

浅析近年来美国在非洲的石油外交

刘新华 秦 仪

[摘要] 美国是世界上消费石油最多的国家,石油安全战略是美国维护其国家利益的一项重要战略,美国历届政府都非常重视石油外交。非洲蕴藏有丰富的石油资源,是美国全球石油战略中的一个不可或缺的石油供应地;同时,近年来非洲的地缘政治形势发生了有利于美国的变化,因此,非洲也是美国推行“石油外交”的重点地区之一。美国运用政治、经济、军事等手段推行的石油外交取得了一定的成效,但从根本上讲,是为了美国自身的战略利益。

[关键词] 石油;美国;非洲;石油外交

[中图分类号] D81 [文献标识码] A [文章编号] 1008-1755(2003)05-0036-41

美国作为世界上经济实力最雄厚的国家,其经济的发展受多种因素的影响。在制约美国经济发展的各种因素中,能源的重要性不言而喻:世界石油市场的任何变化,都会对美国经济产生重大影响,因此,美国对外政策的一项基本任务就是保证其能源安全。世界上石油资源蕴藏比较丰富的地区,绝大部分受到了美国的关注;在“9·11”事件之后,美国也把目光投向了那些石油资源丰富、但开发尚未进入实质性阶段的地区。在这些地区中,非洲在石油地缘政治上的重要性得到了美国的重新肯定。近年来,美国政府加紧了对非洲的石油外交,并取得了一定的成效。

21世纪初美国的石油需求

石油不仅是当今世界上最重要的能源,而且是化学工业的主要原料和重要的战略物资。

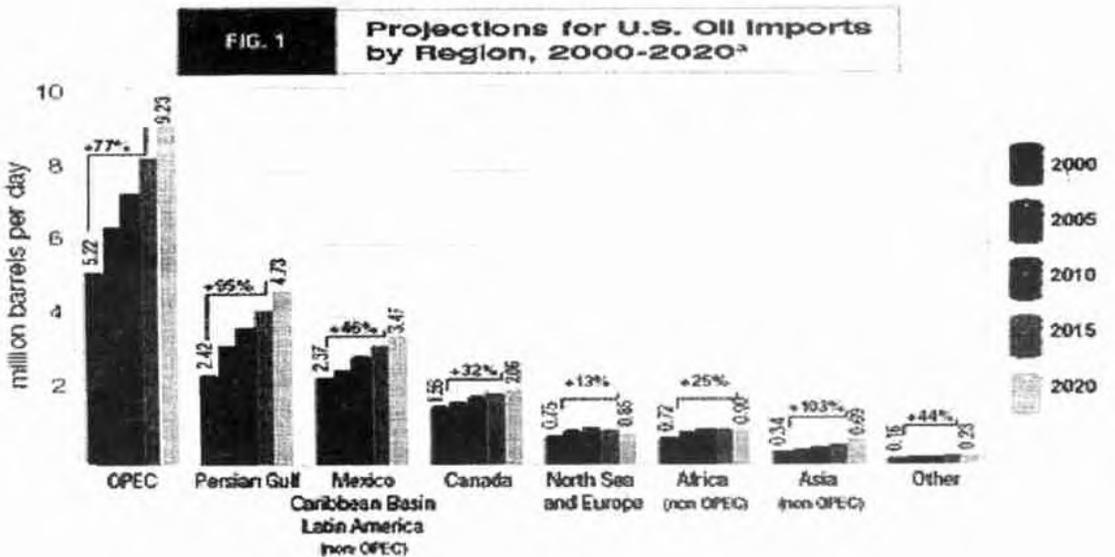
但石油的分布和需求具有不均衡性,世界上石油资源蕴藏量最丰富的地区往往不是石油需求量最大的地区。这就产生了石油贸易,使得那些石油消费大国非常关注那些石油蕴藏量丰富的地区,并通过各种手段来确保石油运输安全。美国不但不是贫油国家,还是世界上石油蕴藏量丰富的地区之一,石油蕴藏量位居世界前列,但美国的石油消费额巨大,美国对石油的需求居于世界第一位。据权威的英国石油公司(BP)的《世界能源统计评估》(2002年版)报告,截止到2001年底,世界探明石油储量为10500亿桶,其中,美国的探明石油储量为304亿桶(少于1981年的365亿桶和1991年的337亿桶),占世界的2.9%,在世界居第十位,美国国内的石油产量比较大(2001年底为65740万吨),但由于消费量占世界的1/3以上(2001年底达到世界的30.4%),美国的石油储采比只有10.7年。^[1]从美国国内石油储量的现状来

