

**MULTI-ANGLE
PERSPECTIVE ON THE
BREAKTHROUGH IN
IRAN NUCLEAR ISSUE**

伊核问题破局 多角透视

岳汉景 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

REPORT OF SPECIAL
PROSECUTOR GENERAL
INVESTIGATION IN
IRAN NUCLEAR ISSUE

伊核问题破局 多角透视

陈旭 著

中国社会科学出版社

伊核问题破局 多角透视

**MULTI-ANGLE
PERSPECTIVE ON THE
BREAKTHROUGH IN
IRAN NUCLEAR ISSUE**

岳汉景 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

伊核问题破局多角透视 / 岳汉景著. -- 北京 : 社会科学文献出版社, 2018. 1

ISBN 978 - 7 - 5201 - 1847 - 7

I. ①伊… II. ①岳… III. ①核武器问题 - 研究 - 伊朗 IV. ①D815. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 289535 号

伊核问题破局多角透视

著 者 / 岳汉景

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王玉敏

责任编辑 / 赵怀英 赵 冉

出 版 / 社会科学文献出版社·独立编辑工作室(010)59367153

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.75 字 数: 280 千字

版 次 / 2018 年 1 月第 1 版 2018 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 1847 - 7

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

版权所有 翻印必究

前 言

长期以来，伊朗核问题一直是国际热点问题之一，其本质是美国与伊朗的关系，美伊关系的建立发展与美国国家安全战略有着密切联系。自2002年以来，美伊两国及国际社会虽历经十多年的艰苦谈判、强力施压与反制，但伊核问题没有明显解决。直到2013年11月24日，伊核问题临时协议的达成，此问题才终于实现了初步破局。后来，经过多轮谈判最终于2015年7月14日达成了伊核问题全面协议，实现了伊核问题的全面破局。本书主要从多个角度探究伊核问题破局的原因及促成因素。

奥巴马政府对伊朗的“接触政策”是伊核问题初步破局的背景原因之一。自1979年以来，美伊长期敌对，两国罕有高级别官方接触。小布什政府时期，美国对伊朗实施选择性接触政策，即在阿富汗、伊拉克问题上与伊朗进行接触，但在核问题上拒绝与伊朗进行接触，除非其停止铀浓缩活动。这使伊核问题的谈判难以展开。奥巴马政府上台后，美国开始对伊朗实施无条件接触政策，该政策打破了小布什政府留下的伊核问题僵局，开启了“6+1”伊核谈判模式，并使美伊就核问题进行秘密会谈成为可能。“接触政策”有利于奥巴马政府在伊朗拒绝其核燃料交换提议后动员国际社会对伊朗实施经济制裁，而经济制裁是促使伊核问题临时协议达成的重要因素之一。此外，“接触政策”一定程度上推动了伊朗政治力量的进一步分裂，从而促使美伊双方逐渐调整了对对方的政策，为伊核问题临时协议的达成创造了现实条件。因此，“接触政策”是伊核问题初步破局的背景原因之一。

伊朗核问题在一定程度上是伊朗的核权利问题，美伊双方的激烈博弈就是围绕此问题展开。美国在伊朗核权利上的渐次让步是伊核问题实现初步破局的另一背景原因。伊核问题临时协议的达成与奥巴马政府在伊朗核权利方面事实上的让步有很大关系。实际上，自从伊核问题产生以来，美国在伊朗核权利上逐渐让步：小布什政府由最初禁止伊朗进行铀转化活动

和建设核电站，后退到禁止伊朗进行铀浓缩活动并默认伊朗的核电站建设；奥巴马政府更进一步，公开承认伊朗和平利用核能的权利，允许伊朗拥有适度的铀浓缩能力，主要把伊朗进行 20% 丰度的铀浓缩作为施加新制裁的红线。由于核计划关涉伊朗的民族自豪感、国家安全利益、政权的统治合法性等，且受到伊朗各派统治精英和广大民众的广泛支持，美国不得不在伊朗核权利上逐渐让步。这种让步是伊核问题临时协议达成的另一重要背景原因。

