

中东与“一带一路”建设

“一带一路”视角下中国与伊朗的经济合作*

陆 瑾

摘 要: 伊朗是中国重要的经贸伙伴,也是中国在中东推进“一带一路”的重要合作对象。不断发展的中伊经贸关系为共建“一带一路”奠定了坚实的基础。在“一带一路”框架下,中伊发展战略实现对接,为深化两国经济合作提供了新机遇。自2016年1月中国国家主席习近平访问伊朗以来,中伊在能源、互联互通、产能和金融等领域的合作已初见成效,但双方对合作项目进展速度都不甚满意。美国解除对伊朗制裁速度缓慢和解除障碍不彻底,以及伊朗营商环境有待改善等都是影响当下中国对伊朗投资的重要因素。中伊需要共同努力,继续加强政策沟通和制度建设,以市场经济为导向推动两国务实经贸合作进一步拓展规模和提升质量。

关键词: “一带一路”;中国;伊朗;经济合作

作者简介: 陆瑾,博士,中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员(北京100007)。

文章编号: 1673-5161(2016)06-0021-14 **中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

伊朗是中国在中东地区重要的经贸伙伴,也是中国在中东推进“一带一路”的重要合作对象。30多年来,中伊经济合作规模日益扩大,利益交汇点不断增多,为共建“一带一路”奠定了坚实基础。伊核问题全面协议达成后,伊朗转向以经济建设为重心,积极与中国对接发展战略。2016年1月,中国国家主席习近平对伊朗进行国事访问期间,中国和伊朗建立了全面战略伙伴关系,双方同意就达成未来25年全面合作协议进行必要沟通和磋商,并签署了《关于共同推进“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”建设的谅解备忘录》、《关于加强产能、矿产和投资合作的谅解备忘录》和《关于加强两国投资领域合作的谅解备忘录》等一系列双边合作文件。客观而

* 本文受中国社会科学院创新工程项目“中东热点问题与中国应对之策”资助。

言,伊朗的地缘政治和营商环境极其复杂,实现未来十年内双边贸易额达到 6,000 亿美元的目标,中伊还需要共同努力,落实相关政策和协议,推动合作稳步向前发展。

一、经贸合作是共建“一带一路”的基础

(一) 合作的新平台

一个国家的综合实力和国际地位很大程度上取决于其经济实力。作为世界第一大贸易国和第二大经济体,中国在全球的影响力不断增长,但同时也应承担更多的国际责任。此外,中国需要构建全方位开放新格局,以便更充分地利用国内外市场及资源,实现国内经济发展转型升级,进而完成从中等偏上水平国家向高收入国家的转变。^①基于上述考量,2013 年习近平主席提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”战略构想(简称“一带一路”)。当前,伊朗参与共建“一带一路”的意愿强烈,其主要原因包括:第一,古代丝绸之路奠定了中伊友好关系的基础,两国为建设丝绸之路、促进东西方文明交融作出过重要贡献。^②第二,“一带一路”建设的核心是以中国对外投资为主的基础设施互联互通、产能合作、共建产业园区等,与伊朗的发展需求高度契合。第三,“一带一路”倡议提出了一个新的亚欧地区合作框架,伊朗期望在欧亚大陆互联互通中发挥桥梁和纽带作用,以彰显自身优势和提升其地区影响力。

从经济合作的视角来看,伊朗在“一带一路”建设中的优势主要体现在以下几个方面:第一,地理区位和地域辐射优势。伊朗是东西交通的枢纽,邻国较多,在发展跨境运输和边境贸易方面前景广阔。近年来,伊朗大力向外延伸其铁路,伊朗—土库曼斯坦—哈萨克斯坦的南北通道已贯通,巴士拉—萨拉姆齐和伊朗—阿塞拜疆—俄罗斯两条铁路正在建设中。依托波斯湾地区的恰巴哈尔港、里海附近的恩泽利市、萨拉赫斯的边境口岸,伊朗可同时在三个不同的方向成为中欧运输通道的枢纽。伊朗、俄罗斯和阿塞拜疆正在实施总长 7,200 公里的南北交通走廊(NSTC)项目,该项目将为欧洲与东南亚提供更加便捷的商贸通道。第二,资源禀赋优势。伊朗油气储量居世界前列,是石油生产和出口大国,长期向土耳其等周边国家出口天然气。伊朗与巴基斯坦正在共建天然气“和平管道”工程,并有望与中巴经济走廊项目实现对接。此外,伊朗矿产资源种类多、储量大,极具开采价值。^③第三,市场容量大和劳

① 厉以宁等:《读懂“一带一路”》,北京:中信出版社 2015 年版,第 5 页。

② 陆瑾:《历史与现实视阈下的中伊合作:基于伊朗人对“一带一路”认知的解读》,载《西亚非洲》2015 年第 6 期,第 54-55 页。

③ 商务部国际贸易经济合作研究院等:《对外投资合作国别(地区)指南:伊朗(2015 版)》,第 16 页,中华人民共和国商务部对外投资和经济合作司网站,<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/yilang.pdf>,登录时间:2016 年 7 月 1 日。

动力优势。伊朗目前正处于“人口红利期”，在 8,000 万人口中，年轻人占多数且受教育程度较高，有利于经济发展。第四，外交优势。伊朗外交独立，坚持反美反霸立场，是中国为数不多可以倚重的重要战略力量。^① 伊朗国内安全形势较好，对维护地区和平与稳定能够发挥积极的作用。

