

欧美关系视角下的伊朗核问题

——基于 2016 年以来欧美伊核政策的比较分析*

吕 蕊 赵建明

内容提要: 欧盟与美国在防止伊朗拥有核武器上具有共同利益。但由于欧美地位、身份、认知的差异,更由于美国现任总统特朗普采取了同前任奥巴马截然不同的政策,欧盟与美国在对待伊朗核协定的重大问题上出现严重分歧。2018 年 5 月 8 日,特朗普宣布退出核协定并对伊朗进行新一轮严厉制裁。美国退出核协定前,英国、法国和德国为力保核协定进行外交斡旋;美国退出核协定后,欧盟先后更新阻断法案并推出特殊目的通道,力图在美国退出情况下维护核协定。当下,欧美关于伊朗核问题与核协定的矛盾,既凸显出双方在解决中东等地区热点问题上的分歧,又显现出在一超多强的国际体系下,处于最高层的美国同较低层面的欧盟之间围绕国际格局和地区格局未来演化方向的竞争。欧美之间的这种竞争将长期存在。

关键词: 伊朗核协定 阻断法案 欧盟 美国 特殊目的通道

2003 年伊朗核问题曝光后引起欧盟与美国的严重关切。伊朗核问题对欧美具有重要的战略意义。对美国而言,冷战后大规模杀伤性武器的扩散、国家恐怖主义等是本国安全的最大威胁和挑战。核武器扩散特别是伊朗等敌对国家拥有核武器更是美国防范的重点。美国反对伊朗发展任何形式的民用核能,也反对其他国家同伊朗进行核能合作。美国认为,伊朗所有的核能发展与合作都是为发展核武器服务的,一个拥核且反美的伊朗将是美国的噩梦,不利于美国主导中东的安全事务和地区安全构建。

冷战后,欧盟同样将核扩散视作最大的安全威胁,同时伊朗是欧盟的大周边国家,随着地理范围和安全目标等方面的扩张,欧盟愈益关注伊朗核问题。欧盟对伊朗核问题政策有三个基本的立足点:一是不允许在自己周边出现拥核国家;二是期望以核问

* 本文受中央高校基本科研业务费专项资金资助;也是国家社科基金一般项目“伊斯兰使命、撒旦话语与革命后伊朗的外交安全战略研究”(项目编号:14BGJ037)的阶段性研究成果。

题为抓手介入中东安全事务,打破美国对中东事务的垄断;三是尝试以欧盟的方式基于规范和道义等非武力手段改造伊朗。

欧盟方式与美国方式的冲突体现在双方对伊朗核问题的政策上。一是军事手段的效用。“伊斯兰革命”后的伊朗是美国在中东最大的敌人。美国一直强调军事打击在解决伊朗核问题中的决定性作用。欧盟反对使用武力解决伊朗核问题,认为这只会加剧中东的动荡;二是伊朗和平利用核能的权利。除了奥巴马政府,美国历届政府均否认伊朗拥有和平利用核能的权利,认为这一权利只会被伊朗滥用于发展核武器。欧盟则认为伊朗拥有和平利用核能的权利。

但欧美都不允许伊朗拥核这一共同点又造就了特殊时期的政策联合。在内贾德执意加快伊朗核进程且联合国对伊朗制裁失效的情况下,2012年,欧美基于遏制伊朗核武冲动的共同利益走上了联合制裁之路并最终迫使伊朗改变激进核政策,于2015年签署了核协定。

2016年美国总统大选,共和党候选人特朗普上台。无论是在选战言论、竞选团队构成还是在家族因素方面,特朗普都表现出强烈的反伊朗特性。特朗普上台后,更是数次表达对伊朗核协定的强烈不满。2018年5月8日,特朗普宣布退出核协定并对伊朗进行新一轮严厉制裁。在美国退出前后,欧盟及德国、法国、英国为力保核协定进行外交斡旋,欧盟在8月更新了阻断法案,9月推出特殊目的通道(Special Purpose Vehicle, SPV),力图在美国退出的情况下维护核协定。^①

一 欧美在伊朗核问题上的政策共同点和差异

尽管欧盟与美国在对待伊朗核问题上表现出种种政策差异与分歧,但两者之间存在根本的共同点:决不允许伊朗获得核武器,这也是欧美对伊核政策的共同基础。冷战后,美国将大规模杀伤性武器的扩散等列为本国安全的最大威胁。2003年美国发动伊拉克战争的理由之一就是后者发展核武器等大规模杀伤性武器。美国尤其提防

^① “Commission Delegated Regulation (EU) 2018/1100 of 6 June 2018 Amending the Annex to Council Regulation (EC) No 2271/96 Protecting against the Effects of Extraterritorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based thereon or Resulting therefrom,” 7 August 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1100>; “Joint Statement on the Creation of INSTEX, the Special Purpose Vehicle Aimed at Facilitating Legitimate Trade with Iran in the Framework of the Efforts to Preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA),” 31 January 2019, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-new-mechanism-to-facilitate-trade-with-iran>, last accessed on 15 December 2018.

伊朗步印度、巴基斯坦和朝鲜的后尘,以民用核能名义发展核武器。2002年伊朗秘密核设施的曝光似乎验证了美国对伊朗发展核武器的指责,促使美国采取多种强制手段遏制伊朗的核进程。2003年后,欧盟在《欧盟安全战略》和《欧盟反对大规模杀伤性武器战略》等重要外交与安全文件中,都将核武器扩散视为对欧盟最大的安全威胁。^① 欧盟不希望周边国家特别是地区大国伊朗跨越核门槛成为核国家。拥有核武器的伊朗(Iranian Bomb)是欧盟和美国都不能接受的现实。这是欧盟和美国在伊朗核问题上的共同立场。

共同政策基础并不能掩盖欧美在对待伊朗和解决伊朗核问题上存在的显著政策差异:第一,欧美在伊朗政府的合法性上存在认知差异。从1980年4月美国同伊朗断交开始,美国从未承认过伊朗伊斯兰政权的合法性。美国驻伊朗使馆人质事件使超级大国美国在外交上蒙受巨大耻辱,成为其对外关系中难以磨灭的痛苦记忆。^② 伊朗由此成为美国在海湾和中东最大的敌人。冷战后,美国各届政府几乎都给伊朗贴上“抵制国家”(Backlash State, 1994年)、“无赖国家”(Rogue State, 1994年)、“邪恶轴心”(Axis of Evil, 2002年)、“暴政据点”(Outposts of Tyranny, 2005年)、“盗贼国家”(Kleptocracy, 2018年)等政治标签,“妖魔化”伊朗。相对而言,欧盟尽管在拉什迪事件、^③ 麦克诺斯餐馆暗杀事件(Mykonos Restaurant Assassinations)、^④ 黎巴嫩人质事件等问题上与伊朗龃龉不断,其部分成员国与伊朗的外交关系也时断时续,但从未否认

^① Council of the European Union, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” 12 December 2003, <https://europa.eu/globalstrategy/en/file/10/download?token=ubYn8qBQ>; “European Strategy against the proliferation of weapons of Mass Destruction,” 10 December 2003, <https://www.sipri.org/sites/default/files/European-Union-weapons-mass-destruction.pdf>, last accessed on 2 February 2019.

^② 为了打击巴扎甘等自由派同美国的联系,在其与美国国家安全助理布热津斯基在阿尔及尔会晤时,霍梅尼等宗教激进派煽动学生和民众反对美国和国内反革命势力,在伊朗使馆扣押52名美国外交人员444天。这是美伊关系中最恶性的事件。参见 Sheldon D. Engelmayer, *Hostage: A Chronicle of the 444 Days in Iran*, New York: Caroline House Publishing, 1981。

^③ 1988年英国诗人萨拉曼·拉什迪出版《撒旦诗篇》(The Satanic Verses),书中部分内容被伊朗最高精神领袖霍梅尼认为是丑化先知穆罕默德和侮辱伊斯兰。霍梅尼于1989年2月签发宗教法案(Fatwa)呼吁全球穆斯林追杀拉什迪,并制造数起针对作者拉什迪的刺杀未遂事件。伊朗同英国刚刚恢复的外交关系再度断绝。参见“Salman Rushdie and the Iranian Fatwa”, <https://www.historymysteries.com/salman-rushdie-fatwa/>, last accessed on 2 February 2019。

^④ 伊斯兰革命后,由于在建立伊斯兰政府这一核心问题上政见不同,以霍梅尼为首的宗教激进派在政权稳固过程中开始清洗曾一同反对国王的伊斯兰自由派、民族主义自由派、马克思主义者和伊朗库尔德人等人士。政治清洗迫使这些政府反对派大量流亡欧洲、中东等地并长期反对伊朗的伊斯兰政府。这也促使伊朗花大力气消除这些海外反对派的影响。伊朗由此经常被指控在欧洲暗杀和恐袭海外反对派,这成为欧盟发展与伊朗关系的主要障碍。1992年9月的柏林麦克诺斯餐馆事件便是其中典型案例。四名伊朗库尔德领袖被杀害,据指控涉嫌行凶的四名罪犯所述,其执行的命令来自伊朗最高精神领袖哈梅内伊和总统拉夫桑贾尼。参见“Details of the Assassination of Four Kurdish Politicians in 1992 at the Mykonos Restaurant in Berlin,” *The Refugee World*, November 16, 1999, <https://www.refworld.org/docid/3ae6ad824c.html>, last accessed on 2 February 2019。

