

大变局视角下美欧在伊朗问题上的合分分及启示

金良祥

[内容摘要] 美欧在以伊核问题为主要表现的伊朗问题上,既有基于共同文化价值观和安全观念的合作,也有因具体利益和实现目标手段的不同而产生的分歧,既有合作,也有斗争。共和党政府时期,美欧的分歧超过了合作,尤其是特朗普时期,双方曾一度尖锐对立;民主党政府时期,两者的互动以合作为主,而且是2015年伊核全面协议达成的重要原因。美欧围绕伊核问题长达将近20年的互动为大变局时代的国际政治斗争提供了重要启示。一是美欧联合具有深厚的价值观基础,这仍将是重大热点问题产生、长期化和复杂化的重要原因;二是美欧分歧的关键取决于美国的政策、所涉及热点问题当事国的政策以及国际政治格局的深刻变化。鉴于欧洲的战略自主更有利于国际政治秩序朝公正合理的方向演变,中国似可借鉴伊核问题所折射的重要启示,积极推行有利于促进欧洲战略自主的对欧政策。

[关键词] 伊核问题 美欧关系 大变局

[作者简介] 金良祥,上海国际问题研究院国际战略研究所副研究员

美国与欧盟虽是重要战略同盟,但也常常作为独立的力量在国际政治中发挥作用,美欧分歧与合作是百年未有之大变局背景下大国力量分化组合的重要组成部分。近年来,美欧在诸多重大国际问题上既有基于共同价值观和目标的合作,也有因解决问题的方式和具体利益不同而发生的严重分歧,伊朗问题则是其中之一。探讨美欧围绕伊朗问题的互动虽是国内学界的重要关注点,^①但研究

^① 吕蕊、赵建明《欧美关系视角下的伊朗核问题——基于2016年以来欧美伊核政策的比较分析》,《欧洲研究》2019年第1期,第22~24页。

还不够系统和深入。本文拟以广义上的伊朗问题以及作为其集中体现的伊核问题为切入点,并从大变局视角探讨美欧在一些热点问题上的分歧与合作。

所谓的伊朗问题主要包括三个层次上的问题:一是以国际社会特别是美欧等西方国家对伊朗核计划可能出现核扩散风险感到不安的问题;二是美欧等西方国家在意识形态上将伊朗伊斯兰政权视为一场落后宗教革命的产物,故而将其视为打压对象,并因此产生的矛盾;三是美欧等国对伊朗在中东地区通过代理人方式扩张势力范围的担忧。^①换言之,伊核问题一度是伊朗问题的显性表现,但国际社会越来越认识到,伊核问题并不能独立存在,而是与政权问题息息相关,近年来又与伊朗在中东地区影响力不断扩大相联系,在更深层次上反映了西方对伊朗伊斯兰政权的意识形态偏见。伊朗问题的存在,在一定程度上有其客观性,但在更大程度上则是西方国家建构的产物,是一种自我实现的预言。

一、美欧在伊朗问题上的共同点

美欧在文化和价值观上同源同根,故而在一些涉及安全和意识形态的深层次问题上抱持共同的立场和观点。伊朗问题的存在固然首先在于美国对伊朗的敌视,但在很大程度上也在于欧洲国家对美国立场的默认和绥靖。

第一,美欧在防止伊朗安全威胁方面存在共同利益。在全球化时代,人类面临的安全威胁类型越来越多元化,各种非传统安全威胁不断上升,传统安全威胁一度有所下降。然而,欧美在冷战期间为应对传统安全问题而建立的安全同盟仍然以惯性的方式深刻影响着其在安全领域的思维和应对方式。尽管美国所推行的政策非但没有给欧洲带来安全,反而带来更多的安全挑战,比如难民问题,但欧洲仍将美国所建构的安全框架视为理所当然的存在,并为其提供支持。这种思维也导致美欧在中东地区的安全问题上抱持类似的看法。

在反对核武器等大规模杀伤性武器扩散问题上,国际社会有共同的利益。

^① 金良祥《美伊关系的症结及美国视野下的“伊朗问题”新发展》,《当代世界》2019年第2期,第52~56页。

以反核扩散为例,国际社会基本形成共识,即掌握核武器的国家数量越多,世界将更不安全。基于上述认识,反对和防止伊朗发展核武器是参与伊核问题谈判的有关各方的共同立场。但与中俄两国立场不同,美欧认为发展核武器是伊朗既定的战略目标,并在此基础上推行对伊政策。新世纪以来,美国历届总统在伊核问题上的政策虽有所不同,但都将阻止伊朗发展核武器作为重要的政策目标,因为他们认为伊朗必然会发展核武器。欧洲国家也担心伊朗以核能项目为掩饰生产能够制造核武器的铀和高纯度浓缩铀。^①

