



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

Publication Series: MOE Supported Projects of Key Research Institutes of Humanities and Social Sciences in Universities

国际问题与港澳台问题研究 International Issues and Issues in
Hong Kong, Macao and Taiwan

中东问题与 美国中东政策

赵伟明 著



时事出版社

《中东与美国》系列 主编 赵伟明

中东问题与美国中东政策

赵伟明 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中东问题与美国中东政策/赵伟明著. —北京: 时事出版社, 2006

(中东与美国系列)

ISBN 7-80009-923-7

I. 中… II. 赵… III. 美国对外政策—中东问题—研究 IV. D871.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 089873 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sspublish.net

网 址: www.sspublish.net

印 刷: 北京昌平百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 30 字数: 430 千字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

教育部人文社会科学重点研究
基地重大项目成果丛书

《中东与美国》系列前言

中东是我国周边战略地区，对我国西部地区的稳定关系重大。中东的石油对我国经济持续发展具有重大意义，1993年起，中国已从一个石油净出口国变成一个石油净进口国，随着经济持续快速的发展，中国对进口能源的需求量将大大增加，中东石油是中国进口能源的一个非常重要的组成部分，加强对中东的研究很有必要。

美国是世界头号强国，在中东有重大的利益和影响，研究中东问题而不研究美国的中东政策是难以想象的，而且，美国的中东政策又是美国全球战略的一个重要组成部分。因此不仅研究中东问题的学者而且研究美国问题的学者都会对这一课题发生兴趣。在美国，一些著名的专家和研究机构也在从事这一问题的研究，发表了一些高质量的研究成果。但是这些成果要么注重研究美国对中东某个国家（如以色列）或某一部分（如阿拉伯国家）的政策的研究，而不是把中东作为一个整体；要么只注重研究二战后某个时期（如冷战时期）的美国中东政

策。国内学者对这一问题也很感兴趣，做了不少研究，但对二战后美国的中东政策（特别是冷战后美国的中东政策）缺乏系统的研究和分析。

于是我萌发了系统研究二战后中东问题与美国中东政策的想法。1999年，我设计了“中东问题与美国中东政策”这一课题，以此申请美国富布赖特项目。2000年，我在富布赖特项目的资助下，赴美国普林斯顿大学从事研究工作。在普林斯顿大学一年，我搜集阅读了大量有关美国中东政策的材料，其中不乏刚刚解密美国政府文件，并进行了初步的框架性研究。

我研究该课题的目的是通过研究二战后美国的中东政策和美国与中东国家的关系，推而广之，找出美国对外政策和对外关系中带有普遍性和规律性的东西，从而为我国政府制定相应对策提供依据。

我的研究思路是从三个层面对二战后美国的中东政策进行研究。

第一个层面是研究二战后美国中东政策的发展轨迹、不同阶段的内容和特点、承继和变化，包括分析其指导原则与目的，探讨其决策程序，评估个人如总统、国务卿、国家安全顾问在决策中的作用等。

第二个层面是将美国中东政策放在美国全球战略的框架中加以研究。美国中东政策是美国全球战略的重要组成部分，脱

离美国全球战略来孤立地研究美国的中东政策，势必会见木不见林，得出片面狭隘的结论。只有将美国中东政策与美国全球战略结合起来研究，才能更加全面地认识美国中东政策，反过来也会加深对美国全球战略的认识。

第三个层面是将美国中东政策放在美国国内政治和世界政治的框架中加以研究。美国的对外政策是美国国内政策的延伸，影响美国对外政策的因素除国家利益外，还有政治制度、国内形势、文化传统、价值观念、传媒的引导、利益集团的影响、国会的态度、政府各部门间的关系等美国国内因素，脱离这些因素来研究美国的中东政策，势必会只知其然，不知其所以然。只有将美国的中东政策与美国国内政治结合起来研究，才能把握美国对外政策的决策机制和程序，根据其发展轨迹预测其走向。另外，还得考虑世界局势、美国在世界上的地位、国际政治和国际关系、力量平衡的变化等国际因素对美国中东政策的影响。

