

政治动员与冷战后美国对伊朗的政策

王明芳

内容提要 1994 年,美国开始实行冷战后对伊朗的新政策——“双重遏制”是典型的政治动员行为,这既是美国政府面对其盟国拒绝的因应之举,也是克林顿政府面对国会在对外事务上变得咄咄逼人的应对之策。“双重遏制”政策后来演变为“鹰派”与“超级鹰派”之间比赛谁更强硬的赛跑,但伊朗并未因此改变其在特定问题上的国家行为。

关键词 地区与国别政治 政治动员 美国 伊朗 “双重遏制”

政治动员是针对潜在反对者的言语或行为,目的是改变其立场,获得其支持。1994 年,美国开始实行冷战后对伊朗的新政策——“双重遏制”,这是典型的政治动员行为。本文主要以“双重遏制”政策的出台、实施为线索,分析外交政策中的政治动员现象,以对国际政治领域中政治动员的研究抛砖引玉,也为国际社会围绕伊朗问题的纠葛提供一个新的视角。需要指出的是,政治动员行为与近些年引起广泛关注的公共外交行为不同。公共外交是针对外国政府尤其是外国公众的沟通行为,意在塑造有吸引力的国家形象,推进国家利益。约瑟夫·奈曾在其《软实力:世界政坛成功之道》一书中,指出公共外交的三个层面:第一,日常沟通,包括解释内政外交决策的背景情况;第二,战略沟通,形成简单的主题;第三,通过奖学

* 王明芳:兰州大学政治与行政学院副教授。(邮编:730000)

☆☆ 感谢《国际政治研究》匿名评审专家提出的宝贵意见和建议,文中一切责任概由作者负责。

金、培训等活动,与关键的人物发展多年持久的关系。^①与之相比,政治动员的对象没有内外之别,它既可能是外国政府和公众,也可能是国内民众。政治动员的主体也更多样,既可能是一国政府,也可能是政府内部的各个分支部门。因此,政治动员是更具广泛意义的政治行为,不仅存在于国际政治领域中,也存在于更加广阔的政治领域中。



“动员”(mobilize)一词含义复杂,基本的意思是组织准备(organize)、整理安排(marshal)和重整集合(rally),一般用于军事场合,是指国家进行军事物资的调配及部署,为战争做准备,但也有为某个提议或者行动寻求支持的意思。^②在社会学领域,它用以描述社会运动中个体被组织起来的过程。威廉·甘姆森曾在提到微观动员时说“微观动员关注的是个人层次和社会文化层次如何被凑合在一起的互动机制……最为核心的概念就是动员行动:即在一系列潜在反对者中间散布的促进动员进程的言语或行为。”^③它也用于政治学并有自己的内涵:其一,是指大规模的社会经济发展过程及其对政治行为的影响;^④其二,是指将公民卷入政治的选择过程,包括政党发展成员,组织政治活动如募捐、竞选、集会、游说等;^⑤其三,是指特定的政治动员模式。^⑥

政治动员在世界经济一体化和全球化之前较少存在,是因为那时信息闭塞,国际交往少,社会生活规模小,政治决策过程因此简单。华盛顿总统时期,美国只有 26 个参议员,65 个众议员,许多在今天的外交决策中举足轻重的机构都未产生,政治动员的压力当然很小。^⑦时至今日,政治动员已成为外交政策中广泛存在的事实。一方面,社会生活的庞杂使得决策参与者大幅增长;另一方面,今天已是大众外交的新时代,不管何种政体的国家,外交政策都避免不了公众的压力。在民主政

① (美)约瑟夫·奈《软实力:世界政坛成功之道》吴晓辉、钱程译,北京:东方出版社 2004 年,第 120 页。

② 王同亿《英汉辞海》,北京:国防工业出版社 1988 年,第 3348 页。

③ (美)威廉·甘姆森《集体行动的社会心理学》,(美)艾尔东·莫里斯等主编《社会运动理论的前沿领域》,刘能译,北京大学出版社 2002 年,第 85 页。

④ Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *The American Political Science Review*, Vol. 55, No. 3, Sep. 1961, p. 493.

⑤ 景跃进、张小劲《政治学原理》,北京:中国人民大学出版社 2006 年,第 303 页。

⑥ (美)加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小 G. 宾厄姆·鲍威尔《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,上海译文出版社 1987 年,第 183 页。

⑦ Walter Lippmann, "Concerning Senator Borah," in James F. Hoge, Jr. and Fareed Zakaria, *The American Encounter: The United States and The Making of The Modern World: Essays from 75 Years of Foreign Affairs*, New York, Basic Books, 1997, p. 62.

