

美国的中东“护航联盟”及其走向*

钮松 伍睿

[内容提要] 全面遏制伊朗是当前美国中东政策的首要目标。特朗普政府对伊朗采取经济制裁与军事威慑相结合的极限施压,致使美伊对抗在海湾地区持续升级。美国企图借多国之力打造“护航联盟”,既可以形成对伊朗石油出口的海上包围,进一步打压伊朗,又可以加强对海湾国家的控制,分散自身的战略压力。美国凭借在国际体系中的话语优势渲染伊朗“威胁”,将对一国的制裁行为上升为危及多国的国际海事安全危机,而本应在北约框架内与美国站在同一阵营的欧洲也提出了全然不同的解决方案。作为道义上的弱势联盟,“护航联盟”目前没有赢得多数国家的支持,但它的推行极有可能成为进一步引爆海湾地区乱局的事件,刺激地区热点问题的紧密联动,继而加剧地区动荡,危害世界能源供应的稳定。美国中东“护航联盟”是否能在未来发挥预计效果,必然受到多重因素的影响。

[关键词] 美国的中东政策 “护航联盟” 美伊博弈 海湾地区

[作者简介] 钮松,上海外国语大学中东研究所研究员、博士生导师,主要研究中东问题;伍睿,上海外国语大学博士生,主要研究中东国际关系。

美国单方面退出伊核协议并重启新一轮对伊制裁一年后,又于2019年7月正式提出组建“国际海上安全架构”(International Maritime Security Construct, IMSC),即俗称的中东“护航联盟”,意在与盟友联手对抗伊朗“威胁”,以确保霍尔木兹海峡海上通行安全。面对美国的持续打压,伊朗在社会经济等方面受到巨大冲击,但仍坚持一贯的强硬立场,采取积极的反制措施。美国的极限施压和伊朗的坚决反制仍在继续,美伊围绕海湾航行安全的博弈愈演愈烈,这必将影响美国“护航联盟”的推进及走向。

“护航联盟”是美国构建反伊朗体系的重要一环。美国试图联合盟友创建“护航联盟”,旨在打造针对伊朗的海上威慑共同体。作为美国以军事力量威慑伊朗的手段,该联盟的运行机制与美国的国家利益高度契合。自提出在海湾地区组建“护航联盟”以来,美国主导下的“护航联盟”过去五个月实

际进展较为缓慢,但极有可能对地区安全造成诸多消极影响。

为应对霍尔木兹海峡持续发酵的航行危机,美国国防部于2019年7月19日宣布了一项名为“前哨行动”(Operation Sentinel)的多国海上行动,并称其目标是“加强中东战略要道的监管和安全,确保航行自由”。^①“前哨行动”的产生是为“应对威胁”,而非“制造威胁”。根据该行动,各有关国家在美国的领导下,护送来往霍尔木兹海峡的悬挂本国旗帜的商船。美国国防部、参谋长联席会议和中央司令部强调,组建“护航联盟”的计划不仅有利于确保海湾地区的海上安全,维护这一关键贸易航道的自由通行,还有利于降低区域紧张局势。

* 本文受教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东热点问题中的大国协调研究”(16JJDGJW012)的资助。

① Wesley Morgan, Nahal Toosi, “US-led Gulf Maritime Coalition ‘Rebranded’ to Attract more Countries,” <https://www.politico.com/story/2019/08/05/uk-us-persian-gulf-1448151>. (上网时间:2019年10月13日)

从当前的设计构想来看,“护航联盟”的含义主要包含了三个方面。第一,关于航护范围。“护航联盟”涉及重要的能源运输航道和要地,覆盖了波斯湾和霍尔木兹海峡、曼德海峡、阿曼湾。从此前 2019 年 5 月开始的包括阿联酋、沙特、日本在内的油轮破坏或油田遭袭事件来看,霍尔木兹海峡与曼德海峡将会是“护航联盟”瞄准的重点区域。第二,关于航护对象。“护航联盟”将会向经由这些运输航线且航行安全受到威胁的商用船只提供保护。美国在海湾、红海及阿拉伯海等区域部署着担负美国中东地区军事重责的第五舰队(Fifth Fleet),该舰队加强了“美国海军的前沿存在和快速反应能力”。^①“护航联盟”与第五舰队在活动范围上高度重合,但与“第五舰队”不同的是,“护航联盟”更强调为商船护航,有意凸显该联盟的“非政治”属性。第三,关于航护任务。美国及其盟友的任务分工各有不同。具体而言,美方负责指挥,将主要担任海上监控和情报支持的角色,各盟国在美方指挥舰的引导下,承担对悬挂有本国旗帜的商船的巡护任务。

