

# 制裁伊朗究竟会伤害谁

田文林

(中国现代国际关系研究院)

**摘要** 伊朗核计划不断加速推进，接近突破和平利用核能的底线，这再次成为国际关注的焦点，促使美欧加紧推动新一轮对伊制裁。然而，欧盟在伊朗拥有多重利益，对深化制裁心态矛盾；在伊核问题上，欧盟政策越是独立于美国，其影响力就越大，反之，影响力就越小。俄罗斯在伊朗拥有利益最多，制裁政策摇摆性更大；日本和韩国也均是伊朗重要的经济和能源伙伴，因此也不愿因制裁而殃及本国利益。伊朗经济虽然严重依赖石油出口，汽油消费需要从国外进口，但由于伊朗已经总结出一整套应对经济制裁的有效之策，制裁很难奏效。更重要的是，伊朗矢志发展核计划，有着深刻的政治和安全背景，用经济制裁对付伊朗，虽然是个办法，但绝不是好办法。

**关键词** 伊朗 核问题 国际制裁 美国 欧盟 俄罗斯 利益分析



近一段时间，由于伊朗自行提炼纯度为20%的浓缩铀，国际原子能机构（IAEA）首次指责伊朗暗中发展核武，因此欧美国家危机感骤然上升，加紧推动新一轮对伊制裁。伊朗核问题持续升温，再次成为国际关注的焦点。

## 一、伊朗核计划步步推进， 美欧态度日趋强硬

自2009年10月伊朗与六国举行日内瓦会议以来，伊朗在境外铀置换问题上的态度反反复复，其真实立场至今让人摸不着头脑，但伊朗核计划却切切实实地不断加速推进。

继去年12月宣布将新建10座浓缩铀工厂之后,今年2月11日,伊朗又宣布自主提炼出纯度为20%的浓缩铀,并称伊朗已是“有核国家”。伊朗能够提炼出纯度为20%的低浓缩铀,标志着其在通往提炼制造核弹的高浓缩铀的道路上,已经完成了四分之三的路程。按照一位美国专家的说法,“伊朗已经拿到成为核俱乐部成员的所有技术门票”。而国际原子能机构2月18日披露的消息也宣称,伊朗已生产出足够引发核爆炸的浓缩铀,并首次指控伊朗秘密研发核武。这些爆炸性消息极大地刺激了西方国家的敏感神经。尽管伊朗一再警告西方不要对伊实施新制裁,否则其回应将令西方后悔,但伊朗接近突破和平利用核能底线的事实,令西方国家如坐针毡,正在明显加快对伊制裁的步伐。

美国的鼓动最为起劲。奥巴马已宣称,将对伊朗进行“最严厉制裁”。奥巴马打着“变革”的旗号上台,对伊朗尝试使用“接触与和谈”政策,但其缓和程度毕竟有限,远达不到伊朗预期(如改善双边关系,给予伊朗安全保障等等)。因此,伊朗在关键问题上始终不肯让步,对美设定的在境外置换铀的“最后期限”也软磨硬顶,直至今年2月宣布自行提炼出20%纯度的浓缩铀。伊朗的强硬姿态令奥巴马感到很“受伤”,美国主流意见也认为奥巴马的接触政策已经失效,要求对伊采取强硬政策的呼声日高。在这种背景下,奥巴马对伊朗首次尝试使用强硬政策,主要表现在以下几个方面。

1)对伊加大单边制裁力度。继2009年10月中旬美参众两院通过制裁伊朗决议,以及11月奥巴马将制裁伊朗的决议延长一年后,2009年12月17日和2010年1月28日,美众参两院相继通过新决议,制裁任何与伊朗能源部门有商业往来的外国企业。根据立法程序,这两个议案将形成统一版本,如果再获两院批准和总统签署,便将成为法律。

2)推动联合国对伊朗实施制裁。有消息称,美早已拟定好新制裁草案,但为确保在联大顺利通过,特意将提交联大决议的时间后推,以避免1月担任联大轮值主席国的中国。伊朗自行提炼20%浓度的浓缩铀消息公布后,美国气急败坏,声称要通过联大对伊实施“最严厉制裁”。美国国务卿希拉里也扬言,任何拒绝制裁的做法都将是“缺乏远见”的。

