

南海能源安全对 CAFTA 能源合作的影响及对策

李 键 齐虹丽

(昆明理工大学, 云南 昆明 650000)

[摘要] 南海能源安全是探讨 CAFTA 能源合作问题无法回避的问题, 这关乎我国的能源战略、能源危机以及 CAFTA 各国的共同繁荣。不可否认南海能源安全对 CAFTA 能源合作有着深刻的消极影响。正视矛盾, 解放思想, 笔者认为强化非争议领域的友好合作, 增进 CAFTA 各方对共同体的认同感, 从而带动争议领域问题的缓和, 是促进 CAFTA 能源合作的良策。

[关键词] 南海能源安全; CAFTA; 能源合作

[中图分类号] F426.22

[文献标识码] A

[文章编号] 1009-8267(2011)21-0102-05

2010年1月1日, 中国—东盟自由贸易区(CAFTA)全面启动, 中国与东盟各国的经贸合作进入了全方位发展的新阶段, 其中加强能源合作成为CAFTA全面合作中的重要组成部分。然而促进CAFTA加强能源合作, 其中不可避免的一个问题是南海能源安全问题, 特别是近一年来, 南海争端不断升温, 越南、菲律宾等国, 或进行主权宣示活动, 或进行海上军事演习, 进一步恶化了南海局势, 争端背后则是南海巨大的经济利益, 即能源利益。个别国家的行为不仅破坏了地区的和平与稳定, 还严重影响了我国南海的能源安全。在南海能源安全问题上, CAFTA各国能否找到一条符合各成员国利益的途径, 直接决定了CAFTA能源合作的深度和广度。

一、南海能源安全与我国能源危机的相关背景

南海能源问题主要涉及六国七方(越南、印尼、马来西亚、文莱、菲律宾、中国大陆和中国台湾), 然而早在1994年, 东盟就公开宣布, 在南海问题上“今后对外将以集体名义而不以双边名义接受谈判”, 这就将南海能源问题上升为全东盟与中

国之间的问题。因此只有深刻了解南海能源安全问题的背景以及中国所面临的潜在的能源危机, 才有可能从根本上理解与解决CAFTA能源合作领域的所有问题。

(一) 南海能源安全

能源安全问题一直是中国以及东盟各国长期关注的问题, 不仅关系到各国经济和民生, 也事关这些国家的安全和稳定。据中国国家海洋局统计, 南海能源储备可与波斯湾媲美, 至少蕴藏有367.8亿吨石油, 7.5万亿立方米天然气。然而, 由于西方石油公司介入南海油气开发, 不断蚕食我南海油气资源, 严重威胁了我国的南海能源安全。

据《菲律宾商报》在2009年8月15日透露, 英国Forum Energy公司已经接受东盟某国授权在中国南沙礼乐滩附近勘探油气田, 对此中国政府警告称“这将被视为侵犯中国主权, 将会导致地区关系再度紧张”(文献出处)。除此之外, 据《国际先驱导报》报道的一份西方某知名石油公司的内部调研报告显示, 目前西方各大石油公司正加紧公关活动, 目标是南海地区27处正在勘探或待建的开采项目。觊觎中国南海的西方公司, 还包括埃克森

[作者简介] 李键(1984—), 男, 山东莱州人, 昆明理工大学博士生, 研究方向为矿产资源保护与法治; 齐虹丽(1959—), 女, 河南南阳人, 昆明理工大学法学院副院长, 教授, 博士生导师, 研究方向为经济法、东盟法。

-美孚、英荷壳牌等 200 多家西方公司，他们在南海海域合作钻探了约 1380 口钻井，其中大约百分之八十以上位于争议海域，即中国南海海域。中国学者也指出，西方油气公司在南海钻探了 1000 多口井，年石油产量达 5000 万吨，这远远超过了中国大庆油田 4000 万吨的年产量。

新加坡东南亚研究所 2008 年的报告表明，自 1978 年以来，越南先后与日本、苏联、美国、俄罗斯、法国、英国、印度等国的数十家石油公司签订了勘探和开发合同，招标区域有 120 多处，几乎覆盖了中国整个南沙和西沙海域。其中，越南在我南沙海域的青龙、白虎和大熊是最主要的 3 个油田，年产量都在 500 万吨以上。

