

伊朗核问题谈判及前景展望

李国富

内容提要：温和派总统鲁哈尼执政后，伊朗调整了对美政策和在核问题上的立场。2013年11月，经过艰苦努力，伊朗与“国际六国”终于达成了解决伊朗核问题的初始协议《共同行动计划》。从2014年2月18日开始，伊朗与“国际六国”开始了新的谈判，双方表示争取在7月20日前就和平解决伊朗核问题达成最终协议。目前看，尽管美伊都不具备就伊朗核问题达成最终协议的主客观条件，但双方也都努力避免使谈判彻底破裂，从而导致此前谈判的成果付之东流，使双方重蹈紧张对峙、恶性循环的覆辙。有鉴于此，未来双方谈判的可能结果会是达成一个类似《日内瓦协议II》的协议，但伊朗核问题短期内难以彻底解决，并将会长期推延下去。

关键词：伊朗核问题 国际六国 浓缩铀 制裁

在过去十年里，伊朗核问题一直是国际社会普遍关注的一个热点问题。伊朗与美国围绕着伊朗核问题展开了针锋相对的斗争，双方剑拔弩张，战争的乌云始终笼罩在海湾地区。2013年年中，伊朗温和派人物鲁哈尼当选总统后，在对外政策和核问题上采取“务实、灵活”政策，使伊美关系出现了“良性互动”。2013年11月24日，经过艰苦努力，“国际六国”¹与伊朗终于达成了解决伊朗核问题的初始协议《共同行动计划》。2014年1月20日，双方达成具体实施初始协议方案。从2月18日开始，伊朗与“国际六国”开始了新的谈判，双方表示争取在7月20日前就和平解决伊朗核问题达成最终协议。因此，2014年是和平解

李国富 中国国际问题研究所研究员。

1 “国际六国”是指参加伊核问题谈判的中国、美国、俄罗斯、英国、法国和德国。

决伊朗核问题极为关键的一年。目前看,尽管美伊双方都不具备就伊朗核问题达成最终协议的主客观条件,但双方也都努力避免使谈判彻底破裂,从而导致此前谈判的成果付之东流,使双方重蹈紧张对峙、恶性循环的覆辙。有鉴于此,未来的谈判将是一个艰苦的讨价还价的过程,可能结果是达成一个类似《日内瓦协议II》的协议,但伊朗核问题短期内难以彻底解决,并将会长期推延下去。

一、伊美有改善关系的共同需要

伊朗核问题成为国际政治热点问题已有十余年了。在此期间,尤其是内贾德总统执政的八年里,伊朗与以美国为代表的西方在伊朗核问题上的斗争日趋激化。西方对伊朗制裁层层加码,试图以压促变,而伊朗不但毫不屈服,反而加快了在核领域的研发,双方在伊朗核问题上陷入了恶性循环,战争的乌云始终威胁着海湾地区的和平与稳定。2013年年中,伊朗温和派代表人物鲁哈尼在大选中胜出为缓和伊朗与西方的紧张关系,打破伊朗核问题的僵局创造了机遇。

与其前任总统内贾德在核问题和外交政策上对美国持强硬立场不同,鲁哈尼一上台就对伊朗对外政策进行了重大调整,重点是争取缓解与西方的紧张关系,同时致力于和平解决伊朗核问题,使西方解除对伊朗制裁。鲁哈尼调整外交政策主要有两个方面的考虑。首先,西方的严厉制裁已对伊朗经济产生了重大的影响,导致石油出口减半,石油收入锐减,同时还使伊朗货币大幅贬值、通货膨胀,物价飞涨,殃及民众正常生活,严重制约了伊朗经济与社会的发展。鲁哈尼的当选本身就反映出伊朗民众对内贾德执政的内外政策不满。渴求变革、改善生活已成为伊朗民众最普遍、最迫切的诉求,也是检验鲁哈尼执政成败的关键性指标。

其次,浓厚的大国情结。无论领土面积、人口数量,还是拥有丰富的油气资源、得天独厚的地理位置以及傲人的辉煌历史,伊朗都堪称本地区的主要大国,在地区事务中发挥着举足轻重、不可替代的重要作用。然而,伊斯兰革命胜利30多年来,由于伊美长期敌对,尤其是在内贾德执政期间,伊朗与西方围绕伊朗核问题进行针锋相对的斗争,导致西方对伊朗实施全面围堵,美国对伊朗动武的风险越来越大,进而大大地制约了伊朗作为地区大国应有的作用,使伊朗国内外安全环境越来越险恶,未来的发展道路也越来越狭窄。鲁哈尼清楚地意识到,无论是发展国内经济,改善民众生活,还是发挥地区大国作用,成就昔日波斯大国梦,伊朗都不可避免要与美国改善关系。

