

# 伊朗核协议画上无奈句号，前路何在

文/秦天

10月18日，伊朗外交部发表声明，认定与伊朗核问题六国（美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国）2015年签署的伊朗核协议及核可该协议的联合国安理会第2231号决议在当天正式到期，并称伊朗核问题应从安理会的问题列表上去除。伊朗的“官宣”不是伊朗核协议顺利执行的自然收官，而是给该协议的衰竭而亡画上了无奈的句号。十年来，伊朗核协议走过的坎坷历程凸显了国际政治的残酷一面，其失败值得反思，其前路更趋艰险。

## 损之又损，以至于无

2015年7月达成的伊朗核协议曾被寄予厚望。比如，各方期望该协议能促进美国与伊朗关系进一步回暖，增强全球治理与大国合作水平，促进中东地区稳定向好，甚至改变伊朗的国家发展轨迹。然而，协议不仅未能兑现预期，还自身难保。

事实上，该协议从一开始就存在隐患。伊朗核协议的本质是伊朗限制核研发、美西方解除对伊部分制裁。然而，伊朗如约限制核研发，制裁解除的情况却不如预期。美西方仅仅解除了因为

核问题而施加的制裁，但以“支持恐怖主义”“破坏地区稳定”等理由施加的制裁却岿然不动。伊朗恢复了石油出口，对外经贸合作仍受制裁大网束缚。

特朗普2017年首次就任美国总统后，还给了伊朗核协议致命一击。2018年5月，特朗普宣布美国单方面退出伊朗核协议，恢复之前已取消的对伊制裁。伊朗最初有所隐忍，没有对等报复。2019年4月，特朗普又封杀伊朗石油出口，将伊斯兰革命卫队列为“外国恐怖组织”。伊朗则以袭扰波斯湾航运，袭击伊拉克美军基地作为报复。2020年1月，美国暗杀伊朗伊斯兰革命卫队“圣城旅”司令苏莱曼尼，此后双方一度逼近战争边缘。也是从2019年下半年开始，伊朗在铀浓缩产能、离心机数量等方面突破核协议限制，该协议变得名存实亡。

2021年，拜登就任美国总统，任用多名奥巴马执政时期促成伊朗核协议的功臣，意欲复活该协议。2021年11月至2022年初，伊朗核谈判密集举行，到2022年2月下旬已“接近成功”。然而，乌克兰危机的爆发令谈判节外生枝进而暂停。2023年9月，拜登政府与伊朗经过谈

判，达成伊朗降低铀浓缩丰度、美国解冻60亿美元伊朗资产的“不成文协议”。然而，2023年10月7日新一轮巴以冲突爆发，美伊卷入其中，“不成文协议”随风而逝。

今年1月，特朗普重返白宫，在伊朗核问题上软硬兼施。一方面重新祭出“极限施压”，强化对伊制裁，不时发出军事威胁；另一方面于4月重启与伊朗的核谈判，鼓吹要达成比2015年核协议更好的协议。6月13日，也就是美伊第六轮谈判举行前夕，以色列悍然发动对伊朗的空袭，轰炸伊朗核设施。6月22日，美国也轰炸了包括福尔多地下核设施在内的伊朗三大主力核设施。重启的核谈判就此中断。9月，英法德三国强行启动所谓“快速恢复制裁”机制，恢复安理会2006~2010年间通过对伊制裁措施。这剥夺了伊朗从2015年核协议中所获的最后红利。至此，伊朗核协议的所有实质内容被掏空，沦为一张空文。

## 覆巢之下，岂有完卵

伊朗核协议的衰亡虽然受到具体人物和事件影响，但结构性、趋势性的因素构成了更强大

的阻力，这几乎注定了该协议的失败命运。

第一，美伊关系矛盾深刻，使得特殊背景下达成的核协议难以持久。伊朗将核研发视为国家安全战略的组成部分。美国将伊朗“拥核”视为对其中东霸权的严重挑战。双方均将核问题作为广义国家利益的一部分，而非技术性问题。但2015年核协议的基本思路是，将核问题作为局部的、技术性的问题加以处理，进而探索进一步改善美伊关系的可能性。实践显示，这条路没有走通。这说明，美伊关系若得不到根本改善，恐怕难以解决伊朗核问题这样的局部问题。美伊内部分别存在反对核协议、反对改善

