更新简报

亚洲简报 N°100
北京 / 布鲁塞尔，2010 年 2 月 17 日

International Crisis Group
WORKING TO PREVENT CONFLICT WORLDWIDE

从中国视角看伊朗核问题

I. 概述

有关伊朗进行核研发的动机本来就疑云重重，2009 年，库姆附近的秘密核设施遭曝光，此后国际社会对伊朗的批评更是此起彼伏。西方国家正准备通过联合国争取对伊朗采取更为严厉的制裁措施。此举若要获得成功，关键和最大的困难是取得安理会常任理事国中国的默许。中国对进一步加强制裁持抵制态度，并坚称打开僵局必须首先而且主要依靠外交。中方强调只要伊朗遵守《防止核扩散条约》中的规定，不将核技术应用于军事目的，国际社会就没有理由强迫伊朗放弃条约所赋予缔约国的权利——包括发展铀浓缩技术。

虽然拥有核武器的伊朗会对中国的长远利益造成威胁，但是中国并不相信伊朗能在短期内研制出核武器，因而不像西方国家那样感到危机迫在眉睫。另外，制裁到目前为止对于解决问题毫无建树，因此中国认为西方国家所推崇的进一步制裁在今后仍然会无所收获。中国声称自己支持中东地区无核化，却又不愿牺牲在伊朗的能源利益。尽管如此，如果其它安理会成员国一致支持制裁，中国会延迟决议的产生，会努力削弱制裁的力度，但不会将决议一票否决。

同伊朗保持良好的关系对中国来说好处颇丰。作为一个日益崛起的大国，中国需要大量能源来维持经济的迅猛发展，而伊朗能源储备丰富，是中国的第三大原油供应国。中国急需能源，外汇储备雄厚，伊朗有世界第二大的原油储备但急需投资来进行开采，因此双方是理想的合作伙伴。但经济利益仅仅是中国伊朗政策的重点之一。坚实的中伊双边关系能制衡美国对中东地区的控制，从而提升中国的战略优势。中国认为伊朗在中东和中亚的影响有助于实现自身在该地区的政治，经济和战略目标。此外，中伊两国拥有类似的历史经历和相近的政治观点：两国都对西方国家存有戒心，都曾遭到制裁，而且都认为美国对各自的内政指手划脚。最后，2009 年 7 月新疆发生暴乱以后，伊朗部分神职人员谴责了中国政府对此事的处理方式，因此中国的对伊政策有了一个新的目标——维护内部稳定。

针对西方呼吁联合国对伊朗进行进一步制裁，中国官员采用“拖延与削弱”的战术，大力宣传以谈判求和解的重要性。中国能通过坚持外交手段延迟对伊朗的制裁，并且还能从中扩大谈判优势，同伊朗和西方国家讨价还价。尽管如此，如果俄罗斯最终支持制裁，中国也可能从众以避免陷入外交孤立。中国不会为了保护伊朗而损害与美国的关系。虽然中美最近多有摩擦，但中国仍然置中美关系于中伊关系之上。不过为了保护自身利益，中国仍会竭力在谈判中削弱对伊制裁条款。

该简报将研究左右中国对伊政策的因素，审视影响其最终决策的因素框架，并探讨中国决策对国际社会——尤其是联合国——处理核问题的努力将产生的影响。

背景：中国在伊朗核研发项目上的立场[1]

A. 中国对伊政策的制定过程

在中国的政府机构中，外交部负责领导制定应对伊朗核问题的政策。其职责分布于以下部门：军控

[1] 危机组织就伊朗核问题此前的报告可见，危机组织中东报告 N°51，《伊朗：核僵局可否被打破？》(*Iran: Is There a Way Out of the Nuclear Impasse?)*，2006 年 2 月 23 日；及 N°18，《应对伊朗的核研发项目》（*Dealing with Iran's Nuclear Program)*，2003 年 10 月 27 日；危机组织中东简报 N°28，《美伊接触：德黑兰视角》（*U.S.-Iranian Engagement: The View from Tehran)*，2009 年 6 月 2 日；及 N°15，《伊朗：核对峙何去何从？》（*Iran: Where Next on the Nuclear Standoff?)*，2004 年 11 月 24 日。危机组织就中国外交政策此前的报告可见，危机组织亚洲报告 N°179，《红色的差别：中国的朝鲜政策辩论》（*Shades of Red: China's Debate over North Korea)*，2009 年 11 月 2 日；N°177，《中国的缅甸困境》（*China's Myanmar Dilemma)*，2009 年 9 月 14 日；N°166，《中国在联合国维和行动中发挥着越来越重要的作用》（*China's Growing Role in UN Peacekeeping)*，2009 年 4 月 17 日；及 N°153，《中国的石油政策》（*China's Thirst for Oil)*，2008 年 6 月 9 日。

（防扩散）司、西亚北非司（该部门包括伊朗办公室）以及国际司（该部门负责联合国谈判）。在中国外交政策圈中就伊朗核研发项目的危害及其对中国政策的潜在影响存在不同意见。[2]一部分人认为伊朗的行为可能危及中东和平与稳定，从而损害中国在该地区的利益。[3]这一学派担心伊朗的行为会导致紧张局势升级，而如果军事冲突爆发，美国介入，情况会对中国更加不利。持这一观点的人认为对于伊朗的举动中国不能高枕无忧，而应在伊朗和美国中间进行积极斡旋。

然而，另一个派别认为伊朗可以继续在核问题上打擦边球而不会引起严重后果，并且美国会防止军事冲突的爆发。[4]这一派在很大程度上受到国有石油和天然气公司及政府支持者的影响。对这些人来说，能源安全问题的重要性高于伊朗的核研发活动。[5]由于制裁会危及这些企业的经济利益，因此它们旗帜鲜明地支持中国反对制裁。

B. 中国在防扩散问题上的立场

中国的官方立场是支持核不扩散，维护国际原子能机构（IAEA）的权威,并反对伊朗研制核武器。[6]中国是《防止核扩散条约》及其主要附属协议的缔约国，并且加入了各个相关的多边组织，其中包括国际原子能机构、联合国大会第一委员会——裁军与国际安全以及全球核能伙伴计划。虽然中国限制双重用途技术和材料的出口，但随着其经济的发展，政府控制的集权程度大大下降。与此同时，走私者日益老练狡猾，识别两用物资的难度越来越高，控制走私的难度因而大大增加。[7]

作为有核大国，中国不想自己威慑力遭到削弱，并且认为俱乐部中出现新的核武成员国会改变本来就脆弱的力量平衡。[8]中国还认为小国“在技术上和政治上对核研发与使用都不如大国负责。”[9]尽管如此，中国同时也支持伊朗和平发展核能源的合法权利。而且目前还没有证据证明伊朗会从事核扩散活动，因此中国认为以此为借口来限制伊朗和平利用核能的工作是站不住脚的。[10]在这一思想的指导下，中国强烈提倡以外交手段来解决伊朗核问题。方案之一是由国际原子能机构牵头，劝说伊朗签订核燃料交换协议，从而解燃眉之急，争取谈判时间。[11]

[2] 危机组织采访，北京，2009年12月及2010年1月。
[3] 见下文，第IV章.A节。
[4] 见脚注74。
[5] 危机组织报告，《中国的石油政策》，引用如前。
[6] 中国在成功研制自己的核武器后，曾经是核扩散国，并且拒绝加入国际条约体系。但1992年中国签订了《防止核扩散条约》，1996年签订《全面禁止核试验条约》。据报，美国外交政策是促使中国转变的一个关键因素。美国政治学家埃文•梅德洛斯(Evan Medeiros)说，在长达四分之一世纪的时间里，美国通过不懈的外交努力和胁迫措施，终于抵消了核扩散给中国带来的金钱和政治收益，改变了中国的战略利益考虑，并且（通过非政府组织的参与）帮助中国培养专家履行其诺言。埃文•梅德洛斯，《不情愿的自律：中国不扩散政策与实践的演变，1980－2004》［*The Evolution of China's Nonproliferation Policies and Practices, 1980-2004*),年（斯坦福，2007）。中国对第1696，1737和1747号安理会制裁决议投了赞成票，从而表明了自己的不扩散立场；见联合国安理会决议UNSC S/2006/1696，2006年7月31日；联合国安理会决议UNSC S2006/1737，2006年12月23日；及联合国安理会决议UNSC S2007/1747，2007年3月24日。中国无扩散政策的详细讨论可见梅德洛斯，引用如前。
[7] 虽然中国于1997年正式结束了同伊朗的核贸易，但美国称多家中国公司向伊朗出口军民双用技术，并自2001年，对它们实施了单边制裁。美国于2000年制定的《防止向伊朗扩散武器法》授权总统对任何向伊朗大规模杀伤性武器项目提供物质援助的组织或个人实施惩罚。美国政府指名五个中国公司为“屡次扩散者”(“serial proliferators”)（其定义为遭四次及以上制裁的公司）。它们分别为：中国长城工业公司，中国精密机械进出口公司，中国北方工业公司，Wha Cheong Tai有限公司，及淄博化工设备厂。中国官员不断对美方的制裁表示失望和愤怒。美国对台军售加深了中方的不满情绪。美国的军售被认为是支持台湾独立，损害中国国家利益的伪善行为。“你们要我们尊重美国在出口问题上的核心价值观，但是你们却不控制自己对中国属地的出口，因此你们行动自相矛盾。”危机组织采访，北京，2009年12月。《美国针对中国和／或中国实体采取的防核扩散制裁》（“U.S. Nonproliferation Sanctions against China and/or Chinese Entities”)，核威胁研讨会（Nuclear Threat Initiative)，2009年10月。
[8] 危机组织报告，《红色的差别》，引用如前，第18页。
[9] 危机组织采访，北京，2009年7月。
[10] 《中国的防核扩散政策与措施》，外交部，2003年12月3日。
[11] 2009年，安理会五个常任理事国加德国（5+1)与伊朗就核计划进行谈话时首次提出了核燃料交换的建议。根据由国际原子能机构主持制订的草案，伊朗把大部分低浓缩铀运往俄罗斯和法国，由俄法进行提纯，并制成不可用于武器制造的核燃料棒提供给德黑兰的研究核反应堆。那么在近期内，即使伊朗能将低浓缩铀加工到制造武器所需纯度，也没有足够的原料来制造核弹，同时西方国家向伊朗提供医疗用放射性同位素所需的燃料，以此争取时间继续同伊朗就核计划进行谈判。“5+1“的雏形形成于2003年至2005年间，当时法国，德国和英国

C. 中国对核威胁的看法

虽然很多西方国家将伊朗的核研发项目看作迫在眉睫的威胁，但中国的看法却与此却大相径庭。[12]伊朗吹嘘自己不久后将有能力把低浓缩铀加工成为武器级核材料，但大多数中国分析人士对此表示怀疑。[13]他们指出伊朗没有将高浓度铀转化为武器的技术（该技术包括将高浓度铀制作成导弹弹头及将核弹头载入导弹运载系统）。国防大学的张召忠将军说："伊朗的铀浓缩水平非常初级，国内铀矿储量也不大。从核材料生产到生成核武器还有一个非常漫长的过程，需要大量的技术储备、设备器材、精密的测量和试验设备，而这些都是伊朗不具备的。"[14]中国分析人士还指出，伊朗已经允许国际原子能机构人员入境检查其已公布的核设施，因此核问题目前的症结"不是技术问题，而是政治问题"。同时，西方国家虽然不断施压，要求中国对伊采取更强硬立场，却没有确凿证据证明伊朗正在研制核武器。[15]

虽然中国舆论一致认为伊朗离制造核武器距离尚远，但一些分析人士和政府官员确信伊朗的最终目标是研制核武器。[16]"我们明白出于民族自豪感、出于历史原因以及保障自身地区安全的需要，伊朗本质上是希望发展核武器的，而且伊朗还目睹其它大国成为核武国家。"[17]分析人士承认如果伊朗拥有核武器，那么局势将对中国产生不利，而且核伊朗可能触发地区军备竞赛，导致情况进一步恶化，[18]但他们不认为中国因此有必要立即采取措施。"我们不想看到一个拥有核武器的伊朗，但我们觉得没有必要马上采取行动。"[19]——原因之一就是中国反对西方提出解决问题的方案——制裁。[20]

反对制裁的根源在于中国认为美国长期以来的外交政策在很大程度上是造成伊朗决心获得核武器的根本原因。[21]一名中国分析家提出：解决伊朗核危机重点不在中国。他指出美国（作为问题的历史缔造者）应该承担首要责任，其次是（和伊朗有紧密经济纽带的）欧洲，接下来是（作为伊朗主要武器供应国的）俄罗斯。[22]中国分析人士还指出中国并不介意让美国在这一问题上消耗精力和资源。[23]

