

中国对能源安全手段的选择与新安全观

王海滨* 李彬**

【内容提要】 本文分析了不同的能源安全保障手段对能源供应中断和能源花费剧增这两种能源不安全现象的防治效力,考察了中国对这些保障能源安全手段的实施情况。本文的结论是,中国所采取的能源安全措施倾向于非传统安全,即主要用于减轻能源花费剧增对本国的压力和推进赢利性的能源活动,预防能源供应中断这种与传统安全密切相关的问题还不是目前的重点。

【关键词】 能源安全 传统安全 非传统安全

* 近年来,中国的能源安全问题不仅成为国内讨论的热点,也在世界范围内受到广泛关注。例如,中国能源企业加速在国外购买油气资产、中国和日本竞争俄罗斯东向输油管、中国和哈萨克斯坦之间输油管的建设、中国建设战略石油储备(SPR)^①以及中国的节能运动,等等。这些举措都是能源安全保障的常用手段,但中国对这些能源安全举措的重视程度与美国等其他重要的能源进口国有所不同。

以往,能源安全问题常常被笼统地看作是非传统安全问题^②。实际上,不管是从能源安全威胁的起因来看,还是从应对能源安全威胁的手段来看,很多方面主要还是属于传统安全范畴。例如,敌对军事力量阻碍本国石油运输造成本国石油供应中断、通过武

装护航保护石油运输线等,属于典型的传统安全威胁和手段。

能源不安全的表现及能源进口国的应对措施

中国是世界重要能源进口国之一,石油净进口量已居世界第三^③,从国外进口液化

* 清华大学国际问题研究所博士研究生

** 清华大学国际问题研究所教授、博士生导师

① 笔者认为中国正在建设的国家石油储备缺乏战略性,在很大程度上是经济石油储备。尽管如此,为了避免行文的复杂,笔者在文中把美国、日本等国的战略石油储备和中国的“战略石油储备”都简称为SPR。

② 参见陆忠伟主编:《非传统安全论》,时事出版社2003年版,第164~186页;余潇枫等:《非传统安全概论》,浙江人民出版社2006年版,第177~184页。

③ Energy Information Administration, “China Energy Data, Statistics and Analysis”, August 24, 2006, p. 2. <http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/China/pdf.pdf>

天然气(LNG)的数量也在增加^①。对能源的进口国和出口国来说,“能源安全”具有不同的含义。对中国这样的能源进口国而言,能源安全是指“在任何时候和以多种形式,以支付得起的价格得到足够多的能源”^②或“以合理的价格保证获得足够数量的能源供应”^③。相应地,能源的不安全有两种表现形式:能源供应中断和(能源价格暴涨等因素导致的)能源费用剧增,致使进口国受到较大甚至过度的压力^④。这两种形式都会对能源进口国的经济、社会和政治造成严重损害。其中,能源不安全对进口国经济的损害表现为使其工业产出下降、投资减少、失业率上升、消费需求下降、福利水平下降、通货膨胀、贸易平衡状况恶化、资源向能源出口国流失,等等^⑤。能源供应中断与传统安全关系密切,这里传统安全主要指军事安全。石油供应中断在这一点上体现得很明显。石油供应中断往往是因为石油运输路线或者石油生产受到军事阻碍,或者敌对方以石油作为武器进行政治、军事讹诈。因此,这类安全问题与传统安全关系密切。所采用的有效应对手段往往也是传统安全手段,如采用军事手段保护本国石油运输线。能源价格暴涨导致本国能源花费剧增更多地与非传统安全相互关联。例如,能源供应方建立价格联盟,操纵能源价格。应对能源价格暴涨的手段往往是非军事手段,例如,投资国外油气田。当然,两种能源不安全问题的起源与传统和非传统安全问题有时也会存在交叉。例如,局部战争可能导致石油的减产,由此引起石油价格暴涨。但总体说来,能源供应中断更多与传统安全相关联,而能源价格暴涨则更多与非传统安全相关联。

为了预防能源不安全状态的发生或在其发生后,尽量减轻其消极影响,能源进口国会采取某些手段保障本国的能源安全。通常认

为的保障能源安全的主要手段,有的可比较有效地防治能源供应的中断,有的可较为有效地防治能源总花费的剧增,还有的因其要防治任何一种不安全状态,都须借助其他防治手段才能发挥作用,因此实际上对克服两种不安全状态都不明显,其实更宜被厘定为“能源活动”(见表1)。

总体而言,对外手段防治能源供应中断的效力比对内手段强。其中,效果明显的是充分保证本国海上能源运输线的安全:世界重要的能源输入国都是邻海国或岛国,而世界能源贸易主要经由海路^⑥。加之,一个有强大海权的能源进口国可在世界多个重要产油区自由选择,因此较不易受某一产油区突发事件的过度影响。这种手段显然主要旨在应对传统安全威胁。效果较明显的是有效占领^⑦重要能源生产国。有效占领了一国,就

① 2005年中国进口液化天然气483吨,2006年进口67.75万吨,增加1400余倍。参见《去年中国进口天然气飙升1400倍,整体供应偏紧》。http://finance.people.com.cn/GB/1038/59942/59947/5428268.htm

② United Nations Development Programm, UNDP, New York, 2000, inferred from Philip Andrew Speed et al., *The Strategic Implications of China's Energy Needs*, Oxford University Press Inc., New York, 2002, p. 13.

③ Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security", *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2, March/April 2006, pp. 70-71.

④ 约瑟夫·奈等人认为存在三种对石油安全的威胁:石油供应的中断、油价快速上涨造成的经济和政治恶果、能源的易受伤害性对国家外交政策的影响。这里,他们单列出石油不安全对外交政策的影响,其目的应是为了突出美国外交中能源因素的重要性。See Joseph S. Nye et al., "A U.S. Strategy for Energy Security", in David A. Deese and Joseph S. Nye, eds., *Energy and Security*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1981, p. 391.

⑤ Philip Andrew Speed et al., *The Strategic Implications of China's Energy Needs*, p. 13.

⑥ 比如,世界最重要的两种能源是石油和煤炭,前者的国际贸易98%是通过海运,而后的80%是通过海运。见谢文捷、于友伟:《国际能源贸易的形成和发展研究》,载《国际商务》,2005年第3期,第11页。

⑦ 提及能源进口国对重要能源生产国的占领,人们很容易想到当前美军占领伊拉克。不过,由于目前美国对伊拉克的控制还没有取得成功,所以美国有效占领能源生产国伊拉克的目标还没有达到。

表1 能源安全的主要保障手段对能源不安全表现形式的防治效果

保障能源安全的手段		能源不安全的形式	
		能源供应中断	能源价格暴涨
对外手段	铺设跨国进口输油气管	较不明显	不明显
	保护本国海上能源运输线	明显	不明显
	对个别或部分重要能源生产国实施有效占领	较明显	不明显
	投资国外油气田	不明显	不明显
	扩大与能源出口国的能源贸易规模	不明显	无
对内手段	建设战略石油储备	较明显	不明显
	推进节能运动	不明显	明显
	国内能源机制改革	不明显	较明显

能有效控制其资源。不过,要有效利用能源生产国的能源资源,则要依赖于海上能源运输线和(或)跨国能源管道是否畅通等其他因素的影响。跨国能源进口管道铺成后,可以源源不断地把别国能源产品运回国。但是,管道发挥效用的前提是它不在战争或其他事件中遭破坏。而且,世界重要能源进口国进口的能源产品往往较少依赖陆运,这也会制约铺设跨国进口能源管道的效果。

另外,扩大与能源出口国的能源贸易规模,虽也被认为是能源安全的对外保障手段,但对防治能源供应中断的作用有限:除了把在国外购买的能源产品顺利地运回国内需要借助保障能源运输线安全的手段外,本国与能源出口国的能源贸易也不一定经受住能源危机中很可能突然变得复杂的政治关系的考验。因此,能源进口国发展同出口国的能源贸易,和前者应对传统安全威胁没有多大关系。

对外手段中,保障能源供应不中断效力最弱的是投资国外油气田。该手段在发挥其对本国能源供应的保障作用方面,受到较多因素的制约。比如,它发挥作用,需以从东道国到母国的海上或陆上的能源运输线的畅通为前提,其效力因之受到影响;能源开发的风险往往较大;另外,即使在国际能源关系的正

常时期,与购买能源出口国的能源产品不同,开发能源富聚国的能源需要和东道国众多的部门打交道,处理各种复杂的问题,其效力的发挥因而会受到更多因素的制约。所以,能源进口国投资外国油气田,基本上无助于其应对传统安全威胁。

能源安全保障的对外手段或多或少有一定的防治能源供应中断的效力,但对能源总花费过高却并无多大的“疗效”。相反,由于这些措施的实施往往会花费巨大,比如,维持强大海军以保障海上能源运输线的安全、铺设跨国进口输油管或者输气管乃至占领重要能源生产国,都需要庞大开支。因此,能源进口国保障其能源安全的对外手段甚至可能会增加与能源相关的花费,它们应付经济风险等非传统安全威胁的效力往往不强。

在能源进口国的能源安全保障手段的效力方面,“内”、“外”有别。对内手段多旨在防治能源总花费过高。一国既然已是能源进口国甚至是世界主要的进口国,其能源生产能力必然受到了资源等因素的限制,试图通过增加国内能源生产来提高本国能源安全系数,往往不现实。因此,能源进口国保障能源安全的对内手段多意味着从需求层面加强本国能源安全,比如推进节能运动、进行国内能

源机制改革以优化资源配置、提高能源效率等。这些措施如果运用得当,尽管不能降低能源价格,但能减少能源消费量,从而降低能源总费用。不过,至少在短时间内,节能和能源机制改革都难以发挥有效防治能源供应短缺的效力。可见,能有效应对非传统安全威胁的能源安全保障手段,通常缺乏对付传统安全威胁的效力。

