

伊朗的强硬“核外交”政策

王恩学 张金平

[内容提要]内贾德政府在伊朗核问题上立场趋于强硬,其动因可从伊国内政治变化、“自主”核目标、构筑“核谈”新平台的动机等国内因素,以及核不扩散机制、大国博弈、国际形势等国际因素诸方面考察。综合国际大局以及伊朗的权力体系、外交传统、新总统的个人特点,可以推知伊朗在核问题上的强硬立场主要是一种策略,而非根本政策。伊朗“核外交”政策不会一味强硬下去。

[关键词]伊朗 内贾德 核外交

[作者简介]王恩学,云南大学国际关系学院 2003 级研究生;张金平,云南民族大学副教授、博士,主要从事中东国际关系研究。

2005 年 8 月初,内贾德就任伊朗新总统。由他率领的新一届政府随即在核问题上表现出强硬立场:拒绝欧盟提出的一揽子解决方案;正式重启核转化活动,并声称“下一步就是启动在纳坦兹的核计划(铀浓缩活动)”。此举引发美欧与伊朗关系的持续紧张。2006 年 1 月 8 日,欧盟和伊朗的核谈判再次中断,伊朗开始恢复核燃料研究。2 月 4 日,国际原子能机构(IAEA)作出“将伊朗核问题向安理会报告”的决议。在强大的国际压力下,内贾德仍下令伊朗恢复铀浓缩活动,致使美伊对立空前尖锐,伊朗核危机进入高潮。本文试从伊朗国内和国际两个层面探讨内贾德政府推行强硬“核外交”的原因,并分析该政策的内外制约因素及走向。

一

当前内贾德政府奉行强硬“核外交”政策既缘于伊朗国内政局变化、“自主”核目标及构筑“核谈”新平台的动机,也基于其对国际局势的判断。从国内政局变化及其政策追求看,首先,这是伊朗国内政治生态保守化的自然延伸。2004 年以来,伊朗保守派相继掌控了议会、中央和地方政府。内贾德还对外交部进行了伊朗共和国历史上规模最大的一次人员调整,几乎撤换了所有原改革派政府(哈塔米政

府)的驻外大使和外交高官。内贾德政府在核问题上的强硬表现,就是国内保守政治气候的直接反映。在伊朗,强大的保守力量支持政府对西方强硬,内贾德的高票当选也反映了普通民众对美国及西方的态度,即对外来干预极其憎恶。伊朗普通民众并不反对核计划,伊朗核计划已成为“民族自豪和民众欢呼的主题”¹。

其次,“自主”核目标是内贾德政府在核问题上态度强硬的根本原因。核武器是世界政治的最终否决权,对于弱国尤其如此。正如伊朗前总统哈塔米所说,“我们想变得更强大,强大就意味着拥有先进技术,而核技术则是所有技术中最先进的。”^④伊朗核计划不排除其民用目的,但现实目标是在不违逆世界潮流的情况下,“拥有制造核武器的技术和能力”。当然,在外交斗争中,这个现实目标的表述是“自主地和平利用核能的权利”。印度和巴基斯坦“有核”后的国际地位与南联盟、伊拉克遭遇的对比,加深了伊朗对核武器政治意义的认识。而美国和以色列的进攻性安全政策,更促使伊朗政府加紧

¹ 曾军:“伊朗核问题及其对美伊关系的影响”,《西亚非洲》2005 年第 2 期,第 23 页。

^④ George Perkovich “Dealing with Iran’s Nuclear Challenge” *Report of Carnegie Endowment for International Peace*, April 28, 2003 p. 8.

寻求发展核威慑力量。在这一点上,不论是伊朗的保守派还是改革派,目标是一致的。

但是,美欧坚决反对伊朗拥有“自主”核能力。布什政府坚持认为伊朗不需要核武器,没有核武器的伊朗处境会更好;欧盟选择“文”的一手,与伊朗和谈,最终目标也是为了让伊朗“弃核”。欧盟方案中的种种限制明显剥夺了伊朗“自主”发展核能力的权力,因此不难理解内贾德政府为什么拒绝欧盟建议、声称任何解决方案都必须承认伊朗有权进行浓缩铀活动。2005年11月,俄罗斯提出将伊朗的铀浓缩活动转移至俄境内进行的折衷方案,获美欧等各方支持,而伊朗至今不愿采纳,就是为了维护这一“底线”。

