

# 奥巴马政府的战略变革 与中东局势发展\*

杨鸿玺

**内容提要** 奥巴马上台以来，力图从整体上缓和与伊斯兰世界的关系，弥合与伊斯兰世界的分歧，借助埃及、约旦、沙特阿拉伯、土耳其等中东盟友的策应和支持，带动中东和谈取得实质性进展，谋求与伊朗关系的可控发展或战略缓和，稳健完成从伊拉克撤军，并加强在阿富汗的“反恐”行动，最终完成对布什政府时期中东战略的修正与变革，进一步维护美国的战略利益。奥巴马可能在一些方面取得成果、甚至突破，但在阿富汗“反恐”，以及中东和谈问题上会面临强大阻力。

**关键词** 奥巴马 战略变革 伊斯兰世界 中东和谈 伊朗 伊拉克 阿富汗  
**作者简介** 杨鸿玺，中国当代世界研究中心研究员、牛津大学伊斯兰研究中心客座研究员（北京 100038）。

## 交好伊斯兰世界 引领中东政策变革

从 2008 年总统竞选开始，奥巴马对中东和伊斯兰世界的政策就有一脉相承的特征，并逐步加以实施。奥巴马新政府要调整其前任政府在处理与伊斯兰世界关系方面的偏差和错误，弥合与伊斯兰世界的分歧和裂痕。奥巴马入主白宫后首次正式接受采访时表示，将在其任期内致力于修复美国同伊斯兰世界的关系，并称美国不与伊斯兰世界为敌，他说，“我们有时也犯错误，我们并不完美”<sup>1</sup>，美国希望在“共同利益和相互尊重”的基础上与穆斯林世界展开对话。就任美国总统之后几个月，奥巴马两次访问中东，表现出对其前任的中东政策进行战略修正的态势。

1. 希拉里国务卿的前站之旅。在奥巴马访问中东之前，美国国务卿希拉里于 2009 年 2 月 18~19 日访问印度尼西亚。印尼是全世界最大的穆斯林国家，奥巴马童年时曾与母亲及继父在此生活过，希拉里作为美国新政府的外交事务主管，选择印尼作为亚洲之行的第二站，旨在表明美国新政府希望重塑和树立美国在伊斯兰世界的形象。鉴于印尼有望成为美国与伊斯兰世界交流的重要桥梁，同时它还是国际反恐的前沿国家，因此，美国政府的反恐政策需要印尼等伊斯兰国家的协助与支持。希拉里在访问中称美国正在开展“巧实力”外交，希望与印尼建立广泛的合作伙伴关系。印尼总统苏西洛在会见希拉里后表示，他希望增进不同宗教间的和谐对话，加强西方国家与伊斯兰世界的沟通。<sup>④</sup>

2. 奥巴马首赴中东释放善意信号。2009 年 4 月，奥巴马结束参加北约和欧盟峰会后访问土耳

\*本文系作者参与的教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目——“中东伊斯兰地区与国际关系体系转型研究”的阶段性成果。

<sup>1</sup> 赵毅：《希拉里首访亚洲意味着什么》，载新华网华盛顿 2009 年 2 月 13 日讯。

<sup>④</sup> 参见新华网雅加达 2009 年 2 月 19 日讯。

其，并突然访问伊拉克。土耳其是奥巴马上任后出访的第一个中东国家和伊斯兰国家，对于奥巴马来说，这显然有一些特别的意义和考虑。由于土耳其是美国在中东的坚定盟友之一，美国长期以来视土耳其为连接西方与伊斯兰世界的桥梁，赞扬土耳其在世俗化、现代化和伊斯兰教信仰之间保持平衡，并表示要支持土耳其加入欧盟。奥巴马旨在通过土耳其进一步向中东国家、且向整个伊斯兰世界释放善意，缓和八年来美国与伊斯兰世界的紧张关系，在中东乃至国际社会修补美国形象、恢复影响。奥巴马在访问时的演讲中肯定了伊斯兰信仰为世界和平作出的重大贡献，希望在互惠互利和相互尊重的基础上与伊斯兰国家建立伙伴关系。他强调，美国绝不会也永远不会和伊斯兰国家发生战争，对仔细倾听伊斯兰世界的声音深怀敬意，寻求与之消除误会、共同进步。<sup>1</sup> 奥巴马突然访问伊拉克则更多是关心伊拉克局势与美军前途。

