

特約撰述

# 制裁陰影下的美國與伊朗關係

從巴勒維時代到伊斯蘭革命

Iran-US Relations in the Shadow of Sanctions

Zahra Karimi

University of Mazandaran, Iran

## 壹、第二次世界大戰後的美伊關係

直到第二次世界大戰為止，美伊始終維持友好關係。在 1906 年的立憲革命中，部份美國人民也幫助伊朗人民對抗專制君主，以及英國和俄國對伊朗事務的嚴重干涉；當時美國被伊朗視為值得信任的國外勢力，甚至在波斯立憲革命後，還有 2 位來自美國的專家被任命為財務顧問。英國、美國及蘇聯於二戰期間佔領了伊朗，國王因為在戰時拒絕與英國合作，而被流放至非洲，由他年輕的長子巴勒維（Mohamad Reza Pahlavi）繼位。直到 1950 年伊朗開始推動石油國有化為止，美伊關係仍舊大致友好。

### （一）石油在美伊關係中的角色

二戰後，為取得英伊石油公司（Anglo-Iranian Oil Company, AIOC）控制權，一連串社會運動於伊朗展開，伊朗國會也透過立法，最終

在 1951 年 3 月完成了國有化行動。這項行動由時任國會議員的摩薩台（Modaddeq）主導，他日後也成為伊朗首相。

英國公司自 1872 年以來便取得石油開採權，但伊朗來自石油的收入卻遠低於公司付給英國政府的稅金。且除了石油工業，英國對伊朗政治也擁有極大影響力，從而造成眾多伊朗人不滿與忿怒。伊朗的石油國有化運動不僅危害英國的利益，更危險之處在於，類似行動可能會迅速擴及並影響其它中東地區的產油國，進而危害美國的區域利益。有鑑於此，美國有意抑制伊朗的石油國有化，並防止摩薩台全面控制伊朗的石油工業。英國與美國嘗試與摩薩台溝通並希望說服他妥協，但是最終無法扭轉這位首相的強烈意願。1953 年 8 月，反對石油國有化的巴勒維試圖辭退深受人民擁戴的首相摩薩台，結果反而被迫逃離伊朗；幾天之後，美國中央情報局與英國祕情局 M16 合作策劃政變，推翻摩薩台政府並組成軍政府，隨後立即重建國王（Shah）的權力。

許多伊朗人被處決或監禁，巴勒維則得到美國全力支持，使伊朗成為中東乃至世界舞臺上最具影響力的國家之一，至於巴勒維則以石油利益作為回報。在推翻首相摩薩台一年後，伊朗與國際石油財團重簽合約，將英國控制伊朗石油業的比例減少至 40%，至於包括加利福尼亞標準石油（現為雪佛龍）、新澤西標準石油（現為埃克森）、紐約標準石油（現為美孚）、德士古（現為雪佛龍）等美國石油巨頭，則以各自持有 8% 比例合組公司進入伊朗石油業，共同控制約 40% 的石油開採及販售特許權，從而取代英國，成為最具影響的外國勢力。

與其它中東國家類似，伊朗來自石油的財政收入，固定為石油

總銷售的 50%，此種合約內容完全與石油國有化目的背道而馳。可以這麼說，摩薩台政府的被推翻，以及財團合約對伊朗石油工業國有化的侵害，乃是伊朗人民不滿對於美國介入其政治和經濟事務的起因。

## （二）1953 年政變後的美伊軍事合作

在美國 CIA 協助下，巴勒維再度取得權力，並與美國維持緊密關係，直到在 1979 年伊斯蘭革命中被推翻為止。巴勒維在外交政策上強烈親美；伊朗與蘇聯的漫長邊界，以及作為波斯灣產油國中最強盛國家，都讓伊朗成為美國重要且緊密之盟友，也讓它扮演冷戰時期美國對中東外交政策的「支柱」(pillar)。

巴勒維為滿足安全至上，優先推動軍事現代化，相信強大的軍事力量可以給予伊朗所需的威望，以便抵抗共黨壓力，並建立一個令人景仰的國家。美國決策者透過不停的軍售來支持他，例如在 1953 至 1961 年間，美國對德黑蘭軍售為 4 億 3600 萬美元，並提供 2 億 6600 萬美元貸款，1964-66 年間，美國繼續提供更多貸款，尤其在軍備採購上，1966 年的貸款為 2 億美元。曾經擔任作戰飛行員的巴勒維國王，希望得到最新且最好的美製戰鬥機，以便主宰波斯灣上空，甚至到遙遠的印度洋偵察，美國政府也渴望提供國王冀望的武器，以換取伊朗幫助來平衡冷戰期間崛起的蘇聯，因此，伊朗成了軍事強權，並在美軍協助下過度裝備。在 1970 年代，伊朗軍備花費非常可觀，大約 2.5 萬名美國技術人員被派去伊朗，維護類似 F14 戰機等軍事配備，。

