

伊朗核问题全面协议视域下的美伊关系分析

范鸿达

【内容提要】“阿拉伯之春”爆发10年来，伊朗区域战略地位不断提升，引发美国加紧对其进行制裁打压。纵观过去十余年间美伊关系走向，围绕伊朗核问题谈判、核协议签署和毁约以及重返协议成为一条重要主线。伊朗核问题是美伊矛盾中非常突出的外在表现，但其并非影响美伊关系的核心因素，而是二者长期交恶催生的一个结果。值得注意的是，美伊对抗已经越来越违背各自的国家利益，两国对双边关系的反思迫在眉睫。美伊关系发展至今即使不是最低点，也已经是在底部区域。虽然两国在伊朗核问题全面协议上分歧仍存，但从大趋势来看，未来美伊关系有望好转。

【关键词】伊朗核协议；美国；伊朗；美伊关系

【DOI】10.19422/j.cnki.ddsj.2021.03.006

40年来，美国与伊朗的关系一直是最受国际社会关注的双边关系之一。美伊持续对抗不仅使两国利益受损，而且还对中东内外的一系列国家产生影响。进入21世纪特别是自2010年底“阿拉伯之春”爆发后，美国对区域战略地位显著提升的伊朗加大打压力度，美伊对抗因此加剧。观察近十余年来的美伊关系走向，2015年7月达成的伊朗核问题全面协议，即《联合全面行动计划》(JCPOA)是一个关键的切入点。围绕核协议的谈判以及美国奥巴马政府的签署和特朗普政府的退出，美伊关系呈现出不同的表现。本文尝试从美国与伊朗围绕核协议互动的角度来剖析二者之间存在的问题，并对今后美伊关系的发展走向作出判断。

伊朗核问题全面协议的签署

2001年和2003年，高举反恐大旗的美国接连在中东发动了阿富汗战争和伊拉克战争，一举推翻

了伊朗伊斯兰共和国两大地区敌对政权——东侧的塔利班政权和西侧的萨达姆政权，伊朗的地缘战略环境因此获得较大程度的改善。2010年底从突尼斯开始的“阿拉伯之春”几乎席卷了整个阿拉伯世界，重创了埃及、叙利亚、利比亚等原本的中东地区大国，国内局势相对稳定的伊朗在中东的地缘地位进一步提升，引发国际社会关于“伊朗崛起”的讨论。^[1]

正是在这样的形势下，伊朗核问题成为美伊关系发展中的关键议题。自2002年伊朗纳坦兹铀浓缩工厂和阿拉克重水反应堆被发现、2003年哈塔米总统宣布伊朗已经提炼出能够为核电站提供燃料的铀之后，一直担心伊朗会获取大规模杀伤性武器特别是核武器的美国加大了对德黑兰的打压力度，之前就已经存在的伊朗核问题迅速升级为“伊朗核危机”，美国要对伊朗动武的相关言论在乔治·沃克·布什（即小布什）总统2009年1月卸任前一直层出不穷。^[2]2009年奥巴马总统上台后，鉴于前

任小布什政府对伊朗的一味打压政策无效,以及伊朗地区影响力的明显提升,奥巴马政府开始部分调整对伊朗的政策,在继续打压的同时逐渐与伊朗进行接触和对话。

奥巴马政府对伊政策最鲜明的调整体现在放弃了参与伊朗核协议谈判的先决条件。早在2003年英国、法国、德国就开始了与伊朗的核谈判,但是到2006年初无果而终。2006年1月,德国总理默克尔建议俄罗斯和中国加入伊朗核谈判,由此产生了旨在解决伊朗核问题的“5+1”谈判机制(即英、法、德、俄、中+伊朗)。此时对解决伊朗核问题具有关键影响力的美国并没有加入其中,主要是因为华盛顿有加入谈判的先决条件,那就是伊朗必须先停止铀浓缩活动,而伊朗对此则坚决反对。2008年7月19日,伊朗首席核谈判代表贾利利与欧盟负责外交和安全政策的高级代表索拉纳在日内瓦举行核问题会谈,虽然美国负责政治事务的副国务卿威廉·伯恩斯坦(William Burns)与英、法、德、俄、中的代表一起参加了此次会议,但是华盛顿声称在伊朗未停止铀浓缩的情况下伯恩斯坦这次参会只是个特例,不代表美国的相关政策已经发生改变,而且这次谈判本身也没有取得成果。^[3]简而言之,在小布什政府时期,美国在伊朗核谈判问题上基本是裹足不前。

