

伊朗核問題與國際政治：大國的態度 與作為

Iran's Nuclear Issue and International Politics: Great Powers' Attitude and Actions

廖文義 *Liao, Wen-Yi*

中國文化大學政治學系暨研究所博士生

Ph. D Student of Department and Graduate School of Political Science,

Chinese Culture University

摘要 / Abstract

安全是每個國家最關切的議題。最近幾年伊朗以能源安全為由加速進行核能發展，對於其他國家而言，伊朗的作為已危及他國安全。因為多數的證據顯示，伊朗的核計畫發展不是用於民生用途，而是要發展核武，這已違反國條約的相關規定。做為聯合國五個常任理事國對於伊朗的核計畫發展表達不同程度的關切，而不同程度的關切充分的顯露出各大國不同利益的考量，也導致對於該議題的意見紛歧。但最近大國們已逐漸達成共識，不但把伊朗核問題提交安理會報告，且聯合國安理會通過 1696 決議案要求伊朗中止核計畫，否則將會受到外交與經濟的制裁。安理會在伊朗核問題上已踏出第一

步，若能妥善的處理伊朗核問題將得以指導解決未來可能發生的無核國家核擴散的問題，也助於強化國際禁止核武擴散機制的功能。

Security is primary issue of nations' concerning. For the past few years Iran has accelerated the nuclear programme for protecting its energy security, but Iran's actions have damaged other nations' security. There is some evidence to suggest that the goal of Iran's nuclear programme is not civil but acquiring nuclear weapons, to violate an international agreement. As five permanent members of UN Security Council express different attitude to Iran's nuclear programme, and different attitude reveals that great powers have concerned different national interests, causing divergent opinions on this matter. Recently great powers are drifting towards a common consensus. Not only great powers agreed to refer Iran's nuclear issue to the Security Council on February 2006, but Security Council adopted resolution 1696 on July 2006. According to resolution 1696, Security Council demanded Iran suspend all enrichment-related and reprocessing activities, including research and development, or face the possibility of economic and diplomatic sanctions. Security Council have walked out the first step for Iran's nuclear issue, and if Security Council could deal with Iran's nuclear issue by proper means, Iran's model will become an example of solving the proliferation of nuclear weapons in the future.

關鍵詞：伊朗核計畫、國際原子能總署、禁止核武擴散條約、1696 決議案

Keywords: Iran's Nuclear Programme, International Atomic Energy Agency, Nuclear Non-proliferation Treaty, Resolution 1696

壹、前言

「水能載舟，亦能覆舟」，同樣「核能」能夠為人類帶來供電的福祉，亦能帶來毀滅。「核能」帶來的毀滅性表現在「核武」的製造之上，從二次大戰在日本長崎與廣島投擲兩顆原子彈便能證明它對人類生存的威脅性。為了能夠有效管理「核能」的和平使用，聯合國於1957年成立國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)，做為促進核能技術與原料和平用途的基礎機構，透過多邊政府間國際組織去監督核能技術與原料，尤其不能用於軍事研究與核武發展。1968年7月成立《禁止核武擴散條約》(Nuclear Nonproliferation Treaty, NPT)，是國際安全規範建構過程的里程碑，其嚴格規範核武國家與非核武國家的責任與義務，更賦予IAEA權限與角色。

多年以來IAEA試圖扮演著稱職的角色，卻不斷被若干國家所挑戰，使得國際禁止核武擴散機制面臨嚴重的危機。伊朗即被視為是那些破壞禁止核武擴散機制的其中一員。2002年12月美國「科學與國際安全研究所」(Institute for Science and International Security)公佈美國商用衛星所拍攝的照片，發現伊朗正在納坦茲(Natanz)與阿拉克(Arak)兩地秘密興建核設施，已違反相關的規定。IAEA隨即派員前往檢查，經過多次的查核於2003年6月提出第一份有關伊朗核設施的報告，在標題為《伊朗禁止核武擴散條約保障監督協議執行情況》(Implementation on the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran)的報告中指出，伊朗在核材料的進口、使用核材料和儲存、加工地點的申報等多方面都沒有履行其在保障協議下的責任。¹至此，伊朗核問題再次成為國際關注的焦點。

本文撰寫之研究目的有二，其一，了解伊朗核問題的演變發展。伊朗的核問題並不是一夕之間所造成，其核發展計畫為何？成果為何？是否已構築發展核武條件？其二，分析各大國對伊朗核問題的態度與作為。本文所謂的大國主

¹ Director General IAEA, "Implementation on the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran," June 6, 2003, pp.3-4.

要係指聯合國安理會的五個常任理事國，在面對伊朗的核問題，各大國表達不同程度的關切，甚至剛開始存在不同意見的處理方式。本文認為大國之間的意見相左是基於不同利益的考量，然而隨著問題的嚴重性越來越大，透過不斷協商後逐漸達成因應的共識。在此期間，各大國的利益考量為何？態度與作為為何？是值得深入探討。

貳、伊朗的核計畫發展歷程

伊朗古稱波斯，是歷史上著名的帝國之一。20 世紀一次世界大戰前，英俄聯手防堵德國擴張在近東之勢力，1907 年協議瓜分波斯，俄國控有北部，英國佔有南部，僅留中間作為緩衝區，仍由卡加王朝(Qajar Dynasty)治理。1921 年 2 月李查汗(Reza Khan)上校發動軍事政變，佔據德黑蘭，1925 年取得王位，建立巴勒維王朝(Pahlavi Dynasty)，1935 年改國名為伊朗。1941 年李查汗遜位，而其子巴勒維(Shah Mohammed Reza Pahlavi)繼位。巴勒維執政時期(1941-1979)，伊朗軍力強大儼然成為波斯灣地區的警察，與沙烏地阿拉伯同為美國穩定中東地區之兩大柱石，而伊朗的核計劃也在該時期開始發展。

1957 年 3 月美國與伊朗簽署關於和平使用核能的協議(Atoms for Peace Program)，美國承諾幫助伊朗發展核能發電的技術。1967 年伊朗成立「德黑蘭核研究中心」(Tehran Nuclear Research Center)，美國並且提供用於研究目的的第一個五千瓦的核反應爐。1974 年設立「伊朗原子能組織」(Atomic Energy Organization of Iran, AEOI)，開始核能發展計劃。²此後，伊朗與美、西德、法等國家簽署核能協議，在 70 年代裡，美、法、西德等國承諾幫助伊朗建立數個核反應爐，而 1979 年 1 月巴勒維政權崩潰之前，有些反應爐興建工程已達完成的 60%，具有初步規模。³在此期間，伊朗於 1958 年加入 IAEA，1970 年簽署 NPT，1974 年 5 月與 IAEA 簽訂《全面保障監督協議》(Comprehensive

² “Nuclear Program of Iran,”

http://en.wikipedia.org/wiki/Iran's_nuclear_program#_note-iaea2003iran. 上網檢視日期：2006 年 7 月 1 日。

³ K. R. Singh, *Iran Quest for Security* (New Delhi: Vikas Publishing House, 1980), p.326.

Safeguards Agreement), 接受IAEA對其核活動中的原材料及相關核設施的保障監督。⁴

1979年伊朗發生革命,何梅尼(Ayatollah Ruhollah Khomeini)推翻了原先美國所支持的巴勒維政權,1979年伊朗發生美國人質事件,美國與伊朗的關係迅速惡化,間接影響西方國家對伊朗核發展的援助。1980年9月兩伊戰爭爆發,在戰爭期間伊拉克使用化學武器攻擊伊朗而造成重大傷亡促使伊朗感受到安全的壓力,也看到大規模毀滅性武器的威力。因此,何梅尼政權決定積極發展核計劃,包括計劃開採鈾礦,建立濃縮鈾的設備,還有強化核能電廠的興建。由於伊朗指標性核電廠布什爾(Bushehr)在兩伊戰爭期間遭受數次的轟炸,實際運作的功能受損,何梅尼政權希望盡速恢復該電廠的完整運作。至於核子武器的研發,美國情報單位指出,從1980年代中期以來,伊朗一直秘密追求核武的研發計劃。⁵

隨著兩伊戰爭的結束以及蘇聯的瓦解,伊朗在核計劃發展方面尋求的援助更多,俄羅斯以及中共是主要兩個國家。1995年1月俄羅斯與伊朗簽訂一項協議,主要內容是俄羅斯承諾幫助伊朗完成之前德國未能完成的布什爾核電廠的工程。該電廠的續建引起美國的關注,曾數次要求俄羅斯放棄這項協議,但都未能奏效,原因是俄羅斯認為這項與伊朗的合作協議並沒有違反IAEA的相關規定。⁶1980年代中後期伊朗也開始與中共接觸,希望藉由中共來幫助其核計劃的推動。1991年中共提供伊朗大量的與鈾相關的元素,而這些都未向IAEA來報備。⁷1992年10月中共與伊朗簽署一項包括協助伊朗興建兩座反應爐以及培訓技術人員的核合作協議。⁸1997年在美國的壓力下,中共宣布中止

⁴ Jean du Preez and Lawrence Scheinman, "Iran Rebuked for Failing to Comply with IAEA Safeguards," Center for Nonproliferation Studies, <http://cns.miis.edu/pubs/week/030618.htm>. 上網檢視日期:2006年7月1日。

⁵ State Department Briefing, "Statement by Secretary of State Warren Christopher Regarding U.S. Sanctions Against Iran," Federal News Service, May 1, 1995.

