区域国别研究

拜登政府对伊朗政策与伊朗核问题*

岳汉景

［内容摘要］ 拜登政府继承的特朗普政府对伊朗政策遗产，决定了拜登政府的对伊朗政策虽然不能完全继续特朗普政府对伊朗的极限施压，但也不宜一下子大幅减压。美国国会中共和党和部分民主党人士，以及美国中东盟友以色列等国均反对对伊朗减压。对叙利亚施压的现实需要，对外政策上突出人权外交的需要，也要求拜登政府不宜对伊朗大幅减压。上述因素使得拜登政府对伊朗大幅减压的动力不足。这导致拜登政府对重返伊核协议实际上并不积极，其只愿意解除所谓与核有关的制裁，除非伊朗同意达成一个“更长且更强”的协议。受此影响，截至2021年6月20日，维也纳会谈虽进行了六轮，但并未取得实质性成果。强硬保守派莱希当选总统后，伊朗在核问题上的立场更加强硬。拜登政府此时虽然表现得比伊朗更急于进行谈判，但仍然缺少对伊朗大幅减压的足够动力。在此情况下，维也纳会谈虽然于2021年11月29日艰难重启，但美伊双方仍在个别关键问题上僵持不下。加上俄乌冲突对伊核问题的负面影响，会谈的推进并不顺利，就“重返”达成协议的前景仍不明朗。但即使关于“重返”的谈判最终失败了，关于伊核问题的谈判还是要以某种方式进行下去。

［关键词］ 拜登政府　伊朗　美国　伊朗核问题　维也纳会谈

［作者简介］ 岳汉景，上海政法学院政府管理学院教授

美国与伊朗的关系事关中东地区乃至世界的和平与安全。而美国对伊朗政策很大程度上决定了美伊关系的走向。奥巴马政府后期，美伊关系因《联合全面

* 本文系国家社会科学基金重要国家和区域重大研究专项（项目编号：21VGQ009）的阶段性成果。

行动计划》(简称伊核协议)的签署而出现明显缓和。但是,2018 年 5 月特朗普政府单方面退出伊核协议,开始对伊朗实施极限施压政策。伊朗在战略忍耐了一年后,开始以极限抵抗应对。美伊关系自此呈现出极限施压与极限抵抗的循环。拜登政府上台后在内外政策上与特朗普政府有一定差异。那么拜登政府正实行怎样的对伊政策?在此政策下,伊核问题如何发展?要深入考察拜登政府的对伊朗政策(包括政策目标及手段),就必须分析拜登政府所继承的特朗普政府对伊朗政策遗产。而要考察特朗普政府对伊朗政策遗产,则首先要从特朗普政府对伊朗政策说起。

一、特朗普政府对伊朗的极限施压政策

(一)极限施压政策的主要表现

特朗普强调美国优先,认为奥巴马政府的政策损害了美国的利益或不能很好地维护美国的利益,因此在对外政策上,他基本上逢奥必反。在中东政策上,他改变了奥巴马政府推行的中东离岸平衡政策,开始强化同盟关系:加强与沙特等国的关系,并极端亲以色列,试图打造中东小北约。如此一来,伊朗必然成为其核心打压对象。2018 年 5 月,特朗普政府宣布退出伊核问题全面协议,标志着其对伊朗实施极限施压政策的开始。

首先,最突出、最重要的政策是经济施压。美国恢复并追加了大量对伊制裁。对象包括政府和司法官员、军方成员和代理民兵、科学家和军事装备制造商、银行和企业、基金会,以及航运和贸易公司。[①] 制裁同以下五个问题中的一个或多个有关:伊朗的核计划、弹道导弹的研制与试验、所谓伊朗的地区破坏活动、网络攻击活动、所谓践踏人权行为。

其次是政治打压。2018 年 5 月 21 日,迈克尔·蓬佩奥在担任国务卿后的首次演讲中,明确提出若要与美国达成新协议和实现关系正常化,伊朗必须满足 12

① Kenneth Katzman, "Iran Sanctions," *CRS Report RS*20871, February 2, 2022, pp. 3 ~ 37.

项要求。[①] 然而这些要求实际上是要让伊朗伊斯兰共和国政权终结。2019 年 4 月 8 日,美国政府将伊朗伊斯兰革命卫队认定为外国恐怖组织。此举不仅产生了政治影响,更重要的是它为特朗普政府对伊制裁提供了依据。正如特朗普所言:“如果你和它做生意,你就是在资助恐怖主义。”[②]有人甚至认为,特朗普这样做也为美国后来击杀伊朗革命卫队圣城旅指挥官苏莱曼尼扫除了法律障碍,使之“成为合法的军事目标。”[③]

此外,外交孤立(拒绝伊官员赴美参加联大会议、指责伊朗破坏外国油轮和沙特石油设施)、军事威慑(组织护航联盟、派遣航母战斗群、核潜艇、轰炸机赴海湾、大量增兵海湾地区)和武力暗杀(在伊拉克暗杀苏莱曼尼)等也是“极限施压政策”的重要表现。美国还存在对伊朗发动网络攻击[④]、滥用司法[⑤]等行为。

由于特朗普政府更加强调大国竞争,且美国仍未从阿富汗、伊拉克战争中彻底脱身,美国国内反战情绪较高等原因,特朗普政府的对伊朗极限施压政策以不与伊朗发生战争为底线。

(二)极限施压政策所要实现的目标

特朗普政府对伊朗的极限施压政策所要实现的政策目标主要有如下几个方面。

第一,重新谈判以达成一个新协议。特朗普政府认为伊核协议未能使伊朗在导弹试射、地区扩张等方面有所收敛。非但如此,伊朗还因依据协议获得更多资金而扩大了此类活动。特朗普政府还认为,协议的日落条款等不能有效限制伊朗的核活动。因此,特朗普政府试图重新谈判,达成一个涵盖伊朗导弹试射、

---

① “After the Deal: A new Iran strategy,” http://2017-2021.state.gov/iran-strategy/index.html.

② The White House, “Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization,” https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-designation-islamic-revolutionary-guard-corps-foreign-terrorist-organization/.

③ Marc Thiessen, “In Killing Soleimani, Trump Enforces the Red Line He Drew on Iran,” *Washington Post*, January 3, 2020.

④ Zach Dorfman et al., “Exclusive: Secret Trump Order Gives CIA More Powers to Launch Cyberattacks,” https://news.yahoo.com/secret-trump-order-gives-cia-more-powers-to-launch-cyberattacks-090015219.html.

⑤ Clyde Hughes, “U.S. Judge Orders Iran to Pay $1.4B over Missing Former FBI Agent,” https://www.newsbreak.com/district-of-columbia/washington/news/2076728741591/us-judge-orders-iran-to-pay-14b-over-missing-former-fbi-agent.

