



● 作者/Steven Simon and Jonathan Stevenson

● 譯者/周茂林

● 審者/劉宗翰

美國收起中東的和平保護傘

The End of Pax Americana: Why Washington's Middle East Pullback Makes Sense

取材/2015年11-12月外交事務雙月刊(Foreign Affairs, November-December/2015)

美國過去14年以武力為中心干預中東的做法，嚴重扭曲了美國的傳統外交途徑，華府應該落實區域均衡的理念，經營出健全的美國與中東外交關係，關鍵則是減輕美國過度涉入中東的治理作為。

美國近期在中東地區的掩旗息鼓，被某些評論人士認為是政策的轉向。

(Source: DVIDSHUB)





美國固然帶頭截擊了野火竄燒的伊斯蘭國(ISIS)勢力，但是近期歐巴馬團隊在中東地區的干預作風，卻又明顯地出現了鳴金收兵的態勢。評論人士將美國之轉向歸因於其在中東有意避免主動，不願捲入大規模戰鬥，或是宣稱歐巴馬總統在意識形態上傾向於限縮美國的全球交往。不過實情是，這一切肇因於華府在911恐怖攻擊事件爆發後，對中東地區——特別是對伊拉克之軍事干預——的脫序演出，引發了美國國內和中東地區對所謂的美式干預「新規範」(new normal)之錯覺。歐巴馬團隊對於派出地面部隊進入伊拉克或敘利亞之決策，表現出不願意的態度，與其說是退縮，還不如說是外交政策的修正——歐巴馬政府試圖回到那段美國自我克制所促成的數十年中東穩定局面，而非暴虎馮河的逞凶鬥狠。

另一種可能的說法是美國在中東轉向乃是勢之所趨。某些現實主義的觀察家宣稱，在經濟不穩定、國防預算刪減的壓力下，美國在中東採取擴張政策已經不符成本效益。那樣的

見解，也警告當前美國將踏上大英「帝國路線過度擴張」的後塵。還有其他說法指出，美國的政策，尤其是近期和伊朗有關核能計畫之談判，已使美國和中東的長期盟邦漸行漸遠；換句話說，美國的逐漸轉向，其實是大勢使然。

然而，事實上，美國從中東轉向的主因並非來自華府本身，原因係出自中東地區。今天中東政治和經濟發展已使美國干預的效果微乎其微，華府的決策者早就意識到這一點，因此也就順勢而為。鑒此，本文絕非主張華府要停止這種堪稱穩健的轉向，反而認為在不嚴重威脅美國核心利益的底線上，應該賡續這條外交路線。

回到常態

從第二次世界大戰到911恐怖攻擊事件爆發前，美國在中東地區是不折不扣的現狀滿足者，只有在特殊狀況下才動用軍事干預。美軍並未涉入中東事務，有也是微乎其微，或僅採取間接手段，諸如1948年以阿戰爭、1956年蘇伊士危機、1967年六日戰爭、1973年贖罪日戰爭，

以及1980年代的兩伊戰爭等皆然。1982至1984年間，美國在黎巴嫩遂行維和行動鍛羽而歸後，產生了運用「壓倒性兵力」(overwhelming force)準則的論述，而美國在1990年海珊(Saddam Hussein)莽撞入侵科威特後，此論述可說是完全付諸執行。

華府並不需要前傾(forward leaning)政策，原因在於美國利益和中東戰略盟邦夥伴的利益大致吻合，只需以經濟、外交的關係搭配上適度的駐軍，即足以保障美國利益。當時美國和波斯灣阿拉伯各國的共同至高目標是維繫供油與油價之穩定，擴大來說就是維護政治穩定。自1979年伊朗發生革命後，美國、以色列和波斯灣阿拉伯各國的共同目標就是制約伊朗。又如1978年以埃簽署「大衛營協議」(Camp David Accords)後，美國、埃及、以色列三造之間利益趨同，彼此關係更因為美國大量援助以埃兩國而深化。即使是911事件之後，美國、以色列和波斯灣阿拉伯各國一度也是將打擊恐怖主義列為優先政策。