SPR 建设和其他对内手段不同。尽管也主要在国内进行,但其本意不是降低能源花费。事实上,SPR 的建设和维护成本通常很高,甚至很可能增加石油进口国的能源花费^①。SPR 从出现时起,其目的就在于防治能源供应中断。也就是说,建设 SPR 是一种典型的应对传统安全威胁的手段。

中国对能源安全保障手段的选择

对中国使用前述能源安全手段的状况进行分析,可辨识出中国能源政策主要是针对何种能源不安全状态——是能源供应中断?还是能源总花费过高?从而可知中国的能源安全保障工作主要针对的是何种威胁——是传统安全?还是非传统安全?进而可概括出中国能源安全观的特征。

(一) SPR 建设

1993 年,中国在 30 年之后重新成为石油净进口国^②。1994 年,国内就有研究者提出中国应利用当时国际油价低的有利形势,建设 SPR^③。之后,中国更多的研究者呼吁尽快建设 SPR^④。2001 年 3 月 15 日第九届全国人民代表大会第四次会议批准的国家“十五”计划中规定在“十五”期间,中国将建立国家石油战略储备^⑤。之后不久,中国政府宣称计划使 SPR 的规模在 2005 年达到 600 万吨,2010 年达到 1500 万吨^⑥。不过,中国真正开始 SPR 建设的时间是在 2004

年^⑦。从建设 SPR 呼吁的出现到真正开始建设,中间经历了 10 年的时间,这反映了中国政府在是否建 SPR 上的长期犹疑^⑧。即使在开工建设之后,中国 SPR 的建设步伐也较缓慢。中国政府本打算在 2005 年将第一个战

① David. A. Deese and Joseph S. Nye, eds., *Energy and Security*, p. 14.

② Erica S. Downs, *China's Energy Security*, Ph. D. dissertation, Princeton University, 2004, p. 1.

③ 姚国欣:《石化资源战略初探》,载《中国石化》1994 年第 1 期,第 15 页;韩付:《关于我国石油生产经营的战略问题》,载《大庆社会科学》1994 年第 3 期,第 7 页;张维琮等:《关于减小我国对国际石油市场依赖性的思考》,载《石油大学学报(社会科学版)》1994 年第 4 期,第 9 页。

④ 严绪朝、杨景民主编:《为二十一世纪中国加油:中国石油工业提升国际竞争力报告》,企业管理出版社 1999 年版,第 283~296 页;王家枢等:《矿产资源与国家安全》,地质出版社 2000 年版,第 244 页;马宏、孙竹:《建立我国战略石油储备的政治思考》,载《战略与管理》1997 年第 1 期,第 46~51 页;李锦琳等:《扩大和完善我国的战略石油储备》,载《宏观经济管理》1999 年第 11 期,第 20~22 页;赵宏图、李荣:《建立我国战略石油储备势在必行》,载《国际石油经济》1999 年第 2 期,第 24~28 页、第 56 页。

⑤ 中国能源年鉴编辑委员会:《中国能源年鉴(2004)》,中国石化出版社 2005 年版,第 31 页;国家计委综合司研究小组:《国家石油储备问题研究》,载《经济研究参考》2002 年第 3 期,第 22 页。

⑥ “China's Oil: Taken Hostage”, *The Economist*, Vol. 360, Iss. 8230, July 14, 2001, p. 38; “Sounder Oil Reserve System”, *China Daily*, Hong Kong Edition, June 29, 2001.

⑦ 魏一鸣等:《中国能源报告(2006):战略与政策报告》,科学出版社 2006 年版,第 230 页、第 251 页。

⑧ 在此期间,一些中国研究者以及官员反对建设 SPR。北京大学宋国青教授认为,政府搞 SPR,会承担没有必要的较大风险。他还认为,中国与日本、美国不同,日本完全不生产石油,为此建立石油储备或许有必要;美国财力雄厚,建立石油储备的机会成本相对较小;而中国能生产一部分石油,且财力不足。参见国家计委综合司研究小组:《国家石油储备问题研究》,第 23 页;《中国能源发展报告》编辑委员会:《中国能源发展报告(2001)》,第 210 页。北京大学张维迎教授也反对政府建立石油储备,因为这是一种管制行为,参见国家计委综合司研究小组:《国家石油储备问题研究》,第 22~23 页。国家经贸委经济运行局副局长李扬不赞成急于建立石油战略储备,其理由包括:第一,建立石油战略储备还没有成为当务之急;第二,应从不同视角综合考虑石油战略储备问题,在其他相关安全问题没有明确预案时,单纯解决战略储备问题作用不大;第三,高油价时建立石油战略储备是临时抱佛脚;第四,中国在一定时期内没有足够财力建立起达到应有规模的石油储备。参见《中国能源发展报告》编辑委员会:《中国能源发展报告(2001)》,第 209 页;国家计委综合司研究小组:《国家石油储备问题研究》,第 23 页。

