

DOI: 10.19832/j.cnki.0559-8095.2022.0051

伊朗人质危机：美国对伊制裁的起源

蒋真

(西北大学 中东研究所, 陕西 西安 710127)

摘要: 人质危机发生后, 伊朗从美国的昔日盟友变成了一个“对美国的国家安全、经济和外交产生非同寻常的威胁”的国家。这一认识成为人质危机期间美国制裁伊朗的首要法律依据。在冷战背景下, 为向伊朗施压使其释放人质, 冻结资产和贸易禁运成为美国对伊朗单边制裁的主要手段。为加强对伊朗制裁的效果, 美国要求其欧洲盟友遵守冻结伊朗资产的法令, 按照未获通过的联合国法案制裁伊朗。人质危机期间的制裁措施后来虽然被取消, 但伊朗对美国构成威胁的认知并没有随着人质危机的化解而结束, 这一理念成为后来美国对伊朗制裁政策的重要理论基础。人质危机不仅开启了美国对伊朗制裁的进程, 而且在某种程度上塑造了未来的美伊关系, 制裁与反制裁的斗争成为四十年来美国和伊朗关系的重要特征。

关键词: 美国; 人质危机; 伊朗; 制裁

美国对伊朗的体系化制裁已持续 40 余年, 是研究美国对外制裁政策的典型案例, 而美国对伊制裁的根源在于伊朗人质危机。1979 年 11 月 4 日, 一群伊朗学生占领了美国大使馆, 随后 52 名美国人被扣为人质, 并被关押了 444 天。对此, 伊朗政府认为, 美国大使馆是间谍巢穴, 美国外交人员正聚集在大使馆谋划推翻新建立的伊斯兰政府, 帮助伊朗前国王复辟, 因此对占领大使馆持支持态度。人质危机也被伊朗人称为“占领间谍巢穴事件”, 更被其最高领袖霍梅尼称为“第二次革命”。伊朗的这种认知来自美伊关系的历史阴影, 即 1953 年美国中央情报局策划推翻摩萨台政府并成功帮助前国王复辟, 伊朗人将这一事件与 1979 年 10 月美国接纳伊朗国王巴列维赴美治病联系起来。因此, 在人质危机期间, 霍梅尼一直拒绝任何谈判, 提出只有把前国王巴列维交给伊朗才可以考虑谈判。伊朗人质危机发生后的第 10 天, 卡特政府颁布了第一项制裁法令, 并尝试了多种营救人质的方法, 其中既有外交谈判也有军事营救, 但都宣告失败。1981 年 1 月 19 日, 在阿尔及利亚政府的斡旋下, 《阿尔及尔协定》(Algiers Accords) 得以达成, 美国人质被释放。伊朗人质危机作为美国危机管理的失败案例, 不仅使美国失掉了冷战时期用以对抗苏联的“两根支柱”政策^①的基石, 也直接导致卡特总统连任的失败, 从而受到国内外学界的广泛关注。学界对该问题的相关研究主要集中在三个方面: 第一, 伊朗人质危机如何发生、发展, 并使得卡特总统连任失败;^② 第二, 探究美国在

收稿日期: 2022-01-11

基金项目: 陕西省社会科学基金项目“中东国家对美国反制裁及其对中国启示研究”(2022G023)的阶段性成果。

作者简介: 蒋真, 西北大学中东研究所教授、博士生导师, 研究方向为中东史。

^① “两根支柱”政策是 20 世纪 70 年代美国在中东海湾地区采取的重要战略, 即扶植伊朗和沙特充当美国和西方在海湾利益的代理人。1979 年伊斯兰革命爆发后, 伊朗从一个亲西方、世俗化的国家逐步变成一个政教合一的反美国家, 美国的“两根支柱”政策宣告失败。

^② 参见 Mark Downes, *Iran's Unresolved Revolution*, Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2002; David Patrick Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001; Gary Sick, *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran*, New York: Random House, 1986; 魏亮 《伊朗人质危机起因再析》, 《西亚非洲》, 2011 年第 1 期。

该问题上危机管理的失误及与冷战的关系;^① 第三,反思美国的伊朗政策以及未来伊朗在美国地区战略中的定位。^② 然而相关研究很少关注人质危机过程中美国对伊朗实施的制裁,尽管这些制裁在《阿尔及尔协定》签署后被全部取消,但伊朗对美国产生威胁的认知却被保留了下来,即伊朗“对美国的国家安全、经济和外交产生非同寻常的威胁”。^③ 这一表述后来被列入美国制裁伊朗的诸多法律文本中,成为美国对伊朗制裁的理论依据和法理基础。

制裁作为一项强制性政策,是介于军事干预和外交谈判之间的折中方式,正如加利·克莱德·霍夫鲍尔在《反思经济制裁》中所说“在大多数情况下,制裁表明了发起国想要干涉另一个主权国家的决策过程,但通常是以避免采用军事手段的慎重的方式来补充外交上的批评。”^④ 事实上,自第一次世界大战以来,制裁就开始成为美国对外政策的重要内容,美国总统威尔逊曾在1919年指出,“一个被制裁的国家,通常被视为投降的国家。如果运用这种经济的、和平的、无声的、致命的手段,那么就没有必要动用武力……(制裁)是一个可怕的手段,它不会导致被制裁国(以)外的人员伤亡,但是这会给被制裁国带来巨大的压力,这种压力在我看来是一个现代国家所无法承受的”。^⑤ 伊朗人质危机发生于冷战时期,尽管时任美国国家安全顾问布热津斯基提出用军事手段解决伊朗人质危机,但由于当时美国在与苏联的对抗中处于守势,美国在伊朗人质危机中除了一次小规模、失败的军事营救行动外,制裁成为其对伊朗强硬政策的重要表现。本文以伊朗人质危机的解密档案为基础,解析伊斯兰革命后美国国内对伊朗政策的变化及其对伊朗威胁认知的形成,分析美国对伊朗单边和多边制裁政策出台的深层次原因,探索制裁在美伊两国关系演变中的作用。

一、人质危机与“伊朗威胁”的逐步形成

伊朗人质危机的发生源于1979年伊斯兰革命后美国与伊朗关系的变化。革命后的伊朗从美国盟友变成了一个“不要东方、不要西方、只要伊斯兰”的特立独行的国家,美国在中东地区的“两根支柱”政策失去了一个重要基点。伊朗认为伊斯兰革命的爆发对美国“两根支柱”的地区政策造成冲击,并导致其全球战略的变化,因此美国采取制裁等措施防止革命运动在其他国家蔓延。在伊朗眼中,美国和伊朗的关系被定义为压迫和被压迫的关系,认为美伊之间争端的主要原因在于伊朗不愿意被美国支配,人质危机的发生更被伊朗认为是自身对美国霸权的一种回应,是伊朗表达忧虑和愤怒的一种方式。事实上,美国对伊斯兰革命前后伊朗国内局势的评估出现了严重失误,成为人质危机出现的重要原因。美国不仅没有预见伊朗会爆发伊斯兰革命,也没有预估到革命后伊朗国内反美情绪的上漲会威胁美国利益,错误地认为伊朗人质危机会很快得到解决。甚至在巴列维国王出走伊朗后,美国仍然希望与革命后的伊斯兰政权保持友好关系,防止伊朗被苏联纳入社会主义阵营。因此,伊朗对美国利益产生威胁的价值评判,以及美国实施制裁的必要性,都经历了一个逐步发展的认识过程。

^① 参见 David Farber, *Taking Hostage: The Iran Hostage Crisis and America's First Encounter With Radical Islam*, Princeton: Princeton University Press, 2006; Russell Leigh Moses, *Freeing the Hostages: Reexamining U.S. - Iranian Negotiations and Soviet Policy, 1979 - 1981*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996; Mohammad Ayatollahi Tabaar, "Causes of the US Hostage Crisis in Iran: The Untold Account of the Communist Threat," *Security Studies*, Vol. 26, No. 4(2017).