伊斯蘭國勢力的擴張，也是美國和中東夥伴當前關係滑落的原因之一。

(Source: REUTERS/達志)

然而，在過去十年之間，下列諸項因素，因為與華府揭棄之政策脫鉤，已經弱化了這種同盟夥伴的關係。首先，水力裂解技術的問世，一夕間降低了美國對波斯灣油料之依賴，削弱了美國與沙烏地阿拉伯、波斯灣阿拉伯諸小國維繫發展關係的戰略價值和優先程度：美國事實上即將取代沙烏地阿拉伯，成為全世界最大原油生產國，並進一步降低其對化石燃料進口的需求。由於波斯灣地區產油國將持續握有全球油價走勢之決定權，而美國產油公司也將持續與波斯灣地區油井休戚與共，因此美國政府將享有更大的政策裁量權與彈性。

伊斯蘭聖戰勢力加劇席捲，也是美國和中東戰略夥伴當前關係滑落的原因之一。十年前，美國的壓力與沙烏地阿拉伯境內蓋達組織(al Qaeda)的大規模威懾，使得沙烏地及周邊鄰邦相信在各

國境內壓制聖戰活動有其必要性。但是今天，波斯灣阿拉伯各國壓制聖戰活動的優先性已不復在，最高目標反而是如何推翻敘利亞的阿塞德(Bashar al-Assad)政權、癱瘓在伊朗境內的阿塞德支持者，後者成為目標，是因為渠等支持敘利亞境內的遜尼派極端分子，既無視於華府的苦心勸阻，也未將沙烏地阿拉伯避免後阿塞德激進統治的顧慮納入考量。美國長期的區域盟邦愈來愈不覺得有必要和華府相唱和，華府也不

覺得有義務保護盟邦的利益，反而認為這些盟邦的眼光狹隘，和美國的利益與價值觀相去甚遠。此外，現階段甚囂塵上的伊斯蘭激進行為，也催生了泛伊斯蘭的身分認同，導致西方國家與中東關係漸趨複雜。例如，反對敘利亞阿塞德政權的許多遜尼派溫和路線者，對來自歐洲或美國的協助顯現出退避三舍的立場，因為渠等相信若接受西方援助，在伊斯蘭社群眼中，就不再是道道地地的穆斯林了。

從美國的角度觀之，由於一系列的政治失能和經濟無方，中東篤定已經不再值得美國投資了。該地區的水源不足、農業失調、勞力過剩，在目前堪稱有政府功能的國家裡，絕大多數是財政窘迫、外債充斥，還要支撐著一批效率不濟的公務體系，負擔著所屬人員的大筆燃料費用和生活補助。一旦油源收入降低，波斯灣國家寄望以財政



支應搖搖欲墜的治理機制能力就更加受限。中東諸國層出不窮的衝突，已經導致了人民顛沛流離，剝奪了青年人受教育的機會與未來希望。這些亂象可能稱不上是中東落魄潦倒的主

因，卻是政治和宗教轉趨激進的凶兆。即使911恐怖攻擊爆發事件之後，美國於中東挹注了大筆資金，彼時雖有許多理由對中東前景抱持樂觀，然孕育中東成為自由民主土壤，引導穆

斯林青年走向和平的努力，已證明功虧一簣。

最後，過去中東領導社群內可靠的親西方勢力——例如揭禁民族主義的軍方、石油企業菁英和現代技術官僚——整體影響力呈現下滑，其中少數即使仍大權在握，也逐漸在利益和政策上與美國分道揚鑣。例如，埃及軍方數十年來一向是美國和埃及關係的基礎。2013年軍方發動政變後，陸軍將領塞西(Abdel Fattah el-Sisi)出任總統，成為新一波威權體制的最高領導人，埃及軍方卻比以往掌握更大的控制權。不過這種政治安排很難說是對華府有利：如果近期埃及的變化只是前奏，則軍方鎮壓「穆斯林兄弟會」(Muslim Brotherhood)必然會導致聖戰暴力，反而與美國援助埃及的初衷背道而馳，而美國將處於不利的處境。簡言之，美國在1950與1960年代期間眼見阿拉伯地區親西方的一批現代化技術官僚，以菁英姿態崛起，乃期待渠等帶領阿拉伯社會，唯是項願景，已屬昨日黃花。



