

西非航线权益博弈及中国的应对

肖 洋

[内容提要]随着大中东地区能源与海运安全局势日趋恶化,西非逐渐成为中国最有价值的能源进口接替区。西非航线由此将成为中国远洋能源运输新通道。然而,中国在当前围绕西非航线权益展开的国际博弈中处于不利地位。在合理利用西非航线方面,中国的利益诉求主要表现在自由航行与西非能源远洋运输安全两方面,中国应利用国际法中对中国有利的相关条款、丰富国际海运安全合作形式、落实“国油国运”政策。

[关键词]西非航线 几内亚湾 中国能源战略 海盗

[作者简介]肖洋,北京第二外国语学院国际问题研究中心讲师、博士,主要研究方向是海洋安全与中国外交战略。

西非航线包括东大西洋的大洋航线和大几内亚湾沿岸产油国的区域航线,以石油、矿石运输为主,此外还有许多大宗货物的洲际运输,是传统海运格局的重要组成部分。狭义的西非航线北起塞内加尔的达喀尔港,南至安哥拉的黑角港。广义西非航线则涵盖了非洲大陆西部,上接直布罗陀海峡,下接南非开普敦港口,既包括开普敦—伦敦的洲际航线,又包括开普敦—达喀尔、开普敦—拉各斯、黑角—达喀尔、达喀尔—直布罗陀等洲内航线。随着大中东地区能源与海运安全局势日趋恶化,西非逐渐成为中国最有价值的能源进口接替区。西非地区的石油航线和贸易通道是中国经济安全所仰仗的新经济生命线,战略价值极为重要。但当前国际上相关利益方在此展开复杂的权益博弈,局势错综复杂,中国维护西非航线权益面临诸多困难。

一、西非航线权益博弈态势

西非航线利益攸关方包括国家、国家集团与跨国公司,因此,围绕西非航线展开的国际博弈,是一种在跨国公司、国家及国家集团之间进行的复合式多层博弈。具体而言,西非航线的利益攸关方包括以下四大类。一是西非航线沿岸国家。主要是尼日

利亚、科特迪瓦、多哥、贝宁、安哥拉、刚果(布)、加蓬、喀麦隆、圣多美与普林西比、赤道几内亚等产油国与航运中转国。其中,尼日利亚、加蓬、刚果(布)、安哥拉、赤道几内亚五国为拥有良港和石油的核心国。二是高度依赖亚欧运输线的国家。由于西非航线具有替代地中海—红海—西印度洋航线的特性,对那些高度依赖亚欧航线的国家影响深远,因此,所有处于亚欧航线延长线上的国家都不可忽视西非航线的分流作用。亚洲的中国、日本、韩国以及欧洲的英国、法国、德国、西班牙等国均属此类。三是西非航线传统运营商与跨国石油公司。航运公司包括欧洲的瑞土地中海航运公司(MSC)、丹麦马士基航运有限公司(MSL)、法国达贸国际轮船公司(DELIMA)、法国达飞轮船有限公司(CMA)、美商海陆联运有限公司(S/L)、比利时集装箱班轮公司(SAFMARINE)、南美洲的阿根廷马鲁巴航运船公司(MARUBA)、智利南美轮船公司(CSAV)、非洲的南非国家轮船有限公司(SAF)、亚洲的日本邮船有限公司(NYK)、日本商船三井(MOL)、新加坡太平船务有限公司(PIL)、中国中远集团西非公司

(COSCO) 等。^① 跨国石油公司则包括法国道达尔公司、英国 BP 公司、埃克森—美孚公司、中海油等。四是根据国家规模与远洋航运安保投放能力, 美法中以及尼日利亚与南非等区域大国也在此列。