略石油储备基地投入使用^①。但实际上2006年8月中国才开始向镇海基地注油^②。储油计划显然被推迟了。更重要的是,中国的SPR在一定程度上被异化了,表现之一是储备基地的选址反映不出防治石油供应中断的战略考虑。中国SPR第一批四个石油储备基地分别落户于辽宁大连、山东青岛、浙江镇海和舟山,都在东部沿海。如此选址,是因为东部沿海的石油需求量巨大,又远离国内主要石油产区,因此出现石油供应短缺的可能性相对中国其他地区更大。再加上,一旦东部沿海出现严重的“油荒”,会对中国经济造成巨大的影响。而SPR基地都建在东部沿海,在正常事态^③下,可有效应对那里的石油短缺。不过,这样的设计有很大的将战略储备视为平准库存的嫌疑^④。尽管美国等西方国家的政府在继续重视SPR消除由国际军事和政治因素导致的对本国(以及盟国)能源安全的威胁的效力的同时,越来越重视SPR的经济性^⑤,然而,无论如何,任何国家都不应忽视其SPR的政治、军事功能,因为SPR抵御的始终应主要是重大政治风险,而不是商业风险^⑥。但是,中国SPR的选址就注定了它难以达到战略以及政治目的。中国1/2的SPR基地在与台湾地区隔海相望的浙江海滨,一旦台海有事,这些基地很容易遭到攻击;所有的SPR基地都在沿海,一旦中国与 美国或其他海权国家交恶,中国相对较弱的海军将难以保障这些临海的石油储备不被敌方轻易摧毁。

可见,迄今中国SPR的建设目的是在于出现由经济因素造成的石油供应短缺时,填补石油供应量和需求量之间的差距。应对主要由政治、军事因素造成的能源供应中断尚未成为中国建设SPR的主要动因。这不同于其他国家SPR设计的主要意图,即发挥对付带政治性的禁运和针对某些军事威胁的类

似于核武库的威慑作用^⑦。这反映出中国迄今并不重视SPR应对传统安全威胁的功能,却看重其防治经济风险的潜在效力。

(二) 对进口能源产品的途中管理

这主要包括两方面的内容:保障海上能源运输线的安全、铺设并保护跨国进口输油管或输气管道。

近年来,一些中国学者对保障海上能源运输线尤其是海上石油生命线的安全给予了较多关注^⑧。这方面,中国学者张文木表现得十分突出^⑨。确保从国外购得或开采的油气安全地经由海路运到中国,似乎必然要求奉行独立自主外交的中国建立一支足够强大的海军。因此,一些中国学者提出应尽快加

① Jason Dean, "China's Planners Slow Timetable for Oil Reserves", *Wall Street Journal* (Eastern Edition), March 7, 2006.

② 《中国启动战略石油储备不会引发油价剧烈波动》,国家能源领导小组办公室网站,2006年10月8日。
<http://www.chinaenergy.gov.cn/>

③ 由纯粹经济原因引起的供求关系失调,在本文中被界定为正常事态。

④ 参见《中国战略石油储备之争》,载《中国投资》2004年第10期,第61页。

⑤ 张抗等:《中国石油天然气发展战略》,地质出版社、石油工业出版社、中国石化出版社2002年版,第688页;贾文瑞等:《21世纪中国能源、环境与石油工业发展》,石油工业出版社2002年版,第345页。

⑥ 《中国能源发展报告》编辑委员会:《中国能源发展报告(2001)》,第210页。

⑦ 张抗等:《中国石油天然气发展战略》,第687页;张飞雪:《威慑力相当于核武器》,载《中国财经报》2006年11月22日。

⑧ 张运成:《能源安全与海上通道》,载中国现代国际关系研究院海上通道安全课题组:《海上通道安全与国际合作》,时事出版社2005年版,第100~125页;高子川:《试析21世纪初的中国海洋安全》,载《现代国际关系》2006年第3期,第27~32页;张洁:《中国能源安全中的马六甲因素》,载《国际政治研究》2005年第3期,第18~27页;刘新华、秦仪:《中国的石油安全及其战略选择》,载《现代国际关系》2002年第12期,第35~39页、第46页。

⑨ 张文木:《全球化视野中的中国国家安全问题》,载《世界经济与政治》2002年第3期,第4~9页;张文木:《经济全球化与中国海权》,载《战略与管理》2003年第1期,第86~94页;张文木:《中国能源安全与政策选择》,载《世界经济与政治》2003年第5期,第11~16页;张文木:《输线能否避开咽喉地带》,载《中国石油企业》2003年第9期,第29页。

