

美国在中东的民主困境

——试析美国的大中东计划

叶 青

内容提要 自小布什总统上台以来, 促进民主已经成为美国中东政策的核心支柱之一。布什总统的大中东民主计划是美国民主化战略的重要一环, 本文将对该计划与克林顿政府和欧洲的民主计划作简要比较, 在此基础上对其未来的发展作初步评估。

关键词 美国中东战略; 民主化

作者简介 叶青, 上海国际问题研究所中东室副主任、助理研究员, 复旦大学国际关系与公共事务学院在读博士生 (上海 200040)。

Abstract: Since President George W. Bush took power, promotion of democracy has become one of the core concerns of U.S. Middle East policy. The Great Middle East Initiative is regarded as an important pillar of American democratization strategy. This article tries to interpret the strategy, comparing it with that of Clinton administration and EU. Then the essay will be concluded by a brief evaluation of its future development.

Key words: GMEI; Democratization

自小布什总统上台以来, 促进民主已成为美国中东政策的核心支柱之一。为了在中东推行民主、消除反美主义和恐怖主义的根源, 布什政府作了软硬两手的准备。硬的一手是通过发动伊拉克战争推翻萨达姆政权, 以震慑中东敌对国家, 树立民主样板; 软的一手就是布什总统酝酿已久的大中东计划。^① 本文针对大中东计划的演变进程, 对其战略作解读, 并对其未来发展作初步的评估。

一、大中东计划的由来

2003年11月6日, 布什总统在华盛顿参加国家民主基金会二十周年的大会上, 首次正式提出了“自由的进取战略”概念, 而大中东民主计划正是这一“战略”的集中体现。在这次讲演中, 他着重提到了在中东实现民主的重要性: “美国已经采取了一种新的政策, 一种在中东进取的自由战略。这种战略要求的是与我们在过去已经展现出来的同样的坚持、力量和理念, 并且它将产生同样的结果。正如在欧洲, 在亚洲以及在世界所有地区一样, 自

由的进步导致和平。”^②

在随后几月内, 大中东计划逐渐浮出水面。美国外交官不停穿梭于阿拉伯国家和美国的盟国 (特别是欧洲盟友) 之间, 咨询意见, 试探反应。在与相关国家讨价还价后, 修改后的大中东计划被小布什总统在 2004 年的八国首脑会议上重点推出, 在易名为“大中东和北非伙伴关系计划”后获得通过, 这标志着美国民主改造中东计划的正式启动。

八国首脑会议通过的“声明”共包括十二项, 基本内容为, 一、表明美国及其欧洲盟国在内的发达国家与大中东和北非地区的国家致力于民主化的决心; 二、强调推行计划过程中所要遵循的五项基本原则; 三、表达了对巴以和谈和伊拉克政治重建的支持。如果说前两部分的内容较“虚”, 那么最后一部分则是该计划的实质所在。其中有八国和中东北非各国创建历史性的“旨在进步与共同未来的伙伴关系”; 有关国家建立一个“未来论坛”, 以便为有关各方提供对话的平台; 八国承诺在伙伴关系的框架下加强和扩展业已存在的单独或是集体协议, 并启动新的倡议和计划, 以支持民主, 提高识字率, 加强企业和职业培训, 支持对中小企业的

^① 布什总统最初提出来的名字是大中东计划或大中东民主计划 (Great Middle East Initiative, GMEI), 后在 2004 年八国首脑会议上易名为大中东和北非伙伴关系计划 (Broader Middle East/N. Africa Partnership)。下文如不特别说明, 均简称大中东计划。