⁶ Wyn Q. Bowen and Joanna Kidd, "The Iranian Nuclear Challenge," *International Affairs*, Vol.80, No.2 (2004), p.261.

⁷ Director General IAEA, "Implementation on the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran," June 6, 2003, p.5.

⁸ "Official Says China Developing Ability to Supply Entire PWRs," *Nucleonics Week*, October 1, 1992, pp.4-5.

與伊朗既存的核發展協議以及不再投資相關的新計畫。⁹

除了其他國家的援助，伊朗本身也積極從事研發工作，尤其是利用離心分離技術來進行濃縮鈾的實驗。IAEA在2003年查核伊朗的結果，發現伊朗已經能夠利用氣體離心技術(gas centrifuge)來生產濃縮鈾。¹⁰2004年IAEA的一份報告指出，伊朗有著完整的核發展計畫，包括鈾礦的開採、轉化(conversion)、濃縮、燃料製造(fuel fabrication)、重水的研究與生產、反應爐的興建，以及相關研究等，而伊朗現行核發展計畫正逐一的在進行。¹¹2003年2月伊朗總統哈塔米(Seyyed Mohammad Khatami)宣佈，伊朗已在雅茲德(Yazd)發現鈾礦並已成功提煉出鈾，伊朗將開採鈾礦並將建設鈾轉換和鈾濃縮設施，以便建立一個完整的核燃料循環系統。¹²之後，伊朗便著手將從鈾礦中提取濃縮鈾所需要的「鈾黃餅」(yellow cake)用於鈾的轉化實驗，2004年9月AEOI主任阿加扎德(Qlamreza Aqazadeh)指出，伊朗已開始將37噸「鈾黃餅」的一部分用於鈾轉化試驗。¹³2006年4月在納坦茲鈾濃縮工廠成功生產出純度為3.5%的濃縮鈾，伊朗總統阿瑪迪內賈(Mahmoud Ahmadinejad)公開宣稱，伊朗已首次成功地生產出了低純度的濃縮鈾，邁入核國家的行列。¹⁴

濃縮鈾是生產核燃料的關鍵環節，伊朗既然在濃縮鈾上有所進展，相對於核子武器的研發也會有所突破。在2000年前，西方多數的分析加認為伊朗缺乏建造核武所需要的設備以及技術，尤其是濃縮鈾的提取，因此核子武器的設計能

⁹ Joseph Cirincione with Jon B. Wolfstahl and Miriam Rajkumar, *Deadly Arsenals* (Washington DC: Brookings Institution/Carnegie Endowment for International Peace, 2002), pp.257-262.

¹⁰ Director General IAEA, "Implementation on the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran," June 6, 2003, p.6.

¹¹ Director General IAEA, "Implementation on the NPT Safeguards Agreement in the Islamic Republic of Iran," November 15, 2004, pp. 2-29.

¹² Paul Kerr, "Iran Mining Uranium, Greatly Expanding Nuclear Facilities," *Arms Control Today*, March 2003. http://www.armscontrol.org/act/2003_03/iran_mar03.asp. 上網檢視日期：2006年7月1日。

¹³ "International Community Alarmed at Iran's Nuclear Position," *Iran Press Service*, September 21, 2004.

http://www.iran-press-service.com/ips/articles-2004/september/iran_nuclear_21904.shtml.

上網檢視日期：2006年7月1日。

¹⁴ "Iran Declares Key Nuclear Advance," *BBC News*, April 11, 2006.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4900260.stm. 上網檢視日期：2006年7月1日。

力僅限於那些低威力、簡單的核裝置。¹⁵但是伊朗發展核武的能力在 2000 之後有所改變。2002 年「伊朗全國反抗委員會」(National Council of Resistance of Iran, NCRI)發表了一系列伊朗秘密發展核武的報告後，IAEA開始對伊朗核子設施展開一系列密集的調查，而在 2003 年 6 月公布報告，認為伊朗向IAEA過去在呈報有關核原料的來源、數量與使用方式等項目上有諸多疑點，且與現場發現有落差，並認為伊朗在IAEA的調查過程中並沒有完全配合。¹⁶2003 年 8 月《洛杉磯時報》(Los Angeles Times)曾報導，伊朗德黑蘭在製造核子武器方面已經處於核彈開發的最後階段，其理由是法國在 2003 年 5 月的一份機密報告中顯示，伊朗接近擁有製造核彈的濃縮鈾，這也符合IAEA檢查人員在 6 月在伊朗的調查結果。伊朗表面上受到IAEA的監督，實際上從黑市中積極購買核武技術。¹⁷美國「卡內基國際和平基金會禁止擴散項目」(the Nonproliferation Project at the Carnegie Endowment for International Peace)主任西林新(Joseph Cirincione)在 2006 年 1 月指出，伊朗過去十八年不斷進行與核武相關的研究，伊朗可能致力於獲取製造核武的所有技術，但至今並沒有跨過規定的門檻，也就是未擁有核武。伊朗可能仿效日本，謀求在不違反國際條約的前提下取得必要的核技術，一旦需要隨時可製造核武，而在此之前可不受處罰。如果伊朗的政策成功，它將會在下一個十年內擁有核武。¹⁸不過，美國「科學與國際安全研究所」卻認為伊朗擁有核武的時間將會提早，在 2006 年 1 月發表一份有關伊朗核武的近期發展報告中指出，根據目前伊朗所能生產的濃縮鈾狀況分析，伊朗將可能在 2009 年製造出第一個核武。¹⁹

¹⁵ Anthony H. Cordesman, *Iran's Military Forces in Transition* (London: Praeger Publishers, 1999), p.257.

¹⁶ Revati Prasad, "Iran's Programs to Produce Plutonium and Enriched Uranium," Carnegie Fact Sheet, October 14, 2004.

<http://www.carnegieendowment.org/npp/iransnuclearprogram.cfm>. 上網檢視日期：2006 年 7 月 3 日。

¹⁷ "Iran Closes In on Ability to Build a Nuclear Bomb," *Los Angeles Times*, August 4, 2003, p.A6.

¹⁸ "Cirincione: Iran's New 'Hard Line' President Pushing Iran toward Security Council Action on Nuclear Issues," Council on Foreign Relations, January 5, 2006.

<http://www.cfr.org/publication/9495/cirincione.html>. 上網檢視日期：2006 年 7 月 3 日。

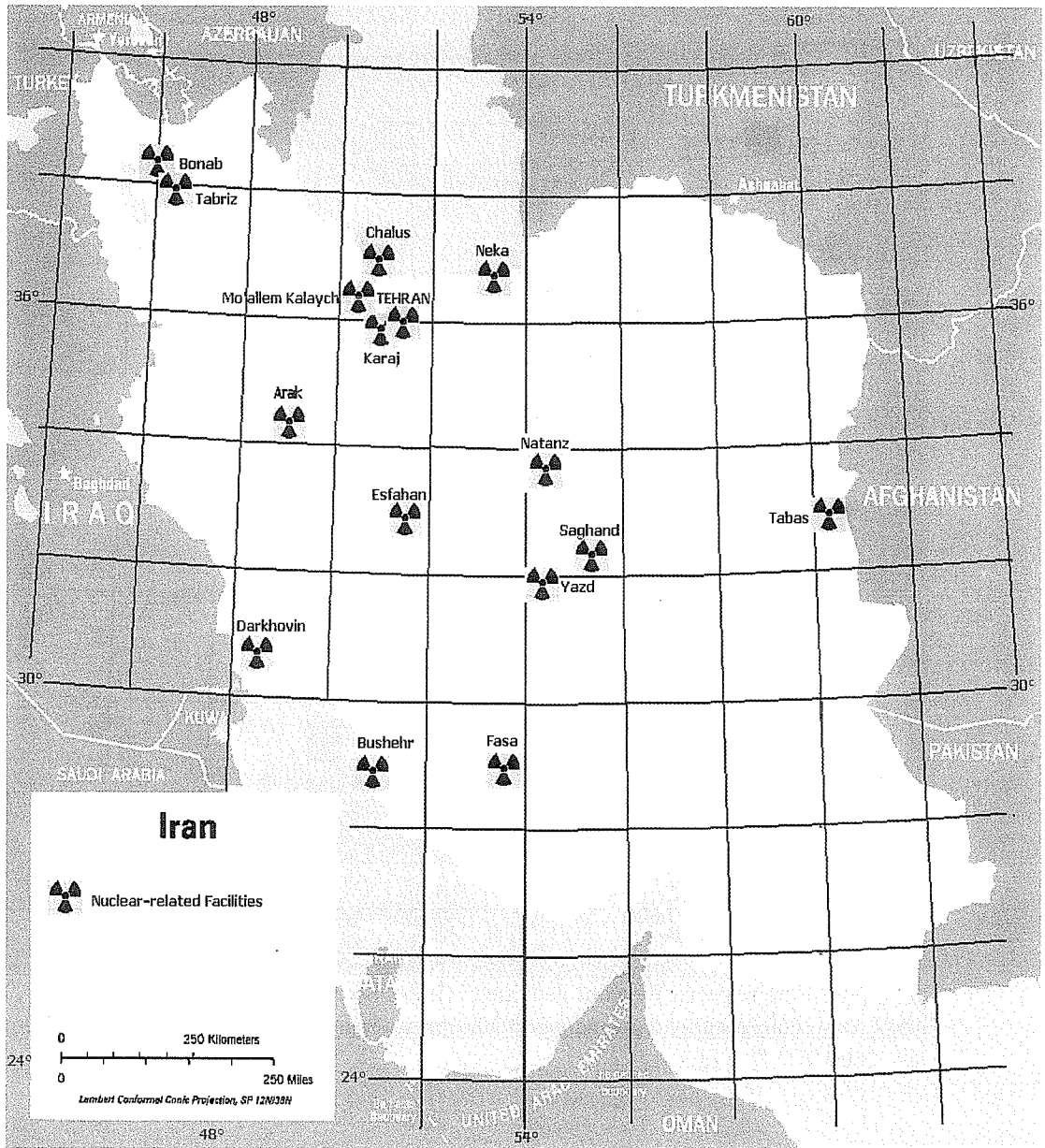
¹⁹ David Albright and Corey Hinderstein, "Iran's Next Steps: Final Tests and the

