

# 奥巴马治下的美国中东政策初析

中国现代国际关系研究院战略研究中心主任 高祖贵

**【内容提要】** 随着奥巴马政府在中东地区展开一系列外交行动，其中东政策框架开始显露，其特点是有比较明显的平衡性、综合性和系统性。推动巴以和平进程取得进展以及与伊朗的关系，很可能成为奥巴马政府中东政策实施的两个重点。叙利亚问题与这两个重点密切相关，改善美叙关系可能成为突破点。为了使中东政策取得进展，奥巴马政府将更加重视发挥区域内外其他重要国家的影响力。

**【关键词】** 美国 奥巴马政府 中东政策 和平进程 伊朗

随着奥巴马政府执政接近百天，其外交“新政”框架逐渐显露，重点继续指向中东。正如美国国务院规划司前司长、对外关系委员会现任主席、民主党人理查德·哈斯和克林顿政府时期的美国驻以色列大使、布鲁金斯学会萨班中东政策研究中心主任马丁·因迪克撰文所称：“有些人可能认为，布什政府听取了错误的建议，力图改造中东，并对此给予太多的关注，使美国人付出了太多的鲜血和财力，因此奥巴马政府应该把注意力集中在国内或国外其他地方。但是，这种主张低估了中东局势主导美国外交政策的能力，它能把自己强加在美国总统的议事日程之上，迫使他置其他计划于不顾。简而言之，中东所发生的事情不会只局限于中东范围之内。从恐怖主义到核扩散再到能源安全，要想应对当今全球的挑战，就需要首先治理好中东。”<sup>1</sup> 用奥巴马自己的话来说，那就是：“为了重振美国在世界上的领导地位，我们必须首先负责任地结束伊拉克战争，并把注意力重新集中到范围更为广阔的中东。”<sup>④</sup> 因此，在上任还不到两个月的时

间里，美国在中东地区已经采取了一连串外交动作。奥巴马已不止一次对伊朗总统内贾德“喊话”，并宣布 18 个月内从伊拉克撤走美军全部作战部队。国务卿希拉里·克林顿 3 月初出席加沙重建国际会议，并访问埃及、以色列、巴勒斯坦和土耳其。负责中东问题的特使乔治·米切尔已经两次访问中东，负责西南亚和波斯湾事务的特使丹尼斯·罗斯也已就位。美国对叙利亚开始释放改善关系的信号。所有这些举动从不同角度都表明，奥巴马政府中东政策调整的序幕正在缓缓拉开。尽管如今尚难以确切地把握奥巴马政府的中东政策成型后的全貌，但从当前美国的诸多举动仍可以管窥其谋篇布局的一斑。

## 一、注重平衡性、综合性和系统性

奥巴马政府外交“新政”的一个突出

<sup>1</sup> Richard N. Haass and Martin Indyk, “Beyond Iraq: A New U. S. Strategy for the Middle East”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, pp. 42–43.

<sup>④</sup> Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2008, p. 4.

特点就是注重应用美国的“巧实力”(Smart Power)。就像奥巴马自己宣称的:“为了应对挑战,美国要采取新战略,巧妙地利用、平衡和整合美国的力量”<sup>1</sup>。2009年1月13日,希拉里·克林顿在参院外交委员会的提名听证会上首次全面阐述新政府的外交政策时,明确提出所谓“巧实力”外交。<sup>④</sup>而根据“巧实力”这个概念的创造者、哈佛大学教授约瑟夫·奈的解释:“巧实力之‘巧’主要在于针对不同的具体情况,灵活地、平衡地将硬实力和软实力结合起来使用。”他认为,美国“需要认真考虑,如何运用巧实力来解决一些重要问题,包括中东和平问题、阿富汗问题、伊拉克问题、伊朗问题等都不是仅仅可以依靠硬实力得以解决的。”<sup>(四)</sup>

从目前开局的情况观察,奥巴马政府的中东战略和具体政策正力图贯彻这种外交理念,因而总体上显露出比较多的平衡性、综合性和系统性。如果用中国人熟悉的语言来简要地表达,那就是把中东地区的主要问题放在一起,并根据它们相互之间的内在联系通盘加以考虑。

