

# 《伊朗核问题全面协议》的约束力问题

黄 瑶 陈蓁蓁\*

**摘 要：**《伊朗核问题全面协议》是一项促使伊朗放弃发展核武器的多边协议，并为终止对伊朗的多边制裁和美欧的单边制裁措施提供了重要依据。该协议参与各方以明确和具体的措辞表达了各方相关的权利和义务，并共同约定交由联合国安理会通过决议核可该协议。然而，该协议有别于一般条约缔结程序的安排，引发了其性质和效力的种种疑问。从协议参与方的意愿、国际社会的需要和承认、协议各方的嗣后行为等各方面分析来看，该协议具有条约性质，对各参与方具有法律约束力。同时，联合国安理会第 2231（2015）号决议的核可进一步增强了该协议的约束力。该协议灵活变通的缔结程序，为采用政治外交方法解决全球或地区热点及难点问题提供了新的思路，也为推进全球安全治理提供了务实的路径。

**关键词：**伊朗核问题全面协议 伊朗核问题 联合国安理会决议 约束力 条约

2015 年 7 月 14 日，联合国安理会 5 个常任理事国（中国、美国、英国、法国和俄罗斯）及德国（以下简称“伊核问题六国”）与伊朗就一项《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action，简称 JCPOA）达成一致，该计划又称《伊朗核问题全面协议》（以下简称《伊核协议》）。<sup>①</sup>《伊核协议》旨在确保伊朗的核计划完全用于和平目的，是试图“一揽子”解决伊朗核危机的多边外交成果。由于伊朗核问题是国际安全领域长期以来的舆论焦点和学术热点，因而这个协议在世界范围内引起极大关注。该协议对于维持世界和平与安全、全球核不扩散有着深远影响，符合国际社会的共同利益。多年来，中国一直致力于维护《伊核协议》的有效执行，认同《伊核协议》具有约束力。然而，国际社会对于这样一项重要的多边协议是否具有约束力，却一直存在很大争议。厘清《伊核协议》的约束力问题，有助于有关各方增强对各自国际义务的认知，确保该协议得到完整有效的实施。

## 一 关于《伊核协议》性质的争论

2018 年 5 月 8 日，美国宣布退出《伊核协议》并重启对伊朗的单边制裁措施，引发了国际

---

\* 黄瑶，中山大学法学院教授、博士生导师，南方海洋科学与工程广东省实验室（珠海）海洋法团队首席科学家。陈蓁蓁，中山大学法学院博士研究生。本文系国家自然科学基金重大研究专项“新时代海洋强国建设”（20VHQ005）的阶段性成果。若无特指，本文网络资料的最后访问时间统一为 2022 年 10 月 10 日。

① 我国学界对于该协议的中文译名有多种表述：《伊核问题协议》《联合全面行动计划》《伊核全面协议》，等等。本文统一使用《伊朗核问题全面协议》，简称《伊核协议》。

社会关于《伊核协议》性质问题的热议。<sup>①</sup>实际上,《伊核协议》从诞生时起,关于其性质是有约束力的国际条约,还是毫无约束力的政治承诺或政治文件的争议一直没有停止过。以下将从联合国国际法院法官针锋相对的意见、学术界的讨论和该协议参与方的官方态度等三个方面展示《伊核协议》的约束力之争。<sup>②</sup>

### (一) 国际法院法官的不同意见

国际法院在2021年2月3日伊朗诉美国“违反1955年《友好、经济关系和领事权利条约》案”(Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights)中,就管辖权和可受理性问题作出判决,驳回美国提出的所有初步反对主张,并根据1955年伊朗与美国签署的《友好、经济关系和领事权利条约》第21条第2款,裁定对该案有管辖权以及可以受理伊朗提交的申请书。但是,该判决回避讨论美国关于《伊核协议》无约束力的主张。<sup>③</sup>虽然如此,但该案有3位法官就此问题发表了异议意见或独立意见,值得关注。

本案中,国际法院3位法官对于《伊核协议》约束力问题的论述采取了不同的进路。美国指派的专案法官查尔斯·布劳尔(Charles Brower)认为,《伊核协议》是一份没有法律约束力的政治文书(non-legally binding political instrument);伊朗的起诉是滥用法律程序,意图迫使美国执行没有约束力的协议。<sup>④</sup>他对该案的可受理性问题提出了反对意见。<sup>⑤</sup>

与之针锋相对的是伊朗指派的专案法官蒙塔兹(Djamchid Momtaz),他认为国际法院的结论不应回避关于《伊核协议》性质的论争,并提交独立意见主张,联合国安理会第2231(2015)号决议<sup>⑥</sup>(以下简称安理会第2231号决议)为联合国所有会员国确立了支持《伊核协议》的拘束性义务(binding obligations),因此《伊核协议》具有约束力(binding effect)。蒙塔兹法官指出,安理会第2231号决议对《联合国宪章》(以下简称《宪章》)第25条的引用,足以对全体联合国成员创设遵守和执行《伊核协议》的约束力,无需再引用《宪章》第七章。<sup>⑦</sup>换言之,安理会第2231

① See Nedim Hogue, “The International Law and Politics of the Trump Administration’s Iran Policy”, (2022) 10 *Penn State Journal of Law & International Affairs* 59, p. 59.

② 国外文献谈及《伊核协议》的约束力有多种表述,包括: bindingness, binding effect, binding force/ character, have force in international law, 等等。学者们从不同维度探讨该国际文书约束力的不同特征、表现和来源。本文统一使用“约束力”一词指称《伊核协议》具有的约束效力或强制性,但引用英文原文时将遵循原文的措辞。

③ *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 2021, p. 9.

④ *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, February 3, 2021, Separate, Partly Concurring and Partly Dissenting, Opinion of Judge *ad hoc* Brower, I. C. J. Reports 2021, p. 48.

⑤ *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Preliminary Objections, Judgment, I. C. J. Reports 2021, p. 37.

⑥ 联合国安全理事会2015年7月20日第2231号决议, S/RES/2231 (2015), 2015年7月20日。

⑦ 美国国务院对蒙塔兹法官关于《联合国宪章》第25条足以拘束并要求各国配合执行《伊核协议》的看法有所保留。美国国务院的备忘录指出,安理会第2231号决议的效力仅对于《伊核协议》部分条款有效,例如引用了《联合国宪章》第七章,或者使用了“decide”等约束力较强的语言。这个论点的矛盾之处是,美国既赞同安理会第2231号决议要求全面执行《伊核协议》(full implementation of the JCPOA),但又认为仅有附件B(声明)中针对伊朗的监督措施是有法律约束力的。See U. S. State Department, “Legal Brief: The United States Has an Explicit Right to Initiative Snapback under United Nations Security Council Resolution 2231”, August 2020, pp. 1-6, <https://www.washingtonpost.com/context/read-the-state-dept-legal-brief-outlining-rationale-for-snapback-of-iran-sanctions/91fc97f0-1cce-4b4b-8250-286594ac492a/>.

