

试析奥巴马第二任期中东政策走向

唐志超

内容提要 将战略重心转向亚太、力图从中东脱身，是奥巴马第一任期中东政策的核心思想。基于美国对于中东地区在其全球战略利益中地位的考量，预计奥巴马在第二任期仍将大体延续前一任期的中东政策：坚持战略重心东移，继续在中东保持战略收缩姿态，力图从中东脱身；继续支持中东地区民主变革，并确保地区民主过渡的平稳实现；重新确立美国在新中东的地位。与此同时，美国战略东移亦会受到叙利亚危机、伊朗核问题等日益严峻的中东热点的挑战，加大对中东的关注势所难免。

关键词 国际关系 美国中东政策 奥巴马政府 战略收缩

作者简介 唐志超，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员（北京 100007）。

自2009年上台以来，奥巴马政府在更关注国内经济、对外战略重心向亚太转移和下调反恐战争地位的大框架下，在中东采取了促和求稳的战略收缩政策。不过，这一政策遭到了“阿拉伯之春”的严重冲击。在第二任期，奥巴马在中东将面临一系列更严峻的挑战，其能否继续实施采取脱身中东的政策，奥巴马打算在中东留下什么遗产，“阿拉伯之春”将在多大程度上拖累战略收缩，如何平衡亚太与中东的关系？这些问题的探讨对研判未来4年美国对外政策以及中东地区局势发展都具有重要意义。

奥巴马第一任期中东政策评估

从第一任期看，奥巴马虽然基本实现了从中东战略收缩和美军如期撤出

伊拉克两大战略目标,但不期而遇的“阿拉伯之春”不仅严重冲击了美国的传统中东政策,也对奥巴马的新中东政策造成严重干扰。与原先设定的政策目标相反,美国在中东的形象不仅未得到改善,其地区影响力和威望还呈下降态势。

(一) 奥巴马政府中东政策的基本思路

奥巴马第一任期的中东政策基本可用“一个中心”、“两条主线”来概括。“一个中心”,即在中东实行战略收缩,将全球战略重心转向亚太的总路线和指导思想。奥巴马上任之初,大幅修改了小布什时期的中东政策,批评小布什政府以“大中东”为主要对象推行的反恐战争和以推进民主为目标的“自由议程”(Freedom Agenda)^①不仅耗费了大量精力和人财物力,重创了美国的形象与声誉,而且导致美国未能及时应对国际格局和全球力量对比正发生由西向东转移的变化,忽略了以中国、印度为中心的亚太之崛起。包括奥巴马在内的一大批美国政要都强调,美国必须尽早摆脱伊拉克和阿富汗战争泥潭,实现战略重心转移,更加关注亚太。副总统拜登指出,美国正处于一个战略转折点,21世纪面临的挑战要求美国重新调整外交政策,结束伊拉克战争和阿富汗战争:“虽然我们将在中东保持重要的、不可放松的存在,……但是我们现在可以开始把我们的注意力和资源集中在其他地区和其他挑战上,这对我国21世纪的未来将极其关键。”^②2012年6月,美国国防部长莱昂·帕内塔在第11届香格里拉对话会(Shangri-la Dialogue)上发表讲话,提出早在苏联解体后美国政府内部就有人提出美国的战略应当重新聚焦太平洋,但这一进程被九一一事件所打断,美国注意力转向应对恐怖分子的威胁。而现在伊拉克战争已结束,美军在阿富汗的军力正在减少,为此美国可以实现早该进行的调整。^③总之,2009年奥巴马上台之初的中东政策总基调就是在

① “自由议程”集中体现了前美国总统乔治·W·布什中东政策的核心思想。他认为中东地区缺乏自由,独裁盛行是地区长期不稳定以及恐怖主义滋生蔓延的主要根源。为此,美必须推动该地区的自由,改造大中东,并为此发动伊拉克战争。See “Freedom Agenda”, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/freedomagenda/>, 2012-12-10.

② 美国副总统拜登于2012年5月26日在西点军校(U.S. Military Academy)发表的演讲, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/05/201205296430.html#ixzz2Euugozbf>, 2012-12-10

③ 《帕内塔谈重新平衡美国军力部署》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/06/201206056850.html#ixzz2EutHLb1N>, 2012-12-10; 2012年6月2日国防部长莱昂·帕内塔在新加坡香格里拉对话会上的发言, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/06/201206046790.html#ixzz2Eutcahd>, 2012-12-10.

保持该地区相对稳定基础之上,实现从中东战略收缩,同时积极修复美国与伊斯兰世界关系。在第一任期内,尽管爆发了“阿拉伯之春”,但奥巴马仍坚持全球战略重心东移,有序脱身中东这一战略大方向不变。据统计,4年里奥巴马共访问了35个国家,其中中东只有4国(埃及、沙特、土耳其和伊拉克),而亚太地区有10国,即使2011年中东发生动荡后,奥巴马也一次未赴中东访问。

“两条主线”,指的是奥巴马第一任期两个阶段的中东政策及两个政策方向。在第一阶段(2009年1月~2010年12月),主线是改善与伊斯兰世界关系,主要政策是从伊拉克撤军,强调与伊朗进行接触和对话,加大促进巴以和平进程力度。与小布什时期相比,原先作为美国中东政策优先目标的推进民主战略和反恐战的地位大大下降,奥巴马“抛弃了小布什的‘自由议程’”^①。2009年6月4日,奥巴马在埃及开罗大学发表演讲,集中阐述了其中东政策思路,提出美国和伊斯兰世界关系要在共同利益和相互尊重基础之上走向“新的开端”。在具体政策上,他提出绝不再与伊斯兰交战、将美军撤出伊拉克、大力推动巴以和平、通过接触和对话来解决伊朗核问题、支持地区民主改革、支持中东经济社会发展、扩大妇女权利、促进宗教对话、提倡宗教自由,等等。^②美国国务院还专门设立了美国与伊斯兰世界对话的特使,并向伊斯兰会议组织(OIC)派出特使。和平与稳定、接触与对话是第一阶段美国中东政策的主题词。