体的国家中,选举政治的压力使得政治家不得不调整自己的偏好以与民众保持一致,否则就会导致下次选举的失利。^①威权政体乃至独裁国家,政治家也会关注民众的反应,因为比起强制推行而言,基于民众认可和信服的政策才会有更好的效果。所以,“典型的独裁政权总是企图用规劝的办法来动员群众支持,只有规劝失败之后才使用强制手段”。^②早在1922年,时任美国国务卿的伊莱休·鲁特就撰文指出这一时代特质,并且敦促美国政治家注意自己的政治责任,在进行政治动员时,注意语言的使用和界限,避免因夸大其词造成政治攻讦,最终影响美国的对外关系。^③

政治动员虽然在外交政策中普遍存在,但并非在政治视域中平均分布。它在两种情况下分外突出。第一,就一国内部而言,权力分散的政治体制比权力集中的政治体制更易出现政治动员。在权力分散的国家,决策权在政府各部门间分布,使得在决策过程中,政府各部之间都需要寻求相互支持。美国最为典型。美国的政治体制以分权与制衡著称,“把立法权、行政权和司法权混合在一起,把某些立法权给予行政部门,把某些行政权给予立法部门等等,从而使任何一个部门不能支配另一个部门”。^④这使得美国的决策过程遍布各种各样的“否决集团”。总统可以拒绝签署国会通过的法律使其流产,而参议院2/3多数否决也可使总统签署的条约泡汤。这自然导致国会和总统之间必不可少的政治动员,这只是宏观层面。就决策的微观层面而言,制约平衡的机制更加复杂。参议院和众议院之间,两院内部的各委员会之间,委员会内部的各小组委员会之间莫不如此。行政部门同样如此,国务院、国家安全事务委员会、国防部、商务部、财政部、能源部、中情局等各部门都会参与到外交决策的过程中。可以说,参与的政治角色越多,关注点越分散,决策的分歧就越大,动员的压力也随着增加。美国的外交决策因此是一项庞大的工程,^⑤过程极其复杂和混乱。^⑥美国外交政策中所包含的政治动员因素就更多。

与之相比,英国在决策过程中的政治动员压力较小。英国政府与议会来自同一选举程序,议会选举的多数席位保证英国政府能够控制议会投票的走向。随着

① (美)劳伦斯·迈耶等《比较政治学:变化世界中的国家和理论》,罗飞等译,北京:华夏出版社2001年,第36页。

② (美)罗伯特·塔克《政治领导论》丛郁等译,南京大学出版社1988年,第61页。

③ Elihu Root, “A Requisite for the Success of Popular Diplomacy,” in James F. Hoge, Jr. and Fareed Zakaria, *The American Encounter: The United States and The Making of The Modern World: Essays from 75 Years of Foreign Affairs*, New York, Basic Books, 1997, p. 11.

④ (美)加里·沃塞曼《美国政治基础》,陆震纶等译,北京:中国社会科学出版社1994年,第23页。

⑤ Walter Lippmann, “Concerning Senator Borah,” in James F. Hoge, Jr. and Fareed Zakaria, *The American Encounter: The United States And The Making of The Modern World: Essays from 75 Years of Foreign Affairs*, New York, Basic Books, 1997, p. 62.

⑥ (美)杰里尔·A. 罗赛蒂《美国对外政策的政治学》,周启朋等译,北京:世界知识出版社1997年,第2页。

时间的流逝,英国议会的决策功能逐渐退化,决策权事实上集中在内阁。这避免了如同美国那样立法和行政部门的互相牵制,也因此减少了政府动员的压力。英国又是两党制的国家,政府通常由一党组成,这使得政府不必为寻求党派合作而在政治动员上煞费苦心。另外,英国政党又以严格的纪律著称,普通党员若要反对本党的立场,将会付出轻则丧失党内升迁的机会,重则被开除出党,政治生涯终结的惨重代价。甚至英国议会内部的设计也大大降低本党成员反对党的几率——本党成员若要投反对票,非得要在大庭广众之下穿过议会大厅进入反对党阵营,这需要很大勇气。这使得政府为寻求本党支持而进行政治动员的动力大大减小,英国政府也因而在民主制的国家中以“集权”著称,被看作完美体现“负责”这一民主真义的典范。^①显然,诸种因素加起来,使得英国决策过程中的政治动员压力远比美国小得多。

第二,就国际层面而言,当一国需要国际支持,而国际支持又难获得时,会导致更多的政治动员。在全球化时代,国家间的联系密如蛛网,一国政策目标的实现往往有赖他国的合作。一方面,国家间的利益不尽相同,导致国家间的政策目标南辕北辙;另一方面,各国的历史经验和政治传统不同,使得国家间的政治风格大相径庭。一些国家习惯于接触、合作、谈判和讨价还价,而另一些国家习惯于遏制、孤立、对立、高高在上。更加上逐利是资本的原始本能,纵使盟国间也会出现资本取向的严重冲撞。这使得国际合作弥足珍贵却又难以获得,既造成许多外交政策的失败,也激发强大的政治动员压力。美国研究制裁的学者曾经得出结论,以制裁的目标——改变一国的国家行为或更迭政权而论,每五例制裁只有一例成功,其主要原因就是国际合作缺失。他们得出结论,“能不制裁,就不制裁;非要制裁,也要获得国际社会尤其是联合国的支持;即便没有联合国的支持,也要有北约、日本的支持;最不济也要有像拉美、韩国等这样观念相近的盟国的支持”。^②循此规律,我们可以说,许多外交政策的出台与实施,事实上都是针对其他国家的政治动员,目的是获得这些国家的支持。冷战后,美国的伊朗政策体现了这一规律。可以说,冷战后美国的伊朗政策从出台到发展,就是美国对盟国尤其是欧洲层层加码的政治动员过程。

