

伊朗鲁哈尼政府的外交评析^{*}

赵广成

【内容提要】 2013年鲁哈尼是在保守派内贾德执政八年后的内外交困中当选总统的。他上任后面临着两大政治任务：一是改善因为长期国际制裁而愈发艰难的经济形势；二是缓解因为激进外交而被层层加码的国际制裁。他一边采取措施解决国内燃眉之急，一边致力于推动核谈判和改善同美国的关系，通过核谈判撬动了伊朗与美国和西方国家的关系，通过缓和伊美关系带动了伊朗对外关系的全面改善，国内经济形势和民生状况一时大为改观。由于伊美关系的结构性障碍并未消除，加之伊朗在地区外交中积极进取，美国新政府退出核协议、重启对伊制裁并进行“极限施压”，致使伊朗国内经济形势和民生状况再一次急剧恶化。但是，鲁哈尼政府并未宣布重启核计划，而是联合欧盟和中俄两国尽量维护核协议，大力加强与中俄欧和地区国家的经贸合作关系。这种有理有节的斗争在一定程度上抵销了美国失信行为的负面效应。

【关键词】 伊朗；鲁哈尼；伊朗外交；伊核问题

【作者简介】 赵广成，西北大学中东研究所副教授，西安外国语大学东语学院特聘教授、伊朗文化研究中心主任（陕西西安 邮编：710069）。

【DOI】 10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.20190422.001

【中图分类号】 D51 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-1755(2019)03-

00 -

^{*} 本文是2017年度国家社科基金一般课题“鲁哈尼任总统以来的伊朗外交研究”（项目批准号：17BGJ063）的阶段性成果之一，并受到2013年陕西省社会科学基金项目“丝绸之路经济带上的文明交往和民心相通研究”（立项号：13SC039）的资助。

2013 年 6 月 15 日,在多数伊朗民众对内贾德政府极端外交政策的不满声中,温和保守派人士哈桑·鲁哈尼以 50.88% 的绝对优势当选为新一届总统,并于当年 8 月 4 日正式宣誓就职。四年后,在 2017 年 5 月 19 日举行的伊朗第 12 届总统选举中,鲁哈尼在被外界普遍不看好的情况下,以更大的 57.14% 得票率赢得压倒性胜利,当年 8 月 5 日宣誓就职并开始了第二届总统任期。在 2013 年 8 月至 2017 年 8 月的第一届总统任期内,鲁哈尼像国际社会普遍预期的那样,以核谈判为突破口迅速打开了伊朗外交的新局面,但却未能像他自己的承诺和伊朗民众的殷切期望那样,取消国际制裁并为伊朗经济振兴创造良好条件。

五年来的两次总统选举结果表明,鲁哈尼的外交理念、政策和实践在伊朗国内有着强大的民意基础。鲁哈尼以这种民意为基础,打破了伊朗外交 30 多年的传统和惯性,甚至突破了对美外交的一些禁区,给伊朗的内政外交带来了一种新气象。本文将从以下三个方面展开论述:首先回顾鲁哈尼 2013 年当选总统的背景,重点是伊朗国内强硬派和温和派之间的长期斗争,然后分析鲁哈尼政府面临的任务、制定的治国方略和进行的外交调整,进而系统阐释伊朗五年多来对美国、欧盟和中俄等大国的外交,最后对鲁哈尼外交调整的性质和成败得失做一简要评析。

一、鲁哈尼当选和进行外交调整的背景

2013 年 6 月,在保守势力主导伊朗政坛八年后,温和而务实的鲁哈尼当选为新一届总统。鲁哈尼的当选是国家形势内外交困导致保守派渐失民心,温和派在与保守派的力量消长中有所复兴的结果。由于严峻的内外处境和人心思变的形势,领袖哈梅内伊感受到了强大的压力,迫切需要由一位改革派人士出面收拾乱局,改善对外关系并缓解日益紧张的国内矛盾。

(一) 强硬派与温和派之间的长期斗争

伊朗是一个有着悠久历史和辉煌过去的文明古国,位于中东地区的核心区域和东西南北交通要道的枢纽地带,其自我发展进程一再被异族入侵和征服所打断。这种历史经历为伊朗塑造了多重国家身份,不同的身份之间有着难以协调的张力,使

伊朗国内政治进程中充斥着传统与现代、强硬与温和、保守与改革的路线斗争。^① 伊朗的现代化进程始于 19 世纪中期,在巴列维王朝时期取得了重大成就,把伊朗造就成一个世俗化、现代化、西方化、经济发达的中东强国。1979 年伊斯兰革命爆发后,伊朗的现代化进程出现逆转。40 年来,对内全面伊斯兰化造成经济停滞、民生凋敝、人心思变,对外强烈反美招致了险恶的外部环境和日趋严厉的国际制裁。这两个方面互为因果、互相强化,使伊朗的内外形势到了一个亟需改变的临界点。

