



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. 201809

October 18, 2018

本文已发表于《世界知识》2018年第20期

王雷: [wanglei\\_iwep@cass.org.cn](mailto:wanglei_iwep@cass.org.cn)

## 围绕伊核协议存续的博弈刚刚开始

9月25日,美国总统特朗普和伊朗总统鲁哈尼在第73届联大一般性辩论期间“互呛”。特朗普大力抨击伊核协议,威胁对伊施加更多制裁;鲁哈尼则批美方逆多边主义潮流的做法显现“智力不足”。与此同时,与会的其他主要大国都主张维护核协议。

自今年5月特朗普宣布退出伊核协议后,该协议能否存续成为各界关注的焦点。对美国来讲,特朗普政府旨在通过“最大压力”政策迫使伊朗做出选择,要么在核能力、弹道导弹、中东事务上做出重大让步,要么面临政权崩溃的风险。对伊朗来讲,面对特朗普政府的战略讹诈,也无意屈服,虽然伊朗选择暂时留在核协议框架内,但强调如果剩余各方不能完全补偿美国退约、重启制裁造成的损失,伊朗也将退约并恢复核活动。当前,欧盟、中、俄等多方正在全力挽救核协议,但其存续前景不容乐观,理论上讲有四种可能性:一是美国退出后,伊朗也

<sup>1</sup> 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



退出并恢复核计划，协议挽救失败，伊核问题重返 2015 年之前的危机状态；二是美国退出后，伊朗暂时继续履约，协议虽然勉强得以维系，但处于不稳定的状态，对抗加剧、战略冲动、形势误判可能导致局势进一步恶化；三是鉴于美国当前的中东政策欠缺稳定性，也不排除美国日后重新加入核协议的可能；四是美国、伊朗持续博弈，直至双方都愿做出妥协并达成新交易。局势会向哪个方向发展？需仔细观察和分析以下三方面博弈。

### 美国与伊朗的博弈

显然，这是当前伊核协议存续危机的主要矛盾，美国谋求在中东彻底压制并制服伊朗，伊朗希望挫败美国的遏制图谋。双方博弈的结果有四种可能性：美国获胜、伊朗获胜、陷入僵局或者相互妥协。那么问题由此而来，美国如何以及能否迫使伊朗屈服或认输呢？考虑到美国与敌对伊朗打了 40 年交道，特朗普的备选方案自然不少，武力颠覆、经济制裁、外交战、军事威慑、秘密行动、心理战、宣传战似乎都摆在桌面上，但这些手段并非都可行和有效。武力颠覆似乎可以解决所有问题(包括核问题)，但风险难以估量。对特朗普政府来讲，入侵伊拉克的失败教训就在眼前，纵使美国不惜成本在军事上打败伊朗，但在政治影响、经济利益、地区安全上很可能仍然无法收场。不仅如此，现阶段与伊朗爆发战争无疑有悖于美国在中东战略收缩的大方向，反战情绪强烈的美国民众和国会也不支持特朗普政府在中东再次军事冒险。更重要的是，伊朗快速提升的军事能力显著加大了美国发动战争的成本和顾虑。因此，现阶段无论从哪方面考虑，武力推翻伊朗政权既不划算也不可行。

经济制裁似乎是当下美国压制伊朗最有效的工具。退出核协议后，特朗普政府一直在说服有关国家停止与伊朗做生意，8 月美国恢复了对伊朗非能源行业的制裁，11 月将重启能源、金融领域的制裁。特朗普政府强化施压的意图十分明确，但明显低估了伊朗的抵抗意志和能力。事实上，对于美国提出的要求伊朗放



弃铀浓缩能力、弹道导弹计划、地区影响力这些近乎投降的谈判条件，即使最为温和的伊朗政治精英也很难接受。不仅如此，考虑到德黑兰多年来一直在积累抵抗、规避制裁的经验和能力，尤其是特朗普政府单方面退约已经引发国际社会广泛不满，美国此番想要全面恢复对伊制裁的难度不小，至少从短期来看，制裁力度很难恢复至 2012 年的水平。同样，在外交层面，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。偏袒以色列显然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。土耳其现在无意遏制伊朗，更希望保持战略平衡。埃及、约旦也不愿为美国火中取栗，至于阿曼、卡塔尔等国则希望与伊朗保持友好往来，所谓的“反伊朗大联盟”不免貌合神离。显然，经济制裁、外交孤立等手段可以压制伊朗，但不足以迫使其屈服。

