

# 特朗普政府伊朗政策评析

## ——兼论其在中东的逆动

刘 畅

**【内容提要】**伊朗作为中东大国，在该地区的能源、地缘、宗教等方面拥有重要的影响力，对美国在中东地区的霸权构成巨大挑战。当前，特朗普政府正以应对伊朗问题为核心推进其中东政策，并在美国综合国力相对下降的大环境下，寻求以较低成本继续维持其在中东的主导地位，通过调整美国在中东的盟友体系来应对伊朗崛起导致的地缘格局新变化。本文试图通过较为系统地阐述特朗普政府伊朗政策的宏观背景、战略目标、核心内容及实施效果，揭示其本质特征和优劣得失，勾勒当前美国中东政策的基本图景，并尝试对其未来走向进行展望，为中国与伊朗发展面向新时代的全面战略协作关系提供参考。

**【关键词】**特朗普 伊朗 中东 政策 美伊关系

**【作者简介】**刘畅，中国国际问题研究院助理研究员，博士。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2019)06-0039-14

伊朗作为中东大国,在该地区的能源、地缘、宗教等方面拥有重要的影响力,对美国在中东地区的霸权构成巨大挑战。因此,特朗普政府执政以来,逐步将应对伊朗问题作为其中东政策的核心。本文试图从特朗普政府的伊朗政策出发,根据其在中东的主要行为,勾勒出美国中东政策的基本图景,并尝试预判其未来走向。

## 一、特朗普政府伊朗政策的宏观背景与战略目标

在美国综合国力相对衰退的大环境下,特朗普政府为了以较低的成本继续维持美国在中东的主导地位,其在该地区的政策就需要突出重点,而力量壮大并常常对美国“叫板”的伊朗自然成为特朗普政府中东政策的首要针对目标。

### (一) 聚焦遏制伊朗“威胁”

在特朗普看来,奥巴马时期的伊朗政策是“彻底的失败”,它使伊朗在核武能力、导弹计划和什叶派地区扩张三方面迅速崛起成一个能挑战美国在中东主导地位的地缘强国,不仅无助于恢复美国在中东的威望和地位,反而极大损害了美国及其中东盟友的安全与经济利益。特朗普认为,中东问题的根源在于伊朗及其支持的地区极端势力泛滥,应将奥巴马政府对伊朗的“接触加怀柔”政策变为“遏制与围堵”。<sup>[1]</sup>这既反映了美国不允许世界任何地区出现可挑战自己霸权地位的强国这一传统逻辑,也是美国一贯要树立一个明确的敌人来凝聚国内民心、团结地区伙伴的政策延续。特朗普对伊朗采取强硬甚至敌对政策,实际上是重回伊朗伊斯兰革命后美国历届政府对伊朗的政策基调。

### (二) 调整中东盟友体系应对伊朗挑战

美国在从中东总体战略收缩的大背景下,遏制伊朗和维系对中东的主

---

[1] 李岩:《特朗普安全战略的调整与限度》,载《国际安全研究》2018年第5期,第66页。

导权更加离不开地区盟友的支持。因此，巩固地区盟友体系、加强与地区盟友的团结，成为特朗普政府中东政策的必然选项。然而，特朗普寻求的是美国少出钱、少流血，将盟友置于遏制伊朗的前线，对盟友进行“幕后领导”（lead from behind）；虽然承诺继续保护盟友，但要求盟友分担更多的防务支出，将美国对盟友的安全承诺同盟友对美国的“反哺”挂钩。为此，美国正在改变与盟国的权利义务关系，即美国利用其优势军事实力向盟国提供安全保护，盟国通过向美国提供保护费来增加美国军费来源。