在鲁哈尼当选之前,伊朗温和派与保守派之间的斗争经历了三个阶段。第一阶段是革命阵营内部温和派与保守派之间的斗争,自 1979 年 1 月 12 月霍梅尼在巴黎宣布成立“革命委员会”,持续到 1979 年 12 月 2 日充分反映霍梅尼意志的新宪法获得通过。这一时期的焦点是决定革命后的政权性质,斗争在霍梅尼及其亲信与世俗民主派和温和宗教领袖之间展开,以霍梅尼为首的保守派迅速夺取了革命主导权和国家大权,否决了后二者建立立宪政体的主张;在 1979 年 3 月 29—30 日的全民公决中确定新政权为“伊斯兰共和国”;8 月 5 日选出由保守派乌里玛主导的制宪会议;11 月 16 日世俗民主派领袖巴扎尔甘辞去临时政府总理职务;12 月 2 日全民公决通过霍梅尼主持制定的新宪法。在此过程中,以沙里亚特马达里(1906—1986 年)为首的温和派宗教领袖遭到整肃。第二阶段是霍梅尼追随者中强硬派与务实派的斗争,自 1980 年 1 月 25 日巴尼萨德尔当选首任总统,持续到 1989 年 3 月 26 日蒙塔泽里(1922—2009 年)被废黜领袖接班人职位。这一时期的焦点是要不要继续坚持意识形态至上和继续革命,斗争在霍梅尼与其亲信中的温和派之间展开,霍梅尼先后于 1981 年 6 月罢免并下令逮捕总统巴尼萨德尔(当年 7 月逃离伊朗),1989 年 3 月宣布废黜自己钦定的接班人蒙塔泽里并剥夺其大阿亚图拉称号。第三阶段是哈梅内伊时期统治集团内部改革派与保守派之间的斗争,自 1989 年 6 月 4 日哈梅内伊当选领袖一直延续至今。这一时期的焦点是要不要对僵化的内外政策进行调整,斗争在两任总统拉夫桑贾尼和哈塔米与各方保守派之间展开。

领袖哈梅内伊是决定温和派与保守派第三阶段斗争的关键。哈梅内伊在担任

^① 关于伊朗的历史文化传统为其塑造的多重身份和身份冲突的详细论述,参加赵广成:《从合作到冲突:国际关系的退化机制分析》,北京:世界知识出版社,2011 年版,第 4 章,第 112—166 页。

领袖初期,其年龄、威望和宗教资历都远逊于总统拉夫桑贾尼。^① 因此,他“尊重作为务实派代表的拉夫桑贾尼的总统职权,在伊朗形成了两驾马车合作领导的体制”。^② 拉夫桑贾尼表示不能教条地对待霍梅尼的革命和治国理政思想,他把经济工作放在首位并进行自由化改革,同时谋求与外部世界改善关系。这一政策被他的继任者哈塔米(1997—2005 年在位)延续下来。在哈梅内伊的配合或默许下,^③ 伊朗的改革和经济复兴取得了重要进展,伊美关系和外部环境也得到了很大改善。但是,随着自己的领袖地位趋于稳固,哈梅内伊的政治立场日趋保守,维护既得利益的需要使他日益成为改革的阻力。到哈塔米第二任期时,无论总统哈塔米,还是确定国家利益委员会主席、前总统拉夫桑贾尼,都无力再制衡哈梅内伊的最高权力。在哈塔米和拉夫桑贾尼与保守派的斗争中,哈梅内伊多数时间都站在保守派一方,致使温和派无法凝聚成推进改革的政治力量。

(二)内贾德任期内的伊朗内外困境

2001 年“9·11”事件发生后,拉夫桑贾尼和哈塔米时期有所改善的伊美关系出现逆转。在不到两年的时间里,美国先后在伊朗东面的阿富汗和西面的伊拉克发动了两场战争。小布什总统更是在 2002 年 1 月 29 日的国情咨文中,把伊朗与朝鲜、伊拉克及其“恐怖主义盟友”并称为威胁世界和平的“邪恶轴心”。^④ 在地缘政治和国家安全形势严重恶化的情况下,哈塔米总统于 2003 年 2 月 9 日公布了伊朗的核计划,伊朗核危机由此爆发。核危机为伊朗招致了新的国际制裁,伊朗与西方国家的关系

① 笔者从不同的伊朗专家学者处了解到,霍梅尼去世之前并未指定任何人为领袖继承人,而当时威望最高、影响最大的是议长拉夫桑贾尼。时任总统哈梅内伊被专家委员会选举为领袖,在很大程度上得益于拉夫桑贾尼的举荐和支持。拉夫桑贾尼在专家委员会会议上说,他曾向病重的霍梅尼询问未来领袖人选,霍梅尼的回答是:“这个问题我一点也不担心,因为有哈梅内伊在。”拉夫桑贾尼本人之所以不谋求领袖一职,而是去竞选下一届总统,是因为他作为注重民意的温和派领导人,认为民选总统将是后霍梅尼时代的权力中心,也是因为他相信凭借自己的威望可以继续压制住哈梅内伊。

② 参见冀开运:《伊朗与伊斯兰世界关系研究》,北京:时事出版社,2012 年版,第 35 页。

③ 拉夫桑贾尼 1997 年卸任总统一职后,2000 年参加了德黑兰选区的议员选举。根据内政部公布的选举结果,他的得票率未进入前 30 名,因而未能当选议员。随后,监护委员会宣布大量选票无效,从而使拉夫桑贾尼以第 30 名,也就是最后一名的选票率递补为议员。拉夫桑贾尼在伊朗政坛的地位和哈梅内伊对他的倚重由此可见一斑。

④ “The President’s State of the Union Address”, The United States Capitol, Washington, D. C., <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>, 访问日期:2019 年 1 月 10 日。

一时间剑拔弩张。强硬派内贾德就是在这种情况下当选总统的,他在两届任期(2005—2013年)内推行了与其前任迥然不同的内外政策。

内贾德的经济政策重分配而轻生产,给伊朗经济带来了一系列的负面效应。^①他认为,此前伊朗的社会分配是不公平的,底层劳动人民的利益没有得到切实保障。因此,他注重社会公平与正义,关注伊朗的低收入人群,出台了诸多惠民政策和工程。从2010年到2014年间,在低收入群体聚居的德黑兰南部城区,公共基础设施有了明显改善。与此同时,在经济形势长期低迷和通货膨胀持续走高的情况下,伊朗国内市场上面包、蔬菜、牛奶和鸡蛋的价格一直维持在底价位,使最低收入家庭也不必过于担心温饱问题。^②这一政策有助于提高和保持内贾德在普通民众中的支持率,但也造成了严重的经济后果。内贾德政府在发展经济和调整经济结构方面无所作为,却将大量石油收入直接补贴给低收入人群。^③这不仅增加了政府的财政压力,也无力刺激生产以提振经济,还加剧了长期居高不下的通货膨胀。

