

西方全面实施对伊朗的石油制裁

张文宗*

今年6月28日,美国国务卿希拉里宣布,根据2012年《国防授权法》第1245款,鉴于中国和新加坡已“大幅削减”从伊朗进口石油,美国政府决定暂不会切断这两个国家的金融机构与美国金融体系间的直接业务,并给予其180天的“豁免期”。^①在此之前的3月和6月,美国基于同样理由,已先后给予英国、法国、德国、日本、印度、韩国及台湾等18个国家和地区相同的豁免期。与此同时,欧盟外长会议宣布7月1日起废除所有与伊朗签署的石油进口合同,对伊朗石油实施全面禁运。经过近十年的较量,西方对伊朗的制裁已进入伊朗经济的核心区,围绕伊核问题的各方博弈进入了一个新阶段。

一

美国对伊朗的制裁始于卡特政府时期。1979年德黑兰发生美国大使馆人质被扣押事件后,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、禁止美国向伊朗出口等一系列制裁措施。随着人质获释,大部分制裁被取消。在里根政府和老布什政府时期,美国以行政命令的方式,陆续对伊朗实施了一些制裁。1996年,为“降低伊朗资助恐怖主义和开发大规模杀伤性武器的能力”,美国出台了《伊朗制裁法》,主要针对外国在伊朗的能源投资。该案虽然经2001年和2006年两次延期,但由于欧盟的持续反对,美国实际上并没有对在伊朗投资石油开采和加工的西方公司实施制裁。^②

2003年伊核问题凸显以来,为迫使伊朗放弃核计划,西方对伊朗的制裁层层加码。在美国和以色列等国看来,对伊朗核设施实施军事打击的风险和成本过高,外交谈判和军事威慑效果不佳,网络攻

击和政治暗杀“治标不治本”,因而经济和金融制裁是首选项。从2006年开始,在西方推动和其他国家的配合下,联合国安理会先后通过1696号、1737号、1747号、1803号和1929号决议,要求伊朗停止铀浓缩活动,并对其实施了四轮制裁,目标主要针对伊朗的核计划和弹道导弹项目,相关措施包括一系列的禁运、冻结资产和监督人员出国旅行等。为加强制裁效果,西方还在联合国框架外,对伊朗实施了多轮和多项制裁。奥巴马政府执政后,一度希望通过“巧实力”与伊朗谈判打破僵局,但面对国内抨击和伊朗稳步推进核计划的现实,美国又重新回到制裁和施压的老路。与以往不同的是,西方在制裁问题上立场逐渐接近。在强化和扩大对伊朗政府、革命卫队、银行、企业和个人制裁的同时,将目标锁定于伊朗经济的核心——石油的生产和出口。此轮制裁中,美国旨在迫使第三方停止与伊朗进行石油贸易,而欧盟则配合美国,并主动实施对伊朗的石油禁运。

一是禁止向伊朗出口汽油或帮助其提高炼油能力。2010年6月24日,美国国会参众两院通过《对伊朗全面制裁、究责和剥夺权利法》,7月1日经奥巴马签署,这一被称为“有史以来国会通过的最严厉”的制裁伊朗法成为法律。该法除保留1996年《伊朗制裁法》对于在伊朗投资2000万美元或以上

* 作者单位:中国现代国际关系研究院。

① Hillary Clinton, “Regarding Significant Reductions of Iranian Crude Oil Purchases”, June 28, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/194200.htm>.

② 黄磊:“美国新旧‘伊朗制裁法案’的比较及其影响”,《国际经济合作》,2011年第4期。

帮助伊朗开发石油资源加以制裁的规定外,还扩大了制裁范围,包括任何向伊朗出口精炼石油产品、帮助其维持和扩大国内炼油能力以及提升进口精炼石油能力的企业和个人都将受到制裁。制裁措施除了禁止被制裁实体享有美国进出口银行的信贷和信用担保、禁止向其发放出口许可证、禁止美国金融机构一年内向其提供超过1000万美元的贷款等六项外,还新增了三项:禁止被制裁实体以美元进行贸易;禁止美国金融机构处理被制裁实体利益相关的付款/信贷业务;禁止美国公民参与被制裁实体利益相关任何类型的财产交易。^①在美国的新制裁生效后不久,欧盟理事会于7月26日通过决议,禁止成员国和伊朗开展与石油和天然气有关的一切新投资、技术援助与转让;禁止向该国油气工业提供设备与服务,尤其是炼油与天然气液化。伊朗不少海运及航运公司被列入黑名单,无法与欧盟开展业务,同时更多的伊朗银行账户及保险业交易也被冻结。此外,加拿大、澳大利亚、日本等国也陆续出台制裁伊朗能源业的措施。

