

制裁、反制裁的博弈与 伊朗的核发展态势

赵建明

摘要 2011年12月底,美国通过针对伊朗的金融制裁,为了增加制裁的实效,美国构建以美欧和部分波斯湾国家为主的制裁联盟,采取高压态势逼迫伊朗在核问题上做出重大让步。面对来势凶猛的制裁,伊朗积极采取多种反制裁措施,以平抑金融制裁和石油禁运带来的经济、政治和外交冲击。制裁同盟存在的内在缺陷,也将使美国发起的制裁大打折扣。伊朗核问题仍将是摆在奥巴马政府面前的一道难解。

关键词 制裁 反制裁 金融制裁 石油禁运 伊朗核问题 美伊关系

2005年8月艾哈迈迪-内贾德上台后,伊朗改变前任采取的以暂停浓缩铀减少国际压力的做法,转而采取急进政策,先后恢复铀转化和铀浓缩,从而获得了核外交的主动权。

在呼吁伊朗暂停核活动未果后,伊核问题被提交联合国。安理会为此先后通过1737号(2006)、1747号(2007)、1803号(2008)、1939号(2010)四个制裁伊朗的决议,旨在敦促伊朗同国际社会合作,尽快澄清解决可能存在的与核武发展计划相关的重大问题,以证明伊朗核能开发的和平性质。在此之前,伊朗应当暂停浓缩铀,不得采取核升级行动。

尽管来自外部的制裁压力越来越大,但是几大因素促使伊朗抵制外部压力对自己政治经济等方面的冲击。首先,伊朗对联合国制裁决议的认知。伊朗认为安理会不去惩罚拥有核武器的以色列,反而禁止伊朗发展民用核能,已经成为西方向伊朗施压、阻止其核进程的工具,其决议难以被伊朗所接受。其次,核强硬已经成为内贾

* 赵建明,上海社会科学院国际关系研究所副研究员(上海 200020)。

** 本文是国家社会科学基金项目“中东变局研究:背景、根源、走势、影响及对策”(项目编号:11AZD033)的阶段性成果。《外交评论》编辑部对本文的写作和修改提出了宝贵意见和建议,笔者谨致谢忱。

德政府合法性的主要来源。内贾德的核强硬外交帮助伊朗摆脱了外交困境,核进程在其任期进展快速,而国家经济基本没有受到实质伤害。这种双赢让核强硬成为伊朗国内的政治准则,任何派系若言弃核无异于政治自杀。国内政治生态的变化反过来进一步刺激伊朗采取核强硬的外交态势。尽管核扩散在国际上已成为过街老鼠,但是在伊朗国内却被赋予崇高的含义。再次,核发展已经成为伊朗提升国力和国际声望、同大国博弈的王牌。现在伊朗核问题举世关注,大国外交的一个重要焦点就是探讨伊朗核问题。伊朗凭借“核牌”迅速成为大国关注的对象。这在此前是难以想象的。最后,由于美伊断绝外交关系已经 30 多年,制裁与反制裁成为美伊关系的主旋律。无论是美国敦促安理会制裁还是自己实施单边制裁,都难免夹带私货打击异己的嫌疑,这也部分印证了伊朗的政治判断,即核问题仅是美国企图推翻现有政权的借口。

在上述政治博弈的驱使下,伊朗以自己独特的方式对抗外部的制裁与压力。美国等国家越是制裁,伊朗越是强硬。伊朗的反制同国际制裁形成了针锋相对的恶性循环。而本文讨论的正是美国对伊朗实施的最新一轮制裁与伊朗弃核与否之间的关系。

一、从金融制裁到石油禁运

2010 年 7 月,美国出台单边制裁的《伊朗综合问责、撤资、制裁法》。美国犹太压力集团和国会议员深信,伊朗国内精炼油依赖进口和进口渠道单一是伊朗的死穴。只要抓住这一薄弱环节实施制裁,就能克敌制胜,迫使伊朗在核问题上就范。但是实施近 18 个月后,制裁法未能达到预期效果。因此,美国开始对伊朗实施新一轮的制裁。

2011 年 12 月 31 日,奥巴马总统在签署《2012 财年美国国防授权法》时附带签署了针对伊朗的金融制裁法案。新的金融制裁法规定:美国不仅制裁伊朗的中央银行和金融组织,也将处罚同伊朗央行从事交易的外国公司和银行。对与石油相关交易的制裁将在法律签署后 6 个月起生效;对其他非油交易的制裁在签署后 60 天起生效。受到制裁的外国公司和银行将不得进入美国的金融市场融资或交易。法案赋予总统豁免权,总统可以豁免那些显著降低从伊朗进口石油的国家或公司。制裁法容许其他国家的银行和公司及时、分阶段原则地撤出伊朗而免于被制裁。新制裁法还规定,出于美国国家安全利益和能源市场稳定的需要,总统可以放弃制裁个别国家的银行或公司。^①

这一明显具有治外法权色彩的法律被称为美国版本的石油禁运,也是美国又一次将自己的国内法凌驾于国际法之上。该法蕴含的站边原则迫使其他国家必须在

^① Laura MacInnis “U. S. Imposes Sanctions on Banks Dealing with Iran”, *The Huffington Post*, December 31, 2102, <http://www.huffingtonpost.com/2011/12/31/iran-sanctions-banks-n-1177913.html>.

美国和伊朗之间做出选择。除了上述法律,美国在2012年2月4日敦促世界行际金融通讯组织切断伊朗银行同该组织之间的联系。^①2月7日,美国宣布冻结伊朗政府和金融机构在美国的资产,理由是伊朗央行未能阻止洗钱行为并涉嫌利用欺骗手段隐藏被制裁的伊朗机构的金融交易。^②

为了加大金融制裁对伊朗的影响,美国还采取了另外两项配套政策:一是敦促沙特阿拉伯、阿联酋、卡塔尔等国提高石油产量,防止国际油价因伊朗石油减产而飙升,损害全球经济。^③二是采取军事威胁向伊朗施压。美国在2011年底和2012年初连续向波斯湾派驻“卡尔·文森”号和“罗纳德·里根”号航母战斗群,防范伊朗采取过激行动。同时美国国防部长帕内塔等高官表示,伊朗拥有核武器和封锁霍尔木兹海峡是美国的政策红线,一旦触及,美国将采取军事行动予以打击。^④美国的金融制裁、美国和以色列的军事威胁大有山雨欲来之势。时隔近十年后,美国对伊朗的压力再次达到空前的高度,目的就是以压促变,逼迫伊朗在核问题上做出重大让步。

为了让制裁产生预期效果,美国官员积极开展穿梭外交,敦促他国参与针对伊朗的制裁同盟。从成效看,美国的策略可谓喜忧参半。第一,欧盟坚定支持美国对伊朗的制裁,并采取石油禁运配合美国的行动。2012年1月23日,欧盟宣布从7月1日起对伊朗实行石油禁运,并宣布冻结伊朗央行等金融机构在欧盟的资产。^⑤目前,美国的金融制裁与欧盟的石油禁运是这次制裁的最大亮点。美国总统奥巴马对此表示欢迎,称这体现了国际社会在解决日益严重的伊朗核问题上的团结立场。^⑥

第二,美国的盟国日本和韩国在立场上表现得犹豫不决。尽管日本财政大臣安住淳在2012年1月美国财长盖特纳造访时答应大幅削减从伊朗的石油进口,但是首相野田佳彦和官房长官藤村修随后予以否认,表示日本尚未就削减伊朗石油进口问题做出最终决定,此事需要征询企业界和政界的意见。^⑦2012年1月,韩国总统李明博明确表示减少伊朗的石油进口将造成经济危机。韩国企划财政部长朴宰完表示,

① Robert F. Worth and David E. Sanger “U. N. Nuclear Inspectors Visit to Iran Is a Failure”, *The New York Times*, February 4, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/middleeast/irans-supreme-leader-threatens-retaliation-against-attack.html>.

