

# 奥巴马政府对伊朗政策的调整

沈 鹏

〔内容提要〕奥巴马总统执政以来,美国对伊朗的政策轨迹表现出起伏性的变化。在执政初期,奥巴马试图改变布什时期美国与伊朗之间的敌对态势,对伊朗实施了积极接触的政策。但是,奥巴马趋向缓和的调整遭遇了国内外各种因素的挑战。在伊朗大选危机、美国国会坚持对伊朗实施制裁等因素的压力下,奥巴马逐渐回归到对伊强硬的姿态,并重新运用制裁这个工具遏制伊朗。从美伊关系的角度看,两国的领导层都没有足够的战略紧迫感来调整对各自核心利益的认知。双方都只是在建构良性关系的道路上迈出一小步,因此,这种试探性行为在两国国内政治和突发事件的影响下,很容易重新回到过去的对立状态。

关键词:美国外交 奥巴马政府 伊朗政策 伊核问题

奥巴马总统在2008年大选时提出了“变革政治”的口号,在对外战略方面表现为“变革外交”,决心同小布什政府的外交政策做出明确区分,大规模调整美国外交战略的姿态和做法。伊朗核问题作为世界热点问题和美伊斗争的焦点之一,关系到奥巴马政府在大中东地区政策的实施,也涉及建立“无核世界”及全球反导系统部署等重大对外战略的落实。因此,奥巴马政府将对伊政策调整纳入重要的政策议程。对话成为调整的首要选择。奥巴马就职演说中所说的“如果你们愿意松开握紧的拳头,美国将向你们伸出双手”的比喻,表达了华盛顿愿意同德黑兰直接会谈的愿望。<sup>1</sup>然而,这种愿望随着时间的推移却变得越来越远离现实,奥巴马政府又逐渐向对伊制裁政策回归。

---

<sup>1</sup> President Barack Obama's Inaugural Address, January 21, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/blog/inaugural-address/>.

奥巴马推出对伊接触政策的动力和表现是什么? 导致奥巴马政府伊朗政策呈现不稳定态势的因素都有哪些? 本文拟在回顾布什政府对伊政策的基础上, 从国际和国内政治两个层面分析奥巴马政府对伊朗政策调整的内容和动因。

## 一 布什政府的遗产: 美国对伊朗的遏制和制裁

美国对伊朗的敌对政策及其具体措施在 20 世纪 90 年代就已全面确立。<sup>1</sup> 小布什政府时期一直坚持对伊朗推行遏制政策, 把伊朗定位为“邪恶轴心”国, 对其采取“遏制”、“制裁”加“武力威胁”的政策, 以实现其“政权更迭”的战略目标, 但并未达到预期效果。

首先, 布什政府认为伊朗支持恐怖主义。例如, 伊朗在九一一事件发生后向美国表示支持国际反恐, 但美国一直怀疑伊朗与基地组织有联系。<sup>④</sup> 2002 年 3 月, 美国国防部在提交给国会的《核态势评估报告》中, 将伊朗作为美军在紧急情况下实施核打击的 7 个目标国之一。由于伊朗与中东多个国家和地区的伊斯兰运动组织穆斯林兄弟会、真主党、哈马斯和杰哈德等有比较密切的关系, 因此美国认为伊朗通过支持中东的激进势力破坏中东和平进程, 威胁以色列的生存, 通过支持伊拉克的什叶派武装破坏伊拉克的稳定等等。<sup>④</sup> 到 2008 年 9 月, 布什在联合国大会发表演讲时伊朗仍是他提到的两个支恐国家之一。<sup>¼</sup>

其次, 布什政府不断敦促国际原子能机构和联合国安理会对伊朗采取强硬立场。2002 年 8 月, 伊朗核问题成为国际社会关注的焦点。国际原子能机构总干事巴拉迪于 2003 年 2 月起率团对伊朗核设施进行了多次检查之后, 提交了第一份关于伊朗核项目的报告。<sup>½</sup> 8 月 26 日, 国际原子能机构在德黑兰南部的纳坦兹 (Natanz) 检测到了武器级浓缩铀的痕迹。美国认为这是伊朗核武器计划的组成部分, 敦促国际原子

<sup>1</sup> 1993 年, 克林顿政府提出了针对伊朗和伊拉克的“双重遏制”政策; 1992 和 1996 年, 美国国会分别通过了制裁伊朗的《伊朗—伊拉克不扩散法案》和《伊朗—利比亚制裁法案》。这样就全面确立了对伊朗的经济封锁、政治孤立和军事威慑。以上政策和法案的内容可参见 Anthony Lake, “Confronting Backlash States,” *Foreign Affairs*, March/April, 1994, pp. 45~55; *Iran/Iraq Arms Non Proliferation Act of 1992*; *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*.

<sup>④</sup> 9/11 Commission, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (New York: W. W. Norton & Company, 2004), pp. 240~241.

<sup>④</sup> 参见陶文钊:《布什政府的中东政策研究》, 载《美国研究》2008 年第 4 期, 第 24~25 页。

<sup>¼</sup> George W. Bush, Sept. 23, 2008, “Remarks to the United Nations General Assembly in New York City,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=84377&st=&st1=>.

<sup>½</sup> “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran,” *IAEA Report*, June 6, 2003, p. 7, available at: <http://www.isisnucleariran.org/assets/pdf/iaea-iranreport-060603.pdf>.

能机构对伊朗进行严格核查。布什总统于2003年6月18日公开表示,美国不能容忍伊朗发展核武器,国际社会必须团结一致阻止伊朗制造核武器。<sup>1</sup> 2005年,伊朗保守派总统内贾德上台后,在核问题上坚持更为强硬的立场。布什政府也把伊朗当作是对美国最大的威胁。<sup>④</sup> 2006年1月10日,伊朗重启其铀浓缩设施,恢复了中止两年多的核燃料研究活动。在美国的敦促下,国际原子能机构理事会于当年的3月8日将伊朗核问题报告提交给联合国安理会。从2006年到布什任期结束的两年中,安理会先后五次通过决议,实施对伊朗的制裁。<sup>④</sup> 制裁范围包括:对与铀浓缩、重水反应堆和弹道导弹相关的物资、技术和设备实行禁运;冻结与伊朗核计划和弹道导弹项目有关的人员和公司的资产;要求各国政府与国际金融机构不再承诺向伊朗政府提供赠款、财政援助和优惠贷款等。然而,由于伊朗与国际社会对是否暂停铀浓缩活动存在严重分歧,因此并未按照安理会要求停止核活动。<sup>¼</sup>

第三,布什政府虽然一直否认要对伊朗进行军事打击,但从不排除这种可能。布什总统曾多次在不同场合指出在制止伊朗发展核武器这个问题上,美国可以采取任何手段。布什政府的高级官员也曾多次提到使用武力的可能性。例如,2003年6月20日,美国副国务卿约翰·博尔顿(John Bolton)表示,美国要在伊朗具有核打击能力之前阻止其实施核武开发计划,而军事打击仍将是美国阻止伊朗发展核武器的手段之一;<sup>½</sup> 2007年1月15日,美国国家安全顾问斯蒂芬·哈德利(Stephen J. Hadley)重申美国不排除“武力解决”伊朗核问题的可能;2月1日,美国国家情报总监约翰·内格罗蓬特(John D. Negroponte)在国会参议院外交委员会的听证会上称美国不排除用任何手段解决伊朗核问题的可能性;2月24日,美国副总统切尼在澳大利亚访问时,在一次记者招待会上强调“所有的选择仍摆在桌面上”。<sup>¾</sup> 2007年3月底

<sup>1</sup> George W. Bush, June 18, 2003, “Remarks Prior to a Meeting with Congressional Leaders and an Exchange with Reporters,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=63292&st=&st1=>.