通过上述内容分析可以发现,“护航联盟”与一般联盟相比有着不同的特点。首先,入盟标准很高。“护航联盟”改变了传统“非对称联盟”中的责任分配方式,美国的各盟国要实际参与到巡护任务中去,这表明美国有意打造更加对等的联盟关系,减轻盟国在安全上“搭便车”所带来的海外军事负担。其次,武力使用的模糊性。虽然“护航联盟”传递着美国使用或威胁使用武力的信号,但美国并没有明确阐述什么情况下使用武力以及如何使用武力,所以美国对武力使用的考量是动态的,会视具体情况而定。再次,内生动力不足。武力使用的不确定性会增加盟国利益所面临的风险,如国家安全、能源供应安全等极有可能受到威胁。目前在“护航联盟”的实际操作上还存在诸多尚未解决的问题,如各方的参与规模、参与方式、出资比例等,这些问题都有可能在未来危及到盟国的切身利益。因而,盟国对美国主导的“护航联盟”可能会心存顾忌,放大其在联盟中的务实性考量,最终影响联盟的凝聚力。

美伊博弈背景下产生的“护航联盟”是基于美国对其国家利益判断和对美伊关系认知而存在的,

对于国际社会甚至是大多数美国的北约盟友来说都缺乏普遍适用性。因此,自提出至今应者寥寥。普遍适用性的缺失造成美国中东“护航联盟”的组建与实施进展缓慢。2019 年 11 月 7 日,美国海军中东战区最高指挥官吉姆·马洛伊(Jim Malloy)宣布在巴林成立作战指挥中心并正式启动“护航联盟”。但目前看来,美国牵头的“护航联盟”还没有采取实质的护航行动,仍处于吸纳盟友、积极扩容的阶段。

自 2019 年 7 月美国提出“护航联盟”组建倡议至 12 月,除美国外,宣布加入该联盟的国家共有 9 个,分别是英国、澳大利亚、以色列、巴林、沙特阿拉伯、阿联酋、阿尔巴尼亚、卡塔尔和科威特。“护航联盟”的实际规模远未达到美国所期盼的于 11 月前集成 55 艘军舰的设想。在这 9 个国家中,仅有英国和澳大利亚明确了投入力量。8 月 5 日,宣布加入美国主导的“护航联盟”后,英国陆续向海湾地区派出“蒙特罗斯”号、“邓肯”号和“肯特”号等三艘军舰。8 月 21 日,澳大利亚总理斯科特·莫里森(Scott Morrison)表示,澳大利亚将于 2019 年年底前向中东派遣 P-8A“波塞冬”侦察机,并在 2020 年 1 月部署一艘澳大利亚护卫舰。其余加入美国中东“护航联盟”的国家,并未透露在该联盟中的具体参与方式。如继英国后第二个宣布加入“护航联盟”的以色列,其外交部长卡茨(Yisrael Katz)只申明会提供“情报和并不明确领域”的支持。^②目前,尚有国家对“护航联盟”持观望态度,如加拿大。还有一些国家虽未正式提出加入美国主导的“护航联盟”,但却保留了在未来改变立场的可能性,如波兰、芬兰和拉脱维亚就表示正在考虑并有可能向巴林的“护航联盟”司令部派遣部队。

美国组建“护航联盟”,表面上只是联合海湾地区利益攸关方共同应对航行威胁,实则有意借多国力量创造战略优势。持续对伊朗极限施压、增加制裁伊朗的正当性是美国极力拉拢他国加入“护航联盟”的现实考量。一是美国借助盟友力量,可以形

^① 韩府“第五舰队能消除美国在海湾的心病吗”《国际展望》,1996 年第 20 期,第 16~17 页。

^② “US Mobilizes Maritime Coalition in Persian Gulf,” United States Institute of Peace, September 23, 2019.