奥巴马政府中东政策的第二阶段,从2010年底“阿拉伯之春”爆发到2013年1月第一任期结束,主线是应付“阿拉伯之春”并支持地区民主变革,具体政策上以支持阿拉伯国家平稳民主过渡为中心,同时兼顾两伊问题(从伊拉克撤军和应对伊朗核问题)的推进。2010年底爆发的“阿拉伯之春”严重打乱了奥巴马的中东政策部署,其中东政策优先排序被打乱,迫使其做出重大修正和调整。支持地区民主改革重回美国中东政策的重要议事日程,但与小布什时期相比,其地位、支持改革的方式和力度有着很大不同。巴以

① “Romney: Obama ‘Abandoned’ Bush’s Freedom Agenda”, *ABC News*, July 29, 2012. <http://abcnews.go.com/Politics/OTUS/romney-obama-abandoned-bushs-freedom-agenda/story?id=16880064>, 2012-12-11.

② 2009年6月4日美国总统巴拉克·奥巴马在埃及开罗大学的演讲稿, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2009/06/20090604121534eafas0.4368097.html#axzz2EqQiOS3r>, 2012-12-11.

问题日益被冷落。2011年5月19日,奥巴马就中东问题发表讲话,这是奥巴马执政以来继2009年开罗演讲后第二次针对美国与中东关系发表重要讲话,也是他首次对中东的动荡局势做出的集中表态。奥巴马指出,中东变局为美国和中东国家带来了“历史性机遇”,美国已把支持中东地区的政治改革和民主运动提升为美国外交的“首要任务”,将采取一切措施推动中东国家的民主转型;强调在新形势下解决巴勒斯坦问题更加迫切,巴以必须采取行动,推进和平进程,并明确宣布以巴边界应当以1967年的界线为基础。^①

(二) 奥巴马政府中东政策的主要内容

1. 及时顺应地区变化,支持地区变革与民主有序过渡。

对突然爆发的“阿拉伯之春”,美国起初反应有点措手不及,经历了从犹豫不决到决心支持地区变革的过程。奥巴马2011年的“5·19”讲话可以说是一个分水岭。奥巴马在讲话中赞扬埃及和突尼斯成功开展民主转型的同时,呼吁叙利亚、巴林等国政府积极回应民众改革诉求,并重申利比亚领导人卡扎菲必须下台;明确提出要把埃及和突尼斯树立为中东地区新的民主样板,并优先为两国提供多项经济援助。^②2012年10月,国务卿希拉里强调,支持阿拉伯国家的民主过渡是美国“战略之必须”,美国将“保持领导地位”。^③

2. 积极推动巴以和平。

奥巴马将巴以问题视为任期内的重点任务 and 优先事项,重申推进和平进程是本届政府“重点外交政策之一”^④,并投入大量精力。他上任当日就分别打电话给巴勒斯坦、以色列、约旦和埃及等国领导人,次日任命经验丰富的参议员乔治·米切尔为中东问题特使。奥巴马强调,巴以和平安全共存的两国解决方案是实现巴以双方愿望的“唯一出路”^⑤。他纠正了小布什时期过于

① “巴拉克·奥巴马总统就美国对中东和北非政策发表讲话”, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2011/05/20110519201824x0.793449.html>, 2012-12-11.

② 《巴拉克·奥巴马总统就美国对中东和北非政策发表讲话》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2011/05/20110519201824x0.793449.html>, 2012-12-11.

③ 《国务卿克林顿表示美国毫不动摇地支持马格里布国家实现民主》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/10/20121014137437.html#ixzz2Eumvirbl>, 2012-12-12.

④ 《奥巴马总统承诺通过积极接触推进中东和平》, See <http://www.america.gov/st/peacesec-chinese/2009/January/20090123162411idybeekcm0.7924006.html>, 2012-12-12.

⑤ “Remarks By The President On A New Beginning”, Cairo University, Egypt, June 4, 2009. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/, 2012-12-12.

偏袒以色列的做法,在强调维护以色列安全的同时多方向以色列施压,要求以色列政府承认两国解决方案,停止一切定居点建设,并公开支持以1967年边界为基础建立巴勒斯坦国,为此导致美以关系紧张。

3. 从伊拉克撤军并结束战争。

奥巴马认为,伊拉克战争完全是“一场不必要的战争”^①,提出要以负责任的方式完成从伊拉克撤军。2009年2月27日,奥巴马正式宣布了2011年底前将驻伊拉克美军完全撤出伊拉克的计划。^②到2010年8月,美军驻伊拉克人数已由2009年1月奥巴马上任时的14.4万人减至5万人。2010年8月31日,美军作战部队撤出伊拉克,“伊拉克自由行动”(Operation Iraqi Freedom)结束,“新曙光行动”(Operation New Dawn)启动,美军主要任务转为培训和支持伊拉克安全部队。2011年12月14日,奥巴马发表演讲,宣告伊拉克战争正式结束,美军完成撤出伊拉克。撤军后,美国通过《战略框架协议》确保美国在伊拉克继续保持强大存在,国防部成立“伊拉克安全合作办公室”为伊拉克安全部队提供装备和训练工作,2012年为伊拉克安全部队提供15亿美元装备援助。^③美国国务院还成立伊拉克省级重建队,同时在国土安全、司法、教育、能源、贸易、交通、文化、卫生及技术等领域与伊拉克开展广泛合作,帮助伊拉克进行重建。

4. 大力推动解决伊朗核问题。

奥巴马认为伊朗拥有核武不仅将对以色列和美国构成威胁,还将严重破坏地区稳定,并在中东地区引发一场核武器竞赛。^④奥巴马上台后,对伊朗不再使用“邪恶轴心”一词,不再提更迭伊朗政权,公开承认美国曾在伊朗政策上犯过错,提出希望伊朗成为国际体系内“负责任的成员”^⑤,表示愿意与

① “Remarks By The President On A New Beginning”, Cairo University, Egypt, June 4, 2009. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/, 2012-12-12.

