

## 拜登政府对伊朗的缓和外交 及美伊关系走向

范鸿达

**内容提要** 美国的自身实力、国际地位以及国际政治格局的变化，是影响美国对伊朗政策的重要因素。在大国竞争逐渐加剧的情势下，作为世界头号强国的美国不愿看到拥有突出地缘战略地位的伊朗倒向其竞争对手一边，拜登政府被迫调整前任特朗普政府对伊朗的“极限施压”策略。长期遭受严厉国际制裁的伊朗也有改善外部发展环境的强烈愿望，尤其是莱希政府正在针对诸世界大国推行“平衡外交”，彰显伊朗缓和与西方国家关系的内在需要。拜登政府以参加恢复履行伊核协议的维也纳会谈为抓手，不断向伊朗做出希望缓和双边关系的姿态，这为美伊关系的进一步缓和以及更好发展提供了契机。但与此同时，美国和伊朗已经互相敌视40余年，双方存在诸多问题，两国的政治互信度仍然比较低，这在很大程度上会持续制约美伊关系缓和与改善的速度和空间。

**关键词** 美国外交 拜登政府 伊朗 “平衡外交” 大国竞争 伊核协议

**作者简介** 范鸿达，上海外国语大学中东研究所教授、博士生导师。

2022年3月12日，恢复履行伊核协议的维也纳谈判传出负面消息：暂停谈判。原本签署协议在望，突然又按下暂停键，不管是美国还是英、法、德都把原因归咎于俄罗斯，美国甚至声称如果俄罗斯不能在一周内改变立场，华盛顿就将抛开俄罗斯直接与伊朗达成其他协议。<sup>①</sup> 美国的上述态度在很大

---

<sup>①</sup> Laurence Norman and Dion Nissenbaum, “U. S. Won’t Negotiate Ukraine - Related Sanctions with Russia to Save Iran Nuclear Deal”, *The Wall Street Journal*, March 13, 2022, <https://www.wsj.com/articles/u-s-wont-negotiate-ukraine-related-sanctions-with-russia-to-save-iran-nuclear-deal-11647167692>, 2022-03-06.

程度上反映了拜登政府要缓和与伊朗关系较为迫切的愿望。在历史上美国所有总统就职之时,就面临的美国伊朗关系紧张程度而言,拜登总统可以排在第二位,仅次于在“德黑兰美国大使馆人质危机”背景下1981年入主白宫的里根总统。而且,与里根总统面对的被动美伊关系恶化不同,拜登总统接手的是美国主动恶化的美伊关系之糟糕局面。但值得注意的是,拜登总统于2021年1月入主白宫后,美国政府对伊朗的态度发生了较为明显的变化,从前任特朗普政府退出伊核协议并对伊朗实施“极限施压”,调整为积极谋求重返伊核协议并逐步开展间接对话和直接交流。那么,拜登政府对伊朗外交缘何发生上述变化?其内在机理何在?又有哪些因素的驱动?本文尝试以恢复履行伊核协议为主线,深入剖析拜登政府对伊朗外交及美伊关系的发展趋向。

## 一 国际政治格局变化对美国与伊朗关系的影响

利益是国家行为的终极出发点,它决定了一国的对外政策。对于美国而言,维系美国的“世界领导地位”是影响其对外政策取向的关键因素。回顾20世纪以来美伊关系的发展历程,可以较为清晰地发现,美国国际地位及国际政治格局变化,尤其是大国竞争态势对华盛顿的伊朗政策、对伊朗的美国政策有突出之影响。

进入20世纪,特别是第一次世界大战后,美国的国际地位不断且迅速提升,其对中东事务的关注力度也随之加大。美国国务院在1909年增设近东事务处,中东是其负责的重要区域之一。当伊朗在1911年和1922年两次向美国请求派出财政等领域的专家顾问团时,美国在这两个年份均满足了伊朗的意愿,派出专家团帮助伊朗整理混沌的财政等事务。但在第二次世界大战之前,美国的国际地位和影响力毕竟还不如欧洲诸强,所以当伊朗为了制衡苏联、英国对自己的控制,企图用石油租让权为诱饵把美国势力拉入伊朗时,美国断然放弃了与伊朗本已签署但遭到苏联和英国联合反对的石油合作协议。历经残酷的第二次世界大战后,美国一举奠定了自己世界头号强国的国际地位,在此情况下美国接连把苏联和英国势力赶出战略要地伊朗,伊朗巴列维国王也把美国视为自己的最大外部依靠,于是美国逐步把伊朗发展为自己

的冷战工具以及美国在中东利益的维护者。<sup>①</sup> 从中可以看出，当美国拥有足够高的国际地位和影响力时，它甚至不愿意与其他世界大国分享对伊朗的影响力。对伊朗而言，这是一把“双刃剑”，世界头号强国确实帮助伊朗取得了明显的发展成绩，但是美国的存在同样也损害到伊朗人民的一些利益，伊斯兰革命中“打倒美国”的口号响彻伊朗显然有其原因。

1979年美伊关系破裂以后的历史则证明，如果没有其他世界大国成为伊朗的密切伙伴（或者像美国理解的那样成为伊朗的主宰），美国就可以对伊朗进行连续不断的制裁与打压。伊朗伊斯兰共和国成立后，奉行“不要东方，不要西方，只要伊斯兰”的政策，在与美国决裂的同时，也并没有倒向苏联或其他世界大国，这是美国几乎毫无顾忌地对伊朗长期实施严厉制裁和打击的关键因素，世界头号强国美国不允许在自己的重要战略区——中东存在有实力的挑战者，更何况伊朗这个挑战者的实力与美国还相差甚远。只要伊朗不明显地表现出倒向美国的战略竞争对手一边，那么作为“敌人”存在的伊朗就是华盛顿持续打压的对象，美国对伊朗政策的缓和就难以到来。

重压之下的伊朗不得不调整自己的政策，逐步向中国、俄罗斯靠拢，这给美国的伊朗政策带来压力。伊朗内贾德政府提出制衡美国压力的“向东看”，后来伊朗决策者又把“向东看”阐述为伊朗发展对外关系的长期战略。中国、俄罗斯都是伊朗“向东看”的关键目标国。几乎与此同时，中国提出“一带一路”倡议，伊朗恰是该倡议的重要合作对象之一。而且，中国和俄罗斯也都是美国日益加重的制裁甚或打压的受害方，这样，共同利益增多的伊朗与中国、俄罗斯之官方关系取得迅速发展。2021年3月27日，伊朗和中国签署了《中伊25年全面合作协议》<sup>②</sup>，反映了两国彼此支持、加强协调、维护正义的共同立场。伊朗和俄罗斯类似合作计划也在酝酿中。

伊朗与被美国视为最主要的两大竞争对手进行如此密切的合作，这在美国政府看来围绕伊朗的“大国竞争”已经再次产生，且深感不安。美国不愿看到中东重要国家伊朗加入自己最需严阵以待的战略竞争对手一边，而连续打压伊朗并没有使其屈服，这也使得美国逐渐意识到需要缓和对伊朗的政策。

---

<sup>①</sup> 关于20世纪美国对伊朗的政策以及美伊关系的发展变化，参见范鸿达：《伊朗与美国：从朋友到仇敌》，新华出版社，2012年版。

<sup>②</sup> See Hongda Fan, “China – Iran Relations from the Perspective of Tehran’s Look East Approach”, *Asian Affairs*, 2022, <https://doi.org/10.1080/03068374.2022.2029053>, 2022 – 03 – 06.