欧盟与伊朗地理位置上相近，经贸往业较为密切，而且在这种经贸往业中，伊朗对欧盟的依赖性更大，此外，欧盟在政治上有很大的国际影响力，因此欧盟在伊朗核问题上的政策对伊核问题破局产生了较大影响。欧盟在伊朗核问题中一直发挥着重要作用，其在伊核问题的不同时期有不同政策。在问题的初期，欧盟主张在国际原子能机构框架内解决伊核问题，自身扮演美伊间的积极调解人角色。调解失败后，欧盟又主张把伊核问题提交到联合国安理会讨论，并在伊朗不听从要求，不断提升核能力的情况下，积极推动联合国安理会对伊朗实施制裁，并且于 2010 年开始对伊朗实施单边制裁。此后，制裁力度不断加大，2012 年达到最严厉程度。欧盟的单边经济制裁是促成伊核问题临时协议的重要因素之一。欧盟认真履行临时协议，几次冻结对伊朗的制裁，从而为伊核问题全面协议的达成创造了条件。欧盟在伊核问题上的政策目标也是不断变化的，这主要体现在对伊朗核权利认知方面的变化。同美国一样，其在伊朗核权利上也有一个渐次让步的过程。

联合国及欧盟对伊朗施加的经济制裁是伊朗核问题破局的重要因素之一。但欧美对伊朗的经济制裁有“核”之外的重要目的。美欧以伊朗核活动为由推动联合国安理会通过了多个制裁伊朗的决议。2011 年，在中东大变局、伊朗即将举行议会选举和总统大选的背景下，美欧还加大了对伊朗的单边制裁，其主要目的之一是促使伊朗发生比 2009 年规模更大的大选危机，然后西方伺机推动伊朗的政权更迭。政权更迭是美国对伊朗政策的根本目标，小布什政府如此，奥巴马政府也是如此。但是，伊朗不但顺利度过了议会选举，更顺利完成了总统大选，伊朗政治体系表现出了秩序性和持续性，美欧以压促变的希望没有实现。在此情况下，如果继续维持超强的对伊经济制裁，会损害美欧战略利益，这就为伊核问题破局提供了动力。

《不扩散核武器条约》（*Nuclear Non - proliferation Treat*，NPT）是国际核

不扩散机制的基石，尽管有这样或那样的缺点，但在促进核不扩散方面起到一定的积极作用。伊核问题全面协议的达成就离不开包括《不扩散核武器条约》在内的一系列相关国际法的实施。具体而言，国际法的作用体现在如下几个方面。第一，国际法为伊核问题全面协议的制定提供了依据，减轻了谈判各方的交易成本，提高了谈判效率。伊朗核问题很大程度上是伊朗的核权利问题，美国等西方国家最大程度地限制伊朗的核权利，而伊朗则极力最大限度地维护甚至扩大自己的核权利，伊核问题全面协议的主要内容也是围绕伊朗的核权利展开的。《不扩散核武器条约》等相关法律机制对于各国的核权利有所规定，从而为伊核全面协议的制定提供了依据。第二，核不扩散机制本身存在不公平性，大国尤其是美国在施压伊朗放弃所有核活动时缺少依照国际法一争到底的底气，只能在限制伊朗的核权利上做出一定让步。核不扩散机制中一个重要问题是“双用途问题”，它难以消除国家间在核不扩散方面的不信任。《不扩散核武器条约》具有歧视性结构，总体而言更能维护超级核大国的利益。第三，美国在《不扩散核武器条约》的履行上表现糟糕，缺乏压制伊朗核活动的道义优势。在核不扩散方面，美国往往大搞核垄断、执行双重或多重标准等。美国不但不能很好地履行其核裁军义务，而且还在核武器的使用政策上加剧核扩散，给世界造成不安。第四，因核而对伊朗实施军事打击的法律依据不足。国际法禁止各国在国际关系中使用武力，但也有三个被各国承认的例外：联合国安理会授权、受邀干涉以及自卫。美国如果对伊朗动武是找不到满足任何一个禁止使用武力原则的例外条件的。国际法成为促使美国放弃武力解决伊核问题的积极因素，从而也间接促进了伊核全面协议的达成。

如果把伊核问题置于美国的中东乃至全球战略中进行考察，就会发现伊核问题破局有其一定的必然性。伊核问题破局与“亚太再平衡”战略有较为密切的间接联系。奥巴马执政后不久，推出了“亚太再平衡”战略。受限于国力，为了顺利推行此战略，美国需要从中东抽身。但中东地区历来是美国的战略重点之一，奥巴马政府在从中东抽身的同时，也必须尽力维护美国在该地区的利益，于是推出了以“收缩力量、操控乱局”为特色的“中东离岸平衡”战略。伊朗是地区强国，伊朗核问题如不实现破局将会使美国难以从中东抽身，也不利于其在该地区构建新的平衡，从而“中东离岸平衡”战略将更加难以顺利实施，因此美国需要在伊核问题上实现破局。