与布什政府8年前上任时相比,奥巴马政府如今在中东面临的形势显得更为复杂而紧迫。伊拉克国内形势的改善和驻伊美军的撤离正处于关键阶段;2007年安纳波利斯和会推动的巴以和平进程的发展势头遭遇加沙战争和以色列右翼强硬派内塔尼亚胡领导的利库德集团上台执政的严峻考验;伊朗的核计划不断推进并日益逼近“核门槛”,同时其地区影响力持续上升,等等。

更为重要的是,在民主党人看来,由于布什政府近些年的政策错误和失败,美国在中东的地位已经明显受到削弱,上述问题正

越来越错综复杂地交织在一起,一环套一环,挑战性和危险性不断上升。加沙重建如果不取得进展,就会成为巴以和平进程的严重障碍。巴以和平进程没有进展,以色列的安全就难以确保。美国要确保伊拉克局势进一步改善和取得反恐战争的胜利,就必须得到阿拉伯盟友的支持。要确保以色列的安全和推动巴以和平进程取得进展,又涉及伊朗问题。这不仅因为伊朗的核计划直接对以色列构成严重的战略威胁,而且继以色列与黎巴嫩真主党之间的中东第一次不对称战争之后,又爆发了以色列与哈马斯之间的第二次不对称战争。这两次战争充分表明,伊朗与真主党和哈马斯的密切联系,以及伊朗问题的发展已经同巴以和平进程的前景息息相关。而伊拉克重建的进展不仅直接影响美国能否将关注的焦点转向伊朗,而且直接关系到美国能否把更多的军力转向阿富汗。

上述问题之间,这种关联与互动的深度和广度是以往中东事务中从未有过的,意味着美国奥巴马政府要想在中东地区任何一个主要问题上有所进展,离不开其他问题的解决。客观上都需要有一个综合考虑各种因素的“更聪明、更持久和更全面的途径”。这也正是促使奥巴马政府努力在中东推行更加具有平衡性、综合性和系统性的“巧实力”外交以及“一体化战略”的重要原因。

## 二、西促和谈、东和或遏伊朗

回溯历史,美国不同时期的中东战略和政策框架是不断调整的。冷战期间,美国的

<sup>1</sup> 中国现代国际关系研究院:《国际战略与安全形势评估2008/2009》,时事出版社,2009年3月版,第296页。

<sup>④</sup> [http://foreign.senate.gov/testimony/2009/Clinton\\_testimony090113a.pdf](http://foreign.senate.gov/testimony/2009/Clinton_testimony090113a.pdf)

<sup>(四)</sup> 甘藏春、方正辉、胡必亮:《约瑟夫·奈谈“巧实力”》,载《对外传播》,2009年第3期。

中东战略就是支持以色列抗衡阿拉伯国家，并与苏联展开争夺。冷战结束后，老布什政府凭借海湾战争胜利后美国独步中东的强势，力图以推进阿以和平进程为突破口，打造“中东新秩序”。克林顿政府承接老布什政府的外交遗产，逐步形成“西促和谈、东遏两伊”（即伊拉克和伊朗）的战略框架。“9·11”事件后，小布什政府对美国的中东政策进行了革命性的调整，力图对包括阿富汗和巴基斯坦在内的“大中东”加以改造，进而发动了伊拉克战争，使伊拉克问题成为美国中东政策乃至整个对外政策的核心。在小布什政府第二任期尤其是后半期，由于伊拉克局势的变化，巴以问题重新得到重视。

从上述演变过程可以看出，美国不同时期的中东战略和政策不仅总体框架变化不大，而且战略和政策实施的重点也具有比较明显的延续性。以巴以冲突为核心的阿以问题始终是美国中东政策的实施重点之一，第二个重点就是波斯湾地区的伊拉克问题和伊朗问题。如今，奥巴马政府中东战略和政策的框架总体上仍将延续前几届美国政府的做法，比较明显的变化则是伊朗问题正在超过伊拉克问题成为巴以冲突之外的另一个重点。

