【石油观察家】崔守军 ：美国对伊朗石油禁运与全球能源安全

文 | 崔守军

中国人民大学国际关系学院外交学系副教授

**内容摘要**：美国对伊朗的石油制裁给全球能源市场带来阴影。美沙之间存在矛盾，沙特希望原油价格节节攀升，而特朗普政府由于“票仓压力”不希望油价过高。印度看重与伊朗的战略关系而倾向于继续进口。欧盟强调“经济主权”但企业并不买账。日本迫于美国压力而静观其变。面临压力，伊朗将寻求打折出售原油、替代港口出口以及多元化出口三条生存路径。

2018年5月8日，美国总统特朗普宣布退出伊朗核协议（JCPOA），重新启动对伊朗的“最高级别的经济制裁”。其核心内容为禁止他国投资伊朗石油产业和从伊朗进口原油，并给出180天的豁免期，即至2018年11月4日美国将对违反制裁禁令的国家予以制裁。美伊关系的恶化不但导致中东地缘政治局势骤然紧张，而且直接影响到亚洲和欧洲各国与伊朗的石油贸易关系，给全球石油市场的稳定带来巨大阴影。

1

**美国的战略两难**

为实现美国对伊朗的制裁目标，美国政府双管齐下。一方面，派出官员到沙特等产油国协调立场，要求这些国家利用闲置产能填补供应缺口，以确保伊朗退出全球市场后的石油供应稳定；另一方面，大力对中国、印度、日本、韩国和欧洲国家予以施压，要求这些国家将伊朗石油进口“减少至零”。

从沙特角度看，沙特希望油价逐渐走高，不愿完全填补伊朗市场缺口。沙美看似达成制裁伊朗的“攻守同盟”，但对油价走向存在深层分歧。美国希望借助沙特增产来填补伊朗的供给缺口。沙特是世界第一大石油出口国，闲置产能在200万桶/日左右，具有增产能力。然而，2016年沙特阿拉伯推出“愿景2030”和“2020年国家转型计划”，计划通过国家石油公司阿美公司（Aramco）上市筹集国家转型、经济多元化发展所必需的资金。基于阿美石油市场估值考虑，沙特希望油价上涨从而筹措更多资金。沙特认为石油价格应维持在每桶75美元以上，故不愿大幅增产，因而美沙之间存在利益矛盾。

从美国角度看，特朗普面临中期选举的“票仓压力”，不希望油价大幅攀升。当前，颇具误导性看法是：特朗普政府认为油价攀升有利于美国石油生产商利益，从而有利于美国经济复苏。但事实上，油价保持稳定对特朗普更为有利。一方面过低的油价不利于德克萨斯等富油州的生产商利益，另一方面过高的油价会伤害汽车拥有着和普通消费者的利益，因而特朗普需要寻求油价波动的最佳平衡点。美国的WTI原油基准价格从2016年2月的30美元/桶攀升到2018年7月的70美元/桶，带动了德克萨斯等产油州的经济增长。这些州都是共和党传统势力所在地，是特朗普的“票仓”来源地。与稳固的产油州相比，那些“摇摆州”的选民态度更为关键。当前，不断上涨的汽油价格已经引发美国民众的不满情绪，对许多家庭而言，油价上涨已经抵消掉2017年减税法案带来的大部分收益。因而，随着中期选举时间的临近，出于“选举政治”考虑，特朗普表示将通过释放美国的战略石油储备（SPR）来平抑油价。

从全球石油市场的供给看，在伊朗之外，利比亚、委内瑞拉等产油国国内的政治冲突和经济混乱导致全球石油供给侧偏紧，美沙之间的油价分歧可能会导致特朗普软化其严苛的制裁立场，从而默许一部分国家（中、印、日等）继续从伊朗缩量进口原油。

2

**印、欧、日的应对策略**

印度是仅次于中国的伊朗原油第二大买家，伊朗是印度继沙特阿拉伯和伊拉克之后的第三大石油供应国。在特朗普政府公布的单边制裁政策后，外交部长斯瓦拉吉曾表示，“印度仅遵循联合国的制裁，而不是任何国家的单方面制裁”。当前迹象表明，基于牵制“中巴经济走廊”和印度能源安全之诉求，印度很可能会继续从伊朗进口原油，但进口量会大幅缩减。同时，印度将寻求美国的“战略谅解”。主要原因：第一，印度十分看重与伊朗之间的战略互动，并以此牵制中巴战略合作。一方面伊朗支持印度谋求联合国常任理事国并拥有否决权的诉求，另一方面印度力图通过运营伊朗的恰巴哈港打压中国与巴基斯坦之间的战略合作。2018年2月，伊朗总统鲁哈尼首访印度两国签订多项合作协议，其中包括一项港口租赁合同，该合同将允许印度公司在18个月内接管恰巴哈港的运营权。恰巴哈港位于伊朗东部，距中国开发的巴基斯坦瓜达尔港约90km，印度希望通过加强印伊关系来压制“中巴经济走廊”的战略影响。一旦恰巴哈港建设完成，将开启印度、伊朗与阿富汗间的海上运输新航线，从而直接绕过邻国对手巴基斯坦，打通从印度至中亚的战略通道。第二，伊朗提供优厚的信贷支付条件。印度石油进口依赖率高达80%，伊朗石油占印度进口总量的10%。伊朗十分青睐印度的能源消费市场，为此向印度提供长达60天的买方信贷，即印度可在进口完成后的60天内支付对价。这是国际通行回款时间的两倍，对印度炼厂而言是一笔丰厚的利润。第三，印度启用卢比结算的旧支付体系。在奥巴马政府对伊朗制裁期间，印度国家储备银行迫于美国压力而于2010年停止使用“亚洲清算中心”来处理与伊朗的石油贸易结算，2012年开始使用卢比代替美元进行结算。