回国以后，“中东问题与美国中东政策”得到教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果的资助，在国内一些专家的建议下，我将该项目扩大为一个主课题与三个子课题，主课题仍为“中东问题与美国中东政策”，主要由我负责撰写。三个子课题是“以色列与美国关系研究”、“伊朗与美国关系研究”和“土耳其与美国关系研究”，分别请国内在研究以色列、伊朗和土耳其有传统基础的研究单位和专家承担研究任务。经

过课题组成员三年多的不懈努力，终于完成了这一课题，这就是即将呈现在大家面前的这套由四本专著组成的《中东与美国》系列。



2006年2月12日

《中东与美国》系列总序

中东地区长期以来一直是世界政治的热点，这是由多种因素决定的，这中间有地理、经济、历史、民族、宗教、国际政治等方面的原因。中东地区素有“三洲五海”（亚、非、欧三洲，地中海、红海、阿拉伯海、里海、黑海）之地的称号，具有十分重要的战略地位，自古以来就是兵家必争之地。历代大帝国要称霸世界，必须首先征服中东。自从发现了石油以后，中东的战略地位更显突出。

中东民族众多，各民族之间存在着十分尖锐的矛盾，较为突出的是阿拉伯人与犹太人、波斯人、库尔德人、亚美尼亚人之间的冲突，阿拉伯人之间也存在着很深的矛盾。中东还是犹太教、基督教、伊斯兰教三大宗教的发源地，在中东的历史上，王权与神权相结合，宗教与政治相联系，许多国家的兴衰存亡、统一分裂大都与宗教直接有关。中东宗教矛盾的特点是教中有派，派中还有派，不仅宗教之间有矛盾，而且教派之间的矛盾也十分尖锐。除此之外，中东地区还有领土矛盾（如两伊之间的领土矛盾，尤其是关于阿拉伯河主权的争端；伊朗对巴林的领土要求；伊朗与阿联酋对波斯湾三个岛屿的领土争端；伊拉克对科威特的领土要求）、国家制度之间的矛盾（君主制与共和制）、意识形态之间的矛盾（阿拉伯民族主义与伊斯兰世界主义）。

中东地区由于固有的矛盾，局势长期动荡，加上西方大国对中东的争夺，使得中东的矛盾更加复杂、更加尖锐，武装冲突和局部战争不断发生，第二次世界大战以后短短的五十多年，中东爆发了三十多次较大规模的战争和武装冲突，其中大规模的战争有十次，几乎每一次战争都

有大国参与或干涉，有时险些酿成大国之间的直接对抗。

第二次世界大战后，中东一直是美国关注的重点战略地区之一，美国的中东战略是美国全球战略的重要组成部分。从杜鲁门到小布什，尽管每一任总统的具体做法不同，但总的战略目标是相同的，即建立并维持美国在中东的统治地位。二战结束后不久，美国就把苏联看成是对美国的最大威胁，是美国实现其全球目标的最大障碍。美国为首的西方联盟与苏联为首的东方联盟之间开始了长达近半个世纪的“冷战”。“冷战”也为美国推行全球战略提供了口实，只要借口“防止苏联的威胁”，美国采取任何行动都是天经地义的了。冷战结束后，苏联的威胁不存在了，但美国在中东的战略目标并没有改变。具体而言，美国在中东有五大战略目标。

第一，确保中东石油的自由流动，确保西方能够以合理的价格获得中东石油。

美国在中东的主要兴趣一直是该地区的能源，特别是阿拉伯半岛和波斯湾的能源。美国人口占世界人口的5%，却消耗了世界石油产量的25%。美国对进口石油的依赖越来越大，1972年美国所需石油的13.2%靠进口，到了20世纪80年代中期，美国进口石油占其石油消费的45%，到1991年达到52%。^①根据美国能源部2002年11月20日的报告，2001年美国消费的石油和石油制品中55%来自进口，到2025年将上涨到68%。在美国进口的石油当中，大约有1/3来自中东地区。

石油在工业化国家的经济安全考虑中占有重要的地位。控制重要的战略资源是美国全球战略中的一项核心内容。第二次世界大战期间，美国石油公司开始进入中东，到1939年，美国石油公司拥有巴林、沙特阿拉伯100%的石油开采权，拥有科威特50%的石油开采权。^②

^① The Gulf Crisis: The Oil Factor, An Interview with Pierre Terzian. *Journal of Palestine Studies* 22, 2, winter 1991, pp. 100-105.

