

关于中国－非洲能源关系 发展问题的若干思考

吴 磊 卢光盛

【内容提要】 近年来,在中非关系全面深入发展的背景下,中非双边能源投资额和贸易额不断增长,非洲石油对中国能源安全的战略价值不断显现;与此同时,石油政治(问题)日趋凸显。石油和能源是中非关系发展的重要基础和内涵之一,是能源市场发展到一定阶段的产物,也是中非关系不断发展和“双赢”的结果。在正常的世界石油市场体系中,中国在非洲的能源利益有其充分和正当的合理性,并不需要刻意掩饰或受西方“石油政治”的影响。石油政治将是中非关系发展的常态问题,也是中国对非能源外交面临的主要战略挑战。从保障国家能源安全、促进中非能源关系进一步发展的角度看,中国必须重视和应对非洲的“石油政治”问题,并在坚持原则的基础上,对有关政策进行必要的调适。

【关键词】 中国;非洲;能源关系;石油政治;政策调适

【作者简介】 吴磊,云南大学国际关系研究院教授、博士;卢光盛,云南大学国际关系研究院副教授、博士。(昆明 邮编:650091)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1009-9550(2008)09-0052-07

近年来,在中国能源安全形势日益突出、非洲石油对中国能源安全的战略价值不断显现的情况下,中非能源关系发展迅速,成果显著。与此同时,中非能源关系的发展面临不少问题。在形势喜人与问题共存的情况下,有必要对中非能源关系发展面临的主要问题、风险和挑战进行分析和思考,以利于中非能源关系的进一步发展,保障国家能源安全。

一 中国在非洲的能源利益 ——并不需要刻意掩饰

非洲大陆拥有丰富的石油资源。《英国石油公司世界能源统计评论》显示,非洲探明石油储量从

1987年的 587 亿桶和 1997 年的 753 亿桶增长到 2007 年的 1 175 亿桶。目前非洲探明石油储量占世界的 9.5%,虽远不能与中东相比,但其比重仍高于中南美洲的 9.0%和北美洲的 5.6%,更高于亚太地区的 3.3%,其常规石油资源基础超过了北美和亚太探明储量的总和。¹按 2007 年非洲的生产水平计算,非洲石油的储采比(r/p)年限为 31.2 年,低于中东的 82.2 年和中南美洲的 45.9 年,但高于欧亚(俄罗斯、中亚及北海)的 22.1 年、亚太地区的 14.2 年以及北美地区的 13.9 年,这说明非洲的石油生产

¹ BP Company, *BP Statistical Review of World Energy 2008*, London: BP P. I. C., June 2008, pp. 6-7.

与供应具有相当大的发展潜力和竞争力。¹ 从分布上看,非洲70%的石油资源和产量集中在西非,从象牙海岸延伸至安哥拉,即非洲的“几内亚湾”或西方所谓的“新海湾”。根据一些国际大石油公司预测,到2010年,全球每消费的5桶石油中,将有1桶来自西非和南非,未来全球新增石油供应的1/3将来自非洲。^④ 有专家认为,在近期和中期内,西非石油对国际能源市场的战略意义将比俄罗斯重要。非洲石油在满足包括中国在内的未来全球能源需求和能源供应多元化方面,具有重要的战略价值。

非洲石油有三个显著特点值得强调:第一,非洲原油,特别是西非原油含硫低,油质高,特别适宜中国加工和提炼,具有特殊的战略意义。第二,非洲大陆石油资源丰富,地区消费水平低,可供出口比重大,这是非洲石油吸引消费国的主要原因之一。2007年,非洲石油产量为1 031.8万桶/日,占世界产量的12.5%,同期石油消费为295.5万桶/日,仅占世界消费总量的3.5%;2007年非洲石油出口716.6万桶/日,出口量占产量的比重高达69.4%。1997~2007年间,非洲石油产量从776.8万桶/日增长到1 031.8万桶/日,同期石油消费仅从230.7万桶/日增长到295.5万桶/日,增速极为缓慢。^⑤ 相对于非洲的广袤领土、众多国家和人口而言,这一特点在世界上也是比较独特的。第三,非洲大多数国家欢迎国际资本参与其上游石油天然气的勘探开发和生产投资,对国际投资无重大限制,这与当今中东、拉美和俄罗斯等国家“资源民族主义”的回归形成鲜明对比。^⑥ 这一特点不仅对西方主要能源消费国意义重大,而且对中国等新兴经济体乃至全球能源供应安全具有重要的战略意义。