② “Obama Freezes Iranian Government Assets under Mandate Passed by Lawmakers”, Bloomberg News, February 2, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-06/obama-orders-freeze-on-iranian-government-s-assets-including-central-bank.html>.

③ Joe Solomon “U. S. , Allies Step up Iran Embargo Talks”, *The Wall Street Journal*, December 19, 2011, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204058404577106544032326610.html>.

④ “Leon Panetta Warns Iran to Keep Strait of Hormuz Open”, *Los Angeles Times*, January 8, 2012, <http://latimesblogs.latimes.com/world-now/2012/01/panetta-warning-iran-hormuz.html>.

⑤ Ewa Krukowska and Gregory Viscusi “EU Hits Iran with Oil Ban, Asset Freeze over Nuclear Effort”, Bloomberg News, January 24, 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-01-23/eu-hits-iran-with-oil-ban-bank-asset-freeze-in-bid-to-halt-nuclear-plan.html>.

⑥ “Statement by the President on Today’s Iran-related Sanctions”, The Whitehouse Website, January 23, 2012, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/23/statement-president-today-s-iran-related-sanctions>.

⑦ Martin Fackler “Japan Delays Decision on Iran Oil Sanctions”, *The New York Times*, January 13, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/01/14/world/asia/japan-delays-decision-on-iran-oil-sanctions.html>.

韩国将采取渐进手段减少伊朗石油进口,但是这需要更多时间和政策协调。^①日韩的立场给美国主导的制裁蒙上了阴影。

第三,土耳其、印度、巴基斯坦拒绝参与美国的制裁。巴基斯坦总统扎尔达里表示,“在西方处于经济危机且不愿帮助巴基斯坦的情况下,巴基斯坦别无选择只得加深同邻国中国、伊朗、印度和阿富汗的关系。巴基斯坦不会卷入美国在地区内的战争,也不会在美国压力下限制同伊朗的贸易关系。”^②土耳其能源部长塔纳·亚迪兹在 2012 年 1 月表示,“只有联合国的制裁决议才对土耳其有约束力,美国的单边制裁没有约束力。当前土耳其仍在进口伊朗石油,而且我们也不想改变自己的石油路线图。”^③2012 年 1 月,印度也表示没有限制国内企业从伊朗进口石油,印度通过土耳其银行进行的油款结算仍在正常进行。印度也不会向美国寻求豁免。^④

第四,中国、俄罗斯反对在伊朗核问题上采取单边制裁措施。2012 年 1 月,中国外交部表示,中国同伊朗保持正常的能源与经贸关系。中国反对美国将国内法置于国际法之上的做法。施压和制裁不利于伊朗核问题的解决,中国主张通过对话与协商解决国际争端。^⑤俄罗斯外长拉夫罗夫表示,“我们不会预测军事行动是否会发生,但是俄罗斯将尽所能去阻止它。单边制裁无助于维护核不扩散机制,而只会削弱伊朗经济引发民众的不满。”^⑥俄罗斯国防部官员还曾表示,俄罗斯保留向伊朗交付 S-300 防空导弹系统的权利。销售这一防空系统不在安理会武器禁运之列,也曾得到过美国的官方确认。^⑦如果俄罗斯向伊朗交付性能优越的 S-300 防空导弹系统,伊朗将大幅提升保卫核设施的能力,加大美以打击伊朗的难度。

第五,阿联酋和卡塔尔参与针对伊朗的金融制裁。2012 年 2 月,阿联酋央行表示将停止资助与伊朗相关的贸易。阿联酋尤其是迪拜历来是伊朗从事转口贸易的集散地,2011 年的转口贸易额突破 100 亿美元。阿联酋此举将对伊朗的转口贸易构成限制。卡塔尔央行也通知本国银行停止向伊朗贸易提供信用证和担保。^⑧尽管伊朗发出威胁,但是沙特仍表示,如果国际市场出现石油短缺,沙特将会补足缺口。沙特可以轻易将现在 1000 万桶的原油日产量再提升 270 万桶。这不是政治而

① “S. Korea Says It will Take Time to Join Iran Sanctions”, January 31, 2012, <http://story.northkoreatimes.com/index.php/ct/9/cid/3f5c98640a497b43/id/203074281/>.

② “Major Asian States Rebuff U. S. Call to Limit Iran Oil Imports”, *Tehran Times*, January 14, 2012, <http://tehrantimes.com/economy-and-business/94496-giant-asian-states-rebuff-us-call-to-limit-iran-oil-imports>.

③ Daniel Dombey, “Turkey Defiant on Iran Sanctions”, *Financial Times*, January 12, 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f4f74eba-3d46-11e1-8129-00144feabdc0.html#axzz1IZnRJE6i>.

④ “Major Asian States Rebuff U. S. Call to Limit Iran Oil Imports”.

⑤ 《外交部回应欧盟制裁伊朗:一味施压非建设性做法》,中国新闻网,2012 年 1 月 26 日,<http://www.chinanews.com/gn/2012/01-26/3623738.shtml>.

⑥ “Russia Opposes Military Strikes, Sanctions against Iran”, *Xinhua News*, January 18, 2012, <http://news.xinhuanet.com/english/world/2012-01/18/c-131367637.htm>.

⑦ Nathan Toohey, “Russia Retains Right to Provide Iran with S-300 Defensive System”, January 17, 2012, <http://themoscownews.com/international/20120117/189375225.html>.

⑧ “UAE, Qatar Stop Trade Finance to Iran over Sanctions”, *Arab News*, February 3, 2012, <http://arabnews.com/economy/article570859.ece>.

