

伊核问题与美国政策：历史演进与经验教训

樊吉社

内容提要 伊朗核项目从发展初期迄今，美国都是至关重要的当事方。美国最初为伊朗和平利用核能提供了支持和帮助；冷战结束前后，美国开始关注伊朗民用核能项目转用于军事目的的风险；从2002年8月起，伊朗开始成为国际防扩散的重要目标国家。各国围绕伊核问题进行了十余年、多个阶段的谈判，经过不懈努力最终达成了能够兼顾各方利益的伊核协议，伊核问题得到阶段性解决。谈判获得成功的关键在于：美国在谈判中兼顾了伊朗和平利用核能的权利和防扩散的义务，让制裁成为促谈的手段，推动主要大国统一立场积极合作，美伊两国领导人抓住谈判机遇并采取了恰当的谈判策略。特朗普执政后，美国通过退出协议以极限施压伊朗，伊朗做出强硬反击，伊核问题再度进入不确定时期。

关键词 美国外交 伊核协议 核扩散 特朗普政府

作者简介 樊吉社，中共中央党校（国家行政学院）国际战略研究院全球治理与国际组织研究所所长、研究员（北京 100091）。

特朗普当选前和执政后从不掩饰在伊核问题上的态度和政策偏好。他从2011年7月起开始公开批评奥巴马政府的伊朗政策，认为伊朗与六国（美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国，又称“P5 + 1”）达成的伊核协议^①对美国构成了“直接的国家安全威胁”，是一个“必须予以阻止的灾难”。^② 特朗普在候任期间就开始暗示要废掉这个协议，因此，当美国正式宣布退出伊核

^① 伊核协议的全称为《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA），简称“伊核协议”。

^② 特朗普2015年7月16日和8月11日的推文：<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/621770572108795905>；<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/631182609930932224>，2016-11-26。

协议时，相关国家虽然觉得难以理解但不算意外。^① 美国退出伊核协议意味着各方围绕伊核问题的博弈进入一个新阶段。伊核问题所涉及的防扩散挑战及其应对之策、美国地区安全战略走势、中东安全形势与地区平衡前景、大国在中东地区的博弈等，再次成为热议话题。探析伊核问题的角度可以非常多元，本文将主要从防止核扩散的角度尝试回答如下问题：伊核问题如何缘起，又经历了怎样的发展过程？美国对伊核问题的政策如何演进？不同时期美国和其他国家处理伊核问题的方式可以提供什么样的经验与教训？在此基础上，本文将评析特朗普政府的对伊朗“新战略”并展望伊核问题的发展前景。

美国与伊朗民用核项目

伊核问题从缘起、发展到现在都与美国密切相关：美国最初对伊朗发展民用核能提供了支持，后来对伊朗涉嫌核扩散高度关注，最后美国与伊朗围绕核问题的博弈演变成一场持久的、类似朝核问题的危机。

（一）伊朗民用核能项目：美伊从合作到纷争

伊朗于 20 世纪 50 年代开始展现对民用核能的兴趣，并在最初获得了美国的支持与帮助。1953 年 12 月 8 日，美国总统艾森豪威尔在联合国大会发表演讲，敦请全世界将对原子能的关注从武器层面转向造福人类的层面，此即著名的“原子能为和平”演说。^② 该演说推动了民用核能从有限的个别大国向多个国家扩展，美国和伊朗之间民用核能合作自此开始。美国向伊朗提供了一座 5 兆瓦的研究反应堆及其运行所需的高浓缩铀，该反应堆于 1967 年正式运行。伊朗最初的核活动遵守了普遍的国际规则，包括 1959 年加入成立不久的国际原子能机构，1970 年签署《不扩散核武器条约》，并在 1974 年与国际原子能机构签署保障监督协定，允许该机构对伊朗所有的核材料实施保障监督。^③ 随

^① 特朗普在 2018 年 5 月 8 日关于退出伊核协议的演讲中并没有提供伊朗不遵守协议的证据，只是抱怨协议未能完全阻断伊朗获取核能力的路径，未能阻止伊朗研发弹道导弹，未能限制伊朗损害地区稳定的行动。Donald Trump, “Remarks by President Trump on the Joint Comprehensive Plan of Action”, The White House, May 8, 2018.

^② Address by Mr. Dwight D. Eisenhower, President of the United States of America, to the 470th Plenary Meeting of the United Nations General Assembly, December 8, 1953, <https://www.iaea.org/about/history/atoms-for-peace-speech>, 2019-08-16.

^③ Mark Hibbs, “Chapter 1: Iran and the Evolution of Safeguards”, in Larry MacFaul ed., *Verification & Implementation*, VERTIC, December 2015, p. 2.

后,伊朗甚至开始规划更大规模的民用核能项目,包括发展多座核电反应堆和独立的核燃料循环体系。为此,伊朗与多个国家签署了相关的合作协议,包括与法国的铀浓缩厂合作、与纳米比亚的铀矿合作、与南非的铀项目合作等。在当时的冷战大环境下,美伊双边关系较好,伊朗的核项目并没有引发美国的关切或者遭遇美国的阻挠。1978~1979年,伊朗国内发生伊斯兰革命,巴列维政权被推翻后美伊关系发生逆转以至于最后断交,美国和伊朗之间的民用核能合作自此终结。

伊斯兰革命以后,伊朗民用核能项目中断了一段时间,科技人员流失、布什尔核电站建设终止。这种状况在20世纪80年代中期出现改变,伊朗恢复了对民用核项目的兴趣和投入。美伊在核问题上的互动自此进入新的阶段:美国致力于阻碍伊朗发展民用核项目,防止伊朗将民用核项目转到军用。对美国而言,伊朗的民用核能项目成为防止核扩散的主要挑战。因为美国和伊朗没有外交关系,美国主要从伊朗核项目的合作方着手,施压或者说说服其他国家不要与伊朗开展民用核能合作。经过不断的外交努力,美国劝说中国取消了与伊朗的民用核能合作,阻止了伊朗与阿根廷在铀浓缩方面的合作,游说俄罗斯限制了与伊朗核合作的规模和合作范围。^①美国这些外交努力在某种程度上迟滞了伊朗民用核项目的发展,对防止伊朗将民用核项目用于军事目的具有间接影响。

(二) 伊朗核问题与欧盟三国的外交努力

在伊朗秘密的核项目曝光之前,伊朗核问题仍然局限于伊朗发展民用核项目,接受国际原子能机构的保障监督,但遭遇美国阻挠。2002年8月,伊朗全国抵抗委员会披露伊朗正在运行秘密的核项目,包括位于纳坦兹的核设施和阿拉克的重水厂。^②自此,伊朗核项目开始成为国际社会关注的焦点之一。最初是国际原子能机构与伊朗之间的互动,主要包括国际原子能机构对伊朗核设施进行视察,约谈伊朗官员,以厘清伊朗核项目历史。国际原子能机构总干事在2002年9月会见伊朗副总统兼伊朗原子能组织主席艾格扎迪,

^① “Iran’s Nuclear Program Timeline and History”, *NTI*, May 2018, <https://www.nti.org/learn/countries/iran/nuclear>, 2019-10-06.