英国、法国和德国是伊核协议的签约国，欧盟领导人执意坚守伊核协议。欧盟表示，将与中俄一起继续留在伊朗核协议框架之内，认为该协议提供了防止伊朗获得核武器的最佳机会。英法德三国外交部长和财政部长在2018年6月致函美国政府，要求美国豁免欧盟在制药、医疗保健、能源、汽车、民用航空、基础设施和银行业等领域与伊朗之间的合作，但美国并未同意。为此，法国表示欧盟应建立独立的金融机构以绕开美国，与伊朗保持经济往来。针对如何应对美国制裁压力，当前欧盟官方与市场之间存在巨大分歧。在官方层面，欧洲各国政府希望维护自身“经济主权”，极力主张抵制美国的制裁压力，谋求独立的伊朗政策。与奥巴马时代对伊朗的制裁不同，此次欧盟并没有加入美国的制裁阵线，而是刻意保持独立。但在市场层面，由于欧洲大多数公司均在美国保有巨量经济存在，在实践中对政府立场并不“买账”，而是谋求与伊朗“脱离接触”。事实上，欧洲炼油商正在逐步减少从伊朗购买的原油。在伊朗有大量投资的法国道达尔石油公司、标致/雪铁龙集团和达飞海运集团(CMA-CGM)等也正在撤离伊朗，以防止美国对其施加金融制裁。但法国汽车制造商雷诺等与美国经济往来不密切的公司，表示将继续留在伊朗。

石油资源匮乏的日本将伊朗视为石油进口的战略合作伙伴。从历史上看，日本一直竭力与伊朗保持友好的外交与能源关系。在2004年日本国际石油开发控股公司（Inpex）收购了伊朗阿扎德甘油田75%的股份，但在2010年因美国制裁伊朗而被迫退出。当前，日本从伊朗进口石油占日本总进口量的5%，远低于2005年的15%。面对中印与伊朗的密切能源关系，日本希望能够保持与伊朗的石油纽带。近期，日本的伊朗石油政策走向将“唯美国马首是瞻”。若美国允许印度等国缩量进口伊朗原油，日本也会效仿。此外，根据美国能源情报署（EIA）数据，2017年美国的原油出口量为112万桶/日，其中40万桶/日（36%）流入亚洲。这是2012年首次对伊朗实施制裁时所不存在的新情况，美国可能通过增大对日本出口量来减少日本对伊朗石油的依赖。

3

**伊朗的生存策略**

鉴于11月美国制裁的大限将至，伊朗深知无论做出怎样的外交努力，其石油出口量都不可避免地被迫缩减。在此种情景下，伊朗将采取如下措施缓解制裁损失：第一，打折出售原油以吸引买家。为最大程度争取客户，伊朗会降低石油出口价格。正如在2012年制裁中一样，中印可从伊朗购买到价格更低廉的原油。为规避使用美元结算带来的风险，伊朗会鼓励进口国使用“替代性金融网络”，用本国货币结算，以避免SWIFT金融信息系统的跟踪与干预。事实上，在2012年中国石油集团通过昆仑银行用人民币结算从伊朗进口的原油，印度也使用类似系统用本币进行结算。第二，实施航运应急计划出口原油。伊朗确保其能够在制裁中生存的另一个重要方法是实施航运应急计划，寻找愿意冒美国制裁风险而帮助伊朗出口原油的临近国家。这些国家包括巴基斯坦、阿曼、卡塔尔、伊拉克等。通过陆地运输原油至这些国家港口，可以通过“伪装”躲避美国封锁。2017年以来，上述国家与伊朗的经贸往来日益密切，伊朗通过出让部分经济利益而寻求秘密出口合作。第三，加大私营和非石油部门的出口。面对美国的单边制裁行径，伊朗国内的温和派、保守派和强硬派一致对外。一方面，伊朗将取消国家石油公司垄断石油出口的禁令，允许私营公司从事石油出口业务。另一方面，将加大非石油产品的出口以换取外汇，这些产品包括藏红花、开心果、塑料产品等。自鲁哈尼总统于2013年就职以来，伊朗的非石油出口不断增加，占该国国内生产总值的11%以上。事实上，在2018年财政年度（2017年4月至2018年3月）非石油出口额达470亿美元，同比增长6.6%。

（来源：《地理研究》 2018 年 10 月第 37 卷第 10 期）