由于西非航线各利益攸关方之间的关系尚处于变动与调整阶段, 未构成清晰的海缘政治经济地图。但从历史传统与政治现实的视角进行观察, 不难看出各方基于不同的利益诉求, 已初步构成西非航线利益博弈的基本态势。根据各方的发展战略与地缘政治实践, 至少可以大致划分出影响西非航线安全的三大利益集团。其一是以美国为代表的欧美利益集团, 包括美、法、英、德、葡萄牙、西班牙等, 其主要目的在于获取对西非航线及沿线产油国的控制权。西非石油储量远景估计可达 1000 亿桶以上, 开发潜力极为巨大。这使以几内亚湾为轴心的西非成了美国实施其石油安全战略的重点之一。据美国能源信息署统计, 2010 年美国原油总进口量为 5.77 亿吨, 其中从西非进口原油 8380 万吨, 占美国原油总进口量的 14%, 仅尼日利亚一国就占到约 10%, 尼 40% 的原油产量都销往美国。^② 事实上, 捷足先登的欧美国家已经在很大程度上控制了西非产油国的石油生产权和销售权。目前, 赤道几内亚、安哥拉、加蓬、刚果(布)和科特迪瓦等国的油气资源已基本掌握在雪佛龙、埃克森—美孚及埃索等美国各大石油公司手中。美国正加紧对西非地区的运输条件进行全面考察, 并已着手在圣多美和普林西比北部的内维什建深水港。为了提升西非国家海疆安保能力, 维护美资公司在非利益, 美国通过“非洲海岸和边界安全项目”(African Coastal and Border Security Program, ACBSP) 为西非国家的陆上和海上疆界巡逻提供特殊的军事设备。^③ 法国则一直高度关注西非国家的货币一体化进程, 并积极涉足深水石油勘探项目。2012 年 2 月 17 日, 法国道达尔公司与科特迪瓦政府和科特迪瓦国家石油公司就 3 份新的超深水海上勘探许可证签署了产量分成协议。^④

其二是以中国为代表的亚洲利益集团, 包括日本、韩国、印度、新加坡等国。由于这些国家对西非航线开发历史较短, 地理上又相距甚远, 所以其主要目标在于维护西非航线的航海自由与在西非事务上

的参与权, 表现在反对西方国家在西非能源开发与投资的垄断化趋势与地方性歧视条款、倡导国际社会共同维护西非航运安全、反对西非能源与航线运营的小集团化与军事化等方面。中国政府高度重视对西非石油资源的合作开发, 鼓励中国进出口银行等投资方本着“优势互补、互利共赢”的精神, 在支持中非能源合作过程中探索出“资源、资金、项目与增长”的一揽子合作模式, 帮助非洲国家解决资金和经验不足的问题, 同时获得中国发展所需要的能源、矿产等短缺资源。至今, 中国已先后与安哥拉、赤道几内亚、刚果(布)、加蓬、尼日利亚等国签订了优惠贷款换“项目”、换“石油”、换“区块”、换“资源”协议。中国与西非国家的能源合作尚处于起步阶段, 但双方合作意愿强烈, 发展空间较为广阔。日本为实现其“走入非洲”石油能源战略, 通过政府开发援助(ODA) 和经济合作协定(EPA) 等手段, 积极开展能源外交, 建立并强化与西非产油国的关系。例如 2011 年 8 月 15 日, 尼日利亚国家石油公司(Nigerian National Petroleum Corporation, NNPC) 接受日本国际合作银行(Japan Bank for International Cooperation)、日本液化天然气公司(LNG Japan)、伊藤忠商事(Itochu Corporation)、双日物流株式会社(Sojitz Corporation) 等共计 20 亿美元长期低息贷款, 用于建立该国的液化天然气工程。^⑤ 日本还拟于 2013 年向尼日利亚提供 ODA 贷款 6000 万美元, 主要用于尼日利亚港口基础设施的维修与扩建, 以及对尼日尔河三角洲地区的油气开发。^⑥ 此外, 日

① 中远集团“中外船公司简称与缩写一览表”, <http://www.cosco.com/cn/news/detail.jsp?docId=802>. (上网时间: 2012 年 5 月 8 日)

② “Nigeria Energy Data, Statistic and analysis”, <http://www.eia.gov/cabs/Nigeria/Full.html>. (上网时间: 2012 年 4 月 21 日)

③ U. S. Department of State, “Security Assistance in Africa”, <http://www.state.gov/t/pm/c17671.htm>. (上网时间: 2012 年 5 月 9 日)