② “Remarks of President Barack Obama - As Prepared for Delivery Responsibly Ending the War in Iraq”, Feb. 27, 2009, see http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-of-President-Barack-Obama-Responsibly-Ending-the-War-in-Iraq/, 2012-12-12.

③ 《参联会主席邓普西发现巴格达既熟悉又陌生》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/08/20120824135094.html#axzz2HT6AKkuV>, 2012-12-13.

④ 《奥巴马总统和以色列总理内塔尼亚胡共商和平进程》, See <http://www.america.gov/st/peacesec-chinese/2009/May/20090519112955dmslahrellek.3945124.html>, 2012-12-13.

⑤ “2009 Press Conference by the President”, February 9, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/PressConferencebythePresident/, 2012-12-13.

伊朗就包括伊核问题在内的所有问题进行直接而无条件的对话,强调只要伊朗“松开握紧的拳头”,美国将予以积极回应。^①但是,2009年夏伊朗总统选举内贾德获得连任并爆发选举风波后,奥巴马对伊朗政策渐趋强硬,开始推行以预防为主的双轨(Dual-track)政策。一方面,继续强调与伊朗保持双边、多边的接触与对话,2009年10月美国首次正式参加与伊朗进行的“5+1”(中、俄、美、英、法和德国)会谈机制。另一方面,联合西方盟友出台一系列金融和能源领域的制裁措施如对伊朗石油禁运,强化对伊朗制裁,同时大力武装沙特等海湾国家以及以色列,加大对伊朗威慑力度。

5. 继续打击恐怖主义。

奥巴马政府在反恐政策上有几个特点:一是改变提法,不再与宗教挂钩,强调美国反对的是宗教极端主义和恐怖主义,声称“绝不会与伊斯兰教交战”^②。二是反恐方式日益灵活,放弃大规模的反恐战争,代之以小规模秘密军事行动,广泛使用无人机和特种部队对恐怖分子实施境外“定点清除”。据统计,2012年美军无人机仅在也门就实施了42次空袭。^③三是强调国际合作。2012年美国国务院成立反恐事务局,提升原反恐事务办公室的职能,以支持反恐外交工作。美国主导“全球反恐论坛”,加强反恐双边磋商机制。四是在“阿拉伯之春”中注意维护地区反恐盟友的稳定并继续提供反恐援助(ATA),如也门、埃及、土耳其和阿尔及利亚。五是强调标本兼治,采取全面综合反恐战略。国务卿希拉里指出,美国正在该地区帮助制定以法治和人权为基础的发展战略,同时在某些恐怖主义分子猖獗的热点地区,特别是农村、监狱和学校等地,“正在扩大与公民社会组织共同进行的工作。”^④

(三) 奥巴马中东政策的特点

从上述可以看出,奥巴马第一任期的中东政策有五大特点:一是视中东

① “President Obama's Interview with Hisham Melhem of Al Arabiya”, 26 January 2009, <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2009/January/20090127161320xjsnommis0.705578.html>, 2012-12-15.

② “Remarks By The President On A New Beginning”, Cairo University, Egypt, June 4, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/, 2012-12-15.

③ “Al-Qaida Presence in Mali, Yemen and Afghanistan”, The Associated Press, Jan. 11, 2013.

④ 《国务卿克林顿表示美国毫不动摇地支持马格里布国家实现过渡》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/10/20121014137437.html#ixzz2G22t79IG>, 2012-12-15.

为战略“陷阱”，力避深度卷入，要与中东“保持距离”^①，避免中东拖累美国战略东移。二是促和求稳。奥巴马否定了小布什政府的必须推行“超越过去60年的政策框架”^②的做法，重新将维持中东地区的稳定作为中东政策的主要目标，恢复被伊拉克战争和反恐战争破坏了的地区平衡和地区稳定。不过，中东剧变后奥巴马政府对稳定这一目标进行了反思，求稳目标下调，提升了推进民主目标。三是保持务实低调，谨慎克制姿态，强调对话、合作。奥巴马强调尊重，提出要与中东国家“开展更广泛的接触”和合作。针对地区抗议潮，美国基本采取的是先作壁上观、最后关头再表态的鸵鸟策略，态度总体谨慎。奥巴马表示，“自主决定”必须由中东“人民来做出”，美国的作用是“尽一切可能来支持努力争取民主的人民和实施民主改革的领导人”。^③他强调美国单独无法解决世界上的所有问题，也无法“决定外国民主转型的结果”^④。四是强调国际合作，反对单边主义。在伊朗核问题、反恐、也门危机、利比亚战争和叙利亚内战等问题上，美国更多强调国际合作，常常由西方盟友（如欧盟、北约）或地区盟友（如土耳其、沙特等海湾国家）充当先锋，而自己退居幕后领导或发挥辅助作用。在对利比亚动武问题上，奥巴马强调没有阿盟的支持和联合国安理会的授权，美国不会动武。五是推行灵巧外交，强调灵活反应。在处理中东事务上奥巴马政府更重视发挥美国“巧实力”。针对阿拉伯各国不同抗议情况，美国采取了区别对待的多样化应对策略。国务卿希拉里强调，“推进民主不能采取一刀切的政策，必须根据每个国家的实际情况来制定政策。”^⑤这一点在美国对待埃及、利比亚、也门和沙特等国所采取的不同政策上得到了充分的体现。