3. 奥巴马二赴中东，继续推动中东有关各方和解。 2009年6月上旬，奥巴马就任总统后第二次赴中东访问沙特阿拉伯和埃及，它们也都是美国在中东的盟友和战略支柱国家。奥巴马与沙特国王阿卜杜拉就巴以局势、伊朗核问题、国际金融危机等问题举行会谈，<sup>④</sup> 表示美国和沙特有长期牢固的战略关系，强调访问沙特这一伊斯兰教发源地十分重要。他在埃及开罗大学发表演讲时明确提出伊斯兰教是促进和平的力量，美国希望与伊斯兰世界结束多年的猜忌，<sup>⑤</sup> 两者并不排斥，无需相互竞争，要彼此尊重、寻求共识、和平共处，开始新关系和新里程；美国与伊斯兰世界在打击伊斯兰极端主义方面具有共同利益，可以相互支持。奥巴马的上述一系列表态与时任布什政府一度提出的“打击伊斯兰法西斯主义”有很大反差。尤需提及的是，奥巴马在演讲中分别引用了中东三大宗教的经典名言，以推动宗教和谐共处，《古兰经》中说，“众人啊！我确已从一男一女创造你们，我使你们成为许多民族和宗族，以便你们互相认识。”《犹太法典》认为：“所有教律都是为了促进和平。”《圣经》中提到：“使人和睦的人有福了，因为他们必称为神的儿子。”<sup>⑥</sup> 在推动民主方面，奥巴马以新基调否定了布什政府时期的“大中东民主计划”，指出“任何国家都不能也不应该把政治制度施加到另一个国家之上”<sup>⑦</sup>。

奥巴马的中东政策调整正在带来新信号。奥巴马政府努力寻求与伊朗关系的实质性改善。继美国政府允许驻外大使馆邀请伊朗外交官参加美国国庆纪念活动之后，奥巴马在埃及再次表示美国愿与伊朗在相互尊重的基础上解决问题，美国支持防止核武器扩散的立场，但尊重伊朗在遵守核不扩散条约基础上所拥有的和平利用核能的权利。关于对伊拉克和阿富汗政策，奥巴马表示，美国无意在两国设立永久军事基地，<sup>⑧</sup> 完成反恐行动后美国将撤出阿富汗，并表示仅仅靠军事力量无法解决阿富汗问题，这一表态体现出奥巴马的悟性。在巴以关系问题上，目前，以色列右翼总理内塔尼亚胡的强硬立场是一贯和众人皆知的，但美国奥巴马政府明确向以色列政府施压，奥巴马的言行和立场比布什政府时期有一定的进步。

奥巴马提出可谓全新的对伊斯兰、对中东政策具有多重考虑。时任布什政府使美国在中东遇到了重挫，加之遭遇金融危机，美国的国际影响力、战略运筹能力受到削弱和掣肘；美国国内各界从2008年大选至今不断反思，推动美国对伊斯兰和对中东政策的整体转变；美国民主党新政府更侧重于多边主义和“巧实力”战略，反对单边主义，并主张慎用武力，美国众议院议长佩洛西高度评价奥巴马在中东的讲话；奥巴马在非洲、印尼、美国等地的成长经历和思想背景有利于他形成多元的价值观与执政理念，并对他的外交政策产生重大影响。

<sup>1</sup> 参见新华网安卡拉 2009年4月6日讯。

<sup>④</sup> 参见新华网利雅得 2009年6月3日讯。

<sup>⑤</sup> See Full text of Barack Obama's speech in Cairo <http://obama.wsj.com/article/04HP4K2zBdT1>

<sup>⑥</sup> Ibid.

<sup>⑦</sup> Ibid.

<sup>⑧</sup> See Ibid.

受到美国国内右翼保守势力、院外犹太人集团、军工，以及石油利益集团等因素的牵制，奥巴马政府的政策调整不会一帆风顺也在预料之中。比如，众议院少数党领袖博纳指出，奥巴马不该将中东和平进程缺乏进展的责任同等归咎于以色列与巴勒斯坦方面，哈马斯是伊朗和叙利亚支持的恐怖组织。<sup>1</sup> 前副总统切尼更是指责奥巴马削弱了美国在中东的“反恐能力”，是对“基地”组织的姑息养奸，甚至会造成九一一事件重演。<sup>④</sup> 曾参加 2008 年总统大选的共和党候选人罗姆尼认为，奥巴马太多的道歉性表态有损美国的国家形象和软实力，他甚至“哀求”奥巴马不要再道歉了。连民主党的前国务卿奥尔布赖特也认为，奥巴马在对穆斯林释放善意的同时也要让美国人明白：他不会“出卖”美国。<sup>④</sup>

## 重启中东和谈需要艰难磨合

时任布什政府曾于 2003 年大张旗鼓地提出中东和平“路线图”计划，并寻求推进，且于 2007 年底在美国撮合中东和会，以求在推动中东和谈问题方面有个交代，但最终均无果而终。不能说布什政府没有在推动解决中东和谈上下功夫，但力度显然不够，且布什政府对中东政策着眼点也不在这里，整个中东和平进程在布什政府时期不是进步，而是出现严重僵持和倒退。