在内贾德的总统任期内,不断加码的国际制裁更使伊朗经济雪上加霜。2008年,欧盟部长级会议通过了对伊朗实施制裁的决议,包括冻结伊朗金融机构的资产,禁止与伊朗核计划有关的人员进入欧盟或者在欧盟展开商务活动。2010年6月,联合国安理会第1929号决议禁止伊朗在国外开设可能被用于资助核活动的金融机构。2012年1月,欧盟的新一轮经济制裁禁止成员国与伊朗开展石油贸易,^④并且冻结了伊朗央行在欧盟的财产。同年10月,欧盟进一步扩大对伊制裁,禁止欧盟向伊朗出口石墨、铝、钢等原料和半成品,并将对伊朗中央银行的制裁扩大到了商业银行。严厉的国际制裁使伊朗与欧洲的贸易陷于中断,许多依赖进口材料的工厂被迫关停。在此情况下,伊朗只能进一步强化其严重依赖石油收入的畸形经济结构,石油收入在政府财政收入和国民经济结构中的重要性进一步上升。而伊朗的石油出口不畅

① Habibi Nader, "The Economic Legacy of Mahmoud Ahmadinejad," *Middle East Belief*, Crown Center for Middle East Studies, Brandies University, No.74, June 2013, p. 1.

② 笔者曾于2017年12月—2018年3月在德黑兰访问,发现属于改善型需求的肉、鱼、虾价格非常高,而作为温饱必须品的馕(面包)、牛奶、蔬菜和鸡蛋价格非常低。这种生活必需品价格结构有效地维护了社会稳定。2017年底至2018年初各大城市之所以发生大规模游行示威,一个重要原因就是抗议鸡蛋等生活必需品的价格上涨。

③ 王猛:《内贾德总统第二任期伊朗内外政策评析》,《现代国际关系》2009年第10期,第19—23页。

④ 环球网:《伊朗警告欧盟须为制裁后果负责 已放弃用美元结算》, <http://world.huanqiu.com/roll/2012-01/2380922.html>, 访问日期:2017年9月8日。

伤及伊朗经济之本,使伊朗政府面临着前所未有的财政压力。^①

在内贾德任期的最后几年,伊朗的国内国际境况更是每况愈下。由于内贾德在核问题上坚持强硬立场,多次发表对美国和以色列的敌对言论。美国推动联合国对伊朗实施了几轮更加严厉的制裁。欧盟 2012 年 1 月的石油禁运沉重打击了伊朗经济,使伊朗与欧洲的政治、经济关系几乎停滞。美元结算的不畅通还影响到了中、俄两国与伊朗的贸易。制裁加剧了伊朗国内原本已经很严重的经济问题,导致大量企业关停,通货膨胀率一再飙升,失业率居高不下,伊朗经济处于两伊战争以来最糟糕的状态。^② 在内贾德的第二任期内,伊朗的失业率基本上都在 11%—14% 之间波动。^③

(三) 拉夫桑贾尼与哈梅内伊的矛盾日趋公开化

如前所述,2003 年之后,日趋严厉的国际制裁使伊朗内政外交危机四伏。严峻的内外形势给改革派当头一棒,也使羽翼渐丰的哈梅内伊站在了保守派阵营里。哈梅内伊支持保守派人士内贾德出任总统,为的就是叫停已经推行了十几年的改革和缓和政策。此后,哈梅内伊与拉夫桑贾尼的关系急剧恶化。内贾德 2005 年当选总统后,其激进外交政策和乏善可陈的经济政策很快就引起了国内外的强烈不满。在 2006 年的专家委员会选举中,保守派和内贾德支持者在德黑兰选区遭到重大失败,而拉夫桑贾尼以 150 万票的最高票数当选。2007 年 12 月 4 日,拉夫桑贾尼又当选为专家委员会主席,获得全部 76 票中的 41 票支持。2009 年 3 月 10 日,拉夫桑贾尼又以 51:26 的得票率,击败保守派候选人穆罕默德·亚兹迪,连任专家委员会主席。

现任总统政绩不佳和前任总统威望居高不下,使 2009 年总统选举演变成了保守派与改革派的激烈交锋。改革派代表人物、前总理穆萨维的行情一路看好,但内贾德的亲信、内政部长萨迪克·马赫苏里宣布内贾德当选,引发了全国性的抗议浪潮、游行示威和流血冲突。前总统拉夫桑贾尼和哈塔米支持穆萨维,哈梅内伊则站在了内贾德的立场上。在哈梅内伊的强力支持下,伊朗当局逮捕了穆萨维及其女儿,枪

① 中国新闻网:《西方制裁导致伊朗石油收入下滑半年损失百亿美元》,www.chinanews.com/g1/2012/06-11/3954728.shtml,访问日期:2017 年 9 月 8 日。

② 陆瑾:《试析鲁哈尼“重振经济”的路径和制约——兼议哈梅内伊的“抵抗型经济政策”》,《西亚非洲》2014 年第 6 期,第 127—143 页。

③ “伊朗——失业率”,h.Tradingeconomics.Com: <http://zh.tradingeconomics.com/iran/unemployment-rate>,访问日期:2018 年 5 月 5 日。

杀了穆萨维的侄子，还软禁了前总统哈塔米。这次选举将哈梅内伊与两位前总统的斗争公开化。随后，在2011年的专家委员会选举中，拉夫桑贾尼受到来自内贾德和哈梅内伊的强大压力，为“避免分裂”而放弃了专家委员会主席一职。哈梅内伊虽然不计代价地支持内贾德出任总统，但他不仅未能改善经济形势、民生状况和国际处境，反而使保守派和现政权的支持率急剧下滑。在伊朗的国内政治光谱中，钟摆又一次摆向了务实派和改革派一边。

