

政治论坛

布什政府对美国中东政策的调整和再调整

安惠侯

摘 要:“9·11”事件后,布什政府大幅度调整其中东政策。出乎意料的是,调整后的政策给美国制造了许多困难和麻烦,遭到广泛的批评和抵制。美在中东逐步陷入困境。为摆脱困境,布什政府被迫再次调整政策,但又进退两难,无法找到两全之策。

关键词:美国中东政策;困境;政策调整;布什政府

作者简介:安惠侯,中国国际问题研究基金会常务理事,上海外国语大学客座教授,中国前驻阿尔及利亚、突尼斯兼巴勒斯坦、黎巴嫩、埃及大使(北京 100006)。

文章编号:1673-5161(2007)04-0003-08

中图分类号:D371

文献标识码:A

中东位于亚、非、欧三大洲交汇处,战略地位十分重要。中东拥有丰富的石油资源,占世界总储量的65.2%,占世界总销售量的2/3。控制中东是美国称霸全球的重要步骤。

二战结束后,美国逐步插足中东。1956年苏伊士运河战争为美提供了排挤英法在中东的势力并取代两者的机会。从此,中东地区形成美、苏(联)两个超级大国争夺主导权的格局。在长达30余年的争夺中,美、苏在不同时期各有得失,最后苏联走向衰微,美国占据上风。苏联解体、冷战结束后,老布什政府领导发动了1991年海湾战争并取得胜利,美在中东全面确立梦寐以求的主导地位。

一、美国在中东的战略目标

美在中东的战略目标一是在政治和军事上确保对中东事务的主导权,不容任何其他势力挑战;二是控制中东的石油生产和运输渠道,从而影响世界石油价格和供应。为实现这两大目标,美长期以来实施如下政策:1.确保美忠实盟友以色列的安全和强大。以色列是美国在中东地区的“不沉的航空母舰”,对中东地区国家构成强大的军事威慑;2.与埃及、沙特等温和阿拉伯国家保持良好关系。世界上接受美援最多的国家是以色列,其次是埃及;3.接受欧洲盟国及其他世界大国配合美国的中东战略,但决不容许任何大国挑战美在中东的主导地位;4.打压、颠覆地区反美国家及伊斯兰教激进势力,不允许它们挑战美在中东的霸权或干扰美国中东政策实施。美先后将伊拉克、伊朗、叙利亚、利比亚、苏丹等国称之为“无赖国家”,一方面予以打压、制裁、颠覆,另一方面又保持一定的节制。美将巴勒斯坦哈马斯、黎巴嫩真主党等组织列为恐怖组织;5.主导中东和平进程,但明显偏袒以色列,致使巴勒斯坦问题久拖不决。同时,美对以色列非法扩建定居点、迫害杀戮巴勒斯坦人的行为予以控制,以免激起巴人的强烈反抗、阿拉伯—伊斯兰民众的仇恨以及国际社会的谴责。

