

## 焦點評析

# 伊朗核子危機分析：非西方角度

---

## Analysis of Iran Crisis: A Non-Western View

陳文生 *Vincent Chen*

高雄大學政治法律系教授

*Professor of Department of Government and Law  
National University of Kaohsiung*

### 一、前言

伊朗的核子發展是為了發電，還是試圖發展核武？一直以來，伊朗堅持是民用目的，國際社會顯然無法信任，但也苦無明確的證據；這種公婆各持道理的狀況至少十年了。2011年11月8日，國際原子能總署（IAEA）首度指出伊朗之核子活動與核武計畫有高度相關後，引起國際矚目關注與緊張，伊朗核子問題再度進入另一個沸沸揚揚的階段。美國與西方宣佈對伊朗祭出更嚴厲的經濟制裁，一向傾向外交解決的美國總統歐巴馬也表示不排除使用武力，以色列強硬派總理納坦雅胡的嚴厲措辭引發可能對伊朗發動先制攻擊的揣測；伊朗方面則嚴詞威脅將封鎖荷姆茲海峽以反制西方制裁。一時之間，波斯灣風起雲湧，伊朗核子危機升高，衝突頗有一觸即發之勢。針對紛擾的伊朗核子問題，可以從以下幾個面向觀察。

### 二、國際處理投鼠忌器：由 EU-3 到 P5+1

伊朗核子問題浮上國際舞台，主要由美國於 2002 年挑起，其後美國

更主導整個處理步調，IAEA 則擔任忠實的報告及監督者，英德法等歐盟三國（EU-3）負責在第一線與伊朗協商。過去十年，西方國家與伊朗一直重複著協商、施壓、拖延、僵局、選擇性合作及制裁等程序的循環；在伊朗採取模糊、拖延、游走剃刀邊緣等策略下，西方國家投鼠忌器，使伊朗核子問題懸而未決。

伊朗了解，原能署是核子查核機構，無權進行懲處事宜，其下一步程序是提交聯合國安理會進行經濟制裁。由 2003 年伊拉克案例可知，安理會不會同意以武力解決此問題，頂多採取經濟制裁；就法論法，伊朗並未真正違反任何核不擴散法律，即便局部性的違反此等法律或不積極配合 IAEA 的查核工作，不易構成動武要件。就現實面而言，伊朗最擔心的是美國單邊發動軍事攻擊。但隨著美國過去對伊拉克的動武，既傷了國際友誼，也引發國內的反戰聲浪，伊朗在 2005 年中以後評估美國動武的可能性偏低，態度漸趨於頑強。另外在聯合國，俄國及中國對於制裁伊朗常與西方有不同意見，形成國際強權的不一致現象，施壓及制裁的效果大打折扣。過去歐盟擔任協商工作未竟其功，部分原因是欠缺美國直接承諾，協商結果或制裁的執行又有賴中、俄配合。於是 2009 年 4 月時，國際協商架構由歐盟三國擴大為包含美、中、俄的六國架構；美國反轉過去不接觸的政策，直接走上談判的第一線，同時把中、俄兩國納入，形成五個安理會常任理事國加上德國（P5-plus-1）的協商架構。

### 三、IAEA 新報告與伊朗回應

國際社會與伊朗的核子協商，既未有突破性的協議進展，也無令人不安的嚴重衝突出現。2011 年 11 月，IAEA 指出伊朗於 2002-03 年間進行之 111 號計畫（Project 111）與核武計畫有高度關聯。IAEA 若果真能證明伊朗在發展核武，伊朗的謊言將被戳破，西方及中東國家不會坐視不管，美國對伊朗的處理手段會有高度正當性，也易獲得國際認同。反觀伊朗，將面對國際強權協同一致應付伊朗的嚴峻挑戰。