值得一提的是，伊朗在發展核計劃的同時，也發展導彈技術。已發展的導彈多數部署在相關的核設施附近，(見圖二)一方面防範核設施遭受攻擊，必要時也能裝載核彈頭。在 1980 到 1988 年的兩伊戰爭期間中，伊朗開始自製火箭與飛彈的努力。剛開始，伊朗向俄羅斯購買「飛毛腿飛彈」(Scud)，接著進行改良與生產，並把這型自製飛彈稱為「流星一型」(Shehab-1)，當時「流星一型」射程只有約 300 公里。到了 1991 年，伊朗把飛彈射程增加到 500 公里，稱為「流星二型」(Shehab-2)。伊朗在 1994、1999 與 2001 年，對伊拉克境內以推翻伊朗回教政權為目標的伊朗異議組織「伊朗民族解放軍」發射了多枚「流星二型」飛彈。在此期間，伊朗也根據北韓的飛彈研發射程更遠的「流星三型」(Shehab-3)。1998 年 7 月伊朗進行「流星三型」中程彈道飛彈的首次試射。2003 年 6 月伊朗成功地進行「流星三型」中程彈道飛彈最終試射，並交付部隊使用。²⁰「流星三型」飛彈射程達 1,300 公里，以色列、沙烏地阿拉伯和土耳其在內的大多數中東國家，甚至是美國在波灣地區的多處前進基地都涵蓋其射程範圍內。伊朗政府也不斷的向外宣佈將研發射程更遠的「流星四型」(Shehab-4)、「流星五型」(Shehab-5)以及「流星六型」(Shehab-6)飛彈，這些新飛彈如果完成，歐亞大陸除了在其射程範圍內之外，也具有襲擊美國東岸的能力。(見表一)

Construction of a Uranium Enrichment Plant,” Institute for Science and International Security, January 12, 2006.

²⁰ “Iran Missile Capabilities: Shahba-3,” Nuclear Threat Initiative, http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/Missile/3367_3395.html. 上網檢視日期：2006 年 7 月 3 日。

圖一：伊朗相關核設施分佈圖

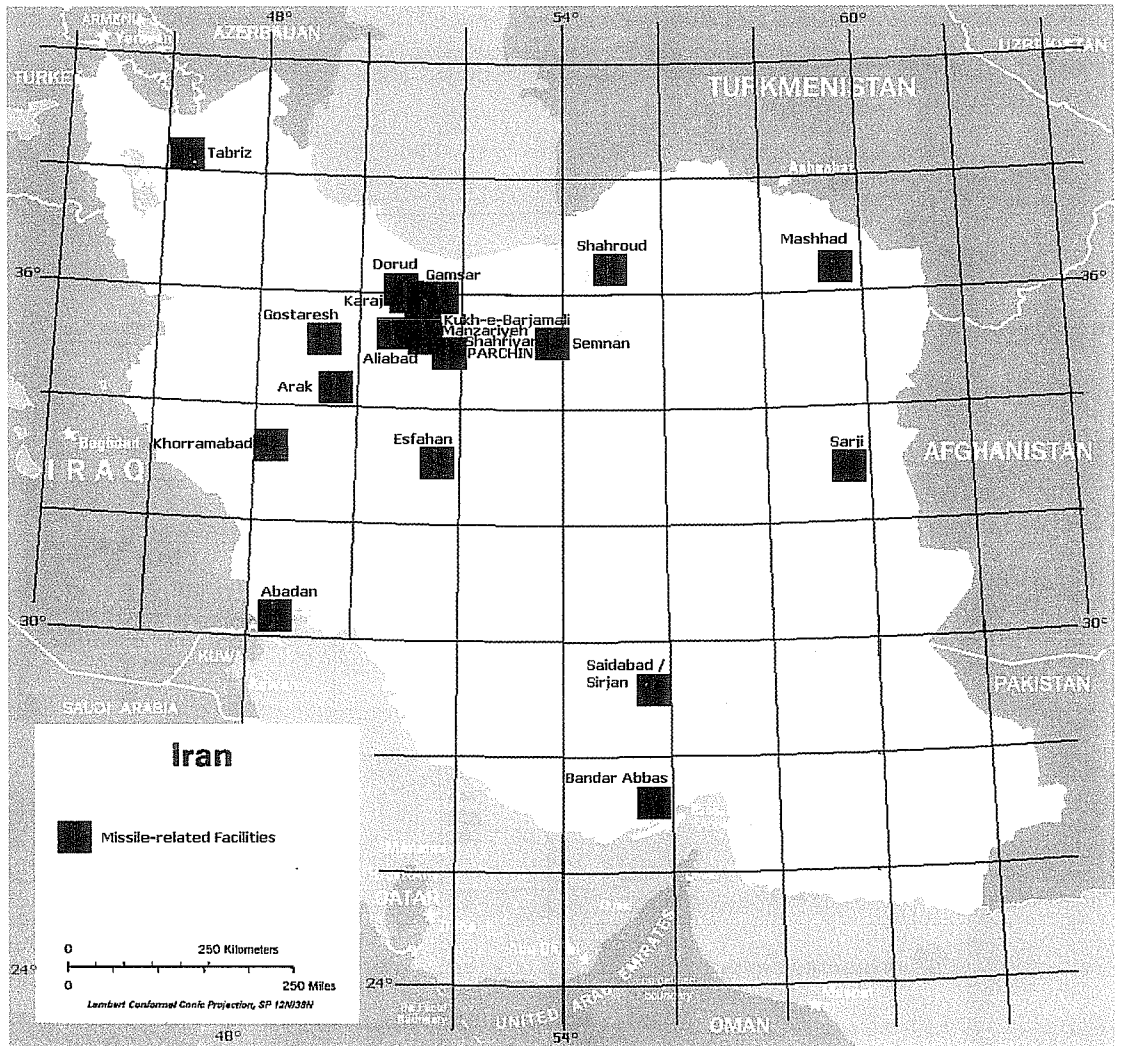


資料來源：“Iran Special Weapons Facilities,” Global Security,

http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/iran_map.htm.上網檢視日期：2006年7月

1日。

圖二：伊朗飛彈部署圖



資料來源：“Iran Special Weapons Facilities,” Global Security,
http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/images/iran_map_missile.gif. 上網檢視日期：2006年7月1日。

表一：伊朗流星飛彈類型

類型	推進器	射程範圍(公里)	庫存(顆)
流星一型	液態	300	50-300
流星二型	液態	500	50-150
流星三型	液態	1,300	25-100
流星四型	液態	2,000	0
流星五型	液態	5,500	0
流星六型	液態	10,000	0

資料來源：“Iran: Weapons of Mass Destruction,” Global Security,

<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/iran/missile.htm>. 上網檢視日期：2006年7月3日。

參、美國的態度與作為

冷戰結束之後，美國面臨的國際安全環境發生重大的轉變，防止大規模毀滅武器的擴散成爲美國國家安全戰略中的首要任務之一。柯林頓上台之後，提出反擴散戰略，加強國際禁止核武擴散機制。柯林頓政府將伊朗列在所謂「流氓國家」(rouge states)之內，並將這些國家可能掌握的核武器視爲是美國面臨最大的威脅。1992年10月美國國會通過《伊朗—伊拉克反擴散法案》(Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992)，對於向兩伊國家提供打破區域軍事力量平衡與穩定的武器以及技術的國家或個人實施制裁，禁止任何國家與個人向伊朗以及伊拉克提供常規武器項目和出口軍事設備的許可。²¹1995年5月柯林頓以行政命令方式禁止美國企業與個人及下屬機構同伊朗發展貿易與投資。²²1996年6月美國國會通過旨在加強對伊朗制裁的《伊朗—利比亞制裁法案》(Iran and Libya Sanctions Act of 1996)，授權總統對一年內投資伊朗石油超過4,000萬美

²¹ *Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act of 1992*, October 23, 1992.

²² “Clinton Report to Congress on Iran National Emergency,” September 16, 1996.

