美国退出伊朗核协议的动因及对中东局势的影响

魏 敏

【内容提要】美国总统特朗普2018年5月8日宣布，美国将退出伊朗核协议，称其是一个“全方位的失败”，并宣布重启因伊朗核协议而豁免的对伊制裁，旨在削弱伊朗在中东地区日益上升的影响力，扶持美地区盟友，以最低代价维系其对中东局势的主导权。美国此举或使伊朗国内保守力量上升，重回与美对抗轨道，并将导致中东局势更趋恶化。

【关键词】特朗普政府；伊朗核协议；中东局势

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2018.07.012

2018 年 5 月 8 日，美国总统特朗普宣布退出由美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国与伊朗签署的伊朗核问题《联合全面行动计划》（以下简称伊朗核协议），并在过渡期后，重新实施美国取消的与伊朗核问题有关的制裁措施。尽管美国的退出未必意味着国际法意义上的伊朗核协议自然终结，但特朗普总统随即发布了一份《国家安全总统备忘录（NSPM）》，指示财政部和其他部门采取必要行动落实其决定。根据特朗普总统的指导意见，美国财政部将能源和能源出口相关的船运、港口和银行业过渡期设为 180 天，其他行业则为 90 天，全面制裁将在过渡期结束后立即恢复。

伊朗核协议作为奥巴马政府的政治遗产，在竞选总统期间就曾遭受特朗普抨击，被其认为是“最糟糕的协议”，并扬言要“解除与伊朗的灾难性交易”。在特朗普当选后，他本人并没有轻言退出核协议。

依据美国国会在 2015 年伊朗核协议达成前通过的《伊朗核协议审查法》，总统必须每隔 90 天向国会“认可”伊朗履行了协议承诺，以确保协议的延续。特朗普总统曾于 2017 年 4 月和 7 月连续两次“认可”伊朗履行了协议承诺。而在 10 月 13 日，他正式宣布“不能也不会做出认可”，并“责成行政部门与国会合作处理协议的众多漏洞，包括对弹道导弹缺乏限制等内容”。2018 年 1 月，特朗普最后一次延长美国对伊朗核问题的制裁豁免期，并将 5 月 12 日定为修改伊朗核协议的最后期限。但在 5 月 8 日，即最后期限三天前，特朗普就迫不及待地对外界宣布美国退出伊朗核协议的决定。特朗普政府此次单方面退出伊朗核协议，不仅再次体现了其将商业关系与国际关系密切关联的交易型外交风格，也进一步表明美国对伊朗政策的战略调整和转向，势必对中东局势带来更为深刻的影响。

特朗普政府“退群”与伊朗核协议的存续

自伊朗核协议签署并生效以来，尤其是特朗普总统执政后，围绕伊朗核协议的执行和存续问题成为国际社会关注的焦点。2017 年 10 月 13 日，特朗普拒绝认可“伊朗履行了协议承诺”，并表示如不纠正核协议中存在的“严重缺陷”，美国政府将退出伊朗核协议。伊朗对特朗普的威胁言论给予了针锋相对的回应，宣称一旦美国撕毁协议，伊朗将马上重启核计划。特朗普政府在伊朗核协议上的强硬立场遭到国际社会的普遍质疑和反对。

一、伊朗核协议的签署及其法律效力问题

自 1980 年美伊断交，美伊关系一直处于敌对状态。1984 年 1 月 19 日，美国国务院将伊朗认定为“支持恐怖主义的国家”，随即对伊朗展开制裁。长期以来，伊朗核问题一直是美国制

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2018年5月8日，美国总统特朗普宣布，美国将退出伊核协议，并重启因伊核协议而豁免的对伊朗制裁。图为当日在美国华盛顿，美国总统特朗普回应记者提问。

裁和打压伊朗的一把利器，并形成了一整套制裁伊朗和遏制伊朗发展的法律体系。奥巴马上台后，美国中东政策发生重大战略调整，美国与伊朗的关系开始缓和。2013 年 10 月，伊朗迫于美国历史上最严厉的《制裁伊朗法案》的实施，开始了与伊朗核问题六国的谈判，提出了包括时间表在内的解决核问题的新方案，希望美国和欧洲国家取消对其经济制裁。经过两年多共 14 轮谈判，2015 年 7 月，伊朗核问题六国与伊朗签署了伊朗核问题《联合全面行动计划》。协议签署后，国际社会对协议给予了高度评价并对协议的执行充满期待。因为伊朗不是第一个，也不会是最后一个在发展核能道路上出现问题的国家，该协议的签署开辟了通过协商和谈判解决核问题的路径，成为防止核扩散、维护地区和平的典范。该协议不仅是七国间的多边协议，而且获得联合国安理会 2231 号决议的批准和通过，具有历史性意义。

