國立政治大學外交學系
戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文

指導教授：魏　艾 博士

國立政治大學
National Chengchi University

地緣因素影響下後 911 時期中共石油戰略研究

研究生：劉家勇

中華民國一百零四年七月

摘 要

冷戰期間石油危機在西方國家造成極大的影響，自始石油安全成為各個國家維繫國家安全的主要考量之一。中國自 1979 採取改革開放政策後經濟迅速發展，石油消費量也隨之大幅增加，1993 年後國內生產已不敷需求需要向外進口。因需求持續增加，中國對外石油依存度也持續升高。受限於世界石油產地及地理條件，中國不但進口來源國家地區過於集中，主要採海運的石油運輸路線也多經麻六甲海峽西來，為保障石油安全中共採分散進口來源及路線方式減低風險。中國基於陸權地益採取建設陸上油管及參與開發新興石油地區的方式分散風險，其中以中亞地區不但可做為新興石油來源外，更可作為連結中國大陸與石油心臟地帶的結合部。冷戰結束後國際關係本來重心在於防範俄羅斯再度興起，直到 911 事件發生後迅速聚焦於恐怖主義。隨者美國打擊恐怖主義為由發動兩次軍事行動，戰後軍事力量續留，非但勢力開始進入中亞地區，對中東石油資源的掌控也更加牢固。後 911 時期美國的反恐戰爭對中國石油安全戰略規劃產生劇烈衝擊，原先為了避免美國海權威脅，發揚中國陸權地益的中亞地區，在反恐戰爭美國勢力進入後，反倒成為後方的威脅。後續又透過亞洲再平衡政策，將眼光再次聚焦於亞洲。中國石油安全戰略受此衝擊，激發中國採取海陸並進的發展方式，一方面與俄羅斯合作以上合組織為基礎，在中亞地區與美國鬥爭將美國勢力排除該地區；另方面透過積極發展海軍實力，企圖突破海洋封鎖，在東海與南海海域爭奪周邊海權。

自 911 事件後美國藉反恐為由發動多次軍事行動，雖達成多項戰略目的，但也造成經濟上極大負擔。反觀中國在此時期採取經濟發展優於軍事對抗的策略，歷經 2008 金融風暴及後續的歐債危機，對美國經濟造成嚴重的衝擊。此時世界經濟反倒倚靠中國經濟的高度成長提供支撐，在國力兩相消長下，中國迅速取代了俄羅斯的地位成為美國戰略的假想敵。在這種氛圍下中美雙方對石油安全戰略發展的衝突及後續影響，即為本研究的研究目的。

關鍵字：
石油戰略、地緣政治、反恐戰爭

Abstract

The oil crisis in cold war made grate influence on the western world, the oil strategy comes to be a major part in national security strategy. With increasing of oil consumption jumping, fast development of economics came since China took reform and open policy in 1979, the China have to import oil overseas due to underproduction in country since 1993.For security reasons, China disperses her oil import area and route ,not only oil resource area but also route-especially major by sea-lane passing by Malacca. China takes part in developing oil pipe on land and infrastructure on her geopolitical landing right advantage, the central Asia plays as role in new oil resource area and the connection between China and the heart of oil (Middle East).The international relations focused on preventing the Russia's arise since cold war ended, turning to terrorism as 911 happened. The U.S made military actions in Afghanistan and Iraq claimed anti-terrorism, with military force remain there, which causing the U.S power goes into Central Asia and grabs oil resource in Middle Asia. The U.S military actions had great impact on China planed oil strategy which for aiming to carry on geopolitical landing right advantage destroyed .Then, the U.S pivoted to Asia. There are two approaches for China to handle with these situations, based on central Asia regional organization- Shanghai Cooperation Organization, China and Russia fight with the U.S here; The China modernizes her navy for breaking through the block and fighting for her sea-power.

The U.S made many times military actions called anti-terrorism and achieved the U.S global strategy advantage wonder, it carried fatal financial crisis after. On the other hand, the China prioritized economic development, avoided conflict. The financial crisis of 2008 and the European debt crisis later were hit hard on U.S and global economy. The global economy relied on China's economic increase. The China replaced Russia flash as new imaginary enemy to the U.S. In mentioned above, are there conflicts and impacts between China and U.S from now on? The study subject comes to.

Key words:
oil-strategy, geopolitics, war on terror

國立政治大學 National Chengchi University

謝 辭

總算到了最後要完成謝辭了，此時此刻卻無從下筆，在政大求學期間歷經了兩所學校任職，也完成了終身大事，能完成論文的寫作，腦海中要感謝的人實在太多。

首先要感謝我的母親及妻子，在漫長的求學期間給予無私的包容與協助，99級戰略班同學在校的相濡以沫，在外的照顧提攜，都使得我獲益良多。感謝所有關心並且提供協助的師長朋友們及外交系在職專班歷任的助教，不斷提醒並協助我完成各項學務行政程序。

