



## 伊朗：在抗争中寻求外交突破

王京烈(2008. 5)

伊朗曾是美国在海湾地区的重要盟友。1979年伊朗伊斯兰革命之后美伊关系迅速交恶。美国视伊朗为“无赖国家”、支持恐怖主义的国家、邪恶轴心国家，伊朗也同样视美国为最大的敌人和“大恶魔”。1980年美伊断交后，美国开始对伊朗进行经济制裁。伊朗核问题突显后，美对伊朗政策日趋强硬，不仅扩大了对伊制裁范围，还以武力相威胁。面对美国等西方国家的重压，伊朗在抗争中寻求外交突破。

### 西方围堵下的伊朗

伊朗的核计划起始于20世纪50年代，即巴列维国王执政时期，曾先后得到美国、德国、法国、甚至以色列等国的核设施和技术支持。在半个多世纪中，伊朗核项目的发展坎坎坷坷，经历了：内部动荡——1979年伊斯兰革命；外部打击——1980年布什尔核反应堆在两伊战争中被伊拉克炸毁；恢复重建——20世纪90年代在俄罗斯帮助下进行了恢复重建；美欧扼制挤压——21世纪以来美国等西方国家认为伊朗可能在秘密发展核武器，便施以重压力并采取了一系列制裁措施。美国等西方国家在伊朗核问题上的立场由支持到坚决反对的180度大转弯，主要是由于意识形态上的对抗。2003年初，伊朗核问题凸显，美国对伊朗采取了政治遏制、经济制裁、军事威胁等措施，意在迫使伊朗弃核。目前伊朗受到的制裁可分为两类，即美国单方制裁和国际制裁：美国对伊制裁主要是依据美国国内法律，对伊朗和相关方面采取的制裁措施；国际制裁则是根据有关国际公约，国际组织通过对伊朗制裁决议并采取了相关的制裁措施。

1996年通过的“达马托法”是美国对伊朗制裁中最重要的法案。<sup>①</sup>该法禁止外国公司对伊朗的能源产业进行大规模投资，美国根据该法对那些和伊朗从事能源合作的国家和公司进行经济、贸易和金融制裁，即凡一年之内投资超过4亿美元(后改为2亿美元)者将受到制裁。被制裁的国家、企业或个人的名字都将被列入美国联邦政府制定的黑名单。2006年9月美国又宣布对伊朗的“萨德拉特银行”(Bank Saderat系伊朗国有银行，在中东和世界其他地方设有多个分支机构)实施制裁。美国指控伊朗从2001年以来通过该银行向黎巴嫩的真主党、巴勒斯坦的哈马斯等组织提供资金。2007年1月美国还把赛帕银行(Bank Sepah系伊朗第五大国有银行)列入黑名单，指控这家银行资助武器扩散活动。2007年10月美国宣布对包括伊朗国防部在内的20多个伊朗政府机构、银行和个人实施制裁，美国私人团体或个人不得与这些被制裁的伊朗机构或个人进行金融往来，伊朗革命卫队及隶属革命卫队的“圣城旅”也处于美国制裁范围之内。美国认为，“圣城旅”支持恐怖主义，伊朗革命卫队则从事扩散大规模杀伤性武器活动。美国的制裁措施不仅对美国的公司有“巨大的威慑”，也向同伊朗做生意的其他国家公司发出了警告，即它们如果继续同伊朗有生意往来可能会招致麻烦。

美国的达马托法案等制裁措施使伊朗对外经贸受到了很大的影响，但伊朗仍然吸引了许多外国公司来开发油气资源，包括来自法国、英国、加拿大、挪威、瑞典、韩国和日本等国的企业。例如，2007年1月伊朗与西班牙雷普索尔公司和英荷壳牌石油集团达成协议，合作开采生产液化天然气，合同价值约100亿美元；2008年3月中旬伊朗与瑞士能源贸易公司签署了一项价值高达数百亿美元的协议，使瑞士在未来25年内能从伊朗购买天然气。

联合国安理会通过的关于伊朗核问题的决议主要有4个：2006年7月31日第1696号决议、2006年12月23日第1737号决议、2007年3月24日第1747号决议、2008年3月3日第1803号决议等。