<sup>④</sup> 例如,在2006年发布的美国《国家安全战略报告》中称“美国所面临的伊朗的威胁比来自别的任何一个国家的威胁都大”。参见The White House: The National Security Strategy Report of the United States of America, March 2006, p. 20.

<sup>④</sup> 即联合国安理会决议1696号(2006年7月)、1737号(2006年12月)、1747号(2007年3月)、1803号(2008年3月)和1835号(2008年9月)。

<sup>¼</sup> 从伊朗已申报的核设施上,国际原子能机构一直没有发现伊朗发展核武器的证据,也不能确定伊朗是否还有未申报的核设施及核活动。伊朗认为自己是国际原子能机构成员国和《不扩散核武器条约》成员国,有权和平开发和利用核能,因此拒绝执行联合国安理会的决议。但西方国家则指责伊朗的铀浓缩活动是为了制造核武器,认为伊朗是在为发展核武器拖延时间。

<sup>½</sup> 参见BBC对约翰·博尔顿的采访,“Iran Nuclear Installations,” June 20, 2003, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/archive/3007144.stm>.

<sup>¾</sup> Vice President's Remarks with Australian Prime Minister John Howard, February 24, 2007, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=83748&st=&st1=>.

4月初,当伊朗宣布已进入工业级别核燃料生产阶段时,美国派出3艘航母在海湾地区演习,施加空前的军事压力。

第四,布什政府还谋求从内部动摇伊朗现政权的统治基础。美国主要通过在美国设立伊朗反对派电视、广播频道,进行反伊政治宣传。2002年12月开通了一天24小时对伊朗广播的波斯语节目“明日广播”。2003年10月前后开通了对伊朗的波斯语网络。“美国之音”从2003年7月起还开通了对伊朗的电视节目。<sup>1</sup>美国国会也不断给予行政部门大量拨款支持各种推进“伊朗民主”的行动。2003年6月伊朗发生了一系列反政府示威,布什总统发表声明表示明确支持,称美国支持抗议者希望自由生活的愿望,希望伊朗当局听取人民对民主和法治的渴望。<sup>④</sup>布什政府还支持流亡的伊朗人在美国成立组织。

最后,布什政府长期拒绝与伊朗进行谈判,美伊核谈判一直受阻于布什政府提出的“先决条件”。美国要求伊朗先中止铀浓缩活动,然后才开始谈判;而伊朗则坚持对话必须建立在没有任何先决条件的基础上。由于双方互不让步,始终没有打开僵局。<sup>④</sup>由于对伊强硬政策长期未能奏效,在布什政府执政后期,副国务卿伯恩斯(R. Nicholas Burns)出席了2008年7月在日内瓦举行的伊朗核问题5+1会议。这是布什政府任内美国高官第一次参与有关伊朗核问题的谈判,但最后会谈无果而终。

总之,布什政府对伊朗主要使用了强制性外交手段,试图迫使伊朗放弃铀浓缩活动,但收效甚微。相反,伊朗的核发展进程不断加速。在联合国通过制裁决议后,伊朗仍坚持扩大用于制造浓缩铀的离心机安装规模,迅速从几百台增至数千台。2009年2月,伊朗成功利用自制火箭发射首颗卫星后,宣布在未来5年内将离心机数量增至5万台。可见,布什政府采取的各种措施并未达到预期目标。究其原因,可归纳为以下几点:首先,伊朗拥有的油气资源和地缘政治优势对欧洲各国,以及俄、印、日、中等国家具有很大的吸引力,因此对伊朗施行孤立政策或加大对伊朗经济制裁的企图很难实现;其次,伊朗是一个有着悠久传统文化并且比较富裕的宗教国家,美国难以通过金钱和民主自由观的渗透动摇伊朗政权;再次,虽然布什政府的某些成员倾向于对伊朗使用军事对抗的行为,但由于在伊拉克和阿富汗的军事行动已使美国在财力

---

<sup>1</sup> 参见陶文钊:《布什政府的中东政策研究》,载《美国研究》2008年第4期,第25页。

<sup>④</sup> Public Papers of the Presidents of the United States, George W. Bush, June 14, 2003, Statement by Press Secretary on Demonstrations in Iran, available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=80421&st=&st1=>.

<sup>④</sup> Kenneth Katzman, “Iran: U. S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, March 11, 2010, p. 41.

和兵力上捉襟见肘,在这种状况下发动一场对伊朗的战争显然十分困难。<sup>1</sup> 并且,不管美国对伊朗实施何种军事打击,后果都将是遇到伊朗的反击。因此,美国对伊朗军事威慑的效果也相当有限。最后,在没有确凿证据的情况下,美国对伊朗发动全面军事打击很难在国内外得到支持。包括英国、法国、德国在内的主要盟国都不支持美国动武。

## 二 奥巴马政府的政策调整

从竞选到上任初期,奥巴马改变了对伊朗的强硬姿态,对美伊关系作了与布什不同的表态。在竞选期间,奥巴马就表示愿与伊朗进行无前提条件的谈判;<sup>④</sup>2009年2月9日,奥巴马在就职后举行的首场新闻发布会上称,其国家安全团队正在检视对伊朗的现行政策,考虑在哪些领域可以同伊朗开展建设性对话和进行直接接触。他强调,美国将动用包括外交在内的“所有资源”同伊朗接触。<sup>(四)</sup>

奥巴马政府对伊朗政策的初期调整主要表现在以下几个方面:

第一,奥巴马总统向伊朗多次发出“缓和”信号。在总统就职典礼上,奥巴马重申希望与伊朗进行直接对话。2009年3月20日,在伊朗新年之际,奥巴马以“新年新开端”为主题通过视频直接向伊朗喊话,强调美国新政府将努力通过外交手段解决所面临的各种问题,并致力于在美国、伊朗和国际社会之间发展“建设性关系”。奥巴马在讲话中首次提到伊朗的历史文明,承认伊朗在世界上有一定地位,并特意引用了13世纪波斯著名诗人萨迪的名句“亚当子孙是一体”。他还称伊朗为“伊朗伊斯兰共和国”,暗示美国不谋求推翻伊朗现政权。<sup>¼</sup>2009年5月和9月,奥巴马又两次致信伊朗最高精神领袖阿亚图拉阿里·哈梅内伊,要求就伊朗核问题举行对话。<sup>½</sup>2009年6月4日,奥巴马在开罗就美国与伊斯兰世界的关系发表演讲,承认伊朗在遵守核

<sup>1</sup> 据报道,以副总统切尼为首的一些官员主张对伊朗使用武力,参见 Helene Cooper and David E. Sanger, “Iran Strategy Stirs Debate at White House,” *New York Times*, June 16, 2007.

<sup>④</sup> 该表态出现在奥巴马与共和党总统候选人麦凯恩在2008年9月26日的公开辩论中。

<sup>(四)</sup> Press Conference by the President, Feb. 9, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/press-conference-president>.

<sup>¼</sup> Remarks by the President in Celebration of Nowruz, March 20, 2009.

<sup>½</sup> 奥巴马的第一封信是2009年5月4日至8日间发送的,经由瑞士驻伊朗大使馆交给伊朗外交部,然后转至哈梅内伊办公室。而奥巴马第二次致信哈梅内伊的消息是伊朗著名的 TABNAK 新闻网发布的。参见 “Obama Sends Second Letter to Iran,” available at: <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=105062&sectionid=3510203>; Kenneth Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, March 11, 2010, p. 42.