过伊朗伊斯兰政权的合法性,至多是在双边关系上承认伊朗是问题国家,更多依赖紧急对话(Critical Dialogue)等手段谈判解决彼此分歧。^①

第二,美国和欧盟在改变伊朗的问题上存在差异。美国一直谋求改变伊朗的政权。小布什总统时期美国还将政权变更(Regime Change)作为解决伊朗核问题的治本之策。美国认为,伊朗等国的政权非民主性是导致核武器等大规模杀伤性武器扩散、支持恐怖主义、国内压制人权等行为的内在根源,因此治本的方法是推翻伊朗等国的政权。尽管伊拉克战争后伊拉克的国内维稳成为美国最主要的安全关切,美国期望复制伊拉克模式以军事打击改变伊朗政权的想法也无疾而终,但军事手段(Military Option)始终是美国解决伊朗核问题的政策选项。综合来看,以承认伊朗的政权合法性为前提,德国、法国等欧盟国家反对美国对伊朗实行政权变更,欧盟更期望通过接触政策来改变伊朗的行为(Behavior Change),使伊朗成为遵守国际规范的国家。

第三,欧美对伊朗核权利和民用核能的认知差异。美国认为伊朗油气资源丰富,根本没有发展民用核能的必要,伊朗所做的一切都是为了发展核武器。在核权利问题上,除2015年签署核协定的奥巴马政府之外,冷战后历届美国政府都否认伊朗拥有和平利用核能的权利。冷战之后,美国一直阻挠德国、法国、俄罗斯等国同伊朗开展核能合作,阻止它们帮助伊朗重启布什尔核电站项目。美国认为,类似核合作将促使伊朗扩充核基础设施、提高核研发能力以及培养核科技人才,而这只会加快伊朗核武器的发展进程。欧盟则认为,伊朗作为《核不扩散条约》和国际原子能机构的正式成员,拥有和平利用核能的权利。这种权利即使在伊朗秘密核设施曝光后在《德黑兰宣言》和《巴黎协定》中也作为重要条款予以确认。

第四,欧美在经济制裁与核问题的关系上存在认知差异。对美国而言,经济制裁是美国遏制政策的重要支柱。经济制裁同外交遏制、军事防范和打击、地区安全安排上排斥伊朗等政策一起成为阻遏伊朗的政策组合,并且以推翻萨达姆为样板,经济制裁愈发同政权变更相联系。欧盟不完全反对经济制裁,但仅将经济制裁作为恶化伊朗经济、逼迫后者回到谈判桌的必要手段。而且欧盟反对过分削弱伊朗,认为过分虚弱的伊朗会在海湾造成新的权力真空,并可能引发局部战争,造成中东的不稳定。

正因为欧盟同美国存在上述政策差异,决定了欧盟在切入伊朗核问题时采取不同于美国的政策。综合来看,从伊朗核问题曝光到奥巴马任期结束,欧盟对伊朗核问题

^① 关于紧急对话,参见 Patrick Clawson, "Europe's 'Critical Dialogue' with Iran: Pressure for Change," Policy Watch 242 of The Washington Institute, April 9, 1997, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/europes-critical-dialogue-with-iran-pressure-for-change>, last accessed on 2 February 2019.

的政策大致可分为三个阶段。

(1)从伊朗秘密核设施曝光到《德黑兰宣言》和《巴黎协定》。2002年10月,伊朗在纳坦兹和阿拉克等地的秘密核设施被曝光后,国际原子能机构于2003年6月启动核查,伊朗在应付一系列核查中表现得欲盖弥彰。此时恰逢美国在2003年5月结束伊拉克战争。小布什政府表示决不容许伊朗发展核武器,威胁通过军事打击和政权变更遏制伊朗发展核武器。外界普遍预测,伊朗将成为美国军事打击的下一个目标。美国强大的军事打击威胁使伊朗承受了巨大的压力。为避免再生战端,英、法、德三国代表欧盟同伊朗先后签署《德黑兰声明》(2003年10月)和《巴黎协定》(2004年11月)。在这两份文件中,伊朗同意暂停敏感的浓缩铀研发和生产,欧盟承认伊朗拥有和平利用核能的权利。一旦暂停被确认,欧盟将同伊朗重启《贸易合作协定》谈判,欧盟将支持伊朗加入世贸组织。^① 伊朗签署《有关核问题的安全保障协定附加议定书》(但未得到伊朗议会的批准)。欧盟通过和谈与协定来解决核问题避免战争,而伊朗则借助欧盟暂时规避来自美国的军事压力。

(2)内贾德的核冒险行为与联合国制裁困境。2005年8月,伊朗总统内贾德上台后不惜同国际社会对抗也要强推伊朗核进程。他撕毁了前任同欧盟达成的核暂停协定并重启浓缩铀生产。伊朗不断提高浓缩铀丰度,将离心机数量增加到16000多台,并生产了更先进的P-2型离心机。内贾德的核冒险和强迫国际社会接受伊朗核现实的做法将居中斡旋的欧盟推向了美国。随后,欧盟和美国在联合国的框架下谋求通过经济制裁防范伊朗走向拥核之路。安理会先后通过1696号(2006年)、1737号(2006年)、1747号(2006年)、1803号(2008年)、1835号(2008年)和1929号(2010年)等决议,但联合国制裁并没有遏制内贾德的拥核冲动。^② 由于俄罗斯和中国反对过分削弱伊朗,安理会制裁陷入僵局。内贾德则对联合国制裁表现出强烈的不屑。

(3)从欧美联合制裁到伊朗核协定的签署。出于对联合国制裁走向僵局和内贾德可能加快推进核进程的担忧,欧盟开始同美国一起走向了联合制裁之路,欧美对伊核政策的共性开始发挥作用。2012年欧盟切断SWIFT并禁止进口伊朗原油之后,伊朗的经济遭受重创,原油日出口量从2011年的220万桶最低降到2013年5月的70

^① “Paris Agreement Between the Islamic Republic of Iran and France, Germany and the United Kingdom, With the Support of the High Representative of the European Union, November 15, 2004,” *Iran’s Nuclear Programme: A Collection of Documents*, The Stationery Office, 2005, pp.152-153.

^② 联合国安理会相关决议参见 <https://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>, last accessed on 7 February 2019.

万桶。^① 面对经济困境和外交压力,2013年上台的总统鲁哈尼调整了伊朗的核外交政策,通过在核问题上的让步谋求同西方改善关系。美国总统奥巴马也投桃报李推出同伊朗缓和的“奥巴马主义”,通过两国关系改善来推动伊朗核问题的解决。奥巴马主义相对于冷战后乃至伊斯兰革命后美国长期坚持的遏制伊朗的政策而言,是个巨大的政策转折。

2013年鲁哈尼在纽约联大发表的演讲以及同奥巴马开展的电话外交,推动了伊朗和美国关系的改善。2015年7月,伊朗同欧盟三国、美国、俄罗斯和中国(E3+3,或P5+1)签署了《伊朗核问题全面行动计划》(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA,以下简称“伊朗核协定”)。^② 协定的核心内容是伊朗通过在浓缩铀和钷提取等方面10-15年的核暂停换取欧美解除对伊朗核制裁。历时10多年的伊朗核问题画上了阶段性的句号。

伊朗核协定对欧美的意义在于,欧美通过共同的外交努力以核协定的形式将伊朗的核武进程至少延缓了10-15年。而且伊朗核问题的解决方式是欧盟倡导的谈判与外交,而非美国倡导的军事打击和政权改变。伊朗核协定的功效相当于拆除了一颗定时炸弹,避免让海湾和中东再罹战火。该协定也被认为是中东地区安全的稳定器。

但是2016年大选使美国对伊朗的政策再度走到新的十字路口。共和党候选人特朗普几乎“逢奥必反”,反对奥巴马所有的内政外交政策,在选战时就多次公开表示伊朗核协定是美国签署的最糟糕的协定。如果当选,他的首要外交议程就是要废除伊朗核协定。随着特朗普当选美国总统,伊朗核协定注定面临新的变数。

二 特朗普退出核协定与欧盟的外交斡旋

2017年12月19日,伊拉克宣布政府军已收复极端组织“伊斯兰国”在伊拉克控制的所有领土。在美国宣布取得打击“伊斯兰国”的历史性胜利、拒绝承认伊拉克库尔德的独立公投之后,伊朗核协定的存废成为特朗普政府中东外交议程的首要议题。经过数次(2017年4月19日、7月17日、10月15日)审议和豁免对伊朗制裁之后,2018年1月12日,特朗普发表最后通牒式演讲,表示:第一,伊朗核协定违背了美国

^① 有关欧美对伊朗的联合制裁,参见吕蕊、赵建明:《试析欧盟在伊朗核问题中的角色变化与影响》,载《欧洲研究》,2016年第6期,第37-56页。

^② “Joint Comprehensive Plan of Action,” State Department Website, 14 July 2015, <http://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/iran/jepoa/>, last accessed on 7 February 2019.