马来西亚则是在我南海开采油气资源最多的国家。目前，该国在南海的石油年产量超过 3000 万吨，天然气近 1.5 亿立方米。南海其他国家则紧随其后，在南海油气开发上毫不逊色。

与上述事实形成鲜明对比的是，在东盟某些国家受到西方怂恿，不负责任地加强在南海争议海域开发的同时，中国至今却没有在该海域产出一桶油。这主要是因为，一方面中国海洋开发能力不够，存在技术、资金和组织管理上的瓶颈；另一方面，中国的海洋战略也是在不断调整中。

可见，由于西方油气公司的介入，严重威胁到了中国的南海能源安全，也使得我国在充分考虑东盟各国利益基础上提出的“搁置争议，共同开发”的主张形同虚设，南海周边国家实际执行的是“搁置与中国争议，共同与西方开发”。^①这不仅违背了中国政府的初衷，从长远来说也不符合东盟各国的利益，是一种短视行为。

（二）我国潜在的能源危机

在南海能源安全受到严重威胁的同时，我国却面临着潜在的能源危机。2007 年 12 月 26 日，国务院新闻办发表的《中国的能源状况与政策》白皮书中指出，中国是目前世界上第二位能源生产国和消费国。能源供应持续增长，为经济社会发展提供了重要的支撑。能源消费的快速增长，为世界能源市场创造了广阔的发展空间。中国已经成为世界能源市场不可或缺的重要组成部分，对维护全球能源安全，正在发挥着越来越重要的积极作用。

中国政府正在以科学发展观为指导，加快发展现代能源产业，坚持节约资源和保护环境的基本国策，把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置，努力增强可持续发展能力，建设创新型国家，继续为世界经济发展和繁荣作出更大贡献。

能源资源是能源发展的基础。新中国成立以

来，不断加大能源资源勘查力度，组织开展了多次资源评价，但随着改革开放以来中国经济的高速发展，以及人口的不断膨胀，已经使中国潜藏着严重的能源危机：

第一，人均能源资源拥有量较低。中国人口众多，人均能源资源拥有量在世界上处于较低水平。煤炭和水力资源人均拥有量相当于世界平均水平的 50%，石油、天然气人均资源量仅为世界平均水平的 1/15 左右。耕地资源不足世界人均水平的 30%，制约了生物质能源的开发。

第二，能源资源赋存分布不均衡。中国能源资源分布广泛但不均衡。煤炭资源主要赋存在华北、西北地区，水力资源主要分布在西南地区，石油、天然气资源主要赋存在东、中、西部地区 and 海域。中国主要的能源消费地区集中在东南沿海经济发达地区，资源赋存与能源消费地域存在明显差别。大规模、长距离的北煤南运、北油南运、西气东输、西电东送，是中国能源流向的显著特征和能源运输的基本格局。

第三，能源资源开发难度较大。与世界相比，中国煤炭资源地质开采条件较差，大部分储量需要井工开采，极少量可供露天开采。石油天然气资源地质条件复杂，埋藏深，勘探开发技术要求较高。未开发的水力资源多集中在西南部的高山深谷，远离负荷中心，开发难度和成本较大。非常规能源资源勘探程度低，经济性较差，缺乏竞争力。

二、南海能源安全对 CAFTA 能源合作产生的影响

在上述背景下，中国从维护地区稳定与世界和平的大局出发，提出了“搁置主权争议，共同开发”的主张，更有中国学者在这一主张的前提下，提出了建立“南海能源开发组织”^②。这些主张或思路，一方面有利于中国维护在南海的应得权益，避免中国将潜在的能源危机扩大化，另一方面更是充分体谅了东盟有关国家的发展需要，可以说是在 CAFTA 各国政治、经济不断博弈基础上提出的最佳选择。

然而现状似乎却总是事与愿违，现实的 CAFTA 在能源合作问题上，由于南海问题的敏感性与复杂性，导致其合作的深度和广度都大打折扣，这已成为无法回避的问题，我们应当正视南海能源安全对 CAFTA 能源合作所产生的消极影响。