（二）坚实的合作基础

1979 年伊斯兰革命后，伊朗奉行“不要东方，不要西方，只要伊斯兰”的外交政策，与中国关系曾一度疏远。两伊战争期间，“伊朗领导层意识到，伊朗需要中国的帮助，包括在军备采购和经济上，以及在安理会为伊朗说话”^②。随着中伊开启高层互访，两国关系逐渐回暖。

两伊战争结束后，伊朗百废待兴，对工程机械设备、资金和技术需求巨大。有美国学者认为，“中国在两伊战争中向伊朗出售武器表明，北京是有能力且值得信任的合作者”^③。在战后的经济重建中，伊朗将中国视为优先合作伙伴。20 世纪 90 年代，由于伊朗政府放宽市场准入以及中国政府在出口信贷等方面提供政策支持，部分具备“走出去”条件的中国国企和大批中国制造的机械设备进入伊朗市场，并逐渐受到伊朗方面的认可。

进入 21 世纪以来，越来越多的中资公司以产品质量、技术含量、售后服务、价格优势跻身伊朗市场，同伊方在经济、贸易尤其是能源领域开展合作。伊朗学者沙里亚提尼亚指出，随着经济高速增长和对能源需求增加，中国对能源安全的担忧日益加剧，出于政治、经济和安全等方面的考虑，中国将获取能源资源作为保证国内经济可持续发展的战略选择。由于中国从伊朗进口的原油大幅增加，中伊贸易总额从 1994 年的 4.48 亿美元增至 2000 年的 24.8 亿美元，并在 2008 年达 200 亿美元，即不到十年间增长近 10 倍。^④

2012 年以来，美欧对伊朗实施严厉的制裁，导致西方公司撤离伊朗市场，但中国企业仍继续与伊朗开展正常的商贸活动。制裁期间，中国购买了近半的伊朗出口原油，对于缓解伊朗的经济压力发挥了重要作用。西方制裁给中国企业带来商机的同时，也使中伊间的贸易结算面临严重阻碍。由于伊朗金融机构与“环球银行金融电信协会(SWIFT)”之间的联系被切断，在伊朗执行工程项目的中资企业因资金难以到位常常无法正常施工；伊朗大量的售油款因支付问题滞留中国，给国内财政带来

① 田文林：《伊朗对外行为的战略文化分析》，载《阿拉伯世界研究》2016 年第 4 期，第 86 页。

② John W. Garver, *China and Iran: Ancient Partners in A Post-imperial World*, Seattle and London: University of Washington Press, 2006, p. 60.

③ Ibid., p. 80.

④ Mohsen Shariatnia, *An Introduction to Iran-China Relations*, Deputy for Research Islamic Azad University, 2009, pp. 22-25.

压力。但在中伊双方的努力下,双边经贸额仍实现了持续大幅增长(见图 1)，“中伊经贸联委会”在其中发挥了重要的协调作用。

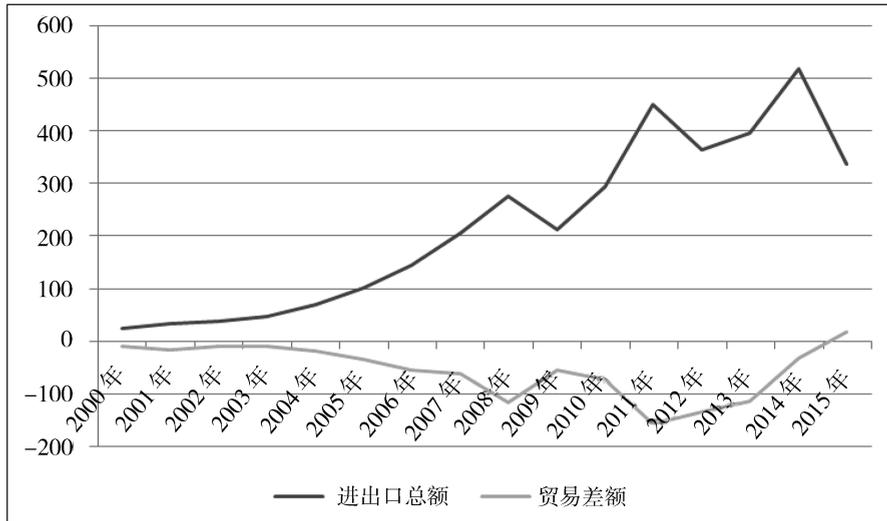


图 1 2000-2015 年中国对伊朗贸易统计(金额单位: 亿美元)

资料来源: 笔者根据中国商务部亚洲司网站数据统计所得, <http://yzs.mofcom.gov.cn>, 登录时间: 2016 年 6 月 14 日。其中, 2003 年统计数据为当年 1~10 月份数据。

(三) 主要合作领域及现状

中伊经贸合作主要涉及贸易、投资和工程承包等领域。多年来, 伊朗是中国海外工程承包、成套设备和技术出口最主要的市场之一。截至 2015 年, 中国已连续 7 年保持伊朗第一大贸易伙伴国的地位。2014 年双边贸易额达 518.5 亿美元, 创历史最高纪录。^①

第一, 在双边贸易方面, 中国从伊朗主要进口石油、石化产品、天然气凝析油、矿产品、建筑石材、地毯、干果和藏红花等初级产品, 向伊朗出口机械器具零件、轮胎、铁路钢轨、钢铁制品、空调、计算机部件、电机和电气设备、化工染料、玻璃及其制品等, 其中包括中国对伊朗直接出口和随工程承包项目出口两个部分。

