

由美伊人質事件分析兩國危機 決策之過程(上)

洪 秀 菊*

摘 要

美伊人質危機決策，旨在探討美伊雙方的決策目標、決策機構、決策環境、和決策策略。

在近程、中程、遠程，主要目標、次要目標的多重情況下，美國國家安全會議，卡特、范錫、布里辛斯基決策核心，無論政治人格、角色期望、官僚體制，都出現裂痕，導致軍事援救人質嚴重的大挫敗。起用穆斯基，發揮不了作用，幸賴白宮幕僚長漢米爾敦·約丹和副國卿克里斯多福的極力挽救，人質問題才得以解決。

伊朗的決策組織革命會議，是清一色的什葉派回教徒，早期的巴查干，以後的巴尼沙德、高布薩德均被甩到邊邊，由柯梅尼靠著革命伙伴、入室弟子之拉傑、拉夫桑雅尼、比黑史弟，一手控制。

整個國際情勢對美國有利，美國也出招頻頻，但是伊朗對美國的經濟制裁、聯合國安全理事會、國際法院、祕密談判、乃至援救人質視若無睹，以不變應萬變。

四百四十四天，衡情度勢或研究的結果，我們發現，柯梅尼略佔優勢，成功多於失敗；而且相信人質危機必能化解，且以和平的方式解決。

壹、 前言

* 作者為本校政治研究所博士

一九七九年十一月四日，伊朗好戰學生佔據美國大使館，劫持了五十二名美國外交領事人員做人質，伊朗要求美國交還當時在美國就醫的伊朗遜王巴勒維，及其在美國的財產，以獲得人質之釋放。經過四百四十四天之後，終於在一九八一年元月二十日，美國和伊朗達成協議，於雷根宣誓就職美國總統的時候，釋放人質，結束人質危機。

一、概念澄清

概念上，美伊人質「事件」本身構不構成「危機」，有詳加討論的必要。基本上，理想型的危機，必須符合三個要件：（一）短時間，（二）驚訝，（三）高威脅。人質危機前後共四百四十四天，根本不符合一個禮拜、十來天「短時間」的要求，對研究者、美國決策者、伊朗決策者，都不構成危機。

整個事件對世界人心造成的震撼，要高過於美國。美國決策者，特別是駐德黑蘭的美國使領人員，曾預知、預感人質事件的來臨；倒是一般美國人、輿論界首次接觸人質事件之爆發，驚訝異常，心理難以承受。

高威脅，對美國、對伊朗回教世界以外的世界人類，百分之百正確。「劫持人質」是項恐怖行爲，類似國內綁架、擄人、勒索等非法行爲，威脅人類的生命財產，爲公法、刑法制裁的對象。觸犯美國的外交豁免權和使館（形同美國浮動領土）的治外法權；其暴力猶如海盜、劫機，是世界人類的公敵，不僅美國強烈感受威脅，就是感同深受的聯合國安全理事會和國際法院，都要出來主持公道，可見事件非同小可。

劫持人質因伊朗而起，伊朗是肇事者，既不驚訝，也不必承受威脅，「危機」自然不適用到伊朗。伊朗決策者對危機的認知，直等到蘇聯入侵阿富汗，一九八〇年九月二十二日兩伊戰爭爆發，伊朗內部權力鬥爭轉劇，才慢慢從無感覺到有所感覺，最後強烈地感受到事件的嚴重性和危機性。

危機是項刺激，也是一種認知。在認知層面上，美伊雙方體認危機，一如前述，有多有少、有深有淺、有快有慢、有先有後，然無不置身危機情境中。研究者以研究的角度來看，美伊人質事件雖不盡符合「高威脅、短時間、驚訝」危機情勢的標準，至少已達到赫爾曼教授（Charles F. Hermann）危機分類項目中「高威脅、長時間、驚訝帶點預知」，一種漸

進的危機情勢（註一）。

美伊人質事件，既然難辭危機情勢，面對此種情勢，勢必要有所決策。本文著重在美伊人質危機的決策過程，探討伊朗為什麼要扣押五十二名美國人質？美國採取什麼對策？伊朗為什麼要釋放人質？

美伊對策，是人質事件的輸出項、解決面；扣押人質是輸入項、問題面，扣押原因則是原因中的原因，同是輸入項，影響美伊對策之產出。在因果關係的鏈結上，美伊一九五三年政治恩怨、美國推翻莫沙德政府、美國干預的帝國主義、一九七九年柯梅尼回教革命成功、巴勒維到達美國治病、美伊阿爾及利亞接觸、什葉教派正統主義的抬頭等等，不管遠因、近因，均導致人質事件，也穿刺問題的解決。為了簡化事件之分析，我們將鏈結侷限在人質危機爆發，刺激著美伊對策的反應，這種刺激和反應的鏈結上；並製作分析架構圖，以便分析美伊兩國危機決策的過程。

二、分析架構

依據一般決策型模和決策定義：「決策乃是指一個人、團體、或政府，在特殊環境之下，為達到某種目的，所做的最佳途徑的選擇過程。」（註二）「決策」概念應可分為四個次級概念：（一）決策目標、（二）決策環境、（三）決策機構、（四）決策策略。

決策過程表現在這四個次級概念的相聯上和流程上，圖一分析架構之箭頭正好表示它們之間的關係和方向。美國有這個過程，伊朗也可用此過程模式，比較它們之間的同質性和異質性，以及兩國危機決策的互動關係。