总体上看，奥巴马在第一任期基本实现了其在中东的战略意图，即将战

① Greg Scoble, “Has Obama’s ‘Light Footprint’ Strategy in the Middle East Really Failed?”, Nov. 19, 2012, http://www.realclearworld.com/blog/2012/11/has_obamas_light_footprint_strategy_failed_in_the_middle_east.html, 2012-12-15; David Sanger, “Middle East Challenges Obama’s Light Footprint Strategy”, *The New York Times*, Nov. 11, 2011.

② 《国务卿赖斯对德国马歇尔基金会发表讲话》，See <http://www.america.gov/st/peacesec-chinese-2008/September/20080918180340eaifas0.9006311.html>, 2012-12-16.

③ 《美国和英国支持中东和北非的历史性变革》，See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2011/05/20110526131924x0.7061535.html#ixzz2G1g2Rkp0>, 2012-12-16.

④ 《奥巴马外交姿态趋务实》，See <http://www.ftchinese.com/story/001046776>, 2012-12-17.

⑤ 《国务卿克林顿表示美国毫不动摇地支持马格里布国家实现过渡》，See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/10/20121014137437.html#ixzz2G22t79IG>, 2012-12-18.

略重心从中东向亚太转移,即使“阿拉伯之春”爆发也未能阻止其战略东移决心。不过,从具体中东政策实施看,奥巴马的第一任期中东外交成绩“差强人意”^①;美国与伊斯兰世界关系并未得到改善,巴以问题不进反退,伊核问题仍无实质性进展,恐怖主义日益扩散,美国应对“阿拉伯之春”也是毁誉参半。根据美国皮尤研究中心2011年5月公布的民调结果,中东局势动荡以来,美国在埃及、约旦、巴勒斯坦、土耳其和黎巴嫩等中东国家民众中的形象非但未改善,反而更加糟糕。自上任以来,中东国家喜欢美国的程度和对奥巴马的信任度都呈下降态势。^②2012年9月,因美国制作的反伊斯兰电影在阿拉伯世界引发新一轮激烈反美抗议活动,并导致美国驻利比亚大使克里斯多佛·史蒂文森等4名美国外交官被打死,进一步凸显奥巴马没能兑现2009年开罗讲话中的承诺,即开启美国与伊斯兰世界之间的“新开始”。

奥巴马第二任期中东政策趋向

奥巴马政府第一任期的中东政策遭到了来自国内外的很多批评,攻击其“失败”声音甚众。^③在2012年总统竞选期间,共和党总统候选人罗姆尼的外交和国防顾问们强调,奥巴马的外交政策理论已失败,美国必须重新寻找新方向。^④虽然有大量批评声音,但预计奥巴马在第二任期里将保持前一任期中东政策的连续性,不会做出大幅度调整。

(一) 奥巴马第二任期中东政策的3条主线

批评奥巴马中东政策完全失败的言论明显言过其实。奥巴马4年任期还是做了不少工作和进行了很多新尝试。白宫列出了一系列奥巴马4年任期的

① 《奥巴马外交姿态趋务实》, See <http://www.ftchinese.com/story/001046776>, 2012-12-18.

② “Obama’s Challenge in the Muslim World: Arab Spring Fails to Improve U. S. Image”, Pew Research Center, May 17, 2011, <http://www.pewglobal.org/2011/05/17/arab-spring-fails-to-improve-us-image/>, 2012-12-18.

③ Efraim Karsh, “Obama’s Failed Middle East Policy”, *Middle East Forum*, Aug. 24, 2010, <http://www.meforum.org/2744/obama-failed-middle-east-policy>, 2012-12-18; Josh Rojin, “Romney Campaign Links Embassy Attacks to Obama’s Failed Middle East Policies”, *Foreign Policy*, Sep. 12, 2012; “O’Reilly: Obama’s Middle East Policy Has Failed”, Sep. 14, 2012, Elliott Abrams, “O for 2: Obama’s Failed Middle East Policy”, *Weekly Standard*, July 13, 2011; Eliot A. Cohen, Eric Edelman and Meghan O’Sullivan, “Obama’s Failed Middle East Policy”, *Boston Globe*, Nov. 1, 2012.

④ Eliot A. Cohen, Eric Edelman, and Meghan O’Sullivan, “Obama’s Failed Middle East Policy”, *Boston Globe*, Nov. 1, 2012.

外交成绩单,其中涉及中东事务的有:如期撤出伊拉克、推翻卡扎菲政权、提出开启美国与伊斯兰世界关系新开端、以新方法应对中东国家的民主改革、经济发展以及和平安全问题、建立了针对伊朗的广泛国际联盟、打击恐怖主义,等等。^① 新任期内,奥巴马在中东政策上恐将有3条主线:一是坚持战略重心东移,继续在中东保持战略收缩姿态,力图从中东脱身。有专家指出,“奥巴马第二任期中东政策上不会采取任何大胆主动步骤,事实上可能不仅将保持总体谨慎姿态,而且还会部分战略收缩。”^② 二是继续支持中东地区民主变革,并确保地区民主过渡的平稳实现。奥巴马在第二任期就职演说中发誓要继续支持世界各地的民主,推行美国的价值观。三是重新确立美国在新中东的地位。这其中既包括重新确定美国在中东利益和战略目标,也包括重建地区新盟友、新伙伴和新安全体系。

