

地区热点

伊朗核问题与奥巴马政府的接触政策*

岳 汉 景

摘 要: 2013 年底,伊核问题临时协议的达成,使伊核问题漫长的僵局得以初步打破。这与奥巴马政府对伊朗的接触政策有很大关系。小布什政府时期,美国对伊朗实施选择性接触政策,即在阿富汗、伊拉克问题上与伊朗进行接触,但在核问题上拒绝与伊朗进行接触,除非其停止铀浓缩活动。这使伊核问题的谈判难以展开。奥巴马政府上台后,美国开始对伊朗实施无条件接触政策,开启了“6+1”伊核谈判模式,并使美伊就核问题进行秘密会谈成为可能。“接触政策”有利于奥巴马政府在伊朗拒绝其核燃料交换提议后动员国际社会对伊朗实施经济制裁,而经济制裁是促使伊核问题临时协议达成的因素之一;“接触政策”一定程度上推动了伊朗政治力量的进一步分裂,从而促使美伊双方逐渐调整了对对方的政策,为伊核问题临时协议的达成创造了现实条件。因此,“接触政策”是伊核问题临时协议达成的背景原因。

关 键 词: 伊核问题临时协议; 美国; 接触政策; 伊朗

作者简介: 岳汉景,博士,安徽财经大学法学院副教授(安徽蚌埠 233030)。

文章编号: 1673-5161(2015)04-0032-13 中图分类号: D815 文献标识码: A

* 本文系安徽财经大学重点研究项目(ACKY1521ZDB)的成果之一。

2013 年 11 月 24 日,伊朗同联合国五个常任理事国和德国以及欧盟的代表,在日内瓦就伊核问题达成了一项临时协议(该协议于 2014 年 1 月 20 日正式生效)。协议的主要内容是:在其生效后的六个月时间里,伊朗同意暂停生产丰度为 5% 以上的浓缩铀(这实际上是对伊朗部分核权利的含蓄承认,尽管美国领导人声称协议并没有赋予伊朗进行铀浓缩的权利),同时稀释或转化库存的丰度为 20% 的浓缩铀;伊朗不再增加丰度为 3.5% 的浓缩铀库存,不再兴建额

外的铀浓缩设施,不新增离心机;伊朗使阿拉克(Arak)的重水反应堆保持不运行状态,既不向其添加燃料,也不开启它;伊朗核设施接受以往从未有过的国际监督(每日一次,具有突击性、广泛性)。作为交换条件,美国将解冻约70亿美元的伊朗资产(“伊朗差不多1千亿美元的外汇持有额中的大部分是无法存取或受制裁限制的”)。^① 部分制裁也将在此期间暂停,包括对伊朗石化产品出口上的一些制裁,在黄金和贵金属贸易方面施加的制裁,在汽车工业和伊朗民用航空工业配件供应上的制裁。只要临时协议持续有效,也不能对伊朗施加新的制裁。但协议并没有取消对伊朗的关键性制裁,以防伊朗继续研发核武器。六个月后,如果双方同意,协议可以延长。^② 如果伊朗不履行其承诺,国际社会将会施加更多的制裁和压力。

伊核问题临时协议是2004年以来达成的关于伊核问题的第一个为国际社会所普遍认可的协议,其达成绝非偶然,而是有一定的背景原因。由于该协议主要是美伊双方矛盾斗争的产物,因而其产生的背景也主要存在于美伊关系的发展历史中,特别是奥巴马总统上台以来的美伊关系中。协议达成的背景原因较多,主要有奥巴马政府对伊朗的接触政策,美国所推动的对伊朗的国际经济制裁和单边制裁,美国在伊朗核权利上的逐渐让步,伊朗的核对冲战略等。本文主要分析探讨奥巴马政府对伊朗的接触政策这一背景原因。

一、小布什政府对伊朗的选择性接触政策

小布什政府上台伊始即对伊朗表现出强烈的敌对倾向。但在“9·11”事件爆发后的头几个月里,为了争得尽可能广泛的国际支持,取得阿富汗战争的胜利,美国对伊朗采取灵活的政策,减缓了与伊朗的敌对态势。伊朗对美国遭受“9·11”恐怖袭击也深表同情。阿富汗战争初期,美伊之间曾有过短暂的会谈与合作。2002年8月,伊朗的秘密核计划被曝光,但美国与伊朗就阿富汗和伊拉克问题的会谈并没有随之停止。

