

奥巴马的中东政策成效不彰 中东格局出现新变化

中国国际问题研究基金会理事 安惠侯

【内容提要】 奥巴马就任美国总统后连续推出一系列中东新政，两年多的实践表明，美中东新政的成效不佳，未能实现其战略目标。中东地区四大热点问题难以降温，尽管美国在中东事务中仍居主导地位，但其领导地位正在受到冲击，领导能力逐步衰减，中东政治格局呈现新特点。

【关键词】 奥巴马 中东政策 格局 新特点

奥巴马出任总统后对美国的中东政策进行了大幅度调整，确定了如下战略目标：推动巴以和谈，按照“两国方案”取得实质性进展；逐步从伊拉克撤军，实现“伊人治伊”；增兵阿富汗，击败“基地组织及其极端主义同伙”；孤立打压伊朗，迫其停止发展核技术；改善美在阿拉伯—伊斯兰世界的形象；维持美国在中东事务中的主导地位。一年半的时间过去了，奥巴马的中东政策成效不大，上述目标没有实现，而中东格局也出现一些引人注目的新变化。

一、四大热点问题均未降温

首先，巴以和谈因以色列内塔尼亚胡政府的强硬立场而停滞不前。内氏出任总理后拒不接受美国提出的“两国方案”，拒绝停建犹太人定居点，使得巴以和谈无法启动。经美国反复说服，以色列有条件地接受了“两国方案”，但在定居点问题上仍不妥协。美迁就以色列，绕开定居点问题，提出“间接谈判”方案，并于 5 月 9 日启动巴以间接谈判。间接谈判计划持续 4 个月，迄今未取得进展。8 月下旬，奥巴马总统邀请内塔尼亚胡、巴勒斯坦领导人阿巴斯和埃及总统穆

巴拉克、约旦国王阿卜杜拉和中东问题有关四方（美国、欧盟、俄罗斯、联合国）特使、英国前首相布莱尔于 9 月 2 日赴美举行巴以无先决条件的直接会谈。巴以双方均表示接受邀请。希拉里·克林顿国务卿宣称，会谈目标是在一年内达成广泛的和平协议。巴以恢复直接谈判当然是一件值得欢迎的事，但人们不难看出又是巴方作出让步，放弃了要求以色列停止犹太定居点建设的先决条件，而这又是美国迁就以色列、对巴勒斯坦方面施加强大压力的结果。奥巴马曾写信给阿巴斯，强调如果巴方不接受无先决条件的直接谈判，美国今后在巴以和平进程上将难有作为。截至 9 月 15 日，巴以领导人继续举行第二轮直接谈判，在争执不下的犹太人定居点问题上，双方没有达成任何协议。

第二，伊拉克局势不稳。3 月 7 日伊拉克举行议会选举，选举结果是原临时政府总理阿拉维领导的“伊拉克团结名单”得票领先。总理马利基领导的“法制国家联盟”指责计票不公，要求重新计票。后经核实结果无误。两大党派得票差距不大，无一派得票过半，各派间利益难以平衡，一直无法组

成政府。7月3日，美国副总统拜登突访伊拉克，试图推动新一届政府尽快成立。普遍认为，伊拉克政治僵局很难在短期内得到解决。驻伊美军于8月18日从伊拉克撤出最后一个战斗旅，其他6000名战斗人员于8月31日之前撤出伊拉克，留下5万军队负责培训伊军和进行反恐战斗。这5万军队按撤军计划应于2011年底撤出伊拉克。美开始撤军后的一年多时间里，伊拉克暴力袭击事件明显增多。7月伊拉克因暴力事件死亡535人，创下自2008年以来月死亡人数新高。就在美最后一个战斗旅撤出的头一天，一次自杀性爆炸就造成60人死亡，120人受伤。最近频繁的爆炸事件表明，伊拉克的安全局势和政治形势不容乐观。