成对伊朗的海上包围圈,延续对伊高压政策。特朗普政府在中东地区总体上较为谨慎地使用武力,且多是以武力威慑为表现形态。“美国优先”战略原则下,将过多的经济、军事资源投入中东事务并不符合当前美国的国家利益,因而,通过“1+N”的联盟,结成以现实利益为导向的护航编队,美国既能维持对伊朗的军事威慑,保持在中东地区的军事存在,又可以提高在实践中的战略灵活性与实用性,减少被卷入战争的风险。二是通过对“护航联盟”积极扩容,美国可增加制裁伊朗的正当性。游说多国加入霍尔木兹海峡的安全护航,一定程度上反应了美国自知以一国之力制裁伊朗存在正当性不足的问题,再加上与欧洲、日本、印度等国家在围绕伊朗展开的诸多议题上缺乏共识,得不到支持的美国,越来越成为道义上的弱势方。尽可能地扩大“护航联盟”的规模,才能为今后该联盟的实际运行奠定道义基础。

二

美国对伊朗的极限施压催生了中东“护航联盟”。美国想要保障自身在中东地区的核心利益,除了以制裁手段遏制伊朗的地区崛起之势外,还需从军事层面解决伊朗对“石油咽喉”霍尔木兹海峡的航行“威胁”问题。同样,霍尔木兹海峡也牵动着其他大国的切身利益,以非对抗方式维护该区域的和平与安全就意味着美国主导的“护航联盟”并不是合理选择。美国中东“护航联盟”的提出与运作有着深刻的地区与国际背景。

美国的对伊政策显露出强烈的霸权色彩,既以经济制裁为重要内容,又以军事威胁为强力辅助。“护航联盟”作为美国遏制伊朗的新举措,是美国对外交往中惯有的武力偏好与实用主义特性结合的必然产物。一方面,“护航联盟”体现了美国对外交往中的武力偏好。美国的军事力量一直是其逐步构建全球霸权、维护霸主地位的重要依托。20世纪的两次世界大战使美国一跃成为新的西方霸主;冷战结束后,美国建立了遍布全球的军事基地;海湾战争、阿富汗战争和伊拉克战争,无不是美国以武力维护并巩固中东主导权的体现。即使是在相对实力渐弱的特朗普政府时期,美国也通过发动对叙利亚的空

袭彰显着地区存在。进入21世纪以来,美国使用武力的偏好主要表现为“在历史上第一次将‘先发制人’军事手段确立为国家安全战略,标志着美国称霸世界的全球战略升级到依靠强力改造世界的前所未有的新高度”。^① 奥巴马上台以后,美国开始展现出不“滥用武力”的谨慎,但这并非美国武力思维的根本性转变,而是源于其霸权实力的相对衰落。因而,美国可能会克制对武力的使用,但绝不会放弃武力。武力克制影响了武力使用的频率和强度,其中,逐步撤军、突出军事力量的威慑作用以及借助盟友力量等都是美国降低武力使用强度的外在体现。当前,美国在中东地区总体表现为战略收缩,强调合理分配战略资源,但频频出现的“爆点”极易刺激美国诉诸武力。比如在伊朗问题上,当经济制裁不足以让伊朗放弃对抗时,作为国际社会中最有效威慑手段的军事行动就可能被采用。

