

卡特政府外交与巴列维国王的倒台*

胡莹

(广东商学院 政治与教育学院, 广州 510320)

摘要: 1978年初伊斯兰革命兴起,美国的反应滞后,直至11月初才确定了应对危机的政策。由于政府内部存在巨大分歧,美国无法确立明确一致的危机处理政策。而得不到明确指示的巴列维国王只能坐以待毙。美国在处理伊朗问题时的失误包括:对伊斯兰革命反应滞后,造成了战略被动;政府内部分歧重重,决策混乱;对伊斯兰革命缺乏正确的认识。

关键词: 伊斯兰革命;卡特政府;外交;巴列维王朝;伊朗

中图分类号: D737.3

文献标识码: A

文章编号: 1671-0924(2009)10-0114-05

20世纪70年代末,伊朗巴列维王朝在伊斯兰革命洪流中的突然坍塌是该世纪的重大事件。对于巴列维王朝覆灭的根源,国内已有不少学者著文分析。但这些分析大多着重于从伊朗国内的社会政治经济状况进行分析,鲜有涉及外部因素。本文以卡特政府处理对伊朗危机的政策为视角,分析巴列维王朝覆灭的外部根源。

1 卡特政府对伊朗危机的处理

自1978年初伊朗爆发危机,到1979年2月中旬霍梅尼领导的伊斯兰革命力量完全接管军队和政权,在这一年多的时期内,美国对伊朗危机的处理可分为以下几个阶段:

1.1 危机之初的反应。1977年10月底,被巴列维国王驱逐的什叶派领袖霍梅尼的儿子神秘死亡,人们普遍怀疑这是秘密警察萨瓦克派遣的特工所害,由此引发了国内的抗议活动。1978年1月9日在伊朗的宗教中心库姆警察向示威者开枪,造成约70人死亡、400人受伤的“库姆惨案”。“库姆惨案”激起人民对王权暴行的愤慨,霍梅尼

号召举行更多的示威游行。根据伊斯兰传统,人死后第40天要举行悼念活动。1978年2月18日,“库姆惨案”发生后的第40天,12个城市爆发了反国王的示威。在大不里士,示威者被军队打死100多人,同时有600多人受伤。40天后,又有大批城市发生骚乱,这种每隔40天的悼念活动一次又一次动员了群众,参加者越来越多,宗教情绪越来越强烈,巴列维国王已经坐在火山口上。

伊朗出现的危机完全出乎卡特政府预料。在“库姆惨案”发生的十天之前,卡特总统在德黑兰演说时把巴列维国王统治下的伊朗称作是多事地区的“稳定之岛”^{[1]723}。卡特对伊朗的政策基本延续了前任共和党政府的做法,即把伊朗作为美国在中东地区的战略支柱,扶持伊朗成为区域强国。在卡特执政的第一年,美伊关系发展顺利。只是在出售武器问题上,一些政府官员及国会议员提出巴列维国王在国内的人权记录不佳,不能向其出售武器。但卡特从美伊战略关系大局出发,仍坚持了尼克松政府以来向伊朗出售先进武器的政策。

在“大不里士惨案”发生后,美国驻大不里士

* 收稿日期:2009-05-25

作者简介:胡莹(1965—),女,江西靖安人,博士,副教授,主要从事国际关系历史与理论研究。

领事馆向国内报告了有关情况,但没有引起足够的重视。到1978年夏末,美国驻德黑兰大使馆向华盛顿报告了伊朗发生的严重暴力冲突,这引起了国家安全事务顾问兹比格纽·布热津斯基的关注。由于国务卿万斯此时忙于美苏战略武器谈判和阿以中东会谈,布热津斯基成为华盛顿处理伊朗问题的日常指挥官,他开始要求情报机关提供更多的情报分析^[2]。9月初,伊朗激进的反动派号召总罢工,7日晚,在德黑兰出现了严重的暴力冲突,又有多名示威群众被军队打死,几百人受伤。这个被称为“黑色星期五”的事件终于引起了卡特政府的关注,在万斯和布热津斯基的建议之下,正在戴维营的卡特总统给国王打了一个电话,表示了对国王的支持。卡特重申了美国与伊朗之间的亲密友谊和伊朗与西方联盟的重要性。他希望伊朗的暴力事件不久可以结束,伊朗的政治自由化运动得以继续^{[1] 725}。