需要指出的是,一个国家要成为政治动员的“标的物”,它必须在核心事务上能够影响相关方的利益。^③伊朗是世界石油储量第四的国家。截止2011年1月,其探明石油储量为1370亿桶,占世界的9.3%。其石油出口居世界第三。2011年

① 参见劳伦斯·迈耶等《比较政治学:变化世界中的国家和理论》,罗飞等译,北京:华夏出版社2001年,第3章。

② *The Washington Post*, Outlook Section, July 12, 1998. Cited from Gary Clyde Hufbauer, Sanctions-Happy USA, Policy Brief 98-4, Institute for International Economics, July 1998.

③ 此处的“标的物”系借用法律用语,以表示动员的主客体围绕第三方进行的动员行为。

1至6月,伊朗占到意大利和西班牙石油进口的13%,印度和中国石油进口的11%,日本和韩国石油进口的10%。^① 伊朗还扼守海湾门户霍尔木兹海峡。2011年,每天经霍尔木兹海峡外运的石油达1700万桶,占世界石油贸易的20%,海上石油贸易的35%。^② 因此,它被看作世界上最重要的海峡。“不管好望角通道、印度洋各海、苏伊士运河或任何其他海上石油通道多么安全,但只要霍尔木兹海峡还有着潜在的不安全因素,那么把石油输到世界市场就不会有真正的安全。”^③

伊朗还是世界上第一个“革命性伊斯兰原教旨主义政权”。^④ 在伊斯兰和什叶派这两面旗帜下,伊朗对伊拉克、叙利亚、阿富汗、黎巴嫩等国,以及海湾安全、中东和平等地区事务产生重要影响。伊朗也是一个波斯民族占主体,包括阿塞拜疆、库尔德、阿拉伯、俾路支、土库曼等众多民族的多民族国家,这为它通过民族事务发挥地区影响创造了条件。冷战后,纳戈尔诺-卡拉巴赫争端的调停、吉尔吉斯斯坦内战的结束、阿富汗卡尔扎伊政府的成立,伊朗无不发挥了重要影响。所以有专家形容伊朗“处在一个关键却动荡的地区,并拥有一份可观的外交资产”。^⑤

另外,如果标的物与利益相关方存有深刻的情感纠葛,则政治动员效果会更好,因为它会在民众乃至政治家们中激起情感非理性,从而减损决策的理性度。伊朗便是这样。伊朗曾是美国在伊斯兰世界中“最重要的一个盟友”,是20世纪70年代美国的海湾地区战略——“两根支柱”中的重要一支。1954—1959年和1960—1963年间,伊朗政府财政支出的31%和17%来自美国的援助。美国对伊朗的军售也曾是国际政治史上前所未有的规模。1973—1978年间,美国军售的28%流向伊朗,军售项目包括最先进的海空军武器。^⑥ 美伊两国领导人也有非同寻常的个人友谊。但是,霍梅尼革命不仅使美国长达数十年的经营化为乌有,美国还经历了现代外交史上难以想象的羞辱——美国驻伊使馆两次遭到冲击,52名美国外交人员被押444天,“鹰之爪”营救人质行动惨遭失败……。因为处置伊朗事务失当,卡特与里根的两任三届政府或者翻船,或者公信力受到巨大损害。所以,在美国,

① Energy Information Administration(EIA), *Country Analysis Briefs*, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=IR>, 2012-4-5.

② Energy Information Administration(EIA), *World Oil Transit Chokepoints*, <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=WOTC>, 2012-4-5.

③ (美)鲁霍拉·克·拉马扎尼《波斯湾和霍尔木兹海峡:国际战略通道》,赵祥龄、段稚荃译,北京:世界知识出版社1982年,第50页。

④ Graham E. Fuller, “Repairing U. S. -Iranian Relations,” in *Middle East Policy*, Vol. 6, Issue. 2, Oct. 1998.

⑤ Geoffrey Kemp, “The Challenge of Iran for U. S. and European Policy,” in Richard N. Haass, ed., *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 1999, p. 60.

⑥ John P. Miglietta, *American Alliance Policy in the Middle East 1945-1992: Iran, Israel and Saudi Arabia*, Maryland: Lexington Books, 2002, p. 72.