2013年埃及軍方發動政變後，塞西成為新一波威權體制的最高領導人。

(Source: REUTERS/達志)

美軍干預，強大而無力

在美國政策規劃方向上，中東的份量日益減輕，美國和中東的傳統夥伴利益逐漸下降，而美國軍事手段促成本地區顯著改變的可能性，也日趨式微。除了蓋達組織擴散外，又出現了伊斯蘭國(ISIS)，後者以征討姿態和準國家的名義掀起聖戰，一再使得美軍因應本地區立即威脅之能力失衡。美國占領下的伊拉克於2006年陷入內戰後，五角大廈改善了反叛亂準則和實踐方式，並以強化非正規戰爭與特種作戰為目的重建了兵力架構。但是，許多自由而負有課責義務的民主政府，會發現在中東地區要驅策既有勢力，又要釐清何謂野蠻行徑是有困難的，因為通常必須壓制在地團體，但偏偏卻難以達成——尤其是諸如伊斯蘭國組織之出現，代表著整個中東的一種社會變遷，其根本不認同實體政權或政治疆界。當外部勢力找不到具有群眾合法基礎的在地夥伴合作，也欠缺足夠的官僚體系銜接管道時，可說是毫無置喙能力。美國仍舊擁有資源和韌性，對抗現代的民族主義國家，能決定勝利屬誰，並獲取戰果。不過美國的經驗教訓歷歷在目，因為任何受到宗教論述激化下的跨國種族衝突是難於治理的，遑論政治操控。

以美國主導打擊伊斯蘭國軍事行動為例，沒有人會懷疑美軍的傑出表現與令人滿意的戰果。但是，繼這場衝突之後，美國勢必要面對的核心問題是，空戰的效益是什麼？因為政治決心才是鞏固戰術節節進展的保障，而美國民心向背，則是政治決心的源頭。其中關鍵包括：在重建和復原階段，必須大批前進部署民間專業人士；美國必

須深切理解到，美國獲勝後，仍須對中東社會前途負責；更困難的是，美軍需要持續部署以提供人民和基礎設施安全保障。問題是，即使符合以上條件，華府仍將棘手於如何找到可依賴、願意全力配合的地方組織、代理政府或是盟友協助。本文所列舉的疑慮，乍聽之下相當耳熟，那是因為純屬老生常談了。從2003年美軍侵入伊拉克到2011年北約空襲利比亞，近期在中東的兩次大規模軍事干預，一再證明了華府並無能力將上述條件組合到位。簡言之，美國可能在中東因為條件不足而重蹈覆轍，又再次鎩羽而歸。

若改採打擊強度較低的反恐措施來因應伊斯蘭國，起碼也要以持續的無人飛行載具與定期突擊行動，始克有功，但此一舉措必衍生重大風險。例如，美軍無人飛行載具攻勢所附帶的誤擊損害，已使巴基斯坦政府望而卻步，不願和美軍進一步合作。五年前，美軍原本相當滿意阿富汗戰場的特戰行動，認為殲滅和拘捕塔利班重要成員是其戰果，但是，歷次攻堅行動所導致的平民傷亡，卻破壞了戰略目標，導致怨聲載道的地方百姓轉而開始同情塔利班組織。

基於以上諸般不利因素，華府決策者不應該再將中東地區層出不窮的衝突，理所當然地攬於一身，這些因素正是歐巴馬團隊不願意積極介入敘利亞的合理原因。從2012到2013年初，歐巴馬政府針對敘利亞提出了一系列的介入方案，包括由美軍出面劃定禁航區和緩衝區，或以武力轉移政權(以實質而顯著的美軍和盟軍力量，協助反阿塞德勢力)，或以有限的空中打擊，報復其動用化學武器。不過目睹支持阿塞德政權的伊朗伊斯蘭共



