

# 布什政府对伊朗政策分析

高祖贵

**内容提要** 美国在伊朗既有重要利益，也面临严峻威胁。利益决定美国与伊朗曾结为盟友，也在关系正常化之前保持接触；威胁促使美国遏制伊朗长达 25 年至今，并将继续采取强硬政策。这两条政策轨道并行不悖，此起彼伏又时有交叉混合，决定了美国对伊朗关系的复杂与多变。九一一事件后美国布什政府在“以具体问题为导向的双轨政策”框架下，既强调包括核扩散和支持恐怖主义在内的威胁，欲以强硬手段消除威胁；同时注重以合作求利益，通过鼓励伊朗建立“民主制度”以确保利益。

**关键词** 美国 伊朗 布什政府 邪恶轴心 双轨政策

**作者简介** 高祖贵，中国现代国际关系研究所副研究员、博士（北京 100081）。

伊朗是九一一事件后布什政府着力对付的“邪恶轴心”国之一。在伊拉克主要战事结束和朝鲜核问题渐入多边解决轨道后，尤其是随着核问题升温，美国将对伊朗采取何种政策已成为世界普遍关注的热点。本文拟就决定该政策的主要因素以及政策的演变、效应和走势进行分析和评估，以助于全面准确地把握这项政策和两国关系、美国“改造中东”的计划乃至美伊（伊斯兰世界）关系的发展前景。

## 利益与威胁

美国对伊朗政策的起点和归宿均为谋求利益与防范威胁。利益与威胁对立统一，不断转换。因此，分析美国对伊朗的政策和两国关系的演变，首先要界定美国在伊朗的利益和面临的威胁。

美国在伊朗的利益大致分为地缘政治、安全、能源和经济 4 个方面。

从地缘政治角度看，伊朗拥有 6 827.8 万人口（截止到 2003 年 7 月）和 164.5 万平方公里国土，北临里海并接中亚，东与阿富汗有长达 936 公里的边界，控制着海湾东岸和霍尔木兹海峡（2000 年从海湾出口石油的 90%，即国际能源市场上 2/5 的石油贸易量要经过此地<sup>1</sup>）；是中东地区仅次于土耳其的政治、经济强国，自波斯帝国以来就对周边尤其是中亚地区长期具有重要影响。随着里海—中亚在国际地缘政治、能源、安全方面重要性的提升，伊朗作为与该地区联系特别密切的国家，其战略意义也由此而增大。这种人口规模、地理位置以及在地区事务中的影响力，决定了伊朗作为“重要地缘战略棋手”和“地缘政治支轴国家”的地位，使得区域外的世界大国都难以轻视它。

从安全角度看，“伊朗的独立能阻碍俄罗斯在海湾地区对美国的利益构成任何长期的威胁”；如果

<sup>1</sup> Richard D. Sokolsky, *The United States and the Persian Gulf*, National Defense University Press, 2003, p. 18.

伊朗出现不稳定,很可能使整个地区陷入巨大的混乱,使本来就十分脆弱的地区平衡遭受严重破坏。<sup>1</sup> 伊朗拥有 100 万左右的常规部队和生化等大规模杀伤性武器,具有一定的核开发能力,能够生产射程达 1 200 公里的“流星—3”型导弹并已试射成功。作为成功进行过伊斯兰革命的什叶派穆斯林大国,伊朗一直与埃及、约旦、叙利亚和巴勒斯坦等国家和地区的伊斯兰运动组织“穆斯林兄弟会”、“真主党”、“哈马斯”和“杰哈德”等有比较密切的联系。同时,伊朗对中亚地区伊斯兰复兴运动的发展,尤其是伊拉克和巴基斯坦的什叶派也有一定的影响力,因此它能够对伊斯兰极端势力的发展产生不小的影响。此外,伊朗一直在政治和道义甚至物质上支持巴勒斯坦人民争取独立的斗争,反对任何外来势力主宰本国以及海湾地区。如此一个大国,无论它本身局势的变化还是其对周边国家政策的调整都会对地区安全形势具有重大影响。

