



中国社会科学院世界经济与政治研究所

国际战略研究组

Working Paper No. 201807

September 28, 2018

本文已发表于《当代世界》2018年第9期

王雷: wanglei_iwep@cass.org.cn

透视特朗普政府对伊朗新战略

摘要：特朗普政府调整对伊朗战略的主要动因在于原有战略难以有效压制伊朗。自2017年上台执政以来，特朗普政府对伊朗战略构建已经历试探期、评估期、成型期三个阶段，而退出伊朗核协议标志着新的对伊朗战略正式成型。总的来看，该战略的最高目标是以较低成本实现伊朗政权的更迭，中等目标是推回伊朗之前在地区扩张中获得的优势成果，最低目标是让伊朗长期遭受经济制裁的痛苦。从发展前景来看，这一战略能否成功还存在较多变数。

关键词：伊朗战略 政权更迭 最大施压 战略推回

当前，各界对特朗普政府的伊朗战略争议不断。有的分析认为，特朗普政府没有伊朗战略，只有伊朗策略，迷恋交易技巧使其在伊朗问题上始终缺乏系统、

¹ 作者为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略室助理研究员



长远的战略思考。也有分析认为，虽然特朗普政府的伊朗政策缺乏稳定性，但还是形成了一套强化遏制伊朗的新战略。还有一些分析认为，随着美国退出伊朗核协议，特朗普政府的伊朗战略正在重返小布什时代。总之，特朗普政府的伊朗战略正在发生明显变化，深入分析这些变化对于我们把握中东政治态势十分重要。

特朗普政府调整对伊朗战略的动因

自 2017 年上台执政起，特朗普政府处理伊朗问题始终面临一个难题，即是否延续奥巴马政府时期的对伊朗战略。奥巴马政府谋求通过签署核协议来遏制伊朗的核计划，让伊朗获得一定的经济好处和地区地位，诱使其改变行为方式，接受美国在中东的领导地位。这套战略设想总体不错，但执行效果欠佳。

首先，该战略在中东权力竞争中难以有效压制伊朗。核交易虽然限制了伊朗的核计划，但也让其保留了铀浓缩的能力。事实上，通过发展弹道导弹等非对称作战手段，伊朗强化了对美国发动军事打击的战略能力。不仅如此，得益于核协议带来的经济红利，伊朗崛起势头更加强劲。在经济领域，伊朗能源出口快速恢复，对外经济联系日益紧密。在地区层面，伊朗显著扩大了在伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、也门的影响力。与之相对，沙特、土耳其等地区大国不断陷入内部纷争。美国担心，如果这种势头延续下去，伊朗很可能获得地区性霸权。

其次，该战略在地区秩序重组中弱化了美国的影响力。在叙利亚问题上，伊朗、俄罗斯、土耳其正在加强合作，试图取代美国，发挥主导作用。在经贸联系上，伊朗与欧亚国家越走越近。在区域层面，卡塔尔、埃及等阿拉伯国家与伊朗的关系不断改善。反之，奥巴马政府时期的美国与中东传统盟友的关系日渐疏远，以色列、沙特试图拉近与俄罗斯、中国的关系，对冲美国战略收缩的风险。不仅如此，“伊斯兰国”的溃败给叙利亚和伊拉克留下了新的权力真空。为了遏阻伊朗借机建立通往地中海的什叶派地缘走廊，美国迫切需要抢夺势力真空的新战略。



显然，在特朗普政府看来，奥巴马“偏软”的对伊战略非但没有减少伊朗对美国的敌意，反而助长了伊朗的地区扩张，破坏了美国的同盟体系，侵蚀了美国的影响力。为了扭转不利局面，特朗普政府上台后，对伊政策明显转向强硬。一是将伊朗列入“禁穆令”名单，强化对伊朗伊斯兰革命卫队地区行为和弹道导弹活动的制裁。二是威胁退出伊朗核协议，迫使伊朗接受修改协议或达成新交易，但遭到伊朗拒绝。鉴于现有战略无法有效压制伊朗，特朗普政府转而谋求新的伊朗战略。

