

美国“伊拉克新政策”评析

西北大学中东研究所博士 韩志斌

【内容提要】 “伊拉克新政策”包括军事、政治和经济三方面的内容。军事上，美国将向伊拉克增派大约 2 万人的军队；政治上，布什政府将向伊政府施压，为其设立缓解教派冲突及稳定国家局势方面的“指标”；经济上，美国将投入大约 10 亿美元，加强伊拉克重建。“伊拉克新政策”的出台是美国国内民主和共和两党之间、美国 and 伊拉克政府之间观点博弈，伊拉克教派结构恶化以及伊朗核危机恶性发展的结果。美国“伊拉克新政策”的基本要旨在于控制伊拉克作为中东的战略轴心。

随着伊朗核问题的升温，黎巴嫩真主党游击队与以色列的有限战争，萨达姆被执行绞刑所带来的伊拉克教派仇杀，中东地区国际关系乱局又开始重新洗牌。面对中东乱局，国际社会关注已久的美国“伊拉克新政策”于 2007 年 1 月 11 日最终出炉。由此，一度稍稍沉寂的伊拉克问题再次成为国际政治领域的热点问题。

一、“伊拉克新政策”的出台

“伊拉克新政策”的出台是美国国内民主和共和两党之间、美国 and 伊拉克政府之间观点博弈，伊拉克教派结构恶化以及伊朗核危机恶性发展的结果。

首先，新政策是美国国内“退出伊拉克战略”长期争论的结果。美国占领伊拉克后，国内的学者、政要及其智囊就对“美国如何退出伊拉克”命题提出自己的感性认知和理性建议，从而形成了“退出伊拉克战略”的种种构想。如“迅速退出战略”、“灵活的撤军时间表战略”、“固定的撤军时间表战略”、“渐进的撤军战略”和“增派军队战略”。“增派军队战略”的拥护者来自亚利桑那州的共和党参议员约翰·麦凯恩、退役海

军上将安东尼·津尼和一些新保守派人士。增派军队的目的有三个：1. 镇压伊拉克国内的抵抗运动。2005 年 6 月托马斯·弗雷德曼（Thomas Friedman）要求布什政府将驻伊拉克美军增加一倍，以便镇压逊尼派“叛乱分子”。¹ 2. 帮助伊拉克安全部队维持治安，保护伊拉克民众的安全。肯尼斯·珀拉克（Kenneth Pollack）主张在伊拉克增加军队，集中精力护卫伊拉克交通要道，构建“安全区”。3. 保证伊拉克政治、经济和安全重建顺利进行，减弱反美力量的民众支持度。从长远目标看，布什政府以增兵为主要内容的“伊拉克新政策”只不过是有效实施“退出伊拉克战略”的前奏和基础。

其次，布什政府急于摆脱中东战略困局。按西方战略思想家和战争史家利德尔·哈特的界定，真正的战争胜利是指“战后的和平状态和本国人民的处境优于战前”。^④ 美国业已取得对伊战争的军事胜利。然而，

¹ 托马斯·弗雷德曼：《让我们谈论伊拉克》，《纽约时报》2005 年 7 月 15 日。

^④ 时殷弘：《美国在战后伊拉克的政治困难和对伊战争的国际政治后果》，《国际经济评论》2003 年 5~6 期。

这离真正的战争胜利仍然遥远,甚至永远无法达到。伊拉克战争后,美国一味进行反恐和防扩散,并试图将“民主和平论”的理想追求付诸实践。随着新保守主义在美国的抬头,以民主改造来反恐成为美国中东战略的中心环节。功能主义代表人物米特尼认为军事功能是一种消极的“法律与秩序”,他强调政策协调而非军事的社会安全。¹其潜在意义表明军事功能在当今国际政治中并不是最佳武器。布什总统在2006年《美国国家安全战略》中直言不讳地指出,美国在伊拉克正处于恐惧之途和自信之路的两难困境。布什政府希望“伊拉克新战略”成为解决伊拉克难题的一剂良方。

