

美国新旧“伊朗制裁法案”的比较及其影响

黄 磊

一、美国 1996 年伊朗制裁法的立法背景和实施效果

(一)立法背景

美国对伊朗的制裁始于卡特政府,1979 年德黑兰美国大使馆人质扣押事件发生后,卡特政府迅速对伊朗采取了禁止美国进口伊朗石油、冻结伊朗政府在美资产、禁止美国对伊朗的出口等一系列制裁措施,之后随着被扣押的人质被释放,大部分制裁措施被取消。

在里根政府和老布什政府时期,美国又陆续出台了一些对伊朗的制裁措施,这些制裁措施以行政命令为主。

1996 年,美国出台了《伊朗与利比亚制裁法》,在美国取消对利比亚制裁后更名为《伊朗制裁法》,主要针对外国在伊朗的能源投资,是美国对伊单边制裁的重要支柱,以国内立法的形式单边确立了对伊朗的制裁。该法目的是对从事能够显著促进伊朗勘探、开发石油资源能力的投资的人(包括非美国自然人及公司)施加制裁,以降低伊朗资助恐怖主义和开发大规模杀伤性武器的能力。旧法案经 2001 年和 2006 年

两次延期,2011 年 12 月 31 日到期。

该法在当时的出台有以下时代背景:

一是冷战结束后,美国开始越来越关注人权、恐怖主义、大规模杀伤性武器及地区冲突等事务;

二是当时美国国会参众两院都是共和党占主导地位,借伊朗问题向民主党的克林顿政府施压;而克林顿政府则希望通过该法换取国会对其国内政策的支持;

三是美国政府对经济制裁与军事干预的利弊衡量;

四是以美国—以色列公共事务委员会(AIPAC)为首的府外游说集团的大力推动。

(二)实施效果及影响

1. 欧盟态度

1996 年伊朗制裁法出台之后,激起了欧盟的强烈反对,当年 11 月,欧盟曾明确声明禁止任何欧盟企业和个人遵守旧伊朗制裁法,并鼓励成员国通过立法制裁遵守旧伊朗制裁法的欧盟企业和个人,同时鼓励成员国在 WTO 体制下提起相关申诉。

2. 实施效果

1995 年,法国道达尔公司曾与伊朗签订了 Sirri 油田的开发合同,价值 7.6 亿美元,在 1996 年伊朗制裁法最终签署前,道达尔出售了其在美国的资产。1997 年,道达尔又与 Gazprom、Petronas 联合,与伊朗签订了价值 20 亿美元的 South Pars 油田的开发合同。就此,在国会的督促下,美国政府展开了迄今为止唯一一次基于旧伊朗制裁法的调查。

通过调查,克林顿政府于 1998 年 5 月 18 日宣布,放弃采取制裁措施(1996 年伊朗制裁法赋予了美国总统在特定情形下放弃制裁措施的权力)。为此,克林顿政府的理由是:法国对美国制止伊朗大规模武器开发计划的行动给予了支持与配合、制裁会导致欧盟对美国企业采取报复措施、制裁会引起美欧在 WTO 体制下的贸易战。

此后,美国对外国油公司在伊朗的投资采取了对每份合同进行审查,但不公开信息、也不启动调查程序的政策。包括道达尔、ENI、壳牌、Petronas 在内的多家石油公司的合同都被审查过,但再也没有一家公司被启动过调查

程序。据分析,美国国会不再对政府施压启动调查程序,是因为担心如果美国政府再次放弃制裁,会使旧伊朗制裁法的效力更进一步受到减损。该法的支持者认为,使其执行力模糊不清,相对还更具威慑力。

总的来讲,旧伊朗制裁法束缚住了美国公司的手脚,但对外国公司的实际影响则非常有限。

二、新伊朗制裁法的立法背景、主要内容及其与旧法的对比

(一)立法背景

新伊朗制裁法是在联合国安理会制裁伊朗的大背景下出台的。2006年12月27日,联合国安理会通过了1737号决议,要求成员国对伊朗核开发计划进行制裁。随后联合国安理会又通过了1747号决议(2007年)、1803号决议(2008年)和1929号决议(2010年),对1737号决议进行补充。