第二, 在相互投资方面, 截至 2015 年底, 中国对伊朗直接投资存量为 39.15 亿美元; 伊朗对华实际投资累计达 1.11 亿美元。^② 基础设施建设、能源、汽车和摩托车制造、农业、旅游是中国对伊朗投资的主要领域。中国对伊朗直接投资的代表性项目

^① 王涛、郑彬:《中国驻伊朗大使庞森:中伊战略合作展现出勃勃生机》, 中国经济网, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201601/22/t20160122_8469420.shtml, 登录时间: 2016 年 6 月 20 日。

^② 《中国伊朗经贸合作简况》, 中华人民共和国商务部亚洲司网站, <http://yzs.mofcom.gov.cn/article/t/201602/20160201250089.shtml>, 登录时间: 2016 年 6 月 20 日。

包括:海尔集团在伊朗伊斯法罕工业园合资成立伊朗海尔公司,苏州阀门厂在伊朗投资建立合资阀门生产厂,北方工业公司、长春客车厂与德黑兰城乡铁路公司合资组装地铁客车等。更多的中国投资则是通过中国进出口银行、中国国家开发银行为中伊合作项目提供融资贷款进入伊朗市场,包括中国石油公司承揽、采用“油气回购(buy-back)模式”的上游开发项目,以及采用EP(设计—采购)、EPC(设计—采购—施工)模式的非油气工程项目等。

第三,在工程承包方面,中伊合作主要涉及能源、交通、钢铁、有色金属、电力、化工、矿业、通信、汽车、摩托车和家电组装等领域。一些合作项目对伊朗经济发展作出了重要贡献,并长期造福于伊朗人民,在当地树立了较好口碑。例如,由东方电气集团承建的阿拉克电厂是伊朗最重要的发电厂,运行水平远高于当地其他同类发电机组;中国水利水电建设集团公司承建的伊朗塔里干水电站项目以高速度、高质量赢得了伊朗政府及业内人士广泛赞誉;由中信集团、北方公司和中国技术进出口公司联合承建、中国50多家大型国企参与供货的德黑兰地铁项目,不仅为伊朗民众带来了极大便利,也使当地民众对中国地铁的建造水平有了切身感受;中国有色集团在伊朗执行和待执行的工程项目合同总金额超过40亿美元,完成的项目创造了多个“第一”,为伊朗有色冶金工业的发展奠定了基础;^①中石油、中石化和中海油等数十家油气工程服务和配套企业在油田风险勘探、开发、工程服务、炼油厂扩建和改造等方面与伊朗长期合作,即使在西方制裁伊朗期间也未曾中断;华为、中兴和烽火等通信设备和技术服务公司提供的产品及设备在伊朗市场占有率和评价都非常高。目前,中资企业在伊朗有50多个在建重大项目,合同金额累计超过1,000亿元人民币,其中工程承包类有40项,合同金额约600亿元人民币。^②

30多年来,中伊经贸关系长期稳定发展,各领域合作稳步增长,但近期统计数据呈现出大幅度下降的趋势。2015年,中伊双边贸易额338.42亿美元,同比下降34.7%。同时,中国对伊朗投资额和在伊朗新项目启动数量也在下降。2016年1~6月,双边贸易额同比下降21.9%。^③造成这种状况的原因主要包括:国际大宗商品价格下跌,特别是原油价格暴跌;中伊国内经济不景气,导致双方进口需求减少;伊朗对西方进出口贸易大幅增长;美国对伊朗经济制裁未完全解除等。因中伊贸易主要由原油、矿产品和化工产品交易构成,受国际大宗商品价格下跌影响巨大。受美国

^① 王长明:《“一带一路”沿线的中国有色份量》,载《中国有色金属报》2015年10月14日,第1版。

^② 郭传雄:《聚焦“一带一路”共促中伊经贸发展》,载《国际商报》2016年1月25日,第B2版。

^③ 商务部亚洲司:《2016年1-6月我对亚洲国家(地区)贸易统计》,中华人民共和国商务部亚洲司网站,<http://images.mofcom.gov.cn/yzs/201608/20160803083536870.pdf>,登录时间:2016年7月12日。

制裁阻碍融资服务、伊朗对西方石油巨头抱有期待,以及落实“抵抗型经济政策”^①等多重因素影响,2015 年以来中国在伊朗新项目启动较少,投资额随之出现下降趋势。

二、共建“一带一路”与中伊经贸合作的新机遇

(一) 对接发展战略

当前,伊朗是中东地区第二大经济体,但居民实际生活水平与地区大国仍存在较大差距。伊核问题全面协议达成后,为实现 8% 的经济增长率和在 2025 年发展成为本地区经济、科技第一强国的目标,^②伊朗将经济建设作为当前国内建设的首要任务。

20 世纪 70 年代,伊朗凭借巨额石油收入和大量引进外资,兴建了一大批现代工业企业。^③ 但伊斯兰革命后,“激进的伊斯兰化政策限制了伊朗的现代化进程”^④,两伊战争给伊朗石油工业造成重创。自 1989 年伊朗实施第一个“社会经济五年发展计划”以来,伊朗一直重视发展工业,不断进行经济结构调整,虽取得一定成效,但仍不尽如人意,其原因主要是国内私有化改革遭遇较大阻力,同时西方制裁制约了高端制造业装备及技术的引进。

