

伊朗新政府“核外交”的变化及走向

云南大学国际关系学院 王恩学

2005年9月24日,国际原子能机构理事会通过了欧盟提出的关于伊朗核问题的决议。该决议以“违规”为由向伊朗发出威胁:“必要时将其核问题报告联合国安理会”。伊朗称该决议是“带有政治目的、非法的和不合理的”,并将以威胁对“威胁”。

一、伊朗新政府核外交的“强硬”变化

新一轮伊核危机,伊朗为始作俑者,起因是内贾德新政府在核外交上的强硬变化。2005年6月24日伊朗人民抛弃“众望所归”的拉夫桑贾尼,把极端保守派内贾德抬上总统宝座,先打了美国一记“耳光”。内贾德也不负伊朗人民的“众望”,在核问题上又给了欧盟“一拳”,让美欧都深感被“蔑视”和“挑衅”!

8月3日,内贾德正式继任为伊朗新总统,随即拿“核问题”开刀,连砍“三板斧”。一是“拒欧”。8月6日,内贾德的总统就职典礼刚过,伊朗外交部即宣布拒绝欧盟5日提出的解决伊核问题的一揽子方案。国际原子能机构为此紧急磋商,理事会在11日一致要求伊朗立即中止一切与铀浓缩有关的活动,也遭公然拒绝。二是“换将”。8日,伊朗原首席核谈判代表哈桑·鲁哈尼被新总统解职,代之以极端保守派代表人物阿里·拉里贾尼。拉里贾尼曾担任为期10年的伊朗声像组织主席,被保守派视为对改革运动进行稳步有效镇压的“伟大战略家”,2004年他曾批评哈桑·鲁哈尼同意暂停核活动是“用珍珠换棒棒糖”。14日,内贾德向议会提交新内阁名单。包括马努切赫·穆塔基(被提名为外长)在内的保守派人士瓜分了全部21个部长职位。三是“拆封”。8日,伊朗不顾英法德的警告,拆去中部城市伊斯法罕核装置

上的封条,正式重启核转化活动。13日,伊朗副议长巴胡内尔表示,“下一步就是启动在纳坦兹的核计划”。与伊斯法罕用于提供核燃料的核设施不同,纳坦兹的核设施用于铀浓缩^①。这自然刺痛美欧的神经。

在伊核问题上,欧美和伊朗一直在玩“猫捉老鼠”的游戏。不料,这次是“老鼠”咬了“猫”一口:伊朗新政府的“三板斧”让美欧都感狼狈和愤怒。此后,美欧对伊朗威逼利诱,伊朗仍我行我素。9月17日,内贾德在第六十届联大发言时,不但没有表示要终止铀转化活动,反而把建议的重点放在更为敏感的铀浓缩计划上。

二、新政府核外交变化的诸因素

伊朗新政府在核问题上的一系列强硬举动既有国内政局变化的影响,也有国际形势变化的因素,是国内外诸因素合力作用使然。

(一)伊朗的核目标及动机是伊朗对美欧说“不”的直接原因

据伊方认为,这次核危机的起因源于欧盟方案。欧盟2005年8月5日关于伊核问题的一揽子建议承认伊朗有和平利用核能的权利,承诺向伊朗提供双边安全保证,改善双方在政治、经济等领域的合作关系等。既然如此,伊朗为什么还要拒绝呢?

首先,要深究一下伊朗的核目标。核武器是世界政治的最终否决权,对于弱国,尤其如此。伊朗人对此深信不疑,发展核武器是伊朗的初衷。印度和巴基斯坦“有核”后的国际地位与南联盟和伊拉克遭遇的对比,更加深了伊朗对核武器的“政治意义”的认识。

^① 《光明日报》记者李玉东伊兹密尔2005年8月14日电。

而美国和以色列的进攻性安全政策,无疑促使伊朗政府加紧寻求核威慑力量。

伊朗核计划不排除其“民用”目的,但从根本上说,“真实”目标一直就是“拥有核武器”;而现实目标是在不违背世界潮流的情况下,“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也就变成了“自主地和平利用核能的权利”。正如伊朗总统哈塔米所说:“我们想变得更强大,强大就意味着拥有先进技术,而核技术是所有技术中最先进的。”^①因此,自伊核危机出现后,伊朗始终坚持“和平利用核能的权利”,所变的只是利用“核谈”规避美国和国际社会的压力,掌握和平利用核能的燃料开发和生产能力,必要时转化为核武生产能力,争取暗中跨过“核门槛”,达到“以和求核”的目的。2003年11月2日,伊朗最高精神领袖哈梅内伊在批准此前伊朗与英、法、德3国达成的核协定时就明确表示,“这项协定不是政治上的让步,而是旨在挫败美国和犹太复国主义者(以色列)反伊朗阴谋的一次外交行动。如果同我们进行会谈的有关各方或者全球强权中心提出过分的要求,并且我们感到自身利益和价值观受到损害,我们将毫不迟疑地停止这种(合作的)趋势”^②。