作为伊朗核问题前首席谈判代表,鲁哈尼深知核问题在伊朗政治生活中的重要性和复杂性,但他上台后还是对前政府在核问题上的立场进行了批评,认为前政府过于强硬,谈判策略也过于简单僵化,从而牺牲了伊朗其他重大的国家利益。在他看来,“伊朗除了在核计划上有重大的国家利益外,还有其他重大的国

世界上拥有类似伊朗核能力水平的国家有二三十个，美国之所以专门制裁伊朗，根本原因是伊美关系由原来的亲密盟友变成了主要敌人。

家利益”。¹ 鲁哈尼认为，伊朗核问题的本质是伊美关系问题。其一，伊朗核项目是在前国王时期在西方尤其是美国的大力帮助下发展起来的；其二，当前世界上拥有类似伊朗核能力水平的国家有二三十个，美国之所以专门制裁伊朗，根本原因是伊美关系由原来的亲密盟友变成了主要敌人。因此，打破目前伊朗与西方在核问题上的僵局首先需要改善与美国关系。如果伊美关系改善了，反过来可能促进伊朗核问题的解决。其次是通过增加伊朗核计划的透明度，采取一些

“建立互信”的措施，消除西方对伊朗核计划的担忧。改善与美国的关系和解决核问题虽被视为“一个铜板的两面”，但相比之下，鲁哈尼更看重前者。为此，鲁哈尼上任后力排众议启用了在美国旧金山大学和丹佛大学获得博士学位、伊朗知名的“知美派”人物扎里夫（Javad Zarif）为外长，同时任命其为伊朗核问题首席谈判代表，意图借此向奥巴马政府传递伊朗准备改善与美国关系的强烈而明确的信息。

美国乐见伊朗政坛发生的积极变化。缓解与伊朗紧张关系是奥巴马政府对中东战略调整的一个重要部分。过去十年间，美国联手盟国一直对伊朗采取打压政策，不断加大对伊朗制裁力度，且不放弃对伊朗进行军事打击的可能，期望以压促变。同时，奥巴马总统也很清楚，严厉的制裁虽给伊朗经济带来巨大的困难，但并没有迫使伊朗在核问题上做出任何实质性的让步。在内贾德担任伊总统的八年里，伊朗无论是在核研发领域的规模上，还是技术上都有明显的进展和重大的突破。² 根据西方核问题专家评估，伊朗目前已拥有的核规模和掌握的核技术已非常接近跨过能够制造核武器的“核门槛”。

面对伊朗核领域的快速发展，奥巴马无非三种选择。

第一种选择是对伊朗核设施进行“外科手术”的军事打击。对伊朗动武只能推迟、削弱伊朗生产核武器的时间和能力，却不可能摧毁伊朗核计划和打掉伊朗已掌握的核能力。动武可能促使原本犹豫不决的伊朗下决心生产核武器，结果会事与愿违。此外，对伊朗动武将会对美国地区战略利益带来灾难性后果。目前，美国国内反战情绪高涨，经济不景气，美国正在将战略重点从中东转移到亚太地区，奥巴马总统不想使美国再次在中东地区卷入一场新的更大规模的战争。

第二种选择是继续此前对伊朗实施的围堵和制裁政策。但从效果上看，该政策未能有效遏制伊朗迈向“核门槛”的步伐。美国无法接受挑战其地区战略利益的伊朗拥有生产核武器的所有“能力”。届时，在伊朗问题上，奥巴马仍将面临

1 李国富：《鲁哈尼当选后，伊朗内外政策的新走向》，《当代世界》，2013年第7期，第26页。

2 2005年内贾德开始执政时，伊朗只拥有164台提炼浓缩铀的离心机，尚未提炼出浓缩铀。但到2013年年中内贾德卸任时，伊朗已拥有离心机19,000台（其中包括运行更快的第二代离心机），已提炼出20%纯度的浓缩铀186公斤，3.5%纯度的浓缩铀900公斤。

“打与不打”的两难抉择。

第三种选择是与伊朗达成一个妥协协议，成为美国的现实选择。为避免在第二个任期内的某个时间，不得不面临做出对伊朗动武的艰难决定，奥巴马认识到，在伊朗跨过“核门槛”之前，必须与伊朗达成一个能限制伊朗进一步开发核能力的协议。为此，奥巴马政府“不得不”与强硬的内贾德政府进行秘密核谈判，¹最后只是由于双方开价相距太大而无果而终。奥巴马政府认为，鲁哈尼执政后的“新政”是一个缓解美伊紧张关系并可能达成限制伊朗进一步发展核能力的难得机遇，因此美国对伊朗新政府给予了积极回应。美伊关系在经历了30多年互为主要敌人的紧张后，终于出现了积极的变化。

