

## 美国中东政策：开启空中干预时代

牛新春

**内容提要** 冷战期间，美国中东政策的主轴是离岸平衡，避免直接军事卷入；1991~2011年，美国在军事上和政治上直接、大规模介入中东事务，可称之为大规模干预政策；2011年后，美国在中东推出空中干预政策。空中干预政策介于大规模干预和离岸平衡之间，虽直接干预但规模不大，主要依靠军事存在的威慑、盟国的支持和外交协调，伴随小规模空中打击和特种部队地面协助，追求有限目标。空中干预政策是多种因素综合作用的产物，历史教训、全球战略调整、中东形势变化、奥巴马政府特性、美国国家利益变化等因素都发挥着程度不同的影响。美国对中东的空中干预政策已相对成型，特朗普上任后该政策实施的力度、时机和方式可能会微调，但发生根本转折的可能性不大。美国既不可能重回大规模干预时代，也难以再度实施离岸平衡。

**关键词** 中东政治 美国外交 美国中东政策 奥巴马政府 空中干预

**作者简介** 牛新春，中国现代国际关系研究院中东研究所所长、研究员（北京 100081）。

美国大选落下帷幕，特朗普时代即将亮相，奥巴马总统已经开始打点行装，为“前总统”的生活做准备，对奥巴马主义进行全景扫描正当其时。就其中东政策而言，国际观察家、美国外交精英普遍认为奥巴马偏软、偏弱、偏谨慎。美国两党外交精英异口同声谴责奥巴马中东政策，认为下任总统必须采取更具“进攻性的”、“果断的”政策。<sup>①</sup> 对奥巴马中东政策的主流叙事

---

<sup>①</sup> Greg Jaffe, “Washington’s Foreign Policy Elite Breaks with Obama over Syrian Bloodshed”, *The Washington Post*, October 20, 2016.

逻辑是：美国在中东的利益减少，因而投入下降、影响力削弱，干预中东事务的能力和意愿双双下滑。<sup>①</sup> 另一种与之对立的叙事逻辑为：奥巴马中东政策是对小布什的“反动”和“反弹”，且同奥巴马本人的信仰、性格有重大关系，并不代表美国主流社会的选择。<sup>②</sup> 不同的叙事逻辑源于相异的理论解释，影响他们对美国中东政策的预测。奥巴马中东政策究竟是一种长远的战略趋势还是暂时的战术选择？本文尝试从美国在中东的利益、投入、政策调整等因素着手，兼顾美国国内政治、中东局势变化等因素，检验上述推理的事实真实性和逻辑可靠性，在此基础上提出新的解释框架和预测方向。

## 空中干预政策的基础：美国在中东的利益

国家利益是外交决策的基础性因素。尽管现实主义、自由主义和建构主义等理论对国家利益的生成机制、构成要素、影响途径颇有分歧，但有趣的是这些理论分歧没有反映到利益界定上，至少在美国中东政策领域，不同流派的理论家、不同阵营的决策者对“美国的中东利益”问题鲜有不同意见。2011 年，奥巴马将美国在中东的核心利益定位为：能源供应；反恐；防止核武器和其他大规模杀伤性武器扩散；保护以色列安全和推动巴以和谈。<sup>③</sup> 2013 年 9 月，奥巴马在联合国大会上再度指出，反恐、能源、盟国安全、防范大规模武器扩散是美国在中东的四大核心利益，当这些利益受到直接威胁时，美国可能动用军事力量。<sup>④</sup> 我们由此可以看到：不仅过去 5 年美国中东利益的内容没有变化，而且同美国传统上在中东的核心利益相比，新的核心利益也

---

① See the Speeches from the Manama Dialogue, December 6 - 8, 2013, <https://www.iiss.org/en/publications/conference%20proceedings/sections/the-manama-dialogue-46e2/the-manama-dialogue-2013-4c33/chapter-37aa>; Gal Luft, “The United States Energy Transition Implication for the MENA Region”, Transatlantic Security Task Force Working Session, July 2013, p. 53; Dafna Hochman Rand, “Opportunities for American Influence in a Changing Middle East: A Response to the Declinists”, Center for a New American Century, Policy Brief, April 2014, p. 1.

② Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine”, *Atlantic*, April 2015, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525>, 2016-08-30.

③ Office of the White House Press Secretary, “Remarks by the President on the Middle East and North Africa”, Washington, DC: The White House, May 19, 2011, <http://www.whitehouse.gov>, 2013-03-01.

④ “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly”, September 24, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>, 2016-08-29.

没有任何改变。正如美国“中东研究所”的一份报告所言，尽管美国人对这些利益的排序、对保护这些利益所愿投入的资源有争议，但对这些利益目标拥有明确的共识。<sup>①</sup>

尽管学者们对石油主导美国中东政策的程度有分歧，但没有人否认石油是美国中东核心利益之一，甚至是最核心的利益。1953年，美国中央情报局、英国军情六处策划伊朗政变时，艾森豪威尔总统说：“我首要的、唯一的目标就是让石油继续流向西方”。<sup>②</sup> 1973年石油危机后，美国进一步认识到：“控制西方的石油生命线，就控制了西方的命运；波斯湾对世界从来没有这样重要。”<sup>③</sup> 然而，近年来美国能源产量上升、能效提高，产出更多、消耗更少，对能源进口的依赖快速下降，能源自给不再是一个神话。随着美国能源自给水平越来越高，美国对中东能源的依赖度也在持续减低。2015年，美国每日自产液态油1 270万桶，为有史以来最高的产量；消费则为每日1 939万桶，低于2007年左右的巅峰值。2015年，美国每日净进口石油465万桶，创下1973年以来进口最少的纪录。<sup>④</sup> 同年，美国从中东进口石油为每日150万桶，占全部进口量的16%，是1987年以来的最低点。显而易见，美国对中东石油供应的依赖在下降，未来完全摆脱中东石油供应也并非不可能。

能源安全包括供应和价格两部分，美国对中东能源的依赖度下降，主要是供应问题，但是美国并不能离开国际能源价格体系，仍受价格波动影响。事实上，美国对中东石油的长期依赖也主要体现在价格方面，对供应的依赖历来比较小。近年来，中东原油占美国全部进口量的20%左右，相比之下占欧盟国家全部进口量的45%，占中国的50%左右，占日本约80%。虽然各国对中东石油供应的依赖程度不同，但是价格却受到同样影响。如果中东动荡，国际油价上涨，它对各国石油价格的影响是相同的。2011年2~4月利比亚战争期间，美国石油价格每桶上涨25美元，尽管美国没从利比亚进口一滴石油。但即便各国油价相同，随着美国石油自给比例提高，其国内经济受价格

---

<sup>①</sup> Daniel Server, "Recalculating U. S. Policy in the Middle East: Less Military, More Civilian", Middle East Institute, Policy Focus Series, April 2016, p. 1.

<sup>②</sup> Dwight Eisenhower to Everett Hazlett, 21 June 1951, IN Ike's Letters to a Friend 1941 - 1958, ed. R. Griffith, University Press of Kansas, 1984, p. 86.