从能源角度看,伊朗是欧佩克中第 2 大石油出口国,出口份额为 14%,日出口石油 360 万~370 万桶。<sup>④</sup> 同时,它也是世界第 5 大石油出口国。早在 1979 年,卡特总统就对伊朗能源的重要性进行过明确阐述。他说:“伊朗能源减产所引起的实际能源减少,对世界范围而言是每天约减少 200 万桶,对美国来说是每天约减少 50 万桶。这个数字约占美国目前石油消耗量的 2.5% (20 世纪 70 年代末美国日石油消耗量约为 1800 万~2000 万桶——笔者注)。”<sup>⑤</sup> 美国 2001 年 5 月发表的《国家能源政策》报告指出,到 2020 年,海湾国家生产的石油将占世界石油的 54%~67%;全球经济几乎肯定将继续依赖欧佩克成员国尤其是海湾国家,该地区对于美国的利益仍将至关重要。<sup>1/4</sup>

从经济角度看,伊朗至今尚处于现代化进程当中,是一个急需资金、技术和先进产品的大市场。尤其是 1997 年哈塔米当选总统进而大幅调整对外政策以来,伊朗对外经贸关系发展迅速。英国、法国、德国、意大利、挪威等欧洲国家和日本、韩国、马来西亚、中国等亚洲国家,纷纷与伊朗在能源、交通、通讯等领域积极展开合作,收效良好。相比之下,美国在 1979 年之前与巴列维王朝统治下的伊朗还有广泛而良好的经贸合作;在之后近 25 年里两国一直没有开展正常的经贸往来。尤其是在克林顿政府强化对伊朗的经济制裁后,美国公司更是难以在伊朗谋取较大利益,只能眼看着来自其他国家的竞争对手在伊朗获利。

伊朗所具有的这些客观条件决定了美国若与之发展良好关系,就能获得巨大收益,进而实现在海湾地区乃至更大范围内的重大利益。美国在海湾地区的重大利益包括:确保石油以稳定的价格不间断地流向世界石油市场;打击以伊斯兰极端势力为代表的恐怖主义;通过扩展民主推动地区社会政治变革,进而铲除恐怖主义滋生的土壤;防止大规模杀伤性武器及其运载工具扩散;确保战略通道自由通行等。九一一事件后,打击和消除恐怖主义,防止恐怖主义与大规模杀伤性武器结合,以及推动地区社会政治转型,已经变得和确保能源安全这个传统的首要利益同等重要。具体而言,美国在海湾地区湾必须实现 4 个主要目标,即限制该地区的国家或非国家力量危及美国利益的能力;与盟国共同防止任何国家建立地区霸权;减少地区冲突,防止恐怖主义势力增长;从长远角度,通过提供援助、加强外交、推动政治和经济发展等手段,增强地区持久稳定。<sup>1/2</sup> 美国要从根本上实现这些利益和目标,在很大程度上都离不开伊朗的全面合作。九一一事件尤其是阿富汗战争和伊拉克战争后,美国与伊朗在铲除“基地”组织残余、维护阿富汗稳定、确保伊拉克不发生分裂和不拥有大规模杀伤性武器等方面的共同利益凸显,两国由此进行了对话与合作。这恰好验证了上述观点,无疑具有很强的说服力。

<sup>1</sup> [美] 兹比格纽·布热津斯基著,中国国际问题研究所译:《大棋局:美国的首要地位及其地缘战略》,上海人民出版社 1998 年版,第 63 页、176 页。

<sup>④</sup> John Calabrese, “The United States and Iran without Illusions”, <http://www.mideast.org>, June 10, 2003.

<sup>⑤</sup> 转引自张士智、赵慧杰著:《美国中东关系史》,中国社会科学出版社 1993 年版,第 278 页。

<sup>1/4</sup> “National Energy Policy”, *Report of the National Energy Policy Development Group*, May 2001.

<sup>1/2</sup> Joseph McMillan, “U. S. Interests and Objectives”, *The United States and the Persian Gulf*, National Defense University Press, 2003, pp 9-27.