2009年1月奥巴马政府上台后,美国立即对伊朗释放出一些积极信号。^[4]4月4日,美国政府宣布将全面参与伊朗核谈判,并且主动放弃了此前坚持的伊朗必须先停止浓缩铀活动的前提条件。至此,旨在解决伊朗核问题的国际机制“5+1”转变为“6+1”。2010年12月和2011年1月,“6+1”各方分别在日内瓦和伊斯坦布尔举行会晤。此时“阿拉伯之春”已经在中东风起云涌。美国方面,奥巴马

政府不仅要应对“阿拉伯之春”带来的巨大冲击,还要与地区战略地位提升、核项目进展迅速的伊朗进行核谈判。在这个过程中,自身保持稳定的伊朗显然取得了较为有利的谈判地位。而据以色列媒体报道,奥巴马政府与伊朗进行的一些秘密会晤也推进了核谈判的开展。^[5]

伊朗方面,伊朗改革派候选人鲁哈尼在2013年总统大选中取得胜利,同年8月初鲁哈尼上任后把解决伊朗核问题视为新政府的优先事项之一。“6+1”伊朗核谈判中两个最为关键的角色已经作出如此姿态,再加上其他谈判参与方的大力推进和积极配合,伊朗核问题全面协议最终于2015年7月得以签署,美国也是签字国之一。^[6]尽管奥巴马政府一直没有停止过对伊朗的打压,但随着伊朗核问题全面协议的生效,奥巴马政府也依据该协议解除了一些对伊朗的制裁,美伊关系呈现出久违的缓和之势。

美国对伊朗核问题全面协议的破坏

奥巴马政府虽然签署了伊朗核问题全面协议,但也因此招致了来自多方的沉重压力,美国国内外大量反对签署该协议的声音是唐纳德·特朗普在2017年1月出任总统后改变对德黑兰态度的基本依托。^[7]特朗普政府在很多事项上与前任奥巴马政府意见相左,比如虽然两届政府都比较关注伊朗核问题,但是奥巴马政府旨在推动达成伊朗核协议,而特朗普政府则意在破坏和退出伊朗核问题全面协议。

在美国国内存在较为强大的反对伊朗核问题全面协议的势力、美国中东盟友以色列坚决反对该协议的情况下,2017年1月特朗普政府上台后不



在特朗普政府时期，美国对伊朗采取“极限施压”政策。2020年1月3日，美国在伊拉克巴格达机场附近暗杀了应邀访问伊拉克的伊朗军方重要人物、伊斯兰革命卫队“圣城旅”指挥官苏莱曼尼和伊拉克什叶派民兵武装“人民动员组织”副指挥官阿布·迈赫迪·穆汉迪斯等人，美伊是否会爆发军事冲突引发国际社会普遍关切。图为2021年1月2日，在伊拉克巴格达举行的苏莱曼尼和穆汉迪斯遇袭身亡一周年的悼念活动中，一名男子点燃蜡烛。

久便着手制定以强力打压为基本特征的新的对伊政策，奥巴马政府对伊朗的接触与缓和外交被暂时终结，“极限施压”成为特朗普政府对伊朗政策的代名词。^[8] 2018年5月8日，特朗普政府以德黑兰没有认真执行伊朗核问题全面协议为借口，悍然退出2016年1月1日才正式生效的伊朗核问题全面协议。美国此举给国际合作带来严重负面影响，给中东地区的安全稳定造成重大冲击，也把美伊关系再次带入谷底。