然而，在当前国际环境下，多边协议甚至安理会决议能否得到全面有效的执行并无绝对的保障，尤其涉及协议的主要当事方美国。依据美国宪法规定，由参议院三分之二参议员审议通过并批准加入的国际协议才可称为“条约”（Treaty），条约具有极强的约束力，且高于美国国内法。而不需要获得参议院批准的国际协议被称为“行政协议”（Executive Agreement），不具有法律约束力。忌惮于美国国会内部共和党人的极力反对，奥巴马政府在伊朗核协议签署后，并没有将该协议递交国会，寻求国会将协议作为条约通过。因而，从法律角度看，伊朗核协议在美国不具备条约的法律地位，对美国的约束力很有限。美国国务院甚至认为，伊朗核协议连“行政协议”也算不上，只是“政治承诺”。无论是“行政协议”还是“政治承诺”，若是行政领袖更替，协议就可能被废止。继任总统废止前任达成的“行政协议”的情况在美国历史上并不鲜见。[1]

尽管伊朗核协议具有一定的国际法属性，但对美国而言，伊朗核协议并未通过美国国会的立法程序，仍从属于美国国内法，且未得到美国国内法的保护，在法律效力方面存在先天不足。因此，伊朗核协议的命运从一开始就与美国行政当局对伊朗的态度和美国对伊外交政策相联系。奥巴马政府时期，伊朗核协议得以签署并执行，特朗普政府则可以不予认可。

二、美国“退群”及伊朗核协议的存续

从国际法的角度来看，美国退出并不意味着伊朗核协议的自然终结，况且美国也仅代表签署国一方的意见，而其他签署国具有维系伊朗核协议的自由选择。然而，由于美国相较于其他签署国在经济影响力和对世界金融体系的操控能力方面具有绝对优

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

势，因此欧盟三国围绕伊朗核协议的存续，积极奔走和游说，并与特朗普政府就欧洲企业的豁免权进行了多次磋商，希望美国能够留在协议内。

自 2017 年 9 月以来，英、法、德等欧洲国家领导人就开始与特朗普专门讨论伊朗核协议问题。[2] 2017 年 10 月 13 日，特朗普提出“不认可”伊朗履行核协议后，英、法、德三国发表联合声明，强调继续支持核协议，称“维护核协议是我们共同的国家安全利益”。2017 年 11 月 1 日，俄罗斯总统普京访问伊朗时表示，核协议是一份积极的协议，有助于国际和平与稳定，国际原子能机构是唯一有权确认伊朗是否遵守核协议的机构。中国也表示，伊朗核协议是经过联合国安理会正式确认的国际协议，继续维护和执行协议是各当事方的责任，也符合国际社会共同愿望。[3] 2018 年 5 月 24 日，国际原子能机构发布了美国宣布退出伊朗核协议后的第一份伊朗核问题报告，认定伊朗仍在与国际原子能机构合作，继续履行伊朗核问题《联合全面行动计划》。25 日，除美国以外的伊朗核协议的签署方代表在奥地利首都维也纳举行会议，这是伊朗、英国、法国、俄罗斯、中国和德国代表在美国退出伊朗核协议后首次举行会议，磋商如何保持协议生效，避免外国企业受美国制裁波及等应对措施。伊朗总统鲁哈尼表示，从这一刻起，伊朗核协议成为一项伊朗与其他五方的协议。但他同时表示，在未来磋商中，如果协议规定的伊朗利益不能得到维护，伊朗原子能组织将重启“工业规模”的铀浓缩活动。

目前来看，国际社会普遍反对美国退出伊朗核协议，中、英、法、俄、德和伊朗都表示将继续留在协议内，并将针对美国的单边制裁，寻求维系伊朗核协议的路径和方法。20 世纪 90 年代，美国通过《赫尔姆斯—伯顿法案》制裁古巴时，欧洲就曾拒绝接受美国的控制，维系了欧洲与古巴的经济关系。因此，伊朗核协议的存续主要取决于欧洲对美国和伊朗的立场。