伊美关系显现出的良性互动，在鲁哈尼2013年9月赴美参加联大会议期间达到了高潮。在赴美前，鲁哈尼在美国主流媒体《华盛顿邮报》发表署名文章，向美国民众表达了希望和平解决伊朗核问题的愿望；伊朗还释放了80多名在押“政治犯”。在联大会议期间，伊美两国总统实现了伊斯兰革命胜利后第一次直接电话交谈（鲁哈尼因国内政治压力，婉拒与奥巴马会见，但作为弥补，通过电话与奥巴马进行了交谈）；伊朗外长扎里夫与美国国务卿克里也举行了伊斯兰革命后的第一次外长正式会谈。与此同时，伊美关系的良性互动还带动了伊朗与欧洲国家关系的改善。

二、伊核问题谈判取得重大突破

鲁哈尼的新政虽然使伊朗与西方的紧张关系得到明显缓解，但要为伊朗带来实在的经济实惠，促使西方解除对伊朗制裁，就必须在伊朗核问题上取得实质性突破。2013年10月，根据伊朗外长扎里夫在联大期间与“国际六国”外长会谈商定，伊朗新政府与“国际六国”开始在日内瓦举行伊朗核问题首轮谈判。与以往伊朗核谈判相比，新开始的谈判有一些明显的不同之处。首先，伊朗不再纠缠谈判的地点问题，双方很快将日内瓦或维也纳确定为今后伊朗核问题谈判的固定地点。其次，伊朗同意，今后谈判的工作语言为英语，省去了以往进行波斯语翻译的程序，使谈判更直接和简明。再次，谈判的形式也发生了变化，形成了伊美双边和伊朗与“国际六国”双轨的谈判模式，凸显了伊美关系的新变化。最后，也是最重要的，双方谈判的气氛发生了明显的变化，双方显示出达成某种协议的强烈愿望。

正式谈判开始后，伊朗外长、伊朗核问题谈判首席代表扎里夫首先就解决伊

1 在阿曼的斡旋下，美伊官员就伊核问题在阿曼首都马斯喀特举行了多轮秘密会谈，参见《阿曼牵线搭桥，美伊多次密会》，网易新闻，2013年11月26日，<http://news.163.com/13/1126/12/9EJV9UD000014AED.html>，2014年5月1日登录。

朗核问题做了一个题为《终结无谓危机、开启新视野》的陈述。在一个小时的陈述中，扎里夫强调，过去双方谈判的政策是“双输”，¹ 结果引起“西方对伊朗更多的制裁，伊朗则是更多地进行铀浓缩活动”。而伊朗新政府的谈判政策是争取“双赢”。为此，扎里夫还提出了“公正、全面、持久”解决伊朗核问题新的方案和时间表。据报道，伊朗新方案的主要内容是伊朗将采取措施增加核问题透明度，消除西方国家的担忧，同时要求西方国家解除对伊朗的制裁。² 此后，“国际六国”与伊朗代表团在扎里夫提出的方案基础上展开了紧张、密集的多双边会谈。

为了避免外界的干扰，双方事前商定谈判的内容不得向媒体透露。虽然双方谈判的具体内容不得而知，但从10月16日双方在会谈结束后发表的“共同声明”中可以看出，第一轮日内瓦谈判是成功的。负责“国际六国”牵头谈判的欧盟共同外交和安全政策高级代表阿什顿女士会后表示，为期两天的谈判是“非常重要的”，是至今为止双方就伊朗核问题进行的“最详尽的讨论”。³ 10月底，来自“国际六国”和伊朗的核专家、科学家等举行专家级会谈，以解决双方技术上的分歧，并提出切实解决方案。

11月7日至8日，“国际六国”与伊朗第二轮谈判在日内瓦举行。谈判取得了重大进展，双方谈判代表初步形成了一个初始协议草案，于是阿什顿紧急邀请“国际六国”外长来日内瓦对协议草案“拍板”。美国国务卿克里中断了正在中东的访问，俄罗斯、法国、英国和德国外长和中国副外长也先后抵达日内瓦。但就在双方谈判接近成功的重要关口，法国外长出人意料地表示，现有的协议草案并没有完全消除国际社会对伊朗核问题的担忧，法国不会接受“愚人游戏”，同时要求伊朗在核问题，尤其是阿拉克（Arak）重水反应堆问题上做出更多的让步。但是，法国的要求遭到伊朗拒绝，初始协议草案也宣告流产。

有评论分析，法国在第二轮“核谈”的关键时刻节外生枝并非完全在意料之外。⁴ 首先，法国有大国情结。无论在欧洲还是全球重大问题上，法国往往会采取一种有别于其他国家的政策，以显示法国大国的作用。在伊朗核问题谈判中自然也不例外。其次，尽管美国国务卿克里极力表示，美法在伊朗核问题上没有分歧，双方立场是一致的，但美法关系在此问题上发生了一些微妙变化。在2013

1 《伊朗欲借核谈判减轻制裁 结束“双输”困局》，环球网，2013年10月15日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-10/4451716.html>，2014年5月1日登录。

2 《伊朗拿新方案寻出路 允许核查人员对可疑设施进行突击检查》，新华网，2013年10月17日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/17/c_125550379.htm，2014年5月1日登录。

