

焦點評析

美國對當前中東局勢態度分析

U.S. Attitude and Policy to the Current Political Unrest in Islamic Middle East

岳瑞麒 *Jui-Chi Yueh*

中興大學國際政治研究所博士

*Doctor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

一、前言

2011年國際政治矚目的焦點幾乎集中於中東北非的局勢發展。2月以來，北非局勢急轉直下，政治動亂綿延了數個國家，西亞的許多伊斯蘭國家以及伊朗也被這場政治動亂颳起的旋風席捲。如從突尼西亞的「茉莉花革命」燃起，延燒至埃及與利比亞，以及巴林、葉門等幾個中東北非重要國家，然而，此混亂局勢雖掀開了中東北非地區人民對於長期強人政治的不滿與民主社會的渴望，卻亦讓美國在金融危機餘波未息，阿富汗及伊拉克撤兵未完的今天，必須謹慎思考目前與未來的中東戰略是否需調整？是否有能力再進行第三場戰爭？等問題而陷入困境。特別是，中東北非局勢未來的發展將影響美國的戰略佈署與該地區的權力重組。

二、美國對中東局勢的態度

歐巴馬上台之初所奉行的是一種「繼承式」的中東戰略。布希第二任後期，美國戰略界針對美國全球戰略的佈署，曾經展開討論，並一致認為

應該重新調整為「輕反恐而重大國，輕伊拉克戰爭而重阿富汗與巴勒斯坦，輕中東而重亞太，輕民主改革而重地緣戰略」的結論。在這種戰略調整思路下，美國中東戰略的核心要義在於「追求穩定」。雖然 2008 年的大選辯論一定程度上轉移了人們對布希任內後期中東政策調整的注意力，但實際上布希政府末期已經在朝這個方向努力。也就是說，這種「以變求穩」的戰略思路在歐巴馬上任之前就已有所展開。

突尼西亞與埃及國內政局爆發改變後，追求穩定戰略受到衝擊，整個中東北非政局紊亂的形勢要求美國必須有所轉變，一個「應變式」的中東政策應運而生。特別是，中東北非爆發動亂之初，局勢的發展高度不確定性，歐巴馬政府對於中東戰略的調整產生了多方面顧慮，如既想保住傳統親美同盟，又想「站在歷史正確的一邊」，既想順勢推動變革，又擔心恐怖極端勢力乘勢坐大等等。正是這些顧慮決定了其戰略的「應變式」特徵。在此階段，美國應對中東變局的基本方向即是「隨機應變」及「順勢而為」，希望在規避風險的同時亦能力爭抓住機遇。

除此之外，從歐巴馬總統對利比亞的政策談話中亦不難看出，美國對中東所採取的戰略，一反常態地態，變得「低調」與「節制」，頗耐人尋味。美國防部長蓋茨一再表示要將軍事行動指揮權移交出來，強調其「將在聯盟中發揮軍事作用，但不會扮演主導角色。」美國為什麼罕見地願意當「配角」並退居「幕後」而把歐洲盟國推上前臺呢？從目前來看，美不會對利比亞採取大規模軍事行動。主要原因有五：

第一，當前美政府優先政策是拚經濟，外交上全球戰略仍在亞太地區，雖然中東出現亂局，但難改美戰略態勢。在中東，美當前著力的是在求穩基礎上的民主促進，而非發動戰爭。

第二，軍事上，美無暇開關繼阿富汗、伊拉克之後的「第三戰場」。當前美正陷於伊拉克和阿富汗戰場，兩地投入總兵力達 15 萬之多，戰爭經費已超過 1 萬億美元，美恐難再在利開展大規模軍事行動。況且利比亞領土廣袤（國土面積約 176 萬平方公里），是伊拉克的四倍（約 44 萬平

方公里)，阿富汗的近三倍（約 65 萬平方公里）。領土如此之大，需大量軍事部署，即使是設立禁航區，也非常困難。美國防部長蓋茨也指出像利比亞如此規模的國家，設禁航區將需大量戰機。