当中国认为核扩散没有直接威胁到自身核心利益时，中国倾向于将伊核问题放入中美关系的框架来处理。[24]防止核扩散是美国外交事务中的优先问题（这也是美国总统奥巴马获得 2009 年诺贝尔和平奖的原因之一），结果在伊朗问题及其它双边问题

向伊朗就核问题提出了一系列解决方案。中国，俄罗斯和美国于 2006 年加入该集团。

[12] 危机组织采访，北京，2009 年 12 月，2010 年 1 月。

[13] 危机组织采访，北京，2009 年 11，12 月。2010 年 2 月 11 月，伊朗总统艾哈迈迪—内贾德宣称伊朗只要愿意，就有能力生产可用于武器制造的核燃料，并宣布伊朗为"核国家。"迈克儿·司拉克曼（Michael Slackman），《艾哈迈迪－内贾德周年之际夸耀伊朗核威力》（"On anniversary, Ahmadinejad boasts of Iran's nuclear prowess"），《纽约时报》*(The New York Times)*，2010 年 2 月 11 日。2008 年，国际原子能机构宣布伊朗已经大大提高了浓缩铀离心机的效率。《关于伊朗伊斯兰共和国执行<防止核扩散条约>安全保障协议及 1737 号（2006），1747 号（2007）和 1803 号（2008）安理会决议相关条款的报告》，("Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions 1737 (2006), 1747 (2007) and 1803 (2008) in the Islamic Republic of Iran")，国际原子能机构，2008 年 9 月 15 日。《核机构称伊朗浓缩技术取得进步》，（"Nuclear agency says Iran has improved enrichment"），《纽约时报》，2008 年 9 月 16 日；杰米·弗莱（Jamie Fly），《伊朗核研发：时间是关键》("Iran's Nuclear Program: Time is of the Essence")，外交政策新思路（Foreign Policy Initiative），2009 年 10 月 8 日。

[14] 张召中，《下一场战争》，（华夏出版社，2009 年 11 月），第 48－49 页。

[15] 危机组织采访，北京，2010 年 2 月。

[16] 一些中国学者指出伊朗认为中国排除万难成功研制核武器并跻身大国行列，因此视中国为榜样。危机组织采访，北京，2009 年 11 月，12 月；2010 年 1 月。

[17] 危机组织采访，北京，2010 年 1 月。

[18] 见下文，第 IV 章，A 节。

[19] 危机组织采访，北京，2010 年 1 月。

[20] 见下文第 V 章。

[21] 中国认为伊朗核问题在很大程度上是美国一连串外交政策失误的产物。首先，美国中央情报局通过幕后策划于 1953 年将伊朗首相穆罕默德·摩萨台赶下台，此后大力扶持巴列维政权，直到 1979 年伊朗革命将其推翻。此后美国的举动更是火上浇油：制裁伊朗，在两伊战争（1980－1988）中反伊朗，乔治·布什政府将伊朗列入"邪恶轴心，"以及派驻海军于海湾。危机组织采访，北京，2010 年 1 月；及乔恩·艾尔特曼（Jon Alterman）和约翰·W·盖维尔（John W Garver），《至关重要的三角关系：中国、美国与中东》，（"The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East"），美国战略与国际问题研究中心（Center for Strategic and International Studies），2008 年 5 月 20 日，第 45 页。

[22] 危机组织采访，北京，2010 年 1 月。

[23] 危机组织采访，北京，2010 年 1 月。

[24] 一名中国分析人士说："中国过去一向不担心核扩散的问题，但我们现在担心核扩散会影响我们与美国的关系。"危机组织采访，北京，2009 年 10 月。

上中国获得了更多的谈判优势。[25]在美国即将于2010年4月就核安全召开全球峰会之际，中国可能敏锐地觉察到，如果在伊朗问题上适当地迎合美国，则有可能获得更丰厚的回报。美国的确想通过投放各种诱饵（见下文第V章，第C节）来赢得中国在这一问题上的合作。虽然中国对此表态一向不甚明朗，但最近情势更为清晰。比如，美国公布对台湾出售武器清单以后，中国外交部就此作出回应，并威胁要减少与美国“在关键国际问题上”的合作。[26]

D. 中国关于西方在核研发与和平使用上采取双重标准的观点

中国认为西方国家在核研发及和平使用核能上采取双重标准，并对此深为反感。[27]中国指出，世界各国普遍认为以色列拥有核武器储备，而且尽管联合国和国际原子能机构发表宣言反复呼吁，以色列仍然拒绝加入《防止核扩散条约》（而伊朗却是该条约的签约国）。在此情况下，中国认为西方国家对以色列坐视不管的态度反映了其虚伪本质。[28]而且中国认为《美国——印度和平原子能合作法》也体现了美国的双重标准：印度是唯一公开拥有核武器却拒不签署《防止核扩散条约》的国家，而美印协议却允许印度进行国际核技术交易。[29]无数军控分析人士及中东分析人士，甚至核不扩散和核裁军国际委员会（ICNND）都认为因为有三大核武器国家（印度、巴基斯坦和以色列）拒绝加入，《防止核扩散条约》的权威遭到了破坏。[30]对中国来说，这些例子表明美国在核问题上私心颇重，《防止核扩散条约》体系在某些情况下是为少数大国的政治利益服务的。[31]

中国还认为西方阻挠伊朗加工和提炼核燃料项目动机不纯，因为《防止核扩散条约》第四条保障缔约国和平使用核能及核技术进行合作的权利。[32]由于中国认为条约并没有在法律上区分有核和无核国家，而且条约第四条指明缔约国有权为和平目的发展加工和提纯技术，因此中国认为不能因为伊朗有秘密活动的前科，就剥夺其进行任何此类活动的资格。[33]中国还批评西方将核不扩散问题置于和平利

[25] 危机组织采访，北京，2009年10月。

[26] 《对台军售触怒北京》（“Beijing furious at arms sales to Taiwan”），《中国日报》（*China Daily*），2010年2月1日。

[27] 危机组织采访，北京，2009年12月，2010年1月。滕建群，《和平利用核能与防扩散的困境与出路》，国际问题研究，第6卷（2006），第69页。许多军控专家都赞同这一“双重标准”的看法。国际原子能机构前总干事穆罕默德·埃尔巴拉迪曾说：“众所周知，以色列有核武器，但以色列是该地区唯一没有签署《防止核扩散条约》的国家，因此阿拉伯国家的舆论认为防止核扩散体系采用双重标准，因而不具合法性。问题因此变得更加复杂。”《埃尔巴拉迪称以色列有损裁军努力》（“Israel seen undermining disarmament – El Baradei”），路透社（Reuters），2009年2月16日。前中情局军官现布鲁金斯学会（Brookings Institution）高级研究员布鲁斯·里德尔（Bruce Riedel）评论说：“同伊朗达成协议的前提是以色列必须公开其核武器。欺骗和双重标准的注定会失败。” 杰弗里·路易斯（Jeffrey Lewis），《22级联进入真空状态》（“Twenty Two Cascades Under Vacuum”），军控迷（Arms Control Wonk）(www.armscontrolwonk.com/2442/twenty-two-cascades-under-vacuum)，2009年8月28日。

[28] 《各国核武一览》（“Nuclear Weapons: Who Has What at a Glance”），军控协会（Arms Control Association），www.armscontrol.org；《奥巴马回避以色列核能力问题》（“Obama dodges question on Israeli nuclear capability”），《哈芬顿邮报》(*The Huffington Post*)，2009年2月9日；联合国安理会决议UNSC S/487/1981，1981年6月19日；《以色列的核能力》（“Israel Nuclear Capabilities”），国际原子能机构，GC(53)/RES/17，2009年9月18日。

[29] 据一名中国官员称，“人们把印度和其它核扩散事件相提并论是很正常的，从而断定防扩散体系在某些情况下为某些大国的政治利益服务，所以大家很自然地说防扩散体系并不一视同仁，因而缺乏说服力。”除了反感双重标准外，由于中印之间的边界争端， 中国对印度成为实际核大国感到不满。“美国－印度核交易加深了中国与美国及中国与印度之间的相互怀疑，并致使中国认为美国和印度动机不纯。”危机组织采访，北京，2009年10月，11月。《核协议鼓舞印度》（“India energised by nuclear pacts”），法国通讯社（Agence France-Presse），2008年10月1日。《加雷思•埃文斯抨击印－美核协议》（“Gareth Evans slams Indo-U.S. nuclear deal”），印度报业托拉斯（Press Trust of India），2010年1月26日。加雷思•埃文斯是危机组织的名誉总裁。

[30] 加雷思•埃文斯及川口顺子，核不扩散和核裁军国际委员会联合主席，《消除核威胁》（Eliminating Nuclear Threat）（堪培拉，2009），第35页。

[31] 危机组织采访，北京，2009年12月。

[32] 条约第四条表明，“本条约的任何规定不得解释为影响所有缔约国不受歧视地开展为和平目的而研究、生产和使用核能的不容剥夺的权利。”

[33] 由于伊朗有进行地下活动的前科，且拒不签订2003年拟定的以扩大国际检查权为目的的附加议定书，从而奠定了西方对待伊核问题的立场——包括争取额外制裁。危机组织与防扩散专家的电子信函，华盛顿特区，2010年2月。布什政府坚持要求伊朗停止一切提纯活动。由于核能在军事和民用之间转换的可能性很大，西方一些人认为任何国家层次上的提纯和加工能力都有助于发展

用核能和核裁军问题之上，而在中国眼中，这三者并列同为《防核扩散条约》的支柱。[34]这就解释了中国为什么会支持伊朗为和平目的发展提纯技术，但反对其发展核武器。

II. 中伊双边能源、贸易及投资纽带

A. 对伊朗能源的需求

推动经济持续发展是中国政府维护自身合法性的关键，因此保障能源安全是中国的政策重点之一。[35]国有能源公司的利益在中国的伊朗政策中占主导地位。[36]中国渴求能源，外币储备庞大，伊朗油气资源储量丰富而且急需投资，双方一拍即合。[37]中国的能源投资给伊朗不仅带来了经济利润，也带来了政治回报，因为这表明伊朗即使遭受制裁也能招商引资。另外，伊朗尽管原油储备丰富，却没有足够的炼油设施来满足内需。因此在政府的鼓励下，伊朗三分之一的进口汽油来自中国。[38]

中国 11.4%的原油进口来自伊朗，伊朗是中国第三大原油供应国，仅次于沙特阿拉伯和安哥拉。由于伊朗拥有世界第二大油气储备，中国公司视伊朗能源业为投资的重点对象之一。[39]中国对伊朗液态天然气的胃口也逐渐加大，进口量不断上升。[40]伊朗是少数几个允许外国公司直接参与能源上游产业探测和开发的海湾国家，因此中国投资者对伊朗尤其感兴趣。[41]

核武器，因此是危险的。布什政府对伊朗的态度尤其强硬，曾多次提醒伊朗政府，如果拒不服从国际社会的要求，则“所有解决办法都在考虑范围”。达夫那·林则（Dafna Linzer），《伊朗拒不遵守核计划最后期限》（“Iran defies deadline on nuclear program”），《华盛顿邮报》*(The Washington Post)*，2006年9月1日。在2009年6月2日的一次采访中，奥巴马总统承认伊朗政府有权发展民用核能，并称之为“合法愿望，”但条件是伊朗必须在年底前证明其和平目的。《奥巴马：伊朗或有权发展民用核能》（“Obama: Iran may have rights to civilian nuclear power”），哥伦比亚广播公司，CBSnews.com，2009年6月2日。

[34] 一名官员称：“防扩散的三大支柱应并重，只有同时推进，平衡处理这三者，《防止核扩散条约》才能成功……但看起来有些国家更注重防止扩散，并在这方面投入更大。我们需要避免双重标准，或者将自己的观点强加于人。”危机组织采访，北京，2009年12月。

[35] 见危机组织报告，《中国的石油政策》，引用如前；中国在2004年发生汽油短缺，2005年油荒加剧，2007年重演。油荒对中国的出口型经济造成了冲击，并且引发了民众对国有石油企业的市场垄断及中央调价体制的不满。《专家指出：警惕国内“体制性油荒”》，新华社，2004年10月22日；《2007年中国经济大事之一油荒》，中国经济信息网，2007年12月27日。2008年7月，原油价格创下了每桶147.27美元的历史最高水平。《伊朗之虑创油价新高》（“Oil hits new high on Iran fears”），英国广播公司(BBC)，2008年7月11日。

[36] 有关能源利益如何操纵甚至破坏中国外交政策的信息，见危机组织报告，《中国的石油政策》，引用如前，及《中国在联合国维和行动中发挥着越来越重要的作用》，引用如前，第14－17页。

