

小布什的“反恐”大旗能打多久？

余万里

内容提要：从2006年中期选举到2008年总统大选，美国国内政治格局正在发生激烈的变动，在此背景下的美国反恐战略的走向值得关注。本文认为，虽然伊拉克占据了美国对外战略辩论的中心，但是观察美国反恐战略的走向应着眼于伊拉克问题的前景、美国对伊朗的战略走向、美国与基地组织的斗争态势、美国国内政治等多个层次。虽然布什政府的反恐战略正面临危机，但反恐塑造的战略态势以及战略环境在短期内很难改变，美国还不得不应对这一战略带来的挑战。

“9·11”以来，美国安全、外交战略的核心是反恐，这一时期美国发表的国家安全战略报告以及各种官方报告中，反恐都占了3/4以上的篇幅。因此当前美国的安全战略就是反恐战略，反恐战略的走向决定了美国全球战略的走向。2003年伊拉克战争后，布什政府反恐战略的中心转向了伊拉克的稳定、重建与民主化，伊拉克问题继而成为反恐乃至美国整个对外战略辩论的中心话题。然而，越南战争期间战争支出占到美国GDP的7%—8%，而伊拉克战争仅占不到1%。与越南战争相比较，伊拉克对美国战略资源的损耗还相当有限，因此有美国学者指出：“关于伊拉克战争和美国单边主义的争议争论掩盖了布什政府大战略当中的现实性和多边主义的成分。”在伊拉克战争之外，美国依然拥有巨大的战略主动性并且取得了很多重要的成果。¹

当前，关于伊拉克问题的争论仍然主导美国对外战略的主要议程，但是美国反恐战略的走向不完全由伊拉克问题所决定。在伊拉克的周边，伊朗问题、巴以和平问题、黎巴嫩真主党问题、叙利亚问题、土耳其与库尔德工人党的问题都将牵扯美国的战略注意力。而在反恐的另一个主战场，阿富汗问题、巴基斯坦的稳

¹ Daniel W. Drezner, "The New New World Order," *Foreign Affairs*, March/April 2007.

定问题也日益突出。在更广泛的意义上,伊斯兰极端主义激化了整个伊斯兰世界与美国的矛盾。这些错综复杂的外部矛盾最终要落实到美国国内政治的环境中,通过美国国内政治结构的变化作用于对外战略的决策进程。

因此,观察美国反恐战略的走向应该包含多个层次,其中包括伊拉克问题的前景、美国对伊朗的战略走向、美国与基地组织的斗争尤其是阿富汗、巴基斯坦的反恐局势、美国国内政治的影响以及美国同伊斯兰世界的关系等关键性的因素。

一、美国对伊拉克政策的调整及前景

2007年,美国国内关于伊拉克问题辩论的核心是撤军问题:什么时候撤、多大规模撤、彻底撤还是有保留地撤?这些辩论在很大程度上是为了迎合选举政治的需要,而当前美国在伊拉克的症结是伊拉克政治重建的严重滞后。美国制造的民主实际上带来了一个教派、部族分裂的伊拉克: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,南部什叶派内部各部族的矛盾都在激化。马利基没有能力去领导各个政治派别,中央政府的权力几乎出不了巴格达。因此,伊拉克问题的核心是政治,伊拉克能否实现稳定取决于政治重建能否顺利展开,尤其是什叶派、逊尼派和库尔德三派之间能否协调共处。

伊拉克问题的核心是政治,伊拉克能否实现稳定取决于政治重建能否顺利展开,尤其是什叶派、逊尼派和库尔德三派之间能否协调共处。

布什政府发动伊拉克战争,认为民主是推翻独裁政权后必然的“缺省选项”,事实证明是完全错误的。推翻萨达姆强权统治后伊拉克陷入了彻底的无政府状态,美军占领巴格达后采取的解散伊拉克军队、清除复兴党的政策更加剧了混乱的局面。¹2006年初,哈马斯在巴勒斯坦议会选举中获胜,这一事实让美国进一步意识到民主并不是解决所有问题的灵丹妙药。从2006年6月开始,美国着手调整对伊拉克的政策,基本思路是从民主理想主义向现实回归,着眼于伊拉克和中东政治的现实,从使用武力和相信美国的制度优势回到基于客观形势。具体而言,这一调整体现在三个方面:

首先,从扶植什叶派到联合逊尼派制衡什叶派。美国在伊拉克政策的起点是扶植什叶派来颠覆逊尼派的萨达姆政权,但是通过民主程序获得多数的什叶派不仅无法实现内部的团结,而且大肆压迫逊尼派,还带来了伊朗势力的扩张。马利基政府不顾美国的反对处死了萨达姆,使布什进一步认识到马利基不是可以统领伊拉克全局的领袖,而只是什叶派利益的代言人。历史上,英国殖民当局的策略就是扶持少数的逊尼派统治多数的什叶派,这一政治格局延续到了萨达姆的统

¹ Francis Fukuyama, "After Neoconservatism," *The New York Times*, February 19, 2006.