第三,内贾德政府想要构筑“核谈”新平台的动机是其推行强硬“核外交”的直接原因。伊方的主要打算有三,一是试探欧美“反应”,为制订新的核外交政策做准备;二是“讹诈”美欧,在核问题上先“进两步”再“退一步”,最后收“进一步”之实利,在谈判桌上捞取更多好处;三是疏远欧盟,实现伊朗核外交借力重心向俄、中、印等国的转移,以牵制美国。2005年7月,伊朗与印度、巴基斯坦一起成为上海合作组织的观察员国。伊朗在构筑其地区安全体系方面迈出了重要一步,为其在与美国的斗争中实现借力重心的转移奠定了初步基础。2005年9月中旬,内贾德在联大首脑会议上提出要欧盟、俄罗斯、中国和南非参与伊朗核开发以证明其“核透明度”。此后,伊朗加大能源外交力度,加快了与中国、印度关于亚达瓦兰油田开采权的谈判进程,在客观上增加了伊朗外交斗争的筹码。

此外,借在核问题上的强硬姿态激发民族主义,换取西方收敛对伊朗国内反对派的支持,也可说是伊朗“核挑衅”的一个“题外”动机。

从国际层面看,伊朗奉行强硬的核外交,是基于其判断国际环境“有机可乘”。为阻止伊朗重启核计划,欧盟威胁将伊朗核问题送交安理会处置,美国总统布什也曾暗示使用武力。伊朗不为所动,并立即回应“伊朗比美国有更多选择余地”。伊朗宣称的“选择余地”根植于其对当前国际局势的三点认识。一是在核不扩散机制下,伊朗核外交尚有回旋余地。

伊朗一直声称发展核计划是为了和平利用核能,哈梅内伊也曾表示核武器与伊斯兰教义不相符,伊朗所争取的仅仅是低纯度浓缩铀的提炼,目的是为了建设核电站的需要,而这受《核不扩散条约》的保护。伊朗于2005年8月重启铀转化活动、2006年1月和2月分别恢复核燃料的研究工作和部分铀浓缩活动,都是先向IAEA报告,然后在其监督下进行,不违背IAEA程序。IAEA的核查也始终未能证明伊朗的核计划旨在发展核武器。虽然美欧都对伊朗的“诚信”表示怀疑,但至今拿不出令人信服的证据,无法给伊朗定罪。与此同时,美欧却对被伊朗视为死敌的以色列实行双重标准(拥有200枚核弹头的以色列始终拒绝参加《核不扩散条约》却不受制裁),令伊朗深为不满。

二是世界大国的地区博弈为伊朗核外交提供了很大的周旋空间。伊朗核问题表面上似乎只是核不扩散问题,实质上则是美伊关系问题。¹ 伊朗认为,它之所以能够在核问题上与美国周旋,是因为其丰富的外交资源“吸引”了国际政治力量在伊朗形成“利益交汇”,使伊朗核问题牵一发而动全身。在地缘政治方面,小而言之,阿富汗和伊拉克的“秩序”和“重建”离不开伊朗的支持。如果伊朗政府对反美武装人员过境进入伊拉克采取“睁只眼闭只眼”的态度,美国在伊拉克的处境就会更加窘迫。大而言之,美国对伊朗的“合围”之势不能不让其他大国(或集团)担心。美国一旦控制了伊朗,就等于控制了整个波斯湾地区的石油资源,还可以借此加强对世界油气的另一富源里海—中亚地区的控制。所以,各大国也就更加看重伊朗并加强了对伊争夺,从而增加了伊朗抗美的筹码。近些年来,伊朗充分利用其丰富的油气资源,先后与欧盟诸国、日本、中国、印度等国签订了多项油气合作协议,几乎将除美国以外的所有大国都拉进了伊朗油气合作市场,形成“利益捆绑”。因此,伊朗核问题不仅对中东地区有重大影响,更牵动着世界大国的敏感神经。在宗教方面,作为世界现代伊斯兰(原教旨主义)运动的旗