（一）主权诉求导致“共同开发”缺乏法理基础

1. 各国对南海的主权诉求

中国大陆基于汉代以来持续管理南海的记录、大陆架原则与专属经济区原则对南海断续线内岛屿

与领水的提出主权要求。中国台湾主张权利的水域与大陆相似。文莱曾经派兵登上南通礁,但在马来西亚控制这个岛礁后没有再正式提出主权要求,2000年起提出享有200海里专属经济区。印尼没有对南沙群岛中的岛屿提出领土主张,但主张按照大陆架原则确定边界并享受专属经济区,其专属经济区的一部分在中国的断续线内。马来西亚主张依据大陆架原则确定边界线并享有专属经济区。菲律宾主张依据大陆架原则确定边界并享受专属经济区,并控制黄岩岛与南沙海域的9个岛礁并试图划为领海基线。越南主张按照大陆架原则划分边界并享受专属经济区,对西沙群岛提出主权要求,并控制南沙海域28个岛屿。

2. 主权的争议与“共同开发”的冲突

目前,之所以导致“搁置争议,共同开发”的主张形同虚设,主要还是因为争端方对争端海域的主权要求,导致“共同开发”缺乏必要的法理基础。根据《联合国海洋法公约》的相关规定,一国对其领海享有绝对主权,涉及能源方面的权利是“开发和利用领海内的水域、海床和底土的一切生物和非生物资源的专属权利”;一国对其专属经济区享有专属管辖权(相对主权),涉及能源方面的权利是“以勘探和开发、养护和管理海床上覆水域和海床及其底土的自然资源为目的主权权利,以及关于在该区内从事经济性开发和勘探生产能源等其他活动的主权权利……”^③

《海洋法公约》赋予享有领海或专属经济区的国家在相关海域享有上述权利,具有排他性或相对的排他性,这也导致了争端各国在附近海域纷纷主张权利,特别是在实际控制的现状下,几乎争端各国没有彼此之间的真正合作,而是各自为政,加紧争夺南海资源。

文莱开发的10个油气田中有8个在海上,且大部分在断续线内,招标开采的部分区块与马来西亚有争议。印尼纳土纳群岛一带天然气储量丰富,其东北部225公里处的D-Alpha气田所在的东纳土纳盆地部分伸入中国断续线。马来西亚在一个岛上建有三星级旅馆,其油气产量远高于越南、菲律宾与文莱,而沙捞越与沙巴是其这些年的开采重点,南海油气产量占其总产量的70%。菲律宾位于南沙海域的马兰帕亚油气田与卡马戈气田是菲律宾最大的气田。越南控制南沙海域28个岛屿,并在南威岛设立南海海上油气作业据点和越南海军的南沙指挥部,在景宏岛设有南沙第二指挥部,修建有南威岛机场与长沙岛机场,九大油田都在海上,其中大熊油田靠近断续线,位于万安滩的青龙油田在中国断续线内。

(二) 西方的介入使南海问题国际化和复杂化

1. 东盟某些国家与西方合作开发南海资源,引狼入室

不可否认,“中国威胁论”在东盟有一定市场,少数国家由于历史原因对中国抱有敌意,这也体现在南海问题上。南海战略位置非常重要,油气资源十分丰富,号称“第二个波斯湾”,是中国核心利益所在。南海本是中国领土,但由于复杂的历史原因,中国与东盟5个成员国在这一区域存在领土纠纷,至今仍未解决。而且除中国外的争端国已在争议区域开采油气资源。更严重的现实是,他们将争议区域的油气资源交予西方国家的石油公司开采,使争议的解决愈加复杂化。南海问题最近进一步升温,源于中国在南海“宣示主权”的行动,该行动遭菲律宾反对,后者鼓吹东盟国家联合对抗中国,接着越南邀请美国介入以牵制中国。^④

2. 西方国家借助南海海域能源运输安全受到威胁为由,不请自来

马六甲海峡是中国能源运输的生命线,如今该海峡存在的安全隐患使中国的能源运输安全受到极大威胁。首要的安全隐患是海盗猖獗、易受恐怖袭击。该海峡最窄处仅8.4海里且密布暗礁浅滩,不仅使载货船舶行动迟缓,也增加了犯罪的危险,导致近年来该海域海盗事故频发,沿岸国疲于应付。更为可怕的是,如遭受恐怖袭击,将可能使整个海峡运输陷于瘫痪。因此,防盗反恐成为沿岸国和使用国共同关注的话题。