非洲石油对中国能源安全的战略价值(特别是在减轻或降低中国对中东石油的过度依赖方面)日益显现。1999年以来,非洲原油一直占中国原油进口比重的20%以上,2004年和2005年一度接近或达到30%。^⑦ 非洲石油仅次于中东石油,目前位居中国进口石油来源地区的第二位。2005年,安哥拉和赤道几内亚成为中国七大进口石油来源国中的两个非洲国家。^⑧ 2007年上半年,安哥拉成为中国原油进口的最大供应国,其次才是沙特阿拉伯、伊朗和阿曼等中东国家。非洲不仅是中国石油进口来源的重要地区,而且是中国“走出去”战略、参与海外油

气资源开发与生产、获取“份额油”的重要战略地区,苏丹业已成为中国海外最大的石油生产基地。目前,中国与非洲的能源投资与贸易扩大到了阿尔及利亚、利比亚、安哥拉、加蓬、尼日利亚、赤道几内亚和乍得等国家。中国与非洲国家的能源关系不是单纯的进口贸易,而是以投资为主,积极参与当地的石油勘探、开发和生产活动。与中东相比,中国在非洲的投资更多,涉及的项目更大,对非洲能源经济和社会发展的积极作用更为明显。尽管如此,目前非洲石油出口的主要流向国家和地区仍然是西方,欧洲和美国占非洲石油出口总量的73%,而中国仅吸收了非洲石油出口总量的不到1%,中非能源投资与贸易仍有进一步发展的战略空间。^⑨

近年来,受西方“石油政治”和“中国能源威胁论”的影响,在对非关系问题上,中国一直在刻意淡化或掩饰其在非洲的正当能源利益。^⑩ 实际上,中国在非洲的能源利益有其充分和正当的理由,并不需要刻意掩饰或受西方“石油政治”的影响。

首先,20世纪90年代以来,随着经济的快速发展,中国的资源特别是能源的“瓶颈”作用日益突出,对外石油依存度增长较快,能源进口的集中化趋势(中东)日趋严重,获得可靠、安全和多元化的能源供应已成为中国对外战略的优先目标。1995~2005年十年间,中国石油消费年均增长5.25%,超过同期1.47%的世界平均增速。过去十年来,中国石油需求增长量占世界石油需求增长量的大约1/3

¹ BP Company, *BP Statistical Review of World Energy 2008*, p. 6

^④ Forest J. F. James and Matthew V. Sousa, *Oil and Terrorism in the New Gulf: Framing U. S. Energy and Security Policies for the Gulf of Guinea*, Lanham, MD: Lexington Books, 2006, p. 13, pp. 25-29

^⑤ *BP Statistical Review of World Energy 2008*, pp. 8-13.

^⑥ David L. Goldwyn, “Energy Security: The New Threats in Latin America and Africa,” *Current History*, Vol. 105, No. 695, 2006, pp. 443-444.

^⑦ *EA International Energy Outlook 2005*, Washington, D. C.: Energy Information Administration, July 2005, Appendix A-C, pp. 83-130

^⑧ *EA Country Analysis Briefs: China*, Washington, D. C.: Energy Information Administration, August 2006, p. 5.

^⑨ BP Company, *BP Statistical Review of World Energy 2006*, London: BP P. I. C., June 2006, pp. 20-21.

^⑩ “China Says Its Interest in Africa Isn't Just about Oil,” *Agence France Presse*, June 9, 2006; “Official Denies China Plundering African Resources,” *BBC News*, January 25, 2007.

同期国内石油产量和供应增速缓慢。据美国能源部预测, 2030年中国的原油进口量将超过 1 000万桶/日, 相当于 2000年美国的石油进口水平。^① 另一方面, 1999年以来, 中国原油主要从中东进口, 尽管中国采取了供应来源多元化的政策措施, 但集中化的发展趋势依然明显, 2005年以来, 中东石油仍占中国进口石油依赖比重的 40% 以上。^② 从全球石油资源分布、产油能力、供应潜力和进口成本等综合分析, 中国未来绝大多数的进口石油需求——占进口总量的 40%~50%——仍将不得不动荡不定的中东地区。显而易见, “对于中国领导人来说, 不增加这个国家的能源供应是不负责任的”。^③ 如同西方国家一样, 中国对中东石油的过度依赖面临着巨大风险, 中国必须寻求包括非洲在内的多元化能源供应渠道, 这是能源安全的本质要求和客观规律。布什政府的《国家能源政策》开篇就高度强调“美国的国家能源安全取决于充足的能源供应, 以支持美国和全球的经济增长”, 供应多元化被视为国家的重要战略行为准则。布什总统曾经表示: “我们有一个严重的问题: 美国对石油成瘾了, 而这些石油通常来自世界不稳定的地区”, 因此, “我们需要到 2025 年把美国对中东的石油依赖减少 75%”, ^④ 为此, 非洲石油在美国能源安全战略中的重要性一如既往和理所当然地得到了强调。长期以来, 西方国家一直把其在非洲的能源利益视为理所当然的事情, 因此, 中国在非洲的能源利益也具有充分和正当的理由, 同样理所当然。

