

欧洲改革中心

俄罗斯、中国和中亚的能源地缘政治

Alexandros Petersen 与 Katinka Barysch 共同编写

欧洲改革中心

关于欧洲改革中心

欧洲改革中心是一家智库，致力于推动欧盟更好地运转，并强化其在世界上的作用。欧洲改革中心支持欧盟，但并非无条件地附和。我们相信，欧洲一体化从总体上而言是一件好事，但也承认，欧盟在许多方面运转还不够好。我们还认为，欧盟在从气候变化到安全领域应该承担起更多的全球责任。欧洲改革中心立志推动欧盟向更加开放、外向和有效的方向发展。

主任：查尔斯·格兰特（Charles Grant）

顾问委员会

GIULIANO AMATO	意大利前总理
ANTONIO BORGES	国际货币基金组织欧洲事务主管，欧洲工商管理学院前院长
NICK BUTLER	伦敦国王学院国王政策研究所访问学者兼所长
TIM CLARK	司力达律师事务所（Slaughter & May）前高级合伙人
IAIN CONN	BP集团常务董事，BP集团炼油与营销业务（Refining & Marketing, BP p.l.c.）首席执行官
TIMOTHY GARTON ASH	牛津大学欧洲研究教授
HEATHER GRABBE	布鲁塞尔开放社会研究所所长，索罗斯网络欧盟事务负责人
LORD HANNAY	英国前驻联合国和欧盟大使
LORD HASKINS	Northern Foods前董事长
FRANÇOIS HEISBOURG	法国战略研究基金会高级顾问
SIMON HENRY	荷兰皇家壳牌有限公司首席财务官
WOLFGANG ISCHINGER	安联集团政府事务全球主管
LORD KERR (CHAIR)	帝国理工学院主席，荷兰皇家壳牌有限公司副总裁
CAIO KOCH-WESER	德意志银行集团副主席
FIORELLA KOSTORIS PADOA SCHIOPPA	罗马大学教授
RICHARD LAMBERT	英国工业联合会前总干事
PASCAL LAMY	世界贸易组织总干事，前欧盟委员会委员
DAVID MARSH	SCCO International董事长

DOMINIQUE MOÏSI 法国国际关系学院高级顾问
JOHN MONKS 欧洲贸易联合会大会前秘书长
CHRISTINE OCKRENT 法国对外视听集团前首席执行官
STUART POPHAM 花旗银行欧洲、中东、非洲区副主席
LORD ROBERTSON TNK-BP副主席，北约前秘书长
ROLAND RUDD Business for New Europe主席
KORI SCHAKE 胡佛研究所研究员，西点军校布莱德利教授
LORD SIMON 苏伊士集团董事，英国前贸易与欧洲竞争力事务部长
LORD TURNER 英国金融服务管理局和气候变化委员会主席
ANTÓNIO VITORINO Notre Europe主席，前欧盟委员会委员
IGOR YURGENS 莫斯科当代发展研究所所长

俄罗斯、中国和中亚的能源地缘政治

Alexandros Petersen 与 Katinka Barysch 共同编写

关于作者

亚历山德罗·彼得森 (Alexandros Petersen) 在位于华盛顿哥伦比亚特区的伍德罗·威尔逊国际学者中心 (Woodrow Wilson International Center for Scholars) 担任欧洲能源安全倡议 (European Energy Security Initiative, EESI) 顾问, 主要研究能源与地缘政治的交叉, 其最新出版的著作有《世界岛: 欧洲的地缘政治和西方的命运》 (The world island: Eurasian geopolitics and the fate of the West), Praeger, 2011年。

卡汀卡·巴瑞斯 (Katinka Barysch), 欧洲改革中心副主任, 主要研究俄罗斯、土耳其、能源问题及欧洲经济。其最近代表欧洲改革中心发表的文章 (作为编辑) 有: 《绿色、安全、廉价: 欧盟能源政策走向何方?》 (Green, safe, cheap: Where next for EU energy policy?) (2011年9月); 《欧盟与俄罗斯: 满面笑容却无行动?》 (The EU and Russia: All smiles and no action?) (2011年4月); 《土耳其与欧盟: 僵局能否避免?》 (Turkey and the EU: Can stalemate be avoided?) (2010年12月)。



Alexandros Petersen 鸣谢

在此, 我谨向参与本报告讨论的阿塞拜疆、中国、哈萨克斯坦、俄罗斯、土库曼斯坦能源及外交政策官员表示诚挚的谢意! Annabelle Bligh、Matt Jones、Edward Scott-Clarke等同仁, 特别是Dane Vallejo在研究方面给予了大力协助, 对最终报告的完成发挥了重要作用。来自PFC能源 (PFC Energy) 的Julia Nanay和来自普氏能源 (Platts) 的John Roberts帮助修正了报告中的事实错误和分析错误, 其余部分则由本人负责。感谢欧洲改革中心委托我撰写此份报告, 同时也感谢Katinka Barysch所做的大量编辑与补充。本项目的概念最初由Bobo Lo提出。

本项目获得了楚格州开放社会研究所基金会 (Open Society Institute Foundation, Zug) 的资金支持。



本报告的版权归欧洲改革中心所有。除个人用途和非商业用途之外, 不得以任何方式复制、抄袭、重新发表或传播本报告的内容。如用于任何其他用途, 须事先获得欧洲改革中心的书面许可。

目录

关于作者.....	5
Alexandros Petersen 鸣谢	5
1、序言	7
2、俄罗斯与中国：能源关系发展不足的谜题.....	10
3、中亚——正在崛起的能源产区	20
4、土库曼斯坦：新的能源地缘政治案例研究.....	35
图文框：跨里海管道	41
5、结论	42

1、序言

能源已成为二十一世纪地缘政治的象征，其反映是各国对军事和政治力量的依赖程度不断降低。今天，能源已成为地缘政治竞争中一项重要的工具，如同冷战时期核武器与大规模军事力量所扮演的角色。树立国际影响力的方式比以往更加多元化、也更加复杂，但目标始终没有改变，那就是保障国家安全、增强力量投射能力以及控制资源和领土。

能源通过不同方式对俄罗斯和中国的崛起产生了根本性影响。对俄罗斯而言，丰富的油气资源对该国的作用与苏联时期核武器的作用相类似。1999年以后，全球油价快速上涨，对俄罗斯重新跻身强国之列提供了有力的支持。国内充足的能源储备加上全球快速增长的油气资源需求，为俄罗斯在世界政治舞台上发挥更大的影响力提供了机会。当俄罗斯政府宣称本国为“能源超级大国”时，实际上是在向全世界宣布俄罗斯已作为一个全球性多维力量强势回归。能源不仅仅是一种影响力工具，它也为其他形式的力量提供了支持，其中包括：军事、政治、经济、技术、文化和软实力等。

能源对中国也同等重要，但出发点却截然不同。中国的现代化以及作为超级大国的崛起取决于能否实现稳定、可靠的自然资源供给。为满足这种需求，中国政府已将在全球寻找能源作为外交政策的重点工作之一。在可预见的未来，俄罗斯仍要依靠能源出口，同样中国也将保持石油和其他能源（如天然气和核燃料）的净进口状态。在中国和俄罗斯的例子中，能源和地缘政治均紧密联系在一起，但是，所不同的是，对中国来说，能源不是实现地缘政治野心的工具，而是建立更为坚定的外交政策不可或缺的驱动因素。

从能源角度看，中俄关系应该是一目了然的。俄罗斯是全球最大的油气生产国，而中国是全球最大、发展最快的能源市场之一。此外，中俄互为邻国，在能源运输方面也相对便捷，既无需风险较大的海上运输，也省去了管道穿越多个国家的麻烦。两国在能源领域建立长期的战略伙伴关系不但在商业上可行，而且几乎是一种必然选择。

过去，每当俄罗斯政府提到考虑“将重心转向东方”，将对欧洲的油气出口调往亚洲新兴市场（主要是中国）时，欧洲的政策制定者们总会表现出极度的关注。对于欧盟来说，其1/3的石油进口以及大约40%的天然气进口均依赖于俄罗斯，这种重心的转移将对欧盟的能源安全构成威胁。美国也对中俄之间的能源联系表现出同样的关注，但基于的理由不同：美国担心能源可能成为中俄战略友好关系的核心。

尽管如此，本报告仍显示了中俄之间的能源关系远比简单的生产国和消费国关系复杂得多。事实上，两国的双边能源关系明显发展不足，其在能源方面的互动主要表现为在中亚市场的竞争，是一种间接的关系。

本报告的第二章概述了中俄两国各自的能源利益，在这些利益的驱动下，两国自然会建立密切的双边关系。由于欧洲（截至目前仍为俄罗斯最大的油气出口目的国）的天然气需求前景黯淡且具有不确定性，俄罗斯希望为其能源出口寻找新的市场，而中国恰恰在寻找原材料特别是能源的供应来源，以支持自身的工业发展。但即使如此，中俄能源关系仍然发展不足。第二章将讨论这种关系未能如预期一样发展的原因，以及在可预见的未来不可能取得突破的根源所在。

第三章将焦点放在了中亚，中国很可能取代俄罗斯成为该地区国家能源行业中最强大的外来势力。在这一拥有丰富能源和重要战略地位的地区，中国的影响力在不断加强，2009年底，中亚-中国输气管道的开通就是最新、最生动的证明。本章关注的重点是中俄关系，同时也简要介绍了欧盟以及美国在中亚地区的利益和活动。

第四章将目光转到了土库曼斯坦，通过案例研究讨论了它所代表的新的能源地缘政治。虽然哈萨克斯坦在中亚地区的能源地位同样重要，但其资源组成主要以原油为主，而土库曼斯坦很可能成为全球主要的天然气供应国之一。石油是一种可以在全球公开市场上买卖的商品，从这个角度上说，其“可替代性”更强，因此常常在供应国和需求国之间形成一种间接的商业和政治关系。天然气的销售主要采用长期双边合同的形式，并通过专门的管道（常常要跨越多个国家）进行输送。简而言之，从天然气业务的性质上说，其政治性更强，因此与石油相比，本文将更多的注意力放在了中亚天然气的发展上。

土库曼斯坦的情况也很有趣，在很短的时间内，该国似乎从完全依赖俄罗斯市场转向了主要依赖中国。土库曼斯坦强调，西方国家需要更多地关注本地区的能源地缘政治。不过，由于土库曼斯坦是世界上最保守的国家之一，没有新闻自由，公开言论也受到严格限制，因此将其作为分析的对象无疑是一种严峻的挑战。

据估计，乌兹别克斯坦拥有丰富的天然气资源，但该国的出口规模并不大，大部分天然气被用于满足国内2800万人口快速增长需求。因此，讨论中没有包括乌兹别克斯坦。同样地，讨论也未涉及一些较小的中亚共和国，如吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。这些国家虽然也对地区稳定构成了挑战，但尚未成为能源市场的竞争者。不过，本报告在某些地方提到了阿塞拜疆的发展。虽然该国在地理位置上不属于中亚地区，但却是构成里海地区能源平衡的不可分割的一部分。阿塞拜疆将对消除跨里海能源运输的障碍起到至关重要的作用，这也是发展欧洲和中亚能源关系的前提条件。

第五章总结了前述各种不同角度的分析，并为西方决策者提供了某些结论和建议。有人认为，在俄罗斯、中国和西方国家之间形成的新的“大角逐”中，土库曼斯坦和哈萨克斯坦等国只

扮演了小兵小卒的角色，这种观点是极其偏离实际的。俄罗斯影响力的减弱为位于中亚地区的前苏联加盟共和国提供了更多的活动空间，这些国家可以制定并强化独立的能源战略。

这些国家也可能面临新的风险，那就是从过度依赖俄罗斯转向过度依赖中国。这种发展变化将对西方利益造成冲击。首先，中国在促进中亚良好治理和开放方面的兴趣不如过去的俄罗斯，因此，中国影响力的扩大对于这一重要战略地区的长期发展和稳定并无太大帮助。其次，欧盟将在中亚能源资源的竞争中被淘汰出局。由于中亚的天然气是欧盟多元化战略的重要组成部分，因此，与俄罗斯许诺将能源销售转向亚洲相比，失去中亚的供应将对欧盟能源安全构成更大的威胁。西方国家，特别是欧盟，应该利用俄罗斯传统地区霸权削弱的机会之窗与中亚建立更加稳固的关系。这些尝试必须以能源为核心。

2、俄罗斯与中国：能源关系发展不足的谜题

俄罗斯——能源超级大国

俄罗斯一直是欧亚能源版图上居于主导地位的国家。俄罗斯的原油储量居全球第八位，其石油生产已从苏联解体后的经济衰退中恢复，相比之下，沙特阿拉伯的石油生产则更显失色。二十世纪90年代中期至2009年，俄罗斯的石油产量从大约300万桶/天增加到了1000万桶/天。同一时期，俄罗斯的国内石油消费基本稳定，维持在200万-300万桶/天的水平，这也就为俄罗斯2009年出口量增加到700万桶/天创造了条件。¹

¹ 美国能源信息署，“国家分析概述——俄罗斯”，2010年11月。

除了大量的石油资源，俄罗斯还拥有世界上最大的天然气蕴藏量，约占全球已探明总储量的25%。俄罗斯已探明的天然气储量为48万亿立方米²，约等于伊朗和卡塔尔（其已探明储量分列全球第二和第三位）已探明储量的总和。一直以来，俄罗斯都是全球最大的天然气生产国——只有在2009年被稍稍超越，当时美国页岩气产量激增使该国的天然气产量增加到5660亿立方米，超过了俄罗斯的5460亿立方米。尽管如此，俄罗斯作为全球最大天然气出口国的地位依旧不可动摇。

² 本报告使用了欧洲常用的体积单位“立方米”，而未采用在美国更常用的单位“立方英尺”。

丰富的能源资源为俄罗斯在二十一世纪取得成功提供了强大的实力。在今天的世界上，这种实力的重要性绝不亚于军备力量。这不仅是一项收入来源，而且也是一种直接影响力的来源，因此，能源成为俄罗斯外交政策的核心也就不足为奇了。