是生意。^①如果沙特增产的说法属实,那么将沉重打击日出口量约为 250 万桶的伊朗。

目前,制裁对伊朗经济的负面影响开始显现。第一,美国的金融制裁和欧盟的石油禁运让伊朗出现了货币危机。奥巴马签署制裁法案当天,伊朗里亚尔对美元的汇率暴跌 13%。尽管伊朗官方牌价仍为 1 美元兑 11,180 里亚尔,但是黑市汇率暴跌到 1 美元兑 18,000 里亚尔的新低。媒体表示这是伊朗自两伊战争以来最严重的货币贬值。^②

第二,伊朗开始出现进口商品的迟付现象。2 月 7 日,伊朗拖欠印度 20 万吨稻米货款。印度稻谷出口联合会呼吁成员停止对伊朗的稻谷出口。在伊朗的拖欠名单上,还包括乌克兰的小麦和马来西亚的棕榈油。中国表示将削减从伊朗进口铁矿石的数量,理由是伊朗存在拖延支付的行为。^③迟付被解读为伊朗出现了硬通货短缺。

第三,伊朗出现了货币、通胀、贸易平衡之间的危险联动。这可能是伊朗经济的最大隐忧。由于内贾德政府 2010 年采取的削减食品和汽油补贴的政策导致伊朗物价飙升,2011 年 4 月伊朗央行不顾伊朗通胀率为 20% 的客观情况,而将存款利率调低为 12.5%—15.5%;而银行存款利率远低于通胀,又导致伊朗民众追捧外汇和黄金,并加速资金外逃,据估计外逃资金规模约为 110 亿美元。尽管 2011 年伊朗的外汇储备约为 1040 亿美元,但是外逃资金将让伊朗外汇储备加速降低。^④2011 年伊朗的贸易盈余约为 310 亿美元,但是如果 2012 年因为制裁导致伊朗石油价格和出口数量下降,这种盈余将会轻易消失,甚至会出现贸易赤字。

二、伊朗应对国际制裁的反制措施

新一轮来势凶猛的制裁向伊朗提出了巨大挑战,美国在波斯湾的秣马厉兵容不得伊朗有任何闪失。制裁与军事威胁再一次将伊朗推到绝境。为了摆脱困境,伊朗从经济、政治等多方面采取应急措施,以消除制裁带来的巨大冲击和负面影响。

(一) 经济上多管齐下,消除制裁造成的负面影响

第一,领导人多次表态消除民众对制裁的恐惧。2012 年 2 月 1 日,总统内贾德即表示,尽管遭受制裁,伊朗将在 2012 年度经济增长 8%。^⑤在出口结构上,伊朗每年对

① Gregg Carlstrom “Saudi Arabia and Iran Spar over Oil Embargo”, Aljazeera News, January 16, 2012, <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/01/2012116154947655566.html>.

② Nasser Karimi and Tarek El-Tablawy “Iran Dismisses Sanction Impact on Currency”, January 3, 2012, <http://news.yahoo.com/iran-dismisses-sanction-impact-currency-120503730.html>.

③ “Iran Feels Sanctions Pinch as Asia Traders Cut Ties”, <http://www.aipac.org/en/in-the-news?newsid={3A4F32FF-D755-4BC4-B22A-B5FD0AC9C6EB}>.

④ Andrew Torchia “Iran Economy could Limp along under Sanctions”, February 6, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/06/uk-iran-sanctions-idUSTRE8150ME20120206>.

⑤ 但是国际货币基金组织表示,2011 年伊朗经济仅增长 2.5%。同时,伊朗的国家财政预算为 4160 亿美元,同比减少 14%。“Iran’s Economy to Grow Despite Sanctions: Nejad”, February 1, 2012, <http://english.alarabiya.net/articles/2012/02/01/191927.html>.

外贸易总额为 2,000 亿美元。美国近 30 年没有购买伊朗石油,伊朗央行同美国没有联系,美国金融制裁不会对伊朗造成负面影响。伊朗同欧盟的贸易大约 230—240 亿美元。欧盟从伊朗进口石油总量仅占伊朗能源出口的 10%。即使欧盟对伊朗实行石油禁运,伊朗也不会因为制裁而受到伤害。历史表明伊朗从未因西方制裁而受伤。^①

第二,提高利率,应对货币危机。为了消除美国制裁对伊朗本币的影响,解决存款利率与通胀率之间的倒挂,2012 年 1 月 25 日,伊朗央行将利率提高到 21%,同时告诫民众应当按照需求购买外汇,无需囤积美元。伊朗央行完全有能力保证居民旅游、购物和求学的外汇需求。^②

2011 年 1—6 月份伊朗石油的主要卖家

	日进口量(万桶)
中国	54
日本	34
印度	32
韩国	25
意大利	20
土耳其	19
西班牙	17

来源: EIA, *Global Trade Atlas*.

第三,采取多种灵活方式,稳定既有客户。尽管金融制裁产生的实际效果尚未完全显现,但是石油议价权问题却浮上了水面。当前伊朗暂时面对的不是丧失客户,而是石油的议价权。制裁让中国、印度等国开始着手同伊朗商谈进口石油价格、付款条件等。面对制裁,伊朗给石油进口国多大的折扣和以何种货币付款等成为伊朗必须考虑的问题。议价权的逐步丧失将直接减少伊朗的能源收入和硬通货。

2012 年 2 月,中国表示 3 月份进口伊朗的石油数量同比将减少 50%。伊朗能源部长计划 2 月中旬来京商谈 2012 年度的能源合同,核心即探讨石油价格问题。^③印度也在同伊朗探讨石油贸易使用印度卢比结算而非此前的美元或欧元。印度表示,印度将尽可能长地同伊朗保持现有政策并抵制美国的压力,保持印伊经贸关系符合印度的利益。但如果制裁升级,伊朗或许会接受印度倡议的以卢比来交易。^④

除了价格与结算方式,伊朗也在寻求新的结算通道。目前土耳其和俄罗斯正在成为伊朗规避美国金融制裁的避风港。土耳其容许伊朗通过土耳其银行和土耳其里拉从事转账业务,这使得伊朗资金可以经由土耳其进入欧洲。被列入黑名单的伊

① “Ahmadinejad: Sanctions Can't Harm Iran's Economy”, *The Jerusalem Post*, January 26, 2012.

② “Iran's Ahmadinejad Ups Rates to Stem Money Crisis”, <http://www.reuters.com/article/2012/01/25/us-iran-economy-rates-idUSTRE8000V520120125>.

③ “China Extends Iran Oil Import Cuts, Supply Talks to Resume”, Reuters, February 6, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/06/china-iran-oil-idUSL4E8D65CW20120206>.

④ Sadruddin Mousavi, “India and Anti-Iran International Sanctions”, February 2, 2012, <http://irdiplomacy.ir/en/news/68/bodyView/1897550/India.and.anti.Iran.International.Sanctions.html>.

朗迈拉特银行在伊斯坦布尔设有分行。伊朗出口发展银行开始同土耳其进出口银行开展业务。^①伊朗同印度的部分能源交易通过俄罗斯银行进行。

第四,伊朗在欧佩克等平台同沙特等国家展开交锋,焦点是沙特、阿联酋、卡塔尔等国家的增产行动。伊朗警告沙特、阿联酋等国不要加入美国的制裁同盟来孤立伊朗。伊朗外长阿里·萨利赫表示,“我呼吁地区内的所有国家,请你们不要将自己陷入危险的境地。”^②针对沙特将日产原油增加 270 万桶以保障供给的言论,伊朗外长表示,恳请沙特重新考虑,以免对沙伊关系产生严重后果。^③伊朗国家石油公司国际事务主管穆萨·奎穆萨里也表示,“伊朗希望欧佩克成员国尊重其他成员国的利益和合作精神。否则后果自负。”^④