再次,美国的伊拉克政策逐渐陷入死胡同。美军进入伊拉克以后,伊拉克局势骤然恶化,恐怖主义将矛头对准美军。伊拉克问题研究小组成员汉密尔顿说:“暴力的规模和杀伤力越来越大,针对美国军队的袭击以及美军伤亡情况继续以惊人的速度增加。伊拉克人民正在苦难中煎熬。”伊拉克已陷入“内战”之说正在被越来越多的人所认同,有些专家正在用“军阀混战”、“安全困境”、“暴力恶性循环”来界定伊拉克变幻莫测的局势。伊斯兰极端分子的抵抗日益加剧,民主体系的建构逐渐被证明是乌托邦式的幻想。美国公众对战争结束之渺茫的不满在增加,美国靠自己的力量几乎无法贯彻其中东战略。布鲁金斯学会高级研究员迈克·奥汉隆说:“伊拉克战争虽不如越南战争那么糟糕,但它带来的美国国内和国际社会对美国政府的憎恶和鞭挞,远比上世纪70年代越南战争时期还要深刻。”美国一位研究国家安全问题的高级专家说,“我开始感觉到伊拉克的灾难了”,“比越南溃败还要严重,因为风险如此之大”。^④美国在中东战略中“现实权力”的过度投入,某种程度上会影响其全球力量的不均衡分布,制约全

球战略布局的资源配置。因此美国中东政策研究所的前所长、美国政府和商业顾问托马斯·R·马塔尔(Thomas R. Mattair)写道:“美国驻留伊拉克如果不是建立在欺骗和撒谎之上,肯定是建立在愚蠢的决策之上。”^(四)

最后,伊朗核开发的坚决态度打乱了美国在中东博弈中的角色和地位。什叶派在伊斯兰世界仅占15%左右,一直属于“弱势群体”,素有反抗强权的叛逆“性格”。他们中多数人主张以宗教治国,建立政教合一的伊斯兰政权。这与美国鼓吹的世俗民主模式势不两立。伊拉克什叶派的上台,还使中东隐然出现了一个“什叶派新月地带”,从而为伊朗提供了潜在盟友和广阔的缓冲地带。目前主导伊拉克政治结构的是什叶派为主导的宗教力量,这也是美国战略目标所始料不及的。伊拉克政府独立自主倾向日益明显,与美国政府的期望渐行渐远。伊拉克总统塔拉巴尼也与伊朗总统内贾德频频互相示好,两伊突破“安全困境”的历史怪圈,加强“安全合作”是对美国“遏制伊朗”战略目标的巨大挑战。伊拉克战争后,伊朗与美国的矛盾增多。伊朗新总统内贾德上台后,以波斯铁汉的倔强性情,多次向国际社会发表咄咄逼人的反以言论。他每次以“革命主义外交”姿态所做的激情演讲都语出惊人,使美国颜面尽失。近两年来,伊朗核计划屡屡突破国际社会设定的红线。2006年12月,联合国通过的制裁伊朗的1737号决议,被内贾德公开蔑称为“一张废纸”,并声称要组装3000台离心机。按照内贾德的说法,伊朗将在2007年2~3月全面掌握核技术。而且,由于国际社会无力阻止伊朗核步伐,中东阿拉伯国家危机感陡增,纷纷

¹ 肖欢容:《地区主义:理论的历史演进》,北京广播学院出版社2003年,46页。

^④ 《华盛顿邮报》2005年1月24日。

^(四) 托马斯·马塔尔:《退出伊拉克:竞争的战略》,《中东政策》2006年春季号。

推出自己的核研发计划。

二、“伊拉克新政策”的要旨

“伊拉克新政策”包括军事、政治和经济三方面的内容。军事上，美国将向伊拉克增派大约2万人的军队；政治上，布什政府将向伊政府施压，为其设立缓解教派冲突及稳定国家局势方面的“指标”；经济上，美国将投入大约10亿美元，加强伊拉克重建。

第一，强调军事为主导的硬权力，仍是布什现实主义政治观的继续。现实主义和理想主义一直是主导国际关系学术领域的两大派别，前者主张以“政治权力”谋求自身利益的国家行为，后者要求国家建立集体安全，依据国际法和国际组织的原则行事。伊拉克战争后，美国对中东战略表现为实践操作层面的进攻型现实主义。莫沃尔认为，长期以来在美国外交政策中占主导地位的思想是现实主义。¹ 布什发动伊拉克战争正是现实主义强调“权力生存”国际政治哲学的典型。共和党政治现实主义“以实力推进目标”的信条一直在布什政府的中东安全战略中占据统治地位。2007年1月11日上午布什宣布对伊拉克新政策，表示向伊拉克增派2.15万名美军官兵便是明证。