^② “Remarks by Alireza Jafarzadeh on New Information on Top Secret Projects of the Iranian Regime’s Nuclear Program”, *Iran Watch*, August 14, 2002, <https://www.iranwatch.org/library/ncri-new-information-top-secret-nuclear-projects-8-14-02>, 2019-09-06.

要求伊朗对媒体披露的核设施情况进行说明。伊朗提供了与核项目特别是核燃料循环相关的信息，并同意让国际原子能机构总干事访问纳坦兹和阿拉克。2003年2月，国际原子能机构副总干事访问伊朗。伊朗在此次访问期间及随后向国际原子能机构申报了多个核项目以及多种核活动与核规划，包括纳坦兹的铀浓缩厂、阿拉克重水生产厂、拟在阿拉克建造一座重水研究堆、拟在伊斯法罕建造燃料制造厂、十余年前购买的核材料、铀转化活动、德黑兰卡拉耶电气公司（Kalaye Electric）生产离心机部件、商用铀浓缩设施拟安装离心机的数量等。^①

经过国际原子能机构的视察和调查，伊朗的确存在没有按照保障监督协定规定的义务及时和如实向国际原子能机构申报的核材料、核设施和核活动，国际原子能机构理事会于2003年9月通过第69号决议，要求伊朗采取相关行动。^② 伊朗最初对国际原子能机构提出的要求较为配合，回应了国际原子能机构提出的一些质疑，允许机构工作人员进入相关核设施以及采集相关环境样本，启动关于缔结《附加议定书》的谈判，并同意自2003年11月10日起中止伊朗所有与铀浓缩相关的活动和后处理活动。伊朗承诺向国际原子能机构提供其所有核活动的完整情况。^③

伊朗之所以积极与国际原子能机构合作，主要源于英国、法国和德国三国与伊朗的谈判。伊朗核项目被披露之后，欧盟三国担心美国可能对伊朗动武，因而试图通过外交努力推动伊朗与国际原子能机构之间的合作，避免将伊朗核问题提交到联合国安理会从而触发对伊朗的制裁。^④ 伊朗与欧盟三国围绕伊朗铀浓缩活动与国际原子能机构保障监督安排的外交互动波折不断，其中比较重要的协议是“巴黎协议”。这个协议脱胎于2003年10月23日三国与伊朗达成的共识，于2004年11月15日签署，但不属于具有法律约束力的文件，只是重申了双方在核问题上的期待。协议的主要内容包括：伊朗重申

^① IAEA Director General, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran”, GOV/2003/40, June 6, 2003.

^② IAEA Resolution, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran”, GOV/2003/69, September 12, 2003.

^③ IAEA Director General, “Implementation of the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran”, GOV/2003/75, November 10, 2003.

^④ Sara Miller Llana, “Iran Nuclear Talks: EU Diplomacy Finds a Stronger Voice”, *The Christian Science Monitor*, November 24, 2014, <http://www.csmonitor.com/World/Europe/2014/1124/Iran-nuclear-talks-EU-diplomacy-finds-a-stronger-voice-video>, 2014-11-08.

遵守《不扩散核武器条约》，有权发展民用核能但不寻求获得核武器；伊朗愿意与国际原子能机构全面合作；在批准之前自愿遵守《附加议定书》；自愿暂停所有铀浓缩和后处理活动。^① 欧盟三国希望以此为基础，与伊朗谈判达成一个长期的具有法律约束力的协议。三国与伊朗的谈判有效防止了伊核问题被提交到联合国安理会，但前提是伊朗履行承诺，并与国际原子能机构积极合作。这种状况并没有持续多久，伊朗随后于2005年8月开始在伊斯法罕的核设施里生产六氟化铀，并公开宣称已经将铀材料浓缩到3.5%的丰度。欧盟三国终止与伊朗的谈判，伊核问题很快进入联合国安理会，对伊朗实施经济制裁成为下一阶段的政策选项。

美国与伊核问题：谈判、制裁与伊核协议

当欧盟三国与伊朗的谈判陷入僵局，伊核问题进入联合国安理会五个常任理事国加上德国等六国共同与伊朗谈判的新阶段，美国自此较为直接地介入伊朗核问题。从伊朗民用核项目成为核不扩散议题到特朗普当选总统，美国的对伊朗政策大致可以分为三个阶段。

（一）小布什总统第二任期：谈判和制裁并举的双轨政策

“软的更软，硬的更硬”，这是小布什总统第二任期美国处理伊核问题的基本思路。2002年1月29日，小布什总统在国情咨文中将伊拉克、朝鲜和伊朗并列为“邪恶轴心”，指责它们寻求大规模杀伤性武器并且支持恐怖主义活动。^② 在反恐大背景下，小布什政府对伊朗政策展示出较为强硬的特点。伊朗秘密核项目被披露后，美国主张将伊朗核问题提交联合国安理会，彼时美国正推动联合国安理会授权对伊拉克动武，欧盟三国担心美国也可能对伊朗动武，因而积极推动同伊朗谈判，鼓励伊朗与国际原子能机构开展合作。

当欧盟三国与伊朗的谈判陷入僵局之时，包括美、俄、中在内的六国正式介入伊核问题，谈判与制裁并行成为国际社会处理伊核问题的主要手段。

^① “Communication Dated 26 November 2004 Received from the Permanent Representatives of France, Germany, the Islamic Republic of Iran and the United Kingdom Concerning the Agreement Signed in Paris on 15 November 2004”, INFCIRC/637, November 26, 2004.

^② President George W. Bush, “President Delivers State of the Union Address”, January 29, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/print/20020129-11.html>, 2019-11-08.