^② 参见 Warren Christopher, Harold H. Saunders, Gary Sick, Robert Carswell, Richard J. Davis, John E. Hoffman, Jr. Roberts B. Owen, *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*, New Haven and London: Yale University Press, 1985; David Carleton and Michael Stohl, "The Foreign Policy of Human Rights: Rhetoric and Reality from Jimmy Carter to Ronald Reagan," *Human Rights Quarterly*, Vol. 7, No. 2(1985); Cyrus Vance, *Hard Choice: Four Critical Years in Managing America's Foreign Policy*, New York: Simon and Schuster, 1983; 张洁洁 《试论伊朗人质危机前后美国对伊政策的转变》,《兰州交通大学学报》,2010年第5期。

^③ 根据《国际紧急经济权力法》,“对美国的国家安全、经济和外交产生非同寻常的威胁”是美国总统进行对外制裁的重要法理基础。自美伊交恶以来,伊朗“对美国的国家安全、经济和外交产生非同寻常的威胁”这一表述出现在美国对伊朗制裁的诸多法案中。

^④ [美]加利·克莱德·霍夫鲍尔等著,杜涛译《反思经济制裁》,上海人民出版社2011年版,第6页。

^⑤ 加利·克莱德·霍夫鲍尔等《反思经济制裁》,第1页。

20世纪70年代末,伊朗国内的反巴列维王朝运动风起云涌,但美国对伊朗国内出现的变化并没有给予足够关注,很多情报甚至出现评估失误。美国中情局有关伊朗反对派的情报大多来自伊朗的秘密警察组织萨瓦克,^①由于巴列维国王关注左派势力,担心来自苏联的威胁,因此萨瓦克的工作重点是监视左派活动,而忽视了由不满现状的商人和宗教人士组成的反国王联盟。直到1977年11月,美国中情局没有提交过来自宗教反对派内部的情况报告,美国驻德黑兰大使馆向美国政府提交的报告中也很少有与反对派接触后所获得的情报。1977年8月,美国中情局称,任何内部或外部力量都无法挑战国王的权威及其对美国在伊朗的军事存在的支持。^②1978年,中情局进一步判定,伊朗“不处于革命或者是革命前的状态”。^③中情局前官员理查德·科塔姆是为数不多的见过霍梅尼的美国人,他的结论是霍梅尼没有控制伊朗政治体系的野心,霍梅尼本人根本就是一个关心共产主义威胁的“民主党人”。^④1979年1月的一份情报备忘录称,霍梅尼“似乎对政治战略感到厌倦”,而且“允许他的助手制定某些详细的政策”。^⑤1979年初,助理国务卿哈德罗·桑德斯向众议院外交事务委员会阐述了美国的目标“我们希望与一个独立、稳定和安全的伊朗保持密切和友好的关系。我们认为,伊朗和美国的利益密切相关,我们寻求建立一个相互尊重和积极合作的环境。”^⑥

美国对伊朗国内局势的错误判断使其对伊斯兰革命的爆发没有做好预案,对伊朗新政权的对美政策也没有清晰的判断。在伊斯兰革命后,美国仍然相信可以与新的伊朗政权保持良好的外交关系,认为伊朗伊斯兰政权的敌人是苏联,而为了对抗苏联,伊朗新政权应该会倾向于维持与美国的友好关系。理查德·科塔姆甚至认为霍梅尼希望依靠美国来维护伊朗的防御,在美国的支持下对抗苏联。美国国务院伊朗事务处的亨利·普雷希特声称,霍梅尼的追随者认为,伊朗有能力动员和感召苏联边疆地区的穆斯林,这一点会让苏联感受到威胁。^⑦美国驻伊朗大使苏利文在1979年3月中旬向国务卿万斯和国务院其他高级官员提出建议,“我们应当接受革命,我们知道国王不会回来了,我们应该意识到必须克服过去历史遗留下来的问题。但我们认为,伊朗和美国的关系太重要了,以至于不能继续维持像现在这样的状态。伊朗对美国很重要,我们相信可以为其新政府提供很多东西。我们应该从反对苏联入侵的基本立场出发,开始与伊朗建立新的关系”。^⑧卡特总统后来回忆道,在伊斯兰革命后,他从伊朗的新政府那里得到了积极的信号:“从1979年3月到10月,我们与伊朗的关系越来越好,甚至霍梅尼曾派代表与国务卿万斯进行对话,说了‘你们要支持革命,不要试图推翻新政府’以及‘我们之间需要更多的贸易合作’之类的话。他们非常友好。事实上,他们就修复与美国关系的重要性发表了一系列演说。”^⑨就在大使馆被占领的几个星期前,美国的官员还预测伊朗的神职人员将不得不“就其伊斯兰原则进行妥协,以满足民众的需要”,“随着时间的推移,伊朗的现代化发展将不可避免地削弱霍梅尼和神职人员的力量”。助理国务卿哈德罗·桑德斯建议

① 萨瓦克是伊朗巴列维时期的秘密警察组织,于1957年在美国的支持下成立,承担国家安全和情报收集工作,被称为“国王的耳目和铁拳”,其任务是摧毁任何形式的反对国王的人或组织,成员遍布伊朗各地。

② “Iran in the 1980’s,” Central Intelligence Agency, 1 August 1977, U.S. Declassified Documents Online. [https://link.galegroup.com/apps/doc/CK2349225215/GDCS?u=cnnwu&sid=GDCS&xid=52d93a54\(2019-04-22\)](https://link.galegroup.com/apps/doc/CK2349225215/GDCS?u=cnnwu&sid=GDCS&xid=52d93a54(2019-04-22)).

③ Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, New York: University of Arkansas Press, 1982, p. 438.

④ Christian Emery, “United States Iran Policy 1979–1980: The Anatomy and Legacy of American Diplomacy,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 24, No. 4 (2013), p. 624.

⑤ “Iran, Khomeini’s Prospects and Views,” CIA Intelligence Memorandum, 19 January 1979, Digital National Security Archive. [https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679061602/BCC7869D4C9348EDPQ/7?accountid=13151\(2020-12-06\)](https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679061602/BCC7869D4C9348EDPQ/7?accountid=13151(2020-12-06)).