2003年以後，美國因伊拉克戰爭與歐洲不睦，伊朗遂採取拉歐制美策略；其後美歐關係恢復，伊朗則改拉攏中、俄強權對抗西方。但伊朗上述策略應用的前提，是國際社會無法證明伊朗在發展核武，爰此，強權對於伊朗是否會發展核武及伊朗核子問題的急迫感有所不同，方使伊朗找到游刃空間。然而，IAEA 報告出爐後，問題急轉直下，國際強權對於制裁伊朗的態度略趨一致。美國及西方強權採取聯合的金融制裁手段，主要包括切斷伊朗的國際金融體系，對象為伊朗中央銀行及商業銀行；美國更對參與伊朗核子及石化相關產業的國際公司予以制裁，進一步切斷伊朗的石油煉製能力及對伊朗石化業的投資。針對西方強權的撻伐及制裁，伊朗一如過去一樣地採取軟、硬兼具的回應方式，一方面表達與 P5+1 等重啟談判的意願，另一方面則強硬回應國際制裁聲浪。伊朗於今年 2 月高調宣布其核子計畫的重大成果，包括：將自製濃縮純度達 20% 的核燃料棒置入核燃料堆中，此意謂伊朗已能掌握核燃料的完整生產技術；在鈾濃縮過程中增加 3,000 台新型離心機，使總數達到 9,000 台，顯示濃縮能力增加。

保守派總統阿賀馬迪內賈德高調地在官員及科學家陪同下觀看上述核燃料裝載過程，並宣布將另建造四座新的核子反應，乃一方面試圖突顯伊朗堅持捍衛核子發展權利的立場，以固守未來談判的灘頭堡，避免因西方的集體壓力及制裁而致進退失據。另一方面則再次以挑動西方國家敏感神經的方式，顯示伊朗對抗西方的勇氣，藉此凝聚伊朗內部的民族主義力量，讓人民支持當權派的決策。而以石油當作反制手段，正突顯伊朗握有影響國際石油供應的籌碼，將對於油價居高不下及處於歐債風暴的國際經濟情勢，具有殺傷力。

平心而論，IAEA 報告是否真能證實伊朗在發展核武，看起來還是個問號。文字上看，IAEA 充其量只是根據會員國提供的資料加以評估，間接推論伊朗的計畫可能與核武計畫有關。換言之，IAEA 對於伊朗有關核武發展的報告，佐證資料仍屬於間接及推論性質。IAEA 新報告指出，對

於伊朗第 111 號計畫中有關置入新的負載量的特性進行評估，並要求伊朗針對 IAEA 的評估提出說明意見；同時，伊朗在 2008 年 5 月在德黑蘭的會議中也同意，若該評估所根據的資料為真，哪就構成一項核武計畫。然而伊朗曾指出，該項評估所根據的資料是電子檔，可能是偽造的；但依 IAEA 觀點認為，該資料有充分的廣泛性及複雜度，「不太可能」(not likely) 是偽造的。所以，伊朗的核計畫是否具武器性質，涉及 IAEA 評估所根據的資料是否為真，以及 IAEA 所做的評估是否正確，還有伊朗對 2008 年會議的意思表示是否認帳。看來伊朗與國際社會又將滾入過去折衝、讓步、選擇性合作、制裁等的循環，只是 IAEA 的新報告日益逼出伊朗核子發展的真相，讓伊朗的模糊策略的執行難度越來越高。

#### 四、國際處理核武公平合理嗎？一套標準，兩種作法

為什麼有些國家從事核武發展，大家沒覺得有什麼特別不安之處，或者至少沒像對待伊朗那樣地緊迫且擔憂？印度、巴基斯坦、以色列不是有核武嗎？不也沒簽署核不擴散條約 (Nuclear Nonproliferation, NPT) ？但國際社會對它們似乎沒那麼擔心。反觀伊朗一直都是 NPT 會員國，也一直受 NPT 約束，近十年更受到核子查核、施壓及制裁。難道國際社會有兩套標準？伊朗或一些中東國家經常對西方社會提出這樣的質疑。其實，標準只有一套，但作法有兩種。國際處理核武問題的真正標準，不是取決於法律，而是強權（尤其是美國）的立場。至於兩套作法則是依據目標國與美國強權的敵友關係而定，是敵人的話，美國肯定會強調該國核武威脅之可能性，伊朗核子問題正是美國推動「伊朗威脅論」下的產物。

伊朗為何會被國際盯上？因為當前伊朗政權是美國的敵人、妨礙美國的利益。回想 1970 年代末之前，美國與伊朗是良好的盟友關係，美國提供軍售及其他援助，伊朗則在中東充當區域警察以維護美國利益。但伊朗在何梅尼革命後採取反美、反西方的立場，使美伊關係交惡；伊朗變成美國的敵人，也威脅其在中東的利益。因此，美國不可能容忍區域敵人擁有