2003年5月,美国推翻萨达姆政权后,拒绝与伊朗进行任何会谈。美国领导者受到在伊拉克早期军事胜利的刺激,不断对伊朗发出武力威胁,似乎要对

^① Faith Karimi, “20 Questions about the Iran Nuclear Deal: What it Says, What’s at Stake, What’s Next,” November 25, 2013, <http://greekcurrent.com/20-questions-about-the-iran-nuclear-deal-what-it-says-whats-at-stake-whats-next/>. (上网日期:2015年2月10日)

^② See Zachary Fillingham, “The US-Iran Nuclear Breakthrough in Geneva,” November 25, 2013, <http://www.geopoliticalmonitor.com/the-us-iran-nuclear-break-through-in-geneva-4888/>; George Jahn, “Iran at Talks: No Scrapping any Nuclear Facility,” February 18, 2014, <http://news.yahoo.com/iran-talks-no-scrapping-nuclear-facility-134856208-finance.html>. (上网日期:2015年2月10日)

其实施武力政权更迭。在伊朗核问题上,小布什政府主要利用欧盟三国直接与伊朗会谈,并在背后施加压力。

伊拉克战争的初期胜利的确对伊朗产生了一定的震慑作用,使其在核问题等方面表现出一定合作倾向。伊朗曾通过其中级官员向美国探寻两国政府实施大交易(*grand bargain*)的可能性。2003年5月初,美国在伊朗利益的个人代表瑞士驻伊朗大使以传真方式向美国国务院发送一封题为“路线图”(Roadmap)的文件。该文件包含了一个惊人的规划,建议美伊两国就美国政府所关心的所有重要问题进行会谈。^①然而,布什政府为伊拉克战争那早期的轻松胜利激动不已,对于伊朗方面的提议在没有做任何确证工作或追踪调查的情况下就一口回绝了。萨达姆倒台后美国与伊朗的任何官方接触都被看作等同于使伊朗政权合法化,因而对华盛顿来说是禁忌。^②

随着美军占领伊拉克所带来的严重困难局面的出现,随着“解放”了的伊拉克处于内战的边缘,美国的官员似乎意识到进行一场“解放”伊朗的类似行动危险性会更大。2005年底和2006年初,美国已开始采取新的对伊朗战略。在新战略中,虽然对伊朗进行武力威胁依然是美国对伊朗政策的突出特点,但相对于美国积极的外交努力已经居于次要地位。

在欧盟在伊朗核问题上的外交努力失败后,2006年5月,赖斯提出愿意加入与伊朗进行的多国会谈,但并不进行双边会晤,而且伊朗首先要停止铀浓缩活动(对此提议,伊朗权衡了3个月,而后拒绝了)。^③这是小布什政府首次表示愿意有条件参加伊核问题的多边会谈,表明其已开始倾向于通过外交手段解决伊核问题。尽管2006年5月底美国即表示,只要伊朗停止铀浓缩活动,它就愿意参加多边会谈,讨论伊核问题,但是在伊拉克问题上美国直到2007年初仍然不愿意与伊朗进行直接会谈。但是由于伊拉克安全形势依然严峻,阿富汗的塔利班势力正迅速回潮,重回与伊朗的双边会谈作为重要意见之一也在2006年12月发布的《伊拉克研究小组报告》(Iraq Study Group Report)中被明确地提出来,布什政府不久便改变了不与伊朗进行直接对话的立场,开始与其就伊拉克问题等进行一系列会谈。

但是,在核问题上美国对直接会谈设置的前提是伊朗暂停铀浓缩活动。美

① Glen Kessler, “2003 Memo Says Iranian Leaders Backed Talks,” *The Washington Post*, February 14, 2007, A14.

② See Suzanne Maloney, “U. S. Policy toward Iran: Missed Opportunities and Paths forward,” *Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 32, No. 2, Summer 2008, pp. 32–33.

③ “U. S. -Iran Relations: Catalog of Missed Opportunities,” <http://www.americanforeignpolicy.org/overview/how-to-deal-with-iran/a-short-history-of-us-iran-relations-post-revolution>. (上网日期:2015年3月16日)