不论是民主党还是共和党执政，美历届政府对中东的战略目标始终不变，对中东的具体政策或有不同侧重，但亦无根本性变化。

二、“9·11”事件后美国政府大幅度调整中东政策

2001年“9·11”事件后，布什政府对美中东政策进行大幅度调整：1. 布什政府将反恐和防范大规模杀伤性武器扩散视为美安全战略的首要任务，矛头指向伊斯兰反美国家和伊斯兰极端组织。美发动全球反恐战争，主战场设在大中东地区。布什政府公开宣称要以是否支持和配合美国反恐防扩划线，来界定敌友；2. 布什提出“先发制人”、“政权更迭”战略。先发动阿富汗战争、推翻了塔利班政权，后发动伊拉克战争、推翻了萨达姆政权。如果美军不是陷入伊拉克困境，可能早已对伊朗动武；3. 奉行单边主义政策。美国发动伊拉克战争，得不到联合国安理会授权，违反国际法准则，此举遭到世界民众的谴责和法国、德国等欧洲盟国的批评以及俄罗斯、中国等国的反对。美纠集英国等30多个国家组成“志愿者联盟”，以“莫须有”的罪名对伊拉克发动侵略战争；4. 提出“大中东计划”，矛头指向沙特、埃及等阿拉伯温和国家。布什政府认为中东地区之所以成为恐怖主义的策源地，是因为该地区长期缺乏民主和自由。布什说：“60年来西方国家纵容和适应了中东这种缺乏自由状态，但这样做对于我们获得安全没有任何作用。从长期来看，稳定不可能以自由为代价获得。”^{[1] 38}因此，美国不仅要采取“先发制人”、“政权更迭”的手段对反美国家用“枪杆子”实施改造，还要对“集权”、“暴政”国家实行非军事的民主改造，在整个“大中东”地区推行美国的“民主”、“自由”价值观。布什政府认为，只有这样才能最终铲除恐怖主义的根源，确保美国在中东的主导地位；5. 将巴勒斯坦问题纳入“反恐”和“民主改造”范畴。巴勒斯坦人民要求收复被占领土、恢复合法的民族权利，并建立独立自主的国家，属20世纪波澜壮阔的民族解放运动中一项未竟的事业。布什政府却指责巴人反抗以色列占领的斗争为恐怖主义活动，将以色列镇压杀戮巴民众视为反恐行动而予以支持。美因此要求巴民族权力机构进行民主改造，接受美式民主自由体制和价值观。但却认为伊拉克一旦民主化，巴勒斯坦问题将迎刃而解；6. 将伊朗、朝鲜与伊拉克并列为“邪恶轴心国家”而予以重点打压，动员国际社会就“核扩散”问题对伊朗及朝鲜施压，从而使伊核、朝核问题日趋激化。

布什政府这次对美中东政策的调整特点突出表现为以下几点：1. 将美历届政府在中东维持适度平衡、保持一定节制、注意争取民心的做法搁置一边，而将美中东政策中霸道、强权和黠武的一面加以放大，推向极致；2. 美历届政府在中东地区一直避免与伊斯兰教正面碰撞，而布什政府的反恐战争及大中东民主改造计划矛头实际指向伊斯兰教。布什政府对美中东政策的调整有着强烈的意识形态和文明冲突论色彩；3. 布什政府对中东地区给予了空前的重视，首次把美安全战略重点放在中东。布什政府对美中东政策作如此大幅度地调整，有两点原因特别值得重视：一是对恐怖主义的威胁估计过大，并片面地认定其根源是伊斯兰极端势力；二是过高地估计了美综合国力，特别是军事实力的作用，以为凭籍超强的军事实力就可以为所欲为。

三、美国政府调整中东政策的实效有限

“9·11”事件至今已近6年，发动伊拉克战争已4年有余，布什政府大幅调整后的中东政策实效并不明显，具体表现如下：1. 深陷伊拉克困境。伊拉克境内战乱不已，民不聊生。伊战历时已超过二战时期美国参战时间，开支已超过朝鲜战争。到2008年财政年度结束时，伊战直接总费用将达到5320亿美元，超过越南战争的费用。^[2] 驻伊美军死亡人数已升至3500人，受伤者2.5万人。伊拉克人民是这场战争的最大受害者，迄今已有65万人死于战乱，近220万人逃往国外，

200 万人在伊拉克国内流离失所，^[3] 失业率高达 60%，近 90% 的人感到生活在恐惧之中。78% 的民众反对外国军队占领。美军承认，当前伊拉克境内存在四类战争：逊尼派穆斯林反美占领斗争、逊尼派与什叶派间的教派仇杀、基地组织的恐怖活动以及不法分子谋财害命，绑架勒索。4 年来，美军既无力遏制反美武装袭击，也无法制止教派仇杀；2. 与伊朗矛盾凸显。美指责伊朗发展核武器并参与制造伊拉克乱局，担心伊朗组建什叶派新月地带，扩大影响。伊朗强调有权和平利用核能，指出外国军队占领是伊拉克战乱不息的根源，要求美军撤出伊拉克；3. 巴以和平进程停滞不前，巴以间武装冲突不断。伊斯兰极端势力哈马斯 2006 年初在巴立法大选中大获全胜，掌权执政。哈马斯与法塔赫矛盾不断加剧，发生了暴力冲突；4. 因伊拉克战争等原因，美与法德等欧洲盟国关系一度紧张；5. 埃及、沙特等阿拉伯温和国家抵制美国的“大中东计划”，一度与美拉开距离；6. 美默认以色列于 2006 年 7 月发动黎巴嫩战争，企图一举消灭黎真主党武装，创建“新中东”。结果不仅未能歼灭真主党武装，反而使真主党在黎国内以及阿拉伯—伊斯兰世界声威大振；以色列因对黎狂轰滥炸、伤及大量无辜平民而遭国际社会谴责，美以催生“新中东”的打算惨遭挫败；7. 布什政府的反恐政策以及在中东地区的所作所为激起阿拉伯—伊斯兰民众更强烈的反美、仇美情绪，伊斯兰教极端势力趁机扩大影响，恐怖活动越反越多。美国国务院发布 2006 年度《国别恐怖活动报告》称，本年度全球恐怖袭击次数较 2005 年上升 28.5%，所造成的死亡人数比 2005 年上升 40.2%，主要集中在伊拉克和阿富汗。^[4] 一件奇特的事实引人注目：美国的新保守主义和伊斯兰极端势力，从不同立场出发，为了不同的目的，却致力于同一件事：煽动和制造基督教文明与伊斯兰文明间的冲突。

