



国际战略研究简报

International and Strategic Studies Report

第7期

2007年9月25日

北京大学国际战略研究中心主办

Center for International and Strategic Studies, Peking University

美国反恐战略的走向

——北京大学国际战略研究中心专题讨论会综述

北京大学国际关系学院副教授 余万里 硕士研究生 蒋翊民

“9·11”以来美国的国家安全战略就是反恐战略。随着美国在伊拉克泥潭里越陷越深，布什政府的反恐战略受到国际和国内的广泛质疑。在2008年总统大选临近的背景下，美国反恐战略的国内政治基础也面临着调整 and 变化。2007年9月20日，北京大学国际战略研究中心邀请在京多家单位的专家学者就布什政府对伊拉克政策的调整、美国与伊朗的关系、美国反恐战略的走向等问题展开了讨论。

布什政府伊拉克政策的调整及前景

9月10日至11日，美国驻伊拉克大使克拉克和驻伊司令官彼得雷乌斯应国会的要求，对伊拉克政策进行了评估。9月13日晚，布什总统发表全国电视讲话，宣布了对伊政策的调整。对于布什的新政策，美国国内评价不一。保守派智库认为，伊拉克形势正在好转，美国不能重蹈越战覆辙，在曙光来临之前放弃努力。自由派智库和媒体则普遍质疑伊拉克的安全形势。

与会学者认为，布什政府顶住共和党中央选举失败的压力，通过先增兵后撤军的战术压制了民主党的火力，牢牢地把握了对伊政策的主导权和主动性。但是，美国在伊拉克的战略困境并没有获得实质性的改善，美军既无法取得像样的胜利，也不能体面地撤军。因此，布什在任内不会放弃在伊拉克的努力，而且要



把该问题作为主要政治遗产交给继任者。

美国对伊政策的实质性调整始于2006年6月，基本思路是从民主理想主义向政治现实主义回归，在承认伊拉克三派的实质性分裂的基础上以政治手段加以协调和平衡。主要表现有：

首先，联合逊尼派制衡什叶派。美国对伊政策的起点是扶植什叶派颠覆逊尼派的萨达姆政权，但在选举中获得多数的什叶派不仅无法实现内部团结，而且大肆压迫逊尼派，再加上其背后伊朗势力的扩张，造成了伊拉克局面的持续动乱。马利基政府处死萨达姆使布什进一步认识到，该政府无法主导伊拉克全局，只是什叶派的利益代言人。因此，美国政策的一个重大调整是扶持逊尼派和遏制什叶派。

其次，怀柔、拉拢和收买地方部族首领，打击境外恐怖势力的渗透。在打击外来恐怖活动和维护本地治安方面，伊拉克地方部族与美国有共同利益。美国利用地方部族力量维护本地安全，得以腾出手来把军队部署在教派冲突的断裂带和重点、热点区域。这手策略在基地组织十分活跃的安巴尔省取得了成效。布什在今年的APEC峰会之前专程访问了该地。

最后，通过外交努力寻求伊拉克周边邻国的配合。布什接受了贝克—汉密尔顿报告提出的通过对周边邻国进行外交协调来稳定伊拉克局势的建议。赖斯的国务院正着手筹备11月的“中东和会”，但遇到的阻力很大。沙特和埃及主张把巴以和平作为开会的先决条件尤令其颇费周折。

学者们普遍认为，美国在伊拉克的困境并没有得到根本改善，核心问题是伊拉克政治重建严重滞后。伊拉克的民主实际上造成了一个教派分裂和部族分裂的局面：北部库尔德人和阿拉伯人的矛盾、中部什叶派和逊尼派的矛盾和南部什叶派内部的矛盾都在激化。历史上，英国殖民当局的策略就是扶持处于少数的逊尼派统治占据多数的什叶派，这种格局一直延续到萨达姆时期。当前美国政策的调整就是向这一历史传统的回归，美国和马利基政府之间的矛盾其实就是逊尼派与什叶派的矛盾。美国要求政治和解，实质是主张现政权接纳前政府官员；美国要求合理分配石油利益，实质是要给处于贫油区的逊尼派争取资源。

美国在伊拉克的前景在短期内不会有根本改变，伊拉克问题仍将占据美国外交政策辩论的中心，并在相当长时间内是美国对外战略的关注所在。伊拉克问题上的其他相关各方都不希望美国从伊拉克脱身。《环球时报》记者在伊拉克的实地采访得出的印象是：“没有人喜欢美国，但谁也不愿意美国离开。”