### （三）阻遏俄罗斯在中东与伊朗“合流”

美国在中东的战略收缩及对该地区管控能力和政治影响衰退，为俄罗斯进一步介入中东开启了“机遇之窗”。近年来，俄罗斯集中有限的战略资源，抓住重点持续发力，对美国形成明显的挤出效应，并逐渐呈现与伊朗“合流”之势，这成为特朗普政府在中东所要面对的关键问题之一。一方面，俄罗斯与伊朗加强全方位合作，不仅高调反对美国制裁伊朗，还解除了向伊朗提供浓缩铀设备的禁令，恢复向伊朗提供S-300防空导弹系统，而伊朗则向俄罗斯开放西北部的哈马丹空军基地，与俄罗斯联合生产核燃料、合建热电厂等，并同俄罗斯开展了有关在欧亚经济联盟框架内建立自贸区的谈判<sup>[1]</sup>；另一方面，俄罗斯力促同伊朗和土耳其的“三国组合”，以推动政治解决叙利亚问题的“阿斯塔纳和平进程”（2019年3月更名为“努尔苏丹和平进程”<sup>[2]</sup>）为抓手，不断加强三国对中东议题的引领。因此，将俄罗斯的势力和影响逐出中东，被特朗普政府视为实现遏制伊朗政策目标的重要一环。

## 二、特朗普政府伊朗政策的核心内容

当前特朗普政府的中东政策可大致归结为“遏伊、挺以、扶沙、建盟、

[1] 程可凡：《透视美俄在中东的争夺》，载《现代国际关系》2018年第4期，第27页。

[2] 董漫远：《俄土伊三国组合的作用及前景》，载《国际问题研究》2019年第5期，第88页。

制俄”，即围绕遏制伊朗威胁这个核心目标，以沙特、以色列为战略支点，以打造“地区反伊朗大联盟”为依托，防止俄伊走近为伊朗提供有力外部支撑，通过外交高压而非大规模动武引领地区议程设置，谋求美国对中东的“有限介入平衡”。

### （一）对伊朗“极限施压”

特朗普政府宣称的所谓“伊朗威胁”是核武开发、导弹计划和地区势力扩张“三位一体”的综合性威胁，因此主张采取议题联动式的“极限施压”策略，将伊朗的核计划同其他行为一道约束起来。

一是对伊朗实施精准的经济制裁。特朗普政府单方面退出“伊核协议”后，美国财政部海外资产管理办公室（OFAC）分批次将伊朗相关个人和实体列入“特别国民清单”（SDN List），对其实施金融制裁。<sup>[1]</sup>进入2019年，美国对伊朗制裁的力度有增无减：不再延长对伊朗石油出口的“豁免”期限，从5月起正式对其实施“零石油出口”制裁，禁止任何国家购买伊朗石油；对伊朗的钢铁、铝、铜等金属行业和主要石化企业实施制裁；终止对进口伊朗低丰度浓缩铀和重水国家的豁免；宣布将伊朗伊斯兰革命卫队及其下属的“圣城旅”列为“外国恐怖组织”，制裁同其有经济往来的个人和实体。此外，美国还挥舞美元霸权大棒，对全世界违反制裁令同伊朗开展经贸合作的企业实施“次级制裁”，对同伊朗有合作关系的外国实体进行金融服务和支付工具限制，令其不敢同伊朗开展业务联系，对伊朗经济造成杀伤。

二是对伊朗保持最大限度的军事威慑。首先，特朗普政府将中东反恐从属于大国地缘竞争和遏制伊朗威胁，将打击恐怖主义与腰斩“什叶派新月地带”紧密相联，打击手段由“软”到“硬”，借此发出明确信号：伊朗作为“地区头号支恐国家”，其地区代理人将被无情消灭，伊朗的地区扩张行为必须得到遏制。其次，特朗普突出强调网络战对威慑和遏制伊朗的重要性。2019年6月，作为对伊朗击落一架美军“全球鹰”无人机的报复，特

[1] U.S. Department of the Treasury, “Iran Sanctions,” October 25, 2019, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/iran.aspx>.