“9·11”事件后，美国在中东地区采取的最严重步骤是发动伊拉克战争。美军仅用 21 天就攻陷首都巴格达，第 40 天布什总统即宣布伊战胜利。然而 4 年过去，美占领军始终不能令伊拉克民众臣服，无法恢复伊拉克的和平与稳定。阿尔·朱布里曾是伊拉克举重冠军，2003 年 4 月 4 日曾参与推倒萨达姆铜像的活动。在伊战 4 周年之际，他说：“美国人比独裁制度更坏，现在是一天不如一天。”^[5] 美国的计划是在伊拉克建立美式民主、自由国家。布什总统宣称，这“将向从大马士革到德黑兰各国宣告，一切国家都可实现自由。”“在中东地区核心位置建立一个自由的伊拉克将是全球民主革命的分水岭”^{[1] 39}。亦即，实现伊拉克民主化后，美国将通过军事或非军事手段，对伊朗、叙利亚、苏丹等美国认定为“反美”并“支持恐怖主义”的国家实行“政权更迭”，对所谓温和国家推行“民主改革”，从而使中东国家都服从美国的领导并根除恐怖主义。中东将成为美国推行“全球民主革命”的样板和基地。然而如此“美妙”计划的第一步就无法实现，伊拉克历经 4 年不仅没有实现美国所期待的民主化，反而陷入战乱。这不仅破坏了地区稳定，威胁了世界和平，也使美国陷入中东困境，打乱了美中东战略步骤，迫使美长时期将战略重点放在中东，从而牵制了美全球谋霸战略的实施。发动伊拉克战争是布什政府最大的失误，也是其当前内外交困的根本原因。2/3 的美国民众要求美军撤出伊拉克，布什总统的支持率一度降至 28%。2006 年 10 月美参众两院中期选举，主要由于其伊拉克政策的不得人心，共和党失去了在参众两院的多数党地位。在国际上，美国信誉大降，对其伊拉克政策批评指责不绝于耳。布什政府不得不再次调整中东政策，开始向“9·11”事件前的美国中东政策回调：首先，2004 年，美国竭力推动联合国安理会通过了 1546 号决议，承认美国主导组建的伊拉克临时过渡政府，规定在伊拉克政治过渡期间，联合国发挥领导作用。授权美国领导的多国部队继续留驻伊拉克，直至完成政治过渡。美国企图以此实现对伊拉克的军事占领合法化并让联合国分担重建伊拉克的责任。但美国发动伊战的理由被证明全是谎言，伊战是不义战争已成定论。美军在伊拉克滥杀无辜以及虐囚丑闻更使美成为众矢之的；其次，布什政府被迫暂停实施“先发制人”、“政权更迭”战略；再次，美国着力修复与法、德等欧洲国家关系；最后，布什政府虽未放弃其“大中东计划”，实际上已将其搁置起来，并修复与埃及、沙特等国的关系。美在对付伊斯兰极端势力和解决中东热点问题上都需要埃及、沙

特等阿拉伯温和国家的配合和支持。有限的政策调整缓解了美在伊拉克及中东热点问题上与联合国、法、德等欧洲国家以及与埃及、沙特等阿拉伯国家的关系，但远不能使美摆脱伊拉克及中东困境。