奥巴马知晓推动中东和谈、尤其是巴以和谈是解决中东诸多问题的关键，将推动巴以实现和平作为改善与伊斯兰国家、特别是阿拉伯国家关系的突破点。于是，他任命曾经在布什政府第一任期内斡旋巴以和谈、并于 2001 年 4 月提出《米切尔报告》的乔治·米切尔为中东问题特使，并派他于 2009 年 1 月、4 月和 7 月 3 次出使中东，斡旋重启和谈。美国国务卿希拉里于同年 3 月初也赴中东进行斡旋，奥巴马两度出访中东也或多或少与该问题有关，他还邀请巴以首脑、埃及总统和约旦国王等中东和谈有关方面的领导人访问美国。2009 年 7 月底，美国高官集体出动、分三路到中东，斡旋中东和谈等问题。美国中东问题特使米切尔于 7 月 26 日抵达叙利亚，并访问以色列、巴勒斯坦、埃及和巴林。美国国防部长盖茨于同年 7 月 27 日开始访问以色列，与以总理内塔尼亚胡和国防部长巴拉克等政要举行会晤。美国总统国家安全事务助理琼斯和美国国家安全委员会伊朗问题专家罗斯等也访问了以色列。

奥巴马政府在中东和谈方面的主要设计是推广“两国方案”。米切尔于 2009 年 4 月 16 日在以色列强调，奥巴马决心把实现中东全面和平置于绝对优先地位，美国致力于落实解决巴以问题的“两国方案”，该方案是目前解决巴以问题“最好和唯一的”办法。<sup>¼</sup> 美国明确支持巴勒斯坦建国。奥巴马、希拉里以及米切尔多次表示，美国政府将积极推动建立一个巴勒斯坦国，旨在实现巴以和平的“两国方案”是“不可避免”的。美国期待巴、以就奥巴马提出的《中东全面和平计划》进行讨论，并加以推动，希望以色列接受“两国方案”，立即停止约旦河西岸地区有关犹太人定居点的所有建设活动。<sup>½</sup> 尽管奥巴马政府的提议尚显笼统，并不新鲜，也不完全成熟，克林顿执政时期早有多次更精确的规划和设计，布什在美国安纳波利斯撮合召开的中东和会也作出了一些设计。但奥巴马政府高官马不停蹄访问中东、高度重视斡旋解决中东问题，本身就表明了不同寻常的意义。

与时任布什政府 2001 年上台后到九一一事件之前在巴以问题上的严重冷漠和超脱相比，奥巴马政府则积极得多，这一点获得了阿拉伯世界乃至巴勒斯坦激进派别哈马斯，以及国际社会的肯定，增大了人们对美国新政府推动中东和谈的期待。巴勒斯坦首席谈判代表埃雷卡特于 2009 年 4 月 16 日表

<sup>1</sup> 参见中广网北京 2009 年 6 月 5 日讯。

<sup>④</sup> 参见张敬伟：《奥巴马向伊斯兰世界示善意 恐里外不讨好》，载 [美国]《侨报》2009 年 6 月 9 日。

<sup>④</sup> 参见同上文。

<sup>¼</sup> 参见新华网北京 2009 年 4 月 19 日讯。

<sup>½</sup> 参见新华网华盛顿 2009 年 5 月 19 日讯。

示,巴以重启和谈的前提是以色列认同并致力于实现“两国方案”<sup>1</sup>。约旦国王阿卜杜拉于同年4月11日敦促阿拉伯国家协调统一立场,在“两国方案”基础上尽快重启与以色列新政府的和谈。联合国表示“两国方案”是唯一出路。在包括美国在内的外界压力下,以色列的态度有所软化,但以色列政府有条件地接受该方案更多是权宜之计,以色列强调不接受国际社会强加的任何和平协议,同意美国坚持的“两国方案”用于解决以巴争端,但强调巴勒斯坦国只能包括约旦河西岸80%的土地。<sup>④</sup>内塔尼亚胡拒绝了美国提出的以色列应停止在东耶路撒冷兴建新犹太人住宅区的要求,并表示不会拆除在约旦河西岸的隔离墙。

尽管奥巴马政府不能无视犹太人院外集团的利益和压力,但与时任布什政府明显偏袒以色列的立场相比,奥巴马政府还是对以色列的立场有了明显调整。从奥巴马本人到中东问题特使米切尔,继而到国务卿希拉里,以及国防部长盖茨,在访问中东期间,都表示愿意倾听有关各方的观点,改变了前任布什政府支持以色列强硬立场的态度,并对以色列拒绝停止修建一些重要定居点、模糊处理“两国方案”的做法提出批评,施加现实压力和影响。针对以色列提出“两国方案”无出路的言论,奥巴马强调,“两国方案”将是解决巴以问题的唯一出路,他几次提醒内塔尼亚胡接受巴勒斯坦建国目标,告诫以色列和巴勒斯坦人不要无限期对立。希拉里国务卿于2009年3月访问以色列期间,对以色列建设非法定居点等举动进行了措辞较为激烈的评论,并向当时有望担任以色列新总理的右翼强硬人物内塔尼亚胡暗示,即使巴以还没有达成最终协议,美国也支持巴勒斯坦尽快建立自己的国家。