1. 巴以问题是一个具有复杂的历史根源又融入各种现实冲突和矛盾的传统难题。其发展不仅直接影响确保以色列安全这个美国在中东的重要战略利益，还关系到美国与阿拉伯国家乃至整个伊斯兰世界的关系。“以色列在美国人的心目中以及美国的政治、文化和对外政策上都占有突出位置。对于千百万美国人来说，无论是犹太人还是非犹太人都一样，与以色列的共同价值观、对

历史上遭受反犹主义迫害的犹太人的同情、对以色列危险的安全处境的支持，这些方面的强有力关注，已经成为美国政治不可分割的一部分。”<sup>1</sup> 因此，自以色列1948年建国以来，历届美国总统都不得不设法维护与以色列的“特殊关系”，无论这种关系实际上对美国的利益有利还是有害。奥巴马在竞选期间就撰文指出：“30多年来，以色列人、巴勒斯坦人、阿拉伯领导人以及世界其余地方的人都依靠美国的领导，建立持久和平之路。近几年来，他们指望依靠美国，但经常失望”。因此，他主张美国必须对以色列这个中东地区最强有力的盟友和惟一民主国家的安全做出强有力的明确承诺。美国要“比以往任何时候都更加努力确保以巴冲突的持久解决，让两个国家共同生活在和平和安全之中”。他明确表示，将作为美国总统为美国在争取中东和平和安全方面的“持久领导地位”，“付出耐心努力和做出个人承诺”。<sup>④</sup>

就职之后，奥巴马明确表示巴以冲突问题是其外交的首要议事日程，并在上任第二天就任命米切尔为中东问题特使，命其在第二个星期就启程访问沙特阿拉伯、埃及、约旦、以色列、巴勒斯坦等国“倾听意见”，为美国新的中东政策做准备。2009年3月初，国务卿希拉里·克林顿的首次中东之行就明确宣布支持巴勒斯坦与以色列并存的“两国方案”，并对以色列在约旦河西岸扩建犹太人定居点问题给以“措辞强烈的批评”（这与布什政府明显不同）。同时，国务院发言人伍德表示，美国将向巴勒斯坦提

<sup>1</sup> Aaron David Miller “Getting right with Israel”, *International Herald Tribune*, November 27, 2008.

<sup>④</sup> Barack Obama “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs* July/August 2008, pp. 5-6

供 9 亿美元援助款项，用于支持巴勒斯坦发展经济和重建加沙。正是基于奥巴马政府对巴以问题的重视和积极的外交努力，德国《时代》周刊 2009 年 2 月 5 日发表文章认为，“奥巴马或许是能使中东实现和平的最后一位美国总统”。

值得注意的是，即将出任以色列总理的内塔尼亚胡虽以强硬著称，但近来对中东和平问题的看法也有了一些细微变化。以色列总统佩雷斯也认为，“内塔尼亚胡自 1996 年出任总理以来已经变得成熟了”。内塔尼亚胡在接受美国《新闻周刊》记者采访时表示，他将继续与巴勒斯坦方面进行政治谈判，同时帮助巴方发展经济和加强安全部队力量。他本人有意亲自领导一个委员会，帮助满足约旦河西岸巴勒斯坦人的经济发展需求。<sup>1</sup> 这可能在一定程度上有利于巴以和平进程的发展。

2. 在巴以和平进程前景尚未明朗的同时，伊朗问题的挑战性不断上升，已日益成为美国在中东面临的首要挑战。美前国务卿赖斯在卸任前曾经指出：“伊朗构成一种特殊挑战。伊朗政权既通过革命卫队和‘耶路撒冷军’等国家工具推行破坏性政策，又通过伊拉克的迈赫迪军、加沙的哈马斯和黎巴嫩乃至全世界的真主党等非国家代理人扩展伊朗的影响力。伊朗政权在波斯湾乃至大中东地区寻求颠覆别国政府和扩展影响。它威胁消灭以色列，对美国怀有不共戴天的敌视态度。它现在仍破坏伊拉克的稳定，危及驻伊美军的安全，并伤害无辜的伊拉克人。美国正在应对这些挑衅。显然，一个拥有核武器或能随时制造核武器的技术的伊朗，都将是对国际和平与安全的严重威胁。”<sup>④</sup> 奥巴马就任后也明确表示，伊朗问

