

特朗普的中东政策与美伊关系

吴冰冰

内容提要：2003年伊拉克战争以来，伊朗一直处在美国中东政策的中心位置。2015年，包括美国在内的六方与伊朗达成伊核协议，而特朗普则认为该协议对美国不利。2017年特朗普上台后，特朗普的安全与外交团队形成了反对伊朗、亲以色列和支持海湾阿拉伯国家的中东政策，并于2018年5月退出伊核协议。2018年5月至2019年6月，国家安全事务助理博尔顿、国务卿蓬佩奥和白宫顾问库什纳构成的中东政策团队，一面推行“极限施压”政策，恢复对伊朗的单边制裁并在地区推回伊朗影响力；一面设计单边支持以色列的“世纪交易”。在恢复对伊朗制裁的基础上，2019年5月特朗普试图执行伊朗石油零出口的政策，伊朗则开始以减少履行伊核协议义务为主的“极限抵抗”政策作为回应，美伊双方激烈博弈，并因伊朗击落美国无人机和美国袭杀伊朗伊斯兰革命卫队苏莱曼尼将军而两次走向军事对抗的边缘。出于特朗普2020年大选的需要，国务卿蓬佩奥、美国伊朗问题特别代表艾布拉姆斯和库什纳为主的新中东政策团队，将美伊紧张关系进一步升级，并推动阿联酋、巴林等阿拉伯国家与以色列达成和平协议。特朗普的中东政策加剧了中东地区的紧张局势，有可能引发海湾地区的军事冲突，迫使美国保持对中东地区的投入，从而有可能延缓和迟滞美国以印太战略为中心的战略调整。

关键词：特朗普 伊朗 中东 伊核协议 美伊关系

2003年伊拉克战争之后，伊朗日益成为美国在中东地区的最大挑战，也是美国中东政策的中心。奥巴马通过2015年的《联合全面行动计划》（JCPOA，即

吴冰冰 北京大学国际战略研究院特约研究员、北京大学外国语学院阿拉伯语言文化系副教授。

伊核协议), 试图与伊朗缓和关系以减少美国在中东地区的投入, 配合推动“亚太再平衡”战略, 实现美国全球性的战略转移。2017年特朗普上台后, 美国退出伊核协议并恢复对伊朗的制裁, 试图通过“极限施压”迫使伊朗屈服, 进而将伊朗纳入美国主导的中东地区安全架构。与此同时, 特朗普还通过单边支持以色列的中东和平计划和阿拉伯—以色列和平协议, 支持沙特、阿联酋等海湾阿拉伯国家, 来孤立伊朗, 并试图在叙利亚、伊拉克、黎巴嫩等地推回伊朗的影响力。2019年5月以来, 伊朗则通过“极限抵抗”政策加以应对, 在地区问题和减少履行伊核协议义务等方面对美国的极限施压政策做出回应。特朗普的中东政策迫使美国继续保持在中东地区的投入, 并有可能引发海湾地区的军事对抗。

一、特朗普中东政策的形成

2017年1月至2018年4月是特朗普中东政策的形成阶段。特朗普所任命的国安与外交团队清晰地反映出其中东政策的基本走向。2017年特朗普就任美国总统, 最初打造的是一个以军人作为主要成员的处理中东事务的国家安全团队。2016年11月特朗普大选胜利后, 即选定退役中将迈克尔·弗林(Michael T. Flynn)为其国家安全事务助理。弗林1981年加入美军服役, 长期从事情报工作, 先后在驻阿富汗和伊拉克的美军任职。2012年开始担任国防情报局局长, 直到2014年退役。随后他开设私人咨询公司, 并为特朗普大选服务。尽管弗林上任不久, 就因“通俄门”于2017年2月13日辞职, 但是他的军人背景, 尤其是在驻阿富汗和伊拉克的美军中服役的背景, 给特朗普组建中东事务国安团队和制订中东政策打下深刻烙印。

在弗林的影响下, 退役美军上校德雷克·哈维(Derek Harvey)被任命为国安会负责中东北非事务高级主任, 乔尔·瑞博恩(Joel Rayburn)上校担任负责伊拉克、伊朗、黎巴嫩和叙利亚事务的国安会主任, 退役上校迈克尔·贝尔(Michael Bell)担任负责海湾事务的国安会主任。“哈维和瑞博恩此前是戴维·彼得雷乌斯(David Petraeus)亲自挑选……来设计增兵战略, 以压制伊拉克的暴动并稳定伊拉克。”¹ 在这些军人看来, 他们在伊拉克参战的经历表明, 逊尼派武装分子与伊朗支持的什叶派武装, 都是对美军的威胁。要维护美军在伊拉克的安全以及美国在中东的存在, 必须要同时打击恐怖主义和伊朗。尽管伊朗也在伊拉克和叙利亚战场上打击“达伊什”组织[“伊斯兰国”组织(ISIS), 阿拉伯语简称为Daesh], 但并不是美国打击恐怖主义的伙伴, 因其造成美军伤亡, 所以应该是美军的打击对象。这些军人还进一步认为, 逊尼派恐怖分子是对伊朗支持的

¹ Laura Rozen, “The Colonels Shaping Trump’s Middle East Policy,” *Al-Monitor*, Feb 9, 2017, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/02/trump-white-house-nsc-colonels-middle-east-policy.html>, 2020-09-25.

