



论土耳其在欧盟能源安全中的战略作用

薛永生

(武汉大学 历史学院, 湖北 武汉 430072)

摘要:土耳其地处世界最主要能源产地和世界第二大能源消费市场之间。1990 年代初,土耳其在美国支持下开始推行能源走廊计划,与它东部的能源产地以及西部的能源消费国进行广泛的能源合作,多条跨边界的油气管道修建而成,形成了比较发达的管道体系,具备成为欧盟能源供给中转地的条件,但也要看到,土耳其能源走廊计划面临着俄罗斯强有力的挑战。

关键词:土耳其; 能源走廊; 欧盟; 俄罗斯

中图分类号:F416.2

文献标识码:A

文章编号:1004-0544(2009)07-0146-04

近年来, 欧盟在能源方面屡屡受到俄罗斯的牵制。2008 年 8 月俄格战争初停, 俄罗斯就宣布停止向欧盟供应天然气 30 个小时, 以此报复欧盟和北约对格鲁吉亚的支持行为。土耳其由于其区位优势突出, 东部紧邻世界两个重要的能源产地——中东和里海地区, 西部又临近欧盟市场, 从理论上讲, 它可以在缓解欧盟能源困境方面发挥枢纽作用, 而在实践中, 从 1990 年代初起, 土耳其就积极推行能源走廊计划, 进行大规模的油气管道建设和能源体制改革, 期望以能源合作为契机推动土耳其与欧盟的关系。土耳其能源走廊计划能否在保障欧盟能源安全方面发挥建设性作用? 本文将作一分析。

—

冷战时期, 土耳其作为北约成员在地缘政治中被西方阵营看作是阻止苏联向中东、地中海和波斯湾扩张的东方堡垒。冷战结束后, 土耳其的战略重要性有所下降。然而, 近几年来, 土耳其因地缘优势又在世界能源版图上显现出重要性。尽管土耳其国内石油天然气资源严重匮乏, 90% 的石油和全部的天然气都依赖进口, 但是在地理上, 其东部紧挨里海地区^①和中东地区, 这里拥有的天然气和石油储量分别占世界储量的 71.8% 和 72.7%, 而其西部的欧盟又是世界第二大的能源消费市场。^[1]这种地缘优势使其具备了充当能源走廊的条件。

1990 年代初, 利用地缘优势打造能源走廊成为土耳其的国家政策, 其背景是 1993 年美国国会通过的“丝绸之路战略法案”明确提出要建立从中亚地区到东地中海的战略走廊, 控制这条能源通道, 而里海地区与土耳其分别处于这条通道的两端。根据“丝绸之路战略法案”, 美国政府开始推

行“多重管道战略。”

(Multiple Pipeline Strategy), 其重点就是开发、利用和控制里海地区的油气资源, 并使之安全输出。里海地区地处亚欧大陆的心脏地带, 不仅极具地缘价值, 而且这里已探明的石油和天然气储量分别高达 328 亿吨和 27 万亿立方米, 被称为“第二个中东”。^[2]1994 年, 在美国的支持下, 土耳其与阿塞拜疆签署了输油管道协议, 修建一条从阿塞拜疆的巴库经格鲁吉亚的第比利斯直到土耳其的地中海港口城市杰伊汉的输油管道, 然后通过船载将阿塞拜疆的石油输往欧盟市场。该协议是土耳其能源走廊计划的开端, 被土耳其称为“世纪性的协议”。1996 年, 美国又提出修建管道, 过境土耳其输出里海地区的天然气。近年来, 土耳其能源走廊计划逐渐摆脱美国的影响, 更多考虑欧盟的需要, 这在伊朗天然气输欧项目上表现得非常明显, 土耳其不顾美国的反对, 执意与伊朗展开能源合作, 在两国间修建天然气管道。土耳其方面认为, 能源走廊计划为土欧关系的发展提供了新机遇, 使它在加入欧盟的谈判中拥有更多筹码。

