

## 20世纪80年代美国对伊拉克的政策

——从“偏向”到“摊牌”<sup>①</sup>

冷雪梅

〔内容提要〕20世纪80年代,随着国际格局的演变及美苏实力对比的消长,美国对海湾地区外交政策的战略考量发生了深刻变化。通过研究和梳理美国新解密的国家安全档案,这一时期美国对伊拉克的政策得到展现:虽然对伊拉克的“偏向”政策在这一时期占据了主导地位,但相互矛盾的政策却迭次而出,甚至并行推进。尽管对伊政策不断调整的过程体现了美国的海湾战略由意识形态主导向经济和政治利益主导的转移,但政策的乱象最终却是以美国与伊拉克在海湾战场上的兵戎相见而终结。从某种意义上来说,这是美国政策失误酿出的苦果。

关键词:美国外交 对伊拉克政策 偏向政策 摊牌政策

20世纪80年代伊朗与伊拉克战争爆发后,美国迅速确立了不干涉、不介入两伊战争的“中立政策”(neutrality policy),然而在“中立政策”的掩饰下,美国设计了暗中支持伊拉克萨达姆(Saddam Hussein)政府的“偏向政策”(tilt policy),这项政策潜伏在“中立政策”下多年,成为这一时期美国海湾政策最核心的实践目标。随着两伊战事的演进及战略需求的变化,从1986年开始,美国暗中恢复了同伊朗的武器贸易往来,美国既支持伊拉克又支持伊朗的“双轨政策”(two-track policy)出台,由此引爆的“伊朗门”(Iran-gate)丑闻令里根政府形象蒙羞,其对伊朗政策也随之调整,但对伊拉

---

<sup>①</sup> 本文系东北师范大学青年基金(项目号:10QN039)系列研究成果之一。

克的“偏向政策”却始终坚挺。两伊战争接近尾声之际,随着高达 10 亿美元的对伊拉克贷款担保的批准,以及 1988 年伊朗屡次遭到美国军方报复性打击,美国对伊拉克的“偏向政策”达到顶峰。

与此同时,由于萨达姆政府使用化学武器和毒气对国内库尔德人残酷镇压,引起国际社会公愤。美国国会通过了对伊拉克实施全面制裁的“摊牌政策”(bottom-up policy)草案,结果却被里根总统搁置。1989 年上台执政的布什政府通过国家安全指令第 26 号文件(National Security Decision Directives 26, NSDD26),确立了全面支持伊拉克的新政策,但“伊拉克门”丑闻(Iraq-gate)和接踵而至的伊拉克对科威特的入侵,迫使美国对伊拉克政策全面转向,“偏向政策”迅速被“摊牌政策”和美伊两国在海湾战场上的兵戎相见所取代。

## 一 多种政策并行

两伊战争之初,美国公开表示对两伊的政策态度是“保持中立”,<sup>①</sup>这种观望态度下掩饰的是美国决策层内部的举棋不定。从 1983 年 10 月开始,里根政府通过一系列重要的内部文件确立了对伊拉克政府的新政策,其中多次用到“偏向政策”一词。这是美国对伊拉克“偏向政策”的开始。

该政策设想最早可追溯到卡特政府时期,当时的国家安全顾问布热津斯基建议美国为了弥补失去伊朗所造成的损失,<sup>②</sup>应将政策向伊拉克倾斜,并声称“我们没有看到美国和伊拉克关系从基础上存在利益冲突。我们没有感觉到美伊关系要在对抗中冻结。”<sup>③</sup>当时卡特政府认为时机不成熟,所以没有采纳。从 20 世纪 70 年代末开始,美伊关系经过一系列密切接触,获得飞速发展,美国决策层内部开始呼唤对伊新政策。

随着两伊战争呈现胶着状态,里根政府认为最初的“中立政策”已经不能满足其在海湾地区的战略设想,因为:其一,在两伊战争最初 3 年里,美国与伊拉克双边关系得到迅速发展,但是与伊朗之间“没有实质性进展”,正是“中立政策”促使交战双方陷

---

① 1980 年 9 月 29 日美国国务院发言人坎农公开表达了美国在两伊战争中采取“严守中立”的政策。详见杨兴礼、冀开运、陈俊华:《伊朗与美国关系研究》,北京·时事出版社,2006 年版,第 56 页。

② 美国在中东曾采取培植沙特和伊朗的“两极政策”,又叫“双代理人政策”或者“双柱政策”(twin pillar policy),后因伊朗霍梅尼“革命”而破产。详见 David W. Lesch, *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1999), pp. 292~293.

③ Mark Phythian, *Arming Iraq: How the U. S. and Britain Secretly Built Saddam's War Machine* (Boston: Northeastern University Press, 1997), p. 32.

入目前的军事僵局；<sup>①</sup>其二，两伊双方已经开始对对方的石油设施实施毁灭性打击，海湾石油出口遭到重创，美国石油利益遭到挑战，“中立政策”想要达到的“避免波斯湾地区石油供应遭到毁灭性打击”<sup>②</sup>的目标很难实现；其三的考虑来自萨达姆政府可能垮台的推测，而此时里根政府正在尝试选择萨达姆作为新的代理人培养对象，这促使里根政府开始实施对伊拉克可能的“偏向政策”。

通过 1983 年 10 月至 1984 年 3 月出台的一系列秘密文件，美国推出了包括经贸、外交和军事三个领域的对伊拉克“偏向政策”：经贸领域主要措施是放宽对伊拉克的出口限制以及提供直接经济援助；外交领域主要措施是发表公开声明支持伊拉克领土完整及现政府，同时在联合国进行有利于伊拉克的斡旋工作，特别是鼓励第三方对伊拉克进行经济援助；军事领域主要措施是阻止向伊朗提供关键军事装备和敏感情报，允许美国军事设备通过第三方进入伊拉克，提升美国对波斯湾国家防御的支持，甚至不排除美国加入多国部队保护伊拉克石油出口设施的可能性。<sup>③</sup>

从上述解密文件可以看出：海湾石油安全是美国制定对伊“偏向政策”的一个重要原因，文件中明确指出：“美国的任何行为都应该以保证波斯湾地区国际石油输送的安全为前提”。对伊“偏向政策”启动后，重点放在了经贸领域，在美国内部文件中屡次提到放宽对伊拉克的出口限制，“偏向政策”洞开了美伊贸易之门，也正式开启了 20 世纪 80 年代美国同伊拉克“建设性接触”(constructive contacts)阶段。整个 20 世纪 80 年代，美国对萨达姆政府进行了不遗余力的经济援助和贸易合作，并提供了非常优惠的出口政策。这在美国对伊拉克的情报支持、优惠的农产品贷款担保，以及生物物资出口政策上都有明显体现。美国“偏向政策”的原则是：只要用经济援助和贸易出口等所谓“低级别”外交手段能够解决的问题，那么就尽量避免美国直接的军事干涉。

这一政策又被美国高层统称为“积极中立政策”(active neutrality)，<sup>④</sup>其特点就是在两伊战争中，即不支持伊朗也不支持伊拉克，但是用实际行动表明自己倾向于伊拉克的立场。美国的这种政策可以使其在利益最大化的前提下达到不损害其国际声

---

① Memorandum from Nicholas A. Veliotis to Mr. Eagleburger, “Iran-Iraq War: Analysis of Possible U. S. Shift from Position of Strict Neutrality,” Oct. 7, 1983, IG00139, cited from Digital National Security Archive (hereinafter cited as DNSA), ProQuest, Inc & National Security Archive.

