

伊朗核问题：症结及前景

金良祥

内容提要 伊朗核问题的症结在于美国与伊朗的敌对关系，2005年以来，伊朗核僵局反映出美伊两国领导人激进立场间的严重对立。美国的目标是迫使伊朗彻底放弃核燃料生产能力；而伊朗则迫于压力，寻求对铀浓缩能力的有限自主权，拒不暂停铀浓缩，更拒不放弃铀浓缩的权利。美伊两国各怀设想，但均为一相情愿，突破僵局需要双方审时度势。由于军事手段并不能一劳永逸地解决问题、伊朗核计划还难以定性，以及伊朗核问题并非迫在眉睫等原因，经济制裁和外交孤立仍将是美国的主要政策手段。

关键词 伊朗 美国 核僵局 安全利益 有限自主权

作者简介 金良祥，上海国际问题研究所助理研究员（上海 200040）。

美伊敌对关系现状

核技术、特别是铀浓缩技术是一项非常特殊和敏感的技术。在用于生产核能等和平目的时，核技术将极大地造福于人类；如果用于军事目的，核技术可能置敌人于死地。所谓伊朗核僵局，是指伊朗核问题有关各方、特别是当事方美国与伊朗之间，因未能就伊朗能在多大程度上拥有自己独立的核技术达成可以接受的协议或类似于协议性质的安排，而形成的外交僵局。除2008年7月19日美国副国务卿威廉·伯恩斯坦代表美国与伊朗进行过一次有限直接接触外，英、法、德三国一直是美国与伊朗接触的中间渠道，在一定程度上充当了美国代表的角色。

对于美国来说，伊朗核问题主要是安全问题，美国对伊朗核政策的实质是将伊朗自主的铀浓缩能力限定在零水平上，从而实现安全利益最大化。为迫使伊朗接受上述安排，美、英、法、德等愿意提供一揽子优惠条件。美国的目标主要体现在英、法、德三国与伊朗谈判中所提出的关于解决伊朗核问题的有关方案上。2005年8月5

日，英、法、德三国向伊朗提交了最终的一揽子提议，承认伊朗享有和平利用核能的权利，但敦促伊朗放弃自建核反应堆的努力，包括与铀浓缩有关的一切活动，改由他国提供核燃料，以此确保伊朗核研究不会用于军事目的。¹

2006年通过联合国5个常任理事国和德国进一步提出六国方案，内容主要包括两个方面：（1）向伊朗承诺一系列优惠条件，包括取消对美国、欧盟制造商向伊朗出口民用航空设备与通讯装备的限制，增加对伊朗直接投资，以帮助伊朗融入全球经济，支持伊朗加入世界贸易组织，支持在高科技领域与伊朗展开合作等；（2）要求伊朗接受以国际合作方式在伊朗建设轻水反应堆，并由俄罗斯铀浓缩工厂定期提供燃料。^④ 2008年6月14日，欧盟外交与安全政策最高代表索拉纳代表六国向伊朗提出的复谈方案也体现出美国的类似意图，该方案是2006年六国方案的升级版。如果伊朗停止铀浓缩活动，伊朗可获得贸易优惠政策，可以同外界展开政治对话，还

¹ 参见上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴》（2006年），上海辞书出版社，2006年版，第272页。

^④ 参见上海国际问题研究所编：《国际形势年鉴》（2007年），上海辞书出版社，2007年版，第247~248页。

可参与关于海湾地区安全局势的探讨。¹

对于伊朗来说, 铀浓缩可能有安全方面的考虑, 也有技术进步、经济发展, 以及改善民生等方面的要求。^④ 伊朗主要寻求核计划的自主性, 即对核燃料(浓缩铀)生产过程的可靠控制。2005年, 伊朗总统内贾德在联合国大会上指出: “不掌握核燃料循环的和平利用核能……事实上将导致我们的国家和人民完全处于依赖地位。”^{④④} 当然, 伊朗也非常明晓, 在既定力量对比的态势下, 伊朗不可能享有充分的自主权利。因此, 在同一次讲话中, 内贾德提出了一项折中方案: 作为进一步建立信任的措施, 为了最大限度地提高透明度, 伊朗已经准备就其铀浓缩项目与其他国家私营以及公有部门进行合作。此步骤超越了《不扩散核武器条约》的要求, 这是为进一步建立信任伊朗能采取的最大步骤。^④ 伊朗驻华大使曼苏里也曾表示, 伊朗政府“愿意把自身的核计划置于一个西方国家可以参与和监督的国际组织之下, 接受国际社会的监督”^④。此设想一方面坚持了伊朗的自主性原则; 另一方面, 将自己的核计划置于国际监督之下, 在一定程度上考虑了国际社会、特别是美国的关切。