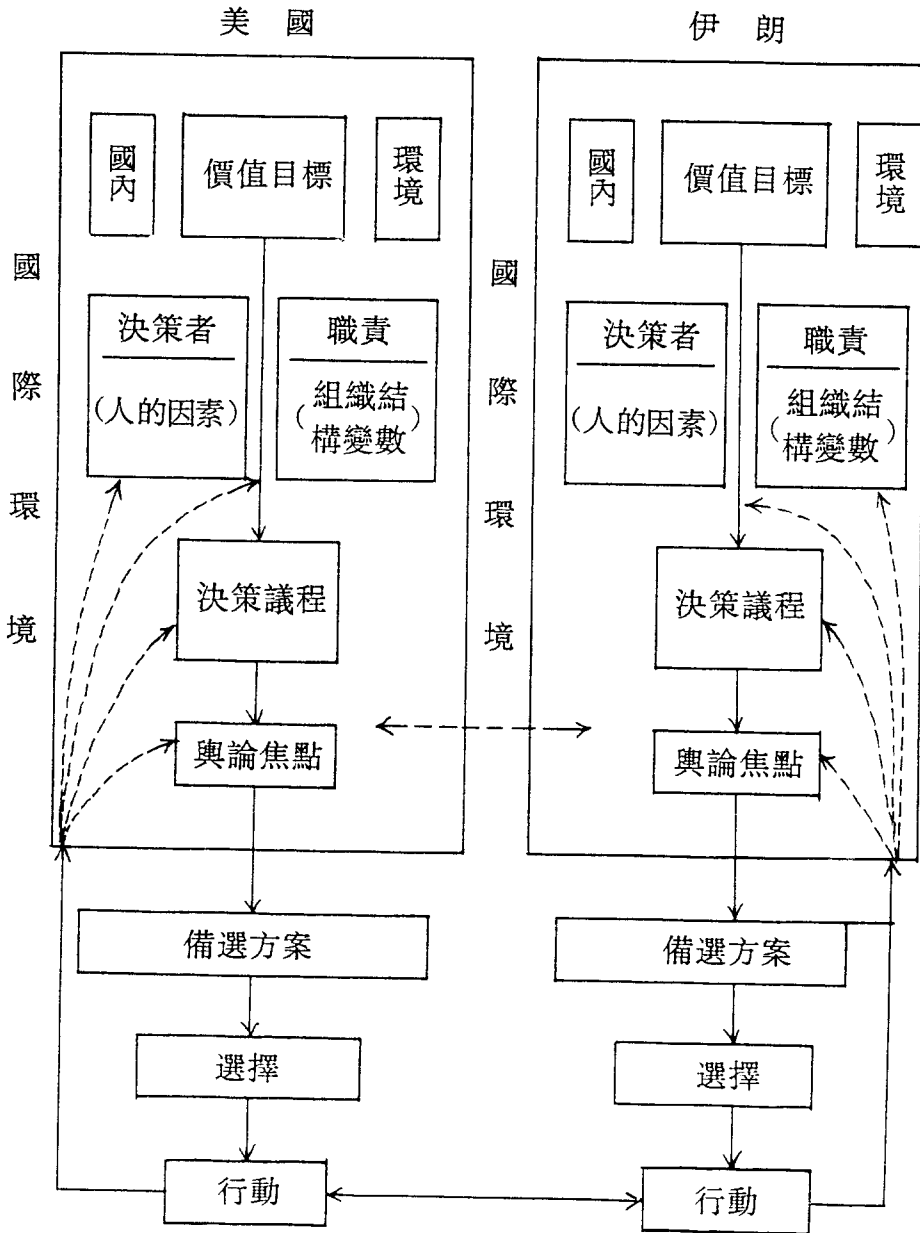
在優先順序上，分析架構或決策過程是由上而下，先有決策目標、決策環境，再有決策機構、決策策略到行動；還可以反饋回去，影響先前的變數，甚至影響對方的每一個變數。美國和伊朗在這方面一模一樣，可是在下面三個模式則同中有異。

阿里森教授（Graham T. Allison）研究古巴飛彈危機，分別以三個模式來解釋：理性

註一：Charles F. Hermann,, "Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organization," *Administrative Science Quarterly*,8 (June 1963),pp.61-82.

註二：易君博，「政治學中的決策研究法」，憲政思潮，第五期（民國五十八年），頁二十五。

圖一 美伊危機決策分析架構



行爲者模式 (rational actor model) 著重決策者個人理性；組織過程模式 (organizational process model) 指的是團體或組織內部的作業過程；政府政治模式 (governmental politics model) 則爲政府各部門之間政治權力的運作 (註三)。剛好符合決策概念中決策者包括個人、團體、政府三個層次的含義。

以美國爲例，主要決策者卡特總統，其下，先有范錫、布里辛斯基，後有穆斯基、漢米爾敦、約丹、克里斯多福。伊朗重要決策者是柯梅尼，其下，先有巴查干、巴尼沙德、高布薩德，後有拉傑、拉夫桑雅尼、比黑史弟。上述各個決策者，是否均以理性決策，頗令人質疑，理論上還是假定他們舉手投足，均出自理性。

再者，美國決策團體如國務院或國防部內部組織，講究標準作業程序 (Standard Operating Procedure SOP)、協調合作、例行性工作、線性規劃、組織管理、組織控制等組織過程。伊朗內閣或外交部具有如上組織過程特徵，並不明顯，然多少得強調職責和組織結構變數。

各個決策者在政府中，必有其隸屬的單位，由各單位、各部會最高首長組成美國國家安全會議，首長在會議中代表所屬部門爭相角逐，企圖影響決策的議程和政策的制定，構成各部會之間政治權力的運作。伊朗革命會議是個新興的機構，由革命領袖組成，沒有隸屬單位，容或領導某一個部門，仍忠於中央，不爲部門利益考慮。

大體上，美國決策過程從目標、環境、機構、策略、選擇、到行動，每一個階段均甚爲完備成熟。伊朗並不齊全，組織、過程均待摸索、待開發。爲了深入探討，僅就分析架構中，決策四個次級概念：決策目標、決策環境、決策機構、決策策略，做細部的分析和觀察。

貳、危機決策之目標

一、危機目標之性質

註三：Graham T. Allison, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston : Little, Brown and Company, 1971) .

四百四十四天美伊人質危機中，有人主張確保美國國家利益，有人主張保護五十二位人質的生命和財產，更有人主張提高美國在中東地區的國際聲望，可見得目標並不只一個。依據郝思迪教授的分類，人質的生命財產，是屬於核心的、近程的目標；視生命財產權、自保、為美國憲法、外交政策的基本原則，社會接受的信條，多數人民樂意做最後犧牲者，而大使館則為美國的浮動領土。至於提高國際聲望則是中程的目標，美國國家利益則屬於更基本的內涵，不夠具體，故為遠程的目標（註四）。

在法律體系中，有位階定位的制度。公共政策學者，也將眾多國家目標加以定位。設定目標（goals）和目的（objectives）兩個概念，兩個層次。目標是指長期的，一個國家渴望的基本狀態；目的是短期的，是達到目標的必要手段和工具。至於價值、理想、利益等則是在目標之上，更抽象、更超然的概念（註五）。故位階是先利益，目標其次，目的在最下面。

外交政策界定的目標概念，顯然和公共政策的目標概念、種類、位階有出入。為了配合外交上之危機處理和談判，有必要做適當的調整。確定人質危機政策的目標和目的，其用意可將目標轉化為具體的目的，以利執行人員遵循；政策、方案的目標和目的愈具體化，愈能追蹤目標間和目的間，目標和目的間的優先順序。這一切都必須在國家利益之下，靠決策者的價值判斷、洞察力、科學理論、和類似先例的參考推理（註六）。

其實價值決定目標的順位，還要看利用國家資源達成目標，所要花的時間，以及需要看對方反應，乃至需要仰賴他國幫助的程度。

目標的順位，除了有利執行之外，還可緩和目標的重疊和衝突。重疊是性質相同的目標，

註四：K.J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1977), pp. 145-151.

註五：O.W. Markley, David MacMichael, Ruth Miller, and Peter Schwartz, "Values and Goals in The United States" in Ervin Laszlo and Judah Bierman, (eds.) *Goals in a Global Community - The Original Background Studies for the Goals for Mankind, A Report to the Club of Rome; Volume II, The International Values and Goals Studies* (New York: Pergamon Press, 1977), p. 102.