四、美国中东政策的再调整

布什政府不甘心承认其中东政策的失败，在调整政策方面犹豫不决，举棋不定，将美国的中东政策调回到“9·11”前的幅度极其有限。

(一) 关于伊拉克问题。由美民主党和共和党组成的“伊拉克问题研究小组”及民主党议员要求布什政府确定从伊拉克撤军日程表，于2008年春撤出战斗部队。布什担心撤军后伊拉克局势大乱，拒绝了他们的意见，于2007年1月10日宣布美对伊实施“新政策”。新政策主要包括四部分内容：第一是增兵。布什政府先宣布增兵2.15万人，后又宣布再增派数千人。增兵计划完成后，驻伊美军人数达到16万人。^[6]美计划集中优势兵力，在伊拉克政府军配合下重点对巴格达地区和安巴尔省逐区进行清剿。清剿于2月开始，巴格达地区武装暴力活动有所减少。然而，《纽约时报》6月5日透露，驻伊美军5月完成的一份内部报告指出，驻伊美军和伊拉克部队仅能为巴格达457个社区中的146个社区“提供保护，保持实际影响力”，而在其余311个区，美军和伊拉克部队要么尚未展开清剿行动，要么仍旧面临抵抗。美军高级官员承认，巴格达安全形势并没有如新安全计划预期的那样好转，清剿行动“正处于困难期”^[7]。4月份，驻伊美军死亡逾百，为2007年月死亡士兵人数之最；5月份死亡123人，再创新高。6月13日伊拉克什叶派宗教圣地阿里·哈迪清真寺再次被炸，又引发新一轮教派冲突；第二是推动伊拉克各派间和解。在美方影响下，伊拉克政府已重新任用前政权军官和复兴党成员，企图以此缓解逊尼派穆斯林因被边缘化而产生的不满。这种亡羊补牢的行动，短时间内很难奏效，更何况在当前什叶派穆斯林掌控权力的情况下，这些措施能否切实得到贯彻，变数很大。在美国主导下制定的“伊拉克新石油法案”，于2007年2月由伊拉克内阁通过并提交议会审议。但该法案迄今未获议会通过。各派对公平分配石油利润机制是否真正公平，意见不一。对将伊80个油田中的65个交由外国石油公司长期开采是否符合国家利益，立场各异。“新石油法案”既关乎伊各派间利益分配，也关乎美英占领方的利益，将影响伊拉克政局；第三是培训伊拉克军警。美军能否从伊拉克撤出部分军队，在很大程度上取决于伊拉克政府军警能否独立维持社会治安。从媒体报道可以看出，培训结果并不理想，有些军警成员具有双重身份，脱下制服就成为反美武装人员；第四是争取伊拉克邻国的支持和配合。美国一直谴责伊朗和叙利亚支持伊拉克反美势力。伊拉克研究小组报告曾建议美国与伊朗和叙利亚直接对话，但遭布什政府拒绝。2007年5月初在埃及召开有关伊拉克问题国际会议期间，美、叙代表举行会谈，美国与伊朗也进行了象征性接触。5月28日美国和伊朗驻伊拉克大使在伊拉克政府的推动下，举行了正式会谈。美要求伊朗停止支持伊拉克反美势力；伊朗要求美国制定撤军时间表。伊朗提出成立伊拉克、美国和伊朗三方安全机制，愿为培训伊拉克军警提供帮助并表示双方可于6月份再次会谈。对于伊朗的此项建议美方未置可否。为稳定伊局势需要伊朗配合，美在促成这次会谈上便显得更加主动。但伊朗在会谈中提出了一系列动议，更是有备之举。双方的共识：支持马利基政府，希望伊拉克局势走向稳定。至少在口头上都坚持这两点。伊朗的动议是要更多地介入伊拉克事务，美国恐难接受。美与伊朗断交27年，初次对话主要是相互摸底。美国一再强调这次会谈只涉及伊拉克安全问题。然而伊朗不可能无条件地在伊拉克问题上配合美国。美、伊（朗）双方间是否还会有后续行动，有待观察。伊拉克邻国中土耳其关心的是土耳其库尔德工人党在伊拉克北部库尔德地区的活动。库尔德工人党武装不时对土耳其境内袭扰，土方也展开清剿并在土伊边境地区举行军事演习。^[8]这也是伊不稳定因素之一。

