

聯合國制裁決議案後伊朗情勢研析

沈明室*

聯合國安理會在2006年12月23日通過對伊朗制裁的1737號決議案，決議中明言禁止各國向伊朗出口敏感性濃縮鈾原料及彈道技術；如果伊朗拒絕服從，將採取進一步非軍事制裁行動。雖然伊朗持續表達強硬積極發展核武的態度，但因各國利益考量的差異，使聯合國制裁案遲至2006年底才終於出爐。然而由於決議內容保有處理彈性，並預留下一步非軍事制裁行動的空間，導致目前為止，制裁的約束功能並未充分發揮，伊朗態度仍然強硬，發展核武動作有加快的趨勢，甚至傳出北韓將協助伊朗於年底進行核武試爆。美國亦正陸續增加海空兵力在波斯灣的部署，使伊朗核武問題仍無消弭與和緩的跡象。

聯合國制裁決議案的內容

聯合國安理會制裁決議案的內容主要對伊朗實施一系列與其核武發展計畫和彈道飛彈項目有關的禁運、凍結資產和限制相關人員出國旅行等制裁措施。決議要求伊朗須立即停止所有與進行鈾濃縮及重水反應堆有關的活動，世界各國也必須禁止對伊朗出口與濃縮鈾、重水反應堆和彈道飛彈相關的物資、科技和設備實行禁運。

決議還約束各國必須凍結與伊朗核計畫和彈道飛彈專案有關的人員和公司的國外資產，以防止向伊朗提供相關科技和資金的援助。另外，還須在伊朗有關人員出入境時進行嚴密監督，並向安理會下屬的制裁委員會進行報告。

從上述內容可以看出，制裁的要點在對與濃縮鈾有關的危險原料和技術輸出入、再加工、重水反應堆和彈道飛彈運送系統的禁令。由於俄羅斯的反對，這項議案較原先由英國、法國和德國擬定的草案限制要少；而且，其中並未考慮禁止伊朗原油的出口。

聯合國安理會主要採取防堵作法，透過對各國的集體約制，禁止伊朗獲得能夠提升其核武研究及發展所需的資金、科技及原料，但是在沒有明白規定制裁措施前提下，伊朗並無屈服的跡象。因此美國與以色列認為，伊朗正利用民間核子計畫秘密發展核子武器，至今從未排除對伊朗發動軍事攻擊的可能性。

伊朗的後續反應與作為

聯合國公布制裁決議案後，伊朗堅持發展核武的態度，對於西方國家可能提出的進一步制裁或是更嚴厲的非軍事行動，

* 作者現為國防大學戰略研究所助理教授

也以強硬的姿態回應。如伊朗媒體報導，伊朗首席核子談判代表拉里加尼(Lalikhani)強調，伊朗武裝部隊準備對付攻擊伊朗核子設施的任何威脅，並認為目前西方各國沒有攻擊伊朗的能力，所謂的制裁決議只是為了強迫伊朗改變對核子問題的立場，所進行的心理戰而已。伊朗國會同時以161票贊成、15票反對的壓倒性優勢，通過立場強硬的法案，要求伊朗政府「加速進行」核子發展計畫。伊朗國會所採取的行動，使伊朗發展核子計畫所引發的緊張局勢，更為惡化。

主導核發展的伊朗總統阿瑪迪尼杰德(Mahmoud Ahmadinejad)回應聯合國決議是「廢紙一堆」，無法阻止伊朗的核計畫。另外，他也主張伊朗將繼續進行敏感的核燃料循環作業，絕不退卻。他強調：「伊朗決心要獲得所有權利，包括全面核子權利，以及完整開發核燃料循環」。因此，伊朗將繼續在濃縮鈾工廠所在地納坦茲(Natanz)，安裝3,000具離心機，並積極提高伊朗生產濃縮鈾的能力。從阿瑪迪尼杰德的強烈回應可以看出，在伊朗核發展已獲得重大進展，並可能獲得北韓援助情況下，任何無足輕重的制裁作為，或是在獲得重要國家支持情況下，伊朗不會輕言放棄核發展的成果。

美國的反應與作為

對美國而言，並不會樂觀地認為聯合國的制裁決議就是最後圓滿的解決方式，反而是採取進一步行動的開始。對於伊朗執意進行核子發展的激進行為，美國仍以外交折衝為主，希望能夠強化各國的共

識，並對伊朗採取有效性的制裁行動。聯合國制裁決議給予美國進行進一步外交折衝的合法性空間，使美國可以在聯合國決議基礎下，密切協商制裁細節事宜。另外，如果伊朗繼續執意違反聯合國決議，美國勢必會透過外交手段，敦促各主要大國透過聯合國安理會，做出更嚴格的決議，或是提出非軍事制裁行動，要求各國共同遵行。尤其是對俄羅斯，必須更加緊說服，因為如果要對伊朗進行更嚴厲的制裁措施，包括終止銀行對伊朗的借貸活動，及實施更進一步軍事行動前，都必須先說服俄羅斯。