所谓的伊朗地区扩张行为、协议的日落条款等问题的协议。

第二,遏制伊朗的地区影响力。特朗普政府认为,伊朗直接或通过其代理人在伊拉克、叙利亚、也门和波斯湾等地的活动威胁了地区和平与安全以及美国的利益。

第三,以压促变,推动伊朗的政权更迭。政权更迭是美国对伊朗的一贯目标,具有相当大的历史惯性。2017 年《美国国家安全战略报告》称伊朗为“独裁国家”“流氓国家”“世界头号支持恐怖主义国家”。[①] 美国认为对伊朗施压可以产生多重效果,而迫使伊朗行为改变与推动其政权改变并非不相容。制裁伊朗最高领袖及由其任命的伊朗高级官员有诱导伊民众反对伊朗神权政治体系的意向。[②]

第四,取悦阿拉伯国家,以推动阿以和解,进而推动巴以矛盾的解决。鉴于沙特、阿联酋、巴林等阿拉伯国家日益将伊朗视为最大的安全威胁,认为同伊朗的矛盾大于同以色列的矛盾,它们强化了国家主义、弱化了阿拉伯民族主义,逐渐改善了与以色列的关系。特朗普政府试图进一步推动阿以关系的发展,从而弱化巴以矛盾中巴方的支持力量。特朗普政府对伊朗极限施压的目的之一就是换取阿联酋、巴林等国对以色列不断侵犯巴勒斯坦权益行为的漠然,同以色列实现关系正常化。

第五,服务于大国竞争和美国优先战略。特朗普政府暗杀伊朗革命卫队圣城旅指挥官苏莱曼尼的目的之一就是在沙特石油设施遭袭背景下,阻止沙特等国的离心倾向。对伊制裁可以阻止伊朗成为欧洲主要能源来源,方便美国开拓能源市场。

---

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p. 2, p. 25, p. 49.

② Robin Wright, “Trump Sanctions Iran’s Supreme Leader, but to What End?” https://www.cnas.org/press/in-the-news/trump-sanctions-irans-supreme-leader-but-to-what-end.

二、拜登政府继承的特朗普政府对伊朗政策遗产

特朗普政府对伊朗极限施压政策产生了一系列副作用,这成为了拜登政府调整对伊政策的负面影响因素。

(一)极限施压政策各项目标的实现状况

第一,重谈伊核协议的目标未实现。尽管特朗普政府多次表示要同伊朗进行谈判,但伊朗拒绝在制裁不解除情况下进行任何谈判。“据报道,为了激励伊朗(方面)与他会面,特朗普总统考虑支持法国提出的向伊朗提供信贷额度的建议。”[①]在苏莱曼尼遇害之前,多位第三国领导人都试图推动德黑兰和华盛顿进行直接对话。日本首相安倍晋三于 2019 年 6 月访伊期间,以及同年 12 月接待到访的伊朗总统鲁哈尼期间都曾对此做出过努力。[②]

第二,遏制伊朗的目标取得一定成效。制裁给伊朗造成经济、社会、政治等多方面的困难。极限施压政策限制了伊朗政府实施根本性经济改革的能力。制裁使伊朗缺乏任何从事重大国际贸易的能力,因为它覆盖了伊朗绝大多数出口部门。伊朗最重要的出口商品是石油,但是石油主要以美元交易。同时石油销售涉及一个由航运公司、保险公司、港口、管道和炼油厂组成的复杂网络,所有这些都很容易成为美国二级制裁的目标。一系列制裁导致了伊朗经济衰退、货币快速大幅贬值、政府财政状况严重恶化、失业率上升。同时,制裁也使伊朗用以进行境外活动的资金大为减少,客观上限制了伊朗的对外活动能力。

第三,在破坏伊朗政权稳定的目标上取得一定成效,但并不明显。2019 年 11 月 15 日因油价上涨而致的骚乱平息后,伊朗至今尚未发生过大的骚乱。且骚乱也没有显示民众对伊朗政治体系存在明显不满。极限施压强化了伊朗保守派的政治影响力。虽然伊朗政府持续不断地承受着压力,但伊朗的其他政治势力受

---

① Kenneth Katzman et al., “U. S. -Iran Conflict and Implications for U. S. Policy,” *CRS Report R*45795, May 8, 2020, p. 13.

② 姜俏梅:《日本首相安倍晋三与伊朗总统鲁哈尼举行会谈》,https://www. xinhuanet. com/world/2019-12/20/c_1125371531. htm。

到的影响较小。在某些情况下,制裁甚至加强了它们的力量。伊朗伊斯兰革命卫队就是这方面的典型。美国的制裁不仅让革命卫队变得富有,还促使伊朗政府从部分经济领域中退出,并允许革命卫队等参与者接手。革命卫队因此不仅广泛参与伊朗经济(从能源市场到通信、农业和交通),而且还控制着伊朗边境。它们在制裁状态下处于相当有利的地位,可以一边监督走私活动,一边通过规避制裁的交易获得丰厚利润。极限施压政策也使伊朗内部主要政治势力间的关系和国内政治地位发生变化:改革派的政治影响力受到削弱,鲁哈尼阵营的务实派进一步向传统保守派甚至激进派靠拢,保守派的政治影响力得到很大程度的提升。2020 年伊朗议会选举,保守派大获全胜。

第四,促进阿以和解,并以阿以和解推动巴以矛盾解决的目标取得一定成效。必须承认,极限施压政策取悦了沙特等国,推动了以色列与阿联酋等国关系正常化,使巴以矛盾中的巴方力量进一步变小,以色列力量进一步增强。

第五,服务于大国竞争和美国优先的目标取得一定成效,但不甚明显。在极限施压政策影响下,美国与以色列、沙特等国的联盟关系得到巩固。然而尽管伊朗与欧盟的经贸关系严重受阻,美国却并没有因此在欧洲开拓出可观的能源销售市场。

(二)极限施压政策产生的副作用

极限施压政策产生了三方面负面影响。

第一,伊朗以极限抵抗回击。面对极限施压,为了表达其遵守伊核协议的诚意,并期望以自身的遵守换取其他国家,特别是西欧国家的遵守,从而尽可能地在伊核协议框架下获得应得的利益,伊朗在 2018 年 5 月至 2019 年 5 月进行了为期一年的战略忍耐。在此期间,伊朗继续严格遵守伊核协议,其执行情况多次得到了国际原子能机构的证实。但是,在欧盟迟迟没能满足伊朗的期望后,伊朗从 2019 年 5 月开始以极限抵抗应对极限施压。

在击落一架美国无人机并扣押悬挂英国国旗的油轮之后不久,伊朗总统战略研究中心负责人赫萨姆·丁·阿什曾在他的推特账户上发帖称:“面对最大的压力,伊朗采取了积极的极限抵抗战略,平衡地使用了政治外交、国防外交、法律

外交和媒体外交。”[①]该战略的主要措施还包括:建设抵抗经济;继续进行导弹试射;更为积极灵活地利用黎巴嫩真主党游击队,特别是伊拉克什叶派民兵武装人民动员部队等武装组织给美国及其盟友制造困难;对美国在伊拉克的军事基地进行导弹袭击;宣布分阶段突破伊核协议的相关约束条款;制定“反制裁战略法案”等。

