

# 国际规避经济制裁合作的运作机理

——基于伊朗案例的研究\*

韩建伟\*\*

**内容提要** 近年来,美西方单边制裁呈现手段极端化、波及方泛化、合法性弱化等趋势,尤其是滥用二级制裁对与被制裁国合作的第三方实施连带制裁,这促进了国际规避经济制裁合作的兴起。国际规避经济制裁合作运作机理以重周边贸易、“中间国家”代理人式运作为主要特征,被制裁国之间经济合作被视为其重要补充。长期遭受制裁的伊朗近年来面临美国“极限施压”的困境,仍能拓展出以周边邻国贸易为内层、以“中间国家”代理人为媒介的替代市场合作路径,并加强了与其他被制裁国的经济关系。但是,伊朗规避经济制裁合作也体现出较多局限性,如无法实现高质量进口替代、金融替代机制建设困难、规避制裁物流合作风险大、易受政治博弈态势变化影响等。在当前中美竞争愈演愈烈的背景下,伊朗规避经济制裁合作的实践有一定启发意义。

**关键词** 伊朗 经济制裁 规避经济制裁

当今世界,滥用单边经济制裁成为美西方国家利用其经济金融优势胁迫、削弱对手的重要工具,这令制裁与反制裁之间的博弈成为国际矛盾的焦点。美西方国家发动经济制裁主要是尽可能切断被制裁国的外部经济联系,通过孤立封锁达到削弱被制裁国经济发展能力的目的。被制裁国为了应对经济制裁,一般会选择内向型发展战略,更倾向于走独立自主、自力更生的道路。

---

\* 本文系上海市哲学社会科学规划课题“合规治理视域下伊朗及关联中企反制裁模式与政策优化研究”(批准号:2022BGJ002)的阶段性成果,并受到教育部人文社会科学重点研究基地“十四五”重大培育项目(B类)(批准号:2022JDPB002)的资助。

\*\* 韩建伟,上海外国语大学中东研究所副教授。

然而,在经济全球化时代,几乎没有一个国家能够完全依靠内部自力更生实现封闭式发展,被制裁国必须与外部世界保持必不可少的联系,才能对制裁形成有效的抵抗力。事实也证明,在美西方单边制裁逐渐延伸至二级制裁<sup>①</sup>的背景下,不少国家仍愿意冒被连带制裁的风险,与被制裁国保持某种形式的经济合作。鉴于当前尚没有一个国家或国际组织能够对美西方单边制裁形成完善的反制能力,国际合作应对制裁的方式仍然以规避为主,即以某种形式的合规或处于灰色地带的方式绕过美西方机构的监管,从而达到免于制裁的目的。在被制裁国家中,伊朗是很有代表性的一个案例。在与美国实力严重不对称的情势下,伊朗能够长期抵御美国的制裁,说明迄今其经济依然有明显的外向性;与此同时,伊朗谋求国际规避经济制裁合作的方式及效果尚存在明显缺陷,也反映出大部分被制裁国面临的普遍困境。

学界很早就关注国际经济制裁效果不佳问题,认为被制裁国寻求外部支持与合作是制裁效果下降的重要因素,其中最具有代表性的论点是“替代市场论”。持这一观点的学者认为被制裁国很容易找到替代性贸易伙伴以绕开制裁。如加利·克莱德·霍夫鲍尔(Gary Clyde Hufbauer)和杰弗里·J.斯科特(Jeffrey J. Schott)质疑经济制裁在一个相互依存世界里的有效性,因为替代市场很容易找到。<sup>②</sup>杜尔松·佩克森(Dursun Peksen)与蒂莫西·M.彼得森(Timothy M. Peterson)认为,只有在制裁目标国将失去的贸易向第三方转移能力较低的情况下,制裁发起国才有可能进行威胁或实施制裁。<sup>③</sup>一些学者还探讨了替代性合作的具体方式,如影子经济、走私地下经济等。<sup>④</sup>事实上,对替代市场的寻求主要是企业行为。因此有学者认为,企

① 二级制裁指的是除了对制裁目标国进行制裁(又被称为“初级制裁”)外,还对不受制裁发起国法律管辖、与被制裁国保持经济联系的第三方实体或个人施加惩罚,并适用于初级制裁的相应条款。

② Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, “Economic Sanctions and U. S. Foreign Policy,” *Politics Science & Politics*, Vol. 18, No. 4, 1985, pp. 727-735.

③ Dursun Peksen and Timothy M. Peterson, “Sanctions and Alternate Markets: How Trade and Alliances Affect the Onset of Economic Coercion,” *Political Research Quarterly*, Vol. 69, No. 1, 2016, pp. 4-16.

④ Bryan Early and Dursun Peksen, “Searching in the Shadows: The Impact of Economic Sanctions on Informal Economies,” *Political Research Quarterly*, Vol. 72, No. 4, 2019, pp. 821-834; Elena V. McLean and Taehee Whang, “Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions,” *International Studies Quarterly*, Vol. 54, No. 2, 2010, pp. 427-447.

业是追求利润的主体，不论是制裁发起国还是第三方国家的企业，都可能在追求利润的动机下冒险与被制裁国企业合作，填补被制裁国市场的“真空”。<sup>①</sup>迄今，学界对伊朗反制裁的研究已然十分丰富，如伊朗与替代市场合作问题、伊朗银行规避金融制裁的多种途径等。<sup>②</sup>还有学者研究了“极限施压”下伊朗谋求规避经济制裁合作问题，认为伊朗并没有拒绝全球化，而是在追求一种不同的全球化。<sup>③</sup>

然而，欧美学者大多将国际规避经济制裁合作视为不合规行为，建议优化制裁手段加大打击力度。中国学者则站在被制裁国立场分析国际规避经济制裁合作的合理性，结合世界上广泛存在的反经济制裁合作案例，对跨国企业合作的结构与机理作系统分析。<sup>④</sup>一些学者则对不同时期伊朗的反制裁实践作了研究，肯定其反制裁取得了一定效果。<sup>⑤</sup>

综上所述，国内外学界已经就国际规避经济制裁合作问题达成了一些共识，即第三方国家及企业与被制裁国进行合作，对制裁形成反制是普遍存在的现象；被制裁国寻求国际合作的能力越强，对制裁产生的免疫力就

- 
- ① William H. Kaempfer and Anton D. Lowenberg, “Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective,” *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1, 1999, pp. 37-58; Geiguen Shin, Seung-Whan Choi and Luo, “Do Economic Sanctions Impair Target Economics?” *International Political Science Review*, Vol. 37, No. 4, 2016, pp. 485-499; T. Clifton Morgan and Navin A. Bapat, “Imposing Sanctions: States, Firms, and Economic Coercion,” *International Studies Review*, Vol. 5, No. 4, 2003, pp. 65-79; David Lektzian and Glen Biglaiser, “Investment, Opportunity, and Risk: Do US Sanctions Deter or Encourage Global Investment?” *International Studies Quarterly*, Vol. 57, No. 1, 2013, pp. 65-78.
  - ② Akbar E. Torbat, “Impacts of the US Trade and Financial Sanctions on Iran,” *The World Economy*, Vol. 28, Iss. 3, 2005, pp. 426-428; Baran Han, “The Role and Welfare Rationale of Secondary Sanctions: A Theory and a Case Study of the US Sanctions Targeting Iran,” *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 35, No. 5, 2018, pp. 474-502; Robert K. Figg and Danielle A. Wilson, eds., *U. S. Led Sanctions on Iran*, New York: Nova Science Publishers, 2012; Avi Jorisch, *Iran’s Dirty Banking: How the Islamic Republic Skirts International Financial Sanctions*, Red Cell IG, May 20, 2010; Brendan Yaylor, *Sanctions as Grand Strategy*, Oxon: Routledge, 2010, pp. 94-95.
  - ③ Esfandyar Batmanghelidj, *Resistance Is Simple, Resilience Is Complex: Sanctions and the Composition of Iranian Trade*, Washington, DC: Johns Hopkins University, 2020, p. 6.
  - ④ 叶研：《经济制裁与反经济制裁国际合作》，《外交评论》2023年第1期，第26-53页。
  - ⑤ 赵建明：《制裁、反制裁的博弈与伊朗的核发展态势》，《外交评论》2012年第2期，第79-94页；蒋真：《美国对伊朗的单边制裁及其局限性》，《国际论坛》2018年第4期，第16-21页；金良祥：《评估伊朗对于美国极限施压的反制》，《现代国际关系》2019年第11期，第21-27页。

