

论中东能源地缘政治中的 海上通道问题

——对霍尔木兹海峡安全问题的再思考^{*}

曹峰毓

[内容提要] 霍尔木兹海峡的安全形势一直是中东研究的重要议题,但学界在对其安全环境表示悲观的同时却长期忽视了对该问题本身的研究。总体而言,该海峡安全形势的演变可被划分为局部战争、领土纠纷、美伊冲突与非传统安全四个时期。霍尔木兹海峡在国际石油运输中的重要地位,以及由此产生的对地区冲突的担忧是导致这一安全问题产生的根源。石油通道控制权的脆弱性与霍尔木兹海峡特殊的地缘政治环境是导致其安全形势持续动荡的主要原因,而波斯湾各国实力的变化是推动霍尔木兹海峡安全形势演进的基本动力,并由此导致了它的阶段性及周期性。2018年后霍尔木兹海峡安全形势的新发展表明:美伊关系仍旧是该问题的重要决定因素,但其他国家的参与度也在逐渐提高;封锁依然是核心议题,但其手段正日趋多样化;局部战争依旧为主要威胁来源,但新型安全威胁也在日益显露。未来,精确制导武器的扩散与能源地缘形势的改变可能从根本上扭转霍尔木兹海峡的安全局势,而中国则应结合海峡安全形势的最新变化,从更理性的角度探讨该问题。

[关键词] 霍尔木兹海峡 波斯湾 能源安全 能源地缘政治 石油通道

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2021.02.020

霍尔木兹海峡是波斯湾唯一的出海口与世界最重要的石油运输水道,具有极高的战略价值。根据美国能源信息署(U. S. Energy Information Administration)的数据,该海峡2018年日均石油运输量为2100万桶,占世界石油海运总量的约21%。^①近年来,随着美伊关系的持续紧张,霍尔木兹海峡逐渐成为两国对抗的前线地带。“封锁”“对峙”等字眼愈发频繁地出现在相关媒体报道与学术研究中。加之霍尔木兹海峡处于中东核心地带,周边领土纠纷、宗教矛盾错综复杂,其安全环境短期内难以出现根本好转,这已然成为学

界的共识。

正是在这种普遍悲观的态度下,如何在霍尔木兹海峡的不稳定局势中维护本国利益成为学者

^{*} 本文系教育部高校国别与区域研究2020年规划课题“沙特、俄罗斯、美国能源三角关系研究”(项目编号:2020-G30)和西北大学2020年度国家社会科学基金孵化项目“当代恐怖组织攻击策略演化机制与应对策略研究”(项目编号:20XNFH009)的阶段性成果。

^① U. S. Energy Information Administration, “The Strait of Hormuz Is the World’s Most Important Oil Transit Chokepoint”, <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=39932>.

们的关注重点。相比之下,从区域国别角度对霍尔木兹海峡安全问题本身的研究反而遭到了忽视。例如国内学界只有汪海、史春林和李秀英等少数学者从保障中国石油供应安全的角度,对该问题进行了较为深入的专题研究。^①而在对该问题的基础研究尚不深入的情况下,学者们提出的各类对策建议难免存在偏颇。基于此,本文在对霍尔木兹海峡安全形势的总体演变进行梳理的同时,对其安全本质、演进动力等核心问题进行了分析。同时,面对2018年以来霍尔木兹海峡安全形势的重要发展,本文也探讨了其中蕴含的延续性与新变化,进而提出了该领域数个值得进一步思考的问题。

一、霍尔木兹海峡安全形势的总体演变

自20世纪初波斯湾地区建立现代石油工业以来,霍尔木兹海峡的战略意义凸显。在相当长的时间里,英国凭借自身的殖民网络基本保持了对海峡地区的完全控制。二战后,随着综合国力的衰落,英国于1968年撤出霍尔木兹海峡,西方国家在霍尔木兹海峡的控制力逐渐下降,1979年伊朗伊斯兰革命爆发后,西方国家最终失去了对霍尔木兹海峡的绝对掌控。此后,各方势力围绕着霍尔木兹海峡展开多轮博弈。

(一) 海峡安全与局部战争(1980—1991年)

伴随着伊朗伊斯兰革命后西方势力在霍尔木兹海峡地区的暂时后退,中东国家间的武装冲突成为左右该海域安全形势的主要因素。其中,两伊战争是影响海峡局势的关键事件。在战争初期,由于在海军力量上处于绝对劣势,伊拉克只在1980年末与伊朗在波斯湾北部爆发了三次大规模海战。^②

1984年,伊拉克开始对霍尔木兹海峡附近的过往商船(尤其是油轮)展开系统袭击,并激起了伊朗的类似报复。霍尔木兹海峡的安全形势全面恶化。在本国航运活动受到极大影响的情况下,科威特在1986年11月呼吁国际社会为该国商船提供保护。^③最终,美国于1987年7月22日在波斯湾开展了名为“挚诚意志”(Earnest Will)的大规模护航行动。^④

不过护航行动并没能从根本上扭转该海域的安全形势。1987年10—12月,两伊对商船的袭击达到破纪录的72次。在护航行动的压力下,伊

朗只能将更多的袭击活动集中在霍尔木兹海峡,海峡的通航状况反而进一步恶化。1988年4月14日,在美国护卫舰被伊朗布设的水雷炸伤后,美国开展了大规模武力报复,重创伊朗海军。同年7月,美军又在海峡上空击落了伊朗航空655号航班,造成290名平民死亡。^⑤伊朗与伊拉克对商船的攻击直至当年8月两国停火后才彻底停止。