其次, 中国在非洲的能源投资和贸易活动不仅促进了非洲能源工业和经济社会的发展, 更重要的是增加了全球能源供应并有助于国际能源安全。自“走出去”战略实施以来, 中国国家石油公司已在 30 多个国家投资并签订了 130 多项能源协议, 从 20 世纪 90 年代初到 2005 年初, 中国累计海外油气直接投资为 70 亿美元, 其中, 非洲约占中国海外油气投资的 1/2。^⑤ 中国在非洲油气勘探和油田开发领域数十亿美元的投资, 不仅增加了非洲能源“投资池”的美元数量, 促进了非洲能源工业的发展, 而且带来了市场的额外供应, 增加了全球能源供应并有助于国际能源安全。美国能源专家埃米·迈尔斯·贾菲 (Amy Myers Jaffe) 在美中经济与安全审查委员会 (USCC) 作证时指出: “实际上, 中国的投资活动有

助于缓和紧张的市场形势。中国的积极投资与一些美国大石油公司不愿增加勘探支出形成了鲜明对比。这些美国公司对投资小心翼翼, 宁愿购回股票, 而不愿 (增加勘探和生产投资以) 充分反映美国需要发现和生产更多石油的国家利益。”^⑥ 中国石油公司在非洲积极寻求勘探面积和增加它们的石油产量与供应, 对非洲产油国和国际能源安全具有积极意义, 同样值得强调。

最后, 从能源经济学的视角分析, 中国在非洲的能源利益具有坚实的理论和市场基础。在能源和资源领域, 非洲拥有丰富的资源, 中国拥有巨大的市场和发展潜力, 双方的互补性为中非能源合作奠定了坚实的基础, 这种“经典的共生关系”不仅是能源市场发展一定阶段的必然产物, 也是中非关系不断发展和“双赢”的结果, 同时是近年来中非关系不断加速发展的重要原因之一。虽然能源特别是石油关系并非中非关系的全部, 中非关系具有更深层次和更广阔领域的战略内涵, 中国在非洲的利益也“超越了石油”。^⑦ 但不可否认的是, 如同中国与中东国家能源关系的发展一样, 正是能源和资源因素的凸显才使得近年来中国与非洲国家关系的发展具有了更加坚实的物质基础, 才被赋予了崭新的内涵。不可否认, 中国与非洲国家关系的发展是“中国外交日益转向资源丰富的发展中国家”的典型案例。海外学者认为, 能源和资源追求是“北京把非洲视为重要战略利益地区”的重要原因之一。^⑧ 美国学者欧内斯特·威尔逊 (Ernest J. Wilson) 认为, 所有国

^① EA *International Energy Outlook* 2006 pp. 150-160.

^② BP *Statistical Review of World Energy* 2006, pp. 6-21.

^③ David Zweig and Bi Jianbai “China’s Global Hunt for Energy,” *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 84, 2005, p. 27.

^④ George W. Bush, “State of the Union 2006”, January 31, 2006 <http://www.whitehouse.gov/stateofthunion/2006/>.

^⑤ *China’s Overseas Investments in Oil and Gas Production*, New York: Eurasia Group, 2006, p. 26 http://www.uscc.gov/researchpapers/2006/oil_gas.pdf.

^⑥ Amy Myers Jaffe “China’s Role in the World: Is China a Responsible Stakeholder?” Testimony in USCC, August 4, 2006.

^⑦ Tracy Quirk “China’s Interests in Africa: Go Beyond Oil,” *Strait Times*, June 10, 2006.