因此,拜登政府踏上重返伊核协议之旅,美伊关系也会随之发生变化。事实上,仅仅为了对付更强大的对手,即使这个对手没有和伊朗建立密切关系,美国也有可能缓和对伊朗的政策,奥巴马政府时期美国的对伊朗政策就表现了这一特征。在很大程度上,正是美国所谓“重返亚太”的战略需要,推动了奥巴马政府部分软化了对伊朗的态度。<sup>①</sup>

那么,又该如何理解特朗普政府退出伊核协议并对德黑兰进行“极限施压”呢?首先需要注意的是,即使是当初支持特朗普政府退出伊核协议的力量,包括美国国内和以色列、沙特等国外的力量,有不少人已经转化成拜登政府重返伊核协议的支持者了。<sup>②</sup>其次,特朗普政府显然低估了中国抗衡美国压力的决心和能力,与俄罗斯的关系也相对比较微妙。再次,特朗普总统并不特别热衷美国的海外存在,在他的领导下美国接连退出数个国际组织就是明证。而且,特朗普总统是更看重经济利益而相对轻视意识形态斗争的领导人。这些因素导致特朗普政府忽略了二战以来美国所认为的伊朗相较于“大国竞争”的价值,从而对敢于和自己激烈对抗的伊朗祭出“极限施压”。正是在这一背景下,伊朗与中国、俄罗斯的关系获得加速发展。

正是在美伊关系恶化的背景下,拜登总统于2021年1月宣誓就职。在美国看来,虽然“极限施压”策略使伊朗经济受到沉重打击,但伊朗的“抵抗经济”及其摸索出的规避制裁的运输、交易和结算体系等应对之策,并没有使伊朗出现经济崩溃。对拜登政府更加不利的是,伊朗政府还和美国最大的两个竞争对手——中国和俄罗斯的关系越来越密切。国际社会有关“伊朗—俄罗斯—中国”所谓“结盟反美”的声音已经是不绝于耳。<sup>③</sup>尽管40年来伊朗一直遭受美国主导的国际制裁,而且近十余年来的国际制裁非常严厉,但一个公认的事实是,伊朗在西亚的影响力一直不断攀升。美国推翻对伊朗怀有敌意的伊拉克萨达姆政权和阿富汗塔利班政权、阿拉伯剧变对埃及、叙利

---

<sup>①</sup> See William T. Tow and Douglas T. Stuart edited, *The New US Strategy towards Asia: Adapting to the American Pivot*, London: Routledge/Taylor & Francis Group, 2015.

<sup>②</sup> 比如以色列前国防部长摩西·亚阿隆(Moshe Ya'alon)就发生了这样的立场转变。See “The Iran Deal was a Mistake. Withdrawing from It was Even Worse”, *Haaretz*, Nov. 21, 2021, <https://www.haaretz.com/israel-news/the-iran-deal-was-a-mistake-withdrawing-from-it-was-even-worse-1.10403339>, 2022-03-06.

<sup>③</sup> See Nicole Grajewski, “An Illusory Entente: The Myth of A Russia - China - Iran ‘Axis’”, *Asian Affairs*, 2022, <https://doi.org/10.1080/03068374.2022.2029076>, 2022-03-06; Ariane Tabatabai and Dina Esfandiary, *Triple - Axis, Iran's Relations with Russia and China*, London and New York: I. B. Tauris, 2018.

亚、利比亚等原有中东大国的严重实力削弱，以及伊朗自身的举措，共同造就了今日伊朗在中东特别是西亚的突出地缘优势地位。

伊朗是中东地区的大国之一，美国不愿看到它坚定地与美国的主要战略对手站在一起，且会极力运作以避免其发生。美国乔治城大学政府与国际事务名誉教授罗伯特·J. 利伯（Robert J. Lieber）认为，防止中东加入敌对势力是美国在该地区的核心利益之一，支持中东地区盟友反对敌对势力是美国对中东外交的重要一环。冷战时期美国支持伊朗巴列维国王、伊斯兰革命后美国遏制伊朗，就体现了美国中东政策的这一特征。在中国和俄罗斯已经被美国认为是其最大战略对手的今天，联合盟友和其他势力遏制中、俄才是拜登政府对外政策更为重要的议题。<sup>①</sup>事实上，大国竞争越来越成为拜登政府在看待伊朗时所持有的视角，在当下甚至是相对决定性的视角。<sup>②</sup>

在拜登政府看来，特朗普政府把伊朗推到中国和俄罗斯一边，显然有违美国更大的战略诉求。苏联解体以后，快速发展的中国就逐渐成为美国的遏制目标，克林顿政府如此<sup>③</sup>，小布什政府亦然<sup>④</sup>。只是因为“九一一”事件导致的“反恐战争”，暂时部分降低了小布什政府遏制打压中国的力度。此后，不管是奥巴马政府倡导的“重返亚太”战略，还是拜登政府在2022年2月11日发布的《美国印太战略》报告，都视中国为美国的核心甚至是头号战略对手。<sup>⑤</sup>特朗普政府在2017年12月18日发布的《国家安全战略报告》，也把中国和俄罗斯视为“战略竞争对手”。<sup>⑥</sup>多年来，军事能力突出的俄罗斯自然是美国严加防范的世界大国，2022年2月爆发的俄罗斯与乌克兰冲突，显然会进一步提升美国对俄

---

① Robert Lieber, “Biden, Iran and the Middle East: A Failure to Learn”, Hoover Institution (Stanford University), June 15, 2021, <https://www.hoover.org/research/biden-iran-and-middle-east-failure-to-learn>, 2022-03-07.

② 范鸿达：《大国竞争视野下的中国外交思考》，载 [新加坡]《联合早报》2021年3月8日；范鸿达：《中国须客观理解当下中东》，载 [新加坡]《联合早报》2021年4月26日。

③ See Ted Osius, “Legacy of the Clinton - Gore Administration’s China Policy”, *Asian Affairs, An American Review*, Vol. 28, No. 3, 2001, pp. 125 - 134.

④ See Guy Roberts, *US Foreign Policy and China: Bush’s First Term*, New York: Routledge, 2015.

⑤ See the White House, “Indo - Pacific Strategy of the United States”, February 11, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states>, 2022-03-08.

⑥ See The White House, “National Security Strategy of the United States of America”, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2022-03-06.

罗斯的警戒水平。面对中国和俄罗斯两大“竞争对手”，拜登政府当然不希望看到伊朗站到自己的对立面，因此在总统竞选时拜登就强调，若当选会带领美国重返伊核协议，这在很大程度上也说明特朗普政府对伊朗的外交是失败的。

整体来看，就美国的伊朗外交而言，当与其他涉入伊朗事务程度更深的世界大国相比没有优势时，美国不会贸然挑战对伊朗更具影响力的世界大国；即使有伊朗的“引诱”，美国也会降低与伊朗交往的力度，如1930年。当美国成为世界头号强国时，面对地缘战略要地伊朗，在伊朗主动交好的基础上，即使有其他世界大国的激烈竞争，美国也会采取近乎排他性的对伊朗外交，如20世纪50年代至70年代。当伊朗不与任何世界大国建立密切关系时，敌视美国的伊朗就会成为华盛顿持续制裁和打压的对象，1979年伊斯兰革命后大抵如此。而当美国明确感觉有强大的竞争或战略对手出现时，会部分缓和对中东地区之重要国家伊朗的态度，如克林顿政府和奥巴马政府；而当其他世界大国特别是自己的主要竞争对手与伊朗建立（或计划建立）密切关系时，即使伊朗依然敌视美国，美国也会努力改善与伊朗的关系，如当前的拜登政府。纵观20世纪以来伊朗的发展历程，简而言之，国际政治格局变化与美国的伊朗外交走向有着复杂的互动关系，这是因为世界政治格局变化会传导到中东地区，世界大国在地区事务中力量的消长变化及其分化组合则会折射到诸如伊朗等中东地区大国，从而倒逼美国重新调适其对伊朗的政策。伊朗与其他世界大国的关系是影响美国对伊朗外交的重要因素，并最终服务于美国维系全球霸权地位的需要。

