

后美国时代的伊朗对阿富汗政策分析

刘岚雨

今年5月1日驻阿富汗美军启动撤军，并于7月2日撤离其在阿主要军事基地，即位于喀布尔附近的巴格拉姆空军基地，此举不仅向外界显示出美国撤军的决心，也极大鼓舞了塔利班“解放”国家的斗志。面对美国的撤军，塔利班武装迅速攻城略地，势不可挡，7月21日便占领了阿富汗近一半的领土，并于8月16日和平占领喀布尔，几乎控制了阿富汗全境。在推翻阿富汗伊斯兰共和国后，塔利班于8月19日宣布重建政教合一制度的“阿富汗伊斯兰酋长国”。尽管国际社会对未来塔利班在其国内推行原教旨主义高压社会政策，“将阿富汗带回20世纪90年代末的‘黑暗境地’”，¹为恐怖主义势力提供庇护及对外输出伊斯兰革命存有疑虑，但却大都接受了塔利班未来在阿富汗权力政治中的主导地位。

塔利班能否填补美军抽身阿富汗以及阿政府的迅速垮台后所留下的权力真空和安全真空仍有较大的不确定性。未来不仅存在阿富汗国内各股势力间权力争夺（内战或塔利班内部派系斗争）激化的可能，也可能出现外部大国家在阿权力竞争（扶植代理人）的加剧。从理论上讲，美国这一全球性大国的撤离会造成中国、俄罗斯、伊朗、巴基斯坦等区域内大国对阿富汗影响力的相对提升。而相较于其它区域内大国，伊朗可能是为数不多的会对未来阿富汗政治走向产生转折性影响的国家。之所以这么说，是因为伊朗在过去二十多年对阿政策发生过大的转变，并对阿政治进程产生了显著影响。例如，2002年以前，伊朗对塔利班政权采取对抗政策，不仅支持阿境内的反塔利班武装，而且在2001年帮助美国推翻了塔利班政权。在2002年后，伊朗同时对阿富汗政府和塔利班武装采取接触政策，不仅帮助了阿富汗联合政府的组建，也对塔利班的再崛起给予了支持。既然伊朗是影响阿政治发展的重要变量之一，那么在研判阿富汗未来局势走向时，就需了解伊朗未来可能的对阿政策。

一、伊朗地区政策调整逻辑

为了对未来伊朗对阿富汗政策进行合理预判，我们有必要先对伊朗制定地区政策的理念、核心变量及战略逻辑进行了解。自伊朗伊斯兰共和国成立以来，伊朗地区政策兼具进攻性与合作性。但是，由于占据国际话语霸权的美欧经常只关注和放大伊朗地区政策中进攻性的一面，以致于留给国际社会这样一种印象，即伊朗是地区稳定的巨大威胁，是造成地区局势长期动荡的背后黑手。甚至有不少美欧和阿拉伯世界的人相信，如果没有伊朗的“恶意活动”，中东将是一个繁荣与和平的地区。²即便如此，我们也不能得出伊朗地区政策奉行的是进攻现实主义外交理念的结论，因为从防御现实主义视角也可以解释伊朗地区政策中出现的进攻性。从进攻现实主义看，伊朗地区政策呈进攻性是因为其战略目标是谋取地区霸权，通过输出什叶派政治意识形态、扶植代理武装、发展核能力、研发导弹、抢占市场等手段来获得地区内的政治、文化、军事和经济霸权。而从防御现实主义看，伊朗采取进攻性政策则是为了在对其充满敌意、混乱和不可预测的国际政治中求生，并在此基础上获得更多的安全保障。那么伊朗制定地区政策的理念到底是为了进攻现实主义还是防御现实主义？

根据多数实证研究，至少从1990年代以来，伊朗在对外关系中是一个理性行为体，奉行的是防御现实主义的地区政策理念。³根据阿卜杜勒—拉苏尔·迪夫萨拉尔 (Abdolrasool Divsallar) 对伊朗对外政策调适的最新研究，⁴自1990年代起，伊朗在地区地缘政治中始终扮演的是被动的威胁应对者的角色，而不是先发制人的主动进攻方。但是，在认知到威胁时，伊朗决策层在合作政策和进攻政策间通常会选择进攻政策。所谓合作政策是指观望、沟通、妥协等有助于避免或缓和冲突的政策；进攻政策则是指那些会制造或激化冲突的政策，例如边缘政策 (Brinkmanship)。至于伊朗决策层最终会采取何种程度的进攻政策，则取决于其对国家实力的信心和对相关限制条件的警惕。