什叶派势力扩张的回应，所以要真正化解逊尼派恐怖分子的威胁，必须同时压制伊朗。麦克马斯特（H. R. McMaster）接替弗林出任国家安全事务助理之后，于2017年7月27日解雇了德雷克·哈维，他随即任命迈克尔·贝尔担任负责中东非事务的国安会高级主任，前述关于伊朗的政策主张得以延续。

前国务卿蒂勒森（Rex Tillerson）曾于2006—2016年担任埃克森美孚公司首席执行官和主席，与海湾国家的关系密切。海军陆战队上将马蒂斯（James Mattis）被任命为国防部长，他曾于2010—2013年担任美国中央司令部司令，对中东国家尤其是卡塔尔非常熟悉。对于他们而言，加强与海湾国家的关系是天然的政策选项。特朗普的女婿库什纳（Jared Kushner）是正统派犹太教徒，特朗普的女儿伊万卡在与他结婚后也皈依正统派犹太教，库什纳家族与以色列总理内塔尼亚胡私交甚笃。库什纳2017年被特朗普任命为总统顾问。特朗普任命的中东问题特使杰森·格林布拉特（Jason Greenblatt）也是正统派犹太教徒，2017年3月就任的美国驻以色列大使戴维·弗里德曼（David Friedman）则以强烈支持以色列著称。库什纳、格林布拉特和弗里德曼三个人强烈影响了美国的以色列政策。库什纳上任后，还与沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼（Mohammad bin Salman Al Saud）和阿联酋阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德（Mohamed bin Zayed）建立起密切的联系。

特朗普的外交和安全团队，反映出特朗普的中东政策强烈反伊朗、亲以色列、亲海湾国家的色彩。但是特朗普及其外交和安全团队内部围绕中东政策的具体问题也存在分歧。

这样一个外交和安全团队，反映出特朗普的中东政策强烈反伊朗、亲以色列、亲海湾国家的色彩。但是特朗普及其外交和安全团队内部围绕中东政策的具体问题也存在分歧。首要的分歧是如何对待2015年达成的伊核协议。2016年总统竞选期间，特朗普就表示，伊核协议是“历史上达成的最坏的协议之一”。¹ 博尔顿（John Bolton）在其回忆录《事发之室》（*The Room Where It Happened*）中指出，“普遍认为他（特朗普）在上任后已经准备好（针对伊核协议）采取极端行动。但是蒂勒森、马蒂斯和麦克马斯特阻碍了特朗普退出这个邪恶协议的努力，他们被欣赏他们的媒体赞誉为‘成年人轴心’（axis of adults），因为他们限制了特朗普沉浸于狂野的妄想”。² 这个团队在对待海湾国家的态度上也存在差异，库什纳与沙特和阿联酋的关系更为密切，而马蒂斯和蒂勒森则更了解卡塔尔。

在伊核协议方面，根据规定，美国国务院每90天需要向美国国会确认伊朗履行伊核协议的情况。特朗普就任总统之后，2017年4月18日，美国国务卿蒂

1 POLITICO, *Full Text: Donald Trump 2016 RNC Draft Speech Transcript*, July 21, 2016, <https://www.politico.com/story/2016/07/full-transcript-donald-trump-nomination-acceptance-speech-at-rnc-225974>, 2020-09-25.

2 John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, First Edition, New York: Simon and Schuster, 2020, p. 17.

勒森首次对此加以确认。在7月需要第二次确认时,特朗普不愿意继续确认,但马蒂斯、蒂勒森和麦克马斯特都认为应该确认。两方经过长时间争论,最终决定再次确认。此后,特朗普给博尔顿打电话,抱怨国务院就伊核协议没有给他选择的空间。博尔顿的思路是,通过影响特朗普,给伊核协议的执行制造尽可能多的障碍,从而使美伊关系出现实质性的倒退。10月12日,特朗普在需要第三次确认之前给博尔顿打电话,双方商定,美国持续检视伊核协议并准备随时退出,将伊朗和朝鲜挂钩,并准备宣布伊朗伊斯兰革命卫队(Islamic Revolutionary Guard Corps)为外国恐怖组织。¹次日,特朗普宣布不再确认伊朗履行了伊核协议,尽管美国仍留在伊核协议框架之内。

2018年1月,特朗普需要决定是否继续维持不恢复对伊朗制裁的决定。他认为2017年10月的行动已经足够充分,既不确认伊朗履行了伊核协议,但也不恢复对伊朗的制裁。2018年3月6日,特朗普与博尔顿在白宫会面。特朗普表示,他已经决意退出伊核协议,并表示想解除蒂勒森国务卿的职务,由博尔顿取而代之。但是特朗普担心任命博尔顿为国务卿可能无法在国会获得通过,所以提名蓬佩奥(Mike Pompeo)为新任国务卿,任命博尔顿为国家安全事务助理。4月9日,博尔顿成为新一任国家安全事务助理;4月27日,蓬佩奥就任国务卿。博尔顿和蓬佩奥都主张对伊朗强硬,而特朗普政府中主张对伊朗采取务实立场的只剩下国防部长马蒂斯和财政部长姆努钦(Steven Mnuchin)。