第三，阿富汗局势更是一团糟。6月驻阿联军死亡102人，几乎是5月份的3倍。截至5月28日，驻阿美军死亡人数累计已达1000人。五角大楼5月22日宣布，驻阿美军为9.4万人，计划增至9.8万人，超过驻伊拉克美军人数。加上其它国家的军队，驻阿外国军队约15万人。美军2009年底开始策划对塔利班的“发祥地”坎大哈发起攻势，迄今仍未打响。美军在阿军事行动并不顺利。美高官公开指责阿富汗政府腐败无能，卡尔扎伊总统则批评美过多干涉内政；在对塔利班如何实施军事打击和政治瓦解方面，美军与阿政府意见也不统一；卡尔扎伊总统还多次谴责美军滥杀无辜平民，双方关系一度十分紧张，总统曾威胁要投靠塔利班。5月中旬卡尔扎伊访美，双方互有妥协，关系回归常态。6月，美军驻阿富汗最高指挥官麦克里斯特尔批评美多名政府高官，使得美军政间的分歧公开化。6月23日奥巴马总统接受麦氏的辞职，任命美军中央司令部司令彼得雷乌斯接替麦氏。奥巴马强调美坚持原定战略和时间表，但又表示2011年7月开始撤军只是进入一个过渡阶段，随后还将有大量美军驻留阿富汗。彼得

雷乌斯走马上任时表示，他确信在阿富汗取得胜利很可能要在奥巴马总统确定开始撤军的2011年7月的期限之后。在美司令换人之际，塔利班连续发动攻击，以显示强硬立场。美军方和情报部门都承认，阿富汗战争将旷日持久。7月20日在阿富汗首都喀布尔举行阿富汗问题国际会议，60多个国家和国际组织的代表出席。会议达成如下共识：一是卡尔扎伊宣布阿富汗军队将在2014年底前接管阿富汗的全部防务；二是会后两年内阿富汗政府对国际捐款的支配权将由当前的20%增加到50%，进而增至80%；三是与会者赞同阿富汗政府与塔利班士兵接触的努力，但只包括那些与“基地”组织断绝联系、放弃暴力、放下武器和遵守阿富汗宪法的人，这表明阿富汗战争至少还将延续4年。北约秘书长拉斯穆森表示，阿富汗人接管安全工作后，北约仍将留在阿富汗。此话的含义令人深思。

第四，奥巴马上任之初就表示要与伊朗直接对话，但由于双方均无妥协的诚意，对话未能实现。美、以不时在海湾地区调动兵力或举行军事演习，西方媒体也不厌其烦地发布美、以“即将军事袭击伊朗核设施”的消息。不难看出，美需要保持紧张气氛，这样既能对伊朗保持压力，也可对有关国家进行讹诈。对此伊朗也不示弱，多次举行军事演习，显示实力。5月17日，巴西、土耳其和伊朗三国元首签署核燃料交换协议，规定伊朗将1200公斤纯度为3.5%的低度浓缩铀运至土耳其，以换取纯度为20%的浓缩铀。舆论认为该协议旨在“搅黄”美国推动联合国安理会通过新的制裁伊朗的提案。美国不顾三国协议的签订，继续推动联合国安理会通过了新的对伊朗制裁决定，随后又确定了对伊朗单边制裁的措施。伊朗对此予以强硬反应，内贾德总统7月8日表示“伊朗核计划不会有任何改变”。7月11日，伊朗宣布已经生产出约20公斤浓度为20%

的浓缩铀。7月 24 日，伊朗宣布启动核聚变研究。与此同时，各方均表示仍愿通过谈判解决问题。伊朗建议于 9 月恢复谈判。美方也表示如果伊朗能满足美方的要求，奥巴马愿意会见内贾德。但是，谈判何时恢复、恢复后能否取得进展，均难预料。

二、美国在中东事务中仍居主导地位，但主导能力正在衰减

1991 年，美国发动海湾战争，全面确立了美国在中东事务中的主导地位，同时也激起阿拉伯—伊斯兰民众强烈的反美情绪。伊斯兰极端势力在反美主义的大旗下发展壮大。2001 年“9·11”事件就是反美主义的集中爆发。小布什政府以此为契机发动全球反恐战争，将矛头指向伊斯兰世界。小布什提出“先发制人”、“政权更迭”、“民主改造”等一系列政策，发动阿富汗战争、伊拉克战争，认定伊拉克、伊朗和朝鲜为“邪恶轴心”，叙利亚、苏丹、利比亚等为“无赖国家”，“基地”组织、真主党、哈马斯等伊斯兰激进组织为“恐怖组织”均是反恐战争打击的重点。而沙特、埃及等阿拉伯温和国家原本是美国在中东地区的传统盟友，则成为美推行“大中东民主改造计划”的重点国家。结果伊拉克成为伊斯兰极端势力打击美军的平台，巴以和谈被彻底被忽视，伊斯兰世界反美情绪空前高涨，阿拉伯国家对美普遍疏远和警惕，伊朗在中东地区的影响力扩大并加快发展核技术。