奥巴马政府认识到哈马斯在中东和谈中的重要作用和角色,并打算认真考虑对哈马斯的政策。奥巴马政府不像以往政府那样支持以色列对哈马斯采取简单粗暴的排斥、甚至“定点清除”的残酷镇压政策,而是试图缓和与哈马斯的关系。希拉里在2009年3月暗示,只要哈马斯承认以色列,美国就可以承认并支持包括哈马斯在内的巴勒斯坦联合政府,美国支持法塔赫尽快组成包括哈马斯在内的联合政府。<sup>④</sup>瑞士强调支持与哈马斯进行对话。2009年7月17日,瑞士政府会晤到访的哈马斯高级代表团时表示,必须与包括哈马斯在内的中东有关各方进行对话,只有这样才能解决中东问题。哈马斯领导人也感到美国等西方社会的微妙善意与变化,也顺水推舟,开始调整斗争策略、注意自身形象,缓和与美国的关系。法塔赫和哈马斯代表于2009年7月18日在开罗启动新一轮内部和解对话的预备性磋商,正式对话拟于8月25日举行,以商讨结束两派在约旦河西岸和加沙地带的分立状态。同年7月22日,哈马斯高级领导人哈尼亚在加沙地带表示,如果能实现巴勒斯坦内部和解,哈马斯愿意放弃其在政府和立法委中的席位。<sup>1/4</sup>7月24日,哈马斯决定暂停发射火箭弹,把主要精力转向通过发展文化创意与国际公关,寻求国内外舆论支持。当天,哈马斯赞助大型集体婚礼,382对巴勒斯坦新人在叙利亚首都大马士革的雅尔穆克难民营举行集体婚礼。

美国特别强调缓和与叙利亚的关系,强调应恢复叙以和谈。布什政府时期,美叙关系非常紧张。就在奥巴马就职后短短一个多月,美国就派遣4个议会代表团、1个特使团访问叙利亚。2009年6月24日,在召回驻叙利亚大使4年后,美国决定重新派遣驻叙大使。<sup>1/2</sup>美国中东问题特使米切尔强调应恢复叙以和谈。他于2009年4月访问叙利亚时提出解决叙以争端的具体方案,即把以叙之间最敏感的戈兰高地问题分为两个阶段解决,首先成立以叙联合管理机构,双方合作发展该地区经济和旅游事业,把戈兰高地1/3地区建设成为一个自然保护区或和平公园。然后再转入第二阶段——以叙之间实现全面持久和平,将戈兰高地主权归还叙利亚。<sup>3/4</sup>叙利亚随即对美国的善意予以回应,采取措施限制

<sup>1</sup> 新华网拉姆安拉2009年4月16日讯。

<sup>④</sup> 人民网2009年7月19日讯。

<sup>④</sup> 参见杨俊:《希拉里访中东 为“接触政策”预热》载《人民日报》,2009年3月11日。

<sup>1/4</sup> 参见新华网拉姆安拉2009年7月22日讯。

<sup>1/2</sup> 参见新华网华盛顿2009年6月24日讯。

<sup>3/4</sup> 参见安国章:《美国提出解决叙以争端的具体方案》,载人民网2009年7月15日讯。

哈马斯领导人在叙利亚的活动。2009年7月26日，三访中东的米切尔与叙利亚总统巴沙尔会谈时表示，美国当前的目标是恢复叙以和谈，并讨论中东和平前景、改善叙美关系，强调叙利亚在实现中东安全与稳定方面发挥重要作用。以上情况也说明在中东和谈问题上，美国新政府开始改变对巴以、叙以、黎以和谈轨道上阿拉伯国家的分化政策，意图协同推进三大轨道的谈判。

需要指出，在推进中东和谈问题上奥巴马政府仍在投石问路，所提方案并不明确，也缺乏决心，这是因为仍受到一些内外因素牵制。美国国内的保守势力，尤其是与以色列有关的各股政治力量，已按捺不住对奥巴马的不满，奥巴马能在美国的“传统”中东路线上偏离多远仍待观察。<sup>1</sup> 以色列政坛纷争不断、联合政府一向不稳，右翼与极右翼势力在和谈问题上一向立场强硬、锱铢必较，即便是左翼的工党、中间偏左的前进党在巴以谈判的关键问题上也不轻易退让。客观而论，巴勒斯坦难民回归、边界划分、定居点建设、耶路撒冷地位等诸多问题颇为复杂，双方立场差距太大。叙以和谈相对简单一些，但目前双方果断解决戈兰高地问题氛围欠缺、时机未到。主观上，以色列与中东和谈的直接当事方对立乃至仇视情绪根深蒂固，沙特、埃及等中东大国所持立场与巴勒斯坦也有差异，沙特和约旦外交大臣于2009年8月初访问美国时相继拒绝了美国关于阿拉伯国家改善与以色列关系、以重启中东和谈的提议，强调以色列必须先从阿拉伯被占领土上撤出，阿拉伯国家才有可能与以色列谈关系正常化问题。美国在中东和谈问题上还面临俄罗斯的一定牵制。

