

北非地区动荡化与中国海外利益维护

刘林智

[内容提要]近年来,处于高速发展阶段的中国在全球的海外利益急剧增长,与此同时,中国海外利益所面临的各种风险也大幅增加。始自2010年底的阿拉伯世界政治剧变对北非地区各国造成了强烈冲击,导致地区局势趋于动荡,也给中国分布在该地区的各类海外利益带来严峻挑战。在阿拉伯世界政治格局发生重大变革的大背景下,中国惟有积极调整区域战略规划,从外交、经济、军事等多层面丰富海外利益保护手段,增强海外利益保护行动力,并不断深化与地区国家间的沟通与合作,才能令自身海外利益得到有效维护。

[关键词]中国 海外利益维护 北非动荡

[作者简介]刘林智,复旦大学国际关系与公共事务学院研究生,主要研究中国外交等问题。

总体看,中国学界对中国海外利益的界定是多维度的。有人将中国海外利益等同于中国境外利益,即等同于在有效的中国主权管辖范围以外地域存在的中国利益。它在狭义层面上主要包括中国机构和公民在海外的生命、财产和活动的安全,在广义层面则包括境外所有与中国政府、法人和公民发生利益关系的有效协议与合约,以及境外所有中国官方和民间所应公平获得的尊严与名誉。^①还有人指出,当前中国的海外利益总体上可划分为国家安全利益、海外公民权益、海外商业利益和国际社会认同四类,除了有形的商业利益,无形的国际认同利益也是中国海外利益的重要组成部分。^②就现阶段而言,中国海外利益的成长最直观地体现在海外经济利益的增长和海外公民权益的凸显两个方面。论其主因,前一方面主因在于中国经济实力的大幅增强和经济体系融入全球化进程步伐的加快,后一方面主因则源于越来越多中国公民走出国门,赴境外学习、工作、经商和旅游等。然而机遇总与挑战并存,中国海外利益在大幅扩展的同时,所面临的各类风险也在不断增加。在当前国际体系处于深刻转型、世界形势波澜起伏的重大变革时期,如何有效维护急剧增长的各类海外利益,已经成为中国更好地实

施“走出去”战略、进一步参与国际竞争需要应对的一项重要任务。本文拟通过分析当前北非地区政局与安全形势,探讨中国在该地区的海外利益需要直面的挑战及应对之道。

北非地区位于亚、非、欧三大洲的交接之处,拥有极其重要的战略地理位置,区内不仅包括众多伊斯兰国家和利比亚、阿尔及利亚等世界主要产油国,而且区内绝大多数国家都普遍存在各类社会治理问题和复杂的种族、地域、宗教和部落关系,这些因素使本区域成为各种矛盾和冲突高度集中的热点地区。2010年底,突尼斯小贩穆罕默德·布瓦吉吉(Mohamed Bouazizi)因遭受执法人员暴力对待愤而自焚这样一起突发事件,就诱发了大规模民众抗议运动,迫使该国总统本·阿里于2011年初仓惶下台。随后,埃及、利比亚、阿尔及利亚、摩洛哥等北非国家也相继出现程度不一的示威抗议与政局波动。

^① 陈伟恕“中国海外利益研究的总体视野——一种以实践为主的研究纲要”,载汪段永、苏长和主编《中国海外利益研究年度报告2008-2009》,上海人民出版社2011年,第48页。

^② 唐昊“关于中国海外利益保护的战略思考”,载《现代国际关系》2011年,第6期,第1-2页。

2011 年 2 月,埃及总统穆巴拉克迫于国内外压力宣布下台,并在其后遭受囚禁和审判。利比亚的示威冲突自 2 月中旬开始不断加剧,最终引发利比亚效忠卡扎菲的政府军与反对派武装间的激烈内战,北约随即以联合国安理会授权建立“禁飞区”的名义介入利比亚内战,开始对利政府军实施空袭。8 月利比亚反对派武装攻入首都的黎波里,10 月卡扎菲在其家乡苏尔特(Sirte)附近地区被捕身亡,同月底北约正式宣布结束在利比亚的军事行动,利“全国过渡委员会”(National Transitional Council / NTC)宣布利比亚全境得到“解放”。