註六：柯三吉，「公共政策評估之理論與方法」，刊於政策評估的理論與實務，（台北：行政院研究發展考核委員會編印，民國七十四年十二月），頁二二～二五。

要在同一個時候規劃執行，衝突是性質完全不同的目標，也要搶在同一個時候規劃執行。

美伊人質危機四百四十四天，雖然在時間、空間有很大迴轉的餘地，不那麼緊迫，或者目標常在亂中有序。但是決策者最關心的是解決問題，不會想近程、中程、遠程的目標，心中沒有真正的政策，不過是在敵方壓力下的一個反應而已。

二、美國之決策目標

范錫在他的回憶中提到，人質危機一開始，卡特總統即確定兩個危機決策和處理的目標：第一、保護美國的國家利益和榮譽，第二、安全釋放美國人質。爲了達到第一個目標，美國堅持：(一)不得引渡巴勒維國王回伊朗，(二)不爲美國過去的政策和行爲道歉，(三)不允許使領館的人質接受審判。爲了達到第二個目標，採取下列雙軌策略：(一)打開所有與伊朗權威當局溝通聯繫的管道，以了解人質的身心狀況，必要時，給予援助，使不至受苦受難。進一步弄清伊朗劫持人質的動機和目的，要求還給伊朗人質以自由。(二)懇求聯合國、和其他國際機構，對伊朗施加政治的、經濟的、和法律的壓力，使伊朗孤立於世界各國之外，讓德黑蘭領袖嚐嚐違背國際法的滋味，以及革命所需要付出的代價（註七）。

由上可知，卡特和范錫所指的國家利益，是美國的面子、尊嚴、榮譽、聲望、和形象。不承認卡特政府，以前艾森豪、甘迺迪、尼克森、福特等歷屆政府犯錯誤，他們的政策、決定、和所做所爲，沒有對不起伊朗的地方。CIA和美駐伊朗大使館的大使、和其下所有的使領人員，沒有罪，不應該審判，不用道歉。卡特將美國形象包裝得很好，自始不受傷害。

第一個目標容易達成，第二個目標卻一波三折，沒有績效可言。保護美國人民的生命、財產，維護美國領土完整、主權獨立，這是卡特總統憲法的責任，與第一個目標同等重要，都是可欲的。在魚與熊掌不可兼得的情況之下，卡特隨時隨地面臨取捨（Tradeoff）的困境，他如何化解困境？又如何能在衝突的目標中，排個優先順序？

一開始，他將人質的生命、安全看得很重，超過於所有其他的考慮。一九七九年十二月七日他說：「我們不準備採取軍事行動，怕人質死於亂槍之中，染成一片鮮血。我們採納范

註七：Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983), p.377.

錫所提溫和的、審慎的途徑，為的是要人質安全，人質能夠回家，這是我整個心力之所在。」（註八）。

同年十二月廿八日，美國的國家利益則成為他主要關心的對象，他說：「在人質危機中，我們絕不能忽視我們的基本目標，那就是保護美國的長期利益，為了達到這個目標，我們要讓伊朗人知道，非法拘留我們的同胞，要付出很高的代價。」（註九）。

其實，卡特並不認為這兩大目標中，有什麼潛在的衝突，他將兩個目標融合為一（註一〇）。一九八〇年四月廿一日，他接受訪問時說：「我們國家的權利、利益、和原則，基本上和人質的生命、安全息息相關，我從來就不知道他們兩者之間有什麼區別。」（註一一）。

卡特既然將「國家利益」和「人質生命」等量齊觀，不分高下，因此在人質危機的每一個階段，兩種目標同受重視（註一二）。

即使卡特總統沒有當選連任，他也要在任內完成這項人質釋放的工作。這種認知和信念，有助於他達成第二個目標。

兩個目標中，布里辛斯基比較重視美國的國家利益，甚至認為，國家利益超越過個人生命，必要時得犧牲人質的生命與安全。布里辛斯基是二次世界大戰期間，歐洲移民，什麼事都從東西關係看世界。伊朗在中東地區佔有極重要的戰略地位，和優良的地緣政治情勢，美國若失去伊朗，就失去整個中東。丟掉一個越南，都已經讓美國夠沒有面子，不僅在自由世界抬不起頭來，在第三世界也失去往日的影響力和光彩。若能即時補救，平衡美蘇雙邊關係

註八：Terence Smith, "Putting the Hostags' Lives First" *The New York Times Magazine*, (17 May, 1987), pp.77-78. *Department of State Bulletin*, February 1980, p.55.

註九：Ibid.

註一〇：Betty Glad "Jimmy Carter's Management of the Hostage Conflict: A Bargaining Perspective" paper delivered at the American Political Science Association Meeting, New York City, 1981, forthcoming published.

註一一：Z. Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser (1977-1981)*. (New York: Farrar, Strauss, and Giroux, 1983), p.470; Terence Smith, *op. cit.*, p.82.

註一二：Rosamond Ethier, *The Iranian Hostage Crisis: American Presidential Crisis Decision-Making*, Lehigh University Ph. D. dissertation, 1987 (copy from U-M-I Dissertation Information Service), pp.65, 106, 147, 183; 236-239.

的權力結構和勢力範圍，則美伊人質危機，正是考驗卡特政府，重新塑造美國形象，提高美國國際聲望的時候。故主張以軍事行動遏阻波斯灣情勢的惡化，維護美國的國家利益（註一三）。

范錫和當初遲遲不讓巴勒維到美國的基本考慮一樣，務使國務院所屬的駐外館員不受傷害，故在他看來，人質的生命重於美國國家利益。他幫助歷屆總統解決塞浦路斯、韓國、越南等危機情勢，相信用他自己的一套方法，定可挽救人質的性命，不喜歡好高騖遠的國家利益。

除了總統重要顧問，對目標呈現上述兩極的看法之外，一般民眾則認為伊朗綁架美國外交官做為人質，是對美國的一種敵對行為，如果綁架的時間愈久，愈證明卡特政府無能，美國無能，有損美國國家形象。言下之意，著力點應擺在最困難的營救人質事上，事情解決了，美國國家利益自可迎刃而解（註一四）。

確定兩個核心目標之後，還有一些週邊目標。與伊朗有關係的是：（一）維護美國在中東的權益，（二）保持世界各國友邦對美國的信賴和支持，（三）防止蘇聯擴張勢力範圍，（四）保護美國公民在伊朗的合法權益，（五）尋求聯合國和國際法院的支持（註一五）。

一九七九年一月十七日，美國近東、南亞助理國務卿桑多絲（Harold H.Saunders）在眾議院外交委員會，報告美國對伊朗外交政策的原則和目標，提出三大原則、三大目標、四大信條，亦可提供研究美國人質危機目標的參考。三大原則：（一）美國尊重伊朗的自決權，（二）美伊依據憲法給予彼此適當的援助，（三）美國承認伊朗獨立。三大目標：（一）儘早結束伊朗流血事件，（二）與新政府重建友好密切的關係，（三）協助伊朗回復中東區和國際社會的穩定角色。四大信條：（一）雙方信守公道的宗教傳統，（二）雙方信守結社和意見表達的自由，（三）雙方相信善用國富，改善人民的生活水準，（四）雙

註一三：Z. Brzezinski, *op. cit.*, p.484.

註一四：Rosamond Ethier, *op. cit.*, pp.210-211.

註一五：Ibid., p.239.