不扩散条约义务的基础上拥有和平利用、发展核能的权利。<sup>1</sup>

第二,改变布什政府不同伊朗进行“核对话”的做法。2009年2月7日,美国副总统拜登在第45届慕尼黑安全会议上说,美国愿意与伊朗就核问题直接对话,而且回避了“伊朗必须停止铀浓缩”的谈判前提。2009年4月8日,美国政府宣布将全面参与六方与伊朗的核谈判,主动放弃了此前坚持的伊朗必须先停止浓缩铀的前提条件。<sup>④</sup>

第三,增加了与伊朗接触的渠道。2009年3月间,伊朗与美国及其盟国的接触显著增加。3月27日,上海合作组织阿富汗问题特别国际会议在莫斯科召开,美国派特别代表助理国务卿帮办帕特里克·穆恩(Patrick S. Moon)首次参加上海合作组织的会议。在会议期间,穆恩与伊朗副外长迈赫迪·阿洪扎德(Mehdi Akhundzadeh)就阿富汗问题举行了会谈。<sup>④</sup>3月31日,美国国务卿希拉里表示欢迎伊朗参加在海牙举行的阿富汗问题国际会议。据希拉里称,在会议期间,美国阿富汗和巴基斯坦问题特使理查德·霍尔布鲁克(Richard Holbrooke)与伊朗副外长进行了“简短而诚挚的交流”。<sup>¼</sup>奥巴马政府除了放松限制美国外交官在国际会议的场所会见伊朗外交官外,还通知美国驻世界各国使馆,允许它们邀请伊朗外交官参加美国独立日的庆典活动。<sup>½</sup>

第四,奥巴马总统及其政府官员在表态时尽量不提解决伊核问题“不排除任何选择”的说法,与布什政府的作法显示出明显区别。

第五,在2009年伊朗大选危机刚开始的阶段,奥巴马政府表现出尽量不干预伊朗内政的姿态。2009年6月12日伊朗举行总统选举,根据伊朗选举委员会于6月13日公布的数据,内贾德以63%的得票率再次当选伊朗总统。选举结果公布后,改革派候选人米尔·侯赛因·穆萨维(Mir Hossein Mousavi)的支持者立刻走上德黑兰街头进行示威游行,称选举中存在大规模舞弊行为。此后,伊朗全国发生了自1979年伊斯兰革命以来最大的街头示威活动。而此时,美国政府却一改对伊朗国内

<sup>1</sup> Remarks by the President on a New Beginning, June 4, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>.

<sup>④</sup> Mark Landler and Nazila Fathi, “U.S. to Join Iran Talks over Nuclear Program,” *New York Times*, April 8, 2009.

<sup>④</sup> Nina Donaghy, “Iranian U.S. Diplomats’ Handshake in Moscow Could Foretell Clinton’s Hague Plans,” March 30, 2009, available at: <http://www.foxnews.com/politics/2009/03/30/iranian-diplomats-handshake-moscow-foretell-clintons-hague-plans/>.

<sup>¼</sup> Mark Landler, “Obama Administration Has First Face to Face Contact with Iran,” *New York Times*, March 31, 2009.

<sup>½</sup> Kenneth Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, April 1, 2010, p. 44.

政治问题持批评态度的常态,表现出异常的冷静,仅仅对选举舞弊的说法“表示关切”,对伊朗大选期间出现的“激烈辩论”感到鼓舞。国务卿克林顿在6月13日接受媒体采访时称,尽管她注意到了伊朗国内形势的变化但不便对此做过多评价。<sup>1</sup>而奥巴马本人到6月15日才对发生在伊朗的事件做了评述,称他对德黑兰街头发生的暴力行为表示担心,注意到伊朗政府已经承诺对选举中的不法行为展开调查,但由于缺少国际观察员对伊朗选举进行监督和报告,不能进一步评价事态的发展。奥巴马同时还强调,“伊朗领导人应当由伊朗人民自己决定”。<sup>④</sup>6月17日,奥巴马又在一个电视访谈节目中表示,他不认为穆萨维和内贾德在本质上有任何差异。此后数日,在美国国会及共和党政治人物的强烈抨击下,奥巴马在这一问题上的立场才发生显著变化。

第六,奥巴马政府还启动公共外交手段,利用“网络外交”积极配合对伊政策调整。奥巴马将其对伊朗的新年讲话视频直接公布于白宫官方网站,并附有英语和波斯语字幕,获得了大量浏览和好评。<sup>④</sup>

从上述几个方面来看,奥巴马政府执政之初积极调整美国对伊朗的政策,这一点也得到奥巴马身边官员的充分确认。<sup>¼</sup>然而,这些政策的调整具有试探性特征,需要等待美国内外的回应。从本质上来看,奥巴马政府在表达对伊朗接触意向的同时,并没有完全放弃对伊朗的遏制政策。奥巴马政府并没有表示要解除对伊朗的经济制裁,而是依照惯例于2009年3月15日将美国对伊朗的制裁续延了一年。<sup>½</sup>2009年3月3日,美国财政部宣布,由于伊朗国民银行资助本国政府推行核计划及导弹研发计划,11家与之存在业务联系的伊朗公司将受到美国的制裁。2009年3月29日,美国防部长罗伯特·盖茨在参加“福克斯周日新闻”访谈时说:“或许向伊朗施加足够大的经济压力,外交就能成为他们走出困境的一扇大门。只要他们选择改变政策就能走出来。所以我认为两者是密不可分的,但我觉得促使他们坐到谈判桌前的是经济制

<sup>1</sup> Thomas Erdbrink, “Ahmadinejad Vows New Start As Clashes Flare,” *Washington Post*, June 14, 2009.

④ Remarks by President Obama and Prime Minister Berlusconi of Italy in Press Availability, June 15, 2009, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-prime-minister-berlusconi-press-availability-6-15-09>.

④ 奥巴马的讲话视频网址: <http://www.whitehouse.gov/video/The-Presidents-Message-to-the-Iranian-People>.

¼ 例如,奥巴马曾对他的一名亲密顾问说,“我不在乎共和党人是否由于我愿意会见伊朗领导人而攻击我,我们(两国的领导人)有25年没有会面了,但这并没有解决我们的问题。”参见 Spencer Ackerman, “The Obama Doctrine,” *The American Prospect*, March 24, 2008.

½ Kenneth Katzman, “Iran: U.S. Concerns and Policy Responses,” *CRS Report for Congress*, RL32048, April 1, 2010, p. 44.

裁’。<sup>1</sup> 奥巴马也没有改变美国的政策底线,即不让伊朗提炼高纯度浓缩铀,拥有核能力。

意识到单方面的政策调整不一定会取得成功,奥巴马公开表示,不能指望美伊双边关系在一夜之间改变,以免外界对美伊接触政策抱有过高的期望。

对于奥巴马的政策调整,伊朗做出了谨慎的回应,其中既有积极信号也有消极信号:2009年2月8日,伊朗议长阿里·拉里贾尼(Ali Larijani)表示,美国只有在根本战略上做出改变,才能为伊美两国直接对话创造条件。2月10日,伊朗总统内贾德在庆祝伊朗伊斯兰革命胜利30周年之际表示,“伊朗做好了对话的准备,但对话必须在平等的环境中,以互相尊重为基础进行。”伊朗最高精神领袖哈梅内伊也对奥巴马的“新年视频讲话”做出反应。他认为,“除非美国结束对伊朗的敌对态度,并在对外政策中有真正的变化,否则两国关系不会有任何变化”。他还列举了美国对伊朗的一系列敌视行为:长期对伊朗进行制裁、在两伊战争中支持萨达姆政权、1988年在波斯湾击落了伊朗客机、指控伊朗发展核武器等。<sup>④</sup>

### 三 对伊政策调整面临的挑战

奥巴马政府对伊朗政策的调整在美国国内外都遭遇了一系列挑战。其中来自国外的挑战因素主要包括以下几个方面:

#### (一) 伊朗大选危机

2009年6月伊朗大选危机爆发,奥巴马政府起初试图保持低调。然而随着伊朗大选危机的升级,特别是发生流血事件后,奥巴马的这一举措遭到美国国会和保守势力的猛烈抨击,美国的整体社会舆论也不利于奥巴马继续保持低调。这场危机对奥巴马的伊朗政策构成严峻挑战。2009年6月19日,国会参众两院分别通过决议案,强烈支持伊朗公民追求自由、人权和法制,谴责伊朗政府对示威者使用武力。<sup>④</sup> 共和党的一些政治人物也借伊朗大选危机攻击奥巴马。参议员林赛·格雷厄姆(Lindsey Graham)和约翰·麦凯恩(John McCain)都强调美国应该发挥领导作用,指责奥巴马的反应“怯懦和被动”;参议员查尔斯·格拉斯利(Charles Grassley)称,奥巴马政府

<sup>1</sup> Secretary Robert Gates Interview with Fox News, March 29, 2009, available at: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4390>.