追求需求安全

整个苏联时期，以现在的俄罗斯联邦为起点的所有输送管道都是向西修建的，俄罗斯油气资源向苏联境外输送的主要目的地为西欧。近年来，俄罗斯的政治家和主管能源的官员不断宣称，未来俄罗斯的油气资源将更多地卖给东方国家，主要是中国。2006年，当时的俄罗斯总统普京承诺，俄罗斯将提高向亚洲市场的油气出口份额，大约在2020年增加到30%（当时只有3%）。³2009年8月，俄罗斯政府通过了“2030年能源战略”。这份文件提出了一项针对新油田和运输基础设施的投资计划，总额为2万亿美元，旨在大幅提高对亚太市场的油气出口份额。

³ “全文：采访普京”，《金融时报》，2006年9月10日

从某种程度上说，计划出口转向是因为西西伯利亚地区大型油田产量下降导致生产向东部和北部新油田转移。与此同时，俄罗斯的出口多元化战略也为此提供了经济和政治动机。特别是，俄罗斯政府强调了“需求安全”的必要性，并希望在日益动荡的全球能源环境中探寻新的市场。

由于俄罗斯有2/3的天然气和很大一部分石油出口欧盟，因此，欧洲市场的前景对于俄罗斯的未来经济至关重要。欧盟针对可再生能源的使用和能源节约制定了宏伟的目标，并将其纳入了2020年气候变化战略。在上述政策调整的影响之下，再加上经济增长的整体疲弱，预计未来数十年欧盟的天然气需求将呈现缓慢增长态势（虽然2011年德国决定逐步放弃使用核能可能导致俄罗斯对欧洲天然气需求的预期上调）。但与此同时，由于油价上涨、政策规定更加严格导致更多节能型车辆的出现，欧盟的石油需求也可能下降。

全球天然气市场的发展也将影响欧洲市场的未来。近年来，经济衰退、美国的“页岩气革命”以及全球液化天然气（LNG）供应的快速增长共同导致了全球性的“天然气供大于求”。随着美国转向天然气自给自足，曾经瞄准美国市场的大量液化天然气供应开始转向欧洲。与长期合同下欧洲企业向Gazprom（俄罗斯天然气工业股份公司）购买管道天然气的价格相比，这些液化天然气在短期天然气合同下的现货市场价格要便宜许多。因此，Gazprom在欧盟的部分大客户已经向俄罗斯施压，要求其降低天然气价格并提供更加灵活的双边合同。俄罗斯担心，传统的欧洲天然气贸易模式——规定最低数量并将天然气价格和石油价格挂钩的长期双边供应合同——可能瓦解。⁴

⁴ Katinka Barysch, “页岩气和欧洲能源安全” (Shale gas and European energy security), 《欧洲改革中心

欧盟能源市场的悲观前景恰恰和中国快速增长的需求预期形成了鲜明对比：国际能源署（IEA）预测，中国的天然气需求将从2008年的850亿立方米跃升至2035年的3950亿立方米，而欧洲的需求可能只有少量增长，从2008年的5550亿立方米提高到2035年的6280亿立方米。⁵此外，近年来市场不断修改对欧洲天然气需求的预期，目前有许多不同的能源公司和专业机构提供关于需求地的预测，意见各不相同。俄罗斯抱怨，这些不同观点和对预期的不断修改使其在选择主要的天然气出口市场时面临诸多不确定性。

⁵ 国际能源署，《2010年世界能源展望》(World energy outlook 2010)，2010年11月。

不确定性的产生还有另外一个原因，那就是从美国发起的页岩气革命可能向欧洲和其他地区蔓延。2007年，美国国家石油委员会（National Petroleum Council）预测，欧洲的页岩气资源可能达到15万亿立方米——比欧洲已探明常规天然气储量的两倍还要多。⁶从荷兰到德国和英国，非常规天然气的潜在储量覆盖整个欧洲大陆，同时勘探工作也已在瑞典和波兰（最为重要）展开。在欧盟境外，地质学家相信，未来乌克兰和土耳其也能生产非常规天然气，

⁶ 天然气战略，“欧洲的页岩气：正在形成的革命？”(Shale gas in Europe: A revolution in the making?)，《天然气世界》，2010年3月刊。

从而将进一步改变欧洲天然气市场的平衡。当然，欧洲页岩气储量的勘探才刚刚开始，而且人口稠密、底土法律、资金匮乏、环境保护等因素也会影响任何可能的开发。但无论如何，如果欧洲能够成功开发非常规天然气资源，俄罗斯在其主要市场中将面临更多的不确定性。

⁷ 除非另有说明，本文所有引用均出自 2010 年秋 Alexandros Petersen 与俄罗斯、阿塞拜疆和土库曼斯坦等国官员和能源部门高级管理人员的讨论内容。参

因此，对于俄罗斯来说，要想确保需求安全，就必须寻找新兴的市场。正如俄罗斯一位主管能源的官员所说：“对于我们来说，能源安全就意味着更多的出口选择。我们希望获得更多的选择，就像你们【欧洲人】希望有更多选择一样。”⁷

欧盟希望减少对俄罗斯的依赖

令俄罗斯担心的不仅仅是传统欧洲市场可能发生的增长放缓。欧盟正在酝酿积极的多元化战略，计划更多地从其他生产者那里购买天然气，因为在许多欧洲人看来，俄罗斯不是一个可以信赖的供应商，该国总是希望利用能源出口达到其政治目的。自2006年和2009年两次“天然气危机”以来，这种担心逐渐升级。两次危机爆发的原因是俄罗斯和乌克兰就天然气价格、债务和中转费问题产生分歧，导致对欧盟市场的天然气供应发生中断。类似的争端也时常造成俄罗斯经白俄罗斯向外输送天然气和石油的中断。

为了解决因此类运输问题对能源进口构成的潜在威胁，欧盟正在努力构建两种多元化：第一，欧盟希望建立多元化的供应来源。政府为新的管道项目提供支持，其中包括“南部走廊”的建设以及称为“Nabucco”的旗舰管道，目的是将里海以及中东（如可能）的天然气直接输送到欧盟市场。此外，政府还主持修建了多个新的接收站，以便从非洲和中东进口液化天然气。

第二，欧盟支持修建了新的俄罗斯天然气运输线路，不再依赖乌克兰、白俄罗斯等中转国。“北溪（Nord Stream）”管道可以将天然气从俄罗斯的波罗的海沿岸直接输往德国，再从德国输送到荷兰和其他欧盟国家。虽然官方已将“北溪”作为欧盟的一个“重点项目”，但波兰和一些其他中东欧国家对此表示了反对。他们担心该项目会增加俄罗斯相对于传统中转国的强硬态度，因为俄罗斯不再需要这些中转国向德国这样的重要客户提供天然气。由Gazprom推动的“南溪（South Stream）”管道项目是将俄罗斯的天然气经黑海输往东南欧，针对该项目产生的争议更为严重。欧盟有许多人认为，“南溪”是一个政治项目，其目的在于阻止“南部走廊”计划。但仍有部分中东欧国家（可能迫于俄罗斯的压力，至少在书面上）同意执行“南溪”项目。

南部走廊



资料来源：华盛顿近东政策研究所（The Washington Institute for Near East Policy）

除上述措施以外，欧盟也在积极提高内部能源市场的弹性，以应对供应中断的发生。根据新的欧盟法律，欧洲政府要确保在国家管道系统之间建立更多“内部连接”，制定针对天然气供应中断的应急计划，并进一步增加天然气储罐。此外，欧盟还开始了新一轮行动，敦促各成员国开放国内能源市场，鼓励竞争。这样做的目的是为了建立一体化的、灵活的欧洲天然气市场，当一国出现能源短缺时，可以通过欧盟其他国家的供应迅速补充。由于俄罗斯更希望建立长期双边合同、稳定的价格和垄断市场，因此对欧盟的自由化努力表示了反对。

由此看来，俄罗斯和欧盟的能源关系将变得更加紧张，并且面临更多的不确定性，因此，俄罗斯计划转向东方以保证需求安全的打算也是可以理解的。从这一点上看，俄罗斯的能源战略与中国寻求供应安全的目标不谋而合。

中国对能源的渴求

中国是一个能源紧缺的国家。“中国目前的发展就像是上个世纪的美国。”一位中国的能源专家说，“不同的是，中国没有自身的[石油和天然气]储备。”煤炭是中国主要的能源来源，中国拥有大量的煤炭资源。在其能源构成中，石油约占20%，但随着更多的中国人购买汽车，这一比例还会继续提高。1997年到2007年，中国快速增长的石油需求约占全球石油需求增长的1/3。目前，中国已成为世界第二大石油消费国，仅次于美国。2010年，中国的石油需求达到了900万桶/天，其中只有不到一半是本国生产。这种差距还会进一步扩大：IEA预测，20年内，中国的石油需求将有70%以上依赖进口。⁸

⁸ 国际能源署，《2010年世界能源展望》，2010年11月。

中国的天然气需求同样也在飞速增长，尽管起点比石油低很多。根据IEA的数据，2008年中国的天然气消费量为850亿立方米。中国使用的天然气大部分为国内生产，只有一小部分通

过液化天然气进口。目前，天然气在中国一次能源总量构成中仅占3%左右，但中国政府的目标是到2015年将天然气使用量提高到2500亿立方米，约占能源构成的8%。为此，中国需要在当年进口1000亿立方米以上。由于担心海运的安全性，中国希望大部分天然气通过管道进口，而不是通过液化天然气方式运输。

中国天然气使用量的迅速提升对西方非常有利，因为用污染较小的天然气替代煤炭可以对全球气候产生巨大的积极影响。不过，由于对本土页岩气热潮的抑制，中国不得不更多地依赖进口以满足天然气消费需求。

许多能源专家认为，中国在发展页岩气方面拥有巨大的潜力。比如，美国能源信息署（EIA）就预测，中国非常规天然气的储量是常规天然气储量的12倍，甚至可能比美国的非常规天然气储量还要多。对于一个受能源安全问题困扰的国家来说，拥有自己的天然气资源肯定是非常具有吸引力的。不过，资源的开发需要以技术、市场发展、基础设施和监管结构为支撑，而这些又需要时间逐步发展。此外，以相对较高的成本开发非常规天然气与进口天然气相比哪个更为有利，特别是在国内已具备进口基础设施的情况下（比如中亚-中国输气管道），仍尚待观察。因此，虽然页岩气可能对中国从国外购买天然气的计划具有长期影响，现在谈论其影响方式还为时过早。

目前，中国对能源安全的担忧主要集中在石油问题上。特别是，中国急于实现资源供应的多元化以摆脱对波斯湾石油的依赖。目前，波斯湾石油在中国的石油进口中占一半以上。该地区不但冲突频发，航道安全也令人担忧。中国对波斯湾石油的高度依赖意味着，其85%的原油进口必须通过油轮运输，因此不得不面临巨大的海运风险。

鉴于中国的目标是减少对波斯湾石油的依赖以及购买更多天然气，因此与俄罗斯建立长期的能源战略合作无疑是明智的选择。正如前面所说，俄罗斯在其传统的欧洲市场中面临更大的不确定性。此外，石油和天然气生产重心向东西伯利亚、远东和北部转移也让中国成为其出口客户的不二人选。要了解这种潜在的互利能源关系为何发展不足，我们必须退一步，从更广阔的视角理解中俄关系。

二十一世纪的中俄关系

过去二十年里，中俄关系取得了显著的改善。在建立这种友好关系的过程中，虽然有相同战略愿景或共同价值观在起作用，但更多是受经济和政治共同利益的驱使。

⁹俄罗斯和中国有很多共同点：都厌恶美国的霸权，都担心其共同的邻国出现不稳定局面和极端主义，都反对西方国家干涉主权国家事务。2004年，

⁹ Bobo Lo, “中俄关系十点须知” (Ten things everyone should know about the Sino-Russian relationship), 《欧洲改革中心政策概述》, 2008年12月。

两国解决了关于4300公里边境的长期争端，从而消除了两国双边议程中最具争议的问题。十九世纪末、二十世纪初，中俄贸易开始出现大幅增长，并在2008年达到顶峰，贸易额达到590亿美元。由于经济危机的爆发，2009年中俄贸易额下降至390亿美元。此外，中俄还通过上海合作组织（SCO）开展合作，该组织的其他成员包括哈萨克斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦。虽然俄罗斯在发展SCO方面的愿望不如中国强烈，但该组织还是在以下方面发挥了自己的作用：加强各成员国在反恐、经济和贸易方面的合作、联合军事演习、情报共享等。值得注意的是，中俄关系在能源方面的发展却明显滞后。

能源合作方面的障碍

二十世纪90年代中期，俄罗斯对中国的石油销售可谓微不足道，虽然这些年来已有了快速增长，但仍然非常有限。根据EIA的数据，2010年俄罗斯成为中国第五大原油供应国，位居沙特阿拉伯、安哥拉、伊朗和阿曼之后，仅领先于苏丹和伊拉克。中国在公开市场上购买了一些俄罗斯的液化天然气，但到目前为止，两国在天然气领域尚未形成广泛合作。

从本质上说，虽然中俄有强烈的动机建立能源战略合作，但促使双方分道扬镳的力量即使不是更强，也同样巨大。在许多强有力的因素影响下，在可预见的未来，俄罗斯必将继续从西方国家中寻找主要能源市场，而中国也将适度依赖俄罗斯满足中国日益增长的能源需求。¹⁰

¹⁰Igor Danchenko、Erica Downs 和 Fiona Hill, “进一步，退两步？中国崛起的现实状况以及对俄罗斯能源目标的启示”（One step forward, two steps back? The realities of a rising China and implications for Russia's energy ambitions），布鲁金斯外交政策研究，第 22 号政策文件，2010 年 8 月。

★战略不平衡

尽管中俄双方拥有共同的利益，但在双方关系之下仍然涌动着互不信任的暗流。俄罗斯已经深深感觉到中国的经济和战略优势正在不断扩大，因此担心在以中美两大巨头相互对抗为主导的世界中俄罗斯会被边缘化。与此同时，中国也未将俄罗斯看作平等的合作伙伴，而是将其视为一支中间力量，这支力量有时会为了遏制自身的相对衰落而采取鲁莽行动。

