此, 美国积极推行民主化扩展战略。在这种思想支配下, 美国对东欧各国采取“民主化”诱导政策, 关注俄罗斯“民主改革”, 开设“自由亚洲电台”以加强意识形态渗透, 对两伊、利比亚等国实行经济制裁、军事威胁、政治干涉、外交孤立的打击政策。美国“全球民主化”战略的实质是向世界输出其价值观和社会制度, 扩大战略利益, 维持美国在国际事务中的支配地位。美国人认为, 在 20 世纪 70 年代, 全世界只有约 40 个民主国家, 而到这个世纪结束时, 已增至 120 个, 这是美国对外输出民主战略的功劳。<sup>④</sup> 美国不断在中东地区进行反恐, 推行“民主化改造”计划, 其改造对象已不局限于“无赖国家”, 而是扩大到整个中东地区, 甚至世界各地。正如美国副国务卿葆拉·多布里扬斯基所说, “传播自由民主是这项长期战略极其重要的组成部分”。她说, 美国决心传播民主价值观始于“我们在阿富汗和伊拉克的努力”, 美国还“坚定地支持各大洲所有的国家实现民主”, “我们的长期战略是不让恐怖主义得到安全庇护所、招募基地和人员来源, 以此给他们以致命的打击。我们将通过大力促进民主与自由, 全力以赴达到此目的”。<sup>⑧</sup>

## 改造的基本手段

目前, 美国把中东国家分为 3 类。其一是盟友国家; 其二是“无赖国家”; 其三是介于前两类之间的其他国家。对不同的国家, 美国或以战争方式, 或以政治施压, 或以经济制裁, 或以援助的手段来实现其民主化改造目标。

### (一) 以军事占领方式, 强行输出民主

从阿富汗战争到伊拉克战争, 美国靠军事干预和多种手段, 强制这些国家改变体制, 实行霸权式的民主化。美国靠战争摧毁伊拉克原政权, 试图在伊拉克实现美式民主。伊拉克是阿拉伯世界有影响

<sup>1</sup> 参见戴星、郝小林等:《中国石油安全——不容忽视理智应对》, 载《经济日报》, 2003 年 11 月 19 日。

<sup>④</sup> World Energy Outlook 2002, IEA, <http://www.worldenergyoutlook.org/weo/pubs/weo2002/WE02002-1toc.pdf>

<sup>④</sup> Report of National Energy Policy Development Group, May 2001.

<sup>④</sup> 参见陈乐民主编:《西方外交思想史》, 中国社会科学出版社 1995 年版, 第 105 页。

<sup>④</sup> 美联社 2003 年 5 月 1 日讯, 布什就伊拉克战争主要战斗行动结束发表讲话。

<sup>④</sup> 参见 [新加坡] 方思涌:《中东民主和美国国家安全》, 2003 年 11 月 14 日, 社论版。

<sup>⑧</sup> 2003 年 2 月 9 日葆拉·多布里扬斯基在巴尔的摩外交事务理事会的演说。

的国家，正如埃及学者艾米尔·亚历山大所说，要在中东有所作为，真正离不开的却是伊拉克。<sup>1</sup> 在伊拉克建立一种新体制将对该地区其他国家起到一种自由和民主的表率作用，将在约旦、叙利亚、伊朗甚至是在埃及开花结果。<sup>④</sup>

美国还把民主改造的矛头指向了伊朗和叙利亚。美国国务院在其全球恐怖主义报告中，把伊朗列为7个“赞助、支持恐怖主义的无赖国家”之首。认为伊朗在2002年是支持恐怖主义最活跃的国家，伊朗的伊斯兰革命卫队参与策划和支持恐怖主义行动，并继续支持形形色色的恐怖主义组织。一些“基地”组织成员在伊朗找到了安全避难所，甚至还可能得到了伊朗政府某些方面的保护。另外，美国还声称“伊朗一直企图取得核武器，发展浓缩铀”。对此，美国政府坚持加大对伊朗反对派的支持，以颠覆伊朗现政权，也曾制定了完成进军伊朗的计划，后因国内外环境和伊拉克局势不稳而被迫放弃。<sup>⑤</sup> 叙利亚是中东地区的重要国家和中东和平进程的主要当事国。叙利亚被美国扣上“支持真主党，支持哈马斯，支持萨达姆，企图发展核武器”等帽子。伊拉克战争爆发后，美英战机密切监视叙伊之间的交往，特别是两国边境地区的来往车辆，想方设法找借口。美国国防部副部长沃尔福威茨2003年4月28日声称，伊叙都是“支持恐怖主义的国家”，是下一步需要进行“政治改革”的地方。

## (二) 文化上宣传美国的民主价值观，逐渐改变中东伊斯兰国家的政权性质

美国国家安全事务顾问赖斯曾宣称，美国政府将对中东地区的关注点放在实现中东民主化和自由市场经济上。美国及其盟友必须“世世代代承诺”，为受压迫和处在腐败统治下的中东人民争取民主，使中东地区越来越开放，实现经济繁荣和建立民选政府。<sup>⑥</sup>