美欧对伊朗发展导弹技术的举动也持类似看法。奥巴马政府时期,美国曾要求将伊朗的导弹项目列入伊核谈判议题,只是因为遭到伊朗强烈反对而没有列入。^② 特朗普多次指责并最后退出伊核协议,其公开声明的理由之一便是伊核谈判没有限制伊朗的导弹计划。^③ 尽管欧洲国家强烈反对特朗普政府退出伊核协议,但在伊朗导弹问题上的态度与美国高度一致。2018年3月初,法国外长勒德里昂访问伊朗时,虽明确表示无意为美国充当说客,但也表达对伊朗导弹问题的担忧。他不仅对特朗普政府所提出的导弹问题作出肯定性反应,而且表达了对伊朗导弹被扩散并被黎巴嫩真主党等亲伊朗力量利用的担忧。^④ 尽管欧洲、中国和俄罗斯与伊朗地理距离差不多,但欧洲对伊朗导弹计划的态度却与美国更近。

此外,美欧在伊朗地区扩张问题上也有相似的立场,均反对伊朗在叙利亚和伊拉克的扩张。伊朗伊斯兰革命卫队高级将领苏莱曼尼被视为伊朗在上述两个国家执行扩张性政策的标志性人物。在特朗普政府将其定点清除之后,欧洲国家非但没有指责美国的战略冒险,反而对此表示默认,并要求伊朗保持克制。英国外交大臣甚至公开表示,英国一直很清楚苏莱曼尼领导的圣城旅所造成的威

① Shannon N. Kile. "The Controversy over Iran's Nuclear Programme," in Shannon Kile, ed., *Europe and Iran: Perspectives on Non-proliferation*, New York: Oxford University Press, 2005, p. 1.

② 参见 Julian Borger. "Eighteen Days in Vienna: How the Iran Nuclear Deal Was Done," <https://www.theguardian.com/world/2015/jul/14/iran-nuclear-deal-18-days-in-vienna>.

③ The White House. "Remarks by President Trump on Iran Strategy," <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>.

④ John Irish. "French Minister in Iran to Reaffirm Nuclear Deal but Set out Concerns on Missiles," <https://www.reuters.com/article/us-iran-france-idUSKBN1GH05E>.

胁,并敦促伊朗在苏莱曼尼遇袭后保持忍耐。^①

第二,双方在对伊朗伊斯兰政权性质的认知等问题上有共同点。美欧的政治文化都以西方自由主义为基因,可谓同源同根。美欧不仅在政治精英阶层而且在民众层次上均高度认同西方自由主义的政治传统,它们对非西方国家政治体制的蔑视则是发自内心深处,而且是根深蒂固的。

尽管通过伊朗伊斯兰革命建立的伊朗伊斯兰政权已经存在 40 余年,并已经得到非西方世界大多数国家的政治承认,但由于该政权在本质上体现了伊斯兰特性,吸收了什叶派伊斯兰治国理政的思想,而遭到西方国家共同抵制以及集体否认。这既是因为伊斯兰革命期间所发生的劫持美国人质事件,也是因为伊斯兰革命具有反美特征。因此美国对伊朗伊斯兰政权持公开且强烈的否定态度,而欧洲国家相对而言比较委婉。

美国历届政府中的总统或政府核心成员均力图创造一些新词来描述伊斯兰革命之后的伊朗。克林顿政府将伊朗列为“无赖国家”,小布什政府先是将伊朗列为三大“邪恶轴心”国之一,后又称其为“暴政前哨”国家。特朗普政府的国务卿蓬佩奥则将伊朗称为“恐怖主义国家”、“独裁国家”和类似于“黑手党”控制的国家。^② 这背后的共同逻辑则是否定伊朗伊斯兰政权的政治合法性。

人权问题则是美欧用来向非西方国家施压的重要政治工具,更是其否定伊朗政权合法性的具体体现。它们非但不反思自身在人权领域内的种种问题,如种族和宗教歧视等,反而不断指责非西方国家的人权状况,而伊朗则是主要目标之一。在美欧国家看来,侵犯人权是伊朗等非西方“独裁国家”的共同特点。美国国务院每年都出台国别人权报告,伊朗是重点之一。2020 年 3 月出台的伊朗 2019 年人权状况报告指责伊朗 2019 年镇压因取消油价补贴而发生的街头抗议,指责伊朗实施非法拘禁、酷刑以及非经审判实施死刑等。^③

① 参见 Patrick Wintour, “European Leaders Call for De-escalation of Crisis after Suleimani Killing,” <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/03/qassem-suleimani-killing-may-spell-end-iran-nuclear-deal-europe-fears>.

② 参见“Pompeo’s Iran Truth-telling,” *The Wall Street Journal*, July 23, 2018.

③ “Iran 2019 Human Rights Report,” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/03/IRAN-2019-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf>.