^② 布什的讲话 <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>。

金融援助和支持等。^①

二、大中东计划：美欧经验之比较

在美国的中东外交史上，推动民主改革并非布什总统的首创。与过去的美国民主计划相比，布什的大中东计划有一脉相承之处。虽然美国在冷战期间也曾在中东树起过民主大旗，但美国对中东民主化问题的重视则主要是在冷战结束后，是美国急剧膨胀的意识形态优越感在中东地区的具体体现，民主改革问题开始进入美国在中东的议事日程。1991~2001年间，美国在中东的民主项目上大约花费了2.5亿美元，主要援助埃及和巴勒斯坦。虽然还不能与美国在东欧的投入相提并论，但与冷战期间可以忽略不计的数字相比，则是一个巨大的飞跃。在美国国务院和美国国际开发署有关该地区的文件中，政治改革的字眼开始定期出现。^②克林顿政府的官员相当广泛地讨论有关在中东实现“政治治理改善”、“政治参与”、“多元主义”和“更大的开放度”等问题，从其民主项目的具体实施路径来看，更着眼于培育阿拉伯国家内部的市民社会，在美国国务院和美国国际开发署的监督下，由非赢利性组织来具体操作。这些民主援助项目向阿拉伯国家各种机构，尤其是非政府机构提供技术援助、培训、设备、咨询建议和资助等，旨在支持这些国家内部的政治改革进程。这就是说，一方面，要改善这些国家机构的政治治理水平；另一方面，要加强非政府机构政治参与的能力和分量。在这方面，布什政府的大中东计划是有所继承的，它把建设阿拉伯国家市民社会、扩展政治参与当作最重要的政策目标。但布什的计划在这方面又提出了许多新倡议，较为重要的有：一是民主援助对话，它将加入伙伴计划的国家内部的民主基金会、市民社会团体集中到一起，以促进和加强民主性机构的力量，协调和分享有关民主项目的信息，提出新的民主项目，并促进相互的交流；二是为企业及企业家提供援助，其中包括在五年时间内为超过200万名企业家提供金融贷款，为25万名年轻企业家特别是女企业家提供商业和企业培训，为中小企业提供1亿

美元的贷款等；三是提高阿拉伯国家的识字率，为在未来十年内将文盲率减少一半，计划在2009年之前培训10万名教师。^③

美国的大中东计划与过去相比，虽在具体策略上有一定延续性，但在对民主目标的认知上，仍存在关键的差异。在以往的美国中东政策中，民主并不是核心的利益。冷战期间，美国在中东地区的首要目标是制衡苏联在中东地区的影响，确保石油的稳定供应，保证中东盟友的安全和政治稳定。而推动中东的民主化改革只不过是一个可有可无的边缘性目标。冷战结束后，虽然推进民主是克林顿政府外交政策的三大支柱之一，但在中东民主化问题上仍然非常谨慎。政治改革仍然不是美国和阿拉伯国家之间高层谈判的议题，美国领导层依然延续着传统思维，认为在民主问题上不宜对阿拉伯国家施加过多压力，否则只会破坏这些国家的稳定，进而影响美国的利益。伊斯兰拯救阵线90年代初在阿尔及利亚选举中的表现给美国留下了深刻的印象，并被作为反面教训加以吸取。在民主和稳定之间，美国往往选择后者。但布什总统上台后，特别是“9·11”之后，情况发生逆转。美国领导层对“9·11”反思的结论是，由于中东地区缺乏民主，政治参与渠道被堵塞，才导致极端主义大行其道。因此，要解决恐怖主义，民主改革至关重要。民主首次被提升到了与美国国家安全息息相关的高度，成为反恐战争中的重要支柱，最终衍生成系统的战略。民主问题上升为中东问题的核心，而非一个附带目标。美国过去认为，阿以冲突迟迟得不到解决会阻止阿拉伯国家关注本国的内部事务，若美国对这些国家施加过多的民主改革压力就会破坏美国实现阿以和平的外交努力。现在布什总统则试图将民主改革和巴以和平问题脱钩，在他看来，民主化改革应该优先于阿以和平进程，如果阿以双方都实现了民主，阿以和平将水到渠成。于是，布什政府对巴勒斯坦自治政府改革的热衷与其对阿以和平谈判的冷漠便形成了鲜明的对比。

实际上，试图在中东推动民主改革也并非美国一家，早在十年前欧盟就启动了被称之为巴塞罗那进程的“欧盟—地中海伙伴计划”。90年代初，欧

①关于声明内容，<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040609-30.html>

②Michele Durocher Dunne, *Integrating Democracy Promotion Into U.S. Middle East Policy*, Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, 2004, p.4.

③<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040609-49.html>.

盟就迫切地意识到其大周边地区的政治稳定对欧盟自身安全的战略意义，成立于1995年11月的欧盟—地中海伙伴计划就是欧盟对其南部地区局势关切的体现。该计划为欧盟和12个地中海沿岸国家间的合作提供了框架，它包括《巴塞罗那宣言》和一系列双边联系国协议。联系国协议是欧盟促进阿拉伯国家民主变化的重要工具，伙伴国必须签署其中的人权条款，一旦在这些国家出现严重违反人权的情况，欧盟可以引用人权条款进行制裁，包括停止援助和暂停贸易等。《巴塞罗那宣言》将合作分为三大领域：政治、经济和文化。政治合作的目的是在共同尊重人权和民主的基础上实现地中海地区的和平与稳定，经济合作的首要目标是到2010年建立欧盟—地中海自由贸易区，而交流对话和相互理解则是文化合作的支柱。

