

# 南海能源安全问题及其战略选择

张礼祥

(海南大学 政治与公共管理学院 海口 570228)

**摘要** 南海是我国重要的能源基地和能源交通要道。由于区域外大国的影响、周边国家对南海能源的争夺加剧、我国海军远洋控制力量和海上油气开采技术限制等诸多因素,我国南海能源安全受到了严重威胁。面对复杂多变的南海局势,我国必须增强紧迫感,着力提升综合实力,加快南海能源开发,构建合理的南海能源安全体制,积极开展地缘政治斗争,提高对南海海岛的实际控制力度,全方位、多角度地制定南海能源安全的战略对策。

**关键词** 南海;能源安全;战略选择;综合实力;政治斗争

**中图分类号** D82 **文献标志码** A **文章编号** 1002-7408(2012)03-0082-04

随着我国经济的快速发展,能源消费量急剧增长,国民经济对石油、天然气等能源的依赖度日益增加。石油、天然气等能源已成为我国经济安全和可持续发展的焦点问题。由于我国陆上石油资源日益减少,海上石油开发成为我国发展能源的战略重点。南海作为我国面积最大的海域,从目前已探明的油气资源储量及其能源通道的独特地理位置来看,在破解我国能源制约难题中占有举足轻重的地位。但是南海能源争议不断升级,周边国家在南海我国传统疆界内油气开采量不断高涨,已严重威胁到我国的主权和经济安全,解决我国南海能源安全问题事关国家安全大局,已刻不容缓。

## 一、南海在我国能源安全中的重要地位

南海又称为南中国海(the South China Sea),指的是我国广东南澳岛经澎湖列岛到台湾石港一线以南的辽阔海域。南海海区北起北纬23度27分的北卫滩,南至北纬3度40分的曾母暗沙和亚西暗沙;西起东经99度10分至112度10分广大海域,南北长约2380公里,东西宽约1380公里,面积约为350万平方公里,约占我国海洋面积的一半,是我国最大的海域。<sup>[1]</sup>南海面积辽阔,资源丰富,地理位置重要,不仅是我国重要的海洋渔场,还蕴藏着丰富矿产和油气资源,同时也是我国海上交通的咽喉要道,在我国国家发展战略和能源安全体系中有着无法替代的重要地位。

1.南海是我国重要的能源基地。南海是世界四大海底储油区之一,有“第二波斯湾”之称。20世纪60年代,该地区被发现拥有丰富的油气资源。20世纪60年代末,美国海洋地质学家埃默里发表了南海诸岛及附近海域的油气资源调查报告,认为亚洲最大的油气产地在南中国海,仅在南部的曾母暗沙、文莱沙巴等5个盆地面积35万平方公里的海域内,初步估计石油蕴藏量达200亿吨左右,天然气蕴藏量约为20万亿立

方米。<sup>[2]</sup>据国土资源部最新统计,南海石油蕴藏量达418亿吨,天然气蕴藏量约7.5万亿立方米。有专家预测,南沙群岛地区实现有效开发,每天可产石油大约在150万桶与300万桶之间,而中国的石油净进口量将从2002年的每天不足200万桶增加到2030年的980万桶,<sup>[3]</sup>所以,如果能从南中国海获取石油,中国目前石油的进口需求就可能得以大大缓解。此外,2002年,广州海洋地质调查局“海洋四号”调查船首次在南海北部海域发现可燃冰(可燃冰是天然气水合物的俗称)存在的可靠标志——冷泉,其成分的80%为甲烷,它被认为是人类未来最理想的替代能源之一。初步的探测表明,仅在我国南海的北部地区的可燃冰储量就已经达到我国陆上石油资源已探明储量的一半左右。<sup>[4]</sup>虽然可燃冰的勘查和开发的技术难度比较大,但我国已预计将在2020年实现可燃冰的商业化开采。目前,我国已经将南海地区确定为国家十大油气战略选区之一,南海将成为我国能源的接续基地,其蕴藏的丰富的油气资源将为我国经济发展提供强大的动力。在陆地油气资源开发增长能力有限的情况下,南海油气资源的开发利用是大势所趋,加速对南海油气资源的开发,对解决中国油气储量的不足、减少进口比例、保持经济的可持续发展,缓解国内能源供应紧张的局面具有重要意义。南海油气资源在我国能源安全中的作用和地位也将会更加突出。

