

中东社会转型中的非阿拉伯因素

新世纪以来美国对伊朗的政策研究*

岳 汉 景

摘 要：在小布什政府时期，阿富汗战争、伊拉克战争及伊朗核问题等构成了美国与伊朗关系的特殊背景。依据小布什政府在此背景下实施的一系列具体的对伊政策，可归纳出如下结论：小布什政府对伊朗政策的核心目标是伊朗停止铀浓缩活动，其根本目标是伊朗的政权更迭。在奥巴马政府执政初年，美伊关系的原有背景没有太大变化，但美对外政策受国内金融危机影响日增，因此奥巴马政府对伊朗政策的目标和限制因素同小布什政府的基本相同，但在实现目标的手段上作了调整，突出表现在对伊朗实施了无条件接触政策。但因“接触政策”效果不佳，以及受后来的撤军伊拉克、中东剧变、战略重心加速东移等影响，奥巴马政府在其实现目标的手段上逐渐回归小布什政府的强制性外交老路，而且有过之无不及。与此同时，奥巴马政府还加强了对伊朗的“秘密战争”。

关 键 词：小布什政府；奥巴马政府；伊朗；美国；核问题；政权更迭

作者简介：岳汉景，复旦大学美国研究中心博士后（上海 200433），安徽财经大学法学院副教授（蚌埠 233030）。

文章编号：1673-5161（2012）03-0097-14 中图分类号：D815.2 文献标识码：A

*本文系安徽省教育厅重点项目（SK2012A002）的阶段性成果。

小布什政府对伊朗的关切点与其前任们没有什么不同，即恐怖主义问题、大规模杀伤性武器问题、中东和平问题和人权问题。但美伊关系的背景却与以前发生了很大变化。这种新背景主要由以下重大事件构成：2002 年伊朗核问题的发酵、2003 年以后美军在伊拉克的军事行动以及稍早的阿富汗战争。奥巴马上台后，“新背景”的构成要素依然存在，因而其对伊朗政策的目标和限制因素

同小布什政府相比几乎没有变化。但此时“新背景”也增添了更新的内容，这使得奥巴马政府的对伊朗政策在实现目标的手段上发生一些变化。

一、小布什政府对伊朗政策的核心目标：停止铀浓缩

2002 年秋伊朗的秘密核活动被曝光后，美国对此高度关注。从一开始，美国政府就警告伊朗停止与铀浓缩相关的活动，并要求国际原子能机构据相关公约寻找伊朗违反其应当承担的保障监督义务的证据，然后向联合国安理会汇报，以对伊朗进行制裁。但包括大多数欧洲国家在内的许多理事会成员国反对将伊朗核问题提交安理会，主张给予伊朗更多时间与国际原子能机构合作以解决核活动问题。2003 年 10 月 21 日，英法德三国外长飞抵德黑兰与伊朗领导人进行直接会谈并与之达成了协议。伊朗同意签署保障监督协定“附加议定书”，暂停铀浓缩活动。2003 年 12 月 18 日，伊朗签署了“附加议定书”。但 2004 年 9 月，伊朗重又开始了铀浓缩活动。结果，2004 年秋历史重演了：美国催促把伊核问题提交安理会，而欧盟继续坚持其外交努力。在制裁压力下，伊朗于 2004 年 11 月 14 日与欧盟三国缔结了“巴黎协议”，伊朗同意继续暂停铀浓缩和铀转换活动，欧盟三国则承诺对伊朗提供民用核技术援助和举行贸易谈判。但是，尽管伊朗履行了协议，却没有看到来自欧洲的任何回报。伊朗与欧盟的谈判此时因伊朗内政的变化而进一步复杂化。2004 年的伊朗议会选举使保守派重掌大权，2005 年的总统选举又使内贾德上台，而内贾德是伊朗 24 年来第一位非神职人员总统，他是以反腐败、经济改革、保持革命原则等竞选理念上台的。

2005 年 8 月 1 日，伊朗通知国际原子能机构将在伊斯法罕重启铀转换活动。2005 年 8 月 5 日，伊朗拒绝欧盟三国提出的“一揽子”刺激措施，即所谓的“长期协议框架”。同年 8 月 8 日，伊朗拆除了国际原子能机构在其核设施上的封条，在伊斯法罕开始了铀转换活动。此时，伊朗进行铀转换活动被欧盟看作是越过了红线。