2006年5月31日，时任美国国务卿赖斯发表讲话，勾勒了小布什政府对伊核问题的基本思路：如果伊朗继续谋求核武，它将面临国际孤立和日益强大的政治以及经济制裁；如果伊朗终止铀浓缩和后处理活动并积极与国际原子能机构合作，伊朗将不仅有权发展民用核能，还可获得更大的经济和安全收益。赖斯将伊朗停止铀浓缩和后处理活动作为美国参加谈判的前提，^① 美国这种政策调整让伊核问题进入六国与伊朗谈判的新阶段。为推动外交谈判，六国分别于2006年和2008年向伊朗提出了解决方案。2006年6月提出的方案与此前欧盟三国的方案有较多相似之处，其核心内容是伊朗终止铀浓缩和后处理活动，回归《附加议定书》，其他国家协助伊朗建造先进的轻水反应堆，联合国安理会不再继续讨论伊核问题，美欧与伊朗在民航、通讯、高新技术、农业等领域开展合作。^② 在伊朗拒绝了方案后，美国开始动员各国支持在联合国安理会通过多项关于伊核问题的决议。2008年3月，伊朗提出了自己的谈判方案；6月，六国中除美国之外的五方在与伊朗会谈时提出了2006年方案的修改版，提出为伊朗的民用核能项目提供技术和金融援助，推动伊朗与其他国家经济和贸易关系正常化。^③ 随后，六方与伊朗举行会谈，但直到小布什政府第二任期结束仍没有取得任何进展。

同一时期，小布什政府积极推动联合国安理会通过关于伊核问题的多项决议。从2006年到2008年，联合国安理会总共通过了五个有关伊核的决议，它们分别是：2006年7月和12月通过的第1696号、第1737号决议；2007年3月通过的第1747号决议；2008年3月和9月通过的第1803号、第1835号决议。^④ 五个联合国安理会决议中的第1696号仅呼吁伊朗加强与国际原子能机构的合作，但不包含制裁内容，另外四个决议均明确规定了制裁伊朗的措施。制裁范围包括伊朗核与导弹项目相关的机构和个体，措施包括冻结制裁、限制旅行、军事禁运等。此外，美国还制裁了伊斯兰革命卫队和伊朗国有银行，并在全球范围内游说主要的金融机构和跨国公司，阻止它们与伊朗

^① Secretary Condoleezza Rice, "Statement by Secretary of State Condoleezza Rice", May 31, 2006, <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/67088.htm>, 2019-11-20.

^② Kelsey Davenport, "Official Proposals on the Iranian Nuclear Issue, 2003-2013", *Arms Control Today*, August 2017, https://www.armscontrol.org/factsheets/Iran_Nuclear_Proposals, 2019-11-20.

^③ Ibid.

^④ 联合国安理会通过的各项相关决议文本，可参见联合国官网：<https://www.un.org/securitycouncil/zh/content/resolutions>, 2019-11-20。

开展金融和商贸业务。^①小布什总统第二任期的政策相比第一任期有所缓和与调整,一方面推动与伊朗谈判,另一方面通过联合国安理会制裁伊朗。这种谈判和制裁并举的双轨政策相当于给伊朗提供政策选项,但伊朗没有给予积极回应。2005年6月,新当选的伊朗总统艾哈迈德·内贾德对美国采取强硬政策,拒绝在民用核能权利问题上做出退让,公开主张建立独立核燃料循环体系,放弃欧盟三国与伊朗达成的巴黎协议,积极开展铀浓缩活动。因为伊朗不愿意推进谈判,小布什执政期间的外交努力难见成效。

(二) 奥巴马总统第一任期:大力促谈,进展有限

奥巴马总统执政期间,美国在伊核问题上的政策具有连续性,但政策成效区别明显:第一任期内伊核谈判进展有限,第二任期内谈判不断推进,直至最终达成伊核协议。无论竞选期间还是执政后,奥巴马在核问题上均采取了与前任迥然不同的外交政策。^②他在就职演说中向与美国敌对的国家释放善意信号,称“如果你们愿意松开攥紧的拳头,我们将伸出手”;^③随后发表布拉格讲话,呼吁建立一个没有核武器的世界。^④2009年6月4日,奥巴马总统在开罗讲话中宣称要开启美国与伊斯兰世界之间基于共同利益和相互尊重的新开端,^⑤2010年的《核态势评估》报告则强调通过双边或者多边的方式谈判解决伊朗和朝鲜的核扩散挑战,并推动两国从政治和经济上融入国际社会。^⑥奥巴马政府对伊朗核问题的政策诞生于此种背景之下,推动谈判是处理伊核问题的核心要务。除前述公开的政策宣示之外,奥巴马总统曾在2009年3月伊朗新年到来之际发表录像讲话,敦促两国化解分歧,还曾致函伊朗最高领袖哈梅内伊。同样重要的是,当伊朗国内因为总统大选爆发“绿色革命”时,奥巴马政府的反应低调、平衡而谨慎。然而,奥巴马政府的温和政策并未能打破伊核问题的僵局。

^① Stephen J. Hadley, “The Iran Primer: The George W. Bush Administration”, United States Institute of Peace, <https://iranprimer.usip.org/resource/george-w-bush-administration>, 2019-11-20.

^② 参见樊吉社:《奥巴马政府的军控政策:希望与挑战》,载《外交评论》2009年第1期,第21~24页。

^③ “President Barack Obama’s Inaugural Address”, The White House, January 21, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-barack-obamas-inaugural-address>, 2019-10-01.

^④ “Remarks by President Barack Obama in Prague as Delivered”, The White House, April 05, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-prague-delivered>, 2019-10-01.

^⑤ “Remarks by the President at Cairo University”, The White House, June 4, 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>, 2019-10-10.

^⑥ Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. 9.

由于伊朗特别强调建立独立核燃料循环体系的权利，各方与伊朗的外交接触在奥巴马第一个任期结束之前没有取得任何重要进展。期间，六国曾在2009年末与伊朗达成燃料交换协议，但伊朗随后改变主意，决定自行将低浓铀浓缩到20%的丰度，宣称如果需要还可浓缩到更高水平，并计划新建更多铀浓缩厂。此后各方围绕燃料交换问题进行了多轮互动，但未能达成最终协议。六国与伊朗的谈判陷入僵局后，巴西和土耳其两国曾与伊朗达成了一个新协议，但美国和欧盟三国拒绝接受。俄罗斯于2011年7月提出了分阶段解决伊核问题的方案，但该方案未能进入正式讨论。从2012年4月到2013年6月，六国与伊朗进行了多轮谈判尝试，但未能达成实质性协议。六国与伊朗的主要分歧包括：国际原子能机构能否对伊朗的核设施进行视察，伊朗为和平目的进行铀浓缩的权利能否获得他国承认，伊朗是否接受对其核活动的限制，六国何时以及解除哪些对伊朗的制裁，各国与伊朗在其他领域的合作空间等。

伊核谈判虽然陷入僵局，但伊朗的核活动从未停止。为施压伊朗，奥巴马政府先推动联合国安理会通过制裁伊朗的决议，随后对伊朗进行单边制裁，并动员欧洲各国采取类似措施。2010年6月，联合国安理会通过第1929号决议，制裁参与核或弹道导弹计划的伊朗个人和实体，制裁伊斯兰革命卫队拥有、控制或代表其行事的实体，制裁伊朗伊斯兰共和国航运公司拥有、控制或代表其行事的实体。^① 同期，美国还加大了与伊朗航运公司相关的其他制裁。由于中、俄反对美国在联合国安理会推动新的对伊朗制裁决议，美、欧都加大了单边制裁的力度，将伊朗政府及其金融机构均列为洗钱关切实体，警告其他国家的金融机构不得与伊朗开展业务，将制裁的目标扩展到伊朗的能源领域，冻结伊朗政府、中央银行和所有金融机构的资产。奥巴马总统首个任期内，美国推动谈判的力度很大，但因各方立场相去甚远，谈判几乎没有任何进展；美国同步加大制裁力度，将制裁范围扩展到核项目之外的金融和能源领域，^② 这

^① “United Nations Security Council Resolution 1929 (2010)”, June 9, 2010, https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1929-2010.pdf, 2010-06-15.