元的外國企業和個人實施制裁。²³

小布希上台後更強調大規模毀滅性武器擴散對美國安全的威脅。他延續柯林頓對伊朗的強硬政策，在 2001 年 3 月宣佈延長對伊朗的貿易與投資禁令。²⁴「911」事件發生後，伊朗表態支持美國反恐行爲，並採取關閉與阿富汗邊界的措施。但美國一直懷疑伊朗參與恐怖攻擊行動，指責伊朗與「蓋達組織」(al-Qaida)有密切的關係。2002 年 1 月小布希在國情咨文中將伊朗視爲「邪惡軸心」(axis of evil)國家之一，²⁵並在 2003 年 4 月公佈的《2002 年全球恐怖主義報告》(Patterns of Global Terrorism 2002)中把伊朗列爲七大贊助、支持恐怖主義的流氓國家之首。根據該報告，伊朗的「伊斯蘭革命衛隊」(Islamic Revolutionary Guard Corps)和「情報安全部」(Ministry of Intelligence and Security)參與策劃和支持恐怖主義行動，並繼續支持形形色色以恐怖主義手段來實現其目標的組織。蓋達組織成員在伊朗找到了安全的避難所，甚至還得到伊朗政府某些方面的保護。不僅如此，伊朗以行動繼續向黎巴嫩「真主黨」(Hizballah)、「哈馬斯」(HAMAS)、「巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織」(Palestine Islamic Jihad)、「解放巴勒斯坦人民陣線總指揮部」(the Popular Front for the Liberation of Palestine-General Command)等組織提供資金、庇護、訓練和武器。²⁶之後每年公佈的《全球恐怖主義報告》都把伊朗視歸類爲是贊助與支持恐怖主義的國家，也因此促使美國反對伊朗進行有關核發展計劃的研究。

2003 年 6 月小布希表示，美國及其盟國「不能容忍伊朗發展核武器」，「如果伊朗擁有核武的話，那將是非常危險。」²⁷2004 年 5 月美國參、眾兩院通過由眾議院提出一項有關伊朗核問題的決議案，依據該決議案，如果伊朗不完全

²³ *Iran and Libya Sanctions Act of 1996*, June 18, 1996.

²⁴ "US-Iran," *Voice of America*, March 13, 2001.

²⁵ "Bush Labels North Korea, Iran, Iraq an Axis of Evil," *Arms Control Today*, March 2002. http://www.armscontrol.org/act/2002_03/axismarch02.asp. 上網檢視日期：2006 年 7 月 1 日。

²⁶ United State Department of State, *Patterns of Global Terrorism 2002* (Washington DC: Department of State, 2003), p.77.

²⁷ "Bush 'Won't Tolerate' Nuclear Armed Iran," *CBC News*, June 18, 2003.

http://www.cbc.ca/story/world/national/2003/06/18/bush_iran030618.html. 上網檢視日期：2006 年 7 月 4 日。

公佈其核武器計畫的細節，美國將採取懲罰性措施。國會授權行政部門採取「一切適當的手段(all appropriate means)以嚇阻、阻止和防範伊朗獲取核武。」²⁸這裡所指的「一切適當手段」包括外交手段、聯合國的制裁以及不排除經由片面軍事手段來解決，尤其是後兩項成爲現階段美國認真考慮的方案。2006年1月美國國務院發言人麥克萊倫(Scott McClellan)表示，小布希政府願意繼續透過和平努力來解決伊朗核問題，但是如果伊朗不中止現階段的核發展計劃，美國將把該問題提交到聯合國安理會採取制裁行動。²⁹之後，小布希在德國總理默克爾(Chancellor Merkel)來訪的記者會上也指出，「伊朗擁有核武是無法接受，伊朗發展核武將對世界構成嚴重威脅」，因此把伊朗問題提交給聯合國安理會處理，將是下一步符合邏輯的作法。³⁰

片面採取軍事手段來解決伊朗的核問題也是美國考量的選項之一。2002年9月美國公佈《美國國家安全戰略報告》(The National Security Strategy of the United States of America)，其內容中指出，爲了保護美國遭受恐怖主義有預謀的攻擊，即便是得不到國際社會的支持，美國也會毫不猶豫地片面行動，必要時將採取「先發制人」的攻擊，在威脅到達美國境內之前摧毀。³¹不久之後，美國於該年12月公佈《打擊大規模毀滅性武器的國家戰略報告》(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destructions)，報告重申落入與美國爲敵的國家和恐怖主義之手的大規模毀滅性武器，包括核武、生化武器，將是美國國家安全面臨最嚴重威脅，因此必須採取全面的戰略打擊此威脅。如果大規模毀滅性武器被用於攻擊美國、美國海外駐軍或者美國的盟友及友邦，美國將「訴

²⁸ The House of Representatives, *Expressing the Concern of Congress over Iran's Development of the Means to Produce Nuclear Weapons*, H. CON. RES. 398. May 6, 2004.

²⁹ "White House Says Iran's Nuclear Program May Need U.N. Referral," U.S. Department of State, January 9, 2006. <http://usinfo.state.gov/is/Archive/2006/Jan/10-488865.html>. 上網檢視日期：2006年7月4日。

³⁰ The White House, "President Welcomes German Chancellor Merkel to the White House," January 13, 2006. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/01/20060113-1.html>. 上網檢視日期：2006年7月4日。

³¹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington DC: the White House, 2002), p.2.

諸可供選擇的一切手段」，以壓倒性的力量進行反擊。³²在此背景下，2003年6月美國負責軍控與國際安全事務副國務卿柏頓(John R. Bolton)接受英國廣播公司(BBC)專訪時表示，伊朗的核計劃發展是一種追求核武的過程，美國要在伊朗具備有核打擊能力之前阻止其實施核武研發計劃，軍事手段將是美國阻止伊朗發展核武的方式之一。³³美國媒體《華盛頓郵報》(Washington Post)曾在2006年4月批露，小布希政府正在研究軍事打擊伊朗的可能性，打算以武力威脅配合外交手段強迫伊朗放棄核計畫。該報導指出，美國國防部與中央情報局一直尋找可能的打擊目標，如納坦茲的濃縮鈾設施以及伊斯法罕(Isfahan)的鈾轉化設施。美國攻擊伊朗有兩種選擇，第一種是通過有限的空襲迅速摧毀伊朗相關的核設施，並隨即威脅伊朗，如果反抗，將繼續轟炸。第二種選擇是大規模空襲，使用巡弋飛彈轟炸伊朗重要政治和軍事目標。³⁴前述中已提到美國國會賦予行政部門對伊朗核問題採取包括軍事手段在內的適當手段，再加上伊拉克的前例，若伊朗持續進行核計劃發展，美國對伊朗採取軍事手段的機會將提升。

除了核擴散將威脅美國國家安全考量因素之外，美國在伊朗核問題步步緊逼還包括兩個不可忽視的原因。其一，美國構思如何建立國際秩序。冷戰結束後，美國認為它有能力在全世界行使各方面的領導權，包括經濟、軍事、政治和道義上。由於蘇聯勢力在中東地區的減弱，促使美國建立以美國為主的「中東新秩序」的機會。美國要做的是避免波灣區域霸主的出現，1990年初期的波灣戰爭已使得伊拉克實力大不如前，2003年伊拉克戰爭推翻海珊政權，對於美國維持中東的霸權可說是消除一大威脅。失去伊拉克這個敵人並不意味著中東區域霸主的消失，其留下的權力真空難免被其他區域強國所填補。伊拉克勢力在波灣戰爭遭受嚴重的削弱，卻為伊朗稱霸波灣地區提供了有利條件。美

³² The White House, *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destructions* (Washington DC: The White House, 2002), p.2

³³ "Iran Nuclear Installations," BBC News, June 20, 2003.

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/archive/3007144.stm>. 上網檢視日期：2006年7月6日。

³⁴ "U.S. Is Studying Military Strike Options on Iran," *The Washington Post*, April 9, 2006, p.A1.

國的目標是使中東的政治經濟服膺其全球利益，決不會允許伊朗成爲區域霸主進而挑戰自己在該區域的地位，因此，美國對伊朗核問題大做文章目的便是藉機削弱伊朗在中東的勢力。

其次，透過伊朗核問題改變伊朗的政黨版圖。在美國看來，伊朗作爲伊斯蘭教的中心是一個比伊拉克還要警惕的國家，伊朗通過支持巴基斯坦和黎巴嫩的基本教義派來破壞以色列與阿拉伯國家之間的和平進程。2005年6月反美保守勢力的內賈德當選爲伊朗新任總統，上台後幾次發表極端的言論，他聲稱「以色列必須從地圖上被抹掉」，對於納粹的大屠殺稱爲「神話」，並要猶太人遷回歐洲去。³⁵這樣的言論不但激怒了以色列，也得罪了與以色列有著密切關係的美國。美國爲了對反美、反西方的伊朗保守勢力打壓，在2003年參議院通過一項「伊朗民主議案」(Iran Democracy Act)，決定加強美國資助的對伊朗無線電與電視廣播，使人民能夠和平地改變伊朗政府制度。³⁶2006年決定撥款1,000萬美元作爲「推動伊朗民主化進程」，希望伊朗改革派勢力來對抗反美的保守派。³⁷2006年3月《華盛頓郵報》批露美國正計劃更換伊朗政府的報導，指出小布希在第一任期時，政府內部對伊朗的強硬派和溫和派還不相上下，不過如今天秤已經開始向強硬派傾斜。報導中引用曾擔任小布希第一任期國務院政策計畫主任哈斯(Richard N. Haass)的話，表示「現在，與那些主張外交解決爭端的相比，那些主張改變伊朗政權的人佔了上風。」³⁸因此，美國在伊朗核問題採取強硬態度，某種程度希望藉此讓伊朗「政權更替」，扶植與西方具有共同民主價值觀點的政黨勢力。

³⁵ "In Iran, Arming for Armageddon," *The Washington Post*, December 16, 2005, p. A35.