蒂勒森的去职也与2017年6月的卡塔尔断交危机有关。2017年5月20日,特朗普访问沙特,这是他就任总统以来的首次出访。这次出访被视为美国对沙特的强有力支持。他与沙特国王萨勒曼、王储穆罕默德·本·纳伊夫(Mohammed bin Nayef)和王储继承人穆罕默德·本·萨勒曼举行了会面,并于21日出席美国—海湾国家峰会以及阿拉伯伊斯兰国家—美国峰会。5月24日,在卡塔尔官方通讯社的网站上,出现卡塔尔埃米尔(Emir of Qatar)批评沙特的言论,卡方表示这是黑客攻击的结果,但沙特则对卡塔尔提出指责。6月5日,沙特、阿联酋、埃及和巴林宣布与卡塔尔断绝外交关系。次日,特朗普发推特指责卡塔尔支持恐怖主义,认为对卡塔尔的外交孤立标志着“终结恐怖主义的开始”。²但是蒂勒森和马蒂斯对这一事件采取了不同的立场,认为沙特等国此举妨碍了全球反恐的努力。6月9日,特朗普在玫瑰园与到访的罗马尼亚总统举行的联合记者会上,再次表示要卡塔尔停止资助恐怖主义。同一天,蒂勒森则给沙特等四国领导人打电话,要求他们支持科威特斡旋卡塔尔危机的外交努力。蒂勒森认为,是阿联酋驻美国大使优素福·奥泰巴(Yousef Al Otaiba)操纵了特朗普玫瑰园的讲话。欧

1 John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, First Edition, New York: Simon and Schuster, 2020, p. 24.

2 Olivier Knox, "Trump, on Twitter, Upends U.S. Relations with Qatar," Yahoo News, June 6, 2017, <https://www.yahoo.com/news/trump-twitter-ends-u-s-relations-qatar-154051208.html>, 2020-09-25.

泰白与库什纳关系密切，而库什纳则利用家庭关系影响了特朗普。¹在蒂勒森和马蒂斯的影响下，美国没有单方面支持沙特等国孤立卡塔尔。2018年1月30日，他们两人还在美国国务院主持了美国—卡塔尔战略对话。在开幕式上，马蒂斯表示，“卡塔尔是美国强有力和有价值的军事盟友”。²

沙特等国与卡塔尔的断交危机严重阻碍了特朗普“中东战略联盟”（Middle East Strategic Alliance, MESA）倡议的推动。特朗普上台之初，关于构建一个“阿拉伯北约”（Arab NATO）的想法就被提出来。2017年5月访问沙特期间，特朗普正式提出了中东战略联盟的倡议，即以六个海湾阿拉伯国家为核心，加上埃及、约旦和摩洛哥，打造一个安全合作机制。美国未沿用“阿拉伯北约”这一说法，是因为该机制不会像北约一样具备集体防御的功能。“中东战略联盟被视为满足了美国的需求：锁定伊朗，减少美国的地区存在，同时防止中国或俄罗斯获得影响力”。³2017年6月的卡塔尔断交危机，使得海湾国家之间的合作受到严重削弱。2017年8月，应马蒂斯和蒂勒森的要求，退役上将安东尼·津尼（Anthony Zinni）被任命为美国国务院特使，负责斡旋卡塔尔断交危机并推动中东战略联盟倡议。

在库什纳团队的推动下，特朗普决心采取单边措施支持以色列。2017年12月6日，特朗普宣布承认耶路撒冷是以色列首都，并准备把美国驻以色列使馆迁移到耶路撒冷。2018年5月14日，在以色列建国70周年纪念日之际，美国正式完成迁馆。

2018年4月，博尔顿、蓬佩奥、库什纳“三驾马车”的中东政策团队架构成型。相应地，压制伊朗、组建中东战略联盟和单边支持以色列，成为特朗普中东政策的重点，反恐议题已经淡出。

二、对伊朗极限施压和“世纪交易”

2018年5月至2019年6月，特朗普的中东政策聚焦于对伊朗的极限施压和针对巴以问题的“世纪交易”（Deal of the Century）。

2018年4月9日，博尔顿就任总统国家安全事务助理的第一天，就指令国安

1 Mark Perry, "Tillerson and Mattis Cleaning up Kushner's Middle East Mess," *The American Conservative*, June 27, 2017, <https://www.theamericanconservative.com/articles/tillerson-and-mattis-cleaning-up-kushners-middle-east-mess/>, 2020-09-25.

2 Terri Moon Cronk, "Matti, Tillerson Co-Host Frist US-Qatar Strategic Dialogue," *DOD News*, Jan 31, 2018, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1428874/mattis-tillerson-co-host-first-us-qatar-strategic-dialogue/>, 2020-09-25.

3 Yasmine Farouk, "The Middle East Strategic Alliance Has a Long Way to Go," *Carnegie Endowment for International Peace*, Feb 8, 2019, <https://carnegieendowment.org/2019/02/08/middle-east-strategic-alliance-has-long-way-to-go-pub-78317>, 2020-09-25.