④ “道达尔获西非国家超深水勘探许可证股份”, 中国能源网 <http://www.china5e.com/show.php?contentid=210448>. (上网时间: 2012 年 4 月 2 日)

⑤ Nigerian National Petroleum Corporation, “NNPC to Diversify its Sources of Funding”, May 9, 2012, <http://www.nnpcgroup.com/PublicRelations/NNPCinthenews/tabid/92/articleType/ArticleView/articleId/323/NNPC-to-Diversify-its-Sources-of-Funding.aspx>. (上网时间: 2012 年 5 月 9 日)

⑥ Embassy of Japan in Nigeria, “Ambassador’s letter 10th Jan. 2012”, <http://www.ng.emb-japan.go.jp/greeting.html>. (上网时间: 2012 年 5 月 9 日)

本邮船有限公司与荷兰尼罗河航运公司进行合作,开辟了连接东亚与南非、西非地区的集装箱运输新航线——SWAX,这将协助日本的航运巨头重返西非航线市场。印度石油和天然气部的数据表明,印度原油进口量的 10% 来自尼日利亚,年石油进口额达 100 亿美元。^① 为了确保非洲油源,印度开展了一系列卓有成效的能源外交活动:2006 年印度石油天然气公司(ONGC Videsh)获得了尼日利亚 OPL279 与 OPL285 深水油区 25 年的开发权,这两个深水油区的日产量预计在 65 万桶左右。^② 2010 年印又斥资 15 亿美元购买尼日利亚 OPL321 与 OPL323 深水油区 90% 的股份。^③ 新加坡太平船务公司则开辟了天津—科努托、天津—拉各斯等多条西非航线。

其三是尼日利亚为代表的西非利益集团。随着储量巨大的石油资源不断被发现,西非吸引了全世界的目光。但在世界大国趋之若鹜的同时,西非国家的资源民族主义也在不断发展。由于西非国家普遍技术落后,基础设施薄弱,无法独立开发本国的自然资源,因此这些国家一方面需要美法等国的勘探技术来获取石油收益,另一方面也想借自然资源提升本国的民族自信。对于西非国家来说,如何通过资源出口带动产业升级,是实施“能源换自信”战略的核心问题。由于近年来几内亚湾海盗活动猖獗,族群、宗教矛盾引发的地区动荡余波难平,贫富差距恶性拉大,尼日利亚、安哥拉等国在获得大量石油美元的同时,国民经济却无法得到良性增长,从而陷入“资源诅咒”的怪圈。例如 2010 年尼日利亚虽然成为欧佩克第二大石油出口国,但人均 GDP 仅为 1290 美元,贫困率高达 50%。^④ 在世界和平与发展的大背景下,西非国家的能源经济已进入快车道,拥有天时与地利优势,只是这些优势会受到非洲政治经济格局变动、特别是西方国家加大对几内亚湾能源与航线控制力度的影响。

根据上述分析,中国、美国、日本及欧洲国家如法国等对西非能源与航线安全的依赖程度较高,因此将是西非航线博弈中的重要棋手。为了获取西非地区的丰富能源和西非航线背后的地缘政治收益,世界各国围绕西非能源展开的航线控制权之争日益

白热化,其中美国表现得最为高调。美国不仅进行了大量对非能源外交活动,还借打击几内亚湾海盗为名,扩大在该地区的军事存在。从以上三大利益集团的现有力量对比和发展趋势看,美欧集团仍属于强势方,中日等能源消费大国的利益诉求缺乏实质性保障,而大部分西非国家仍处于前工业化阶段,面临着“资源诅咒”与“暴力诅咒”的双重困境。这种阶梯型的利益博弈格局,使西非安全局势处于变革前的相对稳定期。可以认为,在全球化和世界多极化的背景下,符合中国利益的西非航运权益协调机制建设困难重重,但前景还是较为乐观的。