⑥ Christian Emery, “United States Iran Policy 1979–1980: The Anatomy and Legacy of American Diplomacy,” p. 626.

⑦ Christian Emery, “United States Iran Policy 1979–1980: The Anatomy and Legacy of American Diplomacy,” p. 623.

⑧ “The Barzagan Government One Month Later and Prospects for the Future,” Sullivan to Department of State (003016), 17 March 1979, Digital National Security Archive. [https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679043723/EE71F38F9E5C4D83PQ/1?accountid=13151\(2020-12-06\)](https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679043723/EE71F38F9E5C4D83PQ/1?accountid=13151(2020-12-06)).

⑨ Mohammad Ayatollahi Tabaar, “Causes of the US Hostage Crisis in Iran: The Untold Account of the Communist Threat,” p. 673.

不要“牺牲我们的世俗朋友来拥抱霍梅尼和神职人员”。^①

1979年10月22日，伊朗前国王巴列维获准前往美国治病，在伊朗引发了游行示威。据称，由于担心新成立的伊斯兰政府无法对抗美国的阴谋，伊朗学生组织开始着手收集美国大使馆的信息，计划占领美国大使馆，一些左翼学生组织甚至声称“允许国王入境表明美国正在酝酿针对革命的新阴谋……我们已经在美国的控制下生活了50多年，是时候采取行动了。”^②11月3日，霍梅尼会见激进的学生代表，称“学生们有义务扩大他们对美国和以色列的攻击，美国必须遣返罪恶的国王巴列维”。^③因此，有伊朗学者认为人质危机并非始于11月4日美国外交官被扣押，而是源于卡特决定接受前伊朗国王巴列维赴美治病，因为巴列维赴美令伊朗人想起了1953年美国政府干预伊朗政治并推翻摩萨台政府。

而此时的美国仍然幻想着与伊朗新政权建立反苏同盟。11月4日，一群学生开始冲击美国驻伊朗大使馆。被拘为人质的汤姆·谢弗回忆道“当时看上去是一群学生路过，我其实并不在意这些路过的学生，直到有人说，‘他们正试图进入大门’。老实说我感觉没有什么特别的，只是一群学生而已，他们可能仅仅想与我们交谈。但我们最终发现不只如此，因为他们正在控制楼外的美国员工，蒙住他们的双眼，用枪指着他们的脑袋，那时我意识到这并不是学生想参观我们的大使馆，这次事态是很严重的。”^④美国大使馆被占领后，美国人仍无法相信这一事实。代办布鲁斯曾回忆道，“我和我的同事当时都认为，这一事件只是一次象征性的占领，几个小时后就会以某种方式结束，一切将回到正轨”。^⑤

事实上，在巴列维国王进入美国后，伊朗国内的政治出现了变化，反美成为压倒一切的政治风向。伊斯兰革命后伊朗国内局势并不稳定，形势瞬息万变。霍梅尼从巴黎回到德黑兰的时候，他和助手们向卡特传递了大量信息，表明如果华盛顿停止对伊朗国王的支持，新的伊朗政府将维持石油贸易的正常运转，并与美国及其欧洲盟友建立正常关系。^⑥革命后初期，伊朗国内主要有三股政治势力：以霍梅尼为首的伊斯兰势力、以图德党和人民圣战者组织为代表的左派势力，以及以迈赫迪·巴扎尔甘和巴尼·萨德尔为代表的民主势力。伊斯兰革命后三种政治势力的斗争非常激烈，霍梅尼建立的伊斯兰政府为了巩固政权，一方面建立了一系列伊斯兰权力机构，试图通过颁布新的宪法来巩固新政权，另一方面打出各种政治口号，希望主导社会舆论。人民圣战者组织主张马克思主义与伊斯兰教义相统一，建立社会主义的“伊斯兰民主共和国”，主张暴力革命、政教分离，否定霍梅尼的地位。该组织主要由一批反对国王的下级军官和士兵组成，在青年学生、知识分子、中小商人中较有影响。图德党的前身可追溯至20世纪20年代的伊朗共产党，倾向于发展与苏联的关系。伊朗学生占领美国大使馆后，人质危机为革命后霍梅尼整合国内各派势力提供了机会。赛勒斯·万斯在他的回忆录中指出，“很有可能当霍梅尼看到异常兴奋的民众，并意识到人质危机可以联合国内各个派系共同对抗外国敌人时，他决定利用这一事件来建立一个新的伊朗”。^⑦

人质危机发生后，美国才从与伊朗继续保持友好关系的幻想中清醒过来，开始真正审视这个新生的伊斯兰政权。1979年11月5日，也就是伊朗人质危机发生后的第二天，美国国家安全委员会负责伊朗事务的官员加利·希克在给布热津斯基的报告中称，“作为长期投资，我们有意识地努力与伊朗政府发展良好关系，至少在公开场合应该这样做，但我们不应该幻想会得到回报。我们应该改变与世俗领导人和其他霍梅尼反对者的关系，以尽可能地为继任政府做好准备，并尽快结束霍梅

① “Policy Towards Iran,” Sanders memorandum to Vance, 5 September 1979, Digital National Security Archive. [https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679080127/F7EDB66F7D26443APQ/6?accountid=13151\(2020-12-06\)](https://www.proquest.com/dnsa/docview/1679080127/F7EDB66F7D26443APQ/6?accountid=13151(2020-12-06)).

② David Farber, *Taking Hostage: The Iran Hostage Crisis and America's First Encounter With Radical Islam*, p. 129.

③ Massoumeh Ebtekar, *Takeover in Tehran: The Inside Story of the 1979 U. S. Embassy Capture*, Vancouver: Talonbooks, 2000, p. 58.

④ David Patrick Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, p. 51.

⑤ David Patrick Houghton, *US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, p. 76.

⑥ Mohammad Ayatollahi Tabaar, “Causes of the US Hostage Crisis in Iran: The Untold Account of the Communist Threat,” p. 666.

⑦ Cyrus Vance, *Hard Choice: Four Critical Years in Managing America's Foreign Policy*, p. 376.