俄罗斯与中国对比

	俄罗斯	中国
人口（百万）	142	1,323
领土（千平方公里）	17,075	9,561
GDP（十亿美元）	1,479	5,878

在全球GDP中的占比*	3	14
人均GDP（美元）	10,441	4,479
出口额（十亿美元）	400	1,591
国际储备（十亿美元）	479	2,876
GDP增长预期（2011-2015年年均增长率）	4.4	8.5

上述为2010年数据，另有说明的除外

*根据购买力平价

资料来源：《经济学人智库》（Economist Intelligence Unit）

这种整体的战略不平衡也体现在能源领域。俄方担心，为中国提供原材料会使俄罗斯成为中国发展的“垫脚石”。受零和思维影响，俄罗斯的许多政策制定者和专家均担心中国的经济增长和地缘政治优势可能对俄不利。他们还担心，与中国这样一个人口大国的能源关系过于片面和狭隘。

当然，中国也通过进口原材料的方式为俄罗斯提供了资金支持，但对于俄罗斯的经济现代化（已成为俄罗斯官方政策的首要目标）却无太大帮助。为了发展经济，实现经济的多元化，俄罗斯需要依靠美国和欧盟大国提供的投资、专业技能和技術，而这些是中国无法提供的。在2010年中期的一次双边峰会上，欧盟与俄罗斯启动了“现代化合作”，这也证明在用资本直接交换原材料之外，欧盟承诺向俄罗斯提供更多利益。奥巴马政府希望加强与俄罗斯的贸易和投资联系，在就军备控制、伊朗及阿富汗问题达成的初始协议之外，能够“重新设定”两国的双边关系。

俄罗斯的一些政策制定者和政府官员认为，作为中国的“原材料后备库”，俄罗斯可能在无意间帮助中国建设了军工复合体，并进而加速了中国成为经济和军事强国的进程。他们担心，俄罗斯对中国军售会进一步减少（除能源行业之外，从中国快速增长的需求中获益的少数行业之一）；全球军事装备市场的竞争不断加剧；以及中国在东方对俄罗斯构成战略威胁。除了军事和经济竞争外，一些俄罗斯人还担心，在俄罗斯广大的远东领土上（这里资源丰富，但人口却越来越少），中国可能获得更大的影响力。在他们看来，中国的移民、贸易和投资可能转化为这些地区的政治影响力。

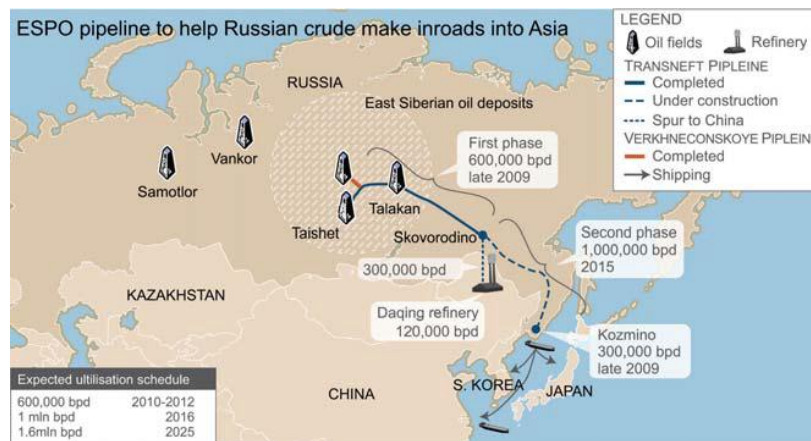
★缺少跨境管道

值得注意的是，虽然一个是全球最大的油气生产国，一个是全球最大、发展最快的能源市场之一，并且两国拥有长达数千公里的共同边境线，但到目前为止，两国间都没有建成一条大

型的跨境管道。缺少跨境能源基础设施既反映了中俄关系中对于经济、政治和战略的极度谨慎，也构成了双方快速发展更紧密能源关系的障碍。

俄罗斯销往中国的大量石油都是通过铁路运输——对于运送原油来说，这种方式虽然灵活，但成本过高。中俄两国关于建设跨境输油管道的讨论持续了十多年。早期方案主要建议在东西伯利亚的安加斯克和中国东北部的大庆之间建设一条管道。由于各种原因该计划最终搁浅，原因之一是该项目由私营石油公司Yukos（尤科斯）推动。公司总裁米哈伊尔·霍多尔科夫斯基（Mikhail Khodorkovsky）后来失去了俄罗斯政府的支持。在此之前，他一直支持政治反对派，并提倡建立私营输油管道，从而对国有管道运营商Transneft（俄罗斯国家石油管道运输公司）的垄断构成威胁。霍多尔科夫斯基已被判（两次被判）诈骗罪，而Yukos资产大部分已归国有控股石油公司Rosneft（俄罗斯国家石油公司）所有。

东西伯利亚——太平洋输油管道（ESPO）



资料来源：路透社

2003年，Yukos的管道计划与Transneft支持下的一个竞争项目合并，于是便产生了东西伯利亚-太平洋输油管道（ESPO）多期建设项目。该项目旨在将西伯利亚的原油经俄罗斯远东地区输往太平洋海岸，然后再通过油轮运往亚洲市场。该项目在最初设计时包含连接中国的管道支线，但直到2009年，中俄双方才签署关于该支线的最终建设性协议。

当时，俄罗斯正努力摆脱经济萧条的阴影，希望重新进入全球资本市场。中俄双方在此背景下签署了该协议，其中包括以中方资本换取俄罗斯石油的贸易：国有控股银行——国家开发银行向Transneft和Rosneft提供贷款250亿美元，条件是在2011年到2030年期间向中方提供3亿吨石油。¹¹部分贷款被用于修建连接斯科沃罗季诺和中俄边境上阿穆尔河的支线，该条支线已于2011年初开通。

¹¹ Robin Paxton 和 Vladimir Soldatkin, “中国向俄罗斯提供贷款 250 亿美元以换取 20 年石油”，路透社，2009 年 2 月 17 日。

通过这条支线，俄罗斯可以将3亿吨石油运往中国，即在2030年之前以年均1500万吨或者30万桶/天的速度出口中国。

该协议不同寻常的地方在于石油供应商很少承诺只卖给一个买家，而通常都会在全球市场上出售。另外，进口国政府（或政府控制的实体）为建设能源交易的运输基础设施提供全部资金的做法也极为少见。更常见的做法是出口国和进口国的能源公司共同为基础设施项目融资。而且，俄罗斯通常喜欢保留（或取得）对油气出口管道的控制权。

迄今为止，ESPO输油管道还没有一条与其配套的天然气管道。伊尔库茨克-中国天然气管道项目的提出可以追溯至二十世纪70年代。但截至2011年，所取得的最显著进展就是一项获得英俄合资公司TNK-BP大力支持的计划，即建设一条连接东西伯利亚科维克塔大型油田带和中国、韩国的输气管道。该项目于2003年取得了一些进展，但自此之后便停滞不前。TNK-BP拥有开发科维克塔气田的许可，但它并没有将俄罗斯的天然气对外出口的权利，因为长久以来天然气出口的实际控制权均由Gazprom垄断，而且这种垄断在2006年获得了法律认可。虽然此前Gazprom不愿加入该合资公司，但它仍在2011年3月以7.7亿美元的价格从TNK-BP手中购买了科维克塔气田的开发权。这项交易也许能够说明Gazprom本身也想开发这些气田以供应中国市场，但到目前为止公司都未提出具体的计划。

★经济分歧

中俄两国在俄罗斯向中国出售油气的价格以及个别能源基础设施项目的条款问题上存在分歧，并且已经导致中俄能源关系的发展进一步推迟。

¹² Erica Downs, “中俄能源关系——不确定的恋爱期” (Sino-Russian energy relations – An uncertain courtship), 选自 James Bellacqua (编辑) 的“中俄关系的未来” (The future of China-Russia relations), 大学出版社 (University Press), 2010年。

一般来说，当全球油价处于低谷时（例如二十世纪90年代早期），俄罗斯会希望通过建设双边基础设施将中国锁定为长期合作伙伴。但当油价上涨后（过去十年中大部分时间都在上涨），一方面中国积极推进输油管道和双边贸易的建设，另一方面随着俄罗斯在中俄关系中对自身实力有了新的信心，就会对加强双边能源合作表示反对。在这种经济利益的潮起潮落中，很难找到一个折中的解决办法。¹²

产生分歧还与另外一个因素有关，那就是双边能源交易中使用的定价公式。在石油贸易中，中国一直不愿意支付“全球”市场价格，而在天然气交易中，中国则拒绝采用在俄罗斯与欧洲客户的长期合同中使用的油价挂钩公式。过去，中国一直采用与煤炭价格挂钩的天然气价格，这

样计算出的价格比欧洲人愿意支付的价格低很多。不过，就像俄罗斯一位能源官员所说，俄方坚持俄罗斯“不准备接受不符合其利益的特殊定价要求”。

事实证明，就价格和交易条款存在的分歧已成为一块巨大的绊脚石，阻碍着双边能源贸易合同的签署以及双边能源基础设施项目的启动和建设。2011年6月，中俄双方关于300亿立方米天然气的供应合同（如果签署，可能升至680亿立方米）经过五年谈判后再次无果而终，原因是双方就交付价格的期望依然相距甚远。¹³

¹³ Ben Blanchard, “中俄未能达成 30 年天然气供应协议”，路透社，2011 年 6 月 17 日。

★俄罗斯的寻租活动

在俄罗斯，任何石油和天然气交易都要放在强大的既得利益或“分成”安排中考虑。关于 ESPO 中国支线的谈判就是一个很好的例证。俄罗斯国有铁路公司（RZD）一直反对建设 ESPO 管道，因为每年都有 2000 万-2500 万吨石油通过铁路运往俄罗斯远东地区和中国，RZD 可以从中获得丰厚的利润。相反一些企业（包括最初的 TNK-BP 和 Yukos 以及之后的 Transneft）则大力游说政府实施该项目，因为如果建成一条通往东方的输油管线，Transneft 和 Rosneft 一定能够获利。最后的结果仍然是俄罗斯式的分成妥协方案，将管道建设推迟，使 RZD 在 2011-2012 年之前仍可以从铁路运输中获利。¹⁴

¹⁴ Igor Danchenko、Erica Downs 和 Fiona Hill, “进一步，退两步？中国崛起的现实状况以及对俄罗斯能源目标的启示”，布鲁金斯外交政策研究，第 22 号政策文件，2010 年 8 月。

俄罗斯发现，国内有各种相互竞争的利益需要满足，因此很难与中国建立长期的双边计划。在俄罗斯的经济和政治体制中，腐败和裙带关系泛滥，也将导致这种怪圈在可预见的未来很难被打破。

发展不足的关系

中俄能源关系未能发挥潜力，原因包括俄方的一系列战略考虑、中俄之间的经济分歧以及俄罗斯国内相互竞争的利益关系。严重缺乏跨境基础设施正是上述因素的集中体现，同时也是阻碍中俄能源关系快速发展的一个原因。因此，虽然俄罗斯会继续向中国出售石油和天然气，但交易规模和稳定性均不足以形成能源战略合作关系的基础。与此同时，中俄能源关系中真正的较量正在中亚影响力和资源竞争中上演。

3、中亚——正在崛起的能源产区

里海周边的油气生产已有一个世纪的历史，但凭借丰富的资源开始引起国际关注却是在苏联解体之后。哈萨克斯坦和阿塞拜疆的油田迅速向外资敞开了大门，生产的原油也开始进入国际市场。该地区天然气行业的发展较为缓慢，原因是俄罗斯凭借其管道运输垄断牢牢控制着该地区的天然气出口。只有在证明其他出口通道确实可行后（即新世纪的第一个十年），国际上的私营石油公司和国有石油公司才开始投资开发该地区土库曼斯坦等国的天然气田。

中亚



目前，里海地区的所有国家均在一定程度上实现了客户群的多元化：俄罗斯原是该地区油气资源的唯一买家，但如今其重要性正在不断削弱；里海原油主要销往西方市场，而且越来越多地运往中国；中国也在逐渐成为里海天然气的主要客户；如果能够建成“南部走廊”这样的运输线，欧盟将成为一个重要市场；一些地区生产商还将目光瞄准了快速增长的南方市场，特别是印度和巴基斯坦。

国际能源署（IEA）¹⁵预测，里海地区（包括阿塞拜疆）已探明石油储量占全球已探明石油总储量的3.5%¹⁶，剩余可开采储量¹⁷接近5%。这些资源大部分位于哈萨克斯坦，一小部分位于阿塞拜疆和土库曼斯坦。该地区已探明（并可采）的天然气储量约占全球的7%，主要集中在土库曼斯坦。由于目前对里海地区的勘探相对较少，因此这些预测数据可能在未来出现较大的上调。

¹⁵ 这一部分选自 IEA《2010 年世界能源展望》第 17 章（“里海：油气资源与供应潜力（The Caspian: Hydrocarbon resources and supply potential）”），2010 年 11 月。

¹⁶ “已探明储量”是指已发现并且在当前技术、适销性和对未来价格的假设条件下能够开采并盈利的石油和天然气储量。

¹⁷ “最终可采储量”是指对商业上可开采的石油和天然气总储量的最新预测，包括已探明储量和待发现（假设存在）的资源量。“剩余可采储量”等于最终可采储量减去到目前为止的累计开采量。

IEA预测，里海的石油生产将在二十一世纪20年代的下半期达到一个高峰，产量将从2009年的290万桶/天提高到540万桶/天。其中大部分石油将出口国际市场，里海在全球石油出口中的比重将增加到9%——与拉丁美洲大体相当。预期的天然气产量扩大同样令人瞩目，预计增长近一倍，从2009年的大约1600亿立方米（该年产量受到人为抑制）增加到2035年的3150亿立方米。其中，约有1300亿立方米的天然气可供出口，使里海在全球天然气销售中的比重达到11%。