看,在未来相当长时期内,美国不可能实现石油自给,因此,美国需要进口大量的石油以保证其能源安全。

2001 年 5 月,美国政府公布了《国家能源政策》。这个战略明确指出,美国不可能通过增加国内的石油产量来确保能源安全。其核心有三点:一是必须保证石油的进口能够满足国内的需要。目前美国每天从将近 20 个国家进口 1000 多万桶原油,占全国消耗量的 54%。到 2010 年,日进口量将增至 1500 万桶,到 2020 年,预计每天要进口 1770 万桶,将占消耗量的 65%。这就是说在未来 20 年,美国石油的进口量将增加 50%;二是不能只靠沙特阿拉伯、委内瑞拉、加拿大等传统的供应国提供不断增加的需求量,美国必须从里海地区、俄罗斯和非洲等地区获取更多的进口;三是美国不仅要通过国际市场来得到所需原油,也要通过外交等各

种努力克服障碍,确保美国能源企业能够向更多的石油储藏地区扩张。^[2]实际上,美国政府的目标十分明确,就是要把今后能源战略的重点放在国外,而除外交、贸易方式外,还要通过军事力量来确保美国石油供应线的畅通。

美国国家环境信托组织(National Environment Trust, 缩写是 NET)编写的《美国、石油和国家安全》报告指出,未来 20 年,全球石油消费量将增加 60%,而发展中国家可能增加 115%。这意味着许多国家,包括美国的盟友和重要贸易伙伴都会为有限的石油资源展开竞争。^[3]2000—2020 年美国进口石油地区分配见下图。从图中可以看出,美国从非洲进口石油量将从目前的每天 72 万桶增长到 2020 年的 99 万桶,增长 26%。在未来 20 年内,非洲虽然不能取代美国传统的石油供应商,但也是美国石油来源多样化战略所关注的重要地区。



资料来源:美国国家环境信托组织(NET), *America, Oil and National Security*. <http://www.energyfoundation.org/documents/AmericaandOil.pdf>. 2003 年 5 月 1 日。

美国在非洲的石油地缘政治优势

首先,非洲尤其是西非的几内亚湾地区石油蕴藏量丰富。非洲是世界上八大产油区之一,近年来由于深海勘探技术的运用,几内亚湾新油田不断被发现,石油储量不断增加,引起世界广泛关注。非洲已经探明的石油储量从1997年的92亿吨上升到2000年的102.59亿吨,占世界总储量的7.3%。10年内增加27%,高于世界15%的平均增长水平。2000年非洲石油产量3.35亿吨,占世界总产量的10.3%,1987—1998年间增加了43.5%,1997年非洲原油日出口量584.5万桶,占世界总出口量的14.6%,10年内增加35.5%。根据预测,未来20年,非洲石油产量可能增至日产石油1100万桶,比现在的780万桶增加40%。^[4]非洲石油储量还在不断增加,尤其是西非几内亚湾地区。2001年新发现的80亿桶石油中有70亿桶在几内亚湾。与此同时,非洲石油产量、出口量较前10年也有了大幅度上升。非洲共有20多个产油国,所产石油的75%供出口,其中阿尔及利亚、利比亚、尼日利亚、安哥拉等产油国出口的石油分别占其总产量的60%、77%、86%和95%。^[5]非洲的石油出口主要面向欧美地区。据美国媒体报道,尼日利亚现在是美国第5大石油供应国,每年向美国供应3.07亿桶;安哥拉位居第7位,每年供应石油1.17亿桶。预计在2007年之前,尼日利亚石油日产量将达到300万桶,比现有水平提高35%,安哥拉预计在今后5年内将石油生产能力提高50%;赤道几内亚计划将其石油产量提高两倍;乍得的石油可以通过输油管道运往喀麦隆。^[6]非洲在美国能源战略中的重要性与之俱增。

其次,西非的地缘政治局势相对于中东、里海地区和委内瑞拉来说比较稳定。非洲产油国集中在西非的几内亚湾地区的大西洋沿岸,这

些地区的国家国内局势可能比较复杂,但相对委内瑞拉国内局势的不稳定、中东地区的动荡、冲突和日益增加的敌意而言,还是比较稳定。非洲没有大国,美国势力进入非洲,在非洲大力开发、进口石油不会引起其它国家在地缘政治上的怀疑和争夺。同时,为使石油资源为经济发展服务,非洲产油国相继调整了石油政策,国有石油公司的垄断地位正在被打破,对外开放,引进资金和技术。例如,喀麦隆1995年重新修订了与外国公司联合开采石油的有关条款,允许外国合伙人拿走高达40%的产量,在国外销售并把所得的收益保留在国外。尼日利亚鼓励外国石油公司投资海上油气田,并准备放弃在合资企业中的全部股本且引入产量分成合同方式。非洲国家制定的对外开放、吸引外资的优惠政策导致外国石油公司纷至沓来,非洲石油市场空前扩大,赤道几内亚、苏丹和乍得已跻身于非洲产油国之列。