第二,使美国的国际信誉受损。美国参议院虽然成功阻止了反对伊核协议的决议案,但是该协议没有最终得到美国国会的批准。因此,对美国而言伊核协议并不具有条约的性质。尽管如此,该协议不但有其他大国的参与,而且还得到联合国核可,其标志是联合国安理会第 2231 号决议通过。因此,无论如何特朗普政府的退出都不可避免地使美国的国际信誉受损,进而使其他国家难以再相信美国(特朗普)政府的承诺。

第三,极限施压政策加大了美与其欧洲盟国的矛盾。极限施压首先加大了美国同欧盟的经济矛盾。相关政策为欧盟同伊朗发展经贸关系制造了巨大障碍,进而破坏了欧盟国家的经济主权。此外,欧盟作为协调方在伊核协议的达成过程中发挥了重要的作用。伊核协议堪称欧盟外交的标志性成果。特朗普政府退出协议削弱了欧盟的国际地位、国际话语权和内部凝聚力。伊核协议规定设立一个联合委员会来监督该协议的执行情况。联合委员会由联合国五个常任理事国、德国和伊朗的代表组成。欧盟作为联合委员会的参与者和协调者之一,在监督伊核全面协议的执行方面发挥主导作用。当联合国安理会在第 2231 号决议中核可伊核协议,并敦促各方按照协议规定的时间表全面实施时,欧盟便正式确立了其在国际法上的外交权威。[②] 多边主义是欧盟作为一个实体所一直倡导的价值观。伊核协议是多边主义的胜利,特朗普政府的退出是对多边主义的破坏。

第四,极限施压政策也加剧了美国同中俄等国的矛盾,迫使它们共同商讨构建打破美国金融霸权的新机制。正如美国学者丹·德佩特里斯所言:“随着时间

① “Iran Adopts ‘Active Maximum Resistance’ Approach against US Maximum Pressure,” https://en.mehrnews.com/news/148933/Iran-adopts-active-maximum-resistance-approach-against-US-maximum.

② Sections 6 and 7 of Annex IV of the JCPOA, pp. 3~6, http://eeas.europa.eu/archives/docs/statementseeas/docs/iran_agreement/annex_4_joint_commission_en.pdf.

的推移,它们(制裁)削弱了美国的权力,因为中俄等国正在寻求替代美国主导的金融体系的办法,毕竟美国主导的金融体系使它们面临惩罚。"①

三、拜登政府的对伊朗政策目标及相应手段

(一)拜登政府的对伊政策目标

最大限度地限制伊朗的核活动、遏制伊朗的地区影响力、促进伊朗的政权更迭等是多届美国政府对伊朗政策的共同目标,但实现这些目标的手段随美国政府换届而不断改变。

促进伊朗的政权更迭,是美国对伊朗政策的根本目标。美国自 1979 年霍梅尼领导的伊斯兰革命取得胜利以来就一直抱有这一目标。该目标主要是由两方面原因共同导致的。其一是美国和伊朗的意识形态严重对立,政治制度迥异。美国历来有对外"输出民主"的冲动。按照自身标准判定所谓不民主的国家,在那些国家推动"和平演变"、"颜色革命",乃至以武力推动政权更迭是常有的事。当然意识形态对立并非是美国推动他国政权更迭的充分条件。例如美国与沙特阿拉伯两国意识形态对立,但后者并非美国政权更迭的对象。这是因为两国有良好的政治关系和现实利益交集。故而美国有意推动他国政权更迭的第二个条件,便是政治关系的敌对。美伊关系不仅意识形态对立,而且是中东地区的战略对手,这进一步促使美国试图推动伊政权更迭。

其他目标的设定都或多或少以政权更迭目标为参考并受其引导。比如,美国对伊朗实施制裁等,既有实现遏制伊朗地区影响力,也有实现以压促变的目的。同时,如果伊朗的地区影响力受到明显遏制,那么也有可能反过来促进伊朗的政权更迭。因为假如伊朗改变对外行为,如不再支持真主党游击队等,那么就会对伊朗的政治身份产生一定负面影响。换句话说,伊朗的意识形态特色将变得模糊,从而不利于伊朗政权的统治。

---

① Dan Depretris, "Recalibrating Sanctions to Preserve US Financial Hegemony," https://www.defensepriorities.org/explainers/recalibrating-sanctions-to-preserve-us-financial-hegemony.

最大限度地限制伊朗的核活动是数届美国政府对伊朗政策的重要目标。美国坚决反对伊朗拥有核武器,同时又认为伊朗的任何核活动都以制造核武器为目标,因此美国试图最大限度地限制伊朗的核活动。这一目标同遏制伊朗的地区影响力虽然有所区别,但本质上是一致的。伊朗的地区影响力同其核活动、导弹试射以及在叙利亚、伊拉克、也门等地的活动,对黎巴嫩真主党游击队和巴勒斯坦哈马斯的支持等有着密切的关系。

奥巴马政府与伊朗等国达成伊核协议时,认为可以通过单独限制伊朗的核活动来限制其地区影响力。因而美国当时并未坚持把其他问题纳入伊核问题最终协议中。但是,特朗普政府的“退出”迫使伊朗在核活动上逐步突破伊核协议的限制,反而令限制伊朗的核活动成为日益紧迫的诉求。这也因此成为拜登政府对伊朗政策的重要目标。拜登政府对伊朗政策目标与特朗普政府的相似性决定了其对伊朗政策的局限。

(二)拜登政府实现对伊政策目标的手段更新困境

拜登政府在实现对伊政等目标的手段的选择上首先受制于特朗普政府对伊政策的遗产。特朗普政府的对伊朗政策遗产要求拜登政府总体上延续施压的手段,只能小幅减压。

特朗普政府对伊朗的极限施压政策无法实现最大限度地限制伊朗的核活动这一目标,而且如果无限升级将导致美伊战争。但是,“今天华盛顿的大多数人都认识到 2003 年的伊拉克战争是一场彻底的灾难。对美国来说,在伊朗陷入战争比在伊拉克看到的任何事情都要糟糕得多”[①]。而且,持续施压还会加剧上文中提到的“副作用”。就此而言,拜登政府应该对伊朗减压。但同时,特朗普政府的极限施压政策的确在遏制伊朗的地区影响力、促进巴以问题以符合美国利益的方式解决、服务于大国竞争等目标的实现上取得了一定成效。

就此而言,则拜登政府不应对伊朗减压。此外,“极限施压政策”在促进伊朗政权更迭方面虽然效果不明显,但也不能排除其为这一目标的实现作了一定量

① Daniel L. Davis, “Deterrence and Diplomacy with Iran will Keep America Safe Indefinitely,” https://www.washingtontimes.com/news/2021/apr/11/deterrence-and-diplomacy-with-iran-will-keep-ameri/.