1989年后,战争不再是影响霍尔木兹海峡安全形势的主要因素。随后的海湾战争虽然打破了波斯湾地区的短暂和平,但由于多国部队在海上力量上的绝对优势,伊拉克仅在波斯湾北部进行了十分有限的袭扰与布雷活动,霍尔木兹海峡的航运活动未受直接影响。

(二) 海峡安全与领土纠纷(1992—2001年)

海湾战争后,伊朗与阿联酋就海峡咽喉处阿布穆萨岛(Abu Musa)与大小通布岛(Tunb Islands)主权归属的争夺一度成为左右地区局势的主要因素。1971年11月,伊朗趁英国撤出海湾之际武装占领了阿布穆萨北部与大小通布岛。阿联酋虽然从未放弃对三岛的主权声索,但两国一直按照1971年11月签署的谅解备忘录^⑥维持阿布穆萨岛事实上的分管状态。

1992年4月,伊朗以安全问题为由突然加强了对阿布穆萨岛外籍居民的管控。^⑦虽然该国表

① 参见汪海《构建避开霍尔木兹海峡的国际通道——中国与海湾油气安全连接战略》,载于《世界经济与政治》2006年第1期;史春林、李秀英《霍尔木兹海峡安全对中国进口石油供应和运输影响》,载于《中国软科学》2013年第7期。

② Edgar O'Ballance, *The Gulf War*, London: Brassey's Inc., 1988, pp. 45-46.

③ Stephen Andrew Kelley, *Better Lucky than Good Operation Earnest Will as Gunboat Diplomacy*, Monterey: Naval Postgraduate School, 2007, p. 35.

④ Efraim Karsh, *The Iran - Iraq War 1980 - 1988*, Oxford: Osprey Publishing, 2002, p. 11.

⑤ Nadia El - Sayed El - Shazly, *The Gulf Tanker War: Iran and Iraq's Maritime Swordplay*, New York: ST. Martin's Press, 1998, pp. 250-297.

⑥ 该备忘录由伊朗和沙迦(Sharjah,此时阿联酋尚未建国)签署于1971年11月29日,确认了伊朗和沙迦对阿布穆萨岛各半的管辖权,但并未确定三岛的主权归属。参见 Hooshang Amirahmadi (ed.), *Small Islands, Big Politics: The Tonbs and Abu Musa in the Persian Gulf*, New York: St. Martin's Press, 1996, pp. 161-162.

⑦ Youssef M. Ibrahim, "Iran Is Said to Expel Arabs from Gulf Island", in *New York Times*, April 16, 1992.

示与阿联酋的协议依旧有效,但考虑到伊朗政府提出了向非阿联酋籍居民发放通行证的要求,这一问题已演变为对阿布穆萨岛进入权的争夺。^①

阿联酋对伊朗单方面改变现状的行为表达了激烈反对。在该国的呼吁下,海湾合作委员会(Gulf Cooperation Council, GCC)与阿拉伯国家联盟(League of Arab States)等组织均发表了有利于阿联酋的声明。美国、英国以及埃及等域外国家也明确表达了对阿联酋的支持。^②伊朗则声称“不会就领土主权问题进行任何谈判”^③。伊朗军方也表示已加强针对三座岛屿的警戒,并准备击退任何外国势力。^④

面对局势的升级,阿联酋被迫对这一争端进行“冷处理”,并试图诉诸国际法院解决这一争端。阿联酋在军事上的全面劣势使之不具备与伊朗进行军事对抗的资本,而内部分歧则进一步削弱了阿联酋的行动力;而且伊朗是阿联酋重要的经济伙伴,阿联酋无法承受与之全面交恶造成的经济损失。^⑤此外,虽然阿拉伯国家普遍声援阿联酋,但只有伊拉克将伊朗的行为认定为侵略,阿联酋得到的实质支持较为有限。

伊朗也无意因岛屿争端进一步恶化周边关系。伊朗外长在1998年5月访问阿联酋时对争端的解决表示了谨慎乐观。虽然伊朗在1999年拒绝了由海湾合作委员会提出的仲裁请求,但这并未阻碍伊朗与阿联酋在2001年实现高层互访。^⑥此后,虽然岛屿争端偶有升温,但两国均对搁置这一问题达成了默契。

(三) 海峡安全与美伊冲突(2001—2012年)

21世纪以来,伴随“9·11”事件后美国中东政策的大幅调整,霍尔木兹海峡的安全形势也再度发生重大变化。在反对恐怖主义与防止大规模杀伤性武器扩散的借口下,美国进一步加大了对中东地区的军事介入。伊朗作为一个长期与之交恶且正在发展核技术的伊斯兰“非民主”国家,自然成为美国的重点遏制对象。此后,美伊博弈便成为左右霍尔木兹海峡安全形势的主要因素,而其中伊朗核问题又成为美伊博弈的核心议题。

2001与2003年,美国先后对阿富汗与伊拉克进行了军事打击,暂时未与伊朗发生直接冲突,但伊朗核问题也在逐渐发酵。伊朗明确表示不会签署《不扩散核武器条约》的附加议定书。2005