奥巴马上任后停止“先发制人”、“政权更迭”、“民主改造”政策，终止“反恐战争”的提法，积极推动巴以和谈，宣布从伊拉克撤军计划，表示愿意无先决条件地与伊朗直接对话，反复强调要改善美国与伊斯兰世界的关系，“寻求一种以共同利益和相互尊重为基点的新开端”。奥巴马的示好一度博得一些好感，然而其政府一年多来在中东的所作所为令人失望。美国皮尤研究中心 5 月 17 日公布的民调结果显示，埃及对

美国有好感者的比例从 2009 年的 27% 下降到 17%，其它伊斯兰国家对美有好感者也基本上不超过总人口的 20%。

巴以和谈停滞不前固然是因为内塔尼亚胡政府态度顽固，但美国没有真正发挥主导作用也是重要原因。美国政府认识到，推动巴以和谈是改善与阿拉伯—伊斯兰世界关系的突破口，和谈停滞不前不符合美在中东的战略利益。美中央司令部司令彼得雷乌斯甚至宣称：以色列拖延和平对话危及在伊拉克和阿富汗的美国士兵的生命安全，以色列定居点计划破坏了美国在阿拉伯世界作为调停者的声望。但以色列是美国在中东的战略支柱，更何况美历届政府都不敢冒犯美国内力挺以色列的强大犹太人集团。因此，奥巴马在国内支持率不断下降的情况下，虽然对以色列政府的强硬立场不满，但迄今不仅未对以色列施加足够的压力，反而迁就和偏袒其强硬立场。奥巴马邀请巴以双方领导人于 9 月 2 日赴美重启直接谈判，明显具有在美国中期选举之际争取选票之意。然而，巴勒斯坦方面已一退再退，如果其最基本的合理要求都得不到满足，巴以和谈就无法成功。

奥巴马制定从伊拉克撤军计划是履行其竞选的承诺，也是顺应民心的需要。然而，美军作战部队撤出后伊拉克能否保持稳定，美国又能否保持对伊拉克的控制，这是美国必须应对而又充满变数的两个问题。伊拉克什叶派穆斯林、逊尼派穆斯林和库尔德人之间原有的利益平衡关系已被战争打破，建立新的平衡非常困难，伊拉克恢复稳定绝非易事。美国为伊拉克战争付出了成千上万士兵伤亡和数千亿美元的代价，不可能轻易放弃伊拉克。如何既撤军又不让伊拉克局势失控，这是摆在奥巴马面前的一道难题。7 月 6 日，美驻伊拉克最高指挥官奥迪尔诺说，美军于 2011 年从伊拉克全部撤军后，可能需要联合国维和部队进驻伊拉克。美军方人士也曾表示，如果伊拉克方面提出要求，美伊可以签订新的协议，延长美军驻伊时

间,有关动向值得关注。

伊朗核问题实际上是美伊关系问题。伊朗自伊斯兰革命以来,奉行激烈的反美政策,美国无法容忍这样一个反美国家。阿富汗战争和伊拉克战争推翻了伊朗的两大对手塔利班和萨达姆政权,使伊朗扩大了对伊拉克和阿富汗的影响力。伊朗还利用美国陷入伊拉克战争之机,加强了对巴勒斯坦哈马斯和黎巴嫩真主党的扶持。伊朗在中东地区因美国的政策而坐大。小布什政府将伊朗视作美国的最大威胁,千方百计地要压服或改变伊朗。美国有千条理由对伊朗发动“先发制人”的打击,使其政权更迭,但美国一方面身陷伊拉克和阿富汗战场,无力他顾;另一方面,伊朗的实力远大于萨达姆政权和阿富汗塔利班,美国不得不考虑后果。奥巴马上台后,人们一度希望他会开辟与伊朗谈判的新途径,不再继续实施打击、孤立、制裁的老套路。然而,事态表明,奥巴马还是无法抛弃小布什的衣钵,拿不出什么新的高招。美伊关系仍看不到改善的前景。