¹ 唐志超:“当前伊朗核危机透视”,《现代国际关系》,2005年第6期,第40页。

手,伊朗虽已停止“输出”革命,但伊朗作为伊斯兰大国,在当今什叶派越来越拥有举足轻重影响的海湾地区仍有很大的号召力。众所周知,发源于沙特阿拉伯的逊尼派瓦哈比教义是当今“基地”组织恐怖活动的理论支柱,在伊拉克也主要是逊尼派在以武力破坏方式抵制伊的政治重建。伊斯兰什叶派与逊尼派的长期对立使什叶派大国伊朗可以对当今愈演愈烈的恐怖活动起到一定的牵制作用。因此,各国尤其是西方不能不看重伊朗在反恐斗争中的“正面”作用。地缘、能源和宗教因素的综合,构筑了世界主要大国在伊核问题上与美国既合作又斗争的局面。欧洲既要关注自己的石油供应和巨额对伊贸易,又要表明在核问题上的“欧洲方式”;俄罗斯直接涉足伊朗核开发,并一直把伊朗视作自己的“势力范围”;日本虽是美国的“铁杆盟友”,也不得不因为石油与美国拉开一定距离;中国对石油的需求以及伊朗的军事合作,也决定了其不会轻易开罪伊朗;同中国一样“渴油”的印度更是希望进一步加强与伊朗关系。2005年1月,印度政府宣布已与伊朗国家石油公司签署了一项价值400亿美元、为期25年的液化天然气协议。¹随着里海-中亚地区在国际地缘政治、能源、安全方面重要性的提升,美国在中东、中亚驻军的增加,被布热津斯基视为“地缘政治支轴国家”的伊朗,其战略意义在上述国家中也越来越突出。

三是时局对伊朗比较有利。内贾德政府在核问题上采取强硬措施的前后,美、英、以三国政府的境遇都不太好。对美国而言,伊拉克形势仍没有根本好转,驻伊美军进入2005年8月份后遭遇伊战以来的高死亡率,其时至少已有1870名美军士兵在伊拉克死亡。10月份,这一数字又上升为2000,使得五角大楼面临空前的国内反战压力。同时,“卡特里娜”飓风、大法官人选之争以及“特工门”事件,使布什政府在2005年下半年及2006年初疲于应付国内事务,难于集中精力对付伊朗。至于一直扬言要“先发制人”打击伊朗核设施的以色列,由于从加沙撤离,社会处于一种混乱和分裂状态,政府焦头烂额,稳定国内局势成为其当时的工作重心。与美国站得比较近、也倾向于对伊朗采取强硬政策的英国,

由于2005年7月份在伦敦接连发生两次恐怖爆炸,其更多的精力用来清剿国内恐怖分子。此外,世界石油价格在2005年前期一路飙升,8月份已逼近每桶70美元大关。此后,世界油价一直在高位徘徊,石油输出国的政治地位悄然上升。作为石油产输大国,伊朗自身在世界石油供应链条中的作用、其扼霍尔木兹海峡的战略地位,对确保海湾地区石油稳定供应的意义在此时更加突出。伊朗据此判断,在这一“非常”时期,欧盟、日本、中国、印度等国难于跟伊朗在核问题上太“较真”,美国自身也需要考虑石油因素,难以轻易跟伊朗“摊牌”。

二

然而,随着形势的发展变化,内贾德政府在核外交上的强硬态度遭遇越来越大的国际压力。这一结果似乎表明,伊朗认为国际局势“有机可乘”的判断并不准确。首先,欧盟对伊朗的强硬立场反应强烈,超出内贾德政府的意料之外。2005年8月6日,当伊朗宣布拒绝欧盟方案后,欧盟三国(英法德)立即提请IAEA对此紧急磋商。但伊朗对IAEA理事会关于要求其“立即中止与铀浓缩有关的一切活动”的决议置之不理,欧盟遂向IAEA理事会提交了“将伊朗核问题立即交安理会讨论”的议案。9月,IAEA召开专门会议,讨论伊朗核问题,并通过了修改后的欧盟提案,形成正式决议。该决议认为伊朗核活动存在“违规”行为,并决定在必要时将其核问题报告联合国安理会。此后,欧盟继续压伊朗放弃“铀浓缩”的权利。双方于2006年1月8日再次谈判破裂后,欧盟终于推动IAEA理事会于2月4日达成将伊朗核问题向安理会报告的决议。

其次,包括中俄在内的国际社会也不赞成伊朗“谋核”。IAEA召开的三次关于伊朗核问题的会议反映了国际社会对内贾德政府强硬核外交的态度。在2005年8月份的会议上,IAEA理事会35国“一致通过”要求伊朗停止“与铀浓缩有关的一切活动”。在同年9月份的会议上,欧盟提案获得了包