阿拉伯世界发生的剧变反映了阿拉伯国家民众改变自身生存状况、提高自身政治权利的内在诉求,具有一定的进步意义,因此有学者视之为由阿拉伯人民真正发起和主导的“第二次阿拉伯革命”。^①但是,“阿拉伯之春”也带来了持续性的暴力、流血和破坏,明显加剧了地区乃至国际社会的紧张状态。作为“阿拉伯之春”发源地和受冲击最为强烈的区域之一,北非地区一直处于漩涡中心,安全形势不容乐观。这集中表现在以下方面。第一,政局的持续动荡使北非各国社会内部的失序状态明显加深。“阿拉伯之春”的扩散效果导致北非伊斯兰国家普遍出现政局变动,突尼斯、埃及、利比亚等长期由政治强人统治的政权纷纷垮台,其他一些区内国家也迫于压力开始进行政治改革,阿尔及利亚取消了实行长达 19 年之久的紧急状态法令,摩洛哥则进行了政府改组。政权发生变更的北非国家(如埃及和利比亚)虽然都已建立了着手推进民主改革的临时性政府,但由于长期形成的政治秩序被骤然打破,这些国家同时也都陷入了较为严重的失序状态,社会形势短期内无法回归稳定。埃及在穆巴拉克总统下台后,各类抗议活动仍此起彼伏,社会治安恶化,2012 年 2 月发生在赛得港(Port Said)的严重球迷冲突事件造成 70 余人死亡,这可以说是埃及在“后穆巴拉克时代”社会秩序难以恢复的一种典型反映。^②利比亚战争结束后,利“过渡政府”虽声称要开启“包容性的政治进程”,但由于利比亚长期以来一直是一种部落林立的“松散型社会”,卡扎菲政权的倒台使原先各部落和不同地区间的分歧与矛盾逐渐显

露,从而导致以部落冲突为主的各类暴力事件层出不穷,极大影响了国家的政治转型和战后重建。2012 年 3 月 6 日,东部昔兰尼加地区(Cyrenaica)宣布实行联邦自治,随即在的黎波里、班加西等主要城市引发大规模群众抗议,^③使本已不甚明朗的利比亚局势更添变数。

第二,区域内恐怖主义势力仍然具有较强影响。北非地区的恐怖主义活动一直较为猖獗,尤其是“基地”组织分支“伊斯兰马格里布基地组织”(Al-Qaeda in the Islamic Maghreb/AQIM)的势力近年来还有所增强,其人员规模和活动范围不断扩大,由其策动的绑架和恐怖袭击活动时有发生,在当地造成了较为严重的人员伤亡和财产损失。如在 2011 年 4 月,摩洛哥马拉喀什市(Marrakesh)一家咖啡厅发生恐怖爆炸袭击,导致数十人伤亡,死者大部分为外国人。^④阿拉伯世界发生剧变后,在多年反恐战争中已遭到沉重打击的“基地”组织试图将“阿拉伯之春”与其宣扬的伊斯兰极端主义思想相联系,号召阿拉伯国家人民推翻世俗政权,建立以伊斯兰法为基础的原教旨神权国家。^⑤虽然一些学者认为,“阿拉伯之春”表明阿拉伯国家年轻一代普遍接受了西方世界所倡导的民主、自由等价值观,“基地”组织的意识形态将越来越失去市场,其衰落的趋势不可逆转,^⑥但就现阶段而言,“阿拉伯之春”对北非地区极端伊斯兰恐怖主义的长期影响尚难准确评估。可以想见,如果地区国家的社会混乱状态一直延续,很有可能给恐怖主义组织的生存和活动提供更大空

① 王锁劳“有关北非中东剧变的几个问题”,载《外交评论》,2011 年,第 2 期,第 2-5 页。

② “Egypt football violence leaves many dead in Port Said”,BBC News, February 2, 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16845841>. (上网时间:2012 年 3 月 25 日)

③ “Libyans protest across the country against an autonomous Cyrenaica”, April 8, 2012, <http://www.libyaherald.com/libyans-protest-across-the-country-against-an-autonomous-cyrenaica/>. (上网时间:2012 年 4 月 18 日)

④ “Fatal Bomb in Morocco Shows Signs of Al Qaeda”, *The New York Times*, April 29, 2011.