二、中国在西非航线的战略利益

中国在西非航线最现实的战略利益是能源利益与航运利益,这些利益具体表现在优化中国能源进口格局、增强海运能力、规避传统航运安全风险等方面。首先,西非逐渐成为中国最有价值的能源进口接替区。近年来中国油气供需矛盾日益突出,利用国外油气资源战略已成为中国“走出去”战略的核心内容,但作为传统能源进口与投资区的中东北非地区,近年来发生的一系列政治动荡与外国势力武装干涉,使得中国与该地区国家的能源合作面临诸多安全风险。为了确保稳定的能源进口与运输,中国急需开辟新的能源接替区。由于世界油气资源地理分布不均,影响国外油气供给的因素纷繁复杂,因此中国在进行海外油气靶区选择时,既需考虑资源因素,又需考虑投资环境、地理位置、远洋运输的安全性和对华关系的好坏。北非地区政局动荡后产生的新政府,在外交上大多采取亲西方政策,这增大了中国油企走进非洲的政治压力。苏丹是中国在非洲最大的能源投资对象国,其分裂使中国面临巨额经

① “Basic Statistics on Indian Petroleum & Natural Gas”, <http://petroleum.nic.in/petstat.pdf>. (上网时间:2012 年 4 月 24 日)

② “印度加快进军非洲石油开发领域步伐”, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-09/03/content_6654622.htm. (上网时间:2012 年 4 月 23 日)

③ “Nigeria offers 100 stake in OPL - 321 and OPL - 325”, <http://www.petrowatch.com/synopsis.php?artId=535&w=1>. (上网时间:2012 年 4 月 23 日)

④ “尼日利亚概况”,中华人民共和国外交部网站, http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/fz/1206_41/. (上网时间:2012 年 3 月 28 日)

济损失,更面临与前苏丹政府签订的能源合作项目作废的风险。相对于北非、东非而言,西非几内亚湾地区石油资源丰富,尼日利亚、加蓬、安哥拉、刚果(布)作为西非新兴产油国,有着与中国加强能源领域合作的良好政治基础与强烈愿望,双边关系也较为稳定。西非的几内亚湾是非洲最具开发潜力的油气富集区,这个石油带从安哥拉向北一直延伸到乍得。2010年西非航线沿岸国家石油储量约为690亿桶,占全球石油总储量的4.9%左右;日产原油581.4万桶,占全球总产量的7.2%;日出口460.1万桶,占全球出口总量的8.6%。2010年中国从西非进口原油4370万吨,日进口量为87.8万桶。^①2011年安哥拉对华出口原油3115万吨,占中国原油进口总额2.5378亿吨的12%,成为中国第二大原油进口来源国。^②鉴于充分利用国内外两种资源已经成为中国油气工业的长期发展战略,中海油等石油巨头纷纷将目光投向西非,加大对这些国家的能源投资力度,为中国构建多元化石油供应保障体系、促进中非的共同发展做出了积极努力。可以预见,西非航线的战略价值将随着中国与西非国家能源合作的深入而不断提升。

其次,开发西非航线有助于保障中国远洋能源运输安全利益。随着中国远洋原油进口量的不断攀升,中国对大型运输船舶的需求也日益迫切。中国与西非国家之间巨大的原油贸易量,推动了中国远洋油轮巨型化发展趋势,亦对中国远洋能源运输航线的选择提出新的要求。推动远洋船舶巨型化不仅有助于提升中国远洋能源运输能力,还有助于增强中国的航运竞争力。从降低运输成本的角度考虑,以超大型油轮取代载重吨小于10万吨的苏伊士型和巴拿马型油轮,是中国油气企业发展的必然趋势。美国油轮市场研究公司麦克考林(McQuilling)认为,超大型油轮(VLCC)运载着全球约35%的海运原油,但VLCC主力油运航线逐渐从中东—北美向西非—东南亚转变,中国炼化业扩张和经济增长将使中国保持对能源需求的强劲势头,2012年至2016年西非到中国的货运量也将强劲增长,届时西非到中国VLCC航线收入将高于其他任何航线。^③中国远洋运输集团是中国最大的航运企业,从2002年起