## 美国、伊朗等待对方作出实质性让步

美国与伊朗的关系在布什政府任期内经历了多次刀光剑影和惊心动魄，为世界所瞩目。美国当初在发动阿富汗战争时，伊朗实际是提供支持的，因为伊朗与美国的盟友——阿富汗北方联盟关系密切。2003年，美国推翻伊拉克萨达姆政权，伊朗心中也默认支持。但时任布什政府将伊朗伸出的“橄榄枝”一直拒之门外，伊朗被迫与布什政府顶牛。即便在布什政府执政后期，伊朗几度发出缓和信号，但布什政府难以进行战略性调整。伊朗后来把希望寄托在奥巴马身上，希望奥巴马政府作出战略性调整。奥巴马赢得大选胜利后，伊朗总统内贾德及时去信表示祝贺，言辞中表露出期待美国新政府采取缓和政策的强烈愿望，当时奥巴马予以谨慎回应。伊朗长期以来跟美国要的条件很简单和直接：承认伊朗现政权，美伊实现关系正常化乃至建交。核问题更多是伊朗争取这一目标的手段。国际有关机构对伊朗的动机看得比较明晰，国际原子能机构官员质疑伊朗将在半年内拥有核武器的报道，认为可能性很小。<sup>④</sup> 2009年7月21日，伊朗驻国际原子能机构大使苏里塔尼耶强调，该机构在伊朗的正常核查正在继续，没有遇到任何阻碍。

奥巴马以及希拉里在竞选期间就表达了改善美国与伊朗关系的观点，与时任布什政府的对立政策明显不同。奥巴马出任总统、希拉里就任国务卿之后，尽管依然要求伊朗放弃谋求核武器，但对改善与伊朗关系一再做出姿态。伊朗坚持要美国拿出改善关系的实际行动，同时也做了适度回应。2009年2月7日，出席慕尼黑安全会议的伊朗议长拉里贾尼表示，伊朗愿与其他国家合作，为实现地区和平和安全开启新窗口。伊朗总统内贾德表示期待美国新政府真正有所改变。美国副总统拜登则表示，美国愿与伊朗进行直接对话。希拉里于同年3月5日邀请伊朗参加有关阿富汗问题的会议，伊朗随即表示予以考虑。3月20日，奥巴马在伊朗新年即将到来之际对伊朗全国发表电视讲话，表示愿意解决美伊分歧，并寻求与伊朗建立“建设性”关系。伊朗总统则要求确保被判处8年监禁的伊朗裔美国记者萨贝里的合法辩护权，该记者最终以缓刑获释，并回到美国。美国还力图约束以色列不要破坏美国对伊朗政策大局，多次警告以色列不要试图袭击伊朗，以至于佩雷斯总统4月会见到访的美国中

<sup>1</sup> 参见陈永杰：《奥巴马的“中东新政”》，[http://www.xilu.com/2009/0615/news\\_1383\\_258206.htm](http://www.xilu.com/2009/0615/news_1383_258206.htm)。

<sup>④</sup> 参见新华网维也纳2009年7月15日讯。

东问题特使米切尔时表示,以色列无意对伊朗动武。5月,奥巴马向内塔尼亚胡发出信号,要求不要军事打击伊朗而让美国感到惊讶。美国还试图要求以色列引导伊朗放弃核计划,奥巴马政府正试图促使以色列签署《不扩散核武器条约》,带动伊朗政府放弃核计划。<sup>1</sup>

2009年伊朗大选后,美国继续推进对伊朗的外交努力,并希望取得进展。沸沸扬扬的伊朗总统大选结果6月揭晓后,当选总统内贾德一度遭遇巨大怀疑,引发国内局势动荡。但伊朗最高领导层最终稳定了大局,内贾德于8月5日宣誓就职连任。尽管以美国为首的西方国家,以及在海外的伊朗人倾向于改革派人物穆萨维上台,但奥巴马政府极力避免给伊朗留下干预其内政的印象,一再表示美国无意干预伊朗局势发展。美国曾邀请伊朗官员出席2009年7月4日举行的独立日庆祝活动。奥巴马访问埃及时指出,伊朗应享有和平利用核能的权利。7月,被驻伊拉克美军扣押两年多后获释的5名伊朗外交官回国。在奥巴马政府多次表明心迹的情况下,一个强硬的伊朗政府如果选择适当时机决心改善伊美关系,应当是更有能力且是可以期待的。最高领袖哈梅内伊对美国政策很理性,既强调维护伊朗国家利益、捍卫国家尊严,同时也支持与美国实质性改善关系,期待美国政府真正拿出实质性举措。在这方面,内贾德与哈梅内伊互相呼应、配合得很好。当然,我们也不能过高估计本次选举的影响,毕竟内贾德政府将保持政策连续性,伊朗的内政外交决策权也不在于内贾德。