尼克森 (Nixon) 總統和國家安全顧問季辛吉於 1972 年 5 月拜訪

德黑蘭，迅速同意讓國王採購任何可負擔的武器；1974 年，國王採購了 80 架戰機及零件，另外購買了 284 枚價值 20 億美元的鳳凰飛彈，其中有 79 架戰機在伊斯蘭革命前交付。1970 年代中期，伊朗成了除美國以外唯一擁有 F14 戰機的國家，裝備著精密的雷達與長程空對空鳳凰飛彈，伊朗飛行員及維修技師都受過戰機上訓練，以及複雜的系統訓練，有些伊朗人到美國參與相關課程，有些則在伊朗接受美國承包商的教育，在伊斯蘭革命後，美國隨即對伊朗進行武器禁運。

自 1953 年軍事政變，直到 1979 年伊斯蘭革命的 25 年間，伊朗一直是美國在中東地區的主要盟友，購買昂貴的美製軍備，甚至在中東之外協助美國維持其利益，例如，伊朗是少數幾個在越戰中支持美國的第三世界國家，親美的巴勒維接受尼克森的要求，讓美軍在越戰期間任意使用伊朗的 F5 飛機。美國政府對於伊朗在越戰期間的支持很滿意。但許多伊朗人民，尤其是受過教育的年輕一代，反對伊朗天價般的軍事花費，他們認為伊朗需要的是經濟建設和提昇境內生活水平，美國是伊朗軍事擴張政策的主要推手。

### （三）CIA 與薩瓦克組織

CIA 在 1957 年幫助巴勒維建立薩瓦克 (SAVAK) 祕密警察，並和以色列情報特務局摩薩德 (Mossad) 訓練並壯大薩瓦克，使後者逐漸在伊朗各地擴大其網絡，以便窮盡一切手段追捕國內外的異議份子，包含刑求在內。儘管薩瓦克表面上隸屬首相辦公室，實則受國王直接管控，無數反對專政的知識份子遭到刑求虐待，因此伊朗人民大多數痛恨薩瓦克，並藉此累積對美國協助國王專政及薩瓦克成

立的仇恨。雖然卡特（Carter）在競選總統時宣稱人權將是其外交政策核心，仍無法改變伊朗的政治情勢，薩瓦克持續壓迫及逮捕異議份子，虐待和處決政治囚犯。卡特在 1977 年出訪伊朗時，稱讚巴勒維的領導為伊朗在世界最動盪不安的地區帶來穩定，但在他來訪不到一年後，這個「穩定之島」卻面臨了伊朗人民大規模抗議，要求自由及更好的生活。

#### （四）美方部隊地位協定的實施

藉由提高美國軍售，部署在伊朗的美國部隊及顧問人數也持續增加。美國於 1964 年要求伊朗接受，該國境內美國人的法律地位只能由美國政府檢視；《部隊地位協定》（SOFA）讓美國獲得排外的刑事管轄權，至於伊朗簽署協定後，則放棄對於在伊朗美國人起訴的權利。對許多伊朗人而言，該協定乃強權對被壓制國的脅迫，多數無法接受，但如同美國傀儡的國王卻輕易簽下協定，並得到美方軍購貸款交易作為回報，從而引爆一波反美聲浪。

#### （五）美方協助伊朗建立核計劃

在伊斯蘭革命前鼓勵伊朗發展核能計劃的強權們，也是現今持反對意見的同一批國家。伊朗核計劃於冷戰中期的 1959 年開始，由美國提供小型反應爐給德黑蘭大學作為「和平利用原子能」（Atoms for Peace）計劃之用，自此，國王利用與美國的密切關係來發展核電廠，儘管在 1968 年簽署《核不擴散條約》，核能儼然已經成為對內政治宣傳主要目標之一。當時伊朗仍是西方信任的夥伴，對於巴勒維的目的，美方官員長期且頻繁地與其進行祕密對話，最後在接受

特殊雙邊監督後，五角大廈決定販售反應爐給伊朗；1975 年，季辛吉和財務大臣 Hushang Ansari 簽署合同，伊朗向美國採購 8 個總值 64 億美金的反應爐，美國原子能委員會同意提供燃料來協助 2 座輕水反應爐運作。

強烈希望伊朗成為核子大國的巴勒維，在 1976 年編列 13 億美元預算給伊朗原子能組織，後者於 1977 年聘僱超過 1500 位受過核能專家高度訓練的人員，宣佈伊朗在 1990 年代之前將擁有 23 座核能反應爐，甚至在 1970 年代末，伊朗便和以色列討論關於地對地飛彈改造的核武計劃，因此，如果伊朗尚未擁有自己的核武，並非西方反對之故，而是因為伊斯蘭革命推翻國王，並中斷了伊朗與西方國家緊密軍事合作的結果。對多數伊朗人而言，國王將伊朗改造成核子大國的野心，是個由美國支持但花費高昂的無用計劃，伊朗應該將這些花費使用在加速經濟轉型並成為一現代化國家。

## 貳、伊斯蘭革命後的美伊關係

1960 與 70 年代，伊朗因石油收益增加而變得富有，然而大量收益都被用在軍購，絕大部份伊朗人民仍然缺乏飲用水、電力及可用的基礎設備，伊朗應該專注在經濟發展和社會福利建設來保障國家的安定，而不是強大的軍力，但國王和美國卻只著眼於軍事。美國的外交政策缺乏遠見，僅專注在防止蘇聯擴張與維持石油利益，忽略了伊朗人民日益增加的嚴重不滿。巴勒維的現代化模式包含了昂貴軍購，導致建設計劃徹底失敗，巨額軍備支出、以代價高昂的軍力擴充取得經濟進步、安全部隊殘忍專政壓迫、王室家族的貪污腐敗等，在 1978 年帶來全面反對聲浪與動盪不安。1979 年 2 月，高