(二) 在外交与军事上高调亮相,应对西方的外交孤立和军事威胁

面对美欧的制裁和不断升级的战争压力,伊朗在采取几个举措予以回应:首先,大打外交牌,摆脱国际孤立。2012 年以来,伊朗总统、议会议长、外交部长等高官频繁出访寻求支持,阐述伊朗在核问题和地区关系上的立场。伊朗高官出访的路径主要包括两条:一是邻国路径,包括俄罗斯、土耳其、印度、巴基斯坦等。这一路径是伊朗的主要着力点,旨在寻求邻国的政治支持和维系现有的经济。1 月 19 日,伊朗国家安全委员会副主席阿里·巴格赫里前往莫斯科同俄罗斯外长拉夫罗夫等官员会晤。俄罗斯表示,美国制裁让伊朗同其他六国的核谈判脱离了正常轨道。军事打击伊朗必将引发链式反应,造成世界局势的动荡。^⑤1 月 13—14 日,伊朗议长拉里贾尼出访土耳其,经贸合作和核问题是主要议题。^⑥二是非洲和拉美路径。主要国家包括委内瑞拉、墨西哥、塞内加尔、赞比亚、尼日利亚等。伊朗拓展这一路径的意图是向外围寻求外交支持。某种程度上这一路径更具象征意义。

其次,发表反对侵略的激烈言辞,反击美国和以色列的军事威胁。伊朗最高精神领袖哈梅内伊表示,“美国对伊朗的任何军事打击都将产生回火效应,疼痛和致残制裁只会增加伊朗坚忍不拔的决心。如果遭受军事打击,伊朗将会报复。”^⑦针对以色列的军事打击威胁,哈梅内伊呼吁各个教派的教徒都应当投身到反对美国傀儡政

① Louis Charbonneau, “West Worries That Turkey Is Iran’s Financial Gateway”, Reuters, September 20, 2011, <http://static.reuters.com/resources/media/editorial/20100920/iran2.pdf>.

② Julian Borger, “Iran Warns Neighbours Not to Join Isolation Attempts”, *The Guardian*, January 19, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/19/iran-warns-neighbours-isolation>.

③ Benoit Faucon and Rakesh Sharma, “Iran Confronts Saudis on Oil Offer”, *The Wall Street Journal*, January 18, 2012, <http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204468004577166870499947012.html>.

④ “Iran Asks OPEC Members to Not Raise Oil Output”, *Alarabiya News*, February 4, 2012, <http://www.alarabiya.net/articles/2012/02/04/192530.html>.

⑤ “Russia Warns Sanctions can Derail Talks with Iran”, *Tehran Times*, January 18, 2012, <http://www.tehran-times.com/politics/94694-russia-warns-sanctions-can-derail-talks-with-iran->

⑥ “Ali Larijani is Visiting Turkey amid Rising Tensions between the Neighbors”, *Iranian News*, January 11, 2012, <http://www.iranian.com/main/news/2012/01/11/ali-larijani-visiting-turkey-amid-rising-tensions-between-neighbours>.

⑦ “Iran Leader Says Attack would Harm U. S. 10 Times Over”, www.cbc.ca/news/world/story/2012/02/.../iran-nuclear.html.

权的战争之中,铲除以色列毒瘤。^①2012年2月,哈梅内伊首次承认伊朗在2006年曾资助真主党和哈马斯发动反以战争,并表示伊朗将资助任何国家和组织对抗以色列政权。^②作为实际掌控伊朗革命卫队的精神领袖,哈梅内伊的表态表明伊朗正在露出自己锋利的牙齿,提醒美国不要逼伊朗出手。美国国家情报局局长詹姆斯·克拉帕推测,如果伊朗遭受打击,其报复地点可能选在美国本土和中东地区。^③

再次,秣马厉兵,积极备战。从战备上看,伊朗已在大幅提高军费开支。根据内贾德向伊朗议会提交的2012—13年度的预算报告,军费支出同比增长127%。^④这种超常规增长意味着伊朗已经嗅到了战争的气味,准备开启战争机器。2012年2月,伊朗表示开始大规模生产反舰导弹,以应对波斯湾水域的威胁。^⑤军事演习成为伊朗备战的常规科目。2012年以来,伊朗频繁在波斯湾等地举行大规模军事演习,检验中程导弹等先进武器和备战水平。

(三) 加强社会管理,稳定伊朗民众

为了防止民众同政府之间产生裂痕,伊朗的主流媒体强化了对伊朗的核能成就和制裁无用论的宣传。首先,发展核能是伊朗不可剥夺的权利。伊朗的核计划完全出自和平目的,核能是伊朗的伟大成就。资本主义和殖民主义利用经济实力和武力向伊朗施加压力,是要伊朗放弃核权利,让伊朗民族臣服于它们。^⑥其次,制裁不能挫败伊朗发展核能的决心,也不会伊朗社会中间产生裂痕。哈梅内伊表示,尽管西方对伊朗实行致残性制裁,但是这不会对伊朗核进程的决心产生任何影响。^⑦再次,强调民众要么选择同伊斯兰政府站在一起应对制裁与威胁,要么选择同美欧站在一起,但这是与伊朗政府和人民为敌。

由于制裁加剧和临近议会选举,伊朗采取措施控制网络。2012年1月,伊朗出台新的互联网限制规定,要求网吧安装监测摄像头,并保留所有的浏览记录。伊朗安全部门表示,网民上网前必须注册,注册信息包括家人姓名、身份证、联系方式等。^⑧同时,伊朗警察重点监控有自由倾向的记者、互联网博主、计算机程序员等。今年已有10多名记者或博主被政府逮捕,罪名是在报刊或网站上批评政府。伊朗还

① “Supreme Leader Meeting with Young Muslims from 73 Countries”, January 30, 2012, <http://www.leader.ir/langs/en/index.php?p=contentShow&id=9066>.

② “Iran Warns of Retaliation over Oil Sanctions”, Reuters News, February 4, 2012, <http://www.dawn.com/2012/02/03/irans-khamenei-warns-over-military-strike-oil-embargo-threat.html>.

③ Julian Borger, “Iranian Attack on America and Allies Increasingly Likely: Intelligence Chief”, *The Guardian*, January 31, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/jan/31/iranian-attack-america-allies-intelligence>.

④ “Ahmadinejad Wants to Double Iran Defense Budget”, February 1, 2012, <http://www.jpost.com/MiddleEast/Article.aspx?id=256056&R=3>.

⑤ “Iran Mass Producing Anti-Ship Cruise Missile”, February 4, 2012, <http://www.iranfocus.com/>.

⑥ “The Supreme Leader’s View of Nuclear Energy”, April 13, 2011, <http://english.khamenei.ir//index.php?option=com-content&task=view&id=1442&Itemid=13#The-true-meaning-of-progress>.

⑦ “Leader: Iran will Carry out Its Threats If Necessary”, *Tehran Times*, February 3, 2012, <http://www.tehrantimes.com/politics/95070-iran-will-carry-out-its-threats-if-necessary-leader>.

⑧ Dan Murphy, “Iran is Gearing up for Elections and It Isn’t Pretty”, *The Christian Science Monitor*, January 27, 2012, <http://www.csmonitor.com/World/Backchannels/2012/0127/Iran-is-gearing-up-for-elections-and-it-isn-t-pretty>.