如果我们再从另一个角度来讲,还有一个最重要的安全隐患就是来自美国的干预。该海峡是美国寻求军事控制的全球16条海上要道之一,^⑤美国一直试图以协助反恐、防扩散和打击跨国犯罪为名派驻军队,但遭印尼和马来西亚拒绝。不过由于美国在新加坡设有海军基地,对海峡处于实际上的控制状态,只是由于沿岸国的反对,公开行动显得师出无名。

总之,西方各国涉足南海问题不仅使南海问题国际化和复杂化,更重要的是离间了中国与东盟双方基于历史传统和地缘政治所形成的良好关系,成为CAFTA能源合作向深远发展的绊脚石。

三、南海能源安全背景下进行CAFTA能源合作的对策

历史的经验教训告诉我们,那些“头痛医头脚痛医脚”的思路与方式未必是最佳的,因为急功近利的处理问题,往往适得其反,会使矛盾更加激化。如果不是2009年5月13日联合国大陆架划界委员会提出的划界期限的到来,南海争议各方纷纷

宣誓主权，直接引发近期的南海争端，或许南海问题尚不会如此尖锐，特别是严重影响了 CAFTA 能源合作的深度及广度。对此我们应当用辩证法的方法来全面系统地看待这一问题，采用战略性的思维，用更宏观的眼光去分析问题。因此，笔者认为在南海能源安全的背景下探讨 CAFTA 能源合作问题，不应只着眼于如何解决南海能源争端，尽管当前的矛盾很突出，但如果揪住南海能源争端问题不放，很有可能激化矛盾，引发地区冲突，这不仅有损 CAFTA 各方的进一步合作，还会使西方某些国家有机可乘，甚至联合东盟有关国家进一步强化抑制中国的措施。因此就目前而言，特别是在 CAFTA 全面建成这一良好背景下，进行 CAFTA 能源合作的基本思路应当是：强化非争议领域的友好合作，增进 CAFTA 各方对共同体的认同感，从而带动争议领域问题的缓和，进而解决之。

上述思路最重要的价值在于，不会因争端矛盾而妨碍 CAFTA 全面合作的进程，这不仅符合了 CAFTA 各方的眼前利益，更符合了中国的长远战略利益。在这一思路下，笔者提出如下对策：

（一）进一步加强非争议领域合作及非争议地区的能源合作

早在 2009 年，在泰国中部海滨城市华欣举行的第 15 届东南亚国家联盟（东盟）峰会及东盟与对话国系列峰会上，中国驻东盟大使薛捍勤指出，粮食和能源安全是 10+3 优先合作的领域之一。在这一主张的指导下，中国—东盟自贸区可以优先进行粮食等农副产品这些非争议领域的合作，并将合作推向繁荣，如《框架协议》第六条，早期收获计划里所列举的产品范围“活动物、肉及食用杂碎、鱼、乳品、其他动物产品、活树、食用蔬菜、食用水果及坚果”等。

除此之外，还可以加强除南海争议地区之外的能源开发合作，特别是最近两年，在“走出去”战略的引导下，中国能源企业掀起了一股能源投资合作的东盟高潮。在印尼，中国海油拥有 9 个区块的权益，中国石油拥有 7 个合同区块的权益，中国石化在印尼也拥有 1 个勘探区块；在缅甸，中国石化获得了 6 个沿海地区区块的勘探开采权，总开采面积已经超过我国渤海油田，而近期开建的中缅油气管道，更是成为中国石油与缅甸未来几年能源合作中的龙头焦点关注工程；在新加坡，华能集团 2008 年以 42.35 亿新元（约合 210 亿元人民币）的巨资，从新加坡主权财富基金淡马锡手中成功收购大士能源 100% 股权，从而获得了新加坡约 1/4 的电力市场份额，以及世界第三大炼油中心——新加坡裕廊岛登布苏工业区的热电多联产项目开发权，成