<sup>④</sup> 转引自王京烈:《奥巴马时代美伊关系博弈》,载《当代世界》2009年第6期,第30~31页。

<sup>④</sup> H. Res. 560 and S. Res. 193, 111th Congress, June 19, 2009.

在这一事件上迟缓和沉默的反应不利于伊朗选民改变和质疑伊朗政府的愿望。<sup>1</sup> 曾任布什政府国防部副部长的保罗·沃尔福威茨(Paul Wolfowitz)在《华盛顿邮报》发表文章,要求奥巴马改变政策立场。<sup>④</sup>

在伊朗紧张局势和美国社会舆论的双重压力下,奥巴马转而表示,美国将根据伊朗形势发展决定未来的政策,强烈谴责伊朗当局“非正义地”镇压示威,宣称对伊朗“过去数天所发生的威胁、殴打和囚禁感到震惊和愤怒”,相信“那些为正义挺身而出的人总是处在历史的正确一边。”<sup>④</sup> 白宫还宣布,取消邀请伊朗官员参加美国驻外使领馆7月4日独立日庆祝活动的决定。奥巴马的言论遭到伊朗总统内贾德的强硬反击,称奥巴马重蹈了布什的覆辙,以相似的方式向伊朗施压。<sup>¼</sup>

## (二) 伊朗核问题国际谈判受挫

伊朗大选结束后,伊核问题谈判终于再次提上议事日程。然而,自2009年10月重启的国际谈判和伊朗的政策反馈却不断出现不利于美伊缓和的发展势头,导致奥巴马政府面临的国内压力越来越大。

2009年9月7日,伊朗总统内贾德表示,伊朗已准备好与六国(联合国5个常任理事国加上德国)进行谈判,但伊朗不会就其合法的核权利进行任何讨论。<sup>½</sup> 经过一番磋商,10月1日,5+1集团在日内瓦开始与伊朗代表就伊核问题举行谈判。就在会谈前夕,伊朗宣布已经研制出新一代离心机,掌握了生产核燃料的所有工序,后又证实伊朗正在建设第二座铀浓缩工厂。美、英、法三国领导人一致发表声明,谴责伊朗对国际社会的隐瞒行为。经过谈判,伊朗同意接受对其第二座铀浓缩设施进行核查,并原则上同意第三国代为加工浓缩铀,承诺很快邀请国际原子能机构人员对位于库姆(Qom)的浓缩铀设施进行核查。

美伊官员还利用会谈间隙举行了非正式双边磋商,这是美伊高官自1980年两国断交以来双方最高级别的双边接触。10月25日,国际原子能机构核查人员抵达德黑兰,开始对伊朗新公开的铀浓缩工厂进行核查。而关于第三国代为加工浓缩铀的

<sup>1</sup> 参见美联社的报道,“Republicans Call Obama Timid on Iran,” available at: [http://www.msnbc.msn.com/id/31473724/ns/politics-capitol\\_hill/](http://www.msnbc.msn.com/id/31473724/ns/politics-capitol_hill/).

<sup>④</sup> Paul Wolfowitz, “‘No Comment’ Is Not an Option,” *Washington Post*, June 19, 2009, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/06/18/AR2009061803496.html>.

<sup>④</sup> Barack Obama, June 23, 2009, “The President’s News Conference,” available at: <http://www.presidency.ucsbl.edu/ws/index.php?pid=86323&st=&stl=>.

<sup>¼</sup> Thomas Erdbrink and William Branigin, “Ahmadinejad Demands Apology from Obama,” *Washington Post*, June 26, 2009.

<sup>½</sup> Zahra Hosseinian and Reza Derakhshi, “Iran Rules out Talks on Its Nuclear ‘Rights’,” *Reuters*, September 7, 2009, available at: <http://www.reuters.com/article/2009/09/07/us-iran-nuclear-idU SL768384720090907>.

问题,伊朗与美俄法及国际原子能机构在维也纳进行了磋商。在谈判的进程中,美国国会要求奥巴马必须在2010年1月31日前向国会提交通过外交途径解决伊朗核问题的报告,强调如果伊朗拒绝美国提出的建议,拒绝中止所有铀浓缩活动,在这种情况下安理会如反对对伊朗实施进一步制裁,那么国会将批准对伊朗进行更严厉制裁。还要求美国国防部长罗伯特·盖茨提交关于伊朗的未来战略报告。<sup>1</sup> 10月14日,美国众议院通过一项关于加大对伊朗经济制裁的议案,根据这项议案,美国各州、地方政府将获准终止对在伊朗石油和天然气领域有2000万美元以上投资的企业进行投资。<sup>④</sup>

此时,伊朗的立场不断发生变化,先是要求分批将浓缩铀运到境外,后来又改为要求在境内进行核燃料交换。11月2日,美国国务卿希拉里表示,伊朗必须全面接受草案不得有任何改动。对此,哈梅内伊表示,伊朗不会接受任何由美国预先设置的条件。11月27日,国际原子能机构理事会通过了针对伊朗核问题的决议,要求伊朗与国际社会“全面合作”,澄清涉及其核计划中的一切未决问题。<sup>④</sup> 伊朗对国际原子能机构的决议做出强硬回应,强调不会执行这一决议。内贾德还宣布将新建10处铀浓缩设施以向伊朗核电站提供足够燃料。<sup>¼</sup> 12月2日,内贾德称伊朗核问题早已“完结”,伊朗将自行生产其研究用核反应堆所需的纯度为20%的浓缩铀。<sup>½</sup> 白宫则指出,2009年底是伊朗接受国际原子能机构核燃料交换提议的最后期限。于是,伊朗核问题有关各方又回到了对抗状态。

### (三) 以色列的压力

奥巴马政府还面临来自盟友以色列的压力。奥巴马执政后,以色列对美国中东政策的调整忧心忡忡。<sup>¾</sup> 美国和以色列在中东和平进程、伊朗等一系列问题上都发生了分歧。以色列将伊朗列为其“最大的安全威胁”,要求美国尽快采取行动阻止伊

---

<sup>1</sup> 参见法新社的报道,“US Lawmakers Call for Obama's Report on Iran by January 31,” available at: <http://www.iranenergyproject.org/233/us-lawmakers-call-for-obamas-report-on-iran-by>.

<sup>④</sup> HR 1327, 111th Congress, October 14, 2009. 该议案的参议院版本(S 1065)并未在参议院获得通过。

<sup>④</sup> 这是自2006年2月以来,国际原子能机构理事会首次通过针对伊朗核问题的决议,参见“Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions 1737 (2006), 1747 (2007), 1803 (2008) and 1835 (2008) in the Islamic Republic of Iran,” November 27, 2009, available at: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Board/2009/gov2009-82.pdf>.

<sup>¼</sup> Thomas Erdbrink, “Iranian Official Says Decision to Expand Nuclear Program Is Response to IAEA Rebuke,” *Washington Post*, November 30, 2009, available at: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/11/30/AR2009113001880.html>.