<sup>③</sup> Richard Nixon, *The Real War*, Warner Books, 1980, pp. 90 - 91.

<sup>④</sup> [Http: //www. eia. gov/totalenergy/data/monthly/pdf/sec3. pdf](http://www.eia.gov/totalenergy/data/monthly/pdf/sec3.pdf), 2016 - 08 - 30.

波动的冲击也在减少。在美国产消差距缩小的情况下，价格主要对美国国内生产方和消费方产生影响，对美国整体利益的影响明显降低。油价上涨时产油州获益、消费州受损，反之亦然。

同时，随着国际石油产销格局的变化，中东在国际石油市场的影响力削弱，美国的影响相应上升。历史上，欧佩克长期通过控制产量维持石油高价，40 年来欧佩克石油日产量一直保持在 3 000 万桶左右，同期全球石油消费从每日 5 500 万桶上升到 8 800 万桶。阿拉伯国家还曾将石油作为武器，制裁西方国家。1956 年和 1967 年，阿拉伯国家对欧洲发动石油制裁，美国增加产量协助欧洲盟国渡过难关。但是 1972 年美国石油产量达到峰值，自身对进口石油的依赖增加，再也无力影响国际石油市场。当 1973 年石油制裁再度来袭时，美国已经束手无策了。现在，页岩油改变了全球能源格局，价格波动的空间、时间大大收缩，价格上涨将推高页岩油产量，很快就能把价格拉回来。若国际油价能回到每桶 60 美元，页岩油就能每天增产 100 万桶。<sup>①</sup> 沙特曾经拥有世界上最大的剩余产能，是国际石油市场的调节者（swing producer），被称为“能源核武器”<sup>②</sup>，其剩余产能也只有每日 200 万桶。当下，美国不仅对中东石油的依赖度下降，而且自己拥有了可观的剩余产能，这增加了美国在中东政治中的选择空间。2012 年，美国对伊拉克石油出口实施制裁，没有引发国际油价上涨，一个重要原因就是美国自己的石油产量上升。美国页岩油产能从 2012 年的每天 200 万桶增加到 2014 年的 400 多万桶，若将美国 7 亿桶的战略储备油计算在内，沙特每天 200 万桶的剩余产能相形见绌。

由此可见，无论从石油供应、石油价格还是石油政治角度看，美国对中东的依赖程度都在下降，脆弱性降低。2015 年 4 月，《大西洋月刊》在访谈奥巴马的文章中说，“因为美国的能源革命，对美国而言，中东很快就会变得无足轻重。”<sup>③</sup> 然而，这只是目前的形势，或者是假定美国未来的能源格局将保持不变情况下的推理。实践经验证明，能源市场最变化莫测。2014 年 11 月

---

① Patrick Clawson and Simon Henderson, “Energizing Policy: America and the Middle East in an Era of Plentiful Oil”, *Policy Focus 146*, The Washington Institute of Near East Policy, July 2016, p. 32.

② Edward L. Morse and James Richard, “The Battle for Energy Dominance”, *Foreign Affairs*, March - April 2002, p. 4.

③ Jeffrey Goldberg, “The Obama Doctrine”, *Atlantic*, April 2015, <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525>, 2016-08-30.

油价暴跌前，国际能源署还预测，2014~2040年油价维持在100~150美元之间。<sup>①</sup>据美国能源信息署的情景预测，对美国2040年能源市场预估的一个极端是：产量每日2600万桶、出口每日600万桶；另一个极端是：日产量1200万桶、日进口800万桶；乐观预测和悲观预测足足相差1400万桶。<sup>②</sup>按最乐观估计，美国将是全球最大的石油出口国；按最悲观估计，美国未来对进口石油的依赖将远远高于现在。

美国在中东的石油利益不仅仅局限于美国自身的能源安全。第二次世界大战结束以来，美国作为一个霸权国，一直有责任和义务保证中东石油流向盟国，维护全球石油市场的稳定，这是霸权的成本。美国对中东的石油依赖虽有下降，但是美国的盟国、国际社会对中东石油的依赖还很大。2016年5月，中东每天生产石油3100万桶，占全球日产量的35%，是20世纪70年代末以来的最高比重，<sup>③</sup>2015年，中东石油净出口占全球交易的43.7%。<sup>④</sup>至少未来25年，石油仍然是主要能源，中东还是世界能源的最大供应地。<sup>⑤</sup>美国要维护自己的霸权地位，就必须承担霸权责任，保证中东石油的正常供应。美国“对外关系委员会”研究员沃尔特·米德就认为，美国介入中东事务的根本原因就是履行自己作为全球领导者的责任，为国际社会提供公共产品。出于稳定全球秩序的目标，美国才干涉中东事务，正因为美国干预了中东事务，德国、日本、中国、印度等国家才不需要派军队去中东以保证石油供给。<sup>⑥</sup>奥巴马在谈到为什么石油仍然是美国在中东的核心利益时也说，“尽管美国正在稳步减少对进口能源的依赖，但是世界仍然依赖中东能源，中东突然中断供应将危及世界经济”。<sup>⑦</sup>而在此之前，美国及其盟国和国际社会的能

---

① IEA, “World Energy Outlook 2014”, [http://www.worldenergyoutlook.org/2014/WE02014\\_LondonNovember.pdf](http://www.worldenergyoutlook.org/2014/WE02014_LondonNovember.pdf), 2016-08-30.

② Patrick Clawson and Simon Henderson, op. cit., p. 41.

③ Grant Smith, “IEA Sees Record Middle East Oil Supply as U.S. Output Slumps”, <http://www.bloomerg.com/news/articles/2016-7-13/iea-sees-record-middle-east-oil-supply-as-us-output-slumps>, 2016-08-29.

④ 笔者根据《国别原油出口统计》(Crude Oil Export By Country)提供的数据计算，see <http://www.worldstopexports.com/worlds-top-oil-exports-country>, 2016-08-29.

⑤ Patrick Clawson and Simon Henderson, op. cit., p. 39.

⑥ Walter Russell Mead, “Why America’s in the Gulf”, *The Wall Street Journal*, December 28, 2007.

⑦ “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly”, September 24, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>, 2016-08-29.

