

布什政府对伊朗政策的走向

北京大学国际关系学院亚非研究所教授 安维华

【内容提要】 美国总统布什在 2004 年 8 月 9 日的竞选讲话公开、明确地承认,美国正在试图改变伊朗政权。为此,美通过多种途径企图支持伊朗境外反伊朗政权的力量谋求改变伊朗现政权,公开鼓动“对现政权极为不满”的伊朗人起来推翻“奉行伊斯兰原教旨主义的神权政治”。与此同时,美也有对伊朗进行军事打击的设想,但是进行军事打击存在不少障碍与困难,决策层内部看法也不一致。美伊之间的冷战还会继续,但在短期内还不会很快发展为热战。在一定条件下也有可能进行接触与对话,使两国紧绷的关系暂时得到舒缓,但“时紧时松”的局面难有大的改观。

一、美国对伊朗政策的选择

1979 年伊斯兰革命爆发,伊朗激进学生占领美国驻德黑兰大使馆,扣押了数十名人质,1980 年美国与伊朗断绝外交关系。1/4 世纪以来,美国与伊朗的关系一直为世界瞩目。伊朗被美国列为“无赖国家”,受到美国多年的遏制。美国通过《达马托法》等手段对伊朗实行禁运。1997 年哈塔米当选伊朗总统,1998 年提出“人民之间的对话”后,美伊关系出现改善的迹象。克林顿政府对伊朗实行改革政策给予肯定评价,但两国关系难以取得实质性改善。

布什当选总统后继续实施对伊朗的制裁。他上台之初,本想与伊朗主张改革的哈塔米总统及盟友合作。在认定伊朗向巴勒斯坦销售武器、插手阿富汗事务之后,布什在 2002 年 1 月发表国情咨文,指责伊朗是试图发展大规模杀伤性武器、威胁世界和平的“邪恶轴心”之一,是“应对恐怖活动负责的国家”。2002 年年中,布什总统和他的外交

政策顾问认为,伊朗改革派过于软弱,不足以改变伊朗社会。美国政府同哈塔米打交道未必能使伊朗在关键问题上采取较为温和的政策。于是,准备放弃与以哈塔米为代表的“改革派”的合作,改为直接争取伊朗的民主力量。

2003 年伊拉克战争爆发后,美国为了孤立萨达姆政权,在日内瓦和伊朗就恢复两国外交关系以及阿富汗和伊拉克问题举行秘密高层谈判。这是双方断交 23 年来首次就重建外交关系进行的直接对话^①。作为向伊朗示好的一个措施,在伊拉克的美军于 5 月 10 日解除了伊朗反对派“人民圣战者组织”在伊拉克的武装。但 2003 年 5 月 12 日“基地”组织成员在沙特阿拉伯首都制造了爆炸事件,美国认为伊朗为那些人提供了庇护,于是中断了与伊朗的外交接触。

2003 年 5 月 29 日美国政府官员举行会

^① 《今日美国报》2003 年 5 月 11 日

议,探讨了包括改变伊朗政权、采取军事行动、美国——伊朗对话的前景、国际原子能机构对伊朗核计划的估计等方面美国政策的选择,讨论决定是暂停与伊朗的外交接触,还是采取更为强硬的行动。这是布什政府在对伊朗问题上做出决策的一次十分重要的会议^①。路透社报道说,布什政府内部“鹰派”和“鸽派”在伊朗问题上产生了严重分歧。实际上,五角大楼官员已经积极呼吁采取“更加具有进攻性”的措施来削弱伊朗政府,认为美国应开展“公开和秘密行动”,在伊朗内部激起动乱,促使伊朗“发生民众起义”,从而推翻现在的伊朗政府。