在此情况下，威望居高不下的改革派元老拉夫桑贾尼登记参加了2013年的总统选举。健康状况良好的拉夫桑贾尼一旦再次当选总统，将使罹患癌症已久的哈梅内伊难以继续独掌乾坤，甚至有可能主导后哈梅内伊时代的人事布局。哈梅内伊被迫主动出击，授意负责监督选举的监护委员会于2013年5月21日取消了拉夫桑贾尼的参选资格。此后，两位改革派前总统联手支持同属改革派阵营的鲁哈尼参选，使其顺利地击败了保守派人物、德黑兰市长加里巴夫。事实上，“只要最高领袖允许，改革派就会赢得大选。在国民经济急剧恶化，或者内外政策陷入危机时，这种现象就会出现。”^①对于哈梅内伊来说，接受鲁哈尼出任总统既是改善国内外形势的迫切需要，也是阻止拉夫桑贾尼重返进而主导政坛的无奈之举。

（四）伊朗总统在伊朗权力体系中地位

根据《伊朗伊斯兰共和国宪法》，伊朗实行“法基赫监国”政治体制。这种由霍梅尼钦定的体制揉合了东西方两种政治传统，其核心是真主（对世界和人类）主权和人民（对自己命运）主权、伊斯兰教至上和三权分立制衡的统一。一方面，它是一个充分体现民意的共和国，存在着彼此独立并相互制衡的立法、行政、司法权力。宪法第六条明确规定：“伊朗伊斯兰共和国的国家事务必须依靠全民投票来管理，通过选举选出总统、国民议会议员、各委员会成员等，或者通过对本法其他条文将规定的那些问题举行公民投票。”另一方面，它是一个伊斯兰教至高无上的政教合一体制，领袖作为最高领导人凌驾于三权和作为行政部门首长的总统之上。什叶派的十二伊玛目派被定为国教，议会的立法和政府的施政均不得违背伊斯兰教教义。

在这种二元权力结构下，总统和领袖有着不同的合法性和权威来源。终身制的领袖由专家委员会推选产生，掌握国家大政方针的决策权和监督执行权，但其职责是“临朝不理政”的监国而非治国，一般情况下不会干预议会的立法和政府的施政。

^① Alan Salehzadeh, *Iran's Domestic and Foreign Policy*. Helsinki: National Defence University, 2013. pp. 4-5.

总统则由选民直接选举产生，领导责任内阁并负责大政方针的贯彻实施。显然，总统是大政方针执行而非决策的中心。总统的权力没有大到可以决定国家大政方针的程度，但也并没有小到只能听命于领袖的地步。事实上，总统因为由直选产生而拥有强大的民意基础，在伊朗政治中具有相当大的权限和灵活性。一般情况下，领袖会听任总统在不碰触政治红线的前提下自由施政，总统也会借此影响领袖甚至向领袖施压，从而将自己的政治理念贯彻到内政外交中去。40 年来的历史清楚地显示，新总统上任往往是内政外交调整的契机。

二、鲁哈尼政府的施政方略和外交调整

务实派人士鲁哈尼的当选既是选民众望所归，也寄托着哈梅内伊改善内外形势的殷切期望。他必须在短期内有效地解决内贾德政府的遗留问题，完成两大重要而迫切的政治任务：一是改善因为长期国际制裁而愈发艰难的经济形势；二是缓解因为激进外交而被层层加码的国际制裁。为了完成这两大任务，鲁哈尼在可能的范围内充分发挥能动性，在内政外交调整方面做出努力并取得了明显成效。

（一）鲁哈尼的经济外交双轨政策

鲁哈尼上任后，致力于解决内贾德时期的遗留问题，把改善国内经济和缓和外外交孤立作为施政的两个优先方向。鲁哈尼经济政策的核心是促进长期经济发展，这也是他各项政策的重中之重。上任伊始，他就展现出务实的工作作风，提名的内阁部长几乎全是技术官僚。他于 2014 年底出台的经济改革计划明确表示，政府将致力于提高公众的购买力、促进经济的持续增长、筹措充足的发展资金、实施宪法第 44 条规定的各项经济政策，并在短期内改善工商、投资环境。鲁哈尼认为，要想改善民生，就必须缩小贫富差距，提高公众的购买力。只要能促进经济发展和财富的公平分配，上述所有目标都能得到实现。如果国民财富创造不出来，贫穷就会被分配。因此，他的经济政策也着眼于向低收入群体提供直接或间接补贴。这一点延续了内贾德时期的政策，但以充实的财政收入为前提。一旦政府财政入不敷出，补贴低收入群体的政策将难以为继，这正是 2017 年底爆发反政府游行示威的原因之一。

事实上，伊朗内外困境的根本原因并非国际制裁，而是极端的意识形态和僵化的政治体制。只要不对僵化的政治体制进行改革，即使解除了国际制裁，伊朗经济仍然走不上可持续发展的轨道。鲁哈尼早年在西方求学，在英国格拉斯哥卡利多尼

亚大学获硕士(1995)和博士(1999)学位,自然深谙伊朗当前内外困局的症结所在。但在现行政治体制下,国内改革面临着极大的困难和风险,稳妥的做法是在解除国际制裁、吸引外来投资上寻求突破。鲁哈尼深知,国际制裁的根源在于伊美关系的敌对,解除制裁的钥匙就握在美国人手里。他的政府要想在内政外交上有所突破,首先是要寻求与美国改善关系。他5年多来的施政思路正是如此:核心是国内经济,着力点在外交上。他一边采取措施解决国内的燃眉之急,一边致力于推动核谈判和改善同美国的关系,期望通过核谈判撬动伊朗与美国和西方国家的关系,通过伊美关系带动伊朗对外关系的全面改善,从而为伊朗经济的可持续发展创造条件。