朗普下令对伊朗展开网络攻击，使伊朗军力蒙受重大损失。最后，特朗普号召盟国共同参与其发起的波斯湾“海上安全联盟”，以补充其构筑的“地区反伊朗大联盟”，以实际的海上前沿军事存在回应波斯湾屡屡发生的油轮遇袭事件，并警告伊朗不要采取封锁霍尔木兹海峡等威胁美国及其盟友利益、导致局势进一步升级的危险举动。

三是对伊朗施加外交高压。一方面，特朗普政府在单方面退出“伊核协议”后仍对其抨击不断，并对美伊之外的协议其他各方持续施加外交压力，试图孤立伊朗。另一方面，特朗普政府借各种突发事件加紧开展对伊朗的外交舆论攻势。2019年6月发生阿曼湾“油轮遇袭”事件后，美国国务卿蓬佩奥当天就召开新闻发布会，称“美方基于情报、袭击所使用的武器、实施这一行动所需的专业水准”认定，是伊朗方面实施了这次“袭击行动”，并称“此举……是对国际和平与安全的明显威胁”<sup>[1]</sup>，要求美国部分盟友表态附和。

四是针对伊朗政权实施“政治战”。特朗普政府认为，遏制伊朗威胁的最佳方式是谋求低成本的政权更迭，即通过非军事手段颠覆伊朗政权。<sup>[2]</sup>在制裁难以撼动伊朗政权、而发动军事打击又成本太高的情况下，特朗普政府企图以渐进方式不断扩大伊朗政府与民众之间的分裂，并不失时机地利用这种分裂对伊朗国内政治走向及其对外战略态势产生影响。

## （二）着力构筑“地区反伊朗大联盟”

重塑中东盟友体系是特朗普政府遏制伊朗威胁、实现对中东地区“后排领导”的重要环节。其具体内容主要包括两个层次。

首先，力挺以色列和沙特这两个最重要的中东战略盟友。特朗普政府在驻以使馆搬迁、“世纪交易”和戈兰高地等问题上，单方面无限制地满足以色列的安全需求，全力支持以色列保持在中东的突出军事优势，不仅使

[1]《美国指责伊朗应为阿曼湾油轮遇袭负责，伊朗：毫无根据》，《新京报》，2019年6月14日，<https://news.sina.com.cn/c/2019-06-14/doc-ihvhiew8789540.shtml>。

[2] 王雷：《透视特朗普政府的伊朗新战略》，载《当代世界》2018年第9期，第46页。

以自身安全得到更强有力保障，而且在地区事务中底气更足。特朗普巨额的军售和能源大单，以及在“卡舒吉事件”上的坚定立场，都给正同伊朗领导的中东什叶派阵营激烈竞争地区领导权的沙特注入了一针强心剂，既保住了这位亲美的重要合作伙伴，又巩固了美国对沙特的影响力，避免使沙特倒向中俄。特朗普政府通过“挺以”“扶沙”来向地区盟友传达两个明确信号：一是突出伊朗威胁，将巴以问题进一步边缘化，并淡化沙特同伊朗对海湾、中东及伊斯兰世界“龙头老大”地位的争夺，让以、沙在为美国卖命时无后顾之忧，死心塌地追随美国围剿伊朗；二是强迫地区盟友“选边站队”，即谁像以、沙那样支持美国对付伊朗，谁就能得到经济和安全上的实惠，并能在美国的帮助下摆平国内麻烦，谁不这样做或者犹豫不决，谁就会受到美国的冷落甚至惩罚，以此确保盟国意识到自身与美国享有共同利益，凸显美国“无可取代”的地区领导地位。