二、美国想象中的地缘政治利益与美国对伊朗的主要担心

伊朗是本地区的大国。美国认为它与伊朗的关系涉及地缘政治方面的重大利益。美国担心伊朗伊斯兰意识形态影响的扩大,特别是在本地区影响的扩大。据报道,阿富汗塔利班政权被推倒后,伊朗支持赫拉特省省长等地方势力,在波斯语族的群体中扩大了影响。伊朗长期以来支持与巴克尔·哈基姆领导的伊拉克伊斯兰革命最高委员会以及伊斯兰呼声党等什叶派组织。萨达姆倒台以后,美国官员数次“警告”伊朗不要试图在伊拉克建立亲伊朗的伊斯兰共和国。国防部长拉姆斯菲尔德向伊朗发出警告说,任何想把伊拉克塑造成伊朗那样的伊斯兰神权国家的努力都会受到坚决的打击。在萨达姆政权被推翻后,美国认为伊朗对美国与以色列的安全构成威胁。美国认为伊朗是其推行“大中东”计划的主要障碍。美国对伊朗的主要指控是:

(一) 获取大规模杀伤性武器及运载手段

伊朗政府尽管始终否认美国有关伊朗核问题的种种指责,强调其核计划纯属民用性

质,而且没有违反自己签署的任何国际条约,但美国一直指责伊朗通过实施秘密核计划谋求发展大规模杀伤性武器。

据 2002 年美国媒体报道,伊朗在俄罗斯协助下,已具备发展核武器的潜力。美国间谍卫星发现伊朗布什尔附近的核能电厂有异常举动。

在运载工具方面,伊朗在 2004 年 5 月间成功试射一枚改良型俄罗斯制“慧星三号”中程导弹,可以用于打击以色列全境以及美国在中东地区的军事基地。

(二) 支持国际恐怖主义

1983 年 10 月美国在黎巴嫩的海军兵营被炸后,伊朗于 1984 年 1 月便被美国列入“恐怖主义名单”。据 2003 年美国国务院的《全球恐怖主义报告》,伊朗在 2002 年仍然是支持恐怖主义“最积极”的国家,把伊朗列为 7 个“赞助、支持恐怖主义的流氓国家”之首。2002 年 4 月 2 日拉姆斯菲尔德说,“毫无疑问,‘基地’组织已经进入伊朗,并且找到了庇护所。同样可以确信的是,‘基地’组织成员已经穿越伊朗,向南分散到其他一些国家”^②。

布什总统在 2004 年 7 月 19 日公开指责伊朗政府为“基地”组织领导人提供庇护和财政支持,并表示将深入调查伊朗是否与“9·11”事件有关。舆论认为,这一讲话是他 2004 年 4 月 21 日宣称不能容忍伊朗发展核武器以来,对伊朗发出的最为强硬的讲话。

(三) 破坏中东和平进程

美国指责伊朗破坏中东和平进程主要是指其支持黎巴嫩真主党以及巴勒斯坦的“哈马斯”、伊斯兰圣战组织、解放巴勒斯坦人民

^① 肯尼思·卡茨曼:《伊朗最近的发展与美国的对策》,2003 年 7 月 25 日截稿,美国国会图书馆。

^② 美联社华盛顿 2002 年 4 月 2 日电。

阵线总指挥部。美国反恐报告说,2000 年 9 月巴勒斯坦起义之后,伊朗鼓励它们加强彼此的协调,加强了对它们的支持,接待这些组织在伊朗开会,指责说在黎巴嫩仍有 150 名伊朗革命卫队人员帮助真主党调试它所提供的武器。

(四)人权记录恶劣

美国尽管一般不认为伊朗的人权记录对其利益构成战略性威胁,或成为美国——伊朗进行对话的障碍,但是仍然对此表示关注。美国官员与国会经常批评伊朗对巴哈教派与犹太社团的态度,指责伊朗侵犯了他们的人权,其中包括暗杀和处决反政府分子。2002 年 7 月 12 日布什发表的声明说,伊朗政府压制了伊朗人民“要求自由和人权的呼声”。美国将伊朗列为“被奴役国家”。

美国国务院发言人鲍彻 2004 年 7 月 19 日的讲话称:除非我们看到伊朗在某些方面出现进步,除非我们看到伊朗停止支持那些破坏巴勒斯坦人民希望和梦想的恐怖分子,除非我们看到伊朗按照国际社会的要求遵守其核承诺,除非我们看到伊朗改善其恶劣的人权记录,只有看到这些情况之后,大家才可以开始考虑美国和伊朗改善关系。

