

# 伊核协议恢复履行谈判与伊朗外交政策展望

范鸿达



2021年4月6日，旨在恢复履行伊核协议的谈判在维也纳举行。虽然与会各方作出巨大努力，但是由于美伊双方在某些具体问题上互不相让，谈判至今仍没有结果。尽管如此，维也纳谈判依然具有积极意义，一方面，伊朗可能借此与美国等西方大国改善关系；另一方面，伊朗将继续“向东看”，重视与周边国家发展关系的同时在世界大国中寻求平衡，这是当前和未来一段时间伊朗外交政策的基本特色。

## 历经波折的伊核协议恢复履行谈判

从21世纪初期开始，伊核问题逐渐成为中东和国际社会关注的焦点。伊朗声称自己从事的是和平利用核能的活动，而以色列、美国等域内外国家怀疑伊朗核发展的终极目的是用于军事甚至获取核武器，双方争执不休，伊核问题遂逐步恶化为全球关注的核危机，美国或以色列要对伊朗进行军事打击的声音也不时传出。经过漫长谈判，伊朗和联合国五个常任理事国及德国在2015年7月签署协议，对伊朗的核

发展以及解除对伊朗的制裁作出一系列规定，伊朗核危机就此暂告一段落。

但是在伊核协议签署仅仅两年多之后的2018年5月8日，时任美国总统特朗普签署文件宣布退出该协议，并对伊朗祭出“极限施压”，层层加码对伊朗的制裁。在伊朗继续履约、英法德三国没有起到保证义务的情况下，2019年5月8日，时任伊朗总统哈桑·鲁哈尼发表电视讲话，宣布伊朗中止履行核协议的部分条款，并部分恢复受协议约束的核活动。伊朗对美国突然退出协议且施加新制裁的愤怒、美国对伊朗核发展的担忧和仇视共同催生了新一轮核危机。为化解僵局，伊朗和相关国家决定从2021年4月6日开始在维也纳启动恢复履行伊核协议的谈判。

### 一、鲁哈尼政府时期的维也纳谈判

从2021年4月6日到6月20日，伊朗鲁哈尼政府参加了第一轮到第六轮的维也纳谈判。由于此时美国已退出伊核协议，所以伊朗拒绝与美国直接谈判，在这种情况下，欧盟代表承担起在美国和伊朗

之间穿梭沟通的工作。

第一轮谈判开始后伊朗与美国就产生了激烈的冲突。伊朗认为，美国单方面退出伊核协议在前，并且退出后对伊朗施加了不符合协议内容的新制裁，所以要求美国应先取消这些新制裁，然后才能讨论重返协议的问题。美国则认为，伊朗应先把自己的核发展退回到协议规定的初始水平，然后再考虑减轻对伊朗的制裁。为此，美伊及各方决定建立两个平行的专家工作组，一个负责协调解除特朗普政府对伊朗施加的新制裁，另一个负责劝说伊朗将本国核发展水平退回到与协议相适应的阶段。随后的第二轮维也



(IC Photo图片)

2015年7月14日，伊朗民众在首都德黑兰街头庆祝伊核问题谈判达成全面协议。

纳谈判决定设立第三个专家工作组，以解决恢复履约的行动顺序问题。与此同时，国际原子能机构（IAEA）也与伊朗进行关于其核活动的谈判。

之后各专家工作组展开密集工作，维也纳谈判也在困难中稳步前进，与会各方不断传出相对乐观的消息。整体而言，在2021年6月伊朗举行新的总统选举背景下，鲁哈尼政府非常希望能够在自己任期内解决协议的恢复履行问题，因为鲁哈尼政府向来视伊核协议为自己的突出政绩。所以，在前六轮谈判中伊朗谈判团队表现得较为积极。尽管如此，改革派的鲁哈尼政府仍然没有完成恢复履行伊核协议的任务，