如果说美国“亚太再平衡”战略使伊核问题破局具有一定的必然性，

那么乌克兰危机则可以看作伊核问题全面破局的重要偶然因素。克里米亚“脱乌入俄”是冷战结束后具有重大地缘政治意义的事件，其发生的背景是俄罗斯与西方长期的地缘政治斗争。俄罗斯在此事件中使用了武力。俄为其使用武力提供的主要理由是保护其国民安全以及受到乌克兰亚努科维奇总统和克里米亚地方政府的邀请，但这些理由既无法证明俄使用武力符合《联合国宪章》关于禁止使用武力原则的例外条款，也无法证明其符合本已颇受争议的“受邀干涉”的相关原则。因此，俄使用武力是非法的。但是，俄罗斯使用武力却具有政治上的合理性：冷战结束以来，北约、欧盟采取各种手段，包括非法手段不断向东扩张，蚕食俄战略空间，最终使亲俄的亚努科维奇政权倒台；乌克兰亲西方自由派人士掌权严重威胁俄罗斯的核心利益；克里米亚对俄罗斯具有重要的战略价值，且俄以武力促成其“脱乌入俄”具有历史和现实基础。乌克兰危机致使俄与西方矛盾进一步激化，西方逐渐对俄展开经济制裁。与此同时，双方的能源博弈也达到新的烈度，集中体现于更加激烈的油气管道走向以及与之密切相关的气源地的争夺上。伊朗具有巨大能源潜力和显著的地缘优势，因此乌克兰危机背景下，其在俄与西方的能源博弈中愈加成为双方重点关注的对象。俄与西方都把在伊朗的博弈置于各自长期的战略规划中。对西方特别是欧盟而言，解除对伊朗的经济制裁是发挥伊朗的能源潜力，有效应对俄罗斯的必要条件，而解除对伊朗的制裁与限制伊朗的核活动密切相关，这就加强了早日达成伊核问题全面协议的必要性。同时，在乌克兰危机背景下，俄支持伊核问题全面破局对其有特殊的政治意义，而且“破局”本身虽然会对其产生一些负面影响，但也为其发展与伊朗的经贸关系提供了机会。

欧盟在伊核问题上不起主导作用，所以其伊核政策对我国的影响主要体现在政治方面及对相关国际规范的认识方面，在经济上的影响既有消极方面也有积极方面，但总体影响不大。伊朗核问题起支配作用的是美伊矛盾，而在这一最主要矛盾中，美国又是矛盾的主要方面，因而美国在伊核问题中起主导作用，其在伊核问题上的政策对中国的影响最大。美国主张把伊核问题提交联合国安理会并对伊朗实施国际经济制裁，让中国被迫表明立场并参与到对伊朗的施压中。美国具有治外法权特色的对伊朗实施单边经济制裁损害了中国的主权，破坏了中国与伊朗的正常经贸关系。伊核问题破局后，中伊关系的发展迎来了新机遇，表现在，中国公司的对伊投资与对伊贸易的机会增加了；中国还可以加大其在基础设施建设与发展方

面对伊朗的帮助；此外可以将伊朗定位为丝绸之路经济带上的枢纽国；继续扩大与伊朗在金融和防务方面的合作。但同时，中国也面临一定挑战：在伊核全面协议下，发展中伊关系依然存在限制性因素；中国的企业将会面临外国公司，包括欧洲公司（欧洲公司仅在2012年欧盟对伊朗施加严厉制裁后才退出伊朗市场）的竞争；伊核问题全面破局在政治上也对中国产生一些不利影响。

特朗普在竞选总统期间和当选总统之后都对伊核全面协议提出严厉批评，并多次声称要将其废除，认为协议本身存在重大缺陷并破坏了美国与其中东盟友的关系。但是，特朗普没有合理的借口废除协议，同时也缺少必要性，原因在于：一是协议到期后伊朗依然不能在核计划上为所欲为。二是大多数的美国高级官员、学者、民众及欧盟各国等不支持废除协议。三是美国针对伊朗的非核制裁依然可以保留。四是美国可以找到其他借口施压伊朗。五是特朗普在中东地区有比伊核协议更重要的事要处理。当然废除协议也缺少可行性，原因包括以下几点：协议是多边性质的，特朗普无法单方面撕毁它；如果特朗普政府退出协议，伊朗将会重启核计划，这样伊核问题就会回到伊核临时协议达成前的状态，而此时特朗普很难获得其他大国在恢复对伊朗的国际压力方面的支持；非但如此，如果特朗普单方面退出协议，不但会加大与伊朗的矛盾，而且还会同其它欧洲盟国，甚至中国、俄罗斯产生新的摩擦，美国自身也会在经济上遭受一定损失。

