

政权移交后的美伊关系探析

韩志斌 李铁

摘要: 6月28日,美英联军当局提前向伊临时政府移交权力,标志着伊拉克历时14个月的被占领状态在法律意义上正式结束,为实现“伊人治伊”目标迈出了重要一步。但临时政府将会遇到重重阻力和挑战,交权后,美对伊的控制地位不变,因此,未来的伊政治格局仍是美为幕后导演,登台主演的是伊临时政府。

关键词: 美国;伊拉克;政权移交

Abstract: On 28th of June, the allied forces of US and Britain transferred the regime to Iraqi interim government ahead of time, it marked official legal end of Iraqi occupation for 14 months, it made an important step to realize the aim that Iraqi people rule Iraq. But Iraqi interim government will face all kinds of obstructions and challenge because the control position of America to Iraq has not changed. Iraqi political pattern is still that America pulls strings behind the scenes, Iraqi interim government acts the leading role.

Key words: America; Iraq; regime transfer

6月28日,驻伊联军当局在巴格达秘密举行小型仪式,提前移交了权力。美驻伊最高文职行政长官布雷默向亚瓦尔总统和阿拉维总理为代表的伊临时政府递交了象征伊拉克主权的法律文书,宣告历时14个月的被占领状态在法律意义上正式终结,也标志着伊拉克政治重建走上正轨。

一、政权移交提前的原因

美、英联军当局曾说:“联军一定会按时归还伊拉克主权,决不会拖延,也不会提前。”原定于6月30日的移交主权活动为什么会突然提前呢?

1. 直接原因。临时政府的决策层向美驻伊最高文职行政长官布雷默和驻伊美军提出提前归还主权的请求。伊临时政府总理阿拉维在主权归还仪式结束后举行的记者招待会上说,是他多次请求联军当局提前归还主权的,布雷默和驻伊美军指挥官“不能不重视”。巴格达也盛传美英会提前还权。在30日前一个星期,驻伊联军和伊拉克军警就在全各地和巴格达加强警戒,提前交权的迹象在28日尤为明显:正在土耳其伊斯坦布尔参加北约峰会的伊外长泽巴里有意无意地告诉记者说:“我们已经做好6月30日前完全担起伊拉克主权的准备。而且提前归还主权标志着我们已经准备就绪。”^[1]

2. 深层动机。美为了防止恐怖主义激进分子在6月30日破坏政权移交活动。伊境内反美武装暗杀官员、恐怖爆炸和绑架人质事件不仅使普通伊拉克人失去安全感,也让美英联军寝食难安。阿拉伯谚语说:“我的兄弟和我共同反对我的堂兄,我的堂兄和我共同对付陌生人。”^[2]美国占领伊拉克给穆斯林世

界带来前所未有的冲击,许多学者认为阿拉伯世界的逊尼派和什叶派正在撇开历史分歧,准备同心协力反对它们共同的敌人——西方。据国际战略研究所的数字,“基地”组织在60多个国家活动,拥有可供调度的“潜在恐怖分子”多达1.8万名。一位专家说:“损害已经造成。不论华盛顿现在采取何种从伊拉克脱身的退出战略,美国现政府已被普遍视为仇视伊斯兰,而且决心通过凌辱他们的宗教文化敏感问题而羞辱穆斯林,加上布什支持沙龙的西岸战略,因而就形成了一触即发的爆炸性混和物。”^[3]美伊方面对权力移交仪式的具体时间、地点和日程等一直秘而不宣,后又决定提前秘密举行权力移交仪式,显然是为了避免伊的安全局势进一步恶化。

3. 客观要求。恶化的伊局势使美英急于抛掉手中这块“烫手山芋”。首先,近一段时间,除伊境内接二连三地发生大爆炸外,外国在伊的公民也连遭绑架。布雷默发出警告说,这一趋势将不会终止,“因为恐怖主义分子看到重建的趋势正向我们的方向运行,与他们的愿望背道而驰,因此恐怖袭击将日益增多”^[4]。遭绑架且面临斩首威胁的人质造成的影响,直指美国总统布什和北约参战国,给布什政府蒙上浓浓的阴影。