2005 年 9 月 24 日，国际原子能机构理事会宣布伊朗违反了《不扩散核武器条约》，警告伊朗如果在下次会议前不遵守条约，将把此问题提交到联合国安

本文拟通过“方法 - 目的分析法”，论证小布什政府对伊朗政策的目标。“方法 - 目的分析法”，即以一国实际施行的对外政策分析出其真正的对外政策目标；以一国的对外政策目标分析判断其对外具体政策。关于“方法 - 目的分析法”详见阎学通、孙学峰：《国际关系研究实用方法》，北京，人民出版社 2007 年版，第 159 - 160 页。

James E. Doyle and Sara Kutchesfahani, “Time for a U.S./Iran Patch up,” p. 13, http://www.carnegieendowment.org/files/losalamos_iran.pdf.

理会。欧盟向伊朗明确表示，只有在伊朗暂停铀浓缩计划的情况下，才愿意与伊朗进行重新谈判。这表明欧盟做了让步，把红线位置由原来的“伊朗进行铀转换”移至现在的“伊朗进行铀浓缩”。也就是说，欧盟首次开始接受伊朗进行铀转换活动。由于 2005 年 10 月伊朗向国际原子能机构提交了新的汇报材料，2005 年 11 月国际原子能机构理事会没有将伊朗核问题提交安理会。

2005 年 12 月，俄罗斯提出伊俄两国在俄境内建立铀浓缩联合企业的提议，以确保伊朗核技术不会用于军事目的。对俄罗斯的建议美欧均表示可以接受，但伊朗表示其铀浓缩活动必须在本国境内进行，认为伊朗不能依赖他国满足自己的核能需求。同年 12 月，欧盟与伊朗进行了新一轮会谈，但没有取得进展。2006 年 1 月 9 日，伊朗重又开始了铀浓缩活动。在欧盟三国的要求下，国际原子能机构理事会于 2006 年 2 月 4 日召开紧急会议，表决通过了一个决议，要求国际原子能机构向安理会报告伊朗核问题。对此，伊朗威胁停止与国际原子能机构的自愿合作。2006 年 3 月 29 日，安理会通过并发表了无法律约束力的主席声明，要求伊朗恢复停止铀浓缩活动，重新考虑重水反应堆的建造，批准并执行“附加议定书”。声明还要求国际原子能机构总干事在 30 天内向 IAEA 和安理会汇报伊朗遵守要求的情况。自此，作为调停者的欧盟三国在伊朗核问题上所做的外交努力均告失败，伊朗核问题的解决方式由以欧盟三国模式为主转为以 P5 + 1 模式为主。

欧盟在伊朗核问题上的外交努力失败后，2006 年 5 月，时任美国国务卿赖斯提出愿意加入与伊朗进行的多国会谈，但并不进行双边会晤，并要求伊朗要首先停止铀浓缩活动（对此提议，伊朗权衡了 3 个月，后拒绝了）。这是小布什政府首次表示愿意有条件参加伊朗核问题的多边会谈。不久它们向伊朗提出一个新的提议：如果伊朗停止铀浓缩活动，美国除了履行先前所做的承诺外，还将同意由西方国家帮助在伊朗建造防扩散性轻水反应堆，以使伊朗拥有用于和平目的的核能生产设施。美国及其盟国要求伊朗于同年 7 月中旬前（伊朗不同意此截止日期）对提议给予答复。伊朗于同年 8 月 22 日作了答复，表示愿意进行严肃会谈，但没有迹象表明其准备停止铀浓缩活动。2006 至 2008 年间，在美欧的努力下，联合国安理会通过了五个决议，其中有三个（1737 号、1747 号、1803 号）涉及对伊朗实施有限制裁。2008 年 7 月，美国要求伊朗接受 P5+1 的提议：伊朗暂停铀浓缩活动半年，同时联合国对伊制裁暂停半年，即所谓的“以冻结换冻结”（freeze for freeze），在此期间举行会谈，研究解决核问题的

Sara Kutchesfahani, “Iran’s Nuclear Challenge and European Diplomacy,” *EPC Issue Paper*, No. 46, March 2006, p. 9.