美國認為伊拉克問題的解決與伊朗問題息息相關，在制定新伊拉克政策時，如何隔絕伊朗對伊拉克境內什葉派的支持，也是重要關鍵。對美國而言，伊朗問題已經和伊拉克問題糾結在一起，美國要在短期內盡速穩定伊拉克局勢，勢必在伊朗問題上必須要取得明顯的有利態勢。因此，美國也再三警告伊朗介入伊拉克事務的嚴重後果。

除了在聯合國持續辯論是否要對伊朗進行制裁、並進行外交佈局之外的同時，美、英兩國已開始增派戰艦與戰機進駐波斯灣，藉此向伊朗展示兩國的軍事決心。如美國將增派第2艘航空母艦與所屬戰鬥群進駐波斯灣，在年初即可進駐伊朗外海。美國增加海軍兵力雖不必然顯示美國準備對伊朗動武，但增兵部署完成之後，美國用以打擊伊朗的戰力必然增加，可以強化對伊朗的軍事壓力。

美軍在波斯灣與周遭海域所增加的海軍兵力，除了待命執行聯合國可能通過對伊朗制裁措施外，也可以針對伊朗遭受制

裁後可能採取報復措施，如試圖封鎖波斯灣，阻止石油出口等，進行有效的反制行動。在軍事行動方面，兩艘航母的部署，可以大幅增加中東地區美軍指揮官在兵力運用的彈性。例如透過兩艘航母同時監控伊朗，或同時肩負支援伊拉克或阿富汗美軍的作戰任務；或是做為發動海空精準打擊，摧毀伊朗核設施或重要戰略目標的前進基地。

未來發展

未來情勢發展主要受到幾項重要因素的影響：伊朗核發展進度、俄羅斯態度、聯合制裁行動效果及伊拉克情勢發展。

如果伊朗核能發展，真如外界預測在年底前有突破性進展，或透過北韓及其他國家協助在年底前進行核試爆，即使面臨嚴格的制裁行動，伊朗不會輕言放棄。或許策略性對外言辭上稍作緩和，但在發展進程上，會更極力加速推進。一旦進行核試爆可能性大增，則遭嚴厲制裁或軍事打擊的可能性更高。

俄羅斯基於個別利益，在伊朗問題上與西方國家持不同觀點，如果伊朗持續強硬態度，並形成突破性進展，影響中東安全，俄羅斯可能成為眾矢之的。但是俄羅斯採取的拖延戰術，只能避免攤牌局面出現，無法解決伊朗問題。一旦伊朗核發展作為超越聯合國安理會劃定界線，俄羅斯將失去刻意維護伊朗的空間。

從目前伊朗不願聯合國安理會制裁決議，矢言將繼續提煉濃縮鈾，甚至在主要核子工廠安裝濃縮鈾離心機的強硬態度來看，聯合國的制裁決議效果有限。伊朗此

舉是否引發聯合國安理會採取進一步制裁行動，尤其是促使聯合國採行禁運原油制裁措施，引起國際關切。從另一觀點來看，聯合國制裁決議成功與否，端視伊朗能夠承受制裁的程度為何？如果聯合國制裁行動未見效果，反而促使伊朗加速核發展進程，將更激化伊朗危機的浮現。

在伊拉克情勢方面，美國在新伊拉克政策公佈後，勢必增兵巴格達及伊拉克境內其他重要地區，以期加速穩定伊拉克的局勢。對美國而言，伊拉克任務的成敗有時間上的壓力。如果伊朗持續支持伊拉克境內民兵或宗派叛軍遂行各種爆炸攻擊行動，美國在伊朗核問題及伊拉克問題的雙重壓力下，可能會被迫在即使未獲聯合國安理會同意下，採取更進一步的制裁作為。

政策建議

一、全力配合聯合國制裁決議事項

我國雖非聯合國會員國，但在以美國為主導的制裁伊朗案中，我國應全力配合相關的重要物資管制及禁運行動。除了與核能發展相關的物資配合禁運之外，對於可能外銷至伊朗的軍事用途物資，亦須審慎處理。

二、及早因應國際油價波動的準備

日產原油約408萬桶的伊朗，是石油輸出國家組織(OPEC)第二大產油國，僅次於沙烏地阿拉伯。伊朗如果因為核子計畫而遭任何制裁，或因制裁行動採取報復性作為，不論是封鎖荷姆茲海峽，或以石油作為報復手段，將會引發國際油價颯

升。尤其如果伊朗原油萬一若遭制裁而禁運，恐怕將造成全球原油供應不平衡，引發國際油價上漲。相關單位宜密切觀察後續發展，並妥為因應國際油價的波動。