^② 美国国会通过了《梅内德斯·柯克修正案》，制裁那些与伊朗中央银行从事金融业务的机构，See “Menendez, Kirk Amendment for Stronger Sanctions against Iran Passes Unanimously in the Senate”, December 1, 2011, <https://www.menendez.senate.gov/news-and-events/press/menendez-kirk-amendment-for-stronger-sanctions-against-iran-passes-unanimously-in-the-senate>, 2019-11-21；国会还于2012年8月通过《2012年降低伊朗威胁与叙利亚人权法》，扩大对伊朗能源产业制裁。“Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012”, <https://www.congress.gov/112/plaws/publ158/PLAW-112publ158.pdf>, 2019-11-21.

些措施沉重打击了伊朗的国内经济。

（三）奥巴马总统第二任期：美伊相互妥协，伊核协议达成

伊核僵局在鲁哈尼当选总统后开始松动。鲁哈尼曾经在 2003 年到 2005 年负责核问题谈判，熟悉核问题，他当选后即表达了谈判的意愿，六国与伊朗的谈判得以重新启动。伊核谈判由多个谈判组成，包括伊朗和国际原子能机构有关视察核设施的谈判、美国和伊朗之间的秘密接触、六国与伊朗围绕协议进行的谈判，六国之间有时也需要在某些关键问题上进行一些谈判。多个谈判同步推进，不断取得进展。尽管谈判中间的一些争议曾延长了谈判进程，但各方均展示了非常合作的姿态和较强的妥协意愿。

从 2013 年 9 月六国外长与伊朗外长在纽约重启会谈，到当年 11 月签署《联合行动计划》，再到 2015 年 7 月签署《联合全面行动计划》，将近两年的谈判触及了伊核问题的方方面面，包括伊朗核项目历史、民用核项目中可能的军事层面（Possible Military Dimension）、铀材料丰度和存量问题、离心机的数量问题、国际原子能机构对伊朗核设施的视察和调查、解除制裁和解冻资产问题。^① 伊核谈判之所以在奥巴马总统第二个任期内进展顺利，原因有多重。奥巴马总统本人具有强烈的谈判意愿，连续不断地采取各种方式促谈，包括与鲁哈尼总统通电话等；2013 年当选的鲁哈尼总统同样具有较强的谈判意愿，两国领导人的政策偏好是伊核谈判达成协议的关键。各方围绕伊核的谈判持续多年，彼此关切、要价以及可能妥协的空间均已非常清晰，所欠缺的不过是妥协意愿。当鲁哈尼当选总统，各方实质性推进谈判并达成协议的基础条件已经具备。同等重要的是，谈判陷入僵局之时，伊朗核能力不断得以拓展，而美国制裁力度同步加大，僵局延续可能导致冲突和对抗，不符合任何一方的利益，谈判解决对双方均为“次优”政策选项。两国领导人的政治意愿、持续多年的谈判积累和外交解决的政策偏好共同促成了伊核协议，伊核问题完成了从核扩散挑战到阶段性解决的过渡。

伊核谈判的经验与教训

伊核问题涉及三个层面的内容，即伊朗发展民用核能的权利与实践问题、

^① 伊核协议的内容作为附件列入联合国安理会第 2231 号决议中，See United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), July 20, 2015, [https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015)), 2015-07-28.

伊朗民用核能项目涉及的核扩散挑战、伊朗与美国以及其他国家围绕核问题的谈判，这些内容属于核扩散挑战案例的基本特征，并非伊朗独有。因此，从伊核问题的缘起、发展到最终通过外交谈判达成解决方案，可以总结出与核扩散议题相关的诸多经验与教训。

（一）采取以“止损”为目的的“次选项”：兼顾和平利用核能权利与防扩散义务

伊核问题所涉及的核心问题是：拥有和平利用核能权利的无核国家是否同样有权利建立独立的核燃料循环体系？这个问题的答案关系到如何平衡和平利用核能和防止核扩散之间的关系，它是所有核扩散挑战的关键。

有核国家和无核国家通过签署《不扩散核武器条约》，在核裁军、防止核扩散与和平利用核能三大议题上达成了基础性的默契和共识，无核国家承诺不从事核扩散行动，拥有和平利用核能的权利，接受国际原子能机构对其民用核能项目的保障监督。^① 无核国家有权利发展民用核能项目，但是否有权利生产民用核项目所需要的核燃料？这是一个模糊但很关键的问题。生产核燃料的技术具有军民两用性质，也就是说，将天然铀浓缩成民用核设施所需核燃料的铀浓缩技术也可用于生产制造核武器的高浓缩铀；同样，将核反应堆卸出的乏燃料进行后处理，既可获得铀材料用于核设施，也可获得制造核武器用的钚材料。冷战期间，很多无核国家发展民用核能项目，但核扩散案例较少，这是因为无核国家的核反应堆和运行核反应堆所需要的核燃料多来自美、苏两国，并不存在某个或者某些国家要建立独立核燃料循环体系的问题，仅有印度这样的个别国家以发展民用核能项目的名义涉嫌从事核扩散活动。冷战结束后，防范无核国家借发展民用核能之名从事核扩散成为重要议题，无核国家能否建立独立燃料循环体系自然成为关键。这属于一个“灰色区域”问题。一方面，日本等一些发达国家虽属于无核国家，但与国际原子能机构合作纪录良好，拥有独立燃料循环体系，没有造成防扩散关切。另一方面，国际原子能机构在海湾战争后曾发现伊拉克有秘密铀浓缩计划，朝鲜也涉嫌通过后处理获得钚材料，这些国家的民用核设施引发关注。

^① “Treaty on the Non - Proliferation of Nuclear Weapons”，<https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/npt/text>，2009 - 02 - 01.