为了应对日益严重的危机,10月24日国务院提出了关于处理危机的第一份备忘录。这份文件总结回顾了最近在伊朗发生的事件,认为巴列维国王的统治岌岌可危。备忘录提出军队并不能解决伊朗面临的问题,只能激发更强烈的反抗。美国应该坚定地反对由军队接管伊朗。最后它建议国王迅速进行政治改革,给予反对派更多的自由,而美国也应该逐步开始与包括霍梅尼在内的反对派接触^{[3] 59}。国务院将这份报告交给了布热津斯基,由于布热津斯基的看法与国务院的报告完全不同,他将这个报告搁置一边。

9月7日,巴列维国王宣布在部分地区实行军事管制法,同时他又下令释放了一些被关押的政治犯。但这种胡萝卜加大棒的政策并没有起到什么效果^[4]。伊朗的局势越来越动荡,国王希望从美国寻求援助。10月24日和31日巴列维国王两次召见美国大使沙利文和英国大使帕森斯。沙利文感觉到问题的严重性,11月1日给华盛顿发出电报,要求给予指示。这是沙利文第一次向华盛顿发出政策指示请求,而他的这封电报导致布热津斯基召开了一次专门讨论伊朗危机的特别协调委员会会议。

1.2 “毫无保留地支持国王”。11月2日,布热津斯基在白宫的情报室召开了国家安全委员会的特别协调委员会会议,讨论给予沙利文的指示。这是伊朗爆发社会动乱以来第一次讨论伊朗危机的

高层会议。会议在用何种方式处理危机问题上出现了根本分歧,布热津斯基主张用武力镇压反对派,建立军政府以恢复秩序;助理国务卿克里斯托弗、中央情报局局长特纳等人主张与反对派妥协,通过建立联合政府平息社会不满。在无法取得共识的情况下,会议将这两种意见综合在同一个决议中。决议强调了必须通过果断的行动恢复国王的权威,美国不坚持要求国王成立联合政府。这反应了布热津斯基的强硬主张。但同时决议表示美国也不坚持要求成立军政府,并希望国王在权威得到恢复后继续推进政治的自由化。这又体现了克里斯托弗的自由理念^{[5] 417}。只有在全力支持巴列维国王这点上大家没有异议。因此全力支持国王渡过危机成为接下来的一个多月里美国政府处理伊朗危机的基本方针。

但对于巴列维国王来说,美国表示的此种全力支持态度并不能让他感到满意。他召见沙利文就是因为成立联合政府或军政府之间犹豫不决,美国却偏偏没有在这个他最迫切想知道的问题上表明立场。而且让事情变得更糟的是,11月2日会议妥协调和的结果是使政策存在明显歧义,执行者可以根据自己的理解进行阐释。

11月3日,布热津斯基在请求总统授权后,跟国王通了电话,向他介绍了前日会议确立的三原则。他说国王现在面临的问题是“既要采取某些总的来说是有吸引力的姿态,又要采取一些具体行动来显示有效的权威。”为了增强国王用武力解决危机的信心,布热津斯基强调“形势十分危急,单纯让步很可能造成更富有爆炸性的局面。”^{[5] 418}国王把布热津斯基的这个表示作为对其军事行动的支持。第二天,他在与沙利文会面时,希望从沙利文那里再次确认这种支持。但沙利文回答说他没有得到任何建议国王采取哪种行动的指示^[6]。在同一天召开的记者招待会上,万斯表示“我们完全支持国王恢复秩序的努力和继续自由化的进程”^{[1] 726}。这说明美国认为进一步的政治自由化与恢复秩序同样重要,而且希望国王在没有造成大范围流血的情况下恢复秩序^{[7] 329}。美国政策的歧义使国王左右为难,结果他只好继续执行原先的胡萝卜加大棒的政策。11月6日,巴列维国王宣布成立军政府,由爱资哈里将军任首相,但这个军政府却有一半的成员是文官。它在宣布实行军事管制的同时,又许诺进行民主改革,并将贪污腐