与此相反, 如果伊朗成为美国的手甚至敌人, 则会对美国构成巨大威胁。在美国看来, “伊朗教士政权犯有 5 大原罪”, 它们是: 在全球范围内支持包括主张暴力的伊斯兰主义者在内的恐怖主义和谋杀; 支持黎巴嫩的“真主党”和巴勒斯坦地区的“哈马斯”, 反对阿以和平进程, 不承认以色列的存在; 致力于颠覆对美国友好的阿拉伯国家的政府; 扩充军备, 包括谋求获得大规模杀伤性武器; 在国内践踏人权。<sup>1</sup> 美国前总统尼克松等人甚至认为伊朗作为“具有强烈地区意图和历史自豪感”的中等强国, 其威胁远胜过伊拉克, 堪称美国在中东的头号威胁。<sup>④</sup> 九一一事件后, 布什政府把“极端主义与技术的结合”视为“最严峻的威胁”, 把反恐和防扩散作为国家安全战略的首要任务。伊朗这个曾被美国列为“全世界对国家恐怖主义最积极的支持者”和“十大恐怖主义国家”之首的国家, 自然就同伊拉克、朝鲜及“它们的恐怖主义盟友”一起构成了美国要坚决打击的“邪恶轴心”。美国对伊朗威胁的界定进一步集中到支持国际恐怖主义, 谋求获取大规模杀伤性武器尤其是核武器, 拒绝承认以色列主权的合法性并反对中东和平进程 3 个方面。阿富汗战争后, 美国所认定的伊朗的“罪责”多了“窝藏‘基地’组织成员”这一条。伊拉克战争后, 美国给伊朗又增添了破坏伊拉克重建进程的“新罪责”, 伊朗核威胁也随之大幅加剧。

## 历史考查与重新定位

伊朗对于美国所具有的利益与威胁的两重性, 及其在不同条件下不断相互转换的特点, 决定了美国对伊朗政策变化和两国关系发展的复杂性。当两国关系发展良好时, 美国对伊朗谋求利益重于防范威胁; 当两国关系交恶时, 美国对伊朗防范威胁超过谋求利益。威胁扩大和利益受损是导致两国关系恶化的关键所在, 实现利益并减少威胁则是推动双方改善关系的决定性因素。两国关系以及美国对伊朗政策就大致沿此轨迹演变。

九一一事件前, 美国对伊朗的政策大致经历了 3 个阶段: 第 1 阶段 (19 世纪中叶~ 1979 年), 美国势力逐渐渗入伊朗, 两国发展成为盟友。伊朗被卡特政府视为动乱中东的一个“稳定的岛屿”, 成为维护美国在该地区利益的“两根支柱”之一 (另一为沙特阿拉伯), 巴列维国王也被称赞为稳定海湾和中东局势的中流砥柱。第 2 阶段 (1979~ 1997 年), 两国反目成仇, 美国遏制伊朗。期间经历了伊朗伊斯兰革命、美国人质事件、两伊战争、美国提出“双重遏制”政策和通过《达马托法》等事件。第 3 阶段 (1997 年~ 2001 年), 美国酝酿调整对伊朗的政策, 两国关系有所缓和。1998 年 1 月, 哈塔米在接受 CNN 采访时呼吁与美国进行“建设性对话”和“文化交流”, 主张双方采取措施打破两国间的“猜疑之墙”。<sup>⑤</sup> 美国对此做出积极反应, 克林顿政府呼吁与伊朗就共同关心的双边和地区问题进行政府间正式对话。但由于克林顿政府依然坚持如果伊朗在支持国际恐怖主义、谋求获得大规模杀伤性武器、反对中东和平进程等问题上不改变立场, 美国就不会取消对伊朗的主要制裁措施, 两国关系虽有所缓和却仍无重大突破。

九一一事件改变了美国的对外战略, 也促使布什政府重新考虑对伊朗的政策。布什政府认为, 包括伊朗在内的“邪恶轴心”, 寻求获取大规模杀伤性武器, 构成日益严重的威胁; 它们可能把这些武器提供给恐怖分子, 使恐怖分子具有与其邪恶相匹配的手段, 可能袭击美国的盟友或试图讹诈美国; 无论是何种情形, 忽视这种威胁的代价都是灾难性的。因此, “美国决不容许世界上最具威胁的政权使用世界上最具破坏性的武器进行威胁”<sup>⅔</sup>, 将采取包括先发制人的军事打击在内的“一切必要手段”

<sup>1</sup> Robert Kagan & William Kristol, “Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy”, Encounter Books, 2000, pp. 131–139; F. Gregory Gause, “The Illogic of Dual Containment”, *Foreign Affairs*, March/April 1994, p. 58.

<sup>④</sup> Richard Nixon, *Beyond Peace*, Random House, 1994, pp. 144–146.

<sup>⑤</sup> Philip D. Zelkow & Robert B. Zoellich, *America and the Muslim Middle East: Memos to a President*, The Aspen Institute, 1998, p. 137.

<sup>⅔</sup> “The President Bush’s State of the Union Address”, Office of the Press Secretary, January 29, 2002.