伊核问题是各种类似矛盾的集中呈现。伊朗发展民用核项目，接受国际原子能机构的保障监督，但合作纪录不佳；伊朗的秘密核项目被披露后，它又展示了非常积极的合作姿态。虽然美国持续制裁和施压伊朗，但伊朗始终坚持其发展民用核能的“固有”权利，不仅发展铀浓缩项目，而且发展后处理能力。伊核谈判早期的核心议题是，伊朗能否保留独立的核燃料循环体系。小布什政府要求伊朗停止铀浓缩和后处理活动，内贾德政府不但拒绝退让，反而不断扩展民用核项目的规模，筹建并扩展核燃料循环设施。奥巴马执政后，美国在此问题上做出退让，伊核谈判的核心任务从关注伊朗能否拥有此种能力调整到伊朗此种能力应该接受何种约束和限制。伊核协议达成后，伊朗保留了核燃料循环体系，但发展能力和潜力均受到严格限制，并接受国际原子能机构侵入性很强的视察。^① 这种解决方案其实是美国在“最优选项”（伊朗停止铀浓缩和后处理活动）无法实现的情况下采取的以“止损”为目的的“次优选项”（允许伊朗拥有燃料循环体系但严加限制）。伊核协议以多边协议的形式确认了无核国家可以拥有此种权利，并得到联合国安理会的确认。

（二）善用制裁：制裁成为服务于谈判的政策手段

对伊朗的单边和多边制裁是不是解决防扩散问题的关键和有效手段？制裁是美国应对防扩散挑战的重要手段，包括单边制裁和多边制裁。美国实施单边制裁的法律依据来源多样，既包括针对扩散行为的立法，如《1945年进出口银行法》《预防核扩散法》，也包括针对特定国家的防扩散立法，如《1992年伊朗—伊拉克军备防扩散法》《2000年伊朗防扩散法》《伊朗、朝鲜和叙利亚不扩散法》，还包括行政命令，如第12 938号行政命令和第13 382号行政命令。^② 制裁目标为美国认定的从事扩散行为的个人、实体和政府；制裁范围从与核武器项目直接相关的个人、机构以及国家到任何可能有助于核扩散项目的活动和贸易行为等。

制裁是介于外交和战争之间的中间形态，美国希望以此强制手段推动外

^① See United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), July 20, 2015, [https://undocs.org/S/RES/2231\(2015\)](https://undocs.org/S/RES/2231(2015)), 2015-07-28.

^② Bureau of International Security and Nonproliferation, “Nonproliferation Sanctions”, <https://www.state.gov/key-topics-bureau-of-international-security-and-nonproliferation/nonproliferation-sanctions>, 2019-12-20.

交进展，从而避免战争选项，或者为未来动武做好铺垫。伊朗伊斯兰革命后，美国就开始制裁伊朗，此后 30 多年中不断加码，但没能实质性影响伊朗的内政和外交行为。尤其是内贾德执政后，伊朗面临的多边和单边制裁压力持续增加，但伊朗核项目发展不但没有放缓，反而不断加速和扩展。那么，伊核协议谈判过程中制裁是否起到了关键作用呢？答案是肯定的，但它是在某些特定条件下实现的。一是美国对伊朗制裁的范围越来越大，包括冻结伊朗海外资产，阻止美国企业与伊朗开展贸易往来或者在伊朗进行投资，制裁伊朗的能源、汽车和矿产行业、金融和银行业，制裁对伊朗经济形势的影响越来越大。二是制裁理由越来越无所不包，包括所谓伊朗支持恐怖主义组织或者恐怖主义活动、从事大规模杀伤性武器研发、从事导弹以及常规武器转让、从事网络或跨国犯罪、民主和人权问题等，这意味着伊朗的任何行为或者其他国家与伊朗的任何往来都可能触发美国的制裁。三是美国开始对伊朗能源领域和金融领域进行制裁，严厉的制裁措施开始危及伊朗经济命脉。2011 年之后美国的制裁导致伊朗经济收缩将近 20%，到 2014 年失业率达到 20%。伊朗原油销售从 2011 年每天 250 万桶回落到 2014 年每天 110 万桶。由于制裁，各国金融机构相继离开伊朗市场，伊朗融资极为困难。由于金融制裁，伊朗无法使用环球同业银行金融电讯协会（Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications, SWIFT）电子支付系统，伊朗石油销售所得只能存在外国银行但无法使用。制裁还导致伊朗货币大幅贬值，通货膨胀加剧。^① 四是多边制裁实施力度加大，伊朗规避制裁的腾挪空间被压缩。在制裁问题上，美国多管齐下，范围扩大，力度加强，瞄准影响伊朗经济命脉的能源和金融领域，这对促使伊朗回归谈判起到了比较重要的作用。伊核协议达成后，伊朗最高领袖哈梅内伊曾明确表示，伊朗愿意谈判核问题，其根本目标是为了终结非正义的经济和金融制裁。^②

（三）推动大国协调与合作：统一立场并兼顾各方利益

如何评估大国协调与合作对谈判的作用？自从伊朗民用核项目成为美国

^① Kenneth Katzman, “Iran Sanctions”, *Congressional Research Service Report RS20871*, September 11, 2019, pp. 62 - 63.

^② Ayatollah Khamenei, “Leader’s Letter to President Rouhani Regarding the JCPOA”, October 21, 2015, <http://english.khamenei.ir/news/2336/Leader-s-letter-to-President-Rouhani-regarding-the-JCPOA>, 2020 - 01 - 08.

的核扩散关切，美国采取了种种手段阻止或者迟滞其核项目发展，但两国并没有开展任何正式谈判。当美国无法单独解决伊核问题时，英、法、德三国开始介入，但仍未能达成一个长期的具有法律约束力的协议。随后，美国和中国、俄罗斯也加入谈判进程，大国协调与合作成为处理伊核问题的主要手段。

伊核问题中的大国协作主要体现在如下几个方面：一是向伊朗展示了大国外交解决伊核问题的政治姿态，降低军事冲突可能，有助于伊朗在谈判中做出积极回应。包括联合国安理会五大常任理事国在内的六国不仅是应对防扩散挑战的“豪华阵容”，更包含了重要的政策内涵或者后果。大国大致统一立场，用一个声音与伊朗谈判，这是防扩散历史上较为罕见的姿态。如果伊朗拒绝或者消极回应各方倡议，伊核问题诉诸联合国安理会讨论的可能必然上升，伊朗将面临制裁压力。二是主要大国参加谈判保证了最后达成的协议是平衡的，既要解决伊朗核项目导致的防扩散关切，也要保证伊朗合法利益得到照顾。六方与伊朗谈判为美伊两国提供了更大的缓冲空间，各方平衡不同的利益诉求，最后达成的协议对美国 and 伊朗都未必是最理想的结果，但属于各方能够接受的协议。各主要大国的参与也为落实协议提供了必要的帮助。例如，中国提出了改造阿拉克重水反应堆的设想，协助解决了谈判中的核心问题之一。三是大国共同参与谈判形成相互制约，一方面可以减少美国制裁伊朗的附带影响（次级制裁），另一方面也有助于敦促伊朗在谈判中采取务实姿态，因为僵硬的姿态可能导致更协调一致的制裁压力。