化的前首相胡韦达和萨瓦克领导人尼马托拉哈逮捕入狱。军政府成立后,反对派的力量稍有收敛,街头暴力事件逐渐减少。当反对派发现军政府的政策仍是胡萝卜加大棒后,到11月底,罢工和游行又开始多起来。

穆罕默德·礼萨·巴列维生性懦弱,他虽然贪恋专制权力,却又怯于在危机时亲自动用铁腕。1953年当他的王权受到摩萨台领导的民族民主势力威胁时,他依靠美英情报机关策划的政变而保住了孔雀宝座。在这次危机中,他在武力镇压和民主和解之间犹豫不决,本希冀美国给予明确的指示和支持。但美国在危机爆发以来,除表示对国王的绝对支持之外并没有明确国王应走哪条路。华盛顿决策层的分歧造成的模棱两可使他无法下定决心,始终徘徊于妥协和镇压之间,执行着自相矛盾的政策。在一场严重的社会危机中,领导人的犹豫不决和自相矛盾无异于是政治上的自杀。结果,反对派越来越激进,国王越来越众叛亲离。到12月中下旬,美国政府的强硬派和自由派的分歧还在继续,但他们都对国王越来越失望,11月初确立的“毫无保留地支持国王”原则受到越来越多的人质疑。

1.3 舍车政策。最早对“毫无保留地支持国王”原则提出公开挑战的是沙利文大使。11月9日沙利文向华盛顿发出一封名为“想人所不敢想之事”的电报。在电报中,沙利文对国王被迫去位后的情况做了预测。他认为如果让国王和大部分高级军官出国,伊朗的宗教领导人将和亲西方的军队中的少壮派达成谅解。霍梅尼回国后可能将扮演一种类似“甘地”的角色,产生一个温和的亲西方的政府^{[3] 82}。此时国务院和国家安全委员会中的主流思想是全力支持国王,沙利文的报告被束之高阁。

11月底,在财政部长布卢门撒尔的建议下,卡特总统任命乔治·鲍尔对伊朗情况进行独立研究并提出政策建议。12月11日,鲍尔完成了一份名为“伊朗危机的问题和含义”的备忘录。鲍尔提出伊朗的君主制在最近几周的事件中不可挽回地被破坏了。他认为军事镇压注定要失败并有将伊朗变成另一个黎巴嫩的危险。鲍尔建议国王将全部权力转移给一个代表人民的“知名人士会议”政府^{[8] 253}。12日,特别协调委员会召开会议,大家对鲍尔的建议展开了激烈的争论。在布热津斯基激

烈反对下,卡特否决了鲍尔的报告。卡特向鲍尔表示,他喜欢这个建议,但不能采纳它,因为他不会去告诉另一国的元首该做些什么。

巴列维国王很快知道了美国决策高层的有关讨论,生性多疑的他于12月底向沙利文试探,问美国是否认为他应该离开伊朗。沙利文说他没有得到有关这个问题的指示,但他又说肯定国王将在美国受到欢迎^{[3] 127}。在与沙利文谈话后国王宣布决定建立由民族阵线领导人沙普尔·巴赫蒂亚尔组织新政府。1979年1月2日,巴赫蒂亚尔接受了国王的建议,但前提条件是国王必须离开伊朗。沙利文将这个信息传回了国内。