特朗普政府退出伊朗核协议的动因

长期以来，伊朗核问题是影响中东局势的核心问题之一。对特朗普政府来说，延续奥巴马中东政策，以最低代价维系其对中东局势的主导权，是特朗普政府中东政策的最优选项。但美国罔顾伊朗核协议签署国以及联合国、欧盟和国际原子能机构等国际组织的强烈反对，一意孤行，其背后真正的目的是什么呢？

首先，以退促变，回归到协议签署之前的对伊政策轨道。特朗普总统退出伊朗核协议基于三方面的理由：一是对伊朗铀浓缩的限制期过短；二是没有限制弹道导弹的研制；三是没有全面限制伊朗的国家能力。如果说核协议的签署意味着奥巴马政府希望在中东实施相对平衡的战略，那么特朗普政府的“退群”则表明美国对伊政策出现了调整和转向，重新回到了全面遏制伊朗的框架。

其次，照顾传统盟友以色列的利益关切以制衡伊朗。特朗普执政后，毫不掩饰“亲以”的立场，以色列在美国中东政策中的优先地位明显上升。2018 年 5 月 14 日，美国将其驻以色列使馆迁到耶路撒冷，引发了巴以之间新的大规模冲突。以色列将伊朗发展导弹和核能视为重大国家安全威胁。在伊朗核谈判期间，以色列曾多次扬言要使用武力打击和摧毁伊朗的核设施，对伊朗核协议的达成更是难以接受。作为美国在中东地区的传统盟友，可以说，以色列是美国退出伊朗核协议的最大受益者。

再次，特朗普总统试图构建中东“小北约”以遏制伊朗的崛起。沙特与伊朗之间存在历史与教派等方面的长期矛盾，使得双边关系一直比较紧张。近年来，随着伊朗影响力的扩大，特别是得到伊朗支持的伊拉克政府、叙利亚阿萨德政权、黎巴嫩真主党、也门胡赛武装等一系列什叶派力量的增强，使拥有大量逊尼派人口的沙特感受到安全威胁。特朗普总统积极与以色列、沙特、埃及和约旦等盟友磋商，希望能在中东建立起对抗伊朗的“小北约”。2017 年 5 月，特朗普总统把执政以来的首次出访选在沙特，与沙特签下超千亿美元的军售大单。后来，特朗普政府还撮合沙特与伊拉克缓和关系，同时沙特和海湾国家也向以色列释放出改善关系的迹象，无非也是出于遏制伊朗的目的。

最后，特朗普退出伊朗核协议与国会对伊朗的态度及其本人的利益有关。美国国会长期拥有一批亲以色列、反伊朗的议员。美国宪法中的三权分立制度不会因国家总统签署了伊朗核协议，国会就会取消之前所有的对伊制裁法案。并且，本届美国国会（第 115 届）共和党在参众两院都占据多数，且多是传统的建制派共和党。2017 年 7 月 25 日和 27 日，美国国会参众两院以绝对多数票通过了制裁俄罗斯、朝鲜和伊朗的议案；2017 年 8 月 2 日，特朗普总统签署了《通过制裁打击美国敌人法案》，使得制裁伊朗的议案成为法案。依据该法案，美国财政部发布了《全球恐怖主义制裁

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

条例》，对伊朗伊斯兰革命卫队下属的经济实体和官员、代理商或分支机构实施制裁。尽管共和党在参众两院占据多数席位，但没有达到三分之二的绝对多数。特朗普总统不是传统的保守派，共和党内的建制派也不与他合作，而民主党正在全力以赴地攻击特朗普政府，计划在 2018 年 11 月的中期选举中接管参众两院，并弹劾特朗普总统。在此形势下，特朗普的退出迎合了国会共和党建制派长期以来一贯遏制伊朗的政策主张，为赢得中期选择打下了一定的基础。

美国退出伊朗核协议对中东局势的影响

美国宣布退出伊朗核协议几乎招致国际社会的一致反对，因为一旦核协议破裂或美伊关系恶化，美国庞大的制裁伊朗的系列法案可以重新发挥巨大效力，这将进一步影响伊朗的国家利益，也给本已战乱频发的中东局势带来一系列重大影响。