相对于美国而言,欧洲在批评伊朗政权方面比较委婉,但在批评伊朗人权问题上则有过的而无不及。2019年7月18日,欧洲议会以608票赞成、7票反对以及46票弃权,高票通过决议谴责伊朗伊斯兰共和国的人权记录,要求伊朗停止“压迫妇女”并立即释放所有“维权人士和记者”,要求欧盟所有在伊朗有外交人员的国家通过各种渠道支持和保护伊朗国内的“人权卫士”。^① 欧洲国家还多次借人权问题指责伊朗一些维护国内稳定的措施。2020年12月,欧洲多国谴责伊朗对煽动示威游行的记者扎姆执行死刑,其中法国外交部“以最强烈的措辞”谴责伊朗,称伊朗“实施了与其国际义务相违背和不可接受的行动”。^②

总而言之,尽管美欧在伊朗政权及其人权问题上所表现的态度有所差异,言辞表达有所不同,但两者秉持共同的政治意识形态,实质上都没有真正在政治上承认伊朗伊斯兰政权的政治合法性。这也充分反映了西方世界在政治文化和政治文明问题上对其他文明的傲慢和偏见。上述情况不仅过去有之,未来也仍将长期存在。

二、美欧在伊朗问题上的分歧

尽管美欧在深层次的意识形态和安全问题上有着相似的立场,但在涉及伊朗的具体问题上又存在分歧,有时甚至非常尖锐。相对于美国而言,欧洲对伊朗的政策受情绪性因素的影响较少,而受安全和经济利益因素影响较多,故而在政策上更加理性。美国对伊朗的政策很大程度上仍然是其国内反伊朗政治的体现,^③突显了外交是国内政治在国外延伸的逻辑。时间并没有淡化美国民众对40年前伊朗人质危机的历史记忆,56名美国驻伊朗使馆的外交官员被蒙着双眼出现在电视上的场面仍然如梦魇一般鲜活地存在于美国的政治和社会生活中。这

① “EU Parliament in Overwhelming Vote Blasts Iran’s Human Rights Record,” <https://en.radiofarda.com/a/eu-parliament-in-overwhelming-vote-blasts-iran-s-human-rights-record/30175321.html>.

② “Iran Summons French Ambassador over Comments on Zam Execution,” <https://www.tehrantimes.com/news/455739/Iran-summons-French-ambassador-over-comments-on-Zam-execution>.

③ 金良祥《美反伊政治与伊核问题前景》,《国际展望》2014年第2期,第63~76页。

段不幸的历史每隔几年就会被美国媒体炒作,并成为界定美伊关系的关键因素。2005年内贾德当选总统之后,美国媒体翻出一张人质危机的照片,错误地指认其中一人为内贾德,一度引发美国内反伊舆论高潮;2012年,美国好莱坞投巨资拍摄反映人质危机的电影《逃离德黑兰》,并获得多项奥斯卡大奖,再次唤起了美国国内关于人质危机的回忆;2014年,美国拒绝为鲁哈尼任命的驻联合国大使阿布塔拉比颁发签证,理由是他参加了劫持人质的事件,但当时他实际上只是做了一些翻译工作。美国国内的犹太游说团体是美国最大的政治游说势力之一,其对美国国会和行政系统的反伊游说则构成了美国国内反伊政治的另一重要基础。近年来,伊朗威胁之所以甚嚣尘上,既有伊朗影响力上升的客观现实,也有以色列主观建构的原因。^①此外,特朗普当选总统之后,沙特等也不断以经贸利益为诱饵影响美国对伊政策。受上述国内和国际因素的影响,美国不仅将伊朗视为敌对势力,而且将伊朗视为地区战略对手,因此,否定和遏制伊朗成为美国对伊政策的基本出发点。

相对于美国,欧洲与伊朗的历史恩怨则相对较少。欧洲非但没有成为伊朗一些激进政策针对的对象,反而在很多方面被伊朗羡慕甚至是崇拜,如伊朗人非常信任和推崇德国的商品。由于这种独特联系,欧洲的伊朗政策受情绪性因素的干扰较少,受现实经济利益的影响较大。法国的道达尔公司、德国的西门子以及空客等对欧盟外交政策有着重大影响的跨国公司均将伊朗视为重要市场。同时,欧洲与伊朗所在的中东地区紧密相连,不得不在伊朗问题上采取相对温和的政策。一方面,因为地理距离相对较近,欧洲国家倾向于将拥有8千万人口的伊朗视为重要的经贸合作伙伴;另一方面,也是因为地理距离较近,欧洲常常成为中东难民问题的直接受害者,故而不希望中东地区因为伊朗问题再发生新的动荡。近年来,欧洲所面临的难民问题尤其加剧了欧洲国家对伊核问题失控的担忧。

美欧观察伊朗问题的出发点和动因不同,直接导致双方在处理伊朗问题上存在尖锐分歧。美国历届政府均试图充分运用外交孤立、经济制裁和军事威胁

^① [美]约翰·J. 米尔斯海默、斯蒂芬·M. 沃尔特著,王传兴译《以色列游说集团与美国对外政策》,上海人民出版社2009年版,第4页。

等手段打压伊朗。即使在伊朗作出让步的情况下,美国也没有放弃上述施压政策。伊核问题之所以于2003年成为重大热点问题,原因在于小布什政府试图以伊朗发展核能力为由,武力更迭伊朗政权,而美国2003年在推翻萨达姆政权方面的初期成功也极大地增强了小布什政府对伊朗实施政权更迭的意志。在武力更迭伊朗政权的条件没有成熟的情况下,小布什政府开始推动联合国安理会对伊朗实施制裁。奥巴马政府虽最终通过谈判与伊朗达成了伊核全面协议,但对伊朗实施了极为严厉的单边制裁,包括2012年开始实施的金融制裁和能源制裁。