特朗普政府对伊朗战略的权衡与选择

2017年3月，美国白宫对外表示，特朗普政府正在对伊朗战略展开全面评估，考虑到美国与劲敌伊朗打了40年交道，特朗普的备选方案自然不少。

从遏制取向来看，美国对伊战略有四种选择：一是政权更迭，运用各种手段推翻伊朗政权；二是战略推回，逆转伊朗之前在地区扩张中获得的优势和成果；三是离岸制衡，维持伊朗与地区竞争对手的权力平衡，从域外遏阻伊朗取得竞争优势；四是战略撤退，以最大程度保全利益的方式撤出争端，谋求日后更有效的反制。从接触取向来看，美国也有四种选择：一是战略讹诈，运用军事、经济威胁恫吓伊朗，使其做出最大程度让步；二是现实接触，与伊朗进行谨慎、务实的对话，通过有限的交易与合作了解和影响对手；三是扩展接触，增加对话、交易与合作，改变伊朗的政策取向和行为方式；四是战略绥靖，通过更多合作或让利安抚，讨好这个竞争对手。

显然，“工具箱”里没有完美选项，由于每种战略都有缺陷和风险，美国政府与伊朗打交道偏爱“组合拳”。小布什政府自视美国拥有超级霸权，对伊朗采取政权更迭和战略讹诈的战略组合。奥巴马政府急于摆脱中东困局，对伊朗偏向离岸制衡、现实接触和扩展接触的综合战略。特朗普政府如何选择自己的对伊战略？以下因素无疑将起到重要作用。



第一，利益范围、威胁的界定。与前两届政府相比，特朗普政府显然对推动中东“民主建设”兴趣不大，但仍致力于维护美国在中东的五个主要利益：打击恐怖组织、保证盟友安全、保障中东能源供应稳定、防止杀伤性武器扩散和防范出现地区霸权。鉴于伊朗在每项利益上均对美国构成挑战，特朗普很难认同伊朗是潜在的合作伙伴，而是倾向于将其定性为“支持恐怖主义的流氓国家”“假装弃核的说谎者”“谋求控制阿拉伯国家、波斯湾能源通道的竞争对手”以及“威胁美国盟友安全、破坏中东秩序的修正国家”。在特朗普政府看来，伊朗的威胁不仅具有紧迫性，也具有渐进性和扩散性。这种判断无疑会影响特朗普政府的对伊战略选择。

第二，使用武力的风险偏好。对美国来讲，武力推翻伊朗政权似乎可以解决所有问题，但与奥巴马一样，特朗普希望控制美国与伊朗的战争风险，不想重蹈伊拉克战争的覆辙。另外，现阶段与伊朗爆发战争无助于美国实现战略收缩，反战情绪强烈的美国民众和国会也不会支持特朗普在中东再次冒险。更重要的是，伊朗快速提升的军事能力已极大提高了美国发动战争的成本。综合考虑这些因素，特朗普政府对通过军事手段推翻伊朗政权持十分谨慎的态度。但与奥巴马不同，特朗普政府认为离岸制衡过于软弱，“轻足迹”军事战略缺乏威慑。虽然特朗普希望控制战争风险，但不反对利用军事优势实现战略目标。显然，美军在叙利亚、也门的最新军事行动已经表明，特朗普政府偏好一个更加积极的中东军事存在和武力运用。

第三，敌我优劣长短的判断。特朗普政府十分清楚，在美伊博弈中，美国的优势是享有经济、金融霸权，拥有广泛的地区盟友和伙伴，军事质量、投射能力占优；短板是与伊斯兰世界特别是激进宗教势力关系紧张；国力衰退导致地区资源投入受限。与之相对，伊朗的优势是拥有优越的地理位置、丰富的油气资源以及地区宗教、代理人网络；短板是经济严重依赖能源出口、金融体系脆弱、国内政治斗争激烈以及潜在的区域过度扩张。根据扬长避短的战略逻辑，特朗普政府



希望通过强化经济制裁、巩固同盟伙伴关系和增加军事威慑打压伊朗。由此，恢复石油制裁、阻止伊朗出口石油、打击伊朗货币和银行系统、支持伊朗国内抗议活动以及扶植地区反伊朗势力等措施变得愈发具有吸引力。