年8月,《华尔街日报》等媒体称伊朗已发出威胁,表示“若在核问题上遭受不公正对待将封锁霍尔木兹海峡”^⑦。

在伊朗核问题逐渐激化的同时,美伊在霍尔木兹海峡地区爆发军事冲突的可能性不断提升。2006年6月,伴随着伊朗拒绝中、美、俄等六国提出的核问题解决方案,美国推动安理会通过了多个针对伊朗的制裁决议。^⑧伊朗则于2006—2007年在霍尔木兹海峡附近地区连续组织了至少八次大规模军事演习。随后美伊均加强了在海峡地区的军事活动。^⑨

伴随各类制裁的收紧,美伊在霍尔木兹海峡的对峙日益升级。2011年12月28日,时任伊朗副总统穆罕默德·礼萨·拉希米(Mohammad Reza Rahimi)威胁称,如果西方国家继续扩大制裁,伊朗将“不会让一滴石油穿过霍尔木兹海峡”。^⑩美国则称关闭霍尔木兹海峡将触及美国的“红线”,并向伊朗附近海域增派了两艘航母。^⑪

① Kourosh Ahmadi, *Islands and International Politics in the Persian Gulf*, Abingdon: Routledge, 2008, p. 167.

② Kourosh Ahmadi, *Islands and International Politics in the Persian Gulf*, Abingdon: Routledge, 2008, pp. 168—170, pp. 174—176.

③ Carlyle Murphy, “Iran, UAE Break Off Talks Over Disputed Island”, in *Washington Post*, September 29, 1992.

④ Kourosh Ahmadi, *Islands and International Politics in the Persian Gulf*, Abingdon: Routledge, 2008, p. 173.

⑤ Kourosh Ahmadi, *Islands and International Politics in the Persian Gulf*, Abingdon: Routledge, 2008, p. 177.

⑥ Hassan H. Al - Alkim, “The Islands Question an Arabian Perspective”, in Lawrence G. Potter and Gary G. Sick (eds.), *Security in the Persian Gulf Origins, Obstacles, and The Search for Consensus*, New York: Palgrave, 2002, p. 167.

⑦ Neil King Jr., “Iran Holds Big Bargaining Chips in Dispute”, <https://www.wsj.com/articles/SB112432464267916171>.

⑧ 樊吉社《伊核问题与美国政策:历史演进与经验教训》,载于《西亚非洲》2020年第4期。

⑨ “Navy Flexes Its Muscles in Persian Gulf”, <https://www.cbsnews.com/news/navy-flexes-its-muscles-in-persian-gulf>.

⑩ “Iran Threatens to Block Strait of Hormuz Oil Route”, <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16344102>.

⑪ Elisabeth Bumiller, Eric Schmitt and Thom Shanker, “U. S. Sends Top Iranian Leader a Warning on Strait Threat”, <https://www.nytimes.com/2012/01/13/world/middleeast/us-warns-top-iran-leader-not-to-shut-strait-of-hormuz.html>; Phil Stewart, “U. S. Military Moves Carriers, Denies Iran Link”, <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-military/u-s-military-moves-carriers-denies-iran-link-idUSTRE80A29L20120111>.

在连续发生多次严重的武装对峙后,美伊对地区局势进行了一定的管控,而随着伊朗在核问题上态度的软化,该海域的安全形势出现根本好转。

(四) 海峡安全与非传统安全威胁(2012—2017年)

伴随着传统安全威胁的下降,以海盗为代表的非传统安全威胁成为左右霍尔木兹海峡安全形势的主要因素。2012年2月25日,在美伊对峙降温后不久,海盗团伙便在霍尔木兹海峡发动了袭击。^①同年4月,又有一艘中国商船“祥华门号”在霍尔木兹海峡遭海盗袭击。海盗占领了该船9个小时,并将28名船员劫为人质。由于霍尔木兹海峡不属于海盗风险区,此次袭击完全超出了中国航运业的预料。^②

上述袭击标志着海盗活动范围已经由亚丁湾、阿拉伯海深入波斯湾,而霍尔木兹海峡的过往商船也已成为海盗关注的重点目标。根据国际海事组织(International Maritime Organization, IMO)的统计,霍尔木兹海峡附近海域仅在2012年便发生了至少36起海盗袭击事件。^③

霍尔木兹海峡附近海域海盗活动的激增引起了各国的关注。国际海事组织、联合战争委员会(Joint War Committee)等机构先后将阿曼湾附近海域列为高风险区。^④各国海军也通过北约的海洋盾牌(Operation Ocean Shield)、欧盟的亚特兰行动(Operation Atalanta)和以美国为首的151联合舰队(CTF-151)等机制持续保持对霍尔木兹海峡以及海盗袭击源头索马里附近海域的反海盗高压态势。中国、印度、俄罗斯等国的军舰也积极参与相关海域的护航行动。

在国际社会的共同努力下,霍尔木兹海峡的海盗威胁不断降低,并在2015年得到根本缓解,全年仅发生两起海盗袭击。^⑤在这种情况下,索马里沿海海盗问题联络小组在2015年10月决定将霍尔木兹海峡附近海域剔除出高风险区范围。^⑥此后,袭击虽仍偶有发生,但海盗已不被认为是霍尔木兹海峡航运活动的重要威胁。

二、霍尔木兹海峡安全形势中的核心问题

纵观上述历史,我们不难看出自20世纪80年代霍尔木兹海峡的安全形势便处于持续动荡之

中,且有着较为明显的阶段性与周期性。那么,造成这一现象的根本问题是什么?对这一问题的回答需要以对霍尔木兹海峡安全问题本质的分析为前提。

(一) 何为霍尔木兹海峡的“安全”问题?