表2 中国和外国合作在建、拟建和未建成的跨国进口油气管道

在建的跨国进口油气管道	哈萨克斯坦西部—中国新疆
	俄罗斯泰纳线中国支线
拟建的跨国进口油气管道	俄罗斯和中国之间的“阿尔泰”输气管
	缅甸沿海至云南昆明的输油管
	土库曼斯坦至中国新疆的输油气管
未建成的跨国进口油气管道	俄罗斯安加尔斯克—中国大庆的输油管
	俄罗斯科维克金凝析气田—中国—韩国输气管

注：“未建成”是指已被放弃。

强海军以保护海上石油生命线^①。

尽管如此,迄今缺乏证据表明中国政府十分担心海上能源运输线的航运安全。相反,一方面,在2001年颁布的《“十五”计划能源发展重点专项规划》中,中国政府计划“要立足中亚俄罗斯、中东北非及南美三大战略区”^②。而中国要保持和发展与其中的两个战略区——中东北非及南美——的能源关系尤其是能源贸易关系,显然都需依赖海路的连接。从实际情况看,中国同非洲、南美的能源合作近年来有很大发展。首先,中国同这两个地区的石油贸易规模急剧扩大。中国从非洲进口石油始于1992年^③,进口量为49.85万吨,2005年进口量已增至3847.05万吨,增长76倍,非洲石油在中国石油进口的比例也从1992年的4.4%上升到2005年的30.3%。中国从三个南美主要产油国委内瑞拉、巴西和阿根廷的石油进口量也从2001年的19.26万吨迅速增长到2005年的418.14万吨,增长21倍^④;其次,中国越来越多地投资于南美和非洲的油气开发。中国石油行业“走出去”的第一步是1993年中国石油天然气总公司(CNPC)中标开发秘鲁塔拉拉边际油田。之后,中国石油公司又成功进入南美的委内瑞拉、巴西等国的油气行业;中国石油公司近年来同样活跃于非洲的油气开发。1995年,应苏丹总统巴希尔的邀请,CNPC开始参与苏丹的石油勘探开发^⑤。苏

丹项目迄今已取得巨大成功^⑥。除了苏丹,中国公司还获得了阿尔及利亚、尼日利亚、安哥拉等非洲国家较多的油气勘探开发项目。中国与南美和非洲能源合作迅速发展的事实也说明中国其实并不担心海上油气运输的安全。而且,近年来中国海军的发展只是正常地进行,并没有出现“大跃进”,这从另一个方面反映出中国迄今并没有认真图谋凭借本国舰队的实力,来确保远至波斯湾的海上石油生命线的运输安全。

尽管没有为保障海上能源运输线的安全做出实质努力,中国近年来却的确为铺设陆上进口输油管或输气管做了很多工作并取得了较大进展。

1997年,中国和哈萨克斯坦签订了关于

① 张运成:《能源安全与海上通道》,第122页;顾祖华:《维护海上石油安全须有强大海上编队》,载《当代海军》2004年第8期,第49页;高月:《海权、能源与安全》,载《现代舰船》2004年第12期,第7页。

② 中国能源年鉴编辑委员会:《中国能源年鉴(2004)》,第53页。

③ 周凤起、王庆一主编:《中国能源五十年》,中国电力出版社2002年版,第284页。

④ 田春荣:《近5年来我国石油进出口形势浅析》,载《国际石油经济》1994年第3期,第3页;田春荣:《2003年中国石油进出口状况分析》,载《国际石油经济》2004年第3期,第11页;田春荣:《2005年中国石油进出口状况分析》,载《国际石油经济》2006年第3期,第4页。

⑤ 《百年石油》编写组:《百年石油》,当代中国出版社2002年版,第453页、第461~468页;国家计委交通能源司:《中国能源白皮书(1997)》,中国物价出版社1997年版,第45页。

⑥ Stéphanie Giry, “China’s Oil Strategy”, *The New Republic*, November 15, 2004.

从哈萨克斯坦西部油田至中国新疆的输油管的可行性研究的协议。迄今,该管道的阿特劳—肯基亚克、阿塔苏—阿拉山口段已铺设完毕。2006年,哈萨克斯坦开始通过管道向中国输出原油。这是中国在与油气资源丰富的邻国合作铺设跨国油气管道方面取得的第一个重大成果。酝酿近10年的俄罗斯安加尔斯克至中国大庆的输油管虽因日本的介入等原因而最终夭折,但作为对相互竞争的“安大线”和“安纳线”两个方案的折衷,俄罗斯最终决定修建泰纳线及其中国支线。支线的设计输油量是3000万吨/年。迄今,泰纳线的建设进展顺利。今后有希望建成的还有自缅甸的安达曼海沿岸至云南昆明的输油管线、从土库曼斯坦到中国新疆的油气管线、从俄罗斯西西伯利亚到中国新疆的“阿尔泰”输气管线。在正常事态下,这些以中国为终端的油气管线大多可促进中国的能源进口多元化。另外,尽管“安大线”和科维克金凝析气田—中国—韩国的输气管已被放弃,但其同样反映了中国这方面的意愿。