2006年1月伊朗宣布恢复中止两年多的铀浓缩活动后，在国际上引起很大反响。7月安理会通过

1696号决议，要求伊朗在8月31日之前暂停所有与铀浓缩相关的活动，否则将可能面临国际制裁。但伊朗拒绝接受安理会决议。随后，美、英等国力主安理会通过对伊朗制裁的决议。同年12月安理会通过了1737号决议，决定对伊朗的核计划和弹道导弹项目进行制裁，要求伊朗立即停止所有与铀浓缩、重水反应堆有关的活动。同时，决议要求国际原子能机构总干事在60天内就伊朗执行决议的情况向安理会提交报告。2007年2月22日，国际原子能机构向安理会提交报告，认定伊朗未在规定的60天期限内停止铀浓缩活动，美、英等国随即提出包含更严厉制裁内容的新决议草案。3月安理会通过了1747号决议，加大对伊朗核计划相关领域的制裁。1747号决议敦促伊朗立即执行1737号决议，继续对涉及伊朗核计划和弹道导弹项目的个人及实体实施资产冻结，并扩大了制裁对象的范围；呼吁各国与国际金融机构不再承诺向伊朗政府提供赠款、财政援助和优惠贷款。决议提请国际原子能机构在60天内就伊朗执行相关决议情况提交报告，重申致力于通过政治和外交途径解决问题，并确认在伊朗履行相关决议的前提下可终止有关制裁。2008年3月安理会通过了1803号决议继续要求伊朗暂停铀浓缩等活动，决定进一步对伊朗核计划和相关领域实施制裁，重申致力于通过政治和外交谈判和平解决问题，支持国际原子能机构继续发挥作用。

## 制裁对伊朗的影响

尽管美国等西方国家对伊朗施加了巨大的压力，对伊朗进行制裁甚至以军事力量相威胁，多次扬言要对伊朗进行军事打击，但是美国等西方国家的压力并没有压垮伊朗。

制裁反而使伊朗政治得分。首先，增强了民族凝聚力。绝大多数伊朗人都支持政府，将开发核能力视为民族自强的重要手段。美国等西方国家的压力和军事威胁不仅没有吓倒伊朗人民，相反激发了伊朗民族主义。一些伊朗人甚至在核设施周围聚会，结成“人体盾牌”来保卫核设施。其次，加强了伊朗国内保守主义势力。内贾德执政以来，尽管油价飙升，国内经济发展缓慢，社会矛盾日益激化，但内贾德政府敢于冒着风险顶住美国等西方国家的压力，却而赢得了民众的广泛的支持，在很大程度上缓解了内部的矛盾冲突。国内民众的支持，是内贾德政府不妥协立场的基石。再次，成为外交上的赢家。伊朗政府不仅赢得了国内民众的支持，还赢得了伊斯兰国家好感和支持，成为能与美国叫板的国家、中东地区的军事强国和有重要影响力的国家。当西方国家不得不坐下来与伊朗进行谈判时，本身就已经说明伊朗是一个不能忽视的对手。此外，实现了开发核能的阶段性目标。伊朗核项目在恶劣的环境中依然取得了进展，掌握了铀浓缩技术，建成了核燃料循环系统，实现了伊朗开发核能的阶段性目标，拥有了一定的核能力。所以内贾德总统才能向外界宣布“伊朗已经有核国家了”。连国际原子能机构总干事巴拉迪也不得不说，现在的问题恐怕不是要制止伊朗拥有浓缩铀技术，而是如何制止其“工业化生产浓缩铀”。

制裁对伊朗经济发展的负面影响则比较明显。

——长期制裁使伊朗蒙受了巨大的损失，影响了伊朗社会经济正常发展。目前尚无法全面详细的评估伊朗受制裁造成的损失，但粗略估算也有上千亿美元的损失。伊朗的综合国力特别是人力资源远远高于周边的海湾石油生产国，但在遭到制裁的情况下，其社会经济发展远不如周边国家。市政建设也比较落后。无论是走在德黑兰的大街上，还是什拉子或伊斯法罕的街区里，你都能感受到维修不善的市政设施与现代社会的不协调，许多马路还是巴列维时代的“古董”，交通信号灯若明若暗，因缺少维护显现出破败与凋敝，与其他海湾石油生产国“日新月异”的变化形成了鲜明的对照。

——长期制裁以及上世纪持续8年的两伊战争导致伊朗军工产业相对发达，而民用产业、轻工业的发展却不尽人意。伊朗拥有中东地区先进、发达的军工生产体系，吸纳了大批本国科技人才，可以生产“流星3型”导弹、无人驾驶飞机甚至人造卫星、高速鱼雷等，最近又报道伊朗本国生产了F-5战斗机（据说同美国的F-18战斗机相似）。但是，伊朗的民用航空业却比较落后的，仅有80多架进口飞机，多数都是超期服役，有些则因零部件缺乏不得不停飞。伊朗依旧是物资匮乏的社会。从一般的生活用品到常用的家用电器的款式、性能等与外部世界至少相差了20多年。许多国家的国际机场免税店往往都像“商品展销会”一样，款式新颖、五光十色的各类商品总是让人目不暇接，但