二是禁止从伊朗进口石油。2011年12月31日,奥巴马总统签署2012财年《国防授权法》。该法第1245款规定,外国金融机构如故意帮助伊朗央行或被财政部列入名单的伊朗金融机构从事大宗金融交易,将可能被断绝与美国金融体系的直接业务。该条款包括非石油银行业务制裁和与石油相关的银行业务制裁。其中后者授权总统“对所有经查故意同伊朗央行或任何被美国列入名单的伊朗金融机构进行或帮助进行购买伊朗石油或石油产品的大宗金融交易的外国金融机构实行银行业务制裁”。不过,该条款规定了“两项例外”。一项是总统需要在该条款生效后的180天内,确认除伊朗以外的其他国家生产的石油和石油产品的价格和供应量足以允许伊朗石油和石油产品的购买方能够大幅减少它们从伊朗的买入量,否则不能实施相关制裁。另一项则规定,如果总统确认某国已大幅减少从伊朗购买原油,银行业务制裁便不适用于主要处于该国管辖内的任何外国金融机构。这项例外条款的有效期为180天,如果该国继续大幅减少从伊朗买油,此项例外今后可每隔180天予以延

长。法律还规定,如果总统确定给予豁免符合美国国家安全利益并向国会提交报告,阐明实行豁免的理由及说明因实行豁免总统已经得到或预期得到的任何具体合作,总统便可给予不超过120天的银行业务制裁豁免期。^②同样,在美国影响下,欧盟随即于2012年1月23日宣布,从7月1日起禁止成员国从伊朗进口和转运原油和成品油,以及为伊朗的石油贸易提供融资和保险服务。

二

今年上半年,除了继续“重返”亚太、应对“欧债”危机、施压叙利亚巴沙尔政权外,美国外交的一项重要使命就是落实对伊朗的石油新制裁,通过多种手段迫使与伊朗有石油交易的国家配合其对伊政策。1月12日,希拉里宣布,根据《对伊朗全面制裁、究责和剥夺权利法》,对包括中国企业珠海振戎公司、新加坡的郭氏石油有限公司、阿联酋的法尔石油有限公司在内的三家与伊朗能源部门有业务往来的公司实行制裁。这三家公司将被禁止取得美国出口许可证、美国进出口银行融资和从美国金融机构得到1000万美元以上的贷款。^③在威逼的同时,美国还积极寻求盟友的支持。结果除欧盟密切配合外,日本、韩国等美国的亚洲盟友也承诺并开始减少从伊朗进口石油。相关国家随即得到美国的认可。3月30日,希拉里宣布豁免英、法、德等欧盟10国和日本,使其免受2012年《国防授权法》第1245款规定的相关金融制裁。6月11日,在美国确认另一些国家采取了配合举措后,又宣布了新一批的豁免名单,包括印度、马来西亚、韩国、南非、斯里兰卡、土耳其和台湾地区。6月28日,在制裁生效

① “Fact Sheet: Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act (CISADA)”, <http://www.state.gov/e/eb/esc/iransanctions/docs/160710.htm>

② “简报:2012财政年度《国防授权法》(National Defense Authorization Act)第1245款”, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/article/2012/01/20120110151238x0.7619396.html#axzz205NI1PEs>

③ “美国国务院根据制裁伊朗法案对有关公司实施制裁”, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/chinese/texttrans/2012/01/20120113150043x0.1803204.html#axzz202PojmME>