阿富汗仍然是一个部落社会,历届中央政府均与部落领袖实行共治。塔利班武装混杂在民众中并得到部落领袖的容忍甚至庇护。美国既无力扶植一个强有力的中央政府,更不可能从军事上歼灭塔利班。北约秘书长拉斯穆森指出,国际社会当初低估了阿富汗战争所需要付出的代价,9年的付出远远高于预期。联合国资助的国际组织“安全与发展”在阿南部两省进行的民调显示,73%的居民反对外国军队驻扎阿富汗,63%的人认为塔利班的代表应该进入政府。美国内反对继续进行阿富汗战争的也大有人在。然而,从战略全局考虑,特别是美军正在实施从伊拉克撤出的情况下,美国需要保持对阿富汗的控制和在中东地区的军事存在。于是美国又面临一个“需要”与“可能”之间的矛盾。

人们尚未看到美国有何高招能使上述热点问题朝着对美有利的方向演变。中东热点问题

均难以在短时间内得到解决,中东地区仍将长期动荡不安。美国不会放弃对中东事务的主导权,势必将长期陷在这个地区。地区热点问题对美国的牵制,不可避免地影响美国将全球战略重点东移至亚太地区计划的实施。

三、中东地区政治生态出现新变化

第一,如上所述,美国在中东地区的形象日益恶化,主导中东事务的能力继续减弱,地区民众反美情绪持续高涨。

第二,阿拉伯国家外交取向继续变化。对美关系仍是阿拉伯国家的外交重点,但阿拉伯国家外交多元化在持续发展。阿拉伯国家重视发展与欧盟成员国以及俄罗斯的关系。欧盟与中东相邻,与该地区有着深厚的历史渊源和密切的经济、人文联系,向来重视该地区。欧盟从自身利益出发,既与美国配合,也有自己的追求,积极扩大在这个地区的影响。俄罗斯急于重返中东,极力恢复其大国地位,在热点问题的态度上有别于美,并不时以热点问题为筹码与美博弈。阿拉伯国家认识到发展与欧、俄关系有利于同美周旋。阿拉伯国家也积极发展与中国的关系。中阿政治上互信,经济上互补性强,长期积累的友谊在新时期得到发扬。2010年5月中阿合作论坛第四次部长级会议确定中阿建立“全面合作、共同发展的战略合作关系”,又将中阿关系提升到新的高度。

面对纷繁复杂的国际和地区形势,阿拉伯国家联合自强的愿望增强,但因内部矛盾盘根错节,终难形成统一意志、统一行动的整体,然而它们终究属于同一民族,有着共同的宗教信仰,还有地缘上休戚与共的关联,既具有重要的战略位置,又拥有丰富的油气资源,面对强敌的欺凌也曾多次发起强有力的共同反击,其声势震惊世界。它们在当今世界格局中也有举足轻重的影响。有学者认为,应将阿拉伯世界乃至伊斯兰世界如实地视为重要的“战略板块”予以重视,这一看法颇有见地。(下转第26页)

去到非洲投资，扩大自非洲的进口。这些措施包括给予非洲最不发达国家零关税优惠政策、设立中非发展基金、在非洲建立境外经济贸易合作区等。金融危机爆发以来，国际社会对非投资和贸易萎缩，而中国政府则表示将与非洲共克时艰，继续扩大对非贸易和投资，受到非洲国家的普遍欢迎。非洲国家需要外来援助的支持，但更需要投资与贸易以促进其经济更长久的发展。

据中国商务部有关负责人介绍，国际金融危机爆发以来，中国对非投资力度仍然保持增长态势。截至2008年底，中国共对非

洲的49个国家和地区累计实现各类投资260亿美元，其中直接投资78亿美元。金融危机爆发后，一些西方国家减少了对非洲的援助，中国却与广大非洲国家并肩合作，2009年中国援非规模比2006年增加1倍。据联合国有关报告估计，2009年中国对全球经济增长贡献的比重达到50%。世界银行行长罗伯特·佐利克赞叹：“中国正成为世界经济一支稳定力量。”赞比亚总统班达感慨地说：“中国是真正的朋友。”摩洛哥政府宣布正式承认中国的市场经济地位。