（四）美伊态度：抓住谈判机遇并采取恰当策略

美国对谈判的重视程度、谈判时机选择和谈判策略对达成协议的意义何在？伊核问题存在多年，外交努力和制裁施压同步展开，为什么以前谈不成而奥巴马执政第二任期能够谈成协议？这其实是一个多种积极因素叠加、天时地利人和共同促成的结果。除了美国和伊朗在核燃料循环体系这个关键问题上达成妥协、美国对伊朗严厉制裁发挥作用、大国开展有益协调与合作之外，奥巴马总统对谈判的重视、伊朗国内温和派鲁哈尼当选总统、谈判聚焦核扩散等，同样是谈判能够取得成功的关键因素。

小布什总统执政期间，最初不愿意与伊朗直接谈判，后来则为谈判设定前提条件，谈判难以取得进展。奥巴马总统则通过种种方式向伊朗传递和解信息，公开释放善意，并且在政治敏感议题上表态谨慎。奥巴马总统的高度

重视保证了美伊之间的直接沟通，在谈判遭遇挫折时仍有机会寻找妥协之道。温和派鲁哈尼能够当选体现了伊朗国内对改善外部环境的期待。当美伊两国均具备了政治意愿，参谈代表获得的授权显著增加，谈判取得成功的几率自然大大提升。美伊交恶时间较长，双方争议问题颇多，核扩散关切仅仅是议题之一，其他议题还包括伊朗的导弹项目、常规军力发展、伊朗对中东其他政治力量的影响、伊朗国内问题等。如果美国希望通过“毕其功于一役”，结果很可能一无所获。奥巴马政府在谈判过程中选择聚焦核扩散这个核心议题，所有谈判努力围绕着如何限制或者迟滞伊朗的核燃料循环能力展开，此举更容易获得其他各方的支持与配合，避免多元化议题稀释核心目标。

（五）“更好协议”的教训：从防微杜渐到亡羊补牢

伊核问题是冷战结束后出现的诸多核扩散挑战之一，此问题以外交谈判的方式阶段性实现了“止损”，美国是否有可能更早“止损”并获得比伊核协议更好的妥协方案？协议签署之后，多数共和党议员和强硬派专家学者即批评该协议具有“致命缺陷”，包括：“日落条款”相当于为伊朗核项目开绿灯、伊朗可能秘密发展先进离心机、伊朗可能发展洲际导弹能力、伊朗可能不遵守协议等。^①同样，也有很多人对伊核协议辩护，奥巴马政府甚至准备了一个有关伊核协议的小册子，详细介绍了协议内容和各方反应。^②2015年有没有可能谈成一个比当时签署的文本更好的协议？这其实是一个假问题。谈判是双向互动，何况伊核谈判是多方参与，如果按照反对协议的那些美国政客和专家的意愿进行谈判，对美国而言，自然是最佳选项，但伊朗根本不可能同意，因而也不可能会有一个“更好的”协议。

从伊朗核项目的发展历程和谈判过程来看，如果美国更早做出退让，采取以“止损”为目的的“次优选择”，伊核问题或有更好的解决方案。假设美国在2013~2015年谈判关键阶段所做的政治投入和主要妥协能够放在小布什总统的第二任期，伊核问题或许不至于发展到当前状态，伊核协议中所谓的退让也不至于引起美国国内如此大的争议。美国和伊朗围绕伊核的博弈呈

^① Mark Dubowitz, “How to Get a Better Deal with Iran”, *Foreign Policy*, August 17, 2015, <https://foreignpolicy.com/2015/08/17/how-to-get-a-better-deal-with-iran-congress-reject-nuclear-treaty>, 2020-01-10.

^② The White House, *What You Need to Know: JCPOA Packet*, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/jcpoa_what_you_need_to_know.pdf, 2019-10-10.

现为交叉升级的模式，期间伊朗虽然承受了巨大经济压力，但拥有和运行的离心机越来越先进，数量持续增加，浓缩铀丰度提升，库存持续增加，核设施增加，在铀浓缩能力之外开始建设后处理设施，伊朗核潜力得到较大、较全面的提升。

特朗普政府对伊朗“新”战略与伊核问题前景

从特朗普当选总统的那一刻起，伊核协议就开始了终结进程。特朗普在当选总统前持续批评伊朗、美国在伊核问题上的政策以及后来达成的伊核协议，毫不掩饰自己的政策偏好。伊核协议达成后，特朗普连发推文批评“伊核协议构成了直接的国家安全威胁”，呼吁国会应该阻止该协议，号召共和党议员采取措施，他认为“没有协议胜过一个坏的协议”。^①

（一）美国极限施压伊朗：伊核谈判的成功经验转为失败教训

特朗普当选总统意味着他能够将自己的好恶转化为政策行为，当选后他即表示将终结伊核协议。^②在时任国务卿蒂勒森等人的影响下，该协议仍维持了一段时间，但特朗普退出之心非常坚定。2017年10月13日，特朗普发表讲话，宣布了美国应对伊朗的新战略：反击伊朗在中东制造动荡的行为、对伊朗施加新的制裁、应对伊朗的导弹和武器扩散、阻止伊朗获得核武器；同时宣布不再向国会提供停止制裁伊朗是否属于“合适而恰当”举措的认证。^③特朗普此举相当于启动了退出伊核协议的进程。2018年5月8日，特朗普宣布美国退出伊核协议，恢复制裁；5月21日，国务卿蓬佩奥在传统基金会发表演讲，开列了12项对伊朗的要求清单。^④这两个演讲被冠以美国对伊朗的“新”战略，但其内容不过是以前美国对伊朗强硬政策的汇总和加强版。

^① 特朗普2015年7月16日的两条相关推文，See <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/621761403825860608>；<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/621770572108795905>，2016-11-26。

^② 特朗普2015年12月28日的相关推文，See <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/814114980983427073>，2016-11-26。

^③ President Trump, “Remarks by President Trump on Iran Strategy”, The White House, October 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-iran-strategy>, 2017-10-20.

^④ Secretary of State Mike Pompeo, “After the Deal: A New Iran Strategy”, The Heritage Foundation, May 21, 2018, <https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy>, 2018-05-28.