2010年6月24日,美国参议院和众议院就制裁伊朗的新法案进行了新一轮投标,参议院以99票一致通过,众议院以408票对8票的绝对优势通过了《全面伊朗制裁、归责和撤资法》(以下简称“新法案”)。此次新法案是对旧法案的修改,制裁期限延期至2016年12月31日。6月28日,新法案呈报美国总统,7月1日,美国总统签署了新法案,新法案正式生效。新伊朗制裁法中也多次提及伊朗对联合国相关决议的违反,以及联合国安理会对伊朗的制裁决议。

(二)新法的主要内容

1.主要制裁范围

新法案对三类油气领域的活动进行了制裁,并明确超过一定门槛值将予以制裁:

(1)开发伊朗石油资源

如被认定在该法案通过之日或其后,一次性投资达2000万美元及以上,或十二个月期间内平均单笔投资至少500万美元、累计达到或超过2000万美元,用于直接和显著提高伊朗开发石油资源能力的,将受到九项制裁中的三项或更多制裁。

(2)在伊朗生产精炼石油产品(包括柴油、汽油、煤油、石脑油和航空汽油)

如被认定在该法案通过之日或其后,向伊朗销售、租赁或提供货物、技术、服务、信息或支持,单次市场价值达100万美元及以上,或十二个月期间内累计达到500万美元及以上,可能直接或显著帮助维持或扩大伊朗国内精炼石油产品生产的(包括对炼油厂建设、升级或维修有任何直接和显著协助的),将受到九项制裁中的三项或更多制裁。

(3)向伊朗出口精炼石油产品

如被认定在该法案通过之日或其后,向伊朗销售或提供精炼石油产品,单次市场价值达100万美元及以上,或十二个月期间内累计达到500万美元及以上;或向伊朗出售、租赁或提供货物、服务、技术、信息或支持,单次市场价值达100万美元及以上,或十二个月期间内累计达到500万美元及以上,可能直接或

显著帮助伊朗提高其进口精炼石油产品能力的(包括保险或再保险、融资或船运服务等),维持或扩大伊朗国内精炼石油产品生产的;向伊朗销售或提供成品油(柴油、汽油、航空汽油、喷气燃料),将受到九项制裁中的三项或更多制裁。

此外,在伊朗能源行业中投资达到或超过2000万美元,包括投资于为伊朗能源行业提供输送原油/LNG的油轮,或者提供用于建造或维护原油/LNG管道的材料的,也将受到制裁。

关于投资的定义,新伊朗制裁法案认为基金或财产的承诺或投入、贷款或其他授信、以及货物或服务合同的签订或更新等都是投资。

2.主要制裁措施

除继续运用《伊朗制裁法》运用的六项制裁措施外,新法案增加了三项更为严厉的制裁。具体措施包括:

限制美国对被制裁实体的出口,即不得享有美国进出口银行的信贷或信用担保;限制美国向被制裁实体出口军事或具有军事用途的技术,即不为此类出口颁发出口许可证;禁止美国银行一年内向被制裁实体提供超过1000万美元的贷款;如果被制裁实体是金融机构,禁止其成为美国政府债券的一级自营商,禁止其成为美国政府基金的存储机构;禁止美国政府以被制裁实体为采购对象;根据美国《国际紧急经济权力法》限制从被制裁实体进口;禁止与被制裁实体进行美元兑换和支付等外汇交

易;禁止与被制裁实体有关的任何金融交易,包括金融担保、信用转帐或其他金融服务;禁止被制裁的实体在美国法律的管辖范围内的任何财产交易(其中后三项内容为新法案增加的内容)。