尼政府的统治。霍梅尼掌权的时间越长,对我们和伊朗来说就越糟糕”。^①随后,美国情报分析活动开始针对伊朗新政权,并对其与美国的关系进行重新研判。巴尼·萨德尔作为伊朗国内具有改革倾向的温和派代表,成为美国评估伊朗对美政策的重要对象。但评估的结果非常消极,报告认为此人长期倡导不结盟外交政策,不太可能恢复与美国的密切关系——他反对美国在波斯湾地区增加军事存在,反对美国在该地区包括埃及和沙特在内的盟友,并支持输出伊朗革命。他曾多次表示要美国改变对伊朗的态度,不再干涉伊朗内政,承认伊朗的独立和伊斯兰革命的永久性,建议美国协助扣押伊朗国王的财富。而且萨德尔还曾经说过“我们不希望从一个超级大国的霸权中解放出来后,却又困在另一个超级大国的枷锁之下”。^②人民圣战者组织和图德党作为有社会主义倾向的党派,更不可能继续采取亲美政策。因此,伊朗伊斯兰政权已不再是美国在中东地区的反苏前沿阵地,伊朗输出革命的政策反而对美国在该地区的安全利益构成了威胁。

1979年11月13日,伊朗财政部宣布将从美国国内银行及其设在欧洲的分行取空所有存款,与美国展开金融战,反对美国在全球的金融霸权。伊朗的这一声明在美国国内引起震惊。在巴列维时期,多家美国银行向伊朗政府及其实体贷款,伊朗政府及巴列维皇室的大量资产也存放在美国国内银行及其在欧洲的分行。截止到1979年伊朗人质危机爆发,美国金融机构持有的伊朗资产主要包括三类:美国银行海外分支机构拥有的伊朗存款、伊朗中央银行在美国联邦储备银行的美元资产、美国国内商业银行持有的伊朗资产等。^③对此,有分析家称,即便伊朗有意打货币战,它也大约只有10亿~20亿美元的存款可以在市场上“攻击”美元,然而这一切并不会对规模达4000亿美元的欧洲美元市场造成太大影响。美国可动用的外汇储备超过200亿美元,再加上其他国家的央行可提供支持,因此伊朗破坏美元稳定的冒险没有意义。^④尽管如此,伊朗的挑衅行为却为美国采取行动提供了机会。正如罗伯特·卡斯韦尔所说,在政治紧张的时刻,伊朗这种天真的言论被接受了,其对美元的威胁被作为美国采取行动的主要原因……美国不能接受被当作纸老虎,自从伊朗威胁以经济手段反对美国时,快速行动就具有了合法性。^⑤

卡特的顾问劳埃德·卡特勒曾回忆说“11月12日和13日的晚上,我们一直在讨论人质危机,接着伊朗财政部长宣布将从美国和设在欧洲的美国银行取空所有存款,这对美国是一个严重的损害。因为有8个小时的时差,我们听到这个宣言大约是在11月14日凌晨三四点。这个宣言结束了卡特政府内部所有的争论和疑虑,我们决定必须前进。”^⑥正如沃伦·克里斯托弗在《美国人质在伊朗:危机处理》中所说,“巴尼·萨德尔的宣言是发布冻结令的最后推动力,而不是初始原因。这个决定是建立在政治判断的基础上,美国不能在另一国家不断的敌对行为面前一直处于被动状态而没有任何回应”。^⑦财政部长米勒将此事告知国务卿万斯和总统卡特并交换了意见,随后美国政府很

① Memorandum from Gary Sick of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Brzezinski), Washington, November 5, 1979, *Foreign Relations of the United States, 1977-1980, Volume XI, Part 1, Iran: Hostage Crisis, November 1979-September 1980*. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1977-80v11p1/d5> (2020-10-22).

② “Iran: Bani-Sadr's Foreign Policy Views,” Intelligence Memorandum, 5 February 1980, U. S. Declassified Documents Online. https://go-gale-com-s.vpn.snu.edu.cn:8081/ps/retrieve.do?tabID=Monographs&resultListType=RESULT_LIST&searchResultsType=SingleTab&hitCount=78&searchType=BasicSearchForm¤tPosition=1&docId=GALE%7CCK2349160311&docType=Memo&sort=Relevance&contentSegment=ZUSD&prodId=USDD&pageNum=1&contentSet=GALE%7CCK2349160311&searchId=R6&userGroupName=cmsnu&inPS=true (2020-11-06).

③ Mahvash Alerassool, *Freezing Assets: The USA and the Most Effective Economic Sanction*, London: Macmillan with St. Martin's Press, 1993, p. 105.

④ Robert Carswell, “Economic Sanctions and the Iran Experience,” *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 2 (1981), p. 258.

⑤ Robert Carswell, “Economic Sanctions and the Iran Experience,” pp. 258-259.

⑥ Hossein Alikhani, *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*, London and New York: I. B. Tauris Publishers, 2000, p. 68; Andreas F. Lowenfeld, *Trade Controls for Politics Ends*, New York: Matthew Bender, 1983, p. 540.

⑦ Warren Christopher, Harold H. Saunders, Gary Sick, Robert Carswell, Richard J. Davis, John E. Hoffman, Jr. Roberts B. Owen, *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*, p. 177.

快就做出了冻结伊朗资产的准备。11月14日早上7点,财政部负责金融事务的副部长安东尼·所罗门和负责公共事务的部长助理约瑟夫·莱丁开始征求工作意见并草拟方案。8点10分,美国总统签署了第12170号行政令,即《冻结伊朗政府资产》(*Blocking Iranian Government Property*)。该行政令认为,“伊朗的形势对美国的经济、外交和国家安全构成了非同寻常的威胁”,因此总统宣布国家进入紧急状态,下令冻结伊朗政府所有在美国辖区内的资产及权益。

二、资产冻结与贸易禁令: 单边制裁机制的肇始

对于紧急外交事件的出现,美国国内通常有法律赋予总统应对危机的权力。虽然美国宪法没有明确规定总统享有发布行政命令的权力,但宪法规定总统拥有保障法律忠实执行的义务,根据这项默示权力,总统可以通过发布行政命令来享有一定的立法权。《国家紧急状态法》(*National Emergencies Act*)和《国际紧急经济权力法》(*International Emergency Economic Powers Act*)便赋予了总统应对危机、实施制裁的权力。《国际紧急经济权力法》的实施有两个前提条件:第一,国家面临来自境外的严重威胁,对美国的国家安全、外交、经济构成“非同寻常的”威胁,总统必须宣布国家进入紧急状态;第二,该法案授予总统的权力只能在国家面临紧急状态下使用,不适用于其他目的和条件,而且每一次授权都需要以新的国家紧急状态宣言为基础。^①在这部法律中,总统被赋予很多权力,如总统有权对任何外汇交易、信用转让、支付等进行调查和管制;有权调查,以及在调查期间有权冻结外国资产、禁止在美国辖区内与被制裁国有任何贸易关系。如果美国遭到敌对袭击,所有资助和参与这些袭击的国家、个人或实体的财产将被没收。此外,总统还被授权可以对敌对国实行多国经济禁运,扣押其国外的金融资产等。^②

伊朗人质危机发生后,美国也采取了一些制裁措施,但大多是临时性和象征性的。1979年11月8日,美国暂停运送伊朗已经支付的价值300万美元的武器零部件。11月12日,卡特声称,“鉴于当前的伊朗形势,进口伊朗石油和石油产品加剧了对美国国家安全的威胁……因此美国取消进口伊朗原油和原油精制产品”。^③对此,伊朗最高领袖霍梅尼回应称,“世界需要石油,但世界不需要美国,其他国家会转向我们这些有石油的国家”。^④1979年11月12日,霍梅尼在给教皇大使布尼格格的信中指出,“对于经济压力,我们是一个习惯了饥饿的民族,我们已经遭受了大约35年或50年的苦难……如果有必要,我们甚至可以限制自己每天只吃一顿饭,所以他们(美国)不应该试图用经济压力来恐吓我们。如果我们面临着保持荣誉和填饱肚子的选择,我们自然会宁愿挨饿也要保持荣誉”。^⑤尽管卡特政府知道,即使美国不进口伊朗石油,也会有别的国家替代美国的进口份额,但禁止进口伊朗石油表达了美国的态度,是美国对伊朗人质危机的一种回应和报复。