伊朗问题号称是政治家的“暗礁”,对伊强硬是美国政治中的不二法门,轻言缓和则足以让人丢掉饭碗。^①这种巨大的情感挫折是进行政治动员及政治动员生效的重要前提。

二

冷战结束后,美国实施“双重遏制”的对伊政策。^②从1994年“双重遏制”政策出台到1995—1996年“双重遏制”的达到高潮,美国对伊政策清晰地体现了政治动员的特质。

1993年前,美国依旧延续冷战时的对伊政策,即:不与伊朗官方以外的任何人接触,同时在武器出口和技术转让上实行严格的出口管制,并辅之以经济贸易等制裁。冷战结束后,国际政治环境发生了巨大变化,这种以遏制、制裁为特征的政策,也因此遭到以欧洲各国为代表的盟国越来越多的抵制。在1992年11月召开的波恩七国集团会议上,盟国明确拒绝美国要求欧洲一起对伊朗实行严格的出口管制的提议。在同年12月份举行的爱丁堡峰会上,欧共体正式启动对伊朗的“批评性对话”,主张通过接触影响伊朗。^③

没有盟国的配合,美国的政策注定无法成功。于是,美国决定对盟国进行大规模的政治动员。1993年5月,负责中东事务的美国国家安全顾问马丁·因迪克(Martin Indyk)在华盛顿近东政策研究所举行的名为“面临挑战的美国的的中东利益:障碍和机遇”的专题研讨会上,发表了名为“克林顿政府的中东政策路径”的主题演讲。^④演讲中,他首次提出“双重遏制”战略。1994年3月,克林顿的国家安全事务助理安东尼·莱克又在《外交》杂志上发表名为《应对“逆流国家”》的文章,^⑤对马丁·因迪克提出的“双重遏制”政策进行详细的阐述。这篇文章标志着

^① Gary Sick, "Rethinking Dual Containment," *Survival*, Vol. 40, Issue 1, Spring 1998.

^② “双重”指的是伊朗和伊拉克,这是美国海湾外交传统的延续。由于海湾占到世界石油储备的65%,事关美国及世界经济大局,美国历来都有一个海湾政策。又由于海湾秩序事实上由两伊这两个海湾军事大国所决定,美国的海湾政策从某种意义上说就是两伊政策。在冷战期间,美国在海湾力量的不足,以及两伊善于在美苏竞争中辗转腾挪,使得美国不能不对两伊捆绑考虑。在大多数时期,美国是利用两伊间的深刻矛盾在二者间拉一个打一个,总体目标是在二者之间形成一种平衡。冷战后,美国在全球压倒性的战略优势及在海湾形成的地区优势,使其确信能够与两伊同时为敌。这便是“双重遏制”政策得名的由来。“双重遏制”政策提出时,伊拉克正处在联合国极其严厉的制裁之下,因此,这一政策可被视为专门针对伊朗。这一点在莱克后来的文章中有明确的说明。

^③ Kenneth Katzman, "Iran: U. S. Trade Ban and Legislation," in Albert V. Benliot, *Iran: Outlaw, Outcast or Normal Country?* New York: Nova Science Publishers, 2001, p. 126.

^④ Martin Indyk, "The Clinton Administration's Approach to the Middle East," Keynote Address to the Sorel Symposium on "Challenges to U. S. Interests in the Middle East: Obstacles and Opportunities," *Proceedings of the Washington Institute for Near East Policy*, Washington, D. C., 18-19 May 1993, pp. 1-8.

^⑤ Anthony Lake, "Confronting Backlash States," in *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, Mar. /Apr. 1994.

冷战后美国对伊政策的正式出台。

这是一篇不折不扣的对盟国政治动员的檄文。文章中,莱克极力丑化伊朗,说伊朗是与朝鲜、伊拉克一样的“逆潮流国家”,其统治者都是特权阶层,压制基本人权,宣扬极端意识形态。也不懂得与外部世界合作,甚至它们之间都无法合作。它们拒绝公众的政治参与,在被包围心态的驱使下,试图通过获取大规模杀伤性武器获得和国际社会对抗的资本。他还大肆渲染伊朗的危险,指出伊朗对国际和地区安全形成威胁的六项国家行为:寻求大规模杀伤性武器;支持恐怖主义;反对中东和平进程;图谋颠覆美国的友邦政府;寻求进攻性常规武器;在妇女和宗教事务上违反人权原则。他还将伊朗和伊拉克相比,说伊朗的挑战更少但更难对付。一方面,伊朗并没有像伊拉克那样赤裸裸地进攻邻国,它的大规模杀伤性武器也在初级阶段,国际社会还有可能阻止伊朗变成以前的伊拉克;另一方面,在伊拉克问题上,国际社会已有共识,联合国决议及制裁就是表现。而在伊朗问题上并没有这样的机制迫使其改变国家行为。所以他要求盟国与美国在伊朗问题上保持一致,严格管制双用途技术和材料的出口。同时,呼吁盟国放弃贸易、贷款、援助等接触手段,对伊朗发出同一个声音,即没有国家行为的转变,就没有国家关系的正常化。^①他还特地指出伊朗面临的严重经济困难:外债 300 亿美元、当还利息 50 亿美元,通货膨胀 30%。美国的意图很明确,欧洲和日本等伊朗的债权国既催还到期债务,又不要给伊朗新的贷款,造成伊朗无法逾越的财政困境,以此迫使伊朗屈服。很清楚,“双重遏制”政策的出台就是一场对盟国的政治动员。