^⑧ Peter Brookes and JiH. Shin “China’s Influence in Africa: Implications for the United States,” *Background*, No. 1916, February 22, 2006, p. 1.

家使用国家工具达到它们的多重利益,包括获得自然资源和能源的利益,都是“天经地义”的;所有国家政府都趋向于重视资源丰富的国家而不是资源贫乏的国家,“中国也不例外”。¹ 如果我们因为西方的批评和责难而对此遮遮掩掩,反而容易为人诟病。突出强调中国在非洲的能源利益有其充分和正当的理由,完全没有必要遮掩和受西方“石油政治”的影响。

二 石油政治——中国对非能源外交面临的主要战略挑战

中非能源关系的发展既符合中国的国家利益,又能较好地体现非洲国家的能源利益。然而,受西方“石油政治”的影响,中国不得不刻意淡化或掩饰中国在非洲的正当能源利益。因此,本文要思考的一个相关问题是,石油政治,或者说石油的政治化,^④是不是中非关系发展的常态?如果是,那么中国不可回避也回避不了。从中国在苏丹问题上面临的国际压力来看,石油政治的影响可能是暂时的,但从非洲石油经济与政治本身的复杂关系来分析,石油政治将是中非关系发展的常态。

第一,石油政治首先是非洲国家的内生问题,中国在发展与非洲国家的能源关系时,对此首先应该有充分的认识和预见。非洲石油政治的内生性显而易见,其根源在于非洲石油国家内部的独特历史、政治和经济结构——长期殖民统治的影响、种族和民族矛盾、民族与国家认同的困难、战争与内乱、政治不稳和经济发展缓慢等,这种结构性特点深刻影响着非洲石油工业的发展,加剧了非洲石油国家内部的资源争夺与控制,形成了非洲独特的石油地缘政治风险。从能源安全角度看,如果说中东石油具有长期、深层次和难以跨越的结构性矛盾并导致了多次地区政治冲突和国际能源危机的话,那么非洲石油政治的风险也不能低估。“非洲的(能源)地缘政治风险——即使不一样多——也如同中东地区一样复杂。民族矛盾、长期内战和动乱、边界争端和政府治理不力使非洲能源部门和全球石油市场的不确定性更加严重”。^{④⑤}“在非洲,关键的战略挑战将是(非洲石油)供应的可能中断,而供应中断源自于非洲的内部不稳和不断增强的竞争”。^④

除苏丹外,尼日利亚和安哥拉是当代非洲石油政治内生性的典型代表。尼日利亚是非洲最大的石油生产国和出口国,尼日尔河三角洲(Niger Delta)是尼日利亚石油的主产区,而尼日尔河三角洲“正处在当代尼日利亚政治的十字路口”。近年来,尼日尔河三角洲地区政治形势日趋恶化,分离主义势力不断制造绑架、勒索外籍劳工、蓄意破坏输油管道和油田的活动。2006年,“尼日尔河三角洲解放运动(MEND)”的破坏活动曾一度导致尼日利亚的石油产量每天损失63万桶,MEND还威胁要炸掉尼日利亚的液化天然气工厂,该工厂供应了美国25%和全球10%的液化天然气消费需求。尼日尔河三角洲问题极其复杂,但与尼日利亚的石油政治不无关联。该地区至今仍然极端贫困,失业率高达80%,70%以上的人民缺乏安全的饮用水,近70%的家庭享受不到电力带来的光明,教育、卫生条件极其贫乏,更享受不到该地区石油工业发展带来的收益。近年来,该地区分离主义势力要求分享更多的石油收益,显然是地区形势恶化的重要原因之一,也是尼日利亚石油政治面临的最大挑战。^⑤ 安哥拉是撒哈拉南部非洲仅次于尼日利亚的第二大产油国,自1955年开始生产石油,长达1/4世纪(1975~2002年)的流血内战,严重影响了安哥拉能源工业和经济社会的发展。卡宾达省是安哥拉的主要产油区,与尼日利亚的尼日尔河三角洲问题类似,该地区的暴力冲突也“来源于地区人民分享更多石油收入的要求”。非洲石油政治的内生性在喀麦隆、乍得、刚

¹ Ernest J. Wilson III, “China's Role in the World: Is China a Responsible Stakeholder?” Testimony in USCC, August 3-4, 2006.