那么对伊朗来讲，是否有能力迫使美国知难而退并认输呢？答案同样是很难。其一，伊朗在军事上不具备与美国面对面硬碰的实力。虽然伊朗有能力在中东给美国制造一些麻烦，且面对特朗普政府“零封”伊朗石油出口的威胁，德黑兰发誓要封锁霍尔木兹海峡，并通过在波斯湾进行军演来展示自己的力量，但毫无疑问，伊朗现有的军事能力无法与美国匹敌，一旦爆发冲突，伊朗势必吃亏且很可能危及政权生存。其二，即使面临伊朗激烈的抵抗和报复，美国遏制伊朗的战略大方向不会轻易改变。美国在中东有五个主要利益——打击恐怖组织、保证盟友安全、保障中东能源供应稳定、防止大规模杀伤性武器扩散、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，不管特朗普是否当政，美国政府都很难认同伊朗是潜在的合作伙伴，更多还是竞争对手或敌人。其三，对特朗普政府来讲，即使得不到“更好的”交易或者他希望的“低成本”的政权更迭，将伊朗长期置于制裁“惩罚箱”、最大程度遏制伊朗也是可以接受的战略目标。其四，随着美国逐步收紧制裁，伊朗经济形势势必遭受打击，社会矛盾可能进一步激化，外部麻烦料将显著增多，内忧外患并行，虽然短期影响可控，但如果长期持续下



去，伊朗抵制美国制裁的能力和耐力也值得存疑。

总之，至少从中短期来看，美国和伊朗都缺乏迫使对方屈服或认输的有效手段和能力，这种局面很可能导致双方的博弈陷入僵局。当然，后续事态是否会出现单一一方获胜或者双方共同妥协的局面还存在较大变数，但局势发展无疑事关另外两个重要变量——欧俄中三方与伊朗的博弈以及美国与欧俄中三方的博弈。

### 欧俄中三方与伊朗的博弈

显然，面对美国单方面退约，欧俄中三方致力于挽救核协议，劝说伊朗继续履约，并愿向其提供经济补偿。伊朗当然不希望核协议陷入崩溃，但表示自己继续履约的前提是剩余各方必须彻底补偿美国退约、重启制裁给自己造成的损失。具体来讲，就是希望各方继续进口伊朗石油、保持资金结算渠道通畅以及维持在伊投资活动。显然，满足这些要求并不容易。

就欧盟来讲，尽管欧盟领导人口头承诺会努力挽救核协议，并提供一揽子经济补偿措施，但成员国立场不一、对抗美国意愿不强正在阻碍相关努力。从欧盟内部来看，一些在安全上更加依赖美国的国家不希望得罪美国，事实上，即使是英法德这样的大国，在欧美同盟裂痕不断加大、贸易摩擦不断增多的背景下，对于抵制美国重启制裁也存在较多顾虑。同样，尽管欧盟领导人主张通过欧洲投资银行维持在伊投资活动，但后者担心此举可能影响自己在美国的融资业务，并不愿承担相关风险。不仅如此，欧洲企业层面的抵抗意志实际上更为薄弱。不难发现，一些欧洲石化企业已经开始减少采购伊朗石油，许多跨国公司和投资者由于担心美国制裁，还没等到欧盟出台具体的补救措施，已经决定放弃在伊商业活动。总之，自美国退出核协议以来，欧盟除了象征性地启动“阻断法令”外，很多具体的措施(比如建立独立于美国的支付体系等)仍处于意向阶段，这种局面显然不会令伊朗感到满意。

从俄罗斯、中国方面来看，虽然两国在国家层面会采取措施维护与伊朗的经



贸合作，但企业层面的贸易、投资活动料将受到较大冲击。可以预见，随着美国逐步恢复制裁，中、俄企业在伊朗从事商业活动很可能面临三方面困境：一是受到制裁打击的风险会显著加大。如同珠海振戎、昆仑银行、中兴电子过去的经历，石油贸易、金融行业很可能首当其冲，出于规避风险的需要，那些同时与美国存在密切商业联系的企业将不得不降低制裁的敞口风险；二是资金结算肯定会更加困难。出于规避二级制裁的需要，银行、保险等部门在处理伊朗相关业务时肯定会更加谨慎，随着美元结算渠道可能被关闭，其他结算方式和手段将面临可行性、时效性的严峻考验；三是一些投资项目的推进可能遇到较大阻力。应该看到，核协议签订后，很多中、俄企业在伊朗投资的油气、基建、工程项目需要从欧美企业采购先进设备和技术。美国恢复制裁后，这类设备和技术获取料将变得日益困难。不仅如此，受重启制裁影响，伊朗货币贬值、通胀高启等问题也可能加大企业运营成本，降低盈利能力，导致相关投资项目中断或停滞。对中、俄两国和伊朗而言，这些都是需要客观面对的问题和挑战。

显然，欧俄中三方有能力帮助伊朗缓解制裁的痛苦，但要完全补偿美国重启制裁给伊朗造成的损失并不现实。这种情况不仅考验伊朗的政治智慧和战略耐心，也在考验欧俄中三方抵抗美国压力的决心和意志。