的积累。

其次,拜登政府的欧洲和中东地区盟友,以及美国国会多数议员不希望大幅减轻对伊朗的压力。“极限施压政策”虽然加大了美国与其欧洲盟友的矛盾,但原因并不在于施压本身,而在于施压方式即以退出协议为标志开启施压过程。欧盟希望通过伊核协议,让伊朗在经济上重返国际社会,从而推动伊朗在国内政治和对外政策上发生变革。具体而言,欧盟认为特朗普政府退出伊核协议破坏了欧盟的凝聚力和国际地位,且没有留给伊朗发生重大改变的机会。因此,尽管欧盟同美国一样,也认为伊朗的导弹试射违反了伊核协议精神,反对伊朗在叙利亚等地的行动,主张对伊朗的相关活动施以限制,甚至支持修改伊核协议,但反对退出伊核协议。欧盟认为留在协议内同样可以因为伊朗的导弹试射或所谓地区破坏性行动等理由对其实施制裁。[①] 实际上,在关于重返伊核协议的维也纳会谈即将举行的前夕,欧盟就曾宣布要制裁八名伊朗民兵和警察指挥官以及三个国家实体,原因是伊朗当局在 2019 年 11 月曾实施过对内镇压行动。[②] 欧盟这一举动同时也暗示了,对伊朗基于人权问题的制裁并不违反伊核问题全面协议。同时以色列、沙特等美国在中东地区盟友均反对拜登政府重返伊核协议,要求拜登政府扩大协议内容,使之包括限制伊朗弹道导弹计划,以及所谓伊朗支持国际恐怖活动等内容。[③]

在美国国内,共和党议员大多反对重返伊核协议,也反对解除对伊制裁。他们认为绥靖政策不能改变伊朗。若要通过外交与和平方式实现改变伊朗的目标,制裁是必不可少的手段。他们主张美国利用对伊朗的制裁以及欧洲及中东盟友对伊朗施加的压力,推动达成一项或一系列更广泛的协议,其中应包括伊朗的导弹、支持极端分子、监禁美国公民和侵犯人权问题等内容。他们同时要求任

---

① Erzsébet N. Rózsa, “The EU and the Iran Nuclear Deal: How to Proceed?” *Future Notes*, No. 13, July 2018, p. 4.

② Robin Emmott, John Irish, “EU to Sanction Iran Militia, Police, Three Entities over 2019 Protests, Diplomats Say,” https://www. usnews. com/news/world/articles/2021-03-31/eu-to-sanction-iran-militia-police-three-entities-over-2019-protests-diplomats-say.

③ Isabel Debre, “US Officials in Mideast to Reassure Jittery Allies over Iran,” https://www. washingtontimes. com/news/2021/may/3/us-officials-in-mideast-to-reassure-jittery-allies/.

何协议都必须得到参议院的批准。有少数民主党议员也持有类似立场。[①]

再次,拜登政府的对叙利亚政策及其宏观外交政策的有效实践同样要求其保持对伊朗的压力,不宜大幅减压。在叙冲突中,一直存在地缘政治斗争以及关于“何谓合法政府”的国际规范斗争,这些都具有战略意义。[②] 美国及其盟国曾一度在上述斗争中占据优势。但在俄罗斯军事介入叙利亚后,形势发生了逆转,目前俄罗斯和伊朗等国略占优势。而且鉴于拜登政府较之于特朗普政府更以意识形态为导向,叙政策不但延续了特朗普政府的压力政策,而且有过之无不及。拜登在正式上任第一天就向叙利亚增派了军事力量。此外,拜登政府及其欧洲盟友还早在 2021 年 4 月 28 日就提前否定了叙利亚 5 月 26 日总统选举的结果。[③] 另有报道指出,在叙利亚境内非法驻扎的美军打算在叙东北部的一个地区组建一支新的雇佣兵民兵组织,[④]以便更有效地破坏阿萨德政府。考虑到伊朗是叙政府重要的支持者,因此对叙加压的需要也促使拜登政府慎对伊朗减压。

从美国的总体对外政策来看,拜登政府上台后高举自由主义大旗,强调恢复积极的全球参与、加强与盟国的密切合作、倡导多边主义、坚持民主价值观和保护人权。[⑤] 拜登政府对西方式民主人权等价值观的强调,也使其难以对伊减压。2021 年 6 月举行的伊朗总统大选对拜登政府的对伊政策也产生了一定影响。伊朗大选是拜登政府对伊朗政策的重要参考点。尽管美国高官当时曾表示,伊朗总统大选不会影响美国对伊政策,但大选本身很可能使拜登政府在对伊朗政策上产生机会主义倾向。美国方面当时热切期望伊朗大选出现大规模骚乱,甚至暴乱。然而,当伊朗大选选出一个因人权问题而一直遭受美国制裁的强硬派总

① Jacob Knutson, “43 Senators to Biden: Use ‘Full Force’ of Diplomatic, Economic Tools to Check Iran,” https://news. yahoo. com/43-senators-biden-full-force-205815141. html.

② 岳汉景:《何谓合法政府——叙利亚冲突中大国博弈的国际规范问题》,《世界经济与政治论坛》2021 年第 5 期,第 123 ~ 148 页。

③ “US, Europe Reject Syria’s Presidential Elections as ‘a Sham’ in Advance,” https://english. alarabiya. net/News/middle-east/2021/04/28/US-Europe-reject-Syria-presidential-elections-a-sham-in-advance.

④ “Washington Intends to Form New Mercenary Militia in Syria,” https://today. in-24. com/News/312263. html.

⑤ Rahul Saigaonker, “Biden Administration’s Foreign Policy for the Word,” https://blog. studyiq. com/biden-administrations-foreign-policy-world-free-pdf/.

统后,拜登政府反而更不便对伊朗大幅减压,因为这样做与其响亮的人权话语相悖。

不过值得指出的是,如果拜登政府继续对伊朗施压,那么伊朗必将继续提升其核能力。一旦伊朗的浓缩铀储量及其丰度达到相当程度,拜登政府便会面临是否对伊朗动武的考验。为避免这一结果的出现,拜登政府同特朗普政府一样,还是不得不要求与伊朗进行谈判,同时也考虑适当减轻对伊朗的压力。

总体而言,对伊朗大幅减压并不利于拜登政府对伊朗政策目标的实现。这决定了其对伊朗大幅减压的动力不足,至多只能小幅减压。在此情况下,我们不难理解拜登在当选总统前有关"美国愿意重返协议,但伊朗必须首先恢复严格遵守该协议"的言论。鉴于是特朗普政府先退出伊核协议,伊朗在遭受极限压力的情况下,被迫采取暂停履行伊核协议部分条款的措施,按伊朗前外长扎里夫的说法,这是依据伊核协议第36条而展开的合理合法行动,[①]因此拜登政府不可能未能预判伊朗不会满足其条件。实际上,如果拜登政府真有诚意,就应该率先行动,解除所有特朗普政府对伊朗实施的制裁。这除了有"先退"的原因外,更是因为如果伊朗率先再次接受"伊核协议"对其核活动的限制性要求,那么就需要在实地采取大量具体物理措施。更重要的是,一旦伊朗大大缩小核活动规模、弱化核活动能力,再重建此"筹码"将需要数月乃至数年的时间。因此,拜登提出上述条件说明他对重返伊核协议,或者说减轻对伊朗压力缺乏动力。