第三，利比亞的阿拉伯伊斯蘭國家身份使美忌憚。長期以來，美在阿拉伯國家駐軍或對阿拉伯國家動武一向敏感，也往往被「基地」組織利用來反美。當年美駐軍沙烏地阿拉伯以及兩次對伊拉克動武不僅使阿拉伯國家政府承受來自民眾的巨大壓力，也使美與阿拉伯世界關係惡化，成為「基地」組織製造「911 事件」和在全球對美發動「聖戰」的主要藉口。因此歐巴馬在上任後不久即赴開羅發表演說，發誓要改善美國與伊斯蘭世界的關係，儘快結束伊拉克戰爭，公開承諾在其任內不會再對伊斯蘭國家宣戰。如今軍事干預利比亞，實際上公開違背諾言，不僅有損其信譽，也將衝擊美與伊斯蘭國家關係。

第四，軍事干預可能帶來諸多後果：可能促使利比亞國內民心轉向，「反對外部侵略」成為格達費重新爭取民心的一個有力武器，格達費已發誓如美軍事干預將使利成為美國「第二個越南」。反政府派別內部也有反對外國武裝干涉聲音，前司法部長賈利勒反對美軍事介入，美執意干涉可能促使反政府勢力發生分裂；美軍事介入可能影響正席捲整個中東地區的反政府抗議風潮，促其由反政府轉向反美及西方。

第五，國際社會未就軍事干預達成共識。安理會尚未就此問題舉行討論，目前主要是落實剛剛通過的制裁決議。即使在北約盟友內部，除英國態度最為積極外，法國、義大利等國都保持謹慎。此外，俄羅斯反對設立禁航區和軍事干預。中國政府強調通過對話等和平手段解決危機，必須尊重利主權和領土完整，應充分聽取和尊重阿拉伯、非洲國家的意見。

整體觀之，雖然美國大規模向利比亞出兵的可能性大大降低，但不排除軍事上一定程度介入，如由歐盟主導，美國協助；或大力支持反政府軍推翻格達費政府等；然而，中東北非局勢目前仍未明確且穩定，相信美國

的態度將隨局勢的改變而有所調整，值得我們持續觀察。

三、中東局勢的前景與美國的困境

(一) 中東今後不會再是意義上的中東

總體觀之，過去所追求的阿拉伯式或伊斯蘭式的改革形式，將趨向於多元化、多樣性，以及多方向性發展。尤其是北約成員國中的土耳其反對美英法對利比亞進行軍事制裁的行動，受到了部分國家的支持，使得「土耳其模式」可能比「美國模式」更具吸引力，而此次利比亞的戰爭亦讓土耳其在中東的影響力進一步擴張。此外，部分國家認為，美國在伊拉克戰爭的教訓與困境，意外地讓邪惡軸心之一的伊朗成了「贏家」。甚至在中東北非政局餘波不斷的情況下，中東部分國家的危機難解，且新政權的前途仍是未知數，讓美國以不自覺地陷入了中東北非局勢的困境中，同時衝擊美國的全球戰略佈局。英國媒體評論認為，美國顯然擔心，利比亞戰爭可能會影響和破壞它在其他地區謀求更加重要的戰略利益。如美國不久前才大規模轉移全球軍事佈局，主要將中東與北歐的部分軍力轉移到亞洲地帶，以對付中國的崛起，遏阻中國的成長。阿拉伯世界動盪，有可能打亂美國這個戰略轉移，其後果值得注意。

(二) 美國的「大中東戰略」與「全球戰略」面臨考驗

此次中東北非動亂，將直接衝擊美國的「大中東戰略」。如埃及出現「新局勢」乃至「激進化」、「伊朗化」，美國將喪失一個在中東的重要盟友，屆時「聽美國話的」國家將越來越少，「不聽美國話的」國家越來越多，美國在中東的「主導權」將被侵蝕。美國唯恐「穆斯林兄弟會」在埃及掌權，歐巴馬總統稱「穆斯林兄弟會」具有反美意識形態，並指其「雖很有組織，卻缺乏群眾基礎。」此外，美國在中東的反恐「大業」面臨挑戰，埃及亂局及其蔓延使得宗教極端勢力趁機滋長，「基地」組織及其阿拉伯半島分支在葉門等地蠢蠢欲動、企圖渾水摸魚。然而，「大中東」目