1995—1996 年间,美国对伊朗的制裁达到一个高潮,这同样是政治动员的结果,其开端是“科诺克案”。1995 年 3 月 6 日,美国杜邦公司的子公司科诺克(Conoco)宣布,已与伊朗签订一项 10 亿美元的协定,帮助伊朗开发海上油气资源。科诺克的消息一出,就将美国推到非常尴尬的境地。原因是不到一个月前,就在联邦德国总理科尔访问美国时,他还回答记者关于德伊经济合作问题说,美国而不是德国才是伊朗最大的贸易伙伴,暗指 1994 年美伊之间贸易额多达 40 亿美元,占到伊朗石油出口 25% 的石油贸易。^②在接下来的几天里,美国政府各部就“科诺克案”展开密集讨论,虽然商务部、国防部、能源部和财政部等大多数部门都不认为科诺克的投资会对伊朗经济产生积极影响,但为了在动员盟国时更加理直气壮,美国决定“以身作则”,终止与伊朗现存的一切经济联系。1995 年 3 月 15 日,克林顿总统颁发第 12957 号行政命令,下令禁止美国在伊朗能源领域里的投资。5 月 6 日又颁发第 12959 号行政命令,宣布对伊朗实行全面贸易制裁。两项行政命令的

① Anthony Lake, “Confronting Backlash States,” in *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 2, Mar./Apr. 1994, p. 45.

② Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Trade Ban and Legislation,” in Albert V. Benliot, *Iran: Outlaw, Outcast or Normal Country?* New York: Nova Science Publishers, Inc., 2001, p. 126.

颁布标志着1995—1996年制裁高峰的到来,它依旧是意在对盟国的政治动员行为。

值得注意的是,在这一决策过程中,时任国务卿的克里斯托弗扮演了非常重要的角色。克里斯托弗曾在伊朗伊斯兰革命期间担任助理国务卿,参与了人质危机的整个处理过程。长达444天的美伊角力给他留下非常惨痛的记忆,所以他后来一直是伊朗问题上的强硬派。^①当时他正在以色列访问,听到消息后非常生气,在随后发表的声明中说“这一协定和我们正在执行的‘双重遏制政策’不一致”,并且谴责伊朗说“只要你看这一地区,无论何时你都会发现伊朗那双邪恶的黑手”。^②他的坚持是克林顿总统决定制裁伊朗的重要因素。

然而,美国的做法并未起到示范效应。就在科诺克公司退出伊朗的开发项目后,伺机而动的法国道达尔公司(Total)立即填补空缺,而且以6亿美元的低价成交,比前述科诺克的合同整整便宜了40%。这使得美国非常恼火,由此导致进一步的政治动员。1996年8月,美国颁布《伊朗—利比亚制裁法》(又名《达马托法》)。这是一部具有域外法律效力的法律,其突出特点是它的次级制裁规定。它授权总统对在一年时间里,向伊朗能源领域投资超过4000万美元的外国实体进行制裁。制裁的方式包括:停止美国进出口银行的资金支持、停止发放出口许可、撤回美国在这个国家的官方存款、停止美国金融机构任何超过1000万美元的贷款、停止美国的产品采购及其他美国总统认为合适的手段。^③换言之,它要求盟国在美国和伊朗之间做出选择,如果选择与伊朗做生意,就意味着从此失去美国市场。

1994—1996年间美国对伊政策的演进,清楚地显现美国为了争取以欧洲为代表的盟国支持,而在伊朗问题上进行的政治动员。“9·11”事件后,美国又相继抛出“暴政前哨”、“邪恶轴心”等说法。这时,伊朗纳坦兹核设施还没有暴露,伊朗还是以前的伊朗,变化的是美国,这些说法只不过是年美国在新形势下的新举措造势。因此,它依旧是政治动员的一部分。

① 人质危机发生在伊朗伊斯兰革命期间。伊朗激进学生两次冲击美国驻伊使馆,并且扣押52名美国外交人员达444天之久。美国使出各种手段营救外交人员都未成功。1980年4月24日,美国实施“鹰之爪”行动,动用8架RH-53D直升机、6架C-130运输机,总共90余人长途奔袭伊朗。但是营救小组在伊朗塔巴斯沙漠遭遇机械故障,致使8人死亡,5人受伤。在随后的撤退中,一架直升机和加油机相撞,其余机组人员不得不扔下飞机和遇难成员的尸体撤退。人质危机最终在里根就任总统的前一天解决,但那不是因为美国的压力,而是在伊朗看来,人质事件已如被榨干水分的柑橘,毫无利用价值。

② *New York Times*, March 10, 1995. 就整个事件的描述,可以参见 Robert H. Pelletreau, “The United States, Iran, and the Total Deals,” *AlHaya*, June 3, 1998, 作者是美国驻以色列大使,此时正在陪同国务卿访问以色列。

③ Kenneth Katzman, *U. S. -Iranian Relations: An Analytic Compendium of U. S. Policies, Laws and Regulations*, The Atlantic Council, Dec. 1999, pp. 46-49.