屏蔽“脸谱”、“推特”等社交网站,有消息认为,这是伊朗防止国内出现类似埃及的民众动员而采取的举措。

(四) 按照既定方针,稳步推进核计划

首先,在核能发电方面,在经历计算机病毒等挫折后,2012年1月12日,伊朗宣布数周后布什尔核电站将实现满负荷发电。届时将达到1000兆瓦的发电水平,为伊朗提供2.5%的电力供应。^①

其次,2012年1月9日,福尔多浓缩铀厂投产是伊朗核进程的重要环节。福尔多厂位于库姆山区的地下掩体内,拥有坚固的掩体和完善的防卫。在相当程度上,福尔多厂是为了防范美国和以色列的军事打击而建的。该厂能够生产3.5%、4%和20%多个类型的浓缩铀。^②2011年8月,伊朗就有计划地将浓缩铀设施从地上的纳坦兹转移到福尔多。伊朗新一代P-2型离心机也将安装在福尔多工厂。^③

再次,在坚持核红线的前提下,伊朗同国际原子能机构进行策略性合作,商讨敏感问题的解决。伊朗反复强调伊朗拥有自主开发核能的天然权利,在本土研发生产包括浓缩铀在内的核材料是其不可动摇的红线。任何国家都无权要求伊朗停止浓缩铀生产。^④制裁不会对伊朗继续核进程的决心有任何影响。如果美国和以色列攻击伊朗的核设施,伊朗将给美国在中东的利益造成十倍的损失。^⑤2012年1月29—31日,国际原子能机构代表团访问伊朗,寻求解决伊朗存在的突出问题。但是伊朗拒绝回应有关引爆核武器的高能炸药实验和可配载核弹头的导弹再入大气层测试等敏感问题。^⑥双方商定将很快复谈。

最后,伊朗公布在核领域取得的重大进展。2月15日,伊朗总统内贾德将第一个伊朗国产的20%的核燃料棒填充入德黑兰研究性核反应堆,伊朗还宣布已制造出功效更高的第四代离心机,并自行生产出用于核反应堆的核燃料板。^⑦

三、美国制裁存在的内在困境

尽管金融制裁和能源禁运可能对伊朗经济造成较大的负面影响,但伊朗毕竟是

① “Bushehr Plant to Be Connected to National Grid within Three Months”, *Tehran Times*, April 11, 2011.

② “IAEA: Iran Starts Enriching Uranium at Fordo Facility”, *Iranian Mehr News*, January 9, 2012, <http://www.mehrnnews.com/en/newsdetail.aspx?NewsID=1505776>.

③ “Iran Transferring Centrifuges to Fordo”, *Iranian Ettelaat News*, August 24, 2011, <http://www.ettelaat.com/index2.asp?code=display&fname=/ettelaat/etbupload/data/2011/08/08-23/15.htm&title=Iran%20transferring%20centrifuges%20to%20Fordo%20>.

④ “FM: No One Has Right to Ask Iran to Halt Uranium Enrichment”, *Tehran Times*, January 30, 2012, <http://tehrantimes.com/politics/94946-no-one-has-right-to-ask-iran-to-halt-uranium-enrichment-fm>.

⑤ “Leader: Iran will Carry out Its Threats If Necessary”.

⑥ “IAEA Delegation Arrives in Iran”, *Iranian Fars News*, January 29, 2012, <http://english.farsnews.com/newstext.php?nn=9010172805>.

⑦ Saeed Dehghan, “Iran Unveils Nuclear Progress as Rhetoric Escalates with Israel”, *The Guardian*, February 15, 2012, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/feb/15/iran-claims-achievements-nuclear-programme>.

拥有众多资源和应对制裁经验的地区大国。经过积极应对,伊朗基本稳住了局面,将负面影响压缩在可控范围之内,美伊的制裁博弈暂时陷入胶着。但是制裁合围存在的困境、拒绝阵线的诉求、制裁传导路径与美国政策预期的背离、时间因素等问题,将使美国的制裁大打折扣。

(一) 日韩与制裁的合围困境

根据制裁理论,制裁效用同制裁联盟的构建呈正相关变化。制裁参与国越多,制裁的效用越高。对制裁国家形成合围是制裁的理想状态,而主要国家的参与是制裁生效的必要条件。^①显然合围困境是美国必须认真面对和解决的重大问题。目前只有欧盟、阿联酋、卡塔尔等国家参与美国的金融制裁。这距离构建制裁同盟还有相当距离。日本和韩国的立场显然不能让美国满意。利益与道义之间的矛盾是日韩两国踟躇不前的根本原因,严厉制裁越来越成为分裂盟友而不是团结盟友的政策。

以韩国为例。首先,在石油上转投他国将给韩国带来巨大的经济损失。韩国的 SK 创新公司和现代石油银行位列韩国进口伊朗石油的前两名。这两家公司每天分别从伊朗进口石油约 13 万桶和 7 万桶,占韩国进口伊朗石油的 18% 和 10%。由于伊朗石油的售价比沙特每桶便宜 4 美元,如果这两家公司停止进口伊朗石油而转投沙特的话,那么它们每年将额外支付 1.9 亿美元和 1 亿美元。这笔额外费用极有可能因美国制裁和伊朗压价销售而进一步扩大。^②其次,伊朗已经成为韩国刻意经营的海外市场。2011 年,韩国向伊朗出口 60 多亿美元。如果美国的金融制裁扩大到韩国对伊朗的非油贸易,韩国对伊朗的出口将大幅降低。^③

日本对制裁抵触的原因与韩国大同小异。首先,尽管日本在制裁伊朗方面同美国保持一致,但是日本反受其累。从 2006 年开始,日本实施进口多样化战略,伊朗油气在日本的能源构成中下降幅度高达 40%,现仅占 9.6%,位列沙特(28.8%)、阿联酋(20.4%)、卡塔尔(11.8%)之后。但是同期韩国和中国分别增长 20% 和 30%。日本因派克等能源公司在阿扎达干油田等地的能源投资大多由中国公司接手,美国也袖手旁观。其次,日本每年同进口伊朗能源相关的金融业务约为 131 亿美元。如果日本不能从美国那里获得豁免权,那么日本的金融损失也相当巨大。最后,日本当下的现实问题还有,去年福岛核电站发生事故之后,日本核电站大多停业整顿,能源缺口主要靠进口石油和天然气补足。现在日本需要额外进口 2,900 万千升的石油,价值 432 亿美元。在国际石油市场原油供应并不宽裕的情况下,再大幅减少伊朗

① 关于制裁效用的论述,参见 Michael P. Malloy, *United States Economic Sanctions: Theory and Practice*, Boston and Hague: Kluwer Law International, 2001; Hossein Askari, *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*, Westport: Praeger, 2003; Zachary A. Selden, *Economic Sanctions as Instruments of American Foreign Policy*, Westport: Praeger, 1999; Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions*, Washington, D. C.: Center for Strategic and International Studies, 1999。

② “New US Sanction to Hit Korean Oil Industry”, *Korean Arirang*, January 19, 2012, <http://www.arirang.co.kr/News/News-View.asp?code=Ne2&nseq=124914>。

③ Troy Stangarone, “South Korea’s Iran Sanctions Conundrum”, Korea Economic Institute WebSite, January 23, 2012, <http://blog.keia.org/2012/01/south-koreas-iran-sanctions-conundrum/>。