(二)伊美两国政府的建设性互动

根据上述思路,鲁哈尼胜选后频频向美国释放善意。他在2013年6月15日胜选当日的电视讲话中表示:“我从来不是极端主义者。我支持温和路线……这是智慧的胜利、温和路线的胜利和针对极端主义的胜利”。8月4日宣誓就职后,他提名温和派代表人物穆罕默德·扎里夫为外交部长。扎里夫明确表示:“新政府将执行温和的外交政策,与世界进行建设性和有尊严的互动,但绝不会在民族权利和国家利益上有任何让步。”鲁哈尼上任伊始就表示,他的政府准备与美国恢复中断了32年的对话。一个月后的9月22日,他赴纽约参加了68届联合国大会,被认为是“伊朗与美国关系的一个重大进展”。鲁哈尼9月24日的联大发言与前总统内贾德形成了鲜明的对照,他保证“伊朗不是世界或中东地区的威胁”,并声明伊朗已经准备好进行对话,甚至承认大屠杀是“纳粹施加在犹太人身上的巨大罪行”。^①

鲁哈尼的善意表示得到了美国政府的积极回应。白宫在鲁哈尼胜选当天即发表声明表示,“美国尊重伊朗人民在最近伊朗总统选举中的投票,并对他们参与政治进程表示祝贺……为了给伊朗核问题找到外交解决方案,美国依然愿意同伊朗政府进行直接接触。”随后,鲁哈尼在纽约参加联大会议期间,与美国方面进行了建设性的互动。9月26日,外长扎里夫和美国国务卿约翰·克里进行了半小时的会谈,这是34年来两国外长第一次会面。鲁哈尼9月27日启程回国时,在前往机场途中与奥巴马通了电话,这是1979年以来两国领导人之间第一次直接交流。电话交谈结束后,伊朗总统府在推特上披露:“鲁哈尼总统和奥巴马总统都表达了迅速解决核问题

^① TOI Staff: “Full text of Hasan Rouhani’s speech at the UN,” *The Time of Israel*, 25 September 2013, <https://www.timesofisrael.com/full-text-of-hasan-rouhanis-speech-at-the-un/>, 访问日期:2019年1月12日。

的政治意愿。”奥巴马则对媒体表示：“我向鲁哈尼总统重申了我在纽约说的话：虽然前进路上将会有重大障碍，谁也不能确保取得成功，但我相信我们可以达成一项全面协议。”^①

（三）核协议的达成和制裁的缓解

伊美关系的改善为伊核谈判创造了良好条件。10月16日，伊朗与伊核问题六国的谈判在日内瓦恢复举行，伊朗代表提出了解决伊核问题的新方案。10月24日，伊朗国会国家安全委员会资深成员侯赛因·纳卡维·侯赛尼说，伊朗已经暂停提炼纯度为20%的浓缩铀。11月24日，伊核谈判取得突破性进展，六方与伊朗代表达成历史性的《临时协议》，伊朗同意在未来六个月冻结5%浓度以上的核浓缩活动，停止高纯度浓缩铀工厂的建设，同意联合国核查人员对伊核设施进行日常监督；美国等国则代表联合国和国际社会承诺，在协议期限内不再增加新的制裁，同时协助安排进一步扩大人道主义援助，移除针对伊朗石油出口和国际金融的部分制裁措施。随后，各方经过密集的马拉松式艰苦谈判，于2015年7月14日达成了历史性的全面协议，“使这场持续13年之久的国际争端最终得到了圆满的政治解决”。

核协议的达成为解除对伊朗的国际制裁铺平了道路。伊核框架协议规定，伊朗将在未来15年内把目前的浓缩铀储量减少到3000千克，并在未来10年内大幅削减运转中的离心机数量。在国际原子能机构核实伊朗履行了相关承诺基础上，西方将立即解除绝大部分对伊朗的经济制裁。2015年7月20日，联合国安理会一致通过了伊核协议。国际原子能机构也于12月15日通过决议，根据有关伊朗核计划未决问题最终评估报告的结论，决定结束对伊朗是否秘密研发过核武器等问题长达12年的调查。2016年1月16日，国际原子能机构总干事天野之弥证实，伊朗完成了执行全面协议的必要准备步骤。当天，伊朗外长扎里夫与欧盟外交和安全政策高级代表莫盖里尼在维也纳联合国大厦宣布，鉴于伊朗履行了伊核问题全面协议承诺，与伊核问题有关的经济和金融制裁当天得到解除。美国白宫同日发表声明说，总统奥巴马已经签署了取消对伊经济制裁的行政命令。其他国家随后跟进，冰岛和日本在一

^① NBC News: “Obama and Rouhani make history with phone call, thawing three decade freeze between US and Iran,” available at http://firstread.nbcnews.com/_news/2013/09/27/20722870-obama-and-rouhani-make-history-with-phone-call-thawing-three-decade-freeze-between-us-and-iran?lite, 访问日期:2019年1月11日。

周内相继宣布解除对伊朗的经济和金融制裁。^①

核协议的签署和实施撬动了伊朗与西方世界的关系,伊朗与地区和其他国家的关系也为之全面改善。2016年1月17日,鲁哈尼表示伊朗未来5年需要300至500亿美元的外国直接投资。他甚至表示对美国投资敞开怀抱:“只要美国来投资,我们会接受。”^②此后,伊朗市场和石油天然气供应很快活跃起来,到伊朗投资一时成了世界各地的热门话题。国际制裁部分解除后,鲁哈尼的每次出访都有众多商业精英随访。^③国际投资源源不断地涌向伊朗,使伊朗经济呈现出良好的发展前景。美国退出伊核协议后,鲁哈尼致力于加强与其他大国和地区国家的关系,通过维持正常经贸关系和招商引资缓解经济困难。2018年2月15—18日,鲁哈尼对印度进行了为期三天的访问。这是伊朗总统10年来首次访问印度,双方签署了多项合作协议,其中的重头是印度租借伊朗东南部的恰巴哈尔港。