对于欧盟而言, 土耳其能源走廊计划有助于改善欧盟的能源安全供给状况。尽管 1970 年代石油危机以后, 欧盟国家在核能和可再生能源的利用方面取得一定成效, 但是国际能源组织(IEA)表示, 矿物燃料(石油、天然气和煤)依然是全球能源市场的主导。欧盟 80% 的能源消费依赖矿物燃料, 其中, 50% 的天然气和石油依赖进口, 预计到 2030 年天然气进口比重会上升到 80%, 石油进口比重则升至 70%。欧盟能源安全中一个比较突出的问题就是对某个国家和地区的油气资源过于依赖, 特别是对俄罗斯的依赖。欧盟能源市场上 45% 的天然气和 20% 的石油来自俄罗斯, 其中, 有六个成员国 100% 依赖俄罗斯的天然气供应, 至少有

①里海地区, 指乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、阿塞拜疆、伊朗以及俄罗斯等国与里海相邻的地区, 与通常所说的南高加索地区、中亚地区在地理上有重叠。



7 个成员国 90% 的石油进口自俄罗斯。^[3]

对俄罗斯能源的高度依赖让欧盟感到担忧,因为俄罗斯不仅控制着油气资源,还垄断着输欧的油气管道。虽然欧盟在能源方面一直致力于与俄罗斯建立伙伴关系,但是近年来俄罗斯与邻国能源摩擦层出不穷。2006 年 1 月,俄罗斯与乌克兰之间的天然气价格争端,使欧盟数个国家在冬季出现供气紧张状况。同年 7 月,俄方又以技术原因为由暂停通过“友谊”石油管道支线向立陶宛供油。2007 年初,俄罗斯与白俄罗斯发生“石油争端”,波兰从俄进口石油一度中断。如果说能源纷争还容易化解的话,那么以下两方面问题的存在使欧盟对俄罗斯能源供给的持续性、可靠性以及价格的合理性的担心就很难释然了。首先,俄罗斯不可能一直维持能源的高出口率。尽管目前俄罗斯是世界上第一大天然气出口国,但是随着俄罗斯几个主要气田日益枯竭,俄罗斯天然气产量迟早会下降。同样,俄罗斯石油储量占世界的 6%,而其产量却占世界的 12%,居世界第二位,要一直维持这种高产量是很困难的。其次,俄罗斯的能源扩张面临着投资不足的困扰。近年来,俄罗斯一直致力于实行能源扩张战略,与许多国家签有能源供应合同。国际能源组织指出,2001 年至 2030 年间,俄罗斯国内能源领域需要累计投资 3390 亿美元,即每年大约需要投资 110 亿美元,其中,1/3 的投资用于向经济合作发展组织国家(OECD)的能源出口计划,而 1998 年至 2003 年的五年间,俄罗斯国内整个投资规模不过 570 亿美元,平均每年的投资规模不足 120 亿美元,其中外商投资每年约 52.5 亿美元,这种投资水平无法满足俄罗斯能源工业的发展。然而,俄罗斯对外资进入国内能源市场比较排斥,荷兰皇家壳牌和英国石油公司原先分别持有俄罗斯沙哈林 2 号气田和科夫塔气田的股份,在俄政府频频施压之下,两家公司被迫以低价将它们所持有的股票卖给了俄罗斯国内的能源公司。投资不足迟早会影响俄罗斯能源生产效率以及能源价格,这将对欧盟能源市场的稳定带来冲击。

因此,从长远看,欧盟有必要寻找其他安全可靠的能源供给地,增加能源供给渠道,降低对俄罗斯的依赖。由于里海地区油气资源储量丰富,又靠近欧盟市场,2006 年欧盟能源绿皮书指出,如果欧盟能分享里海地区的能源,将有助于缓解欧盟能源供给安全,并提出要逐步把里海地区的能源市场与欧盟市场整合为一起。^[4]里海地区一直远离世界能源市场,前苏联时期,该地区的油气资源主要通过“中亚-中央”管道集中输送到俄罗斯之后再出口。阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦等国独立后,成为中亚内陆国家,其能源出口在很大程度上还是依赖俄罗斯,但是俄罗斯往往用较低的价格购买这些国家的油气资源,然后再以高价出口,这一现实迫使它们寻求其他可行的出口通道。由于与这些前苏联国家在历史、文化和语言方面存在亲缘关系,土耳其在 1990 年代初率先承认这些国家的独立,并向它们提供了大量援助,包括 15 亿美元的低息贷款、7000 万美元紧急援助,并在这些国家开办了 2000 多家合资企业。^[5]这种良好关系使土耳其成为里海国家能源出口通道的选择之一,而欧盟能源绿皮书中也暗示土耳其是里

