

八国集团《泛中东行动计划》初析

曹令军

内容提要 2004年八国集团首脑会议通过了由美国起草的《泛中东行动计划》，根据计划，八国集团将对泛中东国家实行政治、经济、教育和文化等一系列重大改造，最终达到在泛中东和北非移植美国民主的目标。尽管中东地区在客观上需要进行改革，但是中东地区的政府和人民不会接受由美国强加的带有文明偏见的改革。《泛中东行动计划》游离于中东的现实，其失败命运难以避免。

关键词 八国集团 《泛中东行动计划》 美国对中东政策

作者简介 曹令军，中原工学院政法系教师、博士（郑州 450007）。

2004年6月8~10日，第30届八国首脑会议在美国佐治亚洲的海岛举行。以往每次首脑会议都会打上东道主的深深烙印，这次八国首脑会议也不例外，最终通过了由美国推出的《泛中东行动计划》(Action Plan of Broader Middle East)。根据此计划，八国集团将不惜耗费巨资，帮助中东国家进行政治、经济、社会 and 文教等各个方面的改造。作为本年度八国首脑会议的东道主，美国为什么对于推行中东改革如此感兴趣？美国对中东改造的真实意图何在？美国在中东地区移植美国的民主能否获得成功？针对这些问题，本文将进行具体的分析和探讨。

美国改造泛中东的原因

美国之所以对改造泛中东如此热情，主观上，美国认为中东缺乏民主而成为恐怖主义滋生的土壤，为了根除恐怖主义，美国就必须对中东进行民主改造；同时，美国政府还试图通过改造中东转移人们对伊拉克大规模杀伤性武器的追究和质疑。客观上，中东的地缘战略地位极为重要，是兵家必争之地；而在此时，美国欣喜发现阿拉伯世界也开始涌动着要求进行改革的热潮。

(一) 根除恐怖主义的需要。 美国不放弃改造中东的一个原因是，布什政府最初是将九一一恐怖袭击归结为伊斯兰激进分子对美国“自由民主”价值观和生活方式的仇恨；后来则认为，是阿拉伯国家缺乏民主才使那里成为反美恐怖分子的温床。¹ 布什政府似乎没有认识到，正是美国有所偏袒的巴以政策、霸道的对伊拉克入侵、对中东石油的贪婪和对伊斯兰教的偏见等，催化了中东反美情绪。相反美国政府宁愿将其归罪于阿拉伯政权的专制与腐败，以及人们对美式生活方式的嫉妒和对西方价值观的偏见。美国总统布什2003年11月在伦敦发表的演讲宣称：只有使阿拉伯社会成为民主社会，那里的人民才不会宣誓效忠于反叛者和谋杀者，那里的政府才不会去庇护恐怖分子营地或袭击和平的邻居。布什多次强调说，只有在中东“实行民主与改革”，才能从根源上铲除恐怖主义，使美国变得更安全。当时的美国总统安全顾问赖斯也声称：饱受压制、丧失希望、缺乏教育、没有工作，这些因素导致越来越多的阿拉伯年轻人走向极端主义。^④

¹ Glenn Kessler and Robin Wright, "G-8 Poised to Back U.S. Plan for Mideast Democracy", *The Washington Post*, June 8, 2004.

^④ 沈敏、欣华：《八国峰会确认大中东计划》，新华网2004年6月10日。

(二) 转移人们对伊拉克大规模杀伤性武器的追究和质疑。 布什政府发动伊拉克战争的最重要依据是伊拉克拥有大规模杀伤性武器, 对美国和世界构成“紧迫威胁”。开战前, 布什和他的助手们在各种场合声称伊拉克拥有违禁武器, 并向世人描绘了“蘑菇云”的可怕景象。即使在美国对伊拉克开战后, 国防部长拉姆斯菲尔德仍然信心十足地说: “我们知道它们(大规模杀伤性武器)在哪里。”¹ 时至今日, 美国在伊拉克仍然没有发现所谓的大规模杀伤性武器。