治,证明是有效与合理的,美国政策的调整就是向这一历史传统的回归。美国同马利基政府在伊拉克石油利益分配和政治和解问题上存在矛盾,实质是什叶派与逊尼派的关系问题。什叶派和库尔德人占有伊拉克石油最丰富的地区,美国要求合理分配石油利益就是为了给逊尼派争取资源。美国要求伊拉克进行政治和解,核心是让现政权接纳前政府官员,把逊尼派重新拉入政治重建进程。

其次,怀柔、拉拢、收买地方部族首领,借助地方部族武装打击境外渗透的反美和恐怖主义势力。伊拉克当地部族在打击外来恐怖活动、维护地方治安方面与美国有共同的利益。美国借助地方部族力量控制和稳定地方之后,可以腾出手把美军部署的重点放在教派冲突的断裂带以及重点、热点区域。这手策略的调整在基地组织十分活跃的安巴尔省取得了一定的成效,布什在 APEC 悉尼峰会之前专程访问了该省并同当地部族长老会晤。不过,安巴尔省的形势依然复杂,就在布什的访问后不久,当地的一位长老遭到了暗杀。

最后,通过外交努力寻求伊拉克周边邻国的配合。布什虽然没有公开接受贝克—汉密尔顿报告的主要思想,但采纳了报告提出的在中东发起一轮外交攻势的建议,试图通过协调伊拉克周边邻国的关系来稳定伊拉克局势。2007年6月,布什政府推出了大规模的军援计划,试图通过向阿拉伯国家出售武器来恢复在伊拉克战争中受损的美国战略威望。11月赖斯积极推动了“中东和会”召开,把停滞了8月之久的巴以和平进程再度提上议事日程。虽然各方都对布什政府推动巴以和谈的诚意和能力深表怀疑,但这个姿态至少表明布什正试图怀柔阿拉伯世界,修补美国因伊拉克战争受损的地区形象。

布什政府伊拉克政策调整已经取得了一定程度的效果,尤其在国内外政治当中为自己赢得了战略空间。2007年1月,布什政府顶住中期选举失败的压力,通过先增兵后撤军的战术压制了民主党在伊拉克问题上的火力,牢牢地把握住伊拉克政策的主导权和主动性。

9月10、11日,驻伊美军司令官彼得雷乌斯和美驻伊大使克拉克应国会的要求,对布什政府的伊拉克政策进行了评估。他们的基本观点认为,2007年年初布什政府的增兵策略是卓有成效的,根据伊拉克局势的改善美军可以从伊拉克部分撤军,但是美国必须坚持在伊拉克的军事存在,因为美国一旦撤出伊拉克,伊朗的地区影响力会提升进而会影响整个中东战略局势。¹

9月13日晚,布什总统在黄金时间发表全国电视讲话,宣布到2008年7月15日从伊拉克撤出3万美军,把作战部队从20个战斗旅削减到15个,“随着美国在战场上胜利,更多的美国部队可以撤回国内”。随着伊拉克形势好转,美军将逐步把一线任务交给伊军,自己承担辅助性的任务和后勤支援。但是,布什强调美国必须保持在伊拉克的战略存在,同伊拉克建立长期的战略伙伴关系。他在讲话

1 <http://foreign.senate.gov/hearings/2007/hr070911a.html>

中首次把伊拉克战争与越南战争相提并论,结论是贸然撤军将会使伊拉克陷入越战失败那样难以收拾的局面。¹

整体上看,美国在伊拉克的战略困境并没有获得实质性的改善。短期内美军既无法取得像样的胜利,也很难实现体面的撤军。伊拉克问题仍将占据美国外交政策辩论的中心问题并吸引美国的战略注意力。事实上,伊拉克问题的相关各方,基地组织、冲突的各个教派以及背后的伊朗等中东国家,都不希望美国从伊拉克脱身,他们也会千方百计地让美国留在伊拉克。²《环球时报》记者赴伊拉克实地采访得到的印象是:“没有人喜欢美国,但谁也不愿意美国离开。”³布什总统9月13日讲话传达了一个明确的信息:他不仅在任期内不会放弃在伊拉克的努力,而且要把这个问题作为最大的政治遗产交给下一位美国总统。