欧盟的一揽子解决方案实际上封杀了伊朗“自主”核发展的权利。欧盟方案虽承认伊朗和平利用核能的权利,却要求伊朗承诺不退出《核不扩散条约》,允许国际原子能机构对其核设施进行突击检查,还要求伊朗彻底中止所有转化、提炼和加工铀的活动,停止建造位于阿拉克的重水反应堆。

其次,要分析一下伊朗的动机。对伊朗而言,新政府的成立是一个机会,可以借政府换届,构筑核谈判的新平台。

其一,在核问题上强硬,可以试探欧美的“水深”,根据美欧的“反应”为新政府制订新的核外交政策做准备。其二,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的好处。其三,疏远欧盟,实现伊朗核外交借力重心向俄中(印度也在争取中)等国的转移。2004年9月中旬,内贾德在联大首脑会议上提出要俄罗斯、中国和南非参与伊朗核开发以证明其“核透明度”;9月21日,俄中印三国在国际原子能机构理事会上反对欧盟的“将伊朗核问题立即向安理会报告”的决议草案,使之不得不做修改;10月9日,伊朗外交部透露,伊朗外交部长计划访问中国,^③上述迹象表明,在核问题上,伊朗由原来借助欧盟“三架马车”正逐步转向借重俄中印来牵制美国。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,实现为国内政治服务的目的。

(二) 伊朗在核问题上有抗拒美欧的资本

为阻止伊朗重启核计划,欧盟威胁将伊核问题送交安理会处置;美国总统布什2005年8月12日也曾暗示使用武力:“所有的选择都应该放到桌面上”,“我们近来就使用过武力”^④。然而,伊朗不为所动,并立即回应“伊朗有比美国更多的选择”。伊朗的“选择”何在?

首先,伊朗核活动尚未“越雷池”,伊朗的核计划“合法也合理”。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,伊朗不会发展核武器,所争取的仅仅是低纯度浓缩铀的提炼,目的是为了满 足建设核电站的需要,而这受《核不扩散条约》的保护。虽然美欧都对此表示怀疑,但拿不出确凿证据来。这次伊朗重启的是处于准备阶段的铀转化活动而非敏感的铀浓缩,美欧虽然着急,却无法给伊朗定罪。8月14日,维也纳外交人士称伊朗核设施上的

① [美] 乔治·伯科维奇《应对伊朗核挑战》,《卡内基国际和平基金会报告》2003年4月28日,8页。

② 德新社德黑兰2003年11月3日电。

③ 德新社德黑兰2005年10月9日电。

④ 美联社耶路撒冷2005年8月13日电。

武器级铀痕迹与巴基斯坦同批零件残留匹配,国际原子能机构证实伊朗并未发展核武器。^①这又让美欧少了一个借口。同时,被伊朗视为死敌的以色列,作为中东地区惟一的核国家(据估计有200枚核弹头),却始终拒绝参加《核不扩散条约》而不受制裁。面对如此露骨的“双重标准”,伊朗“叫板”也有底气。

其次,伊朗在核问题上再度强硬,国内的强力支持是根本。2004年,伊朗保守派已实现对议会的掌控;2005年,内贾德当选总统。内贾德政府在核问题上与美欧顶牛,主要得助于以最高领袖哈梅内伊为首的伊朗强大保守力量的支持。同时,内贾德的高票当选,也反映了伊朗普通民众对美国及西方的态度——近现代屈辱的历史使伊朗人民对外来干预极其憎恶。这也是美国对伊朗长期打压的一个“负效应”,伊朗的这种民族情绪在这次伊朗总统选举中得到很好的明证。作为一个具有强烈民族自豪感的国家,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”^②。