本书共分为八章。第一至三章重点讨论美欧的伊核政策对伊核问题初步破局的促进作用，涉及奥巴马政府对伊朗的接触政策及其在伊朗核权利上的渐次让步，欧盟在伊朗核问题上的政策。第四到七章重点讨论伊核问题全面破局的原因，主要探析四条逻辑路径：第四章的逻辑路径是中东大变局和伊朗总统大选的背景下，美欧对伊朗强化经济制裁的主要目的之一是推动伊朗的政权更迭，但伊朗在中东大变局中保持了政治稳定，其目标落空，故而进行政策收敛；第五章的逻辑路径是国际法减轻了伊核谈判的成本，且对美伊双方的行为均构成一定约束；第六章的逻辑路径是美国欲顺利推进“亚太再平衡”战略就需在在中东搞“离岸平衡”，而要在中东顺利实施“离岸平衡”就需在伊核问题上实现突破；第七章的逻辑路径是乌克兰危机加大了俄同西方的矛盾，加剧了俄欧之间的能源博弈，加之伊朗在地缘政治和能源上的优势，能源博弈的加速促进了伊核问题全面破局。第八章分析讨论伊核问题后的中国对伊朗政策。

目 录

第一章 奥巴马政府对伊朗的接触政策与伊核问题初步破局·····	001
第一节 小布什政府对伊朗的选择性接触政策·····	003
第二节 奥巴马政府对伊朗的无条件接触政策·····	007
第三节 “接触政策”下的伊核问题系列会谈与美伊密谈·····	011
第四节 本章小结·····	018
第二章 美国在伊朗核权利上的渐次让步与伊核问题初步破局·····	021
第一节 伊朗的核权利应该是什么·····	021
第二节 小布什政府在伊朗核权利上的让步·····	025
第三节 奥巴马政府在伊朗核权利上的继续让步·····	028
第四节 美国在伊朗核权利上让步的原因·····	031
第五节 本章小结·····	035
第三章 欧盟在伊朗核问题上的政策与伊核问题破局·····	037
第一节 国际原子能机构框架下欧盟的积极调解人角色 (2003 ~ 2006 年)·····	038
第二节 联合国安理会框架下欧盟在伊核问题上的政策 (2006 ~ 2008 年)·····	041
第三节 “6 + 1”框架下欧盟在伊核问题上的政策 (2009 ~)·····	044
第四节 本章小结·····	050
第四章 经济制裁、政权更迭与伊核问题全面破局·····	051
第一节 以核问题为由对伊朗的经济制裁·····	052
第二节 政权更迭: 美欧强化制裁的目的·····	056
第三节 伊朗政局保持稳定: 美欧目的没有实现·····	065

第四节 本章小结.....	080
第五章 国际法与伊核问题全面破局.....	082
第一节 国际核不扩散机制的产生与发展.....	082
第二节 国际法对伊核问题全面破局的促进作用.....	095
第三节 本章小结.....	111
第六章 “亚太再平衡”、“中东离岸平衡”与伊核问题全面破局	113
第一节 “亚太再平衡”战略出台的原因及实施策略	113
第二节 “亚太再平衡”战略催生“中东离岸平衡”	117
第三节 “中东离岸平衡”战略的实施推动伊核问题破局	124
第四节 本章小结.....	129
第七章 克里米亚“脱乌入俄”、俄欧能源博弈与伊核问题全面破局	130
第一节 克里米亚“脱乌入俄”背景	131
第二节 俄罗斯使用武力的非法性与政治合理性.....	133
第三节 乌克兰危机加剧俄欧能源博弈.....	159
第四节 乌克兰危机前的俄欧能源博弈及伊朗的角色.....	163
第五节 俄欧能源博弈激化助推伊核问题全面破局.....	165
第六节 本章小结.....	172
第八章 伊核问题破局后中国对伊朗的政策.....	176
第一节 欧美在伊核问题上的政策对中国的影响.....	176
第二节 伊核问题破局后中国对伊朗政策的机遇与挑战.....	185
第三节 本章小结.....	191
附录 1 《联合行动计划》	192
附录 2 《联合全面行动计划》	197
附录 3 《联合国安全理事会第 2231（2015）号决议》	214
参考文献.....	221
后 记.....	255