为我国发电企业最大一宗海外并购案。中石油也在 2009 年与新加坡吉宝集团下属全资子公司吉宝油气服务公司订立一份有条件买卖合同，收购新加坡石油 45.51% 的股份；在泰国，中国石化与泰国国家石油公司（PTT）已签订了一份长期液化石油气及成品油贸易买卖合同，中国海油也正在泰国境内寻求合作勘探开发生产油气田的机会；在越南，中国石化与越南最大国有石油贸易公司 Petrolimex 共同斥资 45 亿美元，在越南中部地区兴建一家包括炼油厂在内的合资企业，这将极大解决作为亚洲仅次于印尼的第二大石油进口国越南因为炼厂缺乏而引起的油荒局面。^⑥

商务部资料显示，以印尼、马来西亚和文莱为主的东南亚区是中国三大油企在全球范围内初步建成的四个重点能源开发区之一。中国—东盟双边能源合作渐入佳境，东盟地区俨然已经成为中国对外能源战略中地位越来越重要的合作区域，从长远看，这有利于解决南海争议地区的能源合作问题。

（二）共同促进 CAFTA 各方对共同体的认同感

从全球范围看，当前运行比较好，堪称经济全球化和区域经济一体化楷模的共同体有欧盟和北美自由贸易区。特别是欧盟，不仅在经济上拥有统一的货币——欧元，更加快了政治一体化的步伐，颁布宪法性文件《里斯本条约》《欧盟宪章》等^⑦，这更加促进欧盟各国人民对欧盟的认同感，有利于欧盟各国团结一致共同应对全球危机。成员国对共同体政治、经济、文化等方面的认同感，是一个共同体平稳健康运行的内在软实力，这种认同感的价值，在某些情况下可以胜过国际间的强制性条约或协定。

中国—东盟自由贸易区尽管已于今年元月 1 日全面建成，并且还在《框架协议》之下签订了《货物贸易协议》《服务贸易协议》《投资贸易协议》《争端解决机制协议》等四大协议，但由于中国—东盟自贸区内各国历史背景、民族差异、文化理念以及潜在矛盾的威胁，使得内部成员国的人民尚未形成对共同体的认同感。共同体内部的合作还停留在纯粹的利益互惠的低级阶段。为了避免“利尽义绝”的荒凉结局，从根本上保障 CAFTA 长久、平稳、健康的运行，还需要加强双边的政治、文化等各方面的交流，特别是东盟成员国内部需要首先强化自我认同，而后才有利于中国—东盟自贸区成员国对 CAFTA 共同体的认同。以共同体成员国对本共同体的认同感为基础，该共同体成员才能真正做到“同患难，共荣辱”，才能在维护本地区稳定的前提下促进世界的和平与繁荣，才能最终妥善解决诸如南海争端等棘手问题。

(三) 争取 CAFTA 非争议国家的支持与同情

历史的经验告诉我们,在国际舞台上,无论是中国恢复联合国的合法席位,还是在台湾问题上,都应验了一句老话“得道多助,失道寡助!”中国要想在南海问题上更加主动,就必须获得更多的支持,特别是东盟成员国内部的支持。

纵观中国—东盟自由贸易区成员国,站在中国的角度审视,除了当前棘手的南海问题所涉及的东盟五个成员国之外,中国与其他成员国之间没有根本性的矛盾冲突。可以说中国与东盟成员国之间的共同利益与友好合作是当前的发展主流,这一方面是由于地缘政治所决定的,另一方面也与 CAFTA 内部成员所经历的相似历史磨难和面临的共同历史机遇不无干系。2010 年底,老挝国会批准了从中国到老挝修建高速铁路的计划,该铁路连接中国昆明与老挝首都万象,未来将通过泰国连接到新加坡,总长度达 3900 公里。^⑧与此同时,中国企业积极承建老挝琅勃拉邦机场重建项目、跨湄公河大桥,以及东南亚国家的高速铁路工程项目等,为东盟发展做贡献。^⑨通过交通运输网络的建设,既加强了中国与东盟各国的经济联系,又争取到了非争议国家对中国的支持。