第二，体现布什对伊拉克战略效果认知的变化。从2003年到“伊拉克新政策”出台，布什的伊拉克语录发生三大变化：2003年5月1日，布什在美国海军“亚伯拉罕·林肯”号航空母舰上宣称伊拉克战争“获得胜利”；2006年10月25日，布什认为伊拉克战争“正在获得胜利”；2007年1月10日，布什的“伊拉克新政策”宣称恶化的伊拉克局势“责任在我”。布什在讲话中向美国民众提出警告，要求他们做好在伊拉克遭遇更多挫折的心理准备。这些话语从一个侧面反映了布什对伊拉克战略效果认知上的变化，美国伊拉克政策的局限性逐渐显露。2007年1月8日，美国国务卿赖斯对媒体宣布，布什

将提名美国驻巴基斯坦大使瑞安·克罗克接替哈利勒扎德担任美国驻伊拉克大使，这为新政策的实行铺平道路。据2007年1月17日《纽约时报》，布什承认美国过去的对伊政策是一种“缓慢的失败”。而从伊拉克撤军，将会加速失败。布什相信向伊拉克派遣更多的美国军队，帮助伊拉克政府，为巴格达提供安全，更有可能取得成功。

第三，新政策重点打击恐怖主义，缓减伊拉克教派结构的紧张态势。伊拉克新政策的首要战略目标是击败“基地”组织，确保伊拉克成为不存在任何恐怖分子的安全天堂。伊拉克战争后，作为低成本、低风险，并且可能高收益的恐怖主义表现出新特征：

1. 恐怖主义网络向分散化、多中心、隐秘化发展，具有不可预测性和明显的随意性；
2. 恐怖主义正在寻求大规模杀伤性武器，导致不加区分性和残忍毁灭性；
3. 伊拉克战争被恐怖主义扭曲为战斗口号，反美成为恐怖主义寻求政治合法性支持的意识形态，并赢得了一定的民众认同。美国中情局、国防部和国务院等部门最新评估一致认为，伊拉克已经成为滋生、培养和训练伊斯兰恐怖主义的大本营，正在吸引越来越多的伊斯兰极端分子向那里汇集。伊拉克临时政府的情报甚至估计，伊境内的反美武装已经迅速增至20万人，核心力量高达4万人。^④ 如果这种势头得不到遏制或消解，当前伊拉克的安全和美国在中东的利益都将面临巨大威胁。

第四，遏制伊朗和叙利亚成为新政策的重要组成部分。当美国正在思考如何挽救伊拉克的政策时，中东的局势正循着自己的方向发展。2006年11月，伊拉克与叙利亚恢复了中断26年的外交关系。同月，伊朗、

¹ 莫沃尔：《人权和美国外交政策，卡特和里根的经验》，格林伍德出版社1997年，7页。

^④ 高祖贵：《伊拉克：美国“退出战略”逐渐明朗》，《瞭望》2005年2月21日第7~8期。

伊拉克和叙利亚的首脑在德黑兰举行峰会，大马士革－巴格达－德黑兰轴心的形成将对美国的战略目标构成巨大挑战。三国的“战略结盟”将给美国带来新的危机。因此，布什在宣布“伊拉克新政策”时明确反对与伊朗和叙利亚直接对话，打击伊朗和叙利亚在伊拉克从事“敌对”活动。近一段时间以来，美国对伊朗频频出招，抓捕伊朗驻伊拉克领事馆人员，冻结伊朗银行资产，还向海湾增派航母舰队。美国要动武的传闻不胫而走。科威特媒体甚至判断出美国将在4月攻打伊朗。美国对伊朗政策骤然强硬，很大程度上与美国新近完成的对伊拉克政策调整有关。