面对伊核挑战，特朗普政府和奥巴马政府采取了非常不同的处理方式，这既是共和党和民主党党派政策偏好的区别，更是总统个人风格的区别。如前所述，奥巴马执政后对伊朗姿态相对温和、低调而谨慎。特朗普 400 余条涉及伊朗的推文中充斥着傲慢和讽刺、指责和威胁姿态，他曾表示美国能将伊朗“炸回到石器时代”。^① 奥巴马政府制裁伊朗的目的是推动谈判；特朗普政府的“极限施压”则是迫使伊朗屈服。^② 在伊核谈判中，奥巴马政府聚焦核问题，目标清晰，轻重缓急明确，暂时搁置了其他议题；特朗普政府对伊朗要求的清单冗长、强硬且轻重缓急不分。回顾伊核谈判过程，即使仅聚焦核问题，伊朗仍然非常顽强地维护其利益，如今特朗普政府颠覆原来协议，对伊朗“漫天要价”，伊朗怎么可能接受？

在伊核协议谈判中，奥巴马政府认可了伊朗发展独立核燃料循环体系的权利，但要求予以严厉限制、严格视察和保障监督。特朗普政府在伊核问题上试图完全剥夺伊朗的权利，要求伊朗向国际原子能机构全面申报核项目中与军事层面有关的内容、停止铀浓缩、永不进行后处理、关闭重水反应堆、允许国际原子能机构进入伊朗国内任一地点视察。^③ 这种要求形同将伊朗当作“战败国”予取予求，伊朗不予理睬也属于顺理成章。从介入伊核谈判到最后达成伊核协议，美国比较重视大国之间的协调与合作，兼顾各国利益，各国也的确为协议达成做出了各自的贡献。伊核协议是大国协调与合作的成功案例，这主要根源于奥巴马政府倚重多边外交，善用美国影响。伊核协议本质上是一个多国参与并经联合国安理会确认的多边协议，美国不能也不应该未经与其他各方协商就退出协议。特朗普政府不顾其他国家的反对，退出协议并恢复制裁，同时期待其他国家配合美国政策。鉴于伊朗不曾违背协议内容，^④ 除了美国之外的其他各方均表示继续执行协议，美国政策没有得到其他各方的呼应。未来各国可能因为顾虑美国的次

^① 参见特朗普的推特账户：<https://twitter.com/realDonaldTrump>；2012 年 10 月 16 日的推文，See <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/258318014334767104>，2016-11-26。

^② Secretary of State Mike Pompeo, “After the Deal: A New Iran Strategy”, The Heritage Foundation, May 21, 2018, <https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy>, 2018-05-28.

^③ Ibid.

^④ 国际原子能机构每个季度都会发布报告，相关内容参见国际原子能机构网站的专题：“国际原子能机构与伊朗：国际原子能机构报告”，<https://www.iaea.org/newscenter/focus/iran/iaea-and-iran-iaea-reports>, 2020-01-08。

级制裁而减少与伊朗的经贸往来，但在施压问题上美国很难再次得到各国的通力合作。

总的来看，奥巴马政府在伊核问题上重在管控危机，特朗普政府则试图解决危机，希望通过一揽子的方式，系统解决所有问题。特朗普政府有非常理想化的政策目标，但没有实现这些目标的政策手段。特朗普一再宣称要与伊朗谈判一个比2015年伊核协议“更好的”协议，但是伊朗根本不予回应。特朗普执政已三年有余，退出协议后未能取得任何建设性进展，伊核问题进入逐渐恶化的状态。特朗普政府的对伊政策轻重缓急不分，目标宽泛宏大不切实际，既不肯使用“大棒”，又不愿意提供“胡萝卜”，所谓的“新”战略被批评为根本没战略。^①

（二）三大问题塑造伊核问题前景

美国退出伊核协议之后，伊核问题进入不确定阶段，预计三个问题将共同塑造伊核问题的走势：伊朗是否加快发展核项目、美国和伊朗互动走向何方、大国围绕伊核问题如何博弈。美国退出伊核协议后，伊朗的反应克制、谨慎、有理、有利、有节。由于伊核协议是一个多边协议，美国退出后，英、法、德三国公开表示将履行协议承诺，欧盟外交和安全政策高级代表也表示支持协议。而从2018年5月到2019年5月，美国持续施压伊朗，恢复并新增对伊朗的制裁。应协议其他相关当事方的要求，伊朗在美国退出协议后采取了克制和“战略耐心”政策，在承受美国制裁压力的同时继续履行协议义务，接受国际原子能机构的视察，等待其他各方外交斡旋的结果。由于美国对伊朗的制裁会波及第三方，英、法、德三国设立了“贸易往来支持工具”（Instrument in Support of Trade Exchanges, INSTEX），辅助与伊朗之间不受制裁限制的贸易结算。欧

^① David E. Sanger, “Options for Trump Narrow as Iran Standoff Escalates”, *The New York Times*, June 22, 2019, p. 1; Stephen M. Walt, “Dear President Trump, Let’s Talk about Iran”, *Foreign Policy*, June 24, 2019, <https://foreignpolicy.com/2019/06/24/dear-president-trump-lets-talk-about-iran>, 2019-11-20; Stephen M. Walt, “Trump’s Iran Policy Is Brain-Dead”, *Foreign Policy*, January 3, 2020, <https://foreignpolicy.com/2020/01/03/qassem-suleimani-trump-iran-policy-lacks-coherent-objectives-strategy>, 2020-01-20; Max Fisher, “What Is Trumps Iran Strategy? Few Seem to Know”, *The New York Times*, January 6, 2019, <https://www.nytimes.com/2020/01/06/world/middleeast/trump-iran-soleimani-strategy.html>, 2020-01-20; Ryan Cooper, “Trump Has No Plan”, *The Week*, January 8, 2020, <https://theweek.com/articles/888239/trump-no-plan>, 2020-01-20; Brett McGurk, “The Cost of an Incoherent Foreign Policy”, *Foreign Affairs*, January 23, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/iran/2020-01-22/cost-incoherent-foreign-policy>, 2020-01-25.