<sup>½</sup> Parisa Hafezi, “Iran to Enrich Uranium to Higher Level: Ahmadinejad,” *Reuters*, December 2, 2009, available at: <http://www.reuters.com/article/2009/12/02/us-irannuclear/idUSGEE5B023C20091202>.

<sup>¾</sup> 参见James M. Lindsay and Ray Takeyh, “After Iran Gets the Bomb,” *Foreign Affairs*, March/April, 2010, pp. 33~50.

朗的核行动。有些以色列高官还公开威胁,如果美国和国际社会不作为,那么以色列就会单独对伊朗采取行动。<sup>1</sup> 右翼的内塔尼亚胡政府上台后,对奥巴马政府构成的压力更大。2009年3月,内塔尼亚胡在就任以色列总理的当日接受《大西洋月刊》采访时表示,他对奥巴马的政策能否得到伊朗的积极回应表示怀疑,反复强调伊朗掌握核武器是以色列绝对不能接受的。<sup>④</sup> 2009年7月,美国国防部长盖茨访问以色列时,伊朗核问题是以色列方面关注的核心问题。针对奥巴马的对伊政策,内塔尼亚胡政府担心美国的政策调整会损害以色列的安全与利益,强烈要求美方就此与以加强战略磋商与协调,向以提供安全保障以及更多的安全援助,并为美伊谈判设定时间表。<sup>(四)</sup>

基于美、以特殊关系,以及美国国内犹太利益集团的影响,奥巴马不得不顾及以色列的利益。奥巴马多次重申,美国高度重视以色列的安全,强调保障以色列作为一个独立国家的安全始终对美国的国家安全利益至关重要,同意与以色列就伊核问题加强战略协调。<sup>¼</sup> 2009年5月内塔尼亚胡总理访美时,伊朗核问题成为两国领导人会晤时的首要议题。

美国国内对伊朗的敌对情绪根深蒂固,因此,国内政治也是影响奥巴马政府对伊朗政策调整发生变化的重要因素。

#### (一) 美国国会对伊朗持敌对态度,不断出台制裁伊朗的法案议案

目前来看,美国国会对伊朗的敌对态度比行政部门表现得强烈。国会议员一般对伊朗的政教合一的制度充满了偏见和仇视。美国民众、媒体与国会的反伊情绪互相强化,形成美国国内消极的政治氛围。在美国人心目中,1979年的伊朗人质事件是美国遭受的最大耻辱之一。自那以后,无论美国政府对伊朗出台多么敌对的政策,美国民众都能接受。国会比行政部门更易受民间反伊情绪的影响,甚至在大多数议员的心目中,伊朗仍是当年扣押美国人质长达444天的那个“野蛮国家”。议员还可以通过演讲、听证会等方式进一步反作用于民众和媒体对伊朗的负面情绪。另外,在伊朗问题上,犹太利益集团、宗教右翼组织,以及人权组织都在不断地游说国会,要求

<sup>1</sup> Kenneth Katzman, "Iran: U.S. Concerns and Policy Responses," *CRS Report for Congress*, RL32048, April 1, 2010, p. 45.

<sup>④</sup> Jeffrey Goldberg, "Netanyahu to Obama: Stop Iran: Or I Will," *The Atlantic*, March 31, 2009, available at: <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2009/03/netanyahu-to-obama-stop-iran-or-i-will/7390/1/#>.

<sup>(四)</sup> Sheryl Gay Stolberg, "Obama Tells Netanyahu He Has an Iran Timetable," *New York Times*, May 18, 2009, available at: <http://www.nytimes.com/2009/05/19/world/middleeast/19prexy.html>.

<sup>¼</sup> Andrew J. Shapiro, "The Obama Administration's Approach to U.S.-Israel Security Cooperation: Preserving Israel's Qualitative Military Edge", Remarks at the Brookings Saban Center for Middle East Policy, July 16, 2010, available at: <http://www.state.gov/u/pm/rls/rm/144753.htm>.

对伊朗采取强硬政策。由于支持伊朗的因素较少,这就造成国会一边倒的态度。

近年来,无论共和党还是民主党议员都在伊朗问题上表现强硬。共和党人倾向于把伊朗看作是“邪恶的”,而民主党人则经常把伊朗作为一种表现自己立场强硬的工具。例如,美国国会不断更新制裁伊朗的议案,对其行为是否会影响伊朗核问题的谈判显得不那么关心。<sup>1</sup> 2007年以后,国会曾提出多个议案试图进一步强化《伊朗制裁法案》的制裁力度。<sup>④</sup> 其中由汤姆·兰托斯(Tom Lantos)提出的《2007年伊朗防扩散法案》获得众议院通过,虽未成为法律,但影响很大。<sup>④</sup> 针对伊朗在核技术方面取得的进展,国会更是不断发出制裁的威胁。在2009年10月伊核问题国际谈判进行的过程中,国会不间断地推进制裁伊朗的法案。2009年底,伊核问题国际谈判未能取得成果,美国国会通过了搁置数月的议案。2009年12月15日,HR2194号议案(《2009年伊朗精炼油制裁法案》)以压倒性多数通过众议院,其主要内容包括:任何公司如果向伊朗出售单笔价值20万美元以上或在一年之内出售总额超过50万美元的汽油,将受到制裁。帮助伊朗进口石油制品的公司、为伊朗提供物资、服务或技术帮助后者提炼石油的公司也在制裁范围内,例如为货运提供资金的金融机构和为货运承保的保险公司。制裁内容包括禁止这些公司进入美国市场或进行外汇或金融交易等等。<sup>¼</sup> 参议院也于2009年11月提出与HR2194号议案内容相似但制裁范围更广泛的议案——S2799号议案《2009年伊朗制裁、责任及撤资法案》。该议案于2010年1月28日在参议院通过,又增加了一些重要制裁内容,包括恢复在2000年已经解除的某些从伊朗进口产品的限制;要求美国政府冻结参与武器扩散或推动国际恐怖主义行为的伊朗实体或个人的资产;禁止美国政府与伊朗能源部门打交道的企业采购商品,鼓励联邦、州、地方及私人投资方从上述企业撤资;将贸易制裁扩展到包括美国公司的外国分支机构;禁止美国政府与向伊朗出售审查和监控互联网设备的公司进行贸易,以增强伊朗反对派反监察能力。<sup>½</sup> 2010年3月11日,参议院通过的HR2194号议案及其修正案,采纳了S2799号议案中包含的额外制裁措施。此后,两院协商委员会对议案的最终版本进行了整合,并等待最终出台的时机。

---

<sup>1</sup> HR6198号议案建议(而不是规定)总统需在180天之内确定某笔对伊朗的投资是否违反了《伊朗—利比亚制裁法案》,并将《伊朗—利比亚制裁法案》的有效期延长到2011年12月31日。参见HR6198, 109th Congress, September 27, 2006; *Iran Freedom Support Act*.

<sup>④</sup> 第110届国会提出了多个议案含有强化《伊朗制裁法案》的条款,例如:S970、S3227、S3445、HR957、HR1400、HR2347、HR2880、HR7112等。

<sup>④</sup> 《2007年伊朗防扩散法案》包含了针对伊朗核项目的一系列强硬制裁措施。例如,扩大被制裁人、被制裁行为的范围;强化的制裁措施包括完全取消总统豁免制裁的权力、更严厉的金融制裁等;根据世界银行给予伊朗的贷款额降低美国对世界银行的捐款额。参见HR1400, 110th Congress, March 8, 2007.

<sup>¼</sup> HR2194, 111th Congress, December 15, 2009.

<sup>½</sup> S2799, 111th Congress, January 28, 2010.