三、实施“伊拉克新政策”的困境

按照“布什主义”的线性思维逻辑进行学理推衍，伊拉克原则上有可能成为布什总统理想建构的国家：一个成功的民主国家，国内局势稳定，与邻国和睦相处，为该地区其他国家树立一个可供仿效的榜样。但事实上，另外一种截然不同的、几乎丧失功能的伊拉克正在出现：中央政府软弱无力，各地区高度自治；北部相对世俗，由库尔德人控制；南部宗教气氛浓厚，由什叶派控制；西部同样具有浓厚的宗教气氛，由逊尼派控制；以首都巴格达为核心的中部是各族人混居，的地区，局势动荡不安。正如《伊拉克研究报告》所言，伊拉克局势“很可怕”，“伊拉克人从暴政的噩梦中被解救出来，却又落入残酷暴力的噩梦中”。

2006年11月30日，萨达姆被执行绞刑的过程通过电视媒体在全球滚动播放，随后处死萨达姆的手机录像在互联网上广为流传。这些震撼人心的血腥画面引发国际社会对萨达姆的同情，随即导致逊尼派对什叶派的教派报复潮，伊拉克政治局势向内战方向演化。尽管布什总统一再否认这种说法，但是伊拉克教派关系恶化已是不争的事实。亨

廷顿早在20世纪90年代就说，独裁政权的灭亡并不能保证民主政权的产生。事实上，伊拉克反美武装愈挫愈勇，反弹强烈。伊拉克教派矛盾日益突出，“黎巴嫩化”政治结构更加脆弱。伊拉克经济重建虽有进展，但前景变幻莫测，民众生活水准下滑。在教派矛盾难以遏制的情势下，伊拉克国家的文化整合更加艰难，中东的地区政治生态会悄然生变。

其实布什政府一直想从伊拉克脱身，但是现实的伊拉克困局迫使美国军队在伊拉克驻留。美国对伊拉克的渗透与控制、整合与改造任务远没有完成，没能与美国的利益需求相一致。美国外交学会会长理查德·哈斯说，眼下美国在伊拉克惟一切可行的选择就是“坚持到底”¹。而如果美国从伊拉克撤军，将意味着伊拉克政策的彻底失败，并带来以下灾难性的后果。首先，伊拉克将会成为恐怖主义的天堂。撤退战略将意味着“基地”组织控制伊拉克及其石油，并控制“世界经济中心”，成为它们攻击美国及其盟友的基地。其次，如果美军迅速撤退，将会引起什叶派与逊尼派的战争。最后，迅速撤军战略与美国现行中东政策的最终目标背道而驰。布什的中东政策是冷战后美国一贯的全球霸权战略的延续和深化，即抢占中东地缘政治主导权，控制中东油气资源，进而挤压其他大国崛起空间，实现“称霸全球”的战略意图。现在美国已经深陷伊拉克，不可能从中撤出。否则势必将使中东激进势力强烈反弹，改变中东力量对比，这暗示着美国发动伊拉克战争以来做出的一切劳而无功，将被视为布什外交的最大败笔。

美国也不能“长期驻留”。反恐任务的持续延伸和扩展也会使美国在伊拉克有“蛇吞象”的不舒适感，因为仅仅靠军事占

¹ 理查德·哈斯：《伊拉克和战争的时运》，《洛杉矶时报》2005年12月27日。

领或者扶持一个缺乏民众基础的、亲美的伊拉克政权是难以真正推行民主的。美国在伊拉克的民主化不一定使中东更加和平。正如美国作家杰弗里·惠特克罗夫所说，民主可以击败专制说得有些太绝对。有时候民主反而可能导致专制。¹ 就像有的学者指出的：“民主是不可能从枪筒里产生的。”^④

布什的增兵计划也不得民心。如果美国再次增兵，驻伊美军规模将达到伊拉克战争以来最高水平。布什不顾国内反战情绪做出的增兵决定不但将在民主党控制的国会遭到抵制，而且也将遭到部分美军将领的反对。美国舆论指出，在美国民众普遍希望从伊拉克撤军的情况下，布什反而打算增兵，必将招致更大的不满，也将与由民主党掌控的新国会发生冲突。纽约州的民主党众议员塞拉诺说：“总统布什就像一个已经输掉一切的赌徒，还希望通过增加筹码把资本赢回来。但问题是，他的赌注是美国人的生命。”美联社与艾普索斯公关公司（AP-Ipsos）2007年1月11日进行的民意调查显示，70%民众反对向伊拉克增兵，赞成者只有26%。