的初衷。伊朗以极小代价获得极大的收益,但并未在行动上改弦更张,却利用协定解除的1000亿美元资金从事恐怖和地区破坏性活动。因此,伊朗核协定要么重新修改要么被废除(Fix-It or Nix-It),这是最后的机会。第二,修约有四原则:一是伊朗必须保证永远不能拥有核武器;二是伊朗必须允许国际原子能机构对帕尔钦等军事基地的核设施进行检查;三是废除日落条款。为防止伊朗发展核武器,新协定不应设定期限而应该永远有效;四是远程导弹与核计划不可分割,伊朗任何发展和试射远程导弹的行为都将招致严厉制裁。第三,2018年5月12日是最后期限。如果美国国会和欧盟不能在最后期限前解决核协定的重大缺陷,美国将退出。^①

特朗普的最后通牒引发了欧盟的恐慌,作为伊朗核协定最重要的推动者,欧盟加大了对美国的游说,力图在4个月时间内说服特朗普政府不要废约。以特朗普任命对伊朗强硬派人士蓬佩奥和博尔顿分别为国务卿和国家安全事务助理为分界线,任命之前欧盟主要同美国磋商补充协定以弥补既有核协定的不足;任命则引发了法国总统马克龙和德国总理默克尔对美国的背靠背游说。

(一)从补充协定到季度审查会议再到三国提议

针对特朗普政府或修或废提议,英法德三国官员代表欧盟同美国国务院政策规划办公室主任布莱恩·胡克(Brian Hook)从2018年1月开始针对特朗普提出的核问题和非核议题进行补充协定(Supplement Agreement)的谈判。双方在伦敦、巴黎、柏林先后举行了四轮磋商。在伊朗核问题方面,主要谈判议题是核协定的日落条款、协定到期后的后续安排、洲际导弹问题、体系外核查;在非核议题方面,谈判围绕着特朗普提出的非核六议题展开,即伊朗支持地区恐怖组织等行为、伊朗伊斯兰革命卫队的资助来源、伊朗的导弹发展和扩散、伊朗的网络入侵、伊朗的国际航运威胁及伊朗侵犯人权。^②

2018年3月,伊朗核协定签署国在维也纳举行第八次季度审查例会。由于这次例会是特朗普1月12日演讲后各方的首次直接接触,因此例会也格外引人注目。美方代表胡克在这次会议上表示:第一,美国遵守了核协定中的美方承诺,美国也将让伊朗严守自己的承诺;第二,美国在评估伊朗核协定是否有助于中东的安全与稳定,但总

^① President Donald J. Trump, "Statement by the President on the Iran Nuclear Deal," The White House, January 12, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-iran-nuclear-deal/>, last accessed on 2 February 2019.

^② Benjamin Weinthal, "Germany Stalls Iran Talks Over Labeling Hezbollah as Terrorists," *The Jerusalem Post*, March 22, 2018, <https://www.jpost.com/Middle-East/Germany-stalls-iran-talks-over-labeling-Hezbollah-as-terrorists-546713>, last accessed on 2 February 2019.

体来看,近两年来伊朗的内外政策更咄咄逼人,危及中东的安全和稳定。伊朗应该停止赞助恐怖主义,停止破坏中东局势;第三,伊朗核协定不是军备控制条约,也不是一个协定,仅是各方承诺遵守的行动计划。这份计划有许多缺陷,由此构成对美国国家安全的威胁。如果没有补充协议纠正其缺陷,美国将不允许伊朗核协定的继续存在。^①

伊朗则认定美国在推延波音飞机销售许可等问题上违背了协定承诺,警告各方不得引入新的非核制裁,希望欧盟不要为取悦特朗普而追随美国发起对伊朗的非核制裁。^② 欧盟外交与安全事务高级代表费德丽卡·莫盖里尼(Federica Mogherini)在例会结束后表示欧盟将同伊朗磋商导弹和地区问题。

3月16日,英、法、德三国在欧盟委员会中提出对伊朗施加新制裁的联合提议(Joint Proposal)。这一举措被视为欧盟试图通过增加对伊朗导弹和地区破坏性活动的非核制裁来说服特朗普不要放弃核协定。^③ 联合提议认为,伊朗将导弹及其技术扩散到叙利亚、也门、黎巴嫩等国违反了核协定中停止弹道导弹开发试射和扩散的承诺,欧盟将针对伊朗的弹道导弹项目及叙利亚干涉行动施加包括旅行限制、资产冻结等在内的新制裁。欧盟将不会破坏核协定的条款,但有权在非核领域引入新制裁。与此同时,英、法、德三国将同美国密集接触,争取在最后期限前挽救核协定。^④

通过上述谈判内容可以看出,无论是美方的胡克还是欧盟都倾向认为伊朗核协定不会被废除。通过修补核协定和增加非核制裁就能维护核协定,因此,谈判的核心是如何修订既有的核协定。但4月特朗普对两名高级官员的任命彻底打破了上述政策预期。

(二)从法国的“四支柱战略”到核协定附加条款(Nuclear Plus)

2018年4月,美国国内政治再掀波澜,被认为能制约特朗普的两位温和派老将国务卿蒂勒森和国家安全事务助理麦克马斯特先后被特朗普解职。摆脱制衡的特朗普

^① Brian Hook, "Briefing on the Joint Comprehensive Plan of Action Joint Commission and E3 Meetings in Vienna and Berlin," Department of State, March 21, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/03/279441.htm>, last accessed on 2 February 2019.

^② "Britain, France, Germany propose new sanctions on Iran," Press TV, March 16, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/03/16/555691/EU-Iran-sanctions-JCPOA-Germany-France-Britain-Document>, last accessed on 2 February 2019.

^③ "Britain, France, Germany Propose New Sanctions On Iran," *The Iranian*, March 17, 2018, <https://iranian.com/2018/03/17/britain-france-germany-propose-new-sanctions-iran/>, last accessed on 2 December 2018.

^④ Robin Emmott and John Irish, "Exclusive: European Powers Propose New Iran Sanctions to Meet Trump Ultimatum," *Reuters*, March 16, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-iran-eu-exclusive-idUSKCN1GS2A7>, last accessed on 2 December 2018.

在遏制伊朗的道路上越走越远:4月9日任命约翰·博尔顿为国家安全事务助理,4月26日任命麦克·蓬佩奥为国务卿。博尔顿和蓬佩奥都以强烈反对伊朗及核协定著称。博尔顿更是主张政权变更(Regime Change)的代表人物,强调对伊朗等非民主国家实行政权改变。他认为,核协定是奥巴马签署的绥靖协定。早在奥巴马政府签署伊朗核协定的次日,时任众议员的蓬佩奥就对此进行公开批评。就职之后,蓬佩奥进一步表示,伊朗核协定是建立在伊朗欺骗世界的谎言基础之上(2018年5月1日),甚至主张美国采取军事手段打击伊朗核设施。^① 蒂勒森和麦克马斯特的出局标志着美国对伊政策更趋强硬,总统特朗普、国务卿蓬佩奥、国家安全助理博尔顿组成了敌视伊朗的“铁三角”。三者的共识是废除维系伊朗政权的核协定。^②

面临美国国内政治的急剧变化及其可能产生的严重后果,法国总统马克龙(4月23-24日)和德国总理默克尔(4月27日)加紧对美国进行背靠背访问(Back to Back Visit),英国首相特蕾莎·梅也与特朗普电话沟通。英、法、德的密集游说是欧盟在最后期限前为挽救伊朗核协定所做的最后努力。^③

马克龙同特朗普会晤时表示:美国退出伊朗核协定会刺激伊朗发展核武器,并在中东引发新的战争。伊朗核协定虽然并不充分(not Sufficient Deal),也未能解决包括核关切在内的所有安全关切。但在达成替代方案前,各方应当保留和遵守伊朗核协定。马克龙提出以“四支柱战略”(Four-Pillar Strategy)解决特朗普的安全关切。“四支柱”是指伊朗的短期核活动、长期核活动、弹道导弹项目和地区军事行为。马克龙认为,各方应当在保留核协定前提下,本着平等原则就上述问题达成新协定。谈判参与方除了联合国安理会五大常任理事国,还可包括欧美的盟国。^④ 法国在解决伊朗核

^① “Pompeo: The Nuclear Deal was ‘Built on Iran’s Lies’,” *Tea Party Patriots*, May 1, 2018, <https://www.teapartypatriots.org/news/pompeo-the-nuclear-deal-was-built-on-irans-lies/>, last accessed on 9 December 2018.

^② 蒂勒森、麦克马斯特和马蒂斯曾被认为是遏制总统特朗普的温和派人士。蒂勒森在2018年3月被免职的主要原因是他承认伊朗技术上遵守了伊朗核协定,并试图同国防部长马蒂斯一起敦促特朗普保留伊朗核协定。参见 Ted Regencia, “Iran Senses Nuclear Deal’s Last Gasp in Pompeo, Bolton Picks,” *Aljazeera News*, March 26, 2018, <https://www.aljazeera.com/news/2018/03/iran-senses-nuclear-deal-gasp-pompeo-bolton-picks-180326052811320.html>, last accessed on 9 December 2018.

^③ Margaret Talev and Jennifer Epstein, “Macron, Merkel Prepare Hard Sell for Trump on Iran Deal,” *Bloomberg*, April 23, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-04-23/macron-merkel-ready-hard-sell-on-trump-to-stay-in-iran-accord>, last accessed on 9 December 2018.

