

美国伊朗政策的特朗普转弯： 理解其动因及战略后果

〔美〕弗林特·莱弗里特 〔美〕希拉里·莱弗里特

2018年5月8日，特朗普总统宣布美国退出《全面联合行动计划》（The Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA，以下简称《伊核协议》）。¹ 几乎可以肯定地说，事实将证明：这一决定不仅是特朗普政府统治下美国外交政策的分水岭，而且是美国作为现代国际关系中最重要行为体的立场转折点。

为了更加全面地理解这一决定，我们需要从三个层面对特朗普的决定进行评估。首先，必须透过美国国内政治的视角，关注特朗普政府内部的动力以及特朗普自身的选举议程。其次，在美国对中东整体大战略的背景下审视这一决定。冷战结束以后，特别是“9·11”事件之后，美国历届政府均未能与伊朗伊斯兰共和国（它是正在崛起的地区独立强国）达成妥协，并未能根据伊朗地位的变化调整对伊关系。² 同时，特朗普致力于根据其竞选时的允诺重塑美国的中东战略，中止美国在中东地区无休止的军事干预，同时维持美国在这一地区的主导地位。最后，展望未来，非常重要的一项是评估特朗普这一决定对伊朗的影响，以及对美国同俄罗斯、中国等域外大国在中东竞争性的接触所带来的影响。

〔美〕弗林特·莱弗里特（Flynt Leverett） 美国宾夕法尼亚州立大学国际事务学院教授；〔美〕希拉里·莱弗里特（Hillary Mann Leverett） 战略能源与全球分析咨询公司（Strategic Energy and Global Analysis）首席执行官。

1 White House, “Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action,” May 8, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-joint-comprehensive-plan-action/>.

2 Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, *Going to Tehran: Why America Must Accept the Islamic Republic of Iran*, New York: Metropolitan/Picador, 2013, pp.334-368.

特朗普伊朗政策的国内动因

美国退出《伊核协议》的决定与特朗普在2018年初大规模重组其国家安全及外交政策团队密切相关。在2018年3—4月几周的时间内,特朗普通过一系列人员调整,彻底颠覆了其政府内部政策制定的机制。特朗普任命迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)接替雷克斯·蒂勒森(Rex Tillerson)出任国务卿;任命前副国务卿、前美国常驻联合国代表约翰·博尔顿(John Bolton)接替赫伯特·雷蒙德·麦克马斯特(H.R. McMaster)出任国家安全事务助理;任命劳伦斯·库德罗(Lawrence Kudlow)接替加里·科恩(Gary Cohn)出任国家经济委员会(NEC)主席。美国经济和外交政策的诸多领域都已经、而且未来将持续地受到特朗普政府内部重新整合的影响。比如在贸易领域,特朗普下令对钢铁和铝产品进口征收关税,并针对中国发起了特定国家关税;再如在阿拉伯—以色列冲突问题上,2018年5月,特朗普重新选定美国在耶路撒冷的领事机构作为美国驻以色列的新大使馆。不过正如下文所述,特朗普政府人事调整所产生的影响对美国的伊朗战略意义尤其重大。

特朗普调整国家安全和外交团队及内部政策制定机制,一方面是为了在2018年11月国会中期选举中最大程度地稳住国内政治票仓,另一方面是为在2020年总统大选中再次胜选打下基础。特朗普已经加大了对2018年国会选举的投入,这远远超出了大多数观察家在几个月之前的预期。这背后的原因在于,特朗普认识到,如果民主党人重新获得众议院多数席位,那么众议院极有可能在2020年选举周期到来之前,发起对其本人的弹劾。特朗普也认识到,在2020年的党内初选中,他将比过去大多数在任总统都面临更多潜在的挑战。为了扭转事态,特朗普于2018年2月正式启动备战2020年大选,并任命布拉德·帕斯卡尔(Brad Parscale)来负责此次竞选。帕斯卡尔曾在2016年担任特朗普总统竞选团队的数字技术主管,他谋划了数据驱动的竞选路径并成功将特朗普推上总统宝座。¹

在特朗普看来,如果要维持共和党人对国会的控制,避开主要的挑战者,并实现成功连任,他必须再次动员那些曾在2016年总统大选中为其助力的选民们。²这意味着作为总统,特朗普需要回归并且更加果断地采纳那些令其在2016

1 Toluse Olorunnipa and Jennifer Jacobs, "Trump Names Brad Parscale His 2020 Campaign Manager," *Bloomberg*, Feb. 27, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-27/trump-is-said-to-tap-digital-guru-parscale-as-2020-campaign-head> and Jack Holmes, "Who Is Donald Trump's 2020 Campaign Manager, Brad Parscale?" *Esquire*, Feb. 27, 2018, <https://www.esquire.com/news-politics/a18769163/who-is-brad-parscale-trump-2020-campaign-manager/>.

2 关于这一点,由帕斯卡尔领导特朗普2020总统竞选事宜也表明,特朗普为了寻求连任,希望复制过去的成功做法。

年大选中脱颖而出的政策立场。随着特朗普进入“选战模式”，其对国家安全和外交政策团队的调整旨在方便转向竞选时曾提出的政策立场。如果“建制派”人物如蒂勒森、麦克马斯特和科恩继续留在原有职位，推行这些政策转向可能更加困难。

特朗普在竞选期间提出的外交政策纲领在诸多方面背离了美国“建制派”的正统观念，这在中东问题上体现得尤为明显。特朗普对美国在中东及其他地区大战略的疑虑与其问鼎白宫的战略直接相关。当年特朗普参与竞选之时，民主党和共和党的政治专家所持主导的观点都强调全国选举策略应适应美国选民不断增加的多元化。与此相反，特朗普的竞选活动关注于白人选民——特别是关注于那些心怀不满的白人，他们认为自己遭到了经济全球化的剥夺，面对日益增长的多样性不断被边缘化，并断定数十年来两党精英对美国全球领导力的投入和贡献对他们来说毫无帮助。特朗普团队的算盘是，通过动员足够多这样的选民，他能够掌控那些深“红”州，赢得那些奥巴马在2008年和2012年大选中拿下的、但目前摇摆不定的州（如艾奥瓦州、北卡罗莱纳州和俄亥俄州），从民主党人的“蓝墙”内撬动宾夕法尼亚州和中西部的工业州（如密歇根州、明尼苏达州、威斯康辛州），从而保证至少获得选举人团投票的胜利。¹

