

“保护海外能源利益”

国际学术研讨会综述

曹嘉涵

2013年9月2—3日,由上海国际问题研究院与瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所共同主办的“保护海外能源利益:中国与欧洲的方法与经验”国际学术研讨会在上海国际问题研究院举行。来自国家发改委能源研究所、宁夏回族自治区发改委、中国人民大学、云南大学、新疆社会科学院、复旦大学、华东政法大学、上海外国语大学、上海国际问题研究院以及瑞典斯德哥尔摩国际和平研究所、德国外交关系理事会、法国国防历史研究所、乔治·华盛顿大学、亨利·杰克逊基金会、化险咨询集团等机构的专家学者围绕能源安全风险评估和应急机制,西亚北非与中亚地区能源安全,中欧能源安全合作展望等议题进行了深入研讨。

一、能源安全风险评估和应急机制

近年来,随着能源需求不断快速增长,防范能源安全风险已引起各国的重视和关切。有学者认为,应从地缘政治事件影响、运输线路的稳定性、环境与气候变化四个维度来加以分析。国际社会应携手努力,为实现能源及其他资源的可及性、价格合理性与可持续供应性打造良好环境。中国应做好三方面工作:一是与美欧等主要国家或地区加强联系,扮演领头角色,积极提供公共产品;二是参与运输线路尤其是海上航道的保护;三是致力于生态营

作者为上海国际问题研究院公共政策与比较政治研究所助理研究员。

造与低碳环境建设。中国需加强同亚洲利益相关方的信息交流与合作，同时借鉴欧洲经验，构建更加稳健且与防范能源安全风险相适应的金融体系。

有学者阐述了欧盟对能源安全风险的认识，认为随着能源需求量日益上升，欧盟面临的供应竞争与威胁也不断加大。为应对俄罗斯能源供应的不稳定性挑战，欧盟成员国需加大国内能源开发力度，尽力实现能源进口的多元化，并通过技术提升来改进能源使用效率。为应对美国的页岩气革命，在考虑自身实际情况的基础上，欧洲在非传统天然气开采方面需保持谨慎态度。总体上，尽管面临挑战，欧盟并未陷入能源困境，今后要考虑长远需求，通过与能源消费国和生产国强化合作，出台转型性或改造性政策，努力影响世界能源市场。

有学者从法律视角出发，认为现阶段中国应积极利用双边投资条约来化解海外能源投资风险。目前，中国能源企业进行海外投资时主要面临遭受偏见与质疑、征收与国有化以及战争与内乱的风险。鉴于中国已与外国签订了100多项双边投资条约，因而需要更加注重平衡自身利益，通过双边投资条约来保护海外能源资产。具体而言，中国需要在明确国有企业海外投资主体地位的基础上，按照合作开发、跨国并购、贷款换资源等不同投资方法制定相应的利益保护措施，对主要投资风险与争端做好预防与处置安排。

有学者通过回顾两个世纪来英国、日本、美国、苏联对大西洋、印度洋、波斯湾等海上能源运输线的垄断与争夺，强调保护海上运输线路在维护海外能源利益中所处的重要位置，并认为中国参与对印度洋、马六甲海峡等海上运输线的保护有利于其维护地区利益与能源安全。甚至在中东地区，中国也可适当参与排雷和打击海盗活动。

二、西亚北非地区能源安全

西亚北非地区是全球能源的主要供应来源地，同时充满地缘政治风险并对区域内能源安全形成重大影响。有学者分析了大中东地区的主要地缘政治风险，认为该地区的主要冲突点仍是冷战遗产。在意识形态作用下，俄罗斯仍在保护自己的盟友。作为中东老牌大国，伊朗油气资源丰富，且具有强烈

的民族主义情绪，站在什叶派穆斯林立场上对抗美国。以色列受益于伊朗的资源，两国事实上拥有共同利益。以色列屡次欲与伊朗妥协，但因伊朗与美国关系不佳，伊以关系也未能正常化。此外，伊朗与土耳其也相互猜忌。预计伊朗不会持续发动资源战争，转而依赖土耳其和中国，在核能力发展方面会与西方国家加强谈判，谋求妥协。

有学者指出，中东过去 50 年始终是世界能源版图和权力的中心。但 21 世纪以来，全球能源格局发生了若干变化。美国开发了页岩气与致密油，加拿大开发出油砂，巴西也在尝试开采深海油气，这对中东的能源权力结构造成了冲击。因此，需要思考美国在西半球能源供应状况的改善对中国的意涵。也有学者认为，中国对中东能源依赖度的提高将使自身面临诸多风险，如海上能源运输通道的安全、恐怖袭击风险、投资目的地国的腐败状况等。中国应当发挥巨额外汇储备在能源市场中的作用，同时为外资进入油气行业提供良好的外部环境。除确保海上通道畅通外，中国还需花大力气保障陆路油气基础设施特别是长距离管线的安全。

有学者专门分析了西亚北非恐怖主义风险对该地区能源安全构成的威胁，认为许多国家内部都存在足以引发动荡的力量，如土耳其的库尔德人，伊拉克境内的“基地”组织分支，以及利比亚南部地区的武装势力等，当前叙利亚国内的乱局也使部分恐怖组织获得了合法地位。从总体上看，西亚北非的恐怖主义风险正在上升，沙特南端靠近伊朗的地区、也门南部阿比扬地区都存在激进的恐怖分子，恐怖主义力量在西亚北非呈现出星星点点的蔓延趋势，亟须各国政府采取有效行动。

