

美国在伊拉克面临的四大新问题

郭拥军 (中国现代国际关系研究院博士)

2004年6月28日,美国为首的联军占领当局在巴格达戒备深严的“绿区”秘密举行了一个小型仪式,提前两天向伊拉克临时政府移交主权。最高文职行政长官布雷默把相关的法律文件交给伊拉克最高法院首席大法官迈哈迪·穆罕默德,宣布占领当局解散,权力移交给伊拉克临时政府。

表面上看,这次交权秘密而低调,官方没有举办庆典,伊拉克民众也没有欢呼雀跃。然而,这个只有五分钟的、静悄悄的移交形式却有着标志性意义。尽管美国为首的十几万外国军队目前仍然驻在伊拉克领土上,临时政府实际拥有的只是有限的主权,但是因萨达姆的倒台而落入外国占领军手中的固有主权重新回到了伊拉克人手中,伊拉克人至少从法律意义上重新成为两河流域的主人。对美国为首的外部势力而言,14个月的占领已经结束,他们不再是可以决定一切的占领者。白宫一位高级官员谈到布雷默和现任美国驻伊拉克大使内格罗蓬特的角色差异时,作了这样的描述:“布雷默是国家元首,早上起床以后他问自己的是‘今天我必须决定什么、签署什么’。而内格罗蓬特早上起床以后问自己的是:‘我今天要和伊拉克政府谈判什么、怎么谈’。”^①毋庸置疑,内格罗蓬特对伊拉克临时政府将有很大的影响力,但是他的确不可能像“太上皇”布雷默那样拥有绝对的权力。这种质的变化既是美国主导的结果,也必然会给美国带来新的问题。

第一,如何与伊临时政府合作、共同筹划选举。布什政府的在伊目标是彻底摧毁萨达姆政权,建立一个代议制的亲美的民主国家,为阿拉伯世界树立一个样板。布什5月24日阐述其在伊拉克的五阶段计划时明确表示,美国的目标很清楚,就是要“看到伊拉克人民数代以来首次掌管伊拉克。美在伊的任务不仅仅是打败敌人,更重要的是增强朋友的力

量。这个朋友就是自由的、具有代表性的政府,它效力于人民,为人民而奋斗”^②。按照规划好的民主进程,真正的民选政府在12月15日选举产生,最终在12月31日上台执政。未来半年多,布什政府将通过3000多人的超级大使馆与伊临时政府合作,共同筹划选举。

临时政府的产生方式决定了它具有先天的软弱性,其存在、运作都离不开美国的政治军事支持。因此,在围绕选举而展开的互动中,美国将居于主导地位,而伊临时政府则表现出一定的依赖性和寄生性。但是,同样不可否认的是,临时政府必然会表现出一定的独立自主性。首先,临时政府得到了联合国的认可,有一定的合法性,拥有一定的主权。从法律意义上讲,它完全可以对美国说“不”。其次,在决定伊拉克未来命运的选举问题上,临时政府出于国家利益,会有不同于美国的考虑。临时政府内部的逊尼派、什叶派、库尔德人完全有可能在特定问题上摒弃纷争,团结起来一致对抗美国。亚瓦尔得以出任总统就是一个例子。再次,临时政府非经选举产生,缺乏民意基础。从自身政治地位考量,它有必要尽量向国内民众和国际社会证明自己不是美国刺刀之下的“傀儡”。实际上,阿拉维政府一接管政权就急于发布一系列政令就是做出了这样的表白。^③因此,移交政权以后,随着民主进程的推进,内格罗蓬特领导的美国大使馆与伊临时政府之间有可能出现新的矛盾,布什政府面临如何与临时政府进行合作、把矛盾控制在最小范围之内的问题。

第二,美军为首的多国部队如何有效承担安全

^① Glenn Kessler: “Negroponte’s Move to Iraq Calculated to Ease Transition”, *The Washington Post*, June 20, 2004, Page A18.

^② “President Outlines Steps to Help Iraq Achieve Democracy and Freedom”, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/05/20040524-10.html>

^③ “What Sort of Handover”, *The Economist*, July 3, 2004, p. 40.