放棄很簡單，堅持才困難。在我面臨挫折困境時，感謝指導教授魏艾老師及時給予我協助與鼓勵，除了您在學業上的指導外，您的溫暖及幫助，讓我重新找回了希望與決心。

最後我要將此論文獻給先父，感謝 父親在天上的照護，同時鞭策著我繼續努力。

於宜蘭家中
2015 年 7 月

國立政治大學
National Chengchi University

目 次

摘　要 I
謝　辭 II
目　次 IV
表　次 VI
圖　次 VII
第一章　緒論.....1
第一節　研究動機與研究目的.....1
第二節　研究方法與研究架構.....2
第三節　研究範圍與限制.....6
第四節　論文架構.....7
第二章　中共石油安全局勢.....8
第一節　國際石油現況.....8
第二節　石油問題牽動國際關係.....23
第三節　中共石油安全探討.....28
第四節　小結.....37
第三章　地緣因素對中共石油安全的影響.....39
第一節　中共石油安全的地緣環境.....40
第二節　加強合作鞏固既有油源.....42
第三節　積極開發分散石油來源.....52
第四節　麻六甲困境.....60
第五節　小結.....62
第四章　後 911 時期對中共石油安全的衝擊與因應.....65
第一節　中美俄在中亞的競逐.....66
第二節　東亞的爭端.....75
第三節　南海的國際競逐.....86
第四節　小結.....94
第五章　結 論.....98

國立政治大學 National Chengchi University

第一節　中共與美國走向競爭或合作.....98
第二節　全球化觀點下的石油安全戰略.....101
第三節　中共石油安全戰略檢討.....104
第四節　後續研究建議.....107
參考文獻 109

國立政治大學
National Chengchi University

表 次

表 2-1 世界探明儲量與儲採比 (地區).....14
表 2-2 世界探明儲量與儲採比 (國家及組織).....15
表 2-3 世界主要國家、地區或組織石油生產量 16
表 2-4 世界主要國家、地區或組織石油消費量 17
表 3-1 2000~2008 年向中共出口石油增加量排名.....48

國立政治大學
National Chengchi University

圖 次

圖 1-1 研究架構圖 3
圖 2-1 世界石油消費量曲線圖 18
圖 2-2 1861-2010 年國際原油價格曲線圖 22
圖 2-3 中日東海劃界及油田位置圖 31
圖 2-4 南海各國宣稱領海界線圖 32
圖 2-5 南海各國占領導島礁示意圖 33
圖 2-6 1990-2013 年 中國石油生產與消費曲線比較圖 34
圖 2-7 2011 年中共石油進口來源國家 35
圖 3-1 世界石油地緣環境示意圖 42
圖 3-2 俄羅斯石油管線圖 44
圖 3-3 中亞國家位置圖 53
圖 3-4 中哈油管路線圖 57
圖 3-5 麻六甲海峽示意圖 60
圖 3-6 珍珠鍊戰略圖 62
圖 4-1 巴杰油管路線圖 68
圖 4-2 阿富汗位置圖 70
圖 4-3 美國駐軍中亞圖 73
圖 4-4 東北亞經濟圈示意圖 77
圖 4-5 釣魚台群島位置圖 82
圖 4-6 第一島鏈與第二島練示意圖 84
圖 4-7 南海各國各國宣稱主權區域圖 87
圖 4-8 一帶一路示意圖 97

國立政治大學 National Chengchi University

第一章　緒 論

第一節　研究動機與研究目的

一、研究動機

隨著人類文明的快速進展，19 世紀工業革命蒸氣機出現，國家為了自身的發展，各自競逐煤、鐵資源。伴隨著內燃機的發明，石油快速地取代煤鐵的地位，躍居影響文明國家發展的最重要資源。石油除了作為單純能源的角色外，自 1973 年以阿戰爭，阿拉伯產油國家利用石油禁運結合外交，賦予石油另一項戰略角色，自此石油問題成為任何國家持續發展不可或缺的關鍵因素。

1990 年代以前，中共的石油供需尚可自足，甚至還有餘力向外輸出石油。但隨者 1978 年中共實行改革開放政策，國家經濟快速發展，導致對石油的需求快速增加，而國內供給卻未能同步提升。自 1993 年開始，中共已正式成為石油淨輸入國，同時國內供需缺口也持續擴大，2003 年超過日本已成為全球第二大石油消費國，僅次於美國。從供需關係來看，在維持經濟持續發展的目標下，中共在石油供給上，有著結構性的弱點。

冷戰後隨著蘇聯解體，世界局勢亦不復兩極對抗的局面。自中共採取改革開放政策，吸引了大量西方資本進入大陸市場，改變了大陸社會及工業結構。隨著經濟成長對石油的需求也日益殷切，此時中共對石油問題的重視，是來自於社經需求，而非奠基於長遠的戰略考量。既然大陸內部石油產出，不足以供應經濟發展所需，不足的部分，都需要從國外進口。以 2012 年來看，中東地區佔 40.77％，西非地區 14.57％，前蘇聯地區 16.7％[1]，從原油進口國家分佈及比重數據分析，地緣政治因素，是中共石油政策決定性的考量因素之一。自此如何充分確保自身的石油安全，開始成為冷戰後中共石油戰略的核心議題[2]。美國學者 Erica Strecker Downs 認為，中共積極與俄羅斯及中亞國家進行能源合作或鋪設油管的原因來自於中