美国与伊朗之间的立场分歧反映出两国关系的敌对现状。1978~1979年伊斯兰革命, 以及伊朗人质危机之后, 美国历届政府均对伊朗实施不同程度的经济制裁和外交孤立的政策, 而伊朗则通过支持巴勒斯坦和黎巴嫩的激进组织与美国相抗, 美国与伊朗在地缘政治上的冲突持续近30年。美国以“民主”、“自由”等价值观念的捍卫者自居, 并试图在中东和伊斯兰地区传播这些价值观, 而伊朗在霍梅尼时期则极力向相应地区输出伊斯兰革命, 美伊两国间价值观方面的冲突加深了双方间的敌意。^④ 克林顿政府第二任期和哈塔米政府时期, 两国关系一度缓和, 但与总体敌对的趋势相比, 缓和只是昙花一现。^⑧ 和平利用核能与制造核武器技术并无不可跨越的界线, 伊朗在民用核技术方面的突破可能最终对美国构成威胁。因此, 在美伊敌对的情况下, 美国不容忍伊朗将核技术转移用做发展核武器的任何可能性。^{④⑤}

2005年, 美国与伊朗关系进入布什和内贾德时期, 两国各自最高领导人的个性特点均不同程

度地体现在争端中。九一一事件后, 布什提出“邪恶轴心”说, 不仅将塔利班和基地组织, 而且将两伊和朝鲜等国纳入打击范围; 为推广“民主”、“自由”等价值观念, 不惜用军事手段, 甚至提出“伊斯兰法西斯主义”的说法。^④ 基于这样的政策倾向, 布什政府拒绝与伊朗进行任何直接接触, 甚至声称, “伊朗过去是、现在是, 如果掌握核武器, 伊朗将来仍然是威胁。”^④ 2005年, 伊朗国内政治发展出现逆转, 激进保守派代表人物内贾德赢得总统大选。^④ 在联合国安理会相继通过4个关于伊朗核问题的决议后, 内贾德政府仍拒绝履行暂停铀浓缩活动的义务。不仅如此, 内贾德的言论, 例如要将以色列从地图上抹去等, 进一步激化了伊朗与以色列之间的矛盾。

最近一段时间, 美国对伊朗政策出现一些积极动向。(1) 美国国务院一些官员已经提议在伊朗首都德黑兰建立美国外交代表机构, 以打开美国与伊朗人民以及政府的沟通渠道。^④ (2) 美国在是否与伊朗进行直接接触方面的立场有所调整。2008年7月19日, 欧盟外交与安全事务最高代表索拉纳与伊朗核问题首席谈判代表贾利利

¹ 参见新华网:《欧盟代表赴伊递交复谈方案》, 2008年6月15日。

^④ 关于后者可参见伊朗驻华大使贾瓦德·曼苏里:《和平利用核能与维护正当权利》, 载《世界经济与政治》2007年第10期, 第56~58页。

^{④④} Iranian President Mahmoud Ahmadinejad's Speech at UN General Assembly, New York, September 17, 2005.

^④ See Ibid

^④ 贾瓦德·曼苏里:前引文, 第60页。

^④ 参见高祖贵著:《美国与伊斯兰世界》, 时事出版社, 2005年版, 第285~314页。

^⑧ 参见赵伟明著:《中东问题与美国中东政策》, 时事出版社, 2006年版, 第394~407页; 杨兴礼等著:前引书, 第143~148页。

^{④⑤} 参见曾军:《伊朗核问题及其对美伊关系的影响》, 载《西亚非洲》, 2005年第2期, 第24~25页。

^④ See President Bush Addresses the 89th Annual National Convention of the American Legion Nevada, August 28, 2007.

^④ President Bush and Prime Minister Olmert Participate in Joint Press Availability, Jerusalem, January 9, 2008.

^④ See Ali M. Ansari, *Confronting Iran*, Basic Books (New York), 2006, pp. 165-196.

^④ See Fred H. Litt, "Toehold in Tehran?" *Washington Post*, June 23, 2008; Matthew Lee and Anne Gearan, "U. S. May Open Diplomatic Outpost in Iran", *Yahoo News*, June 23, 2008.