一方面,中国努力铺设跨国进口油气管线无疑可以发挥减少中国对中东石油的依赖、促进石油进口多元化的作用。这可在一定程度上防治当中国和美国等世界强国的关系正常但世界重要油气产区的局势发生动荡所导致的能源供应中断。另一方面,尽管美国和中国都有研究者认为中国铺设与邻国的陆上油气管道可以发挥自身陆权强于海权的比较优势,而提高中国油气进口的运输安全系数^①。但尼日利亚^②等国的事件说明,管道所经国家的非法分子要破坏油气管道是多么容易。在对外关系的非常事态下,上述油气管线更不可能有效保障中国能源进口的运输安全。一条输油管/输气管上每隔一定距离就需要有泵站。泵站对油气管线的正常运行十分重要,也是管线最脆弱的地方。而美军

可以轻易攻击中国与邻国间的任何油气管线。比如,吉尔吉斯斯坦甚至阿富汗境内的美军可以发射巡航导弹,较容易地摧毁已建好的中哈输油管上的一座或多座泵站,而海湾战争的战例已经表明,即使一座泵站遭到破坏,管线的运输量都会大幅下降^③。而全长3000多公里的中哈输油管上应有7~13座泵站^④,中国和哈萨克斯坦应该都不具备确保这些泵站在非常事态下不被美国导弹摧毁的能力。即使中国拥有确保泵站安全的军事技术,同时假定哈萨克斯坦不具备这样的能力,由于中国—哈萨克斯坦输油管有91%

① 陆伯斌(Robert S. Ross)认为:“作为陆地大国,中国可以凭借其陆地优势在地区内寻找石油。中国计划投资建设从哈萨克斯坦至新疆的油气管线就说明了这个问题。把西伯利亚的天然气管线连接到中国东北各省的计划也是这种利益的反映。”参见陆伯斌:《和平地理学:21世纪的东亚》,载《世界经济与政治》2000年第11期,第72页。张文木认为,“中国新疆地区与中亚的塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦等产油国直接接壤,与乌兹别克斯坦、土库曼斯坦亦相距不远;中国与巴基斯坦更是友好邻邦,出了巴基斯坦就可直达霍尔木兹海峡;中国西南与缅甸为邻……在缅甸铺设输油管道,将中东的石油海运至缅甸的港口卸下后,再通过输油管道输送至我国西南,则同样可以避开繁忙、狭窄而油轮通过量有限的马六甲海峡。与美国和日本由本土至波斯湾的海上运输线相比,中国西部这几条陆路石油线安全系数要高得多。因为这些线路的主要部分都在中国的主权范围内。退一步讲,即使将来围绕着石油运输线发生军事冲突,这些线路地处内陆,远离海岸线,也有利于发挥中国在陆战中的相对优势。”参见张文木:《中国新世纪安全战略》,山东人民出版社2000年版,第174页。

② 多年来,尼日利亚的不法分子从输油管偷盗原油的现象一直比较普遍。世界其他国家也多有这类事件。

③ 海湾战争期间,美国领导的多国部队轰炸了伊拉克—土耳其输油管道上的一座泵站,这使该管道的输油量从150万桶/日下降到100万桶/日。See Erica S. Downs, *China's Energy Security*, p. 37.

④ 中哈输油管的东段即阿塔苏—阿拉山口段全长963公里,沿线设计有3个泵站,首站为哈萨克斯坦的石油重镇阿塔苏,末站在中国新疆的阿拉山口。参见许海涛等:《经受冰火洗礼,铺就新丝绸之路:中国石油天然气管道局哈萨克斯坦工程建设纪实》,载《石油工业技术监督》2006年第4期,第36页;赵宇:《中哈石油管线背后有故事》,载《世界新闻报》2004年10月18日。按此推算,中哈线上应有7个泵站,哈萨克斯坦国内共有石油管道6300千米,泵站32个,平均每200公里一个泵站。参见茹马古罗夫:《哈萨克斯坦的石油管道系统》,载《国际石油经济》2005年第11期,第60页。如果中哈线的西段即阿特劳—肯基亚克段和中段即肯基亚克—阿塔苏段以此标准来推算,则中哈线上共有13个泵站。

在哈萨克斯坦境内^①，要确保中哈线在非常事态尤其是战争状态下的安全，中国需要和哈萨克斯坦建立政治同盟关系甚至缔结军事盟约。可是，迄今为止依然没有迹象表明中国有此意愿。这可说明中国重视跨国进口油气管线的经济意义胜过其政治和战略意义。而在此情况下，对中国来说，跨国油气管线的安全程度其实并不比海上能源运输线高多少。因此，总体而言，中国铺设跨国进口油气管道对其应付能源方面的传统安全威胁的效力有限。