3)美国还效仿布什时期的做法,提高军事遏制调门和部署。1月10日,美中东司令部司令彼得雷乌斯宣称,美军已制定针对伊核计划的紧急军事方案。这是奥巴马政府首次发出军事威胁信号。美还加速在卡塔尔、阿联酋、巴林和科威特4国部署陆基和海基导弹防御系统,并首次举行以伊朗为假想敌的反导试验。奥巴马公开宣称,将采取“外交”与“军事压迫”的方式来解决伊核问题。

欧盟国家紧随其后。伊朗核进程不断推进,加上国际原子能机构暗示伊朗可能发展核武,使欧盟国家深受震撼,危机感陡然增加,纷纷表态支持制裁伊朗。担任安理会2月轮值主席国的法国表示,其正在拟定针对伊核开发计划的个人和组织等的新制裁决议。2010年2月,IAEA指责伊朗暗中发展核武的报告发表后,法外交部称应对伊“立即采取行动”。德国也表示已准备对伊实施新的国际制裁。英国首相布朗此前就警告称,如果伊发展核武,将进行进一步制裁。2月23日,欧盟各国外长在布鲁塞尔召开会议,密谋对伊朗实施大规模制裁。据德国《明镜》周刊网站报道,使欧盟金融与贸易专家已秘密列出一份长达13页的制裁清单,当中列举的可能制裁措施除现有的货物禁运、旅行禁令外,更首次谋划对伊朗最为倚重的能源与金融部门发动大规模制裁,全面打击伊朗经济,以迫使伊朗在核问题上对西方国家让步。

俄罗斯也随声附和。此前,由于俄罗斯在伊朗拥有多重利益,从自身利益出发,俄一直主张谈判和对话,反对进行实质性制裁。但作为伊朗邻国,俄又不愿伊朗拥有核武器,因此对伊朗“又拉又打”,一切以是否符合本国利益为标准。自去年下半年以来,由于伊朗在库姆的秘密核工厂被曝光,以及这次伊朗自行生产20%浓度的浓缩铀,使俄罗斯深感震惊,加上此前已经与美国在反导问题上达成交易,因此俄总统梅德韦杰夫和外长均多次公开表示,伊朗如果不改变在铀浓缩问题上的立场,俄就支持联合国制裁伊朗的新决议。这也是俄罗斯在联合国制裁伊朗问题上首次出现立场转变。

伊核问题持续多年,解决前景不外乎和谈、制裁和动武三条道路。但从目前情势看,和谈解决短期难有突破。虽然目前伊核谈判空间依然存在,但由于美国

不肯在缓和美伊关系上下工夫,加之伊朗核进程步步推进,因此西方普遍认为,当前最紧迫的事情不是进行和谈,而是采取强硬政策。动武也不现实。尽管美军频频在海湾进行军事部署,提高武力威慑调门,以色列也磨刀霍霍,拿出动武架势,但由于美国在阿富汗与伊拉克已经陷入战争泥潭,金融危机更使其内政优先于外交,因此奥巴马上任后,中东政策主基调是战略收缩,而不可能再次发动新的战争,尤其是伊朗现在不断加强军事力量,上下同心,确实也不好惹。相比之下,推进制裁,用软刀子对付伊朗,便成为美欧心目中的最佳选择。从目前的种种迹象看,西方正在酝酿新的制裁方案,对伊实施新制裁已箭在弦上。

## 二、诸多国家在伊朗有众多利益,实施制裁顾忌重重

在国际斗争中,经济制裁是一种用得比较多的惩罚性手段,也是打击对手比较有效的办法。严厉的经济制裁往往兵不血刃地给被制裁国造成极大负面影响,但其副作用也会影响到制裁国的经济利益。考虑到这些因素,制裁力度往往大打折扣。目前,国际社会对伊朗的制裁看似已经黑云压城,但实则各大国因在伊利益不同,支持制裁的力度也存在明显差异。美国在伊朗几乎没有直接利益,因此美在伊核问题上没有包袱和顾虑,这也是美国成为所有大国中唯一真心推动联合国对伊制裁者的主要原因之一。而其他国家的态度就不是那么坚定了。