特朗普的外交政策纲领（包括中东政策）在很多方面都是针对这些目标选民出台的。特朗普一面承诺将美国的军事优势推进到更高的水平，一面许诺避免将美国的资源浪费在政权更迭、人道主义干涉和促进民主的战争中——拒绝重复美国在“9·11”事件后与中东接触的模式。特朗普承诺用美国的力量针对那些直接威胁美国安全和身份认同的挑战。在中东，这意味着将威胁目标锁定在“极端的伊斯兰恐怖主义”或者（更简单地说）“极端的伊斯兰教”势力。对特朗普而言，“极端的伊斯兰教”势力不仅存在于“伊斯兰国”、基地组织和其他圣战武装中，同样也存在于伊朗伊斯兰共和国内部。特朗普对待“极端的伊斯兰教”的方式包

1 在美国的政治话语中，“蓝墙”（blue wall）包括华盛顿特区在内的18个州。从1992—2012年，这18个州在每次总统选举中均投票给民主党提名的候选人，它们共产生242张选举人票，接近赢得选举所需的270张。关于特朗普的选举策略，可参见以下文献：Mark Barabak and Michael Finnegan, “Donald Trump Trashed the Political Playbook, Then He Made His Own Rules,” *Los Angeles Times*, Nov. 9, 2016, <http://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trump-politics-20161109-story.html>; Domenico Montanaro, “7 Reasons Donald Trump Won the Presidential Election,” *NPR*, Nov. 12, 2016, <https://www.npr.org/2016/11/12/501848636/7-reasons-donald-trump-won-the-presidential-election>; Nate Cohn, “How the Obama Coalition Crumbled, Leaving an Opening for Trump,” *New York Times*, Dec. 23, 2016, https://www.nytimes.com/2016/12/23/upshot/how-the-obama-coalition-crumbled-leaving-an-opening-for-trump.html?_r=0; Sean Trende and David Byler, “How Trump Won—Conclusions,” *Real Clear Politics*, Jan. 20, 2017, https://www.realclearpolitics.com/articles/2017/01/20/how_trump_won_-_conclusions_132846.html; Greg Sargent, “Why Did Trump Win? New Research by Democrats Offers a Worrisome Answer,” *Washington Post*, May 2, 2017, http://www.nzherald.co.nz/opinion/news/article.cfm?c_id=466&objectid=11848774; and Joshua Green, *Devil's Bargain: Steve Bannon, Donald Trump, and the Storming of the Presidency*, New York: Penguin, 2017.

括限制[如果不是“禁止”(banning)]穆斯林进入美国;不过,并不包括美国继续支持让叙利亚总统巴沙尔·阿萨德(Bashar al-Assad)下台的努力。特朗普将其对美国亚欧盟友不屑的情绪扩展到了中东,他批评沙特阿拉伯和其他长期以来的地区盟友“白白享用”(freeloading)美国提供的安全。不同于美国大部分的政治精英,特朗普似乎更乐意接受经典的均势概念(如大国协调、势力范围等),这使得他较少关心其他大国在中东的介入。¹

特朗普在中东问题上的看法,连同他在其他外交政策事务、贸易及移民问题上所持观点,在2016年总统大选中,成功地帮助特朗普大规模地动员了白人选民,并使其获得了足够多的选举人团的投票。²不过,入主白宫后,特朗普发现,如若坚守竞选时做出的许多政策承诺,他所面临的困难要远超预期;久而久之,支持特朗普的政治基础存在发生动摇的危险。在特朗普当选之前,我们就怀疑:他能否将竞选期间提出有关中东诸多议题的立场转化为连贯的政策,最后体现为一个真正的新战略。在我们看来,而且事实证明,这其中存在着两个非常突出的障碍。

首先,特朗普在竞选期间发表的有关中东地区的言论自相矛盾。如前所述,特朗普严厉批评了美国之前在中东地区执行“做好事者”(do gooder)的使命,因为它并未实现设定的目标,反而造成美国自损大量的生命和财富。与此同时,特朗普不愿意放弃美国在中东地区决定性的、在某些方面甚至是主导性的战略影响力。³因此,作为总统候选人,特朗普可以在同一场演讲中,一边公开抨击政权更迭、军事占领和民族国家构建(nation-building);一边强调美国本应在武力干涉伊拉克和利比亚后,保留在那里的石油利益——这意味着要求美国更多的且无休止的介入。从更加广泛的角度看,特朗普以“极端伊斯兰教”的名义将伊朗同逊尼派圣战武装纠合在一起的做法本身就决定了其战略中存在功能失调的矛盾。特朗普声称希望同俄罗斯合作对抗“伊斯兰国”,但是对德黑兰意识形

1 Flynt Leverett, *US Election Note: Middle East Policy After 2016*, Research Paper, US and the Americas Programme, Royal Institute for International Affairs, Oct. 2016, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-10-05-us-election-note-mena-leverett.pdf>, pp.1-4, 7 and Flynt Leverett, “The Middle East and North Africa” in X. Dormandy, *America's International Role Under Donald Trump*, Royal Institute for International Affairs, Jan. 2017, pp.37-38.