³⁶ *Iran Democracy Act*, 108th Congress, S. 1082 .May 19, 2003.

³⁷ 〈美國大力資助伊朗反對派〉，人民網，2006年1月22日。

<http://world.people.com.cn/GB/4051075.html>. 上網檢視日期：2006年7月4日。

³⁸ "U.S. Campaign is Aimed Iran's Leaders," *The Washington Post*, March 12, 2006, p.A1.

肆、俄羅斯的態度與作為

90年代蘇聯勢力的瓦解，使得其主要繼承者俄羅斯在國際政治的影響力大大降低，爲了恢復昔日大國的地位，俄羅斯認真思考應有的作為。正如曾擔任俄國原子能部長米哈伊洛夫(Viktor Mikhailov)表示，「俄羅斯能夠向世界市場提供什麼產品？我們只擁有一種力量，那就是我們的科學與技術潛力。我們唯一的機會在於擴大和平利用核能的合作。」³⁹從1990年代初期開始，俄羅斯積極向外國輸出和平使用核能技術，對象包括伊朗在內。1995年1月俄羅斯與伊朗簽署最著名的完成布什爾電廠興建的協議。1998年4月俄羅斯還計劃向伊朗提供具有生產20%濃縮鈾能力的研究用核反應爐，然而美國不斷向俄羅斯施壓，尤其是在2000年7月召開的G-8高峰會以及8月的聯合國領袖會議上，俄伊核能合作問題一再被美國總統提出，最終俄羅斯以意識到「問題的敏感性」(sensitivity of the issue)而停止向伊朗提供上述設備。這樣，布什爾發電廠實際上成爲伊朗與俄羅斯合作碩果僅存的項目。⁴⁰普丁上台後，俄羅斯越來越意識到伊朗在中東事務上的關鍵性角色，更願意與伊朗進行合作而非孤立。而且俄羅斯對美國一方面許諾向北韓提供輕水反應爐，另一方面卻阻止俄羅斯向伊朗提供相似的反應爐感到十分不滿。⁴¹2001年3月伊朗總統哈塔米訪問俄羅斯，普丁清楚表示，俄國將繼續與伊朗維持核合作關係，⁴²而且2002年7月俄羅斯宣佈向伊朗再出售五座核反應爐。⁴³

雖然俄羅斯援助伊朗進行核計劃發展，但並非是無條件的支持，而是基於

³⁹ Vladimir A. Orlov and Alexander Vinnikov, "The Great Guessing Game: Russia and the Iranian Nuclear Issue," *The Washington Quarterly*, Vol.28, No. 2 (Spring 2005), p.51.

⁴⁰ *Ibid.*, p.53.

⁴¹ *Ibid.*, p.54.

⁴² "Putin Reaffirms Arms Sales, Nuclear Assistance to Iran," *Arms Control Today*, April 2001. http://www.armscontrol.org/act/2001_04/iran.asp. 上網檢視日期：2006年7月1日。

⁴³ "U.S. Irked by Potential Growth in Russian Nuclear Aid to Iran," *Arms Control Today*, September 2002. http://www.armscontrol.org/act/2002_09/irannuc_sept02.asp. 上網檢視日期：2006年7月1日。

伊朗不能把和平用途的核能轉為軍事用途，因為俄羅斯很清楚的了解，如果伊朗擁有核武因地緣關係將對其安全構成的威脅比其他大國來得嚴重。1995年俄羅斯「國外情報局」(Foreign Intelligence Service)發表一份報告，「俄羅斯的情報機構沒有發現有說服力的證據來證明伊朗存在著任何一項系統的核軍事項目。」儘管美國不斷曾質疑伊朗發展核武，俄羅斯的態度是「如果你有證據，就拿出來讓我們研究。」也因此俄羅斯在對伊朗的政策上逐漸形成共識：既強調禁止擴散的原則，又深入發展與伊朗的地緣政治和經濟上的交往，而且將禁止擴散原則置於最重要的位置。⁴⁴伊朗秘密發展核武的證據在2002年的下半年越來越多，不但有衛星照片來加以證實，且伊朗公開承認其秘密進行並不一定是非法的核研究已有十八年之久，使得俄羅斯對伊朗的核發展重新評估。2003年一份由前俄羅斯軍方高階將領拉塔(Vassilii Lata)等人提交的一份報告中指出，伊朗在生產高濃縮鈾和製造、分離、儲藏武器鈾的研究已取得相當的進展，一旦伊朗儲存了足夠數量的核武生產原料，伊朗將有可能在數月內製造核武。⁴⁵2003年6月所召開的G-8高峰會上發表一份聲明，要求伊朗與IAEA簽署並履行附加議定書，俄羅斯引人注目地在這份聲明書上簽字。⁴⁶10月俄羅斯軍方的一份報告將伊朗與北韓列為在核武器項目方面的「狀態不明」(unclear status)的國家。同月，普丁被問及俄國與伊朗之間在核領域上的合作時指出，「有可能存在的大規模毀滅性武器的擴散問題是這個時代的主要問題之一」，換言之，他強調的是「禁止擴散」而非「合作」。⁴⁷

面對伊朗核問題的解決，俄羅斯不像美國那樣積極主張應採取強硬的措施，它曾提出把伊朗濃縮鈾的轉化活動移至俄羅斯境內完成的主張，卻被伊朗所拒絕，伊朗拒絕的理由是認為其有權利在自己的領土上進行濃縮鈾的活動。⁴⁸儘管如此，俄羅斯還是認為不該輕易對伊朗進行制裁。2006年1月俄羅斯外

⁴⁴ Vladimir A. Orlov and Alexander Vinnikov, "The Great Guessing Game: Russia and the Iranian Nuclear Issue, pp.52-53.

⁴⁵ Ibid., p.54.

⁴⁶ "Non-Proliferation of Weapons of Mass Destruction: A G8 Declaration," June 3, 2003.

⁴⁷ Vladimir A. Orlov and Alexander Vinnikov, "The Great Guessing Game: Russia and the Iranian Nuclear Issue, p.55, p. 60.

⁴⁸ "Iran Rejects Moscow Offer To Enrich Uranium In Russia," Global Security, December 25, 2005.

長拉夫羅夫(Sergei Lavrov)表示，現在提出對伊朗進行制裁「為時尚早」，對伊朗的制裁不是解決伊朗核問題的「最佳方法」，也不是「唯一方法」，不應讓某些權宜的政治考量干擾這一問題的解決。⁴⁹俄國在伊朗核問題的立場並不主張強硬態度的理由主要是經濟利益的考量，由於俄國長期經濟萎靡不振，擴大出口賺取外匯成爲國家重要目標，透過對伊朗輸出和平用途的核技術，不但有利於俄國人的就業機會，也可從中獲取龐大的資金，這有助於提升俄國的經濟。⁵⁰況且在核技術合作的背後，俄國也出售大量武器給伊朗，即便在敏感的时刻，2005年12月俄國還是與伊朗簽署一項高達10億美元的武器交易協議。⁵¹

雖然俄羅斯認爲對伊朗採取制裁行動不是最佳的方法以及唯一的方法，但是當伊朗不斷拒絕國際社會以及IAEA所提出的要求時，俄羅斯的態度也轉爲強硬。俄國在2006年2月所召開的IAEA理事會議上就是否將伊朗核問題向安理會報告投了贊成票，7月俄國外長拉夫羅夫表示，如果伊朗不回答IAEA所提出的要求，俄國準備支持在聯合國安理會討論對伊朗實施制裁的問題。⁵²俄國在態度上的轉變是基於以下二個原因。其一，俄國與西方在一些問題上互有需要，俄國不希望與西方直接對抗，特別是今年俄國擔任G-8輪值主席，因此把俄國與西方在伊朗核問題上的合作看成是俄國與西方關係能走多遠的「試金石」。其二，由於俄國在伊朗有傳統的利益與影響，透過表達支持聯合國安理會討論對伊朗制裁的問題來對伊朗施壓，希望能夠迫使伊朗接受俄方提出化解

<http://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/iran/2005/iran-051225-rferl01.htm>. 上網檢視日期：2006年7月3日。

⁴⁹ 「俄羅斯建議推遲將伊朗核問題提交安理會」，新華網，2006年1月19日。

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-01/19/content_4072057.htm. 上網檢視日期：2006年7月4日。

⁵⁰ Ariel M. Cohen, "Russia and the Axis of Evil: Money, Ambition, and U.S. Interests," The Heritage Foundation, February 26, 2003.

<http://www.heritage.org/Research/RussiaandEurasia/test022603.cfm>. 上網檢視日期：2006年7月3日。

⁵¹ "Russia to Sell Anti-Aircraft Missiles to Iran in Billion-Dollar Deal," *The New York Times*, December 3, 2005.