当谈论霍尔木兹海峡的安全问题时,我们究竟讨论的是什么?这是在对霍尔木兹海峡安全形势进行任何深入分析前都应先明确的一个问题。“安全”一词实际上有客观与主观两层含义,其既指“在客观上不受威胁”,同时也指“在主观上不存在受到攻击的恐惧”。^⑦

对于霍尔木兹海峡来说,其在客观层面的安全环境确实不容乐观。除了因水道狭窄而导致的航行风险外,我们更多探讨的是地区冲突对霍尔木兹海峡航运活动造成的可能破坏,而两伊战争无疑是这种破坏最严重的时期。据统计,两伊战争共导致451艘商船受损,而在1984—1987年的“油轮战”中受损的商船吨位达到了3000万吨,并造成了超过320名船员的伤亡。^⑧

不过值得注意的是,霍尔木兹海峡的安全风险不应被过分夸大。两伊战争已证明完全封锁海峡是难以实现的。在伊朗与伊拉克均对商船进行有组织袭击的情况下,遇袭商船也仅占通行总数的1%—2%,而被击沉或因袭击而报废的商船仅占总通行数的约0.2%。国际石油供应也未发生

① Michelle Wiese Bockmann, “Pirates Threaten Ship in Closest Ever Incident to Hormuz”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2012-02-27/pirates-threaten-container-ship-in-closest-ever-incident-to-hormuz-strait>.

② “Sailors Lauded for Bravery”, in *China Daily*, April 9, 2012.

③ “GISIS: Piracy and Armed Robbery”, <https://gisis.imo.org/Public/PAR/Default.aspx>.

④ Sigurd Neubauer, “Oman’s Neutral Approach to Maritime Security”, https://www.mei.edu/publications/omans-neutral-approach-maritime-security#_ftnref1.

⑤ “GISIS: Piracy and Armed Robbery”, <https://gisis.imo.org/Public/PAR/Default.aspx>.

⑥ “Controversy Resolved: Revision of the High Risk Area Announced”, <http://www.lessonsfrompiracy.net/2015/10/08/controversy-resolved-revision-of-the-high-risk-area-announced>.

⑦ 王帆、卢静《国际安全概论》中国人民大学出版社2016年版第1页。

⑧ Ronald O'Rourke, “The Tanker War”, in *US Naval Institute Proceedings*, Vol. 114, No. 5, 1985, pp. 31–32.

重大中断。^① 如果今天美国与伊朗在霍尔木兹海峡爆发大规模武装冲突,伊朗在军力上的全面劣势意味着其对霍尔木兹海峡航运活动的袭扰能力会进一步降低。事实上,很多学者对伊朗封锁海峡的实际能力或意愿表示怀疑。^②

在这种情况下,霍尔木兹海峡之所以仍被认为存在严重的安全问题,笔者认为最主要的原因在于我们的讨论实际上是源于安全的主观层面。换言之,对于海峡地区爆发冲突的担忧,要比实际可能爆发的冲突更令人恐惧,而造成这一情况的根源在于霍尔木兹海峡在国际石油运输中的重要地位。即使各国充分了解霍尔木兹海峡的安全形势是总体可控的,仍无法对本国重要石油进口路线的安全保持掌控依旧是一个令人十分不安的事实。在国内曾受到热烈讨论的“马六甲困局”便是这一逻辑的典型案列。

(二) 为何霍尔木兹海峡的安全形势会持续动荡?

需要注意的是,在国际石油运输中的重要地位不是引发局势动荡的唯一因素。苏伊士运河等水道同样在国际石油运输中扮演着重要角色,但它们的安全环境则好得多。笔者认为,造成这一差异的原因主要在于石油通道控制权的脆弱性以及霍尔木兹海峡特殊的地缘政治环境。

国际石油运输对霍尔木兹海峡等重要水道的依赖是一种非对称关系。水道的控制者可以决定和影响石油的流向和运输过程,但他国却难以反制。对石油通道的控制权因此成为能源政治中的重要权力源。同时,石油产品在运输过程中所依赖的一系列运输工具与基础设施极易受到战争、恐怖袭击与海盗事件的波及。因此,与石油资源权、市场权相比,石油通道权具有先天的脆弱性。^③

石油通道权的脆弱性导致其十分容易遭到分享与侵蚀,同时也成为容易引起觊觎的能源权力。往往只有在经过一系列地缘政治博弈、冲突并产生主导国后,一条石油通道的安全形势才会趋于平稳;若主导国家缺位或地位遭受挑战,随之而来的地缘竞争便会使石油通道的安全局势急剧恶化。

虽然英国在与荷兰和波斯的竞争中逐渐于19世纪取得了波斯湾地区的主导权,但这种主导地位随着20世纪70年代英国从海湾地区的撤出

而不复存在。此后,霍尔木兹海峡特殊的地缘政治形势使其主导国长期处于缺位之中,而这导致了各方对海峡控制权的持续争夺。因此,霍尔木兹海峡地区即使不发生直接冲突也只能实现持续紧张的“冷和平”。