漲的反美聲浪讓何梅尼（Ayatollah Khomeini）領導的伊斯蘭革命，震驚了西方國家並推翻美國在中東地區最親近的盟友巴勒維，急遽地改變了伊朗的外交政策。

#### （一）惡化的美伊關係及人質危機

在伊斯蘭革命後，巴勒維在 1979 年 10 月赴美就醫，新政府則要求他返國。如同前述，伊朗人民視巴勒維政權為美國傀儡，認為美國應為強奪伊朗石油財富、伊朗人民的不幸，以及所有革命期間造成的傷亡負責。因此，伊斯蘭革命本質上帶有反美情緒，至於國王前往美國使此一情緒更加高漲。

1979 年 11 月 4 日，一批伊朗學生佔領了位於德黑蘭的美國大使館，並挾持 52 名外交官作為人質，要求美國遣返國王。伊斯蘭革命領導人何梅尼譴責並稱美國為「大撒旦」，人質事件則成了美伊關係中重要且長遠的問題。對於伊朗非法佔領大使館的行為，美國以禁止進口伊朗石油作為回應，並凍結將近 60 億美金在美資產，儘管巴勒維在 1980 年離開美國，人質危機仍持續至 1981 年 1 月，聯合國及歐洲數次居中協調失敗，因為伊朗要求返還被凍結資產，並將王室家族在美國的財富歸還給伊朗。伊拉克在 1980 年入侵伊朗後，改變了政治情勢；由於戰爭降低了石油出口及收益，伊朗又迫切需要在美國被凍結的資產，經過數月談判，雙方 11 月在阿爾及利亞達成共識並結束危機，但伊朗人民對美國的敵意依舊冷淡且疏遠。

#### （二）美國在兩伊戰爭（1980-88）中的角色

美國大使館佔領事件後不到一年，伊拉克在 1980 年 9 月攻打伊

朗，趁著後者軍隊在伊斯蘭革命後陷入混亂，佔領盛產石油的南伊朗地區，伊朗人民將攻擊怪罪美國，並且相信海珊（Saddam Hussein）入侵得到美國的首肯。伊拉克快速佔領了伊朗南邊和西邊廣大的區域，但隨即遭新成立的伊斯蘭革命衛隊（Islamic Revolutionary Guard Corps）回擊，被逼退至兩伊邊界。美國政治家相信伊拉克戰敗將損及美國在波斯灣利益，決定給予伊拉克情報和軍事協助，並提供數億美元糧食援助，讓後者可將石油收益使用於軍備上。為了不讓伊朗主宰戰場，戰爭最後以僵局作收，沒有真正贏家。直到兩伊戰爭結束為止，美方對伊拉克協助超過 10 億美元。

伊拉克在戰時對伊朗使用了大量化學武器，將近 7500 位伊朗軍人及平民因化學武器攻擊致死，另有約 100 萬人在戰爭中曝露於化學武器之下，迄今仍有近 7.5 萬名受害者必須接受治療。儘管 1925 年《日內瓦議定書》禁止使用化武，CIA 資料顯示，關於伊拉克數次使用神經性毒劑，美國政府知情但並未阻止，因為當時海珊是美國對抗伊朗的盟友。1988 年 3 月，伊拉克在哈拉布加（Halabja）使用化學武器，對付反對海珊的伊拉克庫德族，5000 人被芥子毒氣及沙林毒劑所殺，多數為婦女和孩童，將近 1.2 萬人因為曝露於化武之下，之後也死於這個區域。當海珊在 1980-88 年間使用化學武器殺害眾多伊朗人民及伊拉克庫德族時，美國不但視若無睹，甚至協助促成此一戰爭戰行。更甚者，美國不僅在 1988 年數次於波斯灣攻擊伊朗船隻及石油平台，1988 年 7 月當兩伊戰爭接近尾聲時，美國海軍發射的一枚飛彈還在波斯灣伊朗領海中擊中一架被誤認為 F14 戰機的伊朗民航飛機，造成機上 290 人死亡，引起各方批判。美國在兩伊戰爭期間，無視於海珊對伊朗的化武攻擊，在軍事、情報和經濟

上對伊拉克提供慷慨援助，這些都進一步惡化美伊關係。

### （三）伊朗與以色列交惡之影響

巴勒維統治期間，以色列在伊朗有大使館，並協助其訓練薩瓦克祕密警察，多數伊朗人對巴勒斯坦人感到同情，並對以色列政府懷有敵意。以色列大使館在伊斯蘭革命後關閉，之後變成巴勒斯坦法塔赫（Fatah）組織的辦公室，阿拉法特（Arafat）成為革命後首位到訪伊朗的阿拉伯外交官。伊斯蘭革命不承認以色列的合法性，支持巴勒斯坦獨立，也支持巴勒斯坦和對抗以色列佔領巴勒斯坦領土的黎巴嫩團體。一直以來，伊朗對諸如真主黨（Hezbollah）與哈馬斯（Hamas）的支持是美國指控伊朗的重要理由，一些對伊朗的嚴重經濟制裁都是基於對恐怖主義的支持。伊朗政府聲稱其外交政策是基於幫助被壓迫的巴勒斯坦弱勢者，以色列被認為是錫安主義政體，佔領巴勒斯坦土地並且強行對巴勒斯坦人實施差別待遇。