第一章 奥巴马政府对伊朗的接触政策与伊核问题初步破局

2013 年 11 月 24 日，伊朗同联合国安理会五个常任理事国和德国以及欧盟的代表，在日内瓦就伊核问题达成了一个临时协议（该协议于 2014 年 1 月 20 日正式生效）。协议的主要内容是：在其生效后的六个月时间里，伊朗同意暂停生产丰度为 5% 以上的浓缩铀^①（这实际上是对伊朗部分核权利的含蓄承认，尽管美国领导人声称协议并没有赋予伊朗进行铀浓缩的权利^②），同时稀释或转化库存的丰度为 20% 的浓缩铀；伊朗不再增加丰度为 3.5% 的浓缩铀库存，不再兴建额外的铀浓缩设施，不新增离心机；伊朗使

① 浓缩至 5% 丰度的铀，其纯度足以满足许多类型的核能反应堆所需。一些核能反应堆和一些用于生产医疗用放射性同位素的研究型反应堆需要 20% 丰度的浓缩铀。尽管一些简陋的原子弹能够以稍低丰度的浓缩铀制造，但一般情况下制造原子弹所需浓缩铀的丰度需达到 90% 以上。值得注意的是，把浓缩铀从 1% 丰度提高到 20% 丰度，要比从 20% 丰度提高到 90% 丰度困难得多。一国如果具有把铀提纯至 20% 的能力，那它就大约走完了通向 90% 纯度的道路的 80% 的路程。See Ishaan Tharoor and Michael Lemonick, "What's the Deal with the Iran Nuclear Deal?", Nov. 25, 2013, <http://world.time.com/2013/11/25/whats-the-deal-with-the-iran-nuclear-deal/>.

② 奥巴马政府并没有承认伊朗享有铀浓缩的权利。美国的高级政府官员在 2013 年 11 月 24 日解释到，尽管综合的解决方案中的确设想了可能的伊朗铀浓缩计划，但美国并没有认可伊朗政府具有铀浓缩的权利，我们也不打算承认。英法两国领导人重复美国的立场，不认为临时协议中包含对铀浓缩权利的认可，也不认为《不扩散核武器条约》赋予伊朗或其他国家这种权利。但包括德国和日本在内的国家却坚持认为《不扩散核武器条约》包含进行铀浓缩的权利。俄罗斯外长拉夫罗夫则于 2013 年 11 月 26 日表示临时协议承认了伊朗为了和平目的而进行铀浓缩的权利。美国之所以如此是因为它担心承认了伊朗的这种权利将不但会削弱六国说服伊朗接受对其铀浓缩计划进行限制的能力，而且还会树立一个先例，该先例能够破坏美国别的旨在限制世界上其他国家的铀浓缩设施的努力。See Kenneth Katzman, Paul K. Kerr, *Interim Agreement on Iran's Nuclear Program*, Congressional Research Service, December 11, 2013, p. 9. 笔者认为美国之所以不愿意承认伊朗享有铀浓缩的权利还因为，如果承认那么就应当解除安理会对伊朗实施的经济制裁以及美欧的单边制裁，因为安理会各制裁决议的通过均以伊朗没有停止铀浓缩作为最主要依据，美欧多数单边制裁出台的依据也是一样。

阿拉克 (Arak) 的重水反应堆保持不运行状态, 既不向其添加燃料, 也不开启它;^① 伊朗核设施接受以往从未有过的国际监督 (每日一次, 具有突击性、广泛性)。^② 作为交换条件, 美国将解冻约 70 亿美元的伊朗资产 (“伊朗差不多 1000 亿美元的外汇持有额中的大部分是无法存取或受制裁限制的”^③)。部分制裁也将在此期间暂停, 包括对伊朗石化产品出口上的一些制裁, 在黄金和贵金属贸易方面施加的制裁, 在汽车工业和伊朗民用航空工业配件供应上的制裁。美国暂停要求伊朗的石油买家继续进一步削减购买伊朗的石油。为人道物资的转移构建一个各方都同意的金融渠道。只要临时协议持续有效, 就不能对伊朗施加新的制裁。但协议并没有取消对伊朗的关键性制裁, 以防伊朗继续研发核武器。6 个月后, 如果双方同意, 协议可以延长。^④ 如果伊朗不履行其承诺, 国际社会将会施加更多的制裁和压力。