这既与美伊之间根深蒂固的矛盾有关，也与伊朗总统大选对其内政外交的制约有关。2021年6月20日，第六轮维也纳谈判在与会各方“接近达成协议”的情况下宣告结束。

### 二、莱希政府时期的维也纳谈判

2021年6月19日，来自保守派的莱希赢得伊朗总统大选。虽然莱希在6月21日即表示新政府会继续维也纳谈判，但在8月5日宣誓就职后，莱希政府又强调维也纳谈判并非伊朗新政府外交的唯一重要工作，而且还强调伊朗的地区政策和导弹计划不在维也纳谈判的范围之内。

在第六轮维也纳谈判结束5个

多月后，第七轮谈判于2021年11月29日开启，这也是莱希新政府上台后的首轮谈判。值得注意的是，此时伊朗已经逐渐摸索出一些抗衡美国“极限施压”的策略。与此同时，美国从阿富汗撤军也部分缓解了伊朗面临的外部压力。对恢复履行伊核协议而言，这时的美国比伊朗更急迫。在美国看来，一方面，大国竞争已经如火如荼，不能再在伊朗核问题上耗费太多精力；另一方面，不受限制的伊朗核发展迅速，这对美国及其中东盟友利益造成了威胁。

第七轮谈判开始后，伊朗新谈判团队认为，因为前六轮谈判并没有达成最终协议，所以第六轮谈判结束时达成的一些共识依旧有再充实的空间。伊朗代表团由此向与会各方就取消制裁和核问题提交了两份建议。经过磋商，第七轮维也纳谈判与会各方确定，新的谈判基础是过去六轮谈判达成的共识和伊朗新建议的混合体。2021年12月27日，第八轮谈判开始，在这轮谈判中与会各方就协议的最终文本基本达成共识。2022年1月27日，俄罗斯谈判代表团团长乌里扬诺夫在接受媒体采访时表示：“如果谈判继续以目前的速度进行，那么我们在2月底之前达成协议是相当现实的。”2022年3月18日，参与谈判的法国外交官告诉记者，法国、德国、英国已经准备好签署协议了。然而，接下来的维也纳谈判并不顺利，谈判越是临近终结，伊朗和美国这两个最具决定性国家的矛盾越是尖锐。

### 三、维也纳谈判最后的僵持阶段



在维也纳谈判的最后阶段，围绕美国政府是否把伊朗伊斯兰革命卫队从“恐怖主义组织”名单中删除、伊朗政府是否取消对杀死苏莱曼尼将军的美国责任人的报复问题，伊朗和美国展开激烈争论。与此同时，伊朗指责美国要为迟迟不能达成最终协议负责，美国表态如果仅仅把谈判内容局限在2015年伊核协议范围内，美国马上就可以签署协议，但是如果伊朗要增加原协议以外的谈判内容，那么美国也会有自己的其他考虑。在维也纳谈判临近结束的时刻，两国之间长期存在的对抗显然影响到了双方决策者对达成最后协议的政治决断。

2022年5月3日，伊朗外长阿卜杜拉希扬在与爱尔兰外长通话时再次强调伊朗仍然在为维也纳谈判达成最后协议而努力，但是美国必须采取实际行动来改正特朗普政府犯下的错误。美国国务院旋即

第二天表示，美国既有恢复履行也有不能恢复履行伊核协议的两套方案。在维也纳谈判陷入僵局的情况下，伊核协议谈判欧盟协调员、欧盟对外行动署副秘书长恩里克·莫拉在3月下旬和5月中旬两度造访德黑兰，积极推进维也纳谈判。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利对莫拉的访问也寄予厚望，他在接受媒体采访时表示，莫拉的第二次德黑兰之行成果超过预期，已经僵持2个月之久的维也纳谈判重启在即。

其实，无论是拜登政府还是莱希政府都明白，越是迟迟不能作出政治决断，在各自国内遭遇到的反对之声就越大。美伊已经持续对抗40余年，双方关系缓和是一个长期过程。相比伊核协议恢复履行，完成伊核协议恢复履行之后的美伊直接谈判，对两国关系发展的推动意义更大。目前美伊各自国内支持恢