2.南海是我国能源通道的咽喉。南海是中国最南的海洋国土,被中国、越南、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、文莱等六国所环抱,是沟通太平洋、印度洋和连接亚洲、大洋洲的海上要道,有“远东十字路口”之称。其战略地位十分重要,是世界上海运最繁忙的地区之一,是仅次于欧洲地中海的世界海运量第二大的海上航道。目前,我国的海上远洋运输以天津、上海、香港、广州等港口为主要基地开辟了北、东、南、西四个

基金项目:国家社科基金项目“我国南海主权战略的海洋行政管理对策研究”(10BGJ004)的阶段性成果;海南大学政治与公共管理学院科研资助项目(HNZG2009010)的阶段性成果。

作者简介:张礼祥(1970-),男,湖北钟祥人,海南大学政治与公共管理学院讲师,硕士,主要从事公共管理研究。

大方向的主要航线。从南行航线来看,中国至新加坡、马来西亚、印尼、菲律宾以及中国到西南太平洋岛国的航线都需要从南海经过,也就是说从我国到东南亚、大洋洲等国的航线主要是从南海经过。从西行航线来看,从我国沿海各港口经马六甲海峡到印度洋、非洲、红海、苏伊士运河沿岸的阿拉伯各国、地中海沿岸及到大西洋、欧洲等国的西行航线是我国目前的一条主要航线。我国通往国外的39条航线中的21条是必须经过南海的。<sup>[6]</sup>另外,我国的石油已有一半以上需要进口,而其中经南海航运的占五分之四左右,我国的对外贸易也主要是通过南海进出。据美国能源部预测,到2020年,我国每天将不得不从中东进口690万桶左右的石油,占我国石油需求的大约60%。<sup>[7]</sup>而我国石油运输以海洋运输为主,尽管未来我国的石油进口可能会采取海洋、管道运输的方式,但从成本角度考虑,海运的成本只有管道运输的十五分之一,应该说我国的石油运输进口方式仍然将主要是以海运的方式进行。从中东进口的大量石油,主要从南海运输。因此,中国的石油供应安全不但取决于波斯湾地区的稳定和安全,同时也取决于南海地区的稳定和安全。南海航线的运输安全已直接关系到我国石油的供应和经济的持续稳定发展。南海对我国的石油供应、能源安全,甚至国家安全具有至关重要的战略“生命线”价值。

## 二、影响南海能源安全的主要因素

1. 区域外大国的影响。主要是美、日及印度的介入,使得南沙问题国际化趋势进一步明显。近些年来,美国加强了其在南海的军事存在,公开以“保障航行自由”和“维护地区稳定”等为借口,密切与南海诸国的政治、军事、外交合作,加强对南海及其附近海域的控制。同时,频频与菲律宾、泰国、马来西亚、印尼及文莱等国开展大规模军事演习。据《青年参考》报道,日本政府一直很关注南海问题。日本公然鼓动东盟四国“合纵”对抗中国。印度为了实现其地区霸权的战略目标,提出“东进政策”,宣称从“从阿拉伯海的北面到南中国海,都是印度的利益范围”。俄罗斯紧随美日之后,为保持在南海地区的军事影响,一直与越南就在金兰湾保持军力一事进行谈判。澳大利亚以及某些欧洲国家,也以“南海航行权”关系到其国家利益为由,表示“不能对此视而不见”。区域外大国的主动介入,打破了南海争端各方业已形成的共识和力量平衡,力图使南海问题国际化,成为南海能源安全威胁的重要因素之一。<sup>[8]</sup>