三

政治动员虽为外交政策中的常态,但是其内在逻辑往往令政策绩效大打折扣。如同前述威廉·甘姆森的观点,动员是在一系列潜在反对者中间散布的促进动员进程的言语或行为,因此,改变反对者的立场是动员的基本目的。一种特定立场的形成自有其根源,改变这一立场并非轻而易举。摆事实讲道理固然有可能劝服反对者,但夸大其词更可能令其改弦更张。因此,政治动员不免夸大其词。美国著名的伊朗问题专家、中央情报局国家情报委员会前副主席格拉汉姆·福勒(Graham E. Fuller)就曾将美国在恐怖主义、大规模杀伤性武器、阿以和平等问题上对伊朗的指控形容为“事实、部分事实,以及为了政治目的而对事实进行的移花接木”。^①正是在这个层面上,政治动员会对政策的实施产生负面影响,主要表现在以下几个方面。

第一,它会导致动员客体的消极反对,使得动员主体迫切希望的支持无从实现。更有甚者,过度的政治动员还会招致对方反感,加剧双方矛盾,最终导致更多合作的流失。政治动员有时固然生效,但基本是动员客体基于自己的利益考量而做出的理性选择。换言之,有些时候动员客体确实采取了和动员主体一致的行为,但那不是动员的效果,而是动员客体基于利益考量的主动选择。法国和德国放弃与巴列维时期的伊朗在核技术方面的合作,拒绝布什尔核电站的承建,就是出此原因。

而更多的时候,动员只是动员主体的一厢情愿。对于动员主体的夸张语言和行为,动员客体往往心知肚明。所以经常会出现如此情形:你说你的,我干我的。欧洲便是如此。莱克虽然在政策说明中要求盟国对伊朗使出金融制裁的“杀手锏”,但是盟国根本不予置理,反倒与伊朗达成各种债务协定,帮助伊朗度过难关。由此可见,就改变动员客体的立场而言,政治动员大多会无功而返。

更为糟糕的是,动员失败会增加动员主体更大的动员压力,过度的动员又会招致客体的激烈反应,不仅增加双方矛盾,还会适得其反,减少更多合作的机会。《伊朗—利比亚制裁法》的出台就是例子,它是前面政治动员失败的结果,而它“要么美国,要么伊朗”的过度做法恰恰激起了盟国强烈抗议。^② 欧盟不仅进行反立法,而且向世贸组织提起诉讼。由于欧盟在此问题上表现出惊人一致,这被看作欧盟

^① Graham E. Fuller, "Repairing U. S. -Iranian relations," *Middle East Policy*, Vol. 6, Issue 2, Oct. 1998.

^② Patrick Seale, "Worldwide Anger Erupts Over D'Amato-Kennedy Act," *The Washington Report on Middle East Affairs*, Vol. XV, Issue 4, Oct. 31, 1996.

历史上第一次就一项外交政策取得一致。^① 美欧在此问题上的激烈斗争使人慨叹冷战后大西洋正在变得“越来越宽”。最终,“孤立伊朗的美国反倒令自己孤立”,不得不对欧洲做出让步。^② 1998 年 5 月 18 日,美国宣布对道达尔等三家公司“免于制裁”,充分说明了美国的处境。^③

第二 动员的行为会在动员各方之间形成连锁反应,造成动员层层加码,最后形成机制的僵硬,令政策走入死胡同。这一点在权力分散的国家尤为突出,内在机制已如前述。美国的伊朗政策就是如此。美国的对伊政策具有突出特点,它没有外交政策上通常意义的“鸽派”和“鹰派”之分,而是“鹰派”和“超级鹰派”之分,前者主张继续说服盟国,和盟国合作改变伊朗的国家行为。而后者对改变伊朗国家行为不抱希望,主张通过一场反革命干脆推翻伊朗政权。^④ 造成这种奇特现象的就是政府部门间不断攀升的政治动员行为。著名的伊朗通、曾在四届美国国家安全事务委员会里任职的加里·西科(Gary Sick)形象地描述过这一过程:先是行政部门提出“双重遏制”政策。白宫和政府各部严厉的语汇激起公众及媒体对伊朗的恐惧和不信任,公众的态度又回馈到国会。国会正在想方设法超越行政部门,作为反应,行政部门再增加自己的反伊行动和语汇,以便保持对伊政策的主导权。新一轮循环开始。在这种情形下,纵使政府怀疑某条法律的智慧,也宁愿接受一项坏的立法,而不愿意被视为软弱。这种气氛不可能使人理性看待伊朗政策。纵使有人质疑伊朗政策的可行性,他也会保持沉默,因为质疑就意味着“丢饭碗”。这就恰如 1979 年革命前,没人敢批评政府的伊朗政策,因为批评就意味着“走人”。^⑤