然而,自11月14日美国宣布伊朗对其国家安全、外交和经济构成“非同寻常的”威胁后,卡特政府对伊朗的制裁就有了法律依据,对伊制裁开始呈现出长期性和体系化的特征。冻结令颁布后,其具体执行由美国财政部下属的外资控制办公室负责,冻结令的有关操作和规划决策由财政部副部长卡斯威尔领导的一个小型工作组来负责,小组成员包括财政部助理部长戴维斯、法律总监蒙德海姆、罗素·蒙克和助手莱昂纳多·桑托斯,还有助理部长办公室负责国际事务的杰里·纽曼、财政部情报部门的负责人弗

^① International Emergency Economic Power Act. <https://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf> (2019-10-11).

^② International Emergency Economic Power Act. <https://legcounsel.house.gov/Comps/International%20Emergency%20Economic%20Powers%20Act.pdf> (2019-10-20).

^③ Hossein Alikhani, *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*, p. 66.

^④ Christian Emery, “The Transatlantic and Cold War Dynamics of Iran Sanctions, 1979-80,” *Cold War History*, Vol. 10, No. 3 (2010), p. 374.

^⑤ Ruhollah Khomeini, *Islam and Revolution: Writings and Declarations Imam Khomeini*, Translated and annotated by Hamid Algar, London, Melbourne and Henley: Mizan Press, 1981, p. 285.

斯特·柯林斯等。财政部长米勒和负责金融事务的副部长所罗门也参加了这个小组。有关冻结令的讨论主要包括两个部分，第一个部分是有关冻结伊朗政府及其下属机构的资产，其中包括伊朗国家石油公司、中央银行等。第二个部分讨论是否将冻结令扩展到美国国外的伊朗资产，这类美国境外的伊朗资产大多存于美国各大银行在英国设立的分行。制裁使伊朗约120亿美元的资产被冻结，其中包括价值14.18亿美元存在美联储的存款和证券、存在美国银行海外分支机构约55.79亿美元的存款和证券、存在美国国内银行约20.50亿美元的存款，还有美国企业等持有的约20亿美元的伊朗资产，以及伊朗中央银行存在美联储约1 632 917盎司的黄金。^①

冻结伊朗资产本身面临很多问题。第一，冻结令使美国国内银行不仅面临诉讼纠纷，而且对伊朗的贷款很难追回。为了增加出口的直接收入，伊朗政府及其国有和私营企业从美国和其他外国银行大量借款。在20世纪70年代石油工业繁荣时期，有200多家银行单独或以国际银行财团的形式向伊朗提供贷款，其中大部分由大通银行(Chase Bank)和伦敦的伊朗海外投资银行(Iran Overseas Investment Bank)提供。虽然借款金额的细节不易确定，但伊朗外债约为50亿美元，其中约20亿美元是欠美国银行的款额，包括美国进出口银行。^②11月23日，由于美国颁布了冻结令，伊朗总统巴尼·萨德尔发表了一份声明，称在前国王巴列维统治时伊朗签订的海外债务将不予偿还。11月28日，伊朗中央银行通过电报向美国各大银行在英国伦敦的分行发送了小额美元的付款指令，但银行没有遵从。随即伊朗通知银行要求在两天内将其资金全部转出，但美国各大银行并未执行这一要求。因此，1979年11月30日，伊朗中央银行向英国法院起诉了5家美国银行。伊朗中央银行称，他们曾打算在1979年11月30日使用冻结的资金购买黄金，因此持有伊朗资金的银行要对由于不能遵守支付指令而使其遭受的任何损失负责。12月，伊朗中央银行在法国的法院提起了多起类似的诉讼。

第二，冻结令会降低世界各国对美国的信任度。美国是当时的超级大国，很多西方国家及中东产油国将大量资金存放在美国各大银行，而冻结令的颁布让这些国家感到不安。在宣布冻结伊朗资产后不久，阿拉伯商会联盟主席布尔汉·达贾尼警告说，“这是一个非常糟糕的先例”，达贾尼的评论得到了科威特政府的回应，科威特政府公开批评美国的举动是“非常危险的先例”。沙特人尤为焦虑，因为他们在美国银行和金融集团的存款量与伊朗相当，一位沙特副部长指出，卡特的决定侵蚀了沙特的信心，因为他担心阿拉伯—以色列争端可能会在某些时候促使沙特与美国发生对抗，导致出现类似于伊朗的情形。为了打消沙特的疑虑，1979年11月，美国财政部长米勒前往中东，澄清冻结令的用意，并向沙特人保证，伊朗的资产冻结不是一种常态。^③

第三个问题是如何将冻结令合法化。美国颁布的冻结令是基于国内立法，在其国内实施不存在任何问题，但冻结令的域外适用却关系到他国主权。根据国际法，国家与国家之间是相互平等的，任何国家不能对其他主权国家实行管辖，因此国家主权豁免是一般意义上被承认的国际法原则，根据长期的国际实践，各国一般都承认外国国家及其财产的管辖豁免。豁免的一般形式是，一国法院拒绝对涉及外国行为或财产的案件行使管辖权，这类案件应由国家行政机关通过外交途径解决。^④美国对作为主权国家的伊朗的财产进行冻结，遭到伊朗的强烈抗议，伊朗称其国家主权遭到侵犯，将美国多家银行告到法院，在欧洲当地有多起案件法院最终判决伊朗胜诉。而且美国银行海外分行的驻地国也对其冻结令很不满，认为该法令挑战了本国的主权。因此，如何将美国的冻结令合法化，成为一个令美国政府头疼的问题。最终美国财政部发现，将冻结令与解救人质联系起来，是将冻结令合法化的有效途径。随后财政部表示，一旦美国人质被释放，被冻结的伊朗资产将被解冻。

① Hossein Alikhani, *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*, p. 68.

② Warren Christopher, Harold H. Saunders, Gary Sick, Robert Carswell, Richard J. Davis, John E. Hoffman, Jr. Roberts B. Owen, *American Hostages in Iran: The Conduct of a Crisis*, p. 237.

③ Christian Emery, "The Transatlantic and Cold War dynamics of Iran sanctions, 1979-80," pp. 374-375.