给予还击,在威胁显现之前就予以铲除。在伊拉克的主要战事结束后,美国急于推动巴以和谈,对伊朗通过支持真主党、哈马斯和杰哈德等组织来破坏和平进程的担心明显增加,同时也倍加提防伊朗破坏伊拉克重建进程。美国国防部长拉姆斯菲尔德曾警告说,美国不容许伊拉克的邻国及其代理人干预伊拉克事务。此外,布什政府根据自己的情报和国际原子能机构的一些发现断定伊朗核开发计划似乎比原来认为的更庞大,发展速度也更快,解决此问题的紧迫感明显增强。美国负责不扩散事务的助理国务卿约翰·沃尔夫明确指出:“伊朗发出的可能是《不扩散核武器条约》所面临的最具根本性的挑战。”<sup>1</sup>

根据上述认知和判定,布什政府内部尤其是国防部和副总统切尼办公室官员、美国国会议员、思想库和新闻媒体中有影响力的新保守主义者、以及以全国伊朗抵抗委员会为主要代表的美籍伊朗人社团,这4股力量组成的庞大集团一致认为,仅靠施压不足以改变伊朗的政策,主张应抓住伊拉克战争胜利所带来的美国在中东的空前强势和机遇,采取更强硬的政策甚至“改变伊朗政权”。他们相信,如此将有利于根本改变中东的地缘政治格局,确保以色列安全和伊拉克重建成功,促使叙利亚和沙特等国发生积极变化,带动中东地区民主的发展,进而推进美国在中东和全球范围内的利益,“保持美国的霸权,使单极体系制度化”<sup>④</sup>。在这种情势下,布什政府对伊朗的政策自然难以沿着九一一事件前本可能出现的发展正常关系的方向推进,反而变得越来越强硬。

从九一一事件尤其是伊拉克战争以来布什政府在伊朗问题上的表现看,美国至今尚未明确制定一项全面的对伊朗政策。但是,如果将这些反应综合起来,并结合前述美国对伊朗政策的历史考查全面加以分析,仍可以看出布什政府对伊朗政策的基本框架,即以具体问题为导向的双轨政策。所谓“以具体问题为导向”,即着眼于解决美伊(朗)关系中存在的核开发、支持恐怖主义和反对巴以和平进程等主要问题,从促使伊朗改变具体政策行为和消除对美国的现实威胁开始,进而使伊朗转变为美国在反恐、防扩散、构建地区安全机制等方面的伙伴。所谓“双轨”,就是既以制裁和先发制人的军事打击来施加强大压力,又通过有限接触争取合作;既强调单方面以强势压迫,又调动多边联合施压;既从外部以压促变,又指望伊朗人民的“民主运动”从内部实现重大突破;既注重消除现实威胁,至少防止伊朗成为美国的障碍,又要争取实现美国在伊朗的潜在和现实的利益。<sup>④</sup>

从前述历史考查中可以看出,“双轨”是美国对伊朗政策的一个基本特点。卡特政府既支持巴列维国王也支持与国王不和的政府。里根政府在毛拉领导层中拉拢希望改善对美关系的温和派,又向反霍梅尼政权的组织提供帮助;表面上要求盟国共同制裁伊朗,暗地里与伊朗进行武器交易;既向伊朗提供武器,又以提供情报帮助伊拉克打击伊朗。克林顿政府在对伊朗实施制裁的同时,也对伊朗现政权的反对派予以大力支持。布什政府也难以摆脱“双轨”这个政策框架。布什政府一边宣布继续对伊朗实施经济制裁,一边与伊朗就阿富汗局势和伊拉克重建等问题保持磋商;一边表示“决不会容忍伊朗发展核武器”,一边要求伊朗加强反恐合作;一边继续与民选的哈塔米政府谋求合作,一边支持伊朗人民的“民主运动”。即使是布什政府中最具“赢派”色彩的“改变政权”的政策主张,也不能简单理解为“伊拉克模式”,“更长和更具思想性的答案是源自伊朗国内需要和要求而非外部力量强加的政权变化”<sup>1/4</sup>;政策手段也不只是军事打击,还包括“从公共外交到秘密行动的各种措施”<sup>1/2</sup>。采取何种政策手段,在相当程度上还取决于政策的实际效果即伊朗的反应。美国会对伊朗的反应加以评估,并据此调整政策。

<sup>1</sup> Reuters, May 9, 2003.

<sup>④</sup> Thomas Donnelly, “What Next? Preserving American Primacy, Institutionalizing Unipolarity”, *American Enterprise Institute National Security Outlook Online*, April 22, 2003.