越强。然而，制裁发起国也认识到阻止第三方与被制裁国合作的必要性，不断采取“打补丁”的方式升级制裁。这也是过去数年伊朗遭受的经历。所谓“极限施压”中最具杀伤力的二级制裁，就是通过威慑及惩罚手段阻断第三方与被制裁国的合作以提升制裁的效力。但国际规避经济制裁合作不会迫于强权而自动消失，只不过合作的方式与手段趋于多元化、隐蔽化，使得制裁发起国的监管与惩罚的难度增加。下文将分析制裁不断升级背景下国际规避经济制裁合作的基本运作机理，并结合伊朗案例分析其规避制裁合作的主要实践与成效，存在的局限性与风险，及其实践带来的启示。

## 一 国际规避经济制裁合作的基本运作机理

目前反经济制裁手段基本以规避、预防为主，因此本文认为“规避经济制裁合作”更契合当今国际社会反制裁的主要特征。尽管遭受制裁，被制裁国从未真正离开国际经济体系，而是以另一种方式继续参与到国际分工合作之中。国际规避经济制裁合作是一个主要由利益驱动的复合型合作网络，被制裁国与第三方国家及企业根据利益考量参与合作并处于该网络中的不同环节。

### (一) 国际规避经济制裁合作形成的基本动因

利益与对利润的追求是第三方寻求与被制裁国合作的基本动力。<sup>①</sup> 在过去，经济制裁主要限于制裁发起国与被制裁国之间的博弈，这给了第三方填补制裁发起国企业撤离被制裁国市场后留下的“真空”的机会。但是，随着制裁的不断升级，二级制裁的主要目标指向第三方合作伙伴。然而，与被制裁国正常合作关系的断裂势必伤害第三方利益；双方的合作程度越深，合作伙伴受二级制裁的影响就越大，参与规避经济制裁合作的意愿就越强。从被制裁国角度来讲，因制裁影响无法获取先进的技术、资本与服务，它们被迫降低合作标准，这就给一些原先不具备比较优势的第三方企

<sup>①</sup> 李潇：《战略收益、融入程度与第三国制裁规避》，《国际安全研究》2024年第6期，第96~123页。

业带来了商机。

除了利益因素外，国际社会对制裁认知的变化也促进了规避经济制裁合作的兴起。从制裁发起方来讲，国际经济制裁可分为多种类型，其中最具权威性的是由联合国安理会批准的多边制裁，通常因其兼顾法理性及道义性优势能获得大多数国家的认可。然而，近年来以联合国为代表的多边机制遭到严重弱化，国际多边治理呈现“空心化”趋势，制裁逐渐成为少数霸权国惩罚“不服从国家”的重要手段，其中美国是发动单边制裁次数最多的国家。美国曾经兼顾大部分与被制裁国合作的第三方国家利益，并不贸然实施二级制裁。但是制裁效果不彰促使美国开始泛化制裁目标，在特朗普第一个总统任期内，二级制裁得到了严厉执行。从国际法角度来讲，大部分国家不认可美国的单边制裁具有法律效力，更不承认美国对第三方实施的二级制裁具有法理性。中国明确表示，美国制裁不符合国际法，属于非法“长臂管辖”。<sup>①</sup>因此，国际社会对单边制裁尤其是二级制裁的抵制态度，对规避经济制裁合作的兴起有重要推动作用。

## （二）国际规避经济制裁合作的运作机理

在不断加剧的制裁压力下，被制裁国的正常贸易路线与金融支付路径受到很大的限制，必须寻找新的替代市场。与此同时，一些国家在制裁发起国及其追随者离开被制裁国市场后找到了机遇，甚至将帮助被制裁国规避制裁视为谋利的重要方式。

首先，疏通跨境贸易通道成为被制裁国的首要关切，这使得周边国家成为被制裁国贸易的重点转移方向。周边国家指的是与被制裁国存在共同陆上或水域边界的国家。鉴于周边国家跨境运输的便利性，几乎所有国家被制裁后都出现了与周边国家贸易陡增的现象，尤其是发展走私及地下经济成为可能。被制裁国与周边国家贸易的异常增长通常意味着过境贸易、中间贸易的增加，而非仅仅两国贸易额的上升。如俄罗斯遭受美西方全面制裁后，哈萨克斯坦与俄罗斯的贸易大幅增长。2022年1~10月，哈萨克斯

<sup>①</sup> 《外交部：坚决反对美方对伊朗单边制裁和“长臂管辖”》，光明网，2019年5月7日，<https://m.gmw.cn/baijia/2019-05/07/32810478.html>。

坦向俄罗斯出口的电子产品比 2021 年同期增长了 18%。<sup>①</sup> 但并非所有周边国家都能成为被制裁国合作的对象，尤其是双边政治关系会对这种合作产生直接的影响。如伊朗与邻国沙特的贸易额从 2013 年的 7280 万美元下降至 2023 年的 24.7 万美元。<sup>②</sup> 两国经济关系受到了政治敌对关系的消极影响，这使得沙特严格遵守美国制裁伊朗的禁令。但自 2023 年沙特与伊朗实现复交后，两国贸易额有了大幅度的提升。除了政治因素之外，部分周边国家也可能因自身地理位置的封闭性及经济体量有限而无法与被制裁国发展起深度的合作关系。但总的来讲，大多数周边国家会从务实角度考虑发展与被制裁国的贸易关系。

其次，被制裁国需要寻找“中间国家”恢复被制裁切断的供应链。顾名思义，“中间国家”指的是能够帮助被制裁国恢复被切断的供应链的国家，能为被制裁国提供关键的转口贸易及金融替代性服务，因此在国际规避经济制裁合作中发挥着重要的媒介作用。“中间国家”可以是与被制裁国毗邻的国家，也可能是国际贸易体系中的“自由港”，如新加坡等。这些国家在经济上具有很强的包容性及自由度，使得企业能够采取多元化方式与被制裁国的转口贸易及金融服务提供便利。另外，这类国家通常在外交上具有优势，一般既能与美西方国家保持亲密关系，又能与被制裁国关系保持正常化。这使得美西方国家能够对后者帮助被制裁国规避制裁的行为持一定容忍态度。但这些国家的企业仍然有被制裁的风险。如 2024 年 11 月，美国制裁了 5 家新加坡公司，理由是这些公司与俄罗斯最大的天然气公司（Novatek）存在密切合作关系。<sup>③</sup> 事实证明，“中间国家”企业是国际制裁体系的重要受益者，实际上是分流了一部分原属于被制裁国的收益。这类国家政府一般会默许本国企业参与被制裁国的相关业务。2023 年 6 月，美国确定有 5 个国家帮助俄罗斯规避制裁，即土耳其、哈萨克斯坦、格鲁吉

① Erika Szyszczak, “Sanctions Effectiveness: What Lessons Three Years into the War on Ukraine?” Economics Observatory, February 19, 2025, <https://www.economicsobservatory.com/sanctions-effectiveness-what-lessons-three-years-into-the-war-on-ukraine>.

② “Saudi Arabia/Iran,” OEC, <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/sau/partner/irn>.

③ “US Sanctions 5 Singapore-Based Firms for ‘Enabling’ Russia’s War in Ukraine,” *South China Morning Post*, November 2, 2024, <https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3284914/us-sanctions-5-singapore-based-firms-enabling-russias-war-ukraine>.