其次，借助“中东战略联盟”重构美国中东同盟框架。有着“阿拉伯版北约”之称的“中东战略联盟”是美国中东同盟体系的基本盘。2018年9月，蓬佩奥集体会见海合会6国及埃及、约旦的外长，正式宣布同这8个国家组建“中东战略联盟”。2019年2月，美国同上述8国的高级官员在华盛顿会晤，加紧磋商“联盟”组建。根据特朗普政府的构想，“中东战略联盟”主要包含三个核心支柱：一是安全支柱，包括协调各成员的作战行动和安全合作，加强成员防务系统的集成性，允许美国监管各国出口武器的最终用途等；二是政治支柱，包括提升各成员国内部的治理能力和成员间互助，为成员提供分歧解决机制和地区危机协调平台，推动阿以和解等；三是经济和能源支柱，包括促进成员间贸易与投资，加强成员间能源投资和基建活动，协调阿拉伯国家为地区稳定和援助项目提供财政支持等。特朗普政府希望借构筑“中东战略联盟”扭转前任政府对中东的战略冷落，消解地区盟友在军事安全领域的对美离心倾向，让盟友在美国淡出中东后继续遏制伊朗、打击恐怖组织和平衡中俄地区影响力扩展，保证以色列免受伊朗等地区敌对势力的攻击，并借此拉近阿以关系，从机制化角度推动阿以和解，进而真正维护以色列安全。

### （三）制衡俄罗斯与伊朗走近

为防止俄罗斯与伊朗的不断走近给美国带来更大威胁，特朗普政府采取了一系列措施，试图抵消俄罗斯在中东不断扩展的影响力。一是同叙反对派协调立场，抵制俄罗斯、土耳其、伊朗三国共同主导的“阿斯塔纳和平进程”及其框架下的“叙利亚全国对话大会”；二是在从叙利亚撤军问题上多次反复，对有关各方开出各种撤军条件，实际上是想赖在叙利亚不走，以防俄罗斯在该国取得绝对的军事优势，并阻止叙利亚政府军在伊朗帮助下扩大战果；三是利用俄罗斯、土耳其、伊朗三国的历史积怨及在叙利亚问题上的政策分歧，抓住土耳其这一三国组合中的最薄弱环节，继续对其软硬兼施，暗中努力缓和美土关系，试图拆散三国组合，分化瓦解俄罗斯在中东的联盟阵线。

## 三、特朗普政府伊朗政策的效果

特朗普政府在中东紧抓重点国家和主要议题的战略取得了一定成效，但其多取少予、先取后予甚至只取不予的做法受制于多重因素，导致其伊朗政策总体上失大于得，而且“得”仅具阶段性效应，“失”却有长期性隐患。

### （一）短期之“得”：遏制伊朗初见成效

特朗普政府的“极限施压”在一定程度上打疼了伊朗，给其经济、社会、政治、外交等造成明显困难。一是经济遭受重创。特朗普政府对伊朗的精准制裁使伊朗石油出口锐减，从2018年6月的日均230万桶骤降至2019年7月的不足50万桶，堪称历史最低。<sup>[1]</sup>此外，美国的次级制裁使伊朗无法再用美元进行石油出口结算，而欧洲对伊朗承诺的“结算贸易支持机制”

---

[1] MEES, “Iran Exports at New Low,” September 13, 2019, <https://www.mees.com/2019/9/13/geopolitical-risk/iran-exports-at-new-low/d65f3950-d63c-11e9-ae6c-a979f3552efc>; MEES, “Iran Crude Exports Collapse to Record Low,” July 28, 2019, <https://www.mees.com/2019/6/28/opec/iran-crude-exports-collapse-to-record-low/570365d0-99af-11e9-8820-3b37f97daf29>.



(INSTEX) 则因美国的强力阻挠和伊欧之间意见不统一而迟迟无法落地, 致使伊朗难以用石油换回资金。国际货币基金组织 (IMF) 在 2019 年 7 月修订的《世界经济展望》预测, 2019 年伊朗经济总量将萎缩 9.3% 左右<sup>[1]</sup>, 恐将遭遇自 1988 年两伊战争结束以来最大规模的经济衰退。二是民生更加困苦。美国对伊朗的制裁使其外汇市场全面瘫痪, 其货币里亚尔贬值幅度一度超过 50%, 通货膨胀率从 2017 年的 9.6% 迅速飙升至 2018 年的 31.2%, 失业率达到 13%, 人均国民生产总值降到 5300 美元。<sup>[2]</sup> 经济形势的严重恶化迅速传导到社会民生领域, 民众不满情绪抬升, 社会危机不断显现。三是国内政坛出现严重分歧。特朗普政府单方面退出“伊核协议”及其产生的影响使伊朗国内的政治分歧日益严重。原本对“伊核协议”极度不满的强硬保守派借机攻击鲁哈尼政府无法有效维护国家利益, 伊朗议会一小组甚至于 2019 年 2 月提出总统无能和弹劾草案计划。同月, 伊朗外长扎里夫辞职, 严重冲击伊朗政坛, 外界普遍猜测其辞职为国内强硬保守派压力所迫。四是外部环境恶化。石油收入锐减使伊朗对地区代理人的支持受到影响, 哈马斯、黎巴嫩真主党等正经历严重的财政危机。伊朗不得不收缩和克制自己的地区扩张, 其行为模式已发生一些改变。