办法。但遭伊朗拒绝。

综上所述，小布什政府想方设法阻止伊朗进行铀浓缩活动：先是利用欧盟三国和国际原子能机构与伊朗谈判并以推动国际制裁甚至动武相威胁或以让伊朗加入世贸组织等为诱饵，其间又动员俄罗斯积极参与其中向伊朗施压；在欧盟、俄罗斯的努力失败后，美国又在三年不到的时间内推动安理会通过了五个针对伊朗铀浓缩活动的决议，其中三个是制裁决议；美国对伊朗的态度也由断绝接触逐渐转变为有条件接触。美国在不算长的时间内，针对一个中等国家的某一具体行为，动用如此巨大的政治资本，耗费如此之多的精力，是相当罕见的。因此，小布什政府对伊朗政策的核心目标是伊朗必须停止铀浓缩活动。

二、小布什政府对伊朗政策的根本目标：实现政权更迭

小布什政府对伊朗政策的根本目标是实现伊朗的政权更迭，即伊朗的神权政治体系倒台，代之以类似西方的所谓民主政治体系。这首先体现于小布什政府对伊朗的归类上。小布什政府上台不久便给伊朗重新贴上“流氓国家”的标签，并开始暗示伊朗同伊拉克一样是“疯狂的国家”(crazy state)，“威慑不住、无法用传统外交手段应对的政权”。美国领导人还把伊朗说成“暴政前哨(outposts of tyranny)”。赖斯在其正式成为国务卿前夕的参议院确认听证会上说：“的确，在我们的世界里存在着暴政前哨，美国站在各大洲被压迫的人民一边。古巴、缅甸、北朝鲜、伊朗、白俄罗斯、津巴布韦就存在着暴政前哨。”2002年1月29日，小布什总统在其“国情咨文”中把伊朗连同伊拉克、朝鲜列入“邪恶轴心”(axis of evil)，意指“支持恐怖主义的政权”。“流氓国家”可以理解为需要严厉打压的国家。“疯狂的国家”可以理解为需要用特殊手段，如武力手段应对的国家，即要以理性的疯狂对非理性的疯狂。“暴政前哨”意指压迫本国人民的国家；“邪恶轴心”是严重威胁国际和平与安全的国家。因此，在逻辑上它们都是应该被推翻的国家。正如一位学者所说：“这种蛮横的妖魔化做法然后被用作宣传工具，为号召在伊朗进行政权更迭提供正

Tim Reid, “George Bush U-turn Opens Way to Nuclear Talks between U.S. and Iran,” *The Times*, July 17, 2008

Katzman, et al, “The End of Dual Containment: Iraq, Iran and Smart Sanctions,” *Middle East Policy*, Vol.8, No.3, September 2001, p. 81.

Keith Porter, “The U.S.-Iranian Relationship,”
<http://usforeignpolicy.about.com/od/countryprof3/p/usiranprofile.htm>.

James Dobbins, *After the Taliban: Nation Building in Afghanistan*, Dulles, Virginia: Potomac Books, 2008, p. 103.

当性。”而实际上，“邪恶轴心”正是美国在伊拉克实施政权更迭，推翻萨达姆政权的重要理据。

萨达姆倒台后美国与伊朗的任何官方接触都被看作等同于使伊朗政权合法化，因而对华盛顿来说是禁忌。伊拉克战争头几个月，美军快速挺进，巴格达很快沦陷，小布什政府受此鼓舞，开始对伊朗实施积极的政权更迭政策，以进一步落实其推出的“大中东民主计划”。虽然美国政府没有公开说明此政策，但华盛顿许多有很大政治影响、被称作新保守主义的人开始高调号召在伊朗进行政权更迭。2005年1月，刚就任美国务卿的赖斯在接受电视采访时谈到“将会席卷中东的伟大改革运动”。可以想象，随着阿富汗塔利班政权和伊拉克萨达姆政权被推翻，伊朗将是美国“伟大改革运动”计划中的下一个目标。在军事上，美国对伊朗形成包围之势。阿富汗和伊拉克不但驻扎着美军，而且两国新政府都是由美国扶持建立的并一定程度上受美国控制。在伊朗的其他邻国也有美国的驻军，如巴林有美国的第五舰队驻扎。美还利用其铁杆盟友以色列，不断对伊朗发出军事威胁。