## 二 拜登政府缓和对伊朗外交的有利环境

拜登政府接手的伊朗事务困局源于前任特朗普政府的“极限施压”策略。2009年1月奥巴马总统宣誓就职后，其领导的政府立即着手缓和对伊朗态度，并于4月初宣布将全面参加伊朗核谈判，之后美国与伊朗、英国、法国、俄罗斯、中国、德国等谈判各方一起努力，最终在2015年7月中旬于维也纳签署了伊核协议。<sup>①</sup>当协议签署的消息传到伊朗后，众多德黑兰市民涌上街头，用各种方式表达自己的喜悦，并对未来充满憧憬。2016年1月伊核协议开始

---

<sup>①</sup> 关于奥巴马政府对伊朗核问题的认知及相关态度的变化，参阅 [伊朗] 阿卜杜勒莫塔莱布·阿布杜阿拉、[伊朗] 莫斯塔法·埃斯迈利：《美国对伊朗伊斯兰革命的外交政策战略：延续还是改变？》（波斯文），载 [伊朗]《伊斯兰革命科学研究季刊》，2013年夏季号，第103~123页。

执行后，伊朗面临的国际制裁也的确在逐步减轻。但是，特朗普总统 2017 年入主白宫后，对伊朗的态度急转直下，美国非但在 2018 年 5 月单方面退出伊核协议，而且还对伊朗祭出“极限施压”，伊朗遭遇到有史以来最为严重的美国主导的国际制裁。<sup>①</sup> 2020 年 1 月初，美国将伊朗伊斯兰革命卫队圣城旅最高指挥官苏莱曼尼将军炸死于伊拉克，导致美伊关系走到战争边缘；11 月底，伊朗核科学家法赫里扎德被暗杀于国内，这进一步强化了伊朗对包括美国在内的敌对国家的关系。与此同时，伊朗也依据伊核协议的相关条款恢复本已经停止的核项目，并且在短期内就取得令人瞩目的进展，包括美国在内的一些国家也随之增加了对伊朗的担忧。在如此情势下，特朗普时期的美伊关系自然急剧恶化。但值得注意的是，拜登政府执政以来，美伊关系出现了变化。

### （一）莱希当选伊朗总统后伊朗的外交政策

当拜登总统 2021 年 1 月入主白宫时，正在面临困境的伊朗亟需改善外部发展环境，而伊朗长期存在的更愿意深化与西方关系的社会倾向，在一定程度上有益于拜登政府调整对伊朗政策。拜登政府执政以来，伊朗方面也注意到大国关系和地区局势的变化。在历经特朗普时期恶化的美伊关系后，伊朗官方和民众对于拜登总统的上台还是予以较多关注和期待。<sup>②</sup>

在鲁哈尼总统时期，伊朗在所谓改革派政府的领导下，曾经大力推动与美国等西方大国的关系缓和，并且在一定程度上也得到最高领袖哈梅内伊的支持，这也是伊朗能与多国在 2015 年达成核协议的重要原因。鲁哈尼政府还顶住国内强大压力，从 2021 年 4 月开始连续参加了恢复履行伊朗核协议的维也纳谈判，希望能够尽快缓和与改善与美国等西方国家的关系。2021 年 8 月继任的莱希总统宣布实施“平衡外交”<sup>③</sup>，在大力推进“向东看”的同时，也积极谋求缓和与西方国家关系。莱希政府执政以来，伊朗外交既有对《中伊 25 年全面合作协议》的启动落实和莱希总统亲赴俄罗斯进行访问，也有莱希

<sup>①</sup> 关于伊核协议和美国特朗普对伊朗的“极限施压”情况，参见范鸿达：《美国特朗普政府极限施压伊朗：内涵、动因及影响》，载《西亚非洲》2019 年第 5 期，第 3~21 页。

<sup>②</sup> 参见 [伊朗] 拉德法·菲鲁泽、[伊朗] 德加尼·菲鲁兹·阿巴迪·赛义德·贾拉勒：《拜登对伊朗伊斯兰共和国的外交政策》（波斯文），载 [伊朗]《战略研究季刊》2021 年冬季号，第 225~252 页。

<sup>③</sup> “Ayatollah Raisi at the Swearing - in Ceremony: Iran's Power in the Region Security - building/Regional Crises Must be Resolved through Real Intra - regional Dialogue/I Extend My Hand of Friendship, Brotherhood to All Regional States, Especially Neighbours/Successful Foreign Policy to Be a Balanced Foreign Policy”, Official Website of Iranian President, August 5, 2021, <https://president.ir/en/130300>, 2022 - 04 - 19.

政府对维也纳恢复履行伊朗核协议谈判的积极参与。伊朗核谈判小组前成员赛义德·侯赛因·穆萨维安 (Seyed Hossein Mousavian) 认为, 伊朗希望改善与沙特阿拉伯的关系, 因为这可以增加伊核协议复活的可能性。<sup>①</sup> 显然, 伊朗和美国是存在一些共识的。值得注意的是, 伊朗国内已经出现对莱希政府“向东看”外交的日益增多的批评, 认为过于倚重中国和俄罗斯不利于伊朗国家利益的获取, 伊朗也需要积极改善与西方大国的关系。<sup>②</sup> 特别是在2022年1月访问俄罗斯之后, 莱希政府的“向东看”外交遭遇到国内更猛烈的批评, 针对这一状况, 莱希总统在1月下旬的电视直播中明确指出, 伊朗的外交政策是希望与世界上所有国家建立互动关系, 伊朗愿意交往所有希望与伊朗建立良好关系的国家。<sup>③</sup> 事实上, 莱希政府也是这么做的, 如在新政府完成人事调整和对形势评估之后, 莱希政府也继续了前任政府开启的恢复履行伊朗核协议的维也纳谈判, 这也是当下伊朗缓和与美国等西方大国关系非常有效之路径。

从社会维度看, 旧称波斯的伊朗在历史上与西方交往更多, 相比较东方它与西方的文化和心理距离也更为接近。时至今日, 即使有美国倡导的持续40余年对伊朗的国际制裁, 伊朗社会更亲近西方而不是东方的社会特征也非常明显。<sup>④</sup> 整体来看, 目前伊朗民众对美国的态度并不完全负面。2021年9月21~30日, 在荷兰注册的“伊朗分析和衡量态度小组”(the Group for Analyzing and Measuring Attitudes in IRAN, GAMAAN), 针对2.3万人进行了“伊朗人对国际关系看法”的调查, 最终样本选取了生活在伊朗的20 097个当地人。该调查结果显示, 52.1%的受访者对美国持积极看法, 对美国持负面看法的人为39%; 73%的人表示反对公开高呼“美国之死”, 只有18%的人赞成这样做。<sup>⑤</sup> 尽管伊

① Javad Heiran-Nia, “How Iran Sees the Biden doctrine for the JCPOA and Persian Gulf”, Atlantic Council, November 24, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/how-iran-sees-the-biden-doctrine-for-the-jcpoa-and-persian-gulf>, 2022-03-01.

② Aydın Güven, “Raisi’s Visit to Russia and the Criticism He Received”, The Center for Iranian Studies (IRAM), [https://iramcenter.org/en/raisis-visit-to-russia-and-the-criticism-he-received/?send\\_cookie\\_permissions=OK](https://iramcenter.org/en/raisis-visit-to-russia-and-the-criticism-he-received/?send_cookie_permissions=OK), 2022-04-19.

③ “Gov’t Seeks to Balance Its Int’l Policies/Today, Some Shortcomings Are Being Compensated”, [Iran] Official Website of Iranian President, January 5, 2022, <https://www.president.ir/en/134171>, 2022-04-19.