2 最后,特朗普赢得了1992—2012年间连续支持共和党提名总统候选人的13个“红墙”州(亚拉巴马州、阿拉斯加州、艾奥瓦州、堪萨斯州、密西西比州、内布达拉斯州、北达科他州、俄克拉荷马州、南卡罗来纳州、南达科他州、得克萨斯州、犹他州和怀俄明州),以及其他10个经常支持共和党人的州(亚利桑那州、阿肯色州、佐治亚州、印第安纳州、肯塔基州、路易斯安那州、密苏里州、蒙大拿州、田纳西州和西弗吉尼亚州);他还赢得了4个关键的摇摆不定州(佛罗里达州、爱荷华州、北卡罗来纳州和俄亥俄州),并从民主党的“蓝墙”阵营中成功拿下三个关键州(密歇根州、宾夕法尼亚州和威斯康星州)。因此,特朗普成功获得了306张选举人票,尽管对手希拉里·克林顿在普选中比特朗普多出了近乎400万的选票。

3 关于这一点,请参考Walter Russell Mead, “Trump, Iran and American Power,” *Wall Street Journal*, May 14, 2018, <https://www.wsj.com/articles/trump-iran-and-american-power-1526338180>.

态上的敌意使得特朗普不愿意考虑同伊朗合作,而伊朗正是俄罗斯在叙利亚地盘上最重要的伙伴国。特朗普抱怨美国的对外干涉,却严词批判《伊核协议》,而这一协议尽管有争议,恰恰是减少了美国发动另一场地区性战争的可能性。¹自特朗普上台执政以来,上述矛盾已经阻碍其手下的团队制定具有连贯性的政策——对于中东地区的政策是如此,对于其他重要地区和功能性挑战(functional challenges)的政策也是如此。²

其次,也是更为重要的一点,事实上,将那些不赞同特朗普竞选立场的人完全排除在共和党政府的国家安全和外交事务机构(在次内阁级别,甚至内阁之中)之外,在当下几乎是不可能的。为了更好地理解这一点,仔细考虑共和党内相互竞争的外交政策“阵营”之间影响力的平衡尤为重要。从意识形态的角度来看,这样的“阵营”有如下三个:

民族主义者(Nationalists)。他们强烈拥护美国的军事霸权,支持针对美国所受安全威胁采取强势行动;他们对民族国家构建、人道主义干涉和与对手开展外交行动嗤之以鼻。在小布什(George W. Bush)政府中,副总统迪克·切尼(Dick Cheney)和国防部长唐纳德·拉姆斯菲尔德(Don Rumsfeld)是持这一观点的代表性人物;今天约翰·博尔顿亦持同样立场。

自由派不干涉主义者(Libertarian non-interventionists)。他们拒绝军事干涉,反对无限制地投放美国的硬实力。究其原因,部分是由于他们认为这是对美国国力与繁荣的自我伤害,部分是因为他们认为这样的做法不利于维持有限政府和国内的公民自由。参议员兰德·保罗(Rand Paul)(肯塔基州共和党人)是这类观点的代表。

国际主义者(Internationalists),包括新保守主义者和经济国际主义者。新保守主义者希望牢固确立美国的军事/战略优势,某种程度上通过强制的方式,以对美国友好的“民主政体”替代那些挑战美国外交政策目标的非自由政府。小布什政府中,副总统切尼的关键副手、他第二任期内的国土安全特别咨询顾问约翰·汉纳(John Hannah)和拉姆斯菲尔德的关键副手、国防部副部长保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)均持这一立场。当下,副总统迈克·彭斯(Mike Pence)和美国常驻联合国代表妮基·黑莉(Nikki Haley)亦在此阵营中。³

在过去至少四分之一世纪中,新保守主义者和其他保守派国际主义者主导了共和国内外交政策的商议,这在很大程度上导致了不干涉主义者、甚至是民族主

1 Flynt Leverett, *US Election Note: Middle East Policy after 2016*, 8 and Flynt Leverett, "The Middle East and North Africa," p.39.

2 Hillary Mann Leverett, "Why Trump's Foreign Policy Is Dangerous," *Al Jazeera*, July 9, 2017, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/07/trump-foreign-policy-dangerous-170708093805747.html>.

3 Colin Dueck, "Republican Party Foreign Policy: 2016 and Beyond," Foreign Policy Research Institute, July 22, 2016, <https://www.fpri.org/article/2016/07/republican-party-foreign-policy-2016-beyond/>.

义者被边缘化。在竞选的过程中,特朗普成功地将民族主义者和不干涉主义者集结在一起,“针对共和党内占主导地位的国际主义者发起了全面彻底而且政治上成功的攻击”。¹ 尽管如此,特朗普也未能逃脱共和党内外交政策精英中国际主义者的影响。他选择彭斯作为其竞选伙伴标志着国际主义者观点(其实就是新保守主义观点)对其竞选过程较早的渗入。胜选后,特朗普在自己身边保留了一批民族主义者的骨干力量,如,他最早的国家安全事务助理迈克尔·弗林(Michael Flynn),白宫首席战略家史蒂夫·班农(Steve Bannon),资深政策顾问史蒂夫·米勒(Steve Miller),全国贸易委员会主席彼得·纳瓦罗(Peter Navarro),以及非正式的“圈外”顾问约翰·博尔顿(John Bolton)。但是,更多共和党建制派的国际主义者进入了特朗普的外交政策咨询圈,如,国务卿雷克斯·蒂勒森,取代迈克尔·弗林出任国家安全事务助理的赫伯特·雷蒙德·麦克马斯特,国防部长詹姆斯·马蒂斯(James Mattis),以及国家经济委员会主席加里·科恩。

这样一来,特朗普政府的外交政策决策过程便一直充满了高度的争议性,竞选期间的政策咨询团队与胜选后新加入的建制派之间长期存在着紧张关系。民族主义者致力于实现特朗普竞选期间提出的政策宣言,而建制派国际主义者则拥护更为“传统共和党”的政策,两者之间的分歧尤为尖锐。² 在特朗普总统任期的第一年,民族主义者成功地取得了一些破坏性的政策成果,实现了特朗普在竞选期间提出的政策主张。例如,2017年1月,美国退出了最早由其提出的《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP); 2017年6月,美国退出《巴黎气候协定》; 2017年12月,美国承认耶路撒冷为以色列的首都。不过,总的来