开始加大对VLCC的建造力度,至今共建造30万载重吨的超大型油轮12艘,10万—15万载重吨的油轮5艘,而传统的8万吨级巴拿马型油轮只有9艘,且2006年后再无建造计划。此外,“中远集团”还有好望角型干散货船35艘,其中33艘的满载超过15万吨。^④预计到2020年,中国年进口原油消耗总量将达到4.5亿吨,对外原油依存度达60%。^⑤届时,中国每年将有3.2亿吨原油需用油轮运输,这需要建造上百艘载重20万吨以上的巨型油轮才能满足需要。如此庞大的运输船队,必将进一步加剧传统海运航线的拥挤程度。目前马六甲海峡与苏伊士运河的载重上限为10万吨与16万吨。由于海底平坦、水流平缓,这些传统航道因泥沙淤积而日益变浅,造成巨型油轮搁浅事故时有发生,20万吨以上的VLCC需要通过特殊设施才能勉强通过,中国油轮、货轮巨型化后将因此难以继续使用苏伊士—红海航线。通常超大型油轮从中国港口至西非港口的航线为:台湾东部—中国南海—民都洛海峡—苏禄海—爪哇海—龙目海峡或阿拉斯海峡—西印度洋—西非港口。2012年英国海洋资料中心(BODC)发布的《世界大洋深度图》表明,西非航线所经海域平均水深在500米以上,^⑥非常适合20万吨以上的大型船只通行,因此是中国避开“马六甲困局”的重要选择。

与之相关联,开发西非航线将降低中国对传统远洋能源运输线的依赖度,不仅有助于优化中国海

① 《BP世界能源统计年鉴》,2011年6月,第19页,http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAG-ING/local_assets/downloads_pdfs/BPenergy2011.pdf。(上网时间:2012年4月23日)

② 中华人民共和国海关总署“2011年12月全国进口重点商品量值表”,http://www.customs.gov.cn/tabid/399/ctl/InfoDetail/InfoID/348299/mid/60432/Default.aspx?ContainerSrc=[G]Containers%2fdefault%2fNo+Container。(上网时间:2012年4月23日)

③ “2012年西非到中国VLCC运价前景看好”,中远集团网站,http://www.cosco.com/cn/news/detail.jsp?docId=22022。(上网时间:2012年3月25日)

④ “中远集团船队——油轮”,http://www.cosco.com/cn/fleet/BoatList.jsp?parCatName=Tanker&leftnav=/7/3 “中远集团船队——干散货船”,http://www.cosco.com/cn/fleet/BoatList.jsp?parCatName=Bulk%20Carrier&leftnav=/7/2。(上网时间:2012年3月24日)

⑤ 中华人民共和国发改委“中国能源问题面临三大挑战”,http://www.sdpc.gov.cn/nyjt/dcyj/t20080225_193253.htm。(上网时间:2011年5月16日)

⑥ British Oceanographic Data Centre, “General Bathymetric Chart of the Oceans”,http://www.gebco.net/data_and_products/gebco_world_map/images/gda_world_map_large.jpg。(上网时间:2012年5月9日)

运格局,还可规避苏伊士运河拥堵、西印度洋海盗侵袭、中东局势动荡等带来的安全风险,也有助于形成以西非航线为依托的非洲国家经济的集体振兴,带动能源、资源、航运、港务、城建的发展,深化中非合作的实质内容与成效,提升中国对非投资的回报率,还可使西非航线沿岸国家影响力得到提升,同时部分削弱中东地区作为国际安全“暴风眼”的地位。这种变化还将有力推动世界能源多中心发展趋势,构建出地缘政治经济博弈新格局。