有学者指出，中国应坚持实施多元化战略来保障能源安全，既要坚持和平发展、合作共赢的外交政策，与油气生产国及相关国家保持双赢合作关系，又要立足自身，在国内想办法，抑制进口量的过快增长，同步实施油气进口的多元化战略，实现多供应源、多通道进口。在这方面尤须加强中阿合作，稳定中东油源。办好中国—阿拉伯国家博览会，对于巩固和提高中阿能源合作水平意义重大。拟议设立的银川能源交易所可从煤炭交易起步，逐渐走出国门，进入国际能源市场。此外，上海自贸区也不妨引入中东的石油资本。

三、中亚地区能源安全案例

中亚地区油气储量丰富，地缘战略地位重要，是大国竞相博弈的场所。2014年美军撤离后，阿富汗安全局势变化是否会对中亚国家与大国在中亚的能源利益造成直接影响？有学者认为，中亚的能源利益不会与阿富汗的安全形势形成密切关联。总体而言，中亚国家都在苏联解体后建立起世俗政权，不大容易受到恐怖主义和极端主义的冲击，宗教激进主义对中亚国家没有太大吸引力，他们更想成为土耳其式的世俗伊斯兰主义。因此，中亚的能源形势更多取决于中亚国家内政情势的演变。目前，中亚国家与外国能源企业的关系已发生变化，但基本没有改变合作共赢的格局。

有学者专门分析了中亚国家内部的三大政治风险：一、制度缺陷，政府透明度较差，行政与司法体系不成熟，经常被政治化；二、政府官员经商现象严重，过程缺乏透明度；三、政治优先方向不断变化，对能源领域投资者提出挑战；四、政府强调经济多元化，外国投资者不再过于依赖油气领域。未来几年，中亚五国中油气资源丰富的国家都将面临领导层交接，外国能源企业因此会面临复杂的投资环境。尽管能源断供的可能性很小，但与总统继承相关的不确定性依然很大。

有学者基于中亚高加索地区地理环境与油气管道分布的描述，强调了该地区能源供应国也有自身的安全需求，认为他们主要面临以下问题：一、油气储量没有苏联解体初期宣传的那么多；二、大部分油气资源为西方企业控制；三、资源开采条件恶劣，投资环境不理想；四、领土争端不断，如纳卡冲突、俄格冲突、里海划界问题等。而中亚高加索地区国家亟须应对的能源安全风险则包括自然灾害风险、社会政治风险和地缘政治风险。此外，国家间能源债务与跨境水资源纷争也可能影响该地区的能源安全。

有学者探讨了中国—中亚天然气管道的特殊意义。作为开放的多边合作项目，中国—中亚天然气管道既缓解了中国天然气供应紧张的局面，有利于中国能源运输安全与能源消费结构优化，同时也符合土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等管道起始国及过境运输国的国家利益。由于政治意涵不强，中国—中亚天然气管道可增强上合组织成员国开展多边经济合作的信心。

还有学者对塔吉克斯坦跨境水资源开发问题进行了思考。塔吉克斯坦人均水能资源与淡水资源均居世界第一。为蓄水发电，塔吉克斯坦在境内建造了数十座大中型水电站，这导致它与阿姆河下游国家因农业灌溉用水问题发生矛盾，而开凿卡拉库姆运河则使咸海发生渐趋枯竭的生态危机。塔吉克斯坦利用跨境水资源亟须寻求可持续的解决方案，建议今后在妥善续建大型水电站的同时，大力发展小型无坝水电站，支持推广节水农业和膜下滴灌技术，积极开发地下水资源和矿泉水资源，并引流萨雷兹堰塞湖水，减少隐患，接济咸海。

四、中欧能源安全合作展望

与会专家一致认为能源安全面临系统性问题与风险，主张通过国际合作与协调，将挑战有效转化为机遇。中欧在能源领域合作空间巨大，但需加强相互间了解，增进互信。有学者指出，中欧之间的政治体制与文化差异导致双方在能源安全认知和理解上也产生差别。中国首先着眼于能源供应的安全，致力于实现满足能源需求、环境保护和经济发展三大目标。同时，中国习惯自上而下制定政策，同时又有各省市相互平行的法律法规。因此，促进中欧能源安全合作需要双方超越文化差异进行沟通协作。

有学者认为，发展低碳能源可以成为未来中欧能源安全合作的新方向。目前，中欧对海外化石能源的依赖程度都很高，同时，双方能源消费结构也很不合理。在化石能源价格高企的背景下，中欧可相互借鉴节能减排经验，尝试通过扩大低碳能源应用来携手实践低碳计划。也有学者认为，当前中欧能源安全合作机制仍不够充分，很多事务亟须共同行动。中欧能源安全合作应区分轻重缓急，将一些工作当成重要起点，比如为能源企业进行安全风险评估，共同保障非稳定国家内能源企业职工的安全，相互交换对地区和有关国家局势、风险的分析结果，通过二轨对话形式缩小议程范围等。今后，中欧双方还可进一步借助国际组织达成的多边协议来共同营造稳定的能源供应环境，并以此促进区域间与国家间的合作。