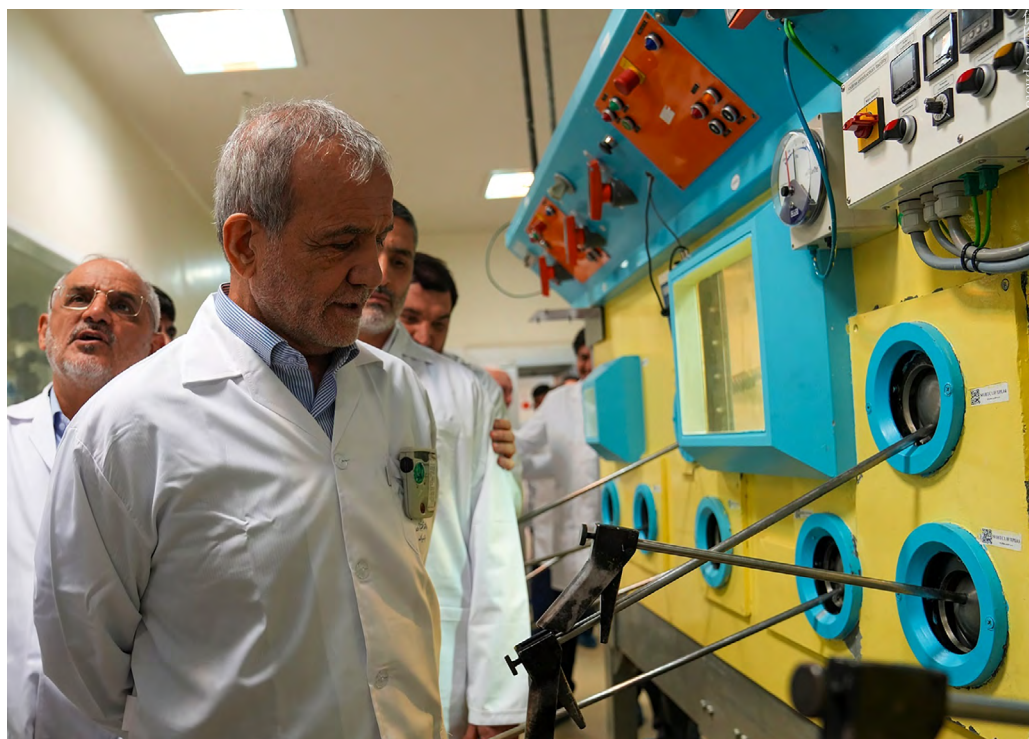
关系的势力，这使两国在核问题上缺乏妥协的国内政治基础。此外，2015年的核协议由美国民主党的奥巴马政府和伊朗改革派的鲁哈尼政府谈成，双方执政周期从2013年下半年开始有长达三年多的重合期，极大便利了相关磨合与谈判。但此后，美国民主党政府和伊朗改革派政府的执政周期再难凑到一起。拜登任内主要面对伊朗强硬派的莱希政府，伊朗改革派的佩泽希齐扬政府则主要面对特朗普。

第二，中东局势和地区国家政策变化对伊朗核协议产生了较强干扰。伊朗核问题影响了伊朗的实力，进而牵动中东地区的力量平衡。2015年核协议达成后，

伊朗核问题得到控制，但伊朗自2003年伊拉克战争以来在地区的影响力升势却未受限，这令以色列、沙特等国颇感不安，支持特朗普对伊朗“极限施压”。特朗普宣布退出伊朗核协议时援引的重要理由便是，解除制裁让伊朗获得了扩张地区影响力和发展导弹的更多资金。2023年爆发的新一轮巴以冲突对伊朗核问题的影响更为显著。冲突爆发前，以色列反对伊朗核协议，但难以实质性影响核谈判进程，其虽多次对伊朗核设施实施“暗战”，但还不敢公开军事打击。冲突爆发后，以色列确立“打击地区反以力量”的基本国策，在打击哈马斯、黎巴嫩真主党的过程中信心

爆棚，最终跨过了直接打击伊朗本土、轰炸伊朗核设施的门槛。以色列的行动不仅阻断了美伊核谈判，也给解决伊朗核问题制造了巨大的困难。

第三，大国博弈加剧削弱了解决伊朗核问题的外部合力。伊朗核协议曾被誉为多边军控谈判的里程碑式成就。中俄与英法德三国劝和促谈，在联合国框架下统一各方涉伊制裁立场，形成防止