无论是作为总统候选人还是总统,特朗普对伊核协议一贯持批评态度,并一再显示出推动美国退出该协议的冲动。

说,在特朗普执政的第一年中,民族主义者对特朗普出台政策的影响力还是输给了建制派国际主义者。一个最为明显的例子就是特朗普政府针对《伊核协议》所采取的方式和路径。

无论是作为总统候选人还是总统,特朗普对《伊核协议》一贯持批评态度,并一再显示出推动美国退出该协议的冲动(Impulse)。特朗普入主白宫后,持民族主义立场的咨政者——包括蓬佩奥、班农(直至2017年8月离开白宫)和

1 Colin Dueck, “Republican Party Foreign Policy: 2016 and Beyond,” Foreign Policy Research Institute, July 22, 2016, <https://www.fpri.org/article/2016/07/republican-party-foreign-policy-2016-beyond/>.

2 Hillary Mann Leverett, “Can Trump Salvage His Presidency?” *Al Jazeera*, Nov. 8, 2017, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/trump-salvage-presidency-171107142200491.html>, 保守的国际主义者在继续保持美国压倒性的军事优势方面同民族主义者持相同立场。两者的不同之处在于:民族主义者希望美国针对感知到的威胁果断使用军事力量,然后撤出军事力量;而国际主义者极力主张维持美国在全球至高无上的地位,这不仅意味着要保持美国傲视群雄的军事力量,同时也意味着坚守对同盟的承诺以及保持美国作为在关键地区安全事务中最终裁决者的角色。关于这一点,可参见 Barry Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, 97, No. 2, Mar./Apr. 2018, pp.21-24, 在经济领域,国际主义者对美国至上的基本看法就是持续维护美国在多边经济框架中的领导地位。

(政府外的)博尔顿——均敦促特朗普退出《伊核协议》。不过在特朗普执政的第一年,建制派中的国际主义者(包括蒂勒森、麦克马斯特和马蒂斯)建议美国继续留在《伊核协议》中。¹ 建制派的骨干力量竭力主张,鉴于国际原子能机构(IAEA)一直在核实伊朗方面的履约情况,美国并没有一个国际上可接受的理由来退出《伊核协议》。他们还提到,特朗普并没有一个国际上公认合理的、可用以替代《伊核协议》的方案,来处理与伊朗的关系及其有关的核活动。所以,尽管特朗普再三表达了对继续履行《伊核协议》的不满,他还是不断地更新针对伊朗核相关制裁的豁免,以保证美国可以最低限度地履行《伊核协议》的要求。² 在2017年8月班农离开白宫之后,博尔顿公开抱怨他在白宫变得如此不受欢迎,以至于甚至不能向特朗普传递一份之前索要的关于退出《伊核协议》的备忘录。博尔顿最终将这一备忘录发布在了一个保守主义的网站上。³ 2018年1月12日,特朗普发表政策声明宣称,这是欧洲同华盛顿合作“修补《伊核协议》中存在的可怕缺陷的最后机会”。不过,即使在发表上述声明后,特朗普政府仍旧在继续更新对伊朗的制裁豁免以保证美国的作为符合《伊核协议》的要求。⁴

随着进入总统任期第二个年头,面对不同意识形态“阵营”对政府政策喋喋不休的争论,特朗普下定决心打破它们之间的平衡,以便于更容易转向并更加果断地采取那些使得他在2016年大选中脱颖而出的政策立场。在做出上述判断后,特朗普迅速改变了其国家安全和外交政策机构的人员配置,而这一举动深刻地改变了特朗普政府政策制定的动力,包括深刻地影响了《伊核协议》的

1 美国参谋长联席会议主席和美国中央司令部司令均力主美国继续履行《伊核协议》。

2 关于特朗普对《伊核协议》履约情况的不满,可参见 White House, “Remarks by President Trump on Iran Strategy,” Oct. 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>. 2015年10月,时任国务卿约翰·克里确认美国将放弃且最终将终止针对伊朗的相关制裁,以履行《伊核协议》中美方的义务。参见美国国务院经济及商业事务局,“JCPOA Contingent Waivers,” Oct. 18, 2015, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/jcpoa_implementation.aspx and “Waiver Determinations and Findings,” <https://www.state.gov/documents/organization/248501.pdf>.

这些核相关的制裁措施包括在《伊朗自由与反扩散法案》(IFCA)、《降低伊朗威胁与叙利亚人权法》(ITRSHRA)、《对伊朗制裁法案》(ISA)以及2012年度的《国防授权法案》(NDAA)中第1245(d)(5)的条款中。2016年1月16日,克里公布了首份对伊制裁豁免名单。参见美国财政部,“Implementation Day Statement,” Jan. 16, 2016, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/jcpoa_implementation.aspx.

从严格的法律意义上讲,《伊朗自由与反扩散法案》《降低伊朗威胁与叙利亚人权法》《对伊朗制裁法案》中的制裁豁免必须每180天延期一次;《国防授权法案》中的制裁豁免必须每120天延期一次。在2017年离任前,奥巴马政府都是在美国法律规定的时间间隔内对这些制裁豁免名单进行延期。特朗普政府于2017年5月公布了第一批对伊制裁豁免名单。参见美国国务院,“U.S. State Department Issues Report on Human Rights Sanctions on Iran,” May 17, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/05/270925.htm>.

3 John Bolton, “How to Get Out of the Iran Nuclear Deal,” *National Review*, Aug. 28, 2017, <https://www.nationalreview.com/2017/08/iran-nuclear-deal-exit-strategy-john-bolton-memo-trump/>.

4 White House, “Statement by the President on the Iran Nuclear Deal,” Jan. 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>.