号决议起到了将《伊核协议》各项要求整体转化为联合国所有成员的共同义务的作用。蒙塔兹法官进一步指出，安理会第2231号决议在序言中提到了《宪章》第25条，并在执行部分曾10次提及《宪章》第七章第41条，这足以证明（整个）决议向所有会员国施加了义务（imposed obligations）。<sup>①</sup>

以上两位法官分别由本案被告美国和原告伊朗所指派，他们的意见难免在某种程度上反映了两国泾渭分明的立场。国际法院法官特林达德（Antonio Trindade）在本案中的立场则相对中立，他指出：国际社会的嗣后实践表明对于《伊核协议》的共同遵守，已成为国际社会处理相关问题的基本准则，《伊核协议》的约束力体现在国家的实践以及国际社会的认同中。<sup>②</sup>

特林达德法官的观点实际上反映了国际社会的多数意见。在过去几年里，大部分联合国会员国的实践均表明《伊核协议》具有相当的权威性。即使受到2018年美国退出《伊核协议》的冲击，《伊核协议》仍是国际社会，包括联合国安理会和国际原子能机构，处理伊朗核问题的国际准则之一。<sup>③</sup> 2020年，联合国安理会搁置处理美国提出重新制裁伊朗要求的一个主要理由，正是安理会其他常任理事国都认为美国的主张不符合《伊核协议》的规定。<sup>④</sup> 2021年以来，美国也开始表达了重返《伊核协议》的意愿，正与该协议各方展开重新履约的谈判。<sup>⑤</sup>

## （二）学界关于《伊核协议》是否有约束力的观点分歧

在学术界，主要是美国和伊朗学者对《伊核协议》的性质看法不一，分歧在于《伊核协议》是否是一项国际条约，进而判定其是否具有国际法约束力。在此问题上，主要有三种观点。

第一种观点认为《伊核协议》不是条约。有的学者称之为“无约束力的协议”（non-binding agreement）、“高层次的正式协议”（high-level formal agreements）、“政治承诺”（political commitment），甚至“软法承诺”（soft-law commitment）。<sup>⑥</sup>

以上关于《伊核协议》性质的表述都有一个共同的特点，就是既有意否认《伊核协议》作为一个独立国际文书的约束力，但却无法回避《伊核协议》在国际法方面引发的法律后果（legal consequences）。<sup>⑦</sup> 为此，有些学者试图将影响《伊核协议》约束力的外在因素纳入讨论之

① *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, October 3, 2018, Declaration of Judge *ad hoc* Momtaz, I. C. J. Reports 2021, pp. 65–67.

② *Alleged Violations of the 1955 Treaty of Amity, Economic Relations, and Consular Rights (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, June 27, 2018, Separate Opinion of Judge Cancado Trindade, I. C. J. Reports 2021, pp. 79–92.

③ 《各方重申将完整、有效履行伊朗核问题全面协议》，中国外交部网站：[https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw\\_new/202201/t20220113\\_10491151.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202201/t20220113_10491151.shtml)。

④ See Kenneth Katzman, “U. N. Ban on Iran Arms Transfers and Sanctions Snapback”, *CRS in Focus*, October 16, 2020, pp. 1–3.

⑤ “Special Briefing on Senior State Department Official On Ongoing U. S. Engagement Regarding the JCPOA”, <https://www.state.gov/senior-state-department-official-on-ongoing-u-s-engagement-regarding-the-jcpoa/>.

⑥ See Harold Honju Koh, “Triptych’s End: A Better Framework to Evaluate 21st Century International Lawmaking”, (2017) 126 *Yale Law Journal Forum* 338, pp. 351–354, pp. 361–365; Jack Goldsmith, “The Contributions of the Obama Administration to the Practice and Theory of International Law”, (2016) 57 *Harvard International Law Journal* 455, p. 467; Jean Galbraith, “Ending Security Council Resolutions”, (2015) 109 *American Journal of International Law* 806, pp. 806–810; Inter-American Juridical Committee, *Guidelines on Binding and Non-Binding Agreements*, Organization of American States, 2020, pp. 55–56.

⑦ See Mirko Sossai, “The Dynamic of Action and Reaction and the Implementation of the Iran Nuclear Deal”, (2020) 66 *Questions of International Law* 5, pp. 5–20.

中。例如，美国哈佛大学法学院金史密斯（Jack Goldsmith）教授认为，单就《伊核协议》而言，的确不具有国际法约束力，但美国政府巧妙地将总统豁免制裁的行政权、达成政治承诺的自主权以及在安理会为美国投票的对外关系权三者拼凑在一起，确保了《伊核协议》得以实施。<sup>①</sup> 美国芝加哥大学国际法教授贝德里（Curtis Bradley）等人认为，《伊核协议》一旦嵌入（embed）或纳入（incorporate）国际义务或法律文书，就能发挥类似条约的功能。<sup>②</sup> 曾担任美国国务院法律顾问的美国耶鲁大学国际法教授高洪柱（Harold Hongju Koh）主张，《伊核协议》是一个增加国际合作信心的外交工具，特定的法律进程（legal process）将促成法律信念的形成，使之获得成为国家法律义务的可能性。<sup>③</sup>

这些观点虽然表面看似有道理，但矛盾之处在于，似乎以法律确信或协议参与国的内心信念去解释《伊核协议》约束力的形成，却不愿意承认《伊核协议》本身就是条约。美国学者持有此种观点的主要原因是，美国历届政府对《伊核协议》的官方定性都是依据总统行政权力达成的政治安排（political arrangement）。<sup>④</sup> 也有一些伊朗和欧洲学者认同这种观点，但出发点是《伊核协议》兼有法律和政治意涵。以上理由显然与1969年《维也纳条约法公约》第2条关于条约定义中的“受国际法支配”的特征有一定的差别。<sup>⑤</sup>

另一种观点主张，《伊核协议》本身就是一个国际条约，因为虽然没有使用“条约之名”，但可以根据其产生背景来判断具有“条约之实”。持有这种观点的学者认为，《伊核协议》符合条约的一些关键特征，之所以没有直接使用条约的名称，主要是因为当时美国政府为了回避国会的审批程序而采取了权宜之计。<sup>⑥</sup> 也就是说，美国的真实意图本来就是要“约束”自身行为，但是为了避开国内政治阻力而不得不“对内”宣称《伊核协议》是一个没有约束力的政治文件。并且，《伊核协议》长达15年的行动安排正说明美国政府在当时的真实意思是要多届美国政府持续执行《伊核协议》。<sup>⑦</sup> 有个别伊朗和美国学者还认为，伊朗核问题关涉国际和平与安全，不

① See Jack Goldsmith, “Why Congress Is Effectively Powerless to Stop the Iran Deal (and Why the Answer is Not the Iran Review Act)”, <https://www.lawfareblog.com/why-congress-effectively-powerless-stop-iran-deal-and-why-answer-not-iran-review-act>.

② Curtis Bradley, Jack Goldsmith and Oona Hathaway, “The Rise of Nonbinding International Agreements: An Empirical, Comparative, and Normative Analysis”, (2023) 90 *University of Chicago Law Review* (Forthcoming and Online First), p. 10, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4023641>.

③ Harold Hongju Koh, “Presidential Power to Terminate International Agreements”, (2018) 128 *Yale Law Journal Forum* 432, p. 435; Mojtaba Mireh Gini and Maryam Sedaghat, “A Review of Inconvertibility of Iran Nuclear Deal into an International Treaty”, (2019) 1 *Budapest International Research in Exact Sciences (BirEx) Journal* 86, pp. 86–94.

④ Jean Galbraith, “From Treaties to International Commitments: The Changing Landscape of Foreign Relations Law”, (2017) 84 *The University of Chicago Law Review* 1675, pp. 1675–1745.

⑤ Andreas J. Zimmermann and Nora Jauer, “Possible Indirect Legal Effects under International Law of Non-Legally Binding Instruments”, (2021) 48 *KFG Working Paper Series* 1, pp. 1–26; Dirk Roland Haupt, “Legal Aspects of the Nuclear Accord with Iran and Its Implementation: International Law Analysis of Security Council Resolution 2231 (2015)”, in JL Black-Branch and D Fleck (eds.) *Nuclear Non-Proliferation in International Law-Volume III* (T. M. C. Asser Press, 2016), pp. 403–469.

⑥ Julia E. Padeanu, “Is the Trump Administration Bound by the Iran Deal?”, *Yale Journal of International Law Forum*, December 2016, <http://www.yjil.yale.edu/is-the-trump-administration-bound-by-the-iran-deal>.

⑦ See Samuel Estreicher & Steven Menashi, “Taking Steel Seizure Seriously: The Iran Nuclear Agreement and the Separation of Powers”, (2017) 86 *Fordham Law Review* 1199, pp. 1203–1204; Jamil N. Jaffer, “Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration’s Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement”, (2019) 51 *Case Western Reserve Journal of International Law* 77, pp. 77–101.