源安全利益是重叠的，现在美国的能源安全提升后，会在多大程度上继续投资中东来保证盟国和国际社会的能源安全，将是一个大问号。近年来，美国国内“接触派”与“收缩派”关于美国是否应当继续承担国际责任的辩论加剧，<sup>①</sup>进一步放大了这个问号。

美国在中东的石油利益有所收缩，面临的恐怖威胁却在扩大，也就是说，反恐利益的比重在增加。2001 年“九·一一”事件以来，国际恐怖活动从几个国家扩散到现在的十多个国家，恐怖分子从数千人增加到数万人。在中东地区，伊拉克、叙利亚、也门、利比亚、埃及的西奈半岛都有大规模恐怖活动。特别是在伊拉克和叙利亚，“伊斯兰国”控制的领土、人口、军队堪比一个主权国家，对美国形成严重威胁，突破了美国的容忍底线。“伊斯兰国”不仅成为恐怖主义向美国等西方国家进攻的堡垒，而且危及伊拉克政权的生存，直接挑战美国 2003 年伊拉克战争以来的成果。奥巴马认为，“伊斯兰国”对美国构成“直接但非事关存亡”的威胁，消灭“伊斯兰国”是其任内最紧迫的任务。<sup>②</sup> 2016 年以来，“伊斯兰国”控制的领土在缩小，“伊斯兰国”的军队在分崩离析，但是“伊斯兰国”制造恐怖活动的范围、能力未见消减。在反恐问题上，美国的责任和利益显著加大，目前美国军队在伊拉克、叙利亚、也门、利比亚直接参与反恐军事行动，在沙特、埃及、约旦培训、武装当地的反恐力量。2014 年以来，美国数次增兵伊拉克，驻伊拉克军队规模目前达 5 800 人。从规模和范围上讲，中东恐怖主义的猖獗程度之高、活动范围之广史无前例，美国卷入的程度也上了新台阶。

防止大规模杀伤性武器扩散仍然是美国的核心利益，但是随着伊核协议达成、叙利亚化学武器被销毁，美国防扩散的压力减轻。伊朗核问题得到缓解，但并没有完全解决。即便美国、伊朗都能够顺利执行核协议，核问题也只是被推迟 15 年。在这 15 年内，美国要确保伊朗有动力和信心履行协议条款。更何况，特朗普誓言要废除伊朗核协议。即使核协议不会被完全废除，其顺利执行的难度也会大大增加。以色列的核问题仍然悬而未决，尽管以色列没有公开宣布成为核国家，但是国际社会普遍认为以色列已经拥核，这对

---

<sup>①</sup> Daniel Egel, Adam R. Grissom, John P. Godges, Jennifer Kavanagh, Howard J. Shatz, *Estimating Value of Overseas Security Commitments*, Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., 2016, p. 1.

<sup>②</sup> Jeffrey Goldberg, *op. cit.*

于伊朗、阿拉伯国家拥核始终是一个刺激因素。叙利亚的化学武器大部分被销毁，但不是全部。其他地区大国仍然掌握有一定数量的生化武器。对于急剧动荡的中东地区而言，大规模杀伤性武器的真正威胁没有走远。

维护盟国体系是美国各种利益的集中需要，能源安全、反恐、防扩散、霸权利益都要通过盟国来实现。中东在地理上远离美国，只要美国想保持在中东的存在，就必须有可靠的盟国体系。2013年，美国国防部长黑格尔说：“有人质疑美国在中东的意图、战略和承诺，美国在这里有持久的利益，保护伙伴、盟国安全的承诺绝对可靠。”<sup>①</sup>因为中东动荡，美国对盟国的依赖实际上在增加。美国除了要依靠盟国保护自己的中东利益外，霸权利益是一种更广泛、抽象的利益。奥巴马多次强调美国塑造、主导国际事务和设定国际议题的能力，亦即美国一直高度重视的国际领导能力，这是美国作为一个霸权国家的核心利益。中东地区发生的一些事情可能不直接威胁美国利益，但是美国绝对不能没有发言权和主导权。从第二次世界大战以来，美国就一直强调不能让任何一个国家或国家集团排他性主导中东，也就是剥夺美国的领导权，这既同石油利益有关，但又不完全取决于石油，而是出于更广泛的霸权利益考虑。中东地理上具有战略重要性，全球2/3的人口在其8小时航程之内，控制着苏伊士、霍姆斯、曼德三大海上通道。因此，保持在中东地区的发言权和行动能力，本身就是美国的利益。美国作为霸权国的信誉，或者美国人自己所称的“作为世界领袖的信誉”，是一种“不可触摸却强大的力量”，依赖于美国维护现有国际规则，依赖于其对盟国利益的保护。2013年8月30日，国务卿克里在宣布美国将惩罚叙利亚总统阿萨德的理由时就指出，“如果我们无所作为，将向国际社会传达一个信号：国际规则无足轻重。这危及美国国家安全。”<sup>②</sup>美国如果在中东失去信誉，就会在全球失去信誉。

综合看来，美国在中东的石油、反恐、防扩散、盟国安全四大核心利益中，盟国安全没有明显变化，石油利益有所收缩，反恐压力上升，防扩散紧迫性下降。在石油问题上，未来趋势仍具有高度不确定性，美国仍然受国际石油价格波动影响，仍然有义务和动力保护国际市场稳定。因此，从利益角度看，我们很难清晰、确定地断言：中东对美国不重要了，只能说利益变化

---

<sup>①</sup> Delivered by Secretary of Defense Chuck Hagel, Manama, Bahrain, Saturday, December 7, 2013, <http://archive.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1824>, 2016-09-18.

<sup>②</sup> Jeffrey Goldberg, op. cit.

对美国中东政策的影响不确定、不清晰。更何况，现代史表明：中东国家总是有办法让自己回到国际政治中心舞台，能源、难民、武器扩散、恐怖主义、种族仇杀，都能引起美国高度关注。即使是纯粹的现实主义理论家也认为，在美国居住的西半球之外，欧洲、东北亚和中东仍然是美国全球战略的三大重心，中东之所以重要，是因为那里仍然生产全球近30%的石油，可能危及世界经济和美国的繁荣。<sup>①</sup>

## 空中干预政策的条件：美国在中东的投入

近年来，美国从伊拉克撤军，对中东能源依赖下降，同伊朗达成核协议，战略重心转向亚洲，让国际社会特别是阿拉伯国家产生一种印象：美国在中东实施战略收缩，投入和影响力下降。影响力由实力、应用实力的意志、战略环境等多种因素共同决定，难以准确测量。这里仅分析美国在中东的政治、经济和军事存在，或美国影响中东的途径，不涉及其他因素。在政治、经济和军事存在中，美国最突出的实力是军事存在，是美国影响中东局势的“重武器”。

美国在中东大规模驻军的历史并不久远。1958年，美国首次在巴林部署一支小规模、仅具象征意义的海军舰队，这是截至1980年美国在中东的唯一直接、常驻的军队。1958年伊拉克革命后，为防止共产主义革命扩散到黎巴嫩，美国曾派出14000名军人赴黎巴嫩，但没有参与任何战斗行动，随后撤回。当时，美国依靠伊朗、沙特两大支柱维护自己的利益。1979年伊朗伊斯兰革命、苏联入侵阿富汗后，美国总统卡特1980年1月提出“卡特主义”，表明美国将不惜使用军事手段保卫海湾安全。同年，美国在中东部署“快速反应联合部队”（Rapid Deployment Joint Task Force, RDJTF），1983年升级为美国中央司令部，这是美国军事上直接介入中东的开端。美国真正开始在中东大规模部署军队始于1991年的第一次海湾战争。战争期间，由美国领导、30多国组成的国际联军达73.7万人，其中美国贡献53.2万人，这是美国在中东军事存在的顶峰时刻。战后，大部分美军分批撤离，但是美国在中东的军事基地、常驻军人却借此大规模扩张。由于本国民众的反美情绪，阿拉伯

---

<sup>①</sup> John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior U. S. Grand Strategy”, *Foreign Affairs*, July/August 2016, p. 72.