尽管特朗普政府和以色列一再宣称伊朗没有认真履行核协议，但在美国退出该协议后，2018年8月30日国际原子能机构发布报告，认定伊朗仍在与国际原子能机构合作执行核协议。^[9] 英、法、德、俄、中等其他伊朗核问题全面协议签字国也对美国退出协议持否定立场。其实，美国选择退出的根本原因不在于德黑兰对协议的履行情况如何，而在于特朗普政府响应政治盟友的呼声，执意要推翻该协

议，并恢复和加强对伊制裁。此举令一直坚持履行该协议的伊朗的利益遭到严重侵害，也使得美伊对抗再次升级。

在特朗普政府时期，关于美伊恐将爆发军事冲突的报道屡次出现在国际媒体上，美伊关系仿佛越过主张对伊朗缓和的奥巴马政府而又回到小布什政府时期的剑拔弩张。2019年6月20日，伊朗在波斯湾霍尔木兹空域击落美军一架全球鹰无人机，引发国际社会对美国军事报复伊朗的广泛担忧。^[10] 2020年1月3日凌晨，美国在伊拉克巴格达机场附近暗杀了应邀访问伊拉克的伊朗军方重要人物、伊斯兰革命卫队“圣城旅”指挥官苏莱曼尼。作为回应，1月8日，伊朗对美国在伊拉克的军事基地发动了袭击。11月27日，伊朗核计划负责人、高级核物理学家穆赫辛·法赫里扎德在伊朗首都德黑兰附近遭到定点清除式暗杀。虽然尚无组织或个人宣称对此次袭击负责，但伊朗方面将矛头直指以

色列。^[11] 受此影响，伊朗国内不时传出要进行报复的声音，伊朗也在波斯湾进行了一些军事演习。与此相对，以色列、美国的军事力量包括美军的航空母舰和 B-52 轰炸机也投向波斯湾，甚至特朗普在行将下台的前夜还对伊朗发出军事打击的威胁。^[12] 到特朗普政府中后期，由伊朗核问题全面协议签署带来的美伊关系缓和之势已经荡然无存。

美国还会重返伊朗核问题全面协议吗？

2021 年 1 月，伊朗政府发言人阿里·拉比伊宣布，伊朗已开始把浓缩铀丰度提高至 20%。这是伊朗自 2019 年 5 月宣布中止履行伊朗核问题全面协议部分条款后第二次提升浓缩铀丰度，使得伊朗的铀浓缩丰度再次回到 2015 年核协议签署前的水

平，引起国际社会一片哗然，伊朗核问题全面协议的未来再遭质疑。

对于长期遭受国际制裁的伊朗来讲，2015 年达成的核协议是摆脱部分国际制裁、推进国家发展的关键依托，即使是伊朗那些反对核协议的人也不得不承认，随着核协议的签署和生效，伊朗的国际和发展环境获得了明显改善。但是好景不长，伊朗不但在履行协议的情况下被美国剥夺了协议所赋予的权利，而且还遭到比签署核协议前更为严重的制裁，国家安全也滑向更为不利的处境。美国对伊朗的“极限施压”和伊朗继续履行核协议的这种权责背离显然不能持久。在自身权利不能得到保障的情况下，伊朗依照核协议的相关条款逐步停止履行部分核承诺。

伊朗首席核科学家法赫里扎德在国内惨遭恐怖



在自身权利无法得到保障的情况下，伊朗依照核协议的相关条款逐步停止履行部分核承诺。2021年2月23日，伊朗最高领袖哈梅内伊表示，伊朗在核问题上不会退却，决心基于国家现实和未来需要发展核能力，如有需要可能将浓缩铀丰度提高至60%。图为2021年1月8日，哈梅内伊在德黑兰发表电视讲话。

袭击身亡后,伊朗议会于2020年12月初通过了《反制裁战略法》,当月该法案就经过伊朗各部门的批准通过成为国家法律。《反制裁战略法》第一条明确规定:“在该法生效后,伊朗原子能组织有义务出于和平目的开始生产丰度为20%的浓缩铀并在伊朗境内储存120千克,并且有义务出于和平目的立即生产丰度超过20%的浓缩铀。”^[13]因此,伊朗依据2015年核协议和《反制裁战略法》的相关规定,宣布开始丰度为20%的铀浓缩活动,不管是从国内法还是国际层面来讲都是有章可循或有法可依的。事实上,在伊朗核协议问题上伊朗占据道义或道德高点,毕竟德黑兰是该协议的履行者,华盛顿才是协议的抛弃和破坏者。