核武，而且也順勢以核武威脅論牽制伊朗保守派政權。想想美國過去對待伊拉克更可一目了然。兩伊戰爭時的海珊與美國有多密切啊，但 1990 年伊拉克入侵科威特危害了美國的利益，使海珊成為美國的眼中釘。2003 年時，伊拉克沒有發展核武，但諷刺的是，美國以伊拉克核武威脅當理由發動戰爭，後來伊拉克政權垮了，海珊被吊死了，現在少有人再談論當年伊拉克被冤枉這件事。這再次印證了哪套唯一的標準：美國的立場。而且也告訴我們，美國慣用「某某威脅論」，在國際上揪團支持他的立場。

## 五、到底伊朗有沒有核武企圖？

國際社會一直在推敲伊朗是否真有發展核武企圖？伊朗宗教領袖、總統不只一次表達伊斯蘭律法不允許發展核武，但無法取信於西方社會。要探討伊朗是否有核武企圖，宜回到這個問題：「有什麼因素讓伊朗想發展核武？」這涉及國家的生存發展目的。如果非要發展核武才能生存，則伊朗的核武企圖是不會消滅的；如果不需核武，仍可以生存發展且鞏固其中東強權地位，則核武對伊朗就不那麼重要。其實，國際社會對於伊朗領導人主觀立場表達興趣不大，但對於國際客觀案例對伊朗的影響，不免有所注意。近些年來，伊拉克、利比亞及北韓的案例對伊朗核子發展企圖有什麼啟發？巧合的是，這三個例子似乎都告訴伊朗，有核武才有安全。

試想，儘管北韓態度強硬甚至不定時以發射飛彈挑釁，但美國的處理似乎柔軟許多，這雖涉及中國因素，但不免讓人想到與北韓擁有核武嚇阻力量有關。至於伊拉克與利比亞都沒核武，海珊政權與格達費政權卻不約而同地在強權介入下而垮台。還記得 9/11 事件後，美國反恐、反核武擴散態度積極而強硬，伊拉克海珊政權幾乎都是無條件配合國際核子查核，但美國還是選擇用軍事手段解決。利比亞格達費政權宣布放棄核武，美國稱讚並將其自恐怖主義名單中剔除，但北非茉莉花革命發生，西方強權卻積極介入內戰、支持反抗軍，導致格達費步海珊的後塵。

由伊拉克及利比亞的例子，遵守國際規範、配合核子查核或揚棄核武，得到的不是報償而是懲罰。如果海珊及格達費政權有核武，情況會不會改觀？強權是否就不至於那麼肆無忌憚？伊朗保守派政權會怎麼解讀最近發生的三個例子，值得玩味。

## 六、伊朗核子危機的可能發展

在當前現實的國際政治中，美國主導世界政治，他們也認為代表全世界的立場，所以有首歌叫做「我們就是世界」(We Are the World)，大家可想而知。前面提過，某一個國家的核武發展是否構成危脅，重要關鍵之一在於美國與該國的敵友關係，這將決定美國將採取什麼立場。當前，美國主導世界局勢且視伊朗為敵人，伊朗處境不言可喻。事實上，翻開何梅尼革命後的伊朗歷史，包括伊朗與伊拉克的兩伊戰爭衝突、與以色列的爭執，以至核子發展問題等，國際的天平顯然都沒有青睞伊朗這一邊。

伊朗核子危機會怎麼發展？大家關心伊朗與西方的衝突升高，會不會導致戰爭發生？或僅以軍事手段攻擊伊朗核設施，而不擴大為戰爭？預測戰爭會否發生並非易事，但目前局勢，短期內不太會有軍事衝突發生。現在，外交手段仍然是處理伊朗問題的主流，而保留軍事手段之使用，則是在談判桌上用於壓制伊朗的籌碼。畢竟就各種評估而言，伊朗鈾濃縮能力還在低純度階段，離武器級所需的高濃縮純度尚有一段距離，因此伊朗核子問題尚不到危急階段。而且，軍事的代價是昂貴且不易估計成本的，只要外交可以解決，美國不會貿然動武。至於以色列會不會像 1981 年轟炸伊拉克核設施一樣攻擊伊朗？這個可能性一直是存在的，但以色列還是要看美國臉色。更且，有了 1981 年的經驗，國際強權反而會更留意以色列的舉動，以免攪亂強權的佈局。