[37] 危机组织报告，《中国的石油政策》，引用如前；中国的外币储备于2009年末达到2,4万亿美元。《2009年中国外汇储备暴涨》（“China’s Foreign Exchange Reserves Jump in 2009”），路透社，2010年1月15日。

[38] 迫于美国官方压力，国际公司——如英国石油集团公司(BP)和印度信任实业公司（Reliance of India），已于最近中止向伊朗出售汽油。由于中国和俄罗斯拒绝支持禁止对伊出售汽油的联合国制裁条款，美国已开始私下游说西方能源公司中止此类交易。杰维尔·布拉斯（Javier Blas），卡罗拉·何约斯（Carola Hoyos）和丹尼尔·当贝（Daniel Dombey），《中国启动对伊汽油供应》（“Chinese begin petrol supplies to Iran”），《金融时报》（*Financial Times*），2009年9月22日。

[39] 克里斯·巴克利（Chris Buckley）《问答录——中国如何看待制裁伊朗？》，路透社，2010年2月10日。《世界能源统计评述》（“Statistical Review of World Energy”），英国石油集团公司（BP），2009年6月。中国计划在2010年内继续从伊朗大量进口原油。《石油：伊朗的王牌》（“Oil: Iran’s trump card”），有线新闻网（CNN），2009年9月30日；及《珠海振戎明年继续从伊朗进口1200万吨原油》，网易财经新闻，2009年12月18日。

[40] 2009年前11个月，中国从伊朗进口1.038亿吨液态天然气，占其总进口量的11.9%。据2010年2月10日报，中国石油天然气集团公司（中石油）敲定开发伊朗南帕尔斯气田第11阶段的协议，钻探最早将于2010年3月开始。2009年，中国的天然气消耗量比上年增长11.5%，据估计，中国气耗量在2006年到2030年间，每年平均增长率将达到5.4%。《中国天然气供不应求》(“Economy China’s natural gas short of demand”)，《中国日报》*(China Daily)*，2010年2月14日。《中国09年前11个月液化气进口量同比增长65.2%》，中国海关总署，（www.customs.gov.cn/publish/portal0/），2010年1月14日；及陈爱珠，《中石油有望开发伊朗气田》（“CNPC in deal to develop Iran gas field”），路透社, 2010年2月10日。

[41] 约翰·盖维尔（John Garver），弗林特·拉维拉特（Flynt Leverett）和希拉里·曼·拉维拉特（Hillary Mann Leverett），《向伊朗（轻度）靠近：中国重新考虑“海湾困境”》（“Moving (Slightly) Closer to Iran: China’s shifting calculus for managing its ‘Persian Gulf

西方国家的制裁措施在伊朗造成的经济真空给中国带来了巨大的利润。相对于其它地区而言，中国公司在伊朗面对的竞争对手要少得多。[42]美国对伊朗实施制裁由来已久，其中既有直接针对伊朗的，也有阻止海外投资流入伊朗石油业或遏制海外公司同伊朗机构进行其它金融交易的措施。[43]但是，中国公司并非完全不受这些制裁行动的影响。[44]美国国务院曾针对数家在伊有业务的的中国公司发起调查，但目前还没有采取任何重大制裁措施。[45]

尽管如此，伊朗的营运环境常常让投资者感到头疼。许多伊朗油田和气田设备老化，产出下降，中国公司往往不得不花上亿美元来改进设备。[46]同伊朗政府及国家石油公司进行谈判常常举步维艰。一些石油公司管理人员评论说，伊朗公司“即使在有文字凭证的情况下，也经常拒绝履行承诺，并在实施协议的过程中提出新的条件。”[47]这样的做法可能导致重大延误。中国石油化工公司（中石化）与伊朗国家石油公司早在 2004 年就签署了共同开发亚达瓦兰油田的初步协议，但此后双方就协议条款争执了三年。中石化称造成延迟的罪魁祸首是艰难的谈判，而伊朗政府则声称中石化担心西方制裁因而放慢了脚步。[48]中国分析人士指出中国海洋石油公司（中海油）在北帕尔斯气田的投资遇到了类似的麻烦。[49]伊朗对投资其石油业的外国公司有苛刻的回购要求，这也使一些潜在生意伙伴知难而退。[50]

B. 伊朗的“捆绑战略”

由于中国有雄厚的外汇储备，伊朗视中国公司为理想的商业伙伴，因此，一些中国分析人士称伊朗在两国的能源交往中采取所谓的“捆绑战略。”[51]其核心是以提供奖励来增大中国对伊朗油气产业的投资。这一战略的理论基础是：中国公司在伊朗油气产业的投资越多，中国政府就越可能拖延、削弱，甚至阻止对伊朗的制裁。而且，中国投资建设的基础设施，尤其是炼油设施，能提高伊朗自产汽油的能力，从而极大地弱化汽油禁运的效果。[52]
2009 年，伊朗与中国公司签署了数宗大额石油和天然气交易，从而巩固了双边能源纽带。[53]中国公司如果购买伊朗原材料，伊朗政府还提供税收和低价

Dilemma’”)，约翰－霍普金斯大学高级国际研究学院（SAIS)，2009 年 10 月。

[42] 2003 年，迫于美国国会压力，法国道达尔石油公司撤出伊朗，壳牌石油也撤消了与伊朗签订的南帕尔斯气田第 13, 14 阶段上游产业开发项目的返销协议。《壳牌撤出南帕尔斯气田第 13, 14 阶段开发项目》，信息管理服务公司（IHS)，2008 年 5 月 19 日。但另外一些西方公司仍和伊朗有商业往来。意大利，德国和瑞士石油公司在伊朗目前的投资总和达 146 亿美元。《事实列表：伊朗主要的石油雇主和能源伙伴》（“Factbox: Iran’s major oil customers, energy partners”），路透社，2009 年 8 月 19 日。俄罗斯天然气公司和伊朗国家石油公司签订了共同开发阿扎(Azar)和上古勒（Shangule)两处油田的谅解备忘录。《俄伊石油公司联手开发油田》(“Gazprom Neft, NIOC to partner at Iran oilfields”)，路透社，2009 年 11 月 11 日。

[43] 制裁范围包括：向制裁对象出口的产品的进出口银行援助，出口制裁，美国金融机构贷款，金融机构禁令及交易主体禁令。《1996 年伊朗及利比亚制裁法案》（“H.R. 3107, The Iran and Libya Sanction Act of 1996”)，美国众议院，1996 年 6 月 18 日。

[44] 中国媒体猜测说，2008 年，中国海洋石油公司（中海油）与伊朗国家石油公司共同开发北帕尔斯气田的协议之所以被一再推迟，是因为美国从中作梗；签约仪式的前几天，美国国务院宣布将调查这份价值 160 亿美元的协议是否违反美国制裁法。《中海油伊朗气田项目签约时间再次推迟》，《东方早报》，2008 年 2 月 29 日。《美国将查中海油－伊朗协议是否有违制裁》（“U.S. to see if CNOOC-Iran deal violates sanctions”），道琼斯新闻专线（Dow Jones Newswire），2008 年 2 月 27 日。

[45] 《向伊朗（轻度）靠近》，引用如前，及危机组织采访，北京，2009 年 12 月。

[46] 例如，据报道，中石油投入了 1.5 亿美元对老化的 MIS 油田进行翻修。危机组织采访，《中国的石油政策》，引用如前，第 32 页。据国家原子能机构报道，伊朗在未来 25 年里需要 1600 亿美元来翻修能源基础设施以增加产量。杨光，《伊朗的石油天然气工业和能源政策》，《中东非洲发展报告 NO. 11》，中国社会科学院，2009 年，第 78 页；《意外：伊朗的石油困境》（“Surprise: Oil woes in Iran”），《商业周刊》（Business Week），2006 年 12 月 11 日；及《伊朗引外资发展能源产业的原因》，《中国投资顾问》，2009 年 10 月 27 日。

[47] 危机组织采访，北京，2009 年 12 月，2010 年 1 月。以下是一个典型的评述：“就我们的经历来看，伊朗的商业环境和商业道德不容乐观。他们很轻易就抛弃已签订的合同然后加价。这样导致谈判无休无止。”

[48] 危机组织和能源分析人士的电子信函，2009 年 11 月。

[49] 危机组织采访，北京，2009 年 12 月，2010 年 1 月。

[50] 回购合同要求海外投资者投入全额议定资金，并承担油田开发的全部责任。作为回报，外资方从油田产出中获取一定提成，但最终必须将油田的所有权和经营权返还给伊朗国家石油公司。《中东非洲黄皮书 2007－2008》，中国社会科学院，2009 年 2 月，第 81 页。作为提供服务的一方，外资方必须将至少 30％的服务合同签给伊朗公司。《向伊朗（轻度）靠近》，引用如前，第 26 页。

[51] 危机组织采访，北京，2009 年 12 月。

[52] 艾瑞卡・当恩斯，（Erica Downs），《德黑兰对北京的诱惑》（“Beijing’s Tehran Temptation”），布鲁金斯学会，2010 年 7 月 30 日。

[53] 见附录 C。

优惠，从而诱使中国公司投资伊朗炼油产业和扩大经销渠道。[54]2009 年 11 月，中石化与伊朗国家石油公司签署了一项具有里程碑意义的协议：中方出资 65 亿美元共同修建两个炼油厂。[55]一般情况下，对中国公司来说，上游产业（勘探和开采项目）比下游产业（石油炼化和基础设施建设）更有吸引力，而对伊朗来说，任何形式的投资都是受欢迎的。[56]

C. 中国的非石油 / 天然气贸易和投资

中国在伊朗的经济利益不仅限于能源业，其在非油气产业也有可观的贸易活动。[57]中国商品，包括大量机械和钢铁产品，占伊朗总进口额的 13%。[58]根据报告，伊朗出口中国的非石油商品也有大幅增加。此类产品出口额在 2009 年后 8 个月内达到了 21 亿美元，比上年同期增长了 26.4%。[59]

同样，中国公司在伊朗非油气产业也有大额投资。中国汽车制造商奇瑞和伊朗的 MST 集团（Majmoeh Sazi Toos) 于 2007 年合资建厂。2008 年中国的力帆汽车与伊朗 KMC 汽车集团建立了类似的合营公司。[60]中国最大的钢铁生产商——中国冶金科工集团（中冶集团）——正在敲定一份在伊朗亚兹德省建大型炼钢厂的协定。[61]就目前形式来看，非油气投资项目还会继续增长。在 2009 年 5 月的伊朗——中国经济合作会议上，中国公司又揽下了几宗帮伊朗建铁路系统及发展矿业和建筑业的协议。[62]

III. 中国的政治考虑

A. 伊朗对中国的地区重要性

中国将中东和中亚视为其“大周边，”[63]是中国的地缘政治战略的重点。中国认为该地区对保障其能源安全至关重要，而且担心美国会挤压中国从海湾的原油进口或者截断运输通道。[64]由于大多数其它中东国家——沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、科威特、埃及、巴林、以色列和卡塔尔——都已成为

[54] 2009 年 7 月，伊朗石油部副部长沙赫纳济·扎代赫率团访问北京，旨在邀请中国公司和银行投资伊朗石油复兴计划中的石油炼化项目。该计划预计耗资 1300 亿美元，历时 20 年。陈爱珠，《伊朗寻中国投资建炼油厂》（“Iran seeks China investment to build refineries”），路透社，2009 年 7 月 13 日。

[55] 虽然早在 2009 年 11 月 25 日双方就同意在两个月内结束谈判，但目前仍未敲定合同。弗拉德里克·多尔（Fredrik Dahl），《伊媒称中石化正商谈 65 亿美元建炼油厂项目》（“Sinopec in $6.5 bln Iran refinery deal – Iranian media”），路透社，2009 年 11 月 25 日。

[56] 伊朗政府向本国的能源生产商提供资助以保障国内能源市场的低价，从而使生产商和精炼商的利润率受到挤压，因此中国公司担心伊朗能源业会无利可图。危机组织采访，北京 ，2009 年 12 月。

[57] 虽然欧洲国家从伊朗进口商品的百分之九十都是石油及其衍生物，但它们在伊朗非油气行业也有可观的投资。根据最新的统计，2008 年，欧盟从伊朗进口的商品包括化工，纺织，机械，农产品及交通设备，总值达 12.5 亿欧元。《2008 年欧盟商品贸易分类统计》（“EU merchandise trade by product (2008)”），欧洲委员会贸易总司，(http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113392.pdf)。

[58] 《伊朗》，《中央情报局世界手册》；《2008 年伊朗从中国进口主要商品目录》，伊朗海关数据，(http://ir.mofcom.gov.cn/aarticle/zxhz/tjsj/200903/20090306110232.html)。