值得注意的是,拜登胜选后,伊朗核问题全面协议的发展前景有了新变化。一方面,美国没有彻底抛弃伊朗核问题全面协议。早在总统竞选时,拜登就曾表示当选后要重新考虑伊朗核问题全面协议。胜选后拜登及其团队也多次表示,美国将会在伊朗遵守伊朗核问题全面协议的前提下重返该协议。2021年1月上台后,拜登新政府一再表示美国愿意在伊朗重新履行先前核承诺的前提下重返伊朗核问题全面协议。2月18日美国国务院发言人普赖斯在一份声明中强调,美国愿意与包括伊朗在内的伊朗核问题全面协议参与方举行会晤,以讨论伊朗核问题。同时,华盛顿对2015年签署的伊朗核问题全面协议存有修改之意。另一方面,伊朗官方也一再申明目前已经开展的铀浓缩活动是“可逆”的,即伊朗可以在美国解除对伊制裁的前提下重新履行之前的核承诺,但是不同意修改2015年已经签署的核协议。

这样看来,拜登政府和德黑兰都不想抛弃该协议,但是在如何返回伊朗核问题全面协议上双方还

存在分歧,即谁先迈出第一步以及如何对待2015年版的核协议。考虑到目前美伊需要处理各自的内部问题,双方围绕伊朗核问题全面协议产生冲突的可能性大为降低,而且不排除美国在尊重2015年达成的伊朗核问题全面协议的基础上再以其他名义谈判其所关心的问题的可能性。因此,美伊双方是否坚持伊朗核问题全面协议问题上依然存在政策调整空间。

伊朗核问题全面协议与美伊关系走向

出于对核发展的现实需要、对核威慑的想象以及对维护国家尊严的考虑,伊朗对自身的核能力建设特别看重。2001年“9·11”事件后,美国对大规模杀伤性武器特别是核武器扩散的担忧不断上升,而伊朗在“阿拉伯之春”引发地区动荡背景下战略地位进一步提升。在以色列、沙特等中东盟友的推动下,美国对伊朗的核发展动向尤其关切。因此,在过去10余年中,不管是小布什政府、奥巴马政府、特朗普政府,还是刚上台的拜登政府,都极其关注伊朗的核能力和核发展动向,围绕伊朗核协议展开的博弈也因此成为这一时期美伊关系的突出表象。

从奥巴马政府开始,美国将对外战略重心向亚太地区转移,中东地区在美国对外战略中的地位开始下降,战略收缩成为奥巴马政府中东战略的特征,这也是奥巴马政府执行对伊朗接触政策、2015年签署伊朗核问题全面协议的重要原因。特朗普政府对伊朗采取“极限施压”并非华盛顿对外战略重心的再次转移,因为这一时期华盛顿在打压伊朗的同时对中国的攻击更猛烈,特朗普政府对伊朗核问题全面协议的破坏主要是基于国内反伊势力和中东盟

友的呼吁以及伊朗难以调整的自身政策。在 2021 年 2 月发表就任总统后的首次外交讲话中,拜登把中国定义为“最严峻的竞争对手”,与此同时一再重申有意返回伊朗核问题全面协议。如此种种表明,包括伊朗在内的中东已经不再是美国对外战略的核心考虑,今后伊朗核问题也很难会在美国的对外战略中占据重要位置。

事实上,伊朗核问题也并非美伊关系发展的根本症结,而只是美伊关系发展的一个结果,是糟糕的美伊关系催生了所谓“伊朗核问题”或“伊朗核危机”。华盛顿界定友好国家和敌对国家的标准从来不是有核或没核,也从来不是民主国家还是“独裁国家”,而是该国对待美国的态度以及美国对其的需要。