责任、同时处理好与伊临时政府和民众的关系。伊战结束后,布雷默本着“另起炉灶”的原则,完全解散了萨达姆时期伊拉克的国家机器,特别是维持社会基本秩序的军队和警察。一年多来不绝于耳的袭击、斩首证明,布雷默的这一决定是错误的。^①移交政权之前,美军为首的 16 万大军高度警惕,可是非但未能保证伊拉克民众的安全,甚至联军士兵也遭斩首厄运。移交政权后,多国部队将继续承担安全方面的主要责任。布什总统公开宣称:“我们将保护基础设施,使之免遭袭击。我们将为即将到来的选举提供安全保障。……只要伊拉克的稳定需要,只要伊拉克政府需要并且提出要求,我们的军队就会在那里驻扎下去。”^②但是,多国部队能否明显改善安全局势仍然不容乐观。

同时,美军为首的多国部队还面临如何与临时政府相处的问题。根据联合国 1546 号决议,多国部队在采取重大军事行动之前要与临时政府协商,而临时政府又没有否决权。按照这种弹性规定,未来很可能出现的情况是,多国部队要针对自己判定的恐怖目标例如扎卡维的住所采取军事行动,临时政府可能会认为目标属民用场所而坚决反对。在这种情况下,如何解决分歧就是摆在新任多国部队最高指挥官凯西将军面前的难题。如果坚持己见,造成大量平民伤亡,势必会在伊国内和国际社会面前削弱美国一手扶植的临时政府的政治影响和信誉。同样地,凯西将军还必须设法缓解伊拉克民众的敌对情绪。5 月份对伊拉克六个城市所做的民调显示,92%的伊拉克人认为联军是占领军,41%的人认为联军应该马上离开,55%的人认为联军马上离开以后伊拉克会更加安全,62%的人认为没有联军的存在,伊拉克军队和警察很可能有能力维持秩序。^③可实际上,美军为首的多国部队在伊拉克驻扎这一事实本身就是导致安全局势恶化的原因之一,很多伊拉克人发动袭击与恐怖主义无关,而完全是反对外国军队的存在。如何走出这个两难困境是美国为首的多国部队无法回避却很难解决的一个问题。

第三,如何有效地提供经济援助、推动经济重建工作。2003 年 11 月,美国国会拨出了 186 亿美元,用于伊拉克的经济重建。但根据白宫预算办公室 7

月 2 日公布的资料,在过去的半年多中,这笔资金仅花掉了 2%(3.66 亿美元),且多数用于行政管理,而不是基础建设、医疗卫生、排水系统等关乎伊拉克国计民生的项目。^④实际上,联军当局只是做了一些“头疼医头、脚疼治脚”的修修补补工作,并没有对伊拉克的指令性经济和国有经济部门进行结构性的改革,在能源、公用设施、农业等部门也没有提出有价值的中长期规划。

移交政权后的伊拉克仍然是满目疮痍、百废待兴。内格罗蓬特在履任前表示要把经济建设作为任内的三大任务之一,但移交政权前就存在的两个严重障碍并未消除。一是安全问题。接连不断的爆炸袭击严重破坏着石油管道等基础设施,而这些设施恰恰是伊拉克的经济命脉。针对外国公司员工的绑架和血腥的斩首,使很多外国公司对伊拉克恢复重建中蕴含的商机望而却步。二是美国援助人员素质低下。目前在伊拉克工作的援助人员中,国务院系统的发展问题专家很少,而主要是白宫和国防部选择和雇佣的人,选择的主要标准是对白宫、国防部的忠诚,援助经验则是其次。例如去年 9 月,占领当局把重组巴格达股票市场的工作交给了一个来白宫求职的 24 岁年轻人,结果到现在还未见巴格达股市开盘。这两个问题在短期内难以解决,将严重制约着美国的经济援助和伊拉克经济的恢复重建。

第四,如何进一步争取国际社会的配合。在伊拉克问题上,布什政府的单边主义外交风格表现得淋漓尽致。但美国在交权前夕作了一定调整,试图争取国际社会的配合。在联合国,布什政府提出了新的决议案并根据安理会其他成员的意见,不厌其烦地做了四次修改。在诺曼底登陆纪念活动(6 月 6 日,法国阿罗芒什)、八国峰会(6 月 8 日,美国佐治亚)、北约首脑峰会(6 月 28 日,土耳其伊斯坦布尔)

(转第 45 页)

^① 美国国防部长拉姆斯菲尔德在 2003 年底接受《时代》周刊采访时表示自己对解散伊拉克武装力量的决定承担责任。言下之意,布雷默只是执行了他的命令。Bill Powell and Aparisim Ghosh, "Paul Bremer's Rough Ride", *Time*, June 28, 2004, p. 38.

^② "President Bush Discusses Early Transfer of Sovereignty", <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/06/20040628-9.html>

^③ Rajiv Chandrasekaran, "Mistakes Loom Large as Handover Nears", *The Washington Post*, June 20, 2004, Page A17.