④ 王铁崖《国际法》，法律出版社2019年版，第93-94页。

冻结资产与释放人质的挂钩,使得美国这项政策暂时得到了国际认可。为进一步向伊朗施压,促使其释放人质,美国加大了对伊朗的制裁力度。总统宣布禁止某些商品出口到伊朗,断绝与伊朗的贸易往来。随着时间的推移,禁令范围不断扩大。1980年4月7日,美国宣布与伊朗断交,并发布第12205号行政令,其主要内容包括:1. 美国辖区内的任何人严禁向伊朗或伊朗政府机构和个人、企业出售、提供和运输任何商品,食物、医疗用品、捐赠的用于缓解人道主义危机的用品除外;2. 严禁美国海运、空运或者陆地运输上述物品给伊朗政府机构或个人,以及在伊朗的任何企业;3. 严禁美国辖区内的任何人与伊朗相关企业进行交易,不得向后者提供新的贷款,不得增加伊朗原有的非美元存款,在国际贸易中不为伊朗提供支付便利。除了家庭汇款外,禁止向伊朗进行任何支付、信用卡交易以及资金转移等;4. 严禁美国任何人与伊朗签署支持伊朗工业项目的协议,除非所签协议早于该总统令,或者用于医疗用途。^①1980年4月17日,美国颁布第12211号行政令,重申第12205号行政令的内容,同时下令严禁伊朗的商品和服务直接或间接地进口到美国,新闻出版物除外;严禁美国公民、长期居留者与曾经到伊朗旅行的外国个人或实体进行贸易;严禁支付在伊朗的美国公民或长期居留者于伊朗境内的贸易费用。后两条不适用于伊朗公民,也不适用于记者、被新闻机构定期雇用的人员,以及到伊朗旅行或在伊朗进行新闻收集、制作电影等类似活动的人员。此外,政府将取消美国辖区内个人和实体与伊朗国家石油公司、伊朗国家天然气公司交易的现有许可证,还限制使用美国护照到伊朗旅行或过境伊朗,限制到伊朗旅行过的美国公民或长期居留者离开或进入美国。^②

事实上,冻结令刚一颁布,代表伊朗的律师托马斯·沙克就来到美国财政部讨论伊朗相关实体和个人在美国境内的财产问题,如伊朗驻美国大使馆及其工作人员的资产、伊朗驻联合国工作人员在美国的资产等。美国立即宣称,冻结令不适用于外交目的,他们将遵守外交豁免。美国也向各种伊朗实体发放许可证,如伊朗国家石油公司、天然气公司、伊朗航空和银行等,使其不受冻结令的限制,但这些许可证通常只允许新的资金被带入美国,而且要有特定的目的,使用范围也非常有限。许可证制度有助于维系美国和伊朗之间的虚弱联系,因为在美国约有5万名伊朗留学生,他们每年需要缴纳学费和生活费,因此这些留学生的财产基本不受冻结令的限制,除了个别极端亲霍梅尼的学生。但许可证只能用于特定的、小额的资金,因此留学生需要反复申请许可证。美国政府对伊朗留学生的政策一方面是为了让在伊朗的美国人质免于受到虐待,另一方面也便于不断检查和修订许可证制度。与此同时,在美国的伊朗人的每一笔资金往来都被上报给财政部、中情局和出入境部门。尽管如此,很多银行仍然拒绝为美国境内的伊朗人提供支付服务,尤其是与伊朗有债务关系的银行,他们希望将这些伊朗人的资产作为日后索赔的保证。对此,美国政府虽然反对银行的做法,但也无法禁止他们的行为。到了1980年4月17日,美国与伊朗的贸易许可证基本都被取消。

面对突如其来的贸易制裁,伊朗虽然有些措手不及,但制裁的效果着实有限。伊朗武装部队中许多装备的零部件都由美国提供,伊朗的许多关键设施特别是石油和天然气部门的设施,也都是由美国承包商建造和维护。虽然这些领域比较容易受到美国制裁的影响,但伊朗可以通过中间商来满足其需求,只是价格相对较高。美国的欧洲盟友与伊朗的关系历来比较密切,他们与伊朗的贸易活动使美国制裁效果大打折扣。1978年,伊朗进口总量的45%来自欧洲经济共同体。德国对伊朗石油的依赖度是欧洲国家中最高的,从伊朗进口的石油占其总需求量的12.6%。英国是伊朗在欧洲经济共同体中的第二大贸易伙伴,对伊朗的年出口额高达16亿美元。意大利与伊朗的商业关系在规

^① Executive Order 12205, "Prohibiting Certain Transactions with Iran," April 7, 1980. <https://home.treasury.gov/system/files/126/12205.pdf> (2019-11-12).

^② Executive Order 12211, "Prohibiting Certain Transactions with Iran," April 17, 1980. [https://home.treasury.gov/system/files/126/12205.pdf#:~:text=EXECUTIVE%20ORDER%20NO.%2012205%20Apr.%207%2C%201980%2C%2045,1979%2C%20it%20is%20hereby%20ordered%20as%20follows%3A%201-101\(2019-10-16\)](https://home.treasury.gov/system/files/126/12205.pdf#:~:text=EXECUTIVE%20ORDER%20NO.%2012205%20Apr.%207%2C%201980%2C%2045,1979%2C%20it%20is%20hereby%20ordered%20as%20follows%3A%201-101(2019-10-16)).

模上相对较小,但许多意大利企业都是国有企业,与伊朗的合作项目主要是建造商业港口和钢铁厂。^①因此,将欧洲盟国拉入制裁行列,成为美国制裁伊朗的重要步骤。

三、失败的联合国提案:多边制裁的尝试

寻求多边制裁,是美国强化对伊朗制裁效果的必然选择。事实上,在冷战时期,为了防止美国高端科技流入社会主义阵营,美国在建立本国出口管制制度的同时,与其北约盟国也建立了多边对等机制。无论从美国向北约盟国转移的大量关键技术的方面考虑,还是从盟国自身不断增长的技术发展能力来看,都要求建立一个多边管控机制,以实现冷战期间西方对社会主义阵营的技术优势。为了加强对伊朗制裁的效果,美国积极与欧洲盟友磋商,结成多边制裁的统一战线。美国将美伊争端国际化,在寻求国际制裁失败后,仍要求其盟友按照被否决的决议草案参与对伊朗的制裁。

1979年11月9日,美国致函联合国安理会,要求联合国干预伊朗人质危机。12月4日,联合国安理会通过了第457号决议,敦促伊朗立即释放羁押在德黑兰的美国大使馆人员,并为其提供保护,允许他们离开。决议敦促美国和伊朗通过和平方式,遵循联合国相关原则解决人质危机。1979年12月10日—13日,美国国务卿万斯密集访问英国、法国、意大利和布鲁塞尔北约总部,希望其盟友可以和美国一起对伊朗进行制裁。美国向其盟友提出冻结伊朗资产、限制向伊朗出口或从伊朗进口石油、及时要求伊朗偿还债务等要求。美国的欧洲盟友表示,将从外交原则上对美国的制裁政策表示支持。对于欧洲国家来说,他们认为制裁只是对地缘政治局势紧张的一种回应,而不会对人质问题产生有效影响,而且他们担心制裁可能会导致伊朗境内温和派的地位下降,而这些温和派人士正在努力释放人质。