### 1. 欧盟对深化制裁心态矛盾

欧盟在伊朗拥有多重利益,对深化制裁心态矛盾。欧盟虽然是美国的西方盟友,并在美国压力下有意从伊朗抽身(例如欧洲数家大银行停止或减少与伊金融业务往来,多家石油公司放弃在伊能源项目等等),但从总体来说,欧盟在伊朗仍有多重利益。

在战略层面,伊朗是欧盟防止美国独霸中东,显示外交影响的重要舞台。欧盟因东扩步伐加快,自恃国际势力范围和影响扩大,期望在国际热点问题特别是中东事务中发挥作用,力争成为世界格局中的重要一极。事实证明,在伊核问题上,欧盟政策越是独立于美国,

其影响力就越大;反之,影响力就越小。

在经贸领域,欧盟与伊经贸依存度较高,从1995年起就是伊主要贸易伙伴。2008年,尽管欧盟与伊朗围绕伊核问题关系紧张,但1-5月,欧盟对伊朗出口额达到44.7亿欧元,同比增长17.8%。出口增长的商品主要是汽车、机械和其他制成品。其中德国、意大利和法国对伊朗的出口增幅最大,而英国、比利时和荷兰对该国出口则下降。目前,德国位居欧盟国家与伊朗贸易额的第一位,年均贸易额达40亿美元。2000-2007年,德在伊投资项目累计254亿美元,其中石化、石油、天然气投资为98.2亿美元,其余在金融、建筑、电信、交通领域,最大项目为2007年签署的总额为91.4亿美元的德黑兰—马什哈德磁悬浮铁路。同期,意、英在伊投资项目累计分别达247亿美元和127亿美元。此外,伊超过40%的进口、36%的出口面向欧盟。

在能源领域,欧盟年均80%的石油进口来自波斯湾。1992年欧共体决定与伊朗进行“批评性对话”后,德、法、英、比、荷等国公司开始陆续参与伊朗油气勘探开发及相关工程承包项目。伊朗是欧盟的第六大能源供应商,能源产品占欧盟从伊朗进口总额的80%以上。与美相比,欧盟更依赖中东能源,特别是波斯湾。此外,自2006年12月后,伊中央银行逐步将美元资产换成欧元,并决定以欧元进行石油贸易结算,欧盟可从中获取巨额经济利益。

在反毒领域,欧洲90%的毒品来自位于巴基斯坦、阿富汗和伊朗交界处的“金新月”,而伊朗是“金新月”地区毒品输往欧洲的交通要道。多年来,欧盟在反毒品问题上一直依赖伊朗的配合,因此,尽管欧盟对伊朗人权等领域的表现不满,但包括英国在内的欧盟各国,都对伊朗的禁毒工作给予了相当数量的物资和资金支持。

由于这些经济利益的牵扯,欧盟在制裁伊朗问题上左右为难。一方面,为避免危害其在伊朗拥有的重要战略和经济利益,欧盟希望伊朗核问题和平解决;另一方面,欧盟因担心伊朗借发展核能制造核武,引发中东国家核竞赛,破坏地区政治和军事平衡,因此又倾向于通过制裁迫使伊朗作出让步。近些年,由于伊朗核政策强硬,因此欧盟的立场逐渐向美国靠拢,赞成对伊实行国际制裁,但欧盟与美国仍存在很大区别,即

反对动武和进行实质性制裁。德国工业联盟主席就曾抱怨,对伊朗实施制裁将削弱德国公司在伊朗工业和市场中的地位,这对德国十分不利。

## 2. 俄罗斯对制裁政策摇摆性更大

俄罗斯在伊朗拥有的利益最多,因而政策摇摆性更大。

在战略层面,伊朗是俄罗斯重返中东、树立大国形象、牵制和削弱美国的一张王牌;从上世纪90年代初开始,伊朗成为俄遏制北高加索地区逊尼派极端伊斯兰势力、保持对阿富汗影响力的传统伙伴;伊朗可协助俄削弱土耳其在外高加索地区的战略扩张;俄伊在防范美国插手里海能源问题上也有共同利益。