^④ Michael Wilner, “Macron Pushes Four Pillars Iran Deal Whether or Not Trump Withdraws,” *The Jerusalem Post*, April 25, 2018, <https://www.jpost.com/Middle-East/In-joint-session-of-US-congress-Macron-urges-prudence-on-Iran-nuke-deal-552749>, last accessed on 10 December 2018.

问题上没有备用计划,认为通过协定的形式解决伊朗核问题优于拥有核武器的朝鲜模式。^①

德国也认为废除核协定会促使伊朗退出甚至走向拥核,中东将陷入战争的泥潭。核协定由七国谈判达成,在目前状态下是确保伊朗弃核的理想形式(pact was anything but ideal),反对就核问题重新谈判。^② 德国当前的优先政策是维持伊朗核协定并敦促各方履约。德国将认真考虑法国的四支柱战略,不过担心伊朗拒绝开启这一进程。在修订日落条款方面,德国认为需要补充相关条款,各方有权在国际原子能机构认定伊朗违约后施加更严厉的制裁。在中东事务方面,德国反对特朗普政府过分亲以色列,德国拒绝美国将黎巴嫩真主党列为恐怖组织的要求,也不会跟随美国承认耶路撒冷为以色列的首都并搬迁大使馆。

法德两国的共同立场包括:第一,核协定尽管不完美但却是限制伊朗核计划最好的选择。包括美国在内的各方在提出更好的替代方案之前不应放弃核协定,保留核协定要好于朝鲜模式;第二,法德倡导核协定附加条款(Iran Deal Plus),既对核协定附加更严格条件,又同伊朗磋商弹道导弹和地区行为协定;第三,欧盟未雨绸缪,筹划美国退出后的应急方案。美国设定的最后通牒的寓意明显,欧盟要面对美国退出及其引发的严重后果。^③

但无论补充协定还是背靠背游说都未能让特朗普满意。核协定最终成为美国政策调整的牺牲品。2018年5月8日,美国总统特朗普签署第13846号行政命令,废除《伊朗核协定》并对伊朗实行更严厉制裁。在8月4日实施的第一轮制裁中,美国禁止伊朗政府和央行从事美元和贵金属交易;禁止伊朗从事购销里亚尔的大宗交易;禁止认购或推动伊朗主权债务发行的活动;制裁伊朗的汽车工业。在11月4日实施的第二轮制裁中,美国对伊朗实行能源禁运,要让伊朗的“石油零出口”(Zero Oil Export)或接近零出口。除非获得豁免,美国禁止从伊朗国有石油公司(NIOC)等进口伊朗的原油、石油产品和石化产品;制裁伊朗航运公司在内的港口运营、航运、造船、保险

^① Alexander Mallin, "Macron, Merkel Expected to Push Trump on Keeping US in Iran Nuclear Deal," April 23, 2018, *ABC News*, <https://abcnews.go.com/International/macron-merkel-expected-push-trump-keeping-us-iran/story?id=54666253>, last accessed on 9 December 2018.

^② "Merkel: Germany Remains Committed to Iran Nuclear Deal," *Radio Free Europe/Radio Liberty*, May 16, 2018, <https://www.rferl.org/a/iran-merkel-germany-remains-committed-to-nuclear-deal/29229972.html>, last accessed on 9 December 2018.

^③ "France's Macron Says He Has No Plan B for Iran Nuclear Deal," *Newsmax*, April 22, 2018, <https://www.newsmax.com/newsfront/emmanuel-macron-iran-fox-interview/2018/04/22/id/855921/>, last accessed on 9 December 2018.

和再保险行业。与此同时,美国财政部长等高级官员多次威胁 SWIFT 公司,要求后者配合美国行动,在第二轮制裁中切断同伊朗的端口。SWIFT 在压力之下,以维护全球金融体系的稳定和完整为由,于 2018 年 11 月 12 日起切断同伊朗银行的金融联系。^①

在上述背景下,英、法、德三国在 5 月 12 日发表恪守伊朗核协定的联合声明。“欧盟将保障伊朗核协定框架不受损害,不会采取美国那样阻碍核协定实施的任何行动。但伊朗核计划也要保持和平与民用特性。”为此德国总理默克尔致电伊朗总统鲁哈尼(5 月 10 日)重申德国对核协定的承诺。^② 默克尔还出访俄罗斯(5 月 18 日)^③和中国(5 月 25 日)^④,商讨各方在美国退出后维持伊朗核协定事宜。5 月 15 日,欧盟外交与安全事务高级代表莫盖里尼对来访的伊朗外长扎里夫表示:“欧盟将保护欧盟在伊公司的利益,也已开始研究美国制裁的应对措施,并主要聚焦伊朗的油气出口和欧盟公司权益保障等领域”。^⑤

三 欧美在伊朗核协定上的政策差异及内在根源

美国的退出使伊朗核协定陷入困局。但令美国意外的是,曾跟随美国进行联合制裁的欧盟在废约问题上不惜对抗美国力挺伊朗。这种分歧体现了欧盟与美国对伊朗核问题认知、治理理念、地缘政治关切以及在伊利益等方面的差异。

第一,欧美对伊朗核问题的认知不同。特朗普政府“偷换概念”,将伊朗核问题上升为“伊朗问题”。特朗普提出保留核协定的条件是修约,但其条件已超越核问题本身。特朗普设定的议题广泛庞杂,除了核问题还包括伊朗弹道导弹、支持恐怖主义、地

^① “SWIFT Kick: Iranian Banks about to Be Cut off from Global Financial Network,” *RT News*, November 12, 2018, <https://www.rt.com/business/443719-swift-disconnect-iranian-banks/>, last accessed on 9 December 2018.

^② “Germany’s Merkel Calls Iran’s President, Expresses Berlin’s Commitment to Nuclear Deal,” *Arab News*, May 10, 2018, <http://www.arabnews.com/node/1300261/world>, last accessed on 9 December 2018.

^③ 在俄罗斯介入叙利亚内战、俄间谍斯克里帕尔(Sergei Skripal)遇刺事件的背景下,伊朗核协定的可能流产成为俄罗斯和德国之间少有的关系改善的契机。2018 年 5 月 10 日,德国新任外长海科·马斯(Heiko Maas)访问俄罗斯并表达了德俄两国将坚持伊朗核协定。5 月 18 日,德国总理默克尔访问俄罗斯,默克尔同普京会晤表示:“伊朗核危机在莫斯科和柏林激发了少有的团结。德国和俄罗斯相信核协定应当继续有效。”“Putin to Meet Merkel to Talk Iran and Ukraine,” *Yahoo News*, May 18, 2018, <https://www.yahoo.com/news/putin-meet-merkel-talk-iran-ukraine-024014712.html>, last accessed on 9 December 2018.

^④ 5 月 25 日,德国总理默克尔访问中国,伊朗核协定是双方讨论的最重要的两大议题之一。中德两国在核问题上立场一致,认为伊朗核协定是最重要的多边主义成果。双方都表示要共同维持核协定。Charlotte Gao, “Was Merkel’s Visit to China Successful?” *The Diplomat*, May 29, 2018, <https://thediplomat.com/2018/05/was-merkels-visit-to-china-successful/>, last accessed on 9 December 2018.

^⑤ Patrick Wintour and Jennifer Rankin, “EU Tells Iran It Will Try to Protect Firms from US Sanctions,” *The Guardian*, May 15, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/15/eu-tells-iran-it-will-try-to-protect-firms-from-us-sanctions>, last accessed on 9 December 2018.

区破坏活动以及侵犯人权等。美国还要求捆绑式的一揽子解决,即只有伊朗在上述所有问题完全达到美方要求,美国才会留在核协定中,明确拒绝欧盟提出的核协定附加条款。由此,特朗普政府对伊朗政策又退回到冷战后的“四宗罪政策”。^① 冷战后,美国一直指责伊朗犯有“四宗罪”,即伊朗发展核武器、支持恐怖主义、阻碍中东和平进程和侵犯人权。当下,特朗普政府“偷梁换柱”,将伊朗核问题变成了伊朗问题。

在对待伊朗核协定问题上,特朗普政府则将核协定视为万恶之源,认为伊朗仅以10-15年的暂停浓缩铀等敏感核活动就换来了欧美制裁的解除,核协定不过是伊朗欺骗国际社会的缓兵之计。其日落条款为伊朗未来发展核武器提供了制度漏洞,而核协定并未让伊朗迷途知返。伊朗反而将被解除的1000多亿石油美元用于发展核武器、弹道导弹,在国内侵犯人权,支持恐怖主义,支持叙利亚巴沙尔政权、也门胡赛武装组织等。特朗普还援引以色列情报,认定伊朗并未停止发展核武器,伊朗是在欺骗国际社会。他认为,签署核协定是美国的耻辱和外交惨败,核协定必须废除。2016年,特朗普在美国—以色列行为委员会(American Israel PAC)、美以公共事务委员会(American Israel Public Affairs Committee, AIPAC)等场合多次表示,如果当选,首要优先政策就是废弃此前同伊朗达成的灾难性核协定。^②

