

# 伊朗核爭端下美「中」關係的動向與影響

## U.S.-China Relations amid the Controversies Surrounding Iran's Nuclear Program: Directions and Implications

嚴震生 (Yen, Chen-Shen J.)

國立政治大學國際關係研究中心美歐所研究員

### 壹、前言

自西方國家在去（2011）年年底因伊朗持續發展核武、對該國採取更嚴厲的制裁行動後，伊朗威脅要封鎖荷姆茲海峽（Straits of Hormuz），且不斷進行軍事演習。以色列因擔心自身安全，很可能會對伊朗採取先發制人的行動；伊朗在中東最重要的盟友——敘利亞，亦因阿薩德（Bashar al-Assad）對反對勢力的鎮壓而可能成為下一個利比亞，讓西方有軍事介入的藉口。如果阿薩德垮台，伊朗必定會感到唇亡齒寒，而因擔心受到國際社會的孤立作出令人震驚的舉動。中國大陸是伊朗的重要盟友，伊朗石油第一大出口市場，大陸之聯合國安理會常任理事國身分，讓他成為國際社會處理伊朗問題的 P5+1（Permanent 5+Germany）之重要成員。後者則是上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization）的觀察員，雙方有密切的戰略和經濟利益，艾哈邁迪內賈德（Mahmoud Ahmadinejad）總統在 3 月份要出訪大陸，這些發展都顯示美「中」兩大強權的關係，受到伊朗核武發展的衝擊。

### 貳、伊朗的重要能源、戰略及區域強權地位

伊朗是重要的能源大國，它的天然氣蘊藏全球第二，石油蘊藏近全球

10%，世界排名第4；它也是第三大石油出口國，僅次於沙烏地阿拉伯和俄羅斯。主要出口地分別是大陸、印度、日本、南韓及土耳其，都在亞洲，5者進口近三分之二的伊朗石油輸出。任何伊朗石油禁運的經濟制裁，都必須獲得其等的積極配合，否則將難以奏效。

伊朗是中東地區土耳其以外，另一個非阿拉伯人的伊斯蘭國家。東北及東部和土庫曼、阿富汗及巴基斯坦接壤，正北是裏海，西北和高加索山區的亞塞拜然、亞美尼亞及土耳其為鄰，西為伊拉克，西南及南部隔波斯灣和阿拉伯半島的巴林、沙烏地阿拉伯及海灣國家。最重要的是，伊朗控制波斯灣進入印度洋的荷姆茲海峽，該海峽最狹窄之處僅34公里寬，可以輕易封鎖全世界大約五分之一的石油運送。

伊朗是什葉派（Shiites）的大本營，和遜尼派（Sunis）為主的沙烏地阿拉伯互爭伊斯蘭世界的領導地位，也是敘利亞阿薩德的盟友，黎巴嫩恐怖組織真主黨（Hezbollah）的重要支持力量。他和拒絕承認以色列享有生存權的巴勒斯坦激進組織「哈馬斯」（HAMAS）關係密切，他們都是威脅以色列和中東和平的最大敵人。伊朗對以色列的強硬立場，讓後者擔心一旦它擁有核子武器，就會採取毀滅性的行動，因此必須進行先發制人的攻擊（pre-emptive strike）。美國是以色列最強大支持力量，照理來說應具有相當影響力，但歐巴馬坦承他是無法管住內唐亞胡（Benjamin Netanyahu）的激烈反應，因此大陸如何勸阻伊朗停止發展核武，恢復與聯合國5個常任理事國加上德國的P5+1談判，就成為中東穩定及世界和平的關鍵。

## 參、美「中」關係中的伊朗核武問題

伊朗有意發展核武絕對不是近一兩年的事，大陸和美國因伊朗問題造成雙邊關係的矛盾過去亦曾出現，經濟制裁亦非始於今日，以色列和伊朗走向戰爭邊緣更不是新鮮事，究竟最近這一波的緊張關係是否會如過去一般，即雖然牽涉各方立場強硬，但最終仍然能夠和平落幕，讓美「中」關係不至受到衝擊？

美「中」關係在美國大選年早已成為相當重要的選戰議題，而反「中」（China bashing）則是蔚為風潮。舉例來說，共和黨總統候選人羅姆尼（Mitt Romney）指控大陸不遵守貿易規則，系統性地剝削其他經濟體來獲利，透過