会准备好一个月之内退出伊核协议。特朗普要求欧洲国家在同年5月12日之前给出强化伊核协议约束力的方案。4月26日,法国总统马克龙访美,在与特朗普会面时提出“四个支柱”的建议,即在保留伊核协议框架的同时,在2025年之后继续延长伊核协议对伊朗核计划的约束力,并把伊朗的导弹项目及其在叙利亚、黎巴嫩、也门和伊拉克等地的影响力问题纳入伊核协议的框架。在法、德、英等欧盟三国看来,这已经充分照顾到美国的关切;但是特朗普并不满意。博尔顿明确指出,在他和特朗普看来,2015年的伊核协议是最大的问题。“这个协议构思拙劣,谈判和起草糟糕透顶,完全对伊朗有利:既无强制力也无法验证,在有效期和覆盖领域上也不充分。尽管该协议据称解决了伊朗核武器计划带来的威胁,但实际上并非如此。事实上,这个协议制造了问题,解决了的假象,转移了对危险的注意力,解除了对伊朗经济造成实质伤害的经济制裁,同时让德黑兰可以畅行无阻,从而使得威胁加剧。进而言之,该协议并未认真回应伊朗带来的其他威胁:包括其弹道导弹项目(几乎不加掩饰其开发核武器运载工具的活动),一直为国际恐怖主义提供核心的金融支持,通过伊朗伊斯兰革命卫队在伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、也门等地的国外行动部门——圣城旅(Quds Force)的干预和不断壮大,以及在中东地区的其他邪恶行径。摆脱了制裁之后,德黑兰激进的阿亚图拉们收到1.5亿美元的现金以及大约1500亿美元的全球解冻资产,从而满血复活。”¹在这种观点的驱使之下,美国于2018年5月8日决定退出伊核协议,从而正式开启了对伊朗的“极限施压”(maximum pressure)。

虽然麦克马斯特和蒂勒森都已从政府离职,但是财政部长姆努钦和国防部长马蒂斯依然对特朗普的伊朗政策持谨慎立场。姆努钦表示,要正式恢复美国对伊朗的制裁需要6个月的时间。2018年11月,美国开始恢复对伊朗的制裁,尤其是对金融和原油出口领域的制裁。姆努钦担心,对伊朗石油出口的禁令会导致全球油价上升。特朗普为此同意对中国、印度、土耳其、韩国、日本、希腊、意大利和中国台湾地区等八个经济体购买伊朗石油予以豁免。为了强化对伊朗的制裁效果,特朗普开始考虑伊朗石油零出口。2019年4月22日,特朗普宣布停止对八个经济体购买伊朗石油的豁免,从而推行伊朗石油零出口政策。根据《石油输出国组织石油市场月度报告(2020年9月)》(OPEC Monthly Oil Market Report),伊朗石油产量从2018年的每日355.3万桶下降到2019年的每日235.6万桶,到2020年下降到每日195万桶。²伊朗的石油出口也从2018年的每日185万桶下降到2019年的每日65万桶。³2018年11月2日,美国财政部长姆努钦要求国际金融

1 John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, pp. 17-18.

2 OPEC, *OPEC Monthly Oil Market Report*, Sept. 14, 2020, https://www.opec.org/opec_web/static_files_project/images/layout/OPEC_MOMR_September-2020.pdf, p. 50, 2020-09-20.

3 CEIC, “Iran Crude Oil: Exports,” <https://www.ceicdata.com/en/indicator/iran/crude-oil-exports>, 2020-09-26.

报文系统（SWIFT）切断对伊朗实体和个人的服务。鉴于美国的制裁压力，包括伊朗中央银行在内的整个银行体系被排除在国际金融报文服务系统之外。这是在2012—2016年之后，伊朗第二次被排除在该体系之外。

美国的意图是通过经济战在伊朗引发经济、社会和政治的联动效应。通过制裁伊朗原油和金融等核心经济部门，引发伊朗经济的严重困难，民众因生活困难发动大规模反政府游行示威，从而诱发伊朗高层出现严重分歧，甚至出现内乱。2017年底到2018年初，伊朗国内曾出现游行示威，但很快被平息。在美国看来，如果加大经济压力，这样的局面还会重演。伊朗经济的确出现了困难，尤其是外汇短缺和汇率飙升的问题。2018年11月，美元兑伊朗里亚尔汇率约为1美元兑换14.5万里亚尔。2018年12月曾跌至10.5万里亚尔，2019年5月升至15.6万里亚尔，在10月贬至11.2万里亚尔后一路上升，到2020年9月达到27.45万里亚尔的高位。¹在不到两年的时间里，美元对里亚尔升值近一倍，伊朗则采取汇率多轨制加以应对。前述波动的汇率为开放市场汇率（Open Market Rate），此外伊朗还有中央银行的官方汇率和货币兑换统一系统汇率（Currency Exchange Unified System, NIMA）。伊朗官方汇率始终维持在1美元兑换4.2万里亚尔的水平上，用以满足食品和药品等生活必需品的进口需求；统一系统汇率用于进口其他类型生活必需品，其汇率一般比开放市场汇率低20%左右。此外，伊朗央行还根据持有正式牌照钱庄的平均汇率公布“萨纳汇率牌价”（SANA）。通过复杂的多轨制汇率机制，伊朗既以官方价格确保生活必需品进口的外汇供应，又以市场价格调节外汇供需，通过这样的安排来应对美国制裁的压力。