以国际条约的正式方式去缔结是不合适的。<sup>①</sup>除了个别来自伊朗的学者之外，持这种观点的美国学者的论证有一个共同缺陷，那就是虽然主张《伊核协议》的性质属于条约，但却避而不谈美国在《伊核协议》下的国际义务。归根结底，这与他们站在美国对外关系法或者行政与立法分权的角度去评判《伊核协议》密切相关。

当前，学界还出现了第三种声音，有些学者力图突破《伊核协议》作为条约和非条约的二分法来讨论其约束力问题。他们观察到国际实践中客观存在一类特殊的国际文件，因为各种客观原因难以归类为传统的国际条约或者完全没有任何法律效力的政治文件。例如，《威廉玛丽法学评论》（William Mary Law Review）编辑卡梅里（Mohammad Kameli）将《伊核协议》描述为，经由安理会决议生效的“类条约”（treaty like agreement）。<sup>②</sup>美国加州州立大学北岭分校伊朗籍教授古都斯（Farshad Ghodoosi）认为，《伊核协议》性质不确定性的背后是：各方明确知悉美国难以通过国内立法机构审查的客观事实，又以安理会决议核可的行动策略来为《伊核协议》的约束力提供一个法律依据。美国耶鲁大学国际法教授海德薇（Oona A. Hathaway）等3位学者的实证研究也从侧面佐证了这一观点。<sup>③</sup>他们发现，由于美国的分权体制、民粹主义等各种复杂原因，美国历届政府都会战略性地选择与其他国家商定类似条约的文本，签订所谓“无约束力的国际协议”（non-binding international agreement），以绕开美国国会的审批程序。这类所谓“无约束力”的国际协议已逐渐成为美国政府的常规操作，部分协议甚至产生了明显的国内或国际法律后果，有着不同程度的约束力。也就是说，这些国际协议虽然貌似没有约束力，但实际上却有法律效力。

### （三）《伊核协议》参与方的不同立场和态度变化

作为《伊核协议》的关键参与方，伊朗外长明确表示不管美国是否赞同，《伊核协议》已经成为法律（become law），是一项国际义务（international obligation）。<sup>④</sup>但与伊朗较为明确的态度不同，《伊核协议》的部分参与方对《伊核协议》性质的表态存在反复摇摆，在不同时期的态度有所变化。<sup>⑤</sup>《伊核协议》性质认定的复杂性由此可见一斑。

- 
- ① Nader Mardani & Mohammad Mehdi Hooshmand, “JCPOA: A Dialectical Paradigm of Treaty and other International Instruments”, (2016) 9 *Journal of Politics and Law* 70, pp. 70 – 84; David S. Jonas & Dylan M. Taxman, “JCP-No-Way: A Critique of the Iran Nuclear Deal as a Non-Legally-Binding Political Commitment”, (2018) 9 *Journal of National Security Law and Policy* 589, pp. 589 – 630.
- ② Mohammad Reza Kameli, “Treaties Unchained: Restoring Checks and Balances to Executive Agreement-Making in the U. N. Security Council”, (2022) 26 *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs* 169, pp. 169 – 198.
- ③ See Oona A. Hathaway, Curtis A. Bradley & Jack L. Goldsmith, “The Failed Transparency Regime for Executive Agreements: An Empirical and Normative Analysis”, (2020) 134 *Harvard Law Review* 629, pp. 629 – 725.
- ④ See Bryan R. Gibson, “The Long Road to Tehran: The Iran Nuclear Deal in Perspective”, *LSE Strategic Update* 15.6, December 2015, p. 128; “A Conversation with Foreign Minister Mohammad Javad Zarif of Iran”, <https://www.cfr.org/event/conversation-foreign-minister-mohammad-javad-zarif-iran>; “Zarif Calls On Int'l Community to Stop US Destroying International Law”, <https://en.irna.ir/news/83904531/Zarif-calls-on-int-l-community-to-stop-US-destroying-international>.
- ⑤ 例如，美国政府主张《伊核协议》是一份总统作出的政治安排，而美国参众两院认为《伊核协议》事关美国国家安全，应按照缔结条约程序将该协议递交国会批准通过。更有甚者，美国的政府官员与其立法机关代表对《伊核协议》性质的矛盾公开化，相互唱对台戏，而且有47位共和党议员联名向伊朗最高领导人去函，声称《伊核协议》不经美国国会批准没有法律效力，可以由下任美国总统予以撤销。See Jamil N. Jaffer, “Elements of Its Own Demise: Key Flaws in the Obama Administration’s Domestic Approach to the Iran Nuclear Agreement”, (2019) 51 *Case Western Reserve Journal of International Law* 77, pp. 77 – 101.

在美国,时任奥巴马政府副国务卿布林肯(Antony Blinken)曾主张,《伊核协议》作为“不具约束力的协议使(美国)拥有必要的灵活性”,可以随时单方面重启对伊朗的制裁而无需国际盟友的支持。<sup>①</sup>特朗普(Trump)任总统时期,美国政府主张,《伊核协议》的性质只是政治承诺,美国因此可以避免退出《伊核协议》可能引发的国际法律责任。<sup>②</sup>在2022年美国重返《伊核协议》的谈判进程中,美国参议院32名参议员发布联名公开信,强调美国与伊朗未来达成任何有关《伊核协议》的“新增附件”或者“补充说明”,无论该文书的名称如何,都是一项需要获得参议院多数同意的条约。<sup>③</sup>由此可见,美国政府和立法机关对该协议性质的看法不一致,在不同的政治语境下表态有所反复,甚至出现截然不同的结论。

在德国,波恩大学国际公法研究所所长塔尔蒙(Talmon)教授观察认为,德国作为《伊核协议》的参与方之一,对《伊核协议》的性质存在摇摆不定的做法。他指出,在2018年,德国外交部副部长声明《伊核协议》是有“约束力的国际条约”,以此谴责美国政府退出《伊核协议》违反了国际法义务,并督促伊朗继续履行《伊核协议》。然而,在2020年,伊朗宣布暂停遵守《伊核协议》及规定铀浓缩的限制之后,德国外交部却转变了之前的说辞,声称《伊核协议》不是国际法上的条约,意图以此平息国内民众对伊朗中止履行《伊核协议》部分条款的不满情绪。<sup>④</sup>此等立场的改变更多是受制于国际和国内两个环境的影响。

中国对《伊核协议》的立场是一贯和明确的,始终坚持《伊核协议》是业经联合国安理会核可的多边协议,应当得到全面、有效执行。在《中国关于联合国成立75周年立场文件》中,中国表示:“《伊朗核问题全面协议》业经联合国安理会第2231号决议核可,是多边外交的重要成果,也是国际核不扩散体系的关键要素。维护全面协议有助于维护多边主义,维护以国际法为基础的国际秩序,维护中东地区和平与稳定。中国坚定维护安理会决议的权威性,坚定维护全面协议的有效性。”<sup>⑤</sup>中国牵头协助伊朗改造阿拉克重水堆更是该协议“履约的重要亮点”。<sup>⑥</sup>在2022年《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》中,中国与其他金砖国家均认为,继续执行《伊核协议》至关重要,“重申需要根据国际法,通过和平和外交手段解决伊朗核问题,强调维护《伊核问题全面协议》和联合国安理会第2231号决议对国际核不扩散体系及更大范围的和平稳定的重要性”。<sup>⑦</sup>

① “Negotiations with Iran; Blocking or Paving Tehran’s Path to Nuclear Weapons?”, Hearing Before the U. S. House Committee on Foreign Affairs, 114th Cong. 39, 2015.

② 美国官方立场可参见: Stephen P. Mulligan, “Withdrawal from the Iran Nuclear Deal, Legal Authority and Implication”, *Congressional Research Services*, LSB10134, 2018, p. 2; 伊朗官方立场可参见: Majid Takht Ravanchi, “Explaining Iran’s Nuclear Position: An Interview With Iranian Ambassador Majid Takht Ravanchi”, (2020) 50 *Arms Control Today* 6, pp. 6–10.