[59] 《伊朗目睹对中国出口值增长 40%》（“Iran sees 40% rise in exports to China”），公正视界新闻（Right Vision News,），2010 年 1 月 19 日；《伊朗对中国出口增长 40%》（“Iran’s exports to China up by 40%”），伊朗法斯通讯社（Fars News Agency），2010 年 1 月 17 日；及《非石油出口 8 个月达 104 亿美元》（“$10.4b non-oil exports in 8 months”），《德黑兰时报》(*Tehran Times)*，2009 年 12 月 31 日。

[60] 《伊朗汽车工业现状及中伊汽车合作分析》，摘自《机电出口指南》，中国商务部，2009 年。

[61] 《伊朗与中国签署 1.31 欧元炼钢协议》（“Iran Inks €131mln Steel Deal with China”），法斯通讯社，2008 年 6 月 5 日。《伊朗与中国签署 1.31 欧元炼钢协议》（“Iran Inks €131mln Steel Deal with China”)，《中国矿业》，2008 年 6 月 6 日。

[62] 《伊朗与中国签订价值 170 亿美元协议》（“Iran, China sign deals worth $17B”），伊朗新闻电视台（Press TV），2009 年 5 月 18 日。

[63] 《周边外交迈入新篇章》，新华社，2005 年 4 月 4 日。

[64] 查道炯，《中国的能源安全：国内及国际问题》（“China’s Energy Security: Domestic and International Issues”），《生存》（*Survival)*，第 48 卷，第 1 号，2006 年；《俄罗斯，中国和伊朗重绘能源地图》（“Russia, China, Iran redraw energy map”），《亚洲时报》（*Asia Times)*，2010 年 1 月 8 日；艾瑞卡·当恩斯，《中国能源安全辩论》（“The Chinese Energy Security Debate”)，《中国季刊》（*The China Quarterly)*，第 177 卷，2004 年；《帝国主义控制中东石油资源》，《参考消息》，2009 年 11 月 14 日；《中亚石油合作与中国能源安全战略》，2008 年 11 月 16 日；及辛迪·赫斯特（Cindy Hurst），《中国的全球能源搜索》（“China’s Global Quest for Energy”），全球安全分析研究所（The Institute for Analysis of Global Security），2007 年 1 月，第 13 页。

美国的盟友，中国很自然地选择伊朗为政治伙伴。在中国看来，伊朗的地区影响力在未来会只增不减，也就是说，和伊朗搞好关系可以长久渔利。[65]

伊朗在中亚政治事务中很活跃，而且和该地区国家建立了紧密的经济纽带。[66]美国扩大在中东和中亚的影响力，这一趋势自 911 恐怖袭击后尤为明显，因此中国和伊朗都希望在该地区平衡美国的势力。[67]中亚对中国西部的稳定和经济发展起着举足轻重的作用。中国还希望通过加强地区联系来避免中亚国家支持和同情新疆省的穆斯林维吾尔族——中国称有新疆内部有维族人从事分裂中国的疆独活动（见下文）。[68]在经济上，中国从中亚进口的能源日益增长，而且地区出口通过新疆也在增加。[69]

中东和平是实现这些目标的前提，因此，当 2006 年有传言说布什政府正考虑对伊朗采取军事行动时，中国政府官员忧心忡忡。[70]直到 2007 年 12 月，一份解密的美国国家情报评估摘要显示，伊朗已于 2003 年中止了一项秘密核武器项目，中国才如释重负。[71]情报评估公布以后，关注的重点转向以色列空袭伊朗核设施的可能性。如果中国认为空袭几率很高，则会极为担心投资和双边关系。[72]但中国确信美国并不看好空袭的效果，[73]因此有动力也有能力约束以色列。[74]

其它中东国家曾反复向中国强调伊朗核项目的危险性，中国也不得不顾及它们的考虑。[75]比如说，沙特阿拉伯曾数次就这一问题向中国表示忧虑，而沙特在过去十年大部分时间里是中国的头号原油供应国。[76]沙特、阿联酋等海湾国家担心自己将会身处有核伊朗和有核以色列的夹缝中，因此一直与美国紧密合作，并从美国购买武器以巩固自身的防御能力。[77]如果伊朗开始研制核武器，则很可能在中东引发军备竞赛，导致地区动荡，进而危及石油供

[65] 瑞·泰科（Ray Takeyh），《中东超级大国日趋强大》（“The Rising Might of the Middle East Super Power”），外交关系协会（Council on Foreign Relations），2006年9月。

[66] 伊朗于 2005 年获准以观察员身份参加上海合作组织，并于 2008 年 4 月申请会员国身份。目前申请还未被批准。据报，中国和俄罗斯担心批准伊朗的申请会被认为是在有意拉帮结派，以期在核对峙中对抗美国。危机组织采访，北京，2009 年 12 月。上世纪九十年代初，伊朗在塔吉克斯坦内战中起到了有效的调停作用，并在亚美尼亚和阿塞拜疆的冲突中支持前者。《伊朗下注格鲁吉亚危机》（“Iran gambles over Georgia crisis”）,《亚洲时报》，2008 年 8 月 16 日。1992 年，伊朗牵头，将阿塞拜疆，阿富汗，哈萨克，吉尔吉斯斯坦，塔吉克斯坦，土库曼斯坦，和乌兹别克斯坦吸收进经济合作组织。《向伊朗（轻度）靠近》，引用如前。由于其地理位置，伊朗可通过与中亚国家合作来解决能源出口的运输瓶颈。2010 年，道拉塔巴德－撒拉汉斯－罕朗吉运输管道开通，连接伊朗北部的里海地区和土克曼斯坦的油田，这表明伊朗和中亚的能源及经济纽带得到了进一步加强。《俄罗斯，中国和伊朗重绘能源地图》，《亚洲时报》，2010 年 1 月 8 日；危机组织采访，北京，2009 年 12 月；刘强，《伊朗国际战略地位论》，（北京，2007年），第 325 页。

[67] 危机组织采访，北京，2009 年 12 月。

[68] 赵华胜，《中国的中亚外交》，（北京，2008 年），第 135 页。

[69] 2007 年，中国社会科学院世界经济和政治所副主任李向阳预言，中国将从俄罗斯和中亚前苏联国家进口更多的石油。《中国力求油源多样化》（“China Aims to Diversify Oil Sources”, ），《亚洲时报》，2007年2月28日。中国希望在几年后从中亚进口 40 亿立方米天然气，占中亚地区 2008 年年产量的一半。《中国－中亚天然气管道投产打开中国能源供应新局面》，新华社，2010 年 12 月 21 日。《新疆成为与中亚贸易桥头堡》，新华社，2005年9月23日。

[70] 危机组织采访，北京，2007 年 11 月。

[71] 这份国家情报评估公布一星期后，中石化于 2007 年 12 月 10 日与伊朗签订了达瓦兰油田协议。

[72] 危机组织采访，斯德哥尔摩，2010 年 1 月。

[73] 2009 年 4 月，美国国防部长罗伯特·盖茨说，对伊朗的核设施实行军事打击不能阻止伊朗研制核武器。《盖茨：对待伊朗核企图说服更有效》（“Gates: Persuasion better tack against Iran’s nuclear pursuit”），有线新闻网，2009 年 4 月 30 日。2009 年 12 月，他在伊拉克北部对美国军队讲话时说，对伊朗采取军事行动只能延迟其核研发的进度，他力主采取“奖励与惩罚”（“incentives and disincentives”）相结合的方案。《盖茨称伊朗面临新制裁》（“Gates says Iran to face new sanctions”），路透社，2009 年 12 月 11 日；及《伊朗：核企图与核能力》（“Iran: Nuclear Intentions and Capabilities”），国家情报评估，(www.dni.gov/press_ releases/20071203_release.pdf)，2007 年 11 月。

[74] 美国国家安全委员会高级官员丹尼斯·罗斯（Dennis Ross ）和杰夫里·贝德（Jeffrey Bader）对中国领导说，以色列认为核武伊朗将威胁到自身的存亡，因此美国无力阻止以色列对伊朗核设施实施军事打击。但中国官员对此持怀疑态度。危机组织采访，北京，2009 年 12 月。又见《中国或扼杀制裁伊朗提议》（“China could block sanctions against Iran”），《华盛顿邮报》，2010 年 2 月 4 日。

[75] 危机组织采访，北京，2010 年 2 月。

[76] 危机组织采访，北京，2010 年 2 月。

[77] 约比·沃里克（Joby Warrick），《美增大对海湾盟国军售》（“U.S. steps up arms sales to Persian Gulf allies”），《华盛顿邮报》，2010 年 1 月 31 日。

应。[78]许多中国分析人士承认这样的局势将影响中国的能源安全。但他们同时不认为中国应当负主要责任。他们声称如果中东爆发军备竞赛，那么沙特和阿联酋对以色列核能力的忧虑以及美国向中东国家出售的武器都是导火索。[79]

B. 抗衡西方

如上所言，中国和伊朗都想制约美国在中东和中亚的势力。中国认为西方国家在该地区的政治动机主要是实现霸权及垄断石油供应。[80]2001 年以后的美国中亚政策让中国感到不安和怀疑，[81]因此，中国领导人认为伊朗在该地区日趋扩大的影响力可以有效地平衡美国的影响。[82]

中国对伊朗政府的支持在某种程度上来源于对东欧和中亚“颜色革命”的担忧。[83]中国曾正式表明支持有多样化政治和社会体制的“和谐世界，”[84]并且担心伊朗保守政府的倒台将会对中国产生负面影响。中国声称颜色革命是西方攫取战略优势的“和平演变阴谋”。[85]2009 年 6 月伊朗选举引发暴力冲突后，中国国有媒体警告西方，任何“企图在混乱中制造所谓颜色革命的行径都会导致危险的后果。”[86]中国怀疑美国以核危机为借口制裁伊朗领导人是为了准备在德黑兰发动政变。[87]

然而，尽管在伊美对立中中国站在伊朗一边，但由于其外交政策优先重视良好的中美关系，中国在政治上与伊朗接触一直谨小慎微，以避免损害中美关系。[88]到目前为止，中国在伊核问题上保全了与西方国家和以色列的关系。[89]中国尤其努力地在保护在伊利益和维护更重要的中美关系之间不断寻找平衡。[90]通过“骑墙”战术，中国在各种地区争议中时而支持美国和其它西方国家，时而拥护中东国家

[78]《德黑兰对北京的诱惑》，引用如前。
[79]危机组织采访，北京，2010 年 1 月。
[80]危机组织采访，北京，2009 年 12 月。
[81]《中东，中亚与中国的大周边能源战略》，《哈尔滨工业大学学报》，2006 年 8 月。自发动阿富汗战争以来，美国军方加强了与乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦等中亚国家的合作。合作内容包括建立军事基地，领空使用，航运及部队运输。奥尔哥·奥利科尔（Olga Oliker）和大卫·A·史拉帕克（Olga Oliker ），《美国在中亚的利益》（“U.S. Interests in Central Asia”），兰德公司（Rand），2005 年。由于中亚地区已经给美国安全造成不少麻烦，美国担心如果再出现一个失败的中亚国家，该地区将陷入更剧烈的动荡，因此美国国务院对中亚的经济和政治趋势尤为关注。国务院助理副部长乔治·A·克罗尔（George A. Krol）在参议院外交关系委员会的陈词，华盛顿特区，2009 年 12 月 15 日。
[82]一名中国的中东问题专家说，既然伊朗在美国眼里是“捣乱者”，它就是“中国的朋友。”危机组织采访，2009 年 11 月。
[83]格鲁吉亚的“玫瑰革命”（2003），乌克兰的“橙色革命”（2005）和吉尔吉斯斯坦的“郁金香革命”（2005）。
[84] 胡锦涛在纪念改革开放三十周年大会上的讲话，China,org，2009 年 5 月 18 日。
[85]《美国发动“颜色革命”的十种手法》，《瞭望新闻周刊》，2005 年 12 月 20 日。
[86]“如果我们想维护中东和世界和平，动荡的伊朗对谁都没有好处。”（“A destabilised Iran is in nobody’s interest if we want to maintain peace and stability in the Middle East and the world beyond”）《为了伊朗的和平》（“For Peace in Iran”），《中国日报》，2009 年 6 月 18 日。
[87]危机组织采访，北京，2010 年 1 月。奥巴马总统发表声明支持伊朗反对派更加重了中国的疑心。《奥巴马总统就圣诞节未遂袭击与伊朗最近的暴力事件发表的声明》，卡内奥赫湾海军陆战队基地，卡内奥赫，夏威夷，2009 年 12 月 28 日。（www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-attempted-attack-christmas-day-and-recent-violence-iran). 又见里查德·哈斯（Richard Haas），《够了：为什么我们不能在伊朗政权斗争中继续作壁上观？》（“Enough is enough: why we can no longer remain on the sidelines in the struggle for regime change in Iran”），《新闻周刊》(*Newsweek)*，2010 年 1 月 22 日。
[88]虽然中国在言辞上反霸权，但在行动上却与持类似观点的中东国家保持距离。在美国的要求下，中国多次退出与中东国家的各种合作项目。《至关重要的三角关系》引用如前，第 16 页。
[89]一名中国分析人士在谈到以色列时说：“我们同以色列关系不错；他们向我们出售敏感的技术，而中国在二战中善待了犹太人。”危机组织采访，北京，2010 年 1 月。
[90]中国竭力维护中美双边关系的动机是多角度，深层次的。从能源安全的角度来说，中国仰仗美国海军来保护海湾的航道，以保障中国油轮顺利从海湾运出宝贵的原油。中国还依靠美国来管制以色列，防止其在海湾发起军事行动，因为以色列的挑衅无疑会妨碍原油供应并扰乱能源市场。约翰·艾尔特曼（John Alterman），“中国在伊朗的艰难选择－声频”，战略与国际问题研究中心，(http://csis.org/multimedia/audio-chinas-hard-choices-iran)，2009 年 10 月 27 日。从经济大局来看，美国是中国最大的进口国（17.7%的中国出口产品销往美国）。《中国》，《中央情报局世界手册》，2010 年 1 月 26 日更新。此外，中国还依赖美国的合作来解决朝鲜，缅甸等周边地区问题。