但随着美军占领伊拉克所带来的严重困难局面的出现，随着“解放”了的伊拉克处于内战的边缘，美国似乎意识到了进行一场“解放”伊朗的类似行动危险性会更大。2005年底和2006年初，美国已开始采取了新的对伊朗战略。小布什在2005年1月20日发表的就职演说中说：“我们的国家希望有朝一日能够成为一个自由、民主的伊朗的最亲密的朋友。”其于2006年1月31日发表的“国情咨文”中也有类似表达。新战略总体目标依然是政权更迭，具体内容包括：支持伊朗公民对政府采取不服从和反抗行为，加大对伊朗的经济、政治和军事孤立，由联邦调查局带头破坏伊朗的全球金融运作。此战略与先前的战略的根本不同在于白宫和国务院所付出的外交资源和精力的多少。现在华盛顿的新领导所考虑的问题与其说是该对伊朗做什么，不如说是何时、如何实现所期

Ismael Hossein-zadeh, “Reflecting on Iran’s Presidential Election,” July 2009, p. 20, <http://faculty.cbpa.drake.edu/hossein-zadeh/papers/Iran'sPresidentialElection.pdf>.

See Suzanne Maloney, “U.S. Policy toward Iran: Missed Opportunities and Paths forward,” *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 2, Summer 2008, pp. 32-33.

See Richard Perle and David Frum, *An End to Evil: How to Win the War on Terror*, New York: Ballantine Books, 2004, p. 93; Rovert Dreyfuss and Laura Rozen, “Still Dreaming of Tehran,” *The Nation*, April 12, 2004, p. 17.

Kutchesfahani, “Iran’s Nuclear Challenge and European Diplomacy,” p. 13.

Kenneth Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,” CRS Report for Congress, June 11, 2010, p. 49, <http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/RL32048.pdf>.

Mehran Kamrava, “The United States and Iran: A Dangerous but Contained Rivalry,” *The Middle East Institute Policy Brief*, No. 9, March 2008, p. 6.

望的“政权更迭”。

2005 年春，美国国会通过了《支持伊朗自由法案》(Iran Freedom Support Act)，“该法案拨款 1 千万美元，指示美国总统使用这些资源资助反对伊朗政府的组织。布什总统把分配这些所谓的政权更迭基金称赞为激励大众去努力推翻伊朗神权政府，并铸造一个自由民主政府以取而代之的第一步”。第二年支持反对伊朗政府活动的资金大大增加了。这些增加了的资金主要用于无线电广播和其他宣传活动，并为工会组织和其他异议团体提供支持。美国对曾被其列入恐怖主义名单的组织示好，这些组织反对伊朗政权，美国希望借助它们的力量推动伊朗内部的政治变革。在两党的坚定支持下，布什政府又开始高调支持伊朗政权的反对者。这一政策的重要标志是 2006 年 2 月宣布以 7 千 5 百万美元作为促进伊朗民主的基金。德黑兰把此理解为美国赤裸裸的政权更迭。2006 年小布什政府开始增加驻伊朗周边国家美国外交使团中说波斯语的外交人员的数量，部分目的是促进伊朗人参与到美国的促进民主计划中。美国国务院成立了伊朗事务办公室 (Office of Iran Affairs)，主要从事与以美国为基地的伊朗流亡组织的接触。小布什政府也开始公开发表言论，认为伊朗是一个伟大的国家，表示尊重其历史。这突出表现在其于 2006 年 6 月 19 日和 2006 年 9 月 18 日分别在美国商船学院和联合国大会上发表的演讲中。这实际上是美国企图分化伊伊朗内部的政治势力的表现，是一种柔性的政权更迭策略，与“邪恶轴心”论所要达到的目的是一样的。

从上述小布什政府对伊朗的各项具体政策中大致可以看出，其对伊朗政策的根本目标是伊朗的政权更迭。

三、奥巴马政府的对伊朗政策：从调整到回归

奥巴马上台后，构成美伊关系背景的原有主要因素——阿富汗战争、伊拉克

See Khashayar Hooshiyar, “Iran, Globalization, and US Imperialist Agenda in the Middle East,” 2006, p.8, <http://iranreview.com/Editorials/Iran%20and%20US.pdf>.

C. Christine Fair and Stephen M. Shellman, “Determinants of Popular Support for Iran’s Nuclear Program: Insights from a Nationally Representative Survey,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 29, No. 3, December 2008, p. 539, <http://www.contemporarysecuritypolicy.org/assets/CSP-29-3-FairShellman.pdf>.