美国的对伊政策正是在这样的上升轨道中变成了“鹰派”和“超级鹰派”之间的赛跑。克林顿会在国会就伊朗问题投票前抢先颁布行政命令,而国会以次级制裁的更强手施以颜色。对伊强硬变成政治家只赚不赔的买卖,谁都可以谴责伊朗而不必承担任何风险。因为制裁失败,这项政策事实上已没有实质性内容,仅仅沦为政治口号。所以,布热津斯基说它更像是“美国国内的政治秀”。^⑥ 当它变成比

① Patricia A. Sherman, “The EU’s Blocking Regulation, A Trap for the Unwary,” *International Business Lawyer*, Vol. 26, No. 8, Sept. 1998, p. 341.

② Zbigniew Brzezinski et al., “Differentiated Containment,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 3, May/Jun. 1997, p. 23.

③ “道达尔案”广受关注,因为它不仅是《伊朗—利比亚制裁法》颁布后“顶风作案”的第一案,而且数额高达 20 亿美元。结果美国为考虑欧美合作的大局,决定对涉案的公司免于追究。可参见 Statement by the Secretary of State, “Iran and Libya Sanctions Act (ILSA): Decision in the South Pars Case,” London, May 18, 1998, http://www.parstimes.com/law/albright_southpars.html, 2006-7-6。

④ Geoffrey Kemp, “The Challenge of Iran for U. S. and European Policy,” in Richard N. Haass, ed., *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 1999, p. 55.

⑤ Gary Sick, “Rethinking Dual Containment,” *Survival*, Vol. 40, Issue 1, Spring 1998.

⑥ Zbigniew Brzezinski et al., “Differentiated Containment,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 3, May/Jun. 1997, p. 23.

赛强硬的政治秀时,它也将自己逼上绝境,失去转圜的余地,因为没有政治家可以承担“软弱”的代价与骂名。美国并非没有过改善双边关系的机会。20世纪90年代初,伊朗曾在德黑兰召开地毯行业的国际会议,会上主办方对美国客商另眼相待优待有加,令美国人受宠若惊,即使外交的门外汉也能感觉伊朗伸来的橄榄枝。^①“科诺克案”又是一例,这是伊朗能源领域对外开放后的第一笔合同,拉夫桑贾尼将它给予美国,向美示好的意图昭然若揭。哈塔米当选总统后,美伊之间更是有过非常好的互动,但是,美国一次次错过“机会之门”,个中原因固然很多,机制的僵硬不可忽视。

第三,政治动员固然是在动员的主客体之间进行,但是它的夸张行为自然也会引发标的物严重反应,很可能使动员主体与政策目标渐行渐远。若有其他因素加入,则后果会更加严重。政治动员固然会夸大其词,但国家的政治经验和历史传统不一样,政治语汇的使用也会有很大不同,而这会对事态发展产生深刻影响。美国是一个建立在观念之上的国家,习惯于“非黑即白”的思维方式,外交政策非常容易受价值观的影响。^②在美国,好的外交政策一定是符合道德观念的政策,即便是使用武力,也要用符合道德的语言将其包装,所以美国外交总是倾向于十字军般的决绝行为。^③夸大其词再加上价值观的偏好,造成美国在政治动员时的特殊行为模式即政治妖魔化。由于动员行为的常态分布,政治妖魔化事实上已经变成美国针对敌对国家的外交行为的一个模式。

美国对伊朗的政策充分体现了这一点。美国一直将伊朗称为“毛拉控制的国家”,在指代伊朗时使用过大量的政治妖魔化语言,比如,“无赖国家”、“贱民国家”、“逆流国家”、“暴政前哨”、“邪恶轴心”等。然而这个“毛拉控制的国家”在英国《经济学家》杂志的描述中完全不同,“尽管是一个伊斯兰政权,充斥着伊斯兰的象征,伊朗就像是那些历史上的罗马天主教国家。在那里,宗教是天经地义的,也是自然而然的,但是人们对教士却存有暧昧的感情。伊朗人喜欢取笑他们的毛拉,也喜欢开一些无伤大雅的玩笑。他们肯定很愿意宗教远离其卧室,尤其是他们很反感政治教士。”^④

伊朗对美国的恶意丑化不会无动于衷。坚定反美的立场决定伊朗不仅不会示

① Murray Eiland III, “Mixed Messages and Carpet Diplomacy: Opportunities for Detente with Iran,” *Middle East Policy*. Vol. 6, Issue 2, Oct. 1998.

② Richard N. Haass, “Conclusion,” in Richard N. Haass, ed., *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington, D. C.: Brookings Institute Press, 1999, p. 228.