② Internal Paper, “Iran-Iraq War: U. S. Responses to Escalation Scenarios and Threats to Persian Gulf States,” Mar. 20, 1984, IG00184, DNSA.

③ Memorandum from Nicholas A. Veliotis to Mr. Eagleburger, “Iran-Iraq War: Analysis of Possible U. S. Shift from Position of Strict Neutrality,” Oct. 7, 1983, IG00139, DNSA.

④ Alan Friedman, *Spider's Web: The Secret History of How the White House Illegally Armed Iraq* (New York: Chalian Inc. and John Fielding, 1993), p. 25.

誉的目的,最终则是为了达到在海湾地区接近和控制地区政治和能源大国——伊拉克的战略目的。

美国迅速推行对伊拉克“偏向政策”的另一方面,突出表现在对伊朗实施的阶段性武器禁运上。在伊朗巴列维国王统治时期,美国同伊朗保持着良好的军事贸易和武器援助关系。1977年美国向伊朗出口的武器协议额是27.6亿美元,移交额是24.16亿美元,这是两国军事贸易往来的最高历史记录。1978年伊朗革命后,两国的武器贸易最初也未受到根本性的影响,1979年还保持在26亿美元。但是霍梅尼伊斯兰革命后,尤其是两伊战争爆发后,伊朗的对美强硬态度导致美国同伊朗关系全面破裂。1980年4月7日断绝关系后,两国之间的武器贸易骤然下降,1980年的数据显示已经降到了仅剩1400万美元,<sup>①</sup>此后美国对两国间武器贸易实行了冻结。这一时期美国确实试图惩罚性地孤立伊朗,秘密文件称:“既然伊朗自己宣布把美国作为敌人,那么伊朗的胜利就是美国的失败。”感受到伊朗“野心勃勃”的美国决心准备组织“海湾地区中立的友好国家”一起阻止伊朗在海湾地区影响力的扩张。<sup>②</sup>

1983~1984年是里根政府极力推行“偏向政策”的阶段,也是美国同伊朗关系冻结时期。此时伊朗政府在外交上实行孤立主义,排斥美国等西方国家,并像萨达姆一样试图采取武器来源多样化政策。里根政府一方面有些恼羞成怒,一方面为了向伊拉克示好,积极地采取了对伊朗的武器贸易禁运手段。除了自己不向伊朗出售武器,美国驻巴西、阿根廷、意大利、希腊、西班牙、新加坡、葡萄牙、以色列、韩国的大使,分别被告知要将对伊朗的武器禁运问题提到重要的外交议事日程上来。<sup>③</sup>与此同时,美国在放宽对伊拉克出口限制方面则提高了调门。

1984年出于两伊战事的需要,伊朗政府开始向务实外交转变,将目光重新投回经济、军事实力强大的美国。伊朗的离心离德并非美国所愿,毕竟这是美国中东两极政策中已经经营多年的重点目标。1985年6月,发生了美国在贝鲁特的公民被伊朗支持的“伊斯兰圣战者”组织绑架事件。伊朗在释放人质方面提出了四个条件,特别指出了美国可以用武器交换人质。贝鲁特人质事件给里根政府重新规划对伊朗的政策提供了契机。

改变对伊朗全面禁运政策的呼声首先来自美国国家安全委员会。6月29日,国家安全委员会顾问罗伯特·麦克法兰(Robert C. McFarlane)在一份备忘录中指出:

① 杨兴礼、冀开运、陈俊华:《伊朗与美国关系研究》,第64~65页。

② Internal Paper, “Iran-Iraq War: U. S. Responses to Escalation Scenarios and Threats to Persian Gulf States,” Mar. 20, 1984, IG00184, DNSA.

③ 美国中央情报局质疑上述国家与伊朗之间有武器贸易往来。详见 Cable to Ambassadors, “Staunching the Flow of Arms to Iran Military Additional Handle as Special Exclusive,” Jan. 21, 1984, IG00165, DNSA.

对伊朗禁运并不利于美国恢复在伊朗的影响,也不利于人质事件的解决,应该“鼓励加强同伊朗之间的商业合同,以减少伊朗的孤立状态,使其不能倒向苏联”。<sup>①</sup> 这种观点得到了国防部的赞同,<sup>②</sup>而军方的参与确实影响了美国伊朗政策的定位。

1986 年 1 月,美国方面开始接触伊朗在欧洲的代理人,并向里根提交了题为《美国向伊朗出售武器的建议》备忘录,在里根后来签署的附件里强调:要“帮助第三方和第三国争取同伊朗政府内外的温和分子建立接触的努力,办法是向这些温和分子提供武器、装备和有关物资,以便他们显示出有能力获得保卫国家、抵御伊拉克和苏联干涉所需的财力和物力,从而使他们在努力争取建立一个较为亲美的伊朗政府的过程中提高自己的可信性”。<sup>③</sup>

根据里根总统的指示,1 月 17 日,一份被称作美国—伊朗关系“里程碑”的国家安全委员会内部文件出台,确定了对伊朗出售武器及物资的具体方式。实施方式详细如下:“设备”通过第三方从(美国)军方购买并转销到 X;“设备”不能直接运到 X,而是运到合作的第三方;第三方将提前从 X 得到 1/4“设备”的预付款;第三方将负责购买并将 1/4“设备”运送到 X;在 X 接收到 1/4“设备”后,将向第三方转交它一直掌握的原料;然后 X 将给第三方提供其余 3/4“设备”的款项,其余 3/4“设备”由第三方负责购买并运到 X;钱款由 X 从瑞士银行的户头直接打入第三方设立的外国银行账户,但是这个账户表面上不能同第三方有任何联系;钱款通过第三方的外国银行账户汇入(美国)军方账户。<sup>④</sup>

在这里,“X”特指伊朗,“第三方”则正是美国的老朋友以色列。这一切均由美国中央情报局与国防部共同设计。它为美国向伊朗出售武器安排了障眼法,通过一个不为人知的第三方来掩盖对伊朗的武器输出,以保持美国的中立形象。

从 1986 年初开始,美国政府实际上确立了既向伊朗出口武器,也不放松对伊拉克的积极出口贸易政策,这就是两伊战争中美国的“双轨政策”,也是美国政府在外交上惯用的两面手法。

政策一抛出,美国马上委托以色列以第三方身份与伊朗做交易,4000 个陶式导弹装置(Tow Weapon)分批辗转到达伊朗,<sup>⑤</sup>和这些武器装置一起送到伊朗的还有美

---

① Memorandum to Robert C. McFarlane of National Security Council, “U. S. Policy toward Iran: Comment on Draft NSDD,” June 6, 1985, IG00261, DNSA.