德黑兰国际机场却能使过往游客不用破费。

——石油、天然气产业是伊朗国民经济的台柱子，石油工业的产业结构同样不尽合理，表现为“重开采、轻提炼”。伊朗是世界第四大产油国（日产量约500万桶）和第三大石油出口国。伊朗的天然气储量仅次于俄罗斯，居世界第二位，2005年天然气产量1420亿立方米，居世界第6位。但是伊朗的炼油厂却寥寥无几，而且生产能力比较低，国内汽油生产只能满足市场需求的60%，伊朗每年为进口汽油就要花掉十分可观的资金。尽管伊朗鼓励外国资本投资炼厂建设，但在受到制裁的情况下，无论是扩大产能还是产品升级目前都是比较困难的。

虽然制裁未能将伊朗扼杀，但对其社会经济发展的严重影响也是不争的事实，特别是在与国计民生有密切关系的产业部门的新技术设备的获取方面始终不如人意，例如，民用航空技术设备、机电、交通和大型矿山开采技术设备、炼油技术设备等与世界先进水平仍有很大的差距，不是短期内能够赶上的。

### 寻求外交突破

2008年3月24日，伊朗外长穆塔基已正式向“上海合作组织”秘书处提交了加入上海合组织的申请。上海合作组织是2001年6月15日在上海宣布成立，其成员国包括中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦。上海合作组织的前身是1996年开始启动的“五国机制”。从2004年起蒙古国、巴基斯坦、伊朗、印度等国先后成为上海合作组织的观察员。伊朗总统艾哈迈迪-内贾德曾于2006年和2007年出席了上合组织首脑会议。上海合作组织的宗旨是：加强各成员国之间的相互信任与睦邻友好；鼓励各成员国在政治、经贸、科技、文化、教育、能源、交通、环保及其他领域的有效合作；共同致力于维护和保障地区的和平、安全与稳定；致力于与其他国际、地区组织开展合作，建立民主、公正、合理的国际政治经济新秩序。2002年12月在吉尔吉斯斯坦首都比什凯克举行的会议上，上海合作组织成员国通过了有关建立地区反恐中心的章程草案，以便更好地协调各成员国在打击国际恐怖主义、宗教极端主义和分离主义方面的合作，该组织成员国进行的军事演习具有反恐性质。

毫无疑问，伊朗申请加入上海合作组织是其寻求政治外交突破的重要举措之一。在伊朗看来，上海合作组织中在冷战后的国际舞台上发挥着愈来愈重要的作用，其中作为安理会常任理事国的中国、俄罗斯的地位和作用自然不能低估；中、俄始终主张伊核问题应通过外交途径谈判解决，反对采取军事行动；伊朗与俄罗斯在核电站建设过程中有密切合作，俄罗斯有其重大利益；中国主张和平外交，倡导建设和谐世界，同样与伊朗在能源等领域有良好的合作；此外，伊朗与上海合作组织其他成员国也保持着良好合作关系，一旦成为成员国就能以该组织为政治依托，至少也可以减轻其所面临的压力。尽管上海合作组织秘书长努尔加利耶夫认为“伊朗申请”不会给该组织与其他国际、地区组织的关系带来消极影响，但伊朗的申请仍是对上海合作组织的考验。伊朗与美国等西方国家关系交恶、积怨甚深，近期在核问题上的冲突更是呈“白热化”，如果在这种国际关系背景下接纳伊朗为成员国，无疑就意味着上海合作组织对西方国家和北约组织的“不合作”立场。当然这是伊朗最愿意看到的。然而，目前上海合作组织尚未启动扩展组织的机制，伊朗能否加入不仅取决于上海合作组织能否启动扩展组织的机制，也有待成员国进一步磋商，因此“伊朗加入”不是短期内能够实现的。

与此同时，伊朗注重发展与海湾国家的关系，双方的高层互访不断，改变了自1979年伊朗伊斯兰革命后与中东邻国关系倒退的尴尬境地。伊朗通过自身实力地位和外交努力，不失时机地提升自身在中东地区的影响，在中东许多重大问题上都需要伊朗的合作，例如在解决阿富汗问题、平息伊拉克内乱和动荡局势、处理黎巴嫩国内局势问题以及巴以冲突问题等都需要伊朗的通力合作。针对美国等西方国家企图在国际社会孤立伊朗的图谋，近年来伊朗政府还采取了多种措施，寻求在政治外交层面的突破，扩大自身的生存空间。