最后,伊朗丰富的外交资源为其核外交提供了很大的周旋空间。国际政治力量在伊朗形成了“利益交汇”,伊朗核问题可谓“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。不然,只要伊朗政府对武装人员过境进入伊拉克采取“睁只眼闭只眼”的态度,美国在伊拉克的日子就会更加难过。大而言之,美国对伊朗的“合围”之势不能不让其他大国担心。如果美国控制了伊朗,整个波斯湾地区的石油资源就会被美国掌控,并且美国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。这样,不仅美国自身的能源安全更有保障,而且美国也就扭住了其他大国的“牛鼻子”。所以,各大国也就更加看重伊朗,这无形中增加了伊朗抗美的砝码。近些年,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“捆绑利益”。因此,伊朗核问题不仅对中东地区有重大影响,更牵动世界大国的敏感神经。权衡利弊,所有大国均不赞成美国对伊朗实施制裁或军事打击。在宗教方面,作为世界现代伊斯兰(原教旨主义)运动的旗手,伊朗已经停止了“革命输出”。但作为伊斯兰大国,伊朗在当今什叶派越来越拥有举足轻重影响的海湾地区仍有强大的号召力。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”恐怖活动的理论支柱,而今天的伊拉克也主要是逊尼派阿拉伯人在“造反”。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,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,构筑了大国在伊核问题上与美国既合作又斗争的局面。没有哪个大国希望伊朗拥有核武器,但在“全力阻止”和“如何阻止”上,其他大国又与美国有二心。欧洲既要关注自己的石油供应,又要标明在核问题上的“欧洲方式”。俄罗斯直接涉身伊朗核开发。日本作为美国的“铁盟”,也不得不因为石油与美国拉开一定距离。印度希望进一步加强与伊朗的关系。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。^③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,伊朗作为“地缘政治支轴国家”^④,其战略

① 朱丽涵:《伊朗核问题再起风波》,《当代世界》2005年第9期。

② 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。

③ 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。

④ 高祖贵:《布什政府对伊朗政策分析》,《西亚非洲》2004年第3期。

意义在上述国家中也越来越重要。正是大国和美国之间的深层角力客观上为伊朗提供了更大的外交周旋空间。

(三) 当前国际形势对伊朗相对有利

首先,近期的人祸天灾让美国有些“内外交困”。由于伊拉克的形势仍没有根本好转,2005年初拉姆斯菲尔德宣布的撤军计划不得不由布什宣布取消。同时,由反战母亲辛迪·希恩引领的美国反战浪潮越来越高涨,五角大楼面临空前的国内压力,布什总统也不得不中止8月份的休假,游说四方,安抚民意。反战之火尚未扑灭,“卡特里娜”飓风又接踵而来,让美国政府疲于应付国内事务,难于集中精力对伊朗“用狠”。2005年7月先后在英国和埃及发生的爆炸,也让美国很尴尬。世人在谴责恐怖分子的同时多少也把部分责任归咎于美国,使得“美国目前的对伊政策处于犹豫不决的两难境地”^①。其次,一直对伊朗仇视,并扬言要“先发制人”打击伊朗核设施的以色列,近期境况也不妙。加沙撤离使以色列社会处于一种混乱和分裂的状态,稳定国内局势是以政府近期的工作重心。

三、新政府核外交走向

国际原子能机构2005年9月24日的决议使这一轮伊核危机达到高潮。伊朗如何“表现”,是否会继续强硬的核外交,成为危机是否会进一步激化的关键。综合伊朗国内外因素,可以相信内贾德新政府在核问题上不会走得太远。

首先,伊朗的权力体系决定了新总统没有核外交的最终决定权,新政府还要继续执行由最高领袖既定的大政方针。伊朗伊斯兰共和国有非常独特的政治体系:政教合一,既是“民主共和国”,又实行“宗教民主制”的政体。在这种政体下,也实行三权分立,国家权力由政府、议会和司法部门分享。此外,在伊朗还有“宪监会”、“最高国家安全委员会”以及“确定国家利益委员会”等诸多委员会制

约总统的权力。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,“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。因此,伊朗总统作为政府首脑,受最高领袖的领导,没有外交政策的最终决定权。伊朗核谈判一直主要由直接向最高领袖负责的“最高国家安全委员会”经手。因此,除非哈梅内伊首肯,在内贾德上台初期,不可能对伊朗“总舵主”哈梅内伊在核问题上的既定方针做较大的改动。2005年8月19日,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”。哈梅内伊对欧盟表示“友好”的发言定下了与欧盟谈判的基调。随即,伊朗外交部门就开始为内贾德政府的“三板斧”降温。由此可见,“坚持自主核开发权利”、“以和求核”仍将是伊朗新政府必须遵循的基本核外交方针。

