

伊核协议难解伊核难题

只有美伊实现真正的和解，放弃意识形态斗争和地缘政治对抗，共筑建设性的双边关系，海湾和中东的安全困境才有可能化解。

— 刘中民

伊朗核问题全面协议相关方于2021年12月27日在维也纳启动了第八轮谈判。伊朗外交部发言人哈提卜扎德2月28日说，各方已在伊核协议相关方谈判中共同起草了“98%以上的”协议草案，伊朗正在审查。伊核问题谈判来到了“临门一脚”的重要时刻。

谈判能否最终取得成功，关键在于美国和伊朗是否有战略决断力并展现足够的政治智慧。而即使各方能够达成协议，持续20多年的伊核问题本身及其背后美国与伊朗40余年的长期对抗，还有与之相关的大国博弈和中东地区矛盾等，恐怕也不会因此而彻底消解。

可能破解的主要难题

2015年7月，伊朗与美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国达成伊核协议。根据协议，伊朗承诺限制其核计划（主要是降低浓缩铀丰度、减少离心机数量和国际社会可核查等），国际社会解除对伊制裁。这是自2002年伊核问题产生十余年后，在美国奥巴马政府、伊朗鲁哈尼政府以及其他各方均做出积极努力后达成的协议。

但是，美国始终未按协议内容全面取消对伊朗的制裁，更在特朗普担任美国总统后于2018年5月退出了伊核协议，随后

重启并新增一系列对伊制裁。2019年5月以来，伊朗逐步中止履行伊核协议部分条款，在生产浓缩铀丰度和运行的离心机数量方面均突破了伊核协议的限制，但承诺所采取措施“可逆”，即在美国履行伊核协议义务的情况下，伊朗回到遵守伊核协议的状态。

2021年拜登就任美国总统后，为服务于其“中东收缩战略”，以及重建被特朗普政府透支的国际信誉，表示将为恢复伊核协议作出努力。2021年4月，伊核协议相关方开始在维也纳举行谈判，讨论美伊两国恢复履约问题，美国间接参与谈判。围绕谈判展开的讨论主要有三大关切。

一是如何保证美国重新履约并不再退出伊核协议，这是谈判取得成功的关键所在。

鉴于美国退出伊核协议的教训，特别是美国在国际事务中的霸凌行为，以及美国国内两党政治极化导致的政策缺乏连续性，伊朗要求美国做出“不违约承诺”，并以一定的方式进行约束。伊方认为，伊核协议中止的根本原因是美国的违约行为，伊朗中止履约是美国此举的结果。因此，重启伊核协议必须对美国的履约义务进行规制，其次才是伊朗重新履行伊核协议义务。

二是如何明晰美国应取消的对伊朗的各类制裁。

美国对伊朗的制裁十分混乱，既包括

2015年协议签署前美国对伊朗的制裁，也包括特朗普政府退出伊核协议之后追加的制裁，甚至还包括与伊核问题关系模糊的其他制裁，如美国以伊朗支持恐怖主义为由进行的制裁；形式上，主要包括对伊朗金融、石油出口、参与核项目的机构和个人的制裁。因此，美伊双方需要在美国取消制裁的具体项目上达成一致，即明晰美国应该取消的各类制裁，防止在协议达成后因

2021年12月17日，国际原子能机构总干事格罗西（左）在奥地利维也纳举行的新闻发布会上介绍即将在伊朗使用的监控摄像设备



双方各执一词致使协议无法得到执行。

三是如何使伊朗重新履行伊核协议规定的义务。

2019年5月8日，时任伊朗总统鲁哈尼向伊核问题全面协议其他签字方递交了关于伊朗对美国单方面退出协议反制措施的信函。在对美国进行反制后，伊朗已分阶段中止履行部分伊核协议义务。

截至2021年年底，伊朗已启用了数百台效率更高的离心机。国际原子能机构3月3日公布的一份报告显示，伊朗丰度为60%的浓缩铀储量翻番，已经达到332公斤。恢复履约谈判的重要目标是促使伊朗减少浓缩铀库存，处理新型离心机。因此，如何以特定方式将已经生产的浓缩铀提交给第三方（如国际原子能机构或者其他国家），把新增的离心机转交给第三方或直接销毁等，是伊核协议恢复履约谈判必须解

美国和伊朗国内政治的变化，尤其是双方政府更替导致彼此在伊核问题尤其是伊核协议谈判上的节奏难以合拍，是导致伊核协议不断陷入困境的国内政治根源。

决的关键问题。

此外，美国及其地区盟友以色列、沙特一直以未能对伊朗导弹能力进行限制为由反对伊核协议，当然更担心伊朗“拥核崛起”。目前来看，尽管这些问题并非协议谈判内容，也不会写进新的协议，但美国如何对盟友进行处置，进而为伊核协议恢复履约谈判成功创造条件，也是其必须正视的问题。

从中东地区形势来看，伊朗和沙特关系最近趋于缓和有利于谈判，但以色列和伊朗的矛盾依然尖锐，而美俄在乌克兰问题上的对抗很可能对伊核问题谈判产生破坏作用。

症结仍在美伊

即使维也纳伊核协议谈判取得成功，实际上也很难从根本上解决伊核问题。伊核问题之所以难解，根源在于1979年伊朗伊斯兰革命以来美伊之间长期对抗的结构性矛盾。

从伊朗方面看，反美、反西方、反以色列是伊朗伊斯兰革命意识形态的核心内容，直接关系到伊朗伊斯兰政权的政治合法性。从美国方面看，美国在政治上长期寻求颠覆伊朗伊斯兰政权，在经济上长期制裁导致伊朗经济深陷困境，在军事上不断威慑使伊朗的不安全感不断加剧，都助长了伊朗长期奉行反美主义。

自2015年伊核协议签署尤其是特朗普政府退出伊核协议以来，美伊双方博弈

的内容包括伊核问题本身，但更加难以解决的问题是伊核问题之外的一系列结构性矛盾，核心是双方的意识形态斗争和地缘政治对抗。只要环境或氛围稍显紧张，双方之间的结构性矛盾以及深刻不信任就会立即凸显，这给履行伊核协议造成重重困难。

自伊核问题产生以来，美国和伊朗国内政治的变化，尤其是双方政府更替导致彼此在伊核问题尤其是伊核协议谈判上的节奏难以合拍，是导致伊核协议不断陷入困境的国内政治根源。

伊核问题产生以来，美国经历了小布什政府（2001-2009）、奥巴马政府（2009-2017）、特朗普政府（2017-2021），直到当前的拜登政府，相应的美国伊核问题政策经历了“强硬—缓和—强硬—有限缓和”的变化。同时期伊朗经历了哈塔米政府（1997-2005）、内贾德政府（2005-2013）、鲁哈尼政府（2013-2021），伊朗在伊核和对美政策上经历了“缓和—强硬—缓和”的变化。

可以看出，双方“缓和与缓和”政策的交集时期十分短暂，如奥巴马执政末期和鲁哈尼执政初期，其他更多是“强硬对强硬”或“强硬对缓和”的不合拍时期。美伊双方关系在对方发生政权更替后走向更加紧张的对抗，似乎已成为美伊关系的铁律。

当前，美伊对重启伊核协议的需求均十分强烈，这大大提高了谈判取得成功的可能性。但是，只有美伊实现真正的和解，放弃意识形态斗争和地缘政治对抗，共筑建设性的双边关系，海湾和中东的安全困境才有可能化解。

（作者系上海外国语大学中东研究所教授，中国中东学会副会长）