除了强化既有的对伊单边制裁措施外,国会还希望推动国际组织对伊朗进行制裁,并通过各种方式阻止别的国家与伊朗进行经济合作。例如,2004年,国会通过了有关决议案呼吁国际社会使用一切手段阻止伊朗获得核武器,包括中止与伊朗进行所有的核合作或其他方面的合作;<sup>1</sup>2005年,国会众议院酝酿的一项联合国改革议案要求美国在联合国投票禁止向伊朗出口用于和平目的核技术,除非总统证明伊朗不再进行铀浓缩活动;<sup>④</sup>2006年8月,众议院情报特别委员会发布了一份关于伊朗问题的报告,称伊朗将在当年制造出武器级的高浓缩铀,其核能力超出了国际原子能机构和美国情报部门的想象。对此,巴拉迪向美国众议院情报特别委员会主席发出抗议信,称报告严重歪曲了国际原子能机构对伊朗核项目的核查结果,核查结果认定伊朗只是生产出用于核能发电的低浓缩铀;<sup>④</sup>2006年,国会认为俄罗斯长期支持伊朗的核与导弹项目,于是停止了美国对俄罗斯援助项目的60%。

国会举行了大量关于伊朗问题的听证会以引导社会舆论、影响政府政策。例如,国会众院国际关系委员会及其下属的各小组委员会曾就伊朗问题举办了多次听证会。2006年2月和3月,该委员会就“美国对伊朗的政策:未来的举措”举办了两场专题听证会。国际关系委员会下属东亚和中亚小组委员会曾于2003年6月举办“执行《伊朗—利比亚制裁法案》和伊朗不断增强的安全威胁”听证会,2004年6月举办“伊朗的扩散行为:对恐怖主义、支持恐怖主义的国家,以及美国反扩散政策的意义”听证会。

与此同时,国会通过了数个要求伊朗政权更迭的法案、议案,更为清晰地表明其支持伊朗政权改变的态度。2003年,参议员萨姆·布朗巴克(Sam Brownback)提出了《伊朗民主法案》,希望加强美国资助的对伊朗的无线电和电视广播,呼吁举行由国际监督的公民投票,使伊朗人民能够和平地改变他们的政府制度。<sup>¼</sup>仅108届国会就还有其他数个要求政权更迭的议案被提出,例如HR2466号、HR5193号议案。

国会还对奥巴马的接触政策施加压力。2009年上半年,在奥巴马对伊朗实施接触政策的期间,国会决定暂缓通过新的制裁法案,但多位议员要求奥巴马的外交接触努力必须在有限的时间内完成。例如,众议员霍华德·伯曼(Howard Berman)在提出HR2194号议案时表示,“假如对伊朗的接触没有在一个合理的时间范围内取得

---

<sup>1</sup> H. Con. Res. 398, 108th Congress, May 6, 2004.

<sup>④</sup> HR 2745, 109th Congress, June 7, 2005.

<sup>④</sup> 参见CNN的报道,“IAEA Blasts U.S. Intelligence Report on Iran,” September 14, 2006, available at: <http://edition.cnn.com/2006/WORLD/meast/09/14/iran.nukes/index.html>.

<sup>¼</sup> S 1082, 108th Congress, May 19, 2003.

预期效果,我们将别无选择,只能推出新的制裁法案”。<sup>1</sup> 3月26日,七位民主党众议院领袖联合致信奥巴马,要求为接触政策设定一个明确的时间框架。<sup>④</sup>

总之,国会作为美国政府的核心部门之一,对伊朗的态度基本上是敌对的,经常成为美国国内反伊力量的代表和发言场所。如果说国会推动议案的过程对奥巴马政府形成了持续的压力,那么议案在参众两院获得通过则宣告奥巴马对伊朗实施接触政策的缓和阶段已经基本结束。

## (二) 美国国内犹太利益集团的影响

美国利益集团中还有一股强大的有组织的反伊朗力量,那就是美国的犹太利益集团。犹太利益集团在确保美国与以色列的特殊关系,以及美国对以色列的安全承诺方面发挥着关键作用。<sup>(四)</sup> 占美国人口2.3%的犹太人在金融、经济、军工复合体等领域都有很大影响。犹太裔议员在美国国会也占有众多席位。美国政府的重要职位上常见到犹太人的身影,如前国务卿基辛格、奥尔布赖特,以及布什政府中的国防部副部长沃尔福威茨。奥巴马的白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔(Rahm Emanuel)也是犹太人。奥巴马在2008年美国大选中也得到了犹太社团的强大支持,赢得了78%的犹太人投票。犹太利益集团的力量还主导了众多美国智库的中东研究,并通过智库影响舆论和决策。受其影响的智库包括美国企业研究所、布鲁金斯学会、外交政策研究会、传统基金会、哈德逊研究所、外交政策分析学会等等。<sup>¼</sup> 例如2003年5月6日,企业研究所与哈德逊研究所、民主保护基金会等联合举办关于伊朗问题的研讨会,呼吁推翻伊朗政权建立一个民主政权。<sup>½</sup> 而《纽约时报》、《华尔街日报》,以及美国的各大电视网,也都受到犹太利益集团的强大影响。<sup>¾</sup> 犹太利益集团发挥其影响力的方式与其他集团在做法上区别不大,主要包括游说当选议员、行政官员、提供竞选捐款、

<sup>1</sup> Peter Crail, "Congress Weighs Iran Sanctions, Diplomacy," *Arms Control Today*, Vol. 39, No. 5, June 2009, p. 32.

<sup>④</sup> Letter by Democratic Leaders to President Obama on Iran Engagement, March 26, 2009, available at: [http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/IranEngagementPrinciplesLetter\\_-\\_3.26.09.pdf](http://www.aipac.org/Publications/SourceMaterialsCongressionalAction/IranEngagementPrinciplesLetter_-_3.26.09.pdf).

<sup>(四)</sup> 重要的美国犹太利益集团主要有:美以公共事务委员会(AIPAC)、重要犹太组织主席会议(CPMJO)、美国犹太人委员会(AJC)等等。其中美以公共事务委员会成立半个世纪以来一直致力于赢得美国和国际社会对以色列的支持。曾被《纽约时报》评价为“影响美以关系最重要的组织”,《财富》杂志也把它列为美国最强大的利益集团之一。

<sup>¼</sup> 参见 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy," *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 3, p. 46.

<sup>½</sup> 关于这次研究会的情况可参见企业研究所网站: <http://www.aei.org/EMStaticPage/300?page=Summary>.

<sup>¾</sup> 参见 John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, "The Israel Lobby and U. S. Foreign Policy," *Middle East Policy*, Vol. XIII, No. 3, pp. 45~46.

影响公共舆论等,但效率却极高。

美国犹太利益集团担心奥巴马政府倡导的对伊和解政策将使以色列的战略安全环境恶化,并使以色列在美国中东安全战略中的地位下降。其实,自伊朗核问题激化以来,几乎所有的犹太利益集团的官方网站都将该问题列为最主要的议事日程,号召其成员向美国政府积极地表达对于伊朗发展核武器的坚决抵制。为了使美国的政策向着有利于以色列的方向发展,他们多年来持续地跟踪美国的政策,不间断地向美国政府施加压力。例如“美以公共事务委员会”的主要出版物《AIPAC 问题备忘录》(*AIPAC Issue Memo*)、《近东报告》(*Near East Report*)、《防卫摘要》(*Defence Digest*)等,都对伊朗核问题进行跟踪报道。<sup>1</sup> 有些报告可以直接送达议员的手中,因此许多议员都感受到来自犹太利益集团在伊核问题上的压力。<sup>④</sup> 布什政府虽然努力阻止伊朗的核计划,但由于收效不大,犹太利益集团采取了各种方式对其施压。例如,他们声称伊朗的核威胁迫在眉睫,警告不要对“恐怖”国家采取绥靖政策,还敦促国会通过《支持伊朗自由法案》、《2007 年伊朗防扩散法案》,加大对伊朗的制裁。对于奥巴马政府的伊朗政策,犹太利益集团不断进行严厉指责。在推动国会通过了最新一轮制裁伊朗的法案后,又强烈要求严格执行这些制裁伊朗的法案。<sup>(四)</sup> 由于犹太利益集团的影响力能够渗透到美国政府和社会的各个角落,他们成为对抗奥巴马政府新政的强大力量。

