

美国对伊“石油禁运”：动机与困境

董春岭

美国的目的是不只在于迫使伊朗弃核，更在于削弱伊朗的经济能力，影响其社会和政治稳定，最终使其屈服于美国的压力。



图片来源/Imaginechina

>> 2011年11月21日，美国对伊朗发动新一轮金融和能源制裁。图为美国国务卿希拉里和财长盖特纳在国务院宣布制裁伊朗的最新措施。

伊核问题是当今受到国际社会关注最多的一个问题。2011年的最后一天，奥巴马签署了针对伊朗的金融制裁法案，不仅对伊朗中央银行及其金融组织实施严厉制裁，还将处罚同伊朗进行贸易的外国企业和金融机构，被制裁的企业或金融机构将不得进入美国金融市场融资或交易。这意味着所有进口伊朗石油的国家不得不在伊朗石油与美国市场之间“二选一”。该法案蕴含着浓厚的单边主义和霸权色彩，给2012年国际局势的动荡与混乱“定下基调”。该法案虽有欧盟全力支持，却遭到了中、俄等诸多国家的不满和抵制，其中，印度的高调反对尤其令美国难堪，出于自身能源安全考虑，日、韩等美国传统盟友也采取了消极推脱的态度。这些国家对美国制裁的战略动机保持警惕，对制裁的有效性持怀疑态度，美国版的“石油禁运”想取得实质效果并不容易。

美国舞剑，意在霸权

冷战结束之后，美国对中东的控制

是通过与欧洲强权、海湾酋长、北非独裁者的结盟关系实现的。美国一直试图寻找加强中东控制力的路径，但形势却朝着相反的方向继续发展：随着萨达姆政权、卡扎菲政权相继被推翻，一直被美国视为眼中钉的伊朗不仅成为“幸存者”，还成为地缘格局变化的“受益者”。伊朗是世界第二大石油储备国，是中东第二大产油国，凭借石油红利，其经济、军事实力获得提升，在地区和国际舞台上渐趋活跃，崛起态势凸显。

受金融危机冲击，美国急于从两场战争脱身，放松了对伊拉克和阿富汗的控制，伊朗趁机加强同两国的关系，一个以其为中心的“什叶派新月地带”隐约成型，成为左右中东局势的一支关键力量。伊朗和美国、以色列的矛盾由来已久，在美国实行全球收缩战略的大背景下，伊朗的异军突起给美国霸权在军事和政治层面上带来威胁，美国对霍尔木兹海峡等战略要地的军事控制力下降，中东政治格局变化也使其盟友以色列的安全状况恶化，美国对区域的掌控能力下降。

伊朗对美国霸权的冲击还表现在经济层面，它对美元霸权、美国的石油掌控能力构成挑战。上世纪70年代美元同石油挂钩后，美国可以在没有足够黄金储备的情况下大量发行美元，维持其庞大的财政开支，这为其霸权提供了坚实的经济基础。伊拉克、利比亚都曾试图用其他货币代替美元进行石油结算，而伊朗似乎比它们“走得更远”，它在波斯湾的基什岛注册了一家石油交易所，使用欧元销售石油，这已成为继纽约、伦敦、新加坡和东京之后第五大石油市场。内贾德曾多次在国际公开场合建议石油输出国组织成员国为石油贸易提供一种新货币，并同中印等国达成协议，同意以人民币、卢比或黄金作为其石油交易货币。伊朗的这一做法直击美国“要害”，若美元与石油的关系遭受挑战，不仅其国际货币地位将逐步丧失，美国的石油掌控能力也会大幅削弱，没有美元支撑，美国霸权陨落将成为必然。

美国制裁伊朗的“强权政治”背后，隐藏的是其维护霸权的基本逻辑。美国

夸大了伊核问题的威胁，其实，伊朗崛起才是矛盾的根源。美国不能接受这种地缘政治经济格局变化，美国国内犹太裔力量也不能接受以色列地区领导地位“受威胁”。目前，石油收入占伊朗财政收入的比重超过 80%，美国新的制裁法案直指其能源、金融两大经济命门，并不惜动用全部外交资源达成目标，被认为“军事打击的前奏”。其目的不只在迫使伊朗弃核，更在于削弱伊朗的经济能力，影响其社会和政治稳定，通过“温水煮青蛙”的方式，最终使其“屈服”于压力，服从美国的霸权体系。