2014 年初,伊朗最高领袖哈梅内伊宣布“抵抗型经济总政策纲领”,其核心内容包括:增加产品与服务出口,用本国产品取代进口商品,即实施进口替代工业化发展战略。哈梅内伊一再强调,建立“抵抗型经济”是伊朗不可放弃的发展道路。根据该政策,只要伊朗国内能够生产,就不能轻易把钱留给外国人赚。目前,伊朗决策层在改善与欧洲关系和加强经济建设方面拥有共识,但对外国资本与技术进入伊朗的规模和方式仍存在较大分歧。最典型的例子是,伊朗石油部提出的新石油合同文本(IPC)经多次修改后于 2016 年 8 月在内阁获得通过,但却遭到一些议员及专家的猛烈抨击,他们批评鲁哈尼政府欲将本国油气资源所有权让渡给外国开发者,认为新石油合同是只顾眼前利益而贻害后人的卖国合同。

伊朗工业基础较好,但缺乏完整的体系,亟待提升工业化水平、解决产业发展不

^① 陆瑾:《试析鲁哈尼“重振经济”的路径和制约——兼议哈梅内伊的“抵抗型经济政策”》,载《西亚非洲》2014 年第 6 期,第 137-138 页。

^② 2005 年,哈梅内伊发布《伊朗伊斯兰共和国 20 年远景展望文件》(简称“20 年远景展望”),明确了伊朗的发展战略目标。参见:[伊朗]赛义德·哈米德·穆拉那·曼奴彻赫理·默哈马德:《内贾德政府时伊朗伊斯兰共和国的外交政策》,德黑兰:司法出版社 2008 年版,第 107-108 页。

^③ 刘慧:《当代伊朗社会与文化》,上海:上海外语教育出版社 2007 年版,第 138 页。

^④ 王铁铮主编:《世界现代化历程·中东卷》,南京:江苏人民出版社 2010 年版,第 184 页。

平衡及管理水平差和工效低等问题。加快工业制造业发展是伊朗经济发展的主要方向,也是实现其四大沿海、跨境发展战略的基础。^① 伊朗领导层明确表示要加强与中国的合作,将本国的发展战略与中国的“一带一路”战略进行对接。

(二) 拓展合作空间

伊朗 2015 年贸易竞争力指数(TC 指数)显示,^②在初级产品尤其是资源性产品上具有比较优势,包括矿物燃料、非食用原料和化学品等;在钢铁、陆上交通运输设备及陆上交通工具所属机械及运输设备、动植物油等方面比较劣势明显。因此,伊朗出口商品结构亟待优化,而产业结构升级是实现出口商品结构优化的前提。由于受到资金和研发能力的制约,伊朗只能通过引进资金和技术等对外经济合作的方式完成产业结构升级。

推动国际产能合作是落实“一带一路”倡议的重要途径,这与伊朗提升工业化水平的需求相契合。除资金优势外,中国很多装备和产能质优价廉,综合配套能力强,一些行业的制造能力和技术已处于国际先进或较先进水平。广义上讲,在伊朗推动产能合作就是把中国具有技术优势、富余的产能转移到伊朗,其关键在于使中国的资金和技术与伊朗的资源形成优势互补,推动伊朗工业水平的整体提升。

以钢铁产业为例,中国钢铁行业有优质的过剩产能,可通过与伊朗钢铁企业进行产能合作,增强伊朗钢铁产品在国际市场上的竞争力。伊朗铁矿石资源丰富,具有用廉价天然气直接还原铁的条件,具备发展钢铁工业的先天优势。在政府长期扶植下,伊朗钢铁工业已处于比较发达的水平,目前钢产量世界排名第 14 位,但产业链仍不健全,部分钢材品种仍需进口。中国是伊朗最大的铁矿石出口对象国,也是伊朗进口钢铁产品的主要来源国。在美欧金融制裁限制伊朗石油出口后,伊朗政府鼓励出口铁矿石来换取外汇收入。2013 年,伊朗开采出的铁矿石绝大部分出口至中国,导致本国钢铁企业遭遇原材料短缺。近年来,中伊在钢铁行业的贸易摩擦也日益增多。为限制向中国廉价出口铁矿石和保护本国钢铁企业免受中国倾销政策的损害,2014 年伊朗工矿部出台了铁矿石出口实行加税 30% 的政策;2015 年对进口钢铁制品征收 10~20% 的关税,并规定只有国内无法生产的钢材才能以官方汇率价

^① 周戎:《在伊朗,中国企业处处有商机》,载《环球时报》2016 年 3 月 19 日,第 5 版。

^② TC 指数是国际贸易研究学者经常用来测度一国商品国际竞争力的指数。该指数介于-1~1 之间,取值越高,表明商品的比较优势越强;指数介于 0~0.5 之间,表明商品具有比较优势,但并不明显;介于 0.5~0.8 之间,表明商品具有较为明显的比较优势;高于 0.8 则表明商品具有非常明显的比较优势。反之,如指数为负值,则表明商品具有比较劣势,而且其值越是接近-1,比较劣势越大。伊朗主要商品的 TC 指数为:矿物燃料 0.93,非食用原料和化学品 0.34,钢铁-0.57,陆上交通运输设备-0.81,机械及运输设备-0.80,动植物油-0.89。原始数据来源:UNCTAD, UNCTADSTAT, 2014 年 4 月 7 日。计算公式: $TC_{ij} = (X_{ij} - M_{ij}) / (X_{ij} + M_{ij})$, 式中, TC_{ij} 表示 i 国 j 产品的竞争力指数, X_{ij} 表示 i 国 j 产品的出口额, M_{ij} 表示 i 国 j 产品的进口额。