四、“伊拉克新政策”的未来

“伊拉克新政策”的基本要旨在于将伊拉克纳入美国中东战略轴心的地缘政治范畴。作为新型霸权帝国的美国来说，伊拉克是最重要的地缘政治目标。美国控制伊拉克可以改变自己在中东地缘战略位置中的不利局面，使伊拉克成为拓展中东战略乃至全球霸权的战略轴心。由于中东地区范围大、情况复杂，又有一些实力强大的国家在这里群雄逐鹿，美国影响的深度及其控制中东形势发展的程度受到限制。中东民族众多、宗教氛围浓厚、文化差异太大，历史上有野心和政治上有活力的国家也太多，因此，即使美国这样一个经济上最成功、政治上最有影响的全球性大国也难以驾驭它。总之，对美国来说，中东地缘战略在于管理地缘政治方面

有活力的国家，并审慎地对待能引起地缘政治变化的国家，以维护美国的全球霸权。而作为中东战略体系的重要一环，伊拉克不论是从地缘政治（军事战略地位）还是从资源禀赋（丰富的石油资源）来看都是诱惑大国的霸权名利场。尼克松的话可谓一语中的：“波斯湾的战略重要意义集中于两个因素：它的位置和它的石油。这个基本事实二十世纪最后这几十年里，使波斯湾成了全球风暴的风眼”^④。

布什以增兵为主要内容的“伊拉克新政”策存在着巨大的风险和不确定性，主要原因在于对现实主义权力的迷信滞后于时代和观念的发展。国际关系理论中的新现实主义认为，权力只是手段，国家拥有的权力太大或太小都会有风险。^{1/4} 如果美国在中东追求更多的权力，可能冒不安全的风险。根本上来说，布什政府在伊拉克的困境是霸权主义扩张导致“权力过度透支”的恶果，是其在“9·11”之后滥用国际社会对于美国的同情，把“反恐”无限扩大化进而藉“反恐”谋霸权所致。尽管军事力量依然是国际政治的终极手段，但使用军事手段追求自己的目标要比过去付出更高的代价。哈佛大学教授斯坦利·霍夫曼一言以蔽之，军事实力和实现军事目标这两者之间的联系并不那么紧密。^{1/2} 三年来伊拉克的动荡表明，正是由于美国利用军事权力彻底打破了原有的社会政治结构，促使了恐怖主义的加速萌生并扩大，导致了今天的无政府状态。

国际政治中的某些结构性因素预先限定了

¹ [美]《国际先驱论坛》2005年3月25日。

^④ 查理斯·帕滕：《民主不能从枪筒中产生》《外交政策》2003年9~10期。

^④ 田文林：《美国的中东战略及其历史命运》，《现代国际关系》2006第8期。

^{1/4} 李少军：《国际政治学概论》第二版，上海人民出版社2006年，202页。

^{1/2} 小约瑟夫·奈：《理解国际冲突：理论与历史》上海世纪出版集团2005年，15页。

事态发展的方向。卡尔·马克思认为，人类创造了历史，但并非随心所欲。显然，实力在全球政治中将继续扮演核心角色，但冲突背后还有其他思想建构的意识形态因素。亨廷顿再三强调文化上的认同对于国与国之间的关系不仅发挥着作用，而且发挥着重要作用。¹目前，布什政府正以一种理想主义的方式，忽视伊拉克政治文化环境，而在这样一个矛盾重重、危机四伏的地区进行着超越现实的努力。

总之，“伊拉克新政策”言词空洞，缺乏硬性指标，丝毫没有新意，是布什在国内关于撤军问题的争论日趋激烈、伊拉克教派仇杀日益严重之时做出的“减压”之举。“伊拉克新政策”的成功前景黯淡，并将成为布什政府遥遥无期的迷梦。

(责任编辑 孙 鲲)

¹ [法]《世界报》2006年11月15日。

(上接第29页)多数。由于政治和意识形态等原因，执政联盟的政策往往受制于诸多因素。在很多情况下，政府的政策不得不考虑政党和政客的利益，容易造成忽略国家长远利益的短期行为。另外，教派主义、种姓制度等也赋予一些政党浓厚的宗教或种姓色彩，不时造成严重的社会危机甚至大规模的流血冲突。正如一位美国记者所说，“虽然民主制度是印度的优势之一，但它也有一个弱点”，“我们所有的人都希望印度能够证明民主是一项优势，但是印度的决策者没有帮忙”¹。