3 《伊朗核问题谈判各方首次达成共同声明》，新华网，2013年10月17日，http://news.xinhuanet.com/world/2013-10/17/c_117749109.htm，2014年5月1日登录。

4 《伊核谈判未果受法国影响？分析称其欲插手中东》，中国新闻网，2013年11月13日，<http://www.chinanews.com/gj/2013/11-13/5494971.shtml>，2014年5月1日登录。

年8月叙利亚“化武事件”发生后,美法高调扬言对叙利亚动手,但随后奥巴马就“华丽转身”,把法国晒在一边,使奥朗德政府在国内和国际上都陷入尴尬。最后,美国将战略重点从中东转移到亚太地区,引起中东盟国不安,尤其是美伊近期的互动使以色列和海湾国家担心美国会在核问题上向伊朗妥协,从而损害它们的安全利益。法国在伊朗核问题上采取强硬的立场,可赢得这些国家的赞许,为法国进一步扩大与这些国家在政治、军事、经济和能源领域里的合作创造条件。因此,法国在伊朗核问题上的立场不仅仅是从地区安全和核不扩散角度来考虑,而是反映出法国想借此来提升法国在中东地区地位和影响力以及着眼于法国在地区的长远经济利益。但因伊朗核问题事关重大,双方如能达成一个协议也符合法国的战略利益。法国外长自己也认为,同伊朗达成协议的可能性是非常大的。

从2013年11月20日开始,“国际六国”与伊朗在日内瓦展开第三轮“核谈”。双方谈判焦点主要集中在法国在上轮谈判中对伊朗核问题提出的问题。经过4天的努力,“国际六国”与伊朗终于在24日取得重大突破。为避免再次发生节外生枝、夜长梦多的事情,“国际六国”外长与伊朗外长随即签署了解决伊朗核问题的初始阶段协议——《共同行动计划》(Joint Plan of Action, 亦称《日内瓦协议》)。¹ 该协议的出台使中东地区避免一场可能的战争,促进了中东地区的和平与稳定,因此,受到国际社会的高度好评,具有重大历史性意义。参加伊朗核问题谈判的中国外长王毅高度赞扬该协议,认为它“有利于维护国际核不扩散体系,有利于维护中东地区的和平与稳定,有利于各方同伊朗开展正常交往,也有利于伊朗人民过上更好的生活”。²

三、《日内瓦协议》及伊朗与国际原子能机构的合作

和平解决伊朗核问题的初始阶段协议——《日内瓦协议》是过去十年来“国际社会”与伊朗达成的第一个对伊朗核发展具有限制作用的协议。应该说,该协议是“国际六国”与伊朗共同努力的共赢成果,同时也是双方展示灵活、务实策略的妥协结果。《日内瓦协议》全文不长,共分4个部分:序言、双方在初始阶段应采取的步骤、全面解决方案的最终步骤和重要注解。协议开宗明义表明:“伊朗核问题谈判的目标是,达成各方商定的长期、全面解决方案,确保伊朗核计划仅限于和平用途。”根据协议,初始阶段时限为6个月,经双方同意可延长。另外,“国际六国”还将与伊朗成立联合委员会负责监督协议的落实,并处理可

1 《共同行动计划》英文版全文参见“Joint Plan of Action,” Geneva, November 24, 2013, <http://www.payvand.com/news/13/nov/1189>, 2014年4月28日登录。

2 《王毅说伊朗核问题解决进程迈出第一步》, 新华网, 2013年11月24日, http://news.xinhuanet.com/2013-11/24/c_118269685.htm, 2014年5月1日登录。

能由此引发的问题。

按协议规定,在初始阶段,伊朗自愿采取的措施主要包括:封存现有纯度为20%的浓缩铀,将其中一半转换为氧化物,剩下一半稀释到纯度5%以下的浓缩铀;暂停提炼纯度超过5%的浓缩铀;不增加新的铀浓缩场所,不安装新一代离心机;不在内坦兹核燃料浓缩厂、福尔多核实施和阿拉克核反应堆进行任何新的核活动;向国际原子能机构(IAEA)提供有关伊朗核计划的所有准确信息;接受国际原子能机构更严格的包括不事先通知的核查等。

作为交换,“国际六方”自愿采取的措施主要包括:暂停进一步削弱伊朗原油出口的努力,使伊朗维持现有的石油出口水平;协助伊朗按商定数额回收滞留国外的售油款;对于上述原油出口,美欧暂停相关保险和运输服务制裁;美欧暂停对伊朗化工产品出口及其相关服务的制裁;暂停对伊朗黄金和贵金属及其相关服务的制裁;暂停针对伊朗汽车工业及其相关服务的制裁;为伊朗民用飞机维修、保养提供配件颁发许可证;国际社会不对伊朗采取新的制裁措施;解冻伊朗在海外大约70亿美元的资金等。