三、美国改变伊朗政权的图谋与手段

(一)明确提出鼓励改变伊朗政权

肯尼思·卡茨曼在《伊朗最近的发展与美国的对策》一文中说:“美国没有宣布过改变伊朗政策的政策,尽管主要依据是亲改革派的示威日益扩大而一直在考虑采取这样的立场”。但是,美国总统布什在 2004 年 8 月 9 日的竞选讲话已经公开地、明确地承认,美国正在试图改变伊朗政权。他说,在美国外交武库中,已经找不到对付伊朗的兵器了,美国能够用来对伊朗实行制裁的手段都已用上了,再也找不到别的制裁手段了,因此美国要

靠别国向它传递信息。布什又说,美国正在试图鼓励改变伊朗现政府,使用电台广播和敦促居住在美国的伊朗人“给他们喜欢的人传递信息”。他说,在邻近的伊拉克建立民主社会将“向伊朗人传递一个明确的信息,那就是,建立自由社会是可能的”。

(二)谋求改变伊朗政权的非军事手段

通过电台、电视的对伊朗广播进行宣传是美国政府谋求改变伊朗政权努力的重要部分。美国资助的“自由伊朗电台”2002 年 12 月改为“明日”电台,每日几乎广播 24 小时,美国之音主办的对伊朗的电视也于 2003 年 7 月 3 日开播。美国采取此类措施意在改变人们的意识形态与价值观,培植伊朗反政府力量。

支持伊朗境外反政权的力量是美国政府谋求改变伊朗政权的另一重要举措。美国支持的有前国王的儿子及其他对伊朗现政府不满的人。2002 年 11 月美国 150 名议员为此联名写信给总统,要求将人民圣战者组织从恐怖组织名单中删去。

伊朗境内发生的反政府示威更使美国看到改变伊朗政权的希望,因而予以大力支持。2003 年 6 月,伊朗年轻人连续数晚在德黑兰街头举行反政府示威,示威接着又从首都扩展到其他三座城市。示威者和支持现政权的激进分子发生冲突,有一百多人被当局逮捕。

再有就是进行外交努力,谋求在国际上孤立和制裁伊朗。

(三)攻打伊朗的设想

现在人们纷纷猜测,在伊拉克战争之后,伊朗会不会成为美国下一步军事进攻的对象,如果进攻伊朗,规模会有多大。

进攻伊朗的规模取决于美国确定的目标。如果仅仅是为了防止伊朗研制和生产大规模杀伤性武器,有可能将军事行动局限于伊朗的核

设施,采取如同 1981 年以色列派飞机轰炸伊拉克的核反应堆那样的军事行动。如果是推翻伊朗政权为目标,那就要采取阿富汗战争和伊拉克战争那样的军事行动了。

从现在的情况看,很可能会以摧毁伊朗核设施为“切入点”。在这方面,美国政府官员做过不少的宣示。美国副国务卿、禁止核武扩散的最高官员博尔顿在 2003 年 9 月 16 日说,美国的目标不仅仅是防止大规模杀伤性武器的扩散,而且是通过和平与外交途径“打压和消除”“无赖国家”的这种武器。他扬言:“为了实现这种目标,我们必须使用我们可以选择防扩散工具箱中的任何一种工具”。美国现任国务卿赖斯也在 2004 年 8 月 8 日在接受美国全国广播公司“接触媒体”栏目采访时声称,美国将采取一切可行措施防止伊朗拥有核武器,这包括采取秘密行动,如果外交斡旋不能奏效,布什政府将采用一切可行手段制止伊朗核武器项目。8 月,美国众议院以 376 票对 3 票通过一项有关伊朗核问题的议案,授权布什政府采取“一切适宜手段”阻止、劝说和防止伊朗获得核武器,消除来自伊朗的“对美国利益及世界安全的威胁”。

据英国《观察家报》2004 年 11 月 21 日报道,美国国防部内的“鹰派”正在研究消除伊朗威胁的各种方案,其中包括发动空袭行动,对伊朗核设施、领导层以及政治与安全目标实施精确打击,推翻伊朗现政权。

据美国《大西洋月刊》报道,美国国防部为确定摧毁伊朗核武计划的可行性,已完成了模拟战争演习。美国国家安全委员会、中情局、国防部和国务院的官员们参加了模拟演练。设想对伊朗的战争分三个阶段进行:第一阶段对掌管伊朗核和导弹项目的伊朗革命卫队的基地进行空中打击;第二阶段是对伊