迪夫萨拉尔指出, 决定伊朗外交政策在合作与进攻间摇摆的核心变量是决策层对所发生事件威胁的认知, 背后遵循的是**被动进攻逻辑**, 即当伊朗决策层认为所发生事件是威胁时, 他们便会选择进攻性回应政策; 当决策层对一个事件的威胁认知越大, 其选择政策的进攻性也就越强。当然, 伊朗决策层在选择进攻政策时也会受到限制。一方面他们必须在国家实力允许的范围内选择进攻政策, 另一方面也要顾及所选取的进攻政策是否会招致对手的大规模军事报复。

伊朗之所以在地区政策制定中会遵循**被动进攻逻辑**, 是因为其周边国家及地区对于伊朗国家利益的矛盾性, 即同时是伊朗的战略资源和安全威胁。一方面, 发展同周边国家和地区间的合作符合伊朗的发展利益, 不仅有助于缓解美西方施压下伊朗面临的政治孤立、安全威胁和经济制裁压力, 而且还可以帮助伊朗提升地区经济和政治影响力。因此, 在没有明显外部威胁发生的情况下, 伊朗在地区交往中会选择合作政策。但是, 从另一方面看, 伊朗周边的国家和地区多是美国的盟友, 并有美国军事存在, 一直以来都对伊朗的国家安全构成威胁, 使伊朗政治决策者感到不安。在这种情况下, 伊朗决策者认为选择进攻政策回应威胁, 有助于最大限度地威慑对手, 迫使对手退让, 并选择合作政策。此外, 伊朗决策者深谙对威胁的进攻性回应有助于避免伊朗被国际社会和地区国家所孤立, 因为进攻政策造成的地区局势急剧动荡会让外界认识到, 伊朗是实现地区稳定不可或缺的一方。

二、伊朗对阿政策演变 (1996 年至今)

上世纪 90 年代以来, 伊朗对阿富汗的政策转变符合上述伊朗地区政策制定背后的**被动进攻逻辑**。

应对塔利班威胁 (1996–2001)

在 1996 年塔利班接管阿富汗政权后, 伊朗决策层将塔利班的统治视为威胁。一方面, 塔利班执政后对亲伊朗的阿富汗什叶派 (伊朗也视自己为阿富汗什叶派的保护者), 尤其是哈扎拉人进行迫害, 这增加了伊朗决策层对未来塔利班对伊发动教派战争和支持伊朗东部逊尼派武装反叛活动的担忧。作为回应, 伊朗选择了进攻政策, 积极介入到阿富汗内战中, 全力支持反对塔利班统治的塔吉克、乌兹别克和哈扎拉武装联盟, 也就是后来的北方联盟。1998 年, 北方联盟在夺取阿富汗北部城市马扎里沙里夫控制权的过程中造成数百名塔利班武装分子死亡。作为报复, 塔利班在重新控制马扎里沙里夫后, 对城市内的平民进行了屠杀, 致使数千名信仰什叶派的哈扎拉居民死亡。此外, 一支塔利班武装还袭击了马扎里沙里夫的伊朗领事馆, 造成 8 名伊朗外交官和 1 名伊朗记者死亡。⁵

作为回应, 伊朗再次选择了进攻政策。伊朗最高安全委员会决定对阿富汗本土发动进攻, 伊斯兰革命卫队甚至制定了占领阿富汗西部城市赫拉特的作战方案。随后, 革命卫队在伊阿边境陈兵 7 万, 作出开战的姿态。但是, 伊朗终极决策者领袖哈梅内伊取消了在阿富汗本土的作战计划。领袖作出这一决定, 一方面是因为伊朗得到的情报显示, 此次对伊领事馆的袭击并非塔利班所为, 背后是巴基斯坦和美国想要将伊朗引入战争的阴谋; 另一方面, 领袖对在阿富汗本土作战缺乏信心, 他指出: “阿富汗就像沼泽一样, 谁进去了都没法体面地走出来”。⁶

尽管伊朗放弃了对阿富汗开战, 但是其选择的战争边缘政策确实对塔利班起到了威慑作用, 之后塔利班再也没有对伊朗进行过激挑衅。尽管如此, 在 2001 年美国入侵阿富汗之际, 伊朗暂时搁置抗美政策, 在美国推翻塔利班政权过程中给予了美军情报和军事支持。在塔利班政权被推翻后, 伊朗还积极帮助阿富汗组建联合政府, 在说服北方联盟领导人接受普什图人卡尔扎伊作为新政府首脑上发挥了至关重要的作用。

应对美国威胁 (2002–2021)