当大中东计划最初由布什总统推出时，欧洲各国曾对它进行了强烈的批评，最终的大中东计划是美国和欧洲相互妥协的结果，因此它也吸收了很多欧盟的意见。首先，在措词上，美国接受了欧盟伙伴计划的提法，表明中东的民主并非是由外部强加的，而是建立在平等的基础上。大中东计划特别提到了《萨那宣言》和《亚历山大声明》等阿拉伯国家自身呼吁改革的文件，借以证明改革的动力也同样来自阿拉伯世界内部；其次，欧盟以自身的经验特别强调协调机制的作用，为了呼应欧盟关于合作必须通过伙伴计划的要求，大中东计划设立了专门的“未来论坛”；最后，在有关“支持计划”的新倡议部分，大中东计划对教育、妇女权利、市民社会、经济改革等的强调也与欧盟过去的做法如出一辙，也有三项优先考虑的任务：在政治领域促进民主和改善政府治理；在经济领域扩展经济；在社会文化领域提高教育水平和增强妇女权利。

尽管从计划的内容看，大中东计划和欧洲过去的项目并无很大区别，但双方背后的理念却有本质的不同。

首先，欧盟的伙伴计划是建立在国与国的基础上，方式是自上而下的，希望通过不断的接触和对话来帮助和引导阿拉伯国家内部自身的民主进程。而大中东计划则更强调市民社会和非政府组织的作用，非政府组织和政府一样是伙伴计划的成员。并明确指出，“这种伙伴关系将建立在与该地区政

府以及商业和市民社会代表的真诚合作之上，以增加自由、民主和所有人的繁荣”^①。可见，美国希望的是自下而上的方式。

其次，欧盟采用的是循序渐进的方式，以防止这些国家内部突然的动乱影响欧洲的稳定与安全。欧盟试图寻求在激进的政权更迭和支持专制政府之间的“第三条道路”，关注的是渐进演变式的政治改革。^②巴塞罗那进程的基本精神是有意将政治和经济政策联系起来，通过后者促进前者的改善。联系国协议中人权和民主条款的存在又为在部长级会议上讨论这些问题提供了一定的机会。而大中东民主计划则期望采取激进和突变的方式，因为美国将其所面临的全部问题均归结为中东地区的政治不民主。因此，除了政权更迭之外别无良方。

最后，欧洲的伙伴计划主要是以双边的联系国协议为主干的，而大中东计划则更类似于一种泛地区的一揽子协议。从范围来看，欧盟的伙伴关系仅限于地中海沿岸的12个国家，而大中东计划西起摩洛哥，东至巴基斯坦，目标较欧洲更广。

三、民主困境与未来挑战

美国的中东民主化战略是一个完整的体系，既有利用武力进行政权更迭的一面，又有借助美国强大的软实力来缓和其在阿拉伯—伊斯兰世界咄咄逼人的态势，以修补彼此关系的一面。伊拉克战后的局势使布什政府认识到，战争不足以成为驱动中东民主变化的唯一发动机。在布什的第二任期内，大中东计划的一手的重要性在更多地凸现出来。但提出民主化的目标容易，具体的实施过程则更艰难，其中许多问题甚至存在悖论，这种内在的缺陷比外在的问题更难解决。

首先，民主的内在要求与美国利益之间存在悖论。在解决中东的“民主赤字”问题上，美国长期以来就被所谓的“民主困境”所困扰，即如何在促进政治民主化的同时又不损害美国在中东的核心利益。回顾美国的中东政策可以发现，美国在中东乃至全球的战略利益是它中东政策的基本出发点。尽管美国在海湾战争后加大了对阿拉伯国家的压

^①<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040609-30.html>.

^② Richard Youngs, *Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform*, Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, 2004, p.8.