強制性的科技轉移竊取智慧財產權；此外，大陸補貼國內製造商，歧視外國公司，並且操縱匯率以人為方式降低它產品和服務在海外的價格。羅姆尼認為這樣的貿易關係是一種不公平的競爭，因此主張採取具體行動，而無需擔憂可能引發的貿易戰。對羅姆尼競選最具威脅的桑托姆（Rick Santorum）亦對大陸有強烈的批判。在去年 10 月的一場辯論會中，桑托姆宣布他並不準備和大陸進行貿易戰，而是要打敗大陸；他要和大陸進行戰爭，並且讓美國成為全世界最具吸引力的作生意之處。羅姆尼更在習近平訪美期間，宣稱若是他當選總統美國，絕對有能力保持對大陸的競爭優勢，讓大陸若想要在區域稱霸，而放棄在國際體系中扮演負責任的夥伴時，必須付出更高的代價，伊朗核武問題就是一個大陸可以扮演負責任夥伴之處。

在過去數年中，伊朗核武問題就一直是美「中」關係的衝突點。照理來說，伊朗是核不擴散條約（Non-proliferation Treaty, NPT）的簽約國，因此依條約它的核能發展必須接受國際原子能總署（International Atomic Energy Agency, IAEA）的監督。2006 至 2008 年間，伊朗的濃縮鈾及核武問題也曾是國際關注的焦點，當時聯合國安理會通過 5 項重要決議案，包括要求伊朗停止濃縮鈾提煉的 1696 號決議案、因伊朗違反前項決議而通過制裁並要求伊朗配合 IAEA 調查的 1737 號決議案、歡迎 P+1 以對話談判解決伊朗核武爭議的 1747 號決議案、禁止聯合國會員國對伊朗出口可用於核武及飛彈的雙重功能商品的 1803 號決議案及重申前述 4 項決議案的 1835 號決議案。這段期間，大陸至少還願意配合聯合國安理會的決議。

不過，自去年底 IAEA 報告指出，伊朗又再發展核武能力、美國推動新一波的制裁時，北京的態度是消極的。大陸外交部發言人洪磊在今年 1 月 4 日的例行記者會中，說明大陸對國際社會採取制裁手段的看法，就是一個明證。他指出：大陸一貫認為，制裁不是緩和緊張局勢、解決伊朗問題的根本辦法，對話談判是唯一正確途徑。「中」方反對一國將其國內法凌駕於國際法之上，對其它國家實施單邊制裁。同許多其他國家一樣，大陸同伊朗保持著正常、公開、透明的經貿和能源往來，這些往來不違反聯合國安理會決議，不應該受到影響。從大陸外交部的立場看出北京政府仍然希望透過對話談判來解決伊朗的核武爭議，但敘利亞的情形和習近平的訪美增添了變數。

在敘利亞方面，由於阿薩德政府在過去一年中對反抗勢力的高度鎮壓，造

成七千多人死亡，因此美國和西方國家希望聯合國安理會在2月初通過決議，採取必要行動停止暴力。不過由於俄羅斯和大陸都認為，去年曾在利比亞的爭議上支持安理會的決議，形同開了一張空白支票，讓北約設置禁航區、並對利比亞政府軍進行空襲，最終導致格達費（Muammar Gaddafi）遭到格殺斃命，因此不願阿薩德步上其後塵，因而祭出否決權。敘利亞阿薩德政權若是垮台，艾哈邁迪內賈德一定會覺得唇亡齒寒，感到更加孤立，而有可能採取激進手段，使用核武對抗以色列。若是大陸不挺敘利亞，將會失去伊朗對它的信任，也不符合大陸的利益。敘利亞議題上與美國意見相左，讓習近平訪美對美「中」關係的影響更受重視。

## 肆、習近平訪美期間的伊朗議題

美國一個由前國家安全顧問所組成、位在華府的跨黨派倡議團體——「安全美國夥伴關係」（Partnership for a Secure America），趁習近平訪美時，聯名要求這位大陸未來國家領導人和美國總統在伊朗議題上達成共識；也就是支持美國及歐盟對伊朗採取的制裁政策，限制它的石油出口。身為伊朗石油第一大市場、且占有率超過兩成的大陸，若不配合西方的制裁行動，甚至加碼進口，禁油的制裁將不具任何效力。因此，美國當然希望大陸能夠加入制裁的行列。