1983 年的黎巴嫩爆炸案，造成美國及法國共 307 位多國維和部隊軍人喪生，當時一個名為伊斯蘭聖戰組織（Islamic Jihad）的團體聲稱主導犯案，美國政府認為伊朗應為此負責，後者雖否認與攻擊事件有關，美國仍在 1984 年增加對伊朗的制裁，包括禁止武器轉讓以及兩用項目的出口控制，認定伊朗為恐怖主義贊助者，並將真主黨和哈馬斯標註為恐怖份子組織，儘管伊朗認定這兩者屬於自由戰士。關於恐怖主義和違反人權的制裁，並未受到 2015 年伊朗核協定的影響。美國無條件支持以色列，尤其是川普政府，以色列因此變本加厲將伊朗宣傳為其安全主要威脅，聲稱後者正試著建立一條由伊朗延伸至地中海的走廊，以便調動軍隊至敘利亞的永久基地，來

抵抗以色列。2018 年，以色列戰機轟炸正在敘利亞對抗 ISIS 的伊朗士兵，雙邊之間的衝突是一個無法輕易解決的長期問題，且直接危害到美伊關係。

#### （四）美伊核能爭議

歐洲公司自 1975 年起在伊朗建設核電廠，後因伊斯蘭革命而中斷，建設地點在兩伊戰爭時被多次轟炸，戰後伊朗計劃在俄羅斯協助下完成布什爾（Bushehr）核電廠，以運用巴勒維時期採購的昂貴設備；伊朗與俄羅斯於 1995 年簽約，一則關於伊朗建造可容納 5 萬台離心機之新濃縮設備的新聞在 2002 年開始蔓延，並聲稱伊斯蘭革命衛隊負責實行。伊朗雖聲稱濃縮鈾將使用在布什爾核電廠，但其真實目的充滿爭議，根據 1995 年所簽立合約，俄羅斯願意提供反應爐所需燃料。

西方擔憂濃縮鈾可能被使用來生產核武，法國、德國及英國決定正式與伊朗溝通，避免任何核子活動在伊朗擴散。相關談判從 2003 年持續到 2015 年，最終達成協議並簽署《聯合全面行動計劃》（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA）。儘管何梅尼是伊朗核計劃最終決策者，歷任總統都是談判桌上舉足輕重的角色。整個談判可分為 3 個時期：2003-04 年改革派哈塔米（Khatami）時期、2005-12 年強硬派阿赫瑪迪內賈德（Ahmadinejad）時期，以及 2013-15 年的溫和派羅哈尼（Rouhani）時期。

在改革派主導的第一回合談判中，哈塔米希望推動伊朗與西方展開對話，因此試著避免新危機；當英國、德國及法國展開談判以試圖約束其核子活動，伊朗當時的代表與也是現任伊朗總統的羅哈

尼（Rouhani）接受暫停鈾濃縮的協議，並允許國際原子能總署進入現場。其後，在強硬派主導的第二回合談判中，與歐洲三國達成協議不久後，阿赫瑪迪內賈德便再度開始推動鈾濃縮，並堅持伊朗有權開發核能，從而讓西方擔憂伊朗製造核武的企圖。

中國、美國和俄羅斯於 2006 年加入談判行列，組成伊朗核問題 6 國機制（P5+1），聯合國安理會 5 個常任理事國加上德國，德國同時是伊朗主要貿易夥伴之一。6 國機制（P5+1）與總統阿赫瑪迪內賈德遴選的代表展開幾回合新談判，但仍然沒有結論。2009 年，第二個鈾濃縮設備的完成加深各方對伊朗的懷疑，IAEA 刊登了一篇關於伊朗製造核武潛力的報導，雖然國際觀察員並未發現任何伊朗核計劃與核武發展關聯的具體證據，西方的擔憂仍繼續加深。2006-10 年間，聯合國安理會針對伊朗通過了 6 項增加制裁的決議，包含凍結與鈾濃縮計劃相關的個人及公司資產，還有禁止提供伊朗任何核相關科技。

美國、聯合國及歐盟共同推動對伊朗的多方制裁，在國際上孤立伊朗財務，並阻斷石油出口來提高伊朗製造核武的成本，以迫使讓伊朗坐回談判桌。伊朗財政收入將近一半來自石油出口，石油出口同時佔 GDP 的 20%；被制裁鎖定的國外公司提供服務及投資給伊朗能源產業，特別是石油和天然氣產業、石油精煉設備、石油出口相關活動產業，例如造船、港口運作、運輸保險等，制裁嚴重影響了伊朗經濟，通貨膨脹和貨幣貶值導致對強硬派總統的不滿，也為承諾迅速解決核爭議的溫和派候選人帶來壓倒性勝利。