2013年11月签署的《日内瓦协议》刻意回避了伊朗“有”或“没有”提炼浓缩铀的权利,这一重大而敏感的问题有待于最后伊朗核问题谈判去解决。

值得一提的是,初始协议刻意回避了伊朗“有”或“没有”提炼浓缩铀的权利,而是将这一重大而敏感的问题留到最后伊朗核问题谈判去解决。“全面解决方案将使伊朗全面享有《不扩散核武器条约》相关条款规定的、与其义务相一致的和平利用核能的权利。全面解决方案将涉及一个各方共同界定的铀浓缩计划,其中包括可行的限制和透明措施,以确保伊朗核计划和平性质”。一定意义上讲,在此问题上的妥协为双方达成初始协议奠定了基础。有关解除对伊制裁问题,协议作出如下表示:全面解决方案是一个分步、对等进

程,最终目标是实现全面解除同伊朗核计划相关的多边和单边制裁。

应该说,初始协议只是一个“粗线条”的政治协议,需要经双方相关领域的专家制定出具实施细则后才能产生效果。2013年12月9日,“国际六国”与伊朗相关专家在日内瓦举行了制定协议实施细则的谈判。双方在谈判过程中锱铢必较,进行了激烈的讨价还价。由于美伊都非常重视《日内瓦协议》,因此谈判进程总体上还是比较顺利的。经过几轮谈判后,双方达成了“有关执行伊朗核项目的《联合行动计划》技术协议”,并于2014年1月20日正式生效。该“技术协议”的具体内容并没有对外公布,白宫也只是在1月17日对外介绍了该协议的主要概要。¹“技术协议”主要涉及的是,有关国际原子能机构在监督执行《日内瓦协议》

1 Office of the Press Secretary, The White House, “Summary of Technical Understandings Related to the Implementation of the Joint Plan of Action on the Islamic Republic of Iran’s Nuclear Program,” January 16, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/16/summary-technical-understandings-related-implementation-joint-plan-actio,2014-5-1>.

中的作用,联合委员会的功能,双方同意对监督和透明度需采取的具体措施,以及解除对伊朗部分制裁的具体措施和各自采取具体步骤的先后次序等内容。¹

自2006年国际原子能机构将伊朗核问题提交到安理会后,伊朗核问题谈判实际上就形成了“国际六国”与伊朗和国际原子能机构与伊朗两个“核谈”并存的局面。前者是安理会五个常任理事国加上德国,谈判主要集中在如何确保伊朗核项目仅限于和平利用核能,而后者的侧重点则是对伊朗核设施、核活动进行监督、核查,以证明伊朗核项目只是用于和平利用核能。两者虽相互独立,但关联密切。2011年11月,国际原子能机构发布了一份报告,怀疑伊朗在帕尔欣(Parchin)军事基地秘密发展核武器。随后,国际原子能机构与伊朗就扩大对伊朗核项目相关的设施,包括对帕尔欣基地的核查进行了十轮谈判,但均无果而终。从伊朗方面看,一方面它指出国际原子能机构早在2005年即已对帕尔欣基地进行过核查,并没有发现任何疑点;另一方面,它坚持认为帕尔欣是伊军事基地,与核无关。出于国家安全考虑,伊朗不可能随意对外开放帕尔欣基地。同时,伊朗还指责国际原子能机构受西方大国操控,在伊朗核问题上持偏执立场,有失公允。伊朗与国际原子能机构谈判的主要内容就是要如何增大对伊朗核项目的核查和透明度,而这些也正是伊朗与“国际六国”谈判的重要筹码。因此,在与“国际六国”谈判无进展的情况下,伊朗肯定不会放弃这些筹码。

鲁哈尼上任后,伊朗与“国际六国”谈判氛围的变化也改善了伊朗与国际原子能机构的关系,使双方的谈判与合作得到了加强。在伊朗与“国际六国”达成《日内瓦协议》前夕,即2013年11月11日,国际原子能机构总干事长天野之弥应邀访问了德黑兰,同伊朗在对伊朗核项目核查等问题上取得了重要共识。双方签署了今后合作框架联合声明,达成了有关核查的路线图。据报道,国际原子能机构就伊朗核项目提出了六个需要伊朗澄清的问题,主要涉及阿拉克重水处理工厂、加欣铀矿、新核电站选址、铀浓缩设施等。伊朗的承诺是在未来3个月内向国际原子能机构提交相关信息。核查人员于2013年12月和2014年1月先后对阿拉克重水反应堆和加钦铀矿进行了实地考察。2014年2月8日,伊朗又与国际原子能机构达成了《七项具体合作措施》的协议。报道称,国际原子能机构的调查主要涉及三个方面²:第一,针对核武器部件研制问题的调查;第二,关于核武器实验的调查;第三,有关伊朗自2003年以来仍然在地下开展核试验的调查。核查人员将对相关人士展开询问,查看资料文件并进行实地考察。伊朗承诺将提供铀矿、核活动等相关核资料,并在2014年5月15日前执行该协定的所有措

1 Robert Einhorn, "Preventing a Nuclear-Armed Iran: Requirements for a Comprehensive Nuclear Agreement," March 31, 2014, <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/03/31-nuclear-armed-iran-einhorn>, 2014-5-1.