⑤ “Zawahiri lauds Arab Spring, warns America”, September 13, 2011, http://www.upi.com/Top_News/US/2011/09/13/Zawahiri-lauds-Arab-Spring-warns-America/UPI-72851315943518/. (上网时间:2012 年 3 月 20 日)

⑥ Omar Ashour, “The Arab Spring is Al-Qaeda’s winter”, September 9, 2011, <http://www.dailystar.com.lb/Opinion/Commentary/2011/Sep-09/148318-the-arab-spring-is-al-qaedas-winter.ashx#axzz1rZfAuArl>. (上网时间:2012 年 3 月 21 日)

间,为其制造恐怖袭击创造机会。恐怖主义在未来相当长时期内将继续对北非地区的安全形势构成巨大威胁。

第三,外部势力特别是西方国家的干涉使区域内政治生态更趋复杂化。北非地区因其在全球地缘政治中的重要战略地位,一直是世界各主要力量的“角力场”,一些西方国家更是通过干涉区域内国家的内部事务和政治进程,借以扩大在区域内的影响力,实现自身战略目标。然而,由于罔顾地区国家的具体国情和社会发展状况,西方国家粗暴、独断的干涉手法经常导致“老问题未解决,新问题已产生”的结果,在客观上加剧了北非地区政治与社会的紧张态势。在利比亚内战中,北约的军事干预重创了利比亚政府军,直接导致卡扎菲政权的垮台。北约军队在利比亚的行动虽然被认为是一次“军事干预的典范”,^①但在其结束军事任务后,利比亚社会却陷入了部落纷争、民兵武装割据的混乱状态。北非另一地区大国苏丹自独立以来,其国家内部即陷入长期的纷争和冲突,北部阿拉伯人和南方黑人间深刻的种族差异和民族矛盾难以调和,导致苏丹南北方接连爆发两次激烈且旷日持久的内战,而由资源争夺引发大规模种族冲突的达尔富尔危机(Darfur Crisis)更是受到了国际社会的广泛关注。^②20世纪80年代末奥马尔·巴希尔(Omar al-Bashir)通过军事政变上台后,美国与苏丹的关系开始急剧恶化,美国务院更于1993年将巴希尔政权列为“国际恐怖主义活动的支持者”。^③从克林顿总统开始的历届美国政府一直与苏丹南部反政府力量频繁接触,极力敦促南北双方加快谈判进程,并不断加大对苏丹政府的施压力度。迫于内外压力,巴希尔总统终于作出较程度的妥协,同意南方居民就独立问题进行公投。2011年2月7日,苏丹南部公投委员会宣布了于1月举行的苏南全民公投结果,98.83%的选民支持南部地区从苏丹分离,巴希尔总统随即表示承认这一结果。同年7月9日,南苏丹共和国正式宣告独立。美国等西方国家的大力支持促成了南苏丹的独立,但苏丹的最终分裂未能从根本上消弥矛盾和冲突。南苏丹获得独立后,先前政治诉求不同的各类武装组织并未停止活动,南北苏丹境内多次发生