命运。2018年1月12日特朗普总统发表了关于《伊核协议》的声明,2018年5月8日他宣布美国退出《伊核协议》。在此期间,特朗普团队加强了与欧盟三国(“EU-3”,即英国、法国和德国)关于“修复”《伊核协议》中存在的所谓缺陷(如针对伊朗的核限制措施的有效期限,特朗普所说的不充分的核查条款,以及对伊朗导弹计划缺乏限制,等等)的对话。2018年5月的早些时候,国务卿蓬佩奥向特朗普争取了两周时间用以拖延退出《伊核协议》的节奏,以便于他同欧盟三国达成一个新的“协议”。¹但是,正如法国总统马克龙所说的那样,特朗普在2018年4月13日的白宫会见时已经告诉他,退出《伊核协议》是他意在信守的“竞选承诺”。²

《伊核协议》与美国的中东战略

在考虑美国国内驱动力的同时,从美国对中东大战略的整体背景出发来考察特朗普退出《伊核协议》的行为同样重要。第二次世界大战以来,无论共和党还是民主党执政,美国都力求成为称霸中东的域外大国。美国官员把美国在中东地区的优势地位视为影响中东油气资源流向国际市场的关键——这一影响力是美国全球地位不可或缺的要害。³为了巩固这一优势地位,华盛顿长久以来一直寻求在中东地区形成一个高度军事化的、亲美的政治与安全秩序,并排挤和削弱那些不愿意放弃战略独立性并遵守本地区秩序的行为体。⁴战后美国历届政府的这些努力,在苏联解体特别是“9·11”事件后进一步强化。不过,所有这些努力不仅仅只是失败了,它们还导致了教科书里描述的“帝国过度扩张”(imperial

1 Mark Landler, “Trump Abandons Nuclear Deal He Long Scorned,” *New York Times*, May 8, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/08/world/middleeast/trump-iran-nuclear-deal.html> and Josh Lederman, “‘Defective At Its Core’: How Trump Decided to Scrap Iran Deal,” *AP*, May 10, 2018, <https://apnews.com/c8553592cda046238d9fa08273b102df>.

2 “Macron: Trump Will Exit Iran Nuclear Deal in May,” *Sputnik*, April 26, 2018, <https://sputniknews.com/news/201804261063912001-macron-trump-exit-nuclear-deal/>.

3 Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press, 1984/2005, pp.139-41, 150-181, 190-195, 202-206; Rashid Khalidi, *Sowing Crisis: The Cold War and American Dominance in the Middle East*, Boston: Beacon, 2009, pp.6-16, 40-62, 107-111; Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, “The Balance of Power, Public Goods, and the Lost Art of Grand Strategy: American Policy toward the Persian Gulf and Rising Asia in the 21st Century,” *Penn State Journal of Law and International Affairs* 1, No. 2, November 2012, pp.216-218; and Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, “America’s Monetary Stake in the Persian Gulf and the Looming Challenge of the Petro Yuan” in Steven Hook and Tim Niblock, eds., *The United States and the Gulf: Shifting Pressures, Strategies and Alignments*, Berlin/London: Gerlach, 2015, esp. pp.115-124.

4 John Mearsheimer, “Imperial by Design,” *The National Interest*, No. 111 (January/February 2011), pp.16-34 and Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, *Going to Tehran: Why America Must Accept the Islamic Republic of Iran*, pp.1-11, 328-334.

overstretch) 的情景,¹ 使美国的力量在地区和全球层面受到了削弱。

我们一直主张,为了从帝国过度扩张中恢复过来,美国必须采取新的中东战略。新战略的目标不在于实施强制性的统治,而是要构建一个合理而稳定的区域均势结构。它应当是一种真实存在的均势结构,而不是一种妄想。这种妄想的特征是美国霸权,加上被美国政策制定者打上了误导性“均势”标签的做法,比如对以色列和沙特阿拉伯等美国传统伙伴无休止的偏袒。我们还一直认为,为了培育一个战略上更加平衡的中东,华盛顿需要与中东地区所有的重要行为体进行接触,并且重新调整与美国传统盟友的关系;对于当今中东地区无法回避的大国伊朗,美国应采取务实开放的外交政策——这对于实现上述目标至关重要。² 从这一视角来看,支持《伊核协议》是明摆着的事情(“no-brainer”);过去(和现在)并不存在反对《伊核协议》的严肃争论。从其自身来看,《伊核协议》本身确实无关紧要;重要的是美国如何利用它。摆在美国面前有两个选择:一是将《伊核协议》作为改善美伊关系的第一步;二是将《伊核协议》作为一个有限的军备控制措施,防止核武器落入“坏人”之手,除此之外别无他用。

从战略角度来讲,只有华盛顿将《伊核协议》作为与德黑兰广泛和解的出发点(类似尼克松访华的破冰之旅),这一协议才真正举足轻重。但是,远在人们严肃对待特朗普当选可能性之前,奥巴马及其政府并没有这样做。相反,奥巴马政府从狭隘的技术角度出发来谈判及“推销”《伊核协议》,认为这一多边协议是把伊朗铀浓缩活动在理论上产生的核扩散风险置于国际规管之下的最为合算的方式。正如我们在2015年春所论述的,这样的判断给美国外交带来了两个重大问题。

首先,“(奥巴马政府的)这种狭隘技术性做法很容易招致批评,这一方式并没有真正地实现它所提出的目标(典型的抨击来自以色列总理内塔尼亚胡,他声称外交手段‘并没有阻挡伊朗获得核武器的道路,反而是为此铺平道路’)。20世纪70年代,卡特政府坚持认为,与苏联政府谈判达成的《第二阶段限制战略核武器条约》(SALT II)限制了莫斯科战略核武库的扩充。但是这一技术性论断很快被另一种更加政治性的声音所淹没:这一条约会造就一个无法重构的苏联,让这个(美国的)对手获得太强大的核能力。最终,美国国会的反对扼杀了这一条约。如果奥巴马不准备将《伊核协议》作为更广泛意义上的(以及战略上至关重要的)与德黑兰和解的催化剂,他将面对不断增加的政治阻力,反对美国为履

1 Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Random House, 1987, and Ezzat Ibrahim, “America Goes Too Far” (interview with Paul Kennedy), *Al-Ahram Weekly Online*, Sept. 28-Oct. 4, 2006, <http://weekly.ahram.org.eg/Archive/2006/814/intrvw.htm>.