前的几个小时,美国将中国和新加坡纳入豁免名单。经过紧张的游说和施压,美国总计豁免了20个国家或地区,囊括伊朗石油的所有主要买家。

美国将国内法凌驾于国际法之上,将对伊朗石油业的单边制裁转化为多边制裁,显示了美国的霸权做法。就外交力而言,美国通过对同盟体系的操控,最大限度地形成针对伊朗的西方“统一战线”。在美国的影响下,欧洲各大国、日本、韩国等均不同程度地削减甚至终止了与伊朗的石油贸易。7月1日欧盟对伊朗实施石油禁运后,欧盟保险公司也不再为伊朗石油运输业务提供第三方责任保险和环境责任保险。《纽约时报》称,由于伦敦的国际理赔协会集团承保着全球90%的远洋运输,欧盟此举将迫使伊朗的许多非欧洲客户紧急寻求其他保险办法,获得美国豁免的韩国则表示欧洲禁运将迫使其停止进口伊朗石油。为缓解相关国家的顾虑,美国通过敦促包括沙特、伊拉克等产油国在内的欧佩克国家增加国际市场石油供给,弥补相关国家减少从伊进口带来的缺口。就经济力而言,美元霸权和美国经济实力,赋予美国金融体系对他国企业和银行“予取予求”的特权。通过威胁切断美国与相关机构的金融和贸易联系,美国可以对与美国和国际市场密切联系的经济体形成有效威慑,迫使别国让步。就军事力而言,美国在中东和中亚的军事部署,对伊朗威胁封锁霍尔姆斯海峡的能力形成钳制,并通过划定“红线”的方式,提高了对伊朗威慑的可信度。总之,相对于遏制伊朗核计划的军事威慑、外交施压等手段,经济制裁,尤其是金融和石油制裁是美国现阶段能够使用的最佳利器。

作为伊朗石油的主要买家和投资国,中国一直是美国施压的重要对象。长期以来,中国坚持“反对一国根据其国内法对另一国实施单边制裁”的立场,坚称“通过正常进口伊朗石油不违反联合国安理会有关决议”。美国在最后一刻“豁免”中国,在国际社会看来,既在情理之中,也是迫不得已。实际上,在6月20日会见美国前国务卿贝克时,希拉里就发出暗示,称“我必须依照美国法律,证实各国是否在减少购买伊朗原油,……”,“我们看到中国缓慢但确实地采取行动”,“基于最新数据,中国也在

朝着那个方向行动”。^①《华尔街日报》称,今年前五个月中国从伊朗的石油进口下降了约25%。虽然这种减少是因为中石化和伊朗国家石油公司围绕油价的争端,而非屈服于美国的制裁。但奥巴马政府的官员认为中国达到了美国的要求,而不想猜测中国行动背后的原因。^②另一方面,中美关系的重要性也限制了美国对华制裁。《纽约时报》称,美国豁免伊朗石油头号客户中国意义重大,它避免了中美之间一次潜在的严重对撞。^③美国有线新闻网(CNN)的评论称,如果美国不对中国给予制裁“豁免”,从伊朗购买石油的任何中国机构都可能无法在美国做生意,从而影响双边贸易。路透社认为,在“平息叙利亚的暴乱”和“遏制伊朗核野心”方面,美国需要中国的帮助。^④

三

目前制裁未对国际原油市场造成灾难性影响,但国际油价的波动在所难免。在全面制裁生效前,从今年2月7日到6月27日,伦敦市场北海布伦特原油价格从117.80美元/桶下跌到93.50美元/桶。这主要得益于市场供求状况。从供给看,石油输出国组织(OPEC)5月石油日产量达到3180万桶,6月约3163万桶,接近2008年以来的最高产量;而由于延续多年的制裁,伊朗4月份石油日出口量已经下降到100万桶,仅相当于2011年全年日均值的1/4,因“盘子太小”不会对国际油价产生重大冲击。从需求上看,由于世界经济形势阴晴不定,欧洲主权债务危机升级,欧美失业率居高不下,新兴市场的发展也普遍减速,各国新一轮宽松货币政策力度温

① “Conversations on Diplomacy Moderated by Charlie Rose”, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/06/193554.htm>

② Keith Johnson, “U.S. Clears China from Iran Oil Sanctions”, http://cn.wsj.com/gb/20120629/bus110949_ENversion.shtml

③ Rick Gladstone, “U.S. Exempts Singapore and China on Iran Oil”, <http://www.nytimes.com/2012/06/29/world/us-exempts-china-and-singapore-from-sanctions-on-iranian-oil.html>

④ “U.S. Grants Iran Sanctions Exceptions to China”, <http://www.reuters.com/article/2012/06/28/us-usa-iran-sanctions-china-idUSBRE85R16L20120628>