③ See “Letter to President Joseph R. Biden”, [https://www.rubio.senate.gov/public/\\_cache/files/419a05d8-3799-430c-8143-9dd53a90cacb/D8EC61FA6ABEDDBFB15261B02CED5AD.iran-deal-letter-27.2022.pdf](https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/419a05d8-3799-430c-8143-9dd53a90cacb/D8EC61FA6ABEDDBFB15261B02CED5AD.iran-deal-letter-27.2022.pdf).

④ Stefan Talmon, “Germany Finally Comes Clean About the Legal Status of the JCPOA: No More than Soft Law”, *German Practice in International Law*, March 24, 2020, <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/03/germany-finally-comes-clean-about-the-legal-status-of-the-jcpoa-no-more-than-soft-law/>.

⑤ 《中国关于联合国成立75周年立场文件》, 中国外交部网站, [https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/tytj\\_674911/zewj\\_674915/202009/t20200910\\_9869286.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zewj_674915/202009/t20200910_9869286.shtml).

⑥ 《外交部发言人华春莹就伊朗核问题发表谈话》, 中国外交部网站, [https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt\\_673021/dhdw\\_673027/202007/t20200714\\_5435210.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/dhdw_673027/202007/t20200714_5435210.shtml).

⑦ 《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》, 中国外交部网站, [https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202206/t20220623\\_10709036.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202206/t20220623_10709036.shtml).

## 二 《伊核协议》的主要内容与特点

《伊核协议》是由各参与方共同协商谈判、以拟定协议方式来解决争议问题的多边努力结果。《伊核协议》的要旨和特点概述如下。

### （一）《伊核协议》的主要内容与目的

《伊核协议》的英文版篇幅共有 90 页。在结构上，《伊核协议》的正文有 5 个部分，分别是：前言，序言和一般性规定，伊朗和欧洲 3 国/欧盟 + 3 将在《全面行动计划》及其附件所述时间框架内采取以下自愿措施，制裁，执行计划。正文之外还有 5 个附件，包括：附件一（核措施），附件二（与制裁有关的承诺），附件三（民用核合作），附件四（联合委员会），附件五（执行计划）。

根据《伊核协议》的“前言”，该协议“确保伊朗的核计划只用于和平目的，伊朗重申在任何情况下都不会寻求、发展或获取核武器”。《伊核协议》将全面解除所有涉及伊朗核计划的联合国安全理事会制裁、多边制裁和各国的制裁，包括在贸易、技术、金融和能源领域准入方面采取的步骤。该协议参与方有伊朗、中国、美国、英国、法国、俄罗斯、德国 7 个国家。

根据《伊核协议》的“序言和一般性规定”，伊朗承诺将本国核计划限制在民用领域，并接受国际原子能机构的监督核查。同时，“伊核问题六国”共同承诺推动安理会通过一项新的决议，即安理会第 2231 号决议，以此终止针对伊朗核问题的联合国制裁决议以及美欧的单边制裁，保障伊朗经济发展与和平利用核能的正当权利。

### （二）《伊核协议》是核领域全球安全治理的“一揽子协议”

《伊核协议》以“一揽子协议”的形式协调和化解各方在伊朗核问题上的矛盾，通过容纳各方不同的利益诉求，促使有分歧意见的国家之间达成妥协，并通过联合国安理会集体保障的方式监督和促进各方的持续执行。众所周知，伊朗和美国两国多年处于交恶和敌对状态，在这种缺乏高度互信的背景下，“一揽子协议”方式有利于克服传统双边谈判在具体实施中遇到的履约困境。最后达成的协议虽然对各方都未必是最理想的结果，但却是一个包括最广泛合意的、最可能获得执行的模式。在这方面，有三点值得提出。

其一，《伊核协议》的篇幅近百页，其内容之广和条款之详细，远远超过之前其他核裁军领域的专门条约，契合“妥善解决伊朗核问题”的“一揽子协议”的出发点。《伊核协议》多次采用“全面”一词来表明“一揽子协议”的特点，譬如，“为长期全面妥善解决伊朗核问题”。

从协议文本的内容范围来看，《伊核协议》涵盖了关涉伊核问题的各个方面，包括伊朗核项目的历史、民用核项目中可能的军事使用、铀材料丰度和存量问题、离心机的数量问题、国际原子能机构对伊朗核设施的视察和调查、解除制裁和解冻资产问题等。从时间跨度上看，该协议确定了 5 个“关键日期”，包括：谈判“完成日”，协议“生效日”“执行日”“过渡日”和“终止日”，由此作出长达 15 年的各项安排。这不仅仅是短期的临时性安排，而且是意图表明各方“对（伊朗核问题）的审议有重大转变”。

其二,《伊核协议》采用了以“利益交互”为基础的互惠履约模式。《伊核协议》各项权利义务关系的调整,是以伊朗履行每一项具体的承诺并通过国际原子能机构认证,来换取国际社会在指定时间解除相对应的制裁,以此推进所有各方落实各自作出的承诺。这样的对价交换关系有助于协议各方的利益诉求达到相对平衡,并尽可能地降低违约风险。

通过授权国际机构对伊朗履约情况进行定期监督和报告,《伊核协议》制度化的履约模式大大降低了伊朗一方违约的可能性,以“相互承诺”和“逐步渐进”的模式确保协议各项规定得以实施。同时,为了避免“伊核问题六国”单方面毁约,伊朗也声明,在遇到“伊核问题六国”重新对伊实施制裁的情况下,保留停止部分或者全部履行协议的权利。

其三,《伊核协议》各方授权联合国安理会设置专门的协议实施机构,并表明有关该协议争端的最终决定由安理会表决作出,充分借助联合国的组织机构保障协议顺利实施。例如,根据《伊核协议》的序言和一般性规定的第9条和附件四(联合委员会)的规定,决定成立一个由欧洲联盟高级代表作为秘书长的联合委员会,负责统筹各项承诺的落实。

此外,《伊核协议》还创设了一个高度机构化的法律实施体系,成立4个专门工作小组(核技术问题、采购问题、阿拉克核反应堆、取消制裁落实问题)以协助解决履约的具体技术问题,并监督《伊核协议》的实施。再者,国际原子能机构作为第三方评议机构,授权对伊朗的执行情况进行定期认证,其每半年的认证、监督、核查等报告,将作为联合国和参与各方评估伊朗履行协议义务并继续豁免制裁的标准。

### (三)《伊核协议》的生效取决于联合国安理会决议

与其他国际文书相比,《伊核协议》的另外一个特殊性体现在其生效需要以联合国安理会通过一项核可(endorse)该协议的决议作为前提。实际上,《伊核协议》对于安理会第2231号决议的内容已经预先作出了安排。根据《伊核协议》附件五(执行计划)的第3节和第18节,一项核可《伊核协议》的安理会决议将终止“第1696(2006)号、第1737(2006)号、第1747(2007)号、第1803(2008)号、第1835(2008)号、第1929(2010)号和第2224(2015)号决议所作规定”。安理会第2231号决议除了在序言部分提及“全面核可”《伊核协议》之外,其执行部分的第16至20段也详细规定联合国及其会员国执行《伊核协议》的具体要求。

细心梳理《伊核协议》的时间线可以发现,《伊核协议》的承诺是否构成国际义务的问题,在不同的时点具有不同表现,具体来说可分为如下三个阶段。

第一阶段是2015年7月14日协议达成至2015年7月20日。在此期间,各参与国完成了《伊核协议》最终文本的谈判。此时,《伊核协议》作为独立的国际文件并没有发生效力,只是达成了协议内容的一致,并且拟定将“《伊核协议》提交安理会”的国家合意。这个约定旋即由美国常驻联合国代表予以执行,两天后即2015年7月16日,美国向联合国安理会主席提交了《伊核协议》文本并要求分发为荷。

第二阶段是2015年7月20日到2015年10月7日。由作为《伊核协议》参与方的安理会5个常任理事国共同推动,安理会在2015年7月20日召开会议,表决通过了第2231号决议,同意将《伊核协议》的全文纳入安理会第2231号决议中,终止安理会此前对伊朗实施制裁的决议。