2. 周边国家对南海能源的争夺。南海在20世纪60、70年代发现丰富的油气资源之前,其归属问题没有争议。在石油资源越来越稀缺、石油对一国经济发展越来越重要的情况下,许多国家觊觎南海油气资源是南海属权争端激化的主要原因。南海周边国家也正是看中了南海丰富的油气资源,近年来不断强调对南沙的主权地位,并大肆在南海钻井取油。至2000年,越南、菲律宾、马来西亚、印尼和文莱已在南海建起200多个钻井平台,打出的油气井超过1000口,并已探明近80个油田、70个气田,其中有11个油田和15个气田在我国传统

海疆线内。各国的油气开发量也在逐年增长。据美国能源信息署2002年5月的资料,南海地区每天产出石油200万桶,每年产出天然气2.5万亿立方英尺,其中越南每天产出石油35.6万桶,年采气量190亿立方英尺;马来西亚在我国传统海疆线内打了150多口油气井,发现2个天然气田和3个油田,年采天然气14370亿立方英尺,原油近75万桶/天,菲律宾已在邻近南沙的巴拉望海域打了7口油井,产油约1万桶/天,年产天然气10亿立方英尺;印尼已在我国传统疆线内打了29口油井和4个气田,产油21.5万桶/天,年产气120立方英尺。文莱已在我国传统疆线内打出9口高产油井,开发了7个气田,产原油19.5万桶/天,年产天然气3340亿立方英尺。上述南海五国南海采油量已高达152.5万桶/天,年产天然气达1.8万亿立方英尺,近几年开采量还在迅速提高。<sup>[9]</sup>若照此速度开采,南海的油气大约20年左右就会被采掘殆尽。没有油气,南海何谈能源安全!

3. 南海能源通道的威胁。控制南海战略通道,不仅涉及国家经济利益,也涉及国家安全。我国目前的石油进口运输海上通道集中于霍尔木兹海峡——印度洋——马六甲海峡——南海——台湾海峡一线。据测算,每天通过马六甲海峡的船只近六成是我国船只。可以说,马六甲海峡是我国海上石油生命线中最关键、最要害的环节。近年来,马六甲海峡恐怖主义和海上犯罪活动频繁发生,美日等大国借机渗透,地区安全形势更趋复杂,对我国能源通道安全产生了重要影响,但现阶段我国海军尚处在向远洋发展过程中,对该地区我国能源运输的安全防卫能力十分有限,“马六甲困局”对我方的制约日益严重。

4. 海军远洋控制力量不足。中国海军远洋控制与作战能力不足,无法确保南海能源安全。一是主战舰艇平均吨位偏小。目前,我海军主力战舰平均吨位约三千吨,远远低于美国(一万四千吨),不及日本(三千七百吨),甚至赶不上印度(三千三百吨)。如海军江卫级导弹护卫舰排水量只有两千多吨。虽然新型舰艇性能比较优良,但其数量严重不足。如排水量达到七千五百吨以上的052B型导弹驱逐舰,目前总共只有两艘装配到南海舰队。二是主力作战舰艇装备性能欠缺。我海军战斗序列中的大中型作战舰艇数量比例低,许多重要装备多处于概念或者预研论证阶段,形成战斗力尚需时日。三是作战舰艇与保障舰艇的比例失调。目前美国作战与保障舰艇比例约为3:2,日本约为3:1,印度约为5:4,而我军这一比例严重偏低,这将严重制约海上作战范围和持续时间。此外,还受空军作战能力的限制。海空军对南沙控制能力偏弱,与周边国家相比有鞭长莫及之虞。<sup>[10]</sup>区域外大国对南海大肆干涉、周边国家对南海能源猖狂掠夺,正是基于我国海空军事实力的不足。

5. 海上石油开采技术面临的挑战。2011年5月,中海油“海油石油981”在上海完工,我国具有了首台3000米深水半潜式钻井平台,7月,我国自行研制的“蛟龙号”载人潜水器深海下潜已达到5188米,这些标志着我国深海钻探技术有了快速发