武装冲突和暴动。与此同时,北苏丹与南苏丹之间也因边界领土划定、输油管道的使用权和收费等问题频生龃龉,裂痕不断加深,给以后两国关系的健康发展埋下了隐患。

—

近年来,中国与北非各国在经贸、能源、文教、医疗、援助等各领域的交流与合作不断加深,联系日益紧密,在这一地区的海外利益增长相当迅猛。在经贸层面,中国与区域内国家的双边贸易整体上皆呈较快发展态势。2008年中国和埃及双边贸易额突破60亿美元,中埃苏伊士经贸合作区至2010年6月已聚集了中外企业近30家,投资额近3亿美元;^④中国与苏丹的贸易额在2010年达到86.3亿美元,中国已成为苏丹第一大贸易伙伴。^⑤在对外投资方面,埃及、阿尔及利亚、苏丹是中国在非洲的主要投资国,2009年中国对埃及投资同比增长818.73%,对阿尔及利亚的直接投资达2.29亿美元,同比增长441.44%。^⑥在能源合作方面,中国帮助苏丹建立了完整的现代化石油工业体系,与阿尔及利亚在石油天然气领域的多项共同开采项目也在顺利推进。此外,中国的承包工程项目遍布北非各国,其中阿尔及利亚东西高速公路项目为中国公司在海外承包的最大项目,^⑦而由中国长江三峡集团承建的上阿特巴拉水利枢纽项目既是目前中国公司在苏丹承包的最大单项工程项目,也是中国公司在海外获得的第

① Ivo H. Daalder and James G. Stavridis “NATO’s Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention” *Foreign Affairs*, March/April 2012, p. 2.

② 参见[美]罗伯特·柯林斯著,徐宏峰译《苏丹史》,中国大百科全书出版社,2010年,第79-141页,第195-204页,第229-337页。

③ Yehudit Ronen, “Sudan and the United States: Is a Decade of Tension Winding Down?” *Middle East Policy*, Vol. 9, No. 1, March 2002, p. 96.

④ 杨光主编《中东非洲发展报告 No. 13(2010-2011)——解析中东非洲国家的“向东看”现象》,社会科学文献出版社,2011年,第247页。

⑤ “中国同苏丹的关系”, http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/fz/1206_45_3/sbgx/t359836.htm. (上网时间:2012年3月25日)

⑥ 杨光主编《中东非洲发展报告 No. 13(2010-2011)——解析中东非洲国家的“向东看”现象》,第247-248页。

⑦ “中国公司在海外最大承包项目施工为国家赢得荣誉”, http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/23/content_1293784.htm. (上网时间:2012年4月3日)

二大单项水利工程合同。^① 当前北非局势的大幅波动,已从诸多层面对中国在本地区的海外利益构成了严峻挑战。

首先,中国在北非地区的海外投资和工程项目遭受巨大损失。阿拉伯之春引发的示威浪潮和暴力冲突导致北非多国政局不稳,社会动荡加剧,致使中国在这一地区的众多海外投资和工程项目遭受严重影响。如利比亚内战期间,中国在当地承包的大型工程项目几乎全部停工,工程人员被迫撤离,一些项目更是直接受到了炮火的波及或被武装人员洗劫。2012年3月7日,商务部部长陈德铭在十一届全国人大五次会议的记者会上明确指出,虽然中国在利比亚并没有直接投资,却有一百多亿美元的工程项目。因利比亚政局突变,这些项目遭到了相当严重的损失。^② 与此同时,由于战后利比亚的国内形势并不平稳,中国企业和人员迟迟难以回到当地进行恢复重建工作,令本已巨大的损失变得更加难以估量。

其次,中国公民的生命和财产安全受到严重威胁。2011年2月利比亚内战爆发前夕,大批滞留在该国的中国公民身陷险境,中国政府旋即展开新中国成立以来最大规模的有组织撤离海外中国公民行动,将有意愿回国的35860名在利中国公民全部成功接送回国。而目前利比亚战争虽然已经尘埃落定,但中国海外公民在北非地区所受到的安全威胁却有增无减。政局波动与政权更迭使埃及、利比亚、苏丹等北非主要国家的各类武装组织活动日趋频繁,它们往往通过劫持外国人质要挟政府,以获得政治筹码或经济利益,中国在本地区的海外公民即成为某些组织的目标(虽然绝大部分武装组织的绑架活动并非专门针对中国公民)。2012年1月28日,中国水电公司位于苏丹南科尔多凡州(South Kordofan)的一处工地遭到反政府武装袭击,29名中国工人被绑架,一名中国工人不幸中弹身亡。仅仅数日之后的1月31日,20余名中国工人在埃及西奈半岛(Sinai Peninsula)中部地区被当地贝都因武装人员绑架。虽然两起事件最终都得到较为妥善的解决,但无疑给中国公民在北非地区的安全现状敲响了警钟。