格购买外汇。^① 伊朗的政策调整迫使相关中国企业改变合作模式,以便从伊朗长期发展规划中寻找新的合作空间。伊朗计划在十年间将铁矿石的产量从当前的 21 万吨提高到 82 万吨,原钢产量从现在的 16 万吨提高到 25 万吨,成为世界上少数采用直接还原铁生产技术的国家。^② 发展钢铁工业一方面需要提高铁矿石的生产和加工能力,另一方面需要提供大量的水、电用来保证生产,确保铁路和码头等基础设施用于运输及出口。基础设施建设先行的“一带一路”倡议与伊朗完善其钢铁行业产业链的需求存在交集,为中国企业与伊朗开展钢铁产能合作提供了机遇。目前,中国为伊朗 7 个钢铁项目提供融资已进入落实阶段。^③

(三) 面对新机遇

能源合作是“丝绸之路经济带”建设的重中之重。中伊双方对能源合作的互补性和深化合作的必要性存在广泛共识。中国是世界最大的石油消费国和进口国之一,需要多元化的能源进口渠道保证国家经济安全。目前,伊朗在中国海外原油进口国中位列第 6 位。油气产业是伊朗的经济命脉,自 2007 年以来,中国一直是伊朗最大、最稳定的原油出口市场。后制裁时代,伊朗将加大能源出口和发展油气产业放在经济工作的优先位置,为吸引外资和提升产量设计了新石油合同以代替饱受外国投资者诟病的“回购合同”,并向投资者推出了 70 个价值 300 亿美元的石油和天然气开发项目,其中包括 52 个油田和 18 个勘探区块。^④ 伊朗计划到 2025 年实现原油年产 1.8 亿桶,并将天然气日产量提高到 12 亿立方米;2021 年国内炼油厂将能够处理本国 64% 的油气产出。^⑤

能源合作是中伊经贸合作中最大的亮点,深化两国能源合作有助于促进双方的产业合作、互联互通合作和金融合作。多年来,石油贸易在中伊经贸合作中占有重要地位,伊朗一直要求中国更多地购买其原油。但是,石油贸易只是初级的能源合作,中国希望在原有合作基础上,扩大与伊朗在油气产业上下游领域的全方位合作。

① 《伊朗对进口钢材征收 10-20% 的反倾销税》,中华人民共和国驻伊朗伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处, <http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201503/20150300909910.shtml>, 登录时间:2016 年 7 月 10 日。

② 商务部国际贸易经济合作研究院等:《对外投资合作国别(地区)指南:伊朗,(2015 版)》,第 20 页,中华人民共和国商务部对外投资和经济合作司网站, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/yilang.pdf>, 登录时间:2016 年 7 月 1 日。

③ 《中国为伊朗钢铁项目提供融资》,中华人民共和国驻伊朗伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处, <http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201509/20150901125897.shtml>, 登录时间:2016 年 7 月 15 日。

④ 《德黑兰石油大会透露伊朗新油气合同框架更多细节》,中华人民共和国驻伊朗伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处, <http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201512/20151201199915.shtml>, 登录时间:2016 年 7 月 15 日。

⑤ 《伊朗石油部长:伊天然气产量将在 2 年内超越卡塔尔》,中华人民共和国驻伊朗伊斯兰共和国大使馆经济商务参赞处, <http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201512/20151201199915.shtml>, 登录时间:2016 年 7 月 15 日。

伊朗修改石油合同模式和实施油气行业全产业链对外开放与合作,给深化中伊能源项目合作带来了新机遇。首先,在油气投资方面,伊朗制定了开发新油田和提升成熟油田采收率的宏伟规划,中国石油企业与伊朗在提高采收率领域的投资合作机会巨大。其次,在技术服务方面,针对本国油气基础设施薄弱的现状,伊朗制定了南北管道项目、天然气出口管道、油气储库和码头建设等规划,为中国石油工程建设、物资装备等相关企业提供了良好的合作机遇。伊朗的炼化行业既需要投资,又需要技术,中国在炼油技术和产业方面具备优势,如果带资输出技术将会受到欢迎。再次,在装备出口方面,随着伊朗石油行业的回暖,对工程技术服务和装备制造的需求也将随之增长,这给中国油气装备制造出口和中国石油工程技术服务企业加强与伊朗合作提供了机遇。^①最后,在融资方面,中伊还可在金融领域开展合作,更好地服务于能源合作。伊朗表示,欢迎中国企业投资伊朗能源领域和开展各种形式的能源合作,包括上游和下游,及独资、合资或融资模式。

交通基础设施建设是中伊互联互通合作的重点领域。伊朗正在马什哈德、伊斯法罕、设拉子等多个大城市加紧地铁项目的建设,并计划在未来8~10年内修建1万公里高速公路、1万公里普通公路、1.8万公里铁路、2个新港口,新建或改造8个机场,以及新建一批房屋等。中国地铁、高铁的承建能力、技术与服务性价比高,伊朗希望以共建“丝绸之路经济带”为抓手,借助中国的投资合作扩展其国内的铁路网络,带动运输业和旅游业的繁荣。交通基础设施的建设还将带动水泥、钢铁等建材的需求,有助于推动中伊产能合作。更重要的是,伊朗企业在与中国的合作中能够引进先进的技术和设备,提高自主生产能力。中伊合资建立的德黑兰轨道车辆制造公司就是非常成功的案例。伊方通过加强与中资企业合作,突破了资金和技术瓶颈,该合资公司下属的轨道车辆组装厂目前在中东地区处于业内领先地位。