美国与伊朗的战略关系

伊拉克战争后，中东战略格局的突出特点是伊朗的坐大。当前美国在中东遭遇的所有障碍几乎都与伊朗有着千丝万缕的联系，伊拉克的什叶派、巴勒斯坦的哈马斯、黎巴嫩的真主党以及叙利亚的背后都有伊朗的影子。伊朗也在奉行一种激进政策，有意识地把自己树为美国的对手。在美伊日益激化的战略对峙中，美国有三种可能的政策选择：一是妥协，二是遏制，三是动武。

有的学者认为，美国和伊朗短期内妥协的可能性不大，共和党和民主党都不信任内贾德政府。遏制是美国比较现实的选择，但这需要国际社会的配合，操作难度大而且见效慢。关于动武问题，有学者认为，由于内贾德政府持续挑衅，布什政府在任期内对伊朗动武的可能性还是比较大，主要手段是大规模空袭。考虑到美国决策机制的特点和两次伊拉克战争的历史经验，美国的战争机器一旦开动起来，突然叫停是不可能的，即便在最后时刻做出妥协也无法避免战争的爆发。

但是，多数学者认为，美国对伊朗动武存在很多限制因素。首先，美国对伊朗动武会令自己再次陷入孤立的境地。战争可能造成中东局面的失控，使国际油价飞涨到150美元的天价，而且德国等多数欧洲国家坚决反对动武。其次，不能仅从内贾德政府的表现来看美伊关系的走向。内贾德在伊朗国内的权力排位中只列第三位，真正掌握伊朗政权的人是哈梅内伊。历史上，伊朗人向来善于妥协。当初霍梅尼之所以选择务实的哈梅内伊作为继承人，就是因为他会根据政治需要改变宗教原则，让宗教适应政治。第三，美国国内存在着鼓励和解与关系正常化的力量。伊朗普通民众对美国并无敌意，美国国内也有着很有影响力的伊朗移民团体。伊朗和美国在克林顿政府时期距离和解其实仅差一步。伊朗人希望民主党能在2008年大选中获胜，并重启和解进程。

学者们认为，对美国和伊朗的战略关系需要深入分析。伊朗对外战略的目标是谋求海湾地区的大国地位，但并不否认美国的全球大国地位，美伊的战略目标并不必然冲突。在2001年的阿富汗战争中，伊朗给美国提供了情报支持，并为美军开辟了空中通道。然而，布什政府不仅不领情，反而把伊朗列入“邪恶轴心”行列，这极大地刺激了伊朗人的自尊和民族主义情绪，使伊朗从哈塔米的温和路线转向了内贾德的极端路线。

伊朗对外战略的出发点是民族主义而不是宗教意识形态。伊拉克战争后，美国替伊朗除掉了死敌萨达姆，给伊朗带来了千载难逢的追求地区大国地位的机遇



期。发展核力量是伊朗“大国梦”的组成部分，但“核”只是手段而非目的。只要美国的政策发生改变，伊朗可以用“核”来换取安全或美国的承认等更加重要的战略利益。伊朗战略家认为：就国家利益而言，美国和伊朗的共同利益远远大于战略分歧；伊朗有比较成熟的民主政体，不是恐怖主义的思想库；伊朗与以色列不存在根本性矛盾，内贾德的反以论调只是打意识形态牌而不具有实质意义。

不过，历史上美伊两国之间龃龉不断，人质事件以及营救行动的失败更是在美国人的心理上留下了巨大创伤。美国对伊朗的看法高度意识形态化，现阶段的伊朗依然被认为是一个革命国家而非正常国家。伊朗在外部面临美国的威胁，内部有宗教势力的影响，它如何变化要看美国的行动，而美国在对自身实力极为自信的情况下转变政策的可能性很小。因此，短期内很难看到美伊关系的突破。

美国反恐战略的走向

当前，伊拉克问题占据了美国国内政治辩论的中心。但是，与越南战争的支出占当时美国GDP的7—8%相比，伊拉克战争仅占不到1%。伊拉克并不代表美国反恐战略的全部，对美国反恐战略走向的观察应该包含多个层次：一是伊拉克问题，二是美国的整个中东战略的态势，三是美国和伊斯兰世界的关系，四是美国国内政治的影响。

要判断美国反恐战略的长远走向，关键是看反恐究竟是布什政府的战略还是美国的国家战略。如果它是美国的国家战略，那么毫无疑问要持续下去。

“9·11”事件赐予美国一个用反恐来推行其中东战略的机会，同时也开启了西方和伊斯兰世界持续争斗的另一个长周期。上一个长周期是持续两百余年之久的十字军东征，如今美国与伊斯兰的敌对局面也很难在短期内平息。美国在中东面临四大问题：逊尼派极端主义问题、什叶派极端主义问题、巴以和平进程问题和石油问题，前三个都与伊斯兰极端主义相关。从这个角度看，美国的反恐战争将是长期的。