一方面,霍尔木兹海峡周边存在多个地区性大国,各国均试图独享或至少尽可能加大对海峡的控制权,导致难以达成对霍尔木兹海峡控制权的分享方案。这具体表现为伊朗与阿拉伯国家在这一问题上的持续对抗。20世纪80年代,伊朗与伊拉克在霍尔木兹海峡通行权上的冲突成为两伊战争爆发的诱因之一。海湾战争后,伊朗一直试图实现对海峡的控制,而沙特则整合海湾合作委员会国家的海上力量,尝试在海上搜索和救援等方面介入海峡治理。虽然也有阿曼等国试图寻找“中间路线”,但并未给缓和海峡局势带来明显效果。相比之下,马六甲海峡与曼德海峡虽同样经过多个国家,但这些国家的实力均不足以实现对上述水道的完全控制,反而能够为共同维护海峡的安全环境实现一定程度的合作。

另一方面,域外大国的介入进一步加剧了霍尔木兹海峡周边的政治割裂。自英国撤出后,美苏等域外大国对霍尔木兹海峡的控制权展开了激烈竞争。美国早在1986年便公开宣布霍尔木兹海峡是其必须控制的海上战略通道,苏联则通过与伊拉克、南也门等周边国家开展军事合作的方式向海峡地区渗透。海湾战争后,伴随着本国部队的大规模进驻与苏联的解体,美国进一步加强了夺取霍尔木兹海峡控制权的努力。该国与军事力量较弱的海合会国家结成联盟共同制衡伊朗,以此取得了在海湾地区保持军事存在的合法性。伊朗则积极寻求俄罗斯的支持以尽可能平衡美国

① Ronald O'Rourke, "The Tanker War", in *US Naval Institute Proceedings*, Vol. 114, No. 5, 1985, pp. 31-32.

② Anthony H. Cordesman, *Iran, Oil, and the Strait of Hormuz*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2007; Michael Ratner, *Iran's Threats, the Strait of Hormuz, and Oil Markets: In Brief*, Washington, DC: Congressional Research Service, 2018; J. Peter Pham, "Iran's Threat to the Strait of Hormuz: A Realist Assessment", in *American Foreign Policy Interests*, Vol. 32, No. 2, 2010, pp. 7-64.

③ 梁萌、徐建山、安雨康、彭盈盈《论石油通道权》,载于《国际石油经济》2020年第4期。

的地区影响力。这些都维持并加深了阿拉伯国家与伊朗间的对峙格局。

(三) 推动霍尔木兹海峡安全形势演进的动力是什么?

虽然各方对控制权的争夺导致霍尔木兹海峡处于长期动荡之中,但该地区安全形势的发展趋势也并非持续恶化,反而呈现明显的阶段性与周期性。一方面,其冲突主题发生了多次改变,逐渐从地区战争、领土纠纷,过渡至域内外国家冲突与非传统安全;另一方面,海峡地区的冲突烈度也一直处在“酝酿—激化—缓和”的循环之中。笔者认为,造成这一现象的主要原因在于霍尔木兹海峡并不是一个独立的地缘政治系统,而是中东大系统中的一个组成部分。波斯湾地区各国实力平衡的改变以及域外国家介入的不断加深是霍尔木兹海峡安全形势演进的主要推动力。

英国撤出后,伊朗一度成为稳定波斯湾安全秩序的主要力量。凭借巴列维王朝不断增强的军事实力,该国不仅占领了带有争议的海湾三岛,更在1973—1975年先后介入阿曼内战与伊拉克库尔德人叛乱。随后,伊斯兰革命的爆发极大地削弱了该国的优势地位。伊拉克试图借此机会接管伊朗的“海湾警察”地位,并最终引发了两伊战争,导致霍尔木兹海峡受到战火的直接波及。^①由此也使美国等域外武装力量以保障海峡通行的名义,在殖民时代后首次大规模进入海峡地区。不过,此时两伊间依旧有能力实现相互制衡,域外国家只是短暂地介入了海峡局势。

随后的海湾战争再次打破了该地区的安全秩序。随着伊拉克的军事力量遭致毁灭性打击,不再是制约伊朗的主要力量。剩下的地区大国沙特不论是人口还是武器装备上均不足以单独达成这一目标。这意味着域外国家成为维护地区平衡的唯一依靠。虽然海合会国家曾试图依靠引入埃及与叙利亚等域外阿拉伯国家实现安全秩序的再平衡,但伴随着埃及于1992年5月从海湾撤军,西方国家成为它们的唯一选择。^②作为对被排除在地区安全建设之外的反应,伊朗选择打破海峡现状,实现对阿布穆萨岛的完全控制,以期增强自身对海峡的控制能力,制衡美国在海湾地区的扩张。

随着美国在中东的持续扩张,伊朗试图通过发展核技术等手段改变愈发不利的地缘政治形

势。2002年伊朗核计划曝光后,美国认为这将对中东地区的实力平衡造成根本改变,因而积极推动国际社会对伊朗实施严厉制裁,甚至一度与伊朗走到了战争边缘。

此后霍尔木兹海峡地区非传统安全威胁的凸显也与美伊缓和紧密相关。事实上,虽然霍尔木兹海峡有着相对良好的航运安全环境,但该海域仍长期受各类非传统安全威胁的困扰。早在2010年,“基地”组织分支“阿卜杜拉—阿扎姆旅”(Abdullah Azzam Brigades)便曾在该海域对日本油轮“M星号”(M Star)发动过自杀式恐怖袭击。^③然而这一问题却长期被该地区的传统安全问题所掩盖,直至美伊缓和后才引起国际社会的普遍重视。同时,美伊缓和也为该问题的解决提供了一定基础。在反海盗等领域的功能性合作被认为是伊核协议达成后美国与伊朗进行地区合作的重要领域。^④