海地区油气资源输欧最可靠的、最安全的中转地,称土耳其对于欧盟能源安全供给具有战略重要性。有专家表示,拥有世界天然气储量 35.5% 的 10 个主要供应国已经或者打算利用土耳其作为中转地向欧盟输出天然气。预计到 2015 年,欧盟国家 15% 的天然气进口和 10% 的石油进口将会过境土耳其。^[6]

对土耳其来说,能源走廊计划将给其带来巨额的过境费,同时也能解决其自身的能源供给安全问题。为更好推进能源走廊计划,1999 年欧盟赫尔辛基峰会宣布土耳其成为入盟候选国后,土耳其对国内能源体制进行了市场化与私有化改革,鼓励投资、竞争、市场定价以及提高能源效率,从而使本国的能源体制符合欧盟的要求。这一改革增强了土耳其国内以及国外能源公司投资土耳其油气管道建设的信心和热情。目前,土耳其境内已经初步形成了较为发达的油气管道网络体系,已建、在建或者规划中的油气管道有 14 条之多。

二

在石油输送方面,目前每天大约有 600 万桶石油过境土耳其输出。^[7]作为能源走廊计划的重要部分,巴库-第比利斯-杰伊汉输油管道(以下简称 BTC 管道)于 2006 年投入使用,全长 1760 公里,日均输油 100 万桶,占世界日均供油量的 1.5%。整个工程耗资 36 亿美元,主要由英国石油公司(BP)投资。通过这一管道输出的阿塞拜疆石油在到达土耳其地中海港口杰伊汉后,由油轮运往意大利。该管道建成后不久,哈萨克斯坦官方宣布了要借道 BTC 管道输出本国石油。根据 2006 年哈萨克斯坦与阿塞拜疆签署的协议,每年将 2000 万吨产自哈萨克斯坦卡沙汗大油田的原油海运到巴库,然后泵入 BTC 管道,输往杰伊汉再出口欧盟市场。这一协议得到了土耳其的同意。从经济角度看,哈萨克斯坦的石油的注入将使 BTC 管道扭转亏损局面。

除了 BTC 管道之外,波斯普鲁斯海峡分流管道也在修建中,这主要是为了缓解土耳其海峡的海运压力。由油轮装载通过土耳其两海峡的石油占世界日常消耗量的 4%。2003 年有 8000 船次通过两海峡,1.5 亿吨主要产自俄罗斯的石油和石油产品由此输出,预计到 2010 年这一数字将达到 20 亿吨。^[8]但是,土耳其两海峡是黑海和地中海之间海上通道的主要“梗阻点”,其中,波斯普鲁斯海峡最狭窄处只有半英里宽,将拥有 1200 万人口的伊斯坦布尔一分为二,密集的通航船次给伊斯坦布尔带来不小的环境压力,而且这里的反向水流非常强烈,以至于该海峡成为世界上导航难度最大、最危险的海上通道。所以,土耳其提出修建分流管道解决海峡拥堵问题。2000 年,英美两国政府以及一些世界知名的石油公司如壳牌、美孚、英国石油公司等接受了按“无偿原则”为土耳其修建一条分流管道。土耳其方面主张该管道应跨越整个安纳托利亚地区,起点是黑海南岸的土耳其港口萨姆逊,终点是杰伊汉,这一主张得到了除俄罗斯外各方的认可,2007 年 4 月,该分流管道开始修建。