亚、阿联酋和亚美尼亚。<sup>①</sup>这说明，上述国家的不少企业参与了俄罗斯商品的中转及金融相关服务。

“中间国家”对被制裁国企业最重要的功能是提供“代理人式”服务。为了规避制裁，被制裁国企业与国外合作伙伴通常在“中间国家”建立幌子公司（壳公司）作为代理人，通过增加中转环节、模糊来源地等方式规避制裁。代理人式运作涵盖贸易物流中转及金融支付等完整的供应链条，尤其在金融支付方面，被制裁国企业在被限制进入环球银行金融电信协会（SWIFT）之后，经常会依赖代理商继续通过使用 SWIFT 途径完成跨境支付。

表面上看，代理人式运作有较大的不合规成分，然而所谓的制裁合规（sanction compliance），实际上是遵守美国的“长臂管辖”规定。当前美西方仍试图泛化对合规概念的理解。如国际重要评级机构穆迪公司认为，制裁合规是指遵守国家和国际当局制定的法律、法规和标准，以防止和惩罚与受制裁实体的接触。这些实体可能包括被认定对国家安全、人权或全球经济稳定构成威胁的国家、组织或个人。<sup>②</sup>可以发现，穆迪对合规概念的界定将美国利益和国际利益混为一谈，本质上是试图维护美国主导的霸权体系。但是对参与国际规避经济制裁合作的国家及企业来讲，代理人式合作是绕过美国非法单边制裁的不得已手段，其目标是维护被制裁国及第三方合作的正当利益。

最后，被制裁国与其他被制裁国合作是构建替代市场的一部分。随着国际单边制裁的增多，越来越多的国家面临相似的被制裁困境，这促使他们抱团取暖加强合作。被制裁国之间合作的优势是，它们已经遭受了制裁，不会担心二级制裁的风险，因此在寻求合作上没有后顾之忧。目前遭受严厉制裁的大部分国家，如委内瑞拉、古巴、俄罗斯、伊朗、朝鲜等大多结成了友好双边关系，并重视双边贸易合作的深化。如委内瑞拉遭受美

① Anna Kholodnova, “The US Has Identified Five Countries That Help Russia Circumvent Sanctions,” Babel, June 8, 2023, <https://babel.ua/en/news/94833-politico-the-us-has-identified-five-countries-that-help-russia-circumvent-sanctions-further-restrictions-are-under-discussion>.

② “What Every Business Needs to Know about Sanctions Compliance?” Moody’s, April 9, 2024, <https://www.moody’s.com/web/en/us/kyc/resources/insights/what-businesses-need-to-know-about-sanctions-compliance.html>.

国制裁后,2011~2018年对古巴的出口以年均75.1%的速度增长。<sup>①</sup>另外更具代表性的是,2022年俄乌冲突爆发后,俄罗斯与伊朗应对经济制裁的合作不断加深。但被制裁国之间的合作存在明显的局限性。这些国家大多产业结构比较落后,通常地理上不毗邻,经济互补性较差,相互之间的合作难以形成实质性的经济联盟与美西方抗衡,本质上仍然是国际经济体系中的孤岛。这也使得被制裁国之间的合作更带有政治宣示的象征意义。

可以看出,国际规避经济制裁合作的本质就是通过合作的方式对霸权保护下的制裁形成反制,但公然抵制风险太高,且短期内建立替代性贸易金融体制尚存在很大困难,因此除了被制裁国之间的公开合作外,大多数是隐蔽性的。从实践层面来讲,参与规避经济制裁合作的主体是制裁的直接对象,即个人、企业或某些实体部门;与此同时,政府的支持或默许是保障相关行为体参与合作的重要政治基础。规避经济制裁合作涉及贸易、金融及物流等多个环节,是一个复杂的多元主体协作参与的系统。规避经济制裁合作的具体方式通常会根据制裁的变化因时因地改进,也使得无论制裁如何演变,被制裁国与第三方的合作仍然可以维持。下面运用伊朗国际规避经济制裁合作的实践来详细论证。

## 二 伊朗寻求国际规避经济制裁合作的实践

在过去40余年里,长期遭受制裁的伊朗在寻找替代合作伙伴方面拥有丰富的经验,但同时引发了美国制裁的不断升级。不过在特朗普的“极限施压”下,伊朗仍然能够拓展出对外经济合作的新路径。

### (一) 伊朗寻求国际规避经济制裁合作的背景

伊朗寻求国际规避经济制裁合作经历了从相对容易到比较困难的过程。在2010年之前,美国对伊朗的制裁主要局限于两国之间,也没有将伊朗从国际金融体系中除名。这使得伊朗比较容易维系与除美国之外的大多数贸

<sup>①</sup> “Venezuela/Cuba, The Observatory of Economic Complexity,” OEC, <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/ven/partner/cub>.

易伙伴的关系，但也令美国日益认识到加强制裁的必要性。自 2010 年之后，美国对伊朗的制裁强度越来越高，也相应加大了伊朗寻求国际规避经济制裁合作的难度。

第一，美国制裁伊朗手段趋于极端化。2010 年，以伊朗发展核武器为由，奥巴马政府颁布《2010 年全面制裁伊朗、问责及撤资法》，开始综合运用撤资、贸易禁运等方式加强对伊朗的制裁。<sup>①</sup> 美国不仅全面收紧了对本国企业在伊朗经营业务的限制，还胁迫盟友加强对伊朗的制裁。2012 年 1 月，在主要顺应美国方面要求的情况下，欧盟决定停止从伊朗进口石油，同时还采取了更广泛的贸易禁运、冻结伊朗央行在海外资产等措施。<sup>②</sup> 2012 年 3 月，欧盟 27 个会员国通过决议，一致同意将伊朗踢出 SWIFT 系统，伊朗金融体系从此游离于国际金融体系之外。伊朗的被制裁困境因 2015 年伊核协议的达成得到暂时缓解，但在 2018 年，美国特朗普政府不仅单方面退出了伊核协议，还宣布重启对伊朗的制裁。这次制裁的突出特点是将伊朗石油生产及其出口的海外供应链都置于制裁之下，目的是完全杜绝其他国家运输、购买伊朗石油，并禁止第三国企业在伊朗投资，否则将面临严厉的二级制裁惩罚，因此也被称为“极限施压”。在 2025 年 2 月，特朗普在重返白宫后的 1 个月内再次宣布重启“极限施压”，誓言要将伊朗的石油出口重新降至零。<sup>③</sup>

第二，制裁波及方泛化。1996 年，美国议会通过《伊朗-利比亚制裁法案》（即《达马托法案》），首次设定了二级制裁条款，将制裁范围扩大到任何与被制裁国发生联系的商业、非政府实体及作为商业公司运作的国家实体。<sup>④</sup> 在《2010 年全面制裁伊朗、问责及撤资法》中，奥巴马政府在立法层面进一步赋予二级制裁合法性，其适用于所有相关联的个人及国

① “Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010,” Congress, <https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf>.

② Richard Allen Greene, “New European Union Sanctions Target Iran Nuclear Program,” CNN, January 23, 2012, <https://edition.cnn.com/2012/01/23/world/europe/iran-eu-oil/index.html>.

③ “Fact Sheet: President Donald J. Trump Restores Maximum Pressure on Iran,” The White House, February 4, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/02/fact-sheet-president-donald-j-trump-restores-maximum-pressure-on-iran/>.

④ “Iran Sanctions Act of 1996,” Office of Foreign Assets Control, pp. 22–23, <https://ofac.treasury.gov/media/5751/download?inline>.