¹ 胡庆亮:“‘能源三角地区’与中印能源竞争和合作”,《国际论坛》2005年第5期,第40页。

括美国、日本、加拿大和澳大利亚等在内 22 国的赞成票,只有委内瑞拉一国投了反对票。在 2006 年 2 月份的会议上,俄、中都改投了赞成票,表明了两大对伊朗政府不妥协立场的否定态度,同时也表明伊朗核外交借力重心转移的策略遭到了挫折。虽然伊朗一直宣传其核计划用于和平目的,其核活动“合法也合理”,但相当多的国际社会成员对伊朗的真实动机仍表示怀疑。

第三,美国的强硬立场是伊朗实现核目标的根本阻力。内贾德政府之所以敢于在核问题上公然向美国挑战,主要是基于对当时国际局势对伊朗有利的判断。但是,这个“有利”局势是相对的、暂时的。从宏观和长远看,在美伊力量对比中,美国一直处于战略上的绝对优势。全球层面上自不必说,即使在区域层面上亦是如此。在阿富汗战争和伊拉克战争后,美国业已实现了对伊朗的军事“合围”。美国绝不允许伊朗拥有核武器,也坚决反对内贾德政府坚持进行的铀浓缩活动。力量对比的悬殊以及美国的根本态度决定了伊朗必须将其在核问题上的强硬态度保持在一定限度内。

内贾德政府的强硬核外交在国内也受到一定制约。伊朗有着非常独特的政治体制:政教合一,却又是“民主共和国”,实行“宗教民主制”,国家权力由政府、议会和司法部门分享。同时,伊朗还有“宪法监护委员会”、“鉴别国家利益委员会”等诸多委员会制约着总统的权力。而凌驾于这些权力机构之上的是“最高精神领袖”。按照伊朗宪法,“最高精神领袖”是国家最高领导人,是内政外交的最后裁定者,也是武装部队的总司令。¹在这种政体下,伊朗总统作为政府首脑,也受最高领袖的领导,没有对外政策的最终决定权,其核外交不能不受国家权力体系的限制。伊朗核谈判一直主要由“国家最高安全委员会”经手。按伊朗宪法规定,该委员会由总统负责,但成员中必须包括两名最高领袖的代表。他们直接向最高领袖负责,对总统形成牵制。伊朗政府换届后,哈梅内伊与哈塔米“双头”领导机制不复存在,哈梅内伊的一元领导地位得到进一步加强。^④伊朗核计划是在哈梅内伊继任最高领袖后逐步恢复和发展起来的,其长期的核外交政策也是经哈梅内

伊确定和支持的。哈梅内伊保守但并不极端,在核问题上奉行“硬而不僵”的政策。当内贾德 2005 年 8 月初在核问题上采取一系列强硬举动并对欧盟提出严厉指责后,哈梅内伊发表讲话说,美国在核问题上对伊朗的指控是彻头彻尾的诡计,希望欧盟“不要中计”,并对欧盟表示“友好”,为伊朗定下了与欧盟谈判的基调。随即,伊朗外交部门开始为内贾德总统此前的言行“降温”。因此,哈梅内伊及其在核问题上的既定方针是避免内贾德政府在核外交上走极端的直接制约因素,至少在内贾德上台初期是如此。

与此同时,伊朗的现实国情也制约着内贾德政府核外交的强硬取向。一是伊朗改革派还有相当的力量,对保守派政府形成一定制约。哈梅内伊一直把伊朗保守派和改革派看作是“伊斯兰政权的两个翅膀”,在两者之间扮演平衡者的角色,认为伊朗的“中间道路和正确途径是改革的保守主义”。同时,保守派内部也对内贾德政府的强硬核外交有不同意见,温和保守派担心在核外交上的一味强硬会损害伊朗的根本利益。二是作为社会主体的伊朗年轻国民不希望再过伊斯兰清教徒的单调生活,选举内贾德上台更多是因为他清廉、年轻有为,致力于发展经济、消除腐败和贫困,而不希望其推行极端保守的社会和文化政策。他们虽然对美国不满,却向往更加开放的社会,希望伊朗进一步融入国际社会,而不希望伊朗与美欧等西方主要国家的关系一直敌对下去。三是自伊朗伊斯兰共和国建立以来,美国一直对其实施经济制裁,尤其是 1996 年美国国会出台《达马托法》后,美国对伊朗的制裁升级,致使伊朗经济发展(尤其是对伊朗经济至关重要的油气工业和军工产业)所需的大量国外先进技术和器械很难进入。而内贾德政府在核问题上的强硬很可能导致美国甚至国际社会对伊朗实施新的制裁,这是伊朗经济难以承受的。