需要指出的是,伊朗作为一个“具有大国志向的小国”,经常把大国外交作为外交事务的核心。伊朗的地缘位置非常独特,外部包围着三个同心圆:周边国家、伊斯兰世界和有关大国。伊朗原本应当立足周边,重点经营伊斯兰世界。但伊朗人心中装着无所不在的过去,伊朗政府经常试图纵横捭阖于三环之间,在周边尚不能高枕无忧的情况下,越过伊斯兰世界与世界大国打交道,企图在与大国斗法中重温大国地位。^④因此,伊朗虽然身处邻国和伊斯兰国家的包围中,但其外交工作一向围绕着英、美、俄、中等大国展开,周边和地区外交反而被置于相对次要的位置上。

三、以核框架协议为核心的大国外交

伊斯兰共和国成立40年来,与美国的关系始终处于紧张状态。伊美关系的严重对立导致伊朗与整个西方世界的关系时冷时暖、举步维艰,中国和俄罗斯与伊朗的关系也经常面临诸多干扰和障碍。鲁哈尼上任以后,频频向美国挥舞“缓和”的橄榄

① 新华社:《美国根据伊核协议规定取消对伊经济制裁》,凤凰网新闻网:http://news.ifeng.com/a/20160117/47103874_0.shtml,访问日期:2016年1月17日。

② 搜狐财经:《卸下制裁枷锁 伊朗进军欧洲,油价波澜不惊》,http://www.sohu.com/a/56774288_351465,访问日期:2019年1月12日。

③ 新华网:《印度与伊朗签港口租借协议 欲打通中亚贸易通道》,http://www.xinhuanet.com/world/2018-02/19/c_129813728.htm,访问日期:2019年1月14日。

④ 赵广成:《伊朗“三环外交”战略透视——兼评冀开运教授的〈伊朗与伊斯兰世界关系研究〉》,《中东问题研究》2015年第1期,第256页。

枝,推动达成核协议并签署了《联合行动计划》。核协议的签署极大地改善了伊朗的国际环境,堪称伊朗外交十年来的重要转折。与西方关系的缓和为伊朗外交创造了更多的可能性,也使伊朗对中国、俄罗斯的态度产生了微妙的变化。

(一)鲁哈尼的对美外交

鲁哈尼就任总统以来,伊美关系可谓一波三折。一开始,伊朗的缓和战略颇有成效,两国关系迅速改善并推动达成了核协议。但两国之间的结构性矛盾有增无减,致使伊美关系未能跨上一个新台阶。美国总统易人后,伊美关系急转直下,又回到了敌对和交恶状态。截止目前,鲁哈尼政府的对美外交有以下三点值得关注:

首先,为解除国际制裁与美国进行工具性的缓和。如前所述,鲁哈尼上任于特殊时期,面临着内政外交方面的诸多难题,而伊美关系是破解内政外交难题的钥匙。如果伊美关系得不到改善,他的政府就很难在内政外交中有所建树。鲁哈尼对这一切洞若观火,因而牢牢抓着伊美关系这个核心问题。他上任伊始就频频向美国挥舞橄榄枝,取得了立竿见影的明显成效,进而把大国外交办得有声有色。需要指出的是,鲁哈尼改善对美关系的努力是工具性的,仅仅是出于缓解日趋严厉的国际制裁的需要。他没有权能——可能也不打算——在弹道导弹、“反恐”和叙利亚、也门内战问题上做出让步,因而未能在消除伊美关系的结构性障碍上取得进展。

其次,为扩大地区影响与美国的盟友进行激烈争夺。作为两国结构性矛盾的表现之一,伊美在地区事务中经常奉行相反的政策。自鲁哈尼上任以来,伊朗除了继续与美国的盟友以色列和沙特对抗外,致力于经营从本国经伊拉克和叙利亚到地中海和红海的“什叶派新月带”,通过拉拢土耳其和卡塔尔分化瓦解美国和沙特的地区盟友体系,从而让美国及其盟友日益感受到“对世界贸易和地区安全灾难性的伊朗扩张”和“侵略性的冒险主义”。^①美国的这种认知固然言过其实,但确实是随后调整对伊政策的关键原因。

第三,为了挽救核协议与美国进行有利有节的斗争。2018年5月8日,特朗普宣布退出伊核协议,8月6日恢复了根据核协议解除的对伊制裁措施。与此同时,美国祭出了对伊朗的“极限施压”组合拳,协同地区盟友先后推出了“阿拉伯版北约”、“红海安全合作实体”和“华沙”“中东安全会议”。伊朗一方面对美国的失信行为进行

^① Michael R. Pompeo, “A Force for Good: America Reinvigorated in the Middle East,” speech at The American University in Cairo, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2019/01/288410.htm>, 访问日期:2019年15月15日。

强烈抨击,另一方面竖起了“见招拆招”海绵掌。2018年7月16日,伊朗向国际法院诉讼美国对伊制裁违反了两国1955年签署的《友好、经济关系和领事权利条约》。国际法院10月3日判决美国败诉,给美国造成了一定的外交压力。2018年11月,伊朗财政部宣布将成立“反制管理办公室”,负责监测美国对伊朗银行的行动。伊朗还多次宣布对美企业和个人的制裁清单。这些反制措施既掌握了道义高地,也未授美国以采取冒险行动的口实。