人心散了，队伍也不好带了

美国此次对伊制裁至少存在四个方面的缺陷，“不得人心”。首先，该制裁由美国发起，并没有通过联合国授权和监督，属于单边主义行为，在国际社会上并不具有普遍约束力，合法性广受质疑，如中国、俄罗斯、印度、土耳其都明确表示不会接受美国对伊朗的单边制裁。其次，制裁法案中赋予了美国总统豁免权，如总统可以豁免显著降低从伊朗进口石油的国家或公司，这一方面为制裁预留了妥协空间，另一方面，自由裁量权掌握在美国总统手中，缺乏明确的执行标准，导致各国普遍存在侥幸心理，通过形式上的减少“将球踢回给美国”，增加了美国外交处理难度。如日本玩弄“数字游戏”，宣称五年来已将进口削减了 40%，理应获得豁免权。再次，制裁法案明确了各国配合的义务，却没有提及如何对利益受损国进行“补贴”，即使是盟国对此也存在强烈的抵触情绪。伊朗石油的售价平均比沙特便宜 4 美元，如果石油进口转投沙特的话，所产生的额外支出只能由进口国埋单。最后，美国难以实现制裁的“合围”，无法解决参与国“退出”而非参与国“补缺”的结构性问题。主要国家参与是制裁生效的必要条件，中国、印度等主要对伊石油进口国不参与制裁将使制裁

的效果大打折扣。

随着美洲、非洲石油开采率的提高以及非常规油气资源的开发利用，全球能源的生产重心正在转向西半球，而全球能源的消费重心正在由西半球转向亚太。美国能源自给率正不断提升，推行制裁“底气更足”。欧盟虽然做出了停止进口伊朗石油的决定，但该决定对西班牙（伊朗石油进口占总额的 13%）、意大利（13%）和希腊（14%）的经济冲击巨大。日本对伊朗的石油进口依赖虽然逐年降低，但仍维持在 10% 左右，福岛核事故发生以后，能源缺口亟需补足，在国际石油市场供应并不宽裕的情况下，大幅减少对伊石油进口不太现实。2011 年，韩国每天从伊朗进口石油约 25 万桶，是伊朗石油的第四大买家（排前三位的分别为中国、日本和印度），出于自身能源安全考虑，韩国在表面支持美国对伊制裁的同时，还在积极与美国沟通，寻求“豁免权”，最大限度地保障能源需求。沙特、阿联酋、卡塔尔无疑是制裁的受益国，它们虽然承诺将增加石油产量，但有效的剩余产能并不大，只占全球需求的 2% ~ 3%，无法填补伊朗断供的缺口。在强权政治的阴影下，美国的各盟友不得不在“能源安全”与“支持美国”二者之间权衡。“家家有本难念的经”，出于自身利益考虑，盟友立场分化也在情理之中。整合制裁同盟是美国自己给自己出的一道外交难题，就目前状况来看，它无法交出让人满意的答卷。

杀鸡儆猴，还是收买人心？

目前，中国、印度、土耳其、南非四国约占伊朗石油出口的 45%，稳住了这四大买家，伊朗的石油出口便不至于崩盘。四国中，印度近期的一系列表现颇为抢眼且耐人寻味。一方面印度高调叫板美国的单边制裁政策，明确宣称“印度不可能减少从伊朗进口石油，不会限制国内企业，也不会向美国寻求豁免”；另一方面，印度加大了对伊朗的石油进口力度，从 2011 年 12 月至 2012 年 1 月间，对伊石油进口增加了 37%，超越中国成为伊朗石油第一大进口国。印度的反制裁行为令美国大为恼火，前助理国务卿伯恩斯更是毫不掩饰地说：“印度的行为，扇了美国一记耳光。”

印度反制裁的态度出于四点原因。一是能源需求。印度能源匮乏，70% 的石油都需要进口，维持经济增长必须依靠稳定的石油供给，伊朗是印度的第二大原油供应方，对伊石油进口占总量的 12%，且价格便宜。二是经济利益。印度提出的以货易货贸易和以卢比结算石油的设想正逐渐变为现实，一方面印度的支付压力减轻，另一方面，伊朗的石油收益以卢比形式存在会促使伊朗购买更多印度商品，刺激印度经济。三是政治收益。伊朗是印度重要的战略伙伴，印伊在阿巴问题上有着相近的利益，保持同伊朗的关系有助于印度拓展在西南亚的影响力。四是民意支持。两国关系历史悠久，印度什叶派穆斯林人口高达 4000 万至 5000 万，在对伊制裁问题上保持独立自主的外交姿态不仅可以帮助执政党争取什叶派选民的选票，还能在全国范围内获得较大程度的民意支持。

印度“短板”已经成为制裁的“木桶”上最脆弱一环，各国似乎都在观望印美博弈。印美关系牵动着美国亚太战略和中东战略的发展演变，而制裁的有效性不仅关乎美国的战略利益，还关乎奥巴马的形象塑造和民意支持率。美国面临着政策的艰难抉择，是“杀一儆百”，对印度进行经济制裁？还是“安抚人心”，通过帮助印度寻找新买家、提供一定的政策优惠，促使印度合作？这种政策选择具有“风向标”的性质。一方面，它将显示美国对伊制裁的决心和能力；另一方面，会对其他石油进口国产生示范效应。美国的“石油禁运”能否继续推行下去？美国对印度的态度将给我们答案。