的立场，以期两边受益。[91]这是理解中国过去（可能也是将来）支持联合国制裁决议的动机的关键。

C. 历史渊源和政治共识

中伊两国的历史渊源可追溯到公园前二百年，丝绸之路揭开了两国商业、宗教和文化交流的序幕。[92]两国都曾经是强大的文明古国，也都曾在 19 世纪和 20 世纪初遭到西方列强瓜分。[93]现代中国和伊朗是在强大领导（中国的毛泽东和伊朗阿亚图拉·鲁霍拉·霍梅尼)发动激进革命后建立的。[94]他们都对西方心存戒心和敌意，都曾遭到西方国家制裁，并认为美国对它们的内政动机不纯。[95]相对于美国的歧视态度，中国对伊朗的民族自豪感和自尊表示尊重，伊朗对此心存感激。[96]

D. 中国同穆斯林世界的关系

中国领导人不希望因西北部的新疆问题而与穆斯林世界产生矛盾，因此中国保障主权和领土完整的核心利益与中伊关系息息相关。中国视新疆问题为保障领土完整的头等大事，并认为支持维吾尔族穆斯林或者批评中国的新疆政策的言行都是干涉中国内政，侵犯中国主权的行为，是不可接受的。

一名外交政策高官声称，2009 年 7 月 5 日的新疆暴乱发生以后，只有两个国家——土耳其和伊朗——对中国表示批评，引起了中国的忧虑。[97]土耳其是唯一一个政府表示谴责中国的国家。伊朗的官方反应则相对温和，但伊朗一些有影响力的教士发表了措词严厉的声明。在中国表示不满以后，土耳其作出了让步，但伊朗政府却推说谴责中国的声音来自宗教神职人员，因此政府无能为力。[98]一名中国高级顾问指出："新疆是一个警讯。我们的首要目标是内部稳定，因此在中伊关系中，新疆问题是我们的主要顾虑之一。"[99]中国将强烈的负面舆论归罪于西方媒体的不公报道，因此展开了全面公关向伊朗和其它穆斯林国家解释中国对新疆问题的处理方式。[100]由于伊朗的伊斯兰组织在此之前也曾试图援助维族穆斯林，因此新疆事件给中国敲响了警钟，告诫中国政府要谨慎对待伊朗的政治和宗教上层集团。[101]

---

[91] 《向伊朗（轻度）靠近》，引用如前。中国曾多次以不与美国政策作对为筹码来换取美国在其它重要事务上的妥协。《至关重要的三角关系》，引用如前，第 16 页。

[92] 约翰·W·嘉维尔（John W. Garver），《中国与伊朗：后帝国时代的古老伙伴》（*China and Iran: Ancient Partners in a Post-Imperial World*）（西雅图和伦敦，2006），第 13－17 页。

[93] 伊朗和中国都曾被殖民列强划分为势力范围－俄罗斯和英国于 1907 年瓜分了伊朗，而中国在 1856－1860 年的第二次鸦片战争以后遭到了英国，法国，俄罗斯，美国和日本的瓜分。

[94] 维勒姆·凡·科米那德（Willem van Kemenade），《伊朗同中国和西方的关系：亚洲合作与对峙》（*Iran's Relations with China and the West: Cooperation and Confrontation in Asia*）（荷兰，2009 年）。

[95] 1979 年伊朗革命后不久，美国就单方对伊朗实行了制裁。1989 年天安门事件以后,中国也曾遭到经济制裁。而且美国和欧盟现在仍对其实行武器禁运。黛安·E·任那克（Dianne E. Rennack），《美国对中国的经济制裁》（"China: U.S. Economic Sanctions"），国会研究服务中心（Congressional Research Service），报告 96－272F，1997 年 10 月 1 日；及《欧盟对中国的武器禁运：对美国政策的影响及所留余地》（"European Union's Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy")，国会研究服务中心，报告 RL 32870，2005 年 5 月 27 日。

[96] 危机组织采访，北京，2010 年 1 月。

[97] 土耳其总理雷杰普·塔伊普·埃尔多安指控中国政府在实施种族屠杀。《外交部提醒在土耳其中国公民和机构提高警惕》（"Be vigilant in Turkey, Foreign Ministry says"），《中国日报》，2009 年 8 月 3 日；及危机组织采访，北京，2010 年 1 月。

[98] 危机组织采访，北京，2010 年 2 月。2009 年 7 月 12 日，新疆发生暴乱。一周后，大阿亚图拉·设拉子（Ayatollahs Nasser Makarem Shirazi）和洛特法拉·萨非·戈尔佩甘尼（Lotfollah Safi Golpaygani）发表声明谴责中国屠杀穆斯林，并呼吁伊朗政府追查此事。库姆神学院教职人员协会也发表声明对该事件表示遗憾。迫于神职人员的压力，伊朗外交部长马努切赫尔·穆塔基告知中国外交部长杨洁篪，穆斯林国家对此事件深感忧虑，并要求杨提供有关新疆最新事态的信息。《伊朗中国同称须保护维族穆斯林的安全》（"Iran, China say security of Muslim Uyghurs must be maintained", ），《德黑兰时报》，2009 年 7 月 13 日。

[99] 危机组织采访，北京，2010 年 2 月。

[100] 危机组织采访，北京，2010 年 2 月。

[101] 伊斯兰革命后不久，一些伊斯兰组织试图通过在新疆建清真寺和伊斯兰学校来支持维吾尔族穆斯林。这类举动引发了中国当局，新疆穆斯林和伊朗驻新疆代表之间的争执。中国官员向伊朗政府表达了不满，伊朗从而中止这类活动。嘉维尔，《中国和伊朗》，引用如前。第 132－133 页。

IV. 中国对于制裁的策略：拖延和削弱

A. 反对制裁

除少数例外，中国一贯反对制裁，包括单边、多边，也包括各类目的的制裁。[102]之所以有这一立场，部分原因是中国曾经是制裁的对象。[103]中国声称制裁会给平民带来严重的人道主义危害,[104]并影响谈判的效果。中国认为制裁可作为威慑，但实际效果不大。[105]中国分析人士称实施制裁可能会搬起石头砸自己的脚，其结果是使受制裁的国家更加一意孤行并关闭协商渠道。他们举例说，2006年9月，中国停止向朝鲜输送石油，几天之后，朝鲜就进行了第一次核试验。[106]中国还认为制裁违反了不干涉内政的原则，[107]并指出到目前为止，虽然伊朗屡遭制裁，但其核计划仍然节节推进，因此继续制裁伊朗也不会实现预想的效果。[108]

B. 中国支持以往联合国制裁的原因

尽管中国原则上不赞成制裁，却在2006年到2008年间赞同了一系列针对伊朗的联合国制裁决议。[109]

[102] 例外情况见下文。

[103] 中国在十九世纪六十年代因核研发遭到苏联制裁，七十年代前遭美国制裁，1989年天安门事件后受西方国家制裁，九十年代因向巴基斯坦销售导弹再次遭到西方制裁。危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第3－4页。

[104] 中国认为制裁常导致人道主义和经济危机，伊拉克和前南斯拉夫就是证明。危机组织报告，《中国的石油政策》及《中国在联合国维和行动中发挥着越来越重要的作用》，引用如前；及《联合国近年制裁过谁》，《环球时报》，2006年10月20日。近年来，联合国一直在调整制裁措施，使之更有效地针对国家领导人，避免危及平民，因此用人道主义论点来反对制裁越来越难以立足。一个联合国工作小组自九十年代后期花了大量的时间和精力，和因特拉肯程序（Interlaken Process）专家紧密合作来研究“巧制裁”（“smart sanctions”）。因特拉肯程序是一系列“联合国金融制裁目标”的专家讨论会。《重大方案》（“Major Initiatives”），联合国制裁总体事务工作小组, (www.un.org/Docs/sc/committees/sanctions/initiatives.htm)；及《精确制裁——有针对的制裁》（“Smart sanctions-targeted sanctions”），联邦经济事务部（瑞士）(www.seco.admin.ch/themen/00513/00620/00639/index.html?lang=en).

[105] 中国外交部长杨洁篪在2010年2月4日说，制裁伊朗将“使局势复杂化，而且有可能妨碍外交。”苏菲·泰勒（Sophie Taylor），《中国称制裁伊朗扰乱外交》（“Discussing Iran sanctions hinders diplomacy: China”），路透社，2010年2月4日；及沈丁力，《制裁能阻止核扩散吗？》（“Can Sanctions Stop Proliferation?”），《华盛顿季刊》（*The Washington Quarterly*），第31卷第3号（夏季刊，2008年），第89－100页。

[106] Hui Zhang，《不要让火箭发射阻碍了朝鲜半岛无核化》（“Do Not Let the Rocket Launch Block North Korean Denuclearisation”），诺丁列斯研究所(The Nautilus Institute)，2009年4月14日。及约瑟夫·堪（Joseph Kahn），《中国切断朝鲜石油供应》（“China cut off oil to North Korea”），《纽约时报》，2006年10月30日。

[107] 长期以来，尊重主权互不干涉内政的原则一直是中国处理外交关系的主导思想。中国自五十年代以来就宣扬“和平共处五项原则，”其中包括不干涉他国的主权事务。中国依据和平共处五项原则批判前苏联在冷战中对东欧的干涉以及以美国为首的北约对前南斯拉夫的干涉为霸权主义行径. 中国对通过非军事行动来干涉他国内政的做法也常表示反感，但近年来，中国的实际行动曾多次偏离互不干涉的政策。见危机组织报告《中国的石油问题》及《中国在联合国维和发挥着越来越重要的作用》, 均引用如前。

[108] 危机组织采访，北京，2009年12月，2010年1月。美国前大使托马斯·彼格令（Thomas Pickering），威廉·卢尔斯（William Luers）及国际安全问题专家吉米·沃尔斯（Jim Walsh）说用制裁解决伊朗核问题尤其困难，原因如下：首先，伊朗是地区大国而且是产油国，在全球石油供给逐渐萎缩的情况下，各国会继续购买伊朗原油；第二，伊朗政府已经公开承诺继续核研发，而且就此前经验来看，伊朗可以在制裁生效之前装好离心机；第三，伊朗民族自豪感强烈，而且憎恨外部干涉；最后，制裁虽然有惩罚效果，但过于嚣张且自以为是，因此容易导致反抗而不是服从。《伊朗和战术短视》（“Iran and the Problem of Tactical Myopia”），裁军协会（Arms Control Association）(www.armscontrol.org/print/3981), 2009年12月。彼格令大使是危机组织董事会联合主席。又见，弗林特·拉维拉特和希拉里·拉维拉特，《中国作出战略行动，美国陷入伊朗泥潭》（“China moves strategically while the U.S. remains stuck on Iran”) (www.armscontrol.org/print/3981)，《伊朗竞赛》（The Race for Iran），(www.theraceforiran.com)，2010年2月10日。

[109] 2006年7月31日，中国对安理会第1696号决议投赞成票，该决议要求伊朗中止铀浓缩项目，否则将遭制裁。经过五个月的谈判，中国投票赞成第1737号决议，该决议限制对伊朗出售核设备和核技术，禁止向伊朗的核工业投资，并且冻结任何与伊朗核研发项目有关的个人和组织的财产。2007年3月，中国投票赞成第1747号决议，该决议扩大制裁的范围，禁止从伊朗购买武器，冻结更多个人和实体的财产，并呼吁各国禁止受制裁个人出境。2008年3月，中国投票赞成安理会第1803号决议，此决议批准实施新一轮制裁，以作为伊朗拒绝服从决议1696，1737和1747，拒不中止铀浓缩和重水