题（焦点是核问题）是其政府重大外交挑战之一。

从目前情况看，奥巴马政府对伊朗的政策大致分为三个选项：接触谈判，制裁遏制，预防性军事打击。这三个选项都同时摆在桌面上，相互支持。但接触谈判优先，若推行不通，则采取比布什政府更为严厉的经济制裁乃至实施更加全面的遏制。第三个选择则作为迫使伊朗妥协或者确保遏制效果的最后也是最重要的政策手段。简而言之，美国力图与伊朗通过和谈改善关系，谈不成就实施遏制，军事打击则是威胁力量和最后的手段。

奥巴马在其撰文中指出：“全世界必须努力制止伊朗的铀浓缩计划，防止伊朗获得核武器，让核武器掌握在激进的神权国家手里实在是太危险了”。为此，美国将“建立一个强有力的国际联盟来防止伊朗获取核武器”，向伊朗进一步坚决表明，谋求核武器可能招致的严重后果，也就是把“红线”划得更加清楚，“从而让伊朗为继续其核计划付出更大的代价”。同时，美国也可能会逐步加大与伊朗对话的力度和提升对话层级，“向伊朗特别是伊朗人民说明改弦易辙可以获得的好处：经济往来、安全保证和外交关系”，进而促使伊朗放弃发展核武器。<sup>④</sup> 美国副总统拜登 2009 年 2 月 7 日在慕尼黑安全会议上同样表明，“我们愿意与伊朗谈判，并且提出一个非常明确的选择：要么沿着目前的道路走下去，那么将会有压力和孤

<sup>1</sup> “Politics Takes a Right Turn in Jerusalem”, *New York Times*, March 9, 2009.

<sup>④</sup> Condoleezza Rice, “Rethinking the National Interest: American Realism for a New World”, *Foreign Affairs*, July/August 2008, pp. 17–18.

<sup>④</sup> Barack Obama, “Renewing American Leadership”, *Foreign Affairs*, July/August 2008, p. 6.

立；要么放弃非法的核计划和对恐怖活动的支持，那么将有有意义的刺激措施。”实际上奥巴马的伊朗问题特使丹尼斯·罗斯也曾在美国新安全研究中心2008年9月发表的一份报告中写道：“也许，即使我们与伊朗人接触，我们也会发现，无论我们多么努力，无论我们采取什么办法，接触就是不起作用。我们需要做两手准备，为制定替代政策创造条件，阻止伊朗成为有核国家或是减弱由此带来的影响”。

按照理查德·哈斯和马丁·因迪克的建议，奥巴马政府应该采取四个具体步骤：一是把美伊谈判纳入类似朝核六方会谈的多边框架内；二是华盛顿放弃把伊朗暂停铀浓缩计划作为正式谈判的先决条件；三是华盛顿应该表示愿意讨论伊朗作为《核不扩散条约》签署国所具有的铀浓缩权利；四是美伊应该举行平行的双边谈判，讨论关系正常化、伊朗对哈马斯和真主党的支持、伊朗对以巴和平进程的反、伊朗在伊拉克发挥的作用等问题。同时，他们也强调奥巴马政府需要“为推动国际社会在伊朗被证明不愿意改弦更张的情况下，实施更为严厉的制裁做好准备”，同时保留做出军事反应的选择。<sup>1</sup>从奥巴马政府的施政动向看，这些建议被采纳变成实际政策的可能性比较大。

三、充分发挥区域内外主要力量的作用

奥巴马政府的新中东政策在注重平衡性、综合性和系统性，突出西促和平、东和或遏伊朗的同时，还重视借助区域内外具有重要影响力的国家的作用，这也正是其推行“巧实力”外交和“一体化”战略的具体体现。