伊拉克到底有无“违禁武器”, 备受世界各国关注。如果美国找不到此前所说的“违禁武器”, 对美国来说, 将面临很多问题。首先, 如果找不到生化武器, 该如何给这场战争定性? 2003 年 3 月 26 日, 俄罗斯外长伊万诺夫说, 各种证据已让美国所宣称的将伊拉克人民从萨达姆统治下解放出来的谎言不攻自破, 他特别提醒美英此前是以“在伊拉克发现违禁武器”来作为军事入侵借口的。^④ 而至今在伊拉克也没有发现违禁武器。^④ 这种观点代表了相当一部分国家的看法。其次, 如何向国内民众交待。布什政府一直声称, 伊拉克拥有生化武器, 且这些武器对美国构成的威胁“迫在眉睫”。美国中央情报局也一再声称, 伊拉克在生产生化武器, 所以美国公众才对政府中断联合国对伊核查并发动战争的合理性表示了认同。如果到头来布什告诉他们过去的情报是错误的, 美国民众能接受吗? 尤其是那些在战争中失去亲人的家庭能接受吗? 最后, 美国如找不到“违禁武器”来证明自己军事行动的必要性, 弥补军事行动的合法性, 就不能理直气壮地在军费分摊或者战后重建中凌驾于联合国之上。

为了化被动为主动, 自 2003 年 5 月布什总统宣布在伊拉克主要战事结束以来, 美国政要便开始逐渐淡化所谓伊拉克藏有大规模杀伤性武器的指控, 而日益升高了要将伊拉克建成中东地区“民主样板”的调门。其中的奥妙是, 可以转移人们对伊拉克大规模杀伤性武器的追究和质疑, 最主要的是, 以美国民主价值观改造伊拉克, 进而改造整个中东。

(三) 中东的地缘战略地位极为重要。 中东地扼亚、非、欧三大洲要冲, 地缘战略地位极为重要; 且油气资源在全球首屈一指, 为世界经

济的命脉所系。仅此对于美国来说已成为必争之地。“中东”是一个 20 世纪才出现的政治地理概念, 一般指西亚北非那些在地域上紧密相连, 在历史、文化、民族宗教以及经济生活等方面又有许多密不可分的重要联系的国家。八国集团这次提出的泛中东包括以色列、土耳其、阿富汗、巴基斯坦和 22 个阿盟国家(阿尔及利亚、阿拉伯联合酋长国、阿曼、埃及、巴勒斯坦、巴林、吉布提、卡塔尔、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、沙特阿拉伯、苏丹、索马里、突尼斯、叙利亚、也门、伊拉克、约旦、科摩罗), 因为它们不但在地域上与传统概念上的中东国家连在一起, 而且都是伊斯兰教国家。中东国家无论从社会政治制度、历史文化传统, 还是价值观念来说都与美国有很多不同, 是美国所难以操控的。于是美国使出了软硬两手: 所谓“硬”, 即借反恐之名, 先出兵推翻萨达姆政权; 所谓“软”, 就是现在推出的这项《泛中东行动计划》。

(四) 阿拉伯国家内部也开始涌动要求进行改革的热潮。 从 2003 年沙特阿拉伯王储阿卜杜拉提出《阿拉伯改革计划》, 到 2004 年 3 月阿拉伯改革会议通过《亚历山大文件》, 再到 2004 年 5 月阿拉伯联盟突尼斯首脑会议通过有关阿拉伯改革的《13 点计划》, 强烈呼吁阿拉伯联盟进行包括民主、教育 and 经济领域的改革, 这些都说明阿拉伯世界也在酝酿着变革。美国总统布什在八国首脑会议结束后的记者招待会上强调, 泛中东人民渴望进行民主改革, 那里的领导人也理解并支持进行民主改革。^④ 美国国务卿鲍威尔在 2004 年访问科威特时也表示: “美国只是在这一地区听到了要求改革的呼声, 作为朋友, 美国有义务为希望实现改革的国家提供帮助。”^⑤

¹ 谭新木:《美国关于伊拉克大规模杀伤性武器情报失误谁之过?》, 新华网华盛顿 2004 年 2 月 6 日讯。

^④ 春风:《俄又给美当头一棒 嘲弄美所宣称的对伊“解放”》, 中新网 2003 年 3 月 27 日讯。

^{④④} 《华夏时报》编辑部:《美军找不到“违禁武器”怎么办?》, 载《华夏时报》, 2003 年 4 月 11 日。

^④ FDCH E- Media, “President Bush Holds Post- G- 8 Summit News Conference”, *The Washington Post*, June 10, 2004.