国要求伊朗接受 P5 + 1 的提议: 伊朗暂停铀浓缩活动半年, 同时联合国对伊制裁暂停半年, 即所谓的“以冻结换冻结”(freeze for freeze), 在此期间举行会谈, 研究解决核问题的办法。^① 布什政府这种在直接会谈之前就要求得到其想要的会谈结果的做法遭到伊朗的反对。2007 年 12 月, 美国《国家情报评估》(National Intelligence Estimate — NIE) 的结论是伊朗于 2003 年已经停止了发展核武器的努力, 同时美伊两国在伊拉克问题上进行的直接会谈也使来自伊朗或通过伊朗而进入伊拉克的临时爆炸装置和外国战斗队员大为减少, 这为美国在核问题上与伊朗进行直接对话创造了有利条件。^② 2008 年, 美国表示愿就核问题在多边场合与伊朗进行直接会谈, 尽管此时伊朗并未停止铀浓缩活动。2008 年 7 月 19 日, 美国负责政治事务的副国务卿威廉·伯恩斯(William Burns) 加入了 P5 + 1 在日内瓦与伊朗高级核谈代表进行的会谈。^③ 这次会议是美伊两国官员首次就核问题进行面对面的会谈。不过赖斯仍然表示, 美国与伊朗举行直接谈判的前提是, 伊朗有效中止铀浓缩活动。美国政府声称, 伯恩斯这次在伊朗未停止铀浓缩的情况下参加的会谈只是一个特例, 并不代表美国改变政策。^④

小布什政府执政后期, 已经表现出与伊朗进行接触的积极意向, 但其总体上执行选择性接触政策, 即在阿富汗和伊拉克问题上与伊朗进行无条件接触, 在伊朗核问题上, 虽然已开始表现出接触的意愿(这与其第一任期时已大有不同), 但条件是伊朗停止铀浓缩活动。而伊朗把进行铀浓缩看作自己不可剥夺的权利, 且对这一权利的维护有广泛的民意支持, 因此伊朗很难接受此条件, 这样伊核问题解决取得进展的希望就很渺茫。但无论如何, 小布什政府对伊朗的选择性接触政策为奥巴马政府对伊朗无条件接触政策的推出创造了一定条件。

二、奥巴马政府对伊朗的无条件接触政策

奥巴马政府对伊朗接触政策在言语和行为上均有所表现。言语表现以奥巴马 2009 年 3 月 20 日发表的祝贺伊朗新年的视频讲话最为引人注目。行为表

① Tim Reid, “George Bush U-turn Opens Way to Nuclear Talks between U. S. and Iran,” *The Times*, July 17, 2008.

② William Luers, Thomas R. Pickering, Jim Walsh, “A Solution for the US-Iran Nuclear Standoff,” *The New York Review of Books*, Vol. 55, No. 4, March 20, 2008, <http://www.nybooks.com/articles/21112>. (上网日期: 2015 年 2 月 13 日)

③ Bureau of Near Eastern Affairs, “Background Note: Iran,” September 30, 2009, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5314.htm>. (上网日期: 2015 年 2 月 13 日)

④ Marci Zaborowski, “Bush’s Legacy and America’s Next Foreign Policy,” *Chaillot Paper*, No. 111, September 2008, pp. 78 – 79.

现以 2009 年 4 月 8 日奥巴马政府宣布将无条件地全面参与六国与伊朗的所有核谈判, 暂停寻求针对伊朗的新的国际制裁和同年 6 月 4 日在开罗发表的演讲中对伊朗和平利用核能权利的公开承认最具转折意义。这就降低了伊朗在 P5 + 1 框架内与美国进行直接谈判的门槛, 从而打破了小布什政府制造的伊核问题僵局, 缓和了美伊因核问题而不断加剧的对抗。

奥巴马政府对伊朗的接触政策是在一定现实背景下推出的。奥巴马政府上台时, 接手的是二战后最糟糕的总统遗产之一。塔利班远未被消灭, 本·拉登在逃, 伊拉克依然不稳定, 美国的软实力受损严重, 这些都是布什的遗产。另外还有伊朗愈益成为美国的地区挑战者, 朝鲜试爆了其核武器, 俄罗斯再度变得好斗, 而且在美国看来中国对美国全球霸权的挑战越来越明显。2008 年, 经济议题取代了伊拉克战争成为美国总统竞选的核心议题, 总统竞选一定意义上变成了在经济问题上进行全民公投。因此, 奥巴马政府也必须应对巨大的国内和国际金融危机。

就美伊关系的背景要素而言, 主要是伊拉克战争、阿富汗战争以及伊朗核问题。奥巴马上台时, 原有的背景要素没有消失, 而且还新增了国际金融危机这一要素。从这些背景要素来看, 奥巴马政府对伊朗实施接触政策有其必要性。奥巴马上台时, 阿富汗即将进行总统选举, 伊拉克也要进行全国大选。面对阿富汗日益严峻的局势, 奥巴马决意增兵阿富汗, 同时巩固在伊拉克取得的成果, 为两国的大选营造良好环境。伊朗与阿富汗和伊拉克联系密切, 历来对其有着巨大的影响力。萨达姆政权和塔利班政权被推翻后, 伊朗的两大敌人消失, 取而代之的是对伊朗友好的两国新政权。伊朗对此两国的影响力因此陡然上升, 对其安全与稳定发挥着重要作用。奥巴马政府为了稳定伊拉克和阿富汗局势, 就不得不在某种程度上寻求伊朗的支持, 而要做到这一点推出“接触政策”是必要的。就伊朗核问题而言, 奥巴马政府的目标依然是伊朗停止铀浓缩活动, 但是小布什政府的强制性外交手段没有实现此目标, 继续小布什的政策恐难以奏效, 而军事打击和不作为政策都不可取, 接触政策似乎是有必要一试的手段。