^② U. S. Department of State, *Foreign Relations of United States 1944*. Vol. V: The Near East, South Asia, and Africa. Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1965, pp. 8-10.

因此，第二次世界大战后，美国公司在中东的石油生产中占据了主导地位。1944年4月，美国国务院备忘录“美国对外石油政策”确定了美国的基本指导方针：“美国参与开发中东石油是公平的，因为美国的行业拥有那个地区探明储量的很大的百分比，并且只在很小范围内参与了当前的生产。这种参与是值得的，因为这种开发速度足以保存西半球的石油储量。而且更重要的是，为了这个国家的安全利益，美国政策的目标总的来说应该保证世界各地的石油资源真正地掌握在美国公民的手里。这将包括保持当前获得的绝对地位，小心保护美国手中现有的开采权，以及在新地区为美国公司坚持机会均等的门户开放原则。”^①

能否获得中东石油直接关系到西方世界的经济繁荣。“没有中东的石油，马歇尔计划就不能成功，我们就不能打一场战争，我们甚至不能维持我们和平时期的经济发展速度；没有中东的石油，我们将不得不在十年内转而使用四缸汽车。”^② 控制中东石油是美国全球战略的一项重要目标，从战略观点看，控制了能源系统，美国就能控制经济大国，否则这些经济大国就会成为美国的对手。日本就是一个很好的例子，乔治·凯南曾在1949年建议美国继续控制日本的石油进口，以便对日本的军事政策和工业政策拥有否决权。^③

第二次世界大战结束后不久，美国主要担心万一发生大战，苏联可能会对石油供应构成威胁。苏伊士运河危机之前，美国中东战略的主要考虑是苏联对海湾油田的威胁。苏伊士运河危机表明地区因素对西方石油供应的威胁上升了。苏伊士运河危机以后，美国认为苏联不是对中东石油供应的唯一威胁，也不是最可能的威胁。

① U. S. Department of State, *Foreign Relations of United States 1944*. Vol. V: The Near East, South Asia, and Africa. Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1965, p. 30.

② Walter Millis (Ed.), *The Forrestal Diaries. The Inner History of the Cold War*. London: Cassell and Co., 1952, p. 342.

③ Securing the Great Crescent; Occupied Japan and the Origins of Containment in Southeast Asia, *Journal of American History*, 69, 2, 1982, pp. 392-414.

第二次世界大战以后，石油在世界范围内广泛地用于民用目的，大大地提高了石油在全球经济中的地位，这反过来又使美国日益意识到来自当地的对中东石油供应的威胁。苏伊士运河危机、1967年“六·五战争”，特别是1973年“十月战争”后石油输出国对西方的石油禁运，加重了美国对中东石油供应安全的担忧，并对美国的中东政策产生了很大的影响。石油考虑成为美国平时和战时战略的一个重要因素。如杜鲁门通过干涉希腊和意大利来保护中东及其交通线；艾森豪威尔干涉黎巴嫩以保护科威特不受伊拉克的侵犯；约翰逊加强与以色列和中东地区保守政权的关系；尼克松控制海湾的“双支柱”战略；卡特组建快速部署部队，在两伊战争期间为油轮护航；布什发动海湾战争；克林顿政府的“双重遏制”；以及小布什发动伊拉克战争，其背后都有石油因素。