由此可见,安理会第2231号决议的目的是启动执行《伊核协议》,使得执行《伊核协议》的要求转化为联合国会员国的共同义务。对此,美国时任驻联合国代表皮克林(Pickering)主张,《伊



核协议》和安理会第 2231 号决议事实上存在关联的文本和结构关系，两者通过相互纳入对方的条文而产生包容关系。但需指出的一点是，此时安理会第 2231 号决议已生效，但是《伊核协议》尚未生效。

第三阶段从 2015 年 10 月 8 日开始至今，也就是安理会第 2231 号决议通过 90 天后的当日，《伊核协议》开始生效。这意味着，虽然《伊核协议》的内容达成在先，安理会第 2231 号决议的全文核可程序在后，但是从国际文件生效的时间来说，安理会第 2231 号决议生效在前，《伊核协议》依据该决议生效在后。

以上可见，《伊核协议》和安理会第 2231 号决议之间具有重要的关联性。如果没有《伊核协议》，安理会第 2231 号决议将失去其意义和目的；如果没有安理会第 2231 号决议，《伊核协议》将无法生效。《伊核协议》安排在安理会第 2231 号决议通过后 90 天生效，这也是协议各参与方为顺利促成《伊核协议》生效而采取的一个行动策略。具体言之，美国国会在 2015 年 5 月通过《伊朗核协议审查法案》，赋予美国国会审查任何与伊朗核谈判文本的权力，而无论有关协议是否有约束力。鉴此，安理会投票表决一致同意第 2231 号决议，而核可《伊核协议》之日，恰是美国国会启动《伊核协议》审查之时。这种程序安排当然不是时间上的巧合，而是有意为之，其以安理会决议的权威性向美国国会宣告国际社会对实施《伊核协议》的共同合意，欲促使美国国会议员充分考虑拒不执行安理会决议的后果，从而对否决《伊核协议》的法案谨慎行事。最终在 2015 年 10 月 7 日，即《伊核协议》生效前一天，美国国会试图否决《伊核协议》的议案无法通过，该协议顺利落地。<sup>①</sup>

#### （四）《伊核协议》涵盖强制性措施和自愿性承诺

《伊核协议》的另一个显著特点是，其调整的法律关系既有基于国际法的核不扩散义务和联合国多边制裁决议，也有基于各国调整对伊朗单边强制措施自愿承诺，后者往往未获得联合国安理会授权或者超出安理会授权范围。因此，美国和欧盟都不愿意将其单边强制措施置于国际法的管辖之下，为此强调仅仅是各国的自愿性承诺。正如学者们所注意到，《伊核协议》没有采用精确的法律用语是为了避免触动美国和伊朗国内保守势力的敏感神经。这里反映的是谈判各方的政治考量，而不是拘束力有无的问题。

以解除对伊朗的经济制裁为例，安理会第 2231 号决议对《伊核协议》进行了全文收录，篇幅长达百页，包括依据《联合国宪章》第 41 条通过的多个联合国制裁，也含有大量美国和欧盟根据其国内法或者欧盟法所出台的单边制裁措施。这种排篇布局在安理会决议中较为少见，充分表明第 2231 号决议所调整的内核就是《伊核协议》，而后者通过第 2231 号决议强化了其拘束效力，拓展了其适用范围。可以说，《伊核协议》和安理会第 2231 号决议共同构成了完整的法律效力链条，对伊朗放弃核武器计划和各国解除对伊朗的制裁这两个重要问题作出了明确的规制。因此，不宜孤立地解读《伊核协议》的约束力问题，在这个问题上也不应忽略安理会第 2231 号决议的赋能作用。

美国对伊朗实施单边制裁措施的法律依据极其复杂，既有独立于或者早于安理会制裁决议的国会立法授权或者总统发布行政命令，也有基于安理会制裁决议的国内适用之结果。这也从侧面

<sup>①</sup> U. S. Senate Committee on Foreign Relations, “The Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015 (S. 615) Background and Key Details”, p. 1, <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/ONE%20PAGER-Iran%20Nuclear%20Agreement%20Review%20Act%20of%202015.pdf>.

说明,即使《伊核协议》要求美国根据安理会决议解除对伊朗的制裁,仍有相当部分的美国单边制裁措施基于国内法而存续。更何况,即使美国对伊朗实施的单边制裁以安理会决议作为“正当性”依据,也并不必然代表相关制裁法案的国内授权的目的仅仅是安理会制裁决议的国内适用或者执行。假设《伊核协议》以国际义务的形式要求相关国家解除对伊朗的单边制裁措施,无异于变相承认该国的单边制裁政策是受到国际法所调整,或者为单边制裁设立受国际法拘束的先例,这显然不符合美国的利益。基于此,《伊核协议》对参与方解除单边制裁的承诺只要求参与各方“根据各自的法律,不采取任何违背它们关于不妨碍成功执行的承诺”,而不作为法律义务进行规范。

从以上对《伊核协议》目的宗旨和法律关系的分析不难看出,即使《伊核协议》执行模式、生效规定以及各方承诺都与条约的惯常安排有所差异,这些独特之处也都不足以影响其条约属性。

### 三 《伊核协议》的约束力及其依据

纵观《伊核协议》生效以来7年的实践,很多学者认可《伊核协议》具有约束力,而且国际社会也倾向于承认《伊核协议》对参与方有约束力,并通过广泛的国家实践巩固和维护该协议所确认的各种国际权利和义务。在2020年联合国安理会召开的伊朗核问题公开会上,中国常驻联合国代表张军大使指出:“《伊朗核问题全面协议》是重要的多边协议,业经联合国安理会第2231号决议核可,具有法律约束力,应得到切实有效执行。”<sup>①</sup>那么,《伊核协议》缘何具有约束效力呢?本文拟从如下几个方面寻找答案。

#### (一)《伊核协议》各参与方的协调意志及国际社会的需要

一项国际文件拘束力的来源,重要的是取决于就相关事项确立权利义务关系的意图。根据实在法学派的观点,国际法的约束效力产生于现实国家的同意或共同意志。王铁崖先生认为,应从法律和事实两个方面来看国际法效力的根据。在法律上说,国际法的效力依据在于国家的同意,但不是指每一个国家的同意,也不是各国的“共同同意”,而是各国意志的协调一致。在事实上,国际法效力的根据是国家往来关系的需要。因为国家不能单独存在,国家之间必然有彼此往来,国家之间要维持正常关系,就必须遵守国际法原则、规则和制度。<sup>②</sup>对此,英国国际法学者郑斌(Bin Cheng)也有精炼阐释:社会需要影响各国的意志,而各国的意志产生国际法规则。<sup>③</sup>

既然国家意志和客观需要是决定国际文书约束力的决定性因素,那么如何确定有关国家的意志或意愿?诚然,国家最高机关或者有权代表的公开声明是最直观的判断,但是也应实事求是地承认现实国际政治局势的复杂性。《伊核协议》谈判之时,伊朗和其他参与方仍处于相互试探并且寻求关系正常化的初始阶段,各方的信任基础比较薄弱,也面临国内强硬派意图阻挠协议达成的外在阻力,各方对协议的公开表态都十分谨慎。

为此,需要借助外部因素的方法来研判参与国的意图。具体来说,从外部因素的表达来看,

<sup>①</sup> 《常驻联合国代表张军大使在安理会伊朗核问题公开会上的发言》,中国外交部网站, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb\\_673085/zjzg\\_673183/jks\\_674633/fywj\\_674643/202007/t20200701\\_7668962.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjlb_673085/zjzg_673183/jks_674633/fywj_674643/202007/t20200701_7668962.shtml)。

<sup>②</sup> 参见王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社1998年版,第32、34—36页。