## (二) 长期之“失”: 美维持中东霸权成本上升

首先, 低估伊朗抗压与反制能力, “极限施压”接近饱和。美国的“极限施压”尽管给伊朗带来了很大困难, 但很难将其完全压垮。伊朗毕竟有着同美西方长期抗衡的经验和能力, 对美国采取了富有针对性的反制措施

---

[1] IMF, “Still Sluggish Global Growth,” *World Economic Outlook*, July 18, 2019, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019>

[2] Thierry Coville, “La stratégie iranienne des États-Unis : que faire maintenant que Téhéran refuse de céder à la,” *Pression maximale*, June 20, 2019, <https://www.connaissancesdesenergies.org/tribune-actualite-energies/la-strategie-iranienne-des-etats-unis-que-faire-maintenant-que-liran-refuse-de-ceder-la-pression-maximum>; Didier Billion, “Iran, l’heure de tous les dangers?” IRIS, 27 Juin 2019, <https://www.iris-france.org/138914-iran-lheure-de-tous-les-dangers/>.



并取得一定效果。一是多措并举确保自己渡过经济难关。与欧洲合作应对美国制裁压力，共商建立伊欧贸易“特殊目的通道”（SPV）及“贸易结算支持机制”等；扩大同俄罗斯和中国的能源、经贸及金融合作，逐步实现双边贸易（尤其是石油贸易）的本币结算；加强“向东看”政策，拓展与新兴大国及亚太国家的经贸合作，同印度、土耳其、日本、韩国等扩大银行间融资等多领域经济合作，互以本币结算石油及其他贸易。二是综合施策确保外交主动。利用国际社会对继续维护“伊核协议”的共识，团结欧洲、俄罗斯和中国孤立美国，同时实施“边缘政策”，通过在协议规定范围内逐步突破相关限制性条款迫使欧洲满足自身要求<sup>[1]</sup>；对美斗争软硬兼备，既多次表示不可能在美国不断增加制裁的情况下与美国展开任何形式谈判，又提议在美国永久放弃制裁等前提下与美国及其他各方启动新谈判；依托俄土伊三国组合积极发展周边关系，维持并拓展伊朗的地区利益线，对叙利亚、也门、伊拉克和海湾阿拉伯国家频繁展开“魅力攻势”，巩固“什叶派新月地带”；利用“海合会危机”与沙特展开“盟友争夺战”，尤其是同卡塔尔加强政治和经济合作，相互雪中送炭，有效遏制沙特影响力，打击美中东同盟体系薄弱环节。三是军事上示强对手又保持克制。一方面，对美国及其盟友敢于“亮剑”，频繁在波斯湾进行大规模军事演习，击落美军“全球鹰”无人机，迫使英国释放被扣伊朗油轮，同时呼吁成立“波斯湾安全新架构”，倡导互不侵犯原则、建立战略互信、成立“地区对话论坛”等。另一方面，力避直接打击美国在中东驻军，而是选择其盟友作为打击对象，并借助自己的代理人袭扰以色列和沙特，避免将叙利亚变成伊以大打出手的战场。伊朗利用独特地缘政治优势，因地制宜缩小与美国及其盟友在常规军事力量方面的差距，在中东形成与美国军力基本相持的战略态势。