里海石油和天然气储量及产量

	石油储量 (十亿桶)	石油产量 (百万桶/天)	天然气储量 (万亿立方米)	天然气产量 (十亿立方米/年)
阿塞拜疆	18.2	1.1	4.1	17
哈萨克斯坦	68.9	1.6	5.8	36
土库曼斯坦	15.9	0.2	11.9	41
乌兹别克斯坦	4.3	0.1	3.7	66
其他里海国家*	1.3	0.0	0.3	0.1
总计	108.6	2.9	25.8	159
占全球总量的比重	4.7	3.5	6.9	5.1

储量是指脚注17所定义的剩余可采储量；产量为2009年数据

*亚美尼亚、格鲁吉亚、吉尔吉斯共和国和塔吉克斯坦

资料来源：IEA

在未来的油气资源出口中，大部分增长预计将来自少数大（专家称之为“特大型”）型油气田：石油来自哈萨克斯坦的Tengiz、Karachaganak和Kashagan油田，以及阿塞拜疆的Azeri-Chirag-Guneshli（ACG）油田群；天然气来自阿塞拜疆的Shah Deniz气田和土库曼斯坦的South Yolotan-Osman气田。根据目前的预测，数十年后哈萨克斯坦可能成为世界领先的石油出口国之一，而土库曼斯坦可能在天然气领域取得类似的地位。

然而，仍有许多因素可能阻碍中亚成为具有全球影响力的重要能源产区。首先，个别里海国家的投资环境可能无助于吸引开发油气资源所需的大规模投资。对不同生产国的政策、法律和税收条件必须加以区分。不过这些国家也有着共同点，那就是高度集权的政治体制，法律制度和机构较为薄弱，这就意味着，高层的任何变化都会迅速演变成政策逆转。阿塞拜疆和哈萨克斯坦政府希望从油气资源中获得更高的收益，或为其国有能源冠军企业争取更多的利益，这种情况使在两国从事资源开发的国际投资者承受了巨大的压力，不得不就合同条件进行重新谈判。截至目前，土库曼斯坦仅允许国外石油公司少量参与本国天然气行业（详细内容请参阅下文）。

部分里海国家已经在尝试改善本国油气行业的投资环境。例如，2010年12月，据称，哈萨克斯坦已“接近符合”采矿业透明度行动计划（EITI）的标准。EITI是一个鼓励披露资源生产交易和收入的组织。该组织还敦促资源生产国利用开发利润提高整个社会的福利。2009年，阿塞拜疆成为EITI的一员。土库曼斯坦因为国家政策和预算的不清晰以及缺乏独立的民间团体，距离入会标准还有一段很长的距离。

油气资源生产国的营商环境（对比里海地区）

	腐败印象（共178个国家/地区参与排名）*	商业环境（共82个国家/地区参与排名）**	政治自由和公民自由（1代表最自由，7代表最不自由）***
阿塞拜疆	134	74	5.5
哈萨克斯坦	105	70	5.5
土库曼斯坦	172	不适用	7.0
俄罗斯	154	61	5.5
中国	78	49	6.5
卡塔尔	19	22	5.5
尼日利亚	134	76	4.0
加拿大	6	4	1.0
巴西	69	38	2.0

*透明国际2010年腐败印象指数

**《经济学人智库》2005-2010年商业环境排名

***Freedom House 2011年政治自由和公民自由综合得分

其次，里海资源所处的中心位置一方面是吸引欧洲、俄罗斯、亚洲等不同客户的有利条件，另一方面也阻碍了能源出口。土库曼斯坦、阿塞拜疆和哈萨克斯坦均属内陆国家，毗邻的里海没有一条连接公海并可容纳油轮通过的航道。至于管道运输，只有在不远于数千公里的距离内才能产生成本效益。除了哈萨克斯坦对俄罗斯和中国的出口，里海地区其他油气出口国均需通过跨越多国的、复杂的管道项目才能完成。

¹⁸ 所有里海国家均已签署《国际能源宪章条约》。不过条约各方尚未就“运输协定”达成一致。“运输协定”是一份能够为国家石油和天然气运输提供稳固的法律基础的文件。

由于在地区或国际层面均不存在关于能源运输的法律制度，因此，这种国际管道运输常常会引发持久争论，以满足所有参与国的需求。

¹⁸ 里海地区的此类贸易则更为复杂，原因在于（潜在）中转国本身也是能源生产国，因此，对于协助竞争对手进入国际市场没有太大动力。

¹⁹ 自二十世纪 90 年代初飞地附近爆发武装冲突以来，亚美尼亚与阿塞拜疆和土耳其相连的边境便长期关闭。在此影响下，再加上持续的安全问题，亚美尼亚完全不适合作为中转国。

²⁰ Edward Chow 和 Leigh Hendrix, “中亚管道：梦想与现实之地 (Central Asia’s pipelines: Field of dreams and reality)”, 美国国家亚洲研究局 (National Bureau of Asian Research), NBR 第 23 号特别报告, 2010 年 9 月。

该地区的许多冲突和动荡也让管道开发面临更多阻碍。对于长期问题如此，比如纳戈尔诺-卡拉巴赫争端就阻断了经亚美尼亚的任何能源运输¹⁹；对于一些更为尖锐的问题更是如此，比如2008年的俄罗斯-格鲁吉亚战争后格鲁吉亚长期动荡的局势。简而言之，鉴于海湾石油和天然气在开采后便立即投入了公开市场，里海石油和天然气运输将会面临一系列政治阻碍。

我们不应该高估政治在中亚资源开发中的重要性：要建成复杂的管道项目，政治协议只是一项“重要的但非决定性的”条件。²⁰许多其他条件也必须满足：必须有大量的专属油气资源通过管道运输；必须有一家足够大的企业负责领导该项目；投资者对管道的评估结果必须是经济上可行且优于其他运输路线。本报告讨论的重点是与中亚能源有关的政策和政治问题，特别是中国、俄罗斯、欧盟和美国所扮演的角色，不过我们没有以任何方式否认上述经济和商业因素的重要性。

俄罗斯——老牌选手

长期以来，俄罗斯一直将中亚视为自己的“后院”，在这片地区俄罗斯拥有巨大的政治影响力和经济影响力。苏联解体后，俄罗斯试图通过直接的经济和双边合同以及建立地区组织等方式维持其影响力。这些地区组织包括：1991年建立的独立国家联合体 (CIS)，目前的重要性并不大；2000年建立的欧亚经济共同体，几乎没有实际意义，并且最近已被更具体的俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦关税联盟（最终形成一个经济区域）计划所取代；集体安全条约组织 (CSTO)，2002年建立的地区军事联盟；CSTO包括俄罗斯和五个前苏联国家，国际社会普遍认为俄罗斯是想借该组织对抗以中国为首的SCO，抵制其不断扩大的影响力（在俄罗斯看来是如此）。

对于这些计划，中亚国家表现出了不同程度的热情。他们希望一方面利用与俄罗斯过去的联系，另一方面通过建立与其他国家的关系（如可能）平衡俄罗斯的影响力。

在俄罗斯维护其在中亚地区主导地位的努力中，能源一直是不可或缺的组成部分。1991年以后，前苏联中亚共和国开始不同程度地向全球市场开放。但是，由于曾经是苏联的一部分，这些新独立的国家在能源行业与俄罗斯的生产和管道网络密不可分。最初，里海地区的能源必须经俄罗斯领土并通过俄罗斯国家控制的管道才能出口。俄罗斯不允许非俄罗斯企业使用其管道运输油气：进入俄罗斯领土的所有石油和天然气都成为了俄罗斯的财产。

由此，俄罗斯便能够在欧亚大陆上利用其事实上的能源运输垄断。对于里海油气生产国来说，石油和天然气是它们最主要的收入来源，因此能够控制这些国家的能源销售使俄罗斯拥有了对其南部邻国的重大政治影响力，从而有助于自身战略目标的实现。

在石油贸易中，俄罗斯的垄断地位很快瓦解了。1991年独立后，阿塞拜疆和哈萨克斯坦开始向西方石油公司开放本国油气资源。英国石油（BP）率先开发了阿塞拜疆的Azeri-Chirag-Guneshli油田和相关气田，随后雪佛龙和埃克森美孚也联合开发了哈萨克斯坦境内广阔的Tengiz和Korolev油田。

为将这些石油运往国际市场，西方企业最初希望使用苏联时期遗留下来、目前由俄罗斯Transneft运营的管道系统。不过谈判过程中争议不断，主要是因为担心俄罗斯控制里海石油的出口路线。

英国石油牵头开发了该地区迄今为止最大的新的输油管道——从阿塞拜疆经格鲁尼亚到土耳其海岸，输送能力达120万桶/天的巴库-第比利斯-杰伊罕输油管道（BTC）。（阿塞拜疆的少量原油通过巴库-新罗西斯克输油管道出口，该管线在俄罗斯境内的部分由Transneft运营。）

中亚地区的第二大输油管道——输送能力最终可能超过BTC——是由Caspian Pipeline Company开发的，起点位于哈萨克斯坦的阿特劳，终点位于俄罗斯的新罗西斯克。在哈萨克斯坦从事能源开发的西方企业（主要是雪佛龙）最初设想，该条管道的建设和运营均能依照国际标准，而且Transneft不作为运营商参与其中。但是，他们的目标只实现了一部分。目前，Transneft负责管理该项目中属于俄罗斯的部分，不过这条管道的整体经营并未采用Transneft在其他俄罗斯管线中常用的垄断定价制度。

简而言之，俄罗斯在地区石油贸易中曾经拥有的统治地位已经大大削弱。在今天的哈萨克斯坦，俄罗斯企业（其中最重要的是Lukoil）与西方企业以及哈萨克斯坦国内冠军企业在开发油气资源方面是并驾齐驱的。

俄罗斯在天然气贸易中的垄断地位持续了很长时间。俄罗斯通过购买中亚的天然气并利用自有管道进行运输，防止了中亚国家独立进入利润丰厚的西方市场。过去，Gazprom常常以低价购买土库曼斯坦的天然气，然后出售给乌克兰，同时又以三倍的价格将自己生产的天然气卖给欧洲客户。通过这种方式，Gazprom获得了巨额利润。直到2006年，凭借土库曼斯坦低廉的天然气价格，俄罗斯仍能以极低的折扣价向白俄罗斯、乌克兰等前苏联国家提供天然气。土库曼斯坦、俄罗斯和乌克兰之间以易货为主的天然气贸易是通过多个不透明但利润极高的媒介完成的。

2005年，俄罗斯宣布出售给CIS国家的天然气将采用“欧洲市场价格”，并在不久之后开始提高对乌克兰等国的出口价格。不过在2008年，当中亚天然气的潜在客户变成实际客户后，

俄罗斯表示愿意出更高的价格购买中亚地区的天然气。前一年，俄罗斯与土库曼斯坦和哈萨克斯坦签署了新的协议，希望升级和扩建苏联时期的主要管道，以便将天然气运往俄罗斯。这也表明俄罗斯急于将里海的天然气资源收入囊中，从而为将来做好准备。

实际上，在签署上述协议时，俄罗斯对中亚的天然气并无太大需求。这也说明俄罗斯愿意牺牲短期利润来实现长期的战略目标。²¹随着2008-2009年金融危机的爆发，欧洲的天然气需求出现下滑，俄罗斯不再需要中亚的天然气弥补国内资源短缺或履行对乌克兰的合同。实际上，在与里海生产商签署了一批新的长期协议并承诺以高于先前一倍的价格购买大量天然气后，俄罗斯便全面而有效地停止了对中亚天然气的采购（请参阅下文关于土库曼斯坦的介绍）。虽然目前天然气供应已经恢复，但销售量仍远低于合同规定的数量。

²¹Danila Bochkarev, “‘欧洲’天然气价格: Gazprom 战略介入中亚的启示 (‘European’ gas prices: Implications of Gazprom’s strategic engagement with Central Asia)”, 《管道与天然气杂志》(Pipeline & Gas Journal), 2009年6月。

由于俄罗斯越来越关注国内的节能工作，而欧洲的天然气需求前景依然黯淡，因此，国际能源署(IEA)预测，俄罗斯近期可能不会从中亚购买大量天然气。不过这些预测均是在德国决定逐步放弃使用核能之前，德国的这一决定可能带来欧洲天然气需求的复苏。

²²Edward Chow 和 Leigh Hendrix, “中亚管道: 梦想与现实之地 (Central Asia’s pipelines: Field of dreams and reality)”, 美国国家亚洲研究局 (National Bureau of Asian Research), NBR 第 23 号特别报告, 2010年9月。

目前，俄罗斯的主要目标是阻止里海油气生产国与西方客户（特别是欧洲客户）签订合同，维护俄罗斯眼中的“垄断市场”：“俄罗斯的态度似乎是，如果中亚的天然气要绕过俄罗斯而通过其他路线出口，那么俄罗斯更愿意这些天然气出口到东方而不是西方，因为如果出口西方，中亚的天然气将与俄罗斯的天然气在俄罗斯最重要的欧洲市场形成竞争。”²²

Gazprom的子公司Stroytransgaz承建了中亚-中国输气管道的土库曼斯坦延线项目，目前该管线是从土库曼斯坦经乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦一直延伸到中国，它的建设也进一步证明了俄罗斯的态度。另外，在2010年10月，负责能源事务的俄罗斯副总理伊戈尔·谢钦(Igor Sechin)宣布，在建设从土库曼斯坦经阿富汗和巴基斯坦到印度的管道项目中，俄罗斯将发挥重要作用（后来，土库曼斯坦政府断然否认了这一说法）。

与此同时，俄罗斯也在竭尽全力阻止里海生产商与欧洲客户发展天然气供求关系。俄罗斯曾试图挫败欧洲建设南部走廊（用于将天然气从里海地区直接输往欧盟国家）的计划。南部走廊中计划建设的管道包括土耳其-希腊-意大利互联天然气管道(ITGI)、跨亚德里亚海天然气管道(TAP)和纳布科(Nabucco)天然气管道。特别值得一提的是，纳布科计划最初设想为经土耳其和巴尔干半岛连接奥地利的天然气中心Baumgarten，不过该计划却让俄罗斯忧心不已。为了阻止纳布科的建设，俄罗斯一直在推动同类竞争项目——南溪管道建设。南溪管道从