国家长期以来不愿意接纳美军基地。第一次海湾战争后，海湾国家对美国的安全依赖增加，科威特、巴林、卡塔尔、阿曼分别同美国签署防务协定，接纳美国军事基地，协议的具体内容均未公布。2003年美军发动第二次海湾战争，美国在中东的驻军保持在10万~15万之间（2007年增兵期间除外）。在战争的巅峰时刻，美国在中东部署16.5万战斗人员，使用505个军事基地。2011年后，美国战斗人员几近全部撤出伊拉克，伊拉克不再有美国军事基地，只有美军培训基地。目前，美国在科威特、巴林、阿联酋、阿曼、约旦的驻军人数分别为15000人、7000人、5000人、200人、1500人，在卡塔尔有数千人，在沙特的人数不详。2011年美军全面撤离伊拉克后，美国在中东常驻军规模一直维持在3.5万人左右。

根据美国国防部2012年1月3日发表的《维护美国全球领导地位：21世纪的国防重点》，美国全球战略收缩的重点是欧洲，亚太和中东仍然是军事战略的重点。在这两个地区中，亚太地区要“增加”机构和军事存在，中东地区则是要“保持”军事存在和能力。<sup>①</sup>实际上，因为近年来中东局势动荡不安，美国还小幅增加了在中东的军事活动。2013年12月7日，美国国防部长黑格尔在麦纳麦论坛上就指出，美国不但没有军事上撤出中东，实际上加强了在中东的军事部署：美国不仅在海湾有3.5万人的陆、海、空军事部署，还有1万人的战斗人员，部署着最先进的战斗机，包括“F-22s”战机，维持着40艘的战舰规模，包括一个航空母舰战斗群；2007年以来，美国国防部批准对海湾国家军售750亿美元。<sup>②</sup>实际上，主要国家近年来都加强了在海湾的军事存在。英国在中东驻有1200名战斗人员，包括陆、海、空三军，2015年在巴林动工修建海军司令部。2009年，法国在阿联酋建设一个海军基地，是法国50年来首次在海外建立军事基地，目前有驻军700人。美国2014年在巴林投资2.6亿美元扩建海军基地，预计2018年将成为全球最繁忙的军港之一。<sup>③</sup>美国“传统基金会”在年度军事评估报告中断言，“在可预见的将来，

---

<sup>①</sup> Department of Defense, the United States of America, Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense, January 21, 2012.

<sup>②</sup> “News Transcript: Remarks by Secretary Hagel at the Manama Dialogue from Manama Bahrain,” U.S. Department of Defense, December 7, 2013, <http://www.defense.gov>, 2016-09-30.

<sup>③</sup> The Heritage Foundation, “The 2016 Index of U.S. Military Strength”, p.98, [https://S3.amazonaws.com/ims-2016/pdf/2016\\_index\\_of\\_us\\_military\\_strength\\_assessment\\_global\\_middle\\_east.pdf](https://S3.amazonaws.com/ims-2016/pdf/2016_index_of_us_military_strength_assessment_global_middle_east.pdf), 2016-09-30.

中东仍然是美国军事规划的重点。”<sup>①</sup> 2016年,美国国防部长卡特在新一届麦纳论坛指出,美国在中东的军事人员增加到了5.8万人。帕森是美国战略“收缩派”的激进代表,主张缩减美国80%的海外军事存在,立刻撤出在欧洲的全部驻军,未来逐渐撤出在亚洲的全部驻军,但是他仍然认为确保中东地区不被一个排他性力量主导才符合美国利益,因此应适当在中东保持一定规模的军事存在。美国目前同68个国家签订有军事合作条约,帕森主张撤销其中的52个,保留的16个也主要集中在中东地区。<sup>②</sup>

美国在中东的经济存在主要体现在援助、贸易和投资领域。从援助角度看,美国近年来在中东的投入在增加。2016财年奥巴马政府申请的预算中,针对中东特定国家的双边援助(不包括人道主义援助、多边援助)为71.4亿美元,占国务院全部预算的13%;按地区划分,对中东的援助占美国全部对外援助的35%,中东系美国外援流向最多的地区。2016财年比2014财年增长5.4%,比2015财年增长8.7%。美国对中东的援助80%流向了以色列、埃及、约旦、巴勒斯坦。<sup>③</sup> 2016年9月,美国同以色列达成新的援助协议,未来10年援助以色列380亿美元,是美国史上最大的援助协议。在人道主义援助方面,2012财年以来美国通过多边援助机制向叙利亚难民提供了40多亿美元。在2016财年预算申请中,因叙利亚危机而特别申请的援助高达34.5亿美元。美国针对中东地区的5个跨国家援助项目及其他援助项目(跨年度的千年挑战项目未计算在内),两项合计5.12亿美元。在贸易领域,过去5年来,美国对中东地区的出口额持续增长,进口额则基本持平。2011~2015年,出口额从824亿美元增长到1011亿美元,进口额一直维持在1200亿美元左右,2015年因油价下跌而降至808亿美元。在投资方面,2011~2015年,美国对中东的直接投资存量从344亿美元上升到485亿美元。同直觉相反的是,2011年中东动荡以来,美国对中东的出口、投资并未受到大的影响,双双连年增长。<sup>④</sup>

美国在中东的政治投入难以准确量化,但是美国领导人给予中东的政治

---

① The Heritage Foundation, op. cit.

② Posen, Barry R., *Restraint: A New Foundation for U. S. Grand Strategy*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 2014, pp. 107-113.

③ Jeremy M. Sharp, U. S. Foreign Assistance to the Middle East: Historical Background, Recent Trends, and the FY2016 Request, Congressional Research Service Report, R44233, October 19, 2015.