其次，屡屡失信于盟友无异于饮鸩止渴。特朗普政府一再伤害阿拉伯世界的尊严，通过威逼利诱的方式，施压阿拉伯国家与美、以合作，必将

---

[1] 唐志超：《伊朗核问题的大国博弈及其影响》，载《当代世界》2019年第8期，第42—48页。

加深阿以裂痕，不利于阿以长久实质性和解，不仅难以从根本上维护美国与盟友间的团结，还会加剧地区国家反美、反以情绪，甚至造成阿拉伯世界内部的进一步分化，促使对美行为持强烈反对立场的阿拉伯国家（尤其是什叶派主导国家）站到伊朗一边，为包括遏制伊朗在内的美国中东利益埋下深远隐患。

此外，特朗普政府一再抛弃盟友又自私自利的行为，在让盟友心寒的同时也损害了其伊朗政策。最新的例证就是，美国在土耳其于2019年10月发动的“和平喷泉”军事行动前，同土耳其就建立叙北“安全区”问题达成协议，实际上是给土打击叙北库族武装开了绿灯；而在土耳其展开攻势后，特朗普又下令驻扎叙北的美军撤出，致使库尔德盟友孤立无援，在土耳其凌厉的攻势下节节败退，被迫同俄罗斯/叙利亚政府联军合流。特朗普政府的这些政策遭到美国国内猛烈抨击和地区盟友普遍不满。10月底，“叙利亚宪法委员会”如期召开，俄土伊三国主导的叙利亚问题政治解决进程取得重大突破，俄罗斯成为叙利亚局势最重要的塑造者和仲裁人，特朗普政府不仅没能通过示好土耳其来达到离间俄土关系、破拆三国组合的目的，反而使三国走得更近，使美国在叙利亚的话语权和势力被进一步被排挤，地位日益被边缘化，更令美诚信广受质疑，加深盟友对美不信任，美国战略信誉资产一再贬值。更重要的是，美推翻巴沙尔政权、并进而腰斩“什叶派新月地带”的目标基本宣告破产，反而更巩固了伊朗与巴沙尔政权的同盟关系，特朗普政府伊朗政策效果因而大打折扣。

再次，“反伊朗大联盟”前景暗淡。一方面，特朗普政府对盟友的整合效果不佳。其中最明显的就是美国对“海合会危机”的调解不力，海合会内部分裂导致各成员国对伊朗态度出现明显分化：卡塔尔将沙特视为国家安全的最大外部威胁，愈发坚定地倒向俄土伊三国组合，成为其有力的外围烘托；科威特、阿曼同情卡塔尔，公开主张接触伊朗，同敌视伊朗的沙特、阿联酋和巴林产生严重分歧，挫伤了沙特的地区领导力。海合会内部分歧还产生了显著外溢效应，埃及、约旦对伊朗被美国渲染成“地区头号支恐

国家和威胁源头”反应冷淡，埃及更是在2019年4月明确表示不会参与“中东战略联盟”。特朗普坚定“挺以”“扶沙”使其不可能在沙特和卡塔尔之间“一碗水端平”，也使其他阿拉伯国家无法如其所愿一致遏制伊朗。与伊朗交好的美国阿拉伯盟友都不希望在美国和伊朗之间激进地选边站队，而是希望通过“平衡外交”策略对美伊两面取利，避免激怒任何一方，最大限度保障自身安全。

另一方面，美盟友暗含与伊朗缓和意愿。虽然美国的中东盟友总体上仍同伊朗保持着竞争乃至对抗态势，但其中不少国家主张缓和地区紧张局势、改善同伊朗关系的呼声逐渐增大。比如，沙特尽管近年在也门、卡塔尔、巴林等国对伊朗及什叶派力量展开强硬的外交与军事攻势，但其内在的虚弱实际上正在日益暴露。特别是在“海合会危机”后，其对海合会的指挥棒基本失灵，地缘撬动能力变得有限，资源调度接近枯竭，国力日益透支，影响力扩张基本见底，同伊朗争霸日渐力不从心。<sup>[1]</sup>因此，沙特和伊朗已经到了“谁也吃不掉谁、谁也挤不走谁、谁也离不开谁”的被动均势状态，都有同对方缓和关系、降温地区局势的需求。近期，沙特和伊朗领导人罕见地联合呼吁土耳其停止对叙北攻势，展现出难得的对外一致立场。两国对各自石油设施和油轮接连遇袭均表现出高度克制，既未深究对方“责任”，也没有激烈的报复行为，都显示出双方均有意降低事件调门，避免对抗升级。沙伊互表善意对特朗普政府力图撮合盟友围剿伊朗构成很大不确定性。