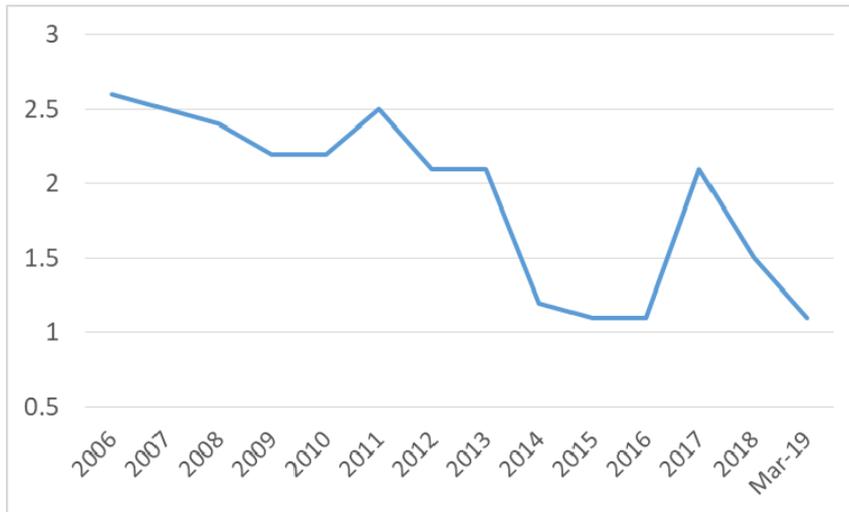
溫和派的羅哈尼總統相信，伊朗需要強有力的經濟來提昇人民生活水平並增加受教育的年輕人口，為了實現這樣的理念，必須儘

快解除國際制裁，而完成與 P5+1 談判的任務，就交由曾任駐聯合國代表的現任外交部長扎里夫 (Javad Zarif)。伊朗與 P5+1 在 2013 年達成臨時協議，限制了伊朗的核計劃，致使制裁部份得以解除，凍結資產也得以釋放。2015 年 7 月，歷經 12 年艱困談判，一份歷史性協議終於達成，這也暗示了伊朗與西方關係新時代的來臨，據此，聯合國安理會同意協議並解除所有與伊朗核計劃相關的制裁。

歐巴馬政府致力於透過外交來處理伊朗與美國的所有問題，並追求建設性的美伊關係，羅哈尼也希望持續談話以促使美伊關係正常化，但雙方的強硬派製造了許多困難，例如，共和黨主導的美國國會反對歐巴馬締造友好關係，部份伊朗國會成員也反對持續與美國對話，因此，美伊經濟關係在《聯合全面行動計劃》後僅限於美國財政部核准的波音民航飛機採購。在 2016 年競選期間，川普便嚴厲攻擊歐巴馬，宣稱一旦當選將隨即退出 JCPOA，儘管核協議乃聯合國安理會認可的多邊條約，美國仍單方面退出，並對伊朗以及與其貿易的公司實施嚴厲制裁，另外，雖然 P5+1 中其它國家都反對，仍無法改變川普的決定，2018 年後針對伊朗銀行業、能源產業以及石油出口所實施的多方制裁，嚴重打擊伊朗的經濟。

如下圖 1 所呈現，伊朗石油出口在 2014-16 年制裁期間確實大幅減少，美國與歐洲在此一時期中共同對伊朗採取制裁，在核協議簽署之後，石油出口快速且持續增加直到 2017 年，當川普政府實施新制裁，石油出口再度減少，直到 2019 年 3 月，已減少至大約每天出口 100 萬桶左右。

圖 1：伊朗的石油出口（百萬桶/日）



羅哈尼時期的外交政策一向務實，期望利用與他國的政治關係來達成經濟成長目標，包含美國，然而川普政府對伊朗的外交政策卻自相矛盾地強硬，比人質危機後任何時刻都來得嚴重。近期美伊衝突據稱是因為伊朗介入國際恐怖主義和區域武裝衝突，川普政府認為伊朗提升軍力造成區域不穩定，然而與伊朗鄰接之國家，無一不發展核子、化學和細菌學等，美國在中東地區的政策明顯存在雙重標準，美國販賣最先進軍備給沙烏地阿拉伯，全力支持其大膽的外交政策，而沙烏地直接參與了葉門戰爭並金援像 ISIS 這樣的極端團體，因此，美國反對伊朗的藉口無法被國際社會所接受，從某個角度看來，造成美伊敵對的主要原因，似乎與以色列這個伊朗政府不承認的國家有關。

川普政府對伊朗的政策，包括禁止美國政黨與伊朗進行商業和金融活動等主要制裁，次級制裁則禁止美國個人、銀行及公司跟與

伊朗有生意關係的國外實體交易，施加了大量成本和法律風險在美國和國外企業上。制裁目的是計劃根本性地改變伊朗的行為，尤其是外交政策，實際上這些制裁往往傷害的是國家經濟核心，雖然美國推動的制裁免除了食物、藥品和醫療設備等，仍讓進口食物困難重重，並減少了商業活動，伴隨而來的是通貨膨脹和高失業率，所以，美國對伊朗的制裁其實是在懲罰伊朗人民。