③ Henry Kissinger, “Reflection on American Diplomacy,” in James F. Hoge, Jr. and Fareed Zakaria, *The American Encounter: The United States And The Making of The Modern World: Essays from 75 Years of Foreign Affairs*, New York, Basic Books, 1997, p. 174.

④ “The People Against the Mullahs,” *Economist*, February 17, 2000, <http://www.economist.com/node/283148>, 2011-11-11.

弱,反倒会更加强硬。以“邪恶轴心”说为例。此言未出之前,伊朗国内尚有改革派保守派之分,改革派还在国内政治斗争中占据优势,赢得从中央到地方的一系列选举。然而此言一出,人人变成了反美主义,改革派比保守派更急于表白,生怕被指责为亲美卖国。拉夫桑贾尼、哈塔米、哈梅内伊立刻在反美问题上变成了统一战线。纵使著名的持不同政见者、不久前还批评伊朗对美政策的阿亚图拉拉塔希里,也加入到三者的阵营当中。^① 伊朗国内出现了前所未有的团结,接下来事情的发展几乎是顺理成章的。2005 年,极端强硬的内贾德当选总统。以浓缩铀的级别为标志,伊朗在拥核的道路上也越走越远。2006 年起,美国推动联合国连续通过四次对伊制裁,至此,美国已实现在伊朗问题上政治动员的直接目标:盟国已与美国保持一致,在对伊制裁上美国不再孤单。但是,显然美国与动员的最终目标——伊朗放弃以大规模杀伤性武器为代表的国家行为不是越来越近而是越来越远。2011 年 11 月 8 日,国际原子能机构公布关于伊朗核问题的新报告,报告不仅指出伊朗曾经从事过与核武器研制相关的活动,而且有可能仍在进行部分活动。^②

自国际原子能机构的新报告公布以来,伊朗问题险象频生,美伊斗法陷入严重僵局。美国与盟国联手推出一系列的新制裁,美国还始终坚持不放弃所有选项。伊朗也宣称核权利是其国家利益,绝不放弃铀浓缩活动。然而制裁的终点是战争抑或其他还不得而知,盟国的决心和耐心也有待考验。政治动员的空间依旧很大。但是,也还有另一种声音。奥巴马总统在 3 月份表示,虽然美国不会接受拥核的伊朗,但是军事打击只会帮助伊朗,而不会保护美国以及以色列的国家利益。^③ 与之相应,伊朗也宣布,将于 4 月份重启与伊核问题的六国谈判。在剑拔弩张的紧张空气中,美伊双双作如是表示,或许是他们从“双重遏制”政策的实施中看到,无论主观意愿怎样,政治动员的成效究竟有限,解决问题还得回归正常的外交路径。正如美国国防部长帕内塔所说的那样,应慎言对伊军事打击,经济和外交依旧是解决伊核问题之道。^④

① Jahangir Amuzegar, "Iran's Crumbling Revolution," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 1, Jan./Feb. 2003.

② Director General, *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic of Iran*, IAEA, GOV/2011/65, 8 November, 2011.

③ Helene Cooper, "'Loose Talk of War' Only Helps Iran, President Says," *The New York Times*, March 5, 2012, p. A1.

④ <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1638> 2011-12-2.

hind in the competition for Arctic interests , the U. S. has adopted several policy measures and legislations dealing with Arctic sovereignty and resource development issues and it has also been making technological preparations for resource development. Generally , the U. S. has increasingly realized the contradiction between the development polar resources and environmental protection and sees the necessity to prevent serious international discord caused by competition for polar resources.

U. S. and Chinese Cooperation in Counterterrorism in the Middle East and Central Asia: Finding Ways to Move

Forward *Anthony H. Cordesman* (117)

Cooperation between the United States and China in counterterrorism in the Middle East and Central Asia is in line with the demands of each country's domestic development. It is also an important way to develop cooperation in areas where the two countries do not compete and to build mutual trust. Due to different political systems and values , the United States and China are divided over the definition of terrorism. However , they are both dependent on the secure flow of trade , the stability and health of the global economy , and the guarantee of secure flow of energy exports at market prices to each other , and the safe operation of energy export to other trading partners throughout the world. These overriding strategic interests become an incentive to cooperate where they can and to avoid any form of confrontation. Therefore , building on this existing foundation , more cooperation should be made in intelligence , diplomacy and maritime counterterrorism , and utilizing aid as a tool in counterterrorism. To enhance counterterrorism cooperation , both nations should follow the policy of seeking common ground.

Political Mobilization in Foreign Policy and American's Iran Policy

after the Cold War *Wang Mingfang* (137)

In 1994 , the U. S. government initiated its new policy of Dual Containment towards Iran. It was a typical example of political mobilization. Not only was it America's reaction to its alliances' rejection , but it was also the Clinton administration's response to an increasingly overbearing Congress in matters of foreign affairs. Dual Containment later inevitably developed into fierce competition between the "Hawk" and "Ultra-Hawk" groups , which did not bring about a change in Iran's behavior on the specific issues.