家实体。<sup>①</sup> 不过二级制裁在奥巴马执政之前及其任期内并未得到严格的执行，虽然有个别国家企业遭到美国的制裁，但大多数情况下美国会根据相关国家的要求给予豁免。美国大规模、无差别地实施二级制裁发生在特朗普第一个总统任期内。2018年以来，大量外国企业慑于二级制裁的压力退出了伊朗市场，这一局面一直持续至今。

第三，制裁合法性弱化。美国制裁手段的极端化及波及方泛化令制裁效果短期内大幅度增强，如主要因石油出口收入的减少，伊朗在2017~2018年度的GDP下降了3.8%。<sup>②</sup> 但“极限施压”也对制裁的合法性产生了强烈的反噬效应。在过去很长一段时间，如果美国对某些国家实施单边制裁，即使不是在联合国的名义下，也能得到不少国家的认同与追随。但二级制裁的强化开始令与被制裁国保持正常经济合作关系的国家利益受损，也因此遭到越来越多国家的反对。如作为美国主要盟友的欧盟明确表示特朗普政府实施的二级制裁不符合国际法，并尝试运用《阻断条例》来保护欧盟企业与伊朗的正常经贸关系。<sup>③</sup> 欧盟还探索与伊朗建立“贸易交换支持工具”（INSTEX）以绕过制裁，该系统不使用美元结算。与此同时，大多数与伊朗有密切经济关系的国家，如土耳其、印度、中国等表示反对制裁。这为伊朗开展国际规避经济制裁合作奠定了基础。

## （二）伊朗寻求国际规避经济制裁合作的实践路径

对伊朗来讲，突破经济制裁的路径主要有两条：一是构建独立自主的经济体系，尽可能实现自给自足以抵消因制裁而断裂的外部供应链的影响；二是努力寻求替代市场，利用国际合作突破制裁。几十年的实践证明，对伊朗这样高度依赖油气资源出口的国家，构建独立自主的经济体系几乎是一件不可能完成的任务，伊朗不得不寻找替代性贸易伙伴来保障国内经济的可持续性。

① “Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010,” Congress, <https://www.congress.gov/111/plaws/publ195/PLAW-111publ195.pdf>.

② “Iran’s Economic Outlook-October 2018,” World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/iran/publication/economic-outlook-october-2018>.

③ “Updating the Blocking Regulation: The EU’s Answer to US Extraterritorial Sanctions,” Think Tank of European Parliament, June 7, 2018, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2018\)623535](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2018)623535).

在较长一段时期，伊朗的主要贸易伙伴是欧洲国家，但同时拓展中国、印度、韩国、日本、东南亚国家等亚洲贸易伙伴，其贸易结构体现出东西方平衡的特征。但是，特朗普的“极限施压”对伊朗的传统贸易对象产生了重大影响，最具代表性的是欧盟。欧盟虽然一开始反对特朗普的“极限施压”政策，但后来还是从维系与美盟友关系、避免遭受二级制裁的现实考量出发，决定从伊朗市场撤出。结果是，欧盟与伊朗的经济关系急速下滑，尤其是停止从伊朗进口石油给双方贸易造成了严重冲击，如欧盟 28 国在伊朗进出口贸易中的份额从 2001 年的 60% 下降到 2018 年的 31%。<sup>①</sup> 除此之外，印度、日本、韩国等国也迫于美国压力停止从伊朗进口石油，与此同时与伊朗其他领域的经贸关系也呈疏远趋势。然而，随着时间的推移，制裁对伊朗造成的影响逐渐弱化，伊朗正在重塑其贸易伙伴网络。除了石油出口有明显提升外，截至 2020 年 3 月，伊朗非石油出口稳步增长至 412 亿美元。这在一定程度上表明尽管经历了严厉制裁，伊朗经济在根本上仍以全球经济为导向。<sup>②</sup>

首先，伊朗重视强化与周边国家的贸易关系，构建了其规避经济制裁合作的内层网络。

主要受地缘政治的影响，伊朗与周边国家的关系一向复杂，如沙特与伊朗经济关系就受到两国政治关系冷淡的长期消极影响。但大部分周边国家能从利益动机出发与伊朗存在不同程度的经济合作，土耳其最具代表性。作为伊朗最重要的邻国之一，土耳其与伊朗虽然一直在众多地区问题上存在竞争与分歧，但这不妨碍土耳其从务实角度考虑发展与伊朗的经贸关系。两国在 2014 年建立了“高级合作委员会”机制，几乎每年都会举行联席会议并签署合作备忘录。值得注意的是，这一机制运作并未受到美国制裁的影响。除此之外，两国还有“联合经济委员会”“土耳其-伊朗商业理事会”等经贸合作机制。<sup>③</sup> 土耳其需要进口伊朗的石油和天然气，同时其商品需要

① Esfandiyar Batmanghelidj, "The Ins and Outs of Iranian Industrial Resilience Under Sanctions," *Muslim World*, Vol. 111, Iss. 1, 2021, p. 102.

② Esfandiyar Batmanghelidj, *Resistance Is Simple, Resilience Is Complex: Sanctions and the Composition of Iranian Trade*, Washington, DC: Johns Hopkins University, 2020, p. 6.

③ "Türkiye-Iran Relations," Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye, <https://www.mfa.gov.tr/turkiye-iran-relations.en.mfa>.

人口众多的伊朗作为其市场，因此高度重视与伊朗发展跨境贸易与运输。在伊朗受制裁后，土耳其商品对伊朗的出口更具有优势。2021年，土耳其已经是伊朗的第四大贸易伙伴国。<sup>①</sup>

伊朗也高度重视发展与邻国伊拉克的经济关系。但与土耳其主要在政府框架下的合作方式不同，伊朗与伊拉克的经济合作体现出更多非正式经济的特征，因为伊朗主要通过伊拉克境内的什叶派团体进行运作。在萨达姆政权被推翻后，伊拉克按照教派分权原则建立了逊尼派、什叶派及库尔德人共治的政权，但三个教派在各自势力区俨然形成“国中之国”。伊朗利用这一局势，在伊拉克东部的什叶派聚居区发展了以“人民动员部队”（PMF）为代表的什叶派民兵武装。它们逐渐成为协助伊朗跨境走私、转运物资与资金的主要力量。早在2018年初，伊拉克就是伊朗的第二大出口市场。<sup>②</sup> 美国“极限施压”之后，伊拉克在伊朗维系对外贸易链条中的重要性进一步上升，两国贸易呈指数式增长。仅2024年前8个月，伊朗向伊拉克出口的非石油贸易额就达到80亿美元，贸易规模仅次于中国。<sup>③</sup> 伊拉克在协助伊朗转运石油、获取美元等关键事项上扮演着极其重要的角色。2024年底，伊拉克被指存在一条复杂走私网络，帮助伊朗每年转运价值10亿美元的石油。<sup>④</sup> 这些石油在伊拉克境内被改变来源地或与伊拉克石油混合后向其他国家转售。<sup>⑤</sup>

伊朗还拓展了与其他邻国如巴基斯坦、阿富汗及中亚国家的贸易关系。伊朗与巴基斯坦的贸易额在过去数年稳步增长，根据伊朗海关总署（IRI-

① “Iran, Islamic Rep. Trade,” World Integrated Trade Solution, <https://wits.worldbank.org/CountrySnapshot/en/IRN/textview>.

② Mahjoob Zweiri, Nael Abusharar, “Iran’s Trade with Neighbors: Sanctions’ Impact and the Alternatives,” *Middle East Policy*, Vol. 29, Iss. 4, 2022, pp. 60–70.

③ “Iraq Ranks Second Largest Destination for Iranian Exports with over \$8 Billion in Trade,” Shafaq News, December 3, 2024, <https://shafaq.com/en/Economy/Iraq-ranks-second-largest-destination-for-iranian-exports-with-over-8-billion-in-trade>.

④ Maha El Dahan and Yousef Saba, “Fuel Oil Smuggling Network Rakes in \$1 Billion for Iran and Its Proxies,” Reuters, December 3, 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/fuel-oil-smuggling-network-rakes-1-billion-iran-its-proxies-2024-12-03/>.