此外,中国能源安全形势面临的风险加大。由于经济持续高速发展及产业结构调整等因素,中国近年对外能源依赖程度大幅上升,特别是石油供应形势更趋严峻,供需缺口日渐扩大。1993年,中国已成为石油净进口国,到2011年,中国石油对外依存度已达到55.2%,超过了美国。^③ 作为当前中国进口石油的重要供应地之一,北非地区的持续动荡势必进一步加剧中国面临的能源安全困境。长达半年之久的利比亚战争令该国石油生产和出口陷于停顿,并直接造成了国际油价的大幅波动。苏丹作为中国在非洲的主要石油供应国,其分裂后相当一部分石油产区都划入了南苏丹共和国的国土范围内,这一能源地缘版图的巨大变化不可避免地会对中国当地的石油供应情况和相关合作项目产生深远影响。更令人担忧的是,南苏丹的独立并未令南北苏丹国内的安全态势明显好转,阿卜耶伊(Abueyi)、南科尔多凡等重要产油区内的部落势力和反叛武装盘根错节,其频繁的暴力破坏活动严重干扰了中国石油企业在这些地区的石油勘探和开采工作。就目前形势来看,南北苏丹间既有争端在今后升级为较大规模军事冲突的可能性难以完全排除。一旦发生新的军事冲突,中国相关石油利益必然会受到较利比亚危机时大得多的损失。

三

虽然北非地区呈现出较为明显的动荡化趋势,但对中国而言,放弃在这一地区的海外利益显然既不明智,也不可接受。鉴此,在区域安全环境短期内难以得到根本改善的情况下,中国必须积极调整对外政策思路,从战略、外交、军事、制度建设等多层面加强海外利益风险管理能力和提升保障海外利益的实际行动能力,以求更为有效地维护自身在本地区

^① “中国公司将承建苏丹阿特巴拉水利枢纽项目”, <http://www.chinanews.com/cj/cj-gncj/news/2010/04-07/2212029.shtml>. (上网时间:2012年4月3日)

^② “陈德铭:中国在利比亚工程损失严重”, http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-03/08/c_122807749.htm. (上网时间:2012年4月5日)

^③ “中国原油对外依存度高达55.2% 首次超过美国”, <http://www.chinanews.com/ny/2011/08-14/3255960.shtml>. (上网时间:2012年4月25日)

的各类海外利益。

首先,中国有必要从战略层次提升对北非地区的关注度,在充分把握地区局势的基础上,有效调整区域内海外利益战略布局。由于北非地区近年政治和社会形势瞬息万变,各种不确定因素大幅增加,因此中国各级政府部门、企业和社会组织在该地区国家进行贸易投资、开展交流合作时,必须首先对当地实际情况展开详细调研,密切留意地区局势的变化发展,做好风险评估工作。在海外投资保险方面,中国要尽快落实与区内国家的双边投资保护协定,使中资企业在遭遇纠纷、蒙受损失时“有法可依”。对于安全形势较为恶劣或趋于恶化的地区,国家相关部门在进行投资和基建项目规划时,应有意识地控制在当地的资本、技术和人员投入,企业也应更为慎重地决定是否前往进行较大规模投资或开展大型工程项目建设,并在前往当地之前加强相关人员的安全知识培训,提高安全意识和应急能力。