和衛隊和黎巴嫩遜尼派真主黨的民兵和阿塞德政權的利益愈來愈密切，當時美軍若介入，意味著美國將和伊朗捲入一場赤裸裸的代理人戰爭，戰火將可能波及整個中東。若是如此，美國就再也不可能和德黑蘭政府談判，遑論限縮伊朗的核能發展計畫，美國將被迫以高於伊朗的籌碼，在軍事衝突中付出更多的承諾，承擔更重之成本。此外，美國帶頭的干預行動可能將得不到國際的支持：中共

和俄羅斯在聯合國軍事行動授權案上，勢必動用否決權；阿拉伯聯盟和北約諸國，出面背書的可能性甚低。況且來自西方的大規模軍事行動將有可能挑起敘利亞境內及他處的聖戰肅殺氛圍。

離岸平衡，嚇阻力長存

美國在中東的主要利益就是區域穩定。至少從現階段來看，美國的克制行為與國家利益在本區域內錯綜互賴的本質——

以及迫使美國戰略重心必須移向亞太的一場歷時可能甚久的美中(共)權力競逐——反映出國際關係理論裡所稱的「離岸制衡」(offshore balancing)戰略，才是美國在中東的最佳方案。美國應避免捲入海外軍事作戰，切斷有意構築準帝國的念頭，轉而聚焦於慎用其擲地有聲的影響力，產生槓桿作用，以保障美國利益。華府必須擲節使用其在中東的權力，直到區域盟邦國家出現真正的生存威

伊斯蘭國的出現使美軍因應中東地區立即威脅之能力失衡。(Source: REUTERS/達志)



脅時，而目前情況看似不具備這種威脅前提。在離岸制衡路線下，華府反而應該避免繼續在中東投射兵力，例如不應部署大規模戰鬥部隊承攬殲擊伊斯蘭國之任務。

批評自我克制論者往往強調，美國若是欠缺了強力威信，則伊朗或是其他伺機而動的國家將變本加厲，乘勢而起——自我克制是戰爭的火種。但是，我們認為反對美國的這些國家，可能是以發動侵略那一刻的眼前情勢來評估美國的決心，而不是若干年或幾個月前的情勢或經驗。只要美國把自我克制論的底線說清楚，公開聲明美國支持以色列的立場並未動搖，伊朗就不會一味地和以色列針鋒相對，或在伊拉克、敘利亞、葉門等中東其他地區動輒挑釁，以避免美國任何強力回應，反而導致第一時間內可能衝擊到伊朗的核能計畫，引起惱人的國際制裁，迫使德黑蘭政府重回談判桌。無論如何批評自我克制論，試問耀武揚威究竟是誘發還是嚇阻了潛在敵人？這個問題的答案可能永遠也無法篤定地給出，因為決策者經常誤判敵國對手的認知和性格。

美國和伊朗緊張關係趨緩，但是否表示兩國外交從此進入新階段，這仍是有待觀察的。伊朗顯然會設法動用其影響力，但是仍不清楚的是，伊朗是否真能主導中東？今日伊朗掌握了對伊拉克的影響力，是當初美國入侵伊拉克後所造成的權力真空所致，而伊朗這股影響力更來自什葉派系人口和政治優勢。只要巴格達政府有賴於美國打擊伊斯蘭國，華府應該還是能發揮足夠的槓桿作用來調控伊拉克的政治走向，繼而約束伊朗的走向。伊朗對葉門境內「胡塞組織」(Houthi)與巴林