④ 范鸿达:《基于国家发展和社会心理比较的中国同伊朗关系》, 载《西亚非洲》2020年第4期, 第144~160页。

⑤ Ammar Maleki, Pooyan Tamimi Arab, “Iranians’ Attitudes toward International Relations: A 2021 Survey Report”, GAMAAN - The Group for Analyzing and Measuring Attitudes in IRAN, October 2021, <https://gamaan.org/2021/10/27/ir-survey-english>, 2022-03-01.

朗官方憎恶美国的表述仍然屡见不鲜，但是伊朗媒体上呼吁改善与美国关系的文章也并不少见。<sup>①</sup>

总体看，在观察伊朗美国关系时，我们需要注意到伊朗官方和民间对改善与美国等西方世界关系的声浪，尤其要注意到当下伊朗莱希政府正在大力推行的“平衡外交”所蕴含的与美国等西方国家改善关系的意愿。

## （二）拜登政府外交团队的支撑

在美国“大国竞争”视域下，拜登政府也有缓和对伊朗外交的较为迫切的需求。欲实现这一目标，拜登政府的外交团队就显得非常重要。对拜登政府的伊朗外交和美伊关系而言，除了拜登总统本人以外，拜登政府还有多位关键性岗位高官与伊朗有较多关联并且支持缓和与伊朗的关系，这与特朗普政府时期有较为明显的差别。

拜登多年来一直希望美国和伊朗能够找到一些共同点，从而缓和双边关系。<sup>②</sup>早在2002年对美国的伊朗委员会发表演讲时，当时担任参议院外交关系委员会主席的拜登就呼吁改善与伊朗的关系，因为在他看来这样做符合美国的国家利益。<sup>③</sup>正是因为拜登对改善与伊朗关系的热情，美国著名中东问题研究者迈克尔·鲁宾（Michael Rubin）在2008年的一篇文章中，称“十多年来一直不屈不挠地追求与伊朗接触”的拜登是“德黑兰最喜欢的参议员”。<sup>④</sup>在奥巴马政府达成和签署2015年伊核协议的过程中，时任副总统的拜登也是积极的推动者之一。2021年1月拜登总统入主白宫后表示，愿意在伊朗履行核发展承诺的情况下重返伊核协议，其领导的政府也积极参加了4月开启的恢复履行伊核协议的维也纳谈判。<sup>⑤</sup>

拜登总统的白宫团队成员也不乏主张改善美伊关系的支持者，而且大都具有从事中东事务工作的经历。总统国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake

---

① 例如，伊朗著名报纸《信任报》（Etemad）在2021年12月28日、2022年1月23日不到一个月的时间内，就至少推出了包括笔者署名评论在内的两篇呼吁伊朗与美国直接谈判的文章。

② Nahal Toosi, “The One That Gets Away: Joe Biden’s Jaded Romance with Iran”, *Politico*, <https://www.politico.com/news/2021/05/09/joe-biden-relationship-iran-485786>, 2022-03-03.

③ “2002 - Senator Joe Biden at AIC Conference”, American Iranian Council, March 13, 2002, <http://www.us-iran.org/news/2015/4/11/2002-senator-joe-biden-at-aic-conference>, 2022-03-02.

④ Michael Rubin, “Biden’s Blink on Iran”, *Washington Post*, August 26, 2008, <https://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/08/25/AR2008082502337.html>, 2022-03-02.

⑤ “Joe Biden on Iran”, <https://iranprimer.usip.org/blog/2020/nov/09/joe-biden-iran>, 2022-03-06.

Sullivan) 是拜登多年的追随者, 2014 年时任副总统拜登国家安全顾问的杰克·沙利文曾经直接参加了就伊核协议达成的美伊双边谈判。<sup>①</sup> 2019 年, 沙利文曾在《纽约时报》发表文章呼吁与伊朗谈判, 因为特朗普政府退出伊核协议并对伊朗实施“极限施压”政策是失败的, 它导致伊朗重启了核计划。<sup>②</sup> 2020 年 5 月, 沙利文在《外交事务》发表文章, 呼吁美国在中东减少军事涉入、增加外交投入, 认为外交可以在军事力量失败的地方取得成功。<sup>③</sup> 副总统卡马拉·哈里斯 (Kamala Harris) 的国家安全顾问是资深外交官南希·麦克尔当尼, 她曾在 2005 ~ 2008 年间担任美国驻土耳其大使馆的要员。国家安全委员会中东协调员布雷特·麦格克 (Brett McGurk) 在美国被广泛认为是中东事务专家, 他在 2013 年 8 月被任命负责伊拉克和伊朗事务的副助理国务卿, 并在 2014 年 10 月至 2016 年 1 月之间领导了与伊朗的秘密谈判, 达成囚犯交换和 4 名美国人从伊朗获释。<sup>④</sup> 总统特别助理、国家安全委员会中东高级主管、负责近东事务助理国务卿的提名人芭芭拉·A. 利夫 (Barbara A. Leaf) 有长期在中东工作的经历, 通晓阿拉伯语, 而且她对特朗普政府的很多中东政策持批评态度, 并有意推进对伊朗的外交行动, 她也是美国国务院伊朗事务办公室的第一任主任。<sup>⑤</sup>

拜登政府的国务院工作团队也不乏熟悉伊朗和 2015 年伊核协议之人。国务卿安东尼·布林肯 (Antony Blinken) 是拜登总统的长期高级助手之一, 是拜登总统对伊朗政策的坚定支持者和执行者。副国务卿温迪·舍曼 (Wendy Sherman) 在 2011 ~ 2015 年担任美国负责政治事务的副国务卿时, 她帮助起

---

① Reuters Staff, “Iran, U. S. Officials Hold Nuclear Talks in Geneva to Narrow Gaps”, *Reuters*, August 7, 2014, <https://www.reuters.com/article/uk-iran-nuclear/iran-u-s-officials-hold-nuclear-talks-in-geneva-to-narrow-gaps-idUKKBN0G710U20140807>, 2022-03-01.

② William J. Burns and Jake Sullivan, “It’s Time to Talk to Iran”, *The New York Times*, Oct. 14, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/14/opinion/iran-nuclear-deal.html>, 2022-03-06.

③ Daniel Benaim and Jake Sullivan, “America’s Opportunity in the Middle East”, *Foreign Affairs*, May 22, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2020-05-22/americas-opportunity-middle-east>, 2022-03-01.

④ Mark Landler, “Iran Negotiations Add to Special Envoy’s Reputation as ‘a Doer’”, *The New York Times*, January 19, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/01/20/world/middleeast/iran-negotiations-add-to-special-envoys-reputation-as-a-doer.html>, 2022-03-01.

⑤ Joyce Karam, “Long-time Diplomat Barbara Leaf Nominated as Assistant Secretary of State for Middle East”, *The National*, April 17, 2021, <https://www.thenationalnews.com/world/the-americas/long-time-diplomat-barbara-leaf-nominated-as-assistant-secretary-of-state-for-middle-east-1.1204675> 2022-02-19; The White House, “Nominations Sent to the Senate”, January 04, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/04/nominations-sent-to-the-senate-54>, 2022-02-19.