② Memorandum to the under Secretary of Defense, “U. S. Policy toward Iran,” July 13, 1985, IG00265, DNSA.

③ 转引自张士智、赵慧杰:《美国中东关系史》,北京·中国社会科学出版社,1993 年版,第 358 页。

④ National Security Council Internal Paper, *Milestones*, Jan. 17, 1986, IG00300, DNSA.

⑤ Memorandum to the President, “Covert Action Finding regarding Iran,” Jan. 17, 1986, IG00301, DNSA.

国中央情报局的情报。<sup>①</sup> 美国很快向伊朗出售了价值 1230 万美元的武器。<sup>②</sup>然而,在 2 月 6 日美国国务院代表会见伊拉克代表的时候,却还信誓旦旦地表示:美国目前单单阻止武器流入伊朗是不够的,还要削弱其军事能力,阻止叙利亚、黎巴嫩、以色列等众多国家给伊朗提供武器;同时许诺对伊朗施加经济压力。<sup>③</sup>

1986 年初是美国两伊政策的分水岭,“双轨政策”正式登台。里根政府“双轨政策”的出现并不突然,可以从美国外交传统的均势理论中找到支持。传统均势理论经过前国务卿亨利·基辛格(Henry Kissinger)的发展,逐渐演变为“均势”(balance of power)理论,即通过建立和加强美国自身的实力、借助和利用盟友的实力、稳住和笼络中间的实力、限制和削弱对手的实力等手段来实现美国的政策目标。<sup>④</sup> 这种均势理论在美国的中东战略中,初期表现即为双代理人政策,<sup>⑤</sup>正是这种理论决定了“双轨政策”的模式,<sup>⑥</sup>也有中国学者称之为对两伊的“弱势均衡”<sup>⑦</sup>战略,其目的是防止出现威胁美国霸权的地区性大国。

因此这一时期,在海湾地区的美国政策出现了三种看似矛盾政策的并行:“中立政策”、对伊拉克的“偏向政策”和对两伊的“双轨政策”,虽然令人费解,但是正如基辛格所说:“20 世纪最能左右国际关系、作风却也最矛盾的国家非美国莫属。……在日常的外交活动中没有比美国更务实的……美国与欧洲的外交政策模式都是其本身特殊环境的产物。”<sup>⑧</sup>

从美国政策的形成来看,这种政策一方面是均势理论在对两伊外交实践中的逐步变型,另一方面也有美国政府内部不同部门相互斗争的因素。支持伊朗和支持伊拉克的两派在 20 世纪 80 年代初就存在,在中央情报局和国防部,支持伊朗派占上风,而国务院、农业部则是支持伊拉克的主要力量,商务部则扮演“砝码”角色,在给伊拉克审批许可证的时候,时而同意,时而拒绝。

支持伊朗派认为:伊朗已经逐步认识到需要美国,而美国也要看到伊朗同苏联交

---

① 第一批关于两伊边境的军力布置、坦克、电力分布的情报地图比第一批 1000 个陶式导弹装置提前两周到达了伊朗,第二批情报则同 1000 个陶式导弹装置一起在 1986 年 2 月 9 日到达伊朗。详见 Memorandum to the President, “Covert Action Finding regarding Iran,” Jan. 17, 1986, IG00301, DNSA.

② Internal Paper, “Arms Sales to Iraq and Iran,” Jan. 1987, IG00388, DNSA.

③ Memorandum from George P. Shultz to the President, “Under Secretary Schneider’s Meeting with Iraqi Deputy Prime Minister Ramadan,” Feb. 6, 1986, IG00306, DNSA.

④ 亨利·基辛格:《大外交》,海南出版社,1997 年版,第 773 页。

⑤ 即 20 世纪 70 年代美国在中东著名的双柱政策。

⑥ 田文林:《美国的中东战略及其历史命运》, available at <http://blog.china.com.cn/art/show.do?dn=tianwenlin&-id>.

⑦ 杨兴礼、冀开运、陈俊华:《伊朗与美国关系研究》,第 57 页。

⑧ 〔美〕亨利·基辛格:《大外交》,第 4 页。

界,地缘位置非常重要,尽管军售不是必需的手段,但应努力寻求同伊朗发展关系,这也是美国和伊朗共同利益所在。因而主张对伊朗采取“温和”政策。

支持伊拉克派则认为:对伊朗军售会损害同伊拉克间的建设性战略伙伴关系,并会使美国在伊朗和伊拉克眼中成为不明确、不可靠的政策合作者,从而导致曾经的外交努力付之东流。<sup>①</sup>

事实上,在里根政府看似变化无常的外交决策表面下,有这样一种特点:在美国国家利益没有遭遇重大挑战和威胁的时候,美国外交会呈现出一种“含混”、“温和”和“有待于进一步明确”的特点。对于里根政府来说,放任决策层内部的纷争,有利于美国政策的双面性解释,这一点在对伊拉克“偏向政策”的持续上表现得尤为明显。

当然,无论是支持伊朗派还是支持伊拉克派,在冷战时期对伊朗与苏联毗邻的战略地位都是认同的,伊朗毕竟是美国传统的代理国家,因此美国对伊朗采取的是直接军售,重点放在军事援助上,短期内扶植起伊朗对美国的信心;对伊拉克则重点扶植两国经贸关系,保护美国对伊拉克市场的渗透和占有,通过贸易出口这种相对保守的方式来保持对伊拉克政府长期持续的政治影响力,保持美国对伊拉克石油的步步接近。这正是“双轨政策”出台的另一个原因。

1986 年 11 月 3 日,贝鲁特人质被释放,但是黎巴嫩的杂志也报道了美国暗中给伊朗提供武器的内幕。这在国际上引起轩然大波,“伊朗门”丑闻爆发。11 月 18 日,萨达姆给里根的信中表达了强烈的愤怒和背叛感。但是伊拉克政府还是对美国向伊朗出口武器表示了相当的克制,一方面等待美国做出合理的解释,另一方面也希望把这个事件变成对自己有利的事件。但是在伊拉克政府内部,反美呼声开始渐渐升起。<sup>②</sup> 美国—伊拉克关系进入“建设性接触”期的第一次危机。

与此同时,以美国前参议员约翰·托尔(John Tower)为主席,组成了总统特别调查委员会,即托尔委员会(Tower commission),<sup>③</sup>就“伊朗门”丑闻进行美国有史以来对国家安全决策和国家安全委员会最为彻底的调查。委员会详细调查了国家安全委员会如何向伊朗秘密出售武器,并将其所得用于资助尼加拉瓜反政府武装的过程,认为这次事件是由重大决策失误造成,这些失误“应该归咎于某些个人的失误,而不应该归咎于美国的政府制度和法律制度”,并强调加强对决策机器的管理力度。<sup>④</sup>“伊

① National Security Council Briefing Paper,“State Department Summation of the Problems Generated by Exposure of the Iran Initiative,” Nov. 1986, IG00367, DNSA.