朗 300 个非常规武器可疑地点(其中包括 125 个生物、化学和核设施)和支援设施进行空中打击;第三阶段是美军从伊拉克、波斯湾北部、阿塞拜疆、阿富汗和格鲁吉亚进入伊朗,发动地面入侵行动,包围德黑兰,随后帮助扶持一个亲美的伊朗政府上台执政。

美国已经改变了阿富汗的塔利班政权与伊拉克萨达姆政权,如果继续一举改变伊朗由乌里玛主导的政权,那么美国“改造中东”的事业会取得决定性的进展。所以对美国政府而言,这些计划与设想还是很诱人的。

四、美国推行其对伊朗政策面临诸多挑战,攻打伊朗的决心难下

美国对要不要用军事进攻的办法改变伊朗政权难以决策,其原因有很多

(一)对伊朗的种种指控值得推敲

伊朗在进行铀浓缩活动,这是事实,但它强调通过铀浓缩活动获得核电站所需的燃料是所有《不扩散核武器条约》签署国都无条件享有的绝对权利。因伊朗不停止铀浓缩项目就攻打伊朗,理由不甚充足。说伊朗支持恐怖活动,也有夸大其词之处。美政府一位高级官员说,藏匿在伊朗境内的“基地”组织成员人数还不到十来个,而且都在伊朗东北部与阿富汗交界的边境山区活动。他认为,伊朗政府对这种情况可能并不清楚,并且也管不到那一地区,因此,在这种情况下对伊朗进行惩罚是不公正的。至于说支持巴勒斯坦抵抗组织和黎巴嫩真主党等就是破坏中东和平进程,在逻辑上并不周全。何况,伊朗面对美国的种种指责,在做法上也比较谨慎。在核项目问题上,伊朗很讲策略,巧与美国周旋,在关键时刻做出让步,不和美国死扛硬顶。在中东和平进程问题上,接受以色列与巴勒斯坦国这种两国的解决办法,不再反对以色列国的存在。

(二)近年伊朗在控制毒品及在阿富汗战争问题上也在寻求改善与美国的关系

伊朗本来就支持阿富汗境内的北方联盟同塔利班抗衡,因此对塔利班政权的被推翻可以说是乐观其成。伊朗同伊拉克之间的关系存在芥蒂,对美国发动伊拉克战争采取“积极中立”的态度,它表态说,反对通过武力对伊拉克采取单方面的军事行动,不参加任何对穆斯林国家的战争,但如果联合国授权美国打击伊拉克,伊朗也不会反对。

(三)伊朗与伊拉克两国政府虽然在反美方面曾有某些相似之处,但两国政权又有一些不同

伊朗在对外政策方面树敌较少,主要是反对美国和以色列,没有伊拉克发动两伊战争和科威特战争那样的劣迹。伊拉克在国内统治基础薄弱,而伊朗政权有农民的支持。伊拉克原政权属于世俗政权,而伊朗属于政教合一的政权,又经历了非世俗化的过程,在发动与进行“圣战”方面具有更大的号召力与战斗力。美国在伊拉克推行的一套战略战术在伊朗能否奏效,令人怀疑。

(四)美国在中东面临恐怖主义袭击的威胁,需要应付的问题很多,伊朗的“威胁”还不是美国所面对的最紧迫的问题

从军事上说,美国在本地区已经开辟了阿富汗与伊拉克两个战场,在大规模军事行动后,仍存在许多问题。美国发动伊拉克战争的正当性与合法性一直受到国际社会的广泛质疑。在这种情况下,难以立即在“大中东”开辟第三战场,再发动一场伊朗战争。

(五)美国同伊斯兰世界的关系已经相当紧张,进而攻打伊朗,肯定会面临来自伊斯兰世界更为严重的挑战

据美联社报道,穆巴拉克在接受德国《明镜周刊》采访时说:“如果美国真的攻打

伊朗,那将是一个造成灾难性后果的错误。”穆巴拉克强调:“(如果美国攻打伊朗)恐怖和暴力将在中东地区,不久后在全世界变得比我们现在预料的更加严重,我希望局势不会发展到这一步。”