总之,这些挑战对奥巴马政策的阻碍作用十分显著。国内外因素的影响互相迭加,形成一种合力,迫使奥巴马不得不考虑新的举措。而重新回到制裁和敌视伊朗的轨道上似乎是一种顺理成章的选择。

#### 四 向对伊强硬政策回归

奥巴马执政以来的美伊外交实践表明,奥巴马改善两国关系的努力收效甚微,两国仍处于高度敌对状态。在 2010 年的伊朗新年之际,奥巴马虽然再次向伊朗表示祝贺,但贺词的内容已透露出对伊朗政府的明显失望,并把两国关系紧张的责任归给伊朗。奥巴马称“面对国际社会张开的双臂,伊朗领袖亮出他们紧握的拳头”。又称伊

---

<sup>1</sup> 参见美以公共事务委员会的网站:<http://www.aipac.org/Publications/index.asp>.

<sup>④</sup> 例如,每周出版《近东报道》会系统地阐述美以公共事务委员会在以色列问题上的立场,免费提供给每位国会议员,并且下发到基层的犹太组织。

<sup>(四)</sup> 参见“New U.S. Sanctions Isolating Defiant Iran,” available at: [http://www.aipac.org/The\\_Issues/index\\_37608.asp](http://www.aipac.org/The_Issues/index_37608.asp).

朗政府选择自我孤立,没有按照自己的国际义务公布本国核项目的范围和意图。<sup>1</sup>

在国内外多种压力下,进入 2010 年,美国政府已经明显地向强硬表态和制裁伊朗的传统政策上回归。首先,美国决心推动新一轮多边对伊制裁。内贾德于 2 月 11 日宣布,伊朗已生产出第一批纯度为 20% 的浓缩铀。对于伊朗的这一举动,西方国家反应强烈。1 月 4 日,希拉里说,美国正和其他国家协商,准备对伊朗实施制裁;其次,对于伊朗国内保守派与反对派之争,美国一改谨慎观望的态度,奥巴马公开要求伊朗政府释放反对派,并支持伊朗反对派“绿色运动”;再次,美国开始提高军事遏制伊朗的调门和部署。1 月 10 日,美国中央司令部司令彼得雷乌斯(David H. Petraeus)宣称,美军已制定针对伊核计划的紧急军事方案。<sup>④</sup>美国还加速在卡塔尔、阿联酋、巴林和科威特 4 国部署导弹防御系统,以应付可能发生的“伊朗导弹袭击”。3 月 11 日,美国副总统拜登在访问以色列时称,伊朗核武化会危及地区乃至全球安全,美国将坚决阻止伊朗获得核武器。<sup>④</sup>4 月 6 日,美国公布了《核态势报告》,宣布美国将削减核武器、停止发展新核武、降低核武器在国家安全战略中的作用,承诺不对签署并遵守《不扩散核武器条约》的无核国家使用核武器。但奥巴马当天指出,像伊朗、朝鲜等违反或退出《不扩散核武器条约》的国家,不在美国政府承诺不使用核武器的对象国之列。<sup>¼</sup>美军参谋长联席会议主席迈克尔·马伦(Mike Mullen)8 月 1 日还宣称,美国采取军事行动遏制伊朗核武器项目的计划一直存在,现在也是“摆在桌面上的”选择之一。<sup>½</sup>这是美国军方首次明确表示存在攻打伊朗的军事计划。

为了缓解国际制裁的步伐,伊朗希望在其邻国土耳其境内进行核燃料交换。2010 年 5 月 17 日,伊朗、巴西和土耳其签订了一份伊朗核燃料交换协议。伊朗同意将约 1200 公斤纯度为 3.5% 的浓缩铀运往土耳其,以交换 120 公斤纯度为 20% 的浓缩铀。这份新协议基本上与 2009 年 10 月国际原子能机构提出的方案一致,但美国等西方国家认为由于这时的情况已发生了比较大的变化,伊朗已经在将浓缩铀提高

<sup>1</sup> Barack Obama, March 20, 2010, “Videotaped Remarks on the Observance of Nowruz,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87665&st=&st1=>.

<sup>④</sup> 参见 CNN 的报道,“Petraeus: U. S. Has Plan to Deal with Iran’s Nuclear Program,” January 9, 2010, available at: [http://articles.cnn.com/2010-01-09/world/petraeus.iran\\_1\\_nuclear-program-iran-diplomacy-and-sanctions?\\_s=PM:WORLD](http://articles.cnn.com/2010-01-09/world/petraeus.iran_1_nuclear-program-iran-diplomacy-and-sanctions?_s=PM:WORLD).

<sup>④</sup> Remarks by Vice President Biden: The Enduring Partnership between the United States and Israel, March 11, 2010, available at: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-vice-president-biden-enduring-partnership-between-united-states-and-israel>.

<sup>¼</sup> Barack Obama, April 6, 2010, “Statement on the Release of the Nuclear Posture Review,” available at: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=87711&st=&st1=>.

<sup>½</sup> 马伦是在接受美国全国广播公司采访时作此表述的,参见美军参谋长联席会议主席官方网站: Interview with Admiral Mike Mullen by NBC, August 1, 2010, available at: <http://www.jcs.mil/speech.aspx?ID=1434>.

到 20% 的水平, 并会持续这一行动, 因此此前的方案已失去意义。<sup>1</sup> 就在这一协议签署的第二天, 五个联合国常任理事国及德国在安理会正式散发了六方达成一致的制裁伊朗的新决议草案。

2010 年 6 月 9 日, 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。主要制裁措施包括禁止伊朗在国外参与核领域的投资活动; 禁止各国向伊朗出口坦克、战斗机和军舰等重型武器装备; 禁止伊朗进行任何与可运载核武器弹道导弹有关的活动; 加强在港口和公海对涉嫌运送违禁品货船的检查措施; 禁止各国与伊朗进行与核活动有关的金融交易, 同时禁止伊朗在国外开设可能会被用于资助其核活动的独资或合资金融机构。<sup>④</sup> 伊朗对此做出强硬反应, 内贾德表示, 伊朗将不会继续与西方国家就其核问题进行谈判。还称“如果美国及其盟友认为, 它们能够手持制裁大棒坐下来与伊朗进行谈判, 那就大错特错了”。<sup>④</sup> 此后, 美国财政部于 6 月 16 日宣布对伊朗采取新的制裁措施, 包括将伊朗国有银行、航运公司等相关实体以及伊朗伊斯兰革命卫队空军和导弹司令部等列入黑名单。6 月 24 日, 美国国会也通过了早已准备好的制裁法案, 奥巴马于 7 月 1 日签署了该法案。这是美国对伊朗实施的最严厉的单方面制裁, 制裁内容包括禁止伊朗获得精制石油产品, 如汽油和飞机燃料, 并使伊朗孤立于国际金融系统等。<sup>¼</sup> 该法的通过立即受到了美国犹太公共事务理事会、亲以色列游说团体“J 街”等组织的欢迎。

最近的事态再次加重了美伊对立: 2011 年 1 月 21 日至 22 日, 在土耳其的伊斯坦布尔举行的伊朗与联合国五个常任理事国及德国关于伊朗核问题的谈判再次无果而终, 双方仍坚持各自的立场, 分歧严重; 2 月 14 日, 在伊朗首都德黑兰等地发生了反政府抗议活动。美国国务卿希拉里·克林顿当天在国会热情地赞扬了伊朗反政府抗议活动的“勇气”, 表达了对数千名抗议者的“坚定支持”, 并敦促伊朗向埃及学习, “开放”其政治体制。<sup>½</sup>

由于伊朗目前提炼的 20% 纯度的浓缩铀尚不是武器级核材料, 并且欧盟各国仍坚持外交施压和制裁的作用, 联合国安理会通过强化制裁伊朗的决议案后, 也尚需观

<sup>1</sup> 法国常驻联合国代表阿劳德 (Gerard Araud) 和英国常驻联合国代表格兰特 (Mark Lyall Grant) 表达了同美国一样的观点, 认为这一铀浓缩交换计划无法阻止伊朗将核技术转为军事用途。

<sup>④</sup> 联合国安理会第 1929 号决议, 参见联合国官方网站: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/s/res/2010/s1929.htm>.