依照既定部署,继续推行战略东移,避免深度卷入中东,仍将是奥巴马第二任期中东政策的核心任务。美国中东问题专家马丁·因迪克认为,“相比与中国的关系、推动印度在亚洲的崛起以及寻求美国在亚太的机会而言,中东问题并不是那么紧迫。奥巴马希望将重点放在亚洲,而将力量逐渐从中东撤出。”^③ 奥巴马在获得连任后将首次出访地确定为亚洲也证明了这一点。2012年11月6日获得连任后,奥巴马立即开始亚洲之行,出访泰国和缅甸,并出席在柬埔寨举行的东盟峰会。美国白宫国家安全事务助理汤姆·多尼伦指出,“总统在刚刚连任不久后就决定出访太平洋地区,显示了他对该地区的重视。”他强调,“我们国家安全委员会已经完成了战略上的评估,审视了我们在全球范围内的军力部署、形象以及利益。我们问自己:美国到底想要留下怎样的脚印?这其中最基本的问题是:我们在哪里部署的力量过剩,哪里不足?总统得出的结论是,我们在中东的军力部署过剩,在世界上其他地区的部署严重不足,特别是在亚太地区。”他指出,到2020年美国将会把部署在全球60%的军力调集到这一地区。他强调,总统连任后首访亚洲发出一个“强有力信号”,即该地区将继续是美国的战略重点,也是外交活动、资源和

① “Foreign policy”, See <http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy>, 2012-12-26.

② Yezid Sayigh, “U. S. Foreign Policy in the Middle East: Caution and Partial Retreat?”, *Middle East Voices*, Nov. 15, 2012.

③ 《专家称奥巴马将深化重返亚太战略 逐渐从中东撤出力量》,载《新京报》2012年11月8日。

接触的聚焦点。^①

（二）奥巴马政府第二任期中东政策的核心关注

尽管执意撤离中东，但在中东还有一系列棘手而紧迫的难题等待奥巴马去处理。

1. 应对叙利亚危机。

叙利亚危机已持续20多个月，截止2012年12月底，冲突已造成6万多人死亡，难民人数超过50万。叙利亚内战还出现严重外溢效应，危及黎巴嫩等邻国以及地区稳定，“基地”组织在叙利亚境内日益活跃并成为一股重要势力。一直以来美国内外质疑奥巴马在叙利亚危机上无所作为的声音一直很高。尽快结束叙利亚内战，避免战争外溢和冲击地区稳定，符合美国中东利益。因此，在新任期内奥巴马将加大干预力度将是大概率趋势。奥巴马在当选后已主导了对叙利亚反对派的改组，推动叙利亚反对派组织在卡塔尔多哈举行会议进行大幅改组，成立“叙利亚反对派和革命力量全国联盟”，并于2012年12月10日宣布承认该机构为叙利亚人民“合法代表”，次日又宣布将一个名为“救国阵线”（Jabhat AL-Nusra）的叙利亚反对派武装组织列为恐怖组织。为应对可能出现叙利亚政权使用化学武器或化武扩散问题，美国还在约旦、伊拉克靠近叙利亚边境地区以及东地中海部署军力，向土耳其边境派驻两个“爱国者”导弹连，随时准备军事干预。虽然因担心后阿萨德时代的叙利亚全面失控破坏地区稳定以及伊斯兰极端势力在叙得势，目前美国在军事干预上仍踌躇不前，但奥巴马正面临着来自国内外越来越大的要求军事介入（向反对派提供武器或直接动武）的压力。不过，即使美国最终决定军事介入，也将延续利比亚干预模式，不会出动地面部队，而主要是向盟友提供武器弹药和情报、后勤支持。

2. 重新面对伊朗核问题。

在新任期内，奥巴马在伊核问题上要求取得进展的内外压力更大。美国被动卷入战争的风险在增大。以色列一再发出威胁，内塔尼亚胡总理公开要求奥巴马以2013年夏为伊朗划出“红线”，^②并提出阻止伊朗成为一个核武国

^① 《奥巴马出访亚洲凸显亚太地区是第二任期重点》，See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/11/20121119138881.html#ixzz2Euny6da>, 2012-12-26.

^② 《以色列总理在美呼吁给伊朗划红线》，See <http://www.ftchinese.com/story/001046586>, 2012-12-26.

家是他下一任期的“中心问题”。^① 马丁·因迪克认为,2013年将是美国对伊政策的关键一年,奥巴马将会采取更加“集中而确定”的对伊朗政策,“伊朗将成为奥巴马议程上的重要议题。”^②

3. 帮助埃及、突尼斯、也门、利比亚等国实现平稳过渡并建立新合作关系。

上述国家在经历政权更迭后面临严峻的动荡局势和沉重的国家重建任务。动荡的埃及局势尤其令美国担忧。萨班中东政策研究中心主任塔玛拉·科夫曼·维茨指出,奥巴马政府在支持阿拉伯过渡中面临四大挑战:必须对各国不同情况做出不同反应;如何与阿拉伯民主充满活力的新的开拓者打交道;如何把新阿美关系打造成一支能够促进民主变革的积极力量;能否给予阿拉伯民主持久的支持。^③ 加强与以色列和约旦此类国家的传统盟友关系^④,支持过渡中的阿拉伯国家并开展合作,确保平稳过渡并朝着美国所希望的方向发展符合美国的国家安全利益。国务卿希拉里指出,支持阿拉伯世界的转型与上世纪90年代美国支持前苏联和东欧逐步进入一个新时代是“具有同等意义的历史事件”^⑤,强调虽然阿拉伯国家的过渡前途不明,但有一点确定无疑,即其最后结果事关着美国的“重大利益”^⑥。美国计划在2013财政年度外事经费516亿美元拨款中拿出8亿多美元用于支持过渡的阿拉伯国家。

4. 处理巴勒斯坦问题。

2012年11月巴以新冲突再次凸显巴勒斯坦问题在中东的全局性意义。巴以举行和谈并取得进展,事关中东地区和平与安全、以色列的安全以及美阿关系。在2012年底巴以冲突后,美国加大解决巴以冲突迫切性增大。国务卿希拉里指出,巴以和谈具有重要意义,取得谈判进展是中东地区和平的关键要素。美国需要与各合作伙伴共同努力,找到一条最终能够实现两国方案的

^① “Iran A Central Issue for My Text Term; Netanyahu”, *Reuters*, Dec. 22, 2012.