和,对包括石油在内的初级产品市场拉抬较小。^①但美欧对伊石油制裁生效后,由于担心中东局势影响整个地区的石油出口,伦敦市场北海布伦特原油价格在7月3日已重新突破100美元/桶。鼓动油价看涨的投机心理也导致原油期货价格上扬。欧洲洲际期货交易所布伦特原油8月期货6月29日收盘大涨7%,以每桶97.8美元作收。纽约原油8月期货当日则暴涨9.4%,收盘每桶84.96美元。尽管世界各大国都争相寻求在新能源领域的突破并取得一定成绩,美国掀起的“页岩气革命”也有助于推动其能源独立,但在世界经济仍然脆弱不堪的背景下,油价的大幅波动绝非福音。

石油制裁对伊朗经济无疑产生了负面影响,但能否迫使伊朗改变核政策并不明朗。希拉里表示,旨在削减伊朗石油收入以遏制伊朗核计划的制裁取得“重大成就”,伊朗石油出口呈现大幅下降,造成石油出口收入锐减。石油是伊朗的经济命脉和外汇收入的主要来源,石油收入占其全部外汇收入的85%以上。如果美欧制裁持续作用于伊朗,伊朗国内的经济将进一步恶化。^②《华尔街日报》和美联社称,伊朗货币已贬值40%,中产阶级已开始感受到制裁的痛苦,德黑兰的居民希望政府能采取措施降低高昂的生活费用。彭博社分析称,伊朗在与美欧的博弈中经济严重受损,实际已处于下风。受美欧此前制裁的影响,伊朗的货币在过去一年半时间内贬值22%,食品及汽油等生活必需品的价格却一路上扬。不过,对于制裁能否影响伊朗的核计划,西方专家的意见分歧明显。华盛顿威尔逊中心的公众政策学者迈克尔·艾德勒说,伊朗经济虽然受损,但制裁不会让伊朗领导人“放弃核野心”。“他们大量的外汇储备。虽然收入减少,但他们每年仍能挣到大约440亿美元,所以,伊朗现在还在顽强地挺着”。英国《卫报》称,虽然制裁对伊朗人生活的影响与日俱增,但德黑兰领导人的思想是否因此改变并不清楚,“目前制裁机制规模空前,政治撕咬伊朗经济,但远未造成严重伤害”。

制裁使中东局势更趋复杂,给中国外交带来了更大的挑战。今年以来,围绕伊核问题的六国与伊朗已进行了三轮谈判,各方7月3日在土耳其伊斯

坦布尔举行的专家级会谈也没有任何实质性突破。西方的此轮制裁已激起伊朗强烈反应,各方围绕伊核问题的博弈进入一个新阶段。伊朗总统内贾德表示,伊朗“受到的制裁是迄今为止一个国家所能受到的最严重、最严厉的。但敌人认为这将使伊朗软化立场的假设是错误的,是他们只计算物质利益的结果”。^③为回应西方压力,伊朗举行新一轮军演并再次威胁封锁霍尔姆斯海峡,而美国等则增兵波斯湾。伊核问题涉及各大国的地缘战略、国家安全和国内政治,牵动中东各方的历史宿愿和现实纠葛,如果不从根本上触及美伊关系、以伊关系这两对基本矛盾,围绕铀浓缩、核计划和制裁的谈判便难以取得重要进展。石油制裁在短期内有一定效果,但美国对伊朗、古巴、朝鲜及伊拉克的制裁史表明,经济制裁难以迫使一国屈服。只有对伊朗展开真正的、持续的接触才能起作用,因为让伊朗重新回到国际大家庭才是唯一最佳的解决方案。令人不安的是,中国同伊朗正常的贸易关系,正越来越成为中东局势动荡的牺牲品。随着美国大选的临近,美国国内要求中国停止与伊朗石油贸易的声浪会继续高涨。随着伊朗核计划的推进,要求中国承担国际责任、维护国际核不扩散体系的国际压力也会增大。在伊核僵局难以化解、叙利亚局势混乱难测、埃及等国政治转型前景不明的中东大变局前,中国维护能源安全、海外利益和发展权益的能力也将受到更严峻的考验。◎

(责任编辑:何桂全)

① 梅新育:“收紧对伊朗制裁不改油价疲弱大势”,2012年6月29日, http://jjckb.xinhuanet.com/opinion/2012-06/29/content_384345.htm

② 刁海洋:“国际观察:制裁与反制 伊朗与美欧继续博弈”, <http://www.chinanews.com/gj/2012/07-03/4005075.shtml>

③ Thomas Erdbrink and Rick Glstone, “Iran’s President Says New Sanctions Are Toughest Yet”, <http://www.nytimes.com/2012/07/04/world/middleeast/irans-president-says-new-sanctions-are-toughest-yet.html>