另一方面,“护航联盟”体现了美国对外政策中的实用主义特点。19世纪末,实用主义成为美国的主流意识形态,并在社会、政治与经济等多个领域发挥着影响力。实用主义对美国政治外交的影响尤为明显。^② 受其影响,特朗普执政下的美国更强调短期利益,其外交决策也体现出强烈的单边主义特性。但当单边力量不足以有效解决地区问题,或当美国企图以最少的成本维持霸权时,单边主义与多边主义可以实现“共存”。因而,美国既可以不顾国际社会反对,单方面撕毁伊核协议,又能号召和团结可利用的力量,以求共同应对伊朗威胁。早在2017年5月,特朗普政府就曾提出与海合会六国、埃及与约旦建立起安全与政治联盟——“中东战略联盟”,在导弹防御、军事训练、加强地区经济等多方面进行深度合作,遏制伊朗的地区影响力。美国构建“中东战略联盟”,同样期待以较少的投入实现打压伊朗的目标。但由于各国之间分歧较大且立场不一,这一主要以追求美国地缘利益为先的联盟未能取得实质性进展。“中东战略联盟”与“护航联盟”都指向同

^① 韩庆娜《武力与霸权:冷战后美国对外军事行动》,人民出版社,2014年,第192页。

^② 佟德志“美国政治中的实用主义”,《人民论坛》2014年第23期,第14页。

一个敌人,虽然比“中东战略联盟”更进一步,组建“护航联盟”的必要性已被美国提升到与多国商业利益直接相关的高度,但本质上仍体现出美国在坚持单边利益为先的原则下,借多国力量打击伊朗的前后一致性。将联盟打造成美国追求单边利益的工具,是特朗普时期美国政策中实用主义特性的显现。

具体地说,美国的中东“护航联盟”借助了中东区域内的大环境。在中东地区,乱局的持续以及伊核协议的签订,使得伊朗的地区实力得到极大的恢复与增强,中东以伊朗为首的“什叶派之弧”逐渐占据更多的战略优势。特朗普上台后,全球主导力与影响力均呈下降趋势的美国开始对其中东战略的整体框架进行局部性修补。“修”指的是修改奥巴马政府利用伊核协议的签订对伊朗实施的战略性捆绑,“补”指的是补充和突显伊朗的“威胁”。经济与军事的组合式施压成为美国构建反伊体系、护持中东霸权的重要手段。美伊双方的战略目标针锋相对,美伊关系也重新回到激烈对抗的轨道上。2019年5月,美国政府表示将“全面终止”对部分国家和地区进口伊朗石油的制裁豁免。面对制裁带来的负面影响,伊朗积极发掘石油出口的新渠道。美伊之间的封锁与突围使霍尔木兹海峡的局势持续恶化。5月,美国陆续将“林肯”号航母战斗群和战略轰炸机部署在阿曼湾和乌代德空军基地。5月至6月,霍尔木兹海峡、阿曼湾和沙特阿拉伯境内接连发生了多起油轮破坏事件及油田和炼油厂遭袭事件,美国指责是伊朗所为。美国变本加厉的制裁与威胁迫使伊朗也步步升级其反制手段。6月底,伊朗伊斯兰议会提出一项在霍尔木兹海峡收取“过路费”的议案。7月,伊朗伊斯兰革命卫队宣布在霍尔木兹海峡查扣两艘英国油轮。虽然两国对抗不断升级,但美国尚未能实现对伊朗“一招致命”的制裁,油轮、油田遇袭以及扣船争端所牵涉的航行安全问题,就成为美国试图集合多国力量围攻伊朗的突破口。由此,美国顺势提出“护航联盟”组建倡议。作为回应,伊朗总统鲁哈尼9月提出“霍尔木兹海峡和平倡议”,邀请海湾邻国或“受益于霍尔木兹海峡”的国家加入“希望联盟”。这份安全合作倡议致力于寻求海湾国家与联合国的合力,显示出伊朗欲以地