3. 制裁对象范围

根据旧法案,如果某个实体受制裁,但其母公司并未实施上述行为,母公司不会受到制裁。但新法案规定,如果某个实体受制裁,只要其母公司或控股公司知道或者应该知道这个实体实施了上述活动,其母公司或控股公司也会受到制裁。此外,新法案还规定,如果受制裁公司的子公司、姐妹公司,在明知的情况下直接或间接参与了上述禁止活动,也可能受到制裁。

(三)新法对旧法的修订与强化

与1996年的旧伊朗制裁法(Iran Sanctions Act of 1996, the ISA)相比,本次新伊朗制裁法在以下方面进行了修订,使其变得更加严厉和宽泛:

1. 可制裁的行为

与旧法相比,新法增加了对外国公司可制裁的行为,一是向伊朗出售、租赁或提供可能使其维持或扩大其炼油能力的货物、服务、技术、信息或支持;二是向伊朗供应成品油。其中第一项使得从事金融服务、通讯、物流、咨询等业务的公司也被纳入该法的管辖范围。

2. 增加制裁措施

旧法要求对违反该法的企业至少采取六项制裁措施中的两项;新法增加为至少采取九项制

裁措施中的三项。

3. 制裁对象增加母公司、子公司和关联公司

新法确认了从事可制裁行为的公司的母公司、子公司和关联公司(兄弟公司)的责任。新法降低了母公司受制裁的条件,即母公司只要知道或应当知道其子公司在从事可制裁行为,即可受到制裁;而在旧法中,母公司是在批准子公司从事可制裁行为,才应承担责任;而子公司和兄弟公司承担责任的条件是,其在明知的情况下参与了可制裁行为。

4. 增加强制性调查措施

新法大大弱化了美国总统启动制裁调查的选择权,使其在很大程度上变成了一项法定的义务,在收到可信度信息表明某人在从事可制裁的行为时,总统必须启动调查程序。而在旧法中,总统有很大的权力选择是否启动调查。实际上,旧法施行以来,迄今仅有一例调查。在取消调查方面,新法将取消调查的条件由旧法的“对国家利益重要的”改为“对国家利益必要的”。

三、新伊朗制裁法对我国石油企业可能产生的影响

本次新伊朗制裁法出台的国际环境与1996年伊朗制裁法出台时有了很大的不同,主要体现在欧盟的反应和态度上。2010年7月26日,欧盟理事会(由欧盟成员国外长组成,是欧盟的最高决策机构)通过决议,通过了对伊朗的新的制裁措施,该制裁措施与美国的新伊朗制裁法相

近似,也是针对伊朗的油气资源开发活动。此外,加拿大、澳大利亚、日本等国也在出台或准备出台制裁伊朗的措施。在这样的国际背景下,新伊朗制裁法的美国单边主义色彩被大大地弱化了,美国严格实施新伊朗制裁法的顾虑和所面临的国际政治压力预计会减少很多,由此也将会在美元结算业务、石油工业技术交流、石油工程承包和出口产品方面对我国石油企业产生较大的影响。

(一)可能受到影响的石油产业

尽管美国不能直接阻止外国企业在伊朗的投资,但是只要这些企业需要美元结算,或者需要美国技术,股票在美国上市,需要向美国出口产品,美国就有机会实施制裁,以此来阻止这些企业在伊朗进行投资。因而,下列石油产业将会受到本次新法案的影响。

1. 石油天然气勘探开发业务

在伊朗进行的或者即将进行的石油天然气勘探开发业务,均属于应受制裁的“投资行为”。

2. 石油石化工程服务业务

石油工程、炼化工程服务有助于“开发”伊朗的石油资源,也属于应受制裁的“投资行为”。

3. 原油进口业务

因为“油轮运输”属于“投资行为”,因而,石油运输企业可能遭受制裁,这将影响我国石油企业从伊朗进口石油。同时,要把石油开发成果的权益油运出伊朗,也将受到影响。

4. 出口美国的贸易业务

根据新法案,任何个人或实

体在伊朗的投资金额达到一定规模,且投资将直接或间接地提高伊朗在开发石油天然气资源方面的能力,美国将会限制进口被制裁人的产品。如此一来,一旦我国石油企业被认定为在伊朗投资且金额达到一定规模,其关联的装备制造企业在向美国出口的产品时也将受到较大的制约。