从伊朗的角度来看,尽管过去 40 年伊美官方对抗激烈,但是伊朗社会始终存在支持改善与美国关系的意愿。“西向外交”的历史传统至今还对伊朗的世界观发挥着重要影响,再加上伊朗与美国存在友好的历史交往记忆和美国作为当下唯一超级大国的国际地位,以及伊朗长期遭受国际制裁所面临的发展困境,这些因素的混合作用导致伊朗国内主张改善与美国关系的声音正在逐渐上升。当下伊朗国内的确还存在响亮的反美声音和一些反对美国的人士,但是一定要注意这些声音发出的语境,也一定要注意那些反对美国的伊朗人的处境和世界观。当前,谈论伊朗的美国政策时过分强调伊斯兰革命对美国的“敌视”和“憎恶”已经没有太大的现实意义。在遭受多年严厉的国际制裁之后,即使单单为了政权的延续,德黑兰也已经有与美国改善关系的意愿。现在,面临沉重变革压力的伊朗不会排斥重新审视与美国的关系。

从美国的角度来看,40 年来华盛顿对伊朗日益

加强的打压造成了美伊关系的灾难性后果,这已经偏离了美国的国家利益。在长期没有正式外交关系而且对抗非常严重的情况下,能够去伊朗做深入田野调查的美国学者并不多,这使得美国在认知伊朗时缺乏第一手资料的支撑,因而不够客观。而且,美伊关系的糟糕状况还推动美国往往从负面的角度来理解伊朗,伊朗一些敌对者对美国的游说更加重了华盛顿的这一认知倾向。^[14]客观认知的缺失和主观负面认知的存在,使得美国心中的伊朗形象非常糟糕。多年前笔者在纽约一家知名书店购书时,店员很自然地告知关于伊朗的所有学科的书都在“恐怖主义”书架内,这个插曲在很大程度上说明,美国大众对伊朗也怀有强烈的厌恶感和较大的认知偏差。

在美国如是伊朗观的支配下,美国的情报部门也往往会选择相信能够证实“美国的伊朗观”的信息,这一点鲜明地体现在美国对伊朗核发展的态度上。对此美国国家安全政策方面的独立调查记者和历史学家加雷思·波特(Gareth Porter)有详细阐述。^[15]不管是有意还是无意,美国对伊朗的负面认知是广泛存在的,在此基础上美国制定的对伊朗政策显然存在很多问题。^[16]美国的确到了重新审视伊朗的时候了。^[17]

结 语

拜登政府和伊朗正在围绕如何返回 2015 年核协议进行“谁先迈出第一步”的角力^[18],虽然还没有最终结果,但是毕竟特朗普政府时期那种剑拔弩张的美伊关系已经开始改变。在美伊战略缓和大目标一致的情况下,伊朗核协议给美伊关系带来的新冲击不会太大。

美伊交恶迄今已逾 40 年,层层施压的华盛顿

仍然没能逼迫德黑兰发生自己所期望的改变以致自身对伊政策遭疑，而沉重制裁下的德黑兰在推动国家发展方面也没能找到有效路径并招致民怨四起。美伊互相敌视对各自国家利益已经造成日益严重的伤害，两国都已经到了重塑双边关系的时候。

目前，美国和伊朗正处于互有需求的阶段，而且二者的这种相互关系有极大可能延续下去。伊朗对于改善与美国关系的渴望自不待言，因为伊美关系的改善是伊朗摆脱国家发展困境的最大外部推动因素。改善与伊朗的关系同样对美国具有积极意义。2001年和2003年因美国发动战争所造成的阿富汗和伊拉克乱局至今还没有结束，叙利亚局势也不算稳定，没有区域大国伊朗的合作，美国对这三个中东国家的未来谋划基本没有成功的可能。冷战时期伊朗曾是美国中东政策的“双支柱”之一，华盛顿对伊朗的区域价值心知肚明，特别是在当下大国竞争战略视角下更是难以忽视伊朗的价值。