(二)鲁哈尼的对欧盟外交

在美国40年来不断强化对伊制裁的情况下,欧洲国家与伊朗保持着正常的外交关系,在伊朗也拥有大量能源、投资和市场份额。现实利益决定了欧洲国家的对伊政策比美国温和、务实得多,伊朗也会灵活而务实地处理与欧洲国家的关系。鲁哈尼欧洲外交的第一步是借助相对温和的欧盟软化美国的高压立场。2013年,意大利外长艾玛·伯尼诺担任了欧盟与伊朗之间的“破冰特使”,成为10年间第一次正式访问伊朗的欧盟国家外长。^①2014年2月20日,英国和伊朗正式恢复了直接外交往来,不再通过第三国处理有关外交事务。^②2015年各方之所以能达成伊核问题框架协议,英法德三国代表欧盟做的工作功不可没,2015年协议事实上就是英法德三国方案的2.0版。

伊核协议达成后,伊欧政治和经贸合作很快就驶入了快车道。2015年7月19日,德国经济部长加布里尔率一批产业界人士访问了伊朗。在伊核协议尚未生效的情况下,瑞士就于8月13日取消了对伊制裁。奥地利总统菲舍尔9月7日率庞大代

^① 《伊朗总统访问意大利带来巨额订单》,凤凰网资讯,http://news.ifeng.com/a/20160127/47251344_0.shtml,访问日期:2019年1月12日。

^② 2011年11月,数千名伊朗学生和民众在德黑兰冲击英国驻伊朗大使馆,抗议英国对伊朗实施新一轮单边制裁。英国随后宣布关闭驻伊使馆,撤回所有外交人员,并要求伊朗立即关闭驻英使馆,驱逐了所有伊朗驻英使馆人员。此后,英国委托瑞典驻伊大使馆代为处理英国在伊朗的事务,伊朗则委托阿曼驻英国大使馆代为打理本国在英国的有关事务。2013年11月,英国和伊朗互派非常驻临时代办,在断交两年后恢复了两国代办级外交往来。随着伊朗近期开始实施伊核协议,英国与伊朗的外交关系进一步“解冻”。2014年1月,英国外交大臣黑格和伊朗外长扎里夫欢迎两国非常驻临时代办互访,双方同意在“对等和按部就班”的基础上发展两国关系。参见新华网:《英国与伊朗恢复直接外交 双边关系进入新阶段》,https://world.chinadaily.com.cn/2014-02/21/content_17296832.htm,访问日期:2019年1月12日。

代表团访问伊朗,是伊核危机爆发后首位访伊的欧盟国家元首。^① 2016 年 1 月 25 日,鲁哈尼启程到欧洲“招商引资”,对意大利和法国进行了为期 5 天的访问,还与罗马教皇方济格进行了历史性会谈。这是 1999 年以来伊朗领导人第一次访问欧盟国家。访问期间,伊朗与意大利和法国分别签署了价值 170 多亿欧元和 250 多亿美元的商业大单。^② 4 月 12—13 日,意大利总理伦齐率领 250 人的庞大政商代表团回访伊朗,使意大利成为伊朗在欧洲的“头号合作伙伴”。^③

美国退出伊核协议前后,鲁哈尼政府拉拢欧盟频频向美国游说或施加压力。欧盟主要国家领导人,包括法国总统马克龙、德国总理默克尔和英国外长鲍里斯·约翰逊等纷纷前往美国,试图游说特朗普保留伊核协议。2018 年 1 月 11 日,欧盟委员会副主席、外交与安全政策代表莫盖里尼与法德英三国外长举行工作会议,表示欧盟将尽一切努力维护核协议。^④ 英国首相特蕾莎·梅 5 月 5 日也美国总统特朗普通电话,就伊核协议进行了交流。法国总统马克龙 5 月 6 日警告说,假如伊核协议失效,“我们将打开战争的潘多拉盒子”。7 月 2—4 日,鲁哈尼出访瑞士和奥地利,商讨伊核协议和经贸合作问题。11 月 19 日,英国外交大臣杰里米·亨特访问伊朗,与伊朗外长扎里夫讨论伊核协议相关议题、双边关系和地区事务。^⑤

(三) 与中国和俄罗斯的关系

与美国的敌视和欧盟的施压相比,中国和俄罗斯可以说是伊朗的战略合作伙伴。伊朗 2005 年成为上海合作组织观察员国后,一直寻求正式加入该组织,意在拉住中俄对抗西方。^⑥ 因此,伊朗的大国外交呈现出泾渭分明的两道风景:对美国等西方国家口诛笔伐和坚决斗争,对中国和俄罗斯则赞誉有加并多方示好。

① 《卸下制裁枷锁 伊朗进军欧洲,油价波澜不惊》,搜狐财经:http://www.sohu.com/a/56774288_351465,访问日期:2019 年 1 月 12 日。

② 2016 年 2 月 1 日《国际金融报》:《伊朗试水欧洲商圈》,新浪财经网,<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-02-01/doc-ifxznpx5757977.shtml>,访问日期:2019 年 1 月 12 日。

③ 《意大利总理率领 250 人政商代表团回访伊朗》,中国新闻网:https://news.youth.cn/jxwx/201604/t20160412_7851683.htm,访问日期:2019 年 1 月 12 日。

④ 孙海潮:《欧盟对美威胁退出伊核协议极感惊惧》,<http://news.163.com/18/0116/09/D88SSPA1000187V5.html>,访问日期:2019 年 1 月 12 日。

⑤ 《英国外相杰里米·亨特访问伊朗磋商伊核协议》,新华网:http://www.xinhuanet.com/world/2018-11/20/c_129997496.htm,访问日期:2019 年 1 月 12 日。

⑥ 青年参考:《伊朗希望加入上海合作组织 欲拉住中俄对抗西方》,中国网,<http://www.china.com.cn/chinese/news/1214247.htm>,访问日期:2019 年 1 月 14 日。