^④ 目前,关于“石油政治(politics of oil)”的含义,学界并无统一的界定,本文在此借用有关学者的概念,即石油政治具有的三层基本含义来进行分析:“第一层含义也是最显而易见的含义是,石油代表着一种高度复杂化的国际问题。第二,石油与政治具有内在错综复杂的关联性。第三,无论地缘、历史和文化如何,对于产油国来说,石油既是一种恩赐,又是一种祸根或诅咒(curse)”。参见 Toyin Falola and Ann Genova, *The Politics of the Global Oil Industry*, Westport Greenwood Publishing Group, Inc., 2005, p. 3.

^{④⑤} Anthony H. Cordesman and Khalid R. Al-Rodhan, *The Global Oil Markets: Risks and Uncertainties*, Washington D. C.: The CSIS Press, 2006, p. 92.

^④ David L. Goldwyn, “Energy Security: The New Threats in Latin America and Africa,” p. 444.

^⑤ James J. F. Forest and Matthew V. Sousa, *Oil and Terrorism in the New Gulf*, pp. 54-55.

果、赤道几内亚和加蓬等产油国也有深厚的基础,在上述这些国家中,“石油扮演了双重角色:既提供了冲突的筹码,又提供了反冲突的资金”。¹

在西方的政治文化中,所谓非洲“石油国家”具有特定的含义,不仅代表着非洲石油地缘政治风险,而且特指石油与非洲内部的政府腐败、政治威权、治理不力、种族屠杀和漠视人权之间的内在关系,使非洲石油政治扩大到了民主和人权领域。^④西方在外交实践中既重视其在非洲的能源利益,又指责和批评非洲国家的内部治理问题,致使非洲石油政治问题外溢和扩大。因此,非洲石油政治具有深厚的历史、政治和经济背景,石油经济与石油政治之间关系错综复杂。在此意义上可以说,在中非能源关系发展过程中,石油经济与石油政治是相互关联、不可分割的。^⑤非洲石油政治的内生性决定了苏丹问题不会是中国在非洲碰到的唯一政治风险。

第二,仅从能源利益关系角度分析,非洲石油的政治化还源自于国家间对非洲能源的竞争与争夺,由此不可避免地增加了国家间的利益摩擦甚至冲突。

2005年,美国从非洲进口的石油占其石油进口总计的18.4%,高于中东17%的比重。^⑥其中,美国的传统石油贸易伙伴——尼日利亚、阿尔及利亚和安哥拉三国,对美石油出口占非洲对美出口总量的近90%;在过去的30年中,上述三国的石油出口平均占美国石油进口总量的近20%;尼日利亚一直是美国四大石油进口来源国之一,其石油出口的50%运往美国。^⑦与中国类似,非洲石油对西方能源安全的战略意义在于多元化,是西方减少对不稳定地区(如中东地区)石油依赖的重要保证。非洲石油对美国能源安全的战略价值将进一步增强,据美国国家情报委员会估计,未来十年内,美国对非洲的石油依赖将占美国进口需求的23%。从此意义上看,中国在非洲的能源利益,特别是对尼日利亚和安哥拉(美国的重要石油供应国)的石油投资与贸易活动,已经对西方的石油利益构成了一定的挑战,中美为获得这些国家的石油供应将面临更大的竞争。“随着这些资源被中国企业‘锁定’,华盛顿必须对美国获得这些重要原材料和能源资源存在长期中断的可能性保持警惕”。^⑧十年前,美国和欧洲尚能比较轻松地享受来自非洲的石油供应,十年后,形

势已经发生了变化,随着中国对非洲石油需求和依赖的不断上升,美国和欧洲已经感受到了来自中国的竞争压力。这是西方决策者“严重关注中国的国家石油公司(NOC)在非洲的扩张步伐”的重要原因。^⑨

近年来,在非洲问题上,西方的挫折感和失落感十分显著,一旦中国的能源利益与非洲内部治理问题挂钩,特别是与非洲的人权与民主问题相联时,石油政治自然能够轻易成为西方攻击中国的重要手段。

第三,非洲石油政治的内生性以及中国与西方国家在非洲能源问题上的矛盾和竞争性质,决定了石油政治将是中非能源关系发展的常态,也是目前和未来中国对非能源外交面临的主要战略挑战。近年来,在非洲内部治理问题上,西方指责中国不作为,批评中国追求的是重商主义政策,只顾自己的石油利益,而不顾苏丹发生的人道主义危机。苏丹问题集中反映了中国与西方在非洲广泛问题上的矛盾与冲突,而石油政治是关键。可以预计,类似的非洲石油政治化问题还将可能出现。非洲石油政治的内生性则预示着,中非能源关系的发展不会一帆风顺,“分离主义势力不断制造绑架、勒索外籍劳工、蓄意破坏输油管道和油田的活动”也将是中国对非能源外交面临的常态问题。在更为严重的情况下,非洲

¹ James J. F. Forest and Matthew V. Sousa, *Oil and Terrorism in the New Gulf*, p. 60.