展。但是,在海上油气开采技术上,我们还有许多问题有待解决。一是技术研发到广泛运用还有待时日。我国虽然在深水载人下潜和深水钻井平台技术上有很大突破,但这些技术用于南海开发还有一个较长过程,与国外发达国家相比为时已晚。二是海上油气输送技术难度高。海上油田原油多具高粘、易凝、高含蜡等特点,同时还存在高温、高压、高二氧化碳含量等问题,这给海上油气集输工艺设计和生产安全带来许多难题。当然,这不仅是我们所面临的问题,也是世界石油界面临的难题。三是南海环境条件复杂。南海环境条件特殊,夏季有强热带风暴,冬季有季风,还有内波、海底沙脊沙坡等,使得深水油气开发工程设计、建造、施工面临更大的挑战。四是经济高效的边际油气田开发技术难掌握。南海油气田大多具有底水大、压力递减快、区块分散、储量小等特点,在开发过程中往往需要考虑采用人工举升系统,这使得许多国外边际油气田开发的常规技术(如水下生产技术等)面临着更多的挑战,意味着水下电潜泵、海底增压泵等创新技术将应用到我国边际油气田的开发中,同时也意味着,降低边际油气田的开发投资,使这些油气田得到经济、有效的开发,将面临更多的、更为复杂的技术难题。<sup>[10]</sup>种种技术难题,不同程度到我国在南海的油气安全。

### 三、我国南海能源安全的战略选择

1. 增强紧迫感,树立南海能源安全的大局观。南海周边国家按照现有的开发速度,只需20年左右的时间就会将南海的油气开发殆尽。所以我们在处理南海能源安全问题上首先要增强紧迫感。久拖未决、拖而不决都将使我们面临巨大损失。一方面,拖得时间越久,南海所剩的油气资源越少;另一方面,周边国家造成占有事实,给解决南海争端会带来更大的难度。二是在处理南海能源安全问题上要站在国家利益的大局上来看待。南海能源安全不是局部问题,而是事关国家能源安全乃至国家主权的大局,因此,处理南海能源安全问题要树立大局观。保证南海能源安全是我国开发海洋、建设海洋强国和治国兴邦的战略需要。面对当前复杂多变的国际形势,要用发展的眼光审时度势,以及时性、全方位、多角度、前瞻性的思维,全面制定南海能源安全的战略对策。

2. 提升综合实力是解决能源安全问题的核心战略。南海能源安全问题的解决最终还是看实力说话。这里实力主要是指中国在国际上的地位、海上军事实力和技术实力。一是能源外交话语权最终取决于国家的综合国力。和平解决南海能源争端,进行外交斡旋、外交辞令、打口水战是必不可少的。外交话语权的分量主要看一个国家在国际上的地位高低,说到底也是看一个国家的综合实力。客观地讲,改革开放以来,我国综合国力大大提升,在国际上的地位也越来越重要,在许多国际问题上都有中国的声音,但是从当今局势来看,中国的影响力还无法与美欧等大国相比。南海周边国家有美国等大国支持,又有以东盟为整体与中国争夺南海,形势异常复杂,中国在南海问题上的外交影响受限。从长远来看,中国还要加快经济发展,壮大综合国力,提高国际地位。二是海上

军事实力是解决南海能源争端的坚强后盾。刺刀见红、你死我活的战争并不是解决南海能源争端的最佳策略,但是强大的海上军事实力会产生巨大的威慑力,所以加快海上军事发展,是解决南海能源争端的最核心战略。从近代西班牙、荷兰与英国、英国与早期美国乃至英国与中国清王朝冲突的经验来看,海上军力是解决国际贸易争端的终极手段。从现代科索沃战争以来的国际形势变化看,没有强大海军保障的国家海外利益增长,随时都有被海上军事强国中断并掠夺的可能。从我国的经济实力来看,海军的发展也相对滞后。因此,我们应早做准备,提升海上军事实力。三是海上油气勘探与开采技术实力是解决南海能源安全的支撑条件。我们至今在南海没有一口油井,一个很重要的原因就是技术实力不够。鉴于此,可由国家发改委牵头,组织国家海洋局、国家能源局以及“中石油”、“中石化”、“中海油”三大公司参与,投入必要资金,共同研究海洋开发技术,力争在近两年内有大的突破,解决自主知识产权的深海油气勘探与开发技术。