区力量维护地区安全的决心。

放眼全球,美伊博弈下,霍尔木兹海峡的安全威胁不仅关系到美伊两国的利益,也关系到海湾国家及域外大国的利益。在对待伊朗问题上,多数国家表现出与美国不同的立场。除了美国主导的“护航联盟”以及伊朗欲成立的“希望联盟”之外,狭窄的霍尔木兹海峡极有可能汇集第三股力量,即法国牵头的“欧洲版护航联盟”。美国组建“护航联盟”的倡议一经提出,便遭到包括法国、德国在内的诸多欧洲国家的拒绝。欧洲对伊朗的态度以及对中东危机的解决路径与美国存在根本差异,以和平与发展的战略而非军事对抗来化解矛盾更符合欧洲的整体利益。7月23日,法国在欧盟会议上对组建“欧版护航联盟”提议表示支持,随后德国外长马斯(Heiko Maas)指出,德国政府正在积极推进欧洲版护航计划。法德两国的态度坚定了西班牙、意大利、丹麦等欧洲国家以欧洲方式应对海湾危机的立场。11月24日,法国国防部长弗洛朗斯·帕利(Florence Parly)表示,为维护海湾地区水域的航行安全,欧洲版“护航联盟”将在阿布扎比设立总部并于2020年年初正式运作,共有来自欧洲与非欧洲的10个国家加入到该联盟。目前,荷兰已宣布加入欧洲的护航编队,并计划于2020年派遣一艘军舰赴霍尔木兹海峡执行护航任务。美欧互相独立的护航编队再加上伊朗的海上力量这三股势力争斗之下,海湾局势将充满更多不确定性。除欧洲外,日本在海湾地区也采取了单独行动,今年9月,日本海上自卫队“朝雾”号导弹驱逐舰在马斯喀特港附近与阿曼海军进行了联合演习和实弹射击训练。鉴于美日关系的统属实质以及对与美国和伊朗关系的重要性权衡,日本暂时与美国主导的“护航联盟”保持距离将更有利于其增加今后在该区域的战略选择弹性。

美国把对伊朗的制裁提升到应对世界能源供应安全的高度,以此为理由提出“护航联盟”,这非但没能实际解决霍尔木兹海峡的航行问题,反而进一步恶化了该区域的紧张局势。“希望联盟”与“欧洲版护航联盟”作为美国中东“护航联盟”的替代方案的推出,显示了多国在海湾安全危机应对中的路径分歧,美伊博弈的消极影响将持续外溢。

三

当前,美国在中东最核心的目标是打击伊朗,“护航联盟”反映了特朗普政府的制裁手段围绕打击伊朗之目标的不断更新、扩充。美国中东“护航联盟”的提出,既与美国延续其在中东地区“战略收缩”的现实逻辑相统一,又与其试图减少战略成本、扩大战略优势的理论要求相契合。美国是当前国际体系中的霸权国,联盟尤其是“非对称联盟”是美国用于控制国际体系的惯用手法。“护航联盟”是美伊博弈的产物,与制裁手段相呼应,成为美国实现中东地缘利益的工具,盟国的力量正日益构成其维护权力结构过程中不可忽视的组成部分。美国中东“护航联盟”的形成体现了现实主义学派联盟动机理论中的威胁制衡原则,而该联盟的运作方式则说明美国对可能发生的联盟困境做出了预先判断。

第一,从联盟动机理论来看,应对伊朗“威胁”是美国组建“护航联盟”的重要成因。斯蒂芬·沃尔特(Stephen Walt)的“威胁平衡论”认为,外来威胁是联盟产生的最主要因素,“国家被别国认知到的意图越具有侵略性,其他国家结盟以对抗该国的可能性越大”。^①对一国的威胁认知除了源自客观因素,如“综合实力、地缘的毗邻性、进攻实力”,还源自主观对该国“侵略意图”的判断。^②也就是说,即使一国的军事实力在客观上并不足以构成对他国的“侵略威胁”,但只要被认定具有“侵略意图”,那么该国的“侵略威胁”就是存在的。在无政府体系中,联盟制衡的对象是被认定为构成威胁的国家,这些国家并不一定在体系中拥有最强的物质性实力,国家是基于抵消威胁而结成联盟的。从认定伊朗伊斯兰革命卫队为“恐怖组织”,再到海湾地区持续的涉油冲突,美国无一例外在利用自身的话语优势向中东国家和国际社会渲染伊朗的“侵略意图”。根据“威胁平衡论”的观点,成功组建“护航联盟”的关键就在于让越来越多的国家意识到伊朗的侵略性,这也是形成反伊朗联盟的先决条件。将伊朗的“威胁”上升为涉及多国利益的“威胁”,更有助于增加联盟的吸引力。他国对伊朗“威胁”的认知越突出,“护航联盟”成功形成的可能性就越大。此外,罗伯