而欧洲则倾向于通过规范性外交解决伊核问题。围绕2003年的伊拉克战争,美欧双方发生了尖锐分歧,法德等主要欧洲大国坚决反对美国发动伊拉克战争。在2003年美国提出伊核问题以后,欧洲主要大国为了防止出现类似于伊拉克战争的局面,在伊核问题上采取了与美国不同的政策。2003年10月21日,英法德三国外长联袂访问伊朗,劝服伊朗签署了《不扩散核武器条约》“附加议定书”,同意为国际原子能机构核查提供条件;2004年12月,也是在英法德的努力下,伊朗与这三国达成了《巴黎协定》,同意暂停相关核活动。不仅如此,欧洲国家还积极搭建关于伊核谈判的平台,将“3+1”机制拓展为“6+1”机制,并在其主持下于2015年达成了伊核全面协议。

总而言之,尽管美欧在以伊核问题为显性特征的伊朗问题上有着共同利益,但双方的分歧同样巨大,所导致的矛盾也非常尖锐。特朗普政府时期双方的矛盾可能有一定的特殊性,但也有一定的普遍性。一位有影响的欧洲学者指出,美欧在许多问题上有分歧,但没有一个能像伊核问题那样导致双方分歧如此之深。^①

三、美欧在伊核问题上的分分合合

进入新世纪以后,伊核成为重大热点问题,并成为伊朗问题的集中体现。由于美欧在伊朗问题上既存在共同点,也存在尖锐分歧,双方在伊核问题上的互动

^① 参见 Ellie Geranmayeh “The Coming Clash: Why Iran Will Divide Europe from the United States,” pdf, p. 1。
• 92 •

也表现出了分歧和合作两种状态。

(一) 小布什政府时期: 分歧超过合作

2003年,随着伊朗境外反政府运动“人民圣战者组织”披露了伊朗核计划的有关信息,伊核问题逐渐引起国际社会的重视。这一问题之所以能够成为重大热点问题,既是因为美国以及国际社会对伊朗核计划可能造成核扩散风险感到担忧,很大程度上更是因为美国在战略上的需要。2003年4月,美国势如破竹地攻陷伊拉克首都巴格达,推翻了萨达姆政权,以武力改造中东的雄心迅猛膨胀,甚至将武力推翻伊朗伊斯兰政权提上了议事日程。时任美国总统小布什在推翻萨达姆政权之后甚至一度以开玩笑的口吻询问当时美国驻伊拉克的最高行政长官布雷默,“下一步你想做伊朗长官吗?”^①为了实现推翻伊朗政权这一战略目标,美国需要一个借口,而伊朗核问题能合乎逻辑地满足美国的需要。因为后来伊拉克的安全形势难以稳定,极大地牵制了美国的战略资源,美国最终并未发动针对伊朗的政权更迭战争。这期间,美国主要依靠军事威胁的手段应对伊核问题。

如同美国一样,欧洲国家也对伊朗核计划的潜在核扩散风险保持高度警惕,但欧洲并不认同美国小布什政府通过武力施压甚至是直接武力推翻伊朗政权的做法。时任法国总统希拉克和德国总理施罗德不仅强烈反对美国发动伊拉克战争,更不赞成美国发动另一场针对伊朗的战争。法德两国代表了欧洲的主流观点。而为了防止美国发动另一场战争,法德主张通过规范性外交解决伊核问题,并试图以此证明外交手段同样也能解决问题。在法德两国的外交努力下,英国也加入欧洲的外交斡旋行动,最初关于伊核问题的“3+1”机制(也即法、德、英,另加伊朗)由此得以形成。如前文所述,正是在上述机制作用下,时任伊朗总统哈塔米领导的伊朗政府于2003年和2004年先后签署了接受国际原子能机构核查的《不扩散核武器条约》“附加议定书”以及暂停铀浓缩活动的《巴黎协定》。围绕伊核问题的矛盾一度出现缓和。即使伊朗在内贾德当选总统后实施强硬政策,欧洲国家仍然主张通过谈判方式解决伊核问题,与美国的立场形成鲜明对比。

^① [美]兹比格纽·布热津斯基著,陈东晓等译《第二次机遇:三位总统与超级大国美国的危机》,上海人民出版社2008年版,第108页。

(二) 奥巴马政府时期: 合作超过分歧

奥巴马政府于2009年开始第一任期,主张通过谈判方式解决伊核问题。这既是为了避免冲突造成潜在消耗,也是为美国在中东地区收缩进而实施亚太再平衡战略创造条件。为了显示诚意,奥巴马政府放弃了其前任将政权问题与核问题挂钩的政策,在伊朗历新年发表讲话表示祝贺,并在2009年伊朗“绿色运动”中谨慎表态。当然为了达到迫使伊朗让步的目标,奥巴马政府也同样对伊朗实施了非常严厉的制裁,不仅推动联合国安理会对伊朗实施制裁,而且自2012年开始对伊朗石油和金融领域实施制裁,给伊朗经济造成了严重损失。^①