境內什葉派反對者之支持，與其說是一種機關算計，毋寧說是乘機圖利，不管是在葉門或巴林，伊朗都不可能改變區域的權力平衡。德黑蘭當局固然涉入了以巴衝突，但仍不構成戰略挑戰：巴勒斯坦的武裝組織哈馬斯(Hamas)迄今仍未能藉由伊朗的大力支持，決定性地超越以色列戰力，遑論埃及和巴勒斯坦自治政府都反對哈馬斯的行徑。伊朗的確在黎巴嫩和敘利亞兩地佈樁達數十年之久，即使伊朗在兩地的代理人，不斷投入大量資源以捍衛阿塞德政權，仍舊無法改變敘利亞已然分裂的事實。如果伊朗有意將敘利亞製造成另一個越南，那麼避免外部勢力支持反阿塞德政權的最佳方案，應該是力圖保持現狀，同時和莫斯科當局共同分享這份杯水車薪的紅利。若按此推論，敘利亞只是伊朗惡作劇的跳板，稱不上是控管中東的平臺。簡言之，即使核能計畫如其所願，現階段伊朗的影響力，與過去相比堪稱有限——甚至可能更少。

美國和伊朗的核能協議，已經衍生出美國和以色列之間的當面齟齬，原因是以色列認定美伊核能協議條件過度寬鬆，無法遏阻伊朗發展核武。不過美國和以色列之間的這項分歧不可能產生實質影響。華府有義務維繫和以色列的特殊關係，美國與以色列軍方維持雙邊關係同樣有其戰略利益之考量，何況後者是中東迄今最精銳的一支武力。事實上，美國和伊朗的核能協議也令波斯灣阿拉伯各國惴惴不安。華府若顧及其全球經濟責任與巨大的反恐利益，必須妥為經營其與波斯灣阿拉伯各國的戰略關係，尤其是和沙烏地阿拉伯。所幸波斯灣阿拉伯各國和美國之間的文化



連結，較諸其他主要強國是既深又遠的：波斯灣阿拉伯各國菁英的下一代是赴美國大學進修，而不是中國大陸、俄羅斯或歐洲各國。

以色列或波斯灣阿拉伯各國毋須自亂陣腳：慎重其事才是王道。每當美國有意藉由一支能戰的美軍前進駐防中東，以避免伊斯蘭國勢力繼續坐大(例如滲入約旦)；以嚇阻伊朗，使其不違反核能協議；或因應伊朗任何牽動國際系統的妄動(例如，以大規模地面部隊干預伊拉克)，均需慎重其事。美國留下來的軍事影響力不容改變，做法包括美軍在阿拉伯海至少要部署一個航母戰鬥群；在中東維持現有的駐軍基地編裝和人力；美軍持續空襲伊斯蘭國；選擇性地利用時機前進部署，以制壓恐怖主義威脅活動；或以有限手段因應屠殺事件或監控環境災害。華府若決心轉趨克制，就必須避免美軍再度派遣大批遠征兵力對中東進行地面干預，反而應該鼓勵中東夥伴國，考量自身安全並承擔更多責任。

腳踏實地，步步為營

美國除了應轉變其911事件以後的軍事干預作風外，華府還需要重新調整外交事務的優先順序。2011年阿拉伯之春反抗運動——特別是埃及、利比亞、敘利亞的民主聲浪——顯示大多數的中東社會，尚非成熟到願意採取具體措施走向民主，因此美國過去在中東積極推動政治民主化的嘗試，應該要放緩步調了。美國官方也應認清，近期内要促成以色列和巴勒斯坦的持久和平仍屬緣木求魚，若不考慮不利環境，一味地以達成和平為目標，無異於製造道德危機。歷屆以色列政府能多次肆無忌憚地阻撓美國的維和行動，原因在於以色列已經料定，反正美國會不計代價地追尋和平目標。相對而言，美國在以色列和巴勒斯坦和平協議上徒勞無功，反而給予外界影響力逐漸薄弱的形象——波斯灣阿拉伯各國同時還認為，美國對以色列施壓，是見證了美國失信於盟邦的另一案例。