杰伊汉是基尔库克-优木尔塔输油管道的终端,这里的管道每年可输出 7000 万吨的伊拉克石油。1990 年代,在



伊拉克受制裁期间,这条管道在联合国“石油换食品”计划中发挥了重要作用。

土耳其作为能源走廊所承担另一任务是输送天然气。据国际能源机构预测,世界能源市场上的天然气消费将会持续大幅增长,因为它不仅便宜,储量丰富,而且也是最清洁的能源,目前欧盟国家已经广泛使用天然气发电。与石油不同,天然气液化后由船载输出成本相对较高,所以修建输气管道直接连结供给方与消费方是优先考虑的方式。到目前为止,土耳其境内已经形成自北而南、从东向西的完整的天然气输送网络,有六条跨境输气管道穿越土耳其的边界:(1)俄罗斯-土耳其西部管道,输送俄罗斯的天然气,年输送能力是 140 亿立方米;(2)北部有蓝流管道,穿过黑海海底,也是输送俄罗斯的天然气,年输送能力最高可达 160 亿立方米;(3)东部有南高加索管道,输送阿塞拜疆的天然气,年输送能力 80 亿立方米;(4)东部有德布里兹至埃尔祖鲁姆的管道,输送伊朗的天然气,年输送能力 200 亿立方米;(5)南部有阿拉伯管道,输送埃及的天然气,年输送能力 100 多亿立方米;(6)西部有土耳其-希腊管道,主要是再出口阿塞拜疆的天然气,目前年输送能力 7.5 亿立方米。

根据俄罗斯与土耳其的天然气合同,前两条管道输送的天然气只能用于土耳其国内消费,不允许再出口,其它管道输入的天然气可用于再出口。这六条管道中,最为重要的是南高加索管道,它是土耳其能源走廊计划的支柱。该管道与 BTC 输油管道并行,主要输送储量达 6250 亿立方米的阿塞拜疆沙赫·丹尼兹气田的天然气,途经格鲁吉亚,最终到达土耳其城市埃尔祖鲁姆。为实现阿塞拜疆以及今后更多的里海地区天然气过境土耳其输欧的目标,土耳其与希腊在 2003 年签署协议,修建长 285 公里的输气管道,这是建设南欧天然气网络的第一步,第二步是将这条管道延伸至意大利。根据协议,管道建成初期每年向希腊提供 7.5 亿立方米的天然气,此后逐步增加到每年供应 30 亿立方米,另外每年还将向意大利提供 80 亿立方米的天然气。该管道已于 2008 年 4 月投入使用,这是里海地区天然气第一次不经过俄罗斯领土直接出口欧盟市场。

南高加索管道以及土希管道的投入使用,极大地推动了土耳其能源走廊计划。目前,土耳其和欧美方面正与里海国家商讨沿里海天然气管道体系的修建计划,该体系以南高加索管道为主,再新建辅助管道(重点是修建里海水底管道)将土库曼斯坦和哈萨克斯坦的天然气引入南高加索管道,同时欧盟将修建纳卜科(Nabucco)天然气管道,与南高加索管道在土耳其境内实现对接。纳卜科管道将连接奥地利与土耳其,途经保加利亚、匈牙利、罗马尼亚等国,还将与计划中的南欧天然气管道网络连成一体。所以,纳卜科管道计划非常重要,它将创造一个新的完整的天然气输送体系,可以成为目前俄罗斯-欧盟输气管道的补充或替代,将使土耳其继俄罗斯、阿尔及利亚和挪威之后成为第四个输欧天然气大动脉。2004 年,欧盟在维也纳成立了纳卜科管道研究股份公司,出资 400 多万欧元对这条管道进行了可行性论证,并在 2007 年任命荷兰前外长尤兹亚斯·冯·阿特森为该项目的协调专员,显示了欧盟对这一计划的重视。