1979年12月13日,北约15国外长发布了联合公告,宣称北约无意干涉伊朗内政,但反对伊朗扣押美国人质,人质应当立即被释放。由于这些欧洲国家与伊朗之间的经济联系,美国联合其盟友加入制裁的效果并不明显。正如卡特所说“很明显,即使是我们欧洲最亲密的盟友也不会为了美国人质而让自己面临潜在的石油抵制或危及他们自身的外交安排,他们在公开声明和行动时非常谨慎。”^②美国负责国际货币事务的官员被派往瑞士要求其冻结美国银行在瑞士所有分行的伊朗资产,瑞士政府认为冻结资产侵犯其主权并威胁国际货币稳定,因而拒绝了这一要求。日本是伊朗最大的石油出口国,也是其第三大进口国,日本石油公司每天从伊朗进口约600 000桶石油,占其石油进口总额的13%。^③12月16日,美国副国务卿罗伯特·卡斯韦尔飞往日本谈判,要求其参与美国对伊朗的制裁,但收效甚微。鉴于美国盟友与伊朗密切的经贸关系以及对美国制裁的不甚配合,寻求联合国授权下的国际制裁可以使对伊制裁更具合法性。

11月29日,美国向国际法庭起诉伊朗,指责伊朗扣押人质违反了《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》《关于防止和惩处应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》《联合国宪章》以及1955年美国和伊朗签订的《友好、经济关系和领事权利条约》。11月30日,国际法庭庭长要求美国和伊朗均参加12月10日的开庭会,伊朗决定缺席,其外长萨迪克·戈特布扎德指出,伊朗和美国之间的问题并不是只有美国一种解释,双方之间的冲突源自一个涉及更深层次、更复杂因素的情境,他指责美国在1953年指挥中央情报局在伊朗发动政变,推翻摩萨台合法的民主政府,帮助巴列维复位,认为这是对伊朗内政的干涉,违反了所有国际准则。^④

最终国际法庭认为,伊朗扣押人质违反国际法,这个定论为美国寻求联合国框架下的集体制裁

① Christian Emery, "The Transatlantic and Cold War dynamics of Iran Sanctions, 1979 - 80," p. 377.

② Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President*, p. 466.

③ Hossein Alikhani, *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*, pp. 71 - 72.

④ Hossein Alikhani, *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*, p. 73.

提供了合法性基础。12月21日,卡特政府提出,根据《联合国宪章》第7条,国际社会应该对伊朗进行制裁。12月31日,联合国安理会通过第461号决议,该决议指出,美国国民在伊朗被拘捕并长期扣留为人质,这违背了国际法,造成伊朗伊斯兰共和国和美利坚合众国之间与日俱增的紧张关系,这种情况将对国际和平与安全产生严重后果。决议要求伊朗政府应确保立即释放被扣押的美国入质,并要求美国和伊朗确保不采取可能加剧两国间紧张局势的任何行动。决议同时指出,各国负有责任不对任何国家的领土完整或政治独立进行武力威胁或使用武力,或以任何其他与联合国宗旨不相符的方式进行武力威胁或使用武力。^① 决议最终获得通过,苏联、孟加拉国、捷克斯洛伐克和科威特投了弃权票。该决议最后指出,如果伊朗不尽快释放人质,其将面临国际制裁。为了加快促使伊朗释放人质,联合国秘书长库尔特·瓦尔德海姆亲自前往伊朗。

库尔特·瓦尔德海姆到德黑兰后并没有见到霍梅尼。1980年1月7日,他指出,伊朗目前并不打算回应释放人质的问题,安理会决定“重新审视形势,采取有效措施”。为了加快推进联合国对伊朗的制裁,1980年1月10日,美国向联合国提交了制裁伊朗的决议草案。美国主张,在人质被释放并安全离开伊朗以前,联合国所有会员国应采取以下措施:1. 防止其国民向、或从其领土向——或其目的在于向——在伊朗的伊朗政府实体或在伊朗的任何其他人或机构,或为在伊朗营业的任何企业使用而向——或其目的在于向——任何其他人或机构,出售或供应无论产自或非产自其领土的一切物品、商品或产品,但粮食、药物和医药专用品除外;2. 应防止在该国或由其国民拥有或租用的船舶、飞机、铁路或其他陆上运输工具,或由陆上运输工具通过其领土运输由伊朗政府实体或在伊朗的任何人或机构、或在伊朗营业的任何企业商品;3. 不应向伊朗当局或在伊朗的任何人、伊朗政府实体所控制的企业提供任何新的信贷或贷款;不应向这类个人或企业提供任何新的存款便利,或允许现有的非美元存款大量增加,或允许给予比国际商业交易所通用的更有利的支付条件;应在现有信贷或贷款的偿付逾期时,认真行使一切权利,而且应要求在其管辖内的任何人或实体同样遵守;4. 应防止在伊朗的船舶或飞机从该国领土运输上述所列的产品和商品;5. 应将伊朗派驻各国的外交使团人员减至最低限度;6. 应防止其国民,或设在其领土的商号签订支持伊朗工业项目的新劳务合同,但与医疗有关的项目除外;7. 应防止其国民或领土内的任何人或机构从事规避或意图规避本决议决定的一切活动。此外,决议草案还提出,联合国所有成员国在本决议通过前不论曾签订任何合同或发给任何许可证,均应立即执行本决议的上述决定。^②

对于美国提交的制裁决议,苏联投了否决票,美国的制裁草案最终流产。美国对此表示愤怒,认为苏联是“见利忘义、不负责任地行使否决权”。联合国提案失败后,美国驻联合国大使唐纳德·麦克亨利指出,“根据第461号决议,安理会有采取有效措施的义务,根据《联合国宪章》第25条,所有成员国有义务遵守第461号决议的条款。现在苏联的否决试图阻止联合国成员履行它们的义务,因此现在的问题是怎样根据第461号决议赋予的义务和联合国宪章第2条第2款来执行这一决议……联合国的大多数成员仍然有义务审视现在的形势和关注伊朗不遵守联合国宪章的事实,仍然有义务根据宪章采取有效措施执行这一决议”。^③ 1980年4月7日,美国宣布与伊朗断交,并颁布了第12205号制裁行政令。4月8日,美国要求其盟国正式加入制裁,当时美国驻欧共体十几个国家的大使向各国外交部长提供了详细的制裁清单。美国的欧洲盟友开始认真考虑美国对伊朗的制裁。4月17日,美国颁布了第12211号行政令,加强对伊朗的经济制裁,卡特也向其欧洲盟友表示,“如果今天我向你们描述的系列制裁计划与盟友的一致行动不能成功,那么下一步唯一可行的

① 《联合国安理会第461(1979)号决议》,1979年12月31日, [https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/370/57/PDF/NR037057.pdf?OpenElement\(2020-10-10\)](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/370/57/PDF/NR037057.pdf?OpenElement(2020-10-10))。

② 《美利坚合众国:决议草案》,S/13735,1980年1月10日,参见 [https://undocs.org/zh/S/13735\(2019-08-12\)](https://undocs.org/zh/S/13735(2019-08-12))。

③ Michael Reisman, “The Legal Effect of Vetoed Resolutions,” *The American Journal of International Law*, Vol. 74, No. 4 (1980), pp. 904-905.