⑤ Renad Mansour, Hayder Al-Shakeri and Haid Haid, “The Shape-Shifting ‘Axis of Resistance’: How Iran and Its Networks Adapt to External Pressures,” *The Royal Institute of International Affairs Chatham House*, March 6, 2025, p. 24, [https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2025-05/2025-03-06-shape-shifting-axis-resistance-mansour-shakeri-haid\\_0.pdf](https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2025-05/2025-03-06-shape-shifting-axis-resistance-mansour-shakeri-haid_0.pdf).

CA) 的报告, 在 2024 年 3~8 月, 伊朗与巴基斯坦的非石油贸易额同比增长了 10%。<sup>①</sup> 2021 年美军撤离阿富汗后, 阿富汗从亲美政权变为塔利班执政, 使得伊朗重新获得了进入阿富汗市场的机遇。近几年伊朗对阿富汗的贸易急速增长。伊朗梅赫尔通讯社报道, 2024 年伊朗对阿富汗的非石油出口增长了近 84%, 与此同时阿富汗对伊朗出口也增长了 116%, 使得阿富汗一跃成为伊朗的第五大贸易伙伴国。<sup>②</sup> 巴基斯坦与阿富汗的优势在于, 与伊朗存在漫长的边境线, 美西方监管缺失, 这使得伊朗与两国经贸关系基本不受管制, 但同时催生了边境走私。

2018 年, 伊朗与欧亚经济联盟达成自由贸易协定, 约 862 项商品享受优惠关税。在遭受“极限施压”后, 伊朗通过加入上合组织等方式, 不断强化与中亚邻国的贸易关系。2022 年, 伊朗与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦的贸易额都同比增长了 20% 以上; 而接壤的土库曼斯坦和乌兹别克斯坦更借助地理优势, 与伊朗的贸易额呈现更快的增长。<sup>③</sup> 伊朗主要向中亚国家出口工业品、矿物、钢铁及加工农产品等, 从后者进口能源及电力。但与伊拉克、巴基斯坦、阿富汗不同的是, 伊朗无法发展对中亚国家的走私经济网络, 双方经济关系仍然受到美国制裁的较大压力。

其次, 伊朗借助“中间国家”代理网络实现了与更远世界的链接。

仅依靠与周边国家的贸易无法完全满足伊朗对国际市场的需要, 伊朗要与更广阔的替代市场建立供应链, 这需要“中间国家”企业的参与。与伊朗合作的“中间国家”数量众多, 并非仅限于邻国, 但阿联酋无疑是其中最重要的一个。阿联酋不仅长期在伊朗规避经济制裁合作网络中扮演不可或缺的角色, 在其他被制裁国, 如俄罗斯的外部经济合作网络中同样重要。阿联酋的优势在于其国际自由港的地位, 其与美西方及世界各国的平衡友好关系也极大地便利了该地企业为被制裁国提供多元化的规避手段。自美国“极限施压”以来, 伊朗越来越依赖阿联酋的转口贸易, 导致两国

① “Iran-Pakistan Trade up 10% in 5 Months on Year,” *Tehran Times*, September 17, 2024, <https://www.tehrantimes.com/news/503772/Iran-Pakistan-trade-up-10-in-5-months-on-year>.

② “Iran-Afghanistan Trade Grew 84% in 2024: Official,” Mehr News Agency, January 19, 2025, <https://en.mehrnews.com/news/227125/Iran-Afghanistan-trade-grew-84-in-2024-Official>.

③ “Iran-Central Asia Trade Making New Highs,” Alwaght News & Analysis, June 6, 2023, <http://alwaght.net/en/News/238600/Iran-Central-Asia-Trade-Making-New-Highs>.

之间的贸易额迅速增长。自2021年3月至2022年3月，伊朗从阿联酋的进口额超过120亿美元。伊朗主要从阿联酋供应商那里采购其他国家的货物，这使得阿联酋一度成为伊朗的最大进口伙伴。<sup>①</sup> 有研究证明，欧洲对阿联酋出口的增加与阿联酋对伊朗出口的增加呈正相关关系，许多对伊朗的欧洲出口商转向阿联酋的银行和金融中介机构。<sup>②</sup> 然而，伊朗过度依赖阿联酋的中转贸易也存在隐忧。近年来，美国加大了对阿联酋企业的制裁力度，与此同时阿联酋与伊朗的外交关系并不稳定，这迫使伊朗不得不寻求更多“中间国家”的支持，土耳其、伊拉克就成为替代阿联酋中间贸易的重要补充。

土耳其不仅与伊朗直接贸易密切，而且由于其政府明确表示不遵守美国的制裁，其国内存在大量企业与个人从协助伊朗规避经济制裁中获益。这促使越来越多的伊朗商人赴土耳其开展业务，也使得处于欧亚结合部的土耳其成为伊朗与欧洲商业联系的重要中转地。如自俄乌冲突爆发以来，欧盟因伊朗支持俄罗斯而对其实施制裁，但是多家土耳其公司帮助伊朗规避美国和欧盟对伊朗航空和国防工业的制裁，如协助伊朗被制裁企业（如马汉航空）采购飞机及无人机零部件，这使得欧盟对伊朗的制裁效力大打折扣。<sup>③</sup> 伊拉克则成为伊朗另一个重要的“中间国家”。前文已述，大量伊朗石油被运到伊拉克，再从伊拉克转运至其他地区，如阿萨德时期的叙利亚，曾经是伊朗石油的重要接收地之一。除了以上国家，东南亚国家马来西亚、新加坡也成为伊朗规避制裁链条上的重要“中间国家”。美国多次指责马来西亚纵容其企业参与协助伊朗转运石油及生产无人机等设备。<sup>④</sup>

“中间国家”的代理人对伊朗企业具有特殊重要意义。在阿联酋、土耳其存在不少幌子公司，这些公司的实际业务与表面业务并不相符，实际上是帮助伊朗商人在境外完成货物转运及钱款支付等。除此之外，为伊朗提

① Esfandyar Batmanghelidj, "UAE Earns Big as Iran Sells Oil to China," Bourse & Bazaar Foundation, <https://www.bourseandbazaar.com/articles/2021/10/27/uae-earns-big-as-iran-sells-oil-to-china>.

② Esfandyar Batmanghelidj, "The Ins and Outs of Iranian Industrial Resilience Under Sanctions," *Muslim World*, Vol. 111, Iss. 1, 2021, pp. 96-112.

③ Babak Taghvaei, "Turkey May Render the EU's Sanctions on Iran Ineffective," Middle East Forum, October 16, 2024, <https://www.meforum.org/mef-observer/turkey-may-render-the-eus-sanctions-on-iran-ineffective>.

④ Mayur Joshi, "Malaysia's Complicity in Enabling Iran's Evasion of International Sanctions," Regtech Times, May 8, 2024, <https://regtechtimes.com/malaysian-complicity-irans-evasion-of-sanctions/>.