欧盟则将伊朗视作中东不可或缺的行为体,期望接触而非孤立伊朗。欧盟认为,核协定尽管不完美,但在伊朗核进程逼近临界点时签署,是通过暂停解除制裁,避免伊朗困兽犹斗突破核门槛,缓和了中东地区可能的核军备竞赛和紧张局势。这一暂停有助于国际社会争取更多时间,能够给各方更多的余地解决未尽事宜,例如帕尔钦军事基地准入和更严格的侵入式核查等。而且核协定是国际社会同伊朗发展关系的基石,在各方建立信任的基础上能够有助于其他问题如弹道导弹问题的解决。因此,欧盟主张核协定必须保留。

第二,特朗普与欧盟的治理理念不同。特朗普将“美国优先”作为执政之本,在国家利益与国际责任问题上锱铢必较,以实用主义心态看待国际制度,不愿为国际社会提供公共产品,不愿为国际制度埋单。特朗普在“美国优先”的旗号下置多边主义于不顾,上台后先后宣布退出《联合国气候变化框架公约》的补充条款《巴黎协定》《万国

^① 从克林顿到小布什再到奥巴马任期,美国对伊朗的指责基本集中在四个领域:发展核武器、支持恐怖主义、阻碍中东和平进程和侵犯人权。参见 Alex Edwards, *Dual Containment Policy in the Persian Gulf: The USA, Iran, and Iraq, 1991-2000*, Palgrave Macmillan, 2014; Anthony H. Cordesman, Bryan Gold, *Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*, Rowman & Littlefield, 2014。

^② “Full Text of Donald Trump’s Speech to AIPAC,” <https://nationalvanguard.org/2016/03/full-text-of-donald-trumps-speech-to-aipac/>, last accessed on 7 February 2019.

邮政联盟公约》《中导条约》和联合国教科文组织等多边条约或组织。退出伊朗核协定只不过是特朗普政府退出多边协定和条约的缩影。

作为国家间共同体,欧盟历来强调多边主义、规范力量的作用,坚持有约必守。伊朗核问题在解决过程中取得的任何一点进步都与欧盟的努力分不开。从德黑兰宣言到巴黎协定再到伊朗核协定,都凸显了欧盟色彩。欧盟认为,维护伊朗核协定意味着维护欧盟的外交成果和规则的权威性。^① 在国际原子能机构和其他签约国认定伊朗认真履约的前提下,特朗普指责日落条款并将伊朗其他行为同核协定相捆绑,属于无中生有。欧盟若在废约问题上追随美国无异于助纣为虐,彻底抛弃自己长期坚持的道义和规范,因此不能跟随美国废弃核协定。

第三,欧盟和美国与伊朗地缘关系上的差异也导致对伊朗政策差异。欧盟在伊朗问题上存在着“池鱼困境”。伊朗的稳定与否直接关系到欧盟的安全。冷战后,反核扩散和关注周边是欧盟安全关注的两大维度。^② 而伊朗恰恰在这两个维度上挑战了欧盟的安全。欧盟不希望作为周边国家的伊朗成为拥有核武器的国家,更不希望伊朗因为拥核成为美国军事打击的对象。在伊朗核问题上,欧盟面临所谓的“池鱼困境”^③,因为一旦伊朗生乱,是近邻欧盟而非遥远的美国首当其冲。^④

从政策推演看,美国极限施压针对的目标是伊朗政权,伊朗或者如蓬佩奥5月21日的演讲所展示的路径一样改弦更张,在行为上做出重大改变,或者面临博尔顿所称的政权变更。^⑤ 如果伊朗反对美国提出的行为改变甚至政权改变,那么伊朗必然在核问题、地区军事行动等方面寻求突破,这反过来会诱发美国、以色列、沙特等国的反制。随着美国、以色列、沙特绞杀伊朗的绳索不断收紧,地区冲突升级的概率将陡然上升,

^① Cornelius Adebahr, “Trump, the EU, and Iran Policy: Multiple Pathways Ahead,” *Carnegie Endowment for International Peace*, January 31, 2017, https://carnegieendowment.org/files/Adebahr_Nuclear_Deals_Uncertain_Future.pdf, last accessed on 9 December 2018.

^② 在议题上,欧盟将恐怖主义、大规模杀伤性武器的扩散、有组织犯罪等视为主要的安全威胁。2003年欧盟出台的《欧洲安全战略》指出,欧盟在冷战后面临诸多安全挑战,但是核生化武器的扩散是欧盟首要的安全关切,欧盟将采取一切可资利用的资源 and 手段加以应对。参见“European Strategy Against the Proliferation of Weapons of Mass Destruction,” December 10, 2003, p.5。在地区上,欧盟更加关注周边地区。欧盟强调将更多邻国转化为欧盟的朋友(Transform the Wider Neighborhood into the Ring of Friends),构建欧盟的安全圈。2004年,欧盟出台《欧盟对中东—地中海的安全战略》,强调欧盟将以伙伴计划和对话作为欧盟战略的基石,对中东和地中海两大地区奉行长期的务实的接触政策,以促进这两个地区的繁荣与安全。

^③ 取自北齐杜弼《檄梁文》中“城门失火,殃及池鱼”,意为美国与伊朗关系的恶化甚至如果美国军事打击伊朗将首先殃及与伊朗地缘相近的欧盟。

^④ “The EU, the Mediterranean and the Middle East—A Longstanding Partnership,” June 2004, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-04-294_en.htm, last accessed on 2 February 2019.

^⑤ Secretary of State Mike Pompeo, “After the Deal: A New Iran Strategy,” Department of State, May 21, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>, last accessed on 9 December 2018.

甚至会出现伊朗核设施遭受军事打击以及伊朗同美以之间的局部战争。

无论出现哪种情势,欧盟都会首当其冲。叙利亚和伊拉克的难民问题已经让欧盟疲于应付,一旦伊朗出现危机,难民的涌入和恐袭升级等问题将使欧盟不堪重负。因此,夹在美国和伊朗之间的欧盟更倾向采用主动介入和接触政策来解决问题,不愿大动干戈诉诸武力。欧盟此次在伊朗核协定上选择同美国分道扬镳,原因之一在于地理上的临近让欧盟成为更易受损的一方。

第四,欧盟与美国在伊朗的经济利益不同,美国对伊朗的长臂制裁直接伤害了欧盟在伊朗的利益。美国对伊朗的新制裁直指伊朗的外资和能源出口,根本目的是断绝伊朗同国际社会的能源和经贸联系。美国的制裁将使 2016 年核协定生效后欧盟对伊朗的经贸投资付之东流。

美国制裁对欧盟的影响主要体现在:首先,能源禁运将截断欧盟从伊朗的石油进口。核协定签署之后,欧盟全面恢复从伊朗的能源进口。2017 年,意大利(日进口 19.8 万桶)、德国(日进口 16.1 万桶)、法国(日进口 11.4 万桶)、西班牙(日进口 8.4 万桶)和希腊(日进口 7.4 万桶)成为伊朗石油的重要买家,欧盟国家从伊朗的石油日进口量达到每天 62.4 万桶,约占伊朗石油出口的 24.8%。^① 这个数额已接近双方的历史峰值。如果欧盟顺从美国的制裁,这些国家将在半年时间内停止进口伊朗石油,寻找替代卖家。

其次,经贸投资制裁将使欧盟现有的对伊朗投资付之一炬。核协定后欧盟对伊的经贸和投资迅速攀升,欧盟成为仅次于中国的伊朗第二大贸易伙伴。2016-2017 年欧盟对伊朗出口增长了 31.5%,进口增长了 83.9%。其中德国对伊出口从 2016 年的 26 亿欧元提高到 2017 年的 37 亿欧元,增幅高达 42.3%。法国对伊出口从 2015 年的 5.62 亿欧元飙升至 2017 年的 15 亿欧元。欧洲空中客车公司 2016 年与伊朗签署价值 175 亿欧元的合同,向伊朗出售 118 架商用客机。对伊投资上,法国道达尔石油公司、斯堪尼亚货车公司、法国标致公司等人在制裁解决后加大了对伊朗的投资。法国道达尔公司 2017 年 7 月与伊朗签署了 42.5 亿欧元的为期 20 年的协议,开发伊朗南帕斯气田。^② 法国标致公司同伊朗 SAIPA 合资生产的标致 205、305 车型是伊朗最畅销的汽车。意大利国家铁路公司同伊朗签署了 12 亿欧元的合同,修建从库姆到阿拉克的高

^① <https://www.mees.com/2018/2/9/transportation/iranian-oil-exports-hit-pre-sanctions-levels-as-european-share-grows/0fccc010-0dbc-11e8-9c19-95e019b95c5e>, last accessed on 9 December 2018.

^② “EU Tells Iran It will Try to Protect Firms from US Sanctions,” *The Guardian*, May 15, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/may/15/eu-tells-iran-it-will-try-to-protect-firms-from-us-sanctions>, last accessed on 10 September 2018.