奥巴马政府对伊朗接触政策也具有一定的可行性。这主要表现在两个方面: 第一, 美伊两国国内均有一定的支持接触的力量; 第二, 两国在伊拉克和阿富汗拥有共同利益。美伊国内的官僚阶层、知识精英、普通民众中都有支持接触的力量。两国在伊拉克的共同利益主要有两个: 1. 两国均希望西方民主制度在伊拉克能够推行(在其自身无法主导伊拉克建立类似伊朗的神权政治制度的情况下, 美国在伊拉克主导推行的西方民主制度是伊朗的次优选择, 因为这样能够助推伊拉克政治党派的宗派化, 保证伊拉克的什叶派掌权); 2. 两国都希

望伊拉克保持统一,反对伊拉克库尔德地区独立。伊朗担心伊拉克库尔德地区独立,将会对本国库尔德分离主义者产生激励作用,从而危及本国安全。两国在阿富汗的共同利益主要有三个:1. 反对塔利班。阿富汗塔利班是逊尼派宗教极端主义组织,对伊朗在阿的利益乃至伊朗自身的边境安全构成严重威胁,因此伊朗历来反对塔利班。塔利班庇护“基地”组织,而“基地”组织不断对美国实施恐怖袭击,特别是发动了“9·11”事件,因此塔利班也成了美国的主要敌人。2. 反对毒品走私。塔利班政权是以毒品交易为经济支柱的,倒台后该组织依然对毒品交易有较大的生存依赖,因而反毒是反塔利班的应有之义。而且,阿毒品交易的猖獗也威胁伊朗的社会稳定和边境安全,并破坏美国重建阿富汗的努力。3. 阿富汗的稳定与发展。塔利班和毒品交易破坏了阿富汗的政治稳定与社会经济发展,而阿稳定与发展的缺失反过来又给塔利班和毒品交易提供了动力,因此对美伊而言,促进阿富汗的稳定与发展是有效反对塔利班和反毒品交易的需要,从而是两国的又一共同利益。阿富汗的稳定与发展是两国的又一共同利益还因为如果阿持续不稳定,那么这种不稳定将会外溢至伊朗,并会使更多的难民涌入伊朗;如果阿持续不稳定,那么美国就无法从阿富汗脱身,美国诸多的战略目标就难以顺利实现,同时北约组织的凝聚力和功能也会减弱。

但是,由于美伊两国的社会关系,特别是政治关系、政治体系有很大的不同,与美接触与合作并不符合伊朗统治精英的利益。两国虽然在伊拉克和阿富汗拥有重大的共同利益,但其在伊拉克和阿富汗也存在较深的利益矛盾,这种利益矛盾限制着“接触政策”的效果。从历史的角度看,伊朗伊斯兰共和国一定程度上是以反美立国的,反美是其本性;美国与伊朗积怨甚深、互不信任;美国对伊朗的历次主动接触言行均以失败告终。因此,奥巴马政府对伊朗接触政策效果并不好。这突出表现于在伊朗核问题上,奥巴马政府的接触政策未取得多大进展。

德黑兰确信,美国的最终目的是改变伊朗伊斯兰政权,因此,它在放弃其核计划方面很犹豫。考虑到美国对待伊拉克和朝鲜那截然不同的方式,德黑兰不但把其核计划看作应对外国威胁的未来盾牌而且还看作事关声望和科技的事业。伊朗精英把他们的核计划列为主要研发领域,其具体目标之一是减轻加在伊朗国内油气工业上的政治和经济压力。同时,对核能的追求是受伊朗的民族主义情绪驱动的,这种民族主义情绪超越了宗教与世俗、精英与大众的界限。2009年10月,由美国支持的旨在建立信任的核燃料交换提议没有在伊朗取得积极回应。而且,库姆附近又有新的秘密铀浓缩厂被曝光,伊朗对以色列的持续性威胁言论并未停止,大选危机后对所谓“绿色运动”的较为成功的压制,都进一步表明了奥巴马的接触政策目标没有达到。