2002 年 1 月美国总统布什在国情咨文讲话中将伊朗、伊拉克和朝鲜归为“邪恶轴心”。之后, 伊朗决策层一方面感到自己被背叛, 另一方面认为美国下一个军事目标将是伊朗。感到愤懑交加的伊朗决策层选择进攻政策作为回应, 开始向塔利班武装提供简单的易爆装置来袭击驻阿美军。但与此同时, 伊朗仍然全力支持阿富汗中央政府。伊朗之所以这样做有以下三个原因: 第一, 伊朗对阿富汗中央政府有着广泛的影响力; 第二, 阿富汗中央政府的统治有助于维护伊朗边境的安全和减少阿富汗难民的涌入; 第三, 中央政府治理下的阿富汗对于伊朗的经济愈发重要, 两国贸易额呈持续增长趋势。

值得一提的是, 伊朗对阿富汗政府的合作政策也帮助了伊朗摆脱国际孤立。例如, 印度帮助伊朗发展位于阿曼湾的恰巴哈尔港, 并修建连接恰巴哈尔港和阿富汗的铁路, 以便直接绕过巴基斯坦同阿富汗和其它中亚国家直接进行贸易。⁷ 甚至在特朗普政府对伊朗进行极限施压期间, 恰巴哈尔港项目也成为了极少的在伊朗境内被美国豁免制裁的项目。⁸ 由此可见, 与阿富汗政府开展合作确实有助于伊朗的经济发展和政治影响力的扩张, 也同时缓解了伊朗面临的国际孤立、外部安全威胁和经济制裁压力。

2005年, 在伊朗的百般阻挠下, 阿富汗政府仍和美国签署了《美国—阿富汗战略伙伴关系联合声明》。之后, 伊朗对美国通过阿富汗向伊朗进行军事进攻的担忧加剧。在这种情况下, 伊朗在弹药和武器零件上对塔利班武装的支持力度加大。2007年9月, 伊朗革命卫队司令穆罕默德·阿里·贾法里威胁称, 如果美国袭击伊朗, 伊朗将在任何其可以触及到的地方对美国军队和财产进行打击。⁹

在特朗普政府对伊朗开启极限施压后, 伊朗承受的安全和经济压力急剧增加, 不仅面临着美国军事入侵的风险, 而且其国内也发生了多次大规模反政府抗议, 政治统治受到威胁。在这种情况下, 伊朗加大了对阿富汗政策的攻击性, 开始向塔利班提供包括地对空导弹在内的防空武器, 以期给驻阿美军制造更大的威慑, 增加伊朗对美谈判筹码。拜登政府上台后, 美伊关系出现缓和, 加之美国从阿富汗撤军加速, 使伊朗面对的来自阿富汗的威胁大大减小。在这种情况下, 伊朗对阿富汗展开全面合作政策, 与阿富汗各股政治势力都进行着良好互动, 积极推动在阿富汗建立一个包容各股民族势力的联合政府。

三、后美国时代伊朗对阿富汗政策

考虑到伊朗地区政策制定及其长期以来的对阿政策调整都是基于被动进攻的逻辑, 因此笔者也将基于这一逻辑对未来伊朗对阿政策进行分析。首先, 现阶段伊朗决策层对阿富汗局势仍持观望态度, 并不认为塔利班政权的回归对伊朗是威胁。8月28日, 伊朗最高领袖在首次接见第十三届政府内阁时强调: “我们站在阿富汗人民一边, 因为政府会来来去去, 但是阿富汗人民一直会在那里。伊朗与这些政府建立何种关系取决于它们跟伊朗建立什么样的关系”。¹⁰ 领袖的这一表态至少传递出三点信息: 第一, 伊朗最高决策者在处理对阿关系上具有被动性, 取决于未来阿富汗政府的对伊政策; 第二, 伊朗最高决策者当前并未将塔利班政权视为威胁, 并且对与其建立正式外交关系持开放态度; 第三, 伊朗最高决策者强调伊朗站在阿富汗人民一边表明, 伊朗仍希望未来阿富汗政府可以是一个代表阿富汗所有族群的联合政府。除最高领袖外, 伊朗政府首脑莱西在8月16日的表态不仅透露出他没有将塔利班政权视为威胁, 而且还展现出未来与其开展合作的姿态。莱西表示, 美国的撤军将是阿富汗实现长久和平的机遇, 伊朗将支持阿富汗实现稳定。¹¹