速铁路。法国雪铁龙公司在2016年与伊朗SAIPA公司签署价值255万欧元的协议,在伊朗设立年产量20万辆的汽车厂。雷诺与伊朗签署660万欧元合资协议,建设年产量35万辆规模的汽车厂。瑞典斯堪尼亚公司(Scania)在伊朗建立年产1350辆重卡的工厂。德国西门子公司同伊朗签署数十亿欧元的铁路和电力合同。^①如果欧盟毁约,这些公司将面临撤出伊朗的局面,所有的投资都将毁于一旦。

美国制裁的严重性还体现在:其一,制裁对象除了伊朗的能源和金融领域外,还扩大到汽车、钢铁、航运等民生行业;其二,美国制裁属于“长臂管辖”,即美国既制裁违规的美国公司,也制裁其他国家同伊朗有业务联系的公司和实体。欧盟公司的权益也不可避免地受到美国“长臂管辖”的侵害。因此,欧盟或者顺从美国从伊朗撤资终止合作,或者采取实质性举措保护欧盟公司和实体的利益。2018年5月8日成为欧美对伊朗政策分歧的分水岭。欧盟在要求美国豁免欧盟在伊朗的民用项目、不要实行域外长臂管辖的同时,^②开始“扎紧篱笆”,防范自己在伊朗的利益受到损害。

四 欧盟的自我防范:从阻断法案到特殊目的通道

从2018年6月6日开始,欧盟委员会着手激活1996年的阻断法案(2271/96)。1996年8月,为了回应美国对古巴的贸易禁运以及对伊朗和利比亚的相关制裁立法,抵制美国制裁对欧盟商业公司与第三国合法活动的影响,欧盟通过了阻断法案。这是欧盟反对第三国域外立法统一行动的一项重要成就。然而1996年的阻断法案并没有执行,欧美贸易分歧通过世界贸易组织得以解决。^③为了激活欧盟阻断法案,欧盟委员会更新第2271/96号法案附件中列出的欧盟公司可以不予遵守的第三国法律清单,

^① Beatrix Immenkamp, “Future of the Iran nuclear deal—How much can US pressure isolate Iran?” *European Parliament Research Service*, May 2018, http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI%282018%29621897, last accessed on 7 February 2019.

^② 2018年6月4日,英、法、德三国外交、经济部长和欧盟最高代表分别致信美国财政部,要求美国不要实行域外的“长臂管辖”,并对欧盟公司保持在伊朗的经济关系如能源、汽车、民用航空、基础设施、银行和金融领域的往来进行豁免。参见 Ivana Kottasova, “Europe Asks US to Spare Its Companies from Iran Sanctions,” *CNN*, June 6, 2018, <https://money.cnn.com/2018/06/06/news/economy/iran-europe-sanctions-relief/index.html>, last accessed on 9 December 2018.

^③ 当时美国要援引自己的国内法制裁第三国主要是法国的公司。欧盟的阻断法案抵制了美国制裁对欧盟商业公司与伊朗合法活动的影响。当阻断法案于20世纪90年代实施时,它成为欧洲共同体对美国域外制裁反击的一部分,另一部分是世界贸易组织的申诉。这种双管齐下的方法迫使美国最终放弃了域外制裁。1996年欧盟通过的阻断法案主要是为应对美国的伊朗—利比亚制裁法(Iran Libya Sanctions Act, ILSA),经过磋商后美国最终放弃制裁法国公司,1996年的阻断法案并没有执行。但是阻断法案是欧盟反对第三国域外立法统一行动的一项重要成就。

加入了美国对伊朗的新制裁。经过欧洲议会和理事会两个月的审议,8月7日更新后的阻断法案正式生效。

阻断法案的主要内容包括:首先,阻断法案禁止欧盟公司和实体遵守美国制裁法,也禁止其承认并执行外国尤其是美国的法院判决和行政命令。这主要包括美国对伊朗实施的《1996年伊朗制裁法》(ISA)、《2012年伊朗自由与反扩散法》(IFCA)、《2012财年国防授权法》(NDAA)、《2012年减少伊朗威胁与叙利亚人权法》(TRA)以及《伊朗交易与制裁条例》(ITSR)、美国第13846号行政命令等;其次,阻断法案明令禁止执行与欧盟及其企业相关的外国尤其是美国的法院判决、法律法规;最后,允许欧盟公司或实体对因美国制裁而造成的损失和伤害进行追索。欧盟公司应当在获知经济利益因域外法律制裁受损的30天之内通知欧盟委员会。成员国法院在收到欧盟公司的起诉和索赔申请后,启动相关的定损和追索等相关程序。与任何损害赔偿诉讼一样,法官将评估案件的实质和因果关系。赔偿可以采取扣押或出售美国在欧资产来获得。欧盟公司可以向造成损失的自然人或法人或任何其他实体追讨损害赔偿。

从法律上讲,欧盟更新后的阻断法案使得欧盟公司和实体在欧洲法院、国际法庭或国际商会对美国制裁提出仲裁和诉讼时拥有了法律依据,能够阻止美国的制裁侵害欧盟公司和实体的利益。从政治上讲,重启阻断法案具有明确的政治信号意义。欧盟实际上是向美国传达出捍卫伊朗核协定的决心,同时也向伊朗传递欧盟推动核协定向前发展的初衷和善意。

阻断法案的重启与更新是欧盟保护自己公司和实体免受美国制裁侵害的第一步,未来还有相当长的道路要走。第一,阻断法案存在的技术性问题增加了执行难度。如果欧盟受理投诉或向世贸组织提请仲裁申诉,一要确定诉讼标的。欧盟公司或实体退出伊朗有很多理由,但是欧盟执法部门难以确定并惩罚那些因规避美国制裁而以政治风险、营商环境恶化为名退出伊朗的公司。即使受理索赔,欧盟也难以举证欧盟公司退出伊朗的原因是美国制裁和恐吓造成的经营困难预期;二要确定索赔对象。阻断法案容许欧盟公司追索因美国实施制裁法而造成的损失,但如果向美国政府提出索赔要求,美国政府将以主权豁免为由驳回诉讼;^①三会同面临违法处置权困境。处罚欧盟公司违法的权限在成员国。但由于这些公司多为母国经济增长的引擎,很少有成员国因为这些公司规避美国制裁而愿意施加惩罚。

^① “The EU Blocking Statute: The European Commission Seeks to Preserve the Iran Nuclear Deal,” *Ashurst*, June 7, 2018, <https://www.ashurst.com/en/news-and-insights/legal-updates/the-eu-blocking-statute-the-european-commission-seeks-to-preserve-the-iran-nuclear-deal/>, last accessed on 9 September 2018.

第二,阻断法案给欧盟公司带来两难困境,它们的理性选择使阻断法案形同虚设。首先,欧盟公司面临美国还是伊朗的选择。由于欧洲公司对美国的市场依赖度高,而且严重依赖美国主导的国际银行体系和金融市场,因此,大多数公司特别是跨国公司选择放弃伊朗。^① 毕竟伊朗 4000 亿美元的市场规模同美国 19 万亿美元的市场规模不可同日而语。任何在美国拥有业务和利益的欧洲公司,无论是拥有美国股份、使用美国零部件,甚至是使用美元结算,都受到美国制裁的限制。因此,法国道达尔公司、德国戴姆勒汽车公司、丹麦马士基航运公司、瑞典斯堪尼亚公司都先后表示因为美国制裁而退出伊朗市场。^②

其次,欧盟公司面临遵守阻断法案还是美国制裁法的选择。欧盟公司要么因遵守美国制裁法而违反阻断法案,要么因遵守阻断法案而违反美国制裁法。从历史上看,阻断法案的执行非常有限,即使在视违反阻断法案为犯罪的英国也没有强制执行的先例。^③ 但汇丰银行、渣打银行、荷兰国际集团、巴克莱银行、瑞士信贷银行和劳埃德银行等在美国的子公司都在 2009 年之后有过被美国征收巨额罚款的经历。基于先例,欧盟公司会认定违背阻断法案的成本更低,两害相权取其轻,从而将阻断法案置于无用之境。

正因为阻断法案存在上述执行困难,欧盟开始筹建特殊目的通道。2018 年 7 月 6 日,英国、法国、德国、中国、俄罗斯和伊朗六国部长开会讨论美国退出核协定后如何保障伊朗进出口结算渠道畅通的问题。9 月联合国第 73 届大会期间,六国部长会议专门探讨 SPV 事宜。9 月 24 日,欧盟外交与安全事务高级代表莫盖里尼同伊朗外长扎里夫共同宣布,欧盟同意建立特殊目的通道来促进包括原油在内的伊朗进出口交易。“这意味着欧盟建立合法实体来促进同伊朗的合法金融交易和正常贸易关系。”^④2019 年 1 月 31 日,法国、英国和德国外长发表联合声明,宣布建立“贸易结算支持机制(IN-STEX)”这一特殊目的通道支持欧盟与伊朗间的合法贸易行为,主要针对药品、医疗器

^① “EU Blocking US Sanctions against Iran to Protect European Companies,” August 6, 2018, <https://www.rt.com/business/435198-eu-blocking-us-sanctions-against-iran/>, last accessed on 9 September 2018.

^② “Oil Giant Total has Pulled Out of Iran and Giant Gas Project,” *CNBC News*, August 20, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/08/20/total-pulls-out-of-iran-and-giant-gas-project-reports-say.html>, last accessed on 10 September 2018.

^③ 在英国,违反阻断法案第 2 条(向欧盟委员会发出通知)或第 5 条(遵守禁止)将被处以不设上限的罚款。

^④ Terry Atlas and Kelsey Davenport, “Trump Challenges Europeans Over Iran Deal,” *Arms Control Organization*, October 2018, <https://www.armscontrol.org/act/2018-10/news/trump-challenges-europeans-over-iran-deal>, last accessed on 15 December 2018.