方渴望伊朗獲得真正的獨立（註一六）。

美國傳統的伊朗外交政策，一直相信，伊朗必須是一個獨立的國家，不能受蘇聯的統治。因為伊朗重要的戰略地位，蘊藏豐富的石油資源，很容易受到蘇聯的干預或武裝侵略，一直是蘇聯擴張顛覆的對象。伊朗一旦淪陷，必會造成下面後果：（a）威脅整個中東地區的安全，甚至危及巴基斯坦和印度，（b）石油會增加蘇聯作戰的能力，威脅自由世界，（c）破壞美國在中東地區的聲望，動搖土耳其、巴基斯坦反共的決心，（d）蘇聯以石油做為經濟戰的工具，（e）嚴重影響自由世界其他地方的經濟，心生恐慌（註一七）。伊朗對美國的重要，由此可知。

美伊人質危機，兩大目標之下，引出一堆與伊朗有關的目標群。至於人質危機以和平談判收尾，則在O.W.Markley, David MacMichael, Ruth Miller and Peter Schwartz幾位教授編製的「美國價值與目標」找到根據（註一八）。美國國際目標有一則建立一個公開與和平的世界，另一則是保衛自由世界使不受共黨的滲透和顛覆（註一九），此外以有效的方法，和平解決國際爭端。

與美伊人質危機目標同時存在的，尚有其他目標如巴拿馬運河條約、新的美蘇限武談判（SALT-2）、以埃大衛營會談、和中共關係正常化、與中華民國斷交、撤軍、廢約，制定台灣關係法，人權政策、支援尼加拉瓜反抗軍，最重要的是一九八〇年美國總統大選。

註一六：U.S. Policy Toward Iran January 1979: Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 96th Cong., 1st Sess., pp.7-8, 35, and 37, collected in *American Foreign Policy Basic Documents 1977-1980*, (Washington: Department of State, 1983), pp.730-731. See also Yonah Alexander and Allan Nanes, eds., *The United States and Iran: A Documentary History*, (Frederick, Maryland: University Publications of America, Inc., 1980), pp.466-474.

註一七：Yonah Alexander, *op.cit.*, pp.265-266.

註一八：O.W. Markley, David MacMichael, Ruth Miller, and Peter Schwartz, "Values and Goals in the United States" Ervin Laszlo and Judah Bierman, eds., *op.cit.*, pp.103-128.

註一九：President's Commission on National Goals, *Goals for Americans*, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, Inc., 1960).

三、伊朗之決策目標

伊朗劫持人質的目的，是爲了「報復」，對巴勒維報仇，向美國雪恥。所以，柯梅尼一再要求引渡巴勒維遜王及其在美國的財產；一再揚言，要審判美國人質，要美國政府向過去的罪行道歉。這些均有損美國國家利益和榮譽。直等到一九八〇年七月廿七日巴勒維死於開羅，一九八〇年十一月四日卡特總統落選，風風光光地顛覆巴勒維王朝或帝國，又擊倒世界第一超級強國之卡特政權。無形中，已洩柯梅尼的心頭大恨。目的達到，緊跟著次要目標的和解談判，就好辦且快速。

另有一說，伊朗劫持人質的真正目的，是伊朗內部的「權力鬥爭」，是世俗自由派與回教派領袖之爭；是民族主義與馬克斯派「斐黛揚」、回教左派「穆加黑丁」、親莫斯科且公開支持柯梅尼的伊朗共黨「杜德黨」之間，爭得難分難解之際，有必要挑起對外事件，以轉移大家的注意力。等建立回教政府、籌組國會，組織內閣之後，才願接受和解談判。

好戰學生攻佔美國大使館的目的如推翻巴查干臨時政府，擴大群眾運動，支持回教共和國，可以和內部權力鬥爭的目的遙相呼應；交回巴勒維，和擄獲大使館祕密文件的目的卻屬次要（註二〇）。

反觀一九七九年伊朗回教革命的目的有三：(一)推翻巴勒維暴政，(二)反帝國主義，(三)反現代化（註二一）。而柯梅尼的政治人格，又迫使他不斷追求三大政治目標：(一)復仇雪恥，(二)政治狂熱，(三)征服天下（註二二）。

上述的眾目標群或目的叢，何者重要？何者爲先？見仁見智，若純粹從實惠的觀點來看，人質可以交換到什麼？巴勒維這個人？還是巴勒維或伊朗的財產？或許比較實際，比較

註二〇：Sepehr Zabih, *Iran Since the Revolution* (London & Canberra: Croom Helm, 1982), pp.42,52-53.

註二一：洪秀菊，一九七九年伊朗回教革命，原六國出版社出版，後收錄於五南書局出版的柯梅尼和伊朗回教革命，頁一三三～一五四。

註二二：見洪秀菊，「柯梅尼政治人格之研究」，原載於思與言雜誌，二十四卷三期，民國七十六年七月，頁一三三～一五四，後收錄於柯梅尼和伊朗回教革命，頁二四～二九。

可行，可設定為伊朗決策的核心目標，其他都是週邊目標。有些目標自行解決（如巴查干自動下台，巴勒維身亡），有些附帶實現（如卡特垮臺），有些難以登天（如要美國俯首稱臣）。解決人質問題和回教制度化同時，目標重疊衝突，對伊朗、對局外者交錯的目標，處理起來，研究起來，均甚感棘手，其實，不管美國或伊朗，他們一致決策的目標就是產出，問題得以解決。

參、危機決策之環境

一、美國危機決策環境

決策環境可分為運作的環境和心理的環境（註二三），本節擬就運作環境討論。運作環境，美伊又可分外環境和內環境，或國際環境和國內環境（註二四）。

甲、美國國際環境

在國際方面，伊朗野蠻恐怖的非非法罪行，激起全世界各國的公憤，因一九六一年維也納外交關係公約，和一九六三年維也納領事公約，明文規定外交領事人員享有豁免權，館舍使領人員神聖不可侵犯。

危機一開始，全世界無論東方、西方、或不結盟國家均加入譴責伊朗的行列，西歐也不例外，英國、法國、德國、意大利，全力支持美國，凍結伊朗政府在他們國內的財產，雖然口頭的、道義的、經濟的制裁沒有達到預期的理想，伊朗已遭到國際社會孤立。

表面上整個國際情勢對美國有利，可是為什麼伊朗會佔盡上風？人質危機為什麼遲遲不

註二三：Harold Sprout and Margaret Sprout, *An Ecological Paradigm for the Study of International Politics* (Princeton: Center for International Studies, 1968), p.34; also James E. Dougherty, Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations* (N.Y.: J.B. Lippincott Company, 1971), pp.57-59.

註二四：Richard Snyder et.al., *Foreign Policy Decision-Making*, p.72, 施乃德之外交決策模型分國際環境和國內環境。此外參見洪秀菊, *決策研究法在危機外交研究上的運用*, (台北: 五南書局, 民國七十七年七月), 頁一四〇~一六五。

能解決？法理背後，我們要深一層探討美國制定政策的背景。從國際系統、蘇聯戰略系統、中東區域關係、伊朗政治情況等層層國際變數，進行剖析。

二次世界大戰後，東西對抗，美國一直用「戰略」的觀點制定外交政策。先是巨型報復、保證毀滅、有限戰爭、分度嚇阻、彈性反應、彈性選擇、基本均勢，後來「戰略」之上添加「外交」，以戰略為主，外交為輔，尼克森季辛吉的「以和談代替對抗」策略，並沒有於棄戰略。卡特在戰略外交之上，強調人權政策，更具理想道德的色彩。雷根海格則在中東地區尋求「戰略共識」（strategic consensus）。從全球的戰略到區域的戰略，從核子戰略思想到戰略平衡思想，均隨著時代在改變（註二五）。

卡特政府在全球戰略上，大致延續尼季戰略外交，尤以外交較想像中的頻繁，卡特國內政策顧問Stuart Eizenstat說：「卡特的外交政策較國內政策有成就。」（註二六）Raymond A. Moore教授認為卡特四年來外交政策成就表現在：第一，美蘇第二階段限武談判。雙方同意限制長程核武器的指揮、控制、通訊系統，這種牽制條約使雙方都認識到，誰都不能發動核子戰爭，誰都不能贏得核子戰爭。