中国之所以这样做是因为伊朗明确违反了其与国际原子能机构和联合国的协议，而且投否决票会挫伤中美关系。乔治·W·布什总统曾亲自恳请胡锦涛主席支持制裁，此举帮助胡主席克服了国内的强烈反对意见。[110]但在决议的产生过程中，中国首先反对将问题提交到安理会，然后就决议内容进行长时间谈判，从而成功地实施了拖延、转向及削弱的战术。[111]

中国的拖延战术包括：坚持伊朗有和平使用核能的权利，坚持应该在采取制裁之前穷尽所有的外交途径，并且将谈判的重点引向伊朗说服国际社会其核项目民用性质的标准问题。[112]在对该问题的理解上，中国和俄罗斯与其它“5+1”[113]国家有分歧，从而导致他们的“双轨方案”停滞不前。[114]中国在最终同意制裁以前，将制裁定义为呼吁伊朗重新回到谈判桌上的工具，并坚持在决议中明确安理会暂停和中止制裁的条件。[115]

C. 目前的危机

虽然最新一轮的伊朗核危机的导火索是库姆附近的秘密设施于2009年9月遭曝光，中国却认为其根源是之前要求伊朗中止铀浓缩的联合国决议留下了悬而未决的问题。[116]库姆让中国措手不及，无法在国际原子能机构面前有效地为伊朗进行辩护。[117]国际原子能机构声明认为伊朗违反了之前缔结的协议，此后俄罗斯改变了立场，表示支持这一决议，中国因而处于孤立境地。奥巴马于2009年11月访华时曾要求胡锦涛主席支持原子能机构的决议，并称此事关系到美国的“核心”利益。[118]2009年11

项目的惩罚。联合国安理会决议 UNSC S/1696/2006, 2006年7月31日; 联合国安理会决议 UNSC S/1737/2006, 2006年12月23日; 联合国安理会决议 UNSC S/1747/2007, 2007年3日24日; 联合国安理会决议 UNSC S/1803/2008, 2008年3月3日; 及《金融行动特别工作组就伊朗问题的声明》（“FATF (Financial Action Task Force) Statement on Iran”)，2007年10月11日。

[110] 危机组织采访，北京，2008年12月。

[111] 中国最终同意支持安理会第1696号决议时，仅仅赞成“安理会考虑对伊朗采取适当措施的意向，”而不是实际批准制裁措施。见 S/RES/1696 (2006年)。中国同俄罗斯合作，将对1737号决议的谈判拖了五个月，不过当时活跃在前台的是俄罗斯，中国藏在俄罗斯背后做辅助性工作。虽然中国给1737号决议投了赞成票，而且该决议要求各国限制向伊朗转让有助于铀浓缩，核燃料加工，重水反应堆操作或核武器运载系统研发的技术和设备，但在中国的努力下，决议准许各国自己决定哪些技术符合这些条件。《向伊朗（轻度）靠近》，引用如前。

[112] 国际原子能机构不仅要求伊朗暂时冻结铀浓缩项目，而且还有其它一系列措施，包括就非法和非公开的核研发活动作出答复（以解决悬而未决的问题），更重要的是，批准并执行《国际原子能机构附加议定书》。2007年，伊朗和国际原子能机构就“解决悬而未决问题的工作计划”达成协议，许多人认为伊朗因此为重新取得国际社会对其核项目的信任迈出了积极的一步。此后尽管伊朗拖延了好几个月也没有执行工作计划，中国却坚称新一轮的制裁会破坏解决“悬而未决问题”的机会，并警告说如果采取新的制裁，伊朗将永远不会执行《附加议定书》，进而国际原子能机构也无法获得保障协定以外的权利来对伊朗的核项目进行监督和审查。中国的观点还不止于此：伊朗声称由于信任危机始于与国际原子能机构的未解决的问题，因此（通过全面执行工作计划）来解决这些问题就能够重建信任，从而解决伊朗核问题。中国实质上支持这一观点。危机组织同联合国官员的电子信函，2010年2月。

[113] 见脚注11。

[114] “双轨方案”的含义是通过谈判来说服伊朗冻结铀浓缩活动，并以此为契机重启与“5+1”国家的会谈，讨论如何重新让国际社会信任其核研发的民用实质。“5+1”曾经决定在单边要求伊朗中止铀浓缩来换取谈判的同时，启动另一条包括冻结联合国制裁的程序。同上。

[115] 例如，1737号决议第24条(b)声明：“一旦安理会认定并经原子能机构理事会确认，伊朗已经全面履行了安全理事会有关决议为其规定的义务并满足了原子能机构理事会的要求，就会终止本决议第3、4、5、6、7、10和12段规定的措施”；联合国安理会 UNSC/S/1737，2006年12月23日。关于中国在2006－2008年间拖延和削弱制裁的努力的详尽分析见，《至关重要的三角关系》，引用如前，第42－44页。在2009年5月朝鲜核试验后，在制裁朝鲜的安理会1874号决议的谈判过程中，中国也使用了类似的“拖延和削弱”策略。见危机组织报告，《红色的差别》，引用如前，第12－15页。

[116] 危机组织采访，北京，2009年12月。据报道，8月初，中国中东特使吴思科访问伊朗时，核问题不在双方会谈的日程上，由此可见在库姆曝光之前，中国不太重视伊朗核问题。据新华社报道，会谈的内容包括中伊双边关系，中国同伊斯兰国家的关系，及双方共同关心的地区和全球问题，以上某一话题也可能涵盖核问题。《我中东特使访问伊朗》，《人民日报》，2009年8月3日。三个月后，外交部部长助理翟隽访问伊朗，会谈内容就明确包括核问题。《外交部部长助理翟隽率团访问伊朗》，中国外交部，2009年11月21日。

[117] 危机组织采访，北京，2010年2月。库姆曝光时，G20峰会正在匹兹堡召开，让胡锦涛主席在奥巴马和其他国家领导人面前颇为难堪。外交部副部长何亚非迅速发表了一份措词强硬的声明，表达中国对这一消息的担忧。此举表明胡锦涛主席不希望库姆破坏峰会的友好气氛。

[118] 乔恩·庞姆弗莱（Jon Pomfret）和约比·沃里克，《中国支持伊朗 印证悲观预言》，《华盛顿邮报》，

月 27 日，中国投票通过决议，批评伊朗的地下核计划并要求伊朗立即停建库姆基地。中国很清楚，由于决议没有实质制裁内容，因此赞成该决议不会给伊朗带来实质性的后果。中国声称该项决议鼓励伊朗接受核燃料交换建议，并指出眼下的制裁措施将会给两国带来经济损失。[119]

中国认为国际原子能机构提出的核燃料交换方案能够降低安理会采取行动的几率，所以是最好的化解之道。中国官员因此几乎只谈外交的重要性，以此来拖延和削弱安理会行动。[120]中国驻联合国大使张业遂在 2010 年 1 月初明确表示中国不会支持制裁。这一声明被普遍理解为中国在 1 月份担任安理会轮值主席期间，不会将制裁提上日程。[121]同时，“5+1”国家在纽约召开会议的时候，其它国家都派遣了高级外交官员（政治主任），中国只派出了一名中层官员，西方国家因此不得不推迟有关制裁的实质性讨论。[122]

中国和伊朗似乎已经建立起了一套相互配合的程式：西方一加压，伊朗就发表声明暗示其有可能接受核燃料交换协议，给中国话柄以重申坚持外交解决。从 2009 年 11 月底（国际原子能机构决议刚刚获得通过）到 2010 年 2 月初（法国刚刚接手安理会轮值主席职位，开始对伊朗加压），伊朗曾六次公开表示仍有可能接受核燃料交换计划。平均每四天之内，中国就会作出回应，呼吁国际社会增加外

2009 年 11 月 26 日；卡伦·波涵（Caren Bohan）和帕翠霞·曾格尔（Patricia Zengerle），《奥巴马称中国赞同伊朗应实施核透明》（“Obama says China agrees on Iran nuclear transparency”），路透社，2009 年 11 月 17 日。

[119] 《国际原子能机构就为伊朗研究反应堆提供核燃料的计划发表声明》(“IAEA statement on Proposal to Supply Nuclear Fuel to Iranian Research Reactor”)，国际原子能机构，2009 年 10 月 23 日。中国外交部副部长何亚非说，中国认为一决议有助于鼓励伊朗接受核燃料交换。“‘我们希望 IAEA 能发出信号，告知伊朗应尽快就 IAEA 建议做出回应。同时，我们也希望该问题能通过协商方式解决。”《中国“考虑”支持 IAEA 伊朗决议》（“China ‘considering’ support for IAEA Iran resolution”)，新闻电视，2009 年 11 月 26 日。外交部长杨洁篪于 2010 年 2 月 6 日声明：“我们认为，伊朗并未对国际原子能机构关于德黑兰研究反应堆核燃料供应问题上的提议完全关上大门…外交途径是解决伊核问题的最好办法，最有利于维护海湾和中东地区的和平与稳定。”威廉·迈克里昂（William Maclean）《中国称伊朗没有完全拒绝核交换计划》(“Iran has not closed off nuke exchange plan – China”)，路透社，2010 年 2 月 6 日。

[120] 从 2009 年 10 月到 2010 年 1 月，有关伊朗核危机的问题在中国外交部记者发布会上出现了 11 次，而每次中国的回答都几乎相同：“中国一向提倡通过谈判和平解决伊朗核危机，保护国际防止核扩散体系的完整及中东的和平与稳定。中国希望有关各方尽最大的外交努力来推进对话，并积极寻求全面适当解决核问题的途径。”记者发布会，2009 年 10 月 27 日，2009 年 11 月 17 日，2009 年 12 月 1 日，2009 年 12 月 3 日，2009 年 12 月 8 日，2009 年 12 月 24 日，2010 年 1 月 5 日，2010 年 1 月 11 日，2010 年 1 月 19 日，2010 年 1 月 21 日，2010 年 1 月 27 日。

[121] 路易·查邦诺（Louis Charbonneau），《中国暂时排除新的对伊朗的联合国制裁》（“China rules out new U.N. sanctions on Iran for now”），路透社，2010 年 1 月 5 日。由于有 12 月 31 日的截至日期，中国很清楚 1 月份在其担任轮值主席期间，将会受到呼吁制裁的压力。

[122] 该官员为中国常驻联合国使团参赞康勇。《六国伊朗会议未就制裁作决定》（“Six-power Iran meet takes no decision on sanctions”），路透社，2010 年 1 月 16 日。

交努力。[123]美国为此采取了额外措施向中国证明外交手段不一定会让伊朗遵守规定。[124]

通过坚持外交方式，中国能够最大可能地增加自己的谈判砝码，因为谈判的双方都可能增加筹码来争取中国的支持。如上所言，伊朗一直在努力巩固与中国的能源关系，同时，美国也在鼓励一些主要的阿拉伯国家增加对中国的石油出口，由此减少中国对伊朗石油的依赖，争取中国对制裁的支持。2009年年初，奥巴马的伊朗顾问丹尼斯·罗斯（Dennis Ross）曾提出增加中国从沙特阿拉伯进口的石油配额。[125]但中国称沙特石油和伊朗石油技术规格不同，因此表面上没有接受。中国同时认为此类供给协议无形中给了美国更多控制权，因此对它们不放心。[126]但在2009年10月，中国却接受了一份由美国安排的协议：阿联酋将在2010年中将向中国的石油出口量从每天50，000桶增加到每天150，000至200，000桶。[127]伊拉克、科威特和沙特已经同意将向中国的石油出口量分别提高百分之百，百分之五十和百分之十二。[128]

由于外交手段目前无所建树，伊朗的核问题进一步导致中国和西方关系紧张。[129]上文已经提到，相对于中伊关系来说，中国更看重中美关系，因此中国不愿得罪美国。但和2006、2007年比起来，中国现在可能更能抵抗美国的压力。当时中国同意了对伊朗和朝鲜实施适度的制裁，而且迫使苏丹政府允许维和部队进入达尔福尔。[130]目前，中国正在推行更为强硬自信的外交政策，并认为在国际事务上同西方合作的必要性大大下降。[131]自信可能来自中国