伊核问题临时协议是 2004 年以来达成的关于伊核问题的第一个为国际社会所普遍认可的协议, 其达成绝非偶然, 而是有一定的背景原因。由于

① 阿拉克重水反应堆之所以引起核扩散关切是因为其乏燃料中所包含的钚比诸如德黑兰研究用反应堆和布什尔核反应堆这些轻水反应堆所生产的钚更适宜于制造核武器。而且, 伊朗将可以用天然铀来运行此反应堆, 这意味着它将不再依赖浓缩铀供应。钚比铀更具危险性、毒性更大, 对阿拉克核工厂进行空中打击将会产生过多致命的放射性尘埃。Paul K. Kerr, *Iran's Nuclear Program: Status*, CRS Report for Congress, October 17, 2012, p. 23. 伊朗 2013 年 11 月 11 日与国际原子能机构就合作路线图达成一致, 双方签署了一份解决伊核问题的联合声明。伊朗承诺 3 个月内执行 6 项实际措施, 包括允许核查人员视察阿拉克重水反应堆和加钦 (Gchine) 铀矿。刘向: 《国际原子能机构计划 2 月初前检查伊朗加钦铀矿》, 新华网维也纳 2013 年 12 月 11 日电, http://news.xinhuanet.com/world/2013-12/12/c_118520003.htm。

② 国际原子能机构在履行其现行的在伊朗的核查任务的同时, 将被要求执行许多与临时协议有关的核查任务。此外, 六国和伊朗承诺建立一个联合委员会 (Joint Commission) 与国际原子能机构一道监督协议的执行情况并处理可能产生的问题。联合委员会也同国际原子能机构合作, 协同解决国际社会针对伊朗核项目所产生的过去的和当前的关切, 例如, 伊朗核项目可能的军事目的, 伊朗在帕钦 (Parchin) 军事基地的各种活动。The White House Office of the Press Secretary, “Fact Sheet: First Step Understandings Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program,” November 23, 2013, p. 5。

③ Faith Karimi, “20 Questions about the Iran Nuclear Deal: What it Says, What's at Stake, What's Next,” November 25, 2013, <http://greekcurrent.com/20-questions-about-the-iran-nuclear-deal-what-it-says-whats-at-stake-whats-next/>。

④ See Zachary Fillingham, “The US - Iran Nuclear Breakthrough in Geneva,” November 25, 2013, <http://www.geopoliticalmonitor.com/the-us-iran-nuclear-breakthrough-in-geneva-4888/>; George Jahn, “Iran at Talks: No Scrapping any Nuclear Facility,” February 18, 2014, <http://news.yahoo.com/iran-talks-no-scrapping-nuclear-facility-134856208-finance.html>。

该协议主要是美伊双方矛盾斗争的产物，因而其产生的背景也主要存在于美伊关系的发展历史中，特别是奥巴马总统上台以来的美伊关系中。协议达成的背景原因较多，主要有奥巴马政府对伊朗的接触政策，美国所推动的对伊朗的国际经济制裁和单边制裁，美国在伊朗核权利上的逐渐让步等。本章主要分析探讨奥巴马政府对伊朗的接触政策这一背景原因。

第一节 小布什政府对伊朗的选择性接触政策

小布什政府执政不久很快给伊朗重新贴上“流氓国家”等不良标签，表现出较为强烈的敌对色彩。但是，“9·11”事件发生后，打击阿富汗的塔利班、消除基地组织的威胁成为美国对外政策的重中之重。其先后发动了阿富汗战争和伊拉克战争。这两场战争是美国对外政策的重点，因而制约着美国对伊朗政策，一定程度上，美国（特别是小布什政府时期的美国）的对伊朗政策是从属于这两场战争的。

在“9·11”事件爆发后的头几个月里，为了争得尽可能广泛的国际支持，取得阿富汗战争的胜利，美国对伊朗采取灵活的政策，减缓了与伊朗的敌对态势。伊朗对美国遭受“9·11”恐怖袭击也深表同情。阿富汗战争初期，美伊之间曾有过短暂的会谈与合作。在双方长达几个月的关于阿富汗问题的直接会谈与合作中，美国的运输机曾被允许使用伊朗的机场。德黑兰甚至提供了人道主义物资援助。^① 2002年8月，伊朗的秘密核计划被曝光，但美国与伊朗就阿富汗和伊拉克问题的会谈并没有随之停止。2001年11月至2003年5月，美国和伊朗外交官在欧洲进行了十多次秘密会谈。会谈最初集中于阿富汗问题，但后来转移到基地组织逃亡者、伊朗的反政府组织、美国为伊拉克战争所做准备等问题。^②

2003年5月，美国推翻萨达姆政权之后，拒绝与伊朗进行任何会谈。美国领导者受到在伊拉克早期军事胜利的刺激，不断对伊朗发出武力威胁，

① International Crisis Group, "U. S. - Iranian Engagement: The View from Tehran," *Middle East Briefing*, No. 28, June 2, 2009, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/iran/B028-us-iranian-engagement-the-view-from-tehran.aspx>.