权益和资源始终是国际竞争的焦点。如上所述,美国、法国、日本等国已经采取各种举措在环几内亚湾扩展势力范围,做好争夺西非资源与航线控制权的准备。从冲突管理的视角看,各国参与西非开发应以公平、开放、合作为前提,而维护西非航线的畅通,是中国等区域外国家捍卫其公海航行自由权利的必然要求。在合理利用西非航线方面,中国的利益诉求主要表现在自由航行与西非能源远洋运输安全两方面。尽管西非航运的乐观前景寄托着中国经济海外拓展的美好愿望,但由于西方国家对西非航线形成了先占优势,并出现了排挤中国等新兴国家的负面趋势,使得在西非有重大利益诉求的中国在参与西非航运博弈过程中,面临不少掣肘。一是美欧等国试图阻挠中国在西非的利益拓展。就现有趋势来看,美欧加大在非洲的经济、军事存在,希望将西非资源与航运的利益分配限定在西方国家之间,甚至联合起来谋求对西非航线的集体掌控权。例如 2007 年 2 月美国建立的非洲司令部,独立负责美军在整个非洲地区的行动,标志美国政府对“非洲石油关乎美国国家安全”的确认,并试图将以尼日利亚为首的西非各国纳入美国主导的全球安全体系。在美国支持下,尼日利亚、喀麦隆、赤道几内亚、圣多美和普林西比、加蓬、安哥拉、刚果(布)等国已经组成了一支联合的“几内亚湾防卫队”(GGGF)。由于尼日尔河三角洲拥有西非地区最大的石油储量,美国及其区域性盟国显然都在有意识地保障这一地区的“安全”,目标则是保障其跨国石油利益。中国虽然与非洲的石油贸易呈迅速增长势头,但由于进入西非石油区晚,从西非国家进口的石油大都经第三国或到国际市场上采购,进口渠道极不稳定。

中国企业与国际石油巨头相比实力悬殊,不仅获取超大型项目的能力薄弱,还易受欧美跨国企业的联合阻挠或排挤。

二是西非航线目前缺乏对华有利的国际协调机制平台。一些西非国家强调按“历史传统优先”或“外资贡献率大小”原则来分配西非能源的开发份额和西非航线权益,这对中国来说极为不利,但由于缺乏合适的国际协调机制,中国一时难以改变这种局面。中非合作论坛虽然是中非经贸合作的国际协调机制,但近年来其中的一些非洲成员国呈现出明显的资源民族主义倾向,特别是一些非洲产油国家对外来资本流入及非洲以外国家参与非洲事务设置制度障碍,部分国家试图在中国与西方国家之间两面下注,不断提高要价,以获取更多利益。必须指出的是,尽管安哥拉、赤道几内亚等产油国创造的石油经济奇迹激励更多西非国家致力于发展石油经济,但石油经济的快速增长,并未改变这些国家的整体落后性,其经济发展模式的实质仍是一种依附性经济,主要表现为依附石油开采和出口、国际石油市场、西方大国财政支持三个方面。

三是中国企业参与西非航线海运业务的难度加大。目前,以马士基和达贸国际为主的传统运营商控制着西非航线 2/3 的海运业务。西非航线覆盖的地区分为北部(毛里塔尼亚、塞内加尔、几内亚等)、中部(尼日利亚、加纳、多哥等)、南部(喀麦隆、刚果(布)、安哥拉等)3 个地区。马士基在北部、达贸国际在南部分别占有最大的市场份额,而在以尼日利亚为主的中部地区,市场规模大,促使各大航运公司展开激烈竞争,并有可能被美欧航运巨头分段控制。为了将西非的能源与远东的消费市场联系起来,2010 年 4 月马士基率先开通了上海—尼日利亚挺坎岛的直航航线,从而进一步增强了在几内亚湾的海运竞争力。^①中远集团作为中国的远洋运输企业,在参与分配西非航运业务方面面临重重困难,即使是中海油、中石油等国有企业的海外原油运输业务也屡次被其他跨国企业抢走。这表面上是企业间

^① “New Direct Service from the Far East to Tin Can”, <http://www.maerskline.com/link/?page=news&path=/archive/news20100406>. (上网时间:2012 年 5 月 9 日)

的竞争,实质上却是国家间的竞争,西方航运公司“民为军用”的背后是西方政府的大力支持,这无疑增大了中国航运企业开辟和利用西非航线的难度。

四是西非航线港口安全隐患不断加重。这主要表现为几内亚湾海盗对港口安全环境的破坏。西非石油大多依靠水路运输,但尼日利亚、加蓬等产油国的港口吞吐量小,物流效率低,大量船舶不得不在港口外等待卸货,这就为海盗提供了劫持目标与机会。由于海盗活动猖獗,使得拉各斯、克努托等港口船舶进港量不断下滑。中国在西非航线的远洋船舶与人员安全和经济利益亦受到极大威胁。