总而言之,由于本次新伊朗制裁法案确认了从事可制裁行为的公司的母公司、子公司和关联公司(兄弟公司)的责任并降低了母公司受制裁的条件,即母公司只要知道或应当知道其子公司在从事可制裁行为,即可受到制裁,因此一旦某家石油企业或其某一关联公司被认定为从事了被制裁的行为,则其整个集团的关联企业都将承担被制裁的责任。考虑到我国大部分石油石化企业主要由几家大规模的国有石油公司控股或控制,且业务门类齐全、产业链长,因此只要其中一家被认定,牵一发而动全身,其他的关联公司均将受到波及和牵连。

(二)可能受到影响的业务环节

1. 美元结算环节

根据新制裁法案的规定,与伊朗石油天然气的勘探、开发、运输有关的美元结算、外汇交易、银行交易和产权交易等业务均将受到影响,难以顺利进行。

2. 石油石化技术许可环节

根据新法案的规定,一旦遭受制裁,被制裁企业将难以从美国公司取得有关石油石化的相关技术许可,这样我国石油化工企业与美国同行业公司之间的技术

交流将受到影响。

3. 融资上市业务环节

根据新法案的规定,如果一个企业在伊朗石油领域有投资行为,那么其关联公司就可能遭受制裁,这些关联公司在纽约证券交易所上市的股票可能被美国退休基金抛售。同时,这些在纽约证券交易所上市的公司可能面临美国证券监管机构更加严格的监管,可能会受到相关的质询或调查。

(三)相关建议

1. 建立常态化的实时监控机制

伊朗制裁新法案出台后,各国均表示了强烈的关注,也根据各自在伊朗的战略利益进行了一定的调整,如欧盟不同于以往的反对态度,表示了对此次制裁伊朗新法案的支持,由此欧盟各国内的众多石油公司在伊朗也开始逐步退出和撤离。在新法案颁布实施后,中资公司应当建立其自己独立的实施监控机制,并使之常态化,以及时获取各方面信息,了解自己在伊业务所处的最新环境和状况,方能够未雨绸缪,提前做好应对和防控措施。

2. 尝试使用其他货币进行资金结算

在结算币种方面,应尽量选择非美元的其他货币作为结算工具,以避免金融制裁带来的资金结算困难。操作方式上,鉴于伊朗政府已于2006年将其中央银行美元资产全部换成欧元,并在今后与其他国家和地区的交易中使用欧元结算,因此可以暂时考虑将欧元作为替代的过度货币开展结算。同时,基于欧盟本次对于新

制裁法案的支持态度,以欧元作为结算币种虽然暂时可以规避一定的风险,但是今后能否长期实施还需要密切关注欧盟的态度。从长远来看,中国如能够在本次法案出台后尽快在伊朗建立其自身相对独立的金融结算体系,将对中资石油公司规避此方面的风险大有裨益。

3. 提前筹划原油进口及油气产量分成的实物和货币比例

由于制裁涉及运输企业,因此应充分考虑对于运输企业的选择,同时尽早对今后采取原油实物进口还是资金变现以及其比例等问题,也应当未雨绸缪,尽早计划。

4. 减少对美国进口技术的依赖度

在石油行业的技术方面,应当尽量减少对美国进口技术的依赖度,着眼于建立自身的科研创新激励机制,积极研发相关高新技术。

(作者单位:中国石油集团长城钻探工程有限公司)

参考文献:

Herman Franssen and Elaine Morton, 2002. "A Review Of US Unilateral Sanctions Against Iran."

One Hundred Eleventh Congress of the United States of America AT THE SECOND SESSION, 2010. H.R.2194 "An Act to amend the Iran Sanctions Act of 1996 to enhance United States diplomatic efforts with respect to Iran by expanding economic sanctions against Iran."