布什政府的伊拉克新政策公布至今已近半年，效果并不理想。美驻伊拉克部队司令 2007 年 6 月表示，要稳定伊拉克局势需要 9~10 年时间。媒体透露，美政府将于 9 月全面评估增兵效果，然后制定新战略。初步设计新战略包括减少驻伊美军人数和转变美军任务两部分。美军任务将转变为训练、装备伊拉克部队，打击“基地”组织和向伊拉克部队提供支持。^[6] 布什政府为缓解民众不满并出于 2008 年总统选举的需要，可能会从伊拉克部分撤军，但美不可能放弃对伊拉克的控制，因此仍将长期保留驻军。转变驻伊美军任务是要将维护社会治安的责任交给伊拉克部队，从而减少美军的伤亡，但伊拉克部队尚未具备确保局势稳定的能力。因此，布什政府有可能将伊拉克难题遗留给下任总统，伊拉克问题也因此将长期化。

(二) 关于巴勒斯坦问题。“9·11”事件后，布什政府指责阿拉法特支持恐怖主义，拒绝与之来往并纵容以色列长期将其围困于拉姆安拉官邸，最后阿拉法特在郁闷中死去，阿巴斯接替阿拉法特出任巴勒斯坦民族权力机构主席。阿巴斯力主在美国主导下与以谈判解决巴以矛盾。然而布什政府注意力多在伊拉克问题上，对推动巴以和谈并不积极，且听任以色列以“定点清除”方式杀害巴激进派别领导人，巴以暴力冲突不断。这使得主张和谈的法塔赫在巴民众中威信下降，而主张暴力抗以的哈马斯影响扩大。在此态势下，2006 年 1 月巴勒斯坦举行立法选举，结果哈马斯战胜法塔赫并组阁执政。哈马斯是美国和以色列黑名单上的“恐怖组织”，这种选举结果既出乎美、以之所料，也是其所不能接受的。美、以要求哈马斯承认以色列、放弃暴力并接受巴以达成的协议。^[9] 哈马斯拒不接受美、以的三项条件。于是美、以拒绝承认哈马斯政府并对巴实行经济制裁。美大力支持巴民族权力机构主席阿巴斯，打压哈马斯政府，企图压垮哈马斯政府。哈马斯则积极寻求伊朗、叙利亚等国支持。

法塔赫与哈马斯之间既有政见分歧，又有权力之争，加上美国和伊朗的不同影响，矛盾日益尖锐，多次爆发流血冲突。与此同时，为减轻伊拉克乱局所致的压力，美转而重启巴以和平进程，加快巴建国步骤，实现布什总统提出的“以巴两国共存方案”。国务卿赖斯多次亲赴中东，明显加大调解力度，并于 2007 年 3 月 27 日宣布，以总理与阿巴斯同意今后每两周举行一次会谈，会谈内容将涉及政治领域，包括未来巴勒斯坦国的建立。但她同时强调，这并不意味着巴之间已经开始进行最后地位问题的谈判，当前仅处于建立互信阶段。^[10] 巴人内斗不已以及伊朗日益介入巴勒斯坦事务更引发阿拉伯温和国家的不安。经沙特、埃及等国调解，法塔赫与哈马斯于 2007 年 2 月在沙特签署“麦加协议”^[11]，并于 3 月 17 日成立巴民族联合政府。阿盟第 19 次首脑会议 3 月 28 日在沙特召开，会议决定重启 2002 年贝鲁特首脑会议通过的“阿拉伯和平倡议”。该倡议主张以从 1967 年以来所占阿拉伯领土撤出，公正解决巴难民问题，在约旦河西岸和加沙地带建立以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国，在此基础上实现阿以关系正常化。^[12] 因发动入侵黎巴嫩战争，以政府遭到国内民众的批评和反对派的责难，也需要在巴以问题上能够有所作为。以总理表示：“阿拉伯和平倡议”是一个积极的进展，以色列可以接受其中一些内容并以此为基础进行谈判。^[13] 赖斯也表示支持阿拉伯国家为推动中东和平进程所作的努力。

法塔赫与哈马斯几经周折组成联合政府，但矛盾和分歧仍然存在。双方重点争夺对安全部队的指挥权，不时发生暴力冲突。哈马斯等极端派别武装与以色列间也冲突不断，这种局势严重地干扰了重启和平进程的努力。2007 年 6 月哈马斯与法塔赫在加沙地区的暴力冲突升级。6 月 13 日哈马斯武装力量向法塔赫在加沙的军事及情报机构展开全面攻击，法塔赫未进行有组织的抵抗。阿巴斯指责哈马斯挑起“全面内战”，发动“军事政变”^[14]。14 日哈马斯武装人员占据阿巴斯在加沙的官邸并宣布全面控制加沙地区，当天阿巴斯宣布两项决定：解除联合政府总理哈尼亚的职务，在约旦河西岸及加沙地区实行紧急状态。^[15] 15 日阿巴斯任命美国赏识的前联合政府财政部长萨拉姆·法耶兹为紧急政府总理。法耶兹 16 日完成组阁，17 日获阿巴斯批准，宣誓就职。阿巴斯还宣布哈马斯为非法武装力量，强调在解除哈马斯武装、巴安全部队布署加沙地区前，不与哈马斯