三、霍尔木兹海峡安全形势的新发展

2018年以来,霍尔木兹海峡的安全形势再度发生巨大转变。与历次安全危机相比,当前霍尔木兹海峡安全形势的发展既有延续性,也有新变化。具体而言体现在以下三方面。

第一,美伊关系仍旧是决定霍尔木兹海峡安全形势走向的重要因素,但其他国家的参与度也在逐渐提高。其中,美国对伊政策的急剧转向是造成海峡地区本轮动荡的直接原因。特朗普政府上台后表示伊核协议不仅不会遏制伊朗的扩张,反而增强了该国的行动能力。在2017年10月公布的对伊新战略中,特朗普宣布要反击伊朗在中东“制造动荡的行为”、对伊施加新制裁等。最终在2018年5月8日,特朗普宣布美国正式退出伊

① [美]小阿瑟·戈尔德施密特、劳伦斯·戴维森《中东史》东方出版中心2015年版第402页。

② Kourosh Ahmadi, *Islands and International Politics in the Persian Gulf*, Abingdon: Routledge, 2008, p. 149.

③ Peter Chalk, “Maritime Terrorism Scope, Dimensions and Potential Threat Contingencies”, in Patrick Cullen and Claude Berube (eds.), *Maritime Private Security: Market Responses to Piracy, Terrorism and Waterborne Security Risks in the 21st Century*, Abingdon: Routledge, 2013, p. 155.

④ 沈雅梅《美国对伊朗政策调整的动因及其空间》,载于《现代国际关系》2013年第6期。

核协议,恢复对伊制裁。^①

伴随着美国退出伊核协议以及制裁的恢复,美伊之间在霍尔木兹海峡的军事摩擦频率与强度明显提升。伊朗于2018年8月在霍尔木兹海峡附近海域举行了大规模军事演习,并试射了一枚反舰弹道导弹。^②同年12月,伊朗又举行了“伟大先知-12”(Great Prophet-12)军事演习,期间派出了快艇与无人机对美军航母进行监视,并在航母附近进行了导弹试射。^③

美国也做出了相应军事部署。2019年5月,美军将“林肯号”航母战斗群与战略轰炸机部署至阿曼湾和乌代德空军基地。特朗普还在同月宣布向中东增兵1500人以应对“伊朗威胁”。而在国家安全事务助理博尔顿访问阿联酋期间,美国更是直接表示“若盟友利益受到侵犯,美国将予以猛烈还击”^④。同年7月,美国又以维护霍尔木兹海峡航行安全为由开展了名为“前哨行动”(Operation Sentinel)的多国海上联合护航行动。

不过与之前的海峡危机不同,诸多国家开始进行相对独立的介入,根本原因在于国际社会普遍认为伊朗未违背伊核协议中的有关承诺,美国以伊朗威胁为由的单方面毁约行为难以得到国际社会的呼应。其中,欧盟国家虽然与美国在维护“航行安全”上存在共同利益,但仍坚持排除美国,成立了独立的“欧洲版护航联盟”。与此同时,日本也拒绝了美国的邀请,向霍尔木兹海峡派出了独立护航力量。^⑤中俄则在2019年12月与伊朗在阿曼湾举行了首次三国联合海上演习,展示了共同维护海上安全的意愿和能力。^⑥

第二,封锁依然是霍尔木兹海峡安全的核心议题,但手段正日趋多样化。前文已述,霍尔木兹海峡安全问题的实质在于国际石油贸易对该海峡的过度依赖,而在霍尔木兹海峡以往的安全危机中,威胁通过封锁截断波斯湾的石油出口一直是伊朗抵消美国军事优势的重要手段。此轮危机也不例外。2018年7月,鲁哈尼表示伊朗有能力扰乱该地区的石油运输。^⑦2019年4月,伊朗再次威胁称“若敌对行动到达无法避免的程度,伊朗将关闭霍尔木兹海峡”^⑧。同年7月19日,伊朗还在霍尔木兹海峡附近扣留了一艘英国油轮,并在两个月后才将其释放。^⑨而在连续不断的军事

演习中,尽管伊朗经常使用“海上搜救”“反恐反海盗”的名义,但加强与展示封锁霍尔木兹海峡的能力也是重要目的。

不过,除了动用武力实施直接海上封锁,本次安全危机中也出现了其他封锁手段。凭借着在金融市场中的支配地位以及沙特等盟友的支持,特朗普政府将封锁伊朗石油出口作为其制裁的重要内容。2018年11月,美国恢复了对伊朗石油的次级制裁,同时限制美国及美国以外的企业或个人与伊朗进行石油交易。^⑩2019年4月22日,美国又宣布将“全面终止”对部分国家和地区进口伊朗石油的制裁豁免,并直言要使伊朗的石油出口“降至零”。^⑪最终,虽然美国未能彻底切断伊朗的石油出口,但仍使之大幅降低。鲁哈尼也坦言美国的封锁造成了比两伊战争更严重的困难形势。^⑫

① 樊吉社《伊核问题与美国政策:历史演进与经验教训》,载于《西亚非洲》2020年第4期。

② Lucas Tomlinson, “Iran Test - Fires Ballistic Missile for First Time in 2018, Officials Say”, <https://www.foxnews.com/world/iran-test-fires-ballistic-missile-for-first-time-in-2018-officials-say>.