其次,美对伊政策逐渐陷入死胡同。伊斯兰极端分子的抵抗加剧,民主体系的建立渐成乌托邦,美公众对战争结束之渺茫的不满在增加,靠一己的力量美已无法贯彻其中东战略。《华盛顿邮报》说:“布什已从单边主义道路上后退,又回到联合国,并请求北约的援助。美正通过外交手段来解决问题,

新保守主义正在被新现实主义所取代。”^[5]

再者,就国际社会影响说,美“虐囚丑闻”削弱了它的全球道德地位。德国外交学会欧美关系问题专家伯恩哈德·迈说:“这可能帮助在欧洲出现同‘越战一代’一样的‘伊战一代’。如果整代人都变得从伊战角度去看待美国,那么我们今后几年将陷入麻烦。”^[6]虐囚丑闻使国际社会对向伊开战的那些人感到恼火。法国作家帕斯卡尔·布吕克内在《费加罗报》上发表文章说:“美国在挥霍它本已削弱了的道德声誉。不管它做什么,都已输掉了形象战,它的现任领导人已取得了这样的‘功绩’——使全世界,包括它的朋友、盟友和邻国,都痛恨美国。”皮尤基金会3月公布的一次民意调查结果显示,布什总统的公众支持率在英为39%,法国为15%,德国为14%。

在这种情况下,美英顺水推舟,尽早把权移交给伊,这说明美对伊的占领既艰难又无奈。

二、临时政府面临的挑战

交权至少在形式上意味着美对伊的军事占领结束,是向伊人和国际社会普遍希望的“伊人治伊”目标迈出的重要一步。但一个不可回避的事实是伊临时政府将遇到重重阻力和挑战。

1. 在伊实行“美式”三权分立式联邦制政府缺乏生存的“民主沃土”。中东被西方称为“民主的沙漠”,普遍流行的观点认为,阿拉伯或伊斯兰教的传统政治观与西方的民主原则相去甚远,阿拉伯谚语生动地说明了这一特点:“宁可忍受一年的暴君,也不可一夜没有君王。”沙特国王法赫德曾表示,民主对伊斯兰来说是舶来品,伊斯兰有自己独特的政治参与和治理传统,不需要借助西方的民主理念。^[7]伊拉克历史上也没有西方民主制度的先例和遗风。因此,美在传统观念浓厚的伊拉克推行西方经济模式和社会理念,效果很难预料。

2. 伊临时政府必须处理国内安全与稳定问题。国际社会一直希望在美交权后,伊的安全形势能逐步改善。但从目前伊境内出现的袭击浪潮看,交权后伊安全状况仍有继续恶化的可能。目前,伊局势混乱是由多种力量相互对抗造成的,其中主要包括美英联军,萨达姆的残余军事力量,以萨德尔为代表的什叶派武装和渗入伊境内的外来极端宗教力量四股。伊主权移交仪式过后仅2个小时,伊情报部长就警告说:“根据可靠情报,抵抗力量即将在全国范围内发动大规模大范围的恐怖袭击。”接着,有关“伊拉克全国暴动”的传闻不绝于耳。美副国

防部长沃尔夫威茨曾在国会警告说,尽管主权移交给伊是“一大进步”,但“我们预计伊境内的暴力不会减少,而是更多”。

3. 临时政府内部矛盾重重。目前,在伊除逊尼派、什叶派、库尔德人和复兴党残余势力外,还有一些政治组织包括伊斯兰原教旨组织、复兴主义、自由主义、民主主义和君主立宪等势力。交权后,占领期间被掩盖的各派间的矛盾可能凸显,如临时政府无法实现全国和解,伊安全形势会进一步恶化。最重要的是临时政府中尚未形成一个强有力的能使大家都信服的领导核心,无法保证临时政府的默契合作。2003年12月3日的英国《卫报》刊登西蒙·蒂斯德尔的文章《第三阶段——内战》,认为交权引发的权力之争将有可能使伊陷入内战。^[8]