一、启动新版伊朗核协议的谈判恐难成现实

特朗普总统曾在退出伊朗核协议后宣布，美国将与盟友共同合作，寻找真正的、全面的和持久的解决方案以消除伊朗带来的威胁。[4] 而特朗普政府所声称的解决方案或是特朗普版的伊朗核协议，协议内容除将包括与核相关的内容外，还会涉及伊朗人权状况、恐怖主义，阻止伊朗的弹道导弹计划，阻止伊朗在中东干涉从叙利亚到也门的冲突，禁止伊朗对真主党等组织的资助等，以达到全面遏制伊朗发展核武器能力的效果。但伊朗外长扎里夫明确表示，伊朗将在伊朗核协议的基础上同其他各方谈判，不接受某些签署国提出的“补充协议”。所以，新版伊朗核协议在短时间内恐难达成。

二、伊朗国内保守力量上升或重回与美对抗轨道

伊朗国内长期存在着强硬的保守派和持有改革思想的温和派的斗争。伊朗核协议的达成是以鲁哈尼政府为代表的温和派的重要外交成就，也是鲁哈尼总统能够在 2017 年 5 月取得连任的重要因素。协议实施后，被长期抑制的伊朗石油经济得以恢复，2016 年伊朗 GDP 增长率一度达到 12.5%，伊朗工业、矿业和贸易领域共吸引超过 60 亿美元的境外直接投资。[5] 然而，随着经济增长放缓，伊朗国内物价上涨，腐败和失业问题严重，而政府新的财政紧缩计划削减了对穷人的补贴，保护了宗教建制派的利益，进一步激发了民众的不满情绪。美国退出伊朗核协议后，将使伊朗经济雪上加霜，这势必加剧伊朗社会的动荡和保守势力的上升。近期，鲁哈尼连任时最大的竞争对手、强硬保守派代表伊布拉辛·莱希被任命为马什哈德著名的伊玛目礼萨清真寺主席，这被视为伊朗专家委员会和宪法监护委员会等保守力量上升的重要标志。长期持反对美国立场的强硬派重回伊朗政治舞台中心，将会加强对经济和国家外交政策议程的控制，或将放弃温和派推行的经济自由化和社会改革，并重回与美国对抗的外交政策轨道。

三、美国退出伊朗核协议使中东局势更趋恶化

特朗普政府全面遏制伊朗的政策鼓励以色列、沙特等国与伊朗直接对抗。在特朗普宣布退出核协议之前，以色列总理内塔尼亚胡曾向媒体出示由以色列情报机构摩萨德从伊朗获取的核武器计划文件，以佐证伊朗具有发展核武器的计划。未来，沙以两国对伊政策可能会更加激进与冒险，与伊朗爆发军事冲突的可能性增大。此前，伊朗对以色列一再打击其在叙利亚军事目标的行动采取谨慎回应态度。但在特朗普宣布退出核协议的第二天，伊朗首次对以色列在戈兰高地的军事设施进行了导弹袭击，作为对美国退出伊朗核协议和以色列轰炸其叙利亚军事基地的报复。可以预料，伊朗与美国、以色列、沙特等国在叙利亚、伊拉克、黎巴嫩、也门等问题上的博弈将更加激烈，并给地区局势以及相关热点问题带来消极影响。

总之，特朗普政府在国际关系中采取将商业和外交事务进行“关联”的“特朗普式”外交手法。在美国宣布退出伊朗核协议后，欧洲对于特朗普政府单方面宣布退出伊朗核协议的抵制程度也超乎特朗普的意料，这也表现出美欧在伊朗核问题上的意见分歧。特朗普政府应该认识到，要想最终妥善解决伊朗核问题，谈判和妥协是必不可少的选择。

（作者系中国社会科学院西亚非洲研究所研究员）

（责任编辑：苏童）

[1] 秦天：《伊核协议：正在走向慢性死亡？》，载《世界知识》，2017 年第 22 期，第 14-22 页。

[2] Background Briefing on President Trump's Decision To Withdraw From the JCPOA, https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/05/281959.htm.

[3]《王毅与伊朗外长扎里夫通电话》，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1525550.shtml.

[4] Mike Pompeo, “On President Trump's Decision to Withdraw From the JCPOA”, https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/281938.htm.

[5] 凤凰国际智库：《伊核协议签订近三年 伊朗经济受益几何？》，http://pit.ifeng.com/a/20180509/58219299_0.shtml.

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net