第三,其它石油消费大国对西非各国的影响力很小。世界上的石油主要消费地区集中在北美、东亚和欧洲,石油主要产地则集中在中东和里海地区。北美的美国、东亚的日本和中国、南亚的印度主要从中东地区进口石油。各主要石油消费国实施能源多元化战略会加剧它们对石油蕴藏量丰富地区的争夺。地缘政治认为,随着距离的增加,“由于在运输中消耗了更多的能量,传递实力的效能将随着与核心之间距离的加大而衰减”,^[7]为保证石油运输的安全,必须付出相应的成本,距离越远,成本越大,影响力就愈弱。随着距离的增加,日本、中国以及印度在西非的影响力将会递减;对美国来说,情况正好相反:西非与美国的距离远比中东与美国的距离近,只要措施得当,美国在非洲的影响就会不断上升。

第四,美国强大的海权可以保证西非到美国的石油运输安全。能源安全除了有稳定的石油供应地以外,还要求有安全的石油运输路线。目前,石油的海上运输仍是主要的,海底石油资

源越来越得到重视,强大的海权对保障海上石油安全不可或缺。海权强大、需要进口大量石油的国家,如美国,可以凭借强大的海权(其核心和支柱是海军)来保障其分享国际资源和利用国际市场的权利,在这些权利中,石油安全上升到了战略的高度。海权越强大,控制海洋的能力就越强,海上石油安全(包括海上石油运输及控制海上油田进行事实上的开发)就愈有保障。美国拥有世界上最强大的海权,其海权能够保护美国海洋石油资源并能够控制海上石油运输的战略通道,在这个问题上本来无需担心,但在美国的全球战略体系中,印度洋是美国尚未最后完全控制的大洋,印度洋沿海地区各国海军实力的增长以及日益增加的敌意引起了美国的警惕,美国在这一地区的海上石油运输依然存在着一定的脆弱性。另外,恐怖组织制造的恐怖事件具有不确定性,对石油基础设施(油田、管道、油船、炼油厂等)的破坏能造成石油市场的极大恐慌,使美国政府面临前所未有的挑战。运输非洲石油不需要经过任何战略通道,对美国的能源安全起着越来越重要的作用。

最后,西非的一些重要产油国如安哥拉、加蓬等同美国的政治关系良好,又不是欧佩克组织的成员国,石油生产不受同业联盟配额的限制,在石油的产量和价格方面要比欧佩克国家灵活得多;尼日利亚虽然是欧佩克成员,但正在考虑退出。这样,非洲的石油供应国可以大大削弱欧佩克对世界石油市场的控制,有利于美国的石油安全。

近年来美国对非洲的石油外交

近年来,尤其是“9·11”事件以来,美国意识到,其石油供应主要依赖中东地区会使美国的能源安全存在一定的风险。为了保证能源安全,美国必须实施能源多元化战略,除了在中东和里海地区加紧争夺以外,也把目光投向了石油地位不断上升的非洲,加紧了对非洲的石油

外交。

美国政府和学术界开始以战略的眼光来看待非洲石油在美国能源安全战略中的重要性。目前,美国石油进口量的16%来自撒哈拉以南的非洲地区,几乎相当于从沙特进口石油的总量。美国国家安全委员会估计,到2015年,这一比例将高达25%,超过整个海湾地区。^[8]有鉴于此,设在华盛顿的政策研究机构——战略和国际问题研究中心的非洲计划部主任罗格·迪万(Roger Diwan)认为,“随着产量的增加,西非将会增加对美国的石油出口。在未来几年,非洲在美国石油进口中的份额会有所上升。”^[9]2002年1月,负责非洲事务的助理国务卿沃尔特·肯斯特纳(Walter H. Kansteiner)在美国高级战略和政治研究所发起的题为“非洲石油——美国国家安全和非洲发展的优先课题”的会议上说:“毫无疑问,非洲的石油对我们具有国家战略利益”。^[10]到6月份,由战略研究机构和政府、商业界人士共同制定的以该会议为题目的报告就被提交给美国国会。在对该报告的讨论中,美国能源委员会主席陶希恩表示:“我们进入能源讨论的重要阶段,即如何在“9·11”后最有效地保证国家安全”,“9·11”事件唤醒了美国公众对过分依赖中东石油的认识,它使我们认识到能源来源多样化的价值,以及面向非洲和世界其他地区并与之建立新型关系的重要性。”^[11]布什在访问非洲前夕特地强调说,他“执政伊始,就一直非常关注非洲事务。”^[12]非洲在美国能源战略中的地位迅速上升。