Glenn Kessler, “Rice Asks for \$75 Million to Increase Pressure on Iran,” *The Washington Post*, February 16, 2006.

Maloney, “U.S. Policy toward Iran: Missed Opportunities and Paths forward,” pp. 29-30.

Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,” p. 43.

克战争、伊朗核问题仍然存在，因而其对伊朗政策具有历史的延续性：其对伊政策的核心目标依然是伊朗停止铀浓缩，根本目标还是伊朗的政权更迭，其对伊朗政策仍受制于阿富汗和伊拉克局势，只是程度逐渐有所减弱。

尽管如此，由于受新形势的影响，奥巴马政府为实现上述不变的目标而对伊朗政策出现了策略上的变化。在其执政之初，美国遭受国际金融危机的重创，重振美国经济、稳定美国国内局势成为奥巴马政府的首要问题。有鉴于此，其在对外政策上采取了缓和矛盾的举措。在此背景下，加之伊拉克和阿富汗都将举行大选，稳定两国局势至关重要，而伊朗对两国均有很大影响，因此其执政初年对伊朗实施了“接触政策”。

“接触”(engagement)意思是与一个国家直接对话和做交易。由此可见，奥巴马政府对伊朗的接触政策可以理解为努力与伊朗政府进行直接对话和做交易的政策。这里“直接”两个字至关重要，它体现了对对方某种程度的友好与尊重。由于长期以来两国处于敌对状态，罕有官方的直接接触，因而奥巴马的对伊朗接触政策总体来看是一种主动行为，它需要首先在言语上释放善意，表达接触的意愿，提出讨论的议题，随之要在行动上落实意愿、体现善意，并期待伊朗的相应回应。

就言语方面而言，上任前夕，奥巴马在接受采访时就声称：“我们必须采取一种新的方法，我坚信接触是我们（对伊朗政策）的起点。”这是奥巴马公开向伊朗示好，口头表明美国的立场。就职后不久，奥巴马在多种场合向德黑兰频频伸出橄榄枝。在接受一家阿拉伯语电视台采访时，奥巴马说：“如果像伊朗这样的国家愿意松开它们的拳头，它们会发现我们伸出的手。”并强调，尽管伊朗威胁以色列、寻求核武器、支持恐怖组织，但是“我们愿意与伊朗进行谈判，清楚地表达我们的分歧所在”，找到“两国关系发展的潜在路径”是必要的。这是奥巴马再次通过新闻媒体，而且是阿拉伯语媒体向伊朗表达两国进行接触的愿望。几周以后，奥巴马提出与伊朗坐在桌边进行面对面接触以推动两国政策向新的方向发展的可能性。奥巴马还请中间人转达与伊朗进行接触的愿望。例

Basima Tewfik, “US-Iran Relations Update”, p.2,
http://www.hmceurope.org/2009/docs/updates/Senate2_iran_relations_update.pdf.

Jeff Zeleny, David M. Herszenhorn and Peter Baker, “In Interview, Obama Talks of ‘New Approach’ to Iran”, http://www.nytimes.com/2009/01/12/us/politics/12iran.html?_r=1.

“Obama to Iran: ‘Unclench’ Fist”, January 27, 2009,
http://www.straitstimes.com/Breaking%2BNews/World/Story/STIStory_330931.html.

Thomas Erdbrink, “Iran Signals Opening with U.S.”, Washington Post Foreign Service, February 11, 2009,
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/02/10/AR2009021000210.html>.

如，奥巴马政府请土耳其总统居尔（Gul）向德黑兰方面转达美国与伊朗就诸如阿富汗、伊拉克问题进行会谈的态度是严肃的。

更值得注意的是，奥巴马于 2009 年 3 月 20 日发表的祝贺伊朗新年（Nowruz）的视频讲话。与小布什政府的强硬路线形成鲜明对比，在 3 分钟的视频讲话中，奥巴马语调温和，盛赞伊朗的文化，再次表达了与伊朗进行接触的愿望，甚至还用波斯语祝贺伊朗人民新年快乐。同时，视频讲话也表明美国尊重伊朗的国家主权、政府的合法性和国民的声音。奥巴马在讲话中首次提到伊朗的历史与文明，承认伊朗在世界上有一定地位。为了强调奥巴马视频讲话严肃认真的性质，白宫工作人员把录像带辅以波斯语字幕，并公布在白宫网站上，时间上正好与伊朗人庆祝其古老春节一致。录像公布 18 个小时后，浏览次数近 15 万，并获得 1300 多个好评。这是美国实施网络外交的一个典型实例。