展开对话。

整垮哈马斯主导的政府一直是美以追求的目标。对阿巴斯解散哈马斯政府、另组紧急政府，美国立即声明支持，并表示要恢复对巴直接援助和推动巴以和平进程。以总理奥尔默特表示将紧急政府视作今后谈判伙伴，将向巴方返还代收的税款。奥尔默特 6 月 21 日称在他访美期间，布什总统就表示，希望在总统任期结束前看到巴勒斯坦建国。欧盟、俄罗斯及联合国秘书长对阿巴斯的决定和巴紧急政府也都表示支持。欧盟表示将恢复对巴援助并将寻找合适渠道对加沙地区提供人道主义援助。俄还呼吁巴各政治力量开展广泛对话，希望紧急政府采取一切必要措施，稳定局势，结束内部对抗。阿拉伯国家 6 月 15 日举行紧急会议，会后发表声明表示，支持阿巴斯，也支持巴民选的立法委员会，希望巴局势回到危机前状态，希望继续贯彻执行法塔赫和哈马斯达成的关于组建联合政府的“麦加协议”。显然，阿拉伯国家仍如以往那样，难以达成一致意见，因此声明将各种意见并列表述。然而不难看出的是，国际社会在如何对待哈马斯问题上明显分歧。美以主张彻底整垮哈马斯，而阿拉伯国家以及其他国家主张巴各派通过对话，实现团结。阿盟秘书长穆萨 6 月 17 日发表声明指出，巴勒斯坦局势目前正处在历史上的危急时刻，希望紧急政府能够取得成功。巴勒斯坦不允许再发生任何混乱和分裂，必须实现巴民族团结的目标。穆萨还警告有关方面不要拖延重启中东和平进程。^[16]

阿巴斯和巴紧急政府当前面临两大使命，1.对外：争取国际社会最广泛的支持和援助，在国际社会的支持下，尽快重启中东和平进程；2.对内：妥善处理与哈马斯的关系，重建民族团结，尽快改善包括加沙民众在内的巴人的生活条件。媒体提出一些解决加沙危机的方案，诸如“以色列出兵加沙歼灭哈马斯武装”、“西岸先行建国”、“封锁加沙迫哈马斯就范”等不是急功近利、不计后果，就是扩大分裂、激化矛盾，均不足取。阿巴斯和紧急政府如不能妥善处置与哈马斯的关系，即使重启巴以和谈，也难以顺利进行。美以不应介入法塔赫与哈马斯间的矛盾，美应发挥主导作用，推动和平进程的重新启动，并根据“土地换和平”的原则，迫使以色列作出实质性让步，使和平进程取得实质性进展。

（三）关于伊朗核问题。这个问题实质上是美伊关系问题。美伊关系主要包括三个层面：一是历史宿怨。伊朗伊斯兰革命后，美伊交恶，美伊互视对方为仇敌；二是现实威胁。美称伊是支持恐怖主义头号国家，是美国面临的重大威胁。美指责伊支持伊拉克什叶派反美武装力量，支持美定性为恐怖主义组织的黎巴嫩真主党和巴勒斯坦哈马斯。伊也视美为国家安全的最大威胁，既全力防范美可能发动的军事打击，又认真应对美从未停止的颠覆阴谋；三是防核扩散。美国指责伊朗致力于发展核武器，要求伊停止铀浓缩活动。伊强调有权和平利用核能，无意制造核武。