③ “Iranian Ships Fire Missiles Near American Navy's USS John C. Stennis”, <https://www.jpost.com/Middle-East/Iran-fired-missiles-near-the-USS-John-C-Stennis-no-casualties-reported-575055>.

④ 范鸿达《美国特朗普政府极限施压伊朗:内涵、动因及影响》,载于《西亚非洲》2019年第5期。

⑤ 钮松、伍睿《美国的中东“护航联盟”及其走向》,载于《现代国际关系》2019年第12期。

⑥ “中俄伊海上联合演习27日在阿曼湾地区举行”,参见人民网 <http://military.people.com.cn/n1/2019/1226/c1011-31524566.html>.

⑦ “Iran Threatens to Block Strait of Hormuz Over US Oil Sanctions”, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/05/iran-retaliate-us-oil-threats-eu-visit-hassan-rouhani-trump>.

⑧ “Iran: Business as Usual in Strait of Hormuz after Blacklisting”, <https://www.aljazeera.com/news/2019/4/28/iran-business-as-usual-in-strait-of-hormuz-after-blacklisting>.

⑨ “Stena Impero: Seized British Tanker Leaves Iran's Waters”, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-49849718>.

⑩ 何韵、王海滨、朱琳《美欧对伊朗的石油制裁及其影响》,载于《世界经济与政治论坛》2019年第1期。

⑪ “Iran: Business as Usual in Strait of Hormuz After Blacklisting”, <https://www.aljazeera.com/news/2019/4/28/iran-business-as-usual-in-strait-of-hormuz-after-blacklisting>.

⑫ “Iran's Rouhani Calls for Unity to Face 'Unprecedented' U. S. Pressure”, <https://www.reuters.com/article/us-usa-iran-rouhani-idUSKCN1SH0MW>, 2020-12-2.

从这一角度看,美国对伊朗实施了较为成功的石油封锁,而伊朗对霍尔木兹海峡发出的封锁威胁反而更像是制裁之下的无奈之举。在2018年7月的讲话中,伊斯兰革命卫队指挥官穆罕默德·阿里·贾法里(Mohammad Ali Jafari)表示:“要么所有国家都可利用霍尔木兹海峡,要么所有国家都无法利用。”^①2019年4月,伊朗再次表示“如果我国的石油不能通过霍尔木兹海峡,那么其他国家的石油也将无法通过。”^②

此外,本轮安全危机还揭示了封锁波斯湾石油出口的更可行的手段。2019年9月,沙特阿美石油公司(Aramco)靠近霍尔木兹海峡的两处石油设施遭遇无人机与导弹袭击,致使该国石油日产量骤降570万桶,降幅高达50%。^③2020年11月23日,胡赛武装又宣布使用巡航导弹对位于吉达附近的一处石油设施发动袭击,导致其油品分销活动中断了三小时。^④

第三,局部战争依旧是霍尔木兹海峡安全威胁的主要来源,但新型安全威胁也在日益显露。如果说美伊在霍尔木兹海峡地区的军演与部队调动已经能算上两国的“日常”摩擦,那么在本轮安全危机中美伊已至少有两次走到了战争边缘。2019年6月20日,伊朗在霍尔木兹海峡上空击落一架美国无人机。据称,特朗普直到最后时刻才取消了针对伊朗的武力报复。^⑤2020年1月3日,美国对伊朗伊斯兰革命卫队“圣城旅”指挥官卡西姆·苏莱曼尼(Qasem Soleimani)的暗杀行动激起了伊朗的强烈反应。虽然伊朗最终选择通过攻击美驻伊拉克军事基地的方式进行报复,但封锁霍尔木兹海峡也一直被看作是伊朗的可能报复手段,并引起了国际社会的持续担忧。^⑥

除了美伊间的局部战争,其他安全威胁也引起了国际社会的广泛关注。2020年5—6月,先后有六艘油轮在阿联酋近海与阿曼湾附近水域遭炸弹袭击。^⑦这是自两伊战争“油轮战”以来,霍尔木兹海峡附近海域首次出现针对油轮的系列袭击,引起了国际社会的广泛关注。在阿曼湾油轮遇袭事件发生后,国际油价上涨了2%,且部分油轮公司决定暂停接受海湾地区的新订单。^⑧

不过,上述袭击的类型却难以得到准确划分。以往针对油轮的类似袭击行动往往是恐怖组织所为,现有证据显示,阿联酋近海的袭击需要训练有

素的潜水员以及小型舰艇支援,很可能是由国家行为体实施的。而在阿曼湾油轮遇袭事件中,也有船员声称船只被类似导弹的“飞行物体”击中爆炸。这些系列袭击有很大可能是某国为扰乱地区局势而实施的隐蔽行动。美国、英国、沙特等国均指控伊朗应为这些袭击负责。^⑨伊朗则予以坚决否认,并声称以色列才是幕后主使。^⑩这一系列事件揭示出霍尔木兹海峡各方的脆弱互信。任何重大地区安全事件,不论是否具有确凿证据,都有可能成为美伊等国互相指责与局势升级的起点。

四、结语

拜登政府的上任预示着美国将改变对伊朗的极限施压政策。在美国已明确表示准备重新加入

① Bozorgmehr Sharafedin and Robin Pomeroy, “Iran’s Guards Say Strait of Hormuz Is for All or ‘No One’”, <https://www.reuters.com/article/iran-oil-usa-irgc/irans-guards-say-strait-of-hormuz-is-for-all-or-no-one-idUSL8N1U1480>, 2020-11-27.