除了寻求输出里海地区的天然气,土耳其还与中东的天然气供应国进行合作,以充实纳卜科计划与南欧天然气管道网络计划。2007 年 7 月,土耳其不顾美国对伊朗的制裁,与伊朗签署协议,获准开发伊朗南部海湾水域南帕斯(SouthPars)三个天然气田,并将开发出来的天然气出售给伊朗,再由伊朗每年输送 100 亿立方米天然气给土耳其,土耳其可用之供应国内也可输送至欧洲。双方还将合作在土耳其境内铺设两条共计约 3500 公里长的天然气管道,每年向欧盟市场输送 400 亿立方米天然气,土库曼斯坦也表示会通过此管道向欧洲输送天然气,欧盟方面已经默认了土耳其与伊朗的能源合作。土耳其还与伊拉克进行商谈,提出“伊拉克综合天然气管道”计划,希望参与开发伊拉克天然气。此外,连接土耳其与埃及的阿拉伯天然气管道也已经建成,该管道途经约旦和叙利亚。根据该协议,埃及每年向土耳其出口 40 亿立方米的天然气,并过境土耳其向欧盟出口 80-100 亿立方米的天然气。沙特阿拉伯也提出要借阿拉伯管道向欧盟输出天然气。

三

土耳其已经拥有较为发达的油气管道网络,无论是里海国家、中东国家还是欧盟都有意选择它作为能源中转地,在一定程度上,它已经成为亚欧之间的能源走廊。然而,土耳其能源走廊计划对欧盟的能源安全能做出多大贡献,将取决于它能再出口从其他渠道输入的油气资源的数量。从目前情形以及未来趋势看,对欧盟而言,土耳其作为天然气中转地的重要性显然要甚于其作为石油中转地的重要性,因为欧盟市场上的石油主要通过霍尔木兹海峡由船运输入的局面在一段时期内是难以改变的。那么,土耳其能否成为第四个输欧天然气的大动脉?土耳其总理埃尔多安给出了答案,他说:“只有沿里海天然气项目成为现实,土耳其能源走廊计划才能完成。”^[9]沿里海项目重要性在于其关系到纳卜科天然气项目的实施,而纳卜科计划则决定着土耳其在欧盟能源安全中的地位。卡塔尔、阿曼、阿联酋等中东天然气生产大国表示,只有纳卜科计划完成以后,他们才会考虑过境土耳其向欧盟市场出口天然气。^[10]

然而,无论沿里海项目还是纳卜科计划都面临着俄罗斯的挑战。首先,在里海的法律地位问题上,俄罗斯改变了原先的共管原则,即“离岸 45 海里区域为沿岸各国所有,其余海域则为沿岸各国共有”,提出根据沿岸各国海岸线长短,按中间线等距离划分里海海底矿产资源。俄罗斯、哈萨克斯坦和土库曼斯坦倾向接受中间线原则,而伊朗则坚持共管原则。俄罗斯方面强调,建设任何沿里海的管道体系,只有在确定里海法律地位后方可进行,这实际上是警告西方的能源公司和财团不要在争议尚存的情况下盲目投资。其次,俄罗斯与里海东岸的土库曼斯坦、哈萨克斯坦开展能源合作,阻止里海天然气西流,并取得一定成果。2007 年,三国签署协议,同意对现有的中亚至俄罗斯的“中亚-中央”天然气管道进行更新改造,并在里海附近铺设新的通往俄罗斯的天然气管道,形成中亚地区规模最大的天然气输送体系,普京强调,“这条新能源动脉的开工建设将保证我们



的伙伴获得长期、稳定的天然气供应,为巩固欧洲、欧亚乃至全球能源安全作出新贡献。”^[11]该工程最早将于 2008 年下半年动工,年输气能力可在 2010 年前达到 100 亿立方米,此后有望增加到 300 亿立方米,这对沿里海天然气项目构成有力的竞争,也对纳卜科计划形成威胁。最后,俄罗斯提出南流管道项目(South Stream Project)直接对抗欧盟的纳卜科计划。俄罗斯天然气工业股份公司已经与意大利埃尼公司(ENI)签署协议,宣布成立合资公司共同修建南流管道。该管道穿过黑海海底,抵达保加利亚后,再分成两条管道,一条沿西北向延伸到奥地利,一条先南向抵达希腊,再向西到达意大利。目前,该管道的过境国匈牙利、希腊、保加利亚、斯洛文尼亚等国已经与俄罗斯签署了有关南流管道的合作协议。由于南流管道在线路上与纳卜科计划基本上重叠,从而降低纳卜科计划的现实意义,匈牙利等国政府已公开表示不支持纳卜科计划。^[12]