前仍為美國的地緣戰略之重要核心，美國在「大中東」利益依次包括：反恐；維護以色列安全；遏制伊朗；收拾伊拉克與阿富汗「殘局」；推進「民主價值觀」。而從美國對埃及事變前後態度的微妙變化也可看出，事實上現實的利害關係要遠比「民主」高調更為重要。

其次，美國將其全球戰略重心東移亞太地區的戰略佈署將面臨新變數。歐巴馬政府上臺後力爭早日擺脫伊拉克與阿富汗兩場戰爭的夢魘，將主要精力由反恐轉向應對崛起大國，並為此極力推動美國戰略重心東移亞太地區。2010年美國抓住機遇如火如荼地將美國的戰略重心東移至亞太地區，以應變大國的崛起；進入2011年美國希望能強化亞太地區的戰略佈署，但因中東北非政局生變，且「大中東計畫」又無法順利推展，美國唯恐埃及親美政權垮臺與反美、反以政權上臺，阿拉伯國家溫和派失勢與激進派、強硬派得勢，將不得不花更大精力應對中東北非亂局，勢必造成美國戰略重心東移亞太地區的節奏，甚至難以順利推進。

（三）利比亞將成為強權國家較勁的競技場？

聯合國安理會於3月17日通過第1973號決議，決定在利比亞設立「禁航區」，並要求有關國家採取除派遣地面部隊佔領之外的「一切必要措施」，保護利比亞平民和平民居住區免受武裝襲擊的威脅。3月19日，就在美國發動伊拉克戰爭八周年前夕，法、英、美等國以「保護利比亞人民」為名，對利比亞展開空襲，而招致國際社會的一片質疑，部分國家認為此舉又一場西方強權國家較勁的戲碼。阿拉伯國家聯盟秘書長就指出，法英美等國的空襲行動已超出了阿盟的初衷，且有動用武力過度之疑。俄羅斯總理普丁亦譴責多國部隊對利比亞的軍事行動，指安理會決議「存在缺陷和不足」，任何國家都無權干涉利國內政治衝突。而中國外交部發言人3月22日鄭重指出，安理會決議的初衷是保護利比亞平民的安全，中國反

對濫用武力造成更多平民傷亡和更大的人道主義災難，呼籲有關各方立即停火，通過和平方式解決利問題。

是否如同部分國家所言，強權國家再次打著冠冕堂皇的捍衛人權的旗幟，行侵犯利主權、踐踏利比亞人權之實，或將利比亞當成較勁的競技場？目前仍無法定論。

（四）影響地區經濟發展與全球經濟穩定

蘇伊士運河連接全球兩大經濟區域—歐洲與亞太地區，也是波斯灣石油通向歐美的捷徑，埃及政局動盪令人憂慮蘇伊士運河能否繼續暢通，不僅引發國際能源、金融與大宗商品市場的異常波動，而且也為後金融危機時期世界經濟穩定復甦增添新的不確定性。

四、結論

由於國際格局的轉型和美國地位的變化，也許歐巴馬政府不會再像前任布希政府那樣提出意氣風發、雄心勃勃並明示於人的大中東戰略。但這並不必然意味著歐巴馬政府沒有一個針對中東地區固有特點和最新局勢發展的相對完備的大中東戰略。也許，戰略目標的模糊性、戰略手段的細緻化和戰略運籌的隱蔽性，正是歐巴馬政府一直奉行的「巧實力」戰略在中東的具體體現。當然，中東局勢複雜多變，國際國內制約重重，歐巴馬政府正在謀劃中的這種帶有進取色彩的中東戰略有沒有推展的可能，以及有多大推展空間，並不完全取決於美國決策者的單方面意志，亦是值得我們持續觀察的重點。