短期内美军既无法取得像样的胜利,也很难实现体面的撤军。伊拉克问题仍将占据美国外交政策辩论的中心问题并吸引美国的战略注意力。

二、美国对伊朗的战略走向

在伊拉克问题之外,美国在中东面临的另一个核心问题是伊朗。伊拉克战争后,中东战略格局的突出特点是伊朗的做大,成为美国整个中东战略绕不开的难题。当前美国在中东遭遇的所有障碍几乎都和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背后都有伊朗的影子。伊朗也在奉行一种激进的政策,有意识地把自己树为美国的对手。

美伊日益激化的战略对峙中,美国的政策有三种可能的选择:一是妥协,二是遏制,三是动武。短期内,美国和伊朗妥协的可能性不大。历史上两国的龌龊,特别是1979年“伊斯兰革命”后发生的人质事件以及营救行动的失败给美国人心理上留下了巨大的创伤。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不是正常国家。伊朗在外部面临美国的威胁,内部有宗教势力的影响,它的政策转变取决于美国的变化,而美国在对自身实力极为自信的情况下出现政策转变的可能性也很小。

遏制是美国比较现实的选择,也是目前布什当局的主导政策思路。近来,针对国际媒体频频出现的美国对伊朗动武的传闻,布什政府多次强调动武并不是当

1 Address by the President to the Nation on the Way Forward in Iraq, September 13th, 2007, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/print/20070913-2.html>.

2 基地组织把伊拉克作为让美国不断“流血”的战场,不会轻易让美国脱身;逊尼派虽然在伊拉克战争中受害最深,但也不希望美国离开,因为失去美国的保护他们将受到更大的迫害;伊朗把美国在伊拉克的困境当作其战略屏障,会利用什叶派力量拖住美国;北部的库尔德人也依赖美国的存在来保障其安全和稳定。Bruce Riedel, “Al Qaeda Strike Back,” *Foreign Affairs*, May/June 2007.

3 《环球时报》记者程刚在北京大学国际战略研究中心“美国反恐战略的走向”小型讨论会上的发言,2007年9月20日。

下考虑的选择,美国依然寄希望于通过外交努力对伊朗施加压力。¹遏制政策的关键是要在联合国安理会通过对伊朗制裁的决议,这需要国际社会的配合。对伊朗的全面经济制裁直接涉及俄罗斯、欧洲以及中国的经济和战略利益,美国推动进一步制裁决议的操作难度很大。伊朗也在有意识地运用石油、核电以及战略杠杆分化国际社会的立场,如主动接受国际原子能机构对其核设施的核查等。2007年10月俄罗斯总统普京对伊朗的访问也是这一策略的反映。²此外,美国采用制裁手段遏制伊朗将是一个长期的战略,不仅见效慢,而且可能引发人道主义问题。

美国对伊朗动武的可能性不能排除。美国国内在副总统切尼周围存在一个主张动武的“战争帮”,认为试图发展核武器的伊朗是美国安全的心腹大患,必须通过“先发打击”消除伊朗的核能力并促成其国内的政权更迭。³美国对伊朗动武的主要手段是大规模空袭,加上进一步的国际制裁卸除伊朗的核能力。伊朗国内的强硬派以及内贾德政府的持续挑衅,使得爆发第三次“海湾战争”的可能性日益增加。美国决策机制的特点和两次伊拉克战争的历史经验也决定了,美国的战争机器一旦开动起来就不可能突然叫停,即使最后时刻做出妥协也无法避免战争的爆发。

但是美国对伊朗动武存在很多制约因素。首先,美国对伊朗动武会再次陷入孤立境地。战争可能造成中东局势失控,国际油价飞涨到150美元,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,美国国内存在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年大选获胜,重启和解进程。

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。伊朗有比较成熟的民主政体,也不是恐怖主义的思想库,美国和伊朗具有共同的

1 10月6日,布什接受阿拉伯卫星电视台采访时否认关于对伊动武的传闻:“我把这种报道称作空洞的宣传。很显然到处都有关于我本人的、我的国家或者我们的信仰的谣言来吓唬人。这种谣言仅仅是谣言、毫无根据的谣言。”他表示:“如果他们(伊朗)暂停核计划,我们将到谈判桌前。”美联社,开罗10月6日电。

2 10月16—17日,普京借里海沿岸国家峰会的机会访问伊朗,表示俄罗斯将继续“对伊朗基于和平目的的核项目提供援助”,承诺帮助伊朗完成核电站建设。普京还同里海国家领导人签署了一份声明,谴责在该地区使用武力。http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/10/16/1450_type82914type82916_148506.shtml。

3 Interview of the Vice President by Richard Wolffe, Newsweek Magazine, The Vice President's West Wing Office: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/01/20070128.html>.