更为关键的是,美国在美伊关系改善方面掌握主动。虽然美伊双方多次发出缓和信号,然而双方间的不信任根深蒂固,双方仍然继续软硬兼施、恩威并用,试探双方缓和关系的诚意和可能性。伊朗一直认为,奥巴马政府目前没有做出推动伊美关系改善的实质性举动。一旦美国政府采取实质性举措,改善双边关系,中东局势、美国在中东的处境都将发生转折性变革。预计美伊互动进入一定阶段后,美伊关系的缓和步伐可能会加快,在奥巴马政府任内头两年,美伊实现关系正常化甚至建交是可能的。奥巴马政府很清楚对伊朗政策是解决美国在中东困局的重要钥匙,也是缓解伊拉克局势、阿富汗局势的重要因素,并关系到叙利亚、黎巴嫩局势,以及巴以关系。尽管美国国内政治反对派和保守势力反对奥巴马政府对伊朗采取缓和政策,但已经无法阻止这一进程。

## 美国和伊拉克政府的双重无奈

奥巴马上任后基本履行了他的竞选诺言,推动从伊拉克撤军计划。2009年2月27日,奥巴马宣布美国将在2010年8月31日前从伊拉克撤出大部分军队,结束在伊拉克的作战任务,其余部队也将在2011年底前全部撤出伊拉克,把军事战略重点从伊拉克移到阿富汗,以及巴基斯坦部分地区。2009年4月上旬,奥巴马突然访问伊拉克,再次强调美国严格履行已达成的安全协议,在2011年12月31日前从伊拉克全部撤军,并强调让伊拉克人民自己负起安全责任、保卫国家。2009年7月22日,奥巴马在白宫会见伊拉克总理马利基时进一步表示,美国信守撤军承诺,不谋求在伊拉克设立军事基地。当然,奥巴马也看到从伊拉克撤军的确需要时间,也需要慎重考虑撤军后伊拉克的安全局势。他支持伊拉克民族和解,实际也是为未来撤军后的安全局势作铺垫。

美国政府面对国内外诸多问题与困局,被迫按计划从伊拉克撤军实属无奈之举。时任布什政府以“反恐”名义占领伊拉克已成为明显的“鸡肋”,它给美国带来沉重的财政、军事、社会和国际压力,美国爆发金融危机与在伊拉克战争前后支付的巨额军费有相当的关联。伊拉克已经成为美国的“烫手山芋”,完全撤出不甘心,而不撤出将更加被动。美国国内舆论对从伊拉克撤军也充满矛盾,认为多年的占领和付出所获无几,损失甚大,最终伤痕累累地离开。因此,美国国内许多部门和人士仍然鼓噪对伊拉克政府“既不能太热也不能太冷”<sup>④</sup>,还要继续插手。事实上,美国也在尽量弥补损失,

<sup>1</sup> 参见[美国]《华盛顿时报》,2009年5月6日,转引自新华网华盛顿2009年5月6日讯。

<sup>④</sup> 《人民日报》2009年7月24日。

据悉，为保持撤军后对伊拉克的影响，美国政府正加紧训练伊拉克中学生和大学生中的精英，以培养出亲美的伊拉克年轻一代。<sup>1</sup>但明眼人都明白，这些干预所起的作用微不足道，顶多是美国国内一些人士的心理安慰而已。而以佩洛西为代表的反战派仍责备奥巴马撤军不够快，认为这不符合反战派的道德立场。<sup>④</sup>

伊拉克的安全形势依然很不乐观。教派斗争不止，基地组织仍在浑水摸鱼，恶性爆炸事件仍不断造成巨大人员伤亡，死者多数是伊拉克本国民众。如伊拉克北部城市基尔库克在2009年6月20日发生汽车炸弹爆炸袭击，造成70人死亡，180人受伤。首都巴格达在2009年6月22日遭到多次炸弹袭击，致使上百人伤亡。6月24日，巴格达再遭炸弹袭击，造成60多人死亡，近200人受伤。7月21日，至少有18人在各种爆炸中死亡，2010年1月的伊拉克大选将持续受到安全局势影响。伊拉克经济形势也很严峻，尽管一些在国外的伊拉克人陆续回国，但39%的人回国后流离失所，64%的人回国后便失业，伊拉克国内流浪人口达280万，另有150万人生活在邻国的难民营里。<sup>④</sup>伊拉克有关部门官员指出，安顿回国民众预计至少需要4000亿美元，这无疑是天文数字。2009年7月下旬，伊拉克总理马利基访问美国，美国媒体认为，马利基此次访问意在要求美国提供经济援助、帮助解决与邻国的关系、并协商伊拉克安全问题。而美国此时已极力设法避免卷入伊拉克的动荡局势，自从奥巴马入主白宫以来，除同年4月在伊拉克作短暂停留外，仅与马利基通过一两次电话。美国副总统拜登访问伊拉克时曾警告说，如伊拉克再次陷入混乱和教派之争，美国可能结束对伊拉克所作的承诺。