第二，一九七七年美國和巴拿馬簽訂「巴拿馬運河條約」。規定運河管理由美巴兩國雇員組成的運河管理委員會負責，原運河區的司法、海關、郵局等，交由巴拿馬管轄，結束一九〇三年美國海布諾瓦里亞條約運河區的永久租讓權。卡特和幕僚的努力，使條約獲得國會的批准和通過，也贏得巴拿馬朝野的感激和信賴。

第三，美以埃大衛營協定。一九七八年九月簽訂以埃和平條約，規定以色列在一九八二年四月二十七日以前，分三個階段，完成西奈半島的撤軍工作。此項協議，履行聯合國大會第二四二號決議案，和平解決以色列與鄰國之間的衝突，並提供日後中東和平談判的架構、以及奠定巴勒斯坦自治問題解決的基礎（註二七）

至於另外兩件事情功過不予置評。

註二五：蔡政文，核子時代國際關係的特質，（台北：三民書局，民國六十六年五月），頁一〇二～一三五。

註二六：Dom Bonalede “Stuart Eizenstat—Carter’s Right-hand Man” *National Journal*, 6 September 1979, pp. 944—948.

註二七：Raymond A. Moore, “The Carter Presidency and Foreign Policy” in Glenn Abernathy

第一，卡特依據尼、季「上海公報」，在其任內完成美國與中共關係正常化。一九七八年十二月十五日卡特與中共簽署「建交公報」，並宣佈自一九七九年一月一日起美國與中華民國正式斷交，一年後廢止中美共同防禦協定。一九七九年三月中旬美國參眾兩院通過「臺灣關係法」，四月十日由卡特簽署公佈實施（註二八）。

第二，制定「人權政策」。早在尼克森、福特政府任內，國會就已開始注意人權問題，越戰失敗，尼克森水門醜案，季辛吉現實政治，愈發使國會議員認為卡特政府在制定外交政策的時候，發揚美國優良傳統，重視人權和個人自由。責成卡特制定人權政策，交國家安全會議、國務院、部際人權委員會、人權人道協調辦事處、駐外使館人權考員查官層層負責。這一切都符合他的競選諾言，他也大力在推動「人權國際化」（註二九），實踐聯合國大會通過的人權宣言。

以上外交，除了一、兩件之外，都和戰略平衡有關係。中東地區一九七九年有三件事，讓戰略平衡失控，令美國朝野震驚。第一，伊朗柯梅尼革命，推翻巴勒維政權；第二，美國五十二位人質被劫持，拖一年半載才釋放；第三，美國眼睜睜地看著阿富汗被蘇聯侵略，不能伸出援手。前兩件使美國在中東、南亞區的圍堵線上，破了個大洞，美國在自由世界失去了一個據點；蘇聯自阿富汗淪陷後，在共產世界多了一個據點，一失一得，美蘇的權力失去均衡，成爲一負一勝的鮮明對比。美國歷屆政府經營二十五年的戰略地帶，毀於一旦；前述尼克森制定，福特、卡特一直推行的「雙柱政策」，突陷伊朗一腳，成爲跛足的、不穩的中東政局。蘇聯侵略的下一站會不會是伊朗？

有兩派主張。認為蘇聯會侵略的有葛斯曼（Carl Gershman）、寇騰姆（Richard Cottam）和布里辛斯基。葛斯曼美國前任駐聯合國大使寇克派翠克（Jeane Kirkpatrick）助

et.al.,eds.,*The Carter Years: The President and Policy Making* (New York: St. Martin Press,1984), pp.69-71.

註二八：陳志奇，美國對華政策三十年，（台北：中華日報，民國六十九年九月三十日），頁三一八～四〇四；四九八～四九九。

註二九：Roberta Cohen, "Human Rights Decision-Making in the Executive Branch: Some Proposals for a Coordinated Strategy," in Donald P. Kommers and Gilbert D. Loescher,eds.,*Human Rights and American Foreign Policy* (Nortre Dame: University of Notre Dame Press,1979), pp.216-240.

理，他說蘇聯侵略的野心，在入侵阿富汗之後，昭然若揭（註三〇），寇克派翠克和他的觀點一樣。

寇騰姆是干預主義的大將和創始人，他對中東伊朗、阿富汗事件的挫敗耿耿於懷。他認為蘇聯會進攻伊朗，杜德黨打前鋒，支持蘇伊邊界的亞塞拜然省、俾路支、土庫曼、庫茲斯坦等少數民族作亂，伊朗正規軍已經瓦解，權力真空，唾手可得。美國要聯合中東南亞國家，加強土耳其－巴基斯坦，埃及－以色列－沙烏地阿拉伯，敘利亞－利比亞－南葉門，圍堵防線，對抗蘇聯侵略（註三一）。

布里辛斯基自至終相信蘇聯侵略，巴勒維下台、五十二人質被劫持，都和蘇聯有關，要採取主動的、積極的軍事干預政策。

這一派的基本假定是蘇聯的戰略是擴張主義，企圖將共產主義推行到世界每一個角落，美國只要有決心、有毅力，動用所有的資源，就可圍堵蘇聯帝國主義的侵略。美國是否能夠挽救巴勒維政權？釋放美國人質？他們的答案是肯定的，美國的能力大，資源夠，只要下定決心插手，事情那有不能成功的，美國失敗就失敗在缺乏決心。

另一派認為美國外交政策的基本假定是蘇聯害怕美國和中共，沒有欲望拓展共產勢力，採取防守和維護現狀的政策，因此美國就無須動用大量資源，支援積極的外交政策。儘管蘇聯有侵略的傾向，也不必結合中東國家，或建立軍事基地對抗蘇聯。提昇中東國家國際地位，利用他們之間的衝突，自然就可以與蘇聯相抗衡（註三二）。

認為蘇聯不再侵略，或者反對美國以「戰略」觀點制定外交政策的人有范錫、美國駐聯合國代表楊格（Andrew Young）、科普蘭（Miles Copeland）、艾福蘭（Wilbur C. Eveland）和拉瑪查尼（R.K. Ramazani）。

范錫和楊格看不到蘇聯在中東的威脅，巴勒維被推翻，伊朗回教革命、人質被劫持，是

註三〇：Carl Gershman, "The Rise and Fall of the New Foreign Policy Establishment," Commentary, July 1980, p.24.

註三一：Richard Cottam, "Iran and Soviet-American Relations," in Nikki R. Keddie and Eric Hooglund, eds., *The Iranian Revolution & the Islamic Republic*, pp.229-232.

註三二：Ibid., pp.227-228. Harold Saunders, *Middle East Problems in the 1980's* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), pp.14-15.