<sup>④</sup> Zalmay Khalilzad, “Where is Iran— and U. S. Iran Policy— Heading?”, August 2, 2002.

<sup>1/4</sup> Gary Sick, “Iran: Confronting Terrorism”, *The Washington Quarterly*, Autumn 2003, p. 94.

<sup>1/2</sup> William Kristol, “The End of the Beginning”, *The Weekly Standard*, May 12, 2003.

## 伊朗的反应

在美国对伊朗政策框架基本不变的情况下，伊朗的反应，尤其是它在当前两国关系中存在的核开发、恐怖主义、巴以和平进程、伊拉克重建等问题上的立场，将直接影响未来美国的政策选择。

美国过去几届政府一直认为，它们都准备与伊朗实现关系正常化，主要障碍是伊朗政府。<sup>1</sup> 布什政府同样认为伊朗的威胁主要源自“毛拉政权”。伊朗现政权大致由3派政治力量组成：以最高领导人、精神领袖哈梅内伊为首的保守派，包括伊斯兰原教旨主义者、强硬的革命者和一些机会主义分子；以总统哈塔米为代表、经选举产生的改革派；以国家确立利益委员会主席拉夫桑贾尼为首的现代技术官僚组成的中间派。目前，伊朗各方面的改革进入艰难阶段，各派政治势力的较量日益尖锐。未来伊朗政局大致有3种前景：改革派通过和平演进的方式取胜；保守派因无法承受日益增大的压力而利用手中掌握的安全和武装力量颠覆改革进程；改革派与保守派之间现存的僵局持续下去。虽然综合各方面因素看，第1种前景实现的可能性较大，但仍有不少其他变数可能导致伊朗政局发生激烈动荡。<sup>④</sup> 无论出现何种结局，可以肯定的是，当年伊斯兰革命的热情在如今的伊朗社会已经逝去；人们普遍要求加快改革进程和提高政府效率，而不是像布什政府所期待的那样要推翻政府；各项改革仍将以渐进式发展，但解决经济领域存在的结构问题尚需较长时间。同样可以基本肯定的是，哈塔米之后的“新改革派”很可能继续反对对国家意识形态进行绝对化单一解释和强硬的神职人员控制国家大权，也很可能继续谋求修宪以扩大总统权力。但改革派与保守派之间的分歧并不像美国想象的那么大，“新改革派”同样会坚持伊斯兰教继续作为一种意识形态在伊朗政治、文化和社会领域发挥重要作用，并允许神职人员在政治生活中扮演重要角色。还可以初步确定的是，伊朗目前的抗议示威活动主要由青年学生和持不同政见者组成，并不存在席卷社会各阶层的所谓“民主运动”。即使是“民主运动”参与者也多主张建立多元化政治制度，兼顾伊斯兰价值观、传统文化和法治，而不会寻求建立排斥神职人员的西方式民主。<sup>⑤</sup> 而且即使存在分歧的不同政治派别，无论是出于强烈的民族主义还是担心被指责为美国的代理人，都一致反对美国干涉伊朗内政。

与此同时，改善对美国的关系仍是伊朗对外政策的战略选择。伊拉克战争后，美国在伊朗周边许多国家都有军事存在，加上布什政府的强硬态度和美国国内要求改变伊朗政权的呼声，让伊朗感到空前的威胁和孤立。如此恶劣的国际环境使伊朗更强烈地感到与美国减少冲突的迫切性和重要性。伊朗主要政治力量正视现实并一致认为，由于地区形势已发生重大变化，伊朗必须与美国在共同关心的问题上实现妥协，但妥协必须通过谈判达成而非单纯地屈服于美国的权势。伊朗内部的分歧主要集中在改善关系的条件和时机等策略层面。哈梅内伊表示：“伊斯兰共和国政府不会让自己的国家遭受与别国发生战争带来的灾害，也不会推动自己的国家去与别国交战。”<sup>1/4</sup> 拉夫桑贾尼提出对美关系应超越政治分歧，由民众公决来决定。根据伊朗议会国家安全委员会2002年9月进行的民意调查结果显示，74%的伊朗人（15岁以上）支持与美国恢复关系。<sup>1/2</sup> 哈塔米反对将对美关系问题付诸公决，同时不否认可以找到打破僵局的办法。

根据这一战略选择，伊朗一方面推行独立的对外政策，努力与欧盟和阿拉伯国家实现关系全面正常化，加强与沙特、土耳其、俄罗斯、印度及欧盟等的关系，争取更大的回旋空间；另一方面伊朗在

<sup>1</sup> Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century*, Simon & Schuster, 2001, p. 197.