### 美国与欧俄中三方的博弈

为了重新制裁伊朗，美国会不惜代价与欧俄中三方闹翻吗？恐怕不会。其一，如果特朗普政府非要强逼各大国屈从，理论上未必做不到，但实际上这很可能意味着美国将要消耗巨大的政治资源，严重破坏与各大国的关系，这种局部得势未必有利于美国的全局利益，毕竟美国想要主导、维护现有的国际秩序，离不开欧中俄的支持和配合。其二，对于伊核问题而言，美国与欧俄中三方的对抗并非只是零和博弈。正如法国外长勒德里昂所言：“剩余各方会努力挽救核协议，承担国际责任，但德黑兰必须准备扩大谈判，不能拒绝讨论我们担心的三个主要问题



——2025年后伊朗核承诺的未来、弹道导弹问题连同伊朗方面存在的某种扩散行为，以及伊朗稳定中东地区的角色和作用。”显然，不只是美国，剩余各方对这些问题都存在不同程度的关切，这种共识可能为潜在的对话与合作奠定基础。其三，考虑到特朗普强推贸易保护政策已经和世界主要工业国搞僵了关系，在这种情况下，再与主要大国闹翻并无好处，能否迫使伊朗最终服软不说，万一促成了一个潜在的制衡美国霸权的地缘政治大联盟，那美国就更得不偿失了。从这个意义上讲，特朗普政府此番强推对伊制裁肯定会对欧俄中三方强化施压，但真要弄到彻底翻脸的地步既无必要也不可行。

同样，为了维护核协议，欧俄中三方会不惜代价与美国对抗吗？恐怕也不会。首先，从国际政治的特性和现状来看，不管伊朗是否喜欢和接受，与美国保持良好稳定的关系，对欧盟、俄罗斯、中国来讲显然更重要。事实上，在中东地区，欧俄中三方不仅重视与伊朗的关系，也十分注重与阿拉伯国家、以色列、土耳其保持友好合作。从这个意义上讲，虽然伊朗在国际能源、地缘政治领域具有重要的地位和影响，但其角色并非不可替代；其次，考虑到伊朗历来奉行独立自主的对外政策，倾向于与各大国保持谨慎务实的合作关系，对欧俄中三方而言，伊朗更多还是经济伙伴，而非战略盟友，这种身份定位毫无疑问会制约双边关系的合作水平和亲密程度；再者，对伊核问题而言，毕竟美国和伊朗是主要的当事方和博弈方，欧俄中三方更多扮演的是中间人的角色，从逻辑上讲，要一个中间人或斡旋者无所顾忌地承担当事方应承担的责任和义务既讲不通也不合理。从现实层面来看，欧俄中三方既无必要也不可能为美国、伊朗的边缘政策无限制地兜底和买单。

那么，对欧俄中三方来讲，会为“讨好”美国而放弃伊朗吗？答案肯定是不。虽然欧俄中三方抵制美国压力的能力有限，但核协议的存续不仅事关三方的经济利益，更关乎大国形象和国际地位。以欧盟为例，核协议崩溃不仅仅意味着投资损失和石油进口来源减少，令其担忧的还有中东局势更加动荡、难民问题进



一步恶化。不仅如此，鉴于近年来欧盟日益致力于在国际社会中发挥领导作用，至少在伊核问题上，欧盟实际上已经把能否达成并维护好核协议作为验证自己国际形象和地位的试金石。同样，对中、俄两国而言，除能源、经济利益外，维护核协议也关乎中东地区安全格局的均衡与稳定、中东秩序的民主化与多极化。因此，无论出于保护政治经济利益还是维护国际道义，或是承担大国责任，欧俄中三方势必要对美国破坏核协议的行为进行抗争。对于这场博弈，欧俄中三方事实上也输不起，因为丢弃伊朗，不仅会在经济上蒙受巨大损失，在政治上也会大为丢分，更不会赢得其他方面真正的尊重。

综上所述，这场关乎核协议存续的多方博弈刚刚开始，目前正处于试探和角力阶段。根据历史经验，中短期局势演变主要取决于美国恢复制裁的情况。对美国来讲，重新搭建制裁伊朗的网络并不容易，尤其是现有形势与 2012 年相比已大不相同，特朗普政府单方面退约已引发国际社会广泛不满，“最大压力”政策能否成功，很大程度要看未来一段时间制裁措施恢复的程度和效果。当然，对特朗普政府而言，毕竟边缘政策风险很高，局势失控代价难以估量。如果能够通过交易谈判解决问题，也没必要弄得鱼死网破。对伊朗统治精英来讲，不喜欢美国人并不等于不能与美国人做交易，但凡能够找到妥协点，也没必要硬扛到底。不难发现，随着事态不断演进，近期美伊博弈策略也在发生微妙变化，特朗普向伊朗抛出了“无条件对话”的诱饵，显然在试探伊朗的抗压底线；鲁哈尼强调“制裁之下谈判没有意义”，显然在暗示美国对话的诚意还不够。可见，尽管局势十分紧张，但美伊伺机恢复对话的可能性依然存在。从这个意义上讲，不能排除各方达成新交易的可能性。

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。

ISIP