2 可参见 Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, *Going to Tehran: Why America Must Accept the Islamic Republic of Iran*; Hillary Mann Leverett, “Why Iran’s Rise Is a Good Thing,” *CNN*, March 4, 2015, <https://www.cnn.com/2015/03/04/opinion/leverett-iran-relations/index.html>; and Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, “Reality Check: America Needs Iran,” *The National Interest*, April 7, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/reality-check-america-needs-iran-12561?page=show>.

行《伊核协议》而兑现诺言”。¹

以上论断正是现实中《伊核协议》所遭遇的问题。2015年我们进一步指出,除了这些美国国内的政治动因,“奥巴马在《伊核协议》上的立场将越来越可能导致这样一种结局:通过外交途径解决伊朗核问题带来的主要地缘政治收益归于中国和俄罗斯,而不是美国。另外还很有可能的是,奥巴马政府将继续反对将《伊核协议》作为美国与德黑兰‘尼克松破冰之旅’式全面和解方案的一部分。有一点似乎确定无疑:根据这一协议,奥巴马政府将仅仅需要承诺在执政期内每6个月‘豁免’(waive)美国对伊朗的相关制裁。奥巴马政府处理对伊关系的技术简化手段(technically reductionist approach)提升了风险,使得原本可以成为20世纪70年代改善对华关系以来美国外交最大胜利的努力落得一个加剧美国在中东地区被边缘化的结局”。²

事实上,自2016年特朗普参加总统竞选以来,他对《伊核协议》批评的一个方面就是认为外界与伊朗日益增加的经济交往所带来的好处主要由其他国家而非美国所得。

基于这一视角,人们对美国不再继续兑现其在《伊核协议》中的承诺并不感到吃惊。特朗普随性而为的执政风格及朝令夕改的政策制定过程直接影响了美国退出《伊核协议》的方式和时机。不过,非常有可能性的是,美国中东战略中悬而未决的矛盾,特别是华盛顿对伊朗伊斯兰共和国所持前后矛盾的立场,推动美国最终脱离了《伊核协议》。

上述评估凸显了奥巴马在《伊核协议》及其整体伊朗政策在战略上的失败。正如我们在2016年所指出的那样,对奥巴马和他的政府来说,寻求通过谈判解决伊核问题的最直接的动机有两个:首先,如果伊朗继续发展本土铀浓缩能力,奥巴马愈发担忧,“在缺乏外交解决方案的前提下,他将面对来自国内选民和美国地区盟友(如以色列)不断增加的压力,要求美国对伊朗的核设施进行军事打击。奥巴马判断,比起美国对伊拉克的入侵和占领,为阻止伊朗在国际保障监督的前提下进行铀浓缩而在中东地区发动另一场战争,可能更加伤害美国在本地区的地位”。其次,“奥巴马和他的政策顾问担忧与伊朗相关的制裁——特别是二次制裁——都已经达到了政策工具的极限”。最终,“基于这些考虑,奥巴马在其第二任期的早些时候(2013年3月)派遣副国务卿威廉·伯恩斯(William Burns)去阿曼秘密会见了伊朗外交官员。伯恩斯首次传达了奥巴马的意见:核协议中必须包括美国认可伊朗开展受监督保障的铀浓缩活动内容。奥巴马承认现实的态度,以及他(至少含蓄地)原则上接受伊朗在监督保障条件下开展铀浓缩活动的意愿,

1 Flynt Leverett and Hillary Mann Leverett, “Busted Stuff: America’s Disastrous Iran Policy,” *The National Interest*, March 28, 2015, <http://nationalinterest.org/feature/busted-stuff-americas-disastrous-iran-policy-12500?page=show>.

2 同上。

开启了美伊之间的外交进程,这一进程的高潮是两年后《伊核协议》的签署。但是,正如奥巴马的国家安全事务助理苏珊·赖斯(Susan Rice)最近所说,这一协议的主要目的“并非尝试开启美伊关系的新时代……而仅仅是为了实质性地降低伊朗这一危险国家的危险程度”。¹

正如我们在2016年进一步论证的那样,“至少奥巴马政府中有一些人愿意通过《伊核协议》推动美伊关系的改善——不过即便这部分官员也承认,奥巴马政府中不存在这样行事的共识”。²所以,尽管奥巴马和他的团队完成了《伊核协议》的谈判,但其处理方式使得美国最终不可避免地抛弃了这一协议。

特朗普一方面寻求中止美国在中东地区无休止的军事干预,另一方面要继续维持美国在这一地区的霸权地位,在这一背景下,美国退出《伊核协议》就完全不可避免。除了《伊核协议》与奥巴马有着千丝万缕的关联之外(特朗普在竞选期间对奥巴马大肆进行妖魔化批判),该协议还阻碍了特朗普推动以色列与美国的逊尼派阿拉伯盟友(如沙特阿拉伯、埃及、约旦和阿联酋)深化合作的努力——从宏观角度看,这些努力有助于华盛顿重塑其在中东的力量,而比起美国政府在过去25年间所采取的政策,这种方式耗费较少。³

美国退出《伊核协议》的后果

美国退出《伊核协议》的影响首先取决于其他各方(欧盟三国、中国和俄罗斯)能否确保伊朗在继续履约的情况下(德黑兰倾向于这么做),持续获得足够的经济和政治收益。当然,欧洲、中国和俄罗斯都批评美国退出《伊核协议》的举动,并重申了对该协议的支持。如果这些相关方能够在美国退出的情况下,成功地维持《伊核协议》的运转,那将标志着国际社会向着一个更加真正意义上的多边国际秩序迈出了重要一步,同时这也标志着华盛顿在国际事务中主导作用的相对减弱。