美國固然應該繼續支持民主化進程和以巴和平，但是就中期目標而言，不應該不切實際地

在此畫地自限，反而應該利用伊朗核能協議契機來改善美伊關係。一旦伊朗核能計畫逐漸平穩上路，華府應該試探伊朗在其他領域合作的彈性空間，目標是促成伊朗和波斯灣阿拉伯其他各國的暫訂協議(modus vivendi)——當然，累積了過去多年怨懟，目前看似不太可能。達成該目標的途徑之一，是邀集伊朗與他國政府，透過政治協議結束敘利亞的內戰。目前主要大國——美國、俄羅斯、伊朗、波斯灣阿拉伯各國——初步的共識是認為伊斯蘭國要實現突破疆界的「哈里發王朝」(caliphate)仍力有未逮，但是敘利亞無休止的內戰衝突，卻添加了伊斯蘭國動亂的籌碼，提升了極端主義意識形態的宣傳聲勢。

上列的國家也同樣地體會到，各國單一提出的解決敘利亞危機之道，可能是行不通的。首先，美國和波斯灣夥伴國所主張的，由敘利亞反對勢力出面，強力推翻敘利亞政權的做法顯得逆勢而行，操作性低，因為伊斯蘭國愈來愈能影響敘利亞的反對勢力，甚至已和後者取得合作關係。同時，歷經四

年的武裝對峙後也清楚顯示，伊朗對阿塞德政權的持續支持與俄國近期的加碼援助，充其量落得個維持現狀的僵局，仍無法經營出有利於阿塞德的局面。伊朗和俄羅斯兩國似乎已經體認到，無論支持敘利亞到何種程度，阿塞德政權已是每況愈下，不太可能在其政權獨攬下重建起統一的敘利亞。伊朗和俄羅斯基於以上認知，近期已表達出透過協商解決敘利亞危機的意向。雖然俄羅斯經常言不由衷的辯駁其與阿塞德政權並無瓜葛，但莫斯科當局近期的作為，包括支持聯合國安理會，調查阿塞德政府公然動用灌裝氯氣桶裝炸彈之濫殺行徑，並支持安理會2015年8月決議案，再次敦促敘利亞加速政治轉型。在德黑蘭方面情況亦然，伊朗政府在真主黨的支持下，一直致力於推動一紙涉及敘利亞國家一元政體和修憲的和平計畫，儘管該計畫在短期內仍以保住阿塞德政權為前提。

吾人從以上立場變化可以窺見各國利益重疊之處，但是實際的操作機制仍在未定之天。因此本文主張，伊朗核能協議是緩和中東區域危機的一個潛在外交切入點。由美國居間協商的一紙敘利亞內戰停戰協議，不僅可以反制伊斯蘭聖戰勢力，還可以舒緩並終止當今世局裡最窘迫的一場人道危機，恢復美國在中東日漸傾頹的威望。美國在敘利亞議題上，若採取有效而兼容的危機解決方案，將可改善美伊關係，同時可能有助於美國說服以色列，使後者相信美國外交新途徑是有效果的。

華府應該充分利用大國核能談判所形成的新外交支點——特別是在美國和伊朗官員之間——啟動多國對話，討論敘利亞政治轉型議題。落實該建

議的起步，就是在原先與會各國之外，再邀伊朗加入會議，以重開2014年2月未獲結論的日內瓦第二次會議。屆時，俄羅斯固然會堅持阿塞德去職不得為政治對話的前提，美國倒也不必將該項立場視為破局的因素，因為事實上俄羅斯的立場可能也是吸引伊朗參加會議的關鍵之一，反而有利於美國國務卿凱瑞(John Kerry)直接透過伊朗外長查瑞夫(Mohammad Javad Zarif)提出邀請與會。目前，波斯灣阿拉伯各國對伊朗核能協議趨於審慎背書的立場，沙烏地阿拉伯也在2015年8月初，針對敘利亞問題參與了美俄組成的三邊會談。以上立場變化顯示，波斯灣阿拉伯各國漸漸接受了以外交途徑舒緩對伊朗之戰略緊張氛圍。由於感受到伊斯蘭國的迫切威脅，卡達、沙烏地阿拉伯和土耳其可能會改變立場，不再堅持以阿塞德去職做為對話之前提。