奥巴马政府的政策契合欧洲所秉持的通过谈判解决伊核问题的理念,因此欧洲国家选择与美国合作的政策。尽管关于伊核问题的“6+1”机制在小布什政府后期便已经开始,但其真正形成则是奥巴马政府时期,期间有关各方围绕实质性问题开始了直接交锋。部分由于伊朗内贾德政府奉行强硬政策,谈判进展有限。在此背景下,欧洲国家一度应美国要求,配合美国对伊朗实施制裁,主要是减少从伊朗进口石油,禁止欧盟保险企业为伊朗石油出口提供保险服务。2013年鲁哈尼担任伊朗总统之后,奉行温和路线,伊核谈判很快取得进展,有关各方于2013年11月达成“临时行动计划”,并最终于2015年7月达成“全面联合行动计划”,也即伊核全面协议。

2015年伊核全面协议的达成首先在于美国和伊朗均具有达成协议的政治意愿,但也与欧洲国家配合美国政策密不可分。作为欧洲国家的代表,欧盟不仅主持了伊核谈判,而且积极配合美国制裁,为促使伊朗采取积极的谈判态度发挥了重要作用。

(三) 特朗普政府时期: 尖锐对立

竞选期间以及当选之初,特朗普便多次表示对伊核全面协议的不满,认为奥巴马政府不应根据协议解冻伊朗的资产,不应在伊朗的导弹项目以及地区政策

^① 蔡鹏鸿《美国制裁伊朗及其对中国的影响》,《现代国际关系》2012年第4期,第17~18页。

方面作出让步。^① 基于上述认识,特朗普政府试图迫使伊朗重新谈判伊核协议,其采取的措施则被称之为“极限施压”,即在政治、经济、外交和军事上保持对伊朗的高压态势。特朗普政府于2018年5月正式宣布退出伊核全面协议以后,美国恢复已经取消的制裁并不断追加新制裁,甚至将伊朗最高宗教领袖哈梅内伊、外长扎里夫以及重要机构如伊斯兰革命卫队等列入制裁名单。此外,美国还试图在外交上孤立伊朗,包括2019年2月召集旨在孤立伊朗的华沙峰会,在军事和战略上积极构建中东版“北约”,甚至于2020年初暗杀伊朗伊斯兰革命卫队高级将领苏莱曼尼。

欧洲国家对特朗普的伊核政策感到极为不满。^② 一方面,欧洲国家将伊核全面协议视为其重要多边外交成果,认为美国退出伊核全面协议的做法否定了欧盟的外交成果,否定了欧盟通过规范性外交解决热点问题的战略路线。另一方面,欧洲国家认为特朗普政府制裁伊朗严重侵害了欧洲国家在伊朗的经济利益。法国道达尔公司因为终止在伊朗的石油项目损失约20亿美元,德国西门子公司因为失去铁路项目损失15亿美元,空客因为失去伊朗订单损失约190亿美元。巨大的经济损失将欧洲国家推上与美国对立的道路。^③ 欧洲多国对美国退出伊核协议表达严重不满,创建“贸易支持工具”(INSTEX)以规避美国对伊朗的金融制裁,挑战美国的权威;法德等国领导人拒绝参加2019年2月的华沙峰会;联合国安理会的欧洲成员国甚至与中国和俄国等国一起于2020年8月否决了美国提出的无限期延长联合国对伊朗武器禁运的决议。

总之,尽管欧洲国家在防止核扩散等安全问题上与美国立场一致,但并不赞同美国过于激进的手段,因而旗帜鲜明地反对特朗普政府在伊核问题上的“极限施压”政策。这导致双方矛盾达到了历史上从未出现过的水平。

① 参见 The White House, “Remarks by President Trump on Iran Strategy,” <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy/>。

② 参见 Ellie Geranmayeh, “The Coming Clash: Why Iran Will Divide Europe from the United States,” https://ecfr.eu/publication/why_iran_will_divide_europe_from_the_united_states_7230/。

③ 参见 Steven Erlanger, “Europe Struggles to Defend Itself against a Weaponized Dollar,” *The New York Times*, March 12, 2021。

(四) 拜登政府时期: 从分歧走向合作

作为奥巴马政府的重要成员,现任总统拜登在包括伊核问题在内的诸多问题上与特朗普尖锐对立,因而2021年1月20日拜登宣示就任总统以后便将重返伊核全面协议提上了议事日程。事实上,早在2020年9月,拜登便在美国有线新闻网上撰文,声称美国有更聪明的方式严厉对待伊朗,明确表示将通过外交手段重返伊核全面协议。^① 尽管拜登政府在压力之下可能在伊核问题上寻求不符合情理的目标,包括要求伊朗先于美国兑现协议义务,就伊朗的导弹项目和地区政策进行谈判等,但总体而言,拜登政府将通过多边外交手段实现目标。