的石油进口的确让日本勉为其难。

尽管美国不断以反扩散的国际道义逼迫日韩,但是如果美国不能照顾日韩的实际关切,任凭盟国自己承担合作成本,那么日韩两国的合作程度值得怀疑。美国咨询公司珀温哲特兹咨询公司表示,“我认为日韩两国不会停止所有进口,它们会这样做以充分表明他们已经做了削减能源的努力。”^①

(二) 拒绝阵线的利益诉求

拒绝参加对伊制裁的土耳其、印度的立场也有相当代表性。它们不仅存在日韩两国面临的经济难题,而且还有一定的战略诉求。对土耳其来讲,首先,在伊朗与西方之间充当伊朗核问题的斡旋者,对提升土耳其的地区大国地位和影响力具有重要意义。如果土耳其弃伊朗而去,断绝同伊朗的能源关系,这种优势将彻底丧失。其次,制裁给伊朗带来的结算难题对土耳其而言反而是商机。随着美国金融制裁的加剧,伊朗寻求第三国结算的需求会更迫切。阿联酋停办相关业务对土耳其来讲可谓千载难逢,正好利用这一机会填补空缺。伊土商团的麦贺米特·库卡表示,以前伊朗经由迪拜和阿联酋的金融贸易转到土耳其进行,对土耳其是个巨大机会。^②

制裁给印度带来的现实利益在于:首先,印度提出的易货贸易和卢比结算的理想正在变为现实。这对缺乏硬通货的印度来讲能够缓解支付压力,而且持有卢比的伊朗会购买更多的印度商品,有助于刺激印度经济。2012年1月16—21日,印度央行和财政部官员造访伊朗,与伊朗磋商考虑使用卢比和易货贸易结算,以绕开美国金融制裁。其次,印度面临的重大利益还包括,如果制裁加剧迫使伊朗向原油买方提出油价折扣,那么原本比沙特便宜4美元的伊朗石油更具吸引力。这也适用于土耳其和所有同伊朗保持能源关系的国家。再次,印度是深谙平衡外交的高手。尽管美国—印度—伊朗三边关系是印度考虑问题的框架,维持同伊朗的关系能够让印度在西南亚地区享有更大的战略掌控力。保持同伊朗的关系、抗拒西方压力符合印度的利益。^③但如果能够获得印度利益的最大化,伊朗不是不可以牺牲,这也不是第一次,肯定也不会是最后一次。^④只是疏远伊朗的代价要由美国买单,印度增加或减少从伊朗进口石油,取决于美欧对印度的补偿和美印关系的互动。^⑤

中国拒绝参与制裁同盟与中国公司的回填(backfilling)是美国最头疼的问题。

^① Puneet Pal Singh, “Iran Oil Sanctions Divide Asia’s Four Largest Economies”, BBC News, January 15, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/business-16541482>.

^② Louis Charbonneau, “West Worries that Turkey Is Iran’s Financial Gateway”, Reuters, September 20, 2011, <http://static.reuters.com/resources/media/editorial/20100920/iran2.pdf>.

^③ Sadruddin Mousavi, “India and Anti-Iran International Sanctions”, February 2, 2012, <http://irdiplomacy.ir/en/news/68/bodyView/1897550/India.and.anti.Iran.International.Sanctions.html>.

^④ 印度擅长在美国和伊朗之间玩平衡外交。在伊朗核问题提交联合国等问题上,美国通过加强美印关系将印度拉到自己一边,平衡外交以牺牲伊朗利益告终。参见赵建明《试析印度在伊朗核问题上的平衡外交》,《南亚研究》,2009年第4期,第55—65页。

^⑤ Mir-Mahmoud Musavi, “India at the Iran-US Crossroads”, February 4, 2012, <http://irdiplomacy.ir/en/news/27/bodyView/1897603/India.at.the.Iran.US.Crossroads.html>.

美国认为,在制裁伊朗问题上中国存在例外论,美国不能一边费力说服盟国退出伊朗,一边听任中国公司回填前者退出留下的利益真空。^①日本表示美国应当保障日本在伊朗核问题上的合作成本不会高于中国、韩国和印度。^②

(三) 制裁传导路径与美国政策预期的背离

如果说以前美国还怀有寄希望于伊朗民众的政策设想,期望他们揭竿而起反对伊朗政府的话,那么美国金融制裁基本上完全抛弃了这种想法。美国并未切实考虑伊朗普通民众的利益,非油制裁将严重影响伊朗的民生,并将伊朗民众推向统治者。现在美国制裁已经不再是聪明制裁(smart sanctions)或是针对性制裁(target sanctions),而是综合制裁(wholesale sanction)。伊朗高官的表态验证了制裁反对者提出的伊朗政府转嫁危机的预测。^③伊朗总统内贾德表示,制裁不会分化伊朗政府,而只会伤害伊朗的民众。伊朗官员不会受到压力,美国其实是在向民众施压。但是压力越大伊朗就越坚定。^④而且,多数伊朗民众认为放弃铀浓缩并不符合伊朗的利益。“世界公众舆论组织”进行的民意调查显示,56%的伊朗民众反对停止浓缩铀换取解除制裁,反对美国等国对伊朗进行严厉制裁。^⑤

另一方面,美国试图通过制裁改变伊朗统治阶层的核认知,也在走向美国政策预期的反面。首先,制裁难以改变伊朗统治阶层对“强硬得分,软弱失分”的认知。核危机爆发以来,前改革派总统哈塔米的两度暂停并未帮助伊朗渡过难关,反倒是内贾德的强硬政策帮助伊朗涉险过关,牢牢掌控核博弈的主动权。内贾德的核外交胜利,让伊朗国内的强硬派大行其道。现在核强硬不仅是伊朗的主流政治,也是政治正确。其次,美国认为哈梅内伊等伊朗高层存在成本—收益盘算,通过外交与军事的高压就能逼迫伊朗让步。但实际上伊朗的政治高层已经退无可退。政权安全和国家安全在核问题上已经合而为一。在维护政权和国家的双重安全的考量下,如果伊朗能够守住在本土自主生产浓缩铀的底线,那么伊朗还能够同美国周旋。因为生产浓缩铀至少为伊朗保留了发展核武器的可能性;否则,将令伊朗在核博弈中彻底丧失主动权,最终任人宰割。这也是伊朗“不会用金块换糖果”论断背后的治理

① 关于“中国例外论”的论调,参见 Erica Downs and Suzanne Maloney, “Getting China to Sanction Iran: The Chinese-Iranian Oil Connection”, *Foreign Affairs*, Vol. 90, No. 2, March/ April, 2011, pp. 15—21。

② Sheila A. Smith, “Japan’s Dilemma over Iran Sanctions”, *The Atlantic*, February 1, 2012, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2012/02/japans-dilemma-over-iran-sanctions/252337/>。

③ 制裁反对者表示伊朗的统治阶层不会因为制裁而受到影响,他们会利用权力将食品、汽油价格上涨转嫁到普通民众身上,而民众只能被动承担制裁带来的负面影响,因此美国制裁只会损害伊朗民众。参见 Ephraim Kam, “The Internal Conflict in Iran”, June 26, 2009, <http://www.israelpolicyforum.org/blog/internal-conflict-in-iran>。