伊朗自己內部的事，是宗教的原因，民族主義，或民粹主義（populism受迫害者主義）參雜其間，蘇聯並沒有在滲透顛覆（註三三）。

科普蘭所著「國家遊戲」（The Game of Nations）一書中提到美國兩個上校，在埃及開羅與納瑟會面，轉達美國有意提供武器，期望埃及加入區域聯盟對抗蘇聯的侵略。納瑟回以：「中東地區只有兩個敵人：一個是以色列，一個是英國。阿拉伯人不知道蘇聯人，想要他們害怕蘇聯，恐懼蘇聯侵略，無異比登天還難。」（註三四）

除了中東之外，越南也有相同的情況，一位記者問西貢農夫對美國人的感想，「白人幫白人，美國幫助法國，殺死我的國人。」「你不知越共後面也有一個白人？」「在西貢我只看見美國人和法國人，沒有看到俄國人。」（註三五）

中東和越南人民只知道美國、以色列、英國、法國是侵略者，不知道蘇聯是侵略者，因此美國外交政策的基本假設：蘇聯是侵略者，推演出來的戰略、策略是不正確的，不僅不能見效於第三世界，而且會害人害己。艾福蘭著作「靠不住的同盟：美國中東的失敗」（Ropes Sand: America's Failure in the Middle East）（註三六），充份表現這個觀點，以不實的影像做為同盟的基礎，美國註定失敗。

拉瑪查尼教授，在檢討伊朗革命，第一次推翻巴勒維政權，第二次劫持美國人質，其失敗的原因是（一）過份強調伊朗的戰略地位。凡事都想到美蘇對抗，伊朗戰略具有穩定區域，達到權力平衡的價值，軍火更可幫助美國幫助伊朗達到此目的（註三七）。（二）過份依賴巴勒維

註三三：同註七一，頁二二九～二三〇。

註三四：See Miles Copeland, *The Game of Nations* (New York: Simon and Schuster, 1969), 引自 Charles Glass "Spies in the suq" in Roger Hardy, ed., *Iran and Islam*, 1981, p.11.

註三五：Fred Sparks, *Chicago Daily News*, September 30, 1950, 轉引張自學，*國際政治學*，（台北：幼獅，民國六十五年九月），頁四七八。譯自Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*.

註三六：Wilbur C. Eveland, *Ropes of Sand: America's Failure in the Middle East* (New York: W Norton, 1980) 轉引自Charles Glass, "Spies in the suq" Roger Hardy, ed., *op.cit.* p.12.

註三七：See R.K. Ramazani, "Security in the Persian Gulf," *Foreign Affairs* 57, no.4 (Spring 1979), pp.821-835; "Weapons Can't Replace Worlds," *Newsweek*, September 22, 1980; and the "American and the Gulf: Beyond Peace and Security," *Middle East Insight*, January February 1982, pp.2-9.

政權。(三)重視西方教育的精英，忽視宗教的，傳統的回教徒(註三八)。

儘管有上述兩派國際環境的認識，對一九七九年、一九八〇年的伊朗局勢，一點幫助都沒有，美伊還是斷交，大使館、人質還是控制在回教徒的手中。一些學者和實務決策者對「干預主義」漸感厭惡。可是蘇聯入侵阿富汗又怎麼說？蘇聯從西南亞的興都庫什山的阿富汗山區起，西到安哥拉的大西洋南岸的中東和非洲地區，早已獲有戰略性的軍事據點。面對著蘇聯的挑戰，顧不得伊朗的無法打開僵局，國務院中東南亞助理國務卿桑多絲，一九八〇年仍然擬訂下面的辦法(註三九)。

第一，維護中東地區各國的獨立和穩定。

第二，預防中東區蘇聯勢力的擴張。

第三，再度確保以色列的安全、自由、與繁榮。

第四，穩定中東石油資源，使歐美日石油供應不缺，並增加阿拉伯國家的財經力量。

第五，必要時，出售阿拉伯國家軍事武器。

第六，堅持和平解決國際爭端、民族自決、信仰宗教的自由等原則，以維護國際和平與世界秩序。

乙、美國國內環境

施乃德外交決策模型，國內環境分為自然環境、社會、人為環境、文化、人口；社會結構則分為共同價值、制度類型、社會組織、角色分化專業化、團體種類和功能、以及相關的社會過程——(A)輿論的形成、(B)成人的社會化、(C)政治(註四〇)。而韓戰和古巴危機的國內環境則偏重在軍事能力、經濟能力、政治結構、利益團體、競爭的秀異份子(註四一)。

美伊人質危機，卡特所面臨的國內環境較為單純，大致可分為大眾傳播媒體、國會、美

註三八：R.K. Ramazani, *The United States and Iran*, 1982, pp.163-168.

註三九：Harold Saunders, *Middle East Problems in the 1980's*, pp.12-14.

註四〇：Richard Snyder et al., *Foreign Policy Decision - Making*, p.72.

註四一：洪秀菊，決策研究法在危機外交研究上的運用，頁一四九~一五八。

國總統大選、和人質家屬聯絡行動團（FLAG. Family Liaison Action Group），其共同的特徵是「民意」。

美國民眾群情激昂，同讎敵愾，新聞界、輿論界、國會全力支持卡特政府，政策既獲得支持，就可以貫徹始終。四百四十四天大眾傳播媒體發揮強大的威力，報章雜誌、電視廣播天天報導，均以頭條的、全版面的方式來處理，傳真、各種通訊管道全面佔線、亦全面暢通，將大量的資訊帶給政府，帶到每個家庭、每一個人的眼前，全民的心都凝住了。

卡特知道全民關心，期待他有能力解決人質問題，當美國人民等得不耐煩，希望總統「做點事」，總比「觀望」好時，華盛頓郵報民意調查顯示，他們要總統做的事是「採取軍事行動解救人質」（註四二）。

大選前夕，到處是海報標語，一則爲了競選，一則人質一週年紀念。有的媒體報導「十月驚奇」，卡特政府將順利解決人質危機，以利競選籌碼。有的媒體報導伊朗人要利用選舉作爲討價還價的資本，爭取到更多好處。

危機時候，國會曾詢問行政部門，國會應扮演什麼角色。似乎除了聽取國務卿范錫和副國務卿克里斯多福做簡報外，別無作爲。整個美國政治體制，將危機交給行政權，由總統負全部責任，動員國務院、國防部、財政部、中央情報局、商務部、預算局、司法部等合力解決。總統制定政策、執行政策，要受到法律條款，和法院解釋和審核的限制。爲了爭取諒解，總統得事先徵求國會議長、民主黨、共和黨領袖的意見，或軍事援救牽涉到機密和安全，不便公開向國會報告，諸如此類國會都給予卡特政府信賴和支持。

美國總統大選，無疑給卡特帶來莫大的壓力，他知道「人質危機」是他競選的致命傷，可是沒有證據證明，他是爲了自己競選，爲了自己的政治前途，才來解決人質危機。他成天在白宮，爲人質奔走，爲人質絞盡腦汁，他沒有拉票、演說、募款、爭取提名，他沒有時間，也沒有心情。有關選舉，都是白宮幕僚長漢米爾敦約丹和以前喬治亞卡特的助選團，在企劃經營，他們認爲「人質」是一項最大的賭注，人質在投票日以前釋放，不競選也會當選；人質在投票日以後才釋放，再怎麼助選也會落選，好似伊朗在操縱美國選舉，柯梅尼在與卡特競選。人質對卡特是變數太大，操之在人、在天，柯梅尼則是予取予求，可決定卡特

註四二：Hamilton Jordan, *Crisis: The Last Year of the Carter Presidency*, 1982, pp. 362-363.