(三) 重视推进节能运动和进行能源机制改革^②

长期以来，中国政府非常重视节能。这主要表现在：其一，中国政府长期强调“节能优先”^③；其二，改革开放之后，中国政府陆续颁布了一些节能方面的法律法规^④；其三，在各个时期，中国政府都制订了节能目标^⑤；其四，现阶段政府通过各种媒介掀起了规模巨大而持久的节能宣传运动，这直观地反映了中国政府对节能的重视；其五，政府出台并实施了许多提高能源效率、减少能源浪费的措施，包括设立节能基金、投资推动热电联产、改革福利供暖制度、实行梯级电价、对家用电器实行能效认证等。

中国政府同样十分重视能源机制改革，尤其是能源领域的市场化改革。比如，1998年，政府在石油石化行业进行了改革，主要意图是使重组后的 CNPC 和中国石油化工集团公司(Sinopec)成为不再承担政府职能、自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和相互间进行有序、有效竞争的现代企业^⑥。2002年，中国政府在电力行业也进行了类似改革，组建了11家电力公司^⑦。改革的主要目的同样是为了实现政企分开，促进行业竞争。此外，为理顺市场关系，中国政府还在原油和成品油价格形成机制改革等方

面做了不少工作。

节能和能源机制改革都是加强本国能源安全的对内手段，两者都不能对预防能源供应中断起到直接的作用。不过，两者都能为降低能源总花费、应对能源经济风险做出贡献。中国政府高度重视节能以及努力推进能源机制改革从一个方面说明中国在应对能源不安全状态时非常强调降低能源总费用，也表明中国相当重视防治能源方面的非传统安全威胁。

① 缴双合等：《从中哈原油管道建设看两国能源合作的前景》，载《油气储运》2006年第25卷第9期，第6页。

② 本文中的“能源机制改革”是指不以节能为直接目的的能源改革，包括理顺煤电油运的市场关系、能源企业经营管理制度改革等。

③ 1980年，中国国务院提出“能源开发与节约并重，近期把节能放在优先地位”的能源发展方针。1996年八届全国人大四次会议通过的《“九五”计划及2010年远景目标纲要》提出坚持资源开发与节约并举，把包括能源在内的资源节约放在首要位置的发展战略，这一战略在21世纪里得到延续。参见国家计委交通能源司：《中国能源白皮书(1997)》，第82页；中国能源年鉴编辑委员会：《中国能源年鉴(2004)》，第199页、第467页。

④ 比如，1986年，中国国务院发布《节约能源管理暂行条例》，1997年中国颁布《节约能源法》，2004年国家发改委发布《节能中长期专项规划》。

⑤ 1982年，中国共产党第十二届全国代表大会提出，从1980~2000年的20年间，应力争使全国工农业总产值翻两番的同时，能源消耗只翻一番。参见江泽民：《能源发展趋势及主要节能措施》，载《上海交通大学学报》1989年第3期，第6页。2005年的中国共产党十六届五中全会提出，“十一五”期间全国单位GDP能耗应下降20%。参见马凯：《我国当前的能源形势与“十一五”能源发展：国家发展改革委员会主任马凯在中宣部等六部委联合举办的形势报告会上的报告(摘要)》，载《人民日报》2005年7月15日。2006年初，国家发改委主任马凯提出，中国应努力达到从现在起至2020年，年均节能3%、累计节能14亿吨标准煤的目标。参见马凯：《以能源的可持续发展和有效利用支持中国经济社会的可持续发展》，载《中国经济导报》2006年1月3日。为了保证达到2020年前的节能目标，国家发改委把节能指标分解到各地、各行业，并以完成情况作为考核地方或者行业领导者工作业绩的一项重要指标。

⑥ 《百年石油》编写组：《百年石油》，第482~483页；Philip Andrews Speed, *Energy Policy and Regulation in the People's Republic of China*, Kluwer Law International, The Hague, 2004, pp. 177-178.

⑦ 这11家电力公司是大唐、华能、华电、国电和中电投等五家发电公司，国家电网和中国南方电网等两家电网公司，以及中国电力工程顾问集团公司、中国水电工程顾问集团公司、中国水利水电建设集团公司和中国葛洲坝集团公司等四家电力服务公司。

表3 中国对能源安全的各种保障手段的重视程度

能源安全的保障手段		中国政府在能源安全保障手段方面的言行	
		言(强调程度)	行(进展状况)
对外手段	铺设跨国进口输油气管	一般	一般
	保护本国海上能源运输线	不强调	没有进展
	对个别或部分重要能源生产国实施有效占领	不强调	没有进展
	投资国外油气田	很强调	进展明显
	扩大与能源出口国的能源贸易规模	很强调	进展明显
对内手段	建设战略石油储备	一般	一般
	推进节能运动	很强调	一般
	国内能源机制改革	很强调	一般

(四) 扩大与能源出口国的能源贸易规模、投资其他国家的能源生产行业

这两种手段对能源不安全状态的两种表现防治效果不明显,或者基本没有。它们主要是能源企业出于赢利目的而进行的活动。在这一点上,中国国有能源企业和别国的私有能源企业并无本质区别。但是,中国十分重视运用这两种能源安全保障效力最弱的手段,说明中国政府对此有能源安全之外的考虑,比如赢利的考虑。中国能源公司把在外国获得的绝大多数份额油气就近出售,而不是运回国内^①。这显然只能由企业的营销手段而非政府的能源安全手段加以解释。