一方面，美国利用新闻媒介传播西方的民主和价值观，攻击非西方的社会制度。2002年10月，美国政府拨专款（3500万美元）开设楼萨瓦广播电台，全天候向伊拉克、埃及、巴勒斯坦和海湾国家等中东12国播放节目，2004年初该台又增加了卫星电视节目。另一方面，美国以人权为借口，推行“民主改革”，资助和培养民主、人权等参政组织，建立西式民主选举模式，促进司法改革等。2003年秋，美国邀请55名阿拉伯国家的女政治家来“见习”美国的中期选举，国务院也考虑在中东建立一个学校专门教授有关竞选和民主选举的各种知识。<sup>⑦</sup> 同年6月18日，美国总统布什向媒体发表谈话，对伊朗学潮大加喝彩，并要求伊朗政府立即释放被逮捕的参加抗议的学生。美国参议院共和党议员萨姆·布劳恩拜克曾向国会提交一份“伊朗民主议案”，提出美国政府应将“支持伊朗在国际监督下进行全民公决，帮助伊朗人民借此以和平方式改变伊朗政体”。该议案要求美国政府拿出5000万美元支持伊朗反对派，并资助他们设在美国的卫星广播电视公司，加紧对伊朗国内进行反政府宣传，甚至对一些秘密行动进行资助，通过广播等媒体加强对伊朗的宣传战，煽动伊朗民众从内部颠覆伊朗的伊斯兰政权等。美国中情局秘密鼓动伊朗的大学生、教师和工人组织进行抗议与罢工，促使部分工厂停工，企图使伊朗经济崩溃。<sup>⑧</sup> 在美国支持下，洛杉矶的60万美籍伊朗反对派办了9个卫星电视台。2003年初，沙特有数百名知识分子签署一项声明，要求举行大选，建立法制国家，实行独立司法，发展经济等。2003年9月，400多人签署了一项声明，要求进行改革和建立法制国家。在美国的压力下，2004年初，沙特政府被迫宣布实行市政选举，涉及50%的市政委员会。<sup>⑨</sup>

## (三) 以援助等经济手段向中东国家施压，强迫它们改变政治体制

<sup>1</sup> See Simon W. Islam, *The Middle East and the New Global Hegemony*, Lynne Rienner Publisher, Inc., 2002, p. 44.

<sup>④</sup> See Milan Vesely, “Debunking the Domino Theory”, *The Middle East*, May 2003, No. 334, p. 20.

<sup>⑤</sup> 参见米特里·苏斯洛夫：《布什已拼凑成了反伊朗同盟》，载 [俄罗斯]《独立报》，2003年5月29日。

<sup>⑥</sup> See Condoleezza Rice, “Transforming the Middle East”, *Washington Post*, August 7, 2003, p. A21. “National Security Adviser Condoleezza Rice Delivers Remarks at National Association of Black Journalists Convention”, *Washington Post*, August 7, 2003, p. A21.

<sup>⑦</sup> 参见陈雅莉：《美国中东政策重大调整》，载《华盛顿观察》周刊，2003年第1期。

<sup>⑧</sup> 参见《世界新闻报》，2003年6月24日。

<sup>⑨</sup> 参见安托万·巴斯布斯：《极端动荡的沙特阿拉伯》，载 [法国]《世界报》，2003年11月11日。

美国历届政府都强调将促进民主作为美国外援政策的关键目标。无论在政治解决阿以冲突方面,还是在打击伊拉克问题上,援助都是美国为达到政治目的所采用的重要手段。中东和平进程的每一步,都有美国的援助措施配合行动。据估算,美国为达成《埃以和平条约》总共花费了 48 亿美元。<sup>1</sup>在中东民主化改造战略中,美国想通过经济援助,用自由贸易的手段来彻底变革中东国家的经济制度,进而引发这些国家上层建筑的变革,最后达到全面改造中东的目的。根据《美国-中东伙伴计划》,美国将每年向阿拉伯国家追加 10 亿美元以上经济援助用于民主化改造。

1. 促使中东国家进行经济改革。过去 20 年间,阿拉伯国家经济基本停滞,人均收入年增长率为 0.5%,有 1 400 万成年人失业,在全世界各大区域中居倒数第二位。2002 年,中东穆斯林国家的工业出口总额只有 400 亿美元,只接近芬兰一国的水平,中东地区的经济总量还不及西班牙一国。美国认为,经济滞后导致人们失望情绪加重。加之僵化的政治体制,就会深化成一种危险的潜在风暴。因此,阿拉伯国家必须进行变革,而美国有责任帮助它们改革。2002 年美国拨款 2 000 万美元,2003 年增至 3 000 万美元,用于实现中东地区的金融合作。<sup>④</sup>目前,美国提供支持的国际性倡导民主的项目主要有:民主政体共同体、全国民主基金会等。2003 年 5 月 9 日,布什宣布在今后 10 年内建立包括中东地区 23 个国家在内的美国-中东自由贸易区,使美国从过去过分关注能源安全和以色列安全转向更全面改造中东,通过自由贸易,为政治自由化和民主创造条件。当然经济援助也会使美国更便利地从中东进口能源和对中东的贸易投资,与欧盟争抢“中东经济势力范围”、谋取经济霸权。正如黎巴嫩《今日阿拉伯报道》专栏作家萨米·萨阿卜在一篇文章中分析认为,布什在美国入侵伊拉克以绘制自己的中东政治地图后,又企图在该地区添设经济地图,这是在军事霸权基础上谋求经济霸权。