② Action Memorandum,“U. S.-Iraqi Relations,Picking Up the Pieces,” Dec. 5, 1986, IG00380, DNSA.

③ 又称“陶尔委员会”。

④ 北京太平洋国际战略研究所:《应对危机:美国国家安全决策机制》,北京·时事出版社,2001 年版,第 347 页。

朗门”丑闻给美国造成了恶劣的国际影响,然而,美国政府通过牺牲一些个人顺利地  
将决策部门和决策制度同政策危机剥离开,从而安然度过危机的作法,却在此后“伊  
拉克门”丑闻爆发时再次被沿用。

1984年伊拉克开始在海湾北部对购买和运输伊朗石油的国际油轮展开袭击,在  
很短的时间里就导致海湾石油运输总量减少了1/4。伊朗也展开报复,开始在海湾  
地区布设雷场,两伊开始了大规模的石油封锁战。1987年5月17日,美国护卫舰斯  
塔克(USS Stark)号被伊拉克飞机误中,7月份一艘科威特油轮撞上了水雷。这些事  
件触动了美国在霍尔木兹海峡航运的安全利益,许多国会议员要求改变里根政府的  
海湾政策。里根的海湾特别委员会讨论后对海湾政策做了一些调整,从接下来的一  
系列事件中可以清楚地看到,美国政策非但没有因为伊拉克误中美国护卫舰的尴尬  
事件而向伊朗方面倾斜,反而促使里根政府决定“我们不光要继续采取援助伊拉克  
的行动,而且要保证使这种援助众所周知。”<sup>①</sup>

政策调整后,里根政府抛弃了以往不愿从军事上卷入两伊战争的立场,采取了一  
系列明显支援伊拉克的军事行动。7月末,里根发表政策宣言,宣布科威特石油船只  
改旗,美国海军负责提供航运保护。8月份,中央情报局提供给伊拉克的情报已经彻  
底变成军事性的。<sup>②</sup>9月21日,一架带有夜视装置的美国休斯(Hughes)AH6攻击  
机袭击了伊朗的安吉尔(Ajr)号布雷艇,炸死3名伊朗士兵。10月19日,美国的4  
艘导弹驱逐舰向伊朗两处石油设施开火,将其变为废墟。1988年2月,美国又派出  
15架OH-58D型基奥瓦(Kiowa)直升机到伊朗海域,对伊朗舰船进行偷袭。<sup>③</sup>同年  
4月,美国海军参谋部决定开始“祈求螳螂”(Operation Praying Mantis)行动,对“希  
利”(Healy)号等多个伊朗沿海石油平台展开袭击,并派“企业”号航母(USS Enter-  
prise CV-6)对伊朗舰艇进行打击。<sup>④</sup>7月,美国“文森斯”号巡洋舰(USS Vincennes  
CG-49)在海湾击落一架伊朗民航客机,导致机上290名乘客和机组人员全部遇难。

1987~1988年的秘密海战将里根政府对伊拉克的“偏向政策”推向了最高峰,秘  
密海战打破了美国政府对伊“偏向政策”中轻易不动用军力的准则,为了支持伊拉  
克,美国不惜违反《战争权力法》(War Powers Act)的中立原则。值得注意的是,美  
国对伊拉克的贷款担保计划也在1988年度达到最高峰,当年的贷款担保配额高达

---

① Hearing Summary, “Iran-Iraq,” Jan. 21, 1987, IG00399, DNSA.

② Department of State Background Paper, “U. S. Intelligence for Iraq,” Dec. 15, 1986, IG00383, DNSA.

③ Alan Friedman, *Spider's Web: The Secret History of How the White House Illegally Armed Iraq*, pp. 39~42.

④ *Operation Praying Mantis*, available at [http://www.globalsecurity.org/military/ops/praying\\_mantis.htm](http://www.globalsecurity.org/military/ops/praying_mantis.htm), Global Security.org.



10 亿美元。

## 二 “偏向”与“摊牌”政策的对立与消长

1988 年 8 月,伊朗和伊拉克达成停火协议。此后萨达姆开始出手解决境内的库尔德人问题。美国中央情报局的情报显示:1988 年 3 月,伊拉克政府对哈莱卜杰(Halabjah)的库尔德居民和伊朗士兵使用了化学武器和神经毒剂,导致 7 万多库尔德人向土耳其逃亡,伊土边境吃紧;同时萨达姆还开始插手黎巴嫩内部事务。8 月 25 日,两伊停火后 5 天,伊拉克再次对库尔德人村庄进行了袭击。萨达姆政府的暴力强权形象惹来国际社会质疑之声,土耳其和黎巴嫩接连到联合国告状,美国在国际道义上面临巨大压力,国会也频频质询国务院对伊拉克政策。

美国政府此时面临的挑战包括:第一,“偏向政策”促使美国同伊拉克之间建立了紧密的贸易网络和利益纽带,既得利益集团施加压力要求美国政府出台更有利的对伊政策或促进商贸的政策;第二,美国政府内部将美国同伊朗和伊拉克的战时关系看作是“零结果”游戏的观点开始流行,觉得政策没有达到预期效果,特别是美国对伊拉克“安抚”多年,但伊拉克始终不能被培养成对美国言听计从的代理人;第三,伊拉克袭击美国斯塔克护卫舰事件的余波导致美国国内反伊情绪高涨;第四,战时伊拉克在美国滋养下建立的新军事能力加强了它作为激进的地区霸权国家的地位,使得伊拉克“支持恐怖主义”问题重获国会重视;第五,伊拉克政府对库尔德人使用化学武器的事实及其声名狼藉的人权记录也是插入美伊关系的利剑。这些都推动美国国会出面干预对伊拉克的政策。

9 月,国会频频以“证据确凿”向国务院施加压力,国务卿舒尔茨被国会质询弄得焦头烂额。到伊拉克进行实地调查的要求遭到拒绝,而国会却显得咄咄逼人:要求再次将伊拉克列入支持恐怖主义的国家清单中,终结与其军事和经济联系,并切断与它的一切外交关系。这样,国会便以一种全面否定的强力姿态出面干预美国的伊拉克政策,将矛头直接指向了对伊“偏向政策”。国会的整体政策立场被国务院的反对派冠以“摊牌政策”<sup>①</sup>之名。它主要体现在国会的对伊全面经济制裁议案中。

1988 年 9 月 9 日,参议员克莱本·德波拉·佩尔(Claiborne DeBora Pell)指出:“我们的公开宣言塑造了我们自己雄心勃勃的形象,伊拉克却可能在我们醒悟之前采

---

<sup>①</sup> Action Memorandum from John H. Kelly to Mr. Kimmitt, “Licensing for Iraq,” United States Department of state, Mar. 1990, IG01243, DNSA.