海湾战争是一个最为明显的例子，美国出兵中东打的是将科威特从伊拉克的占领下解放出来的旗号，但实际上有控制石油的考虑。美国官员坦率承认，美国在中东的主要利益就是石油。科威特石油产量虽然只占世界石油产量的3%，但科威特的探明石油储量却占世界探明石油储量的9.7%。伊拉克本身的探明石油储量占世界的10.9%，伊拉克控制了科威特就使萨达姆可以支配约20%的世界探明石油储量。因此，在美国看来，伊拉克占领科威特将对世界经济秩序产生重大的影响，是对冷战后美国的世界霸权的直接挑战，必须给予迎头痛击。结果，海湾战争结束后，世界探明石油储量的40%和世界石油净出口的45%处于美国的势力范围之内。^①在美国对进口石油的依赖程度达到有史以来最高的时候，美国对世界石油的控制也达到了有史以来最高的程度。

第二，维护中东地区的稳定。

长期以来中东存在着若干潜在的不稳定因素，常常会发生周期性的动荡。不稳定是中东的地区特点，而一个动荡的中东不符合美国的利益。

二战后美国的战略基础是深信美国的繁荣依靠世界各国经济上的互相依赖，而这种互相依赖必须要有地缘政治稳定作保证，而地缘政治的

^① *The Guardian Weekly*, August 19, 1990; August 26, 1990.

稳定又来自美国的安全承诺。^①就中东地区而言，美国的一项主要任务就是维护中东地区地缘政治的稳定，而中东地区地缘政治的稳定又是通过维护以以色列的军事优势地位为基础的中东力量平衡来实现的。这样，除美国以外，就没有任何潜在的地区强国有能力改变这种现状。^②

20世纪90年代，美国抓住了苏联解体和海湾战争胜利后的有利形势，通过建立海湾安全体系开始在中东确立美国不受挑战的军事和政治优势地位。海湾安全体系的基本概念是由美国为中东这个至关重要的动荡地区内一系列小而弱的盟国的安全承担责任，而这些盟国则为美国提供有效的政治、财政和基础设施方面的支持。1991年9月19日，美国与科威特签订了一个为期10年的安全条约。根据这个条约，美国保证科威特的安全，科威特则同意向美国提供军事行动所需的基础设施。^③此后，美国先后与沙特等一些海湾合作委员会国家签订了同样的安全条约。

对美国而言，海湾安全体系与以前的安全体系相比有三大好处：第一，美国在其所要保护的的国家中预先准备了足够的基础设施和军事装备，使其得以迅速地集结军队，在美国认为必要的时候对付美国认定的“威胁”。第二，为维持该体系，美国只承担很小一部分经费，而绝大部分经费则由地区成员负担。第三，这个体系有助于美国阻止盟国从其他国家获得武器。

但是，海湾安全体系对美国而言也不是那么得心应手，伊拉克战争

① 参见“A Report to the President by the National Security Council, NSC-65/3, May 17, 1950, on U. S. Policy Towards Arms Shipments to the Near East”, quoted in Aaron S. Klieman and Adrian L. Klieman (Eds.), *American Zionism. A Documentary History*. New York and London: Garland Publishing, 1991, pp. 40 ff.

② U. S. Department of Defense, *Annual Report of the Secretary of Defense William S. Cohen to the President and the Congress*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1998, chapter 1.

③ Eric Schmitt, “U. S. and Kuwait Sign Pact on Troops”. *The New York Times*, September 20, 1991, p. A 10.

期间，沙特就拒绝美国使用其军事基地攻打伊拉克。

第三，对以色列的生存和安全承担责任。

美以关系是美国中东政策的一个重要组成部分。长期以来，以色列的生存和安全一直是美国在中东地区的重大利益所在。自从1948年以色列建国起，历届美国政府和国会都表示支持以色列，这成了一种传统。除了美以拥有相同的社会制度和相同的价值观，具有独特的历史、宗教和文化联系之外，两国相互之间的战略需要是一个根本的原因。

出于对犹太人在二战期间悲惨遭遇的同情和企图利用以色列来争夺中东这一英国的传统势力范围，美国支持巴勒斯坦分治，支持在巴勒斯坦建立一个犹太人国家。以色列宣布建国后十几分钟，美国就宣布承认以色列，使得英国不无醋意地认为，“以色列这个国家……可以说，是在纽约诞生的。”^①