¹ 参见侯赛因译:《伊朗伊斯兰共和国宪法》,第 5 章,第 57 条;第 8 章,第 110 条,伊斯兰文化与联络局翻译出版社,1997 年,第 34、49 页。

^④ 唐志超、李荣:“总统选举后的伊朗内外政策走向”,《现代国际关系》2005 年第 7 期,第 39 页。

三

伊朗核问题深陷僵局,伊朗面临的形势十分严峻。不过,爆发美伊全面战争的可能性还不小,但不能排除美、以对伊朗核设施进行“定点清除”式军事打击的可能性。军事打击和经济制裁可能人为制造出“朝鲜第二”,显然不是最佳选择,因而外交途径仍是选择之一。俄罗斯方案也许能给伊朗避免制裁提供最后一根“救命稻草”,但也可能被伊朗用作“缓压之计”。

从目前形势看,由于美国在阿富汗和伊拉克军事胜利的光芒已过,在伊拉克问题上美国甚至还有求于伊朗,希望与伊朗官方接触以解决令美国越来越头痛的恐怖分子从伊朗过境进入伊拉克的问题。因此,伊朗的强硬核外交政策近期内还有一定空间,不到最后关头伊朗不会轻易退却。但从中长期及伊朗务实灵活的外交传统看,伊朗不会一味硬顶下去。波斯民族有着高超的外交艺术和务实的外交传统。在近现代历史上,伊朗由于长期受北方强邻俄国与海上霸主英国的掠夺和“夹击”,学会了在夹缝中求生存,尤其擅长搞“平衡战略”和“第三国外交”。两伊战争期间,霍梅尼甚至提出了“为了胜利,即使恶魔也要同它携手”¹的口号。核问题出现后,伊朗也表现出了一定的灵活性,在关键时刻往往会作出让步甚至重大让步。2003年12月,在伊拉克战争刚结束的严峻国际形势下,伊朗签署了《不扩散核武器条约》附加议定书,始终没有给美国留下干预的借口。内贾德政府虽然在核问题上态度强硬,却仍留有余地,在不同场合都表示“谈判仍是正确途

径”。并且,伊朗重新开启的核活动也是在 IAEA 监督下进行的。因此,内贾德政府的“强硬”更多的是一种策略性选择,而非政策性转变。一旦伊朗核危机达到极点,伊朗有可能再退回“半步”,使危机得以化解。

从内贾德个人特点分析,伊朗也不必然在核问题上走极端,伊朗核外交仍将重复“先张后弛”的变化曲线。内贾德属于国内成长的“第二代革命者”,是务实的“少壮”保守派。他是自1981年以来伊朗首位非神职人员总统,拥有交通建筑管理学博士学位,这些背景有助于他在内政外交上实行一些“开明”政策。内贾德在竞选获胜后就表示,他愿意努力与“对伊朗不抱有敌意”的国家改善双边关系,新政府的外交政策将体现“和平、温和与连贯”的特点。他说:“温和(主义)将是我的政府的政策,极端主义在我的政府中没有位置。”^④内贾德还曾在自己的竞选网站上表示不排除与美国复交的可能性。2005年8月8日,内贾德在批评欧盟建议的同时,却对联合国秘书长安南表示,不会关闭谈判的大门。这反映出内贾德强硬中不乏灵活的个性。他在当政之初对外表现强硬,意在证明其有力形象。随着政治地位的巩固以及对国内经济更多的关注,内贾德政府的核外交政策必然会更加务实。○

(责任编辑:沈碧莲)

¹ 张辛民主编:《以色列内外》,新华通讯社《参考消息》编辑部,1986年,第154页。

^④ “New Iran Leader Vows Moderation,” Reuters, June 24 2005

致歉

因协作单位有关人员工作失误,《现代国际关系》2006年第3期发行日期滞后了一周左右,本刊因此特向广大读者、作者深表歉意。

《现代国际关系》编辑部

2006年4月16日