⁵² 「俄羅斯外長說準備支持在安理會討論制裁伊朗問題」，中國網，2006年7月20日。http://big5.china.com.cn/international/txt/2006-07/20/content_7016322.htm. 上網檢視日期：2006年7月20日。

伊朗核問題的方案，或者是其他可行的方案。

伍、歐盟的態度與作為

伊朗多年以來被美國列在黑名單當中，甚至是「邪惡軸心國」之一。有別於美國對伊朗採取的敵視態度，做為美國盟友的歐盟，其與伊朗的關係卻是較為友好。1997年5月伊朗總統哈塔米就職後，歐盟與伊朗保持良好的關係。1999年「歐盟－伊朗能源與運輸工作小組」(Working Group on Energy and Transport)成立，2000年「歐盟－伊朗貿易與投資工作小組」(Working Group on Trade and Investment)，探討進一步加深彼此合作的可能性。2001年5月歐盟決定加強與伊朗的關係，通過《歐盟－伊朗貿易與合作協議》(Trade and Co-operation Agreement, TCA)，⁵³ 2002年12月雙方在布魯塞爾啓動旨在簽署TCA的談判。⁵⁴ 歐盟與伊朗關係密切的原因，主要是以下三個考量：

首先，與伊朗發展雙邊關係符合歐盟經濟利益。歐盟的經濟規模與美國相當，並不斷發展。歐盟在經濟上，特別是在能源方面對外依賴性強。歐盟的統計數字顯示，其消耗石油與天然氣分別71.6%和44.9%需要依賴進口，而伊朗擁有世界上不可忽視的能源儲量，其石油和天然氣儲量分別占全球儲量的10%和16%。有報告指出，歐盟對於伊朗石油產品的依賴性越來越高，到了2020年將從當前的75%提升至85%。⁵⁵ 其次，與伊朗發展友好關係有利於歐盟社會穩定與安全。伊朗是大批難民的避難所，又是中亞毒品交易的重要中繼站。在

⁵³ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, "EU Relations with the Islamic of Iran," Brussels, July 2, 2001.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/iran/doc/com_2001_71en.pdf. 上網檢視日期：2006年7月6日。

⁵⁴ "EU-Presidency and Commission Joint Press Release on the opening of the negotiations with Iran," Brussels, December 12, 2002.

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/iran/news/ip02_1880.htm. 上網檢視日期：2006年7月6日。

⁵⁵ Nawab Khan, "EU-Iran Relations in the Last Two Years," Payvand's Iran News, November 22, 2003. <http://www.payvand.com/news/03/nov/1139.html>. 上網檢視日期：2006年7月6日。

伊朗的難民高達百萬人，它們多希望能到歐洲國家再謀生計，非法入境的難民成爲歐盟頭痛的一件事。此外，中亞的毒品是歐盟毒品市場的主要貨源，與伊朗聯手打擊毒品走私對於歐盟社會穩定有所幫助。按照歐盟的計劃，東擴後的歐盟其外部邊境將向中東歐國家推進，非法移民和毒品更容易進入歐盟。歐盟加強與周邊國家，尤其是難民和毒品生產國進行合作顯得特別重要。第三，有利於提高歐盟的國際地位。歐盟不僅與中東擁有傳統合作關係，也希望能在解決「以、巴問題」上有所作爲。伊朗在中東地區具有非常特殊的地位，不但地理位置突出，而且在中東事務中的作用也不可低估。因此與伊朗建立良好關係對於歐盟在中東事務上所扮演的角色將會提升。

除了政策上的區別之外，歐盟在核問題上沒有始終跟隨美國，也有自己的盤算。2002年當伊朗核問題廣泛引起國際社會普遍注意後，以英、法、德代表歐盟積極介入伊朗的核危機，主張透過對話與談判解決爭端。2003年10月英、法、德三國外長應伊朗政府邀請前往德黑蘭就核問題進行協商，雙方達成協議並發表《聯合聲明》。根據《德黑蘭聯合聲明》(Tehran Statement)，伊朗表示其核計畫及相關活動完全適用於和平目的，願意在IAEA架構下修正任何可能的錯誤與缺陷。此外，伊朗決定簽署NPT的附加議定書，並啓動批准程序。而歐盟承認伊朗在NPT架構下享有和平使用核能的權利，將與伊朗展開旨在推動區域安全與穩定的合作，包括在中東建立無大規模毀滅性武器的區域。⁵⁶2004年11月雙方在巴黎簽署第二份協議，重申2003年《德黑蘭聯合聲明》，並決定在此基礎上進一步加強合作。根據《巴黎協議》(Paris Agreement)，首先，雙方重申對NPT的承諾；其次，伊朗表示根據NPT第二款之規定，伊朗將與IAEA進行全面的、透明的合作，繼續「自願」(voluntary)實施附加議定書；第三，歐盟承認伊朗不受歧視地享有NPT所規定的權利；第四，歐—伊談判期間，伊朗繼續停止濃縮鈾活動是整個進程得以繼續下去的核心所在。最後，無論何問題是否取得進展，歐伊都決定共同打擊恐怖主義，包括打擊「蓋達組織」

⁵⁶ "Joint Statement at the End of a Visit to Islamic Republic of Iran by Foreign Ministers of Britain, France and Germany," Tehran, October 21, 2003.

以及「伊朗人民聖戰組織」等。⁵⁷

在《巴黎協議》之後，歐盟與伊朗進行多次的協商，並於2005年5月達成協議，歐盟將在兩個月內提出一項綜合性計劃以解決伊朗核問題。8月初歐盟提出《長期協議架構》(Framework for a Long-term Agreement)，該文件是針對之前文件進一步明確與細化。該協議主要分為政治與安全合作方面、對伊朗民用核計畫提供長遠的支持，以及與伊朗發展經濟與技術合作三大部分。⁵⁸

在政治與安全合作部份：歐盟提出如果伊朗完全履行NPT義務以及在整個協議架構下，英國與法國將準備為伊朗提供單方面的安全保證。歐盟與伊朗重申遵守NPT，強調實施IAEA監管協議和附加議定書的重要性，致力於建立中東無大規模毀滅性武器區的承諾。

在對伊朗民用核計畫提供長遠支持部分：歐盟將承認伊朗享有NPT規定的進行核能研究、生產與使用的權利，伊朗有權發展民用核電廠計劃。此外，允許伊朗加入國際核燃料市場，以及向伊朗提供核燃料保障。歐盟提出一些建議，如建立一個特別機制和建造一個核燃料倉庫。未來伊朗獲得保證燃料供應後，應做出不再進行燃料循環活動的具有法律約束的承諾來建立彼此的信任。伊朗應採取的措施包括，在法律上承諾不退出NPT，並在任何情況下都將伊朗所有核設施置於IAEA監管之下；於2005年年底之前批准附加議定書；完全實施附加議定書，並與IAEA合作解決所有爭議的問題；完全同意由外部供應燃料的安排，承諾將使用過的燃料歸還來源地。

在與伊朗發展經濟與技術合作部份：歐盟表示將發佈一項政策宣言，確認伊朗是歐盟石油與天然氣的長期供應國。歐盟將採取實際措施推動此一合作，如建立「歐盟－伊朗能源管理與技術中心」(EU-Iran Management and Technology Centre)。歐盟將繼續為伊朗加入世界貿易組織提供任何的協助，成立一個「出口控制聯合小組」(Joint Export Control Workshop)，幫助伊朗建立

⁵⁷ “‘Paris Agreement’ between the Islamic Republic of Iran and France, Germany, and the United Kingdom, with the Support of the High Representative of European Union,” November 15, 2004.

⁵⁸ Framework for A Long-term Agreement between the Islamic of Republic of Iran and France, Germany, and the United Kingdom, with the Support of the High Representative of European Union,” August 5, 2005.

有效的出口控制體系。此外，歐盟承諾與伊朗在其他領域方面發展長期科技的合作。

事實上，這個《長期協議架構》並不為伊朗所接受。伊朗外交部發言人阿塞菲(Hamid Reza Asefi)表示，歐盟的提案不被伊朗接受的理由是伊朗研發濃縮鈾的權利並不被含括在內。伊朗新任總統阿瑪迪內賈甚至認為《長期協議架構》是對伊朗的一種「侮辱」(affront)，因此，伊朗決定重新啓動伊斯法罕的鈾轉化設施。⁵⁹伊朗的作為導致與歐盟的談判再次陷入僵局，也間接促使歐盟的態度逐漸轉為強硬。2006年1月英、法、德三國外長與歐盟外交代表就伊朗問題進行討論，認為到目前為止，歐盟提出的所有建議都被德黑蘭政府所拒絕，談判已陷入僵局。加上伊朗於1月初拆除核子設施封條而恢復濃縮鈾研究，等於單方面取消對話。他們同聲表達，「安理會應該介入的時機到了，以強化IAEA決議案的權威。」⁶⁰2006年5月3日英、法兩國向聯合國安理會其他成員國提交了一項決議草案，對伊朗拒絕安理會通過的主席聲明和IAEA提出的暫停鈾濃縮活動等要求表示嚴重關切，要求伊朗遵照IAEA和聯合國安理會作出的相關決定，終止一切濃縮鈾活動，否則安理會可能考慮對其實施制裁。⁶¹

陸、中共的態度與作為

中共是近十多年來除了俄羅斯之外援助伊朗核發展的另一個大國。與俄羅斯有著相同的考量，中共寄望透過對伊朗的援助能夠獲得更多的經濟利益，尤其是石油利益。隨著中共經濟的崛起，相對的需要更多的石油能源。中共本身

⁵⁹ "Iran Resumes Uranium Work, Ignores Warning," *The Washington Post*, August 9, 2005, p.A10. "Iran Turns Down EU Nuclear Offer," BBC News, August 6, 2005. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4126572.stm. "EU Proposal on Nuclear Program: Tantamount to Insult-Ahmadinejad," Iran Watch, August 9, 2005. <http://www.iranwatch.org/government/Iran/iran-irna-ahmadinejadannan-080905.htm>. 上網檢視日期：2006年7月6日。

⁶⁰ "E3/EU Statement on the Iran Nuclear Issue," Berlin, January 12, 2006.