2009 年 6 月，有争议的伊朗大选在伊朗激起了骚乱，政府对抗议者进行了压制。尽管如此，奥巴马依然坚持寻求通过多边会谈的方式与伊朗进行接触的立场。

不仅如此，2009 年 3 月 26 日，北约负责政治事务和安全政策的助理秘书长马丁·爱德曼（Martin Erdmann）与伊朗外交官进行了 30 年来首次“非正式接触”，而两周前他会见了伊朗驻欧盟大使；2009 年 3 月 27 日，美国助理国务卿帮办帕特里克·穆恩（Patrick Moon）与伊朗副外长迈赫迪·阿洪扎德（Mohammad Mehdi Akhonzadeh）在俄罗斯召开的上海合作组织会议期间，就阿富汗问题进行了首次会谈。美国公开邀请伊朗参加于 2009 年 3 月 31 日在荷兰举行的阿富汗问题国际会议，会议期间美国的阿富汗和巴基斯坦问题特使

“Turkish President Sends Message of U.S. Sincerity to Iran”, *Hurriyet Daily News*, March 12, 2009.

Daniel Brumberg and Eriks Berzins, “U.S.-Iranian Engagement: Toward a Grand Agenda?”, United States Institute of Peace, Working Paper, May 2009, p.12.

News Agencies, “Iran Rejects Obama Offer for ‘New Beginning’”, March 21, 2009, <http://www.haaretz.com/news/iran-rejects-obama-offer-for-new-beginning-1.272568>.

《美对伊展开“网络外交”》，《参考消息》，2009 年 3 月 20 日。

“Remarks by President Obama and Chancellor Merkel of Germany in Joint Press Availability”, June 26, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Obama-And-Chancellor-Merkel-Of-Germany-In-Joint-Press-Availability/.

“Iran and NATO End 30-Year Impasse”, March 27, 2009, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7966263.stm.

“U.S., Iran Attend Afghan Conference in Moscow”, March 27, 2009, <http://www1.voanews.com/english/news/a-13-2009-03-27-voa54-68678047.html>.

与伊朗副外长进行了“简短而诚挚的交流”；同年4月8日美国宣布将无条件地全面参与六国与伊朗的所有核谈判（奥巴马政府放弃了小布什政府时期的以伊朗停止铀浓缩作为在核问题上与之进行直接谈判的前提的做法），暂停寻求针对伊朗的新的国际制裁；放松对美国外交官在国际场合会见伊朗外交官的限制，通知美国驻外大使馆可以邀请伊朗外交官参加美国独立日庆祝活动（自1979年两国断交以来，伊朗外交官从未被邀请参加此类活动）。

2009年6月4日，在针对穆斯林世界的“开罗演讲”中，奥巴马承认美国在推翻摩萨台的行动中发挥了作用：“冷战期间，美国在伊朗民选政府被推翻方面起了作用”。“这是在任的美国总统首次公开承认美国卷入了那场政变。对于许多伊朗人来说，那场政变表明美国的两面派手法：一方面作为自由的卫道士出现，而另一方面又毫不犹豫地使用不可告人的手法推翻了一个民选政府以满足自己的经济和战略利益需要。”奥巴马还表示，在履行《不扩散核武器条约》所规定的相关义务的前提下，伊朗有和平利用核能的权利，愿与伊朗在相互尊重的基础上进行无条件谈判，“任何一个国家——包括伊朗——如果它履行对《不扩散核武器条约》承担的责任，就应当有权获取用于和平目的的核能源。这一承诺是这项条约的核心，应为条约各方全面遵守”（小布什政府从未公开宣称伊朗有和平利用核能的权利，其主张实施“合法的歧视”政策，即剥夺被关注国的核权利）；奥巴马重申：“我们两国有许多问题需要讨论，我们愿意在相互尊重的基础上无条件地推动对话。”在伊朗大选前夕，奥巴马还写信给伊朗最高领袖哈梅内伊，建议美伊进行接触与对话（有报道说2009年8月奥巴马再次写信给哈梅内伊）。

K. Deyoung, “U.S. to Join Talks on Iran’s Nuclear Program”, *Washington Post*, April 9, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/08/AR2009040802254.html>.