利益基础。2001年阿富汗战争,伊朗给美国提供情报支持,为美军开辟空中通道。然而,布什政府不仅不领情,反而把伊朗列入“邪恶轴心”行列,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内贾德的极端路线。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,但核只是手段而不是目的,只要美国的政策发生改变,伊朗完全可能用核来换取安全或者美国的承认等更加重要的战略利益。

因此,美国与伊朗关系的走向存在激化与妥协两种可能性,是战还是和,取决于两国政策之间的互动。从美国安全战略的角度看,伊拉克的乱局同伊朗拥有核武器的前景相比较,一个是皮肉之痛,一个是真正的心腹大患。美国绝对不可能容忍伊朗掌握核能力。当前伊拉克的困境并不意味着国际力量对比严重失衡的局面发生了根本性的改变。美国的硬实力依然强大,在缺少强有力的外部制约的情况下,美国的单边霸权完全有进一步扩张和发展的可能。从军事的角度看,伊拉克拖累的只是陆军的力量,而以海空军的实力,美国打击世界任何一个地点都绰绰有余。由此看来,美国对伊朗政策的走向将取决于三个因素:第一,伊朗拥有核武器的时间表;第二,国际社会的外交手段能否取得实质性成效;第三,美国国内政治的意见倾向与领导人的意志。

从美国安全战略的角度看,伊拉克的乱局同伊朗拥有核武器的前景相比较,一个是皮肉之痛,一个是真正的心腹大患。美国绝对不可能容忍伊朗掌握核能力。

三、美国与基地组织在全球的斗争态势

“9·11”事件六周年之后,美国与基地组织的斗争形势依然十分严峻。美国的全球反恐战争在一定程度上打击了基地组织,多次挫败了基地组织在美国本土以及在欧洲制造大规模恐怖袭击的图谋。通过阿富汗战争,推翻了基地组织的庇护所塔利班政权。通过国际合作,缉拿恐怖分子、切断恐怖组织的资金链条。但是,美国六年的反恐斗争并没有实质性削弱基地组织的网络和活动能力,尤其是伊拉克战争给基地组织创造了喘息、恢复甚至发展壮大的空间。美国的反恐情报专家甚至认为“今天的基地组织比过去任何时候都更加危险。”¹

2001年10月的阿富汗战争并没有消灭塔利班和基地组织,只是把他们从首都喀布尔赶到了东部山区,从台上赶到

美国六年的反恐斗争并没有实质性削弱基地组织的网络和活动能力,尤其是伊拉克战争给基地组织创造了喘息、恢复甚至发展壮大的空间。

¹ Bruce Riedel, "Al Qaeda Strike Back," *Foreign Affairs*, May/June 2007.

了地下。美国决策者在轻而易举地取得军事胜利之后，很快把注意转移到了中东和伊拉克，对阿富汗的忽视让基地和塔利班得以迅速地恢复了元气。阿富汗也依然面临着政治重建、安全与贫困等众多难题。卡尔扎伊事实上只是在名义上代表了阿富汗，他领导的政府也是一个派系林立的混合体，很多关键部门的权力都掌握在北方联盟军阀的手里。内部不团结、无能和腐败导致政府的权力出不了首都，在很多地区事实上存在两个并行的政府，老百姓更愿意接受更有效率、更廉洁的塔利班地下政权。

贫困问题也始终困扰着卡尔扎伊政府，在政府无力统治而塔利班实际控制的地区，当地老百姓主要依靠种植鸦片来维持生计，而毒品贸易又为塔利班政权提供了资金来源。美国的阿富汗研究专家巴内特·罗宾认为，“阿富汗正在崩溃的边缘”，而美国在阿富汗的反恐努力也将因此“毁于一旦”。¹由于阿富汗面临的现状和美国的战略性忽视，塔利班很快就重新集结并恢复了活力。2005年塔利班对阿富汗政权以及北约联军的袭击事件是1632起，2006年达到5388起，甚至还有能力发动大规模的进攻试图夺取东部城市坎大哈。²很多专家都认为，只要北约联军离开，塔利班可以轻而易举地赶走卡尔扎伊政府，夺回阿富汗政权。