草了伊朗核协议文本，并领导美国谈判团队进行了复杂的多边谈判。<sup>①</sup> 温迪·舍曼也明确支持拜登政府重新加入伊核协议。2021年1月28日，罗伯特·马利（Robert Malley）被任命为美国的伊朗特使，其任务是努力缓解与伊朗的外交紧张局势，并通过遵守2015年伊核协议来控制德黑兰的核计划。<sup>②</sup> 马利是一位律师、政治学家和冲突解决专家，无论是在智库还是在政府部门工作，他都与中东包括伊朗事务有密切联系。马利还是2015年伊核协议达成的美国首席谈判代表，在2018年特朗普总统宣布退出伊核协议之前，他曾经撰文对时任总统的这一动向给予批评。<sup>③</sup> 少年在法国读书时，马利曾与美国现任国务卿布林肯是同班同学；在哈佛大学法学院读书时，他的同学包括后来的美国总统奥巴马。这些人际关系均会对马利的一些选择倾向产生影响。《纽约时报》曾说马利是“德黑兰在华盛顿的最著名辩护者之一”。<sup>④</sup> 虽然国防部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd James Austin III）站在伊朗的对立面<sup>⑤</sup>，似乎会影响到国防部对伊朗的态度，但负责政策的国防部副部长科林·卡尔（Colin Kahl）则是拜登政府重返伊核协议的支持者。<sup>⑥</sup> 科林·卡尔是国防部长的首席政策顾问，领导国防部内部的国家安全政策的制定和协调。他在2014年至2017年担任时任副总统拜登的国家安全顾问，他也曾在国防部担任负责中东事务的助理国防部

---

① Dorothy Wickenden, “An Architect of the Iran Deal Sees Her Work Crumbling”, *New Yorker*, May 21, 2018, <https://www.newyorker.com/podcast/political-scene/an-architect-of-the-iran-deal-sees-her-work-crumbling>, 2022-02-28.

② Lara Jakes and Michael Crowley, “U. S. Names Iran Envoy in Battle of Wills with Tehran Over Nuclear Negotiations”, *The New York Times*, Jan. 29, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/28/us/politics/biden-iran-envoy.html>, 2022-02-28.

③ Philip Gordon and Robert Malley, “Destroying the Iran Deal While Claiming to Save It”, *The Atlantic*, January 21, 2018, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/01/trump-iran-deal-jepoa/551066>, 2022-02-26.

④ Bret Stephens, “Dissidents First: A Foreign Policy Doctrine for the Biden Administration”, *New York Times*, January 26, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/25/opinion/navalny-biden-russia.html>, 2022-02-28.

⑤ Reuters Staff, “U. S. Defense Secretary Calls Saudi Crown Prince, Reaffirms Strategic Ties”, *Reuters*, February 19, 2021, <https://www.reuters.com/article/usa-saudi-int-idUSKBN2AJ0TU>; Jim Garamone, “U. S. Conducts Defensive Airstrikes Against Iranian-Backed Militia in Syria”, U. S. Department of Defense, Feb. 25, 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2516530/us-conducts-defensive-airstrikes-against-iranian-backed-militia-in-syria>, 2022-02-25.

⑥ Lara Seligman and Connor O’ Brien, “Top Senate Republican Has ‘Serious Concerns’ over Pentagon Policy Pick”, *Politico*, <https://www.politico.com/news/2021/02/23/colin-kahl-senate-republican-pentagon-471268>, 2022-02-28.

长,在此期间是国防部长涵盖伊朗在内的中东多国的高级政策顾问。<sup>①</sup>

综上,对拜登政府缓和伊朗外交比较有利的是,伊朗莱希总统上台后再申明要开展更加平衡的外交,在“向东看”的同时也注重与西方国家关系的发展。<sup>②</sup>另则,拜登政府拥有一个相对成熟的应对伊朗事务的行政团队,这个团队的不少成员有在中东工作和参与缔造2015年伊核协议的经历,有对特朗普政府恶化与伊朗关系的批评,有对重返伊核协议的较为明显的意愿。再考虑到伊朗对改善外部发展环境的迫切需求,拜登政府对伊朗外交的开展具备了一定基础条件。由此,拜登政府和莱希政府相向而行,助力美伊关系的改善。

### 三 维也纳谈判对美伊关系缓和的推动

长期以来,伊朗核问题是美伊关系的焦点议题,在很大程度上体现美国对伊朗关系的走向。在2018年5月特朗普政府单方面退出伊核协议一年多之后,伊朗也宣布减少履行核协议义务并恢复铀浓缩生产等活动,同时伊朗还宣布自己的行动在一定条件下是“可逆”的。2015年达成的伊核协议规定伊朗的浓缩铀丰度不得超过3.67%,伊朗重启铀浓缩活动后很快就把丰度提高到5%。2020年12月1日,伊朗议会在鲁哈尼政府反对的情况下通过《反制裁战略法案》,该法案在12月8日被伊朗宪法监护委员会迅速批准后,由伊朗议会送交鲁哈尼政府予以执行。“该法案的通过将有助于复兴伊朗的核工业,并根据本国的需求制定核计划,进而用于对抗西方国家的制裁”。<sup>③</sup>由此,伊朗核项目的推进有了国家法律支持。到拜登政府上台时,伊朗浓缩铀丰度已经提高至20%,再加上在核项目方面取得的其他一些进展,伊朗核问题已经再次成为国际社会关注的焦点问题,也是拜登政府在处理与伊朗关系方面首当其冲要面对的难题。

#### (一) 拜登政府决定重返伊核协议

美国乔治城大学政府与国际事务名誉教授罗伯特·J·利伯在2021年发文指出,当下伊朗带来的三大威胁是可能的核武器、导弹等常规武器的提升、

---

<sup>①</sup> U. S. Department of Defense, “Dr. Colin H. Kahl”, <https://www.defense.gov/About/Biographies/Biography/Article/2591842/dr-colin-h-kahl>, 2022-02-28.

<sup>②</sup> 《莱希:国家利益确保政府与东西方的关系》,载[伊朗]《经济新闻》2022年2月5日,<https://www.eghtesadnews.com/fa/tiny/news-474041>, 2022-03-06。

<sup>③</sup> 《伊朗宪法监护委批准反制裁战略法案》,载中国人大网:<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202012/1dc3b15fdc06477baeb165b6c49eff86.shtml>, 2022-02-28。

“抵抗轴心”（包括也门的胡塞武装、伊拉克的什叶派准军事部队、叙利亚的亲阿萨德部队、黎巴嫩的真主党、巴勒斯坦加沙的哈马斯和巴勒斯坦伊斯兰圣战组织）。<sup>①</sup> 显然，遏制伊朗的核发展是美国首当其冲的考虑。在美国看来，推动伊朗的核发展“逆回”到2015年核协议规定的水平是应对德黑兰“核威胁”的一个有效手段。此外，随着伊朗核问题的再次泛起，美国伊朗恢复履行2015年核协议已经成为国际社会的多方共识，而且，拜登总统在2021年上任前后也曾多次表示美国要重返伊核协议。

2021年2月18日，美国国务院发言人内德·普莱斯在一份声明中说，拜登政府愿意同伊朗以及其他有关方谈判重返核协议问题：“美国将接受欧盟高级代表的邀请，参加‘P5 + 1’和伊朗的会议，讨论伊朗核计划的外交途径。”<sup>②</sup> 因为特朗普政府退出伊核协议适得其反，令伊朗的核发展更为迅速和顺利，所以当拜登政府宣布着手重返伊核协议时，整体而言美国公众舆论是更为支持的。这一时期，芝加哥全球事务委员会（Chicago Council on Global Affairs）公布的一份舆论调查显示，60%的美国人支持加入伊核协议。<sup>③</sup> 马里兰大学和乔治敦大学的两个团队也联手开展了调查，针对目标是美国的中东问题研究专家，调查结果显示67%的受访者希望拜登政府无条件地重返伊核协议。<sup>④</sup> 当拜登政府开启重返伊核协议之旅后，一些国会议员也发出了明确的支持声音，美国参议院对外关系委员会负责近东、南亚、中亚和反恐事务的次委员会主席、参议员克里斯·墨菲（Chris Murphy）就是突出代表之一。拜登政府宣布将会参加旨在重返伊核协议的谈判后，在美国具有广泛社会影响力的克里斯·墨菲当天就对此发表了支持美国重返伊核协议的声明。<sup>⑤</sup>

---

① Robert Lieber, “Biden, Iran and the Middle East: A Failure to Learn”.