沙利文11月9日的电报向卡特政府的外交决策者们提出了一个重大的问题:是否应该放弃对国王的支持。1979年1月3日卡特召开了国家安全委员会会议。主张政治解决的一派认为国王在伊朗不利于建立和解政府,万斯和特纳表示为了“增加巴赫蒂亚尔获得成功的机会”,国王必须离开。而主张武力解决的一派对国王在危机中的软弱表现失望,布热津斯基认为国王“已经成为采取任何果断行动的障碍”^{[5] 434}。这样与会者在同意国王离开伊朗的问题上达成了一致。毕竟遭其人民唾弃的国王已无法保护美国在中东地区的利益,美国希望通过丢车政策谋求建立一个温和政府,以继续保持对伊朗的影响。而对国王来说,他之所以同意出走,在潜意识中可能对美国仍抱有不切实际的幻想,相信美国会使1953年政变重演,在恢复秩序后将权力再转交给他或者王储礼萨·巴列维。

1月4日美国政府特遣代表休伊塞将军抵达德黑兰,他的任务是保持军队的团结,支持巴赫蒂亚尔政府。如果巴赫蒂亚尔政府倒台,休伊塞应鼓励伊朗高级将领发动政变,接管政权。由于伊朗的动乱愈演愈烈,布热津斯基认为是执行武力解决方案的时候了。1月18日,布热津斯基给总统写了一份长备忘录,敦促实施武力解决方案。但对于布热津斯基的主张除了国防部副部长邓肯和能源部长施莱辛格支持外,其他人均表示反对。布热津斯基深感自己“孤掌难鸣”^{[5] 435}。

就在布热津斯基为执行武力解决方案头疼不已之时,沙利文在如何对待霍梅尼的问题上与白宫产生摩擦。自从11月9日的电报从以来,沙利文一直坚持主张与霍梅尼进行接触。由于担心这

种联系可能损害国王的地位,卡特一直没有同意。1月中旬卡特终于同意在巴黎与霍梅尼进行间接谈判。沙利文对这种安排非常不满,发出电文提出公开的批评。沙利文的行动进一步加剧了政府的混乱。卡特质疑沙利文是否在忠实地执行华盛顿的指示,甚至打算解除沙利文的职务。在万斯的劝说下卡特取消了这一念头,不过他对驻伊使馆的工作能力产生了怀疑。

由于卡特对沙利文失去了信心,白宫越来越依赖于休伊塞。休伊塞是美国驻欧洲部队的副司令,20世纪60年代末到过伊朗,与伊朗军队的将领有密切的关系。但休伊塞并不了解伊朗,更不熟悉伊朗的政治状况,他自己承认直到1978年4月之前他从没听过霍梅尼的名字^{[8] 254}。休伊塞到伊朗后对军队状况非常乐观。在访问了一些军事基地后他认为国王的离开没有损害军队的团结和忠诚。沙利文却不这样看。沙利文认为伊朗军队正在迅速瓦解,失去了影响伊朗政局的能力^{[3] 145}。相比刚刚到达德黑兰的休伊塞,在德黑兰任职两年的沙利文的报告更能反映伊朗严酷的现实。甚至伊朗的反对派都知道,休伊塞仅与伊朗高层将领接触,对伊朗“知之甚少”^{[8] 256}。不过白宫却宁愿相信休伊塞,一厢情愿地将最后的希望维系在伊朗军方身上。2月1日,霍梅尼回到伊朗并建立了以巴尔甘扎为首的政府,两个政府并存的时间只维持了十天,2月11日巴赫蒂亚尔逃往国外,被卡特政府寄以厚望的伊朗军方未做抵抗即被解散,4月1日“伊斯兰共和国”宣布成立,巴列维王朝被彻底推翻。