在能源领域,俄自1997年开始参与伊朗南帕斯气田第二、三期及其他区块勘探开发项目,项目总金额约10亿美元,其中俄投资6.3亿美元。此外,俄还是伊朗核能市场的唯一合作者。俄伊1995年签署的布什尔核电站建造合同总金额达8亿美元,俄有300家企业参与,创造了近2万个工作岗位。光是核燃料生意,俄每年就能从伊朗获得3000万美元的利润。2002年,俄伊又签署了和平利用核能议定书,俄计划在未来10年内帮助伊朗再建造金额超过100亿美元的5个核电机组。2009年,双方还与卡塔尔等国联合成立了“天然气出口国论坛”,加强在天然气领域的国际合作。2010年初,俄伊又初步制定了石油天然气30年合作计划。

在军工领域,伊朗是俄重要武器进口国。从1990年到1996年,俄共向伊朗出售50多亿美元的军火。2005年11月,俄伊签署向伊出售29套价值14亿美元的“托尔-M1”防空导弹系统合同,并签署了向伊提供更先进的S-300防空导弹系统的合同。此外,双方在与军事紧密相关的航空航天领域合作密切。2005年10月27日,俄在普列谢茨克航天发射场使用“宇宙-3M”运载火箭为伊朗发射了一颗170千克重的ZS-1地球探测卫星(实际是侦察卫星)。2006年1月,双方又签订一个1.32亿美元的卫星发射合同。2008年9月,俄还与伊朗举行谈判,准备向伊朗出口一定数量的精确制导导弹。

在所有大国中,俄与伊朗合作领域最广,获益也最多,因此俄一直主张通过谈判和对话解决问题,反对对伊进行实质性制裁和发动战争。但是,俄又不愿

伊朗真正成为核武国家,威胁俄罗斯地缘政治优势地位,而且俄将对伊关系作为对美关系的一张牌来打,不肯与美国硬顶,因此每每在关键时刻态度总是摇摆不定。以这次为例,俄罗斯在制裁伊朗,以及按期交付S-300防空系统问题上态度暧昧。

## 3. 日本与韩国不愿因制裁而殃及本国利益

日本和韩国均是伊朗重要的经济和能源伙伴,因此也不愿因制裁而殃及本国利益。

日本是伊朗第一大出口伙伴。日本每年向伊朗出口的商品中,钢材管材占20%,机电产品占70%(其中大部分为汽车配件,其次是摩托车、通讯产品),伊朗的光纤电缆市场基本被日本垄断。在能源领域,中东是日本的主要原油供应地,其中伊朗是日本第三大原油供应国。2005年,日本从伊朗进口石油达日均58.1万桶,占日本进口总量的13.8%。2004年,日本三家石油公司出资20亿美元获得伊朗最大的油田——阿扎德甘油田75%的股份。该油田探明储量260亿桶,可采储量60亿桶。日本公司还为伊朗南帕斯油田提供设备,承揽陆上炼油厂的基础设施建设等。但面对美国对日伊能源合作的不断施压,日本放慢了开发伊朗油田的速度,并不断减少来自伊朗的原油进口量;2006年9月,日本三大银行(三菱东京UFJ、瑞穗和三井住友)表示停止与伊朗国营BSI银行的交易;同年10月,日本INPEX公司将其在伊阿扎德甘油田项目中75%的股份减少至10%;2007年4月底,日本首相出访沙特、阿联酋、科威特、卡塔尔4国,并提出与沙特建立“石油共同储备”构想,有意减少或替代对伊朗的石油依赖。但鉴于目前国际制裁尚未触及能源领域,甚至一些西方国家也未放弃在伊利益,因此日本还在继续观望,不愿轻易放弃阿扎德甘油田“这块到手的肥肉”。