④ 笔者根据美国商务部(Bureau of Economic Analysis at the U. S. Department of Commerce)数据计算。

关注可以从一个侧面反映其政治投入。在华盛顿最宝贵的政治资源是领导人的时间，领导人消耗的时间往往标志着政治资源投入的方向。从这个角度看，中东在美国外交中一枝独秀，占据重要地位。希拉里·克林顿担任国务卿期间，四年曾 10 次访问中东。现任国务卿克里从 2013 年上任开始到 2016 年 8 月，共出访 101 次，其中出访中东 39 次，占其全部对外出访的比重 38.6%。2013 年出访中东 11 次、31 国次，2014 年出访中东 11 次、30 国次，2015 年出访中东 9 次、13 国次，2016 年 8 月前出访中东 8 次、11 国次。克里几乎每个月去一次中东，这还不包括往返于欧洲专门谈论中东问题。假如把克里出访维也纳、日内瓦参加伊朗核问题和叙利亚问题谈判的次数算进去，2015 年克里因中东问题出访的次数立刻从 9 次增加到 23 次。<sup>①</sup> 2013 ~ 2014 年，克里频繁往返中东，主要着力点是巴以和谈；此后，他奔波于中东、欧洲，主要关注点是叙利亚问题，前者涉及美国长期利益，后者是紧迫的热点问题。

可见，过去 5 年来美国在中东的军事、经济存在稳中有升，政治投入大幅上升。我们不能轻易断言美国对中东石油的依赖度下降直接导致对中东的投入减少，甚至撤出在中东的政治、经济和军事存在，至少到目前为止还没有看到这样的现象。

## 空中干预政策的形成及延续：美国在中东的行为逻辑

美国在中东的利益有所变化，但是变化方向不清晰、不确定。美国在中东的政治、经济和安全存在没有实质性变化，仅有微调。但是，过去 5 年中美国的中东政策确实发生改变。可见，我们简单认为美国因在中东利益变化，引起对中东投入、在中东存在的调整，导致政策变革，这样的叙事逻辑解释力不强。在利益变化和政策调整之间，难以建立直接的因果逻辑关系。当我们把目光投向利益、影响力等因素之外就会发现，美国的全球战略变了，美国政府变了，国内政治变了，中东形势也变了，这些外在因素对政策变化的解释力更强。如果说这些因素不能取代利益因素，或者不可能完全从利益因素中剥离出来，至少可以弥补、强化利益因素的解释力。

美国在中东曾长期实施离岸平衡政策。1948 年阿以战争、1956 年苏伊士运

---

<sup>①</sup> 笔者根据美国国务院网站有关国务卿出访信息计算得出这些数据。

河危机、1967年六日战争、1973年赎罪日战争、1980~1988年两伊战争，美国的军事参与要么没有，要么是间接的，要么是小规模的。1991年第一次海湾战争爆发时，美国出动53万人的大军，却未入侵伊拉克，也是为了保持伊朗与伊拉克之间的平衡，延续其离岸平衡政策。然而，从克林顿政府开始，美国的中东政策变为双遏制，同时遏制伊朗、伊拉克，平衡政策开始失效。到2003年美国入侵伊拉克、推倒萨达姆政权时，这种平衡完全被打破。此后，美国深陷伊拉克战争泥潭，2011年撤军前长期有10万军队驻扎伊拉克。可以说，1991年前，离岸平衡是美国中东政策的主旋律；1991~2011年，大规模直接介入是美国中东政策的主轴。从2011年开始，美国中东政策进入新阶段，其政策介于离岸平衡与大规模直接介入之间，可以称之为“空中干预”时代。

从全球战略视角看，1990年冷战结束到2007年前后，美国国内曾短期内处于战略乐观状态，被称为“单极时刻”。美国不仅是全球唯一的超级大国，而且经济持续稳定增长，在两场战争中顺利推翻阿富汗塔利班政权和伊拉克萨达姆政权。然而，美国随即在阿富汗、伊拉克两场战争中严重受挫，堪称越南战争以来美国遭受的最大的战略挫折。经济上，始于2007年的国际金融危机严重打击了美国自信心，让1980年以来风生水起的新自由主义几近破产；政治上，极化加剧，民粹主义盛行，公众对政治的信任度创历史新低。从此，美国的战略自信随风而逝，进入战略焦虑期。根据美国“国会预算局”的报告，国际金融危机以来美国的财政赤字不断增长，2015年财政赤字占国内生产总值的比重为74%，是2007年的两倍，据估算这个比例到2039年将达到100%。<sup>①</sup>按照国会2011年通过的《财政控制法》，2020年前美国国防预算会持续减少。因此，美国人完全没有心情把钱投到全球战略上。于是，有关美国“全球战略收缩”、“战略重心集中”、“战略重心转移”的言论不绝于耳。在美国《大西洋月刊》描述的“奥巴马主义”中，美国力量的局限性、美国不可能单独主导国际事务、美国不可能干预一切事务等观点非常突出，尽管奥巴马仍然相信世界离不开美国的领导。奥巴马被认为是继艾森豪威尔、尼克松之后美国第三位实施“战略收缩”的总统。<sup>②</sup>特朗普总统时代虽然刚刚开始，但是分析人士普遍认为战略收缩、谨慎介入已经成为其全球战略的

<sup>①</sup> Congressional Budget Office, *The 2015 Long - Term Budget Outlook*, Washington, D. C. , June 16, 2014, pp. 1 - 11.

<sup>②</sup> Jeffrey Goldberg, , op. cit.

主要构成部分。冷战结束后的第一个十年，是美国全球战略的价值观扩张时期。美国利用短暂的单极时刻，把西方价值、制度推向全球，建立了以西方价值为主导的全球机制，一时间曾出现“历史终结”的论调。“九·一一”事件后的十年，美国全球战略进入了军事扩张时期，掀起全球反恐战争，军事预算翻了一倍，打了两场地区战争。奥巴马上台后，美国全球战略进入收缩期。

从上述对比分析可以看出，美国全球战略的进退节奏同其中东政策调整步调大体一致。目前，美国全球战略处于收缩期，国内政治氛围要求美国停止在中东的大规模干预政策。这股战略收缩的国内压力甚至让奥巴马感到紧张，他在2013年曾警告：对世界而言，危险不是美国在中东干预太多，而是美国撤出中东。<sup>①</sup>更重要的是，20年来美国大规模干预中东事务收获的全是苦果，这几乎是美国国内两党罕见的共识。美国在伊拉克、利比亚军事干预的后果是国家的分裂、内战，美国在巴勒斯坦、埃及推广民主的效果是这两个国家比历史上任何时候都离民主更远。显而易见，美国大规模干预政策失败了，政策实践、国内政治氛围都不支持这一政策。实际上，在小布什第二任期时，美国已经开始调整其中东政策，奥巴马只是在延续小布什的政策调整。2002年，小布什政府的《国家安全战略》报告指出，美国要利用反恐之机把自由市场和自由贸易推广到全世界，美国要积极地致力于伊斯兰世界的民主发展。<sup>②</sup>随后，小布什更提出“大中东民主计划”，誓言要改变中东人的“生活方式”。<sup>③</sup>然而，奥巴马对中东问题的结论是：美国不可能治理中东，这种想法是错误的。<sup>④</sup>对于美国中东政策而言，这标志着一个旧时代的结束、一个新时代的开始。

与此同时，中东局势在过去5年中发生了重大变化，使外国干预中东形势的难度上升。同过去50年中东地区的动荡相比，2010年底以来的政治动荡性质完全不同。4次中东战争、两伊战争、海湾战争、伊拉克战争，都是国家之间的战争，而这次则主要是国内斗争。这次动荡主要是内生性的，是国内的阶级、

---

① Jeffrey Goldberg, op. cit.

② The White House, Washington, The National Security Strategy, September 2002.

③ Andrew J. Macevich, *America's War for the Greater Middle East: A Military History*, New York: Random House, 2016, p. 222.

④ Jeffrey Goldberg, op. cit.