在伊朗核问题上，美国面临三种政策选择：一是军事打击，强力制服。美国既有此意愿，也具备足够的军事能力，但在深陷伊拉克困境的今天，布什政府难下对伊动武的决心。美国内民众和议会难以同意，国际社会也不认可，如何应对军事打击带来的严重后果更是难题。然而，美对伊动武的危险并不能排除。虽然美国务卿赖斯和国防部长盖茨多次表示美致力于政治解决伊核问题，当前没有对伊朗实施军事打击的计划，副总统切尼则强调，美对伊朗仍有多种选择。美派两个航母战斗群到海湾示威，伊朗也频频举行军事演习予以回应，西方媒体也不时爆出耸人听闻的消息，海湾上空弥漫着难以驱散的战争阴云；二是制裁升级，压伊弃核。联合国安理会通过的 1747 号决议是第二个对伊制裁决议，两个月限期早已超过，伊朗态度毫无松动。美要求加强制裁，但德、法、俄、中在伊朗均有重要的经济利益，轻微制裁对伊朗影响不大，制裁过重会伤及无辜。国际社会普遍置疑制裁的实效；三是通过谈判，政治解决。伊朗一直主张谈判解决分歧，它与欧盟间谈判断断续续一直在进行，但迄今无实质性进展。伊朗总统内贾德表示，“伊朗核计划是一列没有刹车装置的列车”，“现在要求伊朗停止铀浓缩活动已为时过晚”^[17]。美国起初拒绝与伊朗谈判，后表示如伊停止铀浓缩活动，美愿加入多边对伊谈判。然而 2007 年 5 月 28 日，美伊就伊拉

克问题举行了大使级会谈，表明只要美认为有需要，它随时可与伊朗举行会谈。原子能机构总干事巴拉迪认为伊朗要制造核武器还需3~8年时间，伊核问题尚有寻求妥协解决方案的空间。这主要取决于美伊两家，尤其是美国的政策取向。

(四) 关于叙利亚和黎巴嫩问题。叙利亚原本并不是美国打压的重点国家。“9·11”事件后美国指责叙支持恐怖组织。美在推翻萨达姆政权后，又指责叙为伊拉克境外反美武装人员及武器进入伊拉克提供通道，于是美加大对叙打压强度。2005年2月黎巴嫩前总理哈里里遇刺身亡，美立即将矛头指向叙。美还与法国联手促使联合国安理会通过决议，迫使叙将驻黎巴嫩的军队和情报机构全部撤回。黎国内极其复杂的教派和党派势力在外国势力的影响和干预下重新分化组合，形成以总理西尼乌拉(逊尼派穆斯林)为首的“亲美反叙”的议会多数派和以真主党为核心，包括总统拉胡德(天主教马龙派)和议长贝里(什叶派穆斯林)的“亲叙派”。真主党与伊朗关系密切并得到伊朗大力支持。在两派争斗愈演愈烈之际，以色列借口真主党武装袭击以巡逻车队，向黎发动大规模侵略战争，企图一举歼灭真主党武装。美国公开支持以对黎入侵，赖斯宣称，以军在黎滥杀无辜，大肆破坏基础设施，只不过是催生“新中东”的“阵痛”^[18]。然而，以军事行动进展并不顺利，34天后，在国际社会压力下被迫撤退。黎两派一度暂停的争斗重新展开。两派对是否应该成立国际法庭审讯哈里里遇刺案意见对立。5月30日美法等西方国家不顾俄、中等国不同意见，推动安理会通过有关成立国际法庭的决议。31日黎议长贝里批评该决议干涉黎内政。该决议对黎两派斗争更是火上浇油。此外，黎境内有近30万巴勒斯坦难民，巴内部派系斗争也在难民营中有所反映。不久前受“基地”组织影响极深的极端组织“伊斯兰法塔赫”潜入黎北部地区一座难民营，与黎政府军发生军事冲突，造成重大伤亡。黎政局错综复杂，内部派别在外部势力的挑动和支持下，矛盾日益尖锐，争斗日趋激烈。

(五) 在反恐问题上，布什政府态度仍然强硬，看不到有任何调整政策的迹象。2006年8月31日，布什总统在美国退伍军人大会上将“反恐战争”重新定义为“反伊斯兰法西斯战争”，强调这是“西方民主自由力量”与“伊斯兰法西斯主义”之间的“21世纪的一场意识形态决战”。布什将“反恐战争”提升到如此高度，表明其仍将反恐置于美安全战略的首位、继续进行这场战争的决心并将伊斯兰极端势力仍视为主要敌人，反恐主战场自然仍在中东地区。坚持这样的政策，美国与阿拉伯—伊斯兰世界的矛盾势必继续扩大和激化，而恐怖主义事件越反越多的现实也将难以改变。