最后，俄土伊三国组合难拆散。三国正在中东舞台上发挥愈加重要的引领作用，并在经济、外交、军事等领域给予伊朗全方位支持，与伊朗主导的“什叶派新月地带”一道，显著增强了伊朗对美抗压力和地区行为力，成为伊朗对冲特朗普“极限施压”和“中东战略联盟”政策的黄金工具。总的来看，俄土伊三国组合既是现实利益驱动和地区形势所迫的结果，亦有一定的主观能动性，其发展势头较好，生命力较强。特朗普虽多次寻求拆解三国组合、对其各个击破，但均未达目的。只要特朗普继续奉行与俄

---

[1] 马晓霖：《“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向》，载《西亚非洲》2018年第2期，第3—30页。

罗斯、伊朗对抗的政策，并在改善与土耳其关系上乏善可陈，三国组合就很难被拆散，并将对伊朗提供越来越大的支持，对特朗普的中东政策形成越来越明显的掣肘效应。

#### 四、美伊博弈前景难明

志在连任的特朗普为争取外交加分，可能对伊朗采取更强硬的对抗措施，使得2020年美国大选前中东发生“黑天鹅”事件的概率大增。

##### （一）“不打不谈”仍是美伊博弈大趋势

一方面，美伊均无意开战。特朗普一直寻求从中东体面收缩，其在大选前违背主流民意、冒选情和财政血崩之巨大风险对伊开战的可能性几乎为零。伊朗军力不容小觑，美国一旦与其开战，战争规模可能迅速脱离掌控并将美国再次拖入中东深渊，对美国国力的损耗及全球战略的长远拖累将使其难以承受。伊朗虽屡向美国“秀肌肉”，但实际上非常清楚自身军事实力无法与美国全面抗衡，因此不会采取极端举措刺激美国对自己动武。

另一方面，美伊重启谈判的可能性仍较小。第一，“怎么谈”是困惑所在。特朗普政府希望美伊双方直接谈，并多次向伊朗政府喊话称“无意对伊政权更迭”“坐等伊朗人来谈”等。<sup>[1]</sup>伊朗内部对此呈现一定分歧：最高领袖哈梅内伊坚持认为美国毫无信誉，不会在高压之下与其进行任何谈判，其顾问侯赛因德汉和伊斯兰革命卫队也坚持“不会与特朗普谈判”<sup>[2]</sup>；但鲁哈尼总统却表示，“伊朗一直准备好进行对话，但绝不会屈服于霸权”<sup>[3]</sup>，只要美国取消制裁并重返“伊核协议”，伊朗可随时与美国谈判。第二，“谈

[1] 吴晓芳：《是伊朗问题，非伊朗核问题》，载《世界知识》2019年第16期，第12—22页。

[2] 中国驻伊朗使馆经商参赞处：《伊领袖顾问称伊朗不与特朗普谈判》，<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201908/20190802894262.shtml>。

[3] 中国驻伊朗使馆经商参赞处：《鲁哈尼表示伊朗一直愿意对话但绝不屈服于霸权》，<http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201907/20190702882224.shtml>。

什么”是症结核心。伊朗希望保留当前的“伊核协议”，因为它给伊朗发展核计划留有許多“后门”。但特朗普政府坚持要将核问题与伊朗的导弹计划、地区行为挂钩，触犯了伊朗的利益底线，美伊在该问题上的结构性矛盾短期内难以解决。伊朗国内对“伊核协议”态度也日渐消沉，“研核自保”正重新成为伊朗政界普遍共识。<sup>[1]</sup>此外，美伊都在观察对方国内形势变化，期望通过“延宕策略”将局势拖到对自己有利的时机再提出谈判条件。