^② 《专家称奥巴马对华亦敌亦友 将深化重返亚太战略》,载《新京报》2012年11月8日。

^③ Tamara Cofman Wittes, “Supporting Arab Transitions: Four Challenges for the Next U. S. President”, the Brookings Institution, Nov. 6, 2012, See www.brookings.edu/.../06-arab-transitions-us-president-wittes, 2012-12-27.

^④ 2013年3月20日,奥巴马访问以色列,旨在修补双方裂痕,弥合分歧,加强双方在中东事务上的战略磋商与合作。

^⑤ 《国务卿克林顿在国会就对外事务预算案作证》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/03/201203011520.html#ixzz2EuwlWZnh>, 2012-12-27.

^⑥ 《国务卿克林顿表示美国毫不动摇地支持马格里布国家实现过渡》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/10/20121014137437.html#ixzz2G22t79IG>, 2012-12-10.

前进道路,“这必须继续是我们的目标。”^①

5. 应对政治伊斯兰势力的崛起。

以埃及穆斯林兄弟会为代表的政治伊斯兰势力在埃及、突尼斯、利比亚、约旦以及叙利亚等国政治中的普遍崛起,已成为当前中东的一个新政治现实,俨然“阿拉伯之春”的最大赢家。在埃及由穆斯林兄弟会演化而来的正义与自由党不仅赢得议会选举(46%的议席),其领导人穆尔西还成功赢得总统选举,被视为萨拉菲主义的光明党也赢得议会21%的议席。突尼斯伊斯兰复兴运动和利比亚的正义与发展党也都赢得选举并领导政府。如何对待这些传统上反美、反西方的伊斯兰力量并与之打交道,建立合作关系已成为美国面临的尖锐挑战。主动进行接触并努力建立工作关系,力图使其政策具有包容性和多元性,承认民主自由原则,已成为奥巴马政府的主要政策选择。奥巴马强调,美国必须和新兴民主力量站在一起,哪怕是过去没有站在华盛顿一边的群体(如穆斯林兄弟会)的领导人上台。美国愿意与抛弃暴力和极端主义的任何人合作,^②而不论其政治渊源和背景。^③

6. 打击恐怖主义。

美国还必须应对日益严峻的极端主义和恐怖主义扩散蔓延问题。国防部长帕内塔宣称虽然“基地”组织已处于战略失败境地,但也承认当前中东正面临深远意义的社会动荡为“基地”组织等极端主义提供了可乘之机,指出恐怖主义正在也门、索马里、利比亚以及整个北非变得更加活跃。^④美国国务院反恐协调员丹尼尔·本杰明指出,在过去两年中,东北非地区又出现了新的复杂反恐形势,暴力极端主义分子正在伺机利用该地区的政治转型。^⑤

(三) 影响奥巴马中东政策成效的主要因素

从现实来看,面对上述复杂而尖锐的难题,奥巴马要想有所作为,留下政治遗产,必须首先厘清美国外交以及中东政策的基本思路,妥善解决几对

① 《克林顿国务卿说美国继续参与中东和平努力》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/12/20121204139522.html#ixzz2EulYxJAL>, 2012-12-10.

② 《奥巴马总统在第67届联合国大会上发表计划》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/09/20120925136571.html#axzz2G7IOCI00>, 2012-12-28.

③ 《奥巴马呼吁阿拉伯国家承担民主责任》,《华尔街日报》中文网,2012年9月27日。

④ Jonathan Lis, “U. S. Defense Secretary: ‘Red lines are Political Arguments’”, *The Haaretz*, Sep. 16, 2012, 2012-12-28.

⑤ 《国务院反恐专员本杰明评价反恐进展》, See <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/12/20121226140384.html#axzz2HT6AKkuV>, 2013-01-10.

矛盾。否则，恐下一任期仍难逃碌碌无为或失败的命运。

首先，在仍不能确定未来发展方向的中东重新清晰界定美国的利益，寻找美国的政策方向，确定美国的政策目标。美国在中东政策上一直存在理想主义和现实主义的争论，在界定何谓美国的中东利益上存在严重分歧。而在当前亚太崛起、美国页岩气大开发对中东能源依赖日益减小大背景下，关于中东重要性的辩论更为激烈。前国务卿基辛格指出，奥巴马应对“阿拉伯之春”受到诸多非议，很重要原因是“在有关方向的基本问题上美国一直没有做出回答：我们想过该地区出现什么样的战略平衡符合我们的利益以及全球利益吗？想过用什么手段实现吗？”^①。约翰·奎金也指出，美国中东政策失败的一个深刻原因在于没有清晰界定利害攸关的国家利益，而是受到不同游说组织的驱动。他认为美国政府应重新考虑在中东是否拥有重大的国家利益，如果有，这些利益是什么？^②