[123] 伊朗分别于2009年11月24日，2009年2月24日，2010年1月10日，2010年1月20日，2010年1月29日和2010年2月3日，伊朗称其不反对核燃料交换计划。紧接着，2009年12月1日，2009年12月24日，2010年1月19日，2010年1月21日，2010年2月2日及2010年2月4日，中国呼吁加强外交。《伊朗称不反对铀交换》（"Iran says not opposed to uranium swap deal"），新闻电视，2009年11月24日；《伊朗在土耳其接受核燃料交换》（"Iran accepted nuclear fuel swap in Turkey", ），《卫报》*（The Guardian），*2009年12月24日；《伊朗提出核燃料交易》（"Iran offers nuke fuel deal"），〈《政客》*（Politico)* (www.politico.com/news/stories/0110/31334.html)，2010年1月10日；《西方仍未回应伊朗核交换计划》（"Iran still awaits West's response to swap deal"），《中国日报》，2010年1月20日；《伊朗回应燃料交换计划，拒不接受关键条款》（"Iran responds to fuel swap deal, rejects key component"），福克斯新闻（Fox News)，2010年1月29日；《伊朗准备接受核燃料计划》（"Iran ready for nuclear swap deal", ），《华尔街日报》*(The Wall Street Journal)* 2010年2月3日；《中国呼吁加强伊朗外交》（"China calls for stepped up diplomacy on Iran"），法国通讯社，2009年12月1日；《中国称制裁不是解决伊朗核危机的关键》，新华社，2009年12月24日；《中国呼吁灵活对待伊朗》，《今日北京》，2010年1月19日;《中国支持"双轨"方案》，搜狐新闻 (http://news.sohu.com/20100121/n269750722.shtml), ，2010年1月21日；《马朝旭讲话》，中国外交部(www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjdt/fyrbt/t655470.htm), , 2010年2月2日；及《杨洁篪抵制未来制裁》（"Yang Jiechi blocks future sanctions"），《纽约时报》，2010年2月4日。

[124] 由于中国坚持同伊朗还有外交的余地，并声称伊朗需要浓缩铀来制造医疗用放射性同位素，因此2010年2月9日，奥巴马政府提出帮助伊朗在国际市场上购买医疗用放射性同位素（伊朗立即拒绝了这一提议）。格林·科索勒（Glenn Kessler），《美国公布帮助伊朗购买医用同位素的提议》（"U.S. unveils offer to help Iran purchase medical isotopes"），《华盛顿邮报》，2010年2月10日。《伊朗拒绝美国医用同位素提议》（"Iran rejects U.S. offer over medical isotopes")，新闻电视，2010年2月10日。

[125] 危机组织采访，北京，2009年12月；及《向伊朗（轻度）靠近》，引用如前，第53页。

[126] 危机组织采访，北京，2010年1月。

[127] 《美国以石油影响中国的伊朗立场》（"U.S. enlists oil to sway Beijing's stance on Tehran"），《华尔街日报》，2009年10月20日。

[128] 《中国从科威特石油进口量将增加50％》（"Oil-thirsty China to raise Kuwaiti imports by 50 pct"），《中东日报》（*Asharq Alawsat),* 2009年12月30日。

[129] 美国国务卿希拉里·克林顿威胁说，中国将面临"外交孤立和能源供应渠道受阻"。《克林顿：中国将因伊朗遭孤立》（"Clinton: China risks isolation over Iran"），《华盛顿邮报》，2010年1月29日；《美在伊朗问题上耐心殆尽》（"Patience with Iran running out"），路透社，2009年12月4日。

[130] 有关中国支持维和部队进入苏丹的信息可见，危机组织报告，《中国的石油政策》，引用如前，第21－30页，及《中国在联合国维和行动中发挥着越来越重要的作用》，引用如前，第16－18页。有关中国支持朝鲜制裁的信息可见，危机组织报告，《红色的差别》，引用如前。有关中国在苏丹，朝鲜，津巴布韦，缅甸和伊拉克问题中的作用可见，孔珊（Stephanie Kleine-Ahlbrandt）和司马安洲（Andrew Small），《中国的新独裁外交：北京是否在抛弃大众？》（"China's New Dictatorship Diplomacy: Is Beijing Parting with Pariahs?"），《外交政策》，第87卷第1号（2008年1－2月），第38－56页。

[131] 近几个月来，在气候变化，海事问题，网络安全和控制，贸易政策和国家主权等一系列问题上，中国对西方的态度，明显更坚定自信。具体事例有：2009年12月哥本哈根大会上，西方国家提出中国应允许国际组织核

对世界力量对比变化的理解。在处理这次全球经济危机中，中国明显比西方大国更游刃有余。[132]

奥巴马要求中国在系列事务中进行合作，其中包括继续购买美国国债、气候变化、以及处理包括朝鲜、阿富汗、苏丹、巴基斯坦以及伊朗在内的地区外交问题。[133]由于中国相信自己在谈判中优势增加，因此会更加坚定地追求自己的目标，向美国讨价还价，并且经常长时间忽略美国的请求。[134]美国公布对台湾出售武器的清单以后，中国威胁将有可能减少双方在重要国际问题上的合作。这一声明反映了中国对台湾问题的一贯重视，但同时，也可能是在为最终有限地支持伊朗制裁提高要价。[135]

俄罗斯的立场是中国处理伊朗核问题的关键因素之一。中国不希望在国际社会上丧失颜面，因此尽一切所能避免在安理会处于孤立境地。[136]中国在安理会中谨小慎微，和其它常任理事国比起来，中国使用否决权的次数少之又少。[137]虽然中国经常对其不赞同的方案投弃权票，但如果俄罗斯支持某项决议，中国就更加不愿行使否决权。由于中国和俄罗斯都支持不干涉内政原则而且都想限制美国的单边主义行动，两国常常扮演互补的角色，从而相互掩护以避免孤立。中国在安理会六次行使否决权，其中有三次都是和俄罗斯并肩作战（最近的两次有关缅甸和津巴布韦）。[138]

查其碳减排工作，中国官员坚决反对；美国公布对台军售清单后，中国首次提出对参与军售的美国公司实施制裁；中国加强了在中国南海的巡逻；中国严厉回应对其网络审查制度的批评；在贸易争端中，中国态度越来越强硬（中国向国际贸易组织就美国的鸡肉产品及欧盟对中国鞋实施的反倾销税提出投诉）。在对待美国方面，中国明确无误地表达了对美国处理谷歌退出中国事件，美国对台军售及奥巴马与达赖喇嘛会面的不满。艾伦·巴克（Aaron Back）和 Ting-I Tsai，《中国誓就美国对台军售实施制裁》（"China vows sanctions over U.S. defense sales to Taiwan"），《华尔街日报》，2010 年 2 月 3 日；《东南波涛起，中国激浪花》（Choppy waters east and south, China makes a splash），《经济学家》（*Economist*），2010 年 1 月 21 日；贾米尔·安德里尼（Jamil Anderlini）和乔舒亚·查芬（Joshua Chaffin），《中国将欧盟鞋争端提交 WTO》（"China takes EU shoe complaint to WTO"），《金融时报》，2010 年 2 月 4 日；杰夫·戴尔（Geoff Dyer），《中国将向美国鸡肉征收关税》（"China to impose duties on U.S. chicken"），《金融时报》，2010 年 2 月 5 日；《中美关系或因达赖喇嘛转冷》（"Relations between America and China may chill over a meeting with the Dalai Lama"），《经济学家》，2010 年 2 月 15 日；杰夫·戴尔（Geoff Dyer）和爱德华·路斯（Edward Luce），《中国就达赖警告美国》（"China warns U.S about Dalai Lama", ），《金融时报》，2010 年 2 月 2 日。

[132] 其它原因包括：民族主义舆论，内政上的不安全感，另外中国认为美国力量正在减弱。美国的让步措施，比如说国务卿克林顿关于人权的声明和总统奥巴马推迟与达赖喇嘛的会面，被中国认为是示弱而不是示好。司马安洲（Andrew Small），《应付更自信的中国》（"Dealing with a More Assertive China"），泛大西洋视角（Transatlantic Take），德国马歇尔基金（German Marshall Fund of the United States），2010 年 2 月 8 日。

[133] 中国外交官称他们对美国所有的要求都经过了仔细考虑，并至少作出一定的让步来满足这些要求。危机组织采访，北京，2009 年 9 月，10 月。然而，在过去的一年里，美国要求多，难度大，中国只能选择性地满足。有关美国在外交事务上对中国的要求见，孔珊（Stephanie T. Kleine-Ahlbrandt），《中国，全球搭便车》（"Beijing, Global Free Rider"），《外交政策》*(Foreign Policy)*，2009 年 11 月 12 日，www.foreignpolicy.com/articles/2009/11/12/beijing globalfree_rider.

[134] 但有意思的是，当中美关系趋于紧张时，中国开始积极和法国，英国及德国接触以避免和欧洲的关系也变遭。危机组织采访，斯德哥尔摩，2010 年 1 月。

[135] 《对台军售触怒中国》（"Beijing furious at arms sales to Taiwan"），《中国日报》，2010 年 2 月 1 日。

[136] 见危机组织报告，《中国的缅甸困境》，引用如前，第 5 页；及阿拉斯台尔·以昂·约翰斯顿（Alastair Iain Johnston），《社会国家：中国在国际组织中的作用 1980－2000 年》（*Social States: China in International Institutions 1980-2000*），（普林斯顿，2007 年），第 131－136 页。

[137] 自 1971 年中华人民共和国接管在安理会的席位后，中国只投了四次否决票。美国在联合国成立后的头 25 年内没有使用否决权，但此后投了 76 次否决票；英国 32 次，法国 18 次，苏联（及后来的俄罗斯联邦）125 次（1971 年 12 月以后 17 次）。《否决权在安理会使用规律的变化》（"Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council"），环球政策论坛（Global Policy Forum），（www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council-0-82/use-of-the-veto.html.）《联合国宪章》并没有提到否决权这一词，但第 27 款规定，有关任何实质性事件的安理会决议必须获得 15 个会员国中 11 个的同意，而且必须取得所有常任理事国的非否定票。

[138] 中国和俄罗斯三次共同使用了否决权：2007 年 1 月 12 日有关缅甸局势的决议；2008 年 7 月 11 日有关津巴布韦的决议；及 1972 年有关巴基斯坦的决议。中国的其它三次否决票是单独投的：1972 年孟加拉共和国加入联合国的决议；1997 年有关危地马拉的决议，及 1999 年有关马其顿王国的决议。后两项决议内容为向与台湾有外交关系的国家派遣维和部队或延长维和时间。见危机组织报告，《中国的石油政策》，《中国在联合国维和行

虽然俄罗斯和中国共同承诺通过外交途径来解决伊朗核问题，但近几个月俄罗斯开始改变立场向西方国家靠拢。[139]俄罗斯此次的态度与上一次——2008 年——讨论对伊朗的制裁时形成了鲜明的对比。当时俄罗斯在前台张罗反对制裁，而中国仅表示支持俄国立场，实质上是拿俄罗斯作挡箭牌。[140]中国继续密切关注俄国的变化。虽然中国对自己的国际地位自信心加强，并且有可能认为不一定非要避免孤立，但如果俄罗斯决定赞成新的安理会制裁措施或投弃权票，中国则可能效仿。[141]接下来更重要的问题就在于，制裁措施能有多强硬，能不能扩大到新的领域。过去，中俄两国成功地大幅度缩小制裁的范围，导致其几乎毫无实际效果。这一次历史可能重现，而且整个过程可能会拖上好几个月。

虽然安理会制裁提案的细节还未公布，但它很可能会向伊朗革命卫队开刀。中国可能会同意对已证实参与核研发的个人实行旅行禁令和财产冻结。但如果草案中制裁对象包括革命卫队下属或相关组织，中国可能会拒绝向与中国实体有商业往来的组织实施制裁。革命卫队在伊朗的金融业、商业，以及石油、军工和建筑业中经营范围日益扩大，因此很可能和中国公司有商业往来。中国会坚持制裁的前提是必须提供无懈可击的证据来证明制裁对象和军用核研发和／或核扩散活动有关。广泛地针对伊朗能源业的条款不太可能得到中国的支持，因为此类措施将会直接影响到中国公司及中国在该行业的整体投资。

V. 结论

中国在伊朗核问题上的立场，包括对制裁的抵制，常常被理解为纯粹源自需要伊朗的能源。虽然经济因素至关重要，但中伊关系还涉及到更广泛的外交和内政考虑。坚实的中伊双边关系有助于巩固中国在中东和中亚的地位，并制约美国在该地区的影响。中国伊朗政策的另一块基石是两国相似的历史经历和相近的政治观点：两国都曾遭西方列强瓜分和剥削，都曾经历制裁，并且都认为美国对自己的内政指手画脚并对此深感厌恶。

由于加强制裁的呼声在安理会越来越高，中国会愈加依赖其“拖延和削弱”的战术以求在西方和伊朗之间找到平衡点。这一策略反映了中国一贯反对制裁并怀疑其实际作用，同时还体现了中国的“骑墙”术——对双方的要求都有所满足，也有所拒绝，以期从两边最大化地渔利。中国会坚持指出有耐心的外交政策才能解决伊核问题，但不会为了伊朗而得罪美国。中国仍然认为中美关系比中伊关系更为重要，而且如果其它安理会成员国一致同意制裁，中国很可能会力求通过谈判最大程度地削弱制裁条款而非阻止制裁本身。