伊拉克政府一贯强硬要求美军如期撤出伊拉克，但面对束手无策的乱局，伊拉克政府的立场有明显改变，表示仍希望美军帮助维持局势。驻伊美军于2009年6月30日撤出伊拉克所有城镇时，伊拉克国防部发言人曾称，“伊拉克政府一直严格遵守协议规定，美军撤出伊拉克城镇后就不存在美伊两军联合巡逻问题”<sup>1/4</sup>。2009年7月22日，伊拉克总理马利基在美国依然坚持说，伊拉克政府军与美军合作多年后已能承担起维护国家治安的重任。但随后马利基几乎完全改变了这一态度，他非常担心随着美军战斗部队撤出，一些武装势力将发动更多袭击来破坏伊拉克安全与稳定。7月24日，继续访问美国的马利基表示，伊美两国达成的安全协议可以修改，以延长美国在伊拉克的军事存在，<sup>1/2</sup>这表明伊拉克政府已经无法应付国内乱局，导致在美军是否留驻问题上立场前后不一，发生转折性变化。

## 美国东移“反恐”前景难料

奥巴马上台以来，他的国际声誉较好。但在外交上，也许事实将最终证明他的唯一失策可能是，决定加大在阿富汗及与巴基斯坦接壤地区的“反恐”行动。奥巴马认为，时任布什政府在伊拉克的军事行动偏离真正的“反恐”轨道和战场，在阿富汗的军事行动才是真正的“反恐”。对时任布什政府“反恐”政策的修正无疑有其合理性，但在阿富汗“反恐”的艰难已经不断展现，最终的投入能否收到预期回报，美国国内看不明白，国际社会也表示怀疑。奥巴马力图树立外交业绩的热望和英名可能因此而蒙上阴影，目前，从伊拉克的无奈撤军也许是未来在阿富汗军事行动的结果。

美国及其盟国在阿富汗的“反恐”前景严峻。奥巴马在2009年初考虑年内将驻阿富汗美军增至6万人。目前，北约领导的来自48个国家的9万人部队都集中在阿富汗南部和东部。自2009年7月2日起，美军与阿富汗安全部队在赫尔曼德省展开清剿塔利班武装的大规模军事行动，以期在阿富汗大选前收复该省被塔利班武装控制的5个地区。塔利班武装则频频进行路边炸弹和自杀式炸弹袭击，

<sup>1</sup> 参见安国章：《美欲培养亲美伊拉克年轻一代 训练中学大学精英》，载人民网 2009年7月23日讯。

<sup>④</sup> 参见陈永杰：《美国撤军伊拉克的迷思》，载《21世纪经济报道》，2009年3月4日。

<sup>④</sup> 安国章：《伊拉克为发展经济将向地方政府放权》，载人民网 2009年7月19日讯。

<sup>1/4</sup> 中国日报网“环球在线”，2009年5月4日。

<sup>1/2</sup> 参见安国章：《伊拉克总理称可修改安全协议延长美军存在》，载人民网 2009年7月24日讯。

试图破坏定于同年8月举行的阿富汗总统选举。<sup>1</sup>同年7月中旬,半个月內驻阿富汗联军死亡46人,创造了八年来同期死亡人数记录。8月5~6日,连续发生路边炸弹袭击事件造成26人死亡。为鼓舞士气,2009年7月8日,美军参谋长联席会议主席马伦称,随着同塔利班政权的战斗升级,美军死亡人数上升将不可避免,但今后一年至一年半战斗将迎来重大转折。<sup>④</sup>马伦的这一判断能否如愿,人们不抱过高期望。阿富汗新一届总统选举期间治安状况不乐观,政局斗争也比较激烈。此前,奥巴马曾表示要接触塔利班中的温和派,对塔利班实行分化,然后再打击塔利班中的强硬派,以及基地组织。但塔利班拒绝了奥巴马的谈判建议,宣称在外国军队撤出阿富汗领土之前,塔利班不会与任何人谈判,塔利班没有温和派与强硬派之分。同时,美国在阿富汗“反恐”需要巴基斯坦的配合与支持,而巴基斯坦与阿富汗接壤的边境恐怖活动频发,控制局势难度增大。