特朗普政府推行的各项政策严重破坏了欧盟主张的多边主义,尤其否定了欧盟为达成伊核全面协议所付出的外交努力。然而,由于与美国具有共同价值观,且在安全上依赖美国,欧盟也随时准备恢复因特朗普的错误政策而出现裂痕的跨大西洋关系。在预计拜登将当选总统以及在其正式当选为总统后,欧洲国家在伊核问题上便逐渐向美国的政策目标靠拢。2021年1月,就在伊朗表示生产纯度为20%的浓缩铀以及金属铀之后,英法德三国外长联合发表声明,要求伊朗停止该行为。^② 法国外长勒德里昂甚至表示,美伊双方重返伊核全面协议还不够,还需要就伊朗的导弹扩散及其破坏地区稳定的行为进行严肃的谈判。^③ 欧洲国家上述态度显然是呼应美国重返伊核全面协议的有关政策。2021年2月5日,拜登政府国务卿与英法德三国外长举行视频会议,就伊核问题以及美国重返伊核协议等问题进行沟通。^④ 可以预期,会议之后,美国与欧洲国家在相关问题上的协调和合作将进一步增强。^⑤

① Joe Biden, "There's a Smarter Way to Be Tough on Iran," <https://edition.cnn.com/2020/09/13/opinions/smarter-way-to-be-tough-on-iran-joe-biden/index.html>.

② "Grave Military Implications: Iran Making Uranium Metal Alarms Europe," <https://www.theguardian.com/world/2021/jan/17/grave-military-implications-iran-making-uranium-metal-alarms-europe>.

③ "France: Return to Nuclear Deal Not Enough; Tough Talks with Iran Needed," <https://iranintl.com/en/world/france-return-nuclear-deal-not-enough-tough-talks-iran-needed>.

④ 参见 Spencer Kimball "Biden Administration Turns Focus to Iran as Secretary of State Blinken Meets with European Allies," <https://www.msn.com/en-us/news/world/biden-administration-turns-focus-to-iran-as-secretary-of-state-blinken-meets-with-allies/ar-BB1dqunE>.

⑤ 参见 Chuck Hagel and Catherine Ashton, "How to Revive the Iran Nuclear Deal," <https://thehill.com/opinion/international/535167-how-to-revive-the-iran-nuclear-deal>.

四、大变局时代美欧在伊朗问题上分合的启示

美国和仍然总体保持团结和一体化的欧洲占据联合国安理会三个席位,都是当代国际政治中的重要力量。美欧在价值观和安全诉求方面有共性,但在具体的利益和政策上也存在分歧。美欧的合分分表现在伊核问题上,但并不仅限于伊核问题,凸显了大变局时代国际力量分化组合的复杂性。

第一,美欧联合仍然是地区热点问题全球化和复杂化的重要原因。作为重大热点的伊核问题已经持续将近 20 年,是 21 世纪初以来历时最长的重大热点问题之一。期间,不仅美、中、俄、法、英、德以及欧盟等全球性力量深度参与伊核问题,而且主要地区大国不同程度卷入其中,包括当事国伊朗以及相关国沙特等。就其涉及面之广而言,伊核问题毫无疑问将作为大变局中的重要环节之一,对全球政治演进产生不可忽视的影响。而伊核问题之所以长期化和复杂化,很大程度上正是因为美欧合作所产生的深刻影响。

伊核成为重大热点问题,既源于伊朗的核能力建设可能造成核扩散风险的客观现实,也源于美欧共同建构伊朗威胁的主观一面。事实上,曾经或正在进行核能力建设的国家并非伊朗一家,而伊朗核问题演变为热点在很大程度上在于 2003 年美国试图以伊核问题为由发动针对伊朗的颠覆政权战争。尽管欧洲国家并不认同美国以战争和制裁的方式解决伊核问题,但同样将伊朗核能力建设视为潜在的重大安全风险,故而对美国限制伊朗核能力建设的政策给与了积极支持,并最终导致伊核问题成为各个大国共同关注的全球性问题。换言之,如果没有欧洲国家的支持,伊核问题很可能将只存在于美国和伊朗之间的双边层次上。

伊核问题首先是美国对伊朗核扩散风险的担忧,而只要美伊双边关系没有出现根本性变化,美国的担忧就将继续存在,伊核问题也仍将作为重要热点问题存在。可以预期,欧洲对伊朗核扩散风险的担忧仍将存在,对美国目标的支持仍将会继续,如此,伊核将作为全球性热点问题继续存在。

事实上,伊核问题只是美欧合作导致升温的重大热点问题之一,而中东地区

存在着大量因为欧洲国家支持美国干预而产生的热点问题。2011年叙利亚危机爆发以及此后逐渐演变为内战并进而演变为历时长达十年且仍未消停的重大热点问题,其原因很大程度上在于欧洲国家积极鼓动美国军事干预叙利亚危机,造成叙利亚局势动荡,和平进程难以推进。以欧洲为背景的非政府组织“白头盔”甚至多次捏造所谓叙利亚政府军使用化学武器袭击平民的事件,混淆视听,引诱美欧在叙利亚采取军事行动。在推动美国军事干预利比亚问题不成功的情况下,欧洲国家主导并在美国参与下发动了推翻利比亚卡扎菲政权的战争,导致利比亚安全形势动荡长达十年之久,且消停之日遥遥无期。