4. 临时政府仅是一个看守政权,无权制订长期政策,在民众中的支持率很低。巴格达大学市场调研与保护消费者中心6月27日公布的一项民意测试显示,伊民众对临时政府的表示满意的,不足50%。临时宪法规定,伊临时政府只在对外事务方面代表国家,除外交、债务、国际贷款与援助之外,它不得签署任何其他国际协议。

三、美与伊临时政府的关系

交权应是全面完整地政权移交,未来美和伊拉克过渡政府只保持一种象征性、表面平等的主权实体关系。这主要体现在三个方面:

首先,伊现政府是享有主权的临时政府,从美占领当局手中接管政权,同时宣布解散临管会和联军临时当局。联军当局把此前尚未交权的国防部、司法部、内政部、财政部、电力部、通讯部、高教部、住房和建设部、人权部、劳动和社会事务部以及贸易部11个部的控制权交给伊临时政府。

其次,这次主权移交包括所有权力。安理会6月8日一致通过的有关伊权力移交的第1546号决议指出,“伊拉克人民有权自由决定他们的政治未来”。联军当局交权后,负责管理石油收入的伊发展基金将由伊临时政府支配,伊临时政府将在协调国际援助方面发挥主要作用,对财政状况进行监督的国际咨询委员会也将增加一名伊监督员,这样伊拉克就有了资金支配权,

第三,伊临时政府获得了在任何时候要求联军撤出的权力。安理会将根据明年前起草的新宪法,于2005年12月31日前举行大选之后,终止美英联军的管辖权,或“如伊拉克享有主权的政府提出要

求”,安理会将终止这种管辖权。这就是说,伊临时政府有权在任何时候命令美领导的多国部队离开伊,让包括武装部队在内的伊安全部队在临时政府管辖下承担起维护伊安全与稳定的全部职责。美国总统布什和英首相布莱尔也曾在公开场合说,一旦有人提出要求,他们的军队就离开伊拉克。^[9]

但就美和过渡政府的实质关系而言,美对伊的控制地位并未改变。

1. 在6月8日安理会通过的1546号决议中首次对伊临时政府的行为提出限制,禁止其在掌权的7个月内采取“影响伊命运的任何行动”。尽管这份决议草案虽然解决了伊和安理会担忧的一些问题,但没有阐明临时政府与多国部队间的关系。伊外长兹巴里说,明确他们之间的关系是至关重要的。

2. 联军临时管理局的解散并不意味着美国已放弃对伊战后权力的分享,美军由占领军的地位变成了军事存在。1546号新决议没有明确外国军队何时结束对伊的占领,而根据“伊政治进程的完成程度”来决定联军的撤出时间。这有很大的模糊性,美军在伊可以采取“一切必要措施”,在处理敏感问题时只要与伊临时政府“协调”即可。美军在伊地位将由美伊双方签署协议来决定等规定也给了美很大的权力空间,为主权移交的全面性留下缺口。

3. 临时政府亲美,伊成为美在中东的“支柱国家”。权力移交后,10多万美军仍留在伊,美在伊有一个规模庞大的使馆,在临时政府各部门还安插有150多名美国顾问。埃及开罗大学政经学院政治系主任哈桑·纳菲阿指出,应该说,权力移交之日是具有里程碑意义的一天,毕竟这一天的到来给伊人恢复对军队和财政的控制权带来希望。然而,这个日期所代表的象征意义更大于实际意义。巴格达国际战略研究中心美国问题专家达里对记者说,谁都知道,权力移交之后唯一的变化是:“美军从台前转到幕后,从一手遮天转为暗中操纵”^[10]。

四、美对伊临时政府的控制

伊临时政府总理阿拉维27日表示,伊民主政体将反映它“独一无二”的文化内涵,不会照搬美英的政治制度。但这种说法只是一厢情愿,交权后,美仍在各个方面牢牢控制着伊拉克。

1. 美仍然控制着伊拉克的国防。伊现在的国防军是数万名没有受过多少训练的平民。在美对伊军重建的蓝图中,伊国防军将是一支没有战斗力的军队。因此,在相当长时间内,伊的国防将不得不靠