金融合作是中伊经济合作中的“短板”,伊朗迫切希望解决两国在银行业合作方面存在的问题,习近平主席在访伊期间提议中伊要“积极探讨研究新的金融合作模式”。在2016年8月举行的第16届中伊经贸联委会上,伊朗经济事务与财政部分别与中国进出口银行、国家开发银行签署谅解备忘录。根据备忘录,两家中资银行将为中伊经贸项目提供融资。中国进出口银行提供的贷款额度没有上限,中国国家开发银行的贷款额度为150亿欧元。此外,伊朗央行将在中国进出口银行开设欧元、人民币账户以促进银行合作、资金汇兑。中国进出口银行将向伊方提供长期的低息优惠贷款,涵盖道路、港口、交通、工厂、通信、工业园区、油气、医疗卫生、农业和旅游等领域。^②

^① 尚艳丽:《伊朗油气投资环境变化特点及影响》,载《国际经济合作》2016年第2期,第88页。

^② 郑青亭:《伊朗财经部长来华引资中国将提供长期优惠贷款》,载《21世纪经济报道》2016年08月18日,第5版。

三、中伊经贸合作面临的困境

第一,伊朗市场投资风险仍然偏高。长期以来,美国因素成为伊朗市场投资风险高居不下的最主要原因,美伊关系、美国主导的国际制裁和美国的中东政策等令伊朗的市场投资风险偏高。2016年2月,英国《经济学人》在“伊朗国家风险评级报告”中将伊朗汇率风险从过去的 CCC 级调至 B 级,但未对经济结构风险 B 级和银行风险、政治风险 CC 级做出新调整,国家风险也维持在 CCC 高风险级别。^① 此次《经济学人》调低伊朗汇率风险是在伊核全面协议进入执行期和美欧宣布解除对伊朗部分制裁后,基于伊朗石油出口增长和滞留在海外银行的资金解冻将使伊朗中央银行调控能力增强的背景下作出的评估。

当前,美伊关系尚不存在发生实质性改变的前景,美国对伊朗的单边制裁也很难解除。自鲁哈尼上台以来,尽管美伊关系明显改善,双方出于各自利益做出妥协并达成伊核全面协议,但双方严重缺乏互信,相互敌对的政策取向并未发生改变。对美国而言,未来美国对伊朗的政策要等到新一届总统上台后才会明朗,这导致美伊关系短时间内难有实质性变化,新总统在执行伊核协议问题上可能比奥巴马总统更加严苛。在反对达成伊核协议的共和党掌控国会的前提下,新政府要撤销 30 多年来制裁伊朗的数十个总统行政令和国会法案将变得十分困难。对伊朗而言,哈梅内伊坚决反对与美国进行伊核问题以外的谈判,认为信任美国将是“巨大的错误”。伊朗的政治精英普遍主张将美国解除对伊朗全部制裁作为改善两国关系的先决条件。由于落实伊核全面协议缺乏牢固的基础,该协议在 10 年执行期内仍存在诸多变数。首先,协议内容存在模糊性,且美伊均对部分内容存在不满,这些隐患将给核协议的执行带来不确定性。其次,美伊双方在国内外都有反对核协议的强大势力。美国共和党和其他批评人士认为,伊核全面协议未能废止伊朗的核计划。伊朗强硬保守派人士批评伊核协议对伊朗是不光彩的协议,美国在解除制裁问题上欺骗了伊朗。最后,美伊在伊朗试射导弹问题上展开博弈,存在新增制裁和被解除制裁重启的风险。

美国的制裁严重影响着其他国家与伊朗开展正常的经济活动。尽管美国政府一再声称不反对他国与伊朗发展经贸关系,并在伊朗的据理力争下允许离岸银行机构与伊朗开展美元交易,但这类交易或账户活动不直接或间接地涉及美国金融系统或任何美国人,不涉及任何列在制裁名单(SDN)上的人。在实际操作中,国际商业机构很难绕过美国金融系统与伊朗完成交易。此外,与伊朗伊斯兰革命卫队相关的

^① Country Risk Service February 2016: Ratings Report, The Economist Intelligence Unit Limited, p. 1.

公司和机构仍在美国单边制裁之列,而伊朗国有经济的很大部分又与革命卫队有着直接或间接关联。因此,与伊朗开展贸易活动稍有不慎就会触碰美国制裁的红线。由于担心受处罚,欧洲大银行均采取观望态度,目前只有一些欧洲小银行已开始向伊朗提供服务业务。伊核协议达成后,到访德黑兰的大型欧洲高级政商代表团络绎不绝。2016年1月,伊朗总统鲁哈尼16年来首次访问欧洲,与意大利和法国签订了数百亿美元的经贸合作协议,印度、韩国、日本等亚洲国家也不甘落后。尽管伊朗市场的商机和潜力被广泛看好,伊欧贸易额呈现出大幅增长势头,但与欧洲国家签订的合同大单未见落实,外资流入伊朗的速度和数量也远低于预期。