⁶¹ US International Information Programs, "Security Council Gets Draft Resolution on Iran: Resolution would Requires Iran to End Uranium Enrichment," May 4, 2006. <http://usinfo.state.gov/mena/Archive/2006/May/03-758864.html>. 上網檢視日期：2006年7月6日。

的產油量已無法滿足國內的需求，必須依賴石油輸入，在 1993 年中共第一次成爲石油淨進口國(net oil importer)。中共進口石油的來源，大致上以中東地區爲主，且依賴性越來越高。從 1998 年至 2003 年期間，中東石油進口的比重佔中共石油進口比重的 50.9%，其中伊朗佔 13.6%，僅次於沙烏地阿拉伯國家的 16.7%。在 2004 年中共從伊朗進口石油 130 百萬噸，佔石油進口的總比例更高至 15%。近年來，伊朗與中共簽署若干有關石油能源的協定，例如 2002 年 4 月雙方簽署《關於在石油領域開展合作的框架的協定》，2004 年 10 月雙方簽署《中國國家發展和改革委員會與伊朗石油部合作諒解備忘錄》，這些協議主要強調雙方合作後，伊朗將長期供應更多的石油能源給中共，換言之，伊朗儼然成爲中共能源安全不可或缺的供應國。⁶²

另一個說明中共援助伊朗核計劃發展的理由是尊重國家的主權。中共對外宣稱奉行「獨立自主」的外交政策，願意在互相尊重領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處五原則下與其他國家建立友好關係。伊朗核計劃發展，只要是民生用途、和平使用並遵循NPT以及其他國際條約規範，中共原則上採取支持的立場，因爲符合其「獨立自主」的主張。⁶³中共多次表達支持伊朗核計劃的和平用途，例如 2005 年 10 月伊朗外長穆塔基(Manouchehr Mottaki)訪問北京時，中共外長李肇星則表示，北京支持伊朗和平開發與使用核能的立場。⁶⁴

經濟利益與尊重國家主權的兩個因素考量，促使中共在處理伊朗核問題方面格外小心。2006 年 3 月中共外交部軍控司司長張炎在IAEA理事會議上表示，外交努力仍然是當前解決伊朗核問題的明智選擇，在IAEA架構內解決爭議部分仍有空間。中共將繼續與各方共同依照NPT的宗旨和原則，依照IAEA理事會有關決議，推動伊朗核問題繼續朝著和平解決方向發展。伊朗應嚴格遵

⁶² Dingli Shen, "Iran's Nuclear Ambitions Test China's Wisdom," *The Washington Quarterly*, Vol.29, No.2 (Spring 2006), pp.60-61.

⁶³ Ibid., pp.58-59.

⁶⁴ "China, Iran Keen on Expansion of Multifaceted Ties," Ministry of Foreign Affairs Islamic Republic of Iran, October 13 2005.

<http://www.mfa.gov.ir/output/English/documents/doc5728.htm>. 上網檢視日期：2006 年 7 月 10 日。

守條約的各項義務，當前尤其應切實履行IAEA理事會通過的有關決議，與該機構充分合作，增加透明度，進一步澄清未決問題。⁶⁵然而隨著更多的證據顯示伊朗核計劃發展並無遵循國際條約規範時，中共也表現出強硬態度的一面，尤其是在IAEA理事會上，從原先的「反對」轉變為「贊成」將伊朗核問題向聯合國安理會報告。2006年2月IAEA三十五個成員國以27票贊成、3票反對和5票棄權的結果通過歐盟方面提出的一項決議，決定將伊朗核問題向聯合國安理會報告，中共則是表達贊成的立場，其理由是爲了使IAEA能夠更好地處理伊朗核問題。⁶⁶

事實上，中共同意將伊朗問題向安理會報告在某種程度也反映了國際政治的現實面，更是在美國與伊朗之間進行利弊權衡的結果。毫無疑問，中共需要伊朗的石油能源，也不希望西方國家與伊朗的爭執導致中共與伊斯蘭世界關係的受損。但是相較之下，中共與西方國家有更多的利益，更不願得罪美國。誠如學者席格(Adam Segal)所說，中共與美國發展良好關係所獲得的利益勝過於與伊朗，儘管伊朗是中東石油生產國之一。⁶⁷在台灣問題、經貿交往、技術轉移與歐盟對中共軍售等問題上，中共十分需要美國合作與支持。沒有伊朗的石油，在其他石油國家的資助下中共同樣可以進行現代化發展，但若以美國交惡，中共的內政與外交目標會遇到相當多的困難。面對伊朗核問題，從美國小布希總統、國務卿萊斯(Condoleezza Rice)到副國務卿佐立克(Robert Zoellick)都明確表達希望中共在國際事務上「負責任地運用其地位與影響力。」美國要求中共支持安理會出面干預伊朗問題是對中共「負責任地運用其地位與影響力」的檢驗方式之一，其結果也將會間接地影響對中共主張「和平崛起」論的

⁶⁵ 〈中國代表在國際原子能機構闡述對伊朗核問題立場〉，新華網，2006年3月8日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-03/08/content_4276687.htm. 上網檢視日期：2006年7月3日。

⁶⁶ 〈伊朗核問題將報告聯合國安理會，中國投贊成票〉，新華網，2006年2月5日。
http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-02/05/content_4135930.htm. 上網檢視日期：2006年7月3日。

⁶⁷ Adam Segal, "China Hoping to Avoid Confrontation over Iran's Nuclear Program," Council on Foreign Relations, January 24, 2006.

<http://www.cfr.org/publication/9652/segal.html>. 上網檢視日期：2006年7月10日。

觀感。⁶⁸

同樣是核擴散問題，中共在伊朗核問題上所扮演的角色明顯不如其在北韓核問題上。對於北韓核問題，由於北韓鄰近中共，加上雙方於1961年締結「中朝友好合作相互援助條約」(Treaty on Friendship, Cooperation and Mutual Assistance between China and DPRK)，促使中共對北韓有著其他國家無法比的影響力，雖然無法令北韓唯命是從，在某種程度上可勸說北韓改變政策。⁶⁹基於此，中共不但積極介入、調解北韓核問題，還以東道地主國身分舉行多次「六方會談」。反觀，伊朗的地理位置非屬於中共傳統上的勢力範圍，影響力明顯不如美國、俄羅斯，甚至是以英法德為主的歐盟等，若要主導議題發展實屬不易，因此退而求其次的觀察局勢變化。以此角度觀察，當其他大國一致同意把伊朗問題提交安理會討論時，中共從反對到贊成的立場改變是可以理解。

柒、伊朗的回應與困境

伊朗的核計劃發展引起國際社會的質疑，然而伊朗試圖為自己的核政策進行辯護。首先，伊朗聲稱其核計劃發展是為了未來國內能源需求的問題，是用於民生用途。近年來，伊朗的產油能力一直不斷下降，伊朗政府始終認為：石油資源再多，也有枯竭的一天。將珍貴的石油只用於發電不僅過於浪費，也使伊朗過於依賴單一能源來源。再加上人口增加，促使伊朗未來不得不將石油全部留守在國內使用。為了節省石油，伊朗決定發展核能作為替代能源。伊朗計畫在2020年前興建七座生產1,000百萬瓦的核電廠，屆時將有7,000百萬瓦的核能發電以減輕對石油能源的依賴。⁷⁰其次，否認發展核武的必要性，2003

⁶⁸ "Iran Crisis A Dilemma for China," BBC News, January 17, 2006.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4621182.stm. 上網檢視日期：2006年7月10日。

⁶⁹ "Six-Party Talks and China Role as an Intermediary in the Process Bonnie Glaser," Joseph E. DeTrani, Special Envoy for Six-Party Talks, Remarks to U.S.-China Economic Security Review Commission, Washington, DC. March 10, 2005; "Beijing can Rein in Pyongyang. But will It?" *South China Morning Post*, December 28, 2002.