五、结语

有媒体报道，联合国前中东特使阿尔瓦罗·德索托提出一份秘密报告指出：美国的“错误政策”导致中东地区陷入一片战火之中。^[19]美国民意调查公司佐格比国际公司最近指出：阿拉伯国家的民众对美国支持以色列、出兵伊拉克的中东政策非常反感，赞成美国中东政策的人在沙特仅为8%，黎巴嫩9%，阿联酋15%，埃及1%。^[20]

布什政府的中东政策给美制造的困难要求布什政府调整政策，然而布什政府的政策调整远不能到位，究其原因，一是布什本人的政策理念具有明显的新保守主义、黩武主义和强烈的意识形态色彩，他不甘心失败，不愿承认自己的失误；二是长期左右布什政府对外政策的新保守主义势力虽有所削弱，但切尼副总统等人仍对政府决策施有影响；三是伊拉克乱局等中东热点问题给美军事和外交造成困难，增加了经济负担，并在战略上形成牵制；四是中东地区对美的重要性实在太，面对伊斯兰极端势力的发展之势，布什政府不敢轻易示弱退让，调整政策步子不敢迈得太大；五是布什政府不明智的中东政策将自己置于进退两难的境地。

布什的中东政策还将有些调整，也可能取得一些成效，但因主客观诸多因素的制约，难以恢

复到“9·11”事件前的状态。美在中东面临的诸多难题，恐难在一年多时间内获得真正的解决，布什政府仍将继续陷入中东困境，在布什任内美国的战略重点仍将放在中东地区。

[参考文献]

- [1] 安惠侯.美国中东政策成败得失 [J].国际问题研究,2004 (2) .
- [2] 美为伊战“失血”到何时 [N].人民日报,2007-03-20 (3) .
- [3] 联合国难民署说伊拉克难民有 400 多万 [N].光明日报,2007-06-07 (8) .
- [4] 去年全球恐怖活动猖獗 [N].人民日报,2007-05-02 (3) .
- [5] 英国媒体反思伊战四年 [N].光明日报,2007-03-21 (8) .
- [6] 美报: 布什开始考虑减少驻伊美军 [N].第一财经日报,2007-05-28 (A5) .
- [7] 美军控制不了巴格达 [N].世界新闻报,2007-06-08 (6) .
- [8] 李玉东.土耳其越境追击风波 [N].光明日报,2003-06-09 (8) .
- [9] 安惠侯.紧张战乱又一年 [J].阿拉伯世界研究,2007 (1) .
- [10] 马海兵.重启巴以和谈面临新机遇 [N].光明日报,2007-03-30 (8) .
- [11] 刘欣伟,马海兵.中东和平展露曙光 [N].光明日报,2007-02-10 (8) .
- [12] 黄培昭.而今迈步从头越 [N].人民日报,2007-03-30 (3) .
- [13] 倪旅泉.和平倡议能否重启 [N].解放日报,2007-03-29 (4) .
- [14] 马海兵.巴勒斯坦派系冲突加剧令人忧 [N].光明日报,2007-06-15 (8) .
- [15] 一个巴勒斯坦, 两个政府 [N].解放日报,2007-06-16 (3) .
- [16] 美欧决定援助巴勒斯坦紧急政府 [N].解放日报,2007-06-19 (3) .
- [17] 要伊朗停核? 晚了! [N].解放日报,2007-06-06 (6) .
- [18] 安维华.以色列与真主党的冲突 [J].亚非纵横,2006 (5) .
- [19] 联合国报告批美国搞乱中东 [N].环球时报,2007-06-15 (2) .
- [20] 徐启生.改善在阿拉伯国家的形象是美当务之急 [N].光明日报,2007-06-23 (8) .

On Bush Administration's Adjustment and Readjustment of US Middle East Policy

AN Huihou

Abstract After the “9-11” terrorist attacks, the U.S. government adjusted its Middle East policy dramatically. It is unexpected that the policy brings the U.S. much difficulty and reverse. The newly adjusted Middle East policy is criticized and resisted. Then the U.S. fell into a dilemma in the Middle East. So the U.S. government has to readjust its policy, but it can't find a satisfactory way to shake off the dilemma.

Key Words US Middle East Policy; Dilemma; Policy Adjustment; Bush Administration

(责任编辑: 马丽蓉)