② Jennifer Hansler, Nicole Gaouette and Kylie Atwood, “US Says It Is Willing to Sit Down for Talks with Iran and Other Nations on Nuclear Deal”, *CNN*, February 18, 2021, <https://www.cnn.com/2021/02/18/politics/us-iran-violations-diplomacy/index.html>, 2022-02-26.

③ Dina Smeltz, Amir Farmanesh, and Brendan Helm, “Iranians and Americans Support A Mutual Return to JCPOA”, *The Chicago Council on Global Affairs*, March 30, 2021, <https://www.thechicagocouncil.org/research/public-opinion-survey/iranians-and-americans-support-mutual-return-jcpoa>, 2022-02-28.

④ Nicole Fallert, “Two-Thirds of Middle East Experts Want Biden to Return to Iran Deal Without Conditions: Poll”, *Newsweek*, <https://www.newsweek.com/two-thirds-middle-east-experts-want-biden-return-iran-deal-without-conditions-poll-1569688>, 2022-02-28.

⑤ Chris Murphy, “Murphy Statement on Biden Administration’s Announcement for U.S. Re-Engagement With Iran”, February 18, 2021, <https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/murphy-statement-on-biden-administrations-announcement-for-us-re-engagement-with-iran>, 2022-02-28.

4月6日,伊核协议相关方会议在维也纳召开,谈论美国伊朗恢复履行协议问题。虽然美国总统伊朗事务特使马利也率团抵达维也纳,但是因为美国已经不在伊核协议框架内,而且伊朗拒绝与美国代表直接会谈,所以美国没能参加此次会议,欧盟作为协调人为美国和伊朗沟通意见。<sup>①</sup>由于美国和伊朗在一些问题上存在明显分歧,致使恢复履行伊核协议的维也纳会谈延续了八轮,中间还伴随着伊朗总统的更迭,以及伊朗浓缩铀丰度提升至60%。

美国有恢复伊核协议的迫切需求,伊朗也同样如此,伊朗鲁哈尼政府公开呼吁拜登新政府尽快带领美国重返伊核协议<sup>②</sup>,并且在2021年4~6月间积极参加了六轮维也纳谈判,在很大程度上回应了伊朗国内对缓和美国等西方大国关系的期待。<sup>③</sup>同年8月初,莱希总统上台后,伊朗新政府虽然推出更加重视邻国和东方的“平衡外交”,但是伊朗的决策者和民众都意识到,严重限制伊朗正常发展的仍然是美国主导的国际制裁,只要严厉的国际制裁不解除或不放松,伊朗就难以走到健康和快速的发展轨道,人民的生活就难以获得根本改善,从而其不满情绪会随之日益提升。不仅莱希政府而且整个伊斯兰革命政权都会遭遇到越来越严重的执政危机,况且这种危机已经从近些年来间隔越来越短的民众抗议中得以显现。由此,在因总统更迭中断4个多月后,2021年11月底,伊朗又与各方一道返回维也纳,开启恢复履行伊核协议的第七轮会谈。

尽管美、伊两国都有尽快恢复履行伊核协议较为强烈的意愿,但是维也纳谈判开启后,双方在如何完成这项工作的问题上存在显而易见的分歧:美国主张伊朗首先要把自己的核发展“逆回”到核协议规定的原始程度,而且希望在谈判中增加伊朗的弹道导弹和地区政策问题;伊朗则坚持要美国首先可以证明先取消特朗普政府施加的不符合核协议规定的制裁,谈判不能超出伊核协议的范围,而且美国要保证重返伊核协议后不能再次退出。第七轮维也纳会谈开启后,美、伊又围绕谈判应该从何开始产生冲突,美欧公开认为应该从第六轮谈判结束时已经达成的协议草案开始,伊朗则认为既然是草案,

---

① 于涛、李骥志:《伊核协议相关方会议在维也纳举行》,载新华网:[http://www.xinhuanet.com/2021-04/07/c\\_1127300423.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-04/07/c_1127300423.htm), 2022-02-28。

② 杨舒怡:《伊朗总统向拜登喊话,催促美国重返伊核协议》,载新华网:[http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/21/c\\_1210987610.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2021-01/21/c_1210987610.htm), 2022-02-28。

③ 鲁哈尼总统对伊核协议非常有热情,2015年伊核协议就是在他的第一个总统任期内签署的。关于伊朗鲁哈尼政府对核谈判的积极立场和努力,参见[伊朗]侯赛因·卡里米法德:《鲁哈尼的缓和政策和改变美国的行政精英》,载[伊朗]《政治季刊》,第49卷,第1期,2019年春季号,第205~224页。

那就是还可以再继续谈判，并提出一些新的谈判建议。<sup>①</sup>

客观而言，作为单方面退出 2015 年核协议并导致伊朗核问题危机再起的美国，本应在维也纳谈判中表现得更为积极，但美国在谈判过程中则流露出傲慢之气，这显然拖延了恢复履行伊核协议的进程。<sup>②</sup> 当然，伊朗也要为维也纳谈判没能更早完成使命负一定责任。比如，随着谈判的推进和终点的临近，因为特朗普政府退出核协议导致的伊朗决策者对美国行政领导人缺乏信任，伊朗提出美国国会要以“政治声明的形式”承诺新协议一旦达成便不会退出。<sup>③</sup> 在原本就有很多议员对拜登政府重返伊核协议心存不满的美国国会，若想获得如此保证，的确不易甚至没有可能。<sup>④</sup> 另外，在过去 40 多年中，美国、伊朗的媒体和政治人物都把对方塑造成邪恶者，从而使两国的一些民众对对方存在根深蒂固的敌视，这也不利于维也纳会谈的顺利进行。<sup>⑤</sup>

## （二）拜登政府参加恢复履行伊核协议谈判的有利因素

相较美、伊对恢复履行伊核协议的渴望，谈判遇到的困难就显得不是那么难以逾越。拜登总统和布林肯国务卿都认为，只有在美国和伊朗恢复完全遵守伊核协议条款之后，才能解决“更长、更强大”的新伊核协议，以及解决伊朗的导弹及其地区行为问题。<sup>⑥</sup> 此外，布林肯国务卿还努力与国会、与包括以色列和海湾国家在内的地区盟友进行磋商，以便它们在恢复履行伊核协议的谈判中起到正面而不是反面作用。<sup>⑦</sup>

显然，拜登政府而努力汲取奥巴马政府在伊核协议问题上缺乏国会和中东地区盟友支持的教训。早在 2015 年 5 月，美国国会通过、奥巴马总统签署

---

① 范鸿达：《维也纳核谈判解铃还须系铃人》，载 [新加坡]《联合早报》2021 年 12 月 28 日。

② Fan Hongda, “America’s Arrogance Is Causing More Troubles to the Vienna Negotiations”, *Tehran Times*, December 6, 2021, 2022-02-28.

③ Andrew England and Najmeh Bozorgmehr, “Iran calls for US ‘Political Statement’ on Commitment to Nuclear Deal”, *The Financial Times*, February 16 2022, <https://www.ft.com/content/873fcb84-de9f-44dd6-86f7-2bd8417e38ae>, 2022-02-25.

④ See Andrea Shalal, “U. S. Republican Senators Vow to Thwart any Iran Deal if Biden Skips Congressional Review”, *Reuters*, February 8, 2022, <https://www.com/world/middle-east/us-republican-senators-vow-thwart-any-iran-deal-if-biden-skips-congressional-2022-02-08>, 2022-02-28.

⑤ 范鸿达：《与美国直接谈判》，载 [伊朗]《信任报》2022 年 1 月 23 日。

⑥ Robert Lieber, “Biden, Iran And The Middle East: A Failure to Learn”.

⑦ “Anthony Blinken on Iran”, <https://iranprimer.usip.org/blog/2021/jan/21/antony-blinken-iran>, 2022-02-27.