<sup>④</sup> Mark J. Gasiorowski, "Iran: Can the Islamic Republic Survive?", *The Middle East in 2015: The Impact of Regional Trends on U. S. Strategic Planning*, edited by Judith S. Yaphe, National Defense University Press, 2002, pp. 129-132.

<sup>⑤</sup> Council on Foreign Relations, "Debate: U. S. Policy Toward Iran", July 17, 2003.

<sup>1/4</sup> Ray Takeyh, "Iranian Options: Pragmatic Mullahs and America's Interests", *The National Interests*, Fall 2003, p. 51.

<sup>1/2</sup> Nazgol Ashouri, "Polling in Iran: Surprising Questions", *Policywatch*, No. 757, May 14, 2003.

美国敏感的问题上采取了谨慎的立场, 避免与美国发生冲突。在伊拉克问题上, 伊朗国家安全委员会秘书哈桑·诺哈尼指出, 伊朗不想在伊拉克问题上与美国发生冲突和摩擦; 外交部长哈拉奇也表示, 没有任何伊朗官员建议在伊拉克组建伊朗式的政府。在核问题上, 萨达姆政权垮台后, 伊朗国内虽认为核能力是威慑其首要战略威胁美国 and 以色列的惟一手段, 但也清楚意识到核武器的存在将损害伊朗与该地区其他国家的关系, 本来旨在增强伊朗安全的武器却可能导致其国际上陷入孤立。哈塔米的顾问阿哈扎德表示, 和平与稳定无法通过核武器来实现。因此, 经过与英、法、德等国以及国际原子能机构的反复谈判, 伊朗于 2003 年 10 月决定签署《不扩散核武器条约》附加议定书, 并宣布单方面暂停铀浓缩活动。在巴以问题上, 以色列仍将是伊朗在中东面临的重大威胁和外交上指责的对象, 伊朗没有也不可能放弃对巴勒斯坦方面的政治和道义支持。但如果巴以签署和平条约并得到其他阿拉伯国家的支持, 伊朗会勉强地接受这个决定。在巴勒斯坦宣布接受“和平路线图”时, 伊朗外交部发言人阿塞菲就表明, 伊朗“决不干预巴勒斯坦方面的决定”, “尊重多数巴勒斯坦人做出的一切选择”。对于叙利亚真主党等组织, 伊朗面对美国强大的压力, 同样采取比较克制的立场。哈塔米在 2003 年 5 月访问黎巴嫩时的讲话既表达了继续与叙利亚加强团结的愿望, 又力图避免给人以鼓励暴力甚至支持恐怖主义的印象。对于“基地”组织, 伊朗也展示了更多的与美国合作的姿态。伊朗情报部长阿里宣布伊抓获了包括“基地”组织负责安全的头目塞义夫·阿德尔和发言人苏莱曼·阿布·盖斯。<sup>1</sup>

作为一个具有强烈历史自豪感和民族独立感的国家, 伊朗坚决反对外来干预, 其外交具有很强的独立自主性。伊朗做出了与美国避免冲突的战略选择, 也采取了缓和关系的姿态, 甚至在核开发等问题上有所让步, 但这并不意味着美国就可以压服伊朗。伊朗在事关其重大利益问题上的让步是有“底线”的。在核问题上, 伊朗不会放弃《不扩散核武器条约》所承认的每个国家都享有和平开发核能的权利。它与英、法、德就核问题达成协议的前提条件是 3 国提供和平利用核能的技术援助, 而且保留了恢复铀浓缩活动的权利。2003 年 11 月 2 日, 哈梅内伊在批准此前伊朗与英、法、德 3 国达成的核协定时也明确表示, “这项协定不是政治上的让步, 而是旨在挫败美国和犹太复国主义者 (以色列) 反伊朗阴谋的一次外交行动。如果同我们进行会谈的有关各方或者全球强权中心提出过分的要求, 并且我们感到自身利益和价值观受到损害, 我们将毫不迟疑地停止这种 (合作的) 趋势”。<sup>④</sup>

## 走 势 评 估

综合上述分析可以看出, 未来美国对伊朗的政策总体上仍将在“以具体问题为导向的双轨政策”框架内发展; “软”、“硬”两手并重和交叉, 在“硬”的一手已足够硬的情况下, “软”的一手很可能加强, 一些政策灵活性由此展现。两国关系的发展也将起落难定, 错综复杂。