除了对伊朗采取制裁政策，美国还针对伊朗的地区影响力设计了“推回”（push back）政策，该政策的焦点是叙利亚。鉴于在叙利亚执行任务的是伊朗伊斯兰革命卫队，2019年4月8日，美国宣布伊朗伊斯兰革命卫队为恐怖组织。在叙利亚，美国采取三轨介入的方式：美国中央情报局一直支持叙利亚反对派；美国国防部支持库尔德“人民保卫部队”（People's Protection Units, YPG）打击“达伊什”组织，并以之为核心组成叙利亚民主军（Syrian Democratic Forces, SDF）；而美国国务院则一直推行“土耳其优先”的叙利亚政策。2017年俄罗斯启动阿斯塔纳进程（Astana Process），同伊朗、土耳其一道在叙利亚设立“去冲突区”（de-confliction zones）。特朗普认为在叙利亚的反恐战争使得俄罗斯和伊朗受益，为了在叙利亚推回伊朗的影响力，需要挑拨土耳其与伊朗的矛盾，利用土耳其来平衡伊朗。有鉴于此，2018年8月17日，美国国务院任命前驻土耳其大使詹姆斯·杰弗里（James Jeffrey）为国务院叙利亚事务特别代表，同时乔尔·瑞博恩也从国安会转到国务院，担任负责中东事务的副助理国务卿兼叙利亚特使。杰弗里明确向土耳其表示，美国与叙利亚库尔德民主军的关系是“临时的、技术

1 Bonbast, "Live Exchange Rates in Iran's Free Market," <https://www.bonbast.com/>, 2020-09-26.

性的和交易性的”。¹ 2018年12月14日,特朗普与埃尔多安通电话,表示美国将撤出叙利亚。这意味着美国完全顺应土耳其的诉求并抛弃了美国国防部支持的叙利亚库尔德武装。国防部长马蒂斯和美国打击“伊斯兰国”全球联盟特使布雷特·麦格克(Brett McGurk)辞职以示反对,后者的职务由杰弗里兼任。美国方面认为,一旦美军存在减少,土耳其与伊朗在叙利亚的矛盾就会加剧。但是伊朗和土耳其都谨慎地处理双边关系及双方在叙利亚的分歧,美国的谋划并没有取得实效。

库什纳主导的美国以色列政策团队,一直在推动通过单边支持以色列实现特朗普版的中东和平计划,这被称作“世纪交易”。2019年6月22日,美国发布了《和平促繁荣计划框架》(*Peace to Prosperity Plan Framework*),被认为是特朗普中东和平计划的经济内容。该文件指出,特朗普政府关于和平促繁荣方案有三个支柱:释放巴勒斯坦经济的潜力、赋权巴勒斯坦人民、提升巴勒斯坦治理。比较具体的措施包括:10年内提供500亿美元的贷款、巴勒斯坦地区生产总值翻番、创造100万个就业机会、将失业率降低到个位数以及将巴勒斯坦贫困率降低一半。² 6月25—26日,美国和巴林合作举办“和平促繁荣”经济研讨会,宣介《和平促繁荣计划框架》。库什纳亲自与会,以色列代表及以色列媒体应邀与会,而巴勒斯坦方面则没有官方代表。

2018年10月,沙特在其驻伊斯坦布尔总领馆暗杀记者贾迈勒·卡舒吉(Jamal Khashoggi),对沙美关系造成冲击。美国国会、媒体乃至国务院等政府部门都对沙特表示不满,但特朗普本人在库什纳的影响下仍力挺沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼。卡舒吉事件和久拖不决的卡塔尔断交危机,使得中东战略联盟倡议难以落地。2019年1月,安东尼·津尼辞去国务院相关事务特使的职务。

2018年4月至2019年6月,美国中东政策的重点是对伊朗极限施压和推动单边支持以色列的“世纪交易”,中东战略联盟倡议和对海湾阿拉伯国家的支持总体上从属于上述的两个重点。伊朗外长扎里夫(Mohammad Javad Zarif)明确表示,所有这些政策措施彼此相关联,其中心都是伊朗。在2019年4月28日播出的福克斯新闻对扎里夫的专访中,他指出,包括博尔顿、以色列总理本雅明·内塔尼亚胡、沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼和阿联酋阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德在内的“B团队”(B Team,他们的名字都以B开头)正在针对伊朗人民。在同日发布的推特(Twitter)动态中,扎里夫说:“约翰·博尔顿和‘B团队’说伊朗人民‘应该得到更好的’,他们以此承认他们正在用‘经济恐怖主

1 Seth J. Frantzman, “How Russia Outplayed the US with Turkey in Syria,” *The Jerusalem Post*, Sept. 1, 2020, <https://www.jpost.com/middle-east/how-russia-outplayed-the-us-with-turkey-in-syria-640694>, 2020-09-26.

2 The United Nation, “Peace to Prosperity Plan Framework Released by White House-Fact Sheet,” June 22, 2019, <https://www.un.org/unispal/document/peace-to-prosperity-plan-framework-released-by-white-house-factsheet/>, 2020-09-26.