可以看出,俄罗斯对欧盟方面提出的绕道俄罗斯的天然气管道计划非常敏感,主要原因在于:一是使欧盟国家在天然气供应方面无法摆脱对俄罗斯的依赖,从而达到牵制欧盟的目的,从这个意义上讲,油气管道无疑具有了政治内涵。二是加强对里海地区的控制。一方面,里海地区的战略地位重要,是俄罗斯的南大门。近年来,随着北约的不断东扩,俄罗斯的国家安全受到威胁,这决定了它不会轻易放松对里海地区的控制。另一方面,俄罗斯国内的能源产量不可能长期维持其能源扩张战略,这要求它必须获得更多的能源供给。

此外,尽管欧盟认为土耳其是里海地区油气资源输欧的最安全可靠的中转地,但是土耳其能源走廊计划难以回避以下问题。首先,里海地区和土耳其都是地震多发区,历史上这里曾多次发生 7 级以上的大地震,这增加了管道建设的难度。俄罗斯方面就曾经以地震为由反对铺设里海海底管道,称海底管道一旦破裂造成原油泄漏将会威胁里海的生态环境。其次,地区局势的不稳定也给管道的安全运行造成了困难。由于中东局势的动荡,土耳其与伊朗、土耳其与伊拉克之间的油气管道多次陷于中断,最近的俄格战争迫使途经格鲁吉亚的 BTC 管道和南高加索管道关闭,而库尔德游击队的恐怖袭击也使土耳其北部的管道时常陷入瘫痪。

总而言之,油气管道已经不单纯是一种运输通道,也是各种政治经济利益博弈的渠道。很显然,土耳其能源走廊计划面临诸多挑战,特别是俄罗斯的挑战,凭土耳其一己之力难以应对,需要欧盟提供更多的支持。在欧俄关系充满不确定因素的情况下,欧盟有必要协调各成员国立场,更加坚决地推进纳卜科计划,使俄罗斯输欧天然气管道处于竞争状态,这是缓解欧盟的能源困境的现实可行的措施。

参考文献:

- [1]Cenk Pala, Turkey: Energy Bridge Between East and West, Journal of Middle Eastern Geopolitics, No.2, 2006, p.59.
- [2]俄欧暗战:到底谁动了谁的奶酪? 载 <http://news.chemnet.com/content/2007-05-18/286437.html>.
- [3]Zeyno Baran, EU Energy Security: Time to End Russian Leverage, The Washington Quarterly, N0.3, 2007, p.132.
- [4]Green Paper: A European strategy for sustainable, competitive and secure energy, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l27062.htm>.
- [5]塞缪尔·亨廷顿.文明的冲突[M]. 周琪等译.北京:新华出版社, 2002.
- [6]Ali Tekin, Turkey's Geopolitical Role: The Energy Angle, Middle East Policy, No.1, 2007, P.85.
- [7]Volkan 7zdemir, Turkey's Role in European Energy Security, Europe's Energy Security, No.1, 2008, p.102.
- [8]K.Gajenda Singh, Putin's visit to Ankara: Bear comes calling on grey wolf, Turkish Daily News, 30 August 2004.
- [9]Kazakhstan signs memo on new route, Turkish Daily News, 1 June 2007.
- [10]John Roberts, The Turkey Gate: Energy Transit and Security Issues, Turkish Policy Quarterly, No.4, 2004, p.19.
- [11]里海能源争夺战再度上演[DB/OL]. http://news.xinhuanet.com/world/2007-12/22/content_7294393.htm.
- [12]Zeyno Baran, EU Energy Security: Time to End Russian Leverage, The Washington Quarterly, N0.3, 2007, p.140.

责任编辑 全瑞中