举行会谈,美国国务院派遣负责伊朗核问题的副国务卿威廉·伯恩斯与伊朗进行了“试探性”接触。^①而此前,美国一直拒绝就伊朗核问题直接与伊朗接触。这些动向表明,美国对伊朗政策正在朝务实与灵活的方向发展,而美国与伊朗关系改善有利于伊朗核争端的缓和。

突破僵局需两国审时度势

如上所述,关于伊朗核问题最终解决方案,美国与伊朗各有一相情愿的设想。按照美国的设想,伊朗不在本国领土范围内从事浓缩铀及相关技术研究活动,不建立独立的铀浓缩能力,但可在第三国从事相关研发活动,所需的浓缩铀可从他国进口。美国是拥有丰富的政治、经济、外交和军事资源的唯一超级大国;而伊朗则是一个相对孤立且资源有限的地区性大国。如果美国决心在伊朗核问题上投入足够的资源,伊朗不愿牺牲其外交与经济利益,那么伊朗将不得不放弃铀浓缩权利。即使在伊朗实现铀浓缩技术突破的情况下,美国也有可能迫使伊朗最终放弃已掌握的铀浓缩技术,并不可逆转地撤除相关设备。毕竟,国际政治博弈的结果最终取决于力量对比。然而,在目前,这一前景并不易见。安全、国内政治、规范和强制外交是促使一个国家放弃核计划的4个要素,其中国内因素是更为根本的决定性条件。^②2006年,伊朗领导人将伊朗历1月20日,亦即伊朗在核技术上取得突破(工业用铀浓缩技术)之日,定为全国性节日,以自上而下的方式将掌握核技术提升到民族尊严的高度。伊朗是一个外交独立性极强的国家,在核技术等同于民族尊严的情况下,任何伊朗领导人都不会轻易做出放弃已有核计划的决定。

伊朗国内主要安全和外交决策机构、特别是涉及核问题的机构,如最高国家安全委员会等,主要由政治立场上倾向保守的精英掌握。尽管他们在究竟是以强硬还是温和的方式争取有关权利方面有分歧,但均不主张放弃铀浓缩权利。2008年7月16日,伊朗最高领袖哈梅内伊表示,伊朗在核问题会谈中的“红线”必须得到有关各方尊重,这是谈判的基础。舆论认为,所谓“红线”就是伊朗不会暂停铀浓缩活动。从这个

意义上论,伊朗是否放弃铀浓缩活动,不仅取决于美国对伊朗施加多大压力,也取决于伊朗国内的政治发展。如果国内务实政治势力上升,伊朗在核问题上的政策可能更加灵活。

伊朗总统内贾德于2005年提出的关于组建多国公司的设想,在一定程度上考虑到国际社会的关切,并在美国引起了一些积极反应,但前景同样不容乐观。2008年以来,伊朗核争端仍然相持不下,美国国内一些学者和前政要表示,美国应该考虑2005年内贾德在联大上的提议,即在伊朗国内建设多国共同参与的核项目。2008年3月,美国联合国协会主席威廉·鲁尔斯和前驻联合国大使托马斯·皮克林联袂发表文章,主张“伊朗生产浓缩铀和其他相关核活动可以在多边框架下进行,也就是说,通过包括伊朗和其他国家共同组建联合公司在伊朗领土上合作管理与操作”^③。此方案的最大优点在于将伊朗核开发活动置于国际社会直接监控下,从而降低伊朗进行自主研发核武器的可能性。

然而,正如鲁尔斯等人提出,这一方案也存在明显缺陷。与伊朗合作建设多国公司,将实质性地加快伊朗掌握核技术的速度。而一旦伊朗掌握了核技术,它会不会寻找理由,将他国核技术人员驱逐出境,从而实现对核开发活动的自主控制?尽管有明显缺陷,但这一设想并非无可取之处。而如何实现第三种可能性,则取决于美国与伊朗乃至国际社会是否有足够的智慧,既能将伊朗核计划置于国际社会的监督之下,又能确保伊朗对其核计划有足够的安全感,且不会将核技术扩散到他国,特别是恐怖主义组织手中。

利益最大化固然是国家在具体问题上进行决策时的理想目标,但在现实中,国家更应该寻求切实可行的目标;同时,在追求利益最大化时,国家更需要考虑到风险最小化。如果美国决策者有足够的理性,此设想不失为一个可以选择的方

^① See Sue Plon ing “U. S. Sees Participation In Iran Talks as ‘Smart Step’”, Yahoo News, July 16, 2008.

^② 参见张春:《弃核的可能性:理论探讨与案例比较》,载《世界经济与政治》2007年第12期,第50页。

^③ William Luers, “Thomas Pickering and Jim Walsh: A Solution for the U.S.-Iran Nuclear Standoff”, *The New York Review of Books*, No. 4, March 20, 2008.