1. 从中东地区范围内看，美国除了需要继续借助和发挥埃及、沙特以及其他海湾

合作委员会国家等主要盟友的作用之外，还越来越看重叙利亚和土耳其的独特而重要的作用。叙利亚与以色列之间存在戈兰高地争端，解决该问题是以色列与整个阿拉伯世界实现和平的重要环节。更为重要的是，叙利亚与巴勒斯坦的哈马斯和黎巴嫩的真主党具有深厚的历史渊源，被认为是除伊朗之外的哈马斯和真主党的“最重要支持者”。而且，叙利亚还是伊朗在中东惟一的“盟友”国家。美国如果能够改善与叙利亚的关系，并推动叙以和谈取得进展，不仅将对巴以和谈产生促进作用，还可能拆散伊叙之间的“战略同盟关系”，进而削弱伊朗的地区影响力。事实上，2008年叙利亚已经在法国、土耳其、卡塔尔的斡旋下同以色列举行了两轮间接谈判，并且已经提出“富有建设性”的和谈方案，准备在美国新政府上任和中东政策明朗之后开始叙以直接谈判。与此同时，美国国内认为“与叙利亚达成交易是可能的”的人也越来越多。奥巴马政府就职以来，已经派遣4个议会代表团和一个特使团访问大马士革。3月初，叙利亚驻华盛顿大使与美国国务院代理助理国务卿杰夫里·费尔特曼举行会晤。目前，美叙已经开始探讨一些双边问题。

与叙以和谈紧密相关，土耳其的重要作用再度被重新认识。这不仅由于土耳其既是美国在中东的惟一北约盟国，也是中东惟一与以色列保有长期战略关系的国家。由于土耳其与伊朗、伊拉克、叙利亚等国接壤，近年来在正义与发展党的领导下，土耳其的地区影响力不断上升。而如前所述，以色列与

<sup>1</sup> Richard N. Haass and Martin Indyk, “Beyond Iraq: A New U. S. Strategy for the Middle East”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, pp. 51–52, 42–43.

叙利亚之间的间接谈判也是在土耳其的斡旋下进行的。国务卿希拉里·克林顿3月首次中东之行就到访土耳其，在会见土总理埃尔多安和外长巴巴詹时，她不仅强调土耳其对美国的重要性，而且正式宣布奥巴马总统将在4月底之前访问土耳其。美土之间因2003年美军借道攻打伊拉克问题而一度受损的关系可能由此开始改善。

2. 从中东地区以外看，美国力图改善与整个伊斯兰世界的关系，这将从一个重要方面为其推行新的中东政策营造比较有利的大环境。奥巴马在其总统就职演说中曾明确指出：“面对穆斯林世界，我们寻求一条新的前进道路，以共同利益和相互尊重为基础。”他就任总统后第一次接受记者采访的机会也给了阿拉伯卫视台。2009年2月1日，奥巴马总统致信伊斯兰会议组织秘书长伊赫桑奥卢，表示美国愿意和伊斯兰会议组织一起，在未来四年内本着和平友好的精神，加强合作，将美国与伊斯兰世界的友好关系提升到一个新的水平，共同打造一个更加安全稳定的世界。国务卿希拉里·克林顿的亚洲之行把印度尼西亚这个世界上穆斯林人口最多的国家作为重要一站，有奥巴马总统童年时代曾在印尼生活的因素，更有希望借此促进与伊斯兰世界关系改善的明显用意。

同时，奥巴马政府除了继续发挥欧洲盟国在中东地区的传统重要影响之外，还可能更加注重借助俄罗斯和中国的作用，这一点将在伊朗核问题上表现得尤其明显。这一方面是由于俄罗斯在中东具有重要的利益和重要影响力，以及中国在中东的利益和影响力也在不断增大；另一方面是由于美国人越来越清醒地意识到，没有俄罗斯和中国的支持，美国不可能实现其外交政策目标。理查