教俗、政治、族群斗争，卷入了地区和国际力量，国际社会很难对它施加有效影响。国家战争期间，外部力量非常容易影响和介入，通过结盟、售武就能有效控制。现在则不同，这是一场人民与政府之间、人民与人民之间、教派与教派之间的斗争，外部力量可以通过支持一方反对另一方来施加影响，但影响力却大不如前。美国“兰德公司”在一份量化研究报告中，对美国全球军事存在和军事条约的效果进行了评估，认为：美国海外军事人员每增加一倍，全球贸易增长 10%，军事条约每增加一倍，全球贸易增长 50%，但是海外军事存在对国内冲突没有明显影响。<sup>①</sup> 这份报告从定量分析的角度证明，美国军事干预对国内冲突的效果大打折扣。特别是在中东地区，国内冲突往往同地区、国际矛盾纠结在一起，每个派别的身份往往是多重的，分清敌我就非常困难。美国在叙利亚的困境就是敌我难分，敌我身份常常变换，很难找到可靠的伙伴，没有着力点。奥巴马认为，“即使中东对美国特别重要，美国也没有办法改善中东形势。”<sup>②</sup>

大规模干预政策失败，且当前的中东局势又令外国力量很难施加有效干预。于是，在美国全球战略重心转向亚太的大背景下，要求美国重新在中东实施离岸平衡政策的声音不断增加。理论上，美国同伊朗和解，让波斯人、犹太人、阿拉伯人、突厥人逐渐恢复自身的权力平衡体系，美国作为一个离岸平衡手发挥相对超然的作用，最符合美国利益。但是在现实中，由于历史恩怨、国内政治和地区权力格局等因素的影响，美国和伊朗政治和解的可能性很小。一方面，离岸已经难于达到平衡的效果了。历史回不到 1990 年以前，当前中东地区力量之间严重失衡，以色列远远强于其对手，伊朗在崛起，阿拉伯国家在解体，离岸平衡非常难。在中东地区最重要的几个问题上，权力严重失衡的情况都在加剧。在巴以冲突中，以色列对巴勒斯坦享有绝对权力优势，几乎可以为所欲为。在整个阿以关系中，以色列仍然是一家独大，阿拉伯国家在中东权力结构中整体下挫，早已没有能力和意愿平衡以色列。特别是埃及动荡、叙利亚战争以后，阿拉伯国家更没有能力与以色列抗衡。在什叶派与逊尼派的对抗中，随着埃及、叙利亚、伊拉克等传统阿拉伯国家三大“旗手”相继陨落，伊朗强势崛起，如何平衡伊朗成为一个棘手问题。

---

<sup>①</sup> Daniel Egel, Adam R. Grissom, John P. Godges, Jennifer Kavanagh, Howard J. Shatz, *Estimating Value of Overseas Security Commitments*, Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif., 2016, p. x.

<sup>②</sup> Jeffrey Goldberg, *op. cit.*

沙特似乎有意成为逊尼派新领袖，扛起制衡伊朗的大旗，但是沙特的军事实力、政治文化影响力不足，很难单独对抗伊朗。奥巴马不得不劝说沙特，要学会同伊朗共享中东权力。<sup>①</sup>另一方面，目前美国在中东的安全威胁难以用权力平衡手段来解决。权力平衡是一种理性的政治游戏，是一个权力博弈、交易和妥协的过程，可以有效应用于主权国家之间，或者理性行为体之间。但是，当前中东政治复杂性远远超过理性权力博弈的范围和程度，带有强烈的身份认同、宗教情感和终极价值的成分，权力平衡难有用武之地。非理性的非国家行为体对中东政治的影响从来没有今天这样严重。例如，目前美国在中东面临的巨大威胁是“伊斯兰国”，但是没有人认为“伊斯兰国”能用权力平衡方式解决。美国的地区盟国或者没有能力，或者没有意愿，替美国解决“伊斯兰国”问题。2014年该恐怖组织占领伊拉克摩苏尔后，奥巴马就判断：恐怖活动能让整个中东燃烧起来，我们必须参战，没有美国出面组织反恐联盟，以色列、埃及、沙特不可能组织一个有效的战略联盟。<sup>②</sup>

实施离岸平衡政策的地区环境变了，离岸平衡也难以解决美国在中东面临的困难。同时，实施离岸平衡政策的国内政治环境也变了。离岸平衡是一种有限干预政策，首要目标是维持有利于美国的地区权力平衡，而不涉及意识形态输出、人道主义干预和政治经济制度塑造。冷战结束20多年以来，在美国全球战略扩张时期，其中东政策带有明显的意识形态色彩，现在想突然转向非常难。一般而言，美国全球战略进入“内向”、“收缩”时期，对外推广意识形态的热情会降低，意识形态的国际主义势头会减弱。但是，最近的实践却不支持这种推理。由于现代传媒技术的扩散功能，民众同步获取信息的能力大大提高，美国民众要求本国承担道德义务的压力反而相应增加。埃及动荡发生后，克林顿国务卿指出，人们通过电视、手提电脑、手机、智能电话密切跟踪运动的每一步，“全球成千上万的人同时声援埃及”。<sup>③</sup>在这种情况下，民众的情绪是非理性的，并非总是同国家利益相一致，政府必须有所作为、有所反应。现代传媒强大的视觉效应激化了美国人的传道士精神，

---

① Jeffrey Goldberg, op. cit.

② Ibid.

③ “Internet Right and Wrongs: Choice and Challenges in a Network World”, Remarks By Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, George Washington University, Washington, DC, February 15, 2011, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2011/02/156619.htm>, 2016-10-06.

增加了美国道义干预的压力。奥巴马也认为，同历史上的其他超级大国相比，美国更支持国际利益，如果代价在可承受的范围内，美国愿意做好事去拯救生命。<sup>①</sup> 面对大规模国际人道主义灾难，即使不直接挑战美国国家利益，美国也很难袖手旁观，霸权国的国际责任要求美国有所作为，国内政治中的理想主义追求也需要美国有所表示。这是美国外交思想中理想主义的一面，在美国公众中亦有非常深的根基。美国作为一个霸权国家，国际社会也不允许美国离岸，在反恐、防范大规模武器扩散、实施人道主义救援方面，要求美国承担自己的义务。更何况，美国也不愿意失去自己霸权国的地位。