四、拜登政府对伊大幅减压动力不足背景下伊核问题的发展

如上文所述,拜登政府缺乏足够动力去大幅减轻对伊朗的压力,但如果不减轻这种压力,伊朗将不断提升其核能力。在此情况下,拜登政府只愿意对伊朗小幅减压。而对伊朗小幅减压,又意味着只能解除小部分对伊朗制裁。这一现实深刻影响着拜登当政后的伊核问题发展进程和未来走势。

① 夏晨:《伊朗外长说近期核活动基于伊核协议》,http://www.xinhuanet.com/2021-02/13/c_1127097986.htm。

(一)拜登政府时期伊核问题的发展

拜登当政伊始,其虽曾表示要重返协议,但伊核问题随即陷入新僵局,具体有如下三个方面的表现。

表现之一是双方在谁先“遵守”问题上相持不下。拜登政府要求伊朗先严格遵守伊核协议,美国才可能减轻对伊制裁;伊朗则要求美国先解除所有对伊制裁并做出赔偿(后来鲁哈尼总统淡化了赔偿要求),伊朗才会严格遵守伊核协议的约束。

表现之二是双方在是否修改协议问题上相持不下。根据拜登政府国务卿布林肯的说法,美国试图以伊核全面协议为基础,“寻求达成一项更长、更强有力的协议”,即达成一个有效期更长,且包括限制伊朗导弹能力和地区活动等内容的新协议。[①] 伊朗则坚持伊核协议不容再谈,导弹问题等可以讨论但必须与伊核协议完全脱钩,且讨论导弹问题应该在联合国监督下,在地区层面上进行全面综合讨论,并把以色列的导弹和非法持有核武器问题纳入讨论之中。[②]

表现之三是双方在伊核问题谈判参与国是否增加的问题上意见不一。沙特要求未来的伊核问题谈判应有海湾阿拉伯国家的参与。[③] 法国总统对此表示支持。伊朗反对增加谈判方。[④]

尽管伊核问题陷入新僵局,但是与特朗普政府时期不同的是,拜登政府与伊朗政府一直存在着一个基本共识,即尊重伊核协议,同意“以遵守换遵守”。但双方最根本的分歧点在于谁先遵守。如果不打破“谁先遵守”的僵局,显然就不可能推进伊核问题的解决。但若拜登政府以施压的方式打破僵局,那么必将产生“施压与抵抗循环”,而这已经被特朗普政府,甚至小布什政府、奥巴马政府证明

---

① Alex Ward, “Biden's Reentry into the Iran Nuke Deal is ‘Long Ways’ away: Officials,” https://yalibnan.com/2021/01/24/bidens-reentry-into-the-iran-nuke-deal-is-long-ways-away-officials/.

② Jason Dunn, “Iran will Reportedly Issue Seven Demands to President Biden before Re-Entering Nuclear Deal Talks,” https://alethonews.com/2021/01/24/iran-will-reportedly-issue-seven-demands-to-president-biden-before-re-entering-nuclear-deal-talks/.

③ Frances Kerry, “Iran Rejects New Participants, any Talks on Nuclear Deal,” https://news.yahoo.com/iran-rejects-participants-talks-nuclear-152810129.html.

④ Hana Levi Julian, “Iran Nixes New Talks, New Participants in JCPOA Nuclear Deal,” https://www.jewishpress.com/news/middle-east/iran-news/iran-nixes-new-talks-new-participants-in-jcpoa-nuclear-deal/2021/01/30/.

行不通。2021 年以来,拜登政府考虑到国会两党的意见以及地区盟友的新要求,也曾试图以压力打破僵局,但迎来的却是伊朗核活动的快速升级。这样持续下去将会导致战争,这种结果是美伊双方都力图避免的。而且考虑到大国竞争,美国比伊朗更应该避免战争。因此显然,打破这种僵局以推动伊核问题解决唯有谈判。

在“尊重伊核协议,以遵守换遵守”这一基本共识的指引下,双方逐渐达成新共识——进行无条件谈判。在美伊间接外交的基础上,经过多轮多边磋商,伊核问题维也纳会谈于 2021 年 4 月 6 日开启。由于伊朗拒绝与美国直接谈判,因此谈判以间接方式进行。会谈开始后不久就成立了两个工作组,一个工作组讨论美国解除制裁的步骤,另一个讨论伊朗遵守核协议约束的步骤。后来,随着会谈的推进又成立了第三个工作组,负责美国和伊朗的解除制裁和遵守协议的步骤排序问题。[①]

不过在大幅减轻对伊朗的压力动力不足的情况下,拜登政府在伊朗大选前就伊核谈判问题选择了拖延策略。第一,美国表现出愿意让步的姿态,以使会谈尽可能地进行下去。这样美国就有机会既对伊朗保持较大压力,又能诱使伊朗约束其核活动。第二,美国与以色列等盟国合作破坏伊朗的核进程,尽量延长伊朗达到核突破能力的时间。第三,美选择视伊朗大选情况(比如是否出现国内政治危机等)决定下一步政策。美国前国防部长查克·哈格尔认为,拜登本人并没有在公开场合对伊朗问题表现出太大的紧迫感,他在该问题上的态度是,“如果不合适,就不要勉强,但要继续尝试”。[②]

受到拜登政府这一拖延策略的影响,尽管早期的伊核问题维也纳会谈进行了六轮,但是谈判再次陷入僵局:美伊两国在解除制裁的“量”和解除的“方式”上意见不一。具体而言,两国对什么是“重返协议”,以及“恢复协议”意味着什么,

① Barak Ravid, “Despite Optimistic Statements, Iran Nuclear Talks Proving Difficult,” https://news.yahoo.com/despite-optimistic-statements-iran-nuclear-170454308.html.

② Nahal Toosi, “The One that Gets away: Joe Biden's Jaded Romance with Iran,” https://www.politico.com/news/2021/05/09/joe-biden-relationship-iran-485786.