特·罗斯坦(Robert L. Rothstein)在对“非对称联盟”的讨论中认为,可依据成员国的实力大小及其所作的贡献,将联盟划分为“对称联盟”与“非对称联盟”,在“非对称联盟”中,实力占优、贡献最大的国家是联盟的主导国。^③保罗·施罗德(Paul W. Schroeder)从“非对称联盟”的对内功能出发,认为联盟可以充当大国管理弱国的工具。^④詹姆斯·莫罗(James D. Morrow)在提出“非对称联盟”的“自主—安全”交易模型时提到,联盟形成前,各国拥有相似程度的自主性但不同程度的安全,主导国期待提供安全利益来获得弱国的自主利益。^⑤美国与其盟友的实力对比悬殊,美国主导下的“护航联盟”除了需要对外制衡伊朗“威胁”,还需要形成联盟的内在制约,为美国管控盟国(尤其是阿拉伯盟国)提供方便,具体就是在给予安全保护的同时得到盟国的自主利益或其他利益。美国护持中东霸权须保证其其他国家始终不具备可以整合地区力量的能力,除了伊朗,美国亦不希望阿拉伯国家或土耳其在该地区拥有扩展势力的机会。结成联盟可以加强美国对盟国的控制,让阿拉伯国家在安全上继续依赖美国,进而加强对这些国家的约束力。

第二,美国中东“护航联盟”的运作方式反映了“成本—收益”视角下美国对联盟困境的担忧。联盟关系一旦确立,就需考虑联盟管理问题,有效的联盟管理才能最大限度的发挥联盟效能。此过程涉及义务的履行和责任的承担,要求联盟内部协调好成本与收益。联盟的持续存在需要靠各成员国的共同维护,而各成员国均期待在联盟内部能够实现一定程度的收益,因此各方会讨价还价,最终以符合自身利益的方式参与到联盟中,这无形间加大了联盟的管理难度,如此一来,便产生了联盟困境。联盟困境包含

① [美]斯蒂芬·沃尔特著,周丕启译《联盟的起源》,北京大学出版社,2017年,第31页。

② 同上,第21页。

③ Robert L. Rothstein, *Alliance and Small Power*, New York: Columbia University, 1996, p.60.

④ Paul W. Schroeder, “Alliances, 1815 – 1945: Weapons of Power and Tools of Management,” in Klaus Knorr Lawrence, ed., *Historical Dimensions of National Security Problems*, Kansas: University Press of Kansas, 1976, p. 227.

⑤ James D. Morrow, “Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances,” *American Journal of Political Science*, Vol.35, No.4, 1991, pp.905–933.

了“被抛弃”和“被牵连”两个方面,成员国因为担心它们在需要联盟时被盟友抛弃,会积极地承担责任和义务,但又会因此承担太多而受盟友的牵连不得不去履行与自身安全相关性不大的义务。格伦斯奈德认为,共同利益是维护联盟存在的基本动力,共同利益越多越有利于缓和联盟困境。各成员国会在“牵连”和“抛弃”中进行权衡,并维持最佳。^①美国组建“护航联盟”,有意降低建盟成本,即让各盟国承担起实质性的安全责任,这不仅体现了美国军事财力资源的供需矛盾,也流露出其对“被牵连”的担忧。近年,虽然阿拉伯国家通过重金购买逐步推进武器装备的现代化,但军队作战实力偏弱,不具备实现安全“自助”的能力,因而在防御问题上仍依赖于美国。澳大利亚虽然表明了对“护航联盟”贡献力量,但因与中东地区相距甚远,实际操作中的远洋消耗是个难以回避的因素,它会制约澳大利亚在联盟中能够发挥的作用。即使是最有可能为美国分担安全责任的英国,也因“脱欧”等议题的牵制,需慎重分配在海湾的可利用军事资源。美国深知盟国对它的安全依赖,更不愿意他国的安全问题过度耗费本国资源,再度深陷“阿富汗”“伊拉克”式的泥沼。因此,在未涉及核心利益的情况下对武力使用设置较高的门槛,要求各盟国安全“自助”,可以为今后美国是否承担或多大程度承担安全责任留有余地。虽然武力使用的高门槛可能会导致联盟内部的信任危机,但合理利用战略资源,优先服务美国国内发展,才更符合特朗普时期“美国优先”的国家战略。除此之外,对美国主导下的“护航联盟”来说,联盟共同利益的形成与维护以及各方利益的协调本身就存在难度,比如阿拉伯国家与以色列的民族矛盾极有可能成为该联盟在今后运作中的“不定时炸弹”。因此,美国若想独善其身,也不能对“护航联盟”各成员国采取无条件支持的政策。中东地区国家间因民族、宗派等问题引起的突发事件一直存在,美国无法凭一己之力完全控制或改变盟国的行为。因此在“成本-收益”评估之下,率先识别可能产生的联盟困境,争取在今后行动中更大程度地发挥战略主导作用,才有利于美国实现既遏制伊朗又不过度耗损自身实力的目标。