其次，经济基础设施严重滞后。电力短缺、交通受阻、通信困难等情况使很多本来可能投资印度的外资望而却步。另外，印度国内石油和天然气储量较少，远远不能满足经济迅速发展的需要，据估计到2020年印度对国外能源的依赖度将达到90%以上。^④国际石油价格居高不下给它带来了相当负面的影响。印度的产业结构也明显不合理，2005年农业产值占国内生产总值的19.8%，制造业占26.2%，服务业占54%。对于一个拥有11亿人口的大国来说，这种结构显然具有极其严重的问题。由于制造业的比重过低，不能充分满足国内市场日益增长的需要，仅仅依靠服务业的创收难以改变整个国

家的落后面貌。再则，印度的庞大人口特别是贫困人口也是经济发展的巨大负担。其官方统计认为，全国生活在贫困线以下的人口约为2.6亿，但民间的说法则认为达到6.8亿。

还有，安全环境面临内外压力。长期悬而未决的克什米尔问题不仅使它与巴基斯坦的关系处于经常性的紧张状态，而且还引发境内的各种暴力恐怖活动。印度的战略决策圈始终认为巴基斯坦是最重要、最现实的安全威胁。这一点，无论是在国家安全委员会的报告中，还是在国防部的年度报告中，都是反复加以强调的。印巴关系尽管出现缓和，但为了保持对巴军事优势，它必须承担庞大的军费开支，同时必须随时准备与难以预料的恐怖活动进行斗争。另外，印度教徒与穆斯林之间的教派冲突时隐时现，严重影响了整个社会的稳定。东北部地区的分离主义活动一直持续不断，遍布十几个邦的反政府武装也相当活跃，这些都使印度国内的安全形势显得相当严峻。

(责任编辑 吕志平)

¹ 尼科拉斯·迪·科里斯托夫：《它们在转第一个弯道》，《纽约时报》2006年1月17日。

^④ 拉姆塔奴·迈特拉：《印度重视能源安全》，《行政情报评论》2005年第11期。

Understanding the New Trend in Japan-U. S Military Alliance and Japan's Strategic Intention

Shao Qizhe, Sheng Xin

The new developments of Japan-U. S military alliance in recent years include military cooperation has gone deep and into greater details on particular items so as to confront global issues together¹³. The development trend of such an alliance means the Japan-U. S alliance on a global scale¹³. In the future, Japan-U. S alliance would play such

roles as jointly protecting Japan¹³, managing the affairs in adjacent areas together¹³, and jointly confronting global issues¹³. The strategic goals such a military alliance intends to achieve include guarantee Japan's security, contain the regional crises and manage the international security by such a military alliance (P37)

Review of the New Policy¹³ of the U. S A. toward Iraq

Han Zhibin

The New Policy toward Iraq¹³ includes three dimensions: military, political and economic. Militarily, the U. S will send about 20 000 additional forces to Iraq; politically, the Bush's Administration will exert pressure on Iraqi government and set the terms¹³ for it to follow to resolve conflicts between religious sects and stabilize the internal situation; economically, the U. S will provide about 1 billion U. S dollars to

speed up Iraqi reconstruction. The new policy is the product of such factors as the party strives between the Democrats and Republicans in the U. S, the maneuvers between the governments of the U. S and Iraq, the deterioration of religious structure in Iraq and the dangerous development of the Iranian nuclear crisis. The ultimate goal of such a policy is to control Iraq as the strategic axis in the Middle East (P45)

The Alternative Paths for Establishing a Free Trade Zone among China, Japan and ROK

Cui Rining, Bao Yan

The establishment of a free trade zone among China, Japan and ROK, which is not only necessary, but also feasible, should be accelerated. This article discusses the possible paths through which China, Japan and ROK can establish a free trade zone as soon as possible, believing that theoretically the best way for this

triparty engagement should be the simultaneous efforts by the three parties to establish the intended zone, while practically the best way is to start with China and ROK to establish a bilateral free trade zone and take in Japan at a later stage, thus setting in the transitional process to a triparty free trade zone (P55)