械、农产品和食品领域。^① 与六国部长会议和宣布筹建 SPV 相映衬的是,特朗普、蓬佩奥和博尔顿在联大等场合公开指责伊朗。欧美分庭抗礼的意味十分明显。^②

从运行机制上看,SPV 是欧伊双方为开展合法业务提供便利记账式易货贸易的平台。SPV 是独立于 SWIFT 的结算体系,在 SPV 系统之下,伊朗将出口欧盟的石油收入以欧元计价纳入 SPV 体系;如果伊朗购买欧盟的商品与服务,伊朗在 SPV 的账户金额将相应减少。^③ 为规避美国的新制裁,所有交易都以欧元或英镑计价,而非以美元或伊朗里亚尔计价。SPV 系统内的所有交易都不对美国公开,不受美国监管。伊朗总统鲁哈尼将欧盟的 SPV 称作少有的胜利(Rare Victory)。法国财政部长布鲁诺·勒梅尔期望将 SPV 演化成“真正充当欧洲独立的金融工具,容许欧盟在遵守国际法和欧洲义务前提下同任何国家从事任何交易。”^④

尽管欧盟和伊朗在结算上取得方向性突破,但无论在实践还是在技术上,SPV 仍需较大程度的完善。首先是 SPV 的注册落地问题。因担心引火烧身,奥地利、比利时、卢森堡三国都不同意德国和法国的 SPV 落地提议。未来更大可能性是德国或法国同意将 SPV 设在本国。^⑤ 2018 年 12 月,欧盟和伊朗表示,2018 年年底解决落地问题,但具体实施还有待进一步观察。

其次是 SPV 的参与者问题。尽管欧盟宣称信息保密,美国不会知晓 SPV 的参与者和交易标的,但由于美国的制裁阴云始终存在,任何愿意参加 SPV 交易的公司都意味着站在美国的对立面。德国社民党外交事务发言人罗尔夫·穆特泽尼希(Rolf Mutzenich)认为,规模较大的德国公司、商业银行和央行因为担心美国的贸易报复不

① “Joint Statement on the Creation of INSTEX, the Special Purpose Vehicle Aimed at Facilitating Legitimate Trade with Iran in the Framework of the Efforts to Preserve the Joint Comprehensive Plan of Action(JCPOA),” <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-the-new-mechanism-to-facilitate-trade-with-iran>, last accessed on 15 December 2018.

② 美国总统特朗普在联合国大会上称伊朗是腐败独裁者(corrupt dictatorship)并将加大对伊制裁的力度。国务卿蓬佩奥和国家安全事务助理博尔顿(2018年9月25日)也警告欧盟和其他国家不得试图规避对伊朗的制裁。

③ “EU Blocking Statute, SPV Can Derail US Sanctions on Iran,” *SputnikNews*, September 28, 2018, <https://sputniknews.com/analysis/201809281068418879-eu-sanctions-us-iran/>, last accessed on 15 December 2018.

④ “France Vows to Lead Europe in Defying US on Iran Sanctions,” *Financial Times*, 7 November 2018, <https://www.ft.com/content/e75b91b2-e1cf-11e8-a6e5-792428919cee>, last accessed on 17 February 2019.

⑤ “EU Caving to Trump Pressure on Iran Sanctions, SPV ‘Alternative Mechanism’ Now in Tatters,” *21st Century Wire*, November 15, 2018, <https://21stcenturywire.com/2018/11/15/eu-caving-to-trump-pressure-on-iran-sanctions-spv-alternative-mechanism-now-in-tatters/>, last accessed on 15 December 2018.

会使用 SPV,但依赖伊朗市场的中小公司很可能会参与其中。^①

最后是 SPV 的额度和赤字问题。伊朗同欧盟的能源交易是支撑 SPV 的源动力。除非欧盟和伊朗之间达成预存资金的协定,否则理论上 SPV 系统内要存有伊朗的石油收益才能启动后续伊朗从欧盟的进口。由于伊朗从欧盟的石油收入同 SPV 额度存在正相关关系,因此如果国际油价过低或欧盟进口额过低,SPV 中的石油收益则会降低,从而不足以支撑伊朗从欧盟进口货物的额度,SPV 系统的运转将面临信用短缺而停滞。欧盟从伊朗进口的石油约占伊朗石油出口的 20-30%,如果以每桶石油以 40-60 美元计价,那么伊朗对欧盟能源出口价值大约为 240-360 亿美元。^②这也是伊朗在 SPV 可预见额度的上限。显然这些额度难以满足伊朗全部的进口需求。如果油价再度下跌或者欧盟国家减少伊朗的石油进口,伊朗同欧盟的 SPV 就会出现赤字的可能,这需要双方协商做出安排。与欧盟类似,在美国制裁和 SWIFT 切断情况下,除非伊朗同韩国、印度等国也建立类似欧盟 SPV 系统,否则伊朗对这些国家的石油出口和油款回收仍是难以突破的难题。

五 未来形势的发展及其对欧美关系的影响

欧盟与美国关于伊朗核问题的博弈仍在进行。欧盟是否有能力制衡美国的金融霸权,伊朗能否承受住美国的极限施压,都会影响到伊朗核协定的存续。伊朗核问题将是欧美关系之间难以回避分歧的议题。

(一) 欧盟的企业保护与金融自主

从侧重保护贸易和投资的阻断法案到侧重金融和结算的 SPV,欧盟完成了伊朗的贸易投资和结算的闭环。从功能上,阻断法案更像是欧盟阻断美国“长臂制裁”的防火墙,而 SPV 则是为保障欧盟同伊朗正常贸易提供金融服务的后台处理。无论是阻断法案还是 SPV 都存在诸多漏洞,但其积极意义也毋庸置疑。

第一,欧盟通过自己的行动践行了对伊朗核协定的承诺。欧盟为应对美国制裁出台的阻断法案和 SPV 从理论上实现了从贸易投资保护到支付独立的封闭运营。借此

^① “Special Purpose Vehicle for Iran-EU Trade Before November,” *The Financial Tribune*, September 28, 2018, <https://financialtribune.com/articles/economy-domestic-economy/94099/special-purpose-vehicle-for-iran-eu-trade-before-november>, last accessed on 15 December 2018.

^② “European Union, Trade in Goods with Iran,” https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_iran_en.pdf, last accessed on 7 February 2019.

欧盟实现了对伊朗承诺,并完善了对欧盟企业的立法保护。欧盟在对抗美国时表现出的勇气和推出具有可操作性的举措,展现了欧盟维护核不扩散规范的决心。随着特朗普政府在治外法权和长臂管辖的道路上越走越远,如何保护本国企业的利益不仅是欧盟需要思考的事情,也是其他大国都应该思考并提上议事日程的重大问题。

第二,阻断法案和 SPV 是欧盟寻求金融独立对抗美国金融霸权的重要举措。美国的金融霸权不仅体现在对世界银行和国际货币基金组织的份额和投票权上,更体现在美元铸币税和石油的美元计价权,以及 VISA、MasterCard 等信用支付上,因而使美国的金融霸权难以撼动。但当美国把这些具有公共产品属性的平台与服务当作为自己谋利和要挟他国的武器时,制衡美国的金融霸权就提上了议事日程。

2002 年欧元正式流通成为国际储备和国际支付的主要货币,这是欧盟挑战美元霸权的第一步。而欧盟筹建不受美国监管的 SPV 则是欧盟走出的重要一步。欧盟在金融领域建立了自己独立的防御性银行体系,防止美国以美元为武器要挟欧盟。从长期看,这将促进不依赖美国的替代性金融机制的发展。^① 这种做法将制衡并削弱美国在国际贸易和国际金融领域的强权地位。不仅如此,欧盟的计划还包括拟议中的欧元利率基准和即时支付系统,创建石油的欧元定价制度并将欧元作为同第三国能源合同的默认货币,创建独立于 SWIFT 的金融服务公司等。^② 毋庸置疑,这些远景计划从筹划到落实的每一步都需要时间,都需要抗拒来自美国的阻力,但这些计划对创建平等公正的国际金融新秩序具有重要意义。

第三,倡导金融服务平台的独立性与中立性。美国利用金融霸权将 SWIFT 公司作为打击伊朗的武器,关闭伊朗的航运、钢铁、航空等民生产业的金融联系,使欧盟处处被动。SWIFT 金融通讯服务公司具有公共产品的属性,是国际金融服务平台,不应卷入国家纷争,更不应当屈从美国的强权恃强凌弱。维护金融服务平台的独立性和中立性是创建平等公正的国际金融新秩序的重要内容。

(二) 欧美对伊朗的政策差异与伊朗的行为改变

欧盟推出的阻断法案和 SPV 以及由此凸显的欧美矛盾都源于美国对伊朗的制裁。毫无疑问,欧美在对伊朗政策上至少存在两点共性:一是绝不容许伊朗发展核武

^① Kelsey Davenport, "Trump Sanctions Exempt Some Oil Sales and Nuclear Projects," *Arms Control Organization*, November 6, 2018, <https://www.armscontrol.org/blog/2018-11-06/trump-sanctions-exempt-some-oil-sales-nuclear-projects>, last accessed on 7 December 2018.

^② Viktoria Dendrinou and Nikos Chrysolor, "Here's How Europe Plan to Challenge Dollar's Dominance," *Bloomberg*, December 3, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-03/here-s-how-europe-plans-to-challenge-the-dollar-in-world-markets>, last accessed on 15 December 2018.