美国制裁对伊朗国内政治的作用将影响到伊朗新一届总统选举的结果。伊朗经济衰退积重难返,未来国内经济状况能否好转很大程度上决定着总统鲁哈尼能否连任。美国新一届总统上台后如继续以制裁打压伊朗,鲁哈尼和“温和派”的政治发展空间将受到竞争对手的严重挤压,这不仅会影响到伊朗新总统的选举结果,而且还将影响到伊朗下一届政府的对外政策走向以及伊核协议能否全面落实。

美国的中东政策还直接关系到伊朗与地区其他大国权力斗争的发展。中东地区安全形势不仅会左右中国企业对伊朗的投资意向,而且会影响“一带一路”倡议在中东地区的落实。当前,中东仍处于地区秩序重塑阶段。美国曾尝试在解决叙利亚、也门冲突和打击极端组织“伊斯兰国”的问题上与伊朗开展合作,实现中东稳定,构建几个地区大国相互制衡的地区新安全格局。然而,伊朗却选择与俄罗斯加强战略合作关系,双方出动军事力量共同帮助叙利亚巴沙尔政权解围。伊核协议的达成及伊朗在地区的强势崛起趋势令沙特感到担忧,伊沙关系紧张加剧甚至断交,致使本已混乱的地区形势更趋复杂化。美伊关系和伊沙关系交恶,但中国与美国、沙特和伊朗都有重大的经济利益关联,因此在同伊朗开展经贸合作时不得不考虑美国和沙特的因素。毕竟,美国是中国的第一大贸易伙伴国,沙特是中国石油最大的供应国。

第二,市场竞争对于中国企业欠公平。中国企业期待伊朗市场竞争环境更加公平。虽然伊朗承认“中国是在伊朗遭受不公正制裁期间,唯一对伊朗经济有实质性帮助的世界大国”,并一再宣称“经济制裁解除后,中国应当享有更多的投资优惠政策和更加优先的投资准入政策,伊朗绝不会因与欧洲国家、日本、韩国发展关系而忘记中国”,^①但多国抢占伊朗市场的局面增加了伊朗的合作选项,以及通过“货比三家”和压低价格的方式为自己争取利益。中国企业并非惧怕和不愿参与竞争,但伊方对产品质量、价格、标准以及售后服务和项目融资方式等不断提高要求,无疑对中

^① 周戎:《伊朗解禁,中国商机多了还是少了?》,载《环球时报》2016年2月26日,第7版。

伊合作产生了十分消极的影响。对中国企业更不利的是,伊朗人偏爱西方产品和技术。随着欧洲公司积极重返伊朗市场,一些伊朗民众对西方产品进入国内充满渴望,一定程度上加重了他们对“中国制造”的抵制情绪。多年来,对于中国承包的大型工程项目,伊方业主通常会在设备采购部分对西方品牌占比提出明确的要求。

第三,伊朗的营商环境仍待改善。一直以来,伊朗营商环境极其复杂。为吸引外资进入,伊朗不断在调整政策以改善投资环境。伊朗政府出台的新规定允许外资企业 100% 持股,能够参与的行业跟伊朗企业不再有区别,在伊朗生产的产品可以自由出口,并且统一了针对不同人群的外汇兑换率。入驻经济特区的外国企业可以享受 20 年免税、进口设备免关税等优惠措施,但这些政策还有待于落实。从总体上看,伊朗的营商环境仍是阻碍外国投资的重要因素之一。在伊朗从事贸易活动时,常会遇到影响投资收益且很难以把控的因素。伊朗行政部门手续繁杂,普遍办事效率低,政策变化无常,对合同执行力度不强等是长期存在且难以根除的痼疾。在伊朗,政府官员的岗位变动很可能会给正在执行或已准备签订的合同带来变化,继任者中止其前任与外方签订的合同意向书或不再续签正在执行的合同司空见惯。经营税及税率和税种的突然增加也使外国投资者很难准确预测收益率。一方面,伊朗的税法 and 规定相对复杂,税费体制不健全,所得税、增值税以及社会保障税时常发生变动;另一方面,伊朗地方政府出台的对外资优惠政策存在不稳定或落实不到位等问题。伊朗法律透明度低,法规解释不一,且经常有法不依,使外商在遭遇商业纠纷时难以保护自身权益。在外商与伊朗人签订的商务合同中,一般规定依照伊朗法律或国际法解决争端。但伊朗法律条文解释完全使用波斯语,中国律师难以看懂,伊朗又少有律师愿意为外国人据理力争。如果选择国际法,当地又缺少国际律师事务所受理案件。

第四,融资难长期困扰中伊双方。中伊双方签订的项目不在少数,但相当一部分难以落实或进展迟缓,其关键问题在于融资困难。对中国而言,伊朗属于投资高风险国家,中国银行机构对给伊朗项目提供融资贷款持谨慎态度,审批程序复杂、耗时过长。对伊朗方面而言,伊朗政府财政收入捉襟见肘和银行贷款资金不足,政府每年需要根据国家发展计划和轻重缓急,确定哪些项目可以进入融资清单。基于落实建立“抵抗型经济”的政策,对外承包部分占比低并能带来大量出口的项目在清单中排序优先。如果中伊双方企业已签订的合同未能进入项目清单之列,伊朗业主将难以获得政府提供的外汇配额,需要到自由市场以高价购汇,无疑将增加项目的成本。对于拿到政府外汇配额的伊朗业主来说,还需要筹措到 15% 的预付款,根据伊朗银行当前的信贷状况得到这笔款项并非易事,很可能需要自筹资金。