因为伊朗决策者并未将塔利班重新掌权视为威胁, 所以只要塔利班不对伊朗制造威胁, 未来伊朗在与塔利班政权交往中将会选择合作政策。伊朗对阿的合作政策将至少包括以下三个主要方面: 第一, 暂缓对阿富汗境内的反塔亲伊武装的军事支持, 设法促成塔利班与这些武装之间的谈判, 以期在阿富汗建立一个以塔利班为主、其它各族派系共享权力的联合政府; 第二, 伊朗将对塔利班打击伊斯兰国呼罗珊分支给与军事和情报支持。该分支极端敌视什叶派, 并且认为塔利班是“叛教者”; 第三, 将继续发展同阿富汗之间的经贸合作。

未来塔利班政权出现以下五个政策转向将可能使伊朗决策层感到威胁: 第一, 坚持建立权力垄断的塔利班政权, 排斥、打压代表其它民族的政治势力; 第二, 在阿富汗境内对什叶派进行大规模迫害; 第三, 支持活动在伊朗锡斯坦和俾路支斯坦省的逊尼派反叛武装; 第四, 与沙特开展针对伊朗的军事和安全合作; 第五, 在赫尔曼德河水资源分配上拒绝向伊朗让步。在伊朗决策层感知到威胁的情况下, 伊朗对阿政策将由合作转为进攻, 届时其对阿可能采取以下三种进攻政策: 第一, 暂停对阿富汗的能源供应; 第二, 加大对阿富汗什叶派、塔吉克、乌兹别克等反塔利班武装的军事支持; 第三, 将由伊朗阿富汗什叶派难民组成的什叶武装法蒂玛旅调回阿富汗, 与塔利班武装展开军事竞争。

刘岚雨, 清华大学国际与地区研究院助理研究员, 研究国家和区域为伊朗和中东。

- 1 钱雪梅：《对阿富汗政治转折的几点观察和思考》，《国际战略研究简报》，2021年第115期。
- 2 Christopher J. Bolan, "Dealing with Iran Will Not Be Enough to Restore Regional Stability", Foreign Policy Research Institute, (June 14, 2019), <https://www.fpri.org/article/2019/06/dealing-with-iran-will-not-be-enough-to-restore-regional-stability/>.
- 3 参见：Rusty Treviño, "Is Iran an Offensives Realist or a Defensive Relist? A Theoretical Reflection on Iranian Motives for Creating Instability," Journal of Strategic Security, No.3, Vol.6, 2013, pp.382-392; Mohammad Ayatollahi Tabaar, Religious Statecraft: The Politics of Islam in Iran, New York: Columbia University Press, 2018; Abdolrassol Dicsallar, "Shifting Threats and Strategic Adjustment in Iran's Foreign Policy: The case of Strait of Hormuz", British Journal of Middle Eastern Studies, 2021.
- 4 Abdolrassol Divsallar, "Shifting Threats and Strategic Adjustment in Iran's Foreign Policy: The case of Strait of Hormuz", British Journal of Middle Eastern Studies, 2021.
- 5 «حرا ايران از حمله نه افغانسان در دوره دولت اصلاحات منصرف شد؟/چند روايت از طرح فرمانده وقت سپاه براي حمله به هرات»، «خبرالايين»، مرداد ۱۳۹۸.
- 6 同上。
- 7 Alireza Nader, Ali G. Scotten, Ahmad Idrees Rahmani, Robert Stewart and Leila Mahnad, "Iran and Afghanistan: A Complicated Relationship", Iran's Influence in Afghanistan, Rand Corporation, 2014, pp.11-12.
- 8 《美报文章：伊朗港口项目让美国制裁不得不“留后门”》，参考消息网，2018年11月18日，<http://column.cankaoxiaoxi.com/2018/1118/2354666.shtml>.
- 9 Barnett Rubin, "A New Look at Iran's Complicated Relationship with the Taliban", WAR ON THE ROCKS, (September 16, 2020), <https://warontherocks.com/2020/09/a-new-look-at-irans-complicated-relationship-with-the-taliban/>.
- 10 «روی ریش ۶، یانماخ میلعديسي میظعلاللاتيآ ترضح راثأ رشن و ظفح رتغدد ين اسرع الطا هاگيآپ»، «بالقنا ربه ر اب مهذري س تلود تي تي ه رادي ن ي س تخن» ۱۴۰۰.
- 11 "Iran says U.S. 'failure' in Afghanistan a chance for durable peace," Reuters, (August 16, 2021), <https://www.reuters.com/world/middle-east/iran-says-us-failure-afghanistan-chance-durable-peace-2021-08-16/>.

《区域观察》	
<p>清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园1号 中国，北京100084 清华大学中央主楼205室 电话：+86-10-62787747 官方网站：http://iias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人：张静 本期执行编辑：高良敏、郑楠 编委会（按姓氏笔画排序）： 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何演、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪</p>
<p>未经授权，请勿转载，引用请注明出处。</p>	