德·哈斯和马丁·因迪克在其撰文中称：“要使俄罗斯支持美国视为至关重要利益的东西，可能需要在莫斯科认为至关重要的问题上做交易。因此，奥巴马政府有必要就美俄关系中各种事项的优先顺序做出决定。虽然华盛顿不可能放弃对东欧国家承诺的条约义务，或者牺牲格鲁吉亚或乌克兰的独立，它还是有可能给予各种各样的鼓励以确保俄罗斯在伊朗问题上提供更多的合作——诸如美国支持俄罗斯加入世界贸易组织，美国在欧洲部署弹道导弹防御系统问题上保持克制，北约放慢扩大的步伐，或者在可能建立的俄罗斯核燃料银行、俄罗斯参与国际核燃料浓缩联合体等问题上做出经济上有利于俄罗斯的安排。而在对伊朗的共同立场上争取到俄罗斯的支持，反过来将使把中国拉上船变得更加容易。北京不想被置于国际共识之外。中国随着其能源需求的不断增大，在确保波斯湾的石油运输通道安全方面的利益也不断增大。但是，北京现在更愿追求与伊朗之间的商业利益，而不是加大对伊朗的经济压力。因此，奥巴马政府面临的挑战将是使中国领导人认识到伊朗问题出现危机会给中国经济造成消极影响，并由此影响中国的政治稳定。”<sup>1</sup> 他们的这些看法显然存有偏颇，而且奥巴马政府的对俄政策和对华政策调整更不可能是完全出于其解决中东问题的需要。但可以肯定的是，奥巴马政府确实是在从更为广阔的视角来寻求中东问题的解决之道，其中东政策的进一步实施也势必在国际战略格局层面产生更为广泛的影响。

(责任编辑 何任之)

<sup>1</sup> Richard N. Haass and Martin Indyk, “Beyond Iraq: A New U. S. Strategy for the Middle East”, *Foreign Affairs*, January/February 2009, pp. 48–49.

## ABSTRACTS

### **A Probe into U. S ' s Middle East Policy of the Obama Administration**

Gao Zugui

With active diplomatic engagement of the Obama Administration in the Middle East, the framework of its Middle East policy is emerging, which is characterized by symmetry, comprehensiveness and systematicity. To push Palestinian- Israeli peace process forward and to normalize relations with Iran or to contain Iran may be two focal points of the Obama Administration's Middle East policy. The Syrian issue is closely related to these two focal points and the normalization of U. S - Syrian relations may serve as a breakthrough. To bring its Middle East policy forward, the Obama Administration is likely to encourage the players both in and out of the region to play a bigger role.

### **The Impact of Global Financial Crisis on the Economies in East Asia**

Huang Ying

In 2008, as the major developed countries of the world ended up in recession successively, the economies in East Asia are badly affected. While the banking system in East Asia is currently suffering limited impact, the East Asian economies are worst hurt as the growth of East Asian economies is highly dependent on the developed markets, the financial systems of many economies are relatively open and the global financial meltdown is affecting the East Asian economies through stock and exchange markets, as well as trade. As a result, the myth of the East Asian economic decoupling<sup>13</sup> is broken.

### **A Few Issues Concerning the Development Orientation of the SCO**

Zhang Ning

The SCO has quickly developed into a strong cooperation organization with growing international fame since its commencement in 2001. Currently, the SCO is confronted with a few issues concerning its development orientation, which may be summed up in three areas: first, its position in China's external strategy; second, the issue of its organizational structure and mechanism; third, development considerations in various cooperation areas.

### **The Counter- Terrorism Cooperation Mechanism in South Asia**

Wang Weihua

South Asia is one of the worst affected areas by international terrorist activities, which is characterized with an apparent transnational nature. Thus, regional counter- terrorism cooperation is an important area of political and security cooperation that SAARC seeks to strengthen. The development and deepening of such cooperation is conducive to regional stability and development in South Asia, and also exerts profound influence upon the pattern of relations among the states of the region as well as greatly uplifts the political position and voice of SAARC.

### **The Development of China- ASEAN Free Trade Zone Caught the World's Attention**

Xu Ningning

The establishment of China- ASEAN free trade zone has enabled China to carry out economic structural adjustment, integration of resources and strengthening advantages on a much broader basis.