## （二）意外情况值得关注

美伊擦枪走火的可能性上升。对伊“极限施压”接近饱和、久攻不下的特朗普政府可能会采取更加激烈的冒险行为，如在波斯湾对伊朗进一步展示武力等。伊朗内部派系斗争日趋激烈，温和的鲁哈尼政府迫于强硬保守派的巨大压力而对美国、以色列、沙特频频示强，并对欧洲加大施压。美伊战略误判不断累积，“对抗螺旋”急速升级。此外，美伊未必能够有效控制各自盟友和代理人，它们有可能迫于形势或自卫需要铤而走险，单独采取先发制人行动，拖美伊下水。

但美伊谈判大门并非完全封死。双方官员乃至两国总统仍可能利用国际多边场合进行“非正式”接触，既探对方口风和虚实，又给自己外交政绩加分。其他国家也有意助美伊打开谈判局面：伊拉克已主动表示愿意调解两国矛盾，阿曼、科威特、卡塔尔与伊朗交好，美国的亚太盟友与伊朗素无积怨，都可为美伊传话。<sup>[2]</sup>美伊有可能通过第三方沟通，或在他国进行先期谈判。

## 结 语

特朗普政府的伊朗政策是在美国寻求从中东战略收缩、中东格局出现巨大调整的历史背景下出现的，它以遏制伊朗威胁、保护盟友安全、维护

---

[1] 李新峰主编：《中东黄皮书：中东发展报告 No.21（2018~2019）》，北京：社会科学文献出版社 2019 年 9 月版，第 179 页。

[2] 熊通：《三国斡旋美伊对峙》，载《环球》2019 年第 17 期，第 38—39 页。

美国在中东主导权为主要目标，虽然短期内使美国从中东获得了不少收益，但随着时间的推移和投入的下降，特朗普政府在遏制伊朗、整合盟友等方面的局限性日渐显现，该政策高开低走恐难避免。展望未来，中东在较长时间内将很难摆脱域外大国激烈争夺、域内诸强争霸称雄的基本格局，特朗普政府的伊朗政策给该地区带来的多是紧张和不安，背后反映了一个相对衰落的霸主在“踌躇地退出”中东时所表现出的焦虑和不自信。

特朗普政府与伊朗为敌、用伊朗问题强迫地区国家选边站队的做法，不仅加剧了地区分裂，使原本就非常动乱的中东形势更具不确定性，也招致地区国家、尤其是美盟友越来越多的不满。中东国家对伊朗的态度，并不取决于特朗普或其他美国政治精英的意志。地区各国出于自身安全、经济利益考虑，正不同程度透露出与伊朗改善关系的意愿。在“求稳定、谋发展”逐渐成为中东地区普遍共识的大环境下，各国迫切渴望为国内和平发展创造安稳的地区环境。现阶段恰是探寻地区局势降温的关键机遇窗口期。特朗普政府的伊朗政策愈发显得不合时宜，长久必适得其反。

中东上述积极变化，以及地区各国迫切渴望将自身发展战略对接“一带一路”倡议，为中国加大对中东全方位投入、提升对该地区格局的塑造能力，提供了历史新机遇。对中国而言，我们需要从国际力量对比格局变化和全球地缘秩序演变的战略性高度，来重新认识伊朗在世界范围内的特殊重要性，明确伊朗是具有全球影响力的地区大国，是维护地区稳定与平衡的重要力量<sup>[1]</sup>，据此构建面向新时代的中伊全面战略协作关系，为提升中伊关系、致力中东和平发展贡献力量。

【收稿日期：2019-09-04】

【修回日期：2019-12-03】

（责任编辑：李万胜）

---

[1] 吴冰冰：《现代世界格局变迁中的“伊朗问题”》，载《文化纵横》2019年第4期，第66-74页。