^⑤ 安江:《美国“大中东计划”在科威特遭受冷遇》, 新华网 2004 年 3 月 22 日。

《泛中东行动计划》的主要内容

2004年6月9日,八国集团首脑与阿尔及利亚、巴林、伊拉克、也门、约旦、土耳其和阿富汗的代表共同讨论中东改革前景问题。会后发表声明,正式推出在中东地区推行政治、经济和社会改革的所谓《泛中东行动计划》,也就是改进版的美国《大中东计划》。这标志着美国数月来竭力促成的大中东改革倡议得到了八国集团的首肯和支持,《泛中东行动计划》大体可分为4个部分:

(一) 实现中东地区“民主化”。美国和欧洲将联手促进中东地区的“民主”改革,推动和帮助“自由选举”,扶持新的独立媒体,培养“有文化的新一代”;提出“自由、知识和女权”的口号,改善妇女地位,提倡妇女参政;西方国家将配合联合国的扫盲计划,重点为学校提供计算机技术,并扶持以女性为教育对象的师范院校,它的目标是到2008年培养一支由10万名女教师组成的“文化队伍”。¹

(二) 推动中东地区经济自由化。总体上是,加速经济发展,创造就业机会。具体包括:增加职业培训;支持发展中小型企业;支持建立一个公正、安全的财产权体系;促进金融部门良性发展,使地区金融部门融入到全球金融体系中;帮助地区消除投资障碍;推动地区贸易,扩大在全球市场中的贸易机会,为中东地区国家加入世界贸易组织提供便利。^④

(三) 摆平所谓“邪恶轴心”国家、“无赖国家”及其他一些激进国家。对伊拉克临时过渡政府表示支持,承诺支持和帮助伊拉克最迟在2005年1月底前举行民主选举;^④八国集团承诺将减免伊拉克1200亿美元外债的大部分,对联合国安理会2004年6月8日一致通过伊拉克问题新决议表示欢迎;^{1/4}加紧实施伊朗及利比亚的无核化,对其内外政策施加影响,对叙利亚等国施加压力,迫其改变政策。

(四) 承诺将努力恢复中东和平“路线图”计划的活力,把巴以地区作为推进“大中东”战略的平台。认为巴以冲突是中东地区改革能否取得进展的一个重要因素,应该在联合国有关决

议基础上“公正、全面、持久地”解决巴以冲突问题;八国集团承诺将努力恢复中东和平“路线图”计划的活力。《泛中东行动计划》强调,这一地区能否成功地实施改革取决于该地区有关国家本身,改革不应当也不能由外部力量强加;在这一地区推行改革过程中必须尊重该地区国家的独特性和多样性,每个国家将对改革的进程和范围做出决定;呼吁2004年6月重开中东问题四方会谈,设法结束以巴冲突,声明同时强调,地区冲突不应成为推行改革的障碍。根据这一行动计划,八国集团将与泛中东地区有关国家成立一个“面向未来论坛”。这个由各国部长级官员参加的论坛将定期召开会议,在相互尊重的基础上商讨泛中东地区改革的具体问题。^{1/2}

对美国改造 《泛中东行动计划》的评价

对《泛中东行动计划》来说,它尚未开场就遇到了不少阻力,遭到了不少阿拉伯国家的质疑和抵制。来自美国盟国方面的阻力也不小。欧盟委员会主席普罗迪强调,美国的中东政策,尤其是处理巴以冲突的方式,远没有得到广泛支持。^{3/4}因此,美国的《泛中东行动计划》前景黯淡,其失败命运不可避免。

(一) 该计划是美国对中东“整合”政策的继续和发展。“民主改造中东”是美国政府着眼长远利益的一步棋,九一一事件后,美国提出了对中东的“整合”政策,其核心内容有两点:一是打击恐怖主义,防止大规模杀伤性武器的扩散;二是运用美式民主与自由价值观来改造中东国家。美国在阿富汗和伊拉克两战相继得手,加速了美国推行其中东战略的步骤。以伊拉克战争

¹ “G8 Plan of Support for Reform”, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/reform.html>, June 9, 2004.

^④ Ibid.

^④ Ibid.

^{1/4} “Chair’s Summary”, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/summary.html>, June 10, 2004.

^{1/2} “G8 Plan of Support for Reform”, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2004seaisland/reform.html>, June 9, 2004.

^{3/4} 唐勇:《八国峰会计划虽多难题不少》,载《人民日报》,2004年6月12日。

为突破口,进而实现中东地区的政权性质和国家体制脱胎换骨的改变,已成为美国重新打造中东地区的战略蓝图。《泛中东行动计划》是美国在武力推翻阿富汗塔利班政权和伊拉克萨达姆政权后,为进一步推动中东国家民主化而推出的野心勃勃的举动,旨在加速中东地区的民主进程,并以此来消除伊斯兰原教旨主义和恐怖主义滋生的土壤。此前,美国政要已多次放话,“要让民主之风吹遍中东的每个角落”;《华盛顿邮报》称,这标志着美国与中东国家打交道的方式发生了“彻底的改变”。