^④ 西方文献中有时使用 PetroState, 有时使用 Politics of Oil. PetroState 具有狭义含义; Politics of Oil 则具有广义含义。近年来西方国家对石油政治的研究成果参见: Philippe L. Billon, *The Geopolitics of Resource Wars*, London: Frank Cass of Taylor and Francis, 2005; Toby Shelley, *Oil Politics, Poverty and the Planet*, Dhaka: The University Press Ltd., 2005; Bulent Gokay, *The Politics of Oil*, London: Routledge, 2006; Mary Kallor, *Oil Wars*, London: Pluto Press, 2007; Nicholas Shaxson, *Poisoned Wells: The Dirty Politics of African Oil*, New York: Palgrave Macmillan, 2007.

^⑤ Lei Wu and Xuejun Liu, “China or US: Which Threatens Energy Security?” *OPEC Review*, Vol. 31, No. 3, 2007, pp. 222–224.

^⑥ *BP Statistical Review of World Energy* 2006, p. 20.

^⑦ *EIA Monthly Energy Review* August 2006, Washington D. C.: Energy Information Administration, pp. 42–48.

^⑧ David Blair, “Oil Hungry China Takes Sudan under Its Wing,” *The Telegraph*, April 23, 2005.

^⑨ Erica S. Downs, “The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations,” *China Security*, Vol. 3, No. 3, 2007, p. 42.

石油政治的内生性不仅可能使中国在非洲的能源投资和生产活动长期处于不安全状态,而且可能导致中国的对非能源需求面临供应中断的巨大风险。¹因此,非洲能源市场的平稳发展和安全供应需要中国在促进地区稳定、冲突解决等方面有所作为,中国必须在国家利益与国际责任之间进行平衡,并在坚持原则的基础上对有关政策进行调适。特别是就后者而言,中国存在着自身的有关政策可能成为石油政治的“人质”的风险,从而可能进一步影响到国家的能源利益和国际形象。

三 能源利益、国际责任与中国 有关政策的调适问题

包括美国、欧盟在内的西方国家、国际组织和非政府组织,在苏丹问题上,不仅批评和指责中国,而且呼吁甚至“要求”中国“充分发挥对苏丹政府的影响力”,避免达尔富尔人道主义危机的进一步恶化。显然,这是建立在“中国对苏丹具有重要影响力”判断的基础之上的。中国的基本态度是在“不干涉内政”原则的基础上,确认达尔富尔问题属于苏丹的内部事务,据此原则,中国不会干涉达尔富尔局势的发展,也不希望其他国家干涉苏丹事务。然而,必须承认,达尔富尔问题给中国的国际形象带来的负面影响却是极大的,对中国继续扩大与非洲的能源关系也是有害的。^④

事实上,中国在苏丹问题上并非无所作为,中国的有关政策也不是没有变化。2006年8月,联合国安理会通过一项决议,呼吁联合国维和部队进驻达尔富尔地区,与非盟维和部队组成混合维和力量执行维和任务,苏丹政府不仅拒绝而且警告说要非盟维和部队离开。中国一直在劝说苏丹政府让联合国维和力量进入达尔富尔地区。2006年11月,中国国家主席胡锦涛向来访的苏丹领导人表示,达尔富尔地区冲突已经到了“关键阶段”,呼吁苏丹政府加强与所有各方的对话,劝说苏丹政府接受联合国决议,允许联合国-非盟维和力量进驻达尔富尔地区。^④2007年6月,在访问苏丹期间,胡锦涛主席提出了解决达尔富尔问题的“四点原则”。据报道,中国在劝说苏丹政府接受联合国-非盟维和力量问题上,使用了“非常直接的语言和智慧”,显示了“中国

在达尔富尔问题上一直扮演的关键作用”,^{1/4}并“赢得了华盛顿、伦敦和联合国的赞赏”。^{1/2}中国的这些举措实际上已经与以往对待类似问题的态度和做法有所不同,采取了关注、回应国际社会的立场和呼声的政策,而非一口回绝甚至不予理睬。事实上,在相当程度上,中国的政策调整对稳定达尔富尔问题起到了积极作用,明智的西方政治家应该认识到,如果没有中国的积极参与和政策调整,达尔富尔地区局势的发展可能更糟。