② “Iran: Business as Usual in Strait of Hormuz after Blacklisting”, <https://www.aljazeera.com/news/2019/4/28/iran-business-as-usual-in-strait-of-hormuz-after-blacklisting>.

③ Ben Hubbard, Palko Karasz and Stanley Reed, “Two Major Saudi Oil Installations Hit by Drone Strike, and U. S. Blames Iran”, <https://www.nytimes.com/2019/09/14/world/middleeast/saudi-arabia-refineries-drone-attack.html>.

④ Matthew Martin, Mohammed Hatem and Zaid Sabah, “Saudi Aramco Says No One Hurt in Jeddah Missile Strike”, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-11-23/yemen-rebels-claim-unconfirmed-missile-attack-on-aramco-facility>.

⑤ Michael D. Shear and Eric Schmitt, “Strikes on Iran Approved by Trump, Then Abruptly Pulled Back”, <https://www.nytimes.com/2019/06/20/world/middleeast/iran-us-drone.html>.

⑥ Luke Baker, “Iran Won’t Target Strait of Hormuz Over Soleimani Killing: Analysts”, <https://cn.reuters.com/article/instant-article/idUSKBN1ZC1S3>.

⑦ “Gulf of Oman Tanker Attacks: What We Know”, <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-48627014>.

⑧ Collin Eaton, “Oil Prices Rise 2% after Tanker Attacks Near Iran”, <https://uk.reuters.com/article/uk-global-oil-idUKKCN1TE04C>.

⑨ “Gulf of Oman Tanker Attacks: What We Know”, <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-48627014>.

⑩ Babak Dehghanpisheh, “Iranian Lawmaker Blames ‘Israeli Mischief’ for Tanker Attacks Off UAE Coast”, <https://www.reuters.com/article/us-saudi-oil-emirates-tanker/iranian-lawmaker-blames-israeli-mischief-for-tanker-attacks-off-uae-coast-idUSKCN1SK0RY>.

伊核协议的情况下,未来美伊关系将出现一定缓解。不过,两国尚在重返伊核协议的前提条件上存在严重分歧。可见在相当长时间内,霍尔木兹海峡的安全局势仍将以震荡为主。

除了美伊关系,伴随着精确制导武器的扩散,非国家行为体也可能成为日后海峡局势的重要搅动者。沙特炼油厂遇袭事件已证明高科技武器在地区冲突中的巨大作用与潜在隐患。随着无人机、巡航导弹在海湾地区的扩散,诸如胡赛武装等非国家行为体也获得了远程精确打击能力。在中东乱局下,不能排除日后恐怖组织获得类似武器的可能。这些组织可通过在敏感时间袭击石油设施、油轮等敏感目标,制造海湾各国间的互相指责与局势升级,引发海峡局势的新一轮动荡。

另外,我们也需要以动态眼光审视未来霍尔木兹海峡的安全问题。从短期看,伴随着新冠肺炎疫情下全球能源消费的持续低迷,国际石油市场供过于求的现象日益突出。有学者认为2020年底全球石油的累计过剩产能将达到21亿桶。^①从中期看,随着非常规油气产业在北美等地的快速发展,国际油气供应格局已逐渐从以沙特、俄罗斯为核心的两极体系向以沙特、俄罗斯、美国为核心的三极体系过渡。^②从长期看,在能源转型背景下,光伏、风力发电等可再生能源产业正在不断侵蚀化石能源的市场份额。可再生能源可能在21世纪40年代末超过石油,成为世界主导能源形式。^③既然霍尔木兹海峡安全形势持续动荡的根源在于国际石油运输对该水道的非对称依赖,以

及由此产生的权力争夺,那么上述变化将从根本上影响该海峡的未来安全形势。

中国作为全球最大石油进口国与中东石油的重要买家,应对霍尔木兹海峡的安全形势持有清晰的认识,以更加理性的角度看待这一问题。长期以来,武力封锁一直被认为是阻断霍尔木兹海峡石油运输的唯一方法。事实上,该地区安全形势的最新发展已经表明,在和平条件下依托金融等手段对石油产业的经济制裁要比依托军事力量发出的封锁威胁更加有效;而在战争期间,与袭击通过霍尔木兹海峡的众多油轮相比,攻击关键石油设施在封锁效率上要高得多。不论在何种情况下,单纯地关注霍尔木兹海峡的航运安全问题都无助于保障能源的可靠供应。

[作者单位]西北大学中东研究所。

[责任编辑:宋阳旨]

① Bozorgmehr Sharafedin and Shadia Nasralla, "Oil Industry May Fill Global Storage in Months as Record Glut Builds", <https://ca.reuters.com/article/us-health-coronavirus-oil-surplus/oil-industry-may-fill-global-storage-in-months-as-record-glut-builds-idUSKBN2152WK>.

② 曹峰毓《俄罗斯的“欧佩克+”政策:从积极参与到消极应对》,载于《国际论坛》2020年第5期。

③ EIA, "International Energy Outlook 2020", <https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/ieo2020.pdf>.