总而言之,“护航联盟”有益于美国集合多国实力对抗伊朗“威胁”,帮助增加制裁伊朗的合理性与正当性,并强化对盟国的控制。同时,美国降低建盟成本,可以增大受盟友牵连时的战略选择空间,也可以通过军售实现经济利益。

四

从长远看,美国的中东“护航联盟”一旦在该地区发挥实质作用,必将给中东局势及国际能源安全带来多方面的复杂影响。美国的“护航联盟”具有明显的霸权主义意味,在一定程度上会对伊朗及其支持的力量构成事实上的强大威慑,在一定时期内有助于减少霍尔木兹海峡和曼德海峡等海上交通咽喉的频繁袭击事件,维护海上能源与其他商品流通的安全,这在客观上符合中东区域和国际社会的总体利益。但是,美国是中东地区动荡局势的主要外部因源,其中东“护航联盟”更会导致与伊朗在霍尔木兹海峡的对抗升级,这会反过来影响美伊双方的战略决策,也会进一步搅乱中东局势。

首先,“护航联盟”恐将加剧中东乱局。美国退出伊核协议并对伊朗进行极限施压,这并未给中东地区格局造成颠覆性变化,逊尼派与什叶派两大阵营的斗争仍在进行。“护航联盟”本质上是美国对伊朗极限施压背景下的制裁新手段,对未来该地区总体格局的影响有限,但极有可能恶化中东局势。一是增加低烈度冲突的爆发可能性。对伊朗而言,美国聚集域内外国家在海湾组建联盟,意在实现将伊朗石油出口降为零的企图,“护航联盟”如若成型将意味着伊朗能源出口的运输线会直面美国海军的武力威胁。为了打破美国及其盟友的海上围困,防止产生无法利用霍尔木兹海峡出口石油的局面,伊朗采取较为激进的措施来反制也是可以预见的,如利用黎巴嫩真主党、也门胡塞武装、巴勒斯坦哈马斯等第三方力量,在中东地区制造低烈度的动荡局面从而牵制美国及其盟友的精力。二是增加战略误判而致军事冲突的可能性。从2019年5月的油轮遇袭事件开始,海湾地区的擦枪走火频频发生,战争危

^① Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol.36, No.4, 1984, pp.461-495.

机一触即发。但是,美伊均不愿卷入战争,因而美国在增大军事威慑的同时保持着武力克制。倘若“护航联盟”在海湾地区落地生根,伊朗与美国及其盟友对彼此战略意图的猜疑很容易引发战略误判。在需要双方对危机做出快速反应时,战略误判很可能导致应对失策,爆发直接军事冲突的概率就会增大。从表面上看,“护航联盟”是一个防御型联盟,但在美伊博弈的背景下又兼具进攻性,因而会延续甚或拉升中东乱局。