^④ Rajiv Chandrasekaran, "U. S. Funds for Iraq Are Largely Unspent", *The Washington Post*, July 4, 2004, Page A01.

回分解”的余韵。

很显然,美联储提高利率的真正目的在于诱导民间资金回流。一方面,要与日欧竞争资金。如上所述,伊战后,世界民间资金呈疏美亲日欧及新兴市场国的倾向,在国际政治较量的底层,正演绎着全球资金争夺战。日、欧乘美内外交困之危,先夺优势,如去年外资对日证券投资净流入逾 14 万亿日元,推动日本股价上涨 40% 强。另一方面,大选在即,需规避美元风险。美国债余额的 7-8% (约 1.6 万亿美元) 集中于日本等少数外国政府,一旦脱手,必引起美元暴跌。因此,亟需调整利率,增大民间资金回流比例,冲淡外国政府风险,捍卫美元。事实上,海湾战争后,日本在 1991 年 5 月到 1992 年 8 月之间,就曾一反常态,连续 26 次抛售美元,总计金额达 60 亿美元,加速了美元的贬值,并引发当时世界性的所谓“美元崩溃论”。^① 国际金融市场认为这是导致老布什大选失利的重要背景之一。如今,美国新一轮

大选迫近,民主党和共和党都将目光转向金融市场。美国的政治学者甚至预测克里有可能启用著名的“强势美元”论者、前财长鲁宾出任副总统。^② 而布什早早内定了格林斯潘继续掌管美联储,亦带有振兴美国股市、捍卫美元地位的用意。

从政策变更效果上看,市场对美加息预期已使美国内不动产投资趋冷,“住宅信贷指数”降至四个月来最低;国际市场上,5 月份开始出现外资“超卖”日本股,回流纽约市场动向。同时,游资开始环流美国,亚洲股票遭到抛售。^③ 如果美国经济能维持当前好景,美联储的政策转变将为布什集中力量解决政治难题消除后顾之忧。○

(责任编辑:郭志红)

^① 熊野政晴:“外汇干预——日美共存之大恶”,日本《国际金融》,2002 年 9 月 1 日。

^② “总统由市场选择——华盛顿与华尔街的相关图”,《日经金融新闻》,2004 年 6 月 28 日。

^③ “美资金环流,亚洲股遭抛售”,《日本经济新闻》,2004 年 7 月 7 日。

(接第 40 页)

等外交场合,布什总统努力与法德等欧洲国家进行沟通,试图弥合大西洋两岸在伊拉克问题上的分歧。

如果说占领时期美国可以自行其是的话,那么移交政权以后,美国更多地需要国际社会的配合与支持。只有国际社会接纳美国组织起来的伊临时政府,美国才能从伊全身而退。目前,英国、科威特、法国、中国等国家已经与伊临时政府恢复或准备恢复外交关系。北约也承诺培训伊拉克军警力量。但是,布什政府以往的单边主义做法造成的影响难以在短期内消除,国际社会目前只是做了有限度的回应。正如美国前驻联合国大使南希·索德伯格所言,从伊拉克战争爆发前开始,布什政府一会说联合国无足轻重,一会又几乎恳求联合国出手相救。这种摇摆不定的行事风格使联合国现在不愿意走到前台,在伊拉克事务上不会承担多少使命。^① 在未来的伊拉克选举中,联合国不会像在柬埔寨和东帝汶一样主持投票,而仅限于训练伊的选举委员会。北约峰会对如何训练伊拉克军警也没有做出具体安排,相反,法、德明确表示培训只能在伊拉克境外进行,

北约军队不会踏上伊领土。可见,在任重道远的伊拉克全面重建中,如何争取国际社会更有力的配合,仍然是移交政权后摆在布什政府面前的一个问题。

无数历史经验证明,霸权国家可以以较小的代价、在较短的时间内推翻弱小国家的政权,但是想要轻松地完全结束军事占领则要困难得多,付出的代价更大,耗费的时间更长。美国尽管在伊拉克组织起了临时政府,初步移交了主权,但在接下来的阶段仍将面临棘手的问题。○

(责任编辑:郭志红)

更正

本刊 2004 年第 6 期第 11 页右栏第 1 行“《巨刀》”,应为“《菊花与刀》”。在此谨就这一疏失向读者致歉。

《现代国际关系》编辑部

^① Nancy E. Soderberg: “To The Front, Reluctantly”, *The Washington Post*, June 20, 2004, Page B1.