⁷⁰ Embassy of the Islamic Republic of Iran, "Memorandum from the Ambassador, The Embassy of the Islamic Republic of Iran," June 14, 2003. submitted to the inquire on the 'Foreign Policy Aspect of the War Against Terrorism,' House of Commons Foreign Affairs

年 11 月伊朗最高國家安全會(Supreme National Security Council)秘書長羅哈尼(Hassan Rowhani)表示，核子武器與大規模毀滅性武器「對我們的防衛方針來說並不重要。」⁷¹2006 年 1 月伊朗總統內賈德表示，伊朗沒必要發展核武、擁有核武，因為這是違反伊斯蘭原則，只有那些希望通過武力解決任何問題的人才需要核武。⁷²第三，反對任何壓迫的手段，伊朗無法接受任何企圖迫使其中止生產濃縮鈾的決議是伊朗多次向外傳達的訊息。2006 年 3 月伊朗最高精神領袖哈梅內伊(Ayatollah Sayyed Ali Khamenei)公開表示，伊朗有絕對的權利發展自己的核技術，如果聯合國安理會要阻止伊朗，伊朗不會接受。對於安理會的威脅，伊朗不會懼怕。因為在兩伊戰爭時期，伊朗已經領教過安理會威脅，「我們不會接受他們(安理會)通過的任何不利我們的決議。」⁷³總統內賈德於 4 月時再一次重申此立場，他表示西方國家不要藉助聯合國安理會施加錯誤的壓力，伊朗不會接受安理會要求其中止核活動的聲明。對於可能面臨的國際制裁與軍事威脅，伊朗有雄厚的經濟基礎來抵禦制裁，同時也不懼怕軍事攻擊。⁷⁴

對於伊朗的反駁存在若干值得探討的部份。其一，核計劃發展用於民生或者是軍事用途僅是一線之隔，難以判斷。況且伊朗前總統哈塔米曾說過，「我們想變得更強大，強大意味著擁有先進的核技術，而核技術則是所有技術中最先進的。」⁷⁵核技術用於民生不會使國家強大，若用於軍事則是強國的象徵。國際社會越來越多懷疑伊朗核計劃和平用途論，尤其是美國的民眾更是不信任伊朗的官方說詞。2006 年 5 月美國「佩尤研究中心」(Pew Research Center)對

Committee, 10th Report, Session 2002-2003,

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200203/cmselect/cmaff/405/405we18.htm>.

上網檢視日期：2006 年 7 月 4 日。

⁷¹ "Iran Accepts Extra Inspections of Nuclear Sites," *Independent*, November 11, 2003, p.12.

⁷² "Iran 'Does Not Need Nuclear Arms,'" BBC News, January 14, 2006.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4611908.stm. 上網檢視日期：2006 年 7 月 10 日。

⁷³ "Iran Leader Backs Talks on Iraq," BBC News, March 22, 2006.

http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4831236.stm. 上網檢視日期：2006 年 7 月 12 日。

⁷⁴ "Iran President Says U. N. Sanctions Unlikely," CNN, April 24, 2006.

<http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/04/24/iran.nuclear/index.html>. 上網檢視日期：2006 年 7 月 12 日。

⁷⁵ 王恩學、張金平，〈伊朗的強硬核外交政策〉，《現代國際關係》，第 4 期(2006 年 4 月)，頁 12。

伊朗問題進行民意調查，發現受訪的美國人高達 71%相信伊朗擁有核技術的目的是製造核武，而不是增加能源的供應。⁷⁶

其二，伊朗堅持核計劃發展的強硬立場，是基於其判斷國際環境「有機可乘」，提供了很大的談判空間，其中地緣政治與石油能源是構成伊朗擁有談判籌碼的關鍵因素。恢復伊拉克與阿富汗的秩序與重建需要伊朗的支持，而且其他大國擔心美國一旦控制伊朗，就等同控制波灣地區的石油能源，還可藉此加強對中亞里海另一個石油產地的控制。此外，近年來伊朗充分利用其豐富的油氣資源，先後與歐盟、中共、俄羅斯、印度與日本等國簽定多項合作協議，幾乎將除美國以外的大國拉進了伊朗油氣合作市場，形成利益交錯。因此，伊朗的核問題不僅對中東地區有重大影響，更是牽動各大國的敏感神經。⁷⁷

至今，伊朗「有機可乘」的有利條件仍存在，但是被它自己不斷否定國際社會所提出的和平解決議案來降低「有機可乘」的機會。各大國從解決伊朗核問題的分歧中逐漸找到共識，而且手段也越趨於強硬。2006年5月聯合國五個常任理事國與德國六方代表在倫敦會晤，認真思考如何使伊朗停止引起爭議的核計劃發展，各國代表均認為德黑蘭應停止提煉濃縮鈾，並與IAEA合作接受監督。6月歐盟提出一項六國均同意的方案，主旨是伊朗停止濃縮鈾的活動，六國將在貿易、安全及科技方面提供援助。如果德黑蘭拒絕接受，將面臨聯合國等各方制裁。7月聯合國安理會以14票對1票通過一項強制性決議案，要求伊朗在今年8月底前停止所有濃縮鈾及後處理活動，否則將面臨外交與經濟制裁。決議要求所有成員國「保持警惕，防止任何可能有助於伊朗濃縮鈾及後處理活動及導彈彈道計劃的物品、材料、商品及技術的轉讓。」安理會在通過此次決議案的同時還批准6月歐盟提出有關長期解決伊朗問題的方案，該方案將確保伊朗核計劃只能用於和平目的。⁷⁸安理會對於伊朗核問題的這項決

⁷⁶ 李月，〈美國人憂心伊朗核計畫，但對動武與否莫衷一是〉，《華盛頓觀察》，第20期(2006年5月31日)。

<http://www.washingtonobserver.org/document.cfm?documentid=1355&charid=2>. 上網檢視日期：2006年7月6日。

⁷⁷ “Teheran’s Trump Card,” *Los Angeles Times*, April 23, 2006.

⁷⁸ “Security Council Demands Suspend Uranium Enrichment by 31 August, or Face Possible Economic, Diplomatic Sanctions,” Security Council 5500th Meeting, Resolution

議，所代表之意義如同美國國務卿萊斯所說的：「這樣一來我們將看到伊朗方面是決定藐視安理會抑或選擇為他們留出一條出路。」⁷⁹小布希也表示：「這是一項有力的決議案。伊朗人必定清楚的聽到，全世界決心合作確保他們不會在最後擁有核子武器或製造核武的科技。」⁸⁰

姑且不論伊朗是否會遵循聯合國安理會的決議，但至少它必須承擔拒絕接受的後果，也就是受到外交與經濟的制裁。根據安理會的決議，如果伊朗拒絕接受，將執行《聯合國憲章》第7章第41條之規定，即「安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵、電、無線電及其他交通工具之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。」當然，這只是安理會針對伊朗核計劃的第一個強制性決議，如果伊朗持續拒絕安理會的決議，將不排除有第二、第三個決議的出現，更不能排除通過比外交與經濟制裁還嚴重的方案，即是武力的制裁，這是伊朗必須面臨的最大困境。

捌、結論

石油能源是近代工業發展過程中不可或缺的動力，但是由於人類需求的不斷增加，導致石油能源消耗的速度越來越快。身為世界第四大石油生產國的伊朗為了因應可能面臨石油能源短缺的問題，提出了核計劃。然而國際社會質疑伊朗的動機，認為其目的是為了發展核武而不是用於民生用途。這樣的質疑在最近越來越多，不管是報章媒體或是研究報告都在在顯示伊朗核計劃的「軍事用途」論。如同IAEA署長巴拉迪(Mohamed ElBaradei)在2006年1月接受美國

1696. July 31, 2006.

⁷⁹ US International Information Programs, "United States Lauds U.N. Action on Iran's Nuclear Programs," July 31, 2006.

<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2006&m=July&x=20060731160810atiayduj0.6878626>. 上網檢視日期：2006年7月31日。

⁸⁰ The White House, "President Bush Tours Port of Miami," July 31, 2006.

<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/07/20060731-3.html>. 上網檢視日期：2006年7月31日。

《新聞週刊》(Newsweek)訪問時所說，「在過去的3年裏，我們對伊朗的核設施進行了嚴密的核查，但我卻一直無法判斷它(伊朗核計劃)的和平本質。」⁸¹

面對伊朗核計劃，各大國表達不同的立場，主要根植於其不同的利益考量所在。美國有全球戰略佈局的考量，希望建立「中東民主新秩序」。美國擔心如果伊朗核計劃得不到制止，有可能產生連鎖反應，將會刺激土耳其、埃及與敘利亞等國家相繼效仿，引發中東地區的核武軍備競賽。俄羅斯則是爲了恢復原蘇聯時期在此區域的領導地位，有計畫對伊朗輸出核技術，以換取大量金錢來提振俄羅斯的脆弱經濟。有條件的支持伊朗核發展，其條件是核技術必須受到俄羅斯的掌控、接受IAEA的監督來確保伊朗和平發展核用途。以英法德三國爲代表的歐盟，在伊朗核問題上不斷的穿梭斡旋，目的除了經濟與石油能源利益的盤算外，還要證明歐盟在國際政治與安全議題上也有主導的地位，而不是僅跟隨美國的腳步。至於中共在伊朗核問題上同樣有著經濟與石油能源的考量，但更重要的是中共在該議題上的態度將被檢驗是否「負責任地運用其地位與影響力」，以及符合其主張的「和平崛起」論。

最近，各大國對於伊朗核問題原先分歧逐漸達成共識，聯合國安理會1696決議案清楚地表達不允許伊朗在不受IAEA監督的情況下進行核計劃發展，伊朗應立即中止核計劃，否則將受到外交與經濟的制裁。伊朗不是第一個，也不會是最後一個在發展核能的過程中出現的問題國家。安理會在伊朗核問題上已踏出第一步，若能妥善的處理伊朗核問題將得以指導解決未來可能發生的無核國家核擴散的問題，也助於強化國際禁止核武擴散機制的功能。

⁸¹ “Interview: The United Nations ‘Top Inspector is Prepared to Issue a Report on Iran’s Nuclear Program that will ‘Reverberate around the World’,” *Newsweek*, January 15, 2006. <http://www.msnbc.msn.com/id/10858243/site/newsweek/>. 上網檢視日期：2006年7月20日。