供代理人服务的群体超越了一般意义上“中间国家”范围，甚至涉及美国的盟友伙伴。欧洲银行有协助伊朗人逃避制裁的先例，如意大利联合信贷银行（Unicredit）和渣打银行（Standard Chartered）曾因协助伊朗规避经济制裁而遭到美国的巨额罚款。2024年2月，英国桑坦德银行（Santander）和劳埃德银行（Lloyds）被指控为伊朗人开设账户在世界各地秘密转移资金。<sup>①</sup>虽然两家银行皆否认了协助伊朗开设账户的问题，但也反映出伊朗仍然能够在全球范围内寻找代理机构，从而继续使用 SWIFT 系统来完成国际支付业务。

最后，伊朗强化了与被制裁国之间的经济关系。

加强与被制裁国的合作关系是伊朗抵制经济制裁的重要部分。但受限于被制裁国大多数是资源出口国，且与伊朗地理间隔遥远等因素，伊朗与其他被制裁国一直缺乏实质意义上的经济合作。如伊朗虽然与古巴、委内瑞拉试图加强关系，但难以实现贸易上的联通与经济资源的有效整合。对伊朗来讲，最现实的合作伙伴是俄罗斯。俄罗斯不仅在地理上与伊朗距离较近，而且因其体量庞大、国境线长及与伊朗共为里海沿岸国等，两国合作具备较好的条件。俄罗斯因乌克兰危机遭受西方制裁后，与伊朗合作的动力增强。在2022年俄乌冲突爆发后，俄罗斯与伊朗的贸易额增长了20%，达到49亿美元。<sup>②</sup>但是双方合作受制于都是资源出口国的现实，经济互补性不强，使得两国经贸合作一直没有重大突破。但两国仍在寻求加深合作，自2024年以来，伊朗与俄罗斯加强了在非石油商品贸易及国际南北运输走廊项目上的合作。<sup>③</sup>2025年1月，两国签署《伊朗-俄罗斯全面战略合作伙伴关系协议》，对经贸投资领域的合作作了进一步的政策指导与深化。<sup>④</sup>

① Jesús Aguado, Iain Withers, “Santander, Lloyds Shares Hit by Report Iran Used Accounts to Evade Sanctions,” Reuters, February 5, 2024, <https://www.reuters.com/business/finance/shares-santander-lloyds-fall-after-report-iran-used-banks-accounts-evade-2024-02-05/>.

② Emil Avdaliani, “All Smiles in the Russia-Iran Trade Bazaar,” The Center for European Policy Analysis (CEPA), January 17, 2024, <https://cepa.org/article/all-smiles-in-the-russia-iran-trade-bazaar/>.

③ “Iran-Russia Trade Reaches \$ 1.9b in 9 Months,” *Tehran Times*, January 15, 2025, <https://www.tehrantimes.com/news/508671/Iran-Russia-trade-reaches-1-9b-in-9-months>.

④ “Full Text of Iran-Russia Comprehensive Strategic Partnership Agreement,” Government of the Islamic Republic of Iran, January 17, 2025, <https://irangov.ir/detail/456479>.

可以发现,“极限施压”的目标是切断伊朗与外部世界的经济联系,伊朗虽遭受重挫,但并未完全孤立于世界经济体系之外。在部分传统贸易伙伴退出后,伊朗借助周边国家、中间国家网络,重新寻找替代市场,实现了全球贸易伙伴网络的重塑。这反映出美国经济制裁即使施展到极限也无法将伊朗彻底从国际经济体系中“除名”的局限性。然而,伊朗的规避经济制裁合作的实践带有明显的缺陷,也同时潜藏着巨大的风险。

### 三 伊朗谋求国际规避制裁经济合作的局限性

总体而言,当前国际规避经济制裁合作仍然处于弱势地位,并面临较高的被制裁风险,不能完全对冲制裁的负面影响,伊朗的实践也凸显了其中存在的严重缺陷。

#### (一) 伊朗寻求规避经济制裁合作的实践无法实现高质量进口替代

伊朗寻求国际合作的主要目的之一是为制裁下的本国商品寻求替代性海外市场,同时谋求外部技术、资本与商品的输入。虽然美国与伊朗的经济关系已经断绝 40 余年,但在较长一段时间内,伊朗仍能从欧洲、日本、韩国等发达经济体获取替代性商品及先进技术,而自美国实施“极限施压”以来,发达经济体基本上放弃了伊朗市场。伊朗虽然开拓了替代市场,但周边国家大多数是落后经济体,对伊朗本土产业结构的创新升级裨益不大。伊朗能够打开这些市场,也主要不是依靠本国产品的科技含量与过硬的质量,而主要依赖相对低廉的产品价格。特别在伊朗货币里亚尔汇率大幅度贬值之后,伊朗商品出口更具有竞争力,低廉的伊朗商品对阿富汗、巴基斯坦等经济落后国家的民众尤其具吸引力。实际上,制裁下伊朗的不少商品是通过边境走私出口的。如伊朗一些普通人为了生计,会将国内以补贴价格获得的燃料向境外走私。伊朗与巴基斯坦边境的非法燃料走私活动相当猖獗,2023 年走私了高达 10 亿美元的汽油和柴油。这些走私的伊朗燃料主要供应巴基斯坦俾路支省的贫困人口,但造成两国财政收入的大量流失。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> Iran International Newsroom, “Report Uncovers \$1 Billion Annual Fuel Smuggling from Iran to Pakistan,” Iran International, May 7, 2024, <https://www.iranintl.com/en/202405079998>.

另外，伊朗与阿富汗的真实贸易数额难以统计，在塔利班上台前的 2020 年，据估计，两国贸易几乎有一半是以走私形式进行的。<sup>①</sup> 这一状况至今并未明显改善。

在制裁导致地下走私活动猖獗的同时，制裁也导致伊朗关键产业的供应链断裂，无法从原先的合作伙伴获取主要零部件及技术支持，也无法直接获取第三方合作伙伴的投资。在遭受“极限施压”之后，不仅欧洲的跨国企业，包括中国的大型企业也在充分权衡风险之后退出伊朗市场，如今活跃在伊朗市场的主要是不太受制裁影响的中小企业。但是这些企业无法给伊朗提供足够高附加值、高性能的替代性商品。最具代表性的是伊朗汽车制造业，在欧洲主要合作商退出后，因无法获取主要零部件及技术支持一度陷入困境，而其他替代伙伴无法满足伊朗本土汽车制造业的需求，这迫使伊朗汽车公司独立研发零部件以解决供应链断裂危机。虽然伊朗目前在一定程度上实现了汽车产业的独立自主，但是至今仍生产高能耗、缺乏新功能的汽车，其汽车制造技艺与水平远远落后于国际市场。这一现象被经济学家布兰科·米兰诺维奇（Branko Milanovic）称为“技术倒退的进口替代”。<sup>②</sup> 汽车制造业作为伊朗的支柱型非石油产业，其技术制造能力的衰退及裹足不前是伊朗整体产业缺乏创新及发展活力的缩影，也从另一个侧面反映出伊朗寻求替代市场合作的局限性。缺乏与国际上最先进同行的交流与合作是阻碍伊朗经济实现有效增长的重要原因。而在全球经济数字化、智能化加速推进的背景下，伊朗虽然也有发展数智经济的雄心，但至今无法在这一领域取得突破性进展。

## （二）金融制裁仍是伊朗对外合作无法突破的重要障碍

2012 年，伊朗从 SWIFT 系统中被除名，包括央行及主要银行的业务都受到了制裁，伊朗银行系统事实上被排除在国际经济体系之外。在美国实施“极限施压”之后，更多的伊朗银行受到制裁，导致其他国家银行迫于

① Zabihullah Jahanmal, “Half of Iranian Exports into Afghanistan ‘Smuggled’: Report,” Tolo News, August 28, 2020, <https://tolonews.com/business/half-iranian-exports-afghanistan-smuggled-report>.

② Esfandyar Batmanghelidj, “The Limit of Iran’s Industrial Resilience,” Clingendael, March 28, 2024, <https://www.clingendael.org/publication/limit-irans-industrial-resilience>.