② "U. S. - Iran Relations: Catalog of Missed Opportunities," <http://www.americanforeignpolicy.org/overview/how-to-deal-with-iran/a-short-history-of-us-iran-relations-post-revolution>.

似乎要对伊朗实施武力政权更迭。在伊朗核问题上，小布什政府主要利用欧盟三国直接与伊朗会谈，并在背后施加压力。

伊拉克战争的初期胜利的确对伊朗产生了一定的震慑作用，使其在核问题等方面表现出一定合作倾向。伊朗曾通过其中级官员向美国探寻两国政府实施大交易（grand bargain）的可能性。2003年5月初，美国在伊朗利益的个人代表、瑞士驻伊朗大使以传真方式向美国国务院发送一封题为“路线图”（Roadmap）的文件。该文件包含了一个惊人的规划，建议美伊两国就美国政府所关心的所有重要问题进行会谈。这些问题包括：大规模杀伤性武器问题、支持恐怖主义问题、伊朗在伊拉克及中东和平进程中的立场问题。该文件是伊朗驻法国大使，也是时任伊朗外交部部长的侄子准备的，并经过了伊朗高级领导层审阅。这位瑞典大使也把该文件提供给了美国众议员鲍勃·奈伊（Bob Ney），据说后者把该文件呈送到白宫。^①然而，布什政府为伊拉克战争早期的轻松胜利激动不已，并一厢情愿地认为伊拉克的解放会对该地区产生积极影响，从而增加华盛顿与德黑兰较量的筹码，因此，对于伊朗方面的提议在没有做任何确证工作或追踪调查的情况下就一口回绝了。萨达姆倒台后美国与伊朗的任何官方接触都被看作等同于使伊朗政权合法化，因而对华盛顿来说是禁忌。^②

随着美军占领伊拉克所带来的严重困难局面的出现，随着“解放”了的伊拉克处于内战的边缘，美国的官员似乎意识到进行一场“解放”伊朗的类似行动危险性会更大。2005年年底和2006年年初，美国已开始采取新的对伊朗战略。在新战略中，虽然对伊朗进行武力威胁依然是美国对伊朗政策的突出特点，但相对于美国积极的外交努力而言已经居于次要地位。

欧盟在伊朗核问题上的外交努力失败后，2006年5月，赖斯提出愿意加入与伊朗进行的多国会谈，但并不进行双边会晤，而且伊朗首先要停止铀浓缩活动（对此提议，伊朗权衡了3个月，而后拒绝了）。^③这是小布什政府首次表示愿意有条件参加伊朗核问题的多边会谈，表明其已开始倾向

① Glen Kessler, "2003 Memo Says Iranian Leaders Backed Talks," *The Washington Post*, February 14, 2007, A14.

② See Suzanne Maloney, "U. S. Policy toward Iran: Missed Opportunities and Paths forward," *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 2, Summer 2008, pp. 32 - 33.

③ "U. S. - Iran Relations: Catalog of Missed Opportunities," <http://www.americanforeignpolicy.org/overview-how-to-deal-with-iran/a-short-history-of-us-iran-relations-post-revolution>.

于通过外交手段解决伊朗核问题的意愿。尽管 2006 年 5 月底美国就表示,只要伊朗停止铀浓缩活动,美国就愿意参加多边会谈,讨论伊朗核问题,但是在伊拉克问题上美国直到 2007 年年初仍然不愿意与伊朗进行直接会谈。2007 年 1 月美国国务卿赖斯在接受美国国会质询时,反对美国就伊拉克问题与伊朗进行直接对话,理由是如果请求伊朗帮助稳定伊拉克局势,那么伊朗不会在帮助美国的同时不要求美国在其核问题上减轻对其的压力。^①但是由于伊拉克安全形势依然严峻,阿富汗的塔利班势力正迅速回潮,重回与伊朗的双边会谈作为重要意见之一也在 2006 年 12 月发布的《伊拉克研究小组报告》(*Iraq Study Group Report*)中被明确地提出来,布什政府不久便改变了不与伊朗进行直接对话的立场,开始与其就伊拉克问题等进行一系列会谈。^②美国前国务卿赖斯与其伊朗的同行于 2007 年 5 月 3 日共同参加了在埃及的沙姆沙伊赫 (Sharm El Sheikh) 举行的关于伊拉克问题的讨论。在伊拉克官员参加的情况下,美国和伊朗驻伊拉克大使于 2007 年 5 月 28 日在巴格达进行了更深入的面对面会谈。2007 年 7 月 24 日,三个国家的代表举行了第二轮会谈,同年 8 月 6 日三国大使又进行了第三次会谈。^③两国就建立一个能够掌控自身安全、与邻国和平相处的,稳定、民主、联邦制的伊拉克达成共识。^④