為回應針對第三方國家實體的次級制裁，例如中國和歐盟便積極尋找可減少受到美元與美國金融體系影響的方法，它們對美國單方面退出核協議，以及美國對其與伊朗交易實施限制相當不滿。2019年5月，川普政府威脅包括中國、印度、土耳其、南韓及日本等伊朗石油買家，若不遵從制裁將實施懲罰，藉此施加更多壓力，希望將伊朗石油出口歸零；嚴厲的制裁激起那些相信強大軍事力量可停止美國威脅的伊朗強硬派不滿，此一派系希望能重新開始鈾濃縮生產或攻擊美國人，一旦如此，將使美國軍方回擊而導致另一個中東戰爭，美國和伊朗在這場戰爭中都會是輸家。

#### （五）葉門內戰對美伊關係的影響

在2011年阿拉伯之春的騷動中，葉門境內的大規模抗爭推翻了統治33年之久的獨裁總統沙雷（Ali Abdullah Saleh），使其代理人哈迪（Abdrabbuh Mansour Hadi）成為過渡總統。南葉門的胡塞武裝組織（Houthis）大部份屬什葉派，2004-11年間與沙烏地阿拉伯支持的沙雷政府衝突不斷，並利用新政府弱勢佔領了薩達省（Saada）。2014年，許多葉門平民支持胡塞組織，包括對過渡政府失去信心的遜尼派在內；2015年初，胡塞組織佔領了首都沙那，並強迫哈迪逃至沙

烏地阿拉伯。自 2015 年 3 月起，為恢復聯合國承認之哈迪政府，沙烏地阿拉伯和其它 9 個以遜尼派為主的阿拉伯國家開始空襲胡塞組織，他們聲稱伊朗的什葉勢力資助該組織，沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國並誇大伊朗對胡塞組織的影響力來正當化干預行動，然而後者絕非伊朗的附屬品。

沙烏地阿拉伯與其盟友收到來自美國、英國及法國的先進戰機、後勤及情報協助，並對胡塞組織和葉門平民進行無數空襲，卻仍無法將胡塞組織趕出首都沙那和其他葉門西部的密集區，至於胡塞組織反而能在葉門境外打擊沙烏地阿拉伯。2015-19 年間，胡塞武裝組織與哈迪政府歷經數次和平談判，始終無法達成共識。向沙烏地阿拉伯靠攏、並控制亞丁港口附近區域的哈迪政府雖然深不得民心，卻是合法政府。葉門情況持續惡化，人道問題嚴重，胡塞組織相較於以往更加根深柢固。為支持在中東地區的盟友，美國企圖透過嚴厲制裁來逼迫伊朗政府停止支持胡塞組織，儘管此類支持在胡塞組織對抗沙烏地阿拉伯的戰爭中並不重要。

### 參、美國與伊朗的合作領域

表面上看來，美伊關係在伊斯蘭革命後似乎只有利益衝突，事實上在過去 30 年來，美伊仍存在共同利益並有許多合作例子，最重要的是在美國對抗阿富汗塔利班時、美國在伊拉克和敘利亞對抗 ISIS 時、還有打擊自阿富汗走私至歐洲和美國的毒品時。

阿富汗與伊朗邊界超過 900 公里，且說著相似語言。自 1980 年代初期爆發內戰後，有數百萬阿富汗難民遷居至伊朗。911 攻擊事件後，伊朗協助美國入侵阿富汗並且參與國際合作，協助建立阿富汗

新政府。改革派總統哈塔米決定與美國在阿富汗合作，期待合作能為美伊關係帶來改變；2001年11月，美國國務卿與伊朗外交部長在紐約的聯合國總部握手，似乎帶來自伊斯蘭革命和人質危機以來重要之和解象徵，但小布希總統仍中斷了與伊朗的建設性對話，代之以在2002年將伊朗列為所謂對世界和平造成威脅的邪惡軸心，因此，伊朗改革派試圖改變美伊關係的企圖，最終被共和黨的強硬派總統所阻擋。

遜尼派新極端主義團體伊斯蘭國（Islamic State in Iraq and Syria, ISIS）在2014年初的崛起，為中東地區安全帶來莫大威脅。ISIS佔領了敘利亞大片領土，迅速擴展至伊拉克，並大規模處決什葉派、基督徒，以及其他種族或宗教少數群體，促使美國主導一個跨國聯盟來消滅ISIS。美國與伊朗官員曾共同宣稱合作消滅ISIS的可能，但這合作的機會又被終止，伊朗被對抗ISIS的聯盟排除在外，儘管解決危機確實需要美國與伊朗有某些形式的合作。

毒品走私乃是阿富汗為許多國家帶來的主要問題之一。該國生產超過全世界90%的鴉片，且幾乎獨佔了最致命毒品海洛因的生產原料，每年約有900公噸鴉片和375公噸海洛因從阿富汗走私至世界各地，尤其是歐洲和美國，創造了650億美元市場和大約1500萬名成癮使用者，這些收益被使用在資助犯罪集團、叛亂份子和恐怖份子，尤其是塔利班、蓋達組織和近期中東地區的ISIS。伊朗位於阿富汗鴉片生產和西方消費者之間的運輸通道上，深受與日俱增的毒品成癮者和相關犯罪所苦，例如國內暴力事件、搶劫和愛滋病，伊朗和美國嘗試控制此一區域的鴉片交易和毒品走私，即使如此，阿富汗的鴉片供給自2001年起仍然持續增加，歐洲國家和美國的利益