取更激烈的报复手段,温顺地屈服于国际压力可不是萨达姆的性格”<sup>①</sup>。同一天,美国参议院通过了第 S. 2763 号议案即《佩尔议案》(Pell Bill),要求禁止美国对伊拉克的所有出口、贷款及援助,同时禁止进口伊拉克石油。<sup>②</sup>

9月13日国会众议院外交事务委员会(House Foreign Affairs Committee, HFAC)通过了内容更为广泛的 H. R. 5271 号议案即《兰托斯议案》(Lantos Bill),<sup>③</sup>不仅包括对伊拉克的进出口禁运,还增加了对伊拉克的制裁。在该议案的制裁范畴、制裁执行与授权方式部分,不仅提出了收紧对伊拉克某些化学品的出口,还首次提出由联合国或相关中立方核查的方案。<sup>④</sup>可见,该议案重点在于迫使伊拉克放弃化学武器使用并接受可能的解决问题的过渡方案,它凸显了国会的人权考虑。

国会的“摊牌政策”姿态一出,以国务院为首的美国决策高层反应强烈:10月18日,国务院迅速出台《美伊关系:经济制裁议案的内涵》备忘录,从美国地区战略利益与经贸利益层面驳斥了对伊拉克实行经济贸易制裁的政策主张;10月19日,国务院情报研究局(The Bureau of Intelligence and Research, INR)出面批驳国会用“人权否定一切”的逻辑,并保证:“一旦伊拉克使用化学武器”,“运用正常的情报手段我方就能知道”;<sup>⑤</sup>11月4日至12月29日,国务院近东和南亚事务司(Near Eastern and South Asian Affairs, NEA)、政治-军事事务局(Bureau of Political-Military Affairs, PM)等部门相继发表声明,表明对“摊牌政策”的反对态度,声称国务院已经在通过积极的外交渠道解决伊拉克的人权问题,<sup>⑥</sup>同时试图继续推行对伊拉克的贷款担保计划。<sup>⑦</sup>

相对于国会“维护人权”的出发点,国务院的反驳更具战略性和务实性。国务院认为:此时出台对伊拉克强硬制裁政策,将摧毁美伊双方领导人刚刚建立起来的认同感,在政治上会导致美伊关系迅速降级,萨达姆会因觉得美国“卸磨杀驴”而迅速倒向苏联;同时,两国关系的迅速恶化,将导致伊拉克盟友约旦、埃及和沙特对美国意图的质疑,从而损害美国在海湾地区的战略安全。从经济上看,制裁议案会严重影响美国

---

① Department of State Summary, “Background and Summary of Iraqi Sanctions Legislation,” Sep. 22, 1988, IG00657, DNSA.

② Department of State Summary, “Background and Summary of Iraqi Sanctions Legislation,” Sep. 22, 1988.

③ 众议院外交事务委员会主席汤姆·兰托斯(Tom Lantos)提出。

④ IG00657, DNSA.

⑤ Information Memorandum from Curtis W. Kamman to the Secretary of State, “Iraqi Sanctions: Confidence in Monitoring CW Use,” Oct. 19, 1988, IG00682, DNSA.

⑥ Action Memorandum from Paul J. Hare to the Secretary of State, “Administration Position on Proposed Iraq Sanctions,” Nov. 18, 1988, IG00702, DNSA.

⑦ Action Memorandum from Richard W. Murphy to the Secretary of State, “Export-Import Financing for Iraq,” Dec. 29, 1988, IG00739, DNSA.

各大对伊商业利益集团的利益,导致美国农业部对伊贷款担保计划的终止,恼羞成怒的伊拉克会终止债务的偿还;而美国的商业公司可能将被完全地排斥在伊拉克市场之外,无法参与伊拉克政府的战后重建工作,失去大量有价值的商贸合同。

到 1988 年为止,美国的电力、化工、运输、石油和钢铁公司同伊拉克已经签署了价值超过 40 亿美元的合同,美国在伊拉克的商业卷入已经达到一定规模,仅 1987 年美国从伊拉克进口的石油就高达 50.6000 万桶/天,并出口了 10 亿美元的农产品。<sup>①</sup>“摊牌政策”一旦推行,最直接的可能是迫使伊拉克转向求助于美国的商业竞争对手——西欧和日本。因此,国务院将国会的“摊牌政策”称之为“冒险政策”。国务院的努力立竿见影,关于继续给伊拉克的工业部提供 3 亿美元贷款的协议没有受到国会的影响而顺利通过。<sup>②</sup>

这两个制裁议案被国务院近东和南亚事务司批评为“狭隘”和“为时尚早”。<sup>③</sup>特别是 12 月 29 日国务院备忘录的措辞十分严厉,指责国会过分依赖库尔德问题来分析和假定,“滥用”美国人权政策原则,却不顾美国外交政策的根本原则和目标;辩称伊拉克的军事行径尽管残暴,但主要是为了收回被占土地,同时没有明显的证据显示伊拉克试图毁灭整个库尔德族,只不过军事行动“正好发生”在库尔德人居住区罢了。

我们知道,美国一直采取支持库尔德人的政策,但是在应对伊拉克问题上,为了实现在该地区的政治外交利益,美国在库尔德政策上采取了回避和模糊的态度。美国一直信奉的人权原则也不得不败在现实的外交政策目标之下,同时对伊拉克的“安抚”也体现得更为鲜明。

在国务院似乎更有说服力的外交利益至上原则的攻歼下,国会的人权主义政策建议一直处于劣势。1988 年底,根据国会“摊牌政策”中“实施制裁的条件”为总统留下的特权,卸任前的里根宣布“搁置”这两个议案。难怪美国内部有人一针见血地指出:“如果撇开人权和使用化学武器不谈,那么我们的政治和经济利益才是驱动我们同伊拉克平衡关系的关键”。<sup>④</sup>

1989 年初,乔治·布什入主白宫,美国对伊拉克政策的调整作为一个重点被提

---

① Information Memorandum from Curtis W. Kamman to the Secretary of State, U.S.-Iraqi Relations: Implications of Passage of Economic Sanctions Bill, United States Department of State, Oct. 18, 1988, IG00679, DNSA.

② Banca Nazionale del Lavoro Report, “\$ 300 Million Medium-Term Loan for Iraq’s Ministry of Industry and Military Production,” Oct. 6, 1988, IG00669, DNSA.

③ Action Memorandum from Richard W. Murphy to the Secretary of State, “Export-Import Financing for Iraq,” Dec. 29, 1988, IG00739, DNSA.

④ Department of State Internal Paper, “Overview of U.S.-Iraqi Relations and Potential Pressure Points,” Sep. 9, 1988, IG00632, DNSA.