奥巴马政府对伊朗的接触政策虽然没有实现预定目标,但它无论如何为伊核问题临时协议的达成提供了可能性,开启了美伊就核问题进行直接谈判的过程。在这一过程中美国与伊朗不但在“6+1”(五个常任理事国和德国为一方,伊朗为一方)模式下进行了数轮会谈(奥巴马政府始终没有关闭与伊朗就核问题进行无条件谈判的大门),而且也在鲁哈尼上台前后进行了多轮秘密会谈,这些会谈为伊核问题临时协议的达成创造了不可或缺的条件。“接触政策”表现了奥巴马政府试图通过外交途径解决伊朗核问题的明确意愿,因此它为美国在伊朗拒绝接受核燃料交换提议并继续进行铀浓缩后,推动安理会通过 1929 号制裁伊朗的决议提供一些依据,“大大增加了俄罗斯和中国在安理会阻止制裁决议通过的难度”^①。联合国安理会通过的 1929 号国际制裁决议虽然或许没有美国等西方国家的单边制裁对伊朗经济造成的影响大,但它还表明国际社会认为伊朗的持续核活动严重威胁了国际和平与安全,使伊朗在国际法理上处于劣势,同时也为西方国家推出的极为严厉的单边制裁提供了一定程度的合理性。而对伊朗的经济制裁也是伊核问题临时协议得以达成的重要促进因素,尽管伊朗对此并不承认。从这个意义上看,“接触政策”以国际经济制裁为中介,对伊核问题临时协议的达成起到了间接推动作用。还值得一提的是,奥巴马政府对伊朗的接触政策虽然至少没有在内贾德总统在任时期使伊朗的对外政策产生大的改变,却对伊朗内部政治力量的进一步分化产生了一定的推动作用,使伊朗国内支持与美国进行接触的力量增大了,这促使美伊双方都调整了政策,从而有利于伊核问题临时协议的达成。

三、“接触政策”下的伊核问题系列会谈与美伊密谈

由于会谈有利于维持国际上对施压伊朗的支持,有利于建立信任和在政治形势变化时探寻新的机会,因此 2010 年 6 月通过了对伊朗的新的制裁决议后,由“接触政策”所开启的在“6+1”模式下的伊核问题会谈一直没有停止。“接触政策”只是美国对伊朗“双轨政策”中的一轨,2009 年奥巴马侧重于双轨中的“接触”一轨,2010 年起奥巴马逐渐侧重于“制裁”一轨,但接触的轨道当然还是敞开着的。就伊朗方面来说,对奥巴马政府在伊核问题上的无条件接触要求自然难以拒绝。安理会 1929 号决议的通过,再次表现了国际社会在伊核问题上的某种共识,伊朗就核问题与六国进行会谈的压力进一步增大了,同时奥巴马

^① Judah Grunstein, “Iran Failed, Not Engagement,” February 10, 2010, <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/5100/iran-failed-not-engagement>. (上网日期:2015 年 1 月 26 日)

政府对伊朗的接触政策本身也增大了伊朗国内支持接触的力量。

在伊朗国内一直以来就有主张与美国进行接触的改革者。早在 2002 年,就有学者认为“在伊朗,在担心美国的权力和包围的强硬派和质疑总体的反美政策的温和派之间存在着激烈的争论。”^①2003 年 4 月,伊朗确定国家利益委员会主席拉夫桑贾尼呼吁就改善伊朗与美国关系进行全民公决。同年 5 月 7 日,伊朗议会 154 名议员联名发表声明,呼吁伊朗外交部采取积极的外交行动,修复与美国的关系,认为这会有助于将针对伊朗国家安全的威胁转化为机遇,是符合国家利益的明智之举。^②

但是在小布什政府时期,伊朗的改革派们难以动员大众支持与美国进行接触。小布什政府把伊朗称作邪恶轴心国,并不断对之发出武力威胁,使伊朗政权很容易把美国妖魔化为大撒旦,并有理由声称与西方改善关系的障碍是疯狂的美国而不是伊朗政权。然而,奥巴马政府对伊朗接触政策的推出,一定程度上显示出美国已非改善关系的障碍了。奥巴马政府向伊朗伸出的橄榄枝,及其执政的头六个月对“接触”的反复强调,表明构建一种新的西方与伊朗关系是可能的,从而为伊朗的改革者提供了动力。在 2009 年的伊朗大选期间,穆萨维的竞选活动中充满了标语和肖像,很像奥巴马的竞选活动。在活动中,穆萨维说:“在伊朗,与美国会谈的禁忌已经被打破了……现在我们相信,一个强大的伊朗通过与世界各国的互动并与之建立互信,能够扮演一个更为重要的国际角色。这是我们所追求的。”^③奥巴马政府对伊朗的接触政策,使伊朗改革者更有信心地认为美伊关系存在着转向新的方向的机会,使伊朗内部支持对美接触的力量扩大了。