第四，调整战略的政治盘算。特朗普不仅要考虑如何维护美国在中东的利益，更要考虑是否有利于巩固自己的执政地位、政绩和选票。鉴于特朗普执政根基尚不稳固，想要获得更多支持，内外政策调整必须要取悦支持者、争取观望者、打击竞争者。显然，将伊朗问题重新放在聚光灯下，有利于特朗普政府利用外敌转移国内视线。适当增加中东局势紧张，恢复对伊朗的经济制裁，有利于美国油气出口；拓展中东军火销路，刺激能源、军工行业就业率，有助于特朗普在中期选举甚至 2020 年大选时获得相关利益集团的政治支持。一个更加反伊朗的政策有助于特朗普将国内的犹太财团、新保守派、鹰派势力以及中东盟友、阿拉伯财团聚集在自己身边。此外，推翻奥巴马的伊朗核协议外交遗产无疑有利于特朗普在国内意识形态斗争中进一步打击自由派，巩固自己在保守主义选民中的基本盘。

显然，上述因素主导了特朗普政府对伊朗战略的评估、选择与制定。2017 年 10 月，经过九个月的审议与权衡，白宫公布了对伊朗新战略的基调与框架，表示会“着重消除伊朗对地区局势的不稳定影响，振兴传统联盟和伙伴关系，对伊朗实施新制裁，应对弹道导弹等不对称武器威胁，以及决不让伊朗拥有核武器”。2017 年 12 月至 2018 年 2 月，特朗普政府陆续出台三份文件《新国家安全战略》《2018 年美国国防战略》《2019 财年美国国防部预算概况》，分别从指导原则、军事战略、资源投入方面对伊朗新战略做了进一步指导和规划。2018 年 5 月 8 日，特朗普政府正式退出伊朗核协议，此举标志着新的伊朗战略正式成型。新战略向伊朗提出了 12 项具体条件，要求伊朗必须“停止铀浓缩，永不预处理器，停止发展弹道导弹，从叙利亚撤军，停止对真主党的支持，停止向也门胡塞民兵运送武器，停止威胁摧毁以色列等等”，并希望就此与伊朗达成新交易。总的来看，这是一套包括政权更迭、战略推回、战略讹诈以及现实接触成分的综



合战略。

特朗普政府对伊朗新战略的解读与评估

从调整方向来看，新的伊朗战略似乎是小布什、奥巴马政府对伊朗战略的中间配方。为了降低战略风险以及摆脱奥巴马的政策痕迹，特朗普政府有意回避了武力颠覆、离岸制衡、扩展接触、战略绥靖等选项。

一、目标与手段

从追求目标来看，新战略包含三重诉求。最高目标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。中等目标是推回伊朗之前在地区扩张中获得的收益，迫使伊朗签订“城下之盟”。当然，如果特朗普得不到“更好的”交易或者他希望的政权更迭，将伊朗长期置于制裁“惩罚箱”也是可以接受的最低目标。从实现途径来看，新战略谋求在战争门槛以下最大限度地施压伊朗，改变伊朗现行政策的成本收益评估，使其认识到无法获胜，难以承受继续对抗的代价，被迫做出妥协。从推进手段来看，除发动战争外，特朗普政府似乎对所有选项持开放态度，但优先次序和权重不同。目前来看，经济制裁是核心手段，军事威慑、宣传战、秘密行动是辅助手段，外交谈判分量最轻。

二、问题与风险

显然，特朗普政府的伊朗新战略仍存在不少问题与风险。第一，该战略虽然对武力颠覆伊朗政权持谨慎态度，但低成本的政权更迭和战略推回成分风险仍然较大。这类进攻性战略很可能诱使以色列、沙特推行更加激进的反伊朗政策，刺激华盛顿的新保守派、鹰派、犹太势力追求更加冒险的中东政策，如果不能有效控制相关风险，很可能导致美国和伊朗陷入冲突。第二，虽然特朗普政府致力于打造中东“反伊朗大联盟”，但美国在中东无法彻底孤立伊朗。偏袒以色列加剧



了阿拉伯世界同以色列的矛盾，放任沙特、阿联酋对卡塔尔采取激进外交政策，导致海合会陷入分裂。此外，土耳其当前无意遏制伊朗，更希望保持战略平衡。埃及、约旦均不愿为美国火中取栗，更不会为以色列或沙特冲向遏制伊朗的前线。至于阿曼、卡塔尔等国则希望与伊朗保持友好往来。可见，所谓的“反伊朗大联盟”不免貌合神离。第三，新战略过于依赖经济制裁，遏制有余，接触不足。所谓的“交易艺术”实际上是运用外交讹诈迫使伊朗屈服，这种策略低估了伊朗的抵抗意志和能力，以及美国全面恢复对伊朗制裁的难度。不仅如此，新战略也未提供伊朗如若不服，美国如何应对的后续办法。从之前的经验来看，短期内美国和伊朗的争斗很可能陷入僵局，但这不是一个稳定的平衡，对抗升级、战略冲动、形势误判很可能导致局势进一步恶化。