根據這封公開信，「在你歷史性訪問美國的情況下，我們促請你明確表示中國會大幅減少伊朗石油的進口、遵守聯合國安理會的決議、使用它對德黑蘭的影響力，加上強硬的外交，協助以和平地解決這個議題。」（In the context of your historic trip to the United States, we therefore urge you to make clear that China will significantly reduce its imports of oil from Iran, uphold the applicable resolutions of the United Nations Security Council, and use its economic influence with Tehran, coupled with robust diplomacy, to help resolve this issue peacefully.）另一個位於紐約的團體，就是成功促成經濟制裁伊朗的「聯合反對核子伊朗」（United against Nuclear Iran）則寫信給歐巴馬總統，要求他在習近平訪美期間向他施加壓力。該組織的總裁華勒斯（Mark D. Wallace）公開陳述：「你（歐巴馬）必須用最強烈的字眼向大陸表明它阻止伊朗取得核武能力方面的缺乏合作，對美國來說是最高的關切。大陸必須認識到美國目前面臨的最大安全威脅，就是一個具有核子武器的伊朗存

在之可能。(It is imperative that you state in the strongest possible terms that China's lack of cooperation in preventing Iran from acquiring a nuclear weapons capability is a matter of utmost concern to the United States. China must fully comprehend that the greatest security threat the United States currently faces is the prospect of a nuclear-armed Iran.)

為讓習近平訪美期間，被問到大陸對伊朗發展核武有何外交作為時能夠作出具體的因應，大陸特別差派外交部助理部長馬朝旭前往德黑蘭，與伊朗最高國家安全委員會副秘書巴蓋理 (Ali Baqeri) 舉行會談，也見了外交部副部長阿杭扎德 (Mohammad Mehdi Akhoundzadeh)。根據馬朝旭的說法，大陸努力推動 6 國與伊朗早日復談，並鼓勵伊方與國際原子能機構加強合作，使伊朗核問題走上對話的正確軌道；伊方也表示願與 6 國早日復談，和國際原子能機構繼續加強合作。

## 伍、最新的發展

3 月初伊朗舉行國會選舉，忠於最高精神領袖哈梅尼 (Ayatollah Ali Khamenei) 的極端保守派在選舉中贏得絕大多數的席次，對艾哈邁迪內賈德形成一大挑戰。或許艾哈邁迪內賈德早已預知結果可能對他不利，因而在外交方面不願增添新的變數，願意重返談判桌，進行對話。

3 月 6 日，歐盟外交事務暨安全政策高級代表艾希頓 (Catherine Ashton) 表示，她已代表 (P5+1) 回覆伊朗上個月對核子談判的提案。雖然目前時間與地點皆未確定，但它已是繼 2011 年伊斯坦堡談判後世界主要強國與伊朗就核子協商上的最大進展。此外伊朗也同意給予 IAEA 權限進入其在帕欽 (Parchin) 的重要核子設施。如此看來，伊朗似乎準備用外交途徑解決國際對其發展核武的疑慮，但另一方面，這也可能是在目前和以色列情勢緊張下拖延的外交政策。

即使伊朗提議對核子議題進行談判，過去的幾回合協商結果都不盡滿意。在 2010 年的日內瓦談判和提到的 2011 年伊斯坦堡談判都未達成任何結果，伊朗也不願意提供其核能計畫發展的細節。因此，即使成功促成新一輪的協商，要達成實質協議相當困難。

此外，正如前述，時值美國總統大選初選的倒數時刻，總統艾哈邁迪內賈德和宗教領袖哈梅尼的緊張關係也在國會選舉後更明顯浮現，以色列總理內唐

亞胡更剛結束訪美的行程，立場仍然強硬。為了維持大局的穩定，甚至進一步降低美國經濟制裁的衝擊，伊朗確實有誘因暫時採取較和緩的姿態。

最後，由於大陸確實進行了一連串的外交動作，因此它可以在伊朗重返談判桌之決定上，宣稱具有關鍵性的作用，並且也確保短期之內伊朗核武爭議不會是美「中」關係中的重要衝突點。