总而言之,伊核问题突显美欧合作对国际安全形势的破坏性影响。近20年来,从阿富汗问题到伊拉克问题,再到利比亚问题和叙利亚问题,中东热点问题之所以此起彼伏,其原因很大程度上正在于美欧基于共同价值观和安全利益的相互配合。如果没有美欧联手推动,上述热点问题即便产生了,也不会复杂化和长期化,更不会演变为将全球大国都卷入其中的全球性问题。

第二,诸多因素共同作用促使欧洲在伊核问题上坚持自主立场。诚然,如前文所述,美欧在文化和价值观上同根同源,两者均将西方式民主和人权观念视为外交战略必须遵循的原则,而且美欧在安全上秉持类似的观念,均按照西方的观念界定核扩散风险,且都是北约的重要成员。上述共性决定了美欧仍将会以联合的方式在国际上发挥作用。然而,另一方面,正如双方围绕伊核问题所发生的分歧一样,美欧也并非铁板一块。由于在具体的利益上和实现利益的手段方面存在分歧,两者在伊核问题上也存在对立的一面。特别是在特朗普退出伊核全面协议之后,欧洲国家继续主持关于伊核问题的联合委员会,甚至创建“贸易支持工具”。

第三,影响欧美分合的其他因素。首先,美国国内政治演变和政策变化是美欧分歧与合作的关键影响变量。^①美国共和党政府执政时期,美欧在伊核问题上分歧大于合作。小布什和特朗普政府时期,美欧在伊核问题上出现了严重分歧,

^① 参见“EU-Iran: The Way Forward, Can the JCPOA Survive the Trump Presidency?” pdf, pp. 1 ~ 12。

欧洲实施了不同的,甚至是对抗性政策,原因主要在于共和党政府更倾向于采用军事和经济手段解决伊核问题,这不仅与欧洲国家解决热点问题的理念矛盾,而且伤害了欧洲国家的利益。相对而言,奥巴马以及拜登时期,美欧在伊核问题上将主要以合作为主,原因在于美国主张通过多边外交的手段解决伊核问题,美欧在方式上趋于一致。

其次,美欧是合作还是分歧还取决于伊朗实施什么样的政策。内贾德担任总统时所实施的强硬政策不仅刺激了美国,也引起了欧洲的不安,构成美欧合作的重要动力。换言之,伊朗自己的强硬政策将欧洲推向美国一边。而在哈塔米和鲁哈尼时期,伊朗在核问题上采取了灵活和周旋的政策,没有恶化自己与欧洲的关系。特别是鲁哈尼时期,伊朗外长扎里夫以其超强的外交才能不断游说欧洲国家,促使欧洲国家在美国退出伊核全面协议之后总体上对伊朗持同情、理解和支持的立场,分化了美欧。

最后,美欧是合作还是分歧也取决于大变局时代国际力量分化组合。在冷战时期以及冷战结束初期,欧洲国家一度在外交和安全上追随美国,而进入新世纪以后,如前文所述,欧洲在伊核问题上表现出了罕见的独立于美国的外交政策,主要表现在小布什和特朗普两任政府时期。出现这种情况的原因是深刻变化的国际形势。进入新世纪以后,尽管美国仍然在国力上遥遥领先,但其他大国力量迅速崛起,特别是以中俄为代表的新兴经济体的崛起导致国际力量格局呈现出多元化趋势。这使得欧洲国家更加敢于实施独立于美国的外交政策,特别是当它们立场与中俄接近时,更有可能实施自主性外交政策。而中俄等国积极主动与欧洲国家进行沟通也鼓励了欧洲国家坚持主见。早在2003年的伊拉克战争问题上,法德等欧洲国家便与中俄一起组成了反战阵线,而伊核问题的政治斗争再次突显了欧洲国家实施战略自主的意愿和决心。换言之,如果没有中俄在国际力量格局中地位的提升,没有中俄对美国不合理政策的坚决反对,欧洲可能就不会在伊核问题上保持一定的战略自主。

五、结 语

美欧都是当代国际政治格局中的重要力量,两者的合作与分歧不仅已经深刻影响了国际博弈的态势,而且将继续对未来全球热点问题和全球政治产生重大影响。围绕以伊核问题为表象的伊朗问题,美欧既有基于共同意识形态、价值观和安全利益的合作,也有因为具体利益和实现手段而产生的分歧。两者的合分分合贯穿伊朗问题将近 20 年的演变历程。美欧的合作构成了伊核问题形成和发展的重要原因,其分歧也在一定程度上为伊核国际政治斗争的缓和创造了条件。伊核问题只是突显美欧分歧与合作的当代热点问题之一,在其他问题上,美欧也有分歧与合作。

作为呈现长期化特征的热点问题,伊核问题及其折射的国际政治斗争提供了丰富的启示。一方面,伊核问题的演变表明,美欧联合在相当长时期内仍将是重大国际热点问题形成和发展的重要原因;另一方面,美欧在伊核等热点问题上并非铁板一块,而是存在分歧和矛盾。就伊核问题而言,美国国内政党更替以及政策变化是导致美欧分歧的关键因素;当事国伊朗所实施的政策强硬还是灵活,也是导致欧洲配合还是对抗美国的重要原因;而国际力量格局变化构成了欧洲表现战略自主性的总体国际环境。