Landler, “A New Iran Overture, with Hot Dogs”, *New York Times*, June 1 2009, <http://www.nytimes.com/2009/06/02/world/02diplo.html>.

“Iran-US Ties in Limbo Year after Obama Message”, <http://www.middle-east-online.com/english/?id=37929>.

Obama, “Speech at Cairo University”, June 4, 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-at-Cairo-University-6-04-09/.

有一个选择正确的商谈对话者问题。这个问题让奥巴马政府头痛。如果直接向大权在握的最高领袖伸出手，似乎会表现得绕开了民主选举出的议会和总统；但如果直接向实施强硬路线的内贾德伸出手，会出现与一个权力相对较弱且其总统任期接近尾声的人进行公开会谈的局面。奥巴马这种过早的行动或许对内贾德寻求连任有利。Ahmad Sadri, “U.S.-Iranian Engagement: When and How?”, March 25, 2009,

http://www.rightweb.irc-online.org/articles/display/U.S.-Iranian_Engagement_When_and_How.

Kenneth Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses”, Congressional Research Service, November 3, 2009, p.41.

另外，奥巴马政府在干涉伊朗内政的传统手法上也有明显的收敛。虽然奥巴马政府在 2010 年度预算中要求为促进中东地区民主提供资金，但对促进伊朗的民主没有特别的资金要求。这表明新政府认为这种努力与其倡导的对伊对话政策不符。库尔德斯坦自由生活党（Party for a Free Life in Kurdistan—PJAK）是一个在伊拉克活动的伊朗库尔德人分裂组织，伊朗声称该组织一直从伊拉克领土袭击伊朗，但伊拉克政府拒绝驱逐该党。2009 年 2 月 5 日，该党被美国财政部命名为恐怖组织，显然这是美国向伊朗示好的行动。

但奥巴马政府对伊朗的接触政策并没有得到伊朗的积极回应，伊朗最高领袖哈梅内伊批评奥巴马只是延续了小布什总统对德黑兰的敌人以色列的政策。哈梅内伊曾把以色列称作“处于崩溃边缘的癌瘤”，并号召毁灭它。伊朗总统内贾德说，伊朗欢迎要在相互尊重的基础上与美国进行对话。伊朗的官员说，这意味着美国要停止谴责伊朗试图制造核武器、支持恐怖主义等这些伊朗拒绝承认的指控。奥巴马政府 2009 年底所推动的核燃料交换协议遭到伊朗的拒绝更是给其“接触政策”以致命一击。

奥巴马政府对伊朗的接触政策效果不佳，因为该政策只是策略性的（其没有解除针对伊朗的原有制裁措施，也没有停止对伊朗的孤立政策），而且从伊朗方面来看，反美是伊朗伊斯兰共和国的主要任务之一，两国敌对关系已形成强大历史惯性。伊朗伊斯兰革命胜利后，美伊两国即相互为敌，互不信任。虽然“人质事件”给美国人留下深深的伤痛，但由于美国是超级大国，较之伊朗有更多的战略资源可资利用，因此，在双方的较量中，美国处于主动地位，伊朗处于被动地位，双方的积怨多因美国而起。里根政府在两伊战争中对伊拉克的偏袒、对伊朗客机的致命攻击，克林顿政府对伊朗孤立、遏制措施的强化，小布什政府在阿富汗问题上对伊朗过河拆桥的傲慢举动，在核问题上对伊朗的武力威慑、经济制裁、政治孤立策略和政权更迭的威胁等等，这一切都加深了美国在伊朗心目中的“大撒旦”形象。虽说国际关系中没有永久的敌人，也没有永久的朋友，但在奥巴马执政时期人们看不出存在着化解两国 30 年积怨的巨大契机，在美伊两国积怨甚深、互相猜疑的历史背景下，奥巴马对伊朗的“接触政策”也难以奏效。

Kenneth Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses”, Congressional Research Service, November 3, 2009, p.48.

Casey L. Addis et al, “Iran: Regional Perspectives and U.S. Policy”, CRS Report for Congress, October 7, 2009, p.18.