不过,我们有理由怀疑欧洲、中国和俄罗斯是否有能力并且/或者愿意在一定的时间内,调集足够的资源来确保伊朗长期留在《伊核协议》内。

美国对伊朗持续实施的金融制裁后果令人不寒而栗,所以欧洲主要银行都不愿意为欧洲企业在伊朗的投资提供资金;这也反过来抑制了自《伊核协议》生效以来欧洲对伊朗的投资。美国退出《伊核协议》之后,欧盟三国和欧盟都在寻

1 [美]弗林特·莱弗里特、[美]希拉里·莱弗里特:《伊核协议签署后的伊朗:一个崛起大国的战略方针》,《中国国际战略评论(2016)》,王缉思主编,世界知识出版社,2016年版,第221—237页。

2 同上。

3 关于这一点,也可参见Walter Russell Mead, "Trump, Iran and American Power."

找保护欧洲在伊投资项目的途径,并试图维持与伊朗的贸易关系。¹例如,他们正在同特朗普政府接触,就美国对伊朗重新施加的制裁争取可能的豁免和例外安排;同时也在考虑可能的单边措施——例如,实施所谓的“阻断法规”(blocking statutes),顶住美国阻止伊朗银行进入环球银行金融电信协会系统(SWIFT)的压力直接向伊朗中央银行转账,以规避美国的金融制裁。²欧洲政府和欧盟还在研究创建国家支持的政策工具,为在伊朗投资/或者与伊朗进行贸易的欧洲公司提供资金和交易支持。³这些政策工具可能使欧洲的中小企业能够开启一些与伊朗相关的业务。但是,欧洲国家和欧盟不太可能创建一个对伊友好的法律、政策及监管环境,使得大型的欧洲公司和金融机构准备好为在伊朗的新投资项目注入大量的资金支持。⁴

中国已经与伊朗建立了卓有成效的经济关系,并且具有扩大双边经济联系的兴趣。中国官方辞藻华丽的声明、中国公司自2016年《伊核协议》生效后在伊朗达成的诸多初步投资协议,以及中国对伊朗在“一带一路”倡议中重要作用的认可,都说明了这一点。从理论上讲,美国退出《伊核协议》并重启对伊制裁,应该是中国增加与伊朗的经济联系创造了更多机会。但是,在把在伊朗新近签订的诸多初步协议转化为最终投资合同的过程中,中国的经济行为体行动迟缓。

1 欧盟为保持和深化与伊朗的经济联系,已经形成了一个包含9条具体内容的工作日程。参见“Remarks by HR/VP Mogherini At the Press Conference Following Ministerial Meetings of the EU/E3 and EU/E3 and Iran,” May 15, 2018, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/44599/remarks-high-representativevice-president-federica-mogherini-press-conference-following_en.

2 Andrew Buckley, “How the Iran Nuclear Deal Can Be Saved by Europe,” *Handelsblatt Global*, May 11, 2018, <https://global.handelsblatt.com/politics/how-europe-save-iran-nuclear-deal-921141>; Zeeshan Aleem, “Europe Is Threatening to Fight Trump on Iran Sanctions,” *Vox*, May 11, 2018, <https://www.vox.com/world/2018/5/11/17344242/europe-iran-deal-sanctions-trump>; Sam Fleming, Philip Stafford, and Jim Brunsten, “US and EU Head for Showdown Over Shutting Iran Off From Finance,” *Financial Times*, May 17, 2018, <https://www.ft.com/content/04b831fc-5913-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>; and Robin Emmott, “EU Considers Iran Central Bank Transfers to Beat US Sanctions,” *Reuters*, May 18, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-europe/eu-considers-iran-central-bank-transfers-to-beat-u-s-sanctions-idUSKCN1I1J100>.

3 关于欧洲在这方面的政策选择,可参见Bijan Khajepour, “Can European Business and Technology Save the Iran Deal?” *Al Monitor*, March 19, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/iran-jcpoa-europe-business-trade-promotion-trump-withdrawal.html>; Bijan Khajepour, “How Iran and Europe Can Save the Nuclear Deal,” *Al Monitor*, May 14, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/05/iran-e32-p41-economy-jcpoa-nuclear-deal-sanctions-europe.html#ixzz5FYyLiTA>; and “Export Finance Won’t Save Iran Business—French Official,” *Reuters*, May 15, 2018, <https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-france/export-finance-wont-save-iran-business-french-official-idUSL5N1SM4EB>.

4 一些欧洲大公司的声明支持了上述论断,这些公司包括安联、马士基、西门子、道达尔和温特沙尔等。它们发布的声明表示,在美国重启对伊制裁后,如果无法豁免美国的制裁,它们将离开伊朗或者退出伊朗市场。

美国退出《伊核协议》后，中国政府承诺“保持与伊朗正常的经贸关系”。¹但是德黑兰最初无法从中国买家那里获得保证，答应在美国重启对伊制裁后继续从伊朗进口与原来差不多数量的原油。²此外，中美贸易谈判前路崎岖，加上未来华盛顿将紧盯在伊朗做生意及从美国进口核心技术零件的中国公司的前景，这些都可能使中国经济行为体对其在伊朗业务的拓展持更加谨慎的态度。³

欧洲、中国和俄罗斯对美国退出《伊核协议》的反应以及它们的回应可能会产生积累效应，让世界加速转向一个更加真实的多边国际经济秩序。然而，美元仍在国际金融体系中占据统治地位；美国在具有重要战略意义（主要是高科技方面）的全球供应链中，仍扮演着独一无二的强势供应国角色。因此，现存国际经济秩序还远未清晰地达到多边体系的境地，特别是在减缓美国官方利用上述有利地位方面做得很不够。从长远来看，国际经济秩序尚无法确保欧洲、中国和俄罗斯能够调集足够规模的资源并在必要的时间框架内把伊朗留在《伊核协议》之内。