<sup>④</sup> David E. Sanger, “U.S. Presses Its Case Against Iran Ahead of Sanctions Vote,” *New York Times*, June 7, 2010, available at: <http://www.nytimes.com/2010/06/08/world/middleeast/08nuke.html>.

<sup>¼</sup> *Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010*.

<sup>½</sup> Secretary Hillary Clinton Remarks after Meeting with House Speaker John Boehner, February 14, 2011, available at: <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/02/156569.htm>.

察伊朗的进一步反应,因此,美国下一阶段可能仍将采取外交施压与军事准备的两手战略,并继续设法通过“颜色革命”等手段推翻伊朗政权。伊朗核问题在美国外交政策议程上的位置十分重要,目前的困境将影响整个奥巴马政府外交和军事战略的布局,甚至拖累“巧实力”外交理念的深入展开。

## 结 语

布什政府的对伊朗政策效果不佳已引起众多批评,奥巴马当选美国总统成为调整美国伊朗政策的机遇。在奥巴马成为美国总统之前,他本人以及其他政界人士就对伊朗问题不断提出不同于布什政府政策的看法。例如,2006年由美国共和党 and 民主党资深政治家组成的伊拉克小组就提出报告,建议美国政府与包括伊朗在内的伊拉克周边国家合作,以共同稳定伊拉克局势;理查德·哈斯(Richard Haass)和基辛格都主张小布什政府与敌人对话;新保守主义代表人物之一罗伯特·卡根(Robert Kagan)也主张,在美国不能采取军事行动的情况下,应与伊朗直接对话。奥巴马本人于2007年在《外交》双月刊上撰文称,即使是对付类似于伊朗和叙利亚那样的长期对手,以政治、经济和军事实力等全面手段为支撑的严厉外交能够带来成功。<sup>1</sup>从议程设置的角度来说,这些变革力量以奥巴马当选总统为契机,得以将调整美国的伊朗政策放在了一个重要的位置上。<sup>④</sup>奥巴马政府的新政也得到了美国西方盟国的支持,欧洲对奥巴马政府伊朗政策的支持度超过对布什政府政策的支持度,美欧立场有所接近。从伊朗方面看,美伊关系的改善的确也存在一定的基础。许多伊朗人并不满意伊朗孤立处境,因为这一处境减少了他们的经济收入、伤害了他们的自尊心。<sup>④</sup>一些伊朗媒体和国会议员也对内贾德的强硬核外交政策提出质疑。

然而,在政策执行阶段,奥巴马遇到了强大的反对力量。首先,美国国内因素影响很大,特别是美国国会的制约作用不容小视。在国内压力下,奥巴马没有足够的战略资源和决心采取实质性解冻两国关系的措施,如解除对伊制裁或停止孤立伊朗。其次,伊朗改革派力量在伊朗大选危机中遭到严重打击,强硬派力量得到巩固。对于伊朗在伊核问题上的不妥协立场,英法等国领导人比奥巴马的态度还要强硬,使奥巴

---

<sup>1</sup> 金良祥:《奥巴马政府伊核政策调整探析》,载《外交评论》2009年第5期,第89~90页;Barack Obama, “Renewing American Leadership,” *Foreign Affairs*, July/August, 2007.

<sup>④</sup> 关于议程设置理论,参见约翰·金登:《议程、备选方案与公共政策(第二版)》(丁煌、方兴译),北京:中国人民大学出版社,2004年版。

<sup>④</sup> 2008年11月初,60名伊朗经济学界人士呼吁政府改变路线。参见Orde F. Kittrie, “How to Put the Squeeze on Iran,” *The Wall Street Journal*, November 13, 2008.

马感到十分尴尬。<sup>1</sup>

奥巴马政府的伊朗政策演变过程显示了美国外交政策制定与执行的复杂性。美国总统作为美国外交政策的首要制定者具有举足轻重的作用,他的偏好可以在很大程度上决定一项政策能否出台或能否得到其行政团队的执行,但总统的个人意愿并不能超越整个美国政治体制对他的限制。为了推行一项困难的外交政策,总统首先需要说服行政部门的主要制约者——美国国会。在美国错综复杂的政治体制中,多权力中心相互作用,总统并非权力的绝对主宰。此外,由于美伊之间相互敌对了几十年,美国政府十分缺乏与伊朗打交道的经验,政府内外也缺乏伊朗问题专家。美国前国务卿赖斯就曾感叹伊朗“是一个我们不太了解的政治系统。”<sup>④</sup>

奥巴马作为美国总统亦难以打破美伊关系的长期僵局,从这一点来看,美伊矛盾也可以说具有结构性冲突的特征。伊朗核问题是美伊改善关系的主要障碍,并具有强烈时间紧迫感。在目前条件下,仍看不到解决的前景。伊朗已将核计划看成是实现其地区大国梦想的标志,停止浓缩铀的可能性几乎没有。而在美国国内,无论民主党还是共和党都坚决反对伊朗掌握核开发技术,并借机发展核武器。两年来,双方都无法在伊核问题上作出实质性让步,只是在建构良性关系的道路上迈出一小步,而这种试探性行为很容易受到两国国内政治和突发事件的影响,并重新回到过去的对立状态。

沈鹏:中国社会科学院美国研究所助理研究员

---

<sup>1</sup> Stephen F. Hayes, “Obama’s Iran Formula: Speak Timidly and Don’t Carry a Stick,” *The Weekly Standard*, October 5, 2009, pp. 14~15.

<sup>④</sup> Secretary Condoleezza Rice Interview with the Wall Street Journal Editorial Board, June 8, 2007, available at: <http://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2007/06/86254.htm>.

# AMERICAN STUDIES QUARTERLY

Spring 2011

Vol. 25, No. 1

## RETROSPECT AND PROSPECT

The Founding Period of the Institute of American  
Studies ..... *Chen Baosen* (7)

Memory of the Early Days ..... *Huo Shiliang* (13)

Interview of Madame Zi Zhongyun ..... *Zhao Mei* (17)

## FOCAL TOPIC: THE UNITED STATES AND THE MIDDLE EAST

The Adjustment of Obama's Iran Policy ..... *Shen Peng* (26)

President Obama's Iran policy has fluctuated since he took office. At the beginning, Obama tried to change the hostile relations with Iran which were maintained during the Bush era, and actively engaged with Iran. But Obama faced both domestic and international pressures over his policy of reconciliation with Iran. During the Iranian election crisis, the Congress insisted on sanctioning Iran. Obama gradually resumed the hawkish position, adopting sanction to contain Iran again. In the light of U. S.-Iran relations, the leadership of the two countries did not have enough strategic urgency to adjust their perceptions of their core interests. Both countries have just made small move toward building good bilateral ties and they are likely to go back to rivalry when their exploratory attempts are challenged by domestic politics and emergent accidents.

American Jewish Organizations and the Obama Administration's  
Policy to Iran ..... *Zhao Jianming* (45)

American Jewish organizations have long and strong influence on America's Middle East policy. Considering that Iran's nuclear plan would threaten Israel's national security and worrying that President