上日程。从布什政府迅速出台的《美国对伊拉克政策纲要》内容看,“偏向政策”不但没有受到“摊牌政策”的影响,反而进一步升格。

这份政策纲要强调伊拉克的市场地位和巨大的政治经济前景,最重要的是伊拉克现政府更倾向于选择美国作为它强有力的合作伙伴;而一旦它选择了美国,那么未来美伊经贸将因伊拉克的重建而充满光明。<sup>①</sup> 伊拉克的经济部长和财政部长,包括萨达姆的女婿、伊拉克工业部长侯赛因·卡迈勒(Hussein Kamel)适时地通过军事电台向美国提出了援助伊拉克经济重建的要求。1988年5月,伊拉克开始对美国公司进口伊拉克的石油给予价格上的优惠,导致美国从伊拉克石油进口量的猛增,到1989年达到了50万桶/天的数量。<sup>②</sup> 伊拉克的军事进口也开始活跃,尤其是在购买双重用途物资和高科技军事产品的意向方面。这些都以压倒性的优势促使美国政府忽视伊拉克违反人权的行径,并确定延续“偏向”伊拉克的政策基调。

在美国对伊拉克政策上,经贸因素一直具有举足轻重的地位。美国通过宽松的出口政策渗透伊拉克,萨达姆也坚信美伊贸易的激增能够刺激伊拉克的军事发展,从而为伊拉克赢得在海湾地区政治上的冲击力。两伊战争结束后,美国对伊拉克的重建怀有浓厚兴趣,美国新政府有意通过参与伊拉克重建,获得对其政治经济的进一步渗透,借此改变同伊拉克之间一直松散的政治关系。而伊拉克政府也在“寻租”,试图为自己的重建找一个实力雄厚的买家。在以经济渗透带动政治影响的政策思路下,美国新政府采取了以退为进的手法。

布什政府在对伊政策纲要中提出的政策方向是:“美国要鼓励伊拉克所谓的要在这个地区担任领导角色的要求,出于我们本身的利益认真地发展同伊拉克之间互利的、高于一切的稳定关系,在强调我们的军事和人权担忧的同时,促进我们同伊拉克之间的商业和政治对话。”<sup>③</sup> 美国政府下一步的首要任务是督促伊拉克出台解决斯塔克事件的声明,消除美伊关系中“偶然”事件带来的不利影响。其最终目的还是继续和深化“偏向政策”。

在此之前,美国同伊拉克的政治对话一直纠结在如何结束两伊战争上。随着军事上的停火,为了深化政治对话,美国政府决定不惜满足萨达姆想成为海湾主要影响势力的要求,希望通过一些政治支持,使伊拉克能够从同苏联的武器买卖关系中彻底

---

① Department of State Background Paper, “Guidelines for U. S.-Iraq Policy,” Jan. 20, 1989, IG00761, DN-SA.

② Briefing Memorandum from Paul J. Hare to the Secretary of State, “Meeting with Iraqi under Secretary Nizar Hamdun,” Mar. 24, 1989, Mar. 23, 1989, IG00828, DNSA.

③ Department of State Background Paper, “Guidelines for U. S.-Iraq Policy,” Jan. 20, 1989, IG00761, DN-SA.

脱离出来,并将进口新武器系统的希望投向美国。<sup>①</sup>

政策纲要为后来的第 26 号国家安全指令做了铺垫,它一方面说明了美国渴望参与伊拉克战后重建,因此延续了对伊拉克的“偏向”政策;另一方面,在纲要里也提出:要逐步地把伊拉克纳入“理智而且负责任的西方政策轨道”之中。这是美国政府一贯的政治和外交政策目标。所谓“西方政策轨道”,不过是培养言听计从的代理人的代名词而已。

美国新旧政府在伊拉克政策上的一致性,突出表现为对伊拉克的贷款担保计划并没有因为新政府上台而终止,反而越发坚挺。同时,在新政府的政策指导下,国务院近东和南亚事务司做出了一系列外交努力。3 月 24 日,近东和南亚事务司政策计划室主任(Policy Planning Staff Director)丹尼斯·罗斯(Dennis Ross)同伊拉克驻美国大使尼扎尔·哈姆丹(Nizar Hamdun)会谈,象征性地表达了美国对伊拉克化学武器扩散的关注,但是会谈的中心议题却是拓展美伊关系、敦促伊拉克出台解决斯塔克被袭事件的声明。

3 天后,伊拉克政府一改过去拒不道歉的强硬态度,发表了道歉声明,宣布给 1987 年在斯塔克被袭事件中遇难的美国水手家属提供 2730 万美元的赔偿。此举解决了两国外交关系上的尴尬局面,美伊关系进一步深化的绊脚石被轻松移除。

20 世纪 80 年代美伊商贸往来滋养起来的利益集团——美伊商业论坛(U. S.-Iraq Business Forum)<sup>②</sup>此时也为美伊关系的提升做着努力。1989 年 6 月,美伊商业论坛代表团访问巴格达,此访因萨达姆的接见而意义非凡。萨达姆表示未来伊拉克会积极同美国合作,敞开大门欢迎美国投资,并保证不出现债务重议(debt reschedule),<sup>③</sup>前提条件是不希望美国再出现对伊拉克的制裁议案,同时美国要向伊朗施加比较明显的政治压力。<sup>④</sup>

可以看出,对于美国政府来说,此时商业机会和海湾战略的重要性是并行的,因

① Department of State Background Paper, “Guidelines for U. S.-Iraq Policy,” Jan. 20, 1989, IG00761, DNSA.

② 成立于 1985 年 5 月,代表亲伊拉克的美国公司利益集团。包括埃克森石油公司(Exxon. Mobil),西方石油公司(Occidental Petroleum),德士古石油公司(Texaco),柏克德公司(Bechtel),通用汽车公司(General Motors),BMY 防御合约公司(the defense contractors BMY),贝尔-德事隆飞机公司(Bell-Textron),洛克希德飞机公司(Lockheed)和联合航天航空技术公司(United Technologies Corporation),查理·柏希联合公司(Charles Percy & Associate)等。这些大公司集团在美国政府的协助下活跃在美伊商贸市场。详见 Letter from Robert A. Abboud to George P. Shultz, “Improving Trade with Iraq,” Nov. 20, 1986, IG00375, DNSA.

③ 1980 年代伊拉克对外债的一种拖欠方式。但是伊拉克对美国债务采取谨慎态度,很少重议对美债务。

④ Cable from Embassy Baghdad, “U. S.-Iraq Business Forum: Meeting with Saddam Hussein,” June 11, 1989, IG00893, DNSA.