(二) 该计划游离于中东的现实。《泛中东行动计划》勾勒出一幅关于中东的美好远景,旁观者乍一看,似乎不能贸然说该计划不好。但是仔细分析,就会感到《泛中东行动计划》游离于中东的现实。

1. 中东国家的意识形态同西方国家相去甚远,“改天换地”谈何容易。自布什 2004 年 2 月初首次正式提出《泛中东行动计划》的草案以来,阿拉伯国家一直对此持抵制态度。中东两个重量级国家埃及和沙特一致表示,西方民主模式并非适合中东地区。况且这一地区大多是王室政权或者是强人政治,这在一定程度上保持了该地区的稳定,一旦推行西方式的自由选举,就会动摇现政权的统治。埃及总统穆巴拉克怒气冲冲地说,“没人幻想按一下电钮自由就会来临,那样的话,这个国家就会大乱。如果毫无控制地打开大门,就会导致无政府状态。”¹

2. 困扰中东的核心问题——巴以冲突难以化解。中东地区局势不稳定,特别是巴以冲突不断以及伊拉克安全形势恶化,这些问题不解决,特别是作为中东地区冲突最主要根源的巴以问题不解决,改革很难向纵深推进。八国首脑声明中只是提到了解决巴以问题对于改革的重要性,但并未将之作为改革的前提。

虽然欧洲国家同意美国的《泛中东行动计划》,但英、法、德等国实际上并不积极,它们普遍担心出现“美国订餐,盟友买单”的局面。八国集团的其他国家也是各有各的打算,一方面,欧洲盟友看到了改造中东的难度,另一方面它们在伊拉克以及巴以冲突问题上同美国存在严重分歧。^④意大利总理贝卢斯科尼也说,巴以冲

突是影响整个中东地区的一个问题,此问题正在给这个地区带来日益增加的愤恨。^④法国总统希拉克表示,法国一向支持中东地区“政治和经济的现代化”,但这种改革不能由外部来强加,必须通过对话与合作来进行。

3. 伊拉克局势仍是美国推行《泛中东行动计划》的障碍。美国虽然取得了伊拉克战争的胜利,却无法顺利收拾伊拉克战后的乱局。布什着力打造伊拉克,试图让它成为中东的“样板”,以点带面地在该地区产生辐射效应,可惜,眼下伊拉克的局势并不太平。

(三) 美国对泛中东的改造计划遭到中东国家强烈抵制。中东各国普遍认为,美国所谓改革计划的核心是在中东地区推行美国式的民主,改革计划不符合阿拉伯地区和民族的特点,无法帮助中东各国完成社会进步的要求。虽然在《泛中东行动计划》中强调改革将尊重每个国家的意志,改革不应当也不能由外部力量强加,但明眼人一看就知道是自欺欺人。该计划明显带有外部强加的性质,因此接受这一计划,政府将很难向民众作交代。更重要的是,改革对许多当政者而言,则可能意味着丧失权力,国家和社会可能出现混乱与不稳定。阿拉伯国家联盟秘书长穆萨指出,阿拉伯国家承认在宗教和文化上与世界其他各国存在差异,但不认为这是造成阿拉伯人落后的原因,阿拉伯国家从未拒绝过改革,但决不接受任何外界强加的方案。^{1/4}埃及外长马希尔曾指出,阿拉伯世界确实存在着极端和恐怖主义等现象,造成这一切的根源在于美国对以色列的袒护以及对阿拉伯土地的占领;美国的染指造成巴勒斯坦人民饱受压迫、伊拉克人失去主权的现状,中东地区得不到安宁,阿拉伯国家改革根本无法进行。^{1/2}马希尔的讲话代表了众多阿拉伯国家的立场。在阿拉伯民间,反对之声更加激烈,一些

¹ 参见潘占林:《大中东计划命运多艰 美极力推行遭五大阻力》,载《世界新闻报》,2004 年 6 月 10 日。

^④ Glenn Kessler and Dana Milbank, “Leaders Dispute NATO Role in Iraq”, *The Washington Post*, June 10, 2004.