其次,中国需要继续强化对北非地区海外公民安全的保护与救助机制。利比亚大规模撤离公民行动和一系列中国公民海外安全事件的妥善处置,彰显了中国政府对本国公民高度负责的态度,为中国赢得了广泛声誉。但类似事件的不断发生也暴露了本地区中国海外公民所处安全环境的极端脆弱性和相关救助机制仍存在一定程度的缺陷。当前,国际领事保护制度被认为是一国政府维护本国公民在海外人身安全和合法权益的最权威手段和最合法途径,随着中国国际地位的提高和外交体制的逐步转型,中国的领事保护工作也取得了长足进步,初步实现了领事保护程序的机制化和规范化。^①在近几年北非地区发生的中国公民安全事件中,事件发生后的快速反应和事发前的猝不及防往往形成鲜明对比,高效的事件应对能力并不能从根本上掩盖事发前防范措施的不足。面对北非地区复杂多变的安全形势,强化预警机制应当成为中国在该区域领事保护工作的一项重要任务,外交部和驻当地使领馆必须高度重视各类社会信息的收集和分析,并及时通过大众传媒、互联网等平台发布预警信息,对中国公民比较集中的地区和单位(如外派劳务人员的驻在地)驻外使领馆等部门更须与之保持紧密联系,创

造条件建立高效、畅通的信息交流网络,以最大程度地防止中国公民群体性受伤害事件的发生。除此之外,中国维和部队近年来一直被派驻在北非部分地区执行联合国框架下的多边维和任务,中国可以以此为契机适当加强在承担维和任务区域的军事投放能力,为中国公民生命财产安全的相关外交领事保护工作提供一定程度的军事支持。

最后,中国应在坚持基本外交原则的大前提下,更为清晰、准确地表达自身在阿拉伯世界变局及地区焦点议题上的态度和立场。长期以来,中国在对外关系中一直奉行“不干涉原则”,反对外部势力以政治制度、价值观等理由干涉他国内政,主张通过对话与协商方式解决国际争端和分歧。在诸多国际热点问题上,中国坚守原则、秉持公正立场积极进行调解和斡旋的相关努力,受到了国际社会和当事国的普遍肯定和赞誉。以苏丹问题为例,中国一直积极推进苏丹北南和平进程,与双方都保持了良好的关系。在南苏丹独立庆典上,胡锦涛主席特使姜伟新与南苏丹签署建交公报,中国成为首批与之建交的国家之一。^②但在阿拉伯世界发生剧变后,中国的有关立场和表态却受到国际社会特别是部分阿拉伯国家的质疑,相当多的阿拉伯国家民众对中国产生了误解和敌意。2012年2月6日,由于此前中国在联合国安理会在叙利亚问题决议草案的表决中投出反对票,一些对此不满的利比亚和叙利亚示威民众袭击了位于黎波里的中国驻利比亚大使馆,令使馆建筑遭到一定程度破坏。可以说,中国国际形象在阿拉伯世界变革浪潮中“被误读”,已对中国在包括北非各国在内的广大阿拉伯国家的海外利益构成了一种“软层面”的潜在威胁。因此,对于中国而言,在阿拉伯世界前所未有的政治大变动中坚持外交原则固然重要,但同时还必须就相关问题更为主动、灵活地发出自己的声音,尽可能地消除某些外部势力对中国立场的歪曲性解读。正因为北非是伊斯兰世界的重要组成部分和受“阿拉伯之春”影响最

^① 李晓敏《非传统威胁下中国公民海外安全分析》,人民出版社2011年,第127页。

^② “中国与南苏丹签署建交公报”,http://news.xinhuanet.com/world/2011-07/10/c_121645470.htm。(上网时间:2012年4月16日)