义’乃至战争来针对伊朗人民，他们狂妄地寻求‘政权更迭’。但是唐纳德·特朗普会让这些人再打一场无休止战争的梦想实现吗？”¹

三、美伊博弈与阿以和平

2019年5月以来，随着美国停止对伊朗石油出口的豁免，伊朗开始执行“极限抵抗”政策，以对抗美国的极限施压，美伊展开激烈博弈。

2019年5月12日，在阿联酋富查伊拉酋长国附近，分属于沙特、挪威和阿联酋的4艘油轮遭到攻击，爆炸受损；5月14日，沙特东西输油管道的两个石油泵站遭到无人机攻击。鉴于海湾局势升温，特朗普有意将紧张降级。5月27日，特朗普访日期间，安倍晋三告知他将于6月12—13日访问伊朗。特朗普请安倍在美伊之间做中间人，他“认为伊朗正走在死路上，不得不达成一个协议。他想立刻与伊朗人会面”。² 6月13日，又有两艘油轮在阿曼湾爆炸起火。同一天，安倍晋三在德黑兰与伊朗最高领袖哈梅内伊会面。哈梅内伊明确表示，伊朗不信任美国，不接受压力之下的谈判。对于安倍晋三想转交特朗普的信息，哈梅内伊表示：“我毫不怀疑你的善意和你转达的美国总统的话，但我认为特朗普不是一个值得交换信息的人，我不会回复他，而且永远不会。”³ 6月14日，安倍晋三向特朗普通报了他与哈梅内伊和鲁哈尼见面的情况，指出在美国制裁伊朗的情况下，他们两个都不愿意和美国对话，但安倍晋三认为鲁哈尼有与美国对话的意愿。

2019年6月19日，伊朗伊斯兰革命卫队空天部队用国产的霍达德-3型防空导弹（Khordad 3）击落美国海军的“特里同”无人机（MQ-4C Triton），即全球鹰无人机的海军版。事件发生后，参谋长联席会议主席邓福德（Joseph Dunford）和任期已满的代理国防部长沙纳汉（Patrick M. Shanahan）建议打击伊朗海岸的3个军事目标作为报复，国家安全事务助理博尔顿和国务卿蓬佩奥都主张采取更为严厉的报复措施，陆军部长马克·埃斯珀（Mark Esper）则保持沉默。6月20日，特朗普召集邓福德、沙纳汉、博尔顿和蓬佩奥开会，表示要取消对伊朗进行报复性攻击的决定。邓福德和沙纳汉表示支持，而博尔顿和蓬佩奥则加以反对，最终特朗普取消了攻击的决定。

尽管麦克马斯特、蒂勒森和马蒂斯先后离职，但特朗普政府内围绕伊朗问题还是存在着务实与激进两种声音。除了军方之外，财政部长姆努钦也属于务实的

1 “Zarif: B Team Targeting Iranian People with Economic Terrorism,” Mehr News Agency, April 28, 2019, <https://en.mehrnews.com/news/144632/Zarif-B-Team-targeting-Iranian-people-with-economic-terrorism>, 2020-09-27.

2 John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir*, p. 348.

3 “Khamenei to Abe: Iran Will Not Negotiate under Pressure,” *Al-Monitor*, June 13, 2019, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/06/iran-japan-shinzo-abe-visit-khamenei-trump-mediation-tankers.html>, 2020-09-27.

一方。法国总统马克龙认为,只有美国减少对伊朗的制裁才有可能启动美伊之间的谈判,姆努钦也和法国财长联系试图通过法国加以推进美伊谈判的重启。法国筹备七国集团峰会,决定邀请伊朗外交部长扎里夫同期访问法国。8月24日,特朗普抵达法国;8月25日,扎里夫也抵达七国峰会所在地。马克龙邀请扎里夫,是为了验证特朗普的说法,即他想在不设置任何前提条件的情况下与伊朗高官对话,而姆努钦在扎里夫抵达七国峰会所在地比亚里茨时还重申了这一点。但最终特朗普没有与扎里夫见面,并明确表示还不到见面的时候,但他愿意与伊朗总统鲁哈尼会面。¹

2019年5—6月,是美伊关系紧张升级的阶段;从7月到8月,伊朗回应了美方紧张降级的意愿,但却被特朗普视为软弱的表现,判断伊朗已经坚持不住,所以不愿进一步推进外交行动,更不愿减少对伊朗的制裁。9月14日凌晨,沙特阿美石油公司位于阿布盖格炼油厂和胡赖斯油田的两处石油设施遇袭。在此背景下,马克龙试图安排鲁哈尼和特朗普在纽约联合国大会期间见面。9月24日,马克龙和英国首相约翰逊共同试图劝说鲁哈尼。马克龙对约翰逊说:“如果他(鲁哈尼)不与特朗普见面就离开,这就是个失去的机会。因为他几个月之内不会再回来,而特朗普总统也不会去德黑兰,他们应该现在就会面。”² 伊朗方面的立场非常清楚,只有在美国减少对伊制裁的情况下才有可能进行伊美会谈,但特朗普对此加以拒绝。24日晚上,马克龙试图进行最后的努力,想安排特朗普与鲁哈尼通电话。特朗普同意通电话,但是拒绝取消对伊制裁,最终双方未能通电话。这是特朗普上台后美伊双方高层直接见面或通话的最后尝试。