普京上台以来,伊朗与俄罗斯的关系持续升温,目前处于堪称“五百年来的最好阶段”的“蜜月期”。^① 普京开始第三次总统任期后,将伊朗提升为地区合作对象,并写入了2012年的俄罗斯外交政策原则文件中。2017年3月,鲁哈尼访问俄罗斯时,两国在铁路、油气、原子能、旅游等领域达成了15份协议。普京在接待鲁哈尼来历时表示,俄伊之间的合作十分高效,两国正全力向高质量、新层次的战略伙伴关系迈进。^② 2018年2月26日,俄在安理会否决了由英国提出并得到美国强力支持的涉伊决议草案,这是俄罗斯第一次为伊朗的利益在安理会行使否决权。

在长期遭受美国严厉制裁的情况下,伊朗政府和人民非常珍视与中国的传统友谊和友好关系。鲁哈尼上任后的5年间,两国高层领导人进行了2次国事访问,习主席与鲁哈尼总统共进行了6次会晤。^③ 2016年1月23日,习近平主席对伊朗进行正式国事访问,这是中国国家主席时隔14年再次访问伊朗,也是全面执行伊核协议后外国元首首次来访。^④ 在伊核全面协议的最后冲刺阶段,习近平主席于2015年2月11日与美国总统奥巴马通了电话,国务委员杨洁篪也与美国总统国家安全事务助理赖斯就此深入交换了意见,外交部长王毅还于2月访问了伊朗,马不停蹄与各方进行了密集的多边、双边会晤,提出了一系列“中国方案”和“中国思路”,为推进谈判贡献了中国的智慧和正能量。^⑤

客观地讲,温和务实派人士鲁哈尼并非哈梅内伊属意的总统人选,但其2013年

① 唐志超:《俄罗斯与伊朗:战术“联盟”还是战略伙伴?》, https://pit.ifeng.com/a/20180501/58014228_0.shtml, 访问日期:2019年1月13日。

② 唐志超:《俄罗斯与伊朗:战术“联盟”还是战略伙伴?》, https://pit.ifeng.com/a/20180501/58014228_0.shtml, 访问日期:2019年1月13日。

③ 这一时期双方的其他高层交往活动包括:2013年9月12日,习近平主席在比什凯克出席上合组织成员国元首理事会第13次会议期间,与鲁哈尼进行了首次会晤并广泛交换了意见。2013年10月,伊朗国民议会会议拉加里贾尼来华访问,与中国党和国家领导人进行了会见和会谈。2014年5月22日,习近平主席在上海会见了来参加亚信峰会的鲁哈尼总统。2015年4月23日,习近平主席出席亚非领导人会议和万隆会议60周年纪念活动时,在雅加大与鲁哈尼总统进行了第三次会晤。2015年9月28日,习近平主席出席联合国成立70周年纪念活动时,在纽约与鲁哈尼总统进行了第四次会晤。2018年6月10日,习近平主席在青岛会见前来参加上合组织峰会的鲁哈尼总统。

④ 新华网:《习近平访中东5天访4城市签署52项合作文件》, http://news.cnr.cn/native/gd/20160125/t20160125_521220918.shtml, 访问日期:2019年1月13日。

⑤ 新华网:《中国方案助伊朗核协议达成 关键时刻献中国智慧》, <http://mil.news.sina.com.cn/2015-07-15/0739835114.html>, 访问日期:2019年1月13日。

当选总统是伊朗国内政治进程的必然结果。首先,内贾德政府的 8 年激进外交导致伊朗内外交困,到了国内困难必须缓解、国际环境必须改善的地步。其次,在伊朗的“温和—强硬”政治光谱中,钟摆又一次摆向了务实、改革派一方,波涛汹涌的民意让领袖哈梅内伊感受到了巨大压力。第三,在 2009 年的大选争端中,哈梅内伊站在保守派内贾德一方,为此付出了巨大的政治代价。在事实已经证明保守派政绩不佳,而且监护委员会取消了拉夫桑贾尼参选资格的情况下,哈梅内伊再阻止鲁哈尼的参选是极其危险的。况且,鲁哈尼此前并未出任过国家领导人,未必会像拉夫桑贾尼和哈塔米那样令领袖不悦。上述因素综合作用,使鲁哈尼的当选成了顺理成章的事情。

鲁哈尼上任后不负众望,以核谈判为突破口中迅速打开了外交新局面,伊朗经济形势和国内外预期也为之一振。然而,伊核协议达成和实施后,伊朗内政外交中的延续远远大于变化。一方面,受制于伊朗的僵化管理体制和社会环境,外资和企业伊朗的运行举步维艰,伊朗经济并未走上良好发展的轨道。另一方面,伊朗虽然在全球层面致力于缓和,在地区层面上却是稳妥积极地进取。几年来,伊朗致力于经营“什叶派新月带”,大力介入伊拉克、叙利亚和也门事务,与美国的地区盟友沙特和以色列持续交恶。美国新政府认为伊核协议是一个坏协议,它不仅无法约束伊朗的核抱负,反而使伊朗拥有了对外干预的经济本钱。美国退出核协议后,新制裁的核心是把伊朗的石油收入置于国际监管之下,确保伊朗政府把财政收入用于民生而非对外穷兵黩武。

美国退出核协议后,鲁哈尼采取了象征性强硬和务实地化解相结合的应对策略。伊朗对美国撕毁核协议予以最强烈的抨击,并于 2017 年 3 月发起对美国的“反制裁”,但并未强硬地恢复核活动,而是与中俄和欧盟合作继续维护该协议。与此同时,鲁哈尼广泛与地区和世界各国加强友好合作关系,争取将美国重启制裁的负面影响减少到最低限度。这种相对温和的反应体现了鲁哈尼务实的一面,也预示着伊朗外交在未来几年内不会大起大落。然而,随着美国“极限施压”政策的不断加码,伊朗国内的强硬派势力必然会加速反弹。2019 年 2 月 25 日,知美派外长扎里夫缺席接待叙利亚总统巴沙尔来访活动,似乎预示着伊朗外交有可能出现异动。