背离国家利益的双边关系可以在一定时期内存在，但是难以持久。美伊关系即使还没有恶化至最低点，现在也已经是在底部区域。一言以蔽之，美伊关系向好发展的大趋势已然出现。■

(作者系上海外国语大学中东研究所教授)

(责任编辑：苏童)

[1] 范鸿达：《伊朗提升区域战略地位的策略及前景》，载《当代世界》2020年第2期，第4页。

[2] 范鸿达：《伊朗与美国：从朋友到仇敌》，北京：新华出版社，2012年版，第158-159页。

[3] Elaine Sciolino, "Nuclear Talks With Iran End in A Deadlock," *The New York Times*, July 2008, <https://www.nytimes.com/2008/07/20/world/middleeast/20nuke.html>.

[4] 沈鹏：《奥巴马政府对伊朗政策的调整》，载《美国研究》2011年第1期，第26-44页。

[5] Barak Ravid, "Israeli Intel Revealed Secret U.S.-Iran Talks,

Months Before Obama Briefed Netanyahu," *Haaretz*, November 2013, <https://www.google.com.hk/amp/s/www.haaretz.com/amp/.premium-israel-intel-revealed-secret-u-s-iran-talks-1.5294040>.

[6] 关于奥巴马总统对美国签署伊朗核协议的政策考虑，参见 Trita Parsi, *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*, New Haven: Yale University Press, 2017.

[7] 郑东超：《美国主流智库对伊朗核协议的反应》，载《国际研究参考》2015年第11期，第52-57页。

[8] 关于特朗普总统上台后美国对伊朗政策的转变和“极限施压”情况，参见范鸿达：《美国特朗普政府极限施压伊朗：内涵、动因及影响》，载《西亚非洲》2019年第5期，第3-21页。

[9] 刘秀玲：《国际原子能机构再次确认伊朗履行涉核承诺》，新华网，2018年9月1日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-09/01/c_129944389.htm.

[10] "Iran's Revolutionary Guard Shoots Down US Drone," Al Jazeera, June 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/6/20/irans-revolutionary-guard-shoots-down-us-drone>.

[11] Frank Gardner, "Mohsen Fakhri-zadeh: Iran scientist 'Killed by Remote-controlled Weapon'," BBC, November 2020, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55128970>.

[12] Daniel Ellsberg, "Donald Trump's Parting Gift to the World? It May Be War with Iran," *The Guardian*, January 2021, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2021/jan/08/donald-trump-war-iran-tehran-daniel-ellsberg>.

[13] 《政府发言人：伊朗已经开始了丰度为20%的铀浓缩活动》，伊朗国家通讯社，2021年1月4日，<https://zh.irna.ir/news/84173758/>.

[14] 2016年本文作者在伊朗旅行时，遇到一位同样在伊朗旅行的美国人。我问那位美国游客对眼前的伊朗感觉如何，他说伊朗给他的印象非常好，伊朗人民也很热情，伊朗完全不像美国政客和媒体描述的那个可怕的样子。

[15] Gareth Porter, *Manufactured Crisis: The Untold Story of the Iran Nuclear Scare*, Washington: Just World Books, 2014.

[16] Gareth Porter and John Kiriakou, *The CIA Insider's Guide to the Iran Crisis: From CIA Coup to the Brink of War*, New York: Skyhorse, 2020.

[17] 事实上美国国内主张重新考虑伊朗的声音屡见不鲜，比如《华盛顿邮报》前驻德黑兰记者 Jason Rezaian 在2019年专门撰文对美国的此等行动进行了关注。详见 Jason Rezaian, "Can Washington Rethink Iran," *the Washington Post*, April 2019, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/04/30/can-washington-rethink-iran/>.

[18] Mohsen Pakaein, "Decisive policy," Islamic Republic News Agency, February 2021, <https://en.irna.ir/news/84222476/Decisive-policy>; Jasmine Wright and Chandelis Duster, "Biden Says He won't Lift Sanctions on Iran to Bring Country back to Negotiating Table," CNN, February 2021, <https://edition.cnn.com/2021/02/07/politics/biden-iran-sanctions/index.html>.