美国政府以石油为纽带,加强了与非洲产油国的外交关系。2002年6月,“美国与非洲能源部长会议”在摩洛哥举行,这是美国在非洲寻求石油来源的实质性举措。美国能源部长斯宾塞·亚伯拉罕(Spencer Abraham)表示,美国政府支持未来在非洲地区的能源计划,这符合美国的利益。^[13]9月初,美国国务卿科林·鲍威尔访问了安哥拉和加蓬,并为美国驻安哥拉使馆新楼剪彩;9月中旬,美国总统布什在纽约集

体会见了赤道几内亚、加蓬、刚果、乍得、喀麦隆、圣多美和普林西比等非洲 10 个产油国首脑，并计划在 2003 年初访问非洲，后因伊拉克战争而推迟。美国负责非洲事务的助理国务卿沃尔特·肯斯特纳继 7 月访问安哥拉和尼日利亚之后，于 10 月初又访问了加蓬、科特迪瓦、圣多美和普林西比等中西部非洲产油国。美国国务院计划在赤道几内亚重新开设 20 世纪 90 年代初因预算问题而关闭的领事馆。美国还与尼日利亚就双边能源合作进行了谈判，并与苏丹改善了关系。继 5 年前克林顿访问非洲之后，美国总统布什在今年 7 月份访问了非洲的塞内加尔、南非、博茨瓦纳、乌干达和尼日利亚 5 国，再次加强了与非洲的外交关系。布什政府之所以关注非洲，其中一个重要原因是非洲的石油在美国进口的石油中所占份额越来越大，非洲在美国能源安全方面起到了重要的作用，这意味着美国在任何时候都不太可能放弃它在非洲的利益。

美国政府和企业家加大了对非洲的贸易和投资力度，突出以经济手段介入非洲产油国的市场。1996 年至 2000 年，美国在非洲的直接投资额为 92.49 亿美元，并将进一步增加，据预测，到 2005 年，美国与非洲的贸易额将超过 450 亿美元，比目前的水平增长 18%，其中主要是从非洲进口石油。^[14]2001 年 10 月，美国在华盛顿召开了“美国与非洲贸易和经济合作论坛”会议，邀请了撒哈拉以南非洲 35 国的部长参加。布什在会上宣布，美国鼓励其海外私人投资公司在非洲投资；布什还宣布了《非洲发展和企业贸易计划》，以帮助向这些国家出口更多的产品。2002 年 6 月，美国同西非经济货币联盟举行会议，讨论加强该地区经济一体化问题，推动美国与该联盟的贸易发展。在企业方面，2000 年，世界银行批准了乍得南部油田通往喀麦隆大西洋沿岸的输油管道，该项目由埃克森—美孚、谢夫隆—德士古石油公司承建，耗资 37 亿美元，这是撒哈拉沙漠以南非洲地区历史

上基础设施方面规模最大的私人投资，谢夫隆—德士古石油公司还计划扩大其在非洲的石油生产能力，亨特石油公司与多哥签署了开发大陆架石油的协定等。今年 7 月份，布什在访问非洲 5 国时，许诺提供援助，包括 150 亿美元的防治艾滋病五年计划；援助非洲的“世纪挑战项目”，该项目计划，美国将在未来 3 年内，每年提供 50 亿美元经济援助，给那些“符合资格”的国家；延长 3 年前美国国会批准的“非洲成长与机会法案”，与一些非洲国家建立自由贸易区。^[15]在美国政府的鼓励下，美国石油公司纷纷抢滩非洲产油国，石油生产将成为非洲历史上最大的投资业，而那些没有石油资源的国家依然不受美国的重视。