复履行伊核协议的声音强烈。所以，从双方官方的公开表态来看，两国政府的第一选择仍然是给维也纳谈判画上一个圆满的句号。

## 平衡大国关系与 改善地区环境

尽管恢复履行伊核协议对伊朗有积极影响，但是近年来伊朗并没有把外交资源与精力过多集中于该协议。伊朗最高领袖哈梅内伊一再强调，伊朗不能把希望都寄托在伊核协议上，要积极探索应对国际制裁的方法，对内要大力发展以进口替代为核心的“抵抗经济”，对外要大力加强与中国等非西方国家的关系。2021年8月正式上任后，莱希总统也明确指出，伊朗新政府虽然希望与有关各方完成恢复履行伊核协议的维也纳谈判，但是维也纳谈判不是新政府外交的唯一重要事项，“向东看”和强化与周边国家关系也是伊朗新政府的外交重点。

### 一、深化与大国的平衡外交

伊朗外交虽然有“向西看”的传统，但是面对数十年来国际制裁带来的国家发展困境，从内贾德总统时期开始伊朗政府就明确提出了“向东看”的外交设想。历经美国特朗普政府对伊朗的“极限施压”后，伊朗决策者对“向东看”的重视程度进一步提升，2018年以来，包括最高领袖哈梅内伊在内的多位伊朗重要人物，屡次强调伊朗要对深化与中国、俄罗斯等国家关系的“向东看”战略给予更多重视。正是在



2022年2月11日，伊朗伊斯兰革命胜利43周年纪念日，民众在德黑兰焚烧美国国旗。

(IC Photo图片)

这种情况下,近年来伊朗与中国一道努力推进全面战略伙伴关系不断发展,并且在2021年3月签署了《中伊25年全面合作协议》,为未来两国关系的发展规划了较为清晰的路线图。与此同时,伊朗也一直谋求深化与俄罗斯的关系,伊俄长期全面合作协议也已经在磋商中。2022年1月伊朗总统莱希访问莫斯科,此举甚至被伊朗驻俄罗斯大使视为两国关系的“转折点”。

伊朗以深化与中国、俄罗斯关系为突出特征的“向东看”战略显然已经引起了美国等西方大国的关注,美国学界和媒体一再鼓吹伊朗—中国—俄罗斯的所谓三国“轴心”或“联盟”。尽管伊朗还不是世界大国,但是在一定程度上伊朗具备影响世界大国竞争的能力,美国对此心知肚明。正是在这样的背景下,2021年1月入主白宫后,拜登很快就践行了其竞选时希望重返伊核协议的承诺,一再发出缓和和对伊朗态度的声音。同时,视伊核协议为其任内突出成绩且本就寻求与美国等西方大国交好的鲁哈尼政府也希望伊核协议能够再次得到完全履行,这样不仅可以缓解伊朗面临的发展压力,而且还可以推进与美国等西方大国的关系发展。

维也纳谈判的开启是伊朗重视发展与西方关系的鲜明体现。与鲁哈尼相比,莱希政府更加旗帜鲜明地提出“平衡外交”,一方面,继续维也纳谈判以期改善和发展与西方的关系;另一方面,继续“向东看”以进一步深化与中国、俄罗斯等国



2022年2月21日,卡塔尔埃米尔(国家元首)塔米姆在多哈会见来访的伊朗总统莱希。



2021年9月16日,黎巴嫩贝卡地区的民众自发走上街头欢迎从伊朗进口燃油的车队。

的关系。2021年9月上海合作组织正式启动接纳伊朗为正式成员国的程序,可视为伊朗“向东看”战略的突出成果和标志。

## 二、改善与周边国家的关系

除了发展与中国、俄罗斯等世界大国的关系外,莱希政府上台后对周边国家的外交也开展得有声有

色。在总统就职仪式上,莱希表示伊朗新政府的外交重点是改善与地区国家的关系:“我向地区内所有国家尤其是邻国伸出‘友谊和兄弟之手’。”这一表态被广泛认为是伊朗希望改善与沙特等国的关系。其实早在2021年4月伊朗和沙特就开始在伊拉克进行直接谈判,以求恢