④ “Ahmadinejad: Sanctions can’t Harm Iran’s Economy”, *The Jerusalem Post*, January 26, 2012, <http://www.jpost.com/IranianThreat/News/Article.aspx?id=255250>。

⑤ “Iranians on Their Nuclear Program”, World Public Opinion Website, September 22, 2009, <http://www.worldpublicopinion.org/pipa/pdf/sep09/IranNuc-Sep09-quaire.pdf>。

性。^①况且伊朗现在远未沦落到山穷水尽的境地,利用自己掌控的资源同美国周旋将是伊朗的现实选择。苏珊尼·马伦尼表示,“严厉的经济制裁可能促使德黑兰加紧追求终极威慑。”^②

(四) 时间要素与制裁预期的背离

尽管常被忽略,但时间要素在美伊制裁博弈中扮演着重要角色。在时间与制裁效用的问题上,制裁理论普遍认为维持足够长的时间是制裁生效和出现外溢效应的必要条件。制裁实施国维持制裁的时间越长,制裁目标国屈服的可能性越大。换言之,时间是制裁实施国的朋友,但这次美伊制裁博弈却在挑战这一命题。敦促伊朗弃核,美国在这一问题上对时间极为敏感,反复强调解决核问题的紧迫性,期望越快越好,而避免陷入伊朗的拖延战术(buy time strategy)的陷阱。在美国看来,时间拖得越久,伊朗距离拥有核武器就更近一步,解决核问题的难度就增加一分。但是当美国过分依赖制裁产生弃核效果时,美国只能按捺焦虑耐心等待,这反而为伊朗赢得了更多的时间。这种矛盾即是手段与目标的背离,也是美国制裁本身存在的困境。这一困境让美伊的政策竞争变成了同时间的竞争,谁能够跑在时间前面就可能在博弈中胜出。对美国来讲,解决背离的最佳途径是提升制裁效率,密集出台更多的强制政策。但是这些措施操作难度颇高,需要照顾盟友的跟进意愿,否则将瓦解既有的制裁同盟,陷入另一个恶性循环。

四、美伊制裁博弈的前景

由于美国仍然认定伊朗弃核是美国外交的首要目标,在外交和其他选择尚有时间和空间,尚未决心为迫使伊朗弃核而不惜一战的背景下,美国的政策选择只能回归制裁。

(一) 制裁合围的构建与成效

综合来看,美国对伊朗其实是在执行以制裁为主、以航母战斗群和设定红线的双重威慑为辅的政策。围而不打、遏制先行,其目的就是要围堵伊朗,限制伊朗的政策与行动的范围。在伊朗行动受限的情况下,严厉制裁恰好派上用场。但是就目前来看,美国的制裁深度有余、广度不足,实现对伊朗的制裁合围是美国面临的最大挑战。严厉制裁会招致盟国怨恨并产生反作用正在变为现实。美国保障石油供给的承诺并不能解决所有问题,制裁伊朗而不让盟国受损的说法更像是政治宣传。

如果让盟国和潜在国家加入制裁同盟,美国至少需要解决两大问题:一是建立

^① “Tehran Refuses to Quit Uranium Enrichment, Key London Meeting Postponed”, Reuters News, May 17, 2006.

^② Suzanne Maloney, “Obama’s Counterproductive New Iran Sanctions: How Washington Is Sliding towards Regime Change”, Foreign Affairs Website, January 5, 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137011/suzanne-maloney/obamas-counterproductive-new-iran-sanctions? page = 2>.

制裁补偿机制。美国必须寻求适当方式补偿制裁参与国,这种补偿可能是经济补偿,也可能是战略利益的交换,毕竟石油禁运对制裁参与国的影响动辄数十亿美元。制裁补偿机制既适用于日韩,也适用于印度、土耳其、巴基斯坦等国。否则,没有利益补偿的制裁,将加大制裁参与国的合作成本,使制裁更像是制裁参与国的制裁。如果美国只想在制裁上发号施令而不承担责任,或者只想让制裁参与国自己买单,那么构建制裁同盟就将存在巨大变数。二是敦促中国成为制裁的积极参与者。中国拒绝参与始终是制裁阵线的重大隐患。可以预期,中国在未来将承受来自美国的巨大压力,美国宣布制裁珠海振戎石油公司就是先兆。美国向中国施压,不仅源于中国是制裁能否生效的重要环节,而且源于日韩对美国的抱怨。日韩两国一直抱怨中国在搭制裁的顺风车,回填它们撤出留下的利益真空。

在制裁阵线尚未建成之前,采取特殊方式延缓伊朗核进程也将是美国的政策选择。事实上,美国与伊朗在隐蔽战线上的斗争始终没有停止。伊朗核科学家遇刺、美国无人机侦查伊朗领空、计算机病毒袭击伊朗核电站等事件都是围绕着核问题展开。有理由相信,美国将在这方面加大力度和投入。

(二) 伊朗的外交突围

美欧实施制裁是一回事,伊朗能否就范是另一回事。伊朗将凭借丰富的能源、众多邻国、丰富的夹缝生存经验、抗压能力等王牌展开突围。伊朗的突围外交可能体现在:一是加快邻国外交,避免外交孤立。值得关注的是,现在伊朗同波斯湾国家关系相对紧张,而同陆上接壤的国家保持良好关系,比如俄罗斯、土耳其、巴基斯坦和稍远的印度。伊朗维持同这些国家的良好关系,可以防止来自美国的遏制与孤立。俄罗斯将是伊朗邻国外交的重点。俄罗斯不仅是安理会常任理事国和伊朗核问题六方会谈的成员,更重要的是,在东欧—外高加索—里海—中亚一带美国不断侵蚀俄罗斯的战略空间的背景下,伊朗是俄罗斯的战略南翼,伊朗和俄罗斯在反对美国方面拥有共同的战略利益。伊朗拥核固然不符合俄罗斯的利益,但是相对于美国让伊朗“俯首称臣”,维持伊朗的独立与完整更显重要。因此,俄罗斯始终反对美国以核问题为借口制裁和打击伊朗。除此之外,俄罗斯还拥有让事态降温的能力。俄罗斯反对美国制裁和打击的立场以及对伊朗的军售,始终是伊朗求之不得的有力支持,因此有理由相信伊朗将加紧靠近俄罗斯,以获得后者的战略支持。^①

二是在核问题上采取急进政策,让美国接受既成事实。内贾德历来以不按常理出牌和擅长边缘政策见长。2005 年伊朗凭借这些技巧扭转了困境,掌握了核问题上的主动权。现在尽管情况危急,但是在适当时候出奇制胜实现翻盘也并非全不可能。在庆祝伊斯兰革命胜利 33 周年之际,伊朗宣布最新核进展很可能是其谋求外交突破的开始。

三是开辟新的阵线,转移视线。伊朗在中东的大棋局中是个重要的棋手。它同

^① 关于美国、俄罗斯、伊朗的三边关系和美俄围绕伊朗核问题的战略竞争与合作,参见赵建明《论美俄在伊朗核问题上的战略竞争与合作》,《俄罗斯研究》,2009 年第 5 期,第 34—44 页。