三、中国维护西非航线权益的策略

维护中国能源安全的关键在于提高其利用全球(包括非洲)稳定油源的能力。在西非地区缺乏足够的安保投放能力,是中国提升在西非航线安全事务发言权的瓶颈。中国作为具有重大国际影响力的大国,应在科学分析西非航线权益博弈态势的基础上,扬长避短地采取一些切实可行和富有前瞻性的对策,为保障其在西非航线的合理权益,做出更大努力。

首先,利用《联合国海洋法公约》公海航行自由的相关规定,维护中国在西非航线的航运权益。中国是《联合国海洋法公约》缔约国,有权使用西非航线,行使包括海洋科学研究、远洋捕捞、深水勘探在内的公海航行自由。此外,中国一方面应提倡西非各国在《联合国海洋法公约》基础上解决各种争议,为西非航线创造良好的安全通航、和平的科考环境;另一方面可与日韩等国共同强调西非航线应实行《联合国海洋法公约》关于过境通行权、海上遇险及救援等规定,防止中国船舶在途经西非沿岸国时受到歧视待遇或出现阻碍航行的行为,并警惕西方国家阻挠中国企业拓展西非业务的政治图谋,最大限度地维护中国在西非航线的权益。

其次,优化船队结构,提升油轮企业国际竞争力。非洲到中国港口的距离超过 1 万海里,从经济学角度考虑,增加单航次的运量是适应这种运距长、运量大运输的最优方案,因此具有规模经济特性的 VLCC 型(Very Large Crude Carrier,载重吨在

20 万—30 万吨之间)、ULCC 型(Ultra-large Crude Carrier,载重吨在 30 万吨以上)油轮应成为中国进口原油的主力船型。中国在鼓励油轮公司扩建双层壳 VLCC 建造规模的同时,应采取多种鼓励、优惠措施引导油轮公司进行船队和船龄结构、吨位结构的调整,对老旧油轮及早进行调整,安排退市和拆解工作,优化中国远洋油轮船队结构。此外,做好油轮船舶安全管理,加强与世界一流油轮企业的交流合作、引进完善的市场信息获取机制和商务风险控制机制,也有助于提升中国远洋运输企业的国际竞争力。

再次,丰富国际海运安全合作方式,维护西非航线的公海航运自由地位。鉴于西非国家落后的海防装备与猖獗的海盗活动,中国应进一步拓展与西非国家的合作成效,以“双赢”为出发点,构建西非航线的安全预警、信息共享、海上救援等国际协调机制。一是通过捐助通航设施、引航标志、海警装备等方式与西非国家开展港务安全合作,以及合作建立安全预警与信息交流平台等。二是推动西非航线安全协议框架的构建。支持西北非分区海上搜救协调中心(MRCC)发挥积极作用。^① 值得关注的是,2012 年 4 月 27 日,第 18 届国际水文会议公布的《国际航道测量组织 2013—2017 年规划》中提出应加强西非、加勒比等海上高安全风险地区的国际安全合作,尤其鼓励中国等新兴大国发挥更大作用,对相关国家提供财力与物力支持。^② 中国作为国际航道测量组织(International Hydrographic Organization、IHO)的成员国,应抓住机遇积极发挥在国际海洋多边组织的外交影响力,推动与各国情报信息的有效沟通与分享,及时采取联合行动消除海盗袭击、恐怖主义威胁,实现海上运输通道的安全。三是以中非合作论坛为平台,扩大中国与非洲联盟、西非共同体合作领域的覆盖面,拓展双边对话与危机管理渠道,增强中国在西非国家的影响力。

最后,落实“国油国运”政策。“国油国运”政策
(转第 65 页)

^① 吴磊明译“西北非分区海上搜救协调中心多边协定签订”,《水运管理》2011 年,第 4 期,第 19 页。

^② XVIIIth International Hydrographic Conference, “Proposed IHO 5-Year Work Programme for the Period 2013–2017”, p. 20, Monaco, April 23–27 2012.