大规模干预政策已经失败，又不能离岸，美国既要干预，又不能大规模卷入，于是空中干预成为一种现实的选择。过去5年，在利比亚战争、叙利亚战争、反恐战争中，美国无一例外地使用了空中干预手段，既没有袖手旁观，也拒绝大规模地面卷入。从物质条件方面看，美国军事科技、实力对第三世界国家的优势扩大，享有绝对空中优势，为空中干预政策提供了技术保障。在2001年阿富汗战争中，美军前4个月内发动3万多次突袭，没有损失一架飞机，投掷2.2万颗炸弹、导弹，75%击中目标。期间，美军仅有12人死亡，只有一名中央情报局人员死于敌手，3人死于误炸，其他死者皆因非战斗行为。<sup>②</sup> 可见，在享有强大的武器装备的前提下，空中干预可以把人员伤亡的风险降到几近于零，把美国军事介入中东的风险、成本降到最低，避免陷入类似越南、伊拉克战争的泥潭。近年来，美国的军队结构也在向有利于空中干预的方向转变。陆军的重要性和人数同步减少，空军、特战兵种的重要性、人数上升。美国陆军人数从伊拉克战争时期的56.6万人，预计将下降到2018年的45万人。美国特战司令部的人员则从2001年的3.3万人扩张到现在的7万人，目前在全球150个国家执行任务。<sup>③</sup> 空中干预的基本模式是：无人机、轰炸机、导弹从空中打击目标，配合以少量地面特种部队行动，支持当地的武装力量，实现有限目标。例如，在美国推翻利比亚卡扎菲政权过程中，先从地中海的军舰上发射200多枚导弹，摧毁利比亚的防空系统；轰炸机进行2000多次的轰炸，清除利比亚的空军。随后，北约发动26500次空

① Jeffrey Goldberg, op. cit.

② Andrew J. Macevich, op. cit., p. 233.

③ Nich Turse, "A Shadow War in 150 Countries", *TomDispatch*, January 20, 2015, [http://www.tomdispatch.com/post/175945/tomgraph%3A\\_nick\\_turse\\_a\\_shadow\\_war\\_in\\_150\\_countries](http://www.tomdispatch.com/post/175945/tomgraph%3A_nick_turse_a_shadow_war_in_150_countries), 2016-10-08.

袭，摧毁 5 900 多个目标，为地面上的反对派提供空中支援，最终推翻了卡扎菲政权。在叙利亚的内战中，美国轰炸机、无人机从叙利亚境外起飞，起飞地点包括地中海上的航母和土耳其、约旦等国的地面空军基地，地面上有 300 名美国特种兵，至今无一人伤亡。同时，中央情报局、国防部分别向地面上的叙利亚反对派提供武器、培训、情报。空中干预可以对恐怖组织实施定点清除，如在巴基斯坦、也门、阿富汗等国的行动；也可以帮助地面盟友推翻美国敌视的政权，如对利比亚、叙利亚的空袭。

空中干预只是美国中东政策最突出的一个特征和符号，而不是全部，甚至不是最基础、最重要的组成部分。综合性的美国中东政策除空中干预外，还包括军事威慑、盟国关系、外交调停三大部分。其一，美国在中东的军事存在仍然是其维护中东利益的重要保障。在中东维持强大的陆、海、空军存在，同时保证欧洲的军事存在能在危机爆发时快速支援中东，这是美国中东政策的基石。无论美国对中东的石油依赖如何变化，只要中东仍然是全球能源的重要供应地之一，只要中东还是全球重要的战略通道之一，只要中东动荡还能引起全球性共振，只要美国还是全球最重要的霸权国家，美国在中东的军事存在就不可能发生大的变化。美国国内普遍认为，伊朗核协议能够达成，叙利亚政府能够放弃生化武器，表面上是谈判的结果，背后是军事威慑的效果。在安全竞争极为激烈的中东地区，美国要想说话有人听，保持适度的大规模军事存在必不可少。其二，过去 5 年的中东动荡、地区权力结构变化，没有导致美国盟友体系的实质性变化，相反美国比以往更加依赖盟国的协助。在阿以关系中，美国仍然会同以色列结盟，防范伊斯兰世界威胁以色列安全，尽力维持阿以之间的不对称平衡。美国仍然视伊朗为中东的主要敌人，帮助阿拉伯国家对抗伊朗。伊核协议达成后，美国国家安全事务助理赖斯就说，美国从来没指望核协议开启双边关系的新篇章，也不指望伊朗变得更温和。<sup>①</sup> 到目前为止，伊朗核协议落实中出现的各种问题以及美伊之间的多类冲突，都验证了赖斯的论断。为了减轻自己的负担和责任，美国近年来加大联合军事演习和军售力度，帮助盟国建立更强大的国防力量。从 2011 年开始美国大幅增加对中东地区盟友的军售和军事援助，由美国出钱、出枪，当地盟国出人、出地，维持一种便宜实惠的安全合作关系。中东是美国最大的

---

<sup>①</sup> Jeffrey Goldberg, op. cit.

武器出口目的地。2011~2015 年，美国对外军售（按实际交付额计算）比上一个 5 年增加了 27%，其中中东占美国军售的 41%，沙特（9.7%）、阿联酋（9.1%）、土耳其（6.6%）依次是美国武器最大的买家。同期内，中东军购占全球的 25%，绝对数量比上一个 5 年增加 61%。<sup>①</sup> 过去 5 年，美国同中东国家签署了更多的军售合同，预期未来 5 年交付的武器量将进一步增加。美国使用大量先进武器装备海湾盟国，科威特、沙特、约旦、阿联酋拥有超过 400 架“F-15”、“F-16”、“F-18”战机，卡塔尔投资数十亿美元引进美国的防空系统，沙特 2010 年同美国签署 600 亿美元的军购大单，是美国历史上最大的军售案。<sup>②</sup> 美国顾问正在帮助沙特建立一支 3.5 万人的特种安全部队，以保护石油设备。<sup>③</sup> 仅在 2015 年，美国中央司令部在中东就执行了 45 次多边、双边联合军事演习，提升协同作战能力。<sup>④</sup> 其三，美国在中东的外交力度空前加强。在军事和政治干预力度、规模下降的同时，美国更加倚重外交手段。无论是军事威慑效果的实现，还是盟友关系的协调、空中打击效果的体现，都必须通过外交途径。因此，美国中东政策对外交的依赖加强。美国近年来在巴以和谈、叙利亚问题上投入了庞大的外交资源，正是中东政策转型的体现。

同传统的大规模军事干预政策相比较，空中干预政策有两个非常鲜明的特征。一是在中东大规模进行军事干预的时代结束了。早在 2011 年美国国防部长盖茨在西点军校的一次讲话中就说，任何人如果提出美国向亚洲、中东、非洲派出大规模地面部队的建议，应该去检查一下自己的脑袋。奥巴马也明确提出，占领每一个窝藏恐怖主义的国家的战略是幼稚的、不可持续的。至少到目前来看，入侵、占领、“解放”一个国家，作为美国在大中东地区的军事战略已经结束了。<sup>⑤</sup> 美国中东政策充满诸多不确定性，不再进行大规模地面

---

① SIPRI Fact Sheet, “Trend in International Arms Transfers, 2015”, February 2016, <http://www.sipri.org/research/armaments/transfer/measuring>, 2016-10-08.

② The Heritage Foundation, “The 2016 Index of U.S. Military Strength”, [https://S3.amazonaws.com/ims-2016/pdf/2016\\_index\\_of\\_us\\_military\\_strength\\_assessment\\_global\\_middle\\_east.pdf](https://S3.amazonaws.com/ims-2016/pdf/2016_index_of_us_military_strength_assessment_global_middle_east.pdf), 2016-09-30.