三、前景与变数

就发展前景来看，新战略能否成功还存在较多变数，如何演变很可能取决于以下事态如何发展。

第一，美国能否大幅削减伊朗石油出口？2018年11月4日，美国计划将恢复制裁的重头戏对准伊朗能源、航运、保险、金融行业。特朗普威胁“要将伊朗石油出口收入降至零，且对违反制裁的外国企业实行零容忍政策”，但实现难度显然很大。首先，“零封”伊朗石油出口并不现实。欧、中、俄三方已承诺会努力维护与伊朗的能源贸易，印度、土耳其也表示不会大幅削减伊朗石油采购，日本、韩国迫于压力可能会做出较大让步，但也表示不会停止进口。因此，至少从短期来看，美国对伊朗的制裁力度很难恢复到2012年的水平。其次，大幅削减伊朗石油出口如果引发市场动荡、油价飙升，制裁效果将大打折扣。油价暴涨显然会增加伊朗石油出口收入，帮助其部分抵消市场份额减少的损失，同时也会加大国际社会对美国的不满和抵抗，加剧美国民众生活压力，影响特朗普中期选战。因此，为了安抚市场情绪，特朗普政府正在游说沙特等国增产，同时表示会释放



美国战略石油储备弥补供给不足，但伊朗显然不会坐以待毙。伊朗总统鲁哈尼曾暗示，如果不让伊朗出口石油，伊朗将封锁霍尔木兹海峡，阻止本地区石油出口。显然，随着各方博弈不断升级，美国既要大幅削减伊朗石油出口，又要稳定油价，实非易事。

第二，剩余各方能否有效维护伊朗核协议？就欧盟来讲，当前成员国立场不一，对抗美国政治意愿不强是主要问题。自 2018 年 8 月美国恢复对伊朗制裁以来，欧盟只是启动了象征性的“阻断法令”，具体的经济补偿措施仍处于意向阶段。当前，很多失去耐心的欧洲公司和投资者已表示将放弃在伊朗的商业活动，若这种趋势不加改变，欧盟力挺伊朗、抵挡美国压力的前景值得担忧。就中、俄两国来讲，两国在国家层面会采取措施维护与伊朗的经贸合作，但在企业层面的贸易、投资活动恐将受到较大冲击。虽然中、俄企业愿意继续留在伊朗，但随着美国制裁逐步恢复，资金结算、设备采购、项目推进将面临较大困难。欧、中、俄三方有能力帮助伊朗缓解制裁痛苦，但完全补偿美国重启制裁给伊朗造成的损失并不现实。这种情况无疑将考验伊朗的政治智慧。如果战略冲动，放弃核协议并恢复制裁计划，很可能正中美国下怀，失去国际社会的同情和支持。反之，如果各方通力合作，维护协议，即便暂时不能扭转被动局面，将来未必没有转圜的机会。

第三，伊朗面对极限施压能否挺得住？美国希望对伊朗重启制裁。引发伊朗经济动荡和大规模反政府抗议活动，导致伊朗政权更迭，但这种可能性仍然较小。美国对伊朗实施了几十年的制裁，但该政权一直屹立不倒，几十年办不到的事，现在指望重新制裁就扳倒伊朗政权并不现实。但是，对特朗普政府来讲，制裁不能推翻伊朗政权并不等于不能迫使伊朗让步。可以预见，随着美国逐步提升制裁水平，伊朗经济形势恐会遭受打击，社会矛盾或进一步激化，外部矛盾也将日益尖锐。内忧外患的影响虽然短期可控，但如果长期持续下去，伊朗政府很可能陷入困境。对伊朗统治精英来讲，局势失控的代价难以估量，不喜欢美国人并不等



于不能与美国人做交易，恢复对话、达成交易或许最为实际。近期特朗普向伊朗抛出“无条件对话”的诱饵，显然在试探伊朗的抗压能力，而鲁哈尼强调“制裁之下的谈判没有意义”，也在暗示美国调低身段的姿态还不够。可见，尽管当前局势依然紧张，但美伊双方伺机恢复对话、重返谈判的可能性依然存在。

责任条款：本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所国际战略研究组所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。