阿富汗目前局势与奥巴马提倡的缓和政策有些背道而驰。奥巴马在上台前后,多次表示要采取多边主义和柔性外交,首先着力修复与伊斯兰世界的关系。但伴随在阿富汗的“反恐”行动不断深入,局势发展可能不利于缓和美国与伊斯兰世界的关系,损害美国新政府修补关系的努力和效果。美国新政府对阿富汗政策的主色调本该是和解,而不该是增兵与战争。在外界看来,以适当的重兵压境进行威慑,同时尽可能地在阿富汗各派之间推进和解政策,应该是解决阿富汗问题的积极之路。对此,阿富汗总统卡尔扎伊所言不无道理。他说,2009年1~5月北约在阿富汗的军事行动致使800多名平民死亡,“如果能连任,我将努力与塔利班武装实现和解”<sup>④</sup>。毕竟,阿富汗内部各种势力的和解,美国与阿富汗各派别的和解,与奥巴马政府寻求与整个伊斯兰世界缓和关系紧密相关。否则,一方面寻求与伊斯兰世界和解,同时又在阿富汗大打出手,两者不仅相矛盾,也无法取得预期效果,更有可能导致新的失败,得不偿失。好在奥巴马也逐步认识到,单靠军事行动无法完成在阿富汗的“反恐”任务,需要辅以多种手段综合进行、标本兼治。另外,对阿富汗局势的影响是伊朗寻求与美国改善关系的重要筹码,伊朗已经几次就帮助改善阿富汗局势向奥巴马政府发出信号,奥巴马应该考虑这一重要途径。

综上,奥巴马对伊斯兰世界的善意将是有分寸的。他对美国中东政策进行变革性调整虽有战略意义,但美国从在中东一些无法回避的战略利益出发,难以改变美国对中东战略的实质性取向。加之美国与伊斯兰世界积怨很深,重建信任并不容易。伊斯兰国家更多是察言观行,一旦对美国抱有过高期望,而美国最终又无法满足它们的要求,它们则不免产生失落。另外,奥巴马的中东政策正处于紧锣密鼓地探索、调整与磨合之中,并未最终定型,对问题领域的具体规划和设想尚显不足。尽管如此,奥巴马的变革政策已迈出前行的步子,亦即其中东政策刚起步,他还有足够的时间和舞台进行细化、完善和实施,对此,国际社会应审慎乐观、拭目以待。

(责任编辑:徐拓 责任校对:成红)

<sup>1</sup> 参见林晶、张云龙:《驻阿联军展开军事行动 阿富汗清剿塔利班武装》,载新华社喀布尔2009年4月29日讯。

<sup>④</sup> 参见颜亮:《驻阿美军死亡人数何以再攀新高》,载新华网喀布尔2009年7月25日讯。

<sup>④</sup> 安国章:《阿富汗总统称若再次当选将限制北约部队行动》,载人民网2009年7月25日讯。



## **The Strategic Changes of the Obama Administration and Evolution of the Situation in the Middle East**

*Yang Hongxi*

pp. 5– 12

Since Obama's coming into power, he has tried to ease up the relations wholly between the United States and the Arabian world and bridge the gap between the two sides. Under the support of Egypt, Jordan, Saudi Arabia and Turkey, the U.S.'s friends in the Middle East, the Obama administration has been promoting the peace talks in the Middle East making practical progress. The administration has sought controllable development of the relations and strategic relaxation with Iran,

completed military withdrawing from Iraq while strengthening the counter-terrorist actions in Afghanistan and eventually completed revision and reform on the U.S.'s Middle East strategy of the Bush administration and maintained the U.S.'s strategic interest there. It is possible that Obama may achieve and even break through in some aspects, but will be confronted with great resistance in countering terrorism in Afghanistan and on the issues of the Middle East peace talks.

## **An Analysis of the French aid to Africa: Past and Present**

——Also on the Work of China's Aid to Africa with Some Reflections

*Li Anshan*

pp. 13– 21

This paper reviews the history and present characteristics of the relations between France and Africa. The author believes that the France-Africa relations have transformed from that of dependency to partnership. In recent years, France has increased its official development assistance to Africa and expanded areas of cooperation with Africa. France's practices and experiences in setting up aid agencies, legal protection and performance evaluation, multi-dimensional national image promotion and strengthening the multi-cooperation with other

international organizations and the relevant bodies can be borrowed by China. Of course, China's foreign aid has its own characteristics and concepts. In carrying out specifically China's aid to Africa, it is proposed that some special decision-making committee and agency in charge of foreign aid should be established so as to enhance China-Africa cultural exchange, advocate and supervise the implementation of corporate social responsibilities and carefully handle the multilateral relations in aiding Africa.

## **The Decade's Strategic Cooperation between China and Egypt: the Fruit, Features and Prospects**

*Wang Tai & Liu Yong*

pp. 28– 32

China and Egypt formally established their strategic cooperative relationship facing the 21<sup>st</sup> century in 1999. During ten years, the strategic relations between the two countries have been deepening under the promotions of the leaders of both sides, and cooperation in diversified areas have been breaking the records and fast developing. The course and fruits of China-Egypt strategic cooperative relationship show that the important feature of such a relation is the mutual facilitation of political

and trade exchanges. Meanwhile, civil exchanges between the two countries are more and more frequent and have become an important part of the bilateral cooperation. China-Egypt strategic cooperation is presenting a picture of multi-level, all-around and tri-dimensional exchanges of modern civilization. As long as we deal with the issues and contradictions in the development of the relations with the vision of development, a better future of the bilateral relations could be created.