韩国也是伊朗重要的经贸合作伙伴。韩国出口伊朗的产品主要包括塑料(13%)、化工(11%)、机电(70%),其中汽车配件及电子产品分别占机电产品的70%。另外,韩国的矿山机械在价格上也比欧洲和日本的产品有竞争力。2006年8月,韩国现代汽车公司与伊朗签订价值2.27亿美元的汽车买卖合同。2007年4月,为加强经济合作,伊韩着手筹建“投资联合委员会”。在能源领域,韩国从伊朗进口的产品中88%为石油,占伊朗出口总量的9%。2007年2月,韩国最大建筑商Daelim公司与伊朗签署了价

值3.2亿美元的协议,为伊朗液化天然气(LNG)厂建造储罐。但近年来,由于担心西方对伊朗进行制裁,韩国从伊朗进口原油的比例有所下降。

总体来看,由于上述许多国家在伊朗拥有重要利益,因此其对制裁伊朗不同程度地有所保留,由此使各国在制裁伊朗时很难真正形成合力。此前,安理会已经通过的3轮制裁决议,都是“高高举起,轻轻落下”,没有包含过多实质性举措。这次估计也莫能例外。

### 三、“制裁大棒”难以奈何伊朗

严格地说,伊朗经济也是有弱点的。一方面,伊朗经济严重依赖石油出口,政府收入的80%来自石油领域,因此伊朗经济深受国际油价变动影响。自2004年以来,油价暴涨曾使伊朗石油收入剧增,并有效缓冲了外部经济制裁。但2008年以来的全球金融危机使国际油价不断下跌,2009年迪拜原油价格平均为62美元/桶,比2008年平均价格低34%。这使伊朗经济面临两大难题:一是经常账户面临贸易支付赤字。2003/2004财年至2008/2009财年,伊进口支出从280亿美元增加到850亿美元,增长了2倍。国际货币基金组织(IMF)2008年8月预测,伊进口每年约增加80亿美元。即使油价保持在2008年的水平,伊进口商品和服务总额也将在2011/12财年超过出口额。考虑到油价已从2008年的高位出现明显下降,伊朗的出口收入也将随之减少。如果支出计划不变,伊朗的外汇储备将在3年内降到危险的低水平。二是政府预算收不抵支。IMF预测,只有在每桶石油达到90美元时,伊朗才能实现预算平衡。与此同时,内贾德政府的支出不断增长,截至2009年6月总统大选时,养老金和政府工资以及发放给穷人的补贴都大规模增加。因此IMF认为,即使油价保持在2008年的水平,伊政府预算也将在2011/2012财年出现赤字。油价走低已经使伊政府很难再用石油收入抵消外部制裁,而一旦真的禁止伊朗出口石油,无疑会动摇伊朗的经济根基。另一方面,由于石油加工能力有限,伊朗40%的汽油消费需要从国外进口。一旦西方真的如其扬言的那样禁止伊朗的能源进口,伊朗将面临严重的能源危机。因此,在西方看来,外部压力虽不

会导致伊经济崩溃,但能够加速伊内部分化。目前,内贾德政府与反对派之间的矛盾尚未完全平息,一旦伊朗经济因外部制裁受到影响,反对派很可能将其归咎于政府,责怪政府因为得罪美国才使伊面临孤立和制裁,这就为解决伊核僵局提供了良机。

然而,对伊朗的制裁却不一定如制裁国预想般奏效。除了国际社会本身缺乏统一行动外,更重要的是,经过多年磨砺,伊朗已经总结出一整套应对经济制裁的有效之策。一是充分利用石油武器。近年来,伊朗与众多国家签订石油协定,通过“利益捆绑”获取这些国家的政治支持,瓦解可能面临的制裁。与此同时,伊朗屡屡威胁要使用石油大棒。伊朗官员曾威胁称,伊朗一旦因核问题遭制裁,该国将立刻停止240万桶/日的原油出口。伊朗还呼吁欧佩克减产原油。二是积极进行军事准备。伊朗汲取1981年伊拉克遭袭的前车之鉴,已将核活动散布到全国各地300多处地点,而且还从乌克兰和俄罗斯进口先进导弹,增强军事还击能力。三是“深挖洞,广积粮”。为应对各种制裁,伊朗储备了大量食物、药品和其他物资。2010年2月24日,伊朗国家成品油销售公司(NIOPDC)经理称,伊朗已经增加了10亿升的汽油储备,足以应对任何国际制裁。内贾德还曾放出狠话,称如果美国敢中断伊朗石油产品进口,伊朗就还以中断石油出口、关闭霍尔木兹海峡等“狠招”。