黑海海底穿过，而后进入保加利亚、意大利和奥地利。该管道的输送能力和单位价格几乎是纳布科的两倍，因此许多专家都对其商业上的可行性表示怀疑。俄罗斯支持该项目的动机似乎是要遏制南部走廊，并满足中东欧的天然气需求（否则可能被纳布科等管道捷足先登）。这种观点通过以下事实得到进一步印证：2009-2010年，俄罗斯通过拖延与中东欧客户就天然气销售和运输问题的重新谈判，迫使中东欧客户支持南溪项目（至少从书面上支持）。

此外，俄罗斯还试图阻止支持纳布科和其他计划中南部走廊管道的企业获得所需的天然气资源。2010年，俄罗斯提出要购买阿塞拜疆生产的所有天然气——南部走廊最有可能的前期天然气来源。²³而且，俄罗斯还迅速恢复了2009年暂停的与土库曼斯坦的天然气贸易（请参阅下文），因为土库曼斯坦是纳布科的又一潜在天然气来源。俄罗斯承诺每年向土库曼斯坦购买高达300亿立方米的天然气，这一数量已远远超过了俄罗斯在当前市场环境下的吸收能力。最后，俄罗斯还试图阻止跨里海天然气管道的建设，因为如果建成，土库曼斯坦的天然气便可通过该管道进入南部走廊（详细信息请参阅第56页）。

²³ 俄罗斯新闻社，“俄罗斯的Gazprom准备购买阿塞拜疆的全部天然气（Russia'sGazprom ready to buy allAzerbaijan's gas）”，2010年6月19日。

尽管俄罗斯想尽了各种办法，但仍挽回不了它在中亚地区日益衰落的地位。在这一拥有丰富能源的地区，其他竞争者的影响力和利益范围正在不断扩大。今天，中亚已成为战略、政治和经济利益的支点，对俄罗斯来说是这样，对中国、南亚、欧洲和美国来说也是如此。

美国——战略利益

美国并不需要里海的天然气，特别是在页岩气革命之后，美国已经实现天然气的自给自足。在目前的全球市场中，主要能源产区（如中东）受长期动荡的影响，而OPEC组织仍在利用强大的实力拉高能源价格。在这种情况下，美国认为，里海石油是全球市场的有益补充。不过，美国在中亚的利益主要是政治和战略利益。自冷战结束以来，美国就将主要目标放在了以下方面：帮助新独立的国家发展经济，巩固其独立地位，维护政治稳定。与欧盟不同的是（至少截至最近），美国很快意识到，里海油气资源对于国际能源市场的战略重要性，以及对能源生产国和中转国的稳定、独立和经济发展的战略重要性。

²⁴Richard Morningstar, “巴库-第比利斯-杰伊罕输油管道：回顾与展望（The Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline: A retrospective and a look at the future）”，中亚-高加索研究所分析师（Central Asia-Caucasus Institute Analyst），2006年8月23日。

奥巴马政府欧亚能源事务特使Richard Morningstar，多年来一直密切参与美国对中亚的政治和能源战略。他对美国利益的总结是：“美国希望确保[里海]资源能够帮助美国企业发展，并满足友好国家的商业利益；土耳其从其自身的历史

根源出发，能够更多地参与地区事务，帮助确保这些新建国家的独立地位；在该地区开发多条资源出口的运输路线。美国始终认为，俄罗斯不应实行管道垄断，任何管道都不应该穿越伊朗而使这些新资源遭到危险政府的觊觎。”²⁴

二十世纪90年代，美国的石油公司开始勘探和开采里海的油气资源，其中最引人注目的有雪佛龙和埃克森美孚，以及阿莫科（已被英国石油收购）和优尼科（现为雪佛龙旗下公司）。美国支持并推动在里海和西方市场之间建设新管道，不仅仅是因为希望为美国公司生产的石油（和天然气）提供出口通道。美国在欧洲之前很早便意识到一个问题：中亚国家只要继续完全依赖俄罗斯的管道网络，就无法实现真正的独立。克林顿政府积极支持巴库-第比利斯-杰伊罕输油管道（BTC）的建设，以便将阿塞拜疆（如可能还包括哈萨克斯坦）的石油经格鲁吉亚输送到土耳其地中海沿岸。与BTC管道同时建设的还有一条规模较小的天然气管道——南高加索天然气管道。此外，美国也为跨里海管道和纳布科管道的建设提供了支持。

近年来，特别是9·11事件以后，美国在中亚地区的重心转向了對抗伊斯兰极端势力和恐怖主义。极端主义分子已在该地区活跃多年，特别是在横跨乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的费尔干纳盆地。美国为帮助中亚国家建设执法、情报和反恐能力提供了大量援助，不过，近年来这些援助预算已开始缩水。

另外，由于土库曼斯坦、乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦均与阿富汗接壤，这些国家的稳定以及支持美国和北大西洋公约组织（NATO）实现目标的意愿均与美国利益存在着特定的联系。这些国家在不同的时刻扮演着多种角色，既可作为向战区运送物资的管道，又可成为联军的空军基地。目前，位于吉尔吉斯斯坦的马纳斯空军基地就是承担北约使命的主要基地。在此之前，乌兹别克斯坦境内的卡什-坎那巴德空军基地对美国也有类似的价值。不过，2005年，乌兹别克斯坦签署了上海合作组织声明，该声明间接要求美国从上合组织成员国撤军，之后乌兹别克斯坦便驱逐了美国的军队。虽然一些中亚政府仍对美国在该地区的军事存在持怀疑态度，但他们也担心美国和北约有计划、分阶段地从阿富汗和中亚撤军会使这些国家更加不稳定。

虽然9·11事件后，俄罗斯最初默许了美国向中亚地区部署军队，但一些美国政策制定者发现，在对中亚地区（更一般地说是前苏联地区）的影响力问题上，美国正在与俄罗斯展开激

烈的竞争。中亚国家欢迎美国的介入，一方面是想借此降低俄罗斯在该地区过于专横的影响力，另一方面是想树立中亚政权在国际上的正统地位。不过，该地区也有一些统治者支持俄罗斯，因为他们怀疑美国向反对派提供秘密援助，并且试图掀起2003-2005年曾经席卷乌克兰、格鲁吉亚和吉尔吉斯斯坦的“颜色革命”。最近，中亚国家开始怀疑美国利用与中亚的关系为其“重建”美俄

²⁵ 中亚研究小组（Central Asia Study Group），“加强脆弱的伙伴关系：美国-中亚关系发展议程（Strengthening fragile partnerships: An agenda for the future of US-Central Asia relations）”，2049项目协会（Project 2049 Institute），2011年2月。

关系的目標服务。²⁵

关于中国，美国的政策制定者认为，中国发展中亚关系（包括通过上合组织体制）具有双重战略目的：获得能源资源，同时削弱西方国家和俄罗斯的影响力。美国的许多政策制定者和分析人士都认为，中国参与中亚地区的发展是件好事，因为它可以制衡俄罗斯的霸权并帮助发展中亚的能源行业和经济。通过中国的投资，大批新的石油和天然气田投入生产。在石油方面，这些投资帮助缓解了供应紧缺的全球市场；在天然气方面，通过这种较为清洁的燃料，中国的能源结构得以改善，进而有助于缓解气候变化。中国在中亚地区的能源投资也为这一正在崛起的超级大国在维护地区稳定方面提供了支持，在美国和北约预期将从阿富汗和周边国家撤军的情况下，这一点更为重要。不过，也有许多美国的政策制定者和分析人士担心，中国的影响力可能占据主导地位，其对现任政权的政治和财政支持可能使民主改革和经济自由化更难实现。

欧盟——后来者

迄今为止，欧盟对于在中亚地区追求利益尚未采取切实的行动。除了欧盟对外宣称的促进该地区政局稳定、经济发展和法治建设等目标外，欧盟也有明确的利益，主要包括作为其资源供应多元化战略的一部分获得里海的能源资源，以及获得中亚国家对于欧洲国家参与阿富汗事务的支持。

个别欧盟国家（最主要的是德国和法国）早在二十世纪90年代便与中亚国家建立了良好的关系。德国是唯一一个在所有中亚国家均派驻了外交代表的欧盟国家，它也是大部分中亚国家在欧盟国家中最大的贸易伙伴。虽然从二十世纪90年代起欧盟便在中亚国家开展援助项目和改革计划，但直到2007年德国出任欧盟轮值主席国主席，欧盟才开始采用其第一个全面的中亚战略。²⁶

²⁶ 欧洲理事会，“欧盟与中亚：新伙伴关系战略（The EU and Central Asia: Strategy for a new partnership）”，2007年6月。

此项战略旨在加强欧盟与中亚国家的双边关系，并促进双方在安全、水资源管理等问题上的地区合作。这项战略设定了多个目标，包括改善人权、民主和法治；加强能源和运输联系；打击恐怖主义、极端主义和非法交易；支持文化对话和人民之间的联系。在欧盟的2007-2013

年预算中，为中亚战略分配的资金约达7亿欧元——观察人士一般认为这一规模仍然太小，不能对欧盟制定的广泛目标产生影响。专家还指出，欧盟的中亚政策缺乏重心；未能充分按照五个中亚国家各自需求进行定制；过多地强调民主和人权，忽视了互利关系的建设；未能充分考虑其他战略竞争者在该地区的作用，比如俄罗斯和中国。²⁷

²⁷ Michael Emerson、Jos Boonstra等，“监督欧盟的中亚战略（Monitoring the EU Central Asia strategy）”，CEPS和FRIDE关于EUCam项目的报告，2010年。

一些欧洲的能源公司已在中亚和里海地区活跃多年。例如，英国石油（BP）作为合作伙伴之一在阿塞拜疆勘探和开发石油和天然气资源，同时建设了重要的地区管道，如BTC输油管道和南高加索天然气管道。荷兰皇家壳牌、意大利的埃尼和法国的道达尔均参与了哈萨克斯坦的Kashagan近海油田开发。最近，德国的莱茵公司也开始勘探土库曼斯坦里海沿岸的天然气田。

但是，能源问题在欧盟-中亚关系的正式议程中一直未能取得明显进展。1995年，欧盟就地区能源运输问题启动了与高加索、黑海和里海地区国家的“向欧洲输送石油和天然气国家间（INOGATE）”对话。2004年，欧盟又提出了“巴库倡议”——一个旨在整合能源市场、促进基础设施发展的地区平台。此外，欧盟还与哈萨克斯坦和土库曼斯坦建立了双边能源对话。但截至目前，这些计划只取得了有限的实质性成果。2008年，欧盟国家授权欧洲投资银行（EIB）为中亚的能源和基础设施项目提供贷款，与此同时，欧洲复兴开发银行（EBRD）也在积极参与该地区的开发。

继2006年和2009年的俄罗斯-乌克兰天然气危机后，欧盟宣布要加倍努力实现天然气进口多元化，摆脱对俄罗斯和乌克兰天然气输送系统的依赖。南部走廊是欧盟多元化战略的核心。不过，尽管欧盟已经宣布要重点发展纳布科和其他可行的南部走廊管道项目，但这些项目仍主要由私营部门推动，欧盟的作用仅限于提供政治支持和一些财政援助。许多欧洲人自己都怀疑纳布科的商业可行性，因此，土库曼斯坦和阿塞拜疆仍然不敢相信欧盟确实重视里海的天然气资源。

欧盟已加快步伐，希望与阿塞拜疆和土库曼斯坦建立能源合作，主要表现有：2010年和2011年，欧盟高官多次高调出访中亚国家；下令协助有关跨里海管道的谈判；EIB和EBRD承诺为纳布科提供部分资金支持。尽管如此，南部走廊乃至欧盟-中亚能源关系的前景依旧被不确定性所笼罩。Shah Deniz天然气田二期项目（该地区唯一能够供应南部走廊的天然气）由阿塞拜疆牵头的财团负责开发，该财团已多次推迟关于向纳布科、ITGI和TAP中哪条管道出售天然气的决定。也许该财团另有选择，比如将天然气以液态或压缩的形式运过黑海。

纳布科是这些项目中规模最大、目标最高的一个，为了达到商业上可行，它需要获得比Shah Deniz天然气田二期合同规定的数量更多的天然气。目前，纳布科财团正在伊拉克北部地区和土库曼斯坦寻找潜在的供应源。土库曼斯坦官方已原则上表示可以考虑向欧洲出售天然气。不过要想获得这些天然气，还需一条跨里海的能源运输线，但现实是跨里海管道项目因边界划分和资源分配引发的各种争端屡屡受挫（详细信息请参阅第56页）。除此之外，作为中转国的格鲁吉亚在2008年俄罗斯-格鲁吉亚战争后，国内局势依然令人非常担忧。

欧洲和俄罗斯为建设欧亚天然气走廊开展的竞争管道项目



资料来源：选自 Stacy Closson“欧盟的能源安全（Energy security of the European Union）”，CSS安全政策分析第36号（2008年6月），苏黎世联邦理工学院（ETH Zurich）

管道建设的延误不能完全归咎于欧盟能源政策的软弱无力。近年来，全球以及欧洲的天然气需求存在同样的不确定性，这使得欧盟-俄罗斯的能源关系变得愈发复杂，也让建立欧盟与里海地区的能源运输线变得更加困难。许多专家认为，欧盟付出大量政治和财政资本用于建设复杂的新能源关系，但最终只能满足欧洲一小部分能源需求，他们始终怀疑欧盟的付出到底值不值得。但是也有人认为，如果欧盟希望与里海地区建立政治和经济联系，就必须将能源作为上述关系的核心。另外，鉴于2011年北非和中东发生了动乱，可能需要对这些地区是否适合作为能源供应国进行重新评估，这也让焦点再次转向里海等其他能源产区。