2025年11月2日，伊朗总统佩泽希齐扬访问伊朗原子能组织。

中东核扩散的共识，为谈判营造浓厚氛围，提高了伊朗的谈判积极性，对核协议的达成起到重要助推作用。然而，十年间沧海桑田，大国协调合作的局面迅速转向大国博弈。美国将俄视为最紧迫的威胁，将中国视为最长远的挑战，欧洲亦步亦趋。在伊朗核问题上，美欧与中俄固然存在协调合作的基础，但也有比较大的利益分歧。中国始终主张，政治外交解决伊核问题是唯一有效、可行选项，是实现持久和平的正确路径。美欧不断恢复甚至加码对伊制裁，中俄则坚持与伊朗的合法经贸往来。乌克兰危机爆发后，美俄在伊朗核问题上的合作迅速归零。今年9月，英法德三国强推“快速恢复制裁”，中俄对此坚决反对，同时为了给外交努力争取时间、给政治解决创造条件，防止形势陷入不可挽回的境地，中俄还在安理会提出延期“快速恢复制裁”草案，但遭到美西方否决。


### 不和、不战、不稳的未来

在可预见的未来，就解决伊朗核问题而言，来自双边、地区和大国三个层面的阻力都没有明显缓解的迹象。美伊关系层面，6月以伊冲突和9月“快速恢复制裁”进一步拉大美伊的立场差距。特朗普政府自认为居于绝对优势，除了要求伊朗放弃本土铀浓缩，还要求伊朗在弹道导弹和

扶持“代理人”的问题上让步。伊朗则认为特朗普言行不一证明其不可交，以伊冲突证明伊朗不能放弃核与导弹方面的诉求。另一个令人担忧的趋向则是，伊朗核问题在美伊各自议程表上的位置下滑。特朗普政府认为对伊朗核设施的轰炸很成功，伊朗核问题不再那么紧迫。伊朗则在冲突后将维护国家和政权安全置于首要地位，认为当务之急是提高国防能力，通过核谈判缓解制裁的需求下降。地区层面，以色列仍将持续遏制伊朗，阻挠有关伊朗核问题的外交努力。尽管10月9日加沙实现了第一阶段停火，沙特等阿拉伯国家也支持谈判解决伊朗核问题，但这些积极因素远不足以抵消以色列的影响力。大国层面，中美、美俄博弈是结构性的，大国多边合作的盛况一时恐难再现。

然而，“不和”并不意味着立刻生战。6月以伊冲突结束后，双方都在备战，但未急于再启战端。伊朗在冲突中吃了亏，意识到自身弱点，需要争取休整改革的时间，无意在短期内引火烧身。伊朗官方坚持不发展核武器的原则立场，也没有像曾宣称的那样退出《核不扩散条约》。尽管近期佩泽希齐扬政府泛泛地表示伊朗将“重建”核设施，但目前主要推进了最基本的加固和防坍塌等工作，没有在遇袭的核设施上重启核活动。如此种种皆透露出伊朗的避战信号。美以在6

月的冲突中占据上风，但也意识到军事打击只能摧毁伊朗核研发的物质基础，消除不了相关技术和知识，而且军事打击激发了伊朗民众抵抗侵略、反美反以的情绪，反而利于伊朗政权稳定。因此，美以若要发动二番战还需作新的调整与计划。

伊朗核问题“不和不战”是一种不稳定和不确定的状态。伊朗核问题未决，美伊关系未缓，以伊对峙未松。在美以高压下，伊朗维持高水平核研发能力、保留研发核武器可能性的难度较大。但伊朗不会放弃这张牌，还会用好尚存的核设施、核材料、核知识，以“核模糊”状态与美以周旋。美以则虎视眈眈，不时发出战争威胁。这一局面让人联想到1991年之后的伊拉克。萨达姆政权在第一次海湾战争中遇挫，实力大减，在实质上放弃了“拥核”雄心；但为维护政权安全、震慑地区对手，萨达姆作出了不放弃研发核武器的姿态，对国际原子能机构的工作也不完全配合。美国误读了萨达姆的心态，捏造其研发“大规模杀伤性武器”的“证据”，并在2003年发动伊拉克战争，造成中东地缘政治灾难。当然，伊朗的情况与萨达姆政权不同，但伊朗若发生大战大乱，其负面影响甚至超过伊拉克战争，但愿美以不要重蹈覆辙。

（作者为中国现代国际关系研究院中东研究所副所长）