了“2015 年伊核协议审查法”，该法案规定奥巴马政府需要把伊核协议谈判进行中的细节提交给国会，以便在政府达成最终协议时国会进行审查；如果国会否定协议，就不会成为具有法律约束力的条约。<sup>①</sup> 正是因为当时美国国会反对签署伊核协议的声音非常强烈，导致奥巴马政府在签署 2015 年伊核协议后并未把它带到国会进行审议表决，从而为 2018 年 5 月特朗普政府退出该协议埋下伏笔。<sup>②</sup> 另外，奥巴马政府在谈判达成伊核协议的过程中，也遭遇来自以色列和一些阿拉伯国家的反对，甚至就在该协议签署前夕，时任以色列总理的内塔尼亚胡还不顾奥巴马政府的反对，专程到美国国会发表反对签署该协议的演讲。<sup>③</sup>

因此，面对重返伊核协议之旅，拜登总统需要获得由国内和国际力量组成的“最低限度的足够联盟”的支持，这些力量无疑必须至少包括一些来自其所属的民主党和共和党中对伊核协议的批评者（忽视这些批评者可能意味着与伊朗打交道更容易，但肯定不会意味着更成功或更可持续的政策），或者像以色列和阿联酋这样具有独立行动的意愿和能力的国家，这些力量的支持是拜登对伊朗外交取得成功所必需的。<sup>④</sup>

值得注意的是，随着长期执掌以色列政府且极端反伊朗、反伊核协议的内塔尼亚胡卸任总理，尽管以色列新政府仍然敌视伊朗，但是也有一些政界和军界的高级人士公开表达了对特朗普政府退出 2015 年伊核协议的愤怒，认为美国此举给伊朗的核发展打开方便之门，这令以色列更加不安全。<sup>⑤</sup> 即使是曾经推动特朗普政府退出伊核协议的以色列高层人士，也已经对此心怀悔意，

---

① See “H. R. 1191 – Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015”, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1191>, 2022-02-26.

② See “Iran Nuclear Agreement: Congressional Review”, *Ballotpedia*, [https://ballotpedia.org/Iran\\_nuclear\\_agreement:\\_Congressional\\_review](https://ballotpedia.org/Iran_nuclear_agreement:_Congressional_review), 2022-03-01.

③ 《内塔尼亚胡演讲损美以关系 奥巴马称其“没新意”》，载新华网：[http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/04/c\\_127543623.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-03/04/c_127543623.htm), 2022-03-01。

④ Michael Singh, “Biden’s Iran Dilemma”, *The Washington Institute (for Near East Policy)*, February 2021, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/bidens-iran-dilemma>, 2022-03-01.

⑤ Mitchell Plitnick, “Top Israeli Military Officials Say Trump’s Iran Deal Exit Was A ‘Mistake’, Bad for Israel”, *Responsible Statecraft*, December 3, 2021, <https://responsiblestatecraft.org/2021/12/03/top-israeli-military-officials-say-trumps-iran-deal-exit-was-a-mistake-bad-for-israel>, 2022-03-01; Amir Tibon, “Three Years Late, Israelis Finally Hear the Truth About Trump”, *Haaretz*, Nov. 27, 2021, <https://www.haaretz.com/us-news/.premium.HIGHLIGHT-netanyahu-mossad-years-late-israel-hear-truth-trump-iran-1.10416718>, 2022-03-01.

并认为以色列的伊朗政策是失败的。<sup>①</sup> 2022年2月19日，以色列国防部长在慕尼黑安全会议期间和美国副总统哈里斯会晤时，明确表达了接受美国重返伊核协议的意见，因为恢复2015年伊核协议对以色列而言是“最不坏”的选择。<sup>②</sup> 以色列媒体甚至在2月22日就已经刊文阐述新协议签署以后的图景了。<sup>③</sup> 显而易见，以色列领导层在恢复履行伊朗核协议问题上出现严重分裂。<sup>④</sup> 此外，随着伊朗与沙特关系的缓和，沙特等一些阿拉伯国家亦减少了对伊核协议的反对；非但如此，在维也纳谈判最后的僵持时期，卡塔尔和阿曼等阿拉伯国家的领导人还直接与伊朗领导人面对面互动，以推动恢复履行伊朗核协议谈判的最终完成。<sup>⑤</sup>

至于最为棘手的可能来自国会的阻力，拜登政府要比奥巴马政府幸运得多。的确，当拜登政府决定参加重返伊核协议的谈判后，明确支持重返伊核协议的议员声音频频出现。比如，2021年2月23日，参议员爱德华·马基（Edward J. Markey）率领10名参议院同事重新引入《伊朗外交法》，该法案支持拜登政府重返伊核协议的努力，马基此举受到美国多位有影响力人士的赞扬。<sup>⑥</sup> 2022年2月8日，克里斯·墨菲在参议院呼吁拜登总统要尽快与伊朗达成新协议，他直言：“当奥巴马总统谈判达成的伊核协议到位时，世界变得更加安全。当特朗普总统违背他的国务卿、国防部长的建议撕毁该协议时，

---

① Jacob Magid, “He Led IDF Intel Gathering on Iran, Was Ignored and Fears Israel Is Now Paying Price”, *The Times of Israel*, 30 November 2021, <https://www.timesofisrael.com/he-led-idf-intel-gathering-on-iran-was-ignored-and-fears-israel-is-now-paying-price>, 2022-03-01.

② Barak Ravid, “Harris Discussed Ukraine and Iran with Israeli Defense Minister in Munich”, *Axios*, Feb. 20, 2022, <https://www.axios.com/harris-israeli-defense-minister-munich-efae656-115a-472f-b379-fd6dc3bbde0a.html>, 2022-03-01.

③ Yonah Jeremy Bob, “What Will the Aftermath of an Iran Nuke Deal Look Like? – Analysis”, *The Jerusalem Post*, February 22, 2022, <https://www.jpost.com/middle-east/iran-news/article-698268>, 2022-03-01.

④ Ben Caspit, “Israeli Leadership Divided on Iran Deal”, *Al-Monitor*, May 27, 2022, <https://www.com/originals/2022/05/israeli-leadership-divided-iran-deal>, 2022-05-28.

⑤ Ali Hashem, “Iran Nuclear Deal Back in Play After EU Envoy’s Visit”, *Al-Monitor*, May 21, 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/05/iran-nuclear-deal-back-play-after-eu-envoys-visit>, 2022-05-22; Reuters Staff, “Qatar Emir Optimistic on Iran Deal, Confirms Deal on Gas Supply to Germany”, *Reuters*, May 20, 2022, <https://www.reuters.com/article/ukraine-crisis-germany-qatar-idAFKCN2N616T>, 2022-05-22.

⑥ Edward J. Markey, “Markey, Senate Colleagues Back President Biden’s Return to Nuclear Diplomacy with Iran”, February 23, 2021, <https://www.markey.senate.gov/news/press-releases/markey-senate-colleagues-back-president-bidens-return-to-nuclear-diplomacy-with-iran>, 2022-03-01.