美国力图在非洲产油国建立新的军事联系。为保证美国的石油安全，美国在必要时不惜动用军事力量，因此，美国加强了与非洲国家的军事联系，为非洲国家培训军事人员，其军事力量开始借反恐之机进入非洲。2002 年 8 月，美国政府同几内亚湾南部的圣多美和普林西比达成协议，计划在该国建立一个海军基地。9 月，美国借口保护在科特迪瓦的侨民，向加纳派遣了 200 多名士兵。在布什今年 7 月份访问非洲的名单中的塞内加尔、尼日利亚都是美军感兴趣的，美军希望两国允许美国的飞机能够落地加油。布什政府还计划派兵到利比里亚和刚果维和。预计美国将会借反恐和维和之机进一步加强在西非的军事存在。美国运用全世界最强大的海权，既保护在海外的能源供应地，也保护石油的运输安全。

简短评论

能源安全历来是美国外交的重点之一。“9·11”事件以来，美国加紧实施其能源多样化战略。在这一战略中，非洲由于其丰富的石油资源和对美国有利的地缘政治形势，而在美国的能源多样化战略中已经上升到了战略的高

度。美国政府不仅重视非洲产油国的地位,还力图从外交、贸易、军事等方面加强与它们的关系。同以前赤裸裸地干涉内政相比,这些手段更具有隐蔽性,使得美国对非洲的石油外交取得了一定的成效,这在客观上为非洲的经济发展带来一定的好处。非洲产油国,如尼日利亚、苏丹、安哥拉等为了吸引外资以促进自身的经济发展,结合世界政治经济形势的变化,与美国表现出较为积极的合作姿态,这更加有利于美国在非洲的石油外交,有利于美国多样化能源战略的实现。美国在非洲的石油外交虽然不能取代美国对中东的石油供应,但从长远看,可以减少对中东的过分依赖,使美国的能源安全建立在更加广泛的基础之上,在某种程度上有利于美国全球战略目标的实现。

美国在非洲的石油外交的根本目的是为了自身的战略利益,美国对非洲产油国投资是为了掠夺石油资源、攫取超额利润。非洲国家也认识到,如果石油开发太快会造成石油资源的枯竭,与美国还是存在着一定的分歧,不过这些分歧目前尚能协调。总之,美国在非洲的石油外交是为了自身的根本利益而不是为了非洲的发展,对此,非洲国家在与美国合作的同时应该清楚地认识到这一点,以便更好地维护自己的利益。

[注释]

- [1] BP, *Statistical Review of World Energy 2002*, http://www.bp.com/centres/energy2002/page_downloads/Toitres.pdf. 2003年04月11日。
- [2] National Energy Policy Development Group, *National Energy Policy*, May 2001 <http://www.whitehouse.gov/energy/NationalEnergyPolicy.pdf>. 2003年4月14日。

- [3] NET, *America, Oil and National Security*, <http://www.energyfoundation.org/documents/AmericaandOil.pdf>. 2003年5月1日。
- [4] 以上数据均引自孙巧成:“析石油开发与非洲经济”[J],《国际问题研究》2000年第1期。
- [5] 姚桂梅:“关于开发利用非洲矿产资源的战略思考”[J],《西亚非洲》2003年第2期。
- [6] 劳里·戈林:“美国更多地从非洲获得安全石油供应”[N],[美]《芝加哥论坛报》2002年12月17日。
- [7] [英]P·奥沙利文著、李亦鸣等译:《地理政治论——国际间的竞争与合作》[M],国际文化出版公司,1991年版,第72页。
- [8] *The Christian Science Monitor*, May 23, 2002.
- [9] Jessica Krueger, “U. S. Oil Stakes in West Africa”, *African Notes*, December, 2002 <http://www.csis.org/africa/ANotes/ANotes0212a.pdf>. 2003年5月1日。
- [10] Paul Michael Wihbey & Barry Schutz, *African Oil: A Priority for U. S. National Security and African Development* <http://www.israeconomy.org/strategic/africatranscript.pdf>. 2003年5月1日。
- [11] Jim Fisher Thompson & Charles Hays Burchfield, *Congress Gets Report Calling for More African Energy Imports*, June 14, 2002, <http://usembassy.state.gov/nigeria/wwwhp061402b.html> 2003年5月2日。
- [12] 法新社华盛顿 2003年7月5日电。
- [13] *Energy Secretary Addresses U. S.-Africa Energy Meeting*, June 4, 2002 http://www.usembassy.it/file2002_06/alia/a2060407.htm 2003年5月4日。
- [14] 王文成:“美国为何到非洲找石油”[J],《半月谈》2002年第23期。
- [15] 菲利普·博洛皮翁:“布什向非洲伸手”,法国国际广播电台网站 2003年6月27日文章。

作者简介:刘新华,武汉大学政治与行政学院 2002 级博士生。(武汉,430072)

秦 仪,武汉大学商学院 2001 级博士生。(武汉,430072)

收稿日期:2003-05-29