美欧在伊核问题上的分分合合也为中国在大变局时代制订和推行外交战略提供重要的启示。美国以其超强的国力推行不合理的政策,是现行国际政治秩序不公正不合理的重要原因,而欧洲又常常因为追随美国而实际上起到了助推作用。因此,中国可以在伊核问题以及其他涉及自身的重大热点问题中支持欧洲的战略自主。具体在伊核问题上,鉴于伊朗实施更加灵活和温和的政策更有可能推动欧洲坚持战略自主,中国可以支持伊朗实施灵活的政策,以避免美欧联合。中国增强国力并在重大热点问题上坚持正确的主张,既要敢于斗争,也应保持灵活,以推动欧洲坚持战略自主。

ternational cooperation on clean energy is an important cornerstone for achieving the aims of Green Belt and Road. China's role as a leader in regional energy transformation and upgrading, an innovator and disseminator of national clean energy technology, and a promoter of green production capacity cooperation and industrial integration has become increasingly clear. Focusing on the concept of green development, China will lead the Green Belt and Road region to optimize cooperation paths in terms of top-level design, platform creation and infrastructure connectivity at regional, national and industrial levels, and comprehensively improve the degree of institutionalization and connectivity of the international clean energy cooperation.

Key words: The Green Belt and Road, international cooperation for clean energy, role definition, path optimization

About the Author: Wang Shuang is Lecturer of School of Marxism, Hangzhou Dianzi University.

Wang Shuang

Major Power Relations

86 Conflicts and Cooperation between the United States and Europe over Iran Issue from the Perspective of the Great Changes

Abstract: On Iranian issue, which is mainly manifested by Iranian nuclear issue, the United States and Europe not only have cooperation based on common cultural values and similar security concerns, but also diverge due to the differences in some specific interests and the means to address the issues. During Republican presidencies, the interactions between the United States and Europe were featured with more conflicts than cooperation. Especially during Trump's presidency, two sides were once diametrically opposed to each other. During Democratic presidencies, the interaction between the United States and Europe were marked with more cooperation than conflicts, which paved the way for reaching the Joint Comprehensive Plan of Action on Iran nuclear issue in 2015. The nearly 20-year interaction between the United States and Europe for Iranian nuclear issue gives important enlightenments for the international political struggle in the context of great changes. First, the US-Europe alliance keeps a deep-seated foundation of values, which will continue to be an important reason for the emergence, prolongation and complexity of major hot issues. Second, the key to the divergences between the United States and Europe lies in policies of the United States, policies of the countries involved with such hot issues and profound changes in international political landscape. Given that Europe's strategic autonomy is conducive to the evolution of the international political order in a just and reasonable direction, China should learn the important enlightenments from Iranian nuclear issue, and vigorously implement such policies to Europe that could promote Europe's strategic autonomy.

• 157 •

Key words: Iran nuclear issue, relations between US and Europe, great changes

About the Author: Jin Liangxiang is Associate Research Fellow of Institute for International Strategic Studies, Shanghai Institutes for International Studies

Jin Liangxiang

101 The Regulation of Foreign Influence in the US: A Study on the Foreign Agents Registration Act

Abstract: In recent years, the term “foreign influence” has widely used in the media due to the so-called Russian interference in the US general election, which has aroused heated discussions in the United States. Foreign Agents Registration Act (FARA) , which originated in the Second World War and was used to regulate foreign influence, was “restarted” in the United States. FARA is essentially a disclosure act and the core legal framework for the United States to control foreign influence. This act was enforced not only to guard against the enemies, but also to contain US allies. As can be seen from the previous revisions of this act, every revision implied the response to the national security concerns and demonstrated the changes in the international status of the United States. While China’s influence in the United States has caused the United States to be highly vigilant, restarting and strengthening the Foreign Agent Registration Act reflects the practical difficulties faced by Sino-US relations. In view of the wide applicable scope of this act, it has the characteristics of high politicization in judicial practice. It is worth noting that this act also has a global influence. Russia, Australia and other countries have introduced similar bills one after another, and the UK is also actively working on it. Therefore, studies on the spirit, rules and implementation of this act are of great significances for China to actively carry out and expand the space for exchanges activities in the United States and the other countries in the world.

Key words: foreign influence, regulation, restart, enforcement, Sino-US relationship

About the Author: Luo Hui is Assistant Research Fellow at the Institute of International Relations, Shanghai Academy of Social Sciences.

Luo Hui

109 Perception of Strategic Intentions, Signals and Sino-US Strategic Competition

Abstract: As China’s economic strength continues to grow, the relationship between China and the United States has become increasingly competitive. The relationship between China and the United States is the result of Sino-US strategic interaction. Therefore, this paper attempts to analyze the Sino-US relations from a bivariate perspective, and stresses that perception of the United States for China’s strategic intentions and the types of signals China sends to the United States on specific issues determined the

• 158 •