其次，需要进一步廓清对“阿拉伯之春”性质、发展趋向以及影响的认识，制定出更有效的战略。“阿拉伯之春”极大冲击了奥巴马的中东政策。在应对“阿拉伯之春”问题上，奥巴马目前是言语多于行动，态度较为谨慎，为此遭到来自国内外的尖锐批评。批评声音集中在几个方面：一是指责奥巴马政府丧失方向，未及时有力支持地区民主变革，面对变革犹豫不决。美国企业研究所（AEI）中东问题专家鲁宾批评奥巴马政府在中东政策上是说多做少，藏于幕后，不决策且行为被动。^③二是批评美国缺乏协调统一措施，处置不得力。在“阿拉伯之春”中“只是像救火队员那样跑来跑去，四处救火或者旁观。”共和党总统候选人罗姆尼批评奥巴马在应对日益严峻的中东动荡局势时效率低下，措施乏力，缺乏战略^④。三是批评态度暧昧和“双重标准”。中东舆论批评奥巴马在中东变局中扮演“骑墙派”，见风使舵，奉行双重标准。四是指责美国抛弃盟友，不能令地区盟友和伙伴放心。针对这些批评，如何妥善解决美国国内在此问题上的巨大分歧，对奥巴马政府也是一个考验。

① Henry A. Kissinger, "Meshing Realism and Idealism in Middle East", *The Washington Post*, Aug. 2, 2012.

② John Quiggin, "The U. S. lacks Interests in the Mideast", *The National Interest*, Oct. 16, 2012.

③ Michael Rubin, "Obama Speaks Often But Does Little on Mideast Foreign Policy", See <http://www.usnews.com/debate-club/has-obama-properly-handled-the-arab-spring/obama-speaks-often-but-does-little-on-mideast-foreign-policy>, 2013-01-10.

④ Mitt Romney, "A New Course for the Middle East", *The Wall Street Journal*, Sep. 30, 2012.

第三,寻找利益契合点,重新赢得地区盟友和伙伴的支持,重建美国地区伙伴关系。奥巴马面临的一个尖锐挑战是美以关系不断恶化,战略分歧和不信任日益加深。4年来,美以围绕巴以和平、伊朗核问题以及美战略东移产生严重分歧,以色列对奥巴马政府政策持怀疑态度,不信任奥巴马,在诸多问题上并不配合美国,已成为美国中东政策实施的重要障碍。当前美以关系正处于十字路口。没有以色列的配合,奥巴马很难实现重建与伊斯兰世界关系、推进巴以和谈、和平解决伊朗核问题的政策目标。有专家指出,“如果奥巴马希望在第二任期留下持久的印记,他必须确保美国的中东政策不再受能源、友好独裁者和以色列所操纵”。^①与此同时,美国在“阿拉伯之春”中的表现使很多阿拉伯盟友感到失望,认为美国不能被依靠和信任。不仅沙特国王阿卜杜拉对奥巴马抛弃穆巴拉克非常不满,很多阿拉伯自由派也对奥巴马支持民主不力不满。在叙利亚问题上,奥巴马更是遭到叙利亚反对派严厉批评。一些阿拉伯自由派人士甚至声称更欢迎小布什,“我宁愿小布什当选,因为我们知道与他打交道能得到什么。”^②

第四,解决理想主义与现实能力不足的矛盾。前国务卿基辛格指出,美国的中东政策深陷理想主义与现实主义漩涡中不能自拔,这导致奥巴马应对“阿拉伯之春”困难重重,又受到诸多非议。^③中东剧变正发生于美国全球力量衰退和中东影响力下降之时,“在中东处于剧变之中的同时,1945年后美国对该地区的统治正在迅速消退”,^④国外的挑战日益动荡和复杂,而美国面临资源不足的严峻考验,“华盛顿的每一位国家安全问题领导人都在绞尽脑汁地思考如何分配手头越来越少的资源去解决越来越多的难题”^⑤。同时,阿拉伯国家对美国的希望日益降低,并批评美国未适应新的中东现实,其政策未能与时俱进,随之调整。约旦前副首相和外交大臣马尔万·马阿谢尔表示,该地区变革日益地方化,美国影响该进程的作用非常有限。美国的政治、经济

① Adil E. Shamoo, “A New Middle East Agenda for Obama”, *Foreign Policy in Focus*, Nov. 8, 2012.

② Ed Husain, “The World on Obama: The Arab View”, *New York Times*, November 7, 2012.

③ Henry A. Kissinger, “Meshing Realism and Idealism in Middle East”, *The Washington Post*, Aug. 2, 2012.

④ Zbigniew Brzezinski, “US Foreign Policy Ill – served by Its Election”, *The Financial Times*, Oct. 24, 2012. 5.

⑤ “2012 Global Forecasting”, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Apr. 11, 2012, <http://csis.org/publication/2012-global-forecast>, 2012-01-10.

和军事力量都呈下降趋势,美国在该地区的形象已经过时。^①他还指出,美国对中东变革不适应令其地区影响力下降。该地区发生了变化,而美国政策没有变通,还停留在昔日主导中东的怀念之中。如今,在越来越多的阿拉伯公众眼中,美国已越来越脱离阿拉伯人关心的问题。近几年,美国不愿或无力在几个方面采取果断行动,更强化了这一看法。^②此外,中东剧变以来,无论是美国还是欧洲,都无力给予动荡之后的阿拉伯国家亟需的经济援助。阿拉伯国家为此将重建的目光投向了拥有巨额资本的中国。如何在实力下降情况下,在理想主义和现实主义之间找到一种平衡,这不只是技巧问题,更是战略问题。