此美国政府开始帮助更多的公司深入伊拉克。两个月后,美伊商业论坛获准操作沃尔沃公司同伊拉克之间建立卡车装配线联合公司的项目:由美国工厂生产重型卡车零件,然后运到伊拉克组装。这一次国会大部分议员表示支持这个项目,认为它将为美国带来超过 1.3 亿美元的利润及外交利益。<sup>①</sup>国会甚至出面同沃尔沃公司和伊拉克政府谈判以确保对这个项目的必要资助。9 月,给伊拉克提供 10 亿美元贷款的预算,国会也原则上通过了。这表明国会针对“偏向政策”的“摊牌政策”立场,在巨大的商业利益面前也败下阵来。

1989 年 8 月 4 日,美国联邦调查局、亚特兰大联邦储备银行(Federal Reserve Bank of Atlanta, FRBA)与美联储调查小组突袭检查意大利拉伏罗国民银行(Banca Nazionale del Lavoro, BNL)在美国亚特兰大的支行,从而牵涉出了包括意大利、英国和美国等国为伊拉克提供黑色贷款甚至武器的“伊拉克门”丑闻。但是这件事最初被曝光时,因主要被调查方是意大利的银行,并没有引起美国媒体和公众的特别注意。因此,尽管美国国会组织了调查小组,但是并没有阻止美国对伊拉克“偏向”政策的进一步展开。10 月 2 日,布什签署了第 26 号美国国家安全指令,明确指出:

“接近波斯湾的石油以及保障该地区友好国家的安全,对于美国国家安全来说非常重要。美国仍然承诺保护在这个地区的主要利益,必要和适当的时候会动用美国军队来抵抗苏联和任何对我们利益有危害的地区力量。美国也承诺支持友好国家的自卫,保证他们在自己的防御上能够扮演积极的角色,以减少美国单边军事干预的可能性。美国鼓励西方盟友和日本与我们一起维护我们在海湾地区的共同利益。

美国和伊拉克之间的正常关系将有利于我们的长期利益和促进海湾和中东地区的稳定。美国政府将从政治和经济两方面鼓励伊拉克,规范它的行为,提高我们对伊拉克的影响力。同时,伊拉克领导层必须懂得:任何非法使用生化武器的行为都将导致经济政治制裁。为此,我们将从我们的盟友那里寻求更广泛的支持。国际原子能委员会监管下的伊拉克有任何违约的行为也会引起相同的后果。人权考虑将继续成为我们对伊政策中的一个重要因素。此外,伊拉克应停止对外部事务如黎巴嫩的干涉,应该在同伊朗磋商解决问题和中东和平进程的合作中扮演积极的角色。

我们应该为美国公司参与伊拉克经济的重建提供更多的机会,特别是在能源领域,这不会同我们的核不扩散政策和其他意义深远的目标相抵触。这也是介入伊拉克的防御建设并保持对其影响力的一个手段。美国应该考虑向伊拉克提供非致命性

---

<sup>①</sup> Letter from Congress to James R. Sharpe, “Congressional Support for U. S.-Iraq Joint Venture,” Aug. 4, 1989, IG00949, DNSA.

武器援助,以提高美国在伊拉克的政治影响力”<sup>①</sup>

这份指令确定布什政府将继续采取“支持萨达姆”的“偏向政策”,而此时国会和国务院已经找到了政策的一致点:支持萨达姆是为了达到安抚笼络的政治目的,促进其“温和”的一面,遏制其血腥和独裁的一面。该指令显示美国要通过更多的合同来缓和伊拉克的霸权行为,其中包括非致命性武器援助。国务院甚至要求实现美伊军事关系正常化,认为当前美国高层的政治氛围不利于同伊拉克军事关系的改善:过去伊拉克对化学武器的使用、对人权的践踏及阿以冲突是造成这种不良政治氛围的原因;如果同伊拉克展开一定级别的军事合作,同时抛弃国会对总统行政命令的限制,开展不用国防部赞助的培训,加强文化的互访和其他地区化的合同,将会使美伊关系的拓展更深一步。<sup>②</sup>

第 26 号国家安全指令不仅从内容上对《美国对伊拉克政策纲要》做了补充,同时也使“偏向政策”从地下走向地上,从暗中走向明朗,从商贸走向外交,并在性质上发生了根本转变——从隐秘政策升级为美国对伊拉克的正式官方外交政策。

### 三 美国对伊拉克政策解析

纵观美国对伊拉克政策的轨迹,可以看到,尽管美国对伊拉克政策最初萌芽于对苏联冷战的战略考量中,但是在 20 世纪 80 年代这一冷战格局逐步式微的历史时期,美国对伊拉克政策中意识形态因素的影响逐渐减弱,随着美国商贸利益在伊拉克的不断深入,其国家能源、政治与经贸利益在伊拉克政策中的重要性逐步提升。

从 1972 年 4 月苏联和伊拉克签署为期 15 年的《苏伊友好合作条约》(Soviet-Iraq Treaty of Friendship and Cooperation)开始,如何与苏联争夺伊拉克就成为美国海湾政策战略考虑中的主要问题。特别是苏联对伊拉克的武器援助在 20 世纪 70 年代达到最高潮<sup>③</sup>及类似的情报数据,都显示出“苏联威胁”的增加。20 世纪 70 年代末期美苏冷战进入最后一个高潮期,1979 年底苏联入侵阿富汗,这一行动被美国认定是苏联南下海湾地区和印度洋的重要举措。1980 年 1 月,卡特主义出台,宣布美国“将使用包括军事力量在内的一切必要手段”,击退外部势力控制海湾地区的企图。<sup>④</sup>里根执政后,提出了加强在世界范围内同苏联的争夺、重振美国的世界领导地

① National Security Directive 26, “U. S. Policy toward the Persian Gulf,” Oct. 2, 1989, IG01035, DNSA.

② Cable from Joint Staff, *Proposed U. S. -Iraq Military Initiatives*, Jan. 3, 1990, IG01184, DNSA.

③ 牛军:《冷战时期苏联对第三世界的政策》,2005 年 9 月 2 日,参见 <http://niu jun. coldwarchina. com>, 2008 年 4 月 9 日。

④ 万光:《美国全球战略中的中东和海湾》,载《西亚北非》,1991 年第 2 期,第 23 页。

位、扩大美国阵地的里根主义。在判断苏联军事及武器研发计划的意图上,美国刻意夸大苏联大规模杀伤性武器的研发及其在海湾地区推广的前景。在寻求应对之策的过程中,伊拉克作为海湾地区的重要力量迅速进入美国的视线。

随着伊朗与美国交恶以及苏联陷入阿富汗战争泥潭,两伊战争爆发后,苏联调整了对两伊的政策,一方面同伊朗有所接触,另一方面减降对伊拉克的援助力度,这使得苏联同伊拉克之间的关系降温。萨达姆出于生存需要,努力寻求武器和经济援助来源的多样化,从而为美国对伊拉克进行有限接触提供了契机,1980年美国内部开始出现要求接触伊拉克的声音。1981年4月12日,美国国务院负责近东和南亚事务的助理国务卿帮办(Deputy Assistant Secretary)莫里斯·德雷珀(Morris Draper)访问巴格达,宣称美国“在中东的战略部署中,伊拉克是作为一支重要力量来考虑的,伊拉克在对抗苏联在该地区的渗透方面意义非凡”。<sup>①</sup>