^④ 参见米奇:《布什提议培训 10 万中东女教师 灌输美国民主思想》,新华网 2004 年 6 月 9 日。

^{1/4} 参见蒋少清、赵悦:《综述:阿拉伯国家要改革 不要外部强加》,新华网安曼 2004 年 5 月 18 日讯。

^{1/2} 同上。

学者认为这是美国干涉阿拉伯国家的内部事务，是“赤裸裸的侵略”；即便是一些有西化思想倾向的阿拉伯学者也表示，这个计划对阿拉伯世界是“一个提醒”，但在如今的形势下，计划本身没有实际操作的可能。

（四）中东国家面临必须进行改革的紧迫局势。在美国反恐和“民主改造”的高压下，阿拉伯世界正处于大动荡、大改组、大变革的前夕。阿拉伯国家政权受到内外双重冲击，其领导人面临空前的巨大压力。在外部，阿拉伯国家面临美国胁迫反恐、实施民主化改革的强大压力；在内部，阿拉伯民众的反美情绪高涨，使统治者不敢与美国靠得太近。在一波又一波反对美国计划的声讨背后，阿拉伯国家的当权者，无论是激进的还是温和的，为了维护自己的执政根基，不约而同地采取左右逢源的新策略。许多阿拉伯国家人士认为，实行政治和社会改革是大势所趋，只有这样才能使阿拉伯民族赶上世界发展的大潮。

很多阿拉伯国家开始悄悄地走上了民主化之路。比如，沙特政府宣布，同意在沙特建立第一个合法的人权组织。众所周知，在政教合一的沙特，伊斯兰教法为国家的法律准则，政府一直禁止人权组织的活动，因而长期受到国际人权组织的批评和强大压力。沙特政府的决定被视为沙特开始民主化进程的一个迹象。埃及也积极进行民主改革，近年来，埃及政府先是任命了埃及历史上首位女省长，随后宣布废除1981年颁布的《紧急状态法》中有关“可以未经起诉长期拘留犯人和在军事法庭中审判非军人”的条款。

中东正处于变化之中，在美国极力推进《泛中东行动计划》的过程中，中东向何处去，值得拭目以待。

（五）美国与阿拉伯结怨不是文明的冲突，而是文明的偏见。阿拉伯与美国何以结仇，用一句“文明的冲突”并不足以解释。诚然，两种文明有不可调和之处，然而问题的关键，恐怕并非“文明的冲突”，而在于美国对不同文明的偏见。颇受布什器重的中东政策顾问（美国普林斯顿大学教授）伯纳德·刘易斯认为穆斯林是“好战”的，面对中东恐怖主义的威胁只能采取强硬的武力手段，在阿拉伯国家普及民主势在必行。他居然连阿拉伯人的慢节奏都看不顺眼，更把伊

斯兰教与西方价值观完全对立起来，为布什的“倒萨”战争和随后的改造中东计划摇旗呐喊。¹

人类文明仿佛是一个五彩斑斓的万花筒，应该允许各种颜色的存在。阿拉伯国家有它独特的生活节奏、价值体系和风俗习惯，虽然迥异于西方，但一代代延续至今，得到了世界大多数其他民族的认可。历史已经证明，阿拉伯国家的存在是与阿拉伯人独特的生存环境和审美趣味相吻合的。不论是民主塑造伊拉克，还是民主改造中东，美国似乎都忽视了一个基本事实：那就是不同文明之间有着并不完全相同的价值观，更有着大不相同的历史文化传统，它们各有长短，各有其存在和发展的根据。如果硬是将西方的价值观和政治制度移植到伊拉克或整个中东，都可能要遇到水土不服问题。即便能在那里勉强存活下来，最终可能会落得“桔生淮南则为桔，桔生淮北则为枳”的结果。美国草未必不好，只是种到阿拉伯这块土地上，难免会水土不服。如果强行要求阿拉伯人加快生活节奏，扭转价值观，更改风俗习惯，其结果必将遭到阿拉伯人的反感甚至唾弃。

综上所述，需要指出的是，布什政府的《泛中东行动计划》虽然美其名曰“给中东更大民主、繁荣和自由”，但在中东做文章的真正动机，还是利益的驱动。重要的地缘战略地位和丰富的油气资源，使得中东始终是美国外交战略中的重要一环，白宫只能抓紧而不能放松。对世界一流军事强国而言，武力拿下一个小国易如反掌，但要征服民心很难，问题是，一意孤行地在阿拉伯国家嵌入所谓民主的楔子，客观上势必会开启更多的“潘多拉盒子”。当初，克林顿对中东下的功夫不可谓不大，结果扫兴而归。如今，在伊拉克这个泥潭中尚且不能自拔的布什，竟然打算在中东遍种“美国民主之草”，不难看出，其结局仍将以失败告终。

（责任编辑：邢永平 责任校对：吴传华）

¹ 黄培昭：《阿拉伯土种不出美国草》，载《环球时报》，2004年3月3日。