力,要求它们进行民主改革。但出于维护美国在中东根本利益的考虑,这种政策并没有得到强有力的推行。“9·11”事件之后,美国国内出现了一股反省思潮,认为极端宗教势力和蔓延在伊斯兰世界的专制主义威胁了美国的国家安全。正是由于中东国家普遍由专制政府掌权,其内部的反对意见无法得到正常宣泄,反而被极端主义分子和恐怖主义分子利用,造成了伊斯兰世界愈演愈烈的反美情绪。美国政府过去姑息阿拉伯保守国家的政策遭到了批评,新保守主义分子将民主视为解决中东问题的关键。由此可见,民主的目标之所以变得如此重要,与美国在中东的反恐战略息息相关。换言之,民主既是目标,也是手段。在目前阶段,两者之间是相对统一的。正是由于布什政府将中东的民主化目标与美国的国家安全利益联系在一起,才使得民主化战略在美国国内获得了合法性。

对于大中东计划而言,最大的挑战在于美国如何保证这一政策的长期性和延续性。民主目标与美国的战略利益之间虽可相互促进,但更会相互冲突。虽然美国急于在中东实现政权更迭,但从大中东计划本身的设计来看,民主改革将是一个漫长的过程。美国希望在中东社会注入民主成分,帮助培育阿拉伯的市民社会,这种理念的转变不可能像用军事手段推翻一个政权那样立竿见影。与美国大张旗鼓的宣传相比,大中东计划中的新倡议项目规模都较小,投入的资金也有限。泛地区一揽子计划的危险还在于,它可以提出一个又一个的动议,并消耗大量的财政和机构资源,但容易流于表面,而难以取得实质性进展。欧洲一直怀疑美国这种做法的明智性,认为低调而扎实的工作更有利于推动变革的产生。有学者担心,美国的民主言论和现实之间缺乏将两者合二为一的战略,难以将民主与其他的目标结合在一起。^①当美国的使命感和利他主义与美国的战略利益发生冲突时,是否还会始终如一地在中东推行其民主政策,尚是一个很大的未知数。

其次,美国的民主设想与中东的政治现实之间存在着巨大差距。

1、大中东计划的策划者们低估了中东复杂的

^① Michele Durocher Dunne, *Integrating Democracy Promotion Into U.S. Middle East Policy*, Carnegie Endowment for International Peace Publications Department, 2004, p.9.

政治局势。按新保守主义者的看法,民主似乎是解决美国在中东所有问题的万灵药,只要实现了民主改革,不管是反恐还是阿以和平都会迎刃而解。与美国看法不同的是,欧洲认为阿以冲突也是导致极端化发展的重要来源,应该受到同样的关注。在欧盟的坚持下,公正地解决巴以冲突被作为民主改革中所要遵循的重要原则之一,但实际上,美国一直拒绝将其纳入正式实施之中。美国虽对巴以冲突装作视而不见,但这一问题并没有消失。有学者将美国的想法称之为抽象逻辑对政治现实的胜利。^②按照抽象逻辑看,阿拉伯国家完全可以在不顾巴以冲突的情况下展开政治改革,巴勒斯坦是否建国与阿拉伯国家是否尊重人权和赋予妇女权利并没有必然的联系。但抽象逻辑是一回事,政治逻辑是另一回事,虽然它看上去是非理性的,但是往往比抽象逻辑更具决定性。^③对阿拉伯国家来说,和平进程是一个公正的改革议程中不可缺少的一部分,这种改革议程同样应对以色列施加压力,而不单让阿拉伯国家受到压力。对美国来说,最坏的结果可能是,不仅仅无法真正迫使中东国家政府采取切实的改革步骤,而且会在这个过程中进一步伤害和疏远它们。^④

2、大中东计划过高估计了中东国家内部亲西方的自由主义运动的力量。首先,中东社会一直是多种思潮并存,改革主义和自由主义的思潮在过去也曾占过上风,但并不能代表阿拉伯市民社会的全部。大中东计划所包含的许多倡议是建立在类似阿拉伯非政府组织对中东社会批判的基础上的,尤其是依据每年的阿拉伯人权发展报告。但这些组织到底有多大代表性,是否反映阿拉伯社会的主流意识是大有疑问的。因此,根据它们的报告所制定的大中东计划的有效性也就无法确定;其次,近几年来,在美国民主化战略的推动下,由阿拉伯非政府组织所提议召开的改革会议呈扩散趋势,阿拉伯国家内

^② Marina Ottaway and Thomas Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start*, Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, March 29, 2004, p.3.

^③ Marina Ottaway and Thomas Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start*, Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, March 29, 2004, p.3.

^④ Marina Ottaway and Thomas Carothers, *The Greater Middle East Initiative: Off to a False Start*, Policy Brief, Carnegie Endowment for International Peace, March 29, 2004, p.2.