从更深层次思考,如同伊朗核问题、缅甸问题一样,中国在苏丹问题上的政策调整体现了传统原则与现实利益需要的不完全相符。对于中国而言,当今的时代语境已经发生了深刻变化,外部表现为主权观念的松动甚至让渡、跨界及全球问题(如能源、环境、反恐)的兴起、相互依赖的加深、集体安全关注的上升,内部表现为地位与能力的提高、国家身份和利益的转变、外交理念和政策的调整等。这些新的时代背景,已经给中国传统的“不干涉内政”原则带来了一些冲击,也说明中国有关原则和政策的调整具有必要性和紧迫性。

对“不干涉内政”原则进行调整将会获得三方面的收益。首先,有利于确立新的外交理念,为中国和平发展铺垫基础。与时俱进的政策调整会带来新的身份界定与利益获取,使中国在地区和国际社会中扮演更积极、更负责任的大国角色,有利于构建更为和谐的国际社会,并在这一过程中积极为自己争取到相应的国际影响力和回报。对于中国具有重大政治经济利益的对象国,适当的参与是必要和正当的,同样没有必要遮遮掩掩。其次,相关原则和政策调整有利于提高中国外交政策的宽松度、灵活性和

¹ Michelle Faul “China Sees Risk in Quest for African Energy” *Dav Jones Commodities Service* February 8, 2007; Jonathan Manthorpe “China Discovers That African Oil Can Come with a Heavy Price” *Vancouver Sun*, April 25, 2007

^④ R. Scott Greathead “Moving China on Darfur” *The Wall Street Journal*, November 6, 2007

^④ Gillian Wong “China’s Hu Discusses Darfur Crisis with Sudanese President” *Associated Press*, November 2, 2006

^{1/4} “Roundup China’s Special Envoy Visits Sudan’s Darfur” *Xinhua News Agency*, May 23, 2007

^{1/2} Erica S. Downs “The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations” p. 60

可操作性。随着中国国际地位和影响力的上升,一方面,中国的国家利益日益国际化,中国的国际利益日益增多;另一方面,西方国家对中国崛起抱有严重戒心,往往利用各种机会来指责中国不作为,影响中国的国际形象和信誉,使中国容易陷于外交窘境。在这种情况下,一味被动防御、固守“不干涉”的主张和外交实践已不足以化解危机,也不足以实现国家利益的最大化。最后,及时、主动的调整优于将来迫不得已、仓促的调整,有利于消弭国际社会的压力和压缩西方势力借题发挥的空间。

然而,调整的代价同样不容低估:一是可能削弱由中国倡导的和平共处五项原则而塑造起来的“道德模范”及国际形象,尤其是中国在部分发展中国家心目中的国际形象;二是部分国家(尤其是周边国家)可能会担心将来中国会对其内部事务进行干预,不利于中国“与邻为善、与邻为伴”外交方针的推行以及中国的和平崛起;三是可能成为西方大国干预中国内部事务“名正言顺”的理由。

调整是必要的,却又是代价高昂的。我们认为,现阶段中国不宜对“不干涉”原则进行根本调整,但在当今时代语境发生深刻变化的情况下,可对有关原则和政策进行适应性调整,即调适。调适包括适度、部分调整以及缓慢、稳步调整的含义。在程度上,调整无非有两种:完全放弃和部分调整。显然,放弃是对传统的背叛和否定,受内外因素的制约,目前既不可行也无好处。所以,只能是部分的调适。中国可在继续坚持“不干涉内政”原则基础上,根据新的时代特征赋予“不干涉”原则和政策新的内涵;可以考虑给“不干涉内政”加上前提条件,如“不违反联合国宪章及国际法的有关规定”或“不对地区和国际和平与安全构成任何威胁”等,同时要注意发展中国家的感受和重视对中国外交理念变化的宣传;可以对调适采取淡化、低调的做法,同时积极探索各种新的外交渠道和方式,通过诸如多边机制、联合国外交、幕后外交、公众外交等途径来达到影响对象国的目的,逐步获得国际社会(特别是广大发展中国家)的理解和接纳。¹