复 2016 年初中断的外交关系。莱希政府上台后继续推进与沙特的直接谈判，最新的第五轮谈判于 2022 年 4 月下旬举行，这轮谈判后伊拉克总理穆斯塔法·卡迪米乐观地表示，伊朗和沙特即将结束两国多年来的紧张关系。

可以说，通过维也纳谈判及与沙特的谈判，伊朗与西方大国和本地区大国的关系都得到较大程度的改善。伊朗与西方关系的缓和，在一定程度上影响了西方在中东的盟友对伊朗的态度，这一点突出反映在本地区国家对恢复履行伊核协议的态度上。沙特与伊朗关系的改善，对不少阿拉伯国家特别是海湾国家的伊朗政策产生了积极影响。再加上伊朗与叙利亚长期友好、与后萨达姆时代伊拉克关系密切，当前伊朗正处于 1979 年伊斯兰革命以来最佳的西亚地缘环境中。由于历史文化渊源，加之伊朗作为地区制造业大国，其对临近的中亚及高加索国家也有较大影响力。在正式加入

上海合作组织后，伊朗与中亚等上合组织成员国的交流必将得到进一步增强。

显而易见，近年来不管是与世界大国的互动，还是与周边国家的交往，伊朗都取得了令人瞩目的成绩。与世界诸大国关系的改善或缓和，为伊朗提供了良好的国际发展空间，如果伊朗自身能处理好国内发展问题，其在西亚、中亚、高加索等地区的影响力将会持续存在并不可小觑。

### 伊朗未来外交政策展望

维也纳谈判已经持续了一年多，尽管早在 2022 年 3 月中上旬就已经完成了谈判文本的草拟工作，但是直到今天美伊双方仍然在某些问题上争吵不休，导致谈判还没有结果。目前看来，各方最终达成共识的可能性更大。退一步讲，即使维也纳谈判最后没能取得成功，也不会带来灾难性的后果。要

是在维也纳谈判的最后阶段，美伊都没有强烈意愿尽快解决遗留问题，那么无疑表明伊核协议本身的重要性已经下降，也就是说美国现存制裁对伊朗不再致命，核问题也不再是美国关切伊朗的核心议题。当然对此还有一种可能的解释，那就是两国有了发展双边关系的其他新路径，毕竟伊核协议恢复履行的最大价值在于能够推动美伊双边关系的发展。

未来美伊两国关系在某些问题、某些时间段仍然存在恶化的可能，但是从伊朗的国家发展需求和美国的大国竞争战略来看，伊朗和美国等西方大国的关系改善基本已经成为一个趋势性事件。而且，面对改善生活条件的迫切需求，加之历史渊源，大多数伊朗民众还是希望国家能够与西方有更多的友好交流，这种倾向也会对伊朗外交政策产生影响。

但是，这不等于伊朗会放弃在大国间的平衡外交。“向东看”仍然是今后伊朗外交政策的关键内容之一。当下国际格局正处于变动之中，执行东西方平衡外交是伊朗确保国家利益最大化的有力保证。同时，与美国缓和关系必然会减轻伊朗遭受的国际制裁，也会给伊朗发展与东方和周边国家的关系带来便利。当然，伊朗实施大国外交和地区外交政策的成效，根本上取决于其国内平稳和健康发展的程度。■

作者系上海外国语大学中东研究所教授



2022年3月，伊朗外长阿卜杜拉希扬访问俄罗斯，在莫斯科与俄罗斯外长拉夫罗夫会见。