部经济、政治和安全条件的恶化以及西方关注程度的加大，均鼓励了阿拉伯自由主义运动的蓬勃兴起，造成了非政府组织对改革的呼吁达到了前所未有的程度。最突出的案例是 2004 年 3 月在埃及亚历山大图书馆召开的大会，大会最后通过的《亚历山大声明》呼吁取消紧急状态法，取消对言论和协会的禁令，将权力从过去的行政当局转移到选举出来的立法机构和独立的司法机构。但是，它们活动的增加并不反映真正力量的增长，反而暴露出其真实力量的不足，加深阿拉伯国家对其的忧虑和戒心，加速阿拉伯自由派和政府间的对立，减少了双方回旋余地。事实上，大中东计划本身在伙伴问题上也含糊不清，究竟谁是伙伴，是国家还是市民社会？市民社会是否强大到了可以成为驱动改革的发动机？市民社会是否能够与国家开展合作共同推动民主改革？这种合作又将如何展开？这些都是亟待解决的问题。

最后，即使一切都如美国所愿，很快在中东各国通过选举实现和平的政权转换，选举的成功也不一定意味着美国所希望的民主的出现。目前在东

（上接第 28 页）有的核力量进行谈判。这种两难的情况反映出双方都怀有强烈的被威胁感。以色列始终感到其生存受到邻国威胁，在自己的战略纵深较小的客观背景下，坚持核选择这一求生存的极端保护方式。而把以色列视为侵略扩张霸权国家的阿拉伯国家则感受到了来自以色列的威胁。毕竟，以色列是地区军事强国，是中东唯一拥有核武器的国家。在安全问题上，中东仍然存在一种“零和博弈”，即把对方的安全获得看作是对己方安全的损害。在这种安全困境的背景下，伊朗核问题的解决就有一定的难度。西方的中东政策仍坚持“双重标准”，那将无助于中东问题的解决。实际上，在建立无核区和无大规模杀伤性武器地区方面，其目标的实现是有区别的。因为实现无大规模杀伤性武器地区的目标包括生化武器库存和生化武器计划，这涉及的国家就比较多，需要有一个解决平台进行多边合作。

无论如何，中东持久安全与和平之路在于放弃“零和博弈”，走“共同安全”与“合作安全”之

已经出现了两种模式。一是伊拉克/黎巴嫩模式，这两个国家都是按照派别和民族进行分权的典型。在黎巴嫩，1990 年的塔伊夫协定实际上是一种有缺失的安排，它给予穆斯林和基督徒在议会中同样的代表权，通过分权保证各派之间微妙的平衡。叙利亚的撤军导致政治真空的出现，破坏了原有的均衡实力，各派势力重新洗牌，所带来的消极影响是新的竞争激发了过去的敌意和历史恩怨。伊拉克亦如此。什叶派、逊尼派和库尔德人之间的争夺导致局部的利益被置于国家利益之上；二是伊朗模式。美国在中东推行民主化的过程中，始终存在着一个隐患，即公开的选举可能会导致伊斯兰势力的上台，重演阿尔及利亚的一幕。在今年的伊朗大选中，布什的强硬立场结果并未如其愿。外部的压力帮助了原来不被看好的内贾德爆冷胜出。在本次黎巴嫩大选中，真主党同样是大赢家。类似的情形也可能出现在其他阿拉伯国家，美国的民主化可能导致的恰恰是其竭力想避免的伊斯兰化。

（责任编辑：马丽蓉 责任校对：杨 阳）

路。即建立在平等、正义和互惠原则之上的互动合作。欧洲认为，巴以可先在水资源和能源供应领域开始合作，积累经验，将经济领域的合作扩向安全领域，如同欧洲一体化经验所示。因为，在 21 世纪，国家利益的内涵和实现手段已经发生了很大变化，传统的实力至上和利益博弈原则已受到很大挑战。随着经济全球化不断深入，国家利益越来越具有互动性，通过各国利益的共性和互补，表现在经济领域的谈判、协商、合作已完全可以用于互补性越来越强的安全领域。当然安全合作的前提是主权国家的自愿参与和相互信赖，达成的协议也要具有平等性和公开性，而这些在中东问题的解决过程中，恰恰是严重缺失的。

中东发展可以借鉴欧洲一体化的经验，欧盟对中东基本持发展安全观，即由发展促进稳定与安全。发展是安全的手段，安全是发展的目的，这些既见诸于欧盟—地中海伙伴关系框架和欧洲安全战略报告中，也体现在欧盟的中东方案里。

（责任编辑：马丽蓉 责任校对：李 意）