2 卡特政府处理伊朗危机存在的问题

在一年多的时间内美国就丢失了在海湾地区的一个重要盟友和战略支柱,这是卡特政府外交上的最重大的失败。从卡特政府处理伊朗危机的过程看,至少存在以下几个方面的问题。

2.1 美国情报部门对伊斯兰革命反应滞后,对伊斯兰革命的性质缺乏正确的认识。美国情报界在伊朗有大量的资源,却没有对伊朗发生的风暴及时提出警示。直到1978年8月,中央情报局在其年中报告中还宣布“伊朗没有处于革命甚至前革命的状态”。9月28日,国防部情报局甚至报告说“国王有望在未来十年中积极地维护其权力。”^{[9] 92}

美国驻伊大使馆的情报工作稍好一些。在“库姆惨案”后,美国大使馆向华盛顿发出了警示性电报,此后它又陆续发回了一些伊朗动乱的情报,但这些报告由于缺乏深层次的分析而被华盛顿忽略。因为毕竟中央情报局才是美国情报的主要来源,国务院的情报部门必须要有铁定的事实和中肯的分析才能推翻它的结论。而且,沙利文在伊朗出现动乱后仍回国休长假,这一举动自然削弱了大使馆提供的情报的说服力。

更为重要的是,美国情报机关对这场伊斯兰革命缺乏正确的分析和认识。长期以来,驻德黑兰的情报部门仅注意维系与巴列维王朝及伊朗上层社会的联系,对伊朗的下层社会知之甚少,对原教旨主义的认识更微乎其微。沙利文在1977年夏到伊朗上任之前对伊朗了解不多,使馆中只有极少数人能讲波斯语或了解伊朗的文化习俗,有过在伊朗工作经历的人也很少。美国与伊朗的接触主要集中于宫廷、军队、警察和受西方教育的精英,忽视了与巴扎商人和什叶派神职人员的接触^{[3] 70}。伊朗革命后,情报部门开始与伊朗反对派接触。但他们主要接触的不是什叶派宗教领袖,而是以民族阵线为代表的民族民主运动者,并寄希望于他们建立温和的亲西方政府。他们不知道经过1953年的政变和萨瓦克长年的严酷镇压,民族阵线已经失去领导民族民主革命的能力。美国政府内部还有许多人,对霍梅尼抱有不切实际的期望。在1979年1月中旬召开的由华盛顿各有关机关高级职员参加的会议上,与会者还一致认为霍梅尼不构成巨大的威胁,他们甚至认为霍梅尼不会对国王留下的体制做出很大的改变,在霍梅尼领导下的伊朗将比过去更稳定^{[3] 138}。而沙利文在巴赫蒂亚尔政府被推翻后仍认为在霍梅尼的影响下,伊朗可能疏远美国,却不至于对美国抱有敌意。对一场革命的终极目标如此知之甚少,美国政策的被动也就不足为奇。

2.2 政府内部分歧重重,决策混乱。综观卡特政府有关伊朗危机的决策过程,政府的主要外交智囊在用何种方式解决伊朗危机问题上存在根本分歧。虽然他们在11月确立的“毫无保留地支持国王”和1月初确立的“舍弃国王”政策上达成过短暂的一致,但根本分歧的存在使这种政策的一致很快被执行中的歧义所取代。其中最主要的分歧是布热津斯基主张的武力解决和万斯主张的政治

和解之间的分歧。

布热津斯基赞同哈佛大学著名的革命史专家克兰·布林顿的理论。布林顿在其代表作《革命的解剖学》一书中指出,当国家未能运用强制政策时,革命的机会就会增加。在一场暴力动乱中间采取自由的政策只能鼓励反动派要求更多,并最终注定体制的死亡。在危机期间,布热津斯基始终主张武力解决,甚至不惜策划一场秘密军事政变。

布热津斯基信奉赤裸武力的政策与万斯的思想大相径庭。作为一名职业外交家,万斯认为诉诸武力通常会以令人意想不到的方式使情形急转直下,使国家难以达到自己的目标。他的传记作者大卫·麦克兰写道:“万斯的行为准则一目了然:借助外交手段,避免直接对抗。”^[10]有的研究者认为正是万斯在关键时刻的干预,才使布热津斯基的武力解决方案屡遭挫败^{[9] 109}。