更重要的是,伊朗矢志发展核计划,有着深刻的政治和安全背景,而不单单是经济利益的问题。在历史上,很少有国家仅仅因为经济制裁就放弃自己的战略目标,特别是事关国家生存安危的战略追求,因此试图用经济制裁解决伊核问题,无异于缘木求鱼。相反,国际制裁只会加剧伊朗人的受困心理。内贾德政府一直认为国际社会对伊朗进行“核歧视”,自豪感极强的波斯民族也把发展核能视为关系到国家兴衰的象征。因此,美国竭力推动的经济制裁,非但不能促使伊朗弃核,反而可能更加坚定伊朗发展核的决心。事实已经证明,国际社会与伊朗关系越是敌对,伊朗核计划就越是发展迅速。就此而言,用经济制裁对付伊朗,虽然是个办法,但绝不是好办法。

收稿日期:2010-02-26

编辑:黄佳音

## INTERNATIONAL PETROLEUM ECONOMICS Vol. 18, No.2, 2010

# ABSTRACTS OF SELECTED ARTICLES

Who will actually be hurt by sanctions against Iran  
BY Tian Wenlin, China Institute of Contemporary  
International Relations

1

The continued advancement of Iran's nuclear program is close to breaking through the limits of the peaceful use of nuclear energy and has once again become the focus of international attention. It has prompted the US and Europe to intensify their push for a new round of sanctions against Iran. However, the EU has various interests in Iran, and feels conflicted about deepening sanctions against Iran. When it comes to Iran, the more independent EU policy is of the United States, the stronger the influence of the United States and the weaker that of Europe. Russia has the greatest interests in Iran, and its oscillations on sanctions policy have also been the greatest. Japan and Korea are also each important economic and resource partners of Iran, and are unwilling to sacrifice their own country's interests for the sake of sanctions. Although the Iranian economy is heavily dependent on petroleum exports and imports the gasoline it consumes, Iran has prepared a complete set of effective policies to deal with sanctions, which will make it very difficult for sanctions to have their desired effect. Even more importantly, Iran abandoning its nuclear ambitions would have a deep political and security background. Actually proving that Iran and the international community are in opposition would actually increase the speed of development of Iran's nuclear plans. Using sanctions to deal with Iran is an option, but it's certainly not a good one.

An analysis of Chinese policies relating to oil and gas in 2009

By Du Wei, CNPC Research Institute of Economics and Technology

6

In 2009, China improved its oil price management methods and increased consumption tax on finished oil products. The Petrochemical Industry Adjustment and Revitalization Plan was officially launched, which is promoting a transformation of the industry from a focus on growth in speed and scale, to growth in efficiency and quality. The continued advancement of the new round of tax system reform and the launch of many new tax policies, has had a large effect on the oil and petrochemical industry. China has taken advantage of the drop in demand for oil and gas and the resultant fall in prices to ensure security in energy supply, using methods such as "loans for oil" agreements. The development of new and renewable energy has risen to the national strategic plane. Planned targets have been dramatically increased while the level of financial and taxation support was continually strengthened. As the task of emissions reduction continued to become more thorough-going, related policies were launched in close succession. In 2010, the schedule for natural resource tax reform and the application of environmental taxes such as a carbon tax might be brought forward. The price setting mechanism for natural gas will continue to be improved, new laws relating to oil and gas may be implemented, and the petroleum industry will further accelerate structural adjustments in the direction of development in scale, efficiency and cleanliness.