“Obama Reaches out to Iran, Looks for Engagement”, March 19, 2009,
<http://www.foxnews.com/politics/2009/03/19/obama-reaches-iran-looks-engagement/>.

因此，奥巴马重踏了小布什政府的老路，对伊实施强制性外交政策。2010年6月9日，在美国的推动下，联合国安理会就伊朗核问题通过第1929号决议，决定对伊朗实行自2006年以来的第四轮制裁。新决议不仅加强了已有的制裁措施，扩大了受制裁的实体和个人名单，还新增了一些制裁手段。不久，美还决定向沙特出售大批先进武器。自2010年底以来的中东剧变，以色列同埃及关系存在变数，叙利亚危机又加剧了中东的教派和民族矛盾，而此时又适逢美国从伊拉克撤军，逐渐实现其战略重心东移，因而奥巴马政府开始对伊朗施加前所未有的经济与政治压力。

而且，奥巴马政府还与以色列联手实施了对伊朗的“秘密战争”：暗杀伊朗核科学家，对其核设施进行网络攻击等。近年来不断有伊朗核科学家遭暗杀，如2007年1月18日，伊朗顶尖核科学家哈桑布尔在其公寓里离奇死亡。自2008年到2010年3月，至少有13名伊朗核科学家“神秘失踪”。2010年1月12日，伊朗德黑兰大学核物理教授马苏德·阿里—穆罕默迪在家门口被炸死。2010年11月29日，伊朗首都德黑兰发生了两起暗杀事件，造成两名核科学家一死一伤。2012年1月11日，德黑兰北部发生汽车炸弹袭击，又一名核科学家被安装在其汽车上的炸弹炸死，另有两人受伤。除了科学家遭暗杀以外，伊朗核计划也深受网络攻击之苦，如2010年的“震网”病毒尽管也攻击了印尼、印度、巴基斯坦等国的计算机系统，但伊朗的网络系统无疑是重灾区。该病毒威力巨大，其设计也极为复杂，因此几乎排除了其为个人制作的可能，系国家“杰作”的可能性极大。伊朗把上述一系列事件归罪于以色列和美国。

四、结论

美国目前的对伊朗政策主要是以压促变，其有两层含义，一是打压、遏制伊朗促进中东地区朝着利己方向变化，二是促进伊朗内部的变化。在伊朗下届总统大选前，美以对伊朗动武的可能性几乎为零。2009年伊朗大选危机、中东地区国家治理模式和政治生态的变化以及军事干预利比亚的实践使奥巴马政府与以色列的部分政治家更多地把宝压在了伊朗的内部冲突上，期待下届伊朗总统大选出现更大的社会危机，然后再伺机而动。美国当然也希望借中东变局进一步激化什叶派与逊尼派的矛盾，以便从中获利。

吴成：《以色列对伊朗的“秘密战争”》，载《当代世界》，2011年第2期，第55页。

U.S. Iran Policy Since the New Century

YUE Hanjing

Abstract: During the years that the G.W.Bush administration was in power, the Afghanistan war, the Iraq war and the Iran nuclear issue constituted the specific background of the American-Iranian relations during the time of the G.W.Bush administration. Based on the series of concrete Iran policies carried out against this background by the G.W.Bush administration, we can draw the following conclusions that the core goal of the Bush administration's Iran policies was Iran's suspending its nuclear enrichment activities, and that the ultimate goal of the administration's Iran policies was regime change in Iran. The Obama administration's first year in office saw no great changes in the background of American-Iranian relations but the growing impact of the internal financial crisis on America's foreign policy, so during this time the Obama administration's Iran policies were of no great difference from that of the Bush administration's in terms of the goals and limiting factors, but changed to some degree in the means to reach the goals, which was especially shown in its engagement policy toward Iran. With the engagement policy's not working and the later impact of its withdrawal of forces from Iraq, the Middle East upheaval, the accelerated eastward move of America's strategic gravity, the Obama administration gradually went back even in the means to reach the goals to the old ways of coercive diplomacy carried out by the G.W.Bush administration and went even farther. At the same time, the Obama administration intensified the "secrete war" against Iran.

Key words: G. W. Bush Administration; Obama Administration; U.S.; Iran; Nuclear Issue; Regime Change

(责任编辑:钮松)