2. 将经济援助与人权、民主挂钩,强迫受援国接受美国的民主价值观。美国通过外交努力与经济援助培养埃及、沙特和土耳其等友好国家的民主制度。美国对外援助发展署每年对中东的援助达 10 亿美元,其中大多数流向埃及。美国副总统切尼强调,“我们会重新审议所有的援助项目,看是否可以更集中、有效地推动‘自由化’领域的进展。我们也会保证钱尽可能地流向更多的人”<sup>(四)</sup>。2002 年 8 月美国要求埃及加快民主和开放步伐,被埃及拒绝后,美国取消了给埃及 1.2 亿美元的援助。

## 基本评估

总的来说,从伊拉克入手,美国的中东民主化改造取得了一些进展。首先,在伊拉克建立了一个亲美临时政权。其次,被美国列入黑名单的“无赖国家”都不同程度地做出了让步。伊朗在核问题上开始与国际原子能机构合作;叙利亚关闭了巴勒斯坦激进组织在大马士革的办事处;利比亚主动宣布放弃核开发计划,接受武器核查,向洛克比空难者家属支付巨额赔偿金。再次,许多中东国家进行了民主尝试。卡塔尔颁布了新宪法;巴林进行了首次选举;科威特进行了国民议会直接选举,任命了第一位非王储身份的首相;摩洛哥规定妇女和男子在经济和政治上一律平等;埃及成立了国家人权委员会等。但是,受历史、宗教、民族、文化及社会发展等因素的影响,中东国家很难在政治意识与社会制度上走向美国式的民主。美国以战争方式向中东输出“民主”,伤害了当地民众的民族感情,将促使传统宗教思想和文化价值观的反弹。沙特《生活报》称,“若美国在其他阿拉伯国家谋求的改革有伊拉克改革的影子,不排除阿美关系恶化的可能”。总之,世界并不能简单地按照美国模式进行改造。

(责任编辑:吴传华 责任校对:詹世明)

<sup>1</sup> See Anthony Lake, “Defining Missions, Setting Deadlines: Meeting New Security Challenges in the Post Cold War World”, March 6, 1996, p. 3.

<sup>④</sup> 参见前引鲍威尔在美国传统基金会上的演讲。

<sup>(四)</sup> 陈雅莉:前引文。

## **Advantages of the SADC in the Process of African Integration**

*Wang Yanhua*

pp. 31– 37

Among the three most influential regional organizations in African regional integration (SADC, ECOWAS, and COMESA), SADC, with most advantages and potentials, stands out in African integration. The advantages of SADC include: the member states have started to cut tariffs and promote free trade at an early time, and worked out sub-step executive measures with a deadline; obvious progresses have been achieved in the removal of non-tariff barriers and in the devel-

opment of capital market since 1999; the building of the infrastructure has been accelerated for the benefits of free trade and rigid place of origin principle has been executed for the interests of the member states. The anchor states of the three organizations are South Africa, Nigeria and Egypt respectively, of which South Africa is most outstanding. Under the framework of African Union' aim, the role of SADC is more important.

## **U. S. – Islamic World Relations and the“ Clashes of Civilization”**

*An Weihua*

pp. 38– 43

The distrust and gradual estrangement between the United States and the Islamic world characterizes the international relations. Despite the factor of“ clashes of civilization”, the main resultant factors to the intense bilateral relations lie in America's related policies. Since the end of the Cold War, ideological struggles have not been wholly replaced by the“ clashes of civi-

lization”; the antithesis and clashes of values stand out. Although different values are not incompatible as water and fire, to avoid imposing one's own values upon others is the key to normal relations. One cannot say that all-round clashes have taken place among different civilizations, but dialogues between civilizations are earnestly needed now.

## **America's“ Democratic” Transformation Strategy toward the Middle East**

*Yan Wenhua*

pp. 44– 48

The United States holds that the biggest threat to its interests in the Middle East is those countries that support terrorism with the Middle East as their base camps and attempt to develop weapons of mass destruction. Therefore, the United States worked out a new strategy toward the Middle East with“ anti-terrorism” and “democratic transformation” as its dual tactics concurrently. It hopes to support pro-American countries and forces through democratizing Middle Eastern coun-

tries, to better control oil resources in the Middle East and lay foundations for realizing the aims of its global strategy through weakening the Islamic influences by American-style democracy and values. However, owing to the effects of such factors as history, religion, ethnicity, culture and social development, the Middle East countries are unlikely to move toward democracy of American style in political awareness and social system.