在上述背景下,尽管美国等国于 2009 年 10 月的会谈中推出的核燃料交换提议没有被伊朗接受,而伊朗也在 2010 年 6 月再度遭受国际经济制裁,但“6 + 1”模式的核谈判列车业已开启,它只可能暂停而不会永驻。奥巴马总统及其高级幕僚均强调:制裁的目的是使伊朗回到谈判桌前。欧盟外交事务高级代表阿什顿(Ashton)于 2010 年 10 月致函伊朗首席核谈代表贾利利(Jalili),邀请他赴维也纳于 11 月 15 ~ 17 日举行对话。贾利利在回信中同意 11 月 10 日后选定“对

① Geoffrey Kemp, “The View from Iran,” in National Intelligence Council, *Afghanistan and Regional Geopolitical Dynamics after 11 September*, Lightning Source Inc, 2002, p. 12.

② 刘强《伊拉克战争后美国与伊朗关系的发展趋势》,载《世界经济与政治论坛》2003 年第 4 期,第 83 页。

③ Teymoor Nabili, “Mousavi Revives Reformist Vote,” June 13, 2009, <http://www.aljazeera.com/focus/2009/06/2009612102154262910.html>. (上网日期:2015 年 2 月 21 日)

双方都合适的地方与地点”举行会谈。^① 在中断了 14 个月后,伊朗与六国于 2010 年 12 月 6 日在日内瓦重启了闭门会谈。本次谈判没有取得任何进展,但各方均同意,下次会谈于 2011 年 1 月 21~22 日在伊斯坦布尔举行。但伊斯坦布尔会谈同样没有取得成果,因为伊朗要求以解除国际制裁作为讨论实质问题的前提。此时中东剧变已经开始,埃及等国发生的事使德黑兰受到鼓舞(伊朗称之为伊斯兰觉醒、伊朗伊斯兰革命的后续),却使美国颇为措手不及。在此地区背景下,伊朗在核谈中不可能做出什么妥协。

2011 年 3 月美欧开始军事干预利比亚,美国年底将从伊拉克全部撤军,同时美欧在此期间也期待着伊朗发生类似北非地区等阿拉伯国家的反政府运动,而伊朗则从卡扎菲被推翻中进一步认识到其在核问题上没有屈从西方压力的正确性,并利用“剧变”所致的高油价缓解了制裁压力,因而在一年多的时间里没有举行“6+1”伊核问题会谈。2011 年 9 月(这时伊朗已经充分掌握了 20% 铀浓缩技术,并且浓缩铀的储备也日渐增加),伊朗提出停止其 20% 丰度的铀浓缩活动,接受西方提供的用于德黑兰核反应堆的燃料棒。西方拒绝了伊朗的提议,这样伊朗就必须自行生产核燃料棒了。^② 由于卡扎菲政权被推翻,由于担心美军从伊拉克撤军后伊朗会趁机填补真空,扩大在伊拉克的影响力,又由于伊朗没有出现西方所期望的内部骚乱,还由于伊朗的核活动不断扩大,欧美在 2012 年 1 月开始对伊朗施加更大制裁压力。而伊朗则以封锁霍尔姆斯海峡作为回应,一时形势十分紧张。伊朗在没有取消压在自己头上的至少部分经济制裁的情况下是绝对不会中止铀浓缩活动的,而美欧则把维持并不断强化对伊朗的经济制裁作为确保伊朗行为改变的关键要素。

但紧张的形势并没有像有些分析人士所判断的那样发展到战争,2012 年 4 月、5 月、6 月,分别在伊斯坦布尔、巴格达、莫斯科举行了“6+1”会谈,但没有取得成果。在这些谈判进行的过程中,伊朗不但掌握了把铀提纯到 20% 丰度的技术,而且还取得了其他令人难以想象的具有里程碑意义的成就:国内生产了供德黑兰反应堆使用的燃料棒、拥有约 1 万台离心机、6 千公斤低浓缩铀以及 150 公斤的丰度为 20% 的浓缩铀。^③ 在这种情况下,西方如果仅向伊朗提限制其核活动的要求,而不在其核权利上及对伊制裁上有较为明显的让步,伊朗与西方

① 《伊朗准备好 11 月 10 日后与六国进行核问题会谈》,2010 年 10 月 29 日, <http://www.chinanews.com/gj/2010/10-29/2622896.shtml>。(上网日期:2014 年 10 月 13 日)

② Hossein Mousavian, “The Iranian Nuclear Dispute: Origins and Current Options,” Arms Control Association (ACA), July 8, 2012, <http://www.princeton.edu/sgs/faculty-staff/seyed-hossein-mousavian/Iranian-Nuclear-Dispute-Origins.pdf>。(上网日期:2014 年 10 月 13 日)

③ Ibid.