被美国连带制裁的压力不敢与伊朗发生金融业务往来。但跨境支付问题是解决与外部经贸联系的关键环节,为了解决这一问题,伊朗与贸易伙伴展开了多种方式的 合作。总体而言,伊朗的国际支付体系是一个跨国多元主体参与的扁平化网络。在主要银行受到制裁之后,伊朗市场上出现了不少非官方性质的钱庄,受理部分国际收汇款业务,但是受时间、国家等限制并面临信用保障问题。伊朗实际上更多依赖境外代理人继续使用 SWIFT 系统进行交易。

但是,伊朗通过代理人使用 SWIFT 系统面临被制裁的风险较高,一些位于阿联酋、土耳其的银行及实体个人不断因涉伊朗业务而遭到美国制裁,伊朗因此也在努力探索另一种路径,即完全绕过 SWIFT 系统,另起炉灶建立新的金融结算渠道。这里需要提及的是欧盟曾尝试与伊朗建立的 INSTEX 机制,虽然该机制成效甚微且在 2022 年被解散,但这是被制裁国与第三方国家规避经济制裁合作的一次重要尝试。伊朗也同时呼吁其他国家在替代性金融机制方面加强合作,但鉴于技术的复杂性及可能面临美制裁等因素,迄今除了与俄罗斯的金融合作取得了一些进展外,其他国家并未与伊朗开展类似的合作。从 2022 年 5 月起,伊朗开始讨论将其金融系统(Shetab)与俄罗斯金融系统(Mir)联通的可能性。两国经贸往来的本币结算进程也在加快,2024 年两国贸易的 60% 以上已通过卢布与里亚尔直接交易。2024 年底,两国达成了在双边贸易中完全使用卢布与里亚尔的协议,并同意两国公民用本国银行卡在对方国家里直接消费。<sup>①</sup> 在 2025 年 1 月两国达成的《伊朗-俄罗斯全面战略伙伴关系协议》中,货币合作协议是重要内容之一。根据该协议,里亚尔与卢布的结算汇率将与伊朗外汇市场汇率挂钩,两国银行结算系统将进一步实现整合。<sup>②</sup> 虽然伊朗与俄罗斯在货币对接方面有明显的进展,但仍然面临复杂的技术性障碍,并深受政治因素的干扰,其实 施前景并不乐观。

① Joasia E. Popowicz, "Russian and Iran Central Banks Increase Co-operation," Central Banking, January 5, 2024, <https://www.centralbanking.com/central-banks/7960523/russian-and-iran-central-banks-increase-co-operation>.

② 《〈德黑兰时报〉编译版:伊朗与俄罗斯的货币协议正式实施》,中国驻伊朗大使馆经商处网站,2025 年 1 月 23 日, [https://ir.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art\\_e6c9525036bc43539d7e3effba786d2d.html](https://ir.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_e6c9525036bc43539d7e3effba786d2d.html)。

伊朗还发展出以货易货及以当地或第三国货币进行贸易的替代方案,其中最有代表性的是“石油换商品”方案。2023年6月,巴基斯坦宣布了一项企业对企业的易货机制。伊朗将其石油收入的一定比例存入巴基斯坦银行以购买商品,这被视为本币互换的替代方案。<sup>①</sup>实际上,主要受伊朗货币里亚尔币值不稳及不断贬值的影响,贸易伙伴国往往更愿意通过“石油换商品”的方式替代本币结算,但这种方式并不适用于大多数的民间贸易。石油作为战略性资产通常控制在伊朗政府及部分利益集团(如伊斯兰革命卫队)手里,因此只有与官方有关联的业务才有可能使用这一支付途径,并不适用于大量非官方、规模小的国际贸易活动。

除此之外,伊朗政府还支持开发加密货币以绕过制裁。2019年8月,伊朗颁布了一项法规,承认开发加密货币是合法的经济产业,成为世界上首个使用加密货币作为储备支付进出口费用的国家,<sup>②</sup>但是加密货币具有波动性高、难以监管的特点,限制了其在国际合作中的广泛应用,并可能会面临国际监管机构更严格的限制。

综上所述,伊朗为了突破金融制裁作了不少探索,与贸易伙伴也发展出多样化的支付方式,但主要还是依靠“中间国家”银行代理开户的方式继续使用SWIFT系统,因此不免存在风险较高的问题;而本币互换、以货易货及加密货币等方式都有其运用的局限性。伊朗在寻求国际规避金融制裁合作方面的局限性,也反映出当今国际社会去美元化依然任重而道远。伊朗成为金砖组织会员国之后,也考虑借助金砖组织新开发银行来突破金融制裁困境,但目前金砖组织的金融合作机制远未成熟。<sup>③</sup>去美元化虽然是国际金融合作的大趋势,但对伊朗这种迫切需要加快去美元化的被制裁国而言,目前的进展仍是远远不够的。

---

① Intern Hamza Amin, “Pak-Iran Trade Ties,” ISSRA, <https://issra.pk/pub/insight/2024/Pak-Iran-Trade-Ties/Pak-Iran-Trade-Ties.html>.

② Eric Lob, “Iran and Cryptocurrency: Opportunities and Obstacles for the Regime,” Middle East Institute, December 27, 2022, <https://www.mei.edu/publications/iran-and-cryptocurrency-opportunities-and-obstacles-regime>.

③ Robert Greene, “The Difficult Realities of the BRICS’ Dedollarization Efforts and the Renminbi’s Role,” Carnegie Endowment for International Peace, December 2023, p. 4, [https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/202312-Greene\\_BRICS.pdf](https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/202312-Greene_BRICS.pdf).

### (三) 伊朗规避制裁的国际物流合作面临较大风险

特朗普“极限施压”的重要内容是要对伊朗的支柱产业——石油部门进行制裁,严厉打击伊朗石油出口的海外运输链以切断其主要财政收入来源。受此影响,自2018年起一大批欧洲航运巨头及保险公司不再给伊朗石油提供物流及承保服务,一度给伊朗石油出口带来了很大困难。但自2019年后,伊朗的石油出口量开始逐步回升,且随着时间的推移增长幅度不断扩大。根据世界银行的报告,伊朗在2023~2024年度,石油产量同比增长了17.2%,达到自2018年美国重新实施制裁以来的最高水平。<sup>①</sup>这一数字在2024年继续攀升,该年伊朗出口了5.87亿桶石油,比2023年的5.3亿桶增长了10.75%。<sup>②</sup>但是伊朗石油出口的增加并非因国际航运巨头的回归,而主要依赖没有在正规航运公司注册的船队,这在西方被称为“影子船队”(也被称为“幽灵船队”或“黑暗船队”)。“影子船队”一词带有明显的贬义色彩,一般指船龄在15年以上,所有权不明且不享受任何保险服务的船只,这些船只由于过于老旧不再被正规海运公司使用,但现在主要用于运输被制裁国家无法销售的石油,在运输过程中通常会关闭自动识别系统(AIS)来掩饰其航运路线,防止被国际海事公司追踪。<sup>③</sup>

过去几年,“影子船队”成功躲避制裁国的追踪并选择合适地点进行船对船交易,成为伊朗及俄罗斯等被制裁国向外继续出售石油的主要依赖手段。“影子船队”的泛滥虽然不合规,但本身是非法制裁的产物,是被制裁国无可奈何之下的冒险选择。西方人士对所谓的“影子船队”基本持敌视态度,指责这些船只不仅违规,且容易在公海上引发事故,可能造成海洋

① “Iran Economic Monitor, Spring 2024: Sustaining Growth Amid Rising Geopolitical Tensions-With a Special Focus: Recent Poverty and Inequality Trends in Iran (2020-2022),” World Bank, p. 1, [https://documents.worldbank.org/en/publication/publication-reports-reports/documentdetail/099051007102421530/idu1398008291628\\_d14b5a1a9f91728b946987e4](https://documents.worldbank.org/en/publication/publication-reports-reports/documentdetail/099051007102421530/idu1398008291628_d14b5a1a9f91728b946987e4).

② “Iran’s 2024 Oil Exports Exceeded 580 Million Barrels Despite US Sanctions,” Baird Maritime, January 9, 2025, <https://www.bairdmaritime.com/shipping/tankers/irans-2024-oil-exports-exceeded-580-million-barrels-despite-us-sanctions>.

③ Katherine Camberg, “Ghost Ships Already Wreak Havoc,” Center for Maritime Strategy, November 28, 2023, <https://centerformaritimestrategy.org/publications/ghost-ships-are-already-wreaking-havoc/>.