2 《伊核问题获突破性进展 伊朗承诺积极配合调查》,环球网,2014年2月10日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-02/4817260.html>, 2014年5月1日登录。

施。2014年3月3日,国际原子能机构总干事天野之弥在理事会上表示,伊朗正在按计划履行《日内瓦协议》的相关措施。

四、伊核问题的谈判前景

2014年2月中旬,“国际六国”与伊朗在维也纳开始了就最终全面解决伊朗核问题的谈判进程,双方均表示争取在《日内瓦协议》结束前(即7月20日)达成最终协议。至今为止,双方已举行了三轮谈判。在2月18日至19日举行的首轮谈判中,“国际六国”与伊朗均提出了各自认为需在伊朗核问题最终协议得到解决的有关问题。据报道,美国提出了除与伊朗核计划有关的问题外,还提出了限制伊朗发展弹道导弹问题。美国认为,弹道导弹是核武器的运载工具,应纳入伊朗核问题的最终谈判,但遭到伊朗拒绝。不过会后,负责“国际六国”谈判的欧盟共同外交和安全政策高级代表阿什顿与伊朗外长扎里夫在联合举行的记者会上表示,谈判“非常具有建设性”。与会各方讨论了“为达成一项全面最终协议所需要面对的所有问题”,¹并形成了一个谈判议题的框架。

在3月17日至18日举行的第二轮谈判中,“国际六国”与伊朗就伊朗核浓缩铀活动、阿拉克重水核反应堆、伊朗民用核合作以及解除对伊朗制裁4方面的问题进行了谈判,其中重水核反应堆和浓缩铀问题是双方谈判的重点。由于阿拉克重水核反应堆可产生制造核武器的钚,因此,美欧要求伊朗冻结将要完工的阿拉克重水核反应堆建设,或者对其进行改造,从而弱化其生产钚的能力。关于铀浓缩问题,美欧要求伊朗的铀浓缩活动公开、透明,接受国际监督,以确保伊朗只生产不超过5%的浓缩铀。会后,阿什顿表示,双方“进行了实质性谈判”。

在4月8日至9日举行的第三轮谈判中,双方就上一轮谈判的议题继续深入探讨。两天来,各方进行了十多场多边和双边会谈。阿什顿会后表示,双方对最终全面协议涉及的所有细节问题进行了讨论,接下来的谈判将致力于弥合所有关键领域的分歧。在5月13日举行的第四轮谈判中,双方将寻求“就全面协议的具体内容开展工作”。中国参加伊朗核问题谈判的代表团团长、外交部军控司司长王群认为,第三轮谈判“深入并富有成效”,下一轮谈判的目标是着手开始进行全面协议的草拟工作。²应该说,“国际六国”尤其是美伊目前到了双方能否就解决伊朗核问题达成最后全面协议的关键攻坚阶段。但是,从美伊两国政府目前所处的主客观条件来看,双方达成一个最终全面解决伊朗核问题协议的可能性并不大。

1 《伊朗称就下一轮核谈判议题与世界大国达成一致》,环球网,2014年2月20日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2014-02/4848054.html>, 2014年5月1日登录。

2 《伊朗核问题谈判将进入协议草拟阶段 各方寻求弥合分歧》,和讯新闻,2014年4月10日, <http://news.hexun.com/2014-04-10/163800787.html>, 2014年5月1日登录。

首先,鲁哈尼总统的“新政”虽使美伊关系出现了一些积极互动,双方紧张关系得到了一定缓和,但远没有从根本上改变两国根深蒂固的仇视和互不信任。近期两国围绕着伊朗新派联合国常驻代表的争斗,¹表明美伊过去30多年来所积累的恩恩怨怨绝非一朝一夕能消除,两国关系的改善仍需相当时日。

其次,两国政府都面临着巨大的牵制力量。奥巴马政府的压力主要来自两个方面,一是美国国内尤其是国会的压力。出于国内政治的需要,国会议员们在反对伊朗核计划问题上超越了党派分野,表现出异常的“强硬和团结”²,并试图通过各种法律途径来捆绑奥巴马政府与伊朗谈判的手脚。二是美国在中东地区的主要盟国以色列和沙特阿拉伯坚决反对。³两国尤其是以色列担心,奥巴马政府可能会在损害他们安全利益的情况下,在核问题上向伊朗妥协。因此,两国动员一切手段来阻止美伊走近。同样,鲁哈尼政府在国内也面临着强大的反对派力量,他们指责鲁哈尼政府在《日内瓦协议》中向美国做出了太多的让步。目前,伊朗在谈判中设置了一些“红线”,⁴伊朗最高领袖哈梅内伊最近公开表示,伊朗不会停止核计划,不会关闭已建成的核设施,也不会放慢核技术研发的进程。⁵