是很难达成协议的。

2013年2月26~27日,“6+1”会谈在哈萨克斯坦第一大城市阿拉木图举行。在本次会谈中,西方要求伊朗停止进行20%丰度的铀浓缩;允许伊朗保留部分能够被用于医疗同位素的20%丰度的浓缩铀;解除以黄金或其他贵金属向伊朗付款的多国禁令以及购买伊朗石化产品的禁令。在2013年4月5~6日举行的第二轮阿拉木图会谈中,伊朗提议:伊朗停止在福尔多(Fordow)安装离心机、继续与国际原子能机构进行会谈、继续把20%丰度的浓缩铀转化为氧化铀、停止把铀提纯至20%;西方承认伊朗进行铀浓缩的权利、快速解除联合国制裁和多国制裁,并提出讨论更为广泛的地区问题。^①阿拉木图的两轮会谈表明双方的立场已经有很大的交集了,问题核心仍然是各方如何在伊朗的核权利和国际制裁上进一步进行协调。

鲁哈尼就任伊朗总统后,其对外较之内贾德表现得更为温和,其一系列积极言行为核谈创造了良好的前景。2013年9月26日,在联合国大会会外展开了“6+1”会谈。在这次会谈中,美国国务卿克里和伊朗新任外长扎里夫(Zarif)进行了单独会谈。作为会谈的一个结果,各方同意,另一轮“6+1”高级会谈于2013年10月15~16日在日内瓦举行。在本次会谈中讨论了达成一个临时协议的问题。会谈结束时,各方达成一致,定于2013年11月7~8日再次举行会谈,在下次会谈开始前,进行技术性会谈。在拟定的下次会谈临近时,伊朗官员的声明暗示,达成一个限制伊朗的核计划以换取减轻制裁的临时协议是可能的。在会谈进行时,六国的外长改变了他们参加会谈的时间表,延长了会谈时间,试图商定一个最终草案,宣告临时协议的达成。但由于六国外长间存在分歧,以及伊朗外长在没有与德黑兰的更高级官员磋商的情况下不敢最终敲定临时协议,因此会谈没有达成一致。各方同意在11月20日再次举行会谈。^②这样,伊核问题临时协议便呼之欲出了。

实际上,除了上述“6+1”会谈,美国与伊朗的秘密会谈对伊核问题临时协议的达成也起到了重要的推动作用,甚至是关键性作用。美伊首轮秘密会谈于2013年3月就进行了,而伊朗的总统大选是在6月,新总统就职是在8月,这就是说,两国就伊核问题进行的密谈是内贾德在任时开启的。在首轮密谈中,美方的代表是副国务卿威廉·伯恩斯(William Burns)。鲁哈尼当选总统后,美伊两国间双边接触与对话的节奏提速,两国又进行了四次密谈,8月和10月各两

^① Kelsey Davenport, “History of Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue,” updated January 2014, http://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals. (上网日期:2014年2月23日)

^② See Kenneth Katzman, *Iran: U. S. Concerns and Policy Responses*, Congressional Research Service, March 5, 2014, p. 30.

次,多数是在阿曼举行的。奥巴马与鲁哈尼通电话以后,美国才开始把与伊朗的密谈告知盟友。“6+1”会谈,只不过是美伊间严肃会谈的遮蔽。伊朗与六国达成的伊核问题临时协议中的一些要点,正是以美伊间的这些秘密会谈为基础的。^①在3月的密谈中,美方还提出了伊朗卷入叙利亚、伊朗威胁封锁霍尔木兹海峡、失踪的美国人等所关切的问题。

经过上述多轮会谈,双方持续地讨价还价后,都大致明白了对方的底线,先求同存异达成一个临时协议,以为最终协议的达成创造良好的条件,对各方而言不失为明智之举。

四、结 语

伊朗核问题是新世纪美伊关系中的一个亟待解决的核心问题。但小布什政府推动的对伊朗经济制裁和选择性接触政策使伊核问题陷入僵局。

奥巴马政府上台后,除了继承了小布什政府未了且十分棘手的两场战争遗产外,还面临金融危机的严峻挑战,因而在外交政策上试图缓和与敌对力量的关系,对伊朗采取了无条件接触政策,在伊朗核问题上愿意不预设条件地参与同伊朗的直接会谈。这便打破了伊核问题僵局,为美伊两国面对面讨论伊核问题创造了条件。2009年10月1日,美国向伊朗提出了核燃料交换建议,但遭伊朗的拒绝,这标志着其“接触政策”效果不佳。