（上接第20页）第三，伊朗并未因美国的打压而陷于孤立。伊朗利用自身的地缘优势、宗教渊源、丰富的油气资源以及美国政策的失误，不断扩大在伊拉克和阿富汗的影响力。巴勒斯坦哈马斯和黎巴嫩真主党已成为伊朗坚定的同盟军。伊朗着力加强与海湾阿拉伯国家、南亚国家、拉美及非洲国家的关系，并取得成效。巴西、土耳其与伊朗签署核燃料交换协议并对安理会制裁伊朗的新决议投反对票，公开支持伊朗。黎巴嫩投了弃权票。伊朗、巴基斯坦和印度计划修建将伊朗的天然气输送到印度的管道。伊朗与俄罗斯、中国均保持着密切的经贸关系。欧洲国家并不主张过度制裁伊朗并公开反对对伊朗实施军事打击。伊朗力图在世界范围内建立反美统一阵线，这是一项艰难的使命，仅凭伊朗的国力恐难实现，但伊朗不懈的努力也在相当程度上使得美国对它打压和孤立的政策无法取得预期效果。

第四，土耳其积极介入中东事务，影响力不断扩大。土耳其是中东大国，地跨欧亚两洲，是世俗体制的伊斯兰国家、世界第16大经济体、北约成员国。面对国际金融危机，美国力衰减，欧洲经济困难增多，发展中国家崛起，宗教影响在国内不断增强，以及长期申请加入欧盟却一再受挫等因素，

土耳其日益关注中东，向东寻求发展空间，外交政策相应调整，更加凸显中东和伊斯兰属性，与美国的中东政策拉开距离。2003年，土耳其曾拒绝为美军入侵伊拉克提供过境方便。土总统曾在国际会议上当面批评以色列总统对巴勒斯坦采取强硬政策，这一时间成为国际媒体的头条新闻。土耳其还曾促成叙利亚与以色列的间接谈判。最近，土耳其与巴西联手在伊朗核问题上支持伊朗，更是引起美国的强烈不满。后又因以色列袭击加沙地区的国际救援船队，土耳其与以色列关系紧张。土耳其与伊拉克相邻，并因土耳其的库尔德工人党武装藏匿在伊拉克库尔德地区而十分关注伊拉克局势。作为伊斯兰国家，土耳其同情关心巴勒斯坦人的命运，不赞成美欧打压、孤立伊朗。土耳其对中东事务积极介入，已经并将继续对中东局势产生不容忽视的影响。

第五，内塔尼亚胡政府的强硬政策遭到阿拉伯—伊斯兰国家以及国际社会日益强烈的谴责，处境更加孤立。

上述新变化还在发展之中，它们将对美国在中东地区的主导地位发起越来越强劲的挑战，并对地区局势的走向产生影响。

ABSTRACTS

On the Effects of Strategic Security on the Russia-US Relationship

Wang Lijiu

The Russia-US relationship is one of the most important and complex strategic relationships of the world whose tension and relaxation, contradiction and cooperation affect the international strategic security and stability. The core of this relationship is strategic security. Although the Russia-US cooperation increases to some extent, the security factor will remain the impediment to their further and comprehensive cooperation.

The Admission of the US and Russia into the East Asian Summit and Its Effects

Zhang Tiegen

The Foreign Ministers Conference of ASEAN has decided to invite the US and Russia to the East Asian Summit which indicated a major change in East Asian regional cooperation and a strategic step of the US to Vietnam to Southeast Asia³. The US Secretary of State Hillary Clinton talked much about the so-called South China Sea issue at the Foreign Ministers Conference of ASEAN Regional Forum, showing that the US has taken a high profile in getting involved in the sovereignty disputes of the South China Sea.

A Look at the UK-US Special Relationship from the Perspective of the Oil Leak in the Gulf of Mexico

Yang Fang

After the oil leak in the Gulf of Mexico, the US took a harsh position on the UK, which has caused a radical response in the UK. As a result, the UK-US special relationship faces new challenges, thus revealing its tender side. But the two sides are not willing to see such effects going so far as to damage their traditional alliance, and the UK-US special relationship tends to be of reality.

Obama's Middle East Policy Not Effective and the Pattern in the Region Undergoing Changes

An Huohou

Since taking office, the US President Obama has pursued a series of new Middle East policies which, after two years of implementation, seemed ineffective and did not achieve their intended goals. Although the US remains dominant in the region, its leading role faces challenges and its leadership has been gradually weakened, which resulted in some new features emerging in the political pattern of the region.

Initial Effects Shown in Africa's Efforts to Cope with the International Financial Crisis

Dai Yan

The global financial crisis starting in 2008 has exerted an all-round impact on Africa while the African governments have taken positive measures to cope with the crisis, doing their best to reduce its negative effects. The Chinese government has reiterated that it will do whatever it can to strengthen its cooperation with Africa by increasing its assistance to Africa, continuing to cancel