可见,美国最初是把伊拉克作为与苏联争夺的潜在“代理人”来策划它未来的伊拉克政策的。美伊之间的试探性接触从1982年美国民用农业机械出口伊拉克开始,到1984年计划同伊拉克共建伊拉克-约旦阿卡巴(Aqaba)港的石油管道,都是从最敏感的经贸合作领域介入。经贸上的投入和经营当时是美国亲近伊拉克的一种战略手段,将伊拉克培养成对美国言听计从的海湾地区代理人,排挤苏联在该地区的势力,确保美国在海湾地区的石油安全利益才是其最终战略目标。

从美国伊拉克政策推行轨迹来看,从确立“偏向政策”开始,到为了确保海湾石油安全而动用海军力量打击伊朗,美国在伊拉克战略目标呈阶梯式推进:进一步接近海湾石油(不惜动用武力)——经贸刺激为战略手段——深入影响伊拉克的军事防御建设和人权政策走向——提升在伊拉克的政治影响力——培植伊拉克在海湾地区乃至整个中东地区的影响力。

值得注意的是,在这一过程涉及到的大量美国解密文件中,已经较少提到苏联因素。这说明随着历史进入冷战衰落期和入侵阿富汗的战事不利,苏联已经进入守势,其在美国中东战略持续关注的焦点中,重要性已下降。而与此同时,这一时期美国的能源利益逐渐提升到了美国中东与海湾政策的核心地位,成为美国深入这一地区的源动力之一。

在推行其外交政策的具体实践中,美国使用的战略手段已经多元化,同时各种战略目标的实现也一步步展现。美国经贸利益的大量卷入,在美国对伊拉克政策实施过程中体现得比较明显。因此从某种意义上来说,美国20世纪80年代的伊拉克政

---

<sup>①</sup> Cable from Baghdad, “Prospects for Deputy Assistant Secretary Draper’s Visit To Baghdad,” Apr. 4, 1981, IG00045, DNSA.



策是美国新时期战略重点转移的重要表现。

需要指出的是,在操控经贸外交的过程中,美国原本期望通过有限的经贸渗入来达到自己的政治战略目标的设想有时会难以控制,特别是难以控制本国经贸利益集团大量卷入目标地区,况且这种卷入的程度同政治战略目标的实现之间并不对称。因此,在政策进行调整时显现出政策相互矛盾的乱象,如“双轨政策”的短命、人权原则屈服于经贸利益、“摊牌政策”最初的无为等等。美国国务院为“安抚”萨达姆做了大量的工作,甚至不惜违背美国出口限制法令和人权原则,但最终也未能把萨达姆培养成得心应手的代理人,反而滋养了萨达姆政府称霸海湾的野心。这表明美国原本的政策设想走入了歧途。

“伊拉克门”丑闻此时虽已爆发,但尚未引起广泛关注;而总统和国务院对改善美伊关系满怀期望,所有的一切似乎都表明美伊关系即将得到全面发展。1989 年 10 月 4 日,带着第 26 号国家安全指令的福音,美国新任国务卿詹姆斯·贝克(James Baker)同伊拉克外交部长塔里克·阿齐兹在华盛顿会面,双边关系的拓展依然是会谈主题。美国政府对伊拉克方面在 3 月做出的道歉声明表示赞赏,同时两国就人权问题展开对话。伊拉克方面关注不久前曝光的“伊拉克门”丑闻是否会影响美国对伊贷款担保,美国方面则周旋称需要时间调查。<sup>①</sup>10 月 21 日,贝克致函阿齐兹称:“布什总统要我通过您转告萨达姆总统,我们反对任何损害和威胁伊拉克的言行,我们将尽一切努力加强两国关系。”<sup>②</sup>此时,距伊拉克入侵科威特不足 10 个月!

布什政府全面支持伊拉克的政策刚刚如火如荼地展开,就因“伊拉克门”丑闻影响的迅速发酵而不得不陷入停滞,国会此时站出来以“强力形象”介入“伊拉克门”丑闻调查。1990 年 8 月,自感羽翼丰满的萨达姆悍然出兵占领科威特,美国对伊拉克继续推行“偏向政策”的路径彻底堵塞。形势的急转直下让美国决策者恼羞成怒,“偏向政策”迅速被“摊牌政策”和海湾战场上的兵戎相见所取代。

短短十年内,美国对伊拉克的政策乱象丛生。最终决定出手击溃自己培植的海湾地区代理人,不能不说是美国在品尝自己的政策失误所酿出的苦果。

冷雪梅:东北师范大学马克思主义学院讲师

(本文责任编辑:卢宁 胡国成)

① Briefing Memorandum from John H. Kelly to the Secretary of State, “Meeting with Iraqi Foreign Minister Tariq Aziz,” Oct. 4, 1989, IG01041, DNSA.

② Cable to Baghdad Embassy, “Message from the Secretary to Tariq Aziz,” Oct. 21, 1989, IG01080, DNSA.

through a historical review. According to the mainstream interpretation of “dualist approach”, US foreign policy making is not only directed by traditional interests, but also influenced, to a large extent, by its aspiration of realizing idealist values, which are rooted in American Exceptionalism. Behind the intertwined dualist goals, foreign policy making and strategic choices of the US are essentially affected by material interests. Under the circumstance when the maximization of its interests is ensured, influences of idealist values on America’s foreign policy making are so weak that they can hardly work as an independent driving force.

U. S. Policy towards Iraq in the 1980s: From “Tilting”  
to “Bottom-up” ..... *Leng Xuemei* (97)

With the transformation of international structure, and the changes of the strengths between America and the Soviet Union in the 1980s, the strategic consideration of America’s Persian Gulf policy changed dramatically. The newly declassified US National Security documents presented a great diversity of inconsistent even conflicting policies done by the US government towards Iraq. Nevertheless, under the seemingly chaotic inconsistency in the policies, the principle and objectives of American policy to Iraq was clear and coherent, and was followed all the time. It aimed at approaching and influencing Iraq through economic and diplomatic measures, surpassing the present “Constructive Engagement” relationship with Iraq, and finally turning Iraq into a pro-American regional power. This adjustment of American policy to Iraq was preconditioned by the operation regulation of American Foreign policy’s decision-making mechanism. At the same time, it represented a strategic shift of American regional policy from ideology-oriented one to national interest-oriented one.

The U. S. Governance of Illegal Immigration and Its Dilemma:  
Focusing on Immigration Enforcement ..... *Chen Jimin* (114)

Immigration enforcement is an important part of illegal immigration governance in the United States. The U. S. government tries to achieve the desired goals in the treatment of illegal immigrants mainly by integrating immigration enforcement resources, strengthening border enforcement efforts and upgrading domestic worksite enforcement. However, these measures do not effectively control and manage the illegal immigrants in the United States, which reflects the dilemmas in the handling of U. S. illegal immigration.