尽管最近欧盟高官多次高调出访中亚，双方的合作项目、对话和声明也明显增多，但欧盟的中亚战略依旧处于萌芽期——其能源外交也是如此。纵观整个中亚地区，Edward Chow和Leigh Hendrix对欧盟在该地区的表现进行了如下总结：“从竞赛中退出的似乎是欧盟，它更擅长的是发表政策声明，而不是采取政策行动。”²⁸

²⁸ Edward Chow 和 Leigh Hendrix, “中亚管道：梦想与现实之地（Central Asia’s pipelines: Field of dreams and reality）”，美国国家亚洲研究局（National Bureau of Asian Research），NBR 第 23 号特别报告，2010 年 9 月。

中国——地区新霸主？

在整个二十世纪，中国主要从树立国家安全典范的角度看待与中亚的关系。苏联解体、中亚国家取得独立后，中国对该地区的关注度提高了，关注的方面也增加了。中国重视周边安全，因此希望与中亚各国成为友好邻邦。中国担心中亚的不稳定可能使恐怖主义和极端主义跨越国境，为新疆的维吾尔分裂运动推波助澜。中国希望通过建立经济联系、促进中亚的发展与稳定，将新疆地区从贫穷落后的闭塞之地发展成富饶的地区贸易中心，使维吾尔分裂主义势力失去供给。²⁹最后，虽然中国对美国和NATO参与中亚事务存在忧虑，但也担心一旦西方军队撤离阿富汗和中亚基地可能引发不稳定。

²⁹ Kathrin Hamm 等，“土库曼斯坦 2020 年天然气前景展望：中国关系（Turkmenistan natural gas outlook 2020: The Chinese connection）”，哥伦比亚大学国际与公共事务学院研讨报告，2011 年。

冷战刚刚结束时，中国对中亚采取了消极的处理态度，静观美俄在该地区争夺影响力的竞争。不过最近，随着经济和能源事务的重要性不断提高，中国对自身的外交政策也越来越自信，上述情况发生了巨大变化。虽然中国依旧持谨慎态度，不想过度陷入这一存在长期冲突的地区，但还是成为中亚地区的重要力量之一。中国的资源需求理应推动其与俄罗斯建立能源伙伴关系，但实际情况是，这种需求促使中国开始在能源富饶的里海地区寻找机会。中亚国家普遍希望建立多元化的客户群，而俄罗斯基于地缘战略考虑而对中国实施了较为复杂的能源政策，因此对中国来说，与较小的中亚国家开展贸易似乎比发展中俄贸易容易许多。此外，中国希望直接获得资源，相较俄罗斯，这一需求在中亚更容易得到满足。

虽然从二十世纪90年代初开始，西方石油公司就一直活跃在哈萨克斯坦和阿塞拜疆，但近来许多来自海湾地区和亚洲（如中国、马来西亚、韩国、印度等）企业也开始在这里投资。中国在所有非西方国家中参与的程度是最深的。除了政府间往来，中国主要通过国有企业——中国石油天然气集团公司（中石油）参与中亚建设。中石油为整个中亚地区提供了庞大的投资，并推动了新管道的建设。

在哈萨克斯坦，由中石油控股的AktobeMunaiGaz公司是该国第三大石油生产商，仅次于

³⁰ 国际能源署，《2010 年世界能源展望》（World energy outlook 2010），2010 年 11 月。

哈萨克斯坦国家石油公司KazMunaiGaz和正在开发Tengiz和Karachaganak的联盟企业。第四大石油生产商是MangistauMunaiGaz，2009年中石油收购了其50%的股权，从而使中国政府控制的实体在哈萨克斯坦石油产出中的总比重达到了19%。³⁰

1997年，中国和哈萨克斯坦达成一致，共同建设从哈萨克斯坦里海沿岸经哈萨克斯坦到新疆的石油管道。其中最西端的一期工程已于2004年竣工，2006年从哈萨克斯坦中部到中国的管道也已开通，连接两端管道的中间部分已于2009年完工。中国（通过中石油）在管道建设与融资方面发挥了重要作用。虽然预计到二十一世纪第一个十年的中期，该管道的输送能力会翻一番，达到40万桶/天，但与计划的管道延伸（经俄罗斯和黑海）相比仍然很有限。哈萨克斯坦的石油，特别是里海大型油田的石油，需要经过长途跋涉才能到达中国市场，因此，哈

萨克斯坦石油对中国来说比较昂贵。不过，由于哈萨克斯坦的其他管道遭遇开发延误，所以通过这条管道对中国的出口可能比目前的预期增长得更快。

2007年，中国与土库曼斯坦针对阿穆尔河右岸Bagtyyarlyk气田群的开发签署了一项产量分成协议（PSA）³¹。由此，中石油成为第一家也是迄今为止唯一一家被允许开采土库曼斯坦丰富的海上天然气资源的企业（请参阅关于土库曼斯坦的介绍）。

³¹ PSA是一种常见的石油贸易协议，协议双方一般为拥有石油（或其他自然资源）的国家和想要开发这些资源的公司。PSA规定了在参与方收回一定数量的投资后，协议国和协议公司各自从产量中获得的份额。

关于建设从土库曼斯坦到中国的天然气管道的讨论可以追溯到二十世纪90年代，但直到2006年4月，建设协议才最终签署。当时，项目的实施时间非常短。2007年开工建设，到2009年底便已竣工。中国通过贷款方式为管道建设提供资金，大部分工作均由中石油和中转国当地的企业合作完成。中亚-中国输气管道（CAGP）全长1,800公里，从土库曼斯坦的海上气田经乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦进入新疆。再加上连接中国工业中心的西气东送天然气管道，总长达到了7,000公里，成为全球最长的一条管道。2010年，中国与乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦签署协议，同意将CAGP与两国的管道系统连接，以便这些国家能够向中国出口天然气。

CAGP协议令人瞩目还有另外一个原因，那就是内容非常全面：中国提供长期的大批量天然气采购合同——每年约400亿立方米，其中从土库曼斯坦进口300亿立方米；为South Yolotan-Osman气田的开发和管道建设提供数十亿美元的贷款（全部通过生产的天然气偿还）。它将能源合同与政治合作、基础设施援助和外交扶持组成了一揽子方案，用于解决与乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦的任何运输问题。³²

³² Chemen Durdiyeva, “中国、土库曼斯坦、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦共同建设土库曼斯坦-中国天然气管道”，中亚-高加索研究所分析师，2010年1月20日。

中国在CAGP这种综合交易中表现出的规划、融资和执行能力提高了中亚能源市场的门槛。借助CAGP，中亚领导人在与俄罗斯进行能源谈判时的话语权得到大大加强。此外，土库曼斯坦领导层也向欧盟表示，愿意与欧盟开展类似的“一揽子交易”（包括建设出口管道基础设施、为气田开发提供资金等），以建立双边能源关系——目前，欧盟还不具备开展这种交易的能力。

CAGP是第一条也是迄今为止唯一一条打破俄罗斯对欧亚天然气运输垄断的国际大型天然气管道，也是中国第一条主要的天然气进口管道（之前中国只能通过液化天然气方式进口天然气）。IEA预测，如果土库曼斯坦的天然气生产和管道扩建能够按计划进行，到2020年，中国进口的天然气将有一半来自于中亚。

中国利用全球金融危机的机会进一步扩大了其中亚的影响力，方式包括向财政紧张的当地政府提供大规模贷款，以刺激当地的经济发展和扩大能源投资（中国将这种方法也用于其他国家，如俄罗斯和拉丁美洲）。2009年4月，中国与哈萨克斯坦签署了价值100亿美元的“贷款换石油”协议。作为该协议的一部分，中石油还收购了哈萨克斯坦大型石油生产商MangistauMunaiGaz的股权。同年6月，中国宣布再向SCO提供100亿美元贷款，以帮助面临财政困境的成员走出衰退。此外，中国还向土库曼斯坦投资40亿美元，用于开发South Yolotan气田。³³2011年，中国再向土库曼斯坦提供了41亿美元的贷款（请参阅下文）。

尽管如此，中国对里海能源行业的参与仍处在初级阶段。国际能源署（IEA）估计，2009年，中国公司在里海石油和天然气生产总量中的比重约为7%，其中大部分是通过中国对哈萨克斯坦石油行业的投资实现的（不过也有一些估计认为，中国所占的比重高于7%）。国际（大部分为西方国家）私营石油公司所占比重为38%。在哈萨克斯坦，一旦Kashagan巨型油田（中国未参与开发）投入生产，中国的比重还有可能降低。不过，在土库曼斯坦，如果中石油能够实现其在Bagtyyarlyk PSA协议中设定的生产目标，中国在总产出中的比重将随之提高。

鉴于中国和中亚均能从双方的能源关系中获益，中国在里海地区的作用和影响力可能会继续扩大。中国希望实现能源供应的多元化，摆脱对日趋不稳定的波斯湾地区的依赖，因此，中国对中亚石油的需求很可能出现增长。中国投入资金修建了CAGP，至少从近期及中期来看，通过该管道输送的中亚天然气价格相较于全球市场上购买液化天然气或开发国内页岩气资源要便宜一些。

反过来，中国在中亚地区的作用不断增强也有助于削弱俄罗斯对其邻国在政治和经济方面的影响力。这使得中亚国家在与俄罗斯的谈判中掌握了更强的议价能力，从而能够要求更高的资源出口价格。从大西洋两岸国家的角度来说，这代表了一种积极的发展，因为它从根本上赋予了前苏联国家更多的决策自由。此外，中国正逐步成为中亚国家重要的资金来源。与很多西方国家的援助不同，中国的贷款不附加任何与治理和人权有关的政治要求（虽然在此类交易中经常包括“购买中国货”的条款）。最初，中国对非洲的援助受到广泛欢迎，就是因为中国并未要求非洲进行任何艰难的改革。与之类似，中亚在独裁体制影响下也更偏向中国的贷款，同样是因为中国对此不加限制的态度。

不过，里海国家也担心，中国的影响力会逐渐占据主导地位。中国与该地区的关系不仅限于油气资源。中国的投资已经流入其他行业，包括农业、电信、电力等。这些交易大部分都涉及高层政治协商，因为中国公司（与俄罗斯公司不同）在中亚地区缺乏已成形的商业联系。由

³³ Olzhas Auyezov, “哈萨克斯坦扩建中国输油管线（Kazakhstan expands China oil pipeline link）”，路透社，2009年7月1日。“毗邻中亚的中国：近邻的财富（China in Central Asia: Riches in the near abroad）”，《经济学家》，2010年1月28日。

于在经济实力、人口和政治影响力等方面与中国差距悬殊，中亚领导人对这种不平衡的、单方面的中亚-中国关系非常担心。

二十年前，中亚国家刚刚从苏联的控制下摆脱出来，因此不想再次沦为其他国家的附庸。正如一位土库曼斯坦官员所说，“我们不想依赖任何人。我们是作为一个独立、中立的国家在制定自己的能源政策。”一些观察人士表示，土库曼斯坦已经重新考虑与中国的能源伙伴关系。

³⁴ Stratfor, “中国-土库曼斯坦能源贸易面临困境 (Difficulties loom for a Turkmen-China energy deal)”, 《福布斯》, 2011年3月8日。

CAGP的输送量并未达到预期的增长速度，中国报出的天然气价格也只有土库曼斯坦要求的一半左右。³⁴

在哈萨克斯坦，反华情绪已日益明显。2010年初，当总统努尔苏丹·纳扎尔巴耶夫 (Nursultan Nazarbayev) 宣布，中国希望在哈萨克斯坦租用100万公顷农田时，数百名（一些观察人士称是数千名）哈萨克斯坦人走上街头表示抗议，对不断扩大的中国影响力（包括通过腐败交易获得的）和大规模中国移民表示担忧。

4、土库曼斯坦：新的能源地缘政治案例研究

从很多方面来说，土库曼斯坦都是新的欧亚能源地缘政治中心。虽然与邻国哈萨克斯坦相比，土库曼斯坦的石油储量并不多，但其天然气产量却是迄今为止中亚地区最高的。2008年，英国公司Gaffney, Cline and Associates对土库曼斯坦的资源进行了首次独立审计，之后该公司发布预测，称South Yolotan-Osman巨型气田的储量在4万亿到14万亿立方米之间，是土库曼斯坦里海沿岸海上气田估计储量的好几倍。土库曼斯坦对本国天然气资源的估计值超过20万亿立方米。³⁵

³⁵ Richard Jones, 在英国皇家国际事务研究所会议上的讲话“中亚政治和里海能源（The politics of Central Asian and Caspian energy）”，2010年2月23日-24日。

虽然土库曼斯坦只有500万人口，但其国内天然气的消费量却大的惊人（每年200亿-220亿立方米）。不过由于其巨大的产能，土库曼斯坦仍有大量天然气可供出口（与乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦等国不同）。虽然相比之下土库曼斯坦的资源尚处于未勘探状态，但大部分专家都认为，这里蕴藏着丰富的资源。关键问题是，土库曼斯坦能否吸引开发资源所需的资金和技术，并找到进入新市场的途径。

一个难以投资的地方

2006年之前，土库曼斯坦人民长期处于萨帕尔穆拉特·尼亚佐夫（Saparmurat Niyazov）的高压独裁统治之下。尼亚佐夫造成了土库曼斯坦在很大程度上的与世隔绝，同时他还在国内极力煽动对其个人的盲目崇拜。继任者库尔班库利·别尔德穆哈梅多夫（Gurbanguly Berdimukhammedov）虽然对国内政局继续实行严格掌控，但同时也开始试探逐步开放某些行业，包括能源行业部分部门。别尔德穆哈梅多夫继承了前任总统不结盟、多方位的外交政策，在此基础上，又通过各种措施加强能源出口市场的多元化、吸引不同来源（不仅包括中国，还包括海湾国家、美国和欧洲）的资金和技术。根据世界银行的统计数据，二十世纪末该国获得的外国直接投资微乎其微，但到了2009年已增长到14亿美元。尽管如此，土库曼斯坦对外部投资者而言仍然非常封闭，大量经济活动仍处于国家控制之下，外国力量想参与，必须与土库曼斯坦领导人就单个项目逐一进行谈判。土库曼斯坦的两家国有垄断企业Turkmengaz和Turkmenneft有效控制着该国的自然资源。