可以肯定的是，包括哈桑·鲁哈尼总统和外交部长穆罕默德·贾瓦德·扎里夫在内的伊朗重要政治人物都将看到，伊朗有着重要的经济和战略利益来继续执行《伊核协议》。但是，即便在特朗普2018年5月8日宣布退出该协议之前，伊朗精英和民众对《伊核协议》的不满已经在不断累积，特别是伊朗人越来越感到这一协议对伊朗的经济回报太过微薄。如果这些仅有的收益在美国重启对伊制裁后变得更少，那么伊朗人对《伊核协议》的态度可能进一步逆转，从而促使德黑兰选择中止履约。届时，伊朗很可能会将其民用核计划（如铀浓缩）扩展至超出《伊核协议》的限定范围。几乎可以肯定：德黑兰在国际原子能机构的监督下会走这一步，而扩充伊朗核燃料循环处理能力将重新唤起来自美国国内选民及美国地区盟友（如以色列）的政治压力——要求美国对伊朗核设施进行打击，而这正是当年促使奥巴马优先就《伊核协议》展开谈判的原因。

在这种情况下，特朗普将如何应对这些压力？当然，特朗普最终可能选择对伊朗的核基础设施采取军事行动。依据我们的判断，向伊朗开战对美国在中东及

1 Rick Noack, "China's New Train Line to Iran Sends Message to Trump: We'll Keep Trading Anyway," *Washington Post*, May 11, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/world/wp/2018/05/11/chinas-new-train-line-to-iran-sends-message-to-trump-well-keep-trading-anyway/?utm_term=.94dc8bb01673.

2 Chen Aizhu, "Iran Asks Chinese Oil Buyers to Maintain Imports after U.S. Sanctions," *Reuters*, May 16, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-china-oil-exclusive/exclusive-iran-asks-chinese-oil-buyers-to-maintain-imports-after-us-sanctions-sources-idUSKCN1IH0VL>.

3 Damian Paletta, Ellen Nakashima, and Steven Mufson, "Penalties Against China Telecom Giant ZTE Become a Bargaining Chip as White House, Chinese Officials Discuss Potential Trade Deal," *Washington Post*, May 13, 2018, https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2018/05/13/trump-pledges-to-help-chinese-phone-maker-zte-get-back-into-business/?utm_term=.994b0f63ca0a and Tom Mitchell, Sherry Fei Ju, and Shawn Donnan, "ZTE Reprieve Paves Way for Next Round of US-China Trade Talks," *Financial Times*, May 14, 2018, <https://www.ft.com/content/cbb67f96-574e-11e8-bdb7-f6677d2e1ce8>.

全球的地位、影响力和物质实力所带来的损害,将远远超过入侵和占领伊拉克对美国造成的伤害。鉴于特朗普在2016年竞选中对美国在中东的军事干预持高度批判的态度,他是否以及在何种情况下会判定向伊朗开战对美国来说是一个政治上有利的举动,目前尚无定论。针对叙利亚政府武装据称使用化学武器的行为,特朗普对叙利亚军事目标进行了有限的军事打击。这意味着特朗普对待伊朗可能采取类似的“有限”军事行动。但是,随着博尔顿出任国家安全顾问,特朗普比奥巴马更有可能选择对伊朗核基础设施动武。

为了维持特朗普总统任期中的平衡,与伊朗开展认真的外交是替代军事行动的唯一真正具有战略意义的选择。

为了维持特朗普总统任期中的平衡,与伊朗开展认真的外交是替代军事行动的唯一真正具有战略意义的选择。在2018年5月8日宣布退出《伊核协议》的声明中,特朗普声称后续外交行动旨在达成比《伊核协议》“更好”的协议,这是他伊朗政策议程的重要组成部分:

“在我们退出同伊朗的协议时,我们将与盟国合作,找到应对伊朗核威胁的真正、全面和持久的解决方案。这一解决方案将包括努力消除伊朗弹道导弹计划的威胁;阻止伊朗在全世界的恐怖活动;并阻断其在整个中东的威胁活动……伊朗领导人当然会说他们拒绝新协议的谈判。他们对此持拒绝的态度并无大碍。如果我在他们的位置,我可能也会说同样的话。但事实是,他们未来还是希望达成一个可使伊朗和伊朗人民受益的新的、持久性的协议。我已随时准备好,愿意并且有能力与伊朗达成这一协议,只等待伊朗领导人做出决策。”¹

在这段讲话中,特朗普甚至提到了他将在(当时的预期)2018年6月与朝鲜领导人金正恩会晤,以表明他“可能会对伊朗采取重大行动”的主张。²

在朝鲜和伊朗的案例中,我们有充分的理由质疑,特朗普是否真的准备好在谈判桌上为对方提供足够的“胡萝卜”,同时充分缓和美国方面的立场,通过与平壤和/或德黑兰达成“重大交易”(grand bargains)的方式解决美国与朝鲜和/或伊朗的核问题。尽管如此,我们仍然认为,无论对朝鲜还是对伊朗,与对方达成“重大交易”都将是美国唯一富有成效的外交途径。³唐纳德·特朗普及其政府能否完成这个任务,人们将拭目以待。

(崔志楠译;徐彤武校)

1 White House, “Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action.”

2 同上。在特朗普宣布美国退出《伊核协议》两周之后,美国国务卿迈克·蓬佩奥在传统基金会详细阐述了特朗普政府打算同伊朗达成一个“更大、更好”协议的政策立场。参见 Mike Pompeo, “After the Deal: A New Iran Strategy,” The Heritage Foundation, Washington, DC, May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>。

3 关于朝鲜案例,可参见 Flynt Leverett, “How Trump Should View North Korea’s Nuclear Ambitions,” *Fortune*, Apr. 23, 2017, <http://fortune.com/2017/04/23/north-korea-nuclear-missiles/>。