<sup>③</sup> 转引自王铁崖:《国际法引论》,北京大学出版社1998年版,第36页注释3。

国家的主观意图有直接明示到默示推定三个层次，依照顺序可以划分如下。一是直接来源于国际文件规定的书面授权，说明该文件在国际法上具有约束力。譬如，《联合国海洋法公约》第2条第1款规定：“缔约国是指同意受本公约拘束而本公约对其生效的国家。”二是依照《维也纳条约法公约》第11条规定，以其文书的外在形式和缔结程序推论出来。三是源自参与国之间表达的一种默示推定，这也是《伊核协议》参与各方运用表达国家意志协调和客观需要的一种外在形式。

《伊核协议》参与各方接受约束的意愿最为直观地反映在各方反复约定将《伊核协议》的文本提交安理会核可，接受安理会对《伊核协议》的约束和监督。<sup>①</sup>安理会依据《联合国宪章》规定的职权，可就国际和平与安全采取强制性措施，而《伊核协议》恰恰是涉及核不扩散和国际安全这两个安理会职权之内的要务。参与方多次在《伊核决议》文本中约定相关承诺的实施将以安理会决议为依据。由此，有充分的理由推断各方有明确和具体接受《伊核协议》拘束的共同意愿。此外，《伊核协议》有超过数十个条文明确各方将“依照……联合国安全理事会核可本协议的决议”执行各项承诺。如果参与各方对《伊核协议》没有创设约束力的意愿，那么各方完全没有必要将《伊核协议》提交安理会进行表决通过。

伊核问题是一个政治问题，但是《伊核协议》参与各方并不满足于达成一项纯粹的道义性质或者政治承诺的国际文件，而是明显有意让《伊核协议》具有一定的强制性而成为“硬”文件。譬如，《伊核协议》第33—36条单独列明争端解决机制，约定联合国安理会有权就《伊核协议》争端以决议表决的方式作出最终裁定。这些规定都一再说明《伊核协议》各方用具体的条文清晰地记载或表述共同的“协调意志”，使得协议内容具有强制性。

## （二）《伊核协议》固化伊朗不发展核武器的具体承诺

就国际权利义务的创设问题而言，在《伊核协议》中，伊朗对其核计划的范围和内容作出明确承诺，采取步骤限制各项核活动，对《不扩散核武器条约》第2条关于“不制造或以其他方式取得核武器”义务作出进一步限制。根据《伊核协议》序言和一般性规定的第2—4条和附件一（核措施），伊朗同意对阿拉克重水研究反应堆和离心机等核设备进行改造，将其用途限定为和平目的。另一方面，伊朗将浓缩铀库存、离心机数量和其他核原材料的总量控制在远低于制造核武器需要的浓度和规模之下，不再进行核武器相关的研究和制造活动。可见，《伊核协议》对伊朗核活动的约束相比《不扩散核武器条约》的框架规范更加具体翔实，涵盖了具体技术参数和制度，实现了对伊朗核计划的有效约束和限制。<sup>②</sup>

关于上述承诺的执行问题，《伊核协议》将伊朗的核活动全方位地置于联合国和国际原子能机构的监督之下，建立一个严格的透明度和审查制度。根据《伊核协议》的序言和一般性规定的第10条，伊朗授权国际原子能机构作为第三方监督机构，在其领土内进行各项必要的现场检查和监督任务。协议各方也一致认可国际原子能机构的履约报告作为评判伊朗履约情况的唯一标准，从而确保协议得以实施。根据《伊核协议》，伊朗同意接受核查的规模和深度远远超出此前其他条约，再次证明了各方对于履行协议有着清晰的目标和意图。

<sup>①</sup> 《伊核协议》序言和一般性规定的第1、第5和第8条以及附件二（与制裁有关的承诺）。

<sup>②</sup> See Maurizio Martellini and Massimo Zucchetti, “The Iranian Nuclear Agreement: A Scientifically Reliable, Transactional and Verifiable Joint Comprehensive Plan of Action”, in JL Black-Branch and D Fleck (eds.), *Nuclear Non-Proliferation in International Law, Volume III* (T. M. C. Asser Press, 2016), pp. 471–488.

此外,《伊核协议》明确规定各方具有不危害或阻碍《伊核协议》实施的义务,即序言和一般性规定的第8条关于“不采取任何破坏《伊核协议》的成功执行和不符合其文字、精神和本意的行动”以及“不会提出替代《伊核协议》所述制裁和限制措施的歧视性管制和程序要求”。这是强化《伊核协议》下各国的国家责任,即各国有义务确保各项活动不违背《伊核协议》的精神和执行,接受该协议的有效性和权威性。

至此不难看出,《伊核协议》以具体规范调整相关各方在伊朗核问题方面的权利义务关系,详细载明了各方需要履行的各项承诺,并载有协议各方都有义务遵守的规定。

### (三)《伊核协议》获得联合国安理会第2231号决议的核可

探讨《伊核协议》的约束力问题,不宜仅局限于该协议本身对协议各方规定的法律义务,还应考虑与之相关的联合国安理会第2231号决议的效力。<sup>①</sup>有学者指出,对于本身约束力有争议的国际文书,可以通过有约束力的后续关联文书的引用和重申,形成完整的法律链条,达到强化其约束力的目的。<sup>②</sup>国际实践也不乏这样的先例。例如,联合国安理会关于叙利亚化学武器问题的第2118(2013)号决议<sup>③</sup>的全文被纳入禁止化学武器组织《关于销毁叙利亚化学武器的决定》,并得到核可,使该国际文件的规定成为叙利亚必须遵守的国际义务,而叙利亚当时尚未成为禁止化学武器组织的会员国。

从法律效力的角度看,《伊核协议》和安理会第2231号决议有着紧密的逻辑关系,构成了《伊核协议》约束力的证据链条。可以说,《伊核协议》约束力的来源不仅仅是《伊核协议》各方做出的意思表示和嗣后实践,还源自安理会第2231号决议,而最终的法律基础可追溯到《宪章》的有关规定。

根据联合国安理会的相关文件,第2231号决议是安理会“依据《宪章》第25条作出的决定”,属于会员国有义务“接受并执行”的“安理会的决定”。<sup>④</sup>《宪章》第25条规定:“联合国会员国同意依宪章之规定接受并履行安全理事会之决议。”据此,国家的同意是安理会决定具有约束力的主要来源。<sup>⑤</sup>安理会第2231号决议在序言部分引用《宪章》第25条,着重指出在该条规定下,“各会员国有义务接受和执行安全理事会的决定”,并核可了《伊核协议》,敦促按照《伊核协议》的时间表“充分执行”协议。同时,“促请所有会员国、区域组织和国际组织采取适当行动支持执行”《伊核协议》,“不采取不利于履行”的行动。这表明,安理会根据其职权为所有联合国会员国创设执行和遵守《伊核协议》的国际义务。<sup>⑥</sup>

在早期国家实践中,只有根据《宪章》第七章“维持或者恢复国际和平及安全”采取行动

① 关于联合国安理会决议的效力问题,参见黄瑶:《国际组织决议的法律效力探源》,载《政治与法律》2001年第5期,第32页; Ian Hurd, “The UN Security Council and the International Rule of Law”, (2014) 7 *Chinese Journal of International Politics* 361, pp. 361-379。

② 参见韩永利、关敬之:《〈开罗宣言〉对台湾及钓鱼岛归还中国的认定》,载《太平洋学报》2014年第4期,第93页; 罗欢欣:《论琉球在国际法上的地位》,载《国际法研究》2014年第1期,第5—28页。

③ 联合国安全理事会2013年9月27日第2118号决议, S/RES/2118, 2013年9月27日。

④ 《联合国安全理事会惯例汇编(2014—2015年)》之“第五部分安全理事会的职能和权力”,第196页, [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2014-2015\\_ch5\\_zh.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2014-2015_ch5_zh.pdf); 《联合国安全理事会惯例汇编(2016—2017年)》之“第五部分安全理事会的职能和权力”,第244页, [https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2016-2017\\_ch5\\_zh.pdf](https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/2016-2017_ch5_zh.pdf)。

⑤ See Burno Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, Vol. 1 (Oxford University Press, 3rd edn, 2012), p. 1122.