土库曼斯坦目前的政策是向国际石油公司提供PSA，且只用于开发该国在里海地区所拥有的海上天然气资源。二十世纪90年代，马来西亚国家石油公司（Petronas）开始对某一里海区块进行勘探，并于2011年夏实现了天然气生产。德国的Wintershall在对另一区块钻探失败后，放弃了对该区块的勘探权。2009年，其德国竞争对手RWE以及俄罗斯最大的独立天然气公司

³⁶ Marat Gurt, “土库曼斯坦欢迎美国石油公司并紧盯中国贷款 (Turkmenistan welcomes US oil firms, eyes China loan)”, 路透社, 2010年8月13日。

³⁷ 在石油行业中也有一个例外, 不过规模小很多。2008年, 埃尼公司收购了二十世纪90年代中期英国 Burren energy 公司获得的一个

Itera均获得了新区块的勘探权。2010年夏, 土库曼斯坦邀请美国的雪佛龙、康菲石油等公司参与了其他区块的投标。³⁶

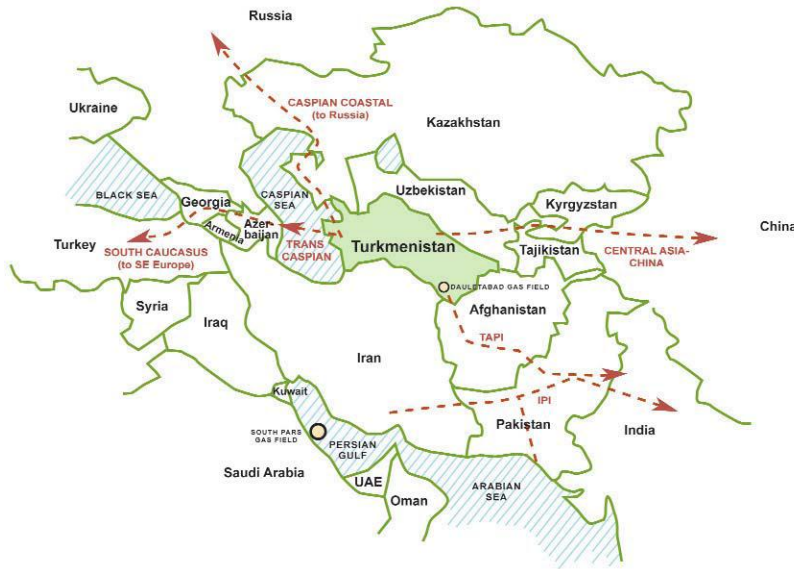
目前, 土库曼斯坦政府只允许国外公司作为服务供应商参与开发规模更大、更容易开采的陆上天然气资源, 这对于大部分国外企业而言是缺乏吸引力的。不过, 最近也出现了一个例外: 土库曼斯坦已允许中国的中石油直接开发Bagtyyarlyk陆上气田。³⁷值得注意的是, 在选择国外公司签署关于开发陆上天然气的服务合同时, 土库曼斯坦似乎更倾向于亚洲和海湾国家的企业, 而不是西方石油公司。2009年, 获得协助开发South Yolotan气田初始合同的公司包括中石油、韩国的LG International和现代以及阿联酋的Petrofac和Gulf Oil & Gas。

陆上资源由东方企业开发, 海上资源由西方企业开发, 在这种明显的划分背后是对一些地理因素的考虑: 陆上资源更靠近中国和亚洲市场, 而里海资源似乎更适合出口欧洲和西方市场。此外, 土库曼斯坦宣称自己也有能力开发规模更大、更容易开采的陆上气田 (需要从西方能源公司购买服务作为支持), 但同时也承认, 海上气田的勘探需要获得国际技术和资本。行业分析师预测, 土库曼斯坦的限制性投资政策和有限的出口选择将会减缓其陆上资源的开发。

能源客户

除了传统客户俄罗斯和新的出口市场中国外, 土库曼斯坦也向伊朗出售少量天然气。不过, 由于国际制裁的影响以及伊朗国内巨大的天然气储量, 伊朗的购买潜力受到限制。印度和巴基斯坦 (人口分别为12亿和1.9亿) 也能成为潜在客户, 但前提是首先需要开辟一条穿越伊朗或阿富汗的运输路线。欧洲市场虽然增长缓慢, 但5亿富裕的消费者仍可提供巨大的盈利空间。再回到运输问题上, 跨里海管道和穿越格鲁吉亚、阿塞拜疆、土耳其的管道建设问题仍未得到解决。

提议建设的中亚天然气管道



资料来源：加拿大另类政策中心（Canadian Centre for Policy Alternatives）

其他里海油气生产国的形势甚至比这还要严峻，能源运输和交通已成为开发土库曼斯坦天然气资源的巨大障碍。由于土库曼斯坦所处的地理位置，该国的任何石油或天然气出口，均须经过长距离运输。因此，维护与邻国的良好关系将是土库曼斯坦面临的持续挑战，而这项任务因为尼亚佐夫的孤立主义而变得非常复杂。

土库曼斯坦坚持“在边境销售天然气”的原则，这让情况变得更加复杂。与其他生产国不同，土库曼斯坦不参与国际管道项目；它将如何向市场输送天然气的问题留给了自己的客户。不过这并没有难倒中国。中国在很短的时间内成功修建了CAGP，同时克服了土库曼斯坦与其邻国（特别是乌兹别克斯坦）之间由来已久的对抗。但是，土库曼斯坦坚持在边境销售天然气的做法对欧盟构成了巨大的挑战，因为建设西部管道必须跨越里海，所以获得土库曼斯坦的积极支持是一项必要条件。

从历史上看，俄罗斯是土库曼斯坦唯一的能源客户，通常每年都会从该国购买大约500亿-600亿立方米的天然气。³⁸从1997年起，土库曼斯坦才开始向伊朗出售少量的天然气。从前，尼亚佐夫经常威胁俄罗斯，要求其提供更优惠的条件，否则将把天然气卖给其他国家，所幸这些威胁大部分都成了空头支票。不过为了保险起见，俄罗斯还是与土库曼斯坦签署了长期的大规模采购协议，根据这些协议，土库曼斯坦只能继续向俄罗斯一国提供天然气。为此，双方

³⁸ 过去，土库曼斯坦通常将统计数据（包括能源生产数据）视为国家秘密。虽然现在该国已开始公布这些数据，但误差很大。根据2011年英国石油（BP）统计年鉴，二十一世纪前十年土库曼斯坦的天然气产量通常为每年450 - 650亿立方米。土库曼斯坦官员给出的数据一般较高，而独立分析人士则倾向于更谨慎的评估。

于2003年达成一项谅解，计划在未来25年内将土库曼斯坦向俄罗斯提供的天然气数量提高到每年1000亿立方米。

2006年，CAGP协议的签署改变了这一切。俄罗斯很快承诺，愿意出更高的价格购买土库曼斯坦的天然气。但是由于2009年欧洲天然气需求下降，俄罗斯本国的经济又陷入衰退，俄罗斯不再需要土库曼斯坦的天然气填补国内天然气的不足。2009年4月，连接俄土两国的天然气管线发生大规模爆炸，造成天然气输送的全线中断，此次事件也让双方的关系跌落至最低点。土库曼斯坦指责俄罗斯故意破坏输气管道，目的是不想按照欧洲金融危机之前天然气需求水平签订的协议支付较高的天然气价格，但俄罗斯否认了上述指控。由于没有其他出口通道，2009年土库曼斯坦的天然气生产（和GDP）陷入低谷，这再一次提醒了土库曼斯坦的领导人必须实现多元化，以摆脱对俄罗斯的依赖。2009年12月，俄罗斯和土库曼斯坦同意恢复天然气供应，将每年的最大输送量增加到300亿立方米（未披露价格协议）。³⁹ 但是在2010年和2011年，俄罗斯的采购量仅达到协定最高数量的三分之一。

³⁹ Vladimir Socor, “俄罗斯恢复从土库曼斯坦进口天然气（Russia resumes gas imports from Turkmenistan）”, 《亚洲时报在线》（Asia Times Online），2010年1月6日。

中国会取代俄罗斯吗？

除非俄罗斯要求恢复土库曼斯坦的天然气供应（或者欧洲人能够直接购买里海的天然气），否则，近期中国将成为土库曼斯坦的主要天然气市场。中石油已经成为土库曼斯坦境内最大的国外企业，而且享有特殊待遇（如前所述）。中国为土库曼斯坦提供了大量资金以扩大其天然气生产：除了2009年的40亿美元贷款外，2011年中国又向土库曼斯坦提供了41亿美元的贷款。土库曼斯坦承诺通过生产的天然气偿还这些贷款，从而锁定了与中国的长期能源合作。

根据中石油提供的数据，从2009年12月到2011年8月，土库曼斯坦通过CAGP共向中国出口天然气约140亿立方米。最初，中国和土库曼斯坦的目标是到2012年（后改为2015年）将天然气输送量提高到400亿立方米。2011年3月，土库曼斯坦副总理霍贾穆哈梅多夫（Baymyrat Hojammedov）与中国官员举行会谈后，双方将目标进一步提高，希望到2015年实现600亿立方米。⁴⁰

⁴⁰ Calvin Lee, “中石油表示，中亚的天然气管道输送能力将在2015年将达到600亿立方米（China's CNPC says Central Asia gas pipeline capacity to hit 60 bcm by 2015）”, 普氏能源（Platts），2011年8月31日。

2010年6月，总统别尔德穆哈梅多夫宣布建设一条跨土库曼斯坦的管道，用于将CAGP与该国的西部资源连接起来。以往，该国西部的资源主要出口俄罗斯，近来，欧洲企业开始将目光投向这里，希望通过纳布科管道将这些资源运往西方市场。土库曼斯坦官员表示，东西部管道可以双向使用，也就是说，可以通过它将Dauletabad气田（未来还可能包括South Yolotan-

Osman气田)的天然气向西输送到里海地区。不过,随着土中能源联系的不加深,再加上土库曼斯坦对俄罗斯的天然气供应仍存在不确定性,欧盟-土库曼斯坦的关系又主要流于表面,目前来看天然气更有可能从西向东运往中国。虽然土库曼斯坦总统已经保证,跨土库曼斯坦管道的建设将最大程度利用本国技术与资本,但很难相信中国公司以及中国资本不会在建设发挥任何作用。

到目前为止,欧盟在所有这些活动中一直扮演着边缘人的角色。土库曼斯坦官员以及总统都曾多次表示愿意向欧洲市场出售天然气,实现土库曼斯坦的多元化战略。土库曼斯坦政府对围绕南部走廊项目进行的开发表示了浓厚兴趣。不过,仍有一些人怀疑,这些销售能否实现及其商业可行性。

有时,土库曼斯坦官方也会将欧盟与中国进行对比:前者的政策是渐进式的、不连贯的,后者则决心建设CAGP并愿意提供所需的资源。从2010年开始,欧盟已经加强与中亚国家的能源关系建设,主要表现为:欧盟能源事务专员欧汀纳(Oettinger)与欧盟委员会主席巴罗佐(Barroso)多次高调出访阿什哈巴德;要求欧盟委员会为建设跨里海管道的谈判提供协助(详细信息请参阅第56页)。不过,如前所述,欧盟的能源外交仍处于萌芽阶段。个别欧盟国家,特别是德国、意大利、法国和英国都在独力建设与土库曼斯坦的双边关系。

虽然,目前美国对里海天然气不存在迫切需求,但美国政府始终相信,土库曼斯坦与欧洲的能源联系是有益无害的——不但能够保障欧洲的能源安全,还能促进里海地区的战略平衡。过去,美国为BTC管道蓝图提供了积极支持,现在的奥巴马政府又开始帮助消除纳布科和南部走廊遇到的障碍,并促进美国和其他国际石油公司在土库曼斯坦能源行业中发挥的作用。此外,美国还支持在土库曼斯坦和印度之间建设一条绕经巴基斯坦和阿富汗的能源运输线,以此促进地区经济联系与稳定。

南部管线的缺失

与西方的能源关系发展不足,与俄罗斯的能源关系又十分紧张,在此情况下,土库曼斯坦担心自己会过于依赖中国的需求。因此,急切盼望在南亚找到新的客户。

截至目前,土库曼斯坦与其南部国家之间还没有一条大型管道。伊朗是该地区唯一一个与土库曼斯坦有管道连接的国家。目前,伊朗每年从土库曼斯坦进口58亿立方米的天然气,并且目标是提高到200亿立方米。伊朗拥有全球第二大天然气储量,仅次于俄罗斯。不过由于缺乏基础设施和投资,伊朗仍需从土库曼斯坦进口天然气,以供应远离南部气田的北部边境城镇。

TAPI管道的名字来源于其规划路线中经过的四个国家（土库曼斯坦、阿富汗、巴基斯坦和印度）。该项目是目前为止规模最大的土库曼斯坦能源南输项目。TAPI全长2,000多公里，起点为土库曼斯坦南部的Dauletabad气田，途径阿富汗的赫尔曼德省和坎大哈省进入巴基斯坦，最后到达印度。该项目是在最近一次阿富汗战争前提出的，后由于以美国为首国家的干预而被迫搁置。但是，2008年4月25日，在亚洲开发银行的支持下，上述四国签署了一项框架协议，旨在为TAPI的开工建设奠定基础。

鉴于阿富汗的安全局势以及印度和巴基斯坦之间的长期矛盾，TAPI的可行性仍存在疑问。各国已在讨论其他路线方案。2009年，巴基斯坦建议绕过阿富汗比较危险的地区，将管道建在巴基斯坦南部、接近伊朗边境的瓜达尔。还有一项计划是完全放弃土库曼斯坦，而在伊朗南部气田和印度之间建设一条经巴基斯坦的俾路支斯坦（可能还有瓜达尔）连接的管道。这条管道常被称作IPI（或“和平管道”），虽然也存在一些安全风险，但仍获得了中国的经济支持。由于IPI又为伊朗提供了一条出口通道，因此伊朗对土库曼斯坦天然气的需求可能会增长。不过，美国对此表示强烈反对并转而支持TAPI管道，因为TAPI管道的建设可以为遭受战争蹂躏的阿富汗带来中转收入和就业机会。此外，这条能源运输线还能促进阿富汗、巴基斯坦和印度的合作。