驻扎在其境内的14万外国军队。实际上,美已悄然实现了在伊境内永久驻军。

2. 五年内,伊临时政府没有官员任免权。独立的官员任免是主权国家的基本权力,然而,伊在未来五年内可能无法施行这一权力。布雷默为伊制定了“选举法”,由7人组成的委员会可以吊销任何政党和个人参与选举的权利。

3. 干预伊立法权。在占领期间,美已为伊制定了100多项法律,未来的宪法也将受到美的直接干预。从破产到交通,从禁止雇用童工到打击盗版电影,伊拉克人生活中的一切几乎都受到这些法规的影响。要推翻上述法令,需临时政府中的多数部长、国家总统和两位副总统的支持。一名美官员因此颇为自信地表示,今后相当长时间内,布雷默制定的规章制度将不会受到多少威胁。从另一角度看,伊临时政府的确离不开美制定的这些法令,因为它在任期内除国家预算法案外,无权颁布其他法令。因此,伦敦经济学院伊拉克问题专家叶海亚·赛义德说,这些法令将在明年1月前主导伊社会生活。^[11]

4. 美将通过驻伊大使馆直接干涉伊外交。美在巴格达市中心萨达姆宫殿内设置的3000人使馆,面积大,部门全,是伊拉克的“国中之国”。伊一家周刊主编在社论中说:“过去一年中,每每涉及伊人问题的法令,都要由布雷默来签署;而交权后,所有的决定将由临时政府做出,但一切的一切都还要经美驻伊使馆点头。”美驻伊大使内格罗蓬特将成为世界最重要的美国外交官,权力远超过布雷默,他对伊的内政、外交都有处理权。

5. 在伊临时政府各部门安插美“内线”。布雷默在伊各部门留下的美国特派员,任期长达数年,他命令由亲美总理阿拉维挑选的伊国家安全事务顾问、国家情报局长和各部的总监察员,也都任职五年,这样,即便是这位临时总理在今后的大选中失利,美也仍能左右伊安全事务和掌握各部动向。布雷默组建了负责规范伊广播、通信和证券市场的特别委员会,派去的都是他满意的人员,他还专门任命了一位公共事务专员,有权起诉任何犯法的伊临时政府部门官员。

6. 严格限制异己分子。布雷默要求前萨达姆政权的军人在18个月内不得担任公职;贩卖武器的人将被判处至少30年徒刑;凡参加过抵抗美军的武装人员不得加入新军或参加竞选。布雷默规定各政党党派推举的候选人必须包括三分之一(下接第33页)

体,很实在,尼迈里听得很认真,称赞他是专家部长。

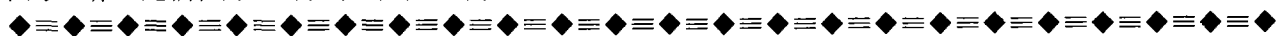
25 日上午 9 时,苏丹政府在首都举行盛大庆典活动,除尼迈里讲话外,还有阅兵式,空军飞行表演,各行业成就展,群众游行等场面。观礼台上仅搭了一个简单的棚子,方部长被请上观礼台。当时,天很热,气温在摄氏 45 度以上,活动持续时间长。不一会,他身上的中山装就被汗水浸透了。待群众游行队伍到观礼台前时,尼迈里主动走下台去,同群众一起载歌载舞。坐在台上的许多国家代表团长趁机离开会场,回旅馆休息。大家劝方部长也离去。他说。这样不好!还是等尼迈里总统离开后,他才走。就这样,他坚持到最后。对此,尼迈里很敬重他。庆典结束后,尼迈里一定要他走在前边。