近年来,中国能源政策和相关政策的变化可以对上述问题的思考提供佐证。从能源安全角度看,尽管能源市场竞争激烈,能源安全本质上是一个全球性问题,中国也必须寻求地区合作和全球合作的

解决方案,在促进地区稳定、冲突解决以及解决苏丹、伊朗核问题方面有所作为,为能源市场的平稳发展创造条件。^④从保障国家能源安全、促进中非能源关系进一步发展的角度看,中国能源安全政策的调整也是必要的。事实上,2006年7月,国家主席胡锦涛在莫斯科出席八国集团(G-8)领导人与发展中国家首脑会议期间,提出了“新能源安全观”,强调“良好的政治环境”和“产油地区的稳定”对能源安全的重要意义,标志着中国的能源安全思想更加成熟和包容,说明中国能源安全政策的调整不仅是必要的,而且是及时的和正确的。近年来,中国在苏丹和伊朗核问题上政策的微妙变化,可以对上述问题的思考进行一定的诠释。

四 结论

综上所述,近年来中非能源关系的发展是能源市场发展到一定阶段的必然产物。一方面,中国在非洲的能源投资和贸易活动既符合中国的国家利益,又能较好地体现非洲国家的能源和经济利益,更重要的是增加了全球能源供应并有助于国际能源安全。突出强调中国在非洲的能源利益有其充分和正当的理由,无需刻意淡化和掩饰,或受西方石油政治的影响。另一方面,如同中非能源合作是中非关系发展的常态一样,“石油政治”将是中非关系发展的常态问题,也是中国对非能源外交面临的主要战略挑战。从政策层面看,为了促进中非能源关系的进一步发展,中国有关政策的调适不仅具有必要性,而且具有紧迫性。从有利于扩大中国的国家利益、有利于非洲产油国的长远整体利益、有利于体现中国的国际责任和形象的角度分析,尽管中国进行政策调适将会付出一定的代价,但还是应该着手进行。

[收稿日期:2008-05-31]

[修回日期:2008-07-31]

[责任编辑:谭秀英]

¹ 卢光盛:《缅甸问题与中国‘不干涉’原则的调整》,载[新加坡]《联合早报》,2007年10月7日。

^④ Wu lei and Shen Qinyu “Will China go to war over oil?” *Far Eastern Economic Review*, Vol 169, No 3 2006 pp. 38-40.

window, we can see the great achievements in China's diplomacy: a new Silk Road significant of the revival of Asian and African civilizations stretching out and a new world coming into being. The nature and significance of the new world could not be adequately interpreted with traditional ideas and knowledge. Our theories need to be innovated in structure, conception and methodology to meet with the revival of Asian and African civilizations, which has been a significant and long-term development course in world history, converting the orientation from western center to the Asian and African base.

China's Foreign Aid Policy Toward Africa

Martyn Davies (38)

Aid has always been an important component of China's Africa policy; it is also a form of cooperation between China and African countries, casting strong influence on Sino-African relations and causing fervent international debate. As Sino-African relations are experiencing strategic transformation in recent years, governments both sides should put in more efforts to translate such a relationship into boosting Africa's economic and social development, which is a shared responsibility of both Africa and China.

Crossing the Divide: Studies of Sino-African Relationship from an Open Perspective of Social Sciences

Lu Haifang (45)

The studies of Sino-African relationship has aroused increasing concern from the academia in recent years. However, there have been great divergences among Western, Chinese and African scholars on epistemologies, methodologies, topic preferences and standings due to historical and cultural differences in discipline organization, interest demands and individual characteristics. Crossing the divide and enhancing effective dialogue and cooperation is the only way for scholars from the West, China and Africa to make their unique contributions to global cooperation and African development.

Some Thoughts on the Development of Sino-African Energy Relations

Wu Lei, Lu Guangsheng (52)

In recent years, the Sino-African relations have developed all around, especially bilateral energy investment and trade grows continuously. As the strategic importance of African oil increases for China's energy security, the oil politics has become an outstanding issue. In the world oil market, it is highly justifiable for China to highlight its oil interest in Africa rather than shun away from the sensitivity arising from it or be swayed by the Western "oil politics". The oil politics has been and will continue to be a constant issue for China, and is the major strategic challenge that China must face in its relations with Africa. To safeguard national energy security and promote further development of Sino-Africa energy relations, China should attach importance to and properly handle the "oil politics" issue, and made necessary adjustment to relevant policies while adhering to the "non-interference" principle.