最后,能否平衡好战略东移亚太与继续保持在中东影响力的关系,能否处理好美国有限力量的配置问题。事实上,在奥巴马第一任期内,围绕美国战略重心东移后如何处理好亚太与中东的平衡关系在美国内外一直有很大争论,批评、质疑和反对东移战略者甚众。前美国国务卿赖斯指出,阿拉伯世界的动荡击中了美国关键利益的核心,美国不能逃避责任,必须支持该地区民主改革,因为美国承担不起袖手旁观的后果。^③对此质疑声,奥巴马政府高级官员一再重申,美国战略重心转移并不意味着抛弃中东,也并不会因此减少对中东的关注,亚太与中东两者并行不悖。2012年12月,国防部长帕内塔访问海湾时指出,尽管美国把战略重心转移至亚洲,但还是会同时在中东保持强大军事存在,再次强调了中东在美国军事战略中的地位。^④总统副安全顾问本·罗兹强调“我们将继续推动战略重心东移,甚至在我们对付来自其他地区的不可避免的危机和挑战的时候”,声称美国能够在亚太和中东之间做到两不误,“我们可以嚼着口香糖走路”。不过,这一想法过于理想化,过去4年的经验表明,中东与亚太的最佳平衡很难达到。从现实看,中东以及中东事务所具有的重要性、复杂性和敏感性,即使奥巴马希望与中东问题保持距离,避免被中东缠身,但恐难如愿。^⑤华盛顿近东政策研究所执行所长罗伯

① Marwan Muasher, “The Post – American Middle East”, *Al – Jazeera*, October 19, 2012.

② Marwan Muasher, “Reviving U. S. Influence in the Middle East”, *International Herald Tribune*, Oct. 17, 2012.

③ [美国] 康多莉扎·赖斯:《美国的全球重任》,载《金融时报》中文网2012年8月3日。

④ “Remarks by Secretary Panetta at Ali Al Salem Air Base, Kuwait”, Dec. 12, 2012, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=5165>, 2013-01-15.

⑤ “America and the Middle East: The Masochism Tango”, *The Economist*, Dec. 15, 2012.

特·斯塔罗夫指出,奥巴马政府认为可以战略重心转移到亚洲的想法是错误的,在可预见的将来美国难以逃避来自中东的威胁和挑战。^①在第一任期奥巴马宣布战略重心转向亚太后,其战略东移政策就遭遇了来自中东的严重羁绊,难以专心致志转向亚太。美国军事和外交力量相当一部分被迫继续聚焦中东,纠缠于中东事务难以脱身。在2012年美国总统选举期间,奥巴马与罗姆尼以外交政策为主题的90分钟辩论中,两人共47次提到伊朗问题,34次提到以色列,24次提到中东,而只提到亚洲2次。罗姆尼集中攻击奥巴马中东政策失败,缺少全面而强硬的政策,未能发挥美国的领导作用。^②而奥巴马赢得连任后首次亚洲之行受到巴以新一轮流血冲突的严重干扰也说明了这一点。在日程紧张的亚洲访问期间,奥巴马不停给以色列、埃及和巴勒斯坦等中东领导人打电话,并派希拉里急赴中东,以平息战火。“中东混乱打乱了奥巴马的亚洲之旅”。^③而班加西事件可谓希拉里4年任期的滑铁卢,致使希拉里以及多名国务院高官被追究责任,也凸显中东在美国内政外交中的重要性和敏感性。美国负责东亚和太平洋地区的助理国务卿坎贝尔也承认,当前美国外交面临的最重大挑战之一就是如何从紧迫而令人烦恼的中东过渡到具有长期而深远影响的亚洲事务中去。^④

小 结

在中东政策上,奥巴马是带着遗憾开始第二任期的。第一任期里,如期实现从伊拉克撤军可谓唯一战果,其他方面如改善美国与伊斯兰世界关系、巴以问题、伊核问题并无斩获。但是,奥巴马的这一不漂亮的成绩单与其既定中东政策和目标遭到不期而遇的“阿拉伯之春”的严重冲击紧密相关,也与其决心撤身中东这一陷阱,战略重心东移的全球战略部署紧密联系在一起。在新的4年里,奥巴马战略东移这一大方向不会改变,这也决定了中东

① Robert Satloff, "Middle East Policy Planning for a Second Obama Administration: Memo from a Fictional NSC Staffer", *The Washington Near East Institute*, Nov. 9, 2012, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/middle-east-policy-planning-for-a-second-obama-administration-memo-from-a-f>, 2013-01-15.

② Paul Eckert, "Factbox: Obama and Romney on Foreign Policy", *Reuters*, Nov. 4, 2012.

③ Stephen Collinson, "Turmoil in Middle East rocks Obama's Asia trip", *Arabnews*, Nov. 21, 2012.

④ "US Keeps an Eagle Eye on Asia", *The Australian*, Aug. 15, 2011.

继续在美国总体外交棋局中的地位。但是,从历史和现实看,美国在中东的重大利益以及中东盟友的安全需要都表明,美国要完美地从中东抽身不会那么容易。

Evaluating Obama's Middle East Policy and Its Future

Tang Zhichao

Abstract: Pivot to Asia – Pacific region and retreat from the Middle East, is the core idea of President Obama's Middle East policy during the first term. Based on U. S. global strategic interests and the new position of the Middle East, the Obama Administration would maintain continuity of its middle East policy during his second term: Adhere to Pivoting to the East, continuing to keep strategic shrink in the middle East; supporting Arab democratic reform and stable transition; Re – establishing the status of the United States in the New Middle East. At the same time, the strategy of pivot to Asia would be greatly challenged by the increasing austere Middle East situation such as Syria Crisis and Iran Nuclear Issue, and President Obama would likely have to pay more concerns to this region.

Key Words: International Relations; U. S Policy to Middle East; Obama Administration; Strategic Shrink

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)