但它对美国来说也并非没有产生任何积极效果。奥巴马政府对伊朗的接触政策固然是一种和解姿态,但恰恰是这种姿态为美国提供了在核燃料交换提议遭拒后,动员国际力量对伊朗实施新的国际经济制裁的能量,使中俄无充分理由反对安理会通过1929号决议。而国际经济制裁,在迫使伊朗最终在核问题上做出让步方面起到了重要作用。这表明“接触政策”也为伊核问题临时协议的达成起到了间接推动作用。尽管2010年以后,奥巴马政府逐渐对伊朗实施强制性外交,但其始终没有关闭就伊核问题与伊朗进行接触的大门,“接触政策”所开启的“6+1”会谈模式始终没有终止。这是“接触政策”为伊核问题临时协议的达成提供可能性的一个方面。另一方面,“接触政策”促使伊朗内部政治力量进一步分化,这种分化在统治精英和普通民众中均有所体现,使伊朗国内支持与美国进行接触并改善关系的力量增大。2009年的伊朗大选危机不能不说与奥巴马政府对伊朗的接触政策有一定关系,危机虽然最终被平息下去,

^① See Barak Ravid, “Israeli Intel Revealed Secret U. S. -Iran Talks , Months before Obama Briefed Netanyahu ,” November 24 , 2013 , <http://www.haaretz.com/news/diplomacy-defense/.premium-1.559964>; 陈立希《美伊今年已多次秘密直接会谈》,载《新闻晨报》2013年11月26日,A18。

但它所展示出的伊朗的弱点,无疑对美国和伊朗的统治精英均产生了重要启示:它使伊朗的强硬派领导人(包括最高领袖哈梅内伊)进一步认识到,对于与欧美缓和关系的努力,如果不是大力支持的话,至少也是难以反对的;它使美国领导人愈加觉得,伊朗内部有演变的潜能,让伊朗保留部分核活动,同时又努力延缓其踏入核门槛的时间,是较为理想的政策选项,因为这将使伊朗的和平演变争取更多的时间。在解释美国为何同意与伊朗达成伊核问题临时协议时,奥巴马说:无论伊朗人何时从事恐怖活动或采取敌视我们或我们的盟友的行为,我们都要与之斗争,这是至关重要的。但我们不要老是假定随着时间的推移,伊朗也不会像其他国家那样发生改变。^①

^① Rebecca Shimon Stoll, Ricky Ben-David, "Obama: Iran Can Have Peaceful Nuclear Program, 'Modest Enrichment'," *The Times of Israel*, December 7, 2013, <http://www.timesofisrael.com/obama-my-goal-is-to-prevent-iran-from-getting-nuclear-weapon/>. (上网日期:2014年5月16日)

The Iran Nuclear Issue and the Obama Administration's Engagement Policy

YUE Hanjing

(Yue Hanjing , Ph. D , Associate Professor of Anhui University of Finance and Economics)

Abstract Late in the year 2013 , the interim Iran nuclear deal was reached , which initially broke the long-drawn stalemate of the Iran nuclear issue. This is closely related to the Obama administration's engagement policy toward Iran. When Bush Jr. was in power , the U. S. implemented the selective engagement policy toward Iran , that is , to engage Iran on Afghan and Iraqi issues , but refuse to engage it on the nuclear issue , unless it stopped its uranium enrichment activities. This made it difficult to negotiate on Iran nuclear issue. When the Obama administration got on power , the U. S. began to carry out unconditional engagement policy toward Iran , which started the "6 + 1" model for Iran nuclear talks , and made it possible for U. S. and Iran to conduct secret nuclear talks. The engagement policy helped the Obama administration to motivate , after Iran's refusal of the nuclear fuel swap proposal made by the U. S. , international community to put economic sanctions on Iran which was one of the factors that precipitated the interim Iran nuclear deal. The engagement policy caused to some degree the further divide between Iranian political forces , which forced the two countries to gradually make adjustments to their policies toward each other , and thus created actual conditions for the deal. The engagement policy , therefore , is one of the background causes for the deal.

Key Words The Interim Iran Nuclear Deal; U. S. ; Engagement Policy; Iran

(责任编辑: 钮 松)