(六)欧洲国家在伊朗有对自己利益的考虑,对美国攻打伊朗不无忧虑

这虽然对美国是否会攻打伊朗不起决定性的作用,但也是一种影响形势发展的因素。至于在联合国安理会能不能得到其他国家对美国伊朗政策的支持,也存在疑问。

1/4 世纪以来,如何处理同伊朗的关系一直是美国政府颇伤脑筋的课题。如何解决与伊朗关系的问题,在美国朝野都存在不同的声音。美国五角大楼有些官员主张对伊朗采取“进攻性”政策,而国务院有的官员主张继续与伊朗保持某种形式的接触,他们对五角大楼的主张持反对意见,认为伊朗国内的不满情绪并没有达到五角大楼所说的程度,并担心美国的那种努力将最终损害伊朗的改革者。2004 年 7 月 19 日,由美国前总统国家安全事务助理兹比格涅夫·布热津斯基和前中央情报局局长罗伯特·盖茨领导的美国非官方的政策研究机构“对外关系委员会”发表报告,主张同伊朗保持长期对话,并提出由于美国与伊朗缺少对话,损害了美国的地区利益。伊朗的核野心是美国面临的最紧迫的问题之一,就此跟伊朗展开对话是保持地区稳定的关键。总起来看,主张采取强硬政策者仍然占上风。今后美国政府对伊朗政策的走向存在不少变数。两国之间的冷战还会继续,但还不会很快发展为热战。在一定条件下也有可能进行接触与对话,使两国紧绷的关系暂时得到舒缓,但“时紧时松”的局面难有大的改观。

(责任编辑 孙 鲲)

Promote the Bandung Spirit & Stick to the Peaceful Coexistence

Gao Haikuan

In 1955, some Asian and African countries held the Bandung Conference and worked out the Bandung spirit and the principles for peaceful coexistence, for the purpose of counteracting colonialism, promoting unity and cooperation, and safeguarding regional and world peace. Over the past 50 years, the Bandung spirit and the principles for peaceful coexistence have exerted great influence upon interna-

tional relations and become the guide lines for international relations. China has played a big role in fostering and promoting the Bandung spirit and the principles for peaceful coexistence. In the present new era, there is still a great need for promoting the Bandung spirit and sticking to the principles for peaceful coexistence. (P9)

Sino - U. S. Economic and Trade Relations: Reflection and Prospect

Xiang Weixing, Bai Dafan

From a macro level, the causes for the intensification of present Sino - U. S. trade frictions can be attributed to the rise of China's economy, while from an intermediate or a micro level, such causes can be related to the China's comparative advantage in certain sectors in regard to low labor cost and material price. As the American trade deficit is unsustainable, the same is true of China's expanding trade surplus with the U. S. ; the imbalanced trade between China and the U. S. will remain the focus in Si-

no - U. S. trade frictions of the future, which might hamper the smooth development of the bilateral economic and trade relations. In view of this, China must reflect on the role that trade with the U. S. plays in her economic growth, and can not rely solely on the trade surplus with the U. S. and have to make some adjustment to her export - oriented economic development strategy. Meanwhile, China has to exploit her domestic market no less than she does the international one. (P17)

The Policy Trend of the Bush's Administration toward Iran

An Weihua

On August 9 2004, President Bush admitted openly and clearly in his campaign speech that the U. S. was trying to transform Iranian regime. For this end, the U. S. was through various means supporting the forces outside Iran that intended to topple the present Iranian regime, and instigated the Iranians who were supposed to be utterly unsatisfied with the regime to rise up and overthrow the Islamic Fundamentalist regime that practiced theocracy rule. Meanwhile, the U. S. also had the intention of military strike against Iran. But such intention

has run into various obstacles and difficulties and the leading circle in the U. S. has not yet come to consensus on this matter. While the cold war between the U. S. and Iran may continue, it seems that such a cold war will not become a hot one in the foreseeable future. Under certain circumstances, the two sides will be likely to engage in contact and dialogue, which might ease their tense relations to some extent. Nevertheless, their relations will remain unstable. (P22)