



## “极限施压”能让美国实现外交目标吗？

阿里安·塔巴塔拜<sup>1</sup>

编者按：特朗普政府在贸易谈判以及朝核、伊核等问题上采取了“极限施压”的策略，并自称取得了成果。但美国兰德公司的学者认为，特朗普的对朝施压过于宽松，对伊施压则过于严苛，都没能实现美国的外交目标。该学者指出，“极限施压”要想取得成功，目标必须现实可行，奖惩必须平衡，还不能急于求成。

2月28日，期盼已久的美朝领导人第二次会晤在开始后不久就无果而终，美朝双方没能达成令对方感到满意的协议。两国领导人都试图让对方做出重大让步：特朗普寻求朝鲜的无核化，金正恩则希望先减轻对朝制裁。为了让对手回到谈判桌前，特朗普政府采取了“极限施压”策略：通过严厉制裁和战争威胁以迫使对手改变其行为。目前来看，特朗普的外交基本上围绕“极限施压”在运转。

不论对朋友还是敌人，特朗普都在施加压力。过去两年中，这一策略看上去给他带来了不少成果。例如，重新谈判北美自贸协议，达成在特朗普看来更符合美国利益的新条约；又如，和中国持续地打贸易战。然而，在朝核问题和伊核问题（这两个问题令核不扩散原则面临巨大挑战）上，“极限施压”策略暗藏风险。

就伊核问题来说，“极限施压”意味着退出2015年达成的伊核协议，重新对伊朗实施制裁，并且对伊朗施加更强大的舆论压力。就朝核问题来说，“极限施压”导致美朝紧张局势急剧升级，使美朝一度濒临战争边缘。但是，具体来看，美国对伊朗和朝鲜的极限施

<sup>1</sup> 阿里安·塔巴塔拜（Ariane M. Tabatabai）是兰德公司政治学者、哥伦比亚大学国际与公共事务学院研究员。研究领域为战争、军控、恐怖主义、国际和平与安全以及南亚、中东地区事务。本文英文原文载于兰德公司网站：<https://www.rand.org/blog/2019/03/can-us-attain-foreign-policy-goals-with-maximum-pressure.html>。此为中文摘译版。

压有所不同。在过去几个月中，美伊紧张局势不断升级，美国敦促其盟国支持退出伊核协议。而美朝关系却有所缓和。从短期来看，这两种措施都未必有效。特朗普对朝鲜过于温和，而对伊朗却显得过于严苛。从中期看，这种策略可能有害，会让美国除了采取军事手段之外别无他法。

2017年夏天，美朝紧张局势急剧升级，爆发半岛冲突甚至是美朝核战争的可能性骤增。特朗普威胁说：“美国将以前所未有的‘火与怒’来应对朝鲜对美国的威胁。”这番威胁似乎是奏效了：次年夏天，特朗普与金正恩就实现了历史性会晤。

2018年的会晤之后，按照美国官方的表述，朝鲜已经“不再是美国面临的一个核威胁”。如特朗普所想，当朝鲜停止其核项目后，美国政府就可以把重心放在改善美朝关系上。接下来就是美国单方面减轻对朝鲜的压力。军事打击是否还是美国的一个选项也变得不确定了。随着特朗普不断改善和金正恩的关系，美国并没有明确展示其谴责和制止朝鲜的任何违规行为的坚定决心。同时，随着和中国的贸易战不断升级，美国愈发难以在对朝制裁这一问题上寻求与中国的合作。

尽管美国谈到要和朝鲜改善关系，但是朝鲜并没有明确改变其行为。人们也不确定如此下去是否会产生有价值的结果。最终，对朝“极限施压”过快中止了，没有能迫使朝鲜采取美国所期待的政策。

美国的伊朗政策却面临着相反的问题。2018年5月，特朗普宣布美国退出伊核多边协议。这一协议自2016年生效以来，成功抑制了伊朗的核项目。在2012年到2015年的谈判中，伊朗已经同意限制部分核开发行为，这促成了伊核协议的签署。但是，特朗普认为伊核协议是不充分的，并且拒绝了欧洲提出的在伊核协议基础上处理其他问题的提议。所谓的“其他问题”包括伊朗的导弹项目、伊朗在地区事务中的行为，以及伊朗核项目在该协议中的核心条款到期后的未来发展情况。

特朗普政府开始重新对伊朗施加制裁。和之前几届政府相比，特朗普时期的白宫以及国会议员们在一系列国内外论坛上对伊朗进行了更为严苛的批评。美国试图在12个领域改变伊朗的行为，这些领域涵盖广泛，从核导项目到伊朗的地区政策。同样是“极限施压”，朝鲜面临的压力太小，而伊朗面临的压力过大，以至于伊朗根本无法和美国进行谈判。

“极限施压”策略的范围十分广泛，几乎包含了外交、安全政策的方方面面，也包含了一些除非让对手实现政权更迭、否则根本无法达成的目标。此外，这套政策的打击面也太广。比如，美国对伊朗的制裁影响了很多伊朗平民，包括病人、儿童、学生等，导致

这些人无法在国外就医或上学。目前，伊朗人似乎已经决定等待特朗普任期的结束。在这之前，除非伊朗对未来两年美国国内政治的发展趋势有更清晰的认识，否则不准备重返谈判桌。

一个成功的施压策略必须具备几项条件。第一，必须有清晰且可实现的目标，这样才能落到实处，必须避免不现实的目标。第二，必须向对手传递清晰的信号，或是展现自身通过对话实现目标的能力，同时也要向对手明确自己的红线所在。第三，必须平衡奖惩。还有一点很重要，那就是施压策略必须要经过一段时间才可以奏效。换句话说，勿求速胜。朝核问题的例子已经说明：欲速则不达。

（李博冉摘译，归泳涛校）