最后,奥巴马总统在解除对伊朗制裁问题上难有大的作为。伊朗参与谈判的主要目的是要求西方国家,尤其是美国解除对伊朗的制裁。美国在谈判中要求伊朗在核问题上做出实质性的退让,作为对等原则,美国也需要实质性地解除对伊朗的制裁,但奥巴马总统目前根本没有能力做到这一点。目前,美国主要有两部

1 2014年3月,伊朗计划任命鲁哈尼高级政治顾问、资深外交官哈米德·阿布-塔莱比(Hamid Aboutalebi)为伊朗常驻联合国大使,但美国以塔莱比曾参与1979年11月伊朗学生占领美国驻伊朗大使馆为由,拒绝为其签发签证。两国围绕着塔莱比签证的斗争仍未结束。

2 2014年3月,83名美参议员(共和党与民主党各半)联名致信奥巴马政府,提出美国与伊朗在最后阶段的谈判中需要要求伊朗全部拆除其核设施。

3 以色列对伊朗核问题持强硬立场,可简单归纳为“三零”政策,既“零浓缩铀,零离心器和零金属钷”。参见“Israel's Netanyahu says Iran nuclear deal only delays program by six weeks,” January 29, 2014, www.foxnews.com/world/2014/01/29/israel-netanyahu-says-iran-nuclear-deal-only-delays-program-by-six-weeks; www.washingtonpost.com/world/national-security/iran-likely-to-dominate-discussions-as-pro-israel-lobby-gathers-at-washington-conference/2014/02/28/96e-63a6e-a0b8-11e3-9ba6-800d1192d08b_story.html, 2014年5月1日登录。

4 伊朗在谈判中提出一些谈判“红线”,主要包括:伊朗拥有在境内提炼浓缩铀的权利,已提炼出的浓缩铀决不运出国外,保持现有的离心器的规模,伊朗核研发的权利和现有的核设施不拆除。此外,伊朗还将非核领域的弹道导弹作为谈判议题。

5 《伊朗最高领袖:坚持不放弃核计划》,新华网,2014年4月10日, http://news.xinhuanet.com/world/2014-04/10/c_126374741.htm 2014年5月1日登录。

规定对伊朗进行制裁的联邦法律,¹ 还有与此相配套、目前仍然有效的一系列总统行政指令 (Executive Order)。依据法定程序, 任何实质性解除对伊朗制裁的行动均需美国国会批准。在无法赢得国会同意的前提下, 奥巴马只能依据总统的权限, 每半年发布总统行政命令豁免对伊朗的某些制裁措施, 但这不是伊朗所希望的。

美伊两国政府十分清楚, 双方目前都不具备就解决伊朗核问题达成最终全面协议的主客观条件。但双方也不愿回到紧张对峙的局面。

鉴于上述情况, 美伊两国政府十分清楚, 双方目前都不具备就解决伊朗核问题达成最终全面协议的主客观条件。但双方也不愿意看到谈判无果而终, 从而导致双方已取得的成果和两国的良性互动付之东流, 再次回到之前紧张对峙的局面。因此, 美伊目前在维也纳谈判的重点实际上已从双方争取达成一个“最终全面解决伊核问题”协议, 转向如何最大限度延长伊朗制造核武器所需的时间和所必备的核材料。谈判重点的转变折射出了奥巴马政府对伊朗核问题政策的重大

变化, 即美国从之前对伊朗核计划“零容忍”的立场转到目前承认伊朗拥有和平利用核能所涵盖的所有“权利”。² 美国对伊朗核问题立场的转变基于两点认识, 一是伊朗目前的核规模和核技术使其已拥有了制造核武器的“能力”;³ 二是核计划在伊朗承载了太多的国内政治斗争和民族抱负的内涵。在此情况下, 通过谈判让伊朗放弃这些“权力”虽然是美国解决伊朗核问题最理想的方案, 但并不现实。⁴ 美国只能两害相权取其轻。

在目前的维也纳谈判中, 美国试图通过三个方面来阻止伊朗制造核武器。首先, 倘若伊朗食言, 就要最大限度地延长伊朗制造核武器的时间。美国国务卿克

1 目前指导美国对伊朗进行制裁的主要联邦法律, 一是《2010年对伊朗全面制裁、问责和剥夺权利法》(Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010), 该法案涉及伊朗支持国际恐怖组织和国内人权等诸多非伊朗核计划的内容, 2010年7月1日经奥巴马总统签署成为联邦法律; 二是2011年12月31日奥巴马总统签署的《2012财年国防授权法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2012)。