其次,“护航联盟”恐将冲击世界原油市场的稳定。霍尔木兹海峡是连通波斯湾与阿拉伯海的唯一水上通道,包括伊朗、沙特与阿联酋在内的众多中东产油国都依靠霍尔木兹海峡出口石油,霍尔木兹海峡的安危直接关系到全球油价乃至世界经济形势。封锁霍尔木兹海峡虽然一直是伊朗向外传递的极有可能采用的反制选项,但封锁所引发的政治、经济后果是伊朗不能承受的,因而伊朗不太可能铤而走险关闭霍尔木兹海峡。正因如此,当伊朗的石油出口受阻时,沙特、阿联酋、巴林等美国盟国的油气设施面临伊朗报复威胁的可能性就大大增加。这不仅因为油气是沙特等阿拉伯国家的经济命脉所在,还因为可以直接破坏美国以沙特石油增产来填补制裁伊朗石油出口后的市场空白的打算。同理,伊朗的油气设施同样有遭到美国及其盟友攻击的可能性,只是无论被打击的对象是伊朗还是沙特,都会给世界原油市场的稳定带来消极影响。2019年9月,沙特位于布盖格和胡赖斯的两处重要炼油厂遭到袭击,结果就是其原油产能缩减1/2以上,国际原油期货也因此一度暴涨。不管袭击的主谋是伊朗还是胡塞武装,唯一可以肯定的是,沙特炼油厂遇袭的后果外溢到了整个国际社会。“护航联盟”在世界能源运输的战略要道展开活动,极易加大对抗双方围绕石油产业或能源目标进行打击的概率。美伊博弈的加深以及地区矛盾的加剧会长长期影响世界能源供应的稳定性,一旦更大规模的袭击事件发生,原油产能的缩减与价格的持续上涨就会造成市场紊乱,而后再进一步迟滞全球经济的复苏。因此,“护航联盟”并不会如美国所宣扬的那般稳定世界能源的供应,反而可能直接影响全球的石油贸易格局。

最后,“护航联盟”恐将引发新一轮的大国博弈。当前,围绕航行安全在海湾地区展开的对抗表现为两个主角、多国参与的局面,在以美伊博弈为主线的基础上还存在两条主要的博弈阵线:一是美国与俄罗斯、欧盟、中国;二是伊朗与以色列、沙特及其他地区盟友。美伊博弈的再升级牵动着域外大国的利益,“护航联盟”的推行会激化域外国家或地区与美国的竞争。俄罗斯与伊朗是重要的战略伙伴关系,尤其是在共同受到美国制裁后,双方加紧了在政治、经贸、能源和军事等领域的合作。作为美国在中东的重要地缘竞争对手,俄罗斯虽然高度关注伊朗的国内稳定,但同时也热衷加强与阿拉伯国家的外交及经济关系。2019年10月,俄罗斯还与沙特在能源、农业、军事技术等多个领域达成合作。中国和欧盟在伊朗有着重要的经济能源利益,尤其对欧盟来说,除了经济因素外,还需考虑难民危机、恐怖主义扩张等对欧洲安全形成的巨大威胁。欧盟要避免这些威胁对欧洲安全利益的持续损害,就要坚定地维护中东地区的和平与稳定。因此,虽然欧盟与美国在中东政策上既有合作又有竞争,但美伊激烈对抗之下,美欧对伊政策的竞争一面会日趋激烈。^①即便“护航联盟”的活动范围主要锁定海湾地区,但沙特、以色列等域内大国的参与会使“护航联盟”的影响扩散到整个中东地区,美伊的海上对抗不可避免会面临多重安全挑战。对于中东国家而言,石油是国家经济的支柱,与伊朗对抗的同时,保持海湾地区的安全也至关重要。“护航联盟”面临美伊冲突以及海上冲突与地区热点问题相互交织的双重风险。随着美国与伊朗的博弈加剧,霍尔木兹海峡危机紧张局势将会升级,并将越来越多地牵扯到域内外大国的利益。

从总体上说,“护航联盟”的推出增加了域外国家在海湾地区的军事存在,美国与伊朗在霍尔木兹海峡的对抗因此将会进一步外溢,地区安全形势以及地区热点问题将会更加复杂。○

(责任编辑:新南)

^① 汪波《欧盟中东政策研究》,时事出版社,2010年,第357-362页。