谁等问题及政策实施的透明性引起了争论,关于对朝援助的响应与朝鲜的和解及信赖能否实现的疑问一直在继续。李明博政府在对朝援助上以实用主义为立足点,在南北关系战略上追求共生、共荣的同时仅仅在人道主义方面对朝给予援助,如将以借款形式对朝提供的大米援助从 2009 年起改为无偿援助,但同年 7 月李明博访问欧洲后即以朝鲜第二次核试验等为由,中断对朝鲜的大规模肥料援助,民间对朝援助也随之大幅缩减,从而加剧了朝鲜半岛南北关系的紧张,对已经开启的南北对话和信任建设产生了消极影响。李明博政府的实用主义对朝援助政策因此被冠以“半人道主义”之称而受到批评。另外,随着韩朝关系的紧张,韩国政府在对朝援助问题上的介入加深,使得民间对朝援助的自主性受到制约。由此,从本质上看,韩国的对朝援助虽然是以人道主义的名义和目的来推进的,实际上却包含了相当多的政治目的,尤其还有意于减弱朝鲜民众对韩国的敌视,增进韩朝间的接触和交流。

为了维持未来韩国的对朝援助,要克服的难题还有很多,对朝援助过程中的不稳定因素以及亟待解决的问题也普遍存在,特别是南北关系由于李明博政府的对朝政策而不断恶化,再次形成敌对关系的可能性显著增加。韩国对朝援助最大的问题与症结在于分配的透明性、军事专用等方面。双方应站在彼此相互理解的立场上通过对话来解决,这对维持南北关系的和平发展很有必要。金正日去世之后,金正恩体制全新登场,一段时间内在对待南北关系问题上采取消极政策的可能性很大。韩国李明博政府对朝的消极政策有必要尽快加以调整。尤其需要通过强调统一民族的人道援助来缓解南北关系,并通过韩朝以政治经济方面的协商引导循序渐进的变化。此外,朝鲜现在切实需要开发合作,这对韩国来说是重要机遇。韩国应从战略高度推进两国合作,比如按照 2007 年 10 月“南北正常宣言协议”精神实行开发合作,从而推动南北韩关系走向双赢。○

(责任编辑:黄昭宇)

(接第 57 页)的目的在于保障国家石油运输安全、促进本国油轮船队的快速发展,其实质在于提高本国油轮船队在进口原油中的承运比例,主要措施似可包括:国资委、国家发改委、交通运输部等部门以国有资产为出发点,对中小油轮公司进行整合重组,彻底改变其规模小、经营分散等不足;积极推动中远集团加大与国有大型石油企业的合作力度。中国的原油进口主要由中石油、中石化、中海油三家国有企业完成,而中国的油轮船队如大连远洋、中海发展、招商局也是国有企业,同属于国资委的管辖范畴。政府有关部门应积极推动货主企业与运输企业合作,鼓励它们签订长期合作的石油运输协议,以实现企业利益的共赢;同时,也可鼓励石油企业与油轮企业合资经营,通过互相持股、组建合资油轮船队等方式进行合作,推动“国油国运”政策的落实。

结语

西非航线是兼具能源与航运价值的战略性航线,

各利益攸关方围绕它展开了复杂的国际博弈。这既是国家实力的较量,亦是国家大战略的博弈,并反映出当今国际政治中的现实主义逻辑——只有实现新兴大国与既有大国之间的良性互动和双向认同,才能更好地维护和扩大各自的利益。尽管石油带来的西非航线安全隐患是“几内亚湾暴力诅咒”的现实写照,但中国作为维护世界和平与发展的重要力量,不会也不应默许西非航线落入利己主义者与霸权主义者的囊中。中国应密切关注西非地区的政治经济发展态势,针对西非政治格局演变做出恰当反应,秉承互利共赢、公正合理的原则,适时参与西非航线安全国际协调机制的建设,及早制订西非航线安全风险应急预案,以维护应得的地缘政治经济权益。○

(责任编辑:沈碧莲)