与阿富汗形势密切相关的是它的邻国巴基斯坦。历史上，巴基斯坦始终影响着阿富汗的局势，尤其是与塔利班政权有着十分密切的关系。在“9·11”之前，塔利班政权和军队当中有超过6000名来自巴基斯坦的志愿者，其中包括数十名现役的巴基斯坦军事顾问、指挥官和情报官员。“9·11”后，迫于美国的压力，穆沙拉夫政府不得不放弃对塔利班的公开支持，这也是导致塔利班政权迅速倒台的关键因素。³但是，巴基斯坦军队和情报部门中的很多人依然同情塔利班，尤其是伊斯兰原教旨主义在巴基斯坦群众当中也有很大的号召力，因此阿富汗战争后的塔利班和基地组织在阿富汗和巴基斯坦的边境地区找到了稳固的藏身之所。巴内特·罗宾指出：“与布什政府的声称的完全相反，他们的注意力在‘9·11’恐怖袭击之后很快转到了伊拉克以及改造中东的大视野，恐怖主义‘全球网络’的主要中心在巴基斯坦。”⁴

穆沙拉夫登上美国的反恐战车很快将自己陷入了左右为难的困境。一方面，作为军人政府，他的权力合法性始终受到世俗民主派力量的质疑；另一方面，配合美国的反恐行动，使他成为伊斯兰极端主义的“眼中钉”。反恐战争造成的一个后果是，巴基斯坦国内的反美和宗教极端势力日益增强，2007年发生的红色清真寺事件是穆沙拉夫与伊斯兰极端力量彻底决裂的标志。年末，回国参加议会选举的巴人民党领袖贝·布托遇刺身亡，巴基斯坦国内局势急剧恶化。美国因此陷

1 Barnett R. Rubin, "Saving Afghanistan," *Foreign Affairs*, January/February 2007.

2 Bruce Riedel, "Al Qaeda Strike Back," *Foreign Affairs*, May/June 2007.

3 Ibid.

4 Barnett R. Rubin, "Saving Afghanistan," *Foreign Affairs*, January/February 2007.

入了两难的选择,如果抛弃穆沙拉夫,伊斯兰极端主义可能进一步高涨,出现巴基斯坦“塔利班化”的局面;如果不响应世俗民主派的要求,美国标榜的自由民主外交就无法自圆其说,而且穆沙拉夫也很难维持其统治。巴基斯坦是伊斯兰世界唯一拥有核武器的国家,与其“塔利班化”的可怕前景相比,美国决定继续支持穆沙拉夫以维护巴基斯坦的稳定。

穆沙拉夫的困境反映了美国反恐战争的一个结构性的悖论,即反恐与反美之间不可调和的矛盾。“9·11”以来美国的反恐的主要敌人是伊斯兰极端主义,虽然美国极力避免“文明冲突”的现象,但这种斗争在客观上还是造成了美国所代表的西方自由民主价值观与伊斯兰宗教价值体系对立的局面。美国在反恐战争中的单边主义、推广民主,尤其入侵伊拉克等行为更加剧了矛盾的对立性。从某种意义上看,美国的反恐战略开启了西方和伊斯兰世界关系恶化的另一个长周期,上一个恶化的周期就是十字军东征。西方与伊斯兰的十字军战争持续了数百年之久,如今美国与伊斯兰的敌对局面也很难在短期内缓和,更不是一两次外交行动就可以解决的。¹

穆沙拉夫的困境反映了美国反恐战争的一个结构性的悖论,即反恐与反美之间不可调和的矛盾。

本·拉登和基地组织紧紧抓住了美国反恐战争的这一结构性矛盾,在伊斯兰世界塑造出强大的仇美和反美情绪,并利用这种情绪壮大自己的势力和影响力。据估计,在全球传播基地领导人信号的圣战者网站有4500多个,基地的影响力和活动范围已经扩展到世界各地。在南亚,基地与克什米尔分离主义实现了联盟,把恐怖主义的阴影扩展到了印度;基地组织在孟加拉国的活动由来已久,当地贫困的伊斯兰人口和政治的腐败为其提供了广阔的发展空间。在中东,基地组织煽动伊拉克逊尼派激进分子成立了独立的“伊拉克伊斯兰国”;黎巴嫩成为基地重点突破的目标,如果这个国家陷入内战,联合国在黎巴嫩的维和部队将受到威胁;由于哈马斯和法塔赫的冲突,加沙地区成为基地重点渗透的地区;在也门,基地企图发动对输油管道的袭击。在非洲,索马里一直是基地长期经营的地区,2007年年初埃塞俄比亚进攻索马里的主要目标就是打击伊斯兰极端主义;北非的阿尔及利亚和西非的尼日利亚,也有基地的组织 and 活动。