为深远的地区,中国更加需要加强与区域内国家的交流与沟通,通过坦诚交换意见获得它们的理解和支持。由于北非各国国内普遍存在着不同政治派别和观点诉求各异的利益集团,故而中国还应注意与各方政治势力建立平衡且稳定的对话机制,努力推动区内国家的政治和解与平稳转型。此外,以外国公众为对象、旨在塑造一国良好国际舆论形象的公共外交也能发挥巨大的作用,中国既需要与北非各国政府巩固友好关系、强化官方层面的合作,更须积极与当地民众打交道,通过人文交流、对外援助、公益活动等方式,增进广大北非人民对中国的了解与好感。而要令公共外交取得更好的效果,不仅需要中国政府的统筹协调,当地的中国企业、社会团体、普通海外公民乃至维和官兵也都应广泛地参与进来,借以形成传播中国良好国际形象的多重合力。

结语

总体上看,北非地区今后将日益成为中国海外利益的关键分布区之一,而与世界其他地区相比,其

政治局势的动荡和持续紧张的安全态势必然会给中国在本地区海外利益的保障和开拓带来更大的阻力。为尽可能地克服这股阻力,中国一方面要从国家整体制度建设层面完善海外利益保护机制,另一方面则要结合北非的地区特点和实际情况,制定更具针对性和可操作性的区域内海外利益维护战略。更重要的是,我们必须意识到,中国海外利益绝非仅仅满足于自身发展的一己私利,而是中国与世界各国在深化交往、增进互信过程中形成的共同利益。在北非地区处于大变革、大调整的关键时刻,中国不能只扮演一个旁观者的角色,而应勇于承担起相应的国际责任,与区域内国家携手合作,共同应对地区争端、恐怖主义及有组织犯罪、环境问题和贫困问题等挑战,在地区事务中发挥更具实质性和建设性的作用。也惟有北非地区实现真正的和平、稳定与可持续发展,中国在本地区的海外利益才能从根本上得到维护,获得更为广阔的拓展空间。○

(责任编辑:黄丽梅)

(接第45页)拨款250亿欧元专门用于研究全球气候变化。此次拨款方案建议扩大和加强欧盟排放交易机制,为各成员国制定温室气体排放上限以及到2020年前可再生能源占总能源消耗的目标比例。其中,较富裕国家在减排中承担更多责任,如丹麦、爱尔兰和卢森堡减排目标为20%,数值最高,瑞典和英国的目标为16%,而德国和法国减排目标为14%。其他国家减排责任则相对递减,一些东欧国家甚至被允许增加温室气体排放量,例如欧盟新成员国保加利亚可增排20%,罗马尼亚可增排19%。

第四,欧盟共同能源外交将迈向历史新高。2011年至2012年初,欧盟共同能源外交举措颇多:制裁利比亚,切断其石油换资金的渠道;制裁叙利亚,对其进行石油禁运和金融业制裁;与美国联合制裁伊朗,对伊朗实施石油禁运呼之欲出;大力研发开采页岩气的技术,以求摆脱对俄天然气的进口依赖;开征航空碳税,引领绿色能源发展,成为低碳经济领跑者,等等。欧盟能源外交的机制化也将不断推进。

继2010年成立欧盟能源总局后,2011年9月欧盟委员会获其成员国授权与阿塞拜疆、土库曼斯坦两国谈判,以便为建设跨里海天然气管道项目而签署具有法律约束力的条约。这是欧盟27个成员国首次同意由欧委会出面进行对外能源关系谈判。欧委会还提出了发展对外能源关系的全面战略,出台了保障能源供应安全的43项具体行动。它要求成员国与第三国签署能源供应协议必须以欧盟法律为基础,欧委会可对这种协议发表意见,评估其是否符合欧盟相关法律和能源供应安全目标,并在必要时在整个欧盟层面与第三国进行能源供应协议的谈判。这一超越国家层面的谈判模式增加了欧盟作为主体的谈判能力,可使之以更大的谈判筹码获取更多的权益,是欧盟能源一体化发展的重要一步。以此为基础,今后欧盟的共同能源外交不仅将在成员国之间结出硕果,而且将在欧盟以外地区和国家有所斩获。○

(责任编辑:黄昭宇)