四、对中伊经济合作的对策建议

习近平主席访问伊朗以来,中伊双方在一些重点合作领域取得了初期成果。2016年2月,满载中国日用百货、服装、五金等小商品的集装箱货车从义乌出发,途经哈萨克斯坦和土库曼斯坦抵达伊朗,实现了伊朗与中国东部经济发达地区的陆路连通。中伊签订的造价21亿美元的德黑兰—马什哈德铁路电气化改造项目已正式开工建设,其中造价的85%由中国进出口银行提供融资贷款,伊朗交通运输部提供贷款担保。伊朗与中石化和中石油签订了雅达油田二期项目和北阿扎德甘油田二期项目的谅解备忘录,涵盖包括石油天然气的勘探开发、设备制造、提炼和石油化工等一系列的合作项目。^①此外,中伊签署了在伊朗南部格什姆自贸区修建石油码头的合同,拟将格什姆岛建成伊朗最大的石油产品生产和储存地。中国进出口银行、国家开发银行分别与伊朗签署谅解备忘录以解决融资难问题,成为两国务实合作迈出的重要一步。中伊签署政府间《关于动物卫生及动物检疫的合作协定》及中伊农业部《关于加强渔业合作的谅解备忘录》等文件,有助于拓宽双边经贸合作的范畴。尽管如此,中伊双方对合作项目进展速度都不甚满意。针对上述中伊经贸合作中存在的一些问题,笔者提出如下建议:

(一) **加强政府间的高效沟通和制度建设。**中伊高层虽具备政治决断的意志和能力,但还需要执行机构在增强互信、减少抱怨的基础上从政策层面予以配合,健全相关制度,加大支持力度。建议由双方执行部门联合组建专门的机构来服务于“一带一路”经贸合作,负责协调工作。伊朗方面已先行一步,在国内成立了一个跨部门的专设委员会,其成员来自不同的政府相关部门,以及私有企业和经济实体。双方执行部门应在实际调研的基础上,列出彼此在各领域的重要关切和问题清单,进行对口协调、协商,争取获得本国政府在财税、融资、保险等方面政策上的支持。同时,中伊双方需进一步健全质检和海关双边合作机制,以法律法规约束中国劣质商品进出两国海关,共同维护伊朗人民的利益。

(二) **以市场经济为导向推动务实合作。**回顾历史不难发现,中伊经贸合作一路走来磕磕绊绊,但总体上仍在稳步推进。因此,即使短期内出现双边贸易额大幅下滑、伊朗“向西望”的现象,中伊两国也不应对双方经济合作的良好前景产生悲观情绪。尽管伊朗商人有锱铢必较的习性,但非常注重情感,而且伊朗政府并没有放弃“向东看”政策。中伊经贸合作能有今天的规模和大批中国企业被伊朗市场接纳,

^① 张广凯:《中国企业获得伊朗两处大油田项目将增加伊朗石油进口量》,观察者网, http://www.guancha.cn/Neighbors/2016_05_18_360689.shtml, 登录时间:2016年5月20日。

是双方长期共同培育情感和市场选择的结果。要想经营好伊朗市场,需树立长久观念和扎根意识,深入了解其国情、民情和商情,并不断总结经验。在市场经济体制下,产品和服务的生产及销售由市场供需决定,国际经贸遵循互惠互利的原则。以华为为代表的中国通信企业之所以能够在伊朗站稳脚跟,不惧怕竞争,就是因为它们有全球领先的技术和价格优势。应该相信,只要中国企业坚持以“高标准、高技术、高价值”参与伊朗市场竞争,必将逐步改变部分伊朗民众对“中国制造”的偏见。

(三) 加强中国企业防范风险和遵纪守法意识。过去,长期活跃在伊朗市场的中国企业包括大型央企、国企和民企,这些企业不仅积累了丰富的实践经验,而且对伊朗了解较为全面,具备较强的抵御风险能力。近两年来,大批中国中小民营企业蜂拥而至伊朗寻找商机,一些新问题随之出现:部分新涉足伊朗市场的企业只关注到共建“一带一路”和达成伊核协议能够带来商机,并未认真研判过市场风险;对伊朗的相关法律、法规等认识粗浅,甚至不知道酒类属于违禁品;不了解伊朗的商业文化环境或缺乏国际贸易的基本常识,对市场认识不充分、定位不准确,甚至误以为电子商务不发达的伊朗是低端市场;急于进入中伊合作项目清单,不负责任地降低条件和承诺伊方业主能够融资等。中国政府研究机构和相关部门应该为国内企业提供更多的公共产品和服务。中国商务部有必要加强项目协调,继续坚持项目支持函制度和采取调控融资等手段,有效防范出现企业之间压低价格和扰乱市场的恶性竞争。

(四) 积极探索新的融资渠道,为企业提供更多的资金支持。尽管欧盟正在加速恢复与伊朗的关系,伊朗也迫切需要与欧洲扩大贸易合作,但在西方大企业特别是能源巨头结束观望和等待伊朗政府明确投资优惠条件之前,中国仍然有机会抢占伊朗市场。当前,多管齐下地解决融资难问题迫在眉睫。建议继续扩大现有人民币结算业务,加快中伊两国货币互换机制建设。虽然伊朗货币仍存在一定的贬值风险,但我们应着眼于长远。只有实现两国本币互换,中伊贸易才能从根本上摆脱受美元金融霸权制约的困境,同时能够更有效地规避西方恢复对伊朗制裁给中伊经贸带来风险。

(责任编辑:李 意)