在英国,基地在大量的巴基斯坦移民群体中找到了可以培养的对象,策划了伦敦公共汽车连环爆炸事件,以及2006年8月在10架飞往美国的航班上制造爆炸的未遂事件。在欧洲其他国家,虽然还缺少直接证据显示基地组织的网络和活动,但基地的影响力是巨大的。2003年3月11日,西班牙马德里火车爆炸事件虽然是一个独立事件,但明显带有模仿和追随基地的痕迹。基地恐怖网络向世界各地扩散的趋势,反过来也加剧了美国的不安全。“9·11”之后美国加强本土安全保护和国际合作,挫败了多起恐怖袭击的图谋,但是美国随时可能遭受下一次恐

1 中国社会科学院西亚非洲研究所张晓东研究员在北京大学国际战略研究中心“美国反恐战略的走向”小型讨论会上的发言,2007年9月20日。

怖主义的袭击，只是现在不知道何时、何地、何种方式以及来自何方而已。

四、美国国内政治的影响

小布什在白宫的任期还剩下最后的16个月，作为连任的美国总统，他已不可能再参加下一任美国总统的竞争。从历史的经验看，连任总统的最后1—2年往往会成为执政的垃圾时间，如今的布什恐怕也不例外。2007年国会中期选举的结果彻底决定了布什的“跛鸭化”。民主党抓住了伊拉克战争和共和党的腐败问题，一举赢得了国会参众两院多数党的地位。国会掌握着美国政治的重要权力——拨款权、人事审批权、条约批准权等等。这些权力落人民主党手中，布什行政当局的内外政策就不得不面对来自立法机构的强大制衡。

提前开场的2008美国总统大选分散了布什身上的聚光灯。2008年的美国总统大选是自1952年以来首次出现的没有现任总统或副总统参加的完全“开放”的一次选举，参与竞争的候选人既不能享受执政的资源优势，也不必背负现行政府路线的包袱。民主党利用布什的政治颓势一举拿下国会山，得陇望蜀，2008年的白宫宝座志在必得。两党候选人争先恐后地粉墨登场，或者攻击对方、或者粉饰自己。早已对布什感到失望和厌倦的美国民众也纷纷把希望和注意力寄托在这些未来总统候选人身上。

布什进入垃圾时间的一个明显迹象是执政团队已经树倒猢猻散。中期选举后，布什执政团队的骨干力量或主动、或被迫地离开了政府，包括国防部长拉姆斯菲尔德、国家安全副助理克劳齐、常务副国务卿佐利克、国防部副部长沃尔福威茨、负责公共外交的助理国务卿卡伦·休斯、助理国务卿博尔顿、白宫发言人托尼·斯诺、白宫伊拉克特别顾问欧莎莉文女士等重量级人物。2007年8月，跟随布什数十年，为布什打拼江山立下汗马功劳的白宫政治顾问卡尔·罗夫也宣布辞职，当年从克劳福德农场就开始辅佐布什登上总统宝座的旧部如今只剩下国务卿赖斯、国家安全事务助理哈德利等寥寥数人。

无论是外交还是内政领域，布什政府的保守路线都已经到了山穷水尽的境地。伊拉克宣告了“布什主义”外交路线的终结。在战争结束四年之后，美军依然

无论是外交还是内政领域，布什政府的保守路线都已经到了山穷水尽的境地。伊拉克宣告了“布什主义”外交路线的终结。

深陷在伊拉克的乱局中无法脱身。越来越多的美国民众认为布什政府当年在这场战争中欺骗了自己，3/4的美国民众对战争的前景表示悲观。伊拉克联军指挥官彼得雷乌斯在国会听证会上说，他相信自己提议的做法有助于实现美国在伊拉克的目标，而当一位议员问道：“[这样做]会让美国更加安全吗？”他竟然脱口答道：“先生，老实说我并不知道。我还没有好好坐下来将事情理出头绪。”此言一出，顿时引起舆论哗然：“彼得雷乌斯将军不知道伊拉克战争是否让美国更加

安全。”

民主党国会的制衡进一步制约了布什政府的政策能力。2006年6月，国会否决了总统对外贸易谈判的“快速通道权”，美国同印度达成的民用核合作协议、美国与韩国达成的自由贸易区协定也面临着国会否决的压力。2007年10月10日，众议院外交事务委员会不顾白宫的反对通过一项议案，将1915年土耳其境内大批亚美尼亚人被害事件定义为“大屠杀”，从而使美国在中东的最重要的盟友关系出现了严重危机。¹在伊拉克问题上，民主党利用国会的拨款权、听证权频频向布什政府发动攻击，研究美国对外战略和国内政治的学者指出：“布什总统与民主党国会在如何处理伊拉克问题上的斗争表明，这个国家的关于外交政策的两党共识已经崩溃了。”²