3. 多途径加快南海能源开发。在南海能源安全问题上,我国开采的越多就越安全,相反,他国开采的越多,我国就越不安全。现实状况是南海周边国家的油气开采量逐年增多,我国还在“按兵不动”,至今没有一口油井。我国提出的“搁置争议,共同开发”在一定程度上已转变为“中国搁置,他国开发”。从客观现实来看,中国南海处于失控的状态,230个岛屿中,我国只占6个,其余被周边国家侵占。目前,周边国家在南海竖起了1000口井架,疯狂开采油气资源。为保证我国在南海的利益,我们应多途径、多方式,积极组织开发。一是坚持主动自主开发,边开发边解决争端,不能等争端解决后再开发。“中海油”、“中石油”、“中石化”三大实力雄厚的国有企业要改变油气开发的重点区域和开发策略,坚持“先海上后陆地、先远深海后近海”的原则,积极开采南海能源。二是进行油气开发体制创新。打破国有公司的垄断地位,鼓励有能力的民营企业到南海开发油气资源,也可通过招投标、中外合作的方式,吸引海外有实力、有技术的大企业参与南海油气开发。三是在有争议的地区,本着和平相处的原则,可以采取合作开发模式。鉴于南海争端一时难以解决的事实,可以倡议南海六国七方联合成立南海能源开发合作组织,在“主权归我”的前提下,共同开发南海能源,以实现各方利益最大化。总之,尽一切可能最大限度地把南海能源掌控在我们手中。

4. 构建南海能源安全领导体制。我国能源政策的制定、管理、开发体制存在多头领导、缺乏协调和分工模糊等问题,在南海能源问题也面临同样的问题,所以要明确南海能源政策的制定者和执行者。从我国能源政策制定上来看,其权限在国家能源委员会,温家宝总理任国家能源委员会主任。能源领域的日常事务主要由附属国家发改委的国家能源局来处理,国家能源局首要任务是要培育和发展新兴能源产业,其中包括核电、水电、风能、太阳能和生物能源等可再生能源,同时还要加快对煤炭等传统能源的产业升级。对海洋能

源(主要是石油)开发缺乏相应管理机构。过去主要是“中海油”、“中石油”、“中石化”自主开发,缺乏统一协调机构。而面对南海复杂的局面,仅靠中海油、中石油、中石化是难以处理的。从南海的管辖机构来看,南海又划归海南省管辖,但无论是管理能力,还是协调能力,靠海南省是远远不够的。因此,国家应成立由国家能源委员会统一领导的南海能源开发机构。这个机构应该包括军队、国家有关部委、海南省等多家联合,并制定明确的协调机制,统一领导,协调配合,充分发挥中央与地方、军队与企业多方面的积极性,以便加快南海能源开发。

5. 合理开展地缘政治斗争。在南海能源问题上,与周边国家适时、合理地开展地缘政治斗争是十分必要的。一是要加强与南海周边各方的双边关系。东南亚各国情况各异,利益诉求千差万别,开展地缘政治斗争的方式方法也不应一样。对新加坡、泰国等关系比较好的国家,要积极发展,保持传统友好态势;积极争取印度尼西亚、马来西亚等国保持良好外交关系;对越南、文莱、菲律宾等争议较大的国家,一定要坚持“主权在我”,不能有丝毫让步,适时适度在国际政治、经济往来等方面予以打压,但同时也要积极倡导“和平协商,共同开发”。在南海问题上,积极谋求和台湾当局形成共识十分必要。多年来,台湾一直派军队驻守在南沙群岛的最大岛屿太平岛上。由于同是炎黄子孙,台湾与大陆在南海问题上有很多共同语言。事实上,1974年1月,在我军对入侵西沙群岛的南越军队进行自卫反击时,台湾就给予了大陆以很大的支持。因此,应该积极谋求和台湾联手合作。二是要处理好和东盟整体的关系。在南海问题上,东盟往往联手对抗中国。我们应该利用现有的中国—东盟合作平台和合作机制,积极与东盟开展对话与斗争,形成南海问题共识。也可利用东盟各国之间的矛盾,各个击破。如文莱与马来西亚之间大陆架分界线争议不断,分歧至今没有弥合。再如,柬埔寨与越南有历史恩怨,柬埔寨和泰国现实矛盾等。因此,我国需要选准时机与重点,集中力量加强与其中一国或数国的合作,形成在南海问题上对我有利的局面。