案。表面看来,在过去5年的博弈中,美国一直居于优势地位。然而,美国追求安全利益最大化的政策挫伤了伊朗对谈判的积极性,伊朗核问题陷入僵局。而僵局每延续一天,均意味着伊朗的铀浓缩技术向前迈进一步;如果僵局继续4~5年,伊朗可能如美国所担忧的那样,获得实质性技术突破,届时美国将处于更加被动的局面。即使最终能够达成协议,美国所需付出的代价也将是非常高昂的。因此,伊朗是僵局的实际获益者,而美国则得不偿失。伊朗驻华大使曼苏里也指出,实际上,西方国家反对伊朗拥有核技术的做法存在战略性错误,因为伊朗已经掌握核技术。¹

上述关于伊朗核问题前景的预测只是两种分别符合美国与伊朗要求的典型情况,而最终结果未必恰好是其中之一。如果将美国与伊朗的立场画一条直线,其左端为满足美国要求的第一种设想,右端为满足伊朗要求的第二种设想,那么,最终结果可能位于两端之间的某个点。美国哥伦比亚大学伊朗问题专家加利·斯克(“Gary Sick”,曾经在福特、卡特和里根政府时期任国家安全委员会负责伊朗事务的官员)认为,迄今为止,美国坚持强硬立场,即伊朗一台离心机也不可拥有,但这并不是可以实现的目标。^④

近期美国主要政策及手段

2008年中期,伊朗核争端再度出现紧张气氛:6月初,以色列空军在地中海地区举行军事演习。美国媒体认为,以色列此举是为袭击伊朗的核设施和导弹基地做准备;7月上中旬,伊朗连续在海湾地区试射导弹,总统内贾德声称将斩下入侵者的手;在伊朗试射导弹的同时,美国也在海湾地区举行军事演习。中东地区再度被笼罩在关于战争的预测中。然而,笔者认为,美以两国固然不可能容忍伊朗将核计划用于军事方面,军事打击伊朗的可能性不能排除,但在目前,外交孤立和经济制裁仍将是美国解决伊朗核问题的主要手段。

首先,针对伊朗核设施和导弹基地的有限军事行动并不能根本解决问题,反而可能使伊朗核前景更趋复杂。20世纪80年代初,以色列曾

经成功地摧毁了伊拉克核设施,但是,伊朗核设施分散于纳坦兹、阿拉克,以及布什尔等多个地区,且深藏于地下,无论是美国,还是以色列,都不可能通过有限的军事行动一劳永逸地摧毁伊朗核设施。尽管美国在外交宣传上将伊朗视为必然发展核武器的国家,但事实上,伊朗是否最终将核计划应用于军事方面,取决于伊朗国内政治发展,以及伊朗与国际社会、特别是与美国的互动。如果伊朗的安全环境因外部袭击而恶化,伊朗发展核武器的动力将增强;反之,则下降。不仅如此,美国或以色列对伊朗实施军事打击的行动,有可能导致伊朗退出《不扩散核武器条约》以合法理由、公开方式发展核武器。届时,国际社会的前期努力将付诸东流,后期努力则将更加被动。根据《不扩散核武器条约》,无核签约国在国家安全面临威胁的情况下,可以退出该条约。^⑤

其次,美国和以色列对伊朗核设施实行军事打击面临合法性不足的问题。2007年12月3日,由美国多家情报机构出台的“情报评估”认为,伊朗迫于压力于2003年中止了核武器计划。^⑥如果说这份报告从内部否定了美国对伊朗实施军事打击的合法性,那么国际原子能机构相关报告则从外部削弱了美国对伊朗实施军事打击的合法基础。国际原子能机构是判断其成员国关于核计划性质的权威机构。关于伊朗核计划,该机构已经出台若干报告。虽然这些报告出台时间不同,但基本内容和判断并没有发生根本性变化。一方面,这些报告均对伊朗的配合行为予以不同程度的肯定;另一方面,报告均未对伊朗核计划的性质做出明确判断。^⑦2008年5月26日

¹ 参见贾瓦德·曼苏里:前引文,第60页。

^④ See “Will Deal with Iran be worked out” July 21, 2008 available at <http://www.cfr.org/publication/16827>.

^⑤ See *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, June 12 1968.

^⑥ See National Intelligence Estimate “Iran Nuclear Intentions and Capabilities”, November 2007.