在垃圾时间里，布什关注的中心问题是如何为自己赢得一份像样的“政治遗产”，其中的“重中之重”是伊拉克问题。这将是与他的历史名声密切相关的一场战争，尽管面临内外交困的局面，布什依然坚信历史将证明自己发动这场战争是正确的，而且不惜一切代价地要追求胜利。在伊拉克之外的其他问题则由班子内的主要成员各司其职：副总统切尼主要关注伊朗、国务卿赖斯忙于中东事务、国防部长盖茨负责伊拉克的军事行动、财政部长保尔森打理中国事务。在伊朗问题上，切尼的强硬主张遭到了赖斯和盖茨的反对。布什“一门心思”的关注加上主要成员之间的平衡，使得整个执政当局很难再做出重大的政策突破。

在白宫之外，2008年大选已经紧锣密鼓地开展，如何赢得选举是当前美国两党的政治中心议题。《外交事务》杂志从2007年7—8月号开始，连续三期刊登了两党主要候选人关于外交政策的文章，包括民主党的巴拉克·奥巴马、约翰·爱德华兹、希拉里·克林顿，共和党的密特·罗姆尼、鲁迪·朱利安尼、约翰·麦凯恩。这些候选人的文章都宣称要加强美国的安全、增加美国的军队规模和军费开支、恢复美国在国际社会的影响力、应对恐怖主义等重大威胁的挑战、推广美国的自由民主价值观。³

在反恐战略问题上，两党的分歧泾渭分明。民主党候选人都把美国从伊拉克彻底撤军作为重建美国对外战略的前提，把美国反恐的重点转向阿富汗、巴基斯坦搜捕本·拉登和基地组织。希拉里认为：“结束伊拉克战争是朝向恢复美国全球

1 土耳其政府不仅召回了驻美大使，而且准备向伊拉克北部的库尔德工人党动武，使得本来错综复杂的伊拉克问题更加火上浇油。

2 Charles A. Kupchan & Peter L. Trubowitz: "Grand Strategy for a Divided America," *Foreign Affairs*, July/August 2007.

3 Barack Obama: "Renewing American Leadership," Mitt Romney: "Rising to a New Generation of Global Challenges," *Foreign Affairs*, July/August 2007; John Edwards: "Reengaging With the World," Rudolph Giuliani: "Toward a Realistic Peace," *Foreign Affairs*, September/October 2007; Hillary Rodham Clinton: "Security and Opportunity for the Twenty-first Century," John McCain: "An Enduring Peace Built on Freedom," *Foreign Affairs*, November/December 2007.

领导地位的第一步”，她将在执政的“60天之内”指示相关部门制订“一份清晰的、可行的让我们的军队回家的计划”。¹共和党候选人坚持美国必须保持在伊拉克的存在，把伊拉克作为反恐战争的中心战场。罗姆尼认为“现在走开或者把伊拉克分成几块之后再走开都将给美国和世界带来巨大的风险”，美国在伊拉克失败的代价将是巨大的。²朱利安尼要美国人记住越南战争的教训，很多历史学家都认为1972年的美国和南越是有可能会获得胜利的，但“美国在这个时候撤销了支持”。³

很显然，目前两党候选人提出的外交政策宣示只是一个初步的轮廓，主要还是出于选举政治的需要。判断2008年总统大选后美国外交政策的走向还为时尚早。然而，冷战后美国国内政治影响对外战略的基本规律还是有迹可循的。在失去了苏联这样强大的外来威胁之后，美国外交始终缺乏明确的国内共识。在克林

虽然美国战略精英始终认为应对大国崛起是最重要的战略目标，但是国内政治的压力总是把其他更加紧迫的问题凌驾在这一重要目标之上。冷战后美国对外战略始终存在着战略重要性与其紧迫性不对称的现象。

顿时期，人权、经济、少数族裔等利益集团的压力一度使美国成为失去重心的巨人。布什执政之初，以赖斯为代表的现实主义派提出把应对新兴大国的崛起作为美国对外战略的中心，“9·11”事件在一夜之间扭转了这个战略方向。由此可见，虽然美国战略精英始终认为应对大国崛起是最重要的战略目标，但是国内政治的压力总是把其他更加紧迫的问题凌驾在这一重要目标之上。冷战后美国对外战略始终存在着战略重要性与其紧迫性不对称的现象。

重要性与其紧迫性的不对称使美国对外战略极易受到突发事件、民意、国内政治以及利益集团的干扰。当前美国国内政治的一个重要特点是所谓的“两极分裂”现象，以政党划线，保守派和自由派之间的壁垒日渐分明。美国学者指出：“大多数共和党人和民主党人依然相信美国具有全球性的责任，但在如何让手段与目的匹配的问题上共识很少。”最新的民意调查发现，70%的共和党选民认为“确保和平的最佳手段是军事力量”，而只有40%的民主党选民同意；90%的民主党人反对伊拉克战争，而只有24%的共和党人反对；64%的共和党人相信美国应该“帮助其他国家建立民主”，同意这个观点的民主党人只有35%。因此，布什的单边主义与民主党企图复活的国际制度主义都缺乏国内政治上的可持续性。⁴

1 Hillary Rodham Clinton: "Security and Opportunity for the Twenty-first Century," *Foreign Affairs*, November/December 2007.