26 日上午 10 时,友谊厅落成典礼。近千名苏丹朝野人士和群众聚集在厅外。尼迈里总统和方部长共同剪彩,并一起步入大厅,分别发表讲话。尼迈里说,友谊厅是苏丹中国友谊的象征,是喀土穆一颗璀璨的明珠。它宏伟壮观,造型优美,既有东方的神韵,又有阿拉伯风格,充分体现了具有 5000 年文明史的伟大勤劳的中国人民的创造、智慧和天才。方部长强调,友谊厅的建成标志着由伟大领袖毛主席和尼迈里总统共同培育的中国、苏丹友谊之树已开花结果。同时,感谢尼迈里总统、苏丹政府和人民对该项目的关怀和支持……典礼仪式后,方部长陪尼迈里参观了几个大厅和他的办公室。当尼迈里进入其办公室时,高兴地说,这里光线充足,宽敞豁亮,令人精神振奋,比他的共和国宫办公室好。当晚,我东方歌舞团在大厅演出。尼迈里夫妇及苏丹政要们出席观看,气氛十分热烈。27 日,尼迈里为纺织厂剪彩时,对方部长说,苏丹需要人才。政府正采取措施,力争留住人才,但很困难,比如,许多纺织厂女工,一旦学会技术,便辞职,去海湾国家工作,她们在那里可以拿到高于苏丹 3 至 4 倍

的工资。鉴此,希望部长阁下提出建议,不仅使苏丹人尽快掌握技术,而且又能留住她们。方部长表示可以考虑。此外,方部长说,苏丹盛产棉花,可以织出多种高级布料,这要比单纯出口棉花盈利多。今后,纺织厂还可增加印染车间,生产多种花布,一可满足市场需要,二可出口。尼迈里点头,表示同意。

28 日,方部长陪尼迈里总统去迈达尼市为公路、大桥剪彩。剪彩后,尼迈里亲驾方部长乘坐的汽车,跑了一段路,并兴致勃勃地说,由喀土穆至苏丹港的公路长达 1500 公里,由中国公司承建的迈达尼至卡道里夫的 220 公里是其中的一段,其他地段正由国际上的几家公司承建,不日相继竣工。他相信,中国援建的这一段路是修得最好的。方部长说,我们对处理苏丹膨胀土开始经验不足,施工不尽人意,做了不少补救工作。后来总结了经验,掌握了技术,增长了知识,中段和后段修得不错。尼迈里笑着说,苏丹的膨胀土问题很典型,处理不当,要出大问题。中国公司善于总结经验,吸取教训,能达到如此水平,很不容易。他对中方的负责态度和求知精神很满意。此外,尼迈里总统在为大桥剪彩后,坚持慢跑过去。大家都随他跑过去。他边跑边对方讲,青、白尼罗河作为两股水系由南向北到首都后汇成尼罗河,然后北上,流向埃及,流入地中海。青尼罗河的河道狭窄,水流急,涨落起伏,暴躁无常;白尼罗河的河床较宽,相对温和。因此在青尼罗河上架桥,技术复杂,决非易事。方兴奋地说,中国公司用了在中国建长江大桥的先进技术,克服了水流急,涨落起伏大等困难,终于建成了青尼罗河上的第一座大桥。尼迈里说,这是你们的骄傲,也是我们的骄傲。

光阴荏苒,转瞬已近 30 年。但这段往事一直留在两国人民的心中。



(上接第 24 页)一的妇女代表。

因此,未来的伊政治格局是美为幕后导演,前台主演的是伊临时政府,唱主角的是美国,配角是海归派、逊尼派、什叶派和库尔德人。

注 释:

[1]徐冰川:《被逼无奈提前交权》,《天津日报》2004 年 6 月 29 日。

[2]Ed Blanche, Brothers in Arms? The Middle East, December 2003 Issue No340, p7.

[3]英国《简氏情报文摘》周刊 5 月 28 日。

[4]Pat Lancaster, Comment, The Middle East, December 2003 Issue No340, p10.

[5]Washington post, June 28, 2004.

[6]《基督教科学箴言报》5 月 14 日文章。

[7]John L. Esposito, John O. Voll, Islam and Democracy, Oxford University Press, 1996, p.193. 转引自从日云著:《当代世界的民主化浪潮》,天津人民出版社 1999 年版,第 301 页。

[8]Gile Trendle, Iraq: A hotbed of ethnic tension, The Middle East, December 2003 Issue No340, p12.

[9]美联社联合国 6 月 4 日电。

[10]《人民时评:交权,美从台前转到了幕后》,《人民网》2004 年 06 月 29 日。

[11]《鲁中晨报》2004 年 06 月 29 日。