意见分歧很大。[①] 拜登的团队表示愿意取消所有与协议不符的制裁,但还没有明确说明这意味着什么。[②] 据美联社报道,美国通过中间人向伊朗提供了三个制裁篮子:准备解除的制裁,不准备解除的制裁,以及需要进一步研究以确定根据核协议是否确实适合解除的制裁。[③] 但是,伊朗方面一再强调美国必须解除特朗普政府对其施加的所有制裁。在解除制裁的方式方面,美国主张在先达成一个临时协议的基础上分阶段解除制裁;但伊朗反对达成临时协议,反对循序渐进的方式,坚持一次性解除制裁。[④] 但与此同时,一个双方都"尚未解决的问题是伊朗恢复遵守协议规定会是怎样的局面。例如,参加维也纳会谈的代表承认,伊朗核科学家无法忘记他们在过去三年中获得的知识,而且目前尚不清楚伊朗的新离心机是需要销毁、封存并锁定,还是干脆下线。"[⑤]

2021 年 6 月 20 日,伊核问题维也纳第六轮会谈结束之际,伊朗总统大选也刚刚结束。之后的 6 月 24 日是伊朗与国际原子能机构达成的临时技术协议一个月延长期的到期日。鲁哈尼政府没有决定再次延长该技术协议;而是以伊朗政府机构过渡为由,宣称恢复维也纳会谈需等到新总统就职。8 月 3 日,伊朗最高领袖哈梅内伊正式批准莱希出任新一届伊朗总统。8 月 5 日,莱希在议会前宣誓就职。新任总统莱希虽然不反对伊核会谈,但表示不会把国家发展寄托在与美国达成协议上,并强调伊朗的头等大事是抗击新冠疫情,重启会谈要等新政府组建完成,这需要两三个月时间。[⑥] 而且,伊朗新政府在伊核谈判上的要价也提高了。"莱希以及其他伊朗高级官员自选举以来一直表示,只有美国首先解除所有

---

① Steven Erlanger et al., "U. S. and Iran Want to Restore the Nuclear Deal. They Disagree Deeply on What that Means," https://newsweek365. com/2021/05/09/u-s-and-iran-want-to-restore-the-nuclear-deal-they-disagree-deeply-on-what-that-means/.

② Natasha Turak, "Nuclear Talks are Progressing, Iran and U. S. Say, despite Tehran's Enrichment Threats," https://www. cnbc. com/2021/04/20/nuclear-deal-talks-are-making-progress-iran-and-us-say. html.

③ Matthew Lee, "US Outlines Possible Sanctions Relief for Iran in Nuke Talks," https://www. local10. com/news/politics/2021/04/21/us-outlines-possible-sanctions-relief-for-iran-in-nuke-talks/.

④ "Iran Rejects Step-by-Step Plan to Revive Nuclear Deal," https://worldstagenews. com/iran-rejects-step-by-step-plan-to-revive-nuclear-deal/.

⑤ David Rising and Philipp Jenne, "Talks 'Intensify' on Bringing US back to Iran Nuclear Deal," https://www. cbs17. com/news/high-level-talks-resume-on-returning-us-to-iran-nuclear-deal/.

⑥ Barak Ravid, "New Iranian Foreign Minister Hints at Nuclear Deal Approach," https://news. yahoo. com/iranian-foreign-minister-hints-nuclear-153457693. html.

制裁,并承诺未来不再退出该协议,伊朗才会重返伊核协议。”[①]

欧洲三国对伊朗核能力不断提升,而维也纳会谈重启遥遥无期感到十分焦急。8 月 19 日,德法同英国一起发表联合声明,对有关伊朗加快铀浓缩进度,已至接近武器级别的报道表示严重关切,并敦促伊朗尽快重返维也纳谈判,强调“时间不会站在任何人一边”。[②] 9 月 1 日,德法两国分别再次敦促伊朗立即恢复谈判。[③] 美国官员也在 8 月底表示将致力于通过外交方式解决伊核问题,认为“这是为伊朗的核项目设置(技术)上限,从而逆转伊朗近年来在核领域成果的最佳方式”。但美国似乎也为外交手段的失败做了准备,有官员曾公开表示“如果这(外交手段)不奏效,还有其他途径可以寻求。”[④]拜登总统在会见到访的以色列总理贝内特时也表示:“我们把外交放在首位,我们将拭目以待。但如果外交失败,我们准备转向其他选择。”[⑤]伊朗将拜登的上述讲话斥责为“非法的威胁”。[⑥]

在国际社会的共同努力下,2021 年 10 月 27 日,伊朗核问题新任首席谈判代表阿里·巴格里·卡尼宣布与西方大国在维也纳就伊朗核问题进行的谈判将在 11 月底前恢复。[⑦] 一周以后,伊朗首席核谈判代表在推特上宣布:“在与欧盟特使恩里克·莫拉通电话时,我们同意于 11 月 29 日在维也纳开始旨在取消非法和不人道制裁的谈判。”不久之后,欧盟对外行动署证实了这一消息。[⑧] 11 月 29 日,暂

---

① “Malley: US ‘Can’t Wait Forever’ for Iran to Rejoin Nuclear Talks,” https://www.algemeiner.com/2021/09/05/malley-us-cant-wait-forever-for-iran-to-rejoin-nuclear-talks/.

② Madeline Chambers, “France, Germany, UK Very Worried about Iran’s Uranium Enrichment,” https://malaysia.news.yahoo.com/france-germany-uk-very-concerned-133538311.html.

③ “France, Germany Urge Iran to Return Speedily to Nuclear Deal Talks,” https://www.arabnews.com/node/1921206/middle-east.

④ Matt Spetalnick and Jarrett Renshaw, “Biden to Tell Israel PM He Shares Alarm over Iran but Sticking to Nuclear Diplomacy,” https://paa-uk.org/biden-to-tell-israel-pm-he-shares-alarm-over-iran-but-sticking-to-nuclear-diplomacy/.

⑤ “Biden to Israeli PM: US has Options if Iran Nuclear Diplomacy Fails,” https://newsontheflipside.com/middle-east/biden-to-israeli-pm-us-has-options-if-iran-nuclear-diplomacy-fails/.

⑥ “Top Iran Security Official Says Biden Illegally Threatened Tehran,” https://www.metro.us/top-iran-security-official/.

⑦ Arutz Sheva Staff, “Iran Says Nuclear Talks in Vienna to Resume by End of November,” https://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/315842.

⑧ “November Date Announced for Resumption of Iran Nuclear Deal Talks,” https://www.rt.com/news/539305-vienna-iran-nuclear-talks-resumption-date/.

停了近半年的维也纳伊核问题谈判终于重启。

截至 2022 年 3 月,会谈已经进行到第八轮。在第八轮会谈举行前夕,拜登政府还做出了一个令人关注的举动,恢复了对同伊朗从事核电业务的外国公司的制裁豁免,允许伊朗在非军事核能利用方面进行国际合作。然而,豁免的目的也是为了让伊朗更难利用其核设施进行武器开发。[①] 在第八轮会谈进行过程中,俄乌冲突爆发,俄遭受西方国家前所未有的全面制裁。在此背景下,俄方提出维也纳会谈达成协议前,需美方向俄书面保证对俄制裁不会损害俄同伊朗在各个领域的合作。部分也由于俄方的这一要求,欧盟外交与安全政策高级代表博雷利 3 月 11 日通过社交媒体宣布会谈暂停。

(二)第八轮维也纳会谈暂停后伊核问题的走势

第八轮维也纳会谈暂停后,伊朗外长阿卜杜拉希扬访问了俄罗斯。俄罗斯外长拉夫罗夫对他表示俄已经收到了美国的书面保证。2022 年 3 月 23 日,他又在访问叙利亚时说:“我们认为,今天我们比以往任何时候都更接近在维也纳达成协议。”[②]