以色列建国后遵循“一种旨在与美国和苏联建立友谊和合作的外交政策”。^②这一中立政策一直持续到20世纪50年代初，朝鲜战争爆发后，以色列在朝鲜问题上站在了美国一边。

20世纪50年代，由于担心公开支持以色列会迫使阿拉伯国家倒向苏联，因此美国推行一种在以色列与阿拉伯国家之间保持平衡的政策。

从20世纪60年代初开始，以色列就开始将以阿冲突纳入冷战范畴，将以阿冲突称之为以色列和美国与阿拉伯人和苏联之间的冲突。将以阿冲突纳入冷战范畴对以色列有利，以色列因此得到了西方大量的军事装备，以色列领导人积极鼓吹冷战也就不足为奇了。以色列总理梅厄1970年在白宫与尼克松的一次会见中极力鼓吹这种观点。尼克松在他的回忆录中写道：“梅厄夫人说，以色列的问题不是主要由阿拉伯人引

^① 乔治·柯克：《1945—1950年的中东》，上海译文出版社，1980年版，第461页。

^② David Ben-Gurion, *Israel: A Personal History*. Tel Aviv: New English Library, 1971, p. 339.

起的，它们是苏联存在和苏联军事装备的直接结果。”^① 美国当然也乐意借口对付苏联威胁而干预中东事务。肯尼迪是第一位提升美以关系的美国总统。1962年，肯尼迪在会见当时以色列外交部长梅厄夫人时承认美以之间存在着特殊关系，并承诺对以色列的生存和安全负责。约翰逊时期，美国改变了在阿以之间保持平衡的政策，开始与以色列建立一种心照不宣的特殊关系。1965年3月11日，美国与以色列秘密达成一项谅解备忘录，重申美国政府对以色列生存与安全的承诺。这份备忘录标志着美以特殊战略伙伴关系的建立。约翰逊时期，美以两国在政治、经济、军事和情报等方面进行了紧密的合作，并为今后两国特殊关系的进一步发展奠定了基础。

与肯尼迪和约翰逊不同的是，尼克松更加看重以色列在维护美国利益方面的价值，更加希望与以色列进行全面的合作。尼克松不但利用以色列来抗衡苏联，还希望通过增强以色列的力量来解决阿以冲突。尼克松政府认为，如果以色列的力量大到足以阻遏阿拉伯国家的进攻，那么就能够在阿拉伯国家通过谈判来解决阿以争端，因为一旦阿拉伯国家意识到它们没有军事进攻以色列的能力，那么政治谈判就是唯一的选择。从1969年到1972年这三年时间里，美国向以色列提供的经济和军事援助，超过了过去历届美国政府对以援助的总和。1970年12月22日，美国和以色列签订了“主要国防发展资料交换协议”，美国同意向以色列提供先进的军事技术，由以色列自行生产美国武器，这对以色列军事工业的发展起到了重要的作用。

基辛格先是出任尼克松的国家安全顾问，1973年9月以后出任国务卿。福特总统上台后，继续聘用基辛格担任国务卿。基辛格是来自澳大利亚的犹太移民，极为同情以色列人，他在形成以色列是美国战略盟友的观念方面功不可没，他在为增强以色列长期国力方面所作的努力是其他美国官员无法比拟的。在美国国会的积极合作下，基辛格大力促成向以色列提供前所未有的大量的经济、军事和外交援助，大大地加强了

^① Richard Nixon, *The Memoirs of Richard Nixon*. London: Sidgwick and Jackson, 1978, p. 484.

以色列的实力。

里根时期，美以在恐怖主义、安全合作和苏联威胁等问题上看法一致，使两国关系得到了实质性的加强。尤其是在里根的第二任期内，美以签订了一系列战略与军事合作协议，美以军事合作扩大到联合作战计划和联合军事训练。以色列被美国赋予“重要的非北约盟友”地位，该地位使以色列能够获得更加先进的武器，并且可以投标竞争美国的国防合同。1985年开始，美国每年向以色列提供30亿美元的援助。这一年，美国还与以色列签订了自由贸易协定。里根政府被称为美国历史上最亲以的政府。