其次,从伊朗务实灵活的外交传统看,新政府的“强硬”变化更多的是一种“策略”选择,而非政策性转变。伊朗是一个历史悠久、文化独特的国家。波斯民族有着高超的外交艺术和务实的外交传统。近现代历史上,伊朗长期受北方强邻俄国和海上霸主英国的掠夺和“夹击”,处于弱小地位的伊朗很早就“学会”了如何在夹缝中求生存。伊朗外交一直十分灵活。在二战期间,(伊朗)大力实施以美国为对象的“第三国外交”^②,成功地抵制了英国和苏联对其国家利益的侵犯。即使在霍梅尼领导的伊斯兰革命胜利后,也是如此。美国里根总统时期轰动一时的“伊朗门事件”就是最好的例证。两伊战争期间,霍梅尼甚至提出了“为了胜利,即使是恶魔

① [美]阿巴斯·米拉尼《美国外交及伊朗民主前景》,载《华盛顿季刊》(夏季号),2005年第28卷第3期。

② 李春放:《伊朗危机与冷战的起源》(1941~1947),社会科学文献出版社2001年10月版,389页。

也要同它携手”^①的口号。核问题出现后,伊朗也表现出高度的灵活性,在关键时刻往往会做出让步甚至重大让步。2003年12月,在当时严峻的国际形势下,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。此次新政府虽然在核问题上态度强硬,仍留有余地,在不同场合都表达了“谈判仍是正确途径”。并且,伊朗重新开启的核活动也是在国际原子能机构的监督下进行的。因此,伊朗新政府的一系列强硬举措仅是其“分化敌人,借力打力;讨价还价,斗而不破;挑起危机,解决危机”传统外交策略的一次“内容”调整。

同时,伊朗目前面临的国内外形势也决定了新政府不可能在核问题上与美欧一味“硬顶”。国内,伊朗的年轻一代不希望再过清教徒的单调生活,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,而不是推行极端保守的社会和文化政策。同时,伊朗的改革运动已有许多成就,也已经“积重难返”。现在占伊朗人口60%多的年轻国民虽然对美国的霸道不满,却向往更加开放的社会,希望伊朗进一步融入国际社会。新政府不能不顾及民意。从国际上看,伊拉克战争后,美国已经实现了对伊朗的军事“合围”,伊朗安全形势的险恶可想而知。因此,伊朗必须将其对美国的“强硬”限制在一定的范围。此外,伊朗要继续“外交突围”,进一步改善同阿拉伯国家的关系,尤其是与伊拉克的关系,也需要美欧的支持。2005年7月中旬,伊拉克临时政府总理贾法里对伊朗的成功访问,与美国的默许甚至支持是分不开的。再有,在伊朗最终加入世贸组织的问题上(现为观察员国),也离不开美国的赞成票。这些因素决定了伊朗新政府不会跟美欧一味“硬顶”下去。

伊朗新总统个人作风也并不必然导致新政府在核问题上走极端,伊朗核外交仍将重复“先硬后软”的变化曲线。内贾德属于国

内成长的“第二代革命者”,这个群体在思想上更趋激进保守,但他却是个务实的少壮保守派。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。鉴于伊朗政局仍在以哈梅内伊为代表的伊朗第一代领导人的控制下,内贾德还不大可能有大的作为。但从长远看,伊朗总体外交政策不可避免要更加开明。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)将是我政府的政策,极端主义在我的政府中没有位置。”^②甚至,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。随着政治地位的巩固以及对国内经济更多的关注,内贾德新政府的核外交政策将会更加务实。11月6日,伊朗最高国家安全委员会秘书、首席核谈判代表拉里贾尼致信英、法、德三国外长,正式提出与欧盟恢复伊朗核问题双边谈判的要求。

目前,伊核问题陷入僵局,伊朗面临的形势很严峻。今后伊核问题的解决面临许多不确定因素。但如果伊朗和欧盟能够根据情况的变化重新调整立场,继续谈判进程,伊核问题仍有望在国际原子能机构的框架内逐步化解。此次欧盟提出关于伊朗核问题的决议,没有明确规定“提交安理会”的具体时间,为伊核问题的政治解决留下了一条后路。而伊朗至今未重启纳坦兹的核浓缩活动,也为“核谈”留出了余地。

(责任编辑 孙 鲲)

① 《参考消息》编辑部编:《以色列内外》,1986年12月版,154页。

② 《伊朗新领导人发誓走温和路线》,路透社2005年6月24日电。