北京／布鲁塞尔，2010 年 2 月 17 日

动中发挥着越来越重要的作用》第 17－19 页，及《中国的缅甸困境》，均引用如前。

[139] 《胡景涛和普京在莫斯科签署中俄联合声明》，新华社，2007 年 3 月 27 日。美国总统撤消在波兰和捷克建立导弹防御系统计划后一星期，俄罗斯的立场开始转变。伊朗在库姆的核设施被曝光以后，俄罗斯更坚定地向西方靠拢。《俄罗斯重新考虑伊朗制裁》（“Russia ‘rethinks’ Iran sanctions”），英国广播公司，2009 年 9 月 24 日；《奥巴马：美俄就伊朗新制裁达成共识》（“Obama: U.S., Russia agree Iran may face new sanctions”），路透社，2009 年 9 月 23 日；及《俄罗斯：安理会或将讨论伊朗》（“Russia: Security Council may discuss Iran”），路透社，2010 年 2 月 5 日。2010 年 2 月 12 日，俄罗斯，美国和法国驻国际原子能机构的大使给机构总干事共同发信，声明伊朗如果将浓缩铀“扩大”到 20%“将会引发对伊朗核意图的新忧虑”并“进一步破坏国际社会对伊朗的信任。”法国，俄罗斯和美国大使 2010 年 2 月 12 日给国际原子能机构总干事天野之弥的信。2010 年 2 月 10 日，俄罗斯安全会议秘书尼古拉·帕特鲁舍夫声明，伊朗最新的行动“已经引起了其它国家的怀疑，而怀疑是有根据的。”克里斯朵夫·波丁（Christopher Bodeen），《重新聚焦中国在伊朗制裁上的立场》（“Renewed focus on China position on Iran sanctions”），美联社 (Associated Press)，2010 年 2 月 11 日。

[140] 危机组织采访，纽约，2009 年 6 月。

[141] 虽然俄国和中国经常合作，但在缺乏共同利益的情况下，两国也多次作出不同的决定。例如，2004 年在塞浦路斯就安南塞岛统一方案举行全民公决的前夕，安理会讨论了一份有关公决通过后联合国应采取的安全措施的决议，俄国否决，中国赞成。2009 年 12 月 23 日，俄罗斯投票赞成对厄立特里亚实施制裁的安理会 1907 号决议，中国弃权。2009 年 6 月，俄罗斯否决了一份有关格鲁吉亚的决议，中国弃权。

附录 A

伊朗地图

RUSSIA
KAZ.
UZBEKISTAN
Black Sea
GEORGIA
Tbilisi
Caspian Sea
ARM.
Yerevan
AZERB.
Baku
TURKMENISTAN
TURKEY
Ashgabat
Tabriz
Rasht
Zanjan
Qazvin
Tehran
Mashhad
SYRIA
AFGHANISTAN
Kermanshah
Qom
IRAQ
Arak
IRAN
Birjand
Baghdad
Dezful
Esfahan
Yazd
Ahvaz
Kerman
Abadan
Zahedan
Shiraz
PAK.
Kuwait City
Bandar-e Bushehr
KUWAIT
Arabo-Persian Gulf
Asaluyeh
Bandar Abbas
Manama
BAHRAIN
SAUDI ARABIA
QATAR
Doha
Abu Dhabi
Muscat
Riyadh
U.A.E.
Gulf of Oman
OMAN
© M. Strobel / Crisis Group, Feb 2010
International borders
National capital
0 200 km
IRAQ
Country
Iran main city

附录 B

在伊朗投资的主要中国石油公司

中国石油天然气集团公司（中石油）

中石油于 2004 年进入伊朗市场。主要投资项目有 MIS 油田（中石油有 75％的控股权，剩余股份由纳弗加南工程服务公司（NESCO）掌控）。[142]MIS 的勘探工作于 2007 年从第 3 区(古赫达什特(Kuhdasht)区)开始。[143]2006 年，中石油赢得南帕尔斯液态天然气项目的投标，合同期三年，服务项目包括近海测井和射孔。[144]

中国石油化工股份有限公司（中石化）

中石化于 2001 年进入伊朗，[145]并于当年开始勘测扎瓦里－卡山(Zavareh-Kashan)油田，于 2005 年勘测伽姆萨（Garmsar)油田。[146]2004 年，该公司与伊朗国家石油公司签订了一份共同开发亚达瓦兰油田的谅解备忘录，协议还说明中石化将在未来 25 年中每年购买 10 吨液化气。[147]

中国海洋石油总公司（中海油）

中海油于 2006 年签订了与伊朗的第一宗大额合同。该协议为与伊朗国家石油公司共同开北帕尔斯油田上游项目和相关液态气项目的谅解备忘录。[148]中海油于 2008 年敲定北帕尔斯油田开发协议，投资额达 160 亿美元。[149]

---

[142] 2007 年 8 月 20 日，中石油收到了伊朗国家石油公司的通知，批准伊朗 MIS 油田项目的附加协议，这标志着 MIS 油田项目的启动。2007 年 11 月，中石油开始开始钻探该项目的第一口勘探井 V-1。《中石油在伊朗》，中石油官方网站，www.cnpc.com.cn/en/cnpcworldwide/iran/

[143] 2005 年 5 月，第一轮外国公司竞标，中石油赢得附带回购条款的第三区勘探开采一体化合同。合同于 2005 年正式生效，此后立即开始采集 2D 地震数据。2007 年，第三区勘探项目的第一口探测井 BAB-1 日产油量达 1，250 桶。同上。

[144] 同上

[145] 《积极竞投伊朗油田 中石化看好中东能源》，《环球时报》，2004 年 2 月 9 日。

[146] 《中石化谈判伊朗油田勘测协议》（“Sinopec in deal to explore Iran oil block”)，法国通讯社，2006 年 6 月 22 日。

[147] 《中石化－伊朗签订亚达瓦兰合同》（“China’s Sinopec, Iran ink Yadavaran deal”)，《今日美国》*(USA Today)*，2007 年 12 月 10 日。

[148] 《中海油将开发伊朗油田》（“CNOOC to develop Iranian gas field”），《中国日报》，2006 年 12 月 22 日。

[149] 《中海油敲定伊朗天然气项目，承诺开始钻探》（“CNOOC inks new Iran gas deal, commits to drilling”），道琼斯（Dow Jones)，2009 年 5 月 28 日。

附录 C

2009 年中国在伊朗的主要投资项目

1 月

中石油和伊朗国家石油公司签订共同开发北阿扎德干（Azadegan)油田的协议，投资额为 20 亿美元。[150]

3 月

据报，一家中国联营企业与伊朗国家石油公司签订了开发世界第一大气田——南帕尔斯气田——第 12 阶段液态气的协议，投资额为 33.9 亿美元。[151]

6 月

中石油与伊朗国家石油公司签订开发和购买南帕尔斯气田第 11 阶段天然气的协议，投资额为 47 亿美元。[152]

10 月

中石油与伊朗国家石油公司签订开发世界最大油田之一的南阿扎德干油田的协议，投资总额为 25 亿美元。[153]

11 月

中石化与伊朗国家石油公司签订建设两座炼油厂的谅解备忘录，投资额为 65 亿美元。[154]

[150] 《事实列表：伊朗主要的石油雇主和能源伙伴》，路透社，2010 年 8 月 19 日。
[151] 南帕尔斯被认为是世界第一大气田，储气量达 1,900 万亿立方英尺。《中国与伊朗签订 32 亿美元天然气合同》，《中国知识》，2009 年 3 月 18 日；及《伊朗－中国公司签订 30 亿美元液态气合同》（“Iran, China firms sign 3 bln dollar LNG deal: report”），法国通讯社，2009 年 3 月 15 日。
[152] 《事实列表》，引用如前。
[153] 同上
[154] 《伊媒称中海油签订 65 亿美元炼油协议》（“Sinopec in $6.5 billion Iran refinery deal: Iranian media”），路透社，2009 年 11 月 25 日。

附录 D

国际危机组织简介

国际危机组织是致力于预防和解决国际冲突的非政府组织，其总部位于比利时首都布鲁塞尔。组织的宗旨是通过对相关地区进行调查和研究，从而实现预防国际冲突的目的。组织派遣政治分析人员到危机可能爆发、扩大或重现的国家及其邻近地区，通过信息搜集和分析评估撰写分析报告，并向国际政策的核心制定者提供实用建议。国际危机组织每月发布长约十二页的《危机观察》简报，针对最新全球危机进展、特别是那些处于冲突中心和具有潜在冲突可能性的国家定期提供分析报告。

国际危机组织的报告及其它分析评论被广泛地以电子邮件以及印刷品的方式提交至各国外交机构和多家国际组织，同时也可以在 www.crisisgroup.org 免费查阅。国际危机组织与各国政府、决策参与机构和个人、以及媒体建立了紧密的合作关系。这不仅提高了组织报告的知名度，也有利于增强报告中政策建议的可信度。

国际危机组织董事会成员包括政治、外交、商业和传媒等领域中的翘楚人物，他们直接参与撰写分析报告和政策建议，并亲自将它们提交给各国领袖和高级官员。危机组织以布鲁塞尔为总部，另有位于华盛顿特区、纽约、伦敦的四大政策办公室，并在莫斯科和北京设有办事处。危机组织在 9 个地区设立分支机构，分别位于比什凯克（吉尔吉斯斯坦首都）、波哥大(哥伦比亚首都)、达喀尔（塞内加尔首都）、伊斯兰堡、伊斯坦布尔、雅加达、内罗毕（肯尼亚首都）、普里什蒂纳（南斯拉夫）和第比利斯（格鲁吉亚共和国首都）。此外，危机组织还拥有十三个地区办公室，它们分别位于巴库（阿塞拜疆首都）、曼谷（泰国首都）、贝鲁特、布琼布拉(布隆迪首都)、大马士革（叙利亚首都）、帝力（东帝汶首都）、耶路撒冷、喀布尔、加德满都（尼泊尔首都）、金沙萨 （刚果民主共和国首都）、太子港（海地首都）、比勒陀利亚（南非首都）、萨拉热窝（波斯尼亚-黑塞哥维那首都）和首尔。

国际危机组织专家的研究对象涵盖四大洲，共计超过五十个受到危机影响的国家和地区，包括：非洲的布隆迪、喀麦隆、象牙海岸、中非共和国、乍得、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、利比里亚、马达加斯加、尼日利亚、卢旺达、西非地区、塞拉里昂、索马里、苏丹、乌干达和津巴布韦、阿尔及利亚；亚洲的阿富汗、孟加拉国、菲律宾、印度尼西亚、克什米尔、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、缅甸、尼泊尔、朝鲜、斯里兰卡、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、台湾海峡、泰国、东帝汶民主共和国和乌兹别克斯坦；欧洲的亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维纳、塞浦路斯、格鲁吉亚、科索沃、马其顿、塞尔维亚、俄罗斯北高加索地区和土耳其；中东的埃及、海湾国家、伊朗、伊拉克、以色列/巴勒斯坦、黎巴嫩、摩洛哥、沙特阿拉伯、叙利亚和也门；拉丁美洲和加勒比海的玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔、危地马拉、海地和委内瑞拉。

国际危机组织的资金来自各国政府、慈善基金、各大企业以及个人，其中包括：澳洲国际发展署、奥地利联邦外交部、比利时外交部、加拿大外交外贸部、加拿大国际发展署、加拿大国际发展调研部、捷克外交部、荷兰外交部、欧盟、芬兰外交部、法国外交部、德国对外办公室、爱尔兰援助署、日本国际合作署、列支敦士登公国外交部、卢森堡外交部、新西兰国际发展署、丹麦外交部、挪威外交部、瑞典外交部、瑞士联邦外交部、土耳其外交部、阿拉伯联合酋长国外交部、大不列颠及北爱尔兰联合王国国际发展部、大不列颠及北爱尔兰联合王国经济与社会科学研究理事会、美国国际发展署。基金会和私人捐赠包括：更美好世界基金会、纽约卡内基公司、人道主义联盟基金会、犹太世界守望组织、肯西基金会、威廉及芙罗拉·海尔立特基金会、亨特奥特纳提夫基金会、韩国基金会、约翰 D 及凯瑟琳 T 麦克阿瑟基金会、开放社会协会、西格丽德·瑞思基金、洛克菲勒基金会、维克多·平丘克基金会、瑞德克里夫基金会、洛克菲勒慈善事业、和维瓦阿洛基金会。