一方面, 美国将继续在防止核扩散等重大问题上坚持强硬立场, 对伊朗的政策仍将呈现出强烈的“鹰派”色彩。美国不会错失伊拉克战争带来的良好势头, 将继续把包括使用武力在内的政策选择都“放到桌面上”, 迫使伊朗改变对外政策行为。尤其是对于当前美国感到最紧迫的核武器问题, 它更不会放弃强硬政策。据沙特《杂志》周刊 2003 年 10 月 18 日报道, 美国和以色列已成立一个由专家和军队高级将领组成的联合小组, 协调对付伊朗制造核弹的努力。但短期内, 美国尚不至于对伊朗采取军事行动以摧毁其核能力甚至改变政权。这主要是因为“美国民众不希望再发动一场战争, 美军和其他资源已因伊拉克和阿富汗问题而显得紧张, 采取这种行动的外交和政治基础尚不具备, 军事打击将

<sup>1</sup> Ray Takeyh, “Iranian Options: Pragmatic Mullahs and America’s Interest”, *The National Interests*, Fall, 2003, pp 52–55.

<sup>④</sup> 德新社德黑兰 2003 年 11 月 3 日讯和美联社德黑兰 2003 年 11 月 3 日讯。

遭到国际社会尤其是穆斯林世界的强烈反对”<sup>①</sup>。同时，美国的“大胆行动”可能促使伊朗更加努力获得核武器，由此“助产”布什政府本希望防止出现的局面（即伊朗变成第二个朝鲜）；也可能促使伊朗保守派与温和派为了挽救政权而合流，并以美国的敌对行为作借口，对持不同政见者采取更粗暴的弹压措施，致使进一步实行民主改革的前景变得更加暗淡。此外，过多的压力也未必能产生所希望的结果，因为认为伊朗发生革命的条件已经成熟的看法是建立在不足信的证据基础上的。总之，以武力改变政权，对于美国来说，有很大的风险。<sup>②</sup>

另一方面，美国也已对伊朗的“底线”有所认识，将对伊朗寻求有限接触与合作，在继续诱使伊朗采取缓和政策的同时实现美国在中东的利益。正如里根政府负责中东事务的总统特别助理乔夫雷·凯姆普所指出：“如果缺乏新的地区安全合作环境，期待伊朗停止其研发导弹的计划或放慢常规军力现代化的步伐就是不现实的。……伊朗决不会公开屈服于美国的要求，但若采取具有尊重性的方式，伊朗领导人可能会重新思考符合自身国家和政治利益的行动议程。……如果错过合作机会，伊朗试爆核弹的可能性就会增加，在不确定的某个时候，冲突就会变成现实。这对任何事和任何人都没有任何好处。因此，对于美国来说，展开富有想像力的外交来防止这一切发生，将是一个符合自身利益的富有远见的行动。”<sup>③</sup>也就是说，如果美国开始向伊朗领导人示好，它将获得很大的收益，结果将证明表示尊重和理解远比任何其他政策手段更有效。<sup>④</sup>正是基于这种认识和美国国内政治的变化，2003年10月22日，布什表示美国“将推行接触政策，寻求各国共同说服伊朗放弃核计划”。28日，副国务卿阿米蒂奇在参议院外交委员会作证时说，美国准备在适当的时候与伊朗就双方有共同利益的领域进行有限的讨论，但两国不会进行旨在实现关系正常化范围的广泛对话。双方5月初在日内瓦中止的秘密接触随之恢复。可以预见，双方将展开有限合作，还可能通过谈判进一步释放缓和关系的信号。