器;二是敦促伊朗的改变。欧美的政策初衷与目的都是要改变伊朗,只是欧盟更侧重改变伊朗的行为,而美国侧重改变伊朗的政权属性甚至政权本身。

欧美在改变伊朗问题上的政策差异使欧盟对美国的伊朗政策心怀疑虑。当前美国实际上在实行绞杀伊朗的政策,使伊朗陷入困顿并最终实现政权改变。极限制裁只是美国政策组合中的一个环节。除此之外,美国在多条战线打压伊朗。例如,加派航母战斗群赴海湾防止伊朗的军事冒险行动;在叙利亚问题上以化武危机为借口对叙利亚发动战术性打击,并逐渐协调同沙特和以色列在叙利亚问题上的政策,同以色列和沙特组成遏制伊朗的战略三角,斩断伊朗地区干预的触角;在国际市场上,敦促沙特打压油价防止美伊关系紧张刺激油价暴涨导致伊朗获利。美国在多条阵线同时发力就是为框住伊朗(keep Iran in the box)^①,造成伊朗经济虚弱的长期化,从而促使伊朗内部发生政治内溃。

如果说在不允许伊朗发展核武器上存在基本共识,那么在政权变更问题上欧美的战略目标严重冲突。特朗普政府废除伊朗核协定并不仅仅停留在核问题的表面,美国实际上是在推行新一轮的政权改变。欧盟为了不让稍微稳定的中东局势重又紧张,必须反对美国推倒伊朗核协定这一稳定支柱,反对极限施压,反对弱化伊朗。欧盟同美国最大的区别在于欧盟接受建设性的伊朗,并愿意以更大的战略耐性给伊朗做出改变的时间。可以预见,欧美在敦促伊朗的行为改变上会继续合作,但在涉及弱化伊朗和改变伊朗政权问题上却将分道扬镳。这也是欧盟为什么会通过阻断法案和特殊目的通道来保护伊朗,不惜公然同特朗普对抗,因为欧盟深刻意识到,如同海湾战争后被制裁的伊拉克一样,长期被美国制裁和弱化的伊朗将会形成新的权力真空,更易诱发美国和以色列对伊朗的打击。而欧盟所能够做的就是向伊朗输血,不让伊朗因为制裁而被过分削弱。

(三)伊朗的易货贸易体系与外交困境

特朗普政府的顶级制裁和 SWIFT 的切断隔绝了伊朗同国际社会的能源和投资联系,深刻地改变了游戏规则。美国制裁目的是实现伊朗石油零出口或接近零出口,迫使所有外资撤离伊朗。在这种情势下,欧盟与伊朗之间建立了易货贸易结算体系。但易货贸易的负面作用相当明显,它是不以货币作为一般等价物而达成的交易,牺牲了货币的交换功能,是从货币贸易和信用贸易后退到更原始的贸易形式。易货贸易将限

^① James Jay Carafano, "Iran Keeps Testing Trump—Why? Because It knows He's much Tougher than Obama ever Was," *Fox News*, 16 January 2019, <https://www.foxnews.com/opinion/iran-keeps-testing-trump-why-because-it-knows-hes-much-tougher-than-obama-ever-was>, last accessed on 7 February 2019.

制伊朗的选择自由度和议价能力,伊朗只能在有限的贸易伙伴和商品服务中做出选择。即使伊朗有能力和意愿联通多个易货贸易体系,比如印度、韩国等国通过端口接入欧盟的SPV结算平台网络,但伊朗的自由度仍相当有限。

不仅如此,在美国干涉面前,伊朗的易货体系具有相当的脆弱性。凭借强大的次级制裁能力^①,美国迫使越来越多的企业离开伊朗。欧盟SPV迟迟难以落地和中国暂停昆仑银行在伊朗的业务,其背后都有美国施压的身影。随着美国制裁的深入,日本、韩国甚至印度公司也极有可能离开伊朗。美国制裁使伊朗成为贸易和投资的高风险国家,伊朗里亚尔暴跌和结算的非便利性大大减少了伊朗市场的吸引力,加上油价低迷和原油逐渐变为买方市场,伊朗的议价能力被持续削弱。投资收益走低、巨大的不确定性、对美国可能报复的预期促使越来越多的国家和企业离开伊朗。

可以预见经济的持续走弱是伊朗将要面临的长期问题。就伊朗而言,对核协定的遵守“如同鸡肋”。当初核协定设定的以核暂停换取经济制裁解除的交易框架(Formula)对伊朗而言已经形同虚设。核协定对伊朗的边际效应递减带来伊朗国内政治暗流涌动,保守派和强硬派对鲁哈尼政府的攻击日渐加强。在这种情况下,伊朗不排除像当年内贾德那样选择“核冒进”突破困境的可能。但是这一路径较为凶险,伊朗不会轻易做出上述选择。首先,如果重启浓缩铀寻求发展核武器,伊朗将再次把中国、俄罗斯、欧盟、印度等国家推到美国一方,伊朗通过核协定争取到的外交空间将彻底丧失,伊朗必将迎来更严厉的国际制裁。其次,重启浓缩铀和研制核武器是两回事,伊朗的核进程很可能因为遭到美国和以色列的军事打击而夭折。即使伊朗成功研制出核武器,伊朗核威慑的边际效应也将因经济虚弱和强敌环伺而呈现递减。再次,美国一直在防范伊朗的冒险行动。军事上,美国驻巴林的第五舰队和派驻到海湾的航母战斗群时刻提防着伊朗的军事冒险;安全上,美国加紧同以色列和沙特构建遏制伊朗的战略三角。伊朗放手一搏的结果很可能是“鱼死网不破”。所以对伊朗来讲,最稳妥和现实的路径就是循规蹈矩,在核问题和地区军事行为上寻求妥协,为自己赢得更多空间和筹码。

(四) 欧盟的独立自主外交与欧美伙伴关系

特朗普上台后,美国在关税谈判、气候协定、北约军费分摊等问题上频频对欧盟发难,特朗普的单边主义和霸凌风格使大西洋变宽的说法再度甚嚣尘上。欧盟日益强调独立自主。马克龙在法国年度外交政策演讲中呼吁欧洲保障自己的安全和主权,要建

^① 次级制裁是美国针对本国以外与伊朗有经贸关系的第三方的制裁。

立独立的金融系统和防务系统。^① 德国总理默克尔则呼吁为对抗特朗普的贸易保护主义,欧盟应该变得更加自主。在欧美伙伴关系未来走势问题上,欧盟希望建立更加平等的欧美关系。^② 德国外长马斯表示,欧美伙伴关系应该更加平衡。当美国跨越“红线”时,欧洲将予以制衡,但德国需要同欧洲国家合作制衡美国。^③

上述争执的背后其实是欧盟的自我身份建构和欧美伙伴关系的性质问题。欧盟在经历了60年的发展之后已经成长为世界第二大经济体,而与之相对应的是,欧盟独立自主的意识增强。尽管有内部和外部因素的干扰,例如英国脱欧,但欧盟仍在欧洲一体化、共同外交与防务政策、欧元、防止核扩散等问题上步伐坚定。规范性大国正在成为欧盟自我身份构建的努力方向,并在国际事务中呈现出迥异于美国的外交特性。在推动国际关系民主化方面,欧盟基本能够坚持原则和道义,批评包括美国在内的恃强凌弱、有悖公理和道义的行为,并没有像日韩等盟国一样在美国背后亦步亦趋。

此外,欧盟成长导致欧美伙伴关系发生微妙变化。第二次世界大战结束后,美国重建欧洲并为其提供了防范苏联威胁的安全保障,欧盟的发展离不开美国的援助与呵护。但美国不满于不断成长的欧洲表现出的独立自主和离心倾向。美国复杂的家长心态和欧盟成长必独立的对抗心理成为欧美关系不睦的潜在要素。

由于欧美在废除核协定和政权改变问题上的巨大分歧,伊朗核问题将是欧美之间难以弥合的议题。从更大的地缘和国际格局来看,当下欧美围绕伊朗核问题和核协定的分歧,凸显的是欧美之间如何解决包括中东在内的地区热点问题的分歧,是对争端认知和处置方法的差异,同时也是在一超多强的国际体系之下,处于最高层次的美同较低层次的欧盟之间围绕国际格局和地区格局未来演化方向的竞争。这种竞争将长期存在。

(作者简介:吕蕊,同济大学政治与国际关系学院副教授;赵建明,上海社会科学院国际问题研究所副研究员。责任编辑:莫伟)

① “EU Security Must no longer Depend on US, Says Macron,” 27 August 2018, <https://news.yahoo.com/eu-security-must-no-longer-depend-us-says-111359202.html>, last accessed on 7 February 2019.

② “Angela Merkel Says Germany Can no longer Rely on Donald Trump’s America,” 28 May 2017, http://cncc.bingj.com/cache.aspx?q=MERKEL+independent+europe+US&d=4870615047013316&mkt=en-US&setlang=en-US&w=_ndofH1oJYym5huDLRpEl6ewey_BSoqq, last accessed on 7 February 2019.

③ “Maas: Europe Can no longer Rely on the United States,” 16 July 2018, <https://www.dw.com/en/maas-europe-can-no-longer-rely-on-the-united-states/a-44701663>, last accessed on 9 August 2018.