的政治生命。若從柯梅尼「擊強扶弱」「迫害者被迫害者」的理論來看，柯梅尼該對付的是大家公認為強，強就是迫害者的雷根。

最後，上帝選擇了柯梅尼、選擇伊朗，幫助柯梅尼和伊朗打敗卡特和美國。一九八〇年十一月四日也真巧，是總統選舉日，也是人質週年紀念日，人質象徵失敗，人質代表卡特政府無能，情緒受到激情作用，立刻反應到選票，誠然是天意。卡特見大勢已去，他還是強作鎮定，表現出政治家的風範，透露信息「伊朗國會已有重大發展，人質釋放將指日可待。」（註四三）

二、伊朗危機決策環境

甲、伊朗國際環境

在卡特政府面臨困境，中東問題令他束手無策的時候，蘇聯卻耀武揚威，操戈自如，進犯阿富汗，不僅傷到美國自尊，更威脅到伊朗安全。伊朗好不容易去掉一個大撒旦，現在又來一個撒旦中的撒旦，因此伊朗第一個要注意到的國際環境是蘇聯。

蘇聯還是不改其侵略的本性，Shahram Chubin教授在其著作「蘇聯對伊朗和波斯灣政策」（*Soviet Policy Towards Iran and the Gulf*）指出，蘇聯會干預伊朗，會介入美伊人質危機，有下面幾點原因（註四四）：

第一，蘇聯的所謂「善鄰政策」（good-neighbour policy）。俄國與伊朗為鄰，為求邊疆穩定，總希望找個好鄰居，蘇聯就是為了這個動機才入侵阿富汗。

第二，「弱伊朗政策」。蘇聯不願意伊朗太過強大，柯梅尼革命、美伊人質危機，既打倒以中東保護者自居的巴勒維，又破壞美伊同盟和中部公約組織，多減少一分強敵，就多一分安全。

註四三：“Poll: Use of Force in Iran Favored,” *Washington Post*, April 20, 1980.

註四四：Shahram Chubin, *Soviet Policy Towards Iran and the Gulf* (London: International Institute for Strategic Studies, 1980) reviewed by Karen Dawisha, “Moscow and the Gulf” in Roger Hardy, ed. *Iran and Islam*, pp. 17–18.

第三，蘇聯渴望中東的能源，特別是伊朗的天然氣。

第四，害怕中共介入中東。中共一旦改善和西方的關係，與伊朗、巴基斯坦結成同盟，便會威脅蘇聯的盟國阿富汗，爲了排除中共介入，除了出兵阿富汗之外，刻意表示支持巴查干新政府，及其以後歷任政府，以爲僞裝。

第五，蘇聯爲了防止西方國家過激反彈，以及阿拉伯國家保守政府，成立反蘇聯合陣線，干預伊朗和波斯灣國家，則採取一種謹慎的、有限的、不著痕跡的路線。

第六，蘇聯要取得伊朗，經過伊朗和波斯灣尋找一個溫水港，是帝俄以來一貫的傳統政策（註四五）。

觀察蘇聯的國際環境之後，我們發現伊朗在中東區、波斯灣區輸出回教革命，紛紛遭到反擊和圍堵。中東研究權威拉瑪查尼教授在他的新著「革命伊朗的挑戰和中東區的反應」，對柯梅尼回教革命，在中東區；所造成的震撼，曾做精闢的分析，筆者借用他的觀點，進一步闡述美伊人質危機伊朗的區域國際環境（註四六）。

美國是伊朗的大撒旦，伊朗在一九七九、八〇年代則成爲中東的大撒旦，支持美國的中東國家聯合起來，對抗支持伊朗的恐怖主義者。阿拉伯國家領袖認知伊朗威脅，進而團結起來抵抗的原因有二：

第一，強烈地意識到伊朗社會過份團結，而自己國內卻一盤散沙，政治相對地脆弱。阿拉伯國家原本有種族、朝代、宗派分裂的問題，爲了石油工業和各項現代化，各國君王引進大量外國勞工，擁有阿拉伯國籍如埃及、巴勒斯坦、敘利亞等，和擁有非阿拉伯國籍的如印度、巴基斯坦、歐洲人、美國人，這些外國人數目超過自己本國公民。比如阿拉伯聯合大公國外國人佔百分之六十九，科威特外國人佔百分之六一點二。

第二，阿拉伯國家政治社會另一脆弱的地方，在於治下太多什葉派教民，構成一個很大的異議團體。伊朗是什葉教派的權力中心，是世界最大的什葉教派國家，由於鄰近阿拉伯和波斯灣，使得灣區也成爲什葉回教的大本營，什葉伊朗自然成爲灣區沙烏地阿拉伯、科威特

註四五：「蘇聯將介入美伊危機嗎？」刊於國際現勢週刊，第一二四一期（民國六十八年十二月十七日），頁五。

註四六：R.K. Ramazani, *Revolutionary Iran Challenge and Rosponse in the Middle East* (Baltimore : the Johns Hopkins University Press ,1986).

、伊拉克、阿拉伯聯合大公國、阿曼、巴林和卡達，乃至地中海東岸敘利亞、黎巴嫩等國家的第五縱隊，隨時都會點燃政變，隨時都會爆發革命（註四七）。

什葉革命潛在的火種像地雷一樣，埋在中東每一個阿拉伯國家，其威力視各國情況而定，大致可以分成三種：第一，多數什葉派教民相對剝奪感很深。經濟利益、社會地位一再被剝削，政治上沒有權力，不管他們到那裡都是二等公民，情況一直沒有好轉；阿拉伯國家，什葉派是多數也好，少數也好，統治者永遠是桑尼派政權。儘管有許多生活改善，經商成功的什葉派商人、銀行家、企業家，他們不但不感謝桑尼派政府，反而接濟柯梅尼來打擊政府，暗中參加各種顛覆政府的活動。

第二，歷史上，什葉派的政治暴力事件，時有所傳，柯梅尼伊朗回教革命爆發後，此種暴力事件愈演愈烈，成為中東盛行的恐怖主義，是西方國家的最大敵人，也是阿拉伯國家的最大威脅。

第三，什葉比桑尼更為接近回教正統主義，什葉的回教極端主義較桑尼更為盛行。「什葉國際」（Shia International）恰似當年共黨國際蔓延，橫跨波斯灣邊界，一路到東地中海的黎巴嫩。伊朗國家支持什葉恐怖主義，為過去中東什葉教民受到社會、經濟、政治種種不平等的待遇討回公道。行為的本身，不管對或不對，對中東各國的領袖來說，都是一項警告（註四八）。

有三件事足以說明，中東國家的反應，對美國有利，對伊朗不利。(一)兩伊戰爭，(二)波斯灣合作會議（GCC），(三)荷姆茲海峽。

一九八〇年九月二十二日爆發兩伊戰爭，從戰爭和戰爭原因看來，均不利柯梅尼處理美伊人質危機。伊拉克首先開啟戰端，開戰原因：(一)防止柯梅尼回教正統主義的蔓延，(二)反映胡桑國王（Saddam Hussein）追求權力的野心，(三)巴勒維下台，伊拉克正圖取代伊朗，填補波斯灣區的權力真空，(四)伊拉克石油生產，在中東地區僅次於沙烏地阿拉伯，成為新興的經濟國，(五)以埃簽署和平條約，埃及在中東地區的權力和影響力退居幕後，(六)伊拉克和敘利亞為了東部邊界，鬧得不愉快。

註四七：Ibid ,pp.32-33.

註四八：Ibid ,pp.34-35.