決定了與伊朗在對抗毒品走私上的密切合作，但伊朗與美國在這方面的合作曲折且局部；舉例來說，伊朗與歐盟和美國策劃的跨國毒品控管措施—都柏林團體（Dublin Group）持續合作，都柏林團體在伊朗有分部並與伊朗的毒品控管官方合作，然而，儘管共同合作打擊毒品走私至關重要，讓恐怖份子團體失去收益勢在必行，美國與伊朗在這方面的合作仍然非常不足。

#### 肆、美國對伊朗嚴厲新制裁的目標

除了禁止穆斯林到美國旅遊，限制住在歐洲與世界各地的伊朗公民入境美國，川普政府正致力於讓伊朗退出核協議，希望能建立一個反伊朗的跨國聯盟；不過，儘管美國背棄協議，且與日俱增地施壓伊朗，後者仍持續遵守在核協議中的義務。

2018年11月，美國宣佈將給予中國、印度、希臘、義大利、台灣、日本、土耳其及南韓等8個國家豁免權，讓它們可以在6個月內持續從伊朗進口石油，前述國家在這段時間內明顯減少進口；這些國家必須將進口石油的價格傳送至特別帳戶，做為購買人道援助貨品的使用，至於伊朗的石油收入亦僅能拿來購買進口國家的食物和藥品。2019年4月15日，美國進一步取消這8個國家進口伊朗石油的豁免權，希望迫使伊朗石油出口歸零，事實上是讓伊朗沒有石油收入可以購買生活必需品，限制了伊朗去購買亟需的人道援助貨品給川普和國務卿蓬佩奧（Pompeo）一再聲明美國政府會支持的伊朗人民。即使是住在其它國家的伊朗人也深受新制裁所苦，無論是銀行交易、作生意或是國外旅遊，都變得困難重重。

2019年4月8日，美國認定伊斯蘭革命衛隊（Islamic Revolutionary

Guard Corps, IRGC) 為恐怖份子組織，後者為伊朗軍隊重要組成，與鄰國和同為美國緊密盟友的伊拉克和阿富汗維持正式合作關係，因此，制裁條款在之後被迫修改，與伊斯蘭革命衛隊合作的國外實體被免除其恐怖份子名稱，包含了外國企業、政府和非政府組織。

美國近期更將制裁範圍擴大至伊朗銷售的其它貨品，包含石化產品、鋼鐵、銅和鋁，這些手段顯然不只是針對伊朗政府，而是直接針對伊朗人民，至於嚴厲制裁帶來的影響，不但讓伊朗人民生活更加不便，同時毒害了伊朗和美國盟友，以及其他與伊朗交易國家的關係。美國對伊朗的大力施壓以及威脅，顯而易見的政策目標是藉由引起國內動盪與削弱內部秩序，來打倒伊朗政權。

2019 年 5 月 3 日，美國對進口伊朗重水和低濃縮鈾的所有人實施制裁，這個舉動違反了核協議 (JCPOA) 以及聯合國安理會第 2231 號決議。這項新制裁禁止伊朗在同意的限額下儲存這些原料，事實上，川普政府撤消了 2 項核協議中的重要條款；第一是允許伊朗運送大量重水至阿曼，第二項則允許伊朗運送大量濃縮鈾來交換天然鈾。讓其它國家無法得到重水的目的，是讓伊朗難以遵守核協議所訂下之限制，迫使它超出限制而違反協議，進而造成協議失敗，讓一個反伊朗聯盟得以產生，沒有了協議，美國政府就有藉口對伊朗發起軍事衝突。儘管區域內並沒有任何急迫性危險，或伊朗針對美國的特定軍事活動，美國仍在 2019 年 5 月 7 日宣告將一個航空母艦打擊群和轟炸機任務編組部署在波斯灣；作為對伊朗政權的一個清楚無疑的訊息，它意指任何對美國利益或美國盟友的攻擊，都會受到嚴厲反擊。川普政府雖聲稱美國的制裁成功制止了伊朗在中東的不良行為，但是當美國部署航空母艦打擊群時，卻矛盾地說明，伊

朗的行為比從前任何時候都還要糟糕。

伊朗嘗試在當前的美國壓力下生存，儘管暴力威脅加劇且經濟制裁愈發嚴厲，尤其是針對石油出口，美國政府似乎希望逼使伊朗發起衝突，例如，國家安全顧問波頓（John Bolton）公開邀請伊朗的區域競爭對手刻意製造可能引起戰爭的事件，以色列和沙烏地阿拉伯明顯想藉由美國軍方的捲入與伊朗戰鬥，伊朗與美國的衝突擊將為這些國家提供最好的娛樂，他們可能期待與伊朗的戰爭可造成後者的動盪，進而促成政權轉換，但忽略了戰爭削弱伊朗改革派勢力以及鞏固強硬派的可能性，一旦伊朗變得更激進和對立，他們終將必須思考中東地區戰爭的直接和間接成本，並思考戰爭對波斯灣區域石油貿易的影響。