围绕着武力解决和政治妥协这个问题,蒙代尔(副总统)、布朗(国防部长)、特纳(中央情报局局长)、布卢门撒尔(财政部长)、施莱辛格(能源部长)等个人及其部门都牵涉其中。到危机后期,沙利文对白宫政策公开批评和与休伊塞关于伊朗军方和巴赫蒂亚尔政府互相矛盾的判断,使卡特政府的决策混乱扩大到无以复加的程度。

决策者间的矛盾和分歧的另一个后果是各部门各行其是,互相牵制。许多人批评布热津斯基在处理伊朗危机时自行其是,为了推行自己的主张不惜排斥异己,破坏正常外交决策程序。卡特的一位知己说布热津斯基“从不接受最后的失败或一项他不喜欢的决策。”在遭遇失败后,他会像猎犬一样向万斯发动进攻。鲍尔对布热津斯基的官僚作风感到吃惊:“他随心所欲地自行其是,召见外国大使,通过国务院之外的渠道与外国要员通话或通电报,为了与国务院竞争成为美国政策的发言人甚至雇佣自己的新闻顾问。”^{[8] 249}布热津斯基这种压制异己的做法降低了政府决策的选择范围和对危机的反应处理能力。更为糟糕的是,决策者的分歧造成执行过程中的各行其是,使决策时达成的一致意见在执行时出现歧义。由于华盛顿发出的信息混乱不清,巴列维国王和军队领导人始终对美国的意图困惑不解,最后坐以待毙。

3 结束语

自1953年美国中央情报局发动政变扶持巴列维国王以来,伊朗政府在对外政策上完全倒向美国而丧失了自主性,这不仅激起具有强烈民族自尊心的伊朗人民的不满,成为霍梅尼革命的一个重要起因;而且形成了巴列维国王对美国政府的过度依赖,每当国内出现危机之时,他总是坐等美国的支持。卡特政府在伊朗危机中表现出的混乱和矛盾使国王不知该如何行为,坐失良机。危机之初,美国没有及时敦促国王与世俗和宗教的温和势力实行政治和解,错过了与反对派妥协的机会。危机当中,美国暧昧的表态使国王始终不能下决心采取果断措施,动用铁碗手段恢复秩序。伴随着卡特政府在处理伊朗危机问题上出现的一个个失误,巴列维王朝的统治也一步步走向终结。

参考文献:

- [1] Department of State. American Foreign Policy: Basic Documents, 1977-1981[Z]. Washington, D. C.: Department of State, 1983.
- [2] Moens Alexander. Foreign Policy Under Carter: Testing Multiple Advocacy Decision Making[M]. Boulder: Westview Press, 1990: 142.
- [3] Sick Gary. All Fall Down: American's Tragic Encounter with Iran[M]. New York: Random House, 1985.
- [4] Stempel John. Inside the Iranian Revolution[M]. Bloomington: Indiana University Press, 1981: 119.
- [5] 兹比格涅夫·布热津斯基. 实力与原则[M]. 邱应觉, 译. 北京: 世界知识出版社, 1985.
- [6] Pahavi M. R. Answer to History[M]. New York: Stein and Day, 1980: 165.
- [7] Vance Cyrus. Hard Choice[M]. New York: Simon & Schuster, 1983.
- [8] Bill James A. Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations[M]. New Haven: Yale University Press, 1988.
- [9] Seliktar Ofira. Failing the Crystal Ball Test[M]. Westport: Praeger Publishers, 2000.
- [10] 夏尔·菲利普. 白宫的秘密: 从杜鲁门到克林顿的美国外交决策[M]. 李旦, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 1985: 275.

(责任编辑 王烈琦)