6. 提高对南海海岛的控制力度。首先要巩固我国在东沙和西沙的地位。中国南海由东沙、西沙、中沙和南沙四大群岛组成。南海问题主要不是东沙和西沙群岛的问题,因为在南海诸岛中,东沙群岛位于南海东北部,目前由台湾派军驻守;西沙群岛距离我国海南省最近,主要由大陆实际占据。因此,我国应该首先扎实做好对东沙和西沙群岛的实际控制。其次是加强对中沙群岛和南沙群岛的实际控制。当前,我国应提高中沙群岛和南沙群岛对内对外的双重开放水平,让海岛享受比沿海经济特区更加优惠的开发开放政策。主要是对那些地处国防前哨又具有资源价值的岛屿,实行特殊的开发开放政策,鼓励以我国为主,积极引进国内各种力量和有利的国际力量介入南海开发,以加强我国对南海的实际控制效果。

目前,可以借鉴一些国家的做法:一是把一些岛屿长期出租给国内民间力量或有利的国际力量进行开发,并由国家出面予以保护;二是参考近期越南和美孚石油公司的合作方式,引入有利的国际力量进行开发,从而掌握南海问题国际化的主动权,以中国的主动国际化遏制他国的国际化。<sup>[10]</sup>

7. 建立南海能源安全的研究基地和战略石油储备基地。南海能源安全问题错综复杂,又极其敏感,既有国内能源安全领导体制不顺,又有南海周边多国矛盾的交错,还有区域外多国的介入,既涉及经济问题,又涉及政治、军事、法理问题,既需要加强海洋管理的研究,又需要加强海洋国际法的研究。为此,要加速南海问题研究机构的合作与分工,成立南海问题研究会,推动南海研究的快速发展。海南可以利用地处南海前沿的区位优势,加快中国南海研究院、海南大学、南海经济文化研究所等研究机构的合作机制建设,率先把海南建设成南海问题的研究基地。

建立石油战略储备是世界各国通行的解决能源安全的重要举措。未来中国石油的开采已转向海洋,因此,无论从资源储备、技术储备,还是国家安全的角度考虑,在我国石油多元化的战略中,开发海洋油气资源已成为重要一环。目前南海油气开发已处于快速发展的起步阶段,各方面的时机已经成熟。海南通过建省20多年的发展,在石油加工、冶炼、储备、运输等方面已有较为成熟的经验,尤其是海南的洋浦港具有石油储备的天然优势,已有年产800万吨炼油实力,为此,从全国的石油储备基地布局来看,应该把海南洋浦建成我国战略石油储备基地。

#### 参考文献:

- [1]郭渊.南海地缘政治研究[M].哈尔滨:黑龙江大学出版社,2007:35—36.
- [2]倪世雄,王义桅.中美国家利益比较[M].北京:时事出版社,2004:188.
- [3]参考消息[N].2004-08-04.
- [4]海南日报[N].2004-08-04.
- [5]金鑫,除晓萍.中国问题报告第三版[M].北京:中国社会科学出版社,2004:165.
- [6]John Calabrese.Dragon by the Tail:China's Energy Quandary[M].Middle East Institute 2004 2.
- [7]巩建华.南海问题的产生原因、现实状况和内在特点[J].理论与改革,2010,(2).
- [8]迟福林.南海开发计划与海南战略基地建设[J].经济研究参考,2005,(51).
- [9]董庆平,洪民富.中国南海问题:利益困境及维权路径探析[J].传承,2009,(3).
- [10]李清平.我国海洋深水油气开发面临的挑战[J].中国海上油气,2006,(2).

[责任编辑:黎峰]