污染并破坏国际海运规范；但他们对这一现象出现的根源避而不提。迄今，欧洲国家已经加大对“影子船队”的打击力度；自2024年下半年以来，美国也加大了对此类船队的侦查及对相关实体的制裁力度。2025年2月，在特朗普宣布对伊朗重启“极限施压”后，围绕打击“影子船队”的博弈正在展开，这对伊朗等被制裁国的石油出口带来了严峻挑战。这也同时令与被制裁国保持贸易合作关系的伙伴国处于两难之中，反映出国际规避经济制裁合作的复杂性与曲折性。

#### （四）伊朗规避经济制裁合作易受政治博弈态势变化的影响

伊朗的规避经济制裁合作网络受到国际政治博弈动态变化的深刻影响。首先，容易受到美国实质性制裁压力变化的影响。美国对伊朗制裁并非一直保持高压姿态，而是随着美国政治需要呈现时紧时松的特征。拜登执政时期明显放松了对伊朗的“极限施压”，使得伊朗更容易寻找“中间国家”代理人及合作伙伴；但特朗普第二次执政后，重新强化了对伊朗制裁。2025年6月，伊朗-以色列冲突爆发后，美国以向伊朗提供敏感军事技术为由制裁多国关联实体，以示对以色列的支持。<sup>①</sup>这会迫使一些国家与伊朗的合作更加谨慎。其次，易受关联国家政局变化的影响。如叙利亚阿萨德政权曾长期是伊朗石油经伊拉克的中转地，但该政权在2024年底突然被推翻，使得伊朗失去了一个重要的规避经济制裁合作伙伴。<sup>②</sup>最后，外部政治环境的变化也会对伊朗规避经济制裁合作产生重要影响。特朗普重返白宫后，寻求结束乌克兰危机，俄美互动增加，这使得美国对俄罗斯的制裁前景存在不确定性，可能会影响到俄伊在反制裁领域的合作。中亚国家也可能选择重新加强与俄罗斯的经济合作关系，而疏远与仍然处于极限制裁之下的伊朗合作。因此，地缘政治博弈的不确定性使得伊朗的外部经济关系始终处于敏感脆弱状态，也反映出其国际规避经济制裁合作网络的不稳定特征。

① “US Sanctions Target Those Providing Iran with Defense Machinery, Houthi Oil Trading,” Reuters, June 20, 2025, <https://www.reuters.com/world/china/us-sanctions-target-those-providing-iran-with-defense-machinery-houthi-oil-2025-06-20/>.

② Robert Perkins, “Iran’s Crude Exports to Syria Halt After Rebels Seize Power,” S&P Global, December 10, 2024, <https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/crude-oil/121024-irans-crude-exports-to-syria-halt-after-rebels-seize-power>.

## 结 语

受篇幅所限,本文主要以伊朗案例来探讨国际规避经济制裁合作的基本运作机理,但不仅仅是伊朗,几乎所有被制裁国都面临寻找替代市场的需求。如俄乌冲突爆发后,俄罗斯也在被全面制裁后迅速转移其传统欧洲市场,将贸易重心向周边及东方国家转移,同时通过“中间国家”代理人方式继续参与全球经济体系。这也是俄罗斯至今能够抵御制裁的重要因素。从中可以看出,在经济全球化的背景下,被制裁国构建外部规避经济制裁合作体系的能力越强,抵制制裁的效果就越明显。

通过伊朗案例可以看出,在长期遭受制裁的背景下,伊朗虽然失去了不少传统贸易伙伴,但仍然拓展出以周边国家为外围、以“中间国家”为媒介的伙伴关系网,并在一定程度上以代理人方式参与国际经济体系的分工。但不容否认的是,伊朗的规避经济制裁合作网络仍然存在较大的风险与局限性,尤其是不合规的地下走私经济盛行,构成了国际经济体系中的灰色地带。但是,地下经济乱象在很大程度上是由不合法的制裁导致的,本质上是在既有国际秩序走向失序与混乱的背景下,新的国际规范与制度尚未建立的转型期阵痛。另外,伊朗经济增长迟滞、产业结构调整缓慢等问题,在很大程度上是外部制裁压力下内部问题不断累积的结果。由于无法获取国际先进技术与融资,伊朗经济多年来难有创新与实质性发展。

[责任编辑:张向荣]



ternal Constraints; Iran

### From “Unidirectional and Alliance-Following” to “Multidirectional and Issues-Integrated”: An Analysis of the Logic, Practice, and Effects of Saudi Arabia’s Issue-Based Coalitions

Zhong Ling, Sun Degang / 386

**Abstract:** Since 2015, amid shifting international dynamics, regional power realignments, and domestic leadership transitions, Saudi Arabia has faced mounting pressures in terms of regional security, economic stability, and identity security. The traditional “unidirectional and alliance-following” strategy has proven inadequate in addressing the kingdom’s increasingly diverse security interests, making strategic transformation a necessity. The issue-based coalition strategy—characterized by its flexibility and openness—aligns with Saudi Arabia’s multifaceted security concerns and complex strategic perceptions, and has thus emerged as its preferred approach. Saudi Arabia’s issue-based coalition practices exhibit a multidirectional and issues-integrated pattern. First, it has sought to lead regional strategic alliances to contain Iran, weaken the Muslim Brotherhood, and consolidate its regional leadership. Second, through the formation of the “U. S. -Saudi Plu” framework, Saudi maintains cooperation with the United States on regional security and counterterrorism while simultaneously striving for greater strategic autonomy. Third, it has strengthened coordination with emerging powers such as China on development-related agendas, aiming to enhance economic security, participate in global governance, and expand its international influence. These efforts reflect Saudi Arabia’s broader strategy of diversification and institutional hedging.

**Keywords:** Saudi Foreign Policy; Issue-Based Coalition; Regional Strategy; Institutional Hedging

### The Operation Mechanism of International Cooperation on Circumvention of Economic Sanctions

—A Case Study of Iran

Han Jianwei / 413

**Abstract:** In recent years, unilateral sanctions imposed by the US and the West world

have shown trends of extremization of measures, extensification of affected parties, and weakening legitimacy, especially the abuse of secondary sanctions on the third parties cooperating with the sanctioned countries, which has promoted the rise of international cooperation in circumventing economic sanctions. The operation mechanism of international cooperation on circumvention of economic sanctions is mainly characterized by surrounding trade and agent operation of “intermediate countries”, and economic cooperation among sanctioned countries is regarded as an important supplement. In recent years, Iran, which has been subjected to sanctions for a long time, has faced the dilemma of “maximum pressure” from the US, but it has still been able to expand alternative market cooperation paths with trade of neighboring countries as the inner layer and agents of “intermediate countries” as the medium, and has strengthened economic relations with other sanctioned countries. However, Iran’s cooperation in evading economic sanctions also reflects many limitations, such as the inability to achieve high-quality import substitution, the difficulty of building financial alternative mechanisms, the risk of logistics cooperation in evading sanctions, and the vulnerability to political game changes etc. In the context of the intensifying Sino-US rivalry, Iran’s cooperation practice in circumventing economic sanctions is of certain enlightening significance.

**Keywords:** Iran; Economic Sanctions; Circumvention of Economic Sanctions

### **Qatar’s Diplomatic Transformation from the Perspective of Role Theory: Positioning, Policies and Tools**

Zhang Ruofeng / 435

**Abstract:** National role positioning is a significant variable in the formulation and implementation of a country’s foreign policy. Since its establishment in 1971, Qatar’s foreign policy can be generally divided into three stages, with the rise to power of Emir Hamad in 1995 and the outbreak of the Middle East Upheaval in 2011 serving as dividing points. Qatar’s national role has transitioned through these three stages from a “marginal small state in international politics” to an “active participant in regional and global affairs” and finally to a “regional power with global influence”. In the implementation of foreign policy, Qatar has formed a foreign policy framework with dependence on great power, regional balance and subtle power diplomacy as its core elements, and has flexibly utilized multiple policy tools,