⑥ See Farshad Ghodoosi, “Binding Political Commitments”, (2020) *University of Illinois Law Review Online* 235, pp. 235-244.

的安理会决定，才能根据《宪章》第 25 条创设国际法义务。<sup>①</sup>然而，这个观点被晚近的国际司法实践所改变，适用《宪章》第 25 条的决议类型不再局限于根据《宪章》第七章作出的决定性和执行性决议。<sup>②</sup>这个改变始于 1971 年国际法院的“南非不顾安理会第 276（1970）号决议继续留驻纳米比亚（西南非洲）对各国的法律后果案”（*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*）的咨询意见。<sup>③</sup>在该案中，国际法院确认了安理会第 276 号决议的法律性质，认为该决议具有法律拘束力，成为南非有义务立即从纳米比亚撤出、结束对该领土占领的依据。法院指出：“当安理会根据《宪章》第 25 条通过一项决定时，各会员国应遵守该决定，否则就是剥夺了安理会这个主要的联合国机构在《宪章》下的基本职能和权力。”<sup>④</sup>

需要指出的是，安理会第 2231 号决议在关涉《伊核协议》的具体执行条款中，多达 13 次向联合国所有会员国提出执行细节的命令式要求，这再次表明该决议的目的是为联合国全部会员国创设义务。对此，时任联合国秘书长潘基文（Ban Ki-Moon）在安理会通过第 2231 号决议发表的公告中，明确强调了该决议的义务性质：“所有国家履行（伊核）协议中所载的义务。”<sup>⑤</sup>此外，第 2231 号决议的安理会协调人也确认，“……包括伊朗在内的所有会员国都必须根据第 2231 号决议各项规定行事……以帮助确立法律上的确定性”。<sup>⑥</sup>为此，联合国在通过安理会第 2231 号决议后，也通过预算安排、人员架构调整，撤销此前根据安理会第 1929（2010）号决议为制裁伊朗成立的专家小组和根据安理会第 1737（2006）号决议成立的制裁委员会，停止执行安理会对伊朗经济制裁的监督工作。<sup>⑦</sup>

#### （四）《伊核协议》的约束力与协议各方的嗣后行为

一项国际文件当事方的嗣后行为，可以解释和验证该文件的效力。有鉴于此，考察《伊核协议》参与方的嗣后行为，可以揭示各方对该协议约束力的承认与法律确信。

考察过去 7 年的国家实践可以看出，《伊核协议》已经得到普遍承认和履行，具有制约与规范协议各方国家行为的客观效果，体现了其拘束效力。即使面对美国单方退出《伊核协议》的重大变化，该协议各方仍坚持遵守《伊核协议》的各项规定、以协议制定的程序安排和争端解决机制来克制地处理履约纠纷，并通过公开声明或者国家实践等多种方式确认了《伊核协议》的约束力，下面三点值得关注。

首先，伊朗在相当长的一段时期内完全执行《伊核协议》关于限制核武器发展的规定，获

① See Michael Wood, “United Nations, Security Council”, in Rudiger Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Online Version), July 2007, para. 13, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e561?rskey=6HbsRd&result=1&prd=OPIL>.

② *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004 (I), pp. 191 – 192, para. 13.

③ See Rosalyn Higgins, “The Advisory Opinion on Namibia: Which UN Resolutions are Binding Under Article 25 of the Charter?”, in Rosalyn Higgins, *Themes and Theories* (Oxford University Press, 2009), pp. 193 – 208.

④ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 1971, paras. 116, 133.

⑤ Ban Ki-Moon, “Welcoming Adoption of Resolution 2231 (2015), Secretary-General Says the Text will Ensure Enforcement of Joint Plan on Iran’s Nuclear Programme”, <https://press.un.org/en/2015/sgsm16954.doc.htm>.

⑥ 《联合国秘书长关于安全理事会第 2231（2015）号决议执行情况的报告》，第 5 页，<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/222/54/PDF/N1622254.pdf?OpenElement>.

⑦ See “Terminated Sanction Regime”, <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/terminated-sanctions>.

得国际原子能机构多达15次的履约认证。<sup>①</sup>即便在美国单方退出该协议导致伊朗作为履约一方遭受权利义务不对等的重大冲击下,伊朗仍坚持继续执行协议的各项要求,在2018年5月到2019年5月期间又数次通过了国际原子能机构的相关检查。伊朗在多次要求美国履约无果之后,从2019年7月起宣布分阶段减少履行《伊核协议》的承诺,作为对美国单方面重启制裁的反制。<sup>②</sup>伊朗相关的决定是有依据的,符合《伊核协议》附件二第26条作出的保留声明。<sup>③</sup>该条规定,当协议各方再度采用或者再度实施附件二规定的制裁或实施新的核制裁时,伊朗保留全部或部分停止履约的权利。需指出的是,伊朗至今仍是《伊核协议》参与国,其核项目和核活动仍在国际原子能机构的密切监视之下。同时,伊朗也向联合国秘书长、国际原子能机构申诉,要求各方介入以促使美国恢复履约。<sup>④</sup>这些行动都清楚反映了伊朗愿意接受《伊核协议》约束的主观意愿。

其次,“伊核问题六国”根据基于《伊核协议》达成的一系列国际文书,完成了解除对伊朗制裁的法律程序。<sup>⑤</sup>《伊核协议》为欧盟法和美国国内法的修改提供了法理基础,是欧盟和美国在2016年解除针对伊朗单边制裁的基本依据。以欧盟为例,欧盟理事会公开承诺遵守《伊核协议》的条款(commits to abide by its terms),修改了欧盟理事会的实施条例(文件号2015/1862),并制定相应的理事会决定(CFSP 2015-1863)。<sup>⑥</sup>这两份文件清楚表明,欧盟及其成员国依据《伊核协议》调整对伊朗的法律法规,有关决定至今仍有效。

同样,美国国内法对于伊朗制裁的调整也在行动上证明了《伊核协议》的法律约束力。美国在2016年1月16日解除对伊朗制裁的行政命令的法律依据,正是其在《伊核协议》附件二第4节及附件五所作的国际承诺。<sup>⑦</sup>其中,美国总统第13716号行政命令声明,伊朗执行了“《伊核

① 国际原子能机构认可伊朗履约的报告编号如下: GOV/INF/2016/1; GOV/2016/8; GOV/2016/23; GOV/2016/46; GOV/2016/55; GOV/2017/10; GOV/2017/24; GOV/2017/35; GOV/2017/48; GOV/2018/7; GOV/2018/24; GOV/2018/33; GOV/2018/47; GOV/2019/10; and GOV/2019/21。

② “Letter of 8 May 2019 to JCPOA Coordinator Informing Them of Remedial Measures by Iran Following the Exhaustion of Procedures under Paragraph 36”, in M. Javad Zarif (ed.), *Letter to the UN Secretary General: Documenting Six Years of Western (Non-) Implementation of the “Iran Nuclear Deal”* (Ministry of Foreign Affairs Publication, 2021), p. 121.

③ Majid Takht Ravanchi, “Explaining Iran’s Nuclear Position: An Interview with Iranian Ambassador Majid Takht Ravanchi”, (2020) 50 *Arms Control Today* 6, pp. 6-10.

④ See “Letter dated 20 July 2021 from the Permanent Representative of the Islamic Republic of Iran to the United Nations addressed to the Secretary-General”, July 20, 2021; “Letters on Requirements for a Possible U. S. Return to JCPOA”, August 13, 2017; “Letter dated 11 April 2021 to the Coordinator of JCPOA Joint Commission on the Sanction-lifting Obligations of the United States”, April 11, 2021, in M. Javad Zarif (ed.), *Letter to the UN Secretary General: Documenting Six Years of Western (Non-) Implementation of the “Iran Nuclear Deal”* (Ministry of Foreign Affairs Publication, 2021), pp. 174-184.