盟三国和其他国家为了挽救协议，做出了很多外交努力，但成效甚微。在美国制裁压力递增、协议难以挽回的形势下，伊朗从2019年5月开始采取对等反应，逐步减少在协议中的承诺。

2019年5月8日，伊朗总统鲁哈尼发表演讲，宣布即日起停止出售浓缩铀和重水库存，如果60天内没有外交进展，伊朗还将提升浓缩铀丰度并建设阿拉克重水反应堆。^①此后几个月，美伊关系进一步恶化，伊朗按照鲁哈尼演讲中的表态，每隔两个月减少一部分在伊核协议中的承诺，逐步恢复、增加核活动。^②2020年1月初，伊朗宣布第五次也是最后一次采取减少协议承诺的措施，核项目将不再接受任何限制，伊朗将根据技术需要发展核项目。^③从2019年5月到2020年1月，伊朗采取的措施包括：不再遵守协议中对铀浓缩能力、铀浓缩丰度、浓缩铀库存、福尔多核设施、先进离心机研发等方面的限制。尽管伊朗采取了回应性的行动，但仍保持了愿意谈判的建设性姿态，伊朗与国际原子能机构之间的合作也比较顺畅。不仅如此，伊朗虽然不再遵守协议对其核项目的限制，但其核项目发展的速度和规模仍然非常谨慎克制，并明确表态不会发展核武器。伊朗留下了谈判的空间，但是，如果美国仍持续施压伊朗，甚至通过次级制裁限制其他国家与伊朗的经贸往来，不排除伊朗加速提升铀浓缩和后处理技术能力，伊朗也许不会突破底线发展核武器，但将成为具有很大拥核潜力的国家。重压之下，伊朗也可能退出《不扩散核武器条约》，^④中断与国际原子能机构之间的合作。

美国退出伊核协议后，双边关系开始出现多种可能导致危机的事态，消极互动呈现升级趋势。2019年6月中旬，分属于日本和挪威的两艘油轮在霍尔木兹海峡附近受到攻击，美国指责伊朗；6月20日，伊朗伊斯兰革命卫队用地空导弹击落了美国的“全球鹰”无人机，特朗普命令对伊朗进行报复性打击但在最后一刻取消了军事行动。7月中旬，挂英国国旗的油轮被伊朗扣

① “Rouhani Ultimatum on Nuclear Deal”, *The Iran Primer*, May 8, 2019, <https://iranprimer.usip.org/blog/2019/may/08/iran-reduces-compliance-nuclear-deal>, 2019-05-20.

② 笔者于2019年11月7~9日参加了2019年莫斯科防扩散会议，伊核问题是会议的热门话题，参会的伊朗副外长阿拉格齐表示，如果不是因为中国和俄罗斯，伊朗或许早就退出协议了。

③ “Iran Takes Final Step by Abandoning JCPOA Restrictions”, *The Islamic Republic News Agency*, January 5, 2020, <https://en.irna.ir/news/83622509/Iran-takes-final-step-by-abandoning-JCPOA-restrictions>, 2020-01-20.

④ “Iran Says Leaving Nuclear Treaty One of Many Options after U. S. Sanctions Move”, *Reuters*, April 28, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-iran-usa-zarif-idUSKCN1S403W>, 2020-01-20.

押；8月，也门胡塞武装击落了美国的无人机，美国认为伊朗是幕后指使。9月中旬，沙特阿美石油公司的设施遭到巡航导弹和无人机袭击，美国随后向沙特增派部队和防空装备。12月下旬，美国在伊拉克的军事基地遭到不明来源的导弹袭击，美国认为这是伊朗支持的真主旅所为。2020年1月初，美军利用无人机暗杀伊朗高级将领苏莱曼尼将军，伊朗用导弹回击美国在伊拉克的两处军事基地，以此进行报复。在2020年上半年中，美伊在中东地区的消极互动几乎引发军事冲突，虽然迄今双方仍能“斗而不破”，但危险重重。中东地区形势和美伊关系对伊核问题的下一步发展同样重要。

此外，中国、俄罗斯和欧盟三国以及其他欧盟国家的政策与行动同样攸关伊核问题的前景。这些国家在伊核问题上既有责任，也有利益。中、俄、英、法均为联合国安理会常任理事国和《不扩散核武器条约》的重要成员国，防范核扩散是这些国家的责任，推动外交解决伊核问题历来是这些国家努力的方向。不仅如此，伊核问题能否得到妥善解决也必然影响中东地区形势，这些国家对维持中东地区稳定同样负有责任。同等重要的是，这些国家与伊朗有较多往来，并保持能源和其他领域的合作，美国的制裁可能影响这些合作，美国为一己之私损害他国利益必然遭到反对。迄今，中、俄均敦促美、伊通过对话协商解决问题，英法德则尝试在未来规避美国的次级制裁。各国能否通力合作对抗美国的压力，保持与伊朗的正常交往，履行协议中的义务，以此鼓励伊朗在核扩散问题上保持克制，这将影响伊核问题走势，对维护国际防核扩散体系的完整性、权威性和有效性同样意义重大。

过去近20年中，伊核问题经历了跌宕起伏的多边谈判和来之不易且兼顾各方利益的伊核协议，如今协议停摆，各方挽救协议的努力尚未见效，伊核问题进入新的不确定期。伊核问题走向何方对伊朗、中东和国际防扩散体系均至关重要。美国的制裁和施压过去没能解决问题，未来也未必能解决问题。一向以“做大交易”自许的特朗普总统已经摧毁了一个多赢交易，但看不到促成新交易的希望。特朗普政府退出伊核协议并恢复对伊朗的制裁，这些强硬政策也会对伊朗国内政局产生影响。2020年2月，伊朗举行了议会选举，保守派大获全胜，支持鲁哈尼总统的改革派仅得较少席位，伊朗国内趋于强硬的政治力量分布意味着，美国和伊朗很可能重演奥巴马总统第二任期之前的消极互动。

The Iran Nuclear Issue and American Policy: Historical Evolution and Lessons Learned

Fan Jishe

Abstract: The United States has been the indispensable stakeholder of Iranian civilian nuclear program from the very beginning till now. The United States provided Iran its research reactor and fuel for that reactor – weapon – grade enriched uranium. Around the end of Cold War, the United States was very concerned about the risk that Iran might divert its civilian nuclear program to military purpose. It is until late 2002 when the proliferation concern from Iran became the focal topic for the international community. The negotiations over Iran nuclear program lasted for more than one decade, with the EU 3's negotiation with Iran as the first phase, and P5 + 1's negotiation with Iran as the second one. After numerous talks, endless diplomatic engagements, all parties concerned finally reached the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA or Iran Nuclear Deal) in July 2015. The key to the success of the negotiation lies in that the United States balanced Iran's right of peaceful use of nuclear energy and its nonproliferation obligation, imposed economic and financial sanctions against Iran to promote negotiation, coordinated and cooperated with other major powers, seized the opportunity and adopted appropriate negotiation strategies. The Iran nuclear proliferation challenge was temporarily solved by this deal. However, when Donald Trump took office and the United States chose to withdraw from this multilateral agreement, the Iranian nuclear issue once again entered a period of great uncertainty.

Key Words: American Foreign Policy; Iran Nuclear Deal; Nuclear Proliferation; Trump Administration

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)