真主党、哈马斯等组织的联系始终是牵制以色列的重要筹码。在波斯湾水域制造低烈度对抗造成局势紧张,也是伊朗可以采取的手法。有理由相信,随着制裁升级和矛盾激化,伊朗有可能开辟新的阵线,将斗争转入伊朗所擅长的领域。^①

(三) 制裁失控与战争疑云

尽管美国试图控制制裁的进程与节奏,但是战争阴云仍然笼罩在德黑兰上空。首先是两个紧密相关的事件有可能将制裁推向战争。除了2012年的美国大选,近期3月4—5日美以公共事务委员会的年会也有可能改变当前脆弱的平衡。长期以来,美以公共事务委员会年会已经成为美国对伊朗政策的风向标。从2010年《伊朗撤资、问责、制裁法》到近期的金融制裁,基本上都是这个组织背后运作的结果。年会刻意选在3月2日伊朗议会选举之后召开,不乏监测伊朗政治动向的深刻寓意。由于犹太集团在美国的巨大影响力,国会议员和政要都以出席为荣,争相示好。^②这次年会的重要主题可能涉及对制裁成效的评估。如果评价负面,那么犹太集团有可能再往前走一步,推动美国走向战争。

其次,以色列对伊朗拥核的判断直接影响局势变化。关于伊朗是否在发展核武器以及伊朗还需多长时间拥核的争论由来已久,但以色列对这两个问题的判断始终最为悲观。当前以色列认为,2012年下半年伊朗将进入核发展的安全区(zone of immunity),伊朗自此将可以自由选择合适的时间制造核武器而不受外界干扰。^③近期关于以色列策划对伊朗动手的传闻始终不绝于耳,以色列也多次表示,如果美国干预不力,以色列拥有自行解决伊朗核问题的决定权。如果以色列根据自己的判断制订时间表,其结果必然是战争。美国国防部长帕内塔甚至表示今年春天以色列将打击伊朗。^④以色列始终是打击伊朗的最大变数。

再次,低烈度对抗和伊朗的突围行动可能引发战争。无论是美国还是伊朗,都试图以低烈度对抗试探对手的底线和决心。由于美伊尚未建立有效的冲突解决和危机管理机制,擦枪走火并引发战争的可能性依然存在。伊朗开辟新阵线的努力也可能诱发战争。此外,无论是美方宣布伊朗不得拥核和封锁海峡通道,还是伊朗宣布必要时将封锁霍尔木兹海峡,美伊双方互划红线的做法意味着开启红线触动机制。红线政策在限制对方行动的同时也在限制自己的行动选择,即一旦对方跨越红线,就将引发战争。

① “Even without Hormuz Blockade, Iran Has Options”, January 25, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/01/25/us-iran-idUSTRE80015720120125>.

② 美以公共事务委员会是推动美国严厉制裁伊朗的幕后推手。关于这个组织在美国对伊朗政策方面的影响,参见赵建明《美国犹太组织与奥巴马政府对伊朗的政策》,《美国研究》,2011年第1期,第45—68页。

③ 巴拉克的“安全区”概念包含两层意思:既是指伊朗将浓缩铀转移到更难攻击的库姆厂,也指伊朗掌握20%浓缩铀技术之后,从20%到90%不存在技术障碍,而仅取决于伊朗自身的意愿。Yaakov Katz “Barak: Iran’s Nuclear Program Nearing Immunity Zone”, *The Jerusalem Post*, February 2, 2012, <http://www.jpost.com/IranianThreat/News/Article.aspx?id=256258>.

④ “Panetta Believes Israel may Strike Iran This Spring”, Reuters News, February, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/02/03/us-nuclear-iran-usa-israel-idUSTRE81202Z20120203>.

(四) 沙特阿拉伯是真正的赢家

无论美伊围绕核问题的博弈以什么方式进行,也无论以色列是否真正卷入冲突,沙特都在静观美伊之间的博弈。事实上,沙特阿拉伯将是这场博弈的真正赢家。^①首先,沙特是美国制裁政策中至关重要的一环,石油优势和在国际市场无可辩驳的地位,使沙特能够充当伊朗石油的替代者,发挥稳定市场和油价的作用。现在沙特已经成为日本、中国、韩国等能源消费大国争先造访的宠儿。这些国家都在寻求两边下注,把沙特作为应对能源供应突变的首选和替代。未来无论是制裁升级还是爆发战争,油价都会飙升。作为世界最大的能源出口国和制裁的实际参与国,沙特能够做到名利双收。其次,如果伊朗最终拥有核武器,那么沙特将效仿。沙特在2011年就曾警告美国,宣称如果伊朗拥有核武器沙特也将拥有。^②而这反过来也刺激美国在遏制伊朗拥核方面投入更多资源。如果遏制伊朗不力,美国也无理由约束盟国沙特拥核。这样沙特就能够以较小代价拥有核武器,加强自身的国家安全。最后,在当下的波斯湾地区格局中,传统的伊拉克、伊朗、沙特三足鼎立的格局已被彻底打破。如果伊朗继伊拉克之后也被打垮或被打残,沙特将成为无可辩驳的地区霸主。从这个意义上讲,美国甚至以色列在本质上都在充当干掉沙特最强劲对手的角色。而更意味深长的问题是,如果沙特在波斯湾独大,又有谁来制约防范它?

尽管成功构建合围伊朗的制裁联盟,美国还有很长的路要走,但是美国仍焦急地期盼制裁产生预期的效果。因为一旦制裁失效,整个世界将听到战争进入倒计时的嘀嗒声。值此当前危急时刻,美国应当认真反思反扩散战略与维护世界霸权的大战略之间的关系。冷战后美国处心积虑地树立反对核扩散的国际规范,反扩散战略也成了美国安全与外交中必须遵守的“第22条军规”。反扩散战略曾帮助美国铲除萨达姆、卡扎菲等宿敌。但当美国在反核扩散的道路上越走越远,反扩散同美国大战略之间的矛盾越发突出,并成为规范维护者美国的战略包袱。

对美国来说,这场博弈最好的结果是伊朗的伊拉克化,即伊朗的核设施被摧毁,现有政权被改变,但即便出现这种情形,美国也不得不面对沙特在波斯湾独大的局面。而最坏的结果是伊朗将经济疲弱的美国拖入另一场战争,美国的霸权将因此再遭重创。无论是最好还是最坏的情况发生,反扩散战略都将彻底走到美国大战略的对立面。如果美国尚未做好准备面对这些局面,那么轻言动武将显得十分草率。现在已是美国需要再次反思反扩散战略和伊拉克战争教训的时候了。

(责任编辑:陈志瑞)

^① Michael Moran “Iran’s Crisis: The Saudis in the Catbird Seat”, *The Slate*, January 26, 2012, <http://www.slate.com/blogs/the-reckoning/2012/01/26/iran-s-crisis-the-saudis-in-the-catbird-seat.html>.

^② Jason Burke “Riyadh will Build Nuclear Weapons If Iran Gets Them, Saudi Prince Warns”, June 29, 2011, <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/29/saudi-build-nuclear-weapons-iran>.