2 Mitt Romney: "Rising to a New Generation of Global Challenges," *Foreign Affairs*, July/August 2007.

3 Rudolph Giuliani: "Toward a Realistic Peace," *Foreign Affairs*, September/October 2007.

4 Charles A. Kupchan & Peter L. Trubowitz: "Grand Strategy for a Divided America," *Foreign Affairs*, July/August 2007.

此外,利益集团因素对反恐战略的影响也不容忽视。首先是犹太人压力集团的实力和影响力。民主党和共和党虽然有很多分歧,但是在支持犹太人的问题上没有分歧。美国中东政策的致命弱点就是无法摆脱偏袒以色列的倾向,这导致了阿拉伯世界的长期不信任。其次,军工集团为了争取军事订货而不断鼓动战争。最后,基督教的影响。美国作为一个信仰虔诚的宗教国家,基督教一直是主导国内政治的潜在力量。当前的反恐战争已经演化成基督教极端主义与伊斯兰极端主义之间的斗争,这个因素会是很长时间里主导美国反恐战争的精神动力。

五、结 论

“9·11”事件确立了美国全球反恐的战略,伊拉克战争塑造了这一战略的基本目标、方向、方式和手段。“布什主义”的反恐战略虽然没有顺利实现预定的目标,进而陷入困境,但是反恐不仅改变了美国的战略态势,也改变了美国的战略环境。美国反恐战略未来的走向不仅取决于美国决策者的主观判断,也将取决于美国与战略环境互动的结果。

美国反恐战略未来的走向不仅取决于美国决策者的主观判断,也将取决于美国与战略环境互动的结果。

——伊拉克问题。布什任期的最后阶段以及下一任美国总统的初期,伊拉克依然是美国对外战略优先处理的问题。伊拉克问题的核心是国内的统一、稳定与政治重建,目前还很难看到实质性改善的迹象。出于国内政治的需要,民主党总统可能会降低伊拉克问题的重要性,但是美国从伊拉克体面脱身的可能性不大,伊拉克问题相关的各方也会用各种方式拖住美国。当下伊拉克的“皮肉之痛”虽然不至于让美国致命,但会长期困扰美国的对外战略。

——伊朗问题。伊朗发展核武器的前景构成了美国真正的心腹大患,美国绝对不可能接受伊朗拥有核武器,为此动武的可能性始终不能排除。目前的布什政府的主流意见依然认为“外交解决的机会还没有穷尽”,寄希望于多边外交与单边制裁相结合的手段。伊朗最终的目标是获得海湾地区大国的地位,美伊在核问题上的博弈与伊朗的国内政治密切相关。美伊之间在玩弄十分危险的“小鸡博弈”,如果出现突发性的重大危机,就会酿成战祸。

——恐怖主义问题。伊拉克战争扭曲了美国反恐战争的本质,从而给本·拉登基地组织创造了喘息和卷土重来的机会。基地组织不仅在阿富汗东部地区立足生存,而且借布什政府的战略失误在伊拉克开辟了新的战场,还向全球扩散其组织和影响力。美国的反恐激化了与伊斯兰世界的矛盾,给恐怖主义和伊斯兰极端主义创造了更加丰厚的土壤,这一历史长周期恐怕很难改变。

美国与战略环境互动的结果最终要通过国内政治的平台转化为美国反恐战略的走向。冷战结束后,美国的对外战略缺乏有明确的国内共识,始终存在战略重要性与紧迫性不对称的现象。虽然战略精英们始终把应对新兴大国的崛起作为对

外战略的中心，但两党政治的分裂、利益集团以及突发性重大事件经常将美国对外战略的关注转向更为紧迫的问题。“9·11”后，布什把反恐作为一场“长期的战争”，以此来凝聚美国对外战略的共识。虽然伊拉克战争极大地损害了反恐战略的信誉，未来如果是民主党上台很可能在名义上放弃这个战略，但是这个战略所塑造的战略态势以及战略环境在短期内很难改变，美国在相当长的时期内还必须应对这一战略带来的挑战。

（作者单位：北京大学国际关系学院）