誠然，未來轉型協議出現時，將是最困難的一刻。可能方案之一，是建立一個負責權力分配的機構，具有職權能將伊斯蘭國勢力邊緣化，也能夠排除蓋達組織在敘利亞的分支，也就是「努斯拉陣線」(Jabhat al-Nusra)之影響力，此一方案曾在安理會2015年8月決議案裡被間接提及。另一個可能方案則是某種程度的分割治理，以邦聯型態取代大馬士革中央控管。此時阿塞德政權和溫和路線的反抗勢力所達成的停火協議，可充當許多政治安排的基礎，甚至能有助於各方派系聚焦於共同敵人，一致抵抗伊斯蘭聖戰勢力。

深思熟慮的退場

美國長期以來在中東的優勢即將落幕。儘管伊



拉克戰爭衝擊了美國的信譽，也強化了美國對手之實力，但是關鍵不在伊拉克戰爭，早在美國入侵伊拉克之前，中東地區已經自成一格，不再是當年吳下阿蒙了。就表面上來看，美國既不應該，也不能夠撤退，但是，美國應該繼續撤出兵力，一方面將兵力服務於戰略優先項目，另一方面也應體認到美國在中東的影響力正在下滑。美國及其中東地區之夥伴國都不樂見伊朗擁有核武，或是伊朗的區域影響力大幅上升。況且也沒有任何一個地區國家，希望伊斯蘭國或是其他奉行原教旨路線(Salafi)的聖戰組織戰力，一夕間大躍進。不過由於能操控的槓桿漸趨單薄，美國更要聚焦於維繫區域穩定，因為與其像目前歐巴馬團隊所為——推動成功率不高的政治自由化，同時致力於解決以巴衝突；或是如過去小布希政府做法——以武力促成區域轉型，導致令人遺憾的後果，本文認為維持穩定才是明智之舉。

美國尤其必須承認一項事實，那就是降低美國軍事角色意味著美國的盟邦擴充了其軍

事決策的獨立空間。相對而言，美國的盟邦在發動軍事冒進前，須看清楚華府願意出面支持其軍事行動到何種程度。以近期沙烏地阿拉伯空襲葉門境內「胡塞組織」為例，華府及其區域夥伴需要更佳的雙邊、多邊溝通管道和計畫。華府有必要更加明確，對於何種狀況可能促使華府採取軍事干預及其該使用的武力程度等議題；更有必要針對整套的因應方案，規劃出較為詳盡的聯合作戰計畫。

鑒於以色列的戰略優先選項是箝制伊朗，而非改善關係，華府必須嚴厲監控伊朗核能協議之進展，始能說服以色列該項外交途徑之效益。目前隨著伊斯蘭國威脅竄升，波斯灣阿拉伯各國與土耳其對美國處理伊朗的途徑漸趨肯定，對美國遏阻聖戰運動蔓延優先於敘利亞政權轉移之立場，也表現的逐漸釋懷。

對華府而言，自中東地區成功且具建設性的達成退場，必須盡全力避免直接干預區域盟邦和夥伴國的政策優先項目——同時要求中東地區友邦對美國

採取同一立場。為貫徹此項立場，美國必須聚焦於外交作為，清楚說明美國所捍衛的核心利益。尤其是美國應該強調伊朗核能協議不是威脅，而是美國在中東地區外交交往的長期保證。華府目前的方向不應該是回到過去，而是落實區域均衡的理念，經營出健全的美國與中東外交關係，關鍵則是減輕美國治理的角色。相對於美國長期的自我克制經驗，過去14年以軍事為中心的干預作風是一種扭曲；美國絕對不能自此僵化，陷入一種所謂的新長期規範。

作者簡介

Steven Simon係達特茅斯學院(Dartmouth College)客座講師，在2011至2012年時曾任美國白宮中東暨北非地區事務高階主管。

Jonathan Stevenson係美海軍戰爭學院戰略研究教授，在2011至2013年時曾任美國安會中東暨北非地區政軍事務主管。

Copyright © 2015, *Foreign Affairs*. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.