## 伍、結論

在第二次世界大戰之前，美國對伊朗的經濟和政治並沒有顯著影響力，伊朗的石油被英國公司所掌控，1950 年代初期，伊朗國會正式推動石油業國有化，在行動期間，反對國有化運動的國王逃離伊朗；為了避免伊朗對英國石油公司的反抗擴及其他中東地區的產油國，美國和英國策劃了軍事政變，讓巴勒維再度取得權力，其後美國石油公司得到伊朗石油 40% 的控制權，取代英國成為對伊朗最具影響的西方勢力，致使在 1953-79 年間，伊朗成為美國在中東最緊密的盟友。

藉由美國的直接軍援，巴勒維打造了區域內最強的軍隊，扮演著遵循美國利益的區域警察，甚至同意讓美國在越戰中使用伊朗的戰鬥機，相對地，美國則幫助國王建立區域中最殘暴和最聰明的薩

瓦克祕密警察機構。伊朗人民普遍認為巴勒維是美國的傀儡，並對美國干預伊朗政治非常不滿，從而引爆了具反美特徵之 1979 年伊斯蘭革命。巴勒維在革命後前往美國接受醫療，反美情緒隨之在伊朗高漲，一群學生策劃佔領美國駐伊朗大使館並挾持了外交官作為人質，由於伊斯蘭革命領導人何梅尼贊同學生的行動，這也讓人質危機成為美伊關係中長久且複雜的問題焦點。兩伊戰爭期間，美國選擇協助海珊政權，非但不在意伊拉克對伊朗大量地使用化武，並提供伊拉克情報與金援，讓美伊關係更加惡化。

關於伊朗核子活動的爭論，自 2002 年便成為美國壓迫伊朗的新原因。美國及其西方盟友對伊朗實施各式各樣制裁，隨著伊朗的國際銀行交易和石油出口被施加制裁，衝突在 2012 年達到高峰，2013 年伊朗與核問題六國（P5+1：美國、俄羅斯、中國、法國、英國和德國）展開新談判，並於 2015 年告一段落，決定取消所有與核子活動相關的制裁。核協議是美伊關係正常化的起步，但在 2017 年川普上任後，美國突然退出協議並對伊朗實施嚴厲的經濟制裁，至於其歐洲傳統盟友則仍持續支持協議，不過，歐洲政府雖繼續支持核協議，私人公司卻選擇避免與美國產生衝突。

儘管如此，伊朗與美國在許多重要事件上仍存在合作，例如 2001 年打擊阿富汗塔利班、2003 年推翻伊拉克海珊政權、2011-18 年在伊拉克和敘利亞對抗 ISIS，以及合作打擊阿富汗毒品走私等，然而如此重要的合作卻總是在充滿敵意和利益衝突的陰影下，讓美伊關係始終無法正常化。雙方的長期敵意似乎來自伊斯蘭原教旨主義，但邏輯上明顯無法讓人接受，例如，美國與傳統薩拉菲沙烏地阿拉伯有著緊密的關係，後者顯然支持許多違反人權的伊斯蘭原教旨主義團

體，或許，建立美伊友好關係最重要的困難是伊朗與以色列之間的敵對，以及伊朗對真主黨和哈馬斯的支持。

美國認為，伊朗的行為違反了美國在此區域的利益，例如不斷擴大彈道飛彈計劃、支持真主黨和胡塞武裝組織、威脅以色列、干預敘利亞，但很明顯地，伊朗絕非美國的直接威脅，甚至稱不上間接威脅，其理由是：(1) 伊朗沒有核武，根據核協議，伊朗在可見的未來發展核彈的機率微乎其微；(2) 伊朗並沒有瞄準美國國土的洲際彈道飛彈；(3) 伊朗傳統軍事力量相對微弱，因此無法在中東對抗美國或其盟友；(4) 伊朗不曾攻擊鄰國，且沒有證據顯示它正計劃入侵任何國家；(5) 伊朗人民不曾參與任何在美國境內的恐怖攻擊活動。相反地，美國卻是伊朗的直接威脅，川普政府在以色列和沙烏地阿拉伯團體遊說下，對伊朗實施嚴厲制裁，主要目標似乎是藉由引起伊朗國內動盪及削弱內部秩序，來達到政權轉換，證據顯示，美國已準備好要使用武力來達到目標，如同本文所強調，針對伊朗的行動可能導致核協議的無效，並且提供美國藉口與伊朗發生軍事衝突。

40 年來的衝突讓美伊關係更加複雜，伊朗政府認為美國是個充滿敵意和干涉主義的國家，因為它不斷試圖藉由經濟制裁推翻伊朗政權，並將伊朗伊斯蘭共和國視為世界上最極端、不理性、和危險的政府。伊朗和美國都需要善意的決心，來解決問題及消除友好關係裡的障礙，但伊朗與以色列的彼此敵意，肯定是清單上最困難的問題之一。

美國政府官員知道，中東地區衝突的政治或外交對策無法將伊朗排除在外，伊朗在此區域的重要性無法被忽視，建立一個美伊之

間的溝通管道，對於修補美國退出核協議所造成的不信任，並且降低中東地區的緊張情勢，乃是必須被選擇的新途徑，美國對於自身與伊朗的爭議尋求和平解決方案，也必須釋出強力的信號。

（翻譯：歐佳盈）