行动将会是某种形式的军事行动”。^①

西欧国家非常担心伊朗国内的政治混乱会使其倒向苏联，也担心美国会对伊朗动武，因此开始倾向于支持美国的制裁。4月13日，英国首相撒切尔夫人在下议院投票表决制裁时说，“美国人明确表示他们现在不考虑使用武力，我认为美国要求我们进一步参与采取政治和经济措施，旨在避免武力方面的任何考虑”。^②4月22日，欧共体九位外长发表声明称“九国外长深为关切这一局势（伊朗人质危机）的继续可能会危及国际和平与安全，决定立即要求本国议会采取必要措施，根据安理会1980年1月10日被否决的决议对伊朗实施制裁。”^③欧洲经济共同体最终在1980年5月颁布了制裁措施，减少从伊朗的石油进口。1978年荷兰从伊朗购买的石油占本国石油购买量的55%，而到1980年第一季度，这一比例降至6%。在同一时期，比利时将其从伊朗进口石油的比例从29%降至10%，意大利从15%降至1%，法国从10%降至4%，英国从13%降至3%。^④

余 论

伊朗人质危机作为美国与伊朗关系史上的重要事件，其演变过程既与伊朗伊斯兰革命密切相关，也与冷战大背景脱不开干系，更是美国二战以来对外制裁战略不断深化的重要体现。伊朗的革命情绪推动了国内的反美浪潮，导致美国大使馆被占领；与苏联对抗的冷战背景则让美国对伊朗政策保持了克制，在解决人质危机上采取了以制裁和谈判为主的策略。伊朗人质危机的发生与伊朗国内政治斗争有着千丝万缕的联系，更与新政权对美国的态度以及美国与前王朝的关系密切相关。1980年2月，霍梅尼提出解决人质危机首先要调查被废黜国王的罪行。即便是巴列维因病去世，伊朗失去了最初扣押人质的理由，但其仍然坚持美国必须为1953年策划推翻摩萨台政府事件道歉，以此作为释放人质的条件。这一点体现在1981年为释放人质而签订的《阿尔及尔协定》的第一份文件中，该文件第一条明确规定，“美国保证，现在和今后都不会直接或间接地在政治或军事上干预伊朗的内部事务”。^⑤虽然美国用“现在和今后”巧妙规避承认曾经干预过伊朗内政，然而伊朗对美国干预其内部事务的历史始终耿耿于怀。伊朗学者迈赫迪·穆罕默德尼亚认为，美国和伊朗之间冲突的根源不是地缘政治或利益冲突，而是意识形态冲突，这种矛盾使两国很难和平共处，尤其在人质危机后，美国对伊朗的敌视变得显而易见。

当美国外交官被蒙住双眼出现在媒体镜头中时，美国对伊朗的认识也发生了质的变化，即伊朗已经从昔日盟友变成了一个“对美国的国家安全、经济和外交产生非同寻常的威胁”的国家。美国对伊朗威胁的定义促使美国将惩戒伊朗与国内的法律体系连接在一起，成为制裁伊朗的首要法理依据。仓促的资产冻结和贸易禁令虽然在美国国内外产生了诸多争论，但却为后续的制裁提供了经验，也成为未来美国制裁伊朗的标准化措施之一。人质危机期间美国对伊朗的制裁措施虽然在签署《阿尔及尔协定》后被取消，却对后来的美伊关系以及美国的制裁战略产生了深远影响。第一，伊朗对美国构成威胁的认知并没有随着人质危机的化解而消除，成为后来美国对伊朗制裁政策的重要理论基础。而且美国每年都会延续针对伊朗的国家紧急状态，从而使总统随时有权根据《国际紧急经济权力法》重新对伊朗实施制裁，这也是20世纪80年代美国重启对伊朗制裁的重要基础，是美国不断在反恐问题、核问题和弹道导弹问题上制裁伊朗的重要法律依据；第二，美国要求其欧洲盟友遵守冻结伊朗资产法令、按照未通过的联合国法案制裁伊朗，这种制裁霸权将美国国内法律国际

① Christian Emery, "The Transatlantic and Cold War dynamics of Iran Sanctions, 1979-80," p. 384.

② Russell Leigh Moses, *Freeing the Hostages: Reexamining U. S. -Iranian Negotiations and Soviet Policy, 1979-1981*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996, p. 328.

③ Michael Reisman, "The Legal Effect of Vetoed Resolutions," p. 905.

④ Christian Emery, "The Transatlantic and Cold War Dynamics of Iran Sanctions, 1979-80," p. 373-374.

⑤ Algiers Accords, January 19, 1981. http://www.parstimes.com/history/algiers_accords.pdf (2018-06-15).

化，并不断演化为更广范围的强制性多边制裁。在 20 世纪 90 年代，美国将对外制裁的域外条款强行适用于与被制裁国有贸易往来的所有国家，对国际金融体系和自由贸易体制提出挑战，这一做法尤其表现在美国对伊朗制裁的《达马托法》和对古巴制裁的《赫尔姆斯—伯顿法》中；第三，取消制裁也成为美国对外制裁战略的重要机制之一，只要满足美国提出的条件或与美国达成某种妥协，制裁可以被取消。这一做法既体现出美国外交政策的灵活性，也是美国危机管理的一种惯例；第四，人质危机不仅开启了美国对伊朗制裁的进程，而且在某种程度上塑造了未来的美伊关系。制裁本身带有政策的不确定性，只是表明一种不满、反对和报复的态度，但同时又避免了采取过激行为。制裁作为一种温和的对抗，在一定程度上是美国遏制伊朗的重要措施，也成为伊朗推行反美政策和团结一致抵御外辱的理由。制裁与反制裁的斗争，成为过去四十年来美国和伊朗关系的重要特征。

责任编辑：郑广超

Iran Hostage Crisis: the Origin of U. S. Sanctions Against Iran

JIANG Zhen

(*Institute of Middle Eastern Studies , Northwest University , Xi' an , Shaanxi , 710127 , China*)

Abstract: After the Iran hostage crisis , Iran has changed from an ally of the United States to a country that “poses an extraordinary threat to the national security , economy and diplomacy of the United States”. This threat concept became the primary legal basis for the hostage crisis sanctions against Iran , and it was also an important theoretical basis for the systematic sanctions against Iran by the United States. Under the background of the Cold War , in order to put pressure on Iran to release hostages , freezing assets and trade embargo became the main policy of unilateral sanctions against Iran. In order to strengthen the effect of sanctions , the United States asked its European allies to implement the freeze order and after the rejection of the United Nations proposal , the U. S. still called for the implementation of international multilateral sanctions , which reflected the hegemonic logic of American foreign policy during the Cold War to a certain extent. Although the sanctions during the hostage crisis were canceled , Iran’s threat to the United States did not end with the resolution of the hostage crisis. The incident not only started the process of U. S. sanctions against Iran , but also shaped the future U. S. -Iran relations to some extent. The struggle between sanctions and anti-sanctions has become an important feature of U. S. -Iran relations in the past 40 years.

Key words: American hostage; crisis; Iran; sanctions