与此同时,伊朗从2019年5月开始减少履行伊核协议的义务。5月8日,在美国退出伊核协议一周年之际,伊朗总统鲁哈尼宣布,如果伊朗不能在60天之内获得伊核协议赋予的经济权益,伊朗将暂停履行部分伊核协议的义务,首先突破浓缩铀和重水规定的保有量。根据伊核协议,伊朗可以保有300公斤丰度为3.67%的浓缩铀以及130吨重水。此前,美国国务卿蓬佩奥于5月3日宣布,将于次日禁止伊朗出口超过300公斤储备的低浓缩铀以及重水。伊朗则采取了针锋相对的措施,7月1日,扎里夫宣布伊朗的低浓缩铀保有量已经突破了300公斤。7月7日,伊朗副外长阿拉格齐(Abbas Araqchi)宣布,伊朗将采取第二步措施减少履行伊核协议部分义务,将浓缩铀的丰度超过3.67%。此后有消息称,伊朗将浓缩铀丰度提高到了4.5%。伊朗期待伊核协议其他各方在未来的60天内可以切实赋予伊朗应有的经济权益。9月4日,鲁哈尼宣布,伊朗将于9月6日重启新型

1 IntelBrief, "Zarif Crashes G-7 Meeting," the Soufan Center, Aug 28, 2019, <https://thesoufancenter.org/intelbrief-zarif-crashes-g-7-meeting/>, 2020-09-27.

2 Laura Rozen, "Lost Opportunity? Rouhani Departs NY without Meeting Trump," *Al-Monitor*, Sept 26, 2019, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/09/lost-opportunity-iran-rouhani-depart-ny-trump.html>, 2020-09-27.

离心机的研发工作，作为减少履行伊核协议部分义务的第三步。11月5日，鲁哈尼宣布采取第四步措施，开始将含铀气体注入离心机。次日，在国际原子能机构成员的监督下，伊朗将含铀气体注入福尔多地下核设施的离心机。2020年1月5日，伊朗宣布采取第五步也是最后一步措施，取消针对伊朗离心机数量的限制。

伊朗在伊核协议方面仍留有余地。在减少履行其部分义务的同时，伊朗继续自愿履行《不扩散核武器条约》的《附加议定书》，并允许国际原子能机构的核查。2003年，伊朗与国际原子能机构进行了关于《附加议定书》的谈判并签字，但是议会并未批准。从2003年到2006年，伊朗自愿履行《附加议定书》，此后一度中止，直到2015年伊核协议签订后才恢复自愿履行。伊朗减少履行部分义务的行动也是以伊核协议的规定为基础。伊核协议第26条规定，如果美国恢复对伊朗的制裁或施加新的制裁，伊朗有权“全部或部分停止履行《联合全面行动计划》的承诺”；第36条规定，伊朗与英、法、德欧盟三国如果就伊核协议的执行出现分歧且分歧得不到解决，“参与方可将未解决的问题作为全部或部分停止履行《联合全面行动计划》承诺的基础”。¹

伊朗力图通过凝聚国内政治和社会共识、以综合手段管控经济困难的方式应对美国的极限施压，同时以减少履行伊核协议义务的方式作为针对美国的极限抵抗。与此同时，伊朗对欧洲施压，要求其履行伊核协议有关的经济承诺，并努力发展与中国和俄罗斯的合作。面对伊朗的诉求和美国的压力，欧洲方面设计了“特殊目的工具”（Special Purpose Vehicle, SPV），意在绕开美元，以其他货币支付欧洲与伊朗之间的贸易，从而避免美国的单边制裁。但是欧洲将之限于食品、药品和医疗器械领域的贸易支付，以免过度刺激美国。2019年1月31日，英、法、德三国将“特殊目的工具”变更为“对伊朗贸易结算支持机制”（Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX）；11月29日，芬兰、比利时、丹麦、荷兰、挪威和瑞典等六个欧洲国家宣布加入该支付机制。在美国取消伊朗石油出口豁免之后，事实上欧洲国家已经完全停止了伊朗石油的进口，所以贸易往来支付工具中并没有可以用来支撑贸易的现金流。伊朗与欧洲之间的贸易额也大幅下降。2019年1—9月，伊朗与德国的贸易额为12.48亿欧元，比2018年同期的23.93亿欧元下降48%。其中伊朗向德国出口1.55亿欧元，下降58%；从德国进口10.93亿欧元，下降46%。²

2020年1月3日，美国在巴格达通过空中突袭杀死了伊朗伊斯兰革命卫队圣城旅司令卡希姆·苏莱曼尼（Qasem Soleimani）将军。1月8日，伊朗导弹袭

1 Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), Article 26 and Article 36, <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/245317.pdf>, 2020-09-27.

2 German Iranian Chamber of Commerce and Industry (AHK Iran), “1.3 Billion Euros-Trade Volume between Iran and Germany in the First Nine Months of 2019,” Nov 25, 2019, <https://iran.ahk.de/en/media/news-details-eng/13-billion-euros-trade-volume-between-iran-and-germany-in-the-first-nine-months-of-2019/>, 2020-09-27.