尽管伊朗外长对伊核谈判表现得比较乐观,但是实际上仍然存在一些关键问题待解决。无论双方已经做了何种让步,谈判的基本主题——伊朗自损核能力换取美国对伊朗制裁的解除,是不会变的。关于解除制裁的“量”的问题必然是争议的核心,美国方面几乎不可能按照伊朗的要求解除对伊朗的所有制裁。这除了已有的原因外,还因为莱希总统及其政府内的部分高官本就因美方认定的人权或恐怖主义活动问题而长期遭受美国的制裁。如果全面解除对伊朗的所有制裁,那么就与拜登政府所高调宣称的人权外交相悖。这也是伊朗大选后拜登政府对伊朗大幅减压的动力依然不足的原因。实际上,在伊朗宣布同意恢复谈判的两天后,即 2021 年 10 月 29 日,美国财政部下属的外国资产控制办公室就发表声明称将制裁为伊朗革命卫队无人机计划提供关键支持的相关人员及企

① Irina Slav, “Possible Iran Nuclear Deal Could Reverse Oil Rally,” https://oilprice.com/Geopolitics/International/Possible-Iran-Nuclear-Deal-Could-Reverse-Oil-Rally.html.

② “Iran's Foreign Minister Says Nuclear Deal Closer ‘Than Ever’,” https://www.usnews.com/news/world/articles/2022-03-23/irans-foreign-minister-says-nuclear-deal-closer-than-ever.

业,其中就包括伊斯兰革命卫队无人机司令部指挥官。[①] 此外,拜登政府至今尚未做出取消特朗普政府对伊朗革命卫队所做的“外国恐怖组织”的认定。美国把伊朗保证改变其地区行为作为美国取消对伊朗革命卫队“外国恐怖组织”认定的条件。[②]

正如前文所分析的,伊朗革命卫队是从政治延伸到经济的复杂关系网的一部分。它与许多商业公司、工厂、金融机构和企业联系密切。因此,只要伊朗革命卫队仍在“外国恐怖组织”名单上,外国投资者就会成为制裁的目标。这也削弱了伊朗作为合法参与者融入世界经济的可能性。

同时,关于伊朗放弃其核权利(自损核能力)的“量”问题也并没有解决。因为外界,包括国际原子能机构在内,对目前伊朗的核能力的了解都不够充分,因而也无法根据原有协议确定伊朗应该保留什么,不该保留什么。自 2021 年 2 月以来,伊朗根据其《反制裁战略法案》一直拒绝向国际原子能机构提供伊朗核活动地点的监控视频资料。伊朗方面表示,在 2015 年的核协议恢复之前,不会向国际原子能机构提供监控摄像头的数据。[③]

其他地区热点问题也深刻地影响着伊核问题的发展趋势。其中,2022 年 2 月 24 日爆发的俄乌武装冲突对伊核问题的负面影响不容小视。

一方面,俄乌冲突爆发后,美国把俄罗斯作为最优先打压对象。但对俄制裁使德国的能源价格大幅上升,降低要求与伊朗达成协议有可能缓解国内的能源压力,也可能使中东其他国家更不愿意同美国合作对付俄罗斯。同时,在俄乌冲突背景下,美国孤立俄罗斯的政策也使自身在伊核问题上陷入了两难境地。如果让俄参与伊核问题谈判,那么这就与打压、孤立俄罗斯的目标相抵触;如果不让俄罗斯参与伊核问题谈判,那么伊朗甚至中国都不会同意这样的安排,会谈将

---

① Joseph Haboush, “US Slaps Sanctions on Iran's Drone Program, Will Continue to Hold Tehran Accountable,” https://english. alarabiya. net/News/middle-east/2021/10/29/Latest-US-Iran-related-sanctions-target-four-individuals-and-two-entities-Treasury.

② Maryam Sinaee, “Amid Freeze in Nuclear Talks, US Calls Iran ‘Sponsor of Terrorism’,” https://www. iran-intl. com/en/202204196620.

③ “Iran Refuses to Provide IAEA with Monitoring Data,” https://www3. nhk. or. jp/nhkworld/en/news/20220415_10/#:~:text = Iran% 20says% 20it% 20will% 20not% 20provide% 20the% 20International, country% 20until% 20the% 202015% 20nuclear% 20deal% 20is% 20restored.

难以重启。

另一方面,俄乌冲突也对伊朗在核问题上的立场产生了负面影响。俄罗斯的核威慑阻止了美欧的直接军事干预,这样的“事实”使伊朗在核问题谈判上更难妥协,伊朗最高领袖哈梅内伊 2022 年 3 月 10 日的感言及其就核活动表明的立场能够说明这一点。哈梅内伊表示,如果按照敌人要求削减伊朗的防御能力,那将“完全是幼稚的”。“那些为了不引起敌人的敏感而主动自我削减防御能力的人,没有比他们更天真和更缺少经验的了。”哈梅内伊表示,核科学的发展与进一步满足国家需要密切相关,伊朗不能放弃。①

同时,俄乌冲突长期化的趋势使伊朗在核问题上的立场更趋强硬。尽管第八轮会谈处于中断期,伊朗最高领袖哈梅内伊却于 2022 年 4 月 13 日坚称,有关核协议的谈判“进展顺利”。哈梅内伊还表扬了伊朗的谈判团队,他说:“到目前为止,我们的谈判团队在对方的过分要求面前一直在抵制,如果情况允许,(这种抵制)将继续下去。”②这表明,未来伊朗将不会在谈判立场上让步。哈梅内伊稍后还表示:“在规划国家发展时,绝对不要等待核谈判,而是继续前进。”“无论谈判取得正面或半正面或负面的结果,都不要让你的工作被打乱。”③这些表态显然在弱化核谈判的重要性。实际上,伊朗在核活动上也采取了一些新举措。伊朗已开始在纳坦兹运营一个新的车间,该车间将生产铀浓缩离心机的零部件,使用的机器是从现已关闭的卡拉杰设施转移到那里的。④

现在,伊朗在核谈判上的立场已经变得更加强硬。半官方的塔斯尼姆通讯社援引一份由伊朗议会 290 名议员中的 250 人签署的声明称,“美国应该做出得

① 《哈梅内伊:按敌人要求削减伊朗防御能力“完全是幼稚的”》,https://m. thepaper. cn/newsDetail_forward_17053751。

② Nassser Karimi and Jon Gambrell, “Iran's Supreme Leader Optimistic Though Nuclear Talks Stalled,” https://abcnews. go. com/International/wireStory/iran-supreme-leader-optimistic-nuclear-talks-stalled-84037066.

③ “Khamenei Says Iran's Future Should Not Be Tied to Nuclear Talks with World Powers,” https://dunyanews. tv/en/World/649241--Khamenei-says-Iran/'s-future-should-not-be-tied-to-nuclear-talks-with-wo.

④ “Iranian Lawmaker: Nuclear Talks have Not Yet Reached an Agreement on Surveillance Footage,” https://english. aawsat. com/home/article/3594976/iranian-lawmaker-nuclear-talks-have-not-yet-reached-agreement-surveillance.