然而，随着地区和全球形势的变化，美国保证以色列安全的做法也发生了很大的变化。自从1979年埃以和平条约签订后，以色列除了受到有限的恐怖主义袭击外，受到阿拉伯国家的攻击的可能性已经大大降低。伊拉克战争以后，以色列在中东的优势地位再次得到加强。以色列的生存已经不成问题，美国的重点将是保证以色列的安全。美国认为，保证以色列在国际公认的边界之内的安全比保证以色列在包括被占领土的边界内的安全要容易得多。而且，阿拉伯世界比较容易接受美国对以色列基本安全的承诺，但不能接受美国支持以色列对被占领土的统治。因此，美国支持在“以土地换和平”的原则基础上实现巴以和平。

随着冷战的结束以及海湾战争后美国在中东独一无二的优势地位的确立，以色列对美国的战略重要性有所下降，但美国国内犹太院外集团对美国外交政策的影响却在上升。“9·11”事件以后，美国和以色列在反对国际恐怖主义方面找到了新的战略合作点，以色列在美国的反恐全球战略中的地位有所上升。小布什采取明显的偏袒以色列的政策，2004年4月14日，布什在白宫会见沙龙后表示，支持沙龙的单边撤离计划，支持以色列修建隔离墙；完全以1949年战争的停火线为基础来划分以巴边界已经不现实；巴勒斯坦难民不能回到以色列境内，只能回到未来的巴勒斯坦国。布什的表态是美国立场的大倒退，公然违背了联合国有关决议和奥斯陆协议（奥斯陆协议规定边界和难民问题由以巴双方通过谈判解决），被称为第二个《贝尔福宣言》。当然，也不能排除布什的表

态是为了赢得犹太人的选票而采取的权宜之计。

第四，保证亲美的中东国家的安全。

美国承诺保证亲美的中东国家的安全是与美国保持中东地区的稳定和获得中东石油紧密相连的。在中东，一些亲美国家采取了美国的经济模式。而且，沙特阿拉伯、科威特以及其他的海湾酋长国推行一种使石油美元在西方和北美经济中再循环的政策，即将大部分出售石油所获得的利润再投资到西方国家，特别是美国和英国。如科威特，20世纪80年代起它的投资收入超过出售石油的收入。因此，按照美国的观点，失去一个亲西方的海湾国家就等于切断了一部分财源。

为了维护中东的稳定，即为了获得中东的市场和资源，在过去的半个多世纪里，美国极力支持中东的一些亲美政权，而那些亲美政权却常常不得人心。在中东，很难发现一个右翼的独裁国家没有与美国结过盟，没有接受过美国的军事、经济援助。同样，也很难发现，美国支持过民族主义政府。因为右翼政府总是向美国敞开市场和资源，为美国军事基地提供领土，而民族主义政府则将经济的主要部门国有化。于是，美国习惯于把民族主义纳入共产主义的框架。美国中央情报局支持的政变推翻了伊朗的穆萨台民族主义政权，巴列维国王重新掌权后，英国在伊朗的石油开采权的40%落到了美国石油公司的手里。

美国的主要目的是阻止中东民族主义力量利用其资源来威胁美国的利益。埃及总统纳赛尔和伊朗伊斯兰革命领袖霍梅尼都因为威胁到美国的利益而成为美国的敌人。为了对付霍梅尼领导的伊朗，美国就在两伊战争中支持伊拉克。同样，当伊拉克入侵科威特时，萨达姆几乎一夜之间由受优惠的朋友变为最凶恶的敌人。这些例子说明，美国的主要担心是民族主义力量逐渐统治中东盛产石油的地区。

除了地缘政治考虑之外，美国在向中东友好国家出售武器和技术方面有重大的经济利益。冷战结束后，北约和华沙条约成员国国防预算减少，对第三世界军火市场的争夺就变得更加激烈。海湾战争后，武器销售出现上升趋势。中东不少国家都想得到高科技武器，以此来取代美国在中东的大规模军事存在。海湾战争之前，美国和苏联瓜分了中东军火市场的大部分份额。海湾战争后，美俄仍执中东军火市场的牛耳，但法