同时，布什政府迄今依旧认为“民众自由选择的民主”才能为美国的利益提供制度保证。基于此认识，美国将无视历史上利用派系矛盾干预伊朗内政犯下的错误和得出的深刻教训，仍加大力度支持和鼓励伊朗国内民众扩大“民主运动”，从内部以非暴力方式改变伊朗政权。布什明确表示，“伊朗的未来将由伊朗人民决定。现在，伊朗人民正在为有关如何建立一个21世纪的现代社会（那是一个繁荣而自由的穆斯林社会）的种种难题而抗争。美国人民与伊朗人民之间有着悠久的友好历史。在伊朗人民迈向更加自由、更加具有包容性的未来过程中，美国将是他们最好的朋友。”<sup>⑤</sup>美国新保守派更为直白地指出，伊朗人民是穆斯林世界最亲美的，但其政权却是地球上最反美的，因此促进伊朗民主的发展是遏制“毛拉政权”的最好因素，美国应该支持伊朗人民，帮助他们推翻伊朗现政权。“一个自由的伊朗——无论人们自由地选择何种政府形式——将削弱教士在政府中的地位，终止对恐怖主义的支持，停止现政权特有的谋杀和迫害，为公民个人、新闻媒体和司法机构提供更大的自由，把更多的资源和财富用来改善伊朗人民的命运，并与西方尤其是美国靠得更近。”<sup>⑥</sup>2003年11月6日，布什进一步阐释了对中东加以民主改造的重要性，他表示“美国已经在中东采取一项新的政策，即前沿推进自由战略”<sup>⑦</sup>，通过增进自由来铸就和平。这意味着支持伊朗民众的“民主运动”，作为美国“民主改造中东”或“前沿推进自由战略”的题中应有之意，将得到进一步强化。

（责任编辑：吴传华 责任校对：樊小红）

① Lee H. Hamilton, "A Critical Time for U. S. Policy on Iran", A Statement on U. S. Policy towards Iran before the Ney/Snyder Panel, June 24, 2003.

② See John Calabrese, "The United States and Iran without Illusions", <http://www.mideast.org>, June 10, 2003.

③ Geoffrey Kemp, "How to Stop the Iranian Bomb", *The National Interests*, Summer 2003, p. 58.

④ Mahmood Sariolghalam, "Understanding Iran: Getting Past Stereotypes and Mythology", *The Washington Quarterly*, Autumn 2003, pp. 80-81.

⑤ President Bush's Statement, July 12, 2002.

⑥ Michael A. Ledeen, "Iranian Democracy is the Best Deterrent", <http://www.aei.org>, May 15, 2003.

⑦ President Bush's remarks at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy, United States Chamber of Commerce, Nov. 6, 2003.

tury have seen continuous innovations and developments in forms and contents, from students exchanges at the initial stage to the current multi- leveled educational exchanges and cooperation in various fields and diversified forms. They not only involve simple human resource development, but also profound cooperation among countries and cultural interactions and exchanges. Sino- African educational exchanges are of strategic significances, which not only serve the integral interests of China's diplomacy and are favorable to China's educational reforms and development, but also are favorable to the realization of peace and development in African countries in the long run. The reasons for continuous progresses in these exchanges lie in mutual adherence to the cooperative principles of equality, mutual benefit and common progress, timely new cooperative forms and contents and the gradual establishment of a scientific and perfect management mechanism.

na's educational reforms and development, but also are favorable to the realization of peace and development in African countries in the long run. The reasons for continuous progresses in these exchanges lie in mutual adherence to the cooperative principles of equality, mutual benefit and common progress, timely new cooperative forms and contents and the gradual establishment of a scientific and perfect management mechanism.

## Re- analyzing Rwandan Genocide after Its Tenth Anniversary

*Liu Haifang*

pp. 34- 38

There are originally no absolute ethnic differences between Rwandan Hutus and Tutsis, but two identities that penetrate each other. For the convenience of governing, colonialists classified them into two different "races", regarding Tutsis as the agents of the colonial government, thus paved the way for the oppositional relations between the colonized and the foreign colonizer. After independence, this consciousness of "racial"

identity left behind and became a workable tool for the Hutus to mobilize and organize the masses, even leading to the genocide on its brother ethnic Tutsis. Unfortunately, indifference of the international community in fact connived at this horrible action, in which large numbers of Tutsis were killed brutally by well- organized killers in a short time at the end of 20th century in human history.

## Analyses of Bush Administration's Policies toward Iran

*Gao Zugui*

pp. 45- 51

To the Americans, vital interests and critical threats coexist in Iran. The former once led to a U. S. - Iran ally and maintained their contacts before the normalization of their relations, while the latter urged the U. S. to have restrained Iran for 25 years and to continue its tough policies. Nevertheless, these two kinds of policies did not interfere with each other: as one fell, the other rose; sometimes they mixed together, reflecting complicated and capricious U. S- Iran

relations. After the Sept. 11, under the framework of "a specific- issue- oriented double- track policy", the Bush Administration not only emphasizes the threats inclusive of nuclear proliferation and the support of terrorism, and intends to eliminate them through tough measures, but also pays attention to pursuing interests through cooperation and safeguarding them through encouraging Iran to establish "democratic institutions".