到国会批准的法律保证,不会再次退出协议。”[①]这个要求其实根本不可能实现,也超出了原协议的内容。实际上,甚至2015年的伊核协议都未能得到美国国会批准,奥巴马政府的努力运作也只是勉强阻止了国会所提出的否决该协议决议的通过。当时美国执行伊核问题全面协议的主要依据是奥巴马发布的行政命令。上述伊朗议员还表示美国不应“利用借口,触发快速恢复制裁机制”。这同样是一个要求取消原协议部分重要内容的诉求。2022年5月9日,伊朗又为恢复核谈判提出了新的条件,要求美国先补偿其对伊朗人民造成的伤害。[②]

总之,由于伊核谈判的关键问题尚未解决,美伊两国仍处于激烈讨价还价中。加之俄乌冲突对美伊两国在核问题立场上的负面影响,伊核问题的走势更不明朗。考虑到双方的某些要求已经超出了原有协议的内容,人们甚至可以判断实现“重返”的可能性很小。

此外,面对伊朗核能力的提升,以色列极有可能会延续过去对伊朗的影子战争。实际上,以色列领导人早已对伊朗发出了新的威胁。“以色列总理贝内特和以军最高将领科哈维已经公开宣布,以色列打算加强对伊朗的秘密破坏和间谍袭击。这在某种程度上是史无前例的,因为前几年以色列的政策还是不对秘密行动发表评论。而且任何国家公开宣布秘密侵略主权国家的计划,即使不是闻所未闻,也仍然是罕见的。”[③]以色列也可能与美国合作展开非常规军事行动。以色列国防部长本尼·甘茨2021年8月30日对军事记者说:“美国和以色列共享情报信息,(以色列)与美国在这一领域的合作只会越来越强。我们正在与他们合作来制定一个B计划,并表明如果不能达成协议,(美国)就会展开其他行动,就像拜登总统所说的那样。”[④]然而值得注意的是,采取秘密行动破坏伊朗的核项

① “Iran MPs Set Conditions for Reviving 2015 Nuclear Deal amid Stalled Talks with US,” https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2022/04/10/Iran-MPs-set-conditions-for-reviving-2015-nuclear-deal-amid-stalled-talks-with-US.

② Maryam Kamyab, “Iran Urges US to Compensate Damages Incurred to Iranians,” https://en.mehrnews.com/news/186574/Iran-urges-US-to-compensate-damages-incurred-to-Iranians.

③ “Israel to ‘Accelerate’ Covert Action against Iran, Black Budget ‘Earmarked’: IDF Chief,” https://dawson-countyjournal.com/blog/2021/08/28/israel-to-accelerate-covert-action-against-iran-black-budget-earmarked-idf-chief/.

④ Emily Jones, “Israel, US Working on ‘Plan B’ to Stop Iran’s Nuclear Program,” https://www1.cbn.com/cbnnews/israel/2021/august/israel-us-working-on-lsquo-plan-b-rsquo-to-stop-iran-rsquo-s-nuclear-program.

目,已经被证明会产生较大负面影响,因为它会为伊朗提供进一步加强其核计划的借口。对此,美国中央情报局局长威廉·伯恩斯2021 年12 月6 日曾表示:“我们没有看到任何证据表明伊朗最高领导人已经决定采取武器化行动。”[①]这在一定程度上表明了美国不想对伊朗展开常规战争,同时也是对以色列可能对伊朗实施武力行动的间接制止。据此,人们有理由预判,即使关于“重返”的谈判最终失败了,关于伊核问题的谈判仍将以某种方式进行下去。

结　　语

由于在政策目标上与特朗普政府基本一致,拜登政府的对伊朗政策只能在政策手段上有所变通,从而提高其对伊朗政策目标的实现程度,并弱化特朗普政府以“极限施压”为特色的政策手段所产生的“副作用”。但特朗普政府对伊朗的“极限施压”在其对伊朗政策目标的实现上并非全无效果,这限制了拜登政府为了实现自己类似特朗普政府的对伊朗政策目标所能选择的政策手段。实际上,不要说针对伊朗的政策目标,就是在具体手段上,拜登政府同特朗普政府也没有本质的区别。前者不但保留了原有制裁,而且还追加了新制裁;同时虽然表现得尊重伊核协议,并声称愿意重返该协议,这从表面上看来同特朗普政府有很大的区别;但那只是试图在保持压力下以原有协议为基础谈判达成一个“更长且更强”的新协议。这本质上无异于特朗普政府。

当然,尽管拜登政府的对伊朗政策在目标上几乎无异于特朗普政府,但两者在手段上存在一定的差异。特朗普政府的对伊朗政策落实手段以持续极限施压为主,因此尽管其有意,但却无法展开对伊外交谈判。拜登政府在对伊朗政策上打开了压力手段与外交谈判手段并行的局面。虽然这种外交谈判是以间接方式进行的。这一局面的形成与拜登政府采取不同于特朗普政府的一系列新举措有关。第一,拜登政府不断表达对伊核协议的尊重。第二,在伊核问题上,拜登政

① Al Mayadeen, “CIA: No Proof that Iran has Decided to Weaponize Its Nuclear Program,” https://english.al-mayadeen.net/news/politics/cia:-no-proof-that-iran-has-decided-to-weaponize-its-nuclear.

府更加注意寻求与欧洲盟友的合作,乐见他们发挥中间人作用。第三,采取一些向伊朗示好的举动。拜登上任伊始即宣布撤回特朗普政府时期有关恢复联合国对伊朗制裁的声明,并撤销了特朗普政府对与伊朗关系密切的也门胡赛武装做出的“恐怖组织”认定。但是,拜登政府的这种扭转其前任相关反伊朗举措的行为,在其不解除对伊制裁的情况下仅具有象征意义。

由于伊核协议乃至与之相关的伊核问题谈判的要旨都是以解除对伊朗的制裁换取对伊朗核活动及核能力的严格限制,而拜登政府对伊朗大幅减压的动力始终不足,伊核问题维也纳间接会谈虽然已于 2021 年 4 月开启并已断续举行了多轮,但一直无法取得令各方满意的结果。目前,由于美伊双方新提出的要求都已经超出了原协议内容,加之美国已经退出协议 4 年,伊朗正式逐步摆脱协议约束也已 3 年,因此实现“重返”的可能性已经很小。达成一个新协议实际上早已成为新的谈判目标。但是,受俄乌冲突等的负面影响,美伊双方在核问题上的立场正变得更加强硬。至少目前来看,此目标的实现前景较为黯淡。

尽管如此,为了实现其战略目标重点的转移,拜登政府仍将避免或减少美国与伊朗发生直接军事对抗的可能性。拜登政府将继续通过“压力”和“外交”两手应对伊朗,以维持中东地区有利于美国的相对力量平衡,同时依靠以色列等地区盟友来遏制伊朗。伊核问题将保持长期化趋势。