柯梅尼的意識型態是伊拉克政權的基本威脅，柯梅尼對回教世界秩序的看法，回教革命輸出，以及宣稱伊朗政治、宗教優越，維持波斯灣安全等，亦刺激阿拉伯國家組成「海灣合作會議」(the Gulf Cooperation Council)。(註四九)，會議成員包括沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、阿曼、科威特、巴林、和卡達等波斯灣六個國家，一九八一年首次高峰會議，海灣合作會議祕書長，說明GCC既不是同盟也不是聯邦，它是合作會議，目的在「政治合作、經濟整合、軍事協防、及社會、文化、教育的交流」(註五〇)，總部設沙烏地阿拉伯，並公推沙烏地阿拉伯為各國權力政治的主要平衡者，必要時可主張「阿拉伯半島主義」(The Arabian Peninsularism)。第一年的工作著重在反制伊朗什葉的政變顛覆，第二年圍堵恐怖主義行動，第三年是對兩伊戰爭採取中立。

波斯灣風雲，以伊朗在荷姆茲海峽對世界各國的挑戰最為嚴重。荷姆茲是世界各國石油運輸的咽喉，波斯灣國家需要它，西方工業國家更需要它，特別是日本，而且約有六十個第三世界國家仰賴波斯灣石油供應，經濟、戰略均具有舉足輕重的地位(註五一)。伊朗革命、兩伊戰爭，柯梅尼革命政府揚言要關閉荷姆茲海峽，引起世界各國公憤，伊朗樹敵更多。其實伊朗對荷姆茲海峽的依賴，較任何其他波斯灣國家更為殷切，不僅靠它輸出石油，更要進口大量食物、建材、戰爭物資和武器。

美伊人質危機前後，伊朗成爲中東地區動亂的根源，亦爲阿拉伯國家眾矢之的，伊拉克首先發難，兩伊戰爭將伊朗對美國的仇恨，轉移到對桑尼歷史上千年的舊恨新仇。海灣合作會議繼伊拉克之後，聯合防衛，對抗什葉第五縱隊的武裝暴動，和什葉國際恐怖主義的顛覆活動，荷姆茲海峽又陷伊朗於四面楚歌。伊朗惡劣的國際環境，軟化了美伊人質危機初期的

註四九：See R.K. Ramazani, *The Persian Gulf and the Strait of Hormuz* (The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1979), pp.107-112; "Iran's Search for Regional Cooperation," *Middle East Journal* 30, no.2 (Spring 1976), pp.173-186.

註五〇：Gulf Cooperation Council, *Message from the Secretary-General* (Kent, Eng.: CW Printing, n.d.), 1981.

註五一：R.K. Ramazani, "The Strait of Hormuz: The Global Choke point," in *The Indian Ocean in Global Politics*, ed. Larry W. Bowman and Ian Clark (Boulder, Colo.: Westview Press, 1981), and idem, *The Persian Gulf and the Strait of Hormuz* (Alpen aan den Rijn, The Netherlands: Sijthoff & Noordhoff, 1979).

銳氣，人質釋放乃出現一片曙光。

乙、伊朗國內環境

美伊人質危機正好在一九七九年伊朗回教革命之後，「革命」造成伊朗國內環境(一)權力真空，德黑蘭成爲各路人馬必爭之地，(二)殘留的巴勒維王黨和舊勢力，懷有復辟和反革命的妄想，(三)私人恩怨、黨派敵對、種族仇恨隨革命爆發而表面化，(四)邊疆部族趁機要求自治和自決。(五)由於恐懼、挫敗，許多科學家、技術人員、專業知識分子紛紛飛離伊朗，這些人在革命後的極端恐怖中，毫無作爲。三年中，約有二十萬人離開伊朗，結果伊朗嚴重地缺乏行政專業科技人才，幫助革命政府建立一個新的行政體系。(六)經濟破產，景氣低迷，到處通貨膨脹，失業率普遍提高，工商企業界陷於解體(註五二)。

革命後，整個伊朗政治局勢，可分爲三大派系：急進左派、中間溫和派、極端右派。急進左派有四個政治團體，分別是斐黨揚、杜德、培卡(the Paykar)、和姆加黑丁，走馬克思主義路線。中間溫和派，白泰爾、巴查干、巴尼沙德、高布薩德，執政時間不長，都是一些泛泛的、鬆散的個人團體。極端右派又分爲政治極端主義者、政治的溫和者、政治的現實主義者，都是回教什葉正統主義者，因回教建國的基本理念不同而區分(註五三)。

除了以上三大政治勢力之外，影響伊朗政情的，還有一些少數民族，比如亞塞拜然人(the Azerbaijan)、庫德人(the Kurd)、土庫曼人(the Turkomans)、庫茲斯坦人(the Khusistan)、俾路支人(the Baluch)、巴哈伊人(the Bah'ais)；遜尼派、大同城、猶太教、基督教等都是二等公民(註五四)。

柯梅尼在錯綜複雜國內環境之下，能夠異軍突起，除了他個人的政治策略：(一)使他自己超然於日常政治衝突之外，(二)使他自己變成爲最後的仲裁者，(三)不斷攻擊外來的敵人，以轉移人民的注意力(註五五)外，其致勝之道尚有：第一，政權合法化。二次公民投票、一次

註五二：Willem M. Floor "The Revolutionary Character of the Iranian Ulama: Wishful Thinking or Reality?" *International Journal Middle East East Study*, 12 (1980), pp.28-30.

註五三：詳情參見洪秀菊，柯梅尼和伊朗回教革命，頁一七八～一八二。

註五四：「伊朗的少數民族」，*國際現勢週刊*(民國六十九年一月廿一日)，第一二四六期，頁一七。

註五五：James A. Bill, "Power and Religion in Revolutionary Iran," *The Middle East Journal*

大選、三次國會（the Majlis）選舉、三次總統選舉，不論回教共和國有何爭論，都已達到政權合法化的要求。

第二，柯梅尼政權的工具是回教革命自衛隊。它（一）與正規部隊相抗衡，（二）執行回教革命法院的統治，（三）粉碎少數民族叛變，（四）聯合正規軍，投入兩伊戰爭的行列，（五）實施武裝鬥爭，反抗游擊組織。

第三，全面壟斷報章雜誌、電視廣播等大眾傳播工具。由革命自衛隊進駐電視台、廣播電台總部。第四，控制財政。以政府的國內外稅收、外匯營業所得等，支付行政軍事費用。清真寺、宗教學校等傳統的捐獻所得和政府的宗教補助費用，匯聚起來，統籌運用（註五六）。

柯梅尼歷經十四個月美伊人質危機，西方國家武器禁運、經濟封鎖、面臨經濟破產；兩伊全面戰爭，庫德族、俾路支尋求自治，中產階級和知識份子嚴重失和，嚴重的人才流失。僅管伊朗國內暴力、暗殺、報復、監禁、屠殺、槍決、混戰、衝突、暴動、殲滅、放逐、流亡……等，險象環生，均動搖不了柯梅尼革命政權的根本（註五七）。（未完下期刊登）

註（Winter 1982），vol.36,no.1，pp.22-27.

註五六：Sepehr Zabih, *Iran Since the Revolution*, pp.197-202.

註五七：Terence Smith, "Iran: Five Years of Fanaticism," *The New York Times Magazine*, (February 12, 1984), p.25. (未完下期刊登)