2007年12月初，伊朗总统内贾德出席了在卡塔尔首都多哈召开的海湾合作委员会首脑会议。内贾

德在首脑会议上呼吁“海湾合作委员会成员国与伊朗联合起来，抗击任何外部干涉和不公正，努力消除这一地区的所有紧张因素和危机，”期待着海湾地区合作“翻开新的一页”，并提出一系列诸如边界开放、共同开发油气资源、分享专业技术和知识等具体合作建议。这是海湾合作委员会首脑会议首次邀请伊朗领导人出席会议，内贾德总统与会期间也受到了高规格礼遇。<sup>①</sup>

就在伊朗总统内贾德与沙特国王阿卜杜拉携手走过多哈首脑会议的红色迎宾地毯后不久，同年12月中旬应沙特阿拉伯国王的邀请，伊朗总统首次参加在沙特麦加的朝觐活动。2008年2月中旬，阿联酋副总统兼总理穆罕默德访问伊朗，这是迄今为止访问伊朗的最高级别阿联酋领导人。双方的会谈涉及诸多领域的合作问题，甚至还就颇有争议的霍尔木兹海峡三岛（阿布穆萨岛和大、小通布岛）的归属权问题交换了意见。这些高层互访不仅显示了海湾国家加强团结合作的愿望，也表明伊朗作为海湾地区的大国，对地区安全与稳定和社会经济发展有着十分重要的作用。

2008年3月初，伊朗总统内贾德访问了伊拉克，这是自1979年伊斯兰革命以来首位出访伊拉克的伊朗总统，中东一些媒体称此为“里程碑式的事件”。而在此之前，2005年11月伊拉克总统塔拉巴尼访问了伊朗，2006年伊拉克总理马利基也两次访问了伊朗。两伊高层的频繁互访当然是双方利益的需求：伊拉克希望与强大的邻国保持良好的合作关系，并在政治、经济重建中得到伊朗的支持；由于与伊拉克什叶派特殊的渊源关系，伊朗也希望在伊拉克问题上发挥更大的影响，提高自身在中东的地位和作用。尽管美国一直指责伊朗在训练并援助伊拉克境内的反政府武装从事暴力活动，但由于美军深陷伊拉克战乱的泥潭不能自拔，美国也不得不与伊朗合作，希望伊朗能够在伊拉克的安全与稳定上发挥作用。为此美国、伊拉克、伊朗已就伊拉克安全问题展开了三轮会谈。

伊朗突破美国等西方国家的孤立与封锁的行动当然并不仅仅局限于中东地区，还扩展到中东以外的更广阔舞台。伊朗利用石油资源吸引许多国家在能源领域开展合作，包括来自法国、英国、加拿大、挪威、马来西亚、瑞典、韩国和日本等国的企业。2007年伊朗与西班牙雷普索尔公司和英荷壳牌石油集团达成价值约100亿美元的协议，合资开采和生产液化天然气。2008年3月伊朗与瑞士能源贸易公司签署了一项价值高达数百亿美元的协议，使瑞士在未来25年内每年能从伊朗购买约55亿立方米天然气。此外伊朗还与俄罗斯在核电站建设方面开展密切合作。

客观地讲，伊朗寻求政治外交突破的努力是比较成功的，不仅打破了美国等西方国家设置的藩篱，还赢得许多国家特别是海湾邻国对和平解决伊朗核问题的支持。目前世界主要大国和联合国都认为应该通过谈判解决伊朗核问题。

（作者系中国社会科学院西亚非洲研究所中东研究室主任）

① “达马托法”最初是美国参议员艾尔冯斯·达马托(Alfonse D'Amato) 以利比亚、伊朗“支持恐怖主义”为名，于1995年9月提出的一项制裁外国公司向伊朗和利比亚出口能源技术的议案，后美国参议院几经修改于1996年7月通过了该议案。1996年8月该议案由克林顿总统签署后生效，故该议案此后又被称为“达马托法”，后于2001年和2006年两度获得延期，至2011年12月31日有效。

② 受到沙特阿拉伯国王阿卜杜拉·本·阿卜杜勒-阿齐兹的迎接并携手一起走过红色地毯，这并不是文学修辞上的描述，而是反映了伊朗与GCC国家关系的微妙变化。

（《当代世界》2008年第5期）