2 《核不扩散条约》明文反对非核武器拥有国家制造核武器, 但承认所有成员国都有包括进行铀浓缩提炼在内的和平利用核能的权利。

3 美国认为, 伊朗目前已拥有了制造核武器的能力, 但至今并没有做出制造核武器的政治决定。参见 Robert Einhorn, "Preventing a Nuclear-Armed Iran: Requirements for a Comprehensive Nuclear Agreement," March 31, 2014, <http://www.brookings.edu/research/papers/2014/03/31-nuclear-armed-iran-einhorn>, 2014年5月1日登录。

4 据新加坡《联合早报》12月9日消息, 美国总统奥巴马日前指出, 以色列所希望看到的“理想”伊朗核问题协议不切实际。转引自《奥巴马提醒以色列“理想”伊朗核协议不切实际》, 环球网, 2013年12月9日, <http://world.huanqiu.com/exclusive/2013-12/4642290.html>, 2014年5月1日登录。

里近日表示,伊朗只需两个月的时间就可制造核武器,¹美国争取通过谈判将伊朗能够制造核武器的时间延长到一年以上。²为此,美国要求伊朗在今后的核项目发展中做到以下几点:1)限制提炼铀浓缩纯度的水平,如只提炼不超过纯度的5%的浓缩铀;2)缩小目前拥有离心器的规模,如将目前的近2万台减半;3)禁止对目前运行的离心器进行更新换代。由于伊朗已主动表示将对阿拉克重水核反应堆进行重新设计,而新设计的核反应堆生产的钚只有原来的五分之一,从而大大地缓解了西方对阿拉克核反应堆的担忧。³其次,制定加大对伊朗核设施核查和提高伊朗核活动透明度的机制。这样,可以从技术层面上保证,如伊朗一旦爽约,国际社会可在第一时间发现,并赢得更多的时间对伊朗做出严厉回应。最后,设立某种奖惩机制。其目的是在鼓励伊朗履约的同时,明确表明其爽约的严重后果,以便促使伊朗认识到爽约将会得不偿失。对伊朗核计划的限制和苛刻的严查基本上“截断了伊朗掌握生产核武器能力的途径”,不仅大大缓解了奥巴马对解决伊朗核问题的紧迫感,还可使其成为奥巴马执政期间在解决伊朗核问题上遗留下的一份宝贵的政治遗产。

从伊朗方面看,由于美国受到国内外诸多势力的制约,鲁哈尼政府十分清楚,即便是与美国在核问题上达成了某种协议,奥巴马政府也无力“全面或实质性”地解除对伊朗的制裁,伊朗所追求的是“国际六国”能够在《日内瓦协议》基础上进一步放宽对伊朗的制裁。对伊朗来说最重要的是,美国对伊朗核问题谈判立场的变化——承认伊朗拥有包括提炼浓缩铀在内的核“权力”,这满足了伊朗长期在核谈判中最基本、也是最重要的诉求,使伊朗基本上保留目前核设施的规模,可以说是鲁哈尼政府与“国际六国”核谈判中取得的巨大外交胜利。此外,伊朗虽不能赢得美国全面或实质性的解除对其制裁,但为两国今后发展关系创造了条件,更重要的是也为伊朗与欧洲国家发展政治、经济合作带来了一个难得的良机。

由于美伊的共同需求,双方在谈判过程中都采取“积极、务实”的态度,使双方建立了某种“信任”,形成了某种“默契”。美伊这种新的合作关系将有助

1 据沙特阿拉伯《中东报》网站4月9日报道,美国国务卿克里8日在参议院一个听证会上说:“我认为,我们现在应着眼于考虑伊朗能制造核武器的必要时间大约是两个月。”转引自《美国务卿:伊朗只需两个月就能制造出核武》,新浪网,2014年4月10日, <http://news.sina.com.cn/w/2014-04-10/084629901488.shtml>, 2014年5月1日登录。

2 《路透社》2014年4月14日报道,美国国务卿克里谨慎提出制定一项协议,使伊朗在6—12个月内无法获得生产核武器的能力。参见《以色列称“无法接受”克里对伊朗核期限的评论》,路透社中文网,2014年4月14日, <http://cn.reuters.com/article/CNTopGenNews/idCNCNEA3D09420140414>, 2014年5月1日登录。

3 伊朗原子能组织主席萨利希4月19日说,围绕伊朗阿拉克重水反应堆的争议已基本解决,伊朗将改造该反应堆,大幅减少钚元素生产量。参见《伊朗官员说重水反应堆争议已基本解决》,新华网,2014年4月19日, http://news.xinhuanet.com/2014-04/19/c_1110316261.htm, 2014年5月1日登录。

于双方在今后谈判中能够就一些重要的议题达成某种“妥协”。因此,目前看来,美伊在最后阶段谈判中达成一个“最终、全面”解决伊朗核问题协议的可能性虽不大,但双方在《日内瓦协议》的基础上达成一个独立的、具有相对长期约束力的《日内瓦协议II》可能性是很大的。