世界变得不那么安全了”，且强调“时间至关重要。拜登总统承诺重启与伊朗的外交，通过重新达成核协议，使世界成为一个更安全的地方。现在是这样做的时候了”。<sup>①</sup> 仅仅三天后，克里斯·墨菲又在《时代》杂志发表文章，称在特朗普的伊朗失败之后拜登别无选择，只能达成协议。<sup>②</sup>

更值得关注的是，2022 年 3 月初美国参议院多数党领袖查克·舒默（Chuck Schumer）也改变了对伊核协议的态度，由反对转而支持。查克·舒默曾经是最强烈反对奥巴马政府签署伊核协议的参议员之一。<sup>③</sup> 此外，根据 2022 年 2 月 12~13 日的一项调查，美国 54% 的选民希望与伊朗达成核协议，明确反对的选民仅占 20%；表示支持 2015 年伊核协议的选民有 53%，反对的则是 24%。这个调查还显示，甚至共和党选民支持核协议的人数也超过反对者。<sup>④</sup> 这就可以理解为何强烈反对伊核协议的美国议员越来越少了，毕竟议员也需要关注选民的倾向。<sup>⑤</sup> 在奥巴马总统时期美国国会都没能获得足够的票数推翻政府签署的伊核协议，如果拜登政府签署了类似协议，此时的国会更没有力量推翻它。<sup>⑥</sup>

综上，美国、伊朗政府有恢复履行伊核协议较为强烈的意愿，协议其他相关方有积极推进之努力，之前强烈反对的以色列和沙特等阿拉伯国家也（部分）缓和了自己的立场，美国国会的阻力亦有降低。多方合力给拜登政府

---

① Chris Murphy, “Murphy Calls for a Swift Return to a Nuclear Agreement with Iran on U. S. Senate Floor”, February 9, 2022, <https://www.murphy.senate.gov/newsroom/press-releases/murphy-calls-for-a-swift-return-to-a-nuclear-agreement-with-iran-on-us-senate-floor>, 2022-03-01.

② Chris Murphy, “Trump’s Iran Failures Left Biden with No Choice but to Make a Deal”, *Time*, February 10, <https://time.com/6146540/trumps-iran-failures-biden-deal>, 2022-03-01.

③ Alexander Bolton, “Schumer, Onetime Opponent, Praises Talks on Reviving Iran Nuclear Deal as ‘Good’”, *The Hill*, March 1, 2022, <https://thehill.com/homenews/senate/596378-schumer-onetime-opponent-praises-talks-on-reviving-iran-nuclear-deal-as-good?rl=1>, 2022-03-01.

④ Matthew Kendrick, “Many U. S. Voters Support a Binding Nuclear Deal with Iran. That Might Not Count for Much”, *Morning Consult*, February 16, 2022, <https://morningconsult.com/2022/02/16/iran-deal-polling-us-voters>, 2022-03-01.

⑤ Barbara Slavin, “‘Here’s the (Iran) Deal, Folks’: Americans are Fine with a Return to the JCPOA”, *Atlantic Council*, April 8, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/heres-the-iran-deal-folks-americans-are-fine-with-a-return-to-the-jcpoa>, 2022-03-01.

⑥ Patricia Zengerle and Arshad Mohammed, “Analysis: U. S. Congress May Squawk over a New Iran Deal but is Unlikely to Block It”, *Reuters*, February 17, 2022, <https://www.reuters.com/world/us-congress-may-squawk-over-new-iran-deal-is-unlikely-block-it-2022-03-01>; Jordain Carney and Laura Kelly, “GOP Faces Hurdles in Blocking a Biden Iran Deal”, *The Hill*, Feb. 13, 2022, <https://thehill.com/policy/international/593946-gop-faces-hurdles-in-blocking-a-biden-iran-deal>, 2022-03-01.

恢复履行伊核协议的外交努力带来更多曙光。维也纳谈判虽然不易，但是它持续了近一年，前前后后开展了八轮，也说明美国、伊朗以及核协议其他相关方对未来抱有期待，所以才一直坚持。拜登政府之所以如此努力地想和伊朗一起重返 2015 年核协议，遏制伊朗的核发展只是其考虑之一；而更为重要的原因，如前所述，美国希望尽快缓和美伊关系，从而至少不会令伊朗完全倒向美国的主要战略竞争对手一边。也就是说，中东政治格局变化给了拜登政府更多的改善与伊朗关系的动力。与此同时，伊核谈判屡陷僵局也表明，美国和伊朗基于自身利益而在不少方面存在重大分歧。例如，在伊朗伊斯兰革命卫队地位<sup>①</sup>问题上，伊朗要求美国将伊斯兰革命卫队移出“外国恐怖组织”名单，未得到美方的积极回应，这是影响伊核谈判的一个症结难点。拜登政府一方面表示愿意重返伊核协议，另一方面则表现出一贯的蛮横霸道，不仅未考虑伊方的正当要求和核心关切，反而在美伊谈判中威胁伊朗改变立场，否则启动“替代方案”。美国政府在伊核谈判问题上的矛盾行为彰显其在缓和美伊关系方面的大打折扣的“诚意”。

## 四 结语

拜登政府对伊朗政策的调整反映了美国改善与伊朗关系的内在需求，它是对前任特朗普政府偏离政策的纠正，也是对奥巴马政府伊朗政策的继续和加强。纵观 20 世纪以来的美国对伊朗外交，可以清晰发现，国际政治格局变化尤其是大国竞争是其中重要的影响因素。当前，国际政治重回大国竞争时代，随着当下美国对世界大国竞争不断提升的重视，以及俄罗斯与乌克兰冲突的发生，中美战略博弈加剧，拜登政府正在实施趋向缓和的对伊朗政策，以期在一定程度上改善美伊关系、维护美国维系全球霸权之目标。

拜登履新美国总统以来，出现了缓和与伊朗关系的新动向，其中最为突出的是推进伊核谈判。伊核问题是影响美伊关系的重要因素，由此伊核谈判的重启及其推进是继 2015 年 7 月奥巴马政府签署伊核协议以来美伊关系正向

---

<sup>①</sup> 伊朗伊斯兰革命卫队不仅是伊朗的一个军事部门，也是一个强大的政治和经济参与者，是伊朗国家政权的一部分。将革命卫队列为“恐怖组织”意味着，即使美国解除核制裁，重新遵守协议，任何与伊斯兰革命卫队有业务往来的个人或企业仍可能受到美国刑事处罚。

发展的明显例证，它可以为之后双边关系的改善打开了一扇门，且会使促进美欧大国在内的世界诸国同伊朗的合作。与此同时，伊朗将会借此获得资金、技术、更多合作伙伴等亟需的发展要素，伊朗将可以突破多年来制约国家向前发展的瓶颈，从而很可能会进入一个快速发展期，伊朗社会的不稳定性将会下降。

作为中东地区的重要国家，当下亟需获得外部环境的改善，以促进迫在眉睫的国家发展。此外，伊朗不仅仅是一个地区大国，它还是一个可以撬动大国关系，甚至在一定程度上对国际关系有影响力的大国。在事关伊核协议达成和恢复履行的漫长谈判中，伊朗独自面对美、俄、英、法、德、中、欧盟、国际原子能机构等谈判对手，展示了其外交中坚定维护国家利益不屈不挠的韧性，抱有明显大国竞争理念的拜登政府和美国决策者则难以漠视伊朗的独特价值。值得注意的是，2022年2月24日爆发的俄罗斯与乌克兰冲突已经表明世界大国之间的裂痕在加大，这会进一步提升美国对国际政治格局变化的重视程度，拉拢包括伊朗在内的中东诸国，以对付俄罗斯、中国等世界大国，这也是拜登政府会继续执行对伊朗缓和外交路线的重要因素。

基于此，整体而言，当下美伊关系缓和与改善的趋势已经基本确立。但与此同时，我们也应认识到美伊关系改善面临的困难。美国和伊朗互相敌视40余年，问题堆积如山，核问题只是“冰山一角”，双方隔阂难以短时间消除。例如，基于意识形态分歧，美国很多人目前还无法认同伊朗的伊斯兰政权，伊朗也有人一直疑惧美国图谋推翻伊斯兰政权；伊朗的大国政治抱负与美国的中东地区战略不相容，美国将伊朗视为其控制中东的最大威胁；制约美伊关系发展的不仅有两国各自国内的反对声音，也还有以色列、沙特阿拉伯等第三方因素的影响。由此，在近期美伊关系缓和的背景下，拜登政府仍然会在一些问题上与伊朗产生摩擦，甚至不排除在特殊时间特殊问题上美国和伊朗还会出现激烈冲突。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）