^⑦ 参见国际原子能机构总干事的报告:在伊朗执行与《不扩散核武器条约》有关的保障协定(政府2003年第40号),2003年6月6日;国际原子能机构总干事的报告:在伊朗执行与《不扩散核武器条约》有关的保障协定,(政府2007年第48号),2007年8月30日。

的报告认为,“伊朗仍未向原子能机构提供支持其观点的所有必需资料”¹,在一定程度上表明了对伊朗的不满,但仍没有对伊朗核计划定性。判断一个国家核计划的性质涉及战争与和平等重大问题,在无充分证据时,该机构不会轻易得出明确结论。

最后,美国虽然对解决伊朗核问题感到有压力,但并非“迫在眉睫”。根据2008年5月26日国际原子能机构的报告,伊朗能够提炼出浓度为4.7%的浓缩铀,远未达到制造核武器的水平(90%以上)。^④在联合国安理会通过对伊朗实施制裁的决议,以及国际社会对伊朗核计划密切关注下,特别是在美国严密监控下,伊朗核计划受到制约,包括资金、技术、人员流动等,不可能在短期内获得实质性进展。2008年7月9日,副国务卿威廉·伯恩斯在美国国会外交事务委员会发表讲话,明确指出伊朗关于其核计划的进展是自我吹嘘。^(四)

总之,从美国和以色列方面来说,军事打击伊朗核设施的条件并不成熟,外交孤立和经济制裁仍是主要政策手段。当然,2008年6月初以色列军事演习有深刻的政策含义,主要目的在于迫使伊朗软化其立场。同年6月14日,欧盟外交与安全政策最高代表索拉纳预期向伊朗提供了一份关于重新启动谈判的建议。伊朗在7月份的导弹试射主要是为7月19日重启谈判,以及新一轮角逐增加底气和筹码。今后一段时间,美国、以色列、伊朗仍有可能采取类似行动,向对方施压,为本方争取心理优势。

所谓外交孤立,主要指美国等国家与中东地区国家,以及全球主要大国一起,在外交上构筑遏制伊朗的阵线。如果说2007年11月底美国在马里兰州召开中东和会以推动巴以和平进程,2008年布什及其国务卿赖斯多次访问中东国家,主要目的在于在地区层次上构筑遏制伊朗的阵线,那么争取联合国安理会常任和非常任理事国在伊朗核问题上保持一致的立场,则是美国在全球层次上推行孤立伊朗政策的体现。所谓经济制裁,主要指动员安理会通过决议对伊朗实施经济制裁,迫使伊朗软化立场。目前,安理会已经通过关于伊朗核问题的4个决议,其中3个直接包

含制裁内容。除此以外,美国还在安理会决议之外以单边形式对伊朗实施范围和领域更广的体系外制裁;2008年6月,美国又推动欧盟对伊朗实施了类似的制裁;今后,还有可能推动日本和澳大利亚等国家对伊朗实施体系外制裁。^¼

笔者认为,美国发动类似于2003年伊拉克战争那样以更迭政权为目的的对伊朗全面战争的可能性也不大。决策者获得的重要历史教训之一是“避免采用刚刚失败的政策”^½。国家在前一时期的经验教训常常是影响下一步行动的重要因素。2003年2月,美国以萨达姆发展大规模杀伤性武器,以及支持恐怖主义为借口发动了伊拉克战争。美国固然在短时间内完成了“破”的任务,但至今仍未完成“立”的预期目标。在此情况下,不管共和党还是民主党领导人,做出武力更迭伊朗政权决定的可能性都不大。美国领导人一再声称,武力是解决伊朗核问题的最后选项,这类讲话并非外交辞令,而是确有难做决断的尴尬。

最后需要特别强调,关于伊朗核问题前景的预测均建立在一定的前提假设基础上的,即短期内伊朗不可能掌握制造核武器的技术,更不可能制造出核武器。而如果伊朗突破这一前提假设,那么美国和以色列随时有可能对伊朗实施军事打击。此外,鉴于战争通常是在理性不足,以及沟通不充分等情况下发生的,且美国和伊朗之间缺乏基本的信任,两国间因偶然事件或战略误判而发生军事冲突的可能性并不能完全排除。

(责任编辑:徐拓 责任校对:赵苹)

¹ 国际原子能机构总干事的报告:在伊朗执行与《不扩散核武器条约》有关的保障协定,以及联合国安理会第1737(2006)号决议、第1747(2007)号决议和第1803(2008)号决议的相关规定,(政府2008年第20号),2008年5月26日。

^④ 同上。

^(四) 参见[美国]威廉·伯恩斯在美国国会外事委员会上的讲话,华盛顿,2008年7月9日。

^¼ 同上。

^½ [美国]罗伯特·杰维斯著;秦亚青译:《国际政治中的知觉与错误知觉》,世界知识出版社,2003年版,第286页。