⑤ 除了《伊核协议》以外,欧盟有部分的法律调整所依据的是安理会第2231号决议的授权安排。

⑥ 欧盟文件2015/1862,其全称为“Council Implementing Regulation (EU) 2015/1862 of 18 October 2015 Implementing Regulation (EU) No 267/2012 Concerning Restrictive Measures against Iran”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/ALL/?uri=CELEX:32015R1862>; 欧盟文件CFSP 2015/1863,全称为“Council Decision (CFSP) 2015/1863 of 18 October 2015 Amending Decision 2010/413/CFSP Concerning Restrictive Measures against Iran”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32015D1863>; 另参见 Press Release of European Union, Council Conclusions on the Agreement on Iran’s Nuclear Programme, July 20, 2015, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/07/20/fac-iran/>。

⑦ Executive Order 13716 of January 16, 2016, Revocation of Executive Orders 13574, 13590, 13622, and 13645 with Respect to Iran, Amendment of Executive Order 13628 with Respect to Iran, and Provision of Implementation Authorities for Aspects of Certain Statutory Sanctions outside the Scope of U. S. Commitments Under the Joint Comprehensive Plan of Action of July 14, 2015, 81 FED. REG. 3693, January 21, 2016.

协议》附件五第 15.1—15.11 节规定的核相关措施，获得了国际原子能机构的核实，标志着伊朗核问题发生了根本变化”。为了落实美国对“《伊核协议》附件二第 4 节和附件五第 17.4 节所述的承诺”，美国修订了第 13628 号行政命令，撤销该行政命令中第 5—7 节和第 15 节的制裁措施。

由此可见，美国事实上依照《伊核协议》的规定，以国家的强制力保障了协议的实施。即使美国后来基于政治原因转变了态度并退出了《伊核协议》，也并不能就此否定《伊核协议》的约束力。退一步说，假如美国执行《伊核协议》仅仅基于道德义务，完全可以将协议搁置一旁，而无需大费周章地发布退出《伊核协议》的总统备忘录。美国之所以要调整其退出《伊核协议》的行为，恰恰是因为《伊核协议》是一项被广泛认为是有约束力的多边协议。

最后，《伊核协议》实施 7 年以来，只有美国一方退出《伊核协议》，其他各方都公开表示要维护该协议的有效性和权威性，并在行动上实际履行协议有关义务。法国、德国和英国曾发表联合声明，抗议美国退出《伊核协议》，强调将持续不变并且全面执行该协议，确保伊朗人民能够享受到协议带来的经济利益。而且，该三国也呼吁美国不要破坏或者阻止他国履行《伊核协议》。<sup>①</sup> 为了对抗美国的退约行为，该三国更是在 2019 年共同建立了“贸易结算支持机制”，专门处理欧盟和伊朗商业活动的交易结算，降低美国对涉伊交易的阻挠，维护欧洲各国和伊朗经贸关系正常化，承担了为正当贸易提供便利结算的法律义务。<sup>②</sup> 这些行动充分表明法国、德国和英国认为《伊核协议》具有约束力。

## 四 结语

综上所述，《伊核协议》是国际法主体之间缔结的、以《联合国宪章》和《不扩散核武器条约》等国际法为准、为协议各参与方创设权利义务的书面的文书，符合《维也纳条约法公约》关于“条约”的定义。因此，该协议具有条约的性质。联合国安理会第 2231 号决议对《伊核协议》的核可，增强了该协议的约束力。

随着国际权力格局的变化以及民粹主义沉渣泛起，国际事务日趋纷繁复杂、变化莫测。以缔结有约束力的国际文书方式来解决全球或地区热点难点问题并非易事。一般的纯粹政治承诺和其他非条约的国际文件没有法律约束力，在执行层面缺乏强制性。与此不同，条约是缔约国自愿接受其约束的法律文件，在当代社会中的重要性不断增强，是促使各国之间发展和平合作的重要方式。《伊核协议》的性质为条约，具有法律约束力，协议各参与方负有法律上的义务去履行该协议，违反该协议下义务将产生国际法律责任，这无疑增强了全球核安全治理的国际法治。

与一般的条约不同，《伊核协议》在缔结程序上具有特殊性。为了能够顺利推进《伊核协议》的达成，该多边协议采取了灵活而特殊的程序安排。譬如，《伊核协议》没有当事方的正式

① “JCPOA-Joint Statement by France, the United Kingdom and Germany”, May 8, 2018, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/security-disarmament-and-non-proliferation/news/2018/article/jcboa-joint-statement-by-france-the-united-kingdom-and-germany-08-05-18>.

② “Joint Statement on the Creation of INSTEX, the Special Purpose Vehicle Aimed at Facilitating Legitimate Trade with Iran in the Framework of the Efforts to Preserve the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)”, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/iran/news/article/joint-statement-on-the-creation-of-instex-the-special-purpose-vehicle-aimed-at>.

“签署”环节，提交安理会的协议文本上并没有参与各方的签字，各国外长在协议封面上以草签形式表示了对最终文本的确认。<sup>①</sup>从国内程序来看，对于事关重要安全问题的《伊核协议》，没有经过有关各方国内机关的“批准”或“核准”等程序<sup>②</sup>，取而代之的是灵活变通的做法，即各方同意将该协议提交联合国安理会予以核可，并约定《伊核协议》于安理会决议通过后90日生效。

《伊核协议》与安理会第2231号决议是国际社会解决伊朗核危机的政治共识和法律框架。《伊核协议》不仅是一项促使伊朗放弃发展核武器的重要文书，有助于奠定各国与伊朗关系正常化的法律基础，也是终止对伊朗制裁的重要法律依据。《伊核协议》创造性地以安理会决议核可的方式，通过有拘束力的安理会第2231号决议将协议的各项承诺转化为联合国会员国需要执行的国际义务，为外交成果的法律化提供了新的思路，也为推进全球安全治理提供了务实的路径。

## On the Binding Force of the Iran Nuclear Agreement

Huang Yao and Chen Zhenzhen

**Abstract:** The Joint Comprehensive Plan of Action (also known as JCPOA or the Iran Nuclear Agreement) is a multilateral agreement for Iran to limit its nuclear programs in exchange for sanction reliefs by the United Nations (UN), the EU and the USA. The participating parties convey the rights and obligations in clear and specific terms and mutually agree to submit the Agreement for the endorsement of the UN Security Council. Such arrangement which is divergent from the usual practice, raises questions about the nature and effect of this Agreement. An legal analysis of the intent of the relevant parties, the needs of the international community, and their subsequent practice has demonstrated that the Agreement is a treaty with binding force, and that the endorsement of the UN Security Council through Resolution 2231 has strengthened its binding nature. This flexible and practical process in making the Iran Nuclear Agreement provides a new vehicle for political diplomacy to resolve global and regional entanglements with an aim to advance global security governance.

**Keywords:** The Joint Comprehensive Plan of Action, Iran Nuclear Issue, United Nations Security Council Resolution, Binding Force, Treaty

(责任编辑：郝鲁怡)

① D. French, “A Trip Down Memory Lane: in 2015 the Obama Administration Said the Iran Deal wasn’t even a ‘Signed Document’”, <https://www.nationalreview.com/corner/iran-nuclear-deal-not-signed-document-not-binding/>. 该信件的原文参见, [https://web.archive.org/web/20160310175929/http://pompeo.house.gov/uploadedfiles/151124\\_-\\_reply\\_from\\_state\\_regarding\\_jcpoa.pdf](https://web.archive.org/web/20160310175929/http://pompeo.house.gov/uploadedfiles/151124_-_reply_from_state_regarding_jcpoa.pdf).

② 奥巴马 (Obama) 任美国总统期间, 美国政府并未将《伊核协议》作为国际条约交予国会审批 (advice or consent), 而是根据美国《伊朗核协议审查法案》, 将《伊核协议》作为总统自行达成的政治安排 (political arrangement) 提交国会审查 (review), 参见 Kenneth Katzman, *Iran Sanctions*, Congressional Research Service, February 2, 2022, p. 58。