③ Robert Burns, “U.S. Quietly Expanding Defense Ties with Saudis”, *Army Times*, May 19, 2011, <http://www.armytimes.com/news/2011/05/ap-us-quietly-expanding-defense-ties-with-saudis-051911>, 2016-10-08.

④ The Heritage Foundation, *op. cit.*

⑤ Andrew J. Macevich, *op. cit.*, p. 222.

干预可能是其中最确定的事情，在美国各党、各派之间几乎没有不同观点。二是在中东大规模推动民主化的时代也结束了。2006年以来，美国曾经热情支持过巴勒斯坦、埃及、突尼斯、利比亚、伊拉克、也门的民主选择，但除突尼斯之外几乎全部是灾难性结果。在这些血的教训面前，美国国内推动中东民主化的热情已大大下降。2013年9月，奥巴马界定美国在中东的核心利益时，刻意将民主化排除在外。<sup>①</sup>作为一种意识形态，美国永远不可能放弃输出民主的努力，但是民主化在中东政策中的重要性、紧迫性大大下降了。2013年埃及穆尔西政权更迭后，美国虽然指责新政府采取“非民主”方式上台，但还是恢复了对埃及的援助。美国及时调整对埃及的援助重点，从民主化改革转向教育、技术和企业精神的提升，也不再推动沙特、阿曼、卡塔尔、阿联酋的民主化和政府透明进程。<sup>②</sup>美国人可能仍然坚信，只有民主才能带来持久和平与繁荣，但是中东的实践证明民主化至少短期内带来的是动荡，并且看不到从动荡走向和平繁荣的迹象，信仰与现实之间脱节，使民主化政策无所适从。

对于空中干预政策，奥巴马有一个非常精辟的说明：（中东的）这些事件或者对美国没有形成直接威胁，或者美国没有发挥重要影响的有效工具，因此美国不能双脚都跳进去。<sup>③</sup>可见，空中干预是一种有限介入政策，一只脚在里面，一只脚在外面。

## 结 语

空中干预政策是多种因素综合作用的产物，历史教训、全球战略调整、中东形势变化、奥巴马政府特性、利益变化等因素都可能发挥着程度不同的影响。单从利益、实力、政策的线性逻辑解释，说服力不够。空中干预政策既是奥巴马本人性格的折射，也深深地扎根于美国、中东各自的战略环境中，未来可能会出现微调，但转折的可能性不大，应当是一种相对成型的中东战略。

---

<sup>①</sup> “Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly”, September 24, 2013, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly>, 2016-08-29.

<sup>②</sup> Daniel Server, “Recalculating U. S. Policy in the Middle East: Less Military, More Civilian”, Middle East Institute, Policy Focus Series, April 2016, p. 8.

<sup>③</sup> Jeffrey Goldberg, op. cit.

美国新当选的总统特朗普可能改变空袭叙利亚的时间、力度，可能改变对待盟国的态度，但是既不可能重新回到大规模军事干预时代，也难以再度实施离岸平衡政策。在全球战略层次上，特朗普及其执政团队特别强调“美国第一”，主张“战略收缩”甚至“孤立主义”。尽管现在我们还难以预测特朗普“战略收缩”的程度，但是可以预期奥巴马时代的“战略收缩”态势不会逆转。在地区层次上，同特朗普的其他“大胆”言论相比，其中东政策论述却中规中矩，主要包括：加大空袭“伊斯兰国”力度、推动阿拉伯盟国承担更大责任、建立安全区、同俄罗斯合作，所有这些言论均未超出空中干预的范畴。在美国国内，空中干预政策有相当广泛的共识，近期美国布鲁金斯学会、大西洋理事会、美国进步中心分别撰写了中东政策报告，均主张加大干预力度，但是都没有突破空中干预的模式。例如，使用巡航导弹对叙利亚阿萨德政权进行突袭，在叙利亚北部设立禁飞区，加强同阿拉伯盟国的合作。华盛顿的政策精英们想在小布什的干预主义和奥巴马的收缩主义之间寻找到中间路线，形成“强有力的、温和的国际干预主义”。<sup>①</sup>究其原因，美国中东政策这条路非常窄，没有转折的空间。

空中干预可以最大限度减少美国的风险和成本，但是对中东稳定与和平、中东人民的福祉却具有明显的破坏性。美国成功一跃，从地面作战转向空中轰炸，把风险和代价留在了地面。然而，中东国家的广大人民上天无路、入地无门，要么逃离中东成为国际难民，要么在中东陷入绝望。对于中东和国际社会而言，其长远危害极其严重。空袭严重损害基本人权、国家主权，在国际法上开了一恶例。空袭政策不乏效仿者，沙特在也门的行动、俄罗斯在叙利亚的举措难道不是同美国的战略如出一辙吗？空袭引起地区不稳定，把政治、经济、社会、宗教问题全部留给当地国家和人民。因此，空中干预政策是战术上成功、战略上失败，短期有效、长期有害。

空中干预政策，或者奥巴马自己所称的“一只脚”干预政策已经产生实际的地区和国际影响。中东盟国对美国的信心下降，正在寻找其他出路。埃及、土耳其、以色列、沙特同美国拉开距离，或者自谋出路，或者转向他国寻求帮助。2011年沙特自己出兵干预巴林局势，自主调停也门危机，自立轰

---

<sup>①</sup> Greg Jaffe, "Washington's Foreign Policy Elite Breaks with Obama over Syrian Bloodshed", *The Washington Post*, October 20, 2016.

炸也门。土耳其自己出兵叙利亚北部，打击库尔德人武装。过去几年，美国昔日的盟友均加大向俄罗斯、欧洲国家采购武器的力度，以期减少对美国的过度依赖。同时，伊朗、俄罗斯看到了机会，正在寻找填补真空的机会。伊朗、俄罗斯在中东的影响达到冷战结束以来的最高点，美国一家独大的局面正在变化。这些是空中干预政策必须付出的代价。

## **The U. S. Policy towards the Middle East: Intervention from the Air**

*Niu Xinchun*

**Abstract:** During the Cold War, the U. S. policy towards the Middle East was featured by the off shore balance consideration. From 1991 to 2011, the U. S. had massively involved in the Middle East political and economic affairs. Since 2011, the U. S. has been pursuing the policy of intervention from the air in the Middle East. The policy of intervention from the air goes between massive involvement and off shore balance, with direct intervention in a small – scale way. It mainly depends on deterrence of military presence, support of allies, diplomacy, accompanied by targeted air strikes and special forces on the ground. This policy is the product of the interactions of multiple factors, such as historical lessons, global policy adjustments, transformations in the Middle East, Obama' s personality, and the shift of the U. S. national interests. The policy of the intervention from the air is an established one, which is expected to be followed by the President – elect Trump, although he may do some adjustments.

**Key Words:** Middle East Politics; U. S Foreign Policy; U. S. policy towards the Middle East; Obama Administration; Intervention from the Air

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)