除非阿富汗的安全状况有所改善，否则TAPI参与国可能会支持上述两个替代方案之一。瓜达尔是这两个替代方案的主要中转点，过去十年中，这里曾获得中国的大量投资，因此未来可能由中国运营。⁴¹如果是这样，中国将控制该港口的运输，而将瓜达尔作为主要通道的TAPI对于就对土库曼斯坦实现天然气客户多元化的目标就不会有太大帮助。

⁴¹ 瓜达尔是由中国以交钥匙运营方式建设的。2011年，巴基斯坦和中国曾就未来是否由中国接管港口运营问题进行了讨论。Peter Lee, “中国放弃瓜达尔这块烫手的山芋（China drops the Gwadar hot potato）”，《亚洲时报》，2011年5月28日。

跨里海管道

⁴² Robert Cutler, “哈萨克斯坦希望利用跨里海管道将 Tengiz 的天然气运往欧洲 (Kazakhstan looks at the trans-Caspian for Tengiz gas to Europe)”, 中亚-高加索研究所分析师 (Central Asia-

跨里海管道计划的提出是在十多年前, 二十世纪90年代美国倡导实行该计划, 最近欧盟也表示支持。跨里海管道可以将土库曼斯坦 (可能还包括哈萨克斯坦⁴²) 的天然气和石油向西运往欧洲; 阿塞拜疆的天然气也可能通过它向东输入中国和其他亚洲市场。

俄罗斯和伊朗坚持认为, 在建设任何跨里海管道之前必须首先界定里海。里海沿岸国家已签订一系列双边条约, 但在所有里海国家之间尚未达成一致。未能达成一致的原因在于各国对里海是海还是湖的问题存在争议, 因为这关系到海洋边境的界定以及海底资源的分配适用何种法律制度。俄罗斯和伊朗也经常以破坏生态为由反对跨里海管道的建设。不过, 俄罗斯反对跨里海管道更有可能是因为这条管道会削弱它对里海能源的控制, 并损害其阻断土库曼斯坦直接向欧盟输送天然气的的能力。

在诸多法律专家的支持下, 土库曼斯坦和阿塞拜疆均表示建设跨里海管道需要两国达成一项协议, 允许管道通过其各自管辖的海域。不过, 土库曼斯坦和阿塞拜疆的关系一向非常紧张, 主要是因为两国对其边境之间的一块陆上气田 (土库曼斯坦称其为Serdar, 而阿塞拜疆称其为Kyapaz) 存在争议。2011年9月, 欧盟成员国要求欧盟委员会与阿塞拜疆和土库曼斯坦进行谈判, 以期就跨里海管道的建设问题达成一项具有法律约束力的协议。⁴³

⁴³ 欧盟委员会, “欧盟开始跨里海管道谈判, 希望将天然气运往欧洲 (EU starts negotiations on Caspian pipeline to bring gas to Europe)”, 新闻稿

一些观察人士认为, 土库曼斯坦在消除跨里海管道障碍上表现得越来越积极, 这背离了该国一贯坚持的“在边境销售天然气”的立场。⁴⁴ 尽管如此, 土库曼斯坦仍然非常担心如果达成一项跨里海协议俄罗斯会做什么反应。特别是因为纳布科的发展前景以及与欧洲公司可能达成的天然气合同规模均存在不确定性, 这更加重了土库曼斯坦的担心。

⁴⁴ Vladimir Socor, “土库曼斯坦支持跨里海天然气管道建设 (Turkmenistan demonstrates commitment to trans-Caspian gas pipeline)”, 《Georgia Daily》, 2011年3月9日。

欧盟委员会曾试图通过“里海开发公司”消除这种不确定性。欧洲公司可以通过“里海开发公司”的形式结成一个采购集团, 而后向土库曼斯坦购买大量的天然气, 从而更加有效地刺激土库曼斯坦解决跨里海问题。不过, 这种方法在欧盟政府和欧洲能源公司中并未获得广泛支持——尽管两家参与纳布科财团的能源公司, RWE (德国) 和 OMV (奥地利) 已经打算建立类似的采购机制。一些西方石油公司也开始考虑通过LNG (液化天然气) 或CNG (压缩天然气) 形式将天然气运过里海, 以避免管道项目的各种麻烦。不过, 目前CNG技术并不发达, LNG的成本也过于昂贵。

5、结论

理论上，俄罗斯和中国都能从建设能源伙伴关系中获益匪浅。实际上，两国的双边能源关系可能依旧缺乏潜力。两股力量之间存在极度的不信任。特别是俄罗斯，担心成为正在崛起的超级大国——中国的“能源附属”。中国已经找到受地缘战略因素影响较小的国家，作为其更有效的资源供应保障。

中国关注的焦点已经转向其西部边境外拥有丰富能源的国家。中国大力投资土库曼斯坦和哈萨克斯坦的各种勘探、开发项目，并开始建设大规模的管道系统，以便将中亚的石油和天然气向东输送。为了从中亚相对未勘探的油气资源中分得一杯羹，中国与俄罗斯、欧盟以及南亚的巴基斯坦、印度和伊朗展开了激烈的竞争。不过，与十九世纪俄罗斯与英国的帝国“大角逐”不同，现在的中亚国家已不再是任由他国豪夺资源的鱼肉。特别是土库曼斯坦和哈萨克斯坦，正逐渐成为欧亚能源版图上独立的参赛选手。

从中亚国家的角度看，中国参与程度的不断加深带来了许多好处。它为中亚国家提供了急需的资金，帮助它们摆脱了对俄罗斯的依赖。过去苏俄对中亚资源的垄断开采使这些国家记忆犹新，现在哈萨克斯坦和土库曼斯坦均已采取多方位的能源战略。从最基本的角度理解，这意味着哈萨克斯坦的大量油田和土库曼斯坦的气田均实行公开竞争。在许多市场中，这种方法将促进效率的提高和多元化格局的实现。不过一旦中国的影响力占据主导地位，这种竞争带来的好处将会丧失殆尽，尤其考虑到中国更偏向政府间交易并对良好治理明显缺乏兴趣。虽然中国对中亚的态度与后苏联时期俄罗斯追求持续的影响力有很大不同，但一些信号显示，中国可能成为中亚地区的新霸主。

按照当前的趋势，中国将继续向西扩建能源基础设施，并购买中亚和里海的大量资源。俄罗斯在该地区的影响力将会进一步丧失，这些曾经被其视为囊中之物的中亚资源现在也需通过竞争才能获得。南亚市场对土库曼斯坦等生产国来说是有吸引力的，不过由于向南运输油气资源需要经过阿富汗和巴基斯坦，所面临的安全风险非常大。从里海到欧盟的南部走廊进展缓慢，这意味着，欧洲可能无法获得土库曼斯坦丰富的天然气资源。

欧盟乃至广大西方国家可以遵照以下步骤，在中亚以及里海地区的能源地缘政治中发挥更重要的作用。

- ★ 随着中国（以及伊朗、土耳其等其他国家）在中亚的影响力不断扩大，美国及欧盟的政策制定者需要重新审视对俄罗斯参与中亚事务的观点。俄罗斯在后苏联地区仍将发挥重要的作用，不仅因为这是俄罗斯的重点目标，还因为俄罗斯与中亚国家有着密切的文化、历史、商业和语言联系。不过，越来越多的竞争者将进入该地区，俄罗斯只

是选手之一。在今天的中亚地缘政治环境中，以“恢复”俄罗斯的影响力为核心的冷战思维对任何人都没有好处。

- ★ 欧盟的中亚战略尚未成熟，到目前为止均未起到明显的作用。中亚国家将欧盟视为温和的（也许还有点笨拙的）力量。欧盟与中亚距离遥远，因此不会对中亚国家的独立性构成任何威胁，但却可以帮助这些国家提高与俄罗斯和中国谈判的能力。鉴于欧盟能够为该地区投入的资源仍然有限，欧盟应将重点放在良好治理、地区合作、能源等方面。个别欧盟国家在与中亚国家进行单独的双边贸易时需要保持谨慎，以避免削弱欧盟联合战略的效果。
- ★ 中国或俄罗斯的参与都不可能促进中亚国家的改革和自由化。相反，中俄两国对影响力的竞争以及他们对现任统治者的高度关注可能会对专制结构起到巩固作用，刺激任人唯亲与腐败现象的滋生。中长期，财政混乱的独裁政权会趋于不稳，因为这种制度不能很好地处理社会不满情绪、民族和宗教矛盾或极端主义破坏。中亚的不稳定会直接危害西方的能源和安全利益。因此，欧盟和美国应继续推动中亚国家改善治理结构、扩大对外开放。
- ★ 然而，只有当中亚国家认为与欧盟和美国的关系对自身有利时，欧盟和美国的这种努力才能取得成效。在互利关系中，能源是不可或缺的一部分。欧盟应继续推动南部走廊的建设，以便将里海和中亚的天然气直接运往欧盟。此外，欧盟还可以通过敦促欧盟委员会帮助调解Serdar/Kyapaz争端以及土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的跨里海管道问题，帮助解决跨里海管道问题。
- ★ 与俄罗斯一样，中国在与中亚的能源关系中也依赖于非透明的高层交易。这种交易无益于中亚国家商业环境的改善。对于哈萨克斯坦和土库曼斯坦来说，除非改善投资环境，否则真的可能无法吸引所需的资金、技术和专业技能开发其丰富的资源。西方国家应寻找各种方式帮助中亚国家改善当地油气行业的投资条件，比如通过“采矿业透明行动计划（Extractive Industries Transparency Initiative）”，或者基于《能源宪章条约》（Energy Charter Treaty）。
- ★ 西方国家参与中亚的能源行业不应脱离安全利益，其中包括北约在阿富汗的行动。美国和其他北约成员国已经通过供给线和军事基地的管理与中亚国家建立了关系，今后应更好地发挥这种关系的作用。虽然TAPI计划看似有些不切实际，但参与了阿富汗事务的北约成员国应该记住，该项目获得了土库曼斯坦和阿富汗的大力支持。

★

欧洲改革中心

出版物

- ★ 《更严格的规则为何会威胁欧元区》（Why stricter rules threaten the eurozone）
论文，作者：Simon Tilford和Philip Whyte（2011年11月）
- ★ 《英法不应放弃欧盟国防合作》（Britain and France should not give up on EU defence co-operation）
政策简报，作者：Clara Marina O’ Donnell（2011年10月）
- ★ 《没有国际框架的欧盟气候政策》（EU climate policies without an international framework）
政策简报，作者：Stephen Tindale（2011年10月）
- ★ 《绿色、安全、廉价：欧盟能源政策走向何方？》（Green, safe, cheap: Where next for EU energy policy?）
报告，编辑：Katinka Barysch（2011年9月）
- ★ 《利比亚如何看待跨大西洋联盟的未来》（What Libya says about the future of the transatlantic alliance）
论文，作者：Tomas Valasek（2011年7月）
- ★ 《英国、爱尔兰和申根：更有效的签证磋商》（Britain, Ireland and Schengen: Time for a smarter bargain on visas）
论文，作者：Michael Emerson（2011年7月）
- ★ 《创新：欧洲如何起飞》（Innovation: How Europe can take off）
报告，编辑：Simon Tilford和Philip Whyte（2011年7月）
- ★ 《钍：如何拯救欧洲的核能复兴》（Thorium: How to save Europe’ s nuclear revival）
政策简报，作者：Stephen Tindale（2011年6月）
- ★ 《德国：短暂的晴天》（Germany’ s brief moment in the sun）
论文，作者：Simon Tilford（2011年6月）
- ★ 《欧盟与俄罗斯：满面笑容却无行动？》（The EU and Russia: All smiles and no action?）
政策简报，作者：Katinka Barysch（2011年4月）
- ★ 《度过困境：欧盟军事合作的新方法》（Surviving austerity: The case for a new approach to EU military collaboration）

报告, 作者: *Tomas Valasek* (2011年4月)

- ★ 《欧洲议会: 改革或是灭亡?》 (Europe's parliament: Reform or perish?)

论文, 作者: *Denis MacShane* (2011年4月)

- ★ 《欧盟新的睦邻政策》 (A new neighbourhood policy for the EU)

政策简报, 作者: *Charles Grant* (2011年3月)

- ★ 《深化CAP改革的机遇》 (A chance for further CAP reform)

政策简报, 作者: *Christopher Haskins* (2011年2月)

- ★ 《节约能源和提高能源效率》 (Delivering energy savings and efficiency)

政策简报, 作者: *Stephen Tindale* (2011年1月)

可从欧洲改革中心 (CER) 购买, 地址: 14 Great College Street, London, SW1P 3RX
电话: +44 20 7233 1199, 传真: +44 20 7233 1117, 邮箱: kate@cer.org.uk, 网址: www.cer.org.uk
封面图片: CORBIS

欧洲改革中心

俄罗斯、中国和中亚的能源地缘政治

Alexandros Petersen 与 Katinka Barysch 共同编写

俄罗斯是全球最大的油气生产国，中国是全球最大、发展最快的能源市场之一。中俄互为邻国，但能源关系却非常薄弱。取而代之的是，两国为获得蕴藏量丰富但大部分尚未勘探的中亚资源而展开了激烈的竞争。随着哈萨克斯坦的石油和土库曼斯坦的天然气开始输入中国，俄罗斯在中亚地区的主导地位正逐步丧失。然而，在这场新的“大角逐”中，中亚国家也不是任人摆布的棋子。欧盟和美国可以帮助这些国家将新的能源地缘政治转化为中亚国家的优势。

Alexandros Petersen 在位于华盛顿哥伦比亚特区的伍德罗·威尔逊国际学者中心（Woodrow Wilson Center）担任能源安全顾问。

Katinka Barysch 任欧洲改革中心副主任。

ISBN 978 1 907617 01 0 ★10英镑/16欧元