但是,在核问题上美国对直接会谈设置的前提是伊朗暂停其铀浓缩活动。美国要求伊朗接受 P5 + 1 的提议,即伊朗暂停铀浓缩活动半年,同时联合国对伊制裁暂停半年,即所谓的“以冻结换冻结”(freeze for freeze),在此期间举行会谈,研究解决核问题的办法。^⑤布什政府这种在直接会谈之前就要求得到其想要的会谈结果的做法遭到了伊朗的反对。伊朗认为“以冻

① Suzanne Maloney, "U. S. Policy toward Iran: Missed Opportunities and Paths forward," *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 2, Summer 2008, p. 39.

② John Ward Anderson, "U. S. , Iran Open Dialogue on Iraq," *The Washington Post*, May 29, 2007, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/05/28/AR20070528000080.html?referrer=digg>.

③ Bureau of Near Eastern Affairs, "Background Note: Iran," September 30, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5314.htm>.

④ Marci Zaborowski, "Bush's Legacy and America's Next Foreign Policy," *Chaillot Paper*, No. 111, September 2008, p. 68.

⑤ Tim Reid, "George Bush U - turn Opens Way to Nuclear Talks between U. S. and Iran," *The Times*, July 17, 2008, http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article4347112.ece.

“冻结”方案“有许多模棱两可的表述，不能保证伊朗的利益”，而且违反了《不扩散核武器条约》，因为该条约没有限制任何国家进行铀浓缩活动。^①一位德国学者早在2007年4月就说：“我们应该放弃把伊朗停止铀浓缩活动作为与其谈判的条件，这种要求……已经不可能说服伊朗不进行独立的铀浓缩活动了。”^②2007年12月，美国《国家情报评估》（*National Intelligence Estimate*, NIE）的结论是，伊朗于2003年已经停止了发展核武器的努力，同时美伊两国在伊拉克问题上进行的直接会谈似乎也使来自伊朗或通过伊朗而进入伊拉克的临时爆炸装置和外国战斗队员大为减少，这为美国在核问题上与伊朗进行直接对话创造了有利条件。^③2008年美国表示愿就核问题在多边场合与伊朗进行直接会谈，尽管此时伊朗并未停止铀浓缩活动。2008年7月19日，美国负责政治事务的副国务卿威廉·伯恩斯（William Burns）加入了P5+1在日内瓦与伊朗高级核谈代表进行的会谈。^④这次会议是美伊两国官员首次就核问题进行面对面的会谈。不过赖斯仍然表示：“美国与伊朗举行直接谈判的前提是，伊朗有效中止铀浓缩及其相关活动。”^⑤美国政府声称，伯恩斯这次在伊朗未停止铀浓缩的情况下参加的会谈只是一个特例，并不代表美国的政策转变。^⑥小布什政府在执政末期，甚至打算在伊朗开建一个类似在古巴建立的那种利益代表机构（interest section），但俄格冲突转移了其注意力，并且小布什政府也担心搞这样的一个创举会对美国的总统选举以及2009年6月的伊朗总统选举产生对美国不利的影响。^⑦

小布什政府执政后期已经表现出与伊朗进行接触的积极意向，但其总

① “Iran: Freeze-for-freeze goes against NPT,” November 15, 2008, http://www.tehrantimes.com/index_View.asp?code=182446.

② “The Failure of Europe’s Iran Policy,” April 16, 2007, <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,477508,00.html>.

③ William Luers, Thomas R. Pickering, Jim Walsh, “A Solution for the US – Iran Nuclear Standoff,” *The New York Review of Books*, Vol. 55, No. 4, March 20, 2008, <http://www.nybooks.com/articles/21112>.

④ Bureau of Near Eastern Affairs, “Background Note: Iran,” September 30, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5314.htm>.

⑤ 《伊朗仍拒绝暂停铀浓缩 赖斯否认软化对伊立场》，2008年7月20日，<http://www.zj.chinanews.com/detail/893587.shtml>.

⑥ Marci Zaborowski, “Bush’s Legacy and America’s Next Foreign Policy,” *Chaillot Paper*, No. 111, September 2008, pp. 78 – 79.

⑦ Gawdat Bahgat, “United States – Iranian Relations: The Terrorism Challenge,” *Parameters*, Winter 2008 – 2009, p. 107.