中国的能源安全举措与新安全观

一个能源进口国的能源安全保障手段,通常被认为主要有八种:第一,对个别或部分重要能源生产国实施有效占领;第二,充分保证本国海上能源运输线的安全;第三,建设战略石油储备;第四,推进节能运动;第五,进行国内能源机制改革;第六,铺设跨国进口输油气管;第七,投资国外油气田;第八,扩大与能源出口国的能源贸易规模。这些手段对能源不安全的两种表现——能源供应中断和能源费用剧增——防治效力各不相同。前三种手

段对防治能源供应中断有较明显的效力,但对能源费用剧增却没有明显防治效果,相反,这些手段甚至可能增加进口国的能源花费。第四和第五种手段对能源供应中断没有明显、即时的防治效果,其目标是减轻能源费用增加对进口国经济、社会的压力。铺设跨国进口输油气管、投资国外油气田、扩大与能源出口国的能源贸易规模这三种手段对能源不安全的两种表现的防治效果都不明显。因此,严格意义上,它们不是能源安全保障手段,而只是能源活动。它们主要是能源企业从“成本—收益”层面出发而进行的旨在赚取利润的行为。

中国目前对能源安全保障手段或能源活动的态度是:对主要为了防治能源费用过高的手段,中国政府积极支持;对能够带来赢利的能源活动,中国国有能源企业积极参加;对防治能源供应中断有明显效力的三种手段,则尚未见到明显进展。这说明,到目前为止,在能源安全保障手段及相关的能源活动的选择中,中国更重视减少能源花费剧增所带来的消极后果,或在能源活动中赢利。防治能源供应中断还未成为主要的工作内容。

前面提到,能源供应中断与传统安全关

^① 笔者对中国某主要国有石油公司的某高级管理人员的访谈,2006年8月20日。

联密切,而能源价格暴涨与非传统安全关联密切。这说明,中国能源安全决策向非传统安全倾斜。中国在能源安全应对措施上的选择和总体政策倾向与美国这个世界最大的能源进口国明显不同。美国更关切能源供应中断,在应对方式上,更重视使用传统安全(军事)手段。

中国应对能源安全威胁的举措与美国等能源大国有所不同,但是,却与中国政府提出的新安全观非常吻合。中国政府曾指出,“在新的历史条件下,安全的涵义已演变为一个综合概念,其内容由军事和政治扩展到经济、科技、环境、文化等诸多领域。寻求安全的手

段趋向多元化,加强对话与合作成为寻求共同安全的重要途径”^①。对非传统安全威胁以及对非军事手段解决安全威胁的重视是中国“新安全观”的一个核心内容。

本文分析表明,中国主要关注的是非传统安全原因导致的能源安全问题,中国采取的措施也主要是非传统安全手段。这说明,中国的新安全观正在成为全方位指导中国对外决策的重要依据。

^① 《中国向东盟论坛提交新安全观立场文件》,载《人民日报》2002年8月2日;吴云:《我代表在欧洲安全论坛阐述新安全观》,载《人民日报》2003年6月13日。

· 书 讯 ·

《世界主要国家和地区反腐败体制机制研究》

《世界主要国家和地区反腐败体制机制研究》已于2007年1月由中国方正出版社出版。2006年,中国社会科学院廉政研究协调领导小组办公室组织亚洲太平洋研究所、财政与贸易经济研究所、法学研究所、日本研究所、俄罗斯东欧中亚研究所、欧洲研究所、西亚非洲研究所、拉丁美洲研究所的学者集中力量针对各国反腐败体制进行研究。该书是此次联合研究的重要学术成果。

全书首先是在研究视角上体现了多层次、多角度的特点。其中不仅有宏观层面的研究,例如《世界主要国家反腐败体制比较研究》、《主要国家反腐败体制考》等篇章;也有中观层面的研究,例如《俄罗斯、东欧、中亚国家反腐败机制研究》、《西欧主要国家的反腐败机制》等篇章;更有微观层面的研究,例如《新加坡的反腐败体制》、《泰国的反腐败体制》以及《印度的反腐败体制》等篇章。其次是在研究方法上重视比较,强调从比较中凸显问题、总结得失。这不仅在全书中都有体现,而且还集中体现在《亚太地区一些国家反腐败体制比较》、《西亚非洲国家反腐败体制比较》等篇章中。再次是在研究意识上注重追本溯源,梳理反腐败机制的历史脉络。这在《美国历史上的腐败与反腐败》等篇章都有集中的体现。

总体而言,该书展示了中国社会科学院的专家学者在国外反腐败体制方面的最新研究成果,对考察、总结别国反腐败工作正反两方面经验,从而促进我国反腐倡廉实践向纵深发展,具有重要的借鉴和参考意义。

(富景筠)