因此对中国而言,在努力实现与东盟全面友好合作的前提下,非常有必要争取与中国无原则性争议的东盟其他成员国的支持与同情,这不仅有利于巩固中国与东盟的友好根基,更有利于在这些与中国无争议的东盟成员国支持和帮助下,发展中国与东盟各国全面而彻底的友好,从而进一步解决南海问题。处理这一问题的思路是:南海的和平与发展不仅关系中国与南海周边五国,而是关系中国与东盟各国;南海能源安全的受益国也不仅仅是中国与南海周边五国,而是中国与东盟各国。

(四) 进一步强化中国的地区影响力

借鉴北美自由贸易区的经验,北美自由贸易区之所以能够发展的比较成熟稳定,是因为美国在该共同体内有着绝对的影响力;同样欧盟之所以发展得如火如荼,也是有英国、法国、德国这样有影响力的国家。因此,中国—东盟自由贸易区要想在今后世界发展中成为全球最具实力的经济共同体之一,也需要至少一个有影响力的国家,这样才能共同抵御来自西方心怀叵测的干预,正在崛起的中国有能力并且有实力但当此任。当然,我们必须强调的是,中国的崛起以及中国不断增强的国际地位和国际影响力,是为了地区的全面繁荣,而绝不会对周边国家构成威胁,那种所谓的“中国威胁论”是站不住脚的,是不攻自破的。

不可否认的事实是,中国要进一步加强地区影

响力,还有很长的路要走。东盟某些国家在南海问题上与西方国家联合抑制中国,除了受到挑唆和某些政治上的原因之外,还不得不承认,中国自身的科技实力还无法与西方发达国家相比,特别是关系南海能源安全的深海勘探技术相对落后,“全球能够在水深 300 米开采油气的企业不足 20 家,在 3000 米海底开采石油的企业更是凤毛麟角,而南海平均水深达 1200 多米。直到 2004 年,中海油才掌握了部分深海勘探开发的技术。”^⑩平心而论,在南海争议地区进行能源开发的东盟某些国家,与其冒经济风险与中国进行合作,还不如向西方寻求先进而成熟的技术支持。

因此,中国在未来 CAFTA 合作中必须不断提高自身的地区影响力,其着眼点在于自身经济、政治、文化、科技、军事等方面的全面进步,这才有利于真正实现 CAFTA 内部问题由内部成员自己解决,才不至于被西方别有用心某些国家利用,防止将地区内部问题演化成国际化的问题,共同抵御西方国家的任意插手。

总之,和则两利,斗则两伤。在能源问题上,友好合作是 CAFTA 的根本出路,但合作不意味着退让,特别是针对南海能源争端事件,绝不回避主权问题,这是底线。坚持原则性与灵活性相结合,只有保住底线,合作之路才会走的更长久、更深远!

[注 释]

- ⑩于冬《千余口外国油井矗立南海油管后面有炮管撑腰》,《国际先驱导报》2009 年 8 月 21 日,转引自,新浪网: <http://www.sina.com.cn>。
- ②薛力《南海能源开发组织:南海问题的出路》, <http://www.p5w.net/news/gncj/200907/t2432167.htm>。
- ③王献枢《国际法》,中国政法大学出版社,2003 年版,第 136 页。
- ④法制网《美国介入南海争端意在牵制中国》, http://www.legaldaily.com.cn/zmbm/content/2010-08/26/content_2257105.htm?node=7578。
- ⑤瞭望新闻周刊《扼住海上生命线》2004 年第 30 期,第 33 页。
- ⑥中国能源网《中国东盟能源合作:加速升级前途无量》, <http://www.chinabidding.com/zxxz-detail-187774091.html>。
- ⑦《里斯本条约》于 2009 年 12 月 1 日正式生效,《欧盟宪章》因荷兰与法国的否定而未能生效,但必须肯定欧盟各国在增强成员国对欧盟这一“共同体”的认同感方面所做的努力。
- ⑧新华网《老挝国会批准中老高速铁路计划》, http://news.xinhuanet.com/world/2010-12/23/c_13662122.htm。
- ⑨西陆网《中国高铁计划横穿东南亚却独绕越南》, http://junshi.xilu.com/2011/0218/news_343_141637.html。

(责任编辑:方洲)