击了美国在伊拉克的艾因·阿萨德空军基地(Ayn Al Asad Airbase)进行报复。2019年6月击落美国无人机和2020年1月苏莱曼尼遇刺,使得美伊之间在半年之内两次处于军事对抗的边缘。特朗普政府的极限施压政策与伊朗的极限抵抗政策针锋相对,在海湾地区制造了爆发军事冲突的危险因素。鉴于小布什发动反恐战争的教训,特朗普并不愿意再介入一场新的战争。但是其对伊朗极限施压的政策,有可能引发美国和伊朗的军事对抗。单纯的制裁可以严重伤害伊朗,但是并不能达到让伊朗崩溃或屈服于美国的意图。以经济战为基础的极限施压并不能达到美国预期的结果,所以特朗普要达到让伊朗屈服的目的,最终只能采取战争手段。这是其极限施压政策的最大风险。

特朗普政府的极限施压政策与伊朗的极限抵抗政策针锋相对,在海湾地区制造了爆发军事冲突的危险因素,这是美极限施压政策的最大风险。

2020年1月28日,库什纳一直努力推动的“世纪交易”方案正式全面公布。根据名为《和平促繁荣:改善巴勒斯坦与以色列人民生活的愿景》(*Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli Peoples*)的报告,美国在耶路撒冷、边界、定居点、难民、安全以及巴勒斯坦建国等问题上,全面偏袒以色列。比如在定居点问题上,以色列将保留其在约旦河西岸的全部定居点,这完全无视巴勒斯坦方面的权益和诉求。随着2020年新冠肺炎疫情在美国的暴发,特朗普拼经济赢大选的想法无法实现。为了吸引国内亲以色列的基督教福音派选民的支持,从而在关键摇摆州取得胜利,美国单边支持以色列的政策取向更为明显。8月13日,在美国的斡旋下,以色列和阿联酋达成和平协议。通过推动阿拉伯国家与以色列和平,巴勒斯坦人的利益和诉求被完全弃置一边。9月11日,美国又推动巴林与以色列达成和平协议。据估计,美国还有意进一步推动包括阿曼、摩洛哥、苏丹、卡塔尔和沙特等国在内的多个阿拉伯国家与以色列达成和平协议。9月15日,在特朗普主持下,以色列与阿联酋和巴林签署正式的关系正常化协议。美国力推阿拉伯国家和以色列达成和平协议,尽管从阿联酋的角度讲有针对土耳其的层面,但总体上则是整合地区盟友体系,对伊朗加大压制力度。

2020年8月,埃利奥特·艾布拉姆斯(Elliott Abrams)接替布莱恩·胡克(Brian Hook),被任命为美国国务院伊朗问题特别代表。布莱恩·胡克是美国对伊朗极限施压政策的主要执行者,但他的影响主要局限于技术操作的层面。埃利奥特·艾布拉姆斯在伊朗、伊拉克等问题上的立场更为强硬,而且他具有政治层面的影响力。2019年9月接替博尔顿担任国家安全事务助理的罗伯特·奥布莱恩(Robert C. O'Brien)不再是一个相对独立的权力中心,更多的是靠近蓬佩奥。国务卿蓬佩奥、伊朗问题特别代表埃利奥特·艾布拉姆斯和白宫顾问库什纳构成新的中东政策“三驾马车”,充分代表了特朗普偏袒以色列、支持阿联酋和沙特等海湾阿拉伯国家、压制伊朗的政策取向,并以之服务于特朗普的总统竞选。

根据联合国安理会2231号决议,有关伊朗常规武器的禁运于2020年10月18

日到期。美国试图延长伊朗武器禁运，但其提案在2020年8月15日联合国安理会的表决中以13票对2票被否决。特朗普随即于8月19日表示美国要启动恢复联合国对伊朗的制裁。虽然重启制裁的内容包括在伊核协议中，但是由于美国已经退出了伊核协议，安理会其他国家普遍认为美国没有这个权力。9月19日，蓬佩奥宣布将于当日重启针对伊朗的联合国制裁；同日，英、法、德三国致信联合国安理会，重申将继续维护伊核协议。与此同时，9月18日，美国尼米兹号航母战斗群通过霍尔木兹海峡进入海湾，对伊朗进行军事威胁。美国不顾及欧洲盟友的立场和联合国安理会的协议，强行推进单边主义的对伊制裁，将极限施压推向一个新的高度。

特朗普的中东政策以伊朗为中心，经过了退出伊核协议、进行极限施压和美伊间极限施压与极限抵抗尖锐博弈三个阶段，其间因伊朗击落美国无人机和美国袭击苏莱曼尼而两次走向军事对抗的边缘，并在2020年美国大选前因特朗普的选情需要进一步对抗升级。与此同时，美国单边支持以色列推动“世纪交易”，支持沙特、阿联酋等海湾国家组成中东战略联盟，推动阿拉伯国家与以色列达成和平协议，并尝试分化土耳其和伊朗，既压制伊朗以维护美国在中东地区的支配性主导地位，又为特朗普助选。但是，海湾国家和以色列并没有能力在没有美国介入的情况下使伊朗崩溃或屈服，美国以经济战为依托的极限施压也达不到这个

特朗普的中东政策与美国全球战略转移布局之间存在着不匹配的矛盾。

目的。这就意味着美国必须深度介入中东事务，从而延缓和阻滞了其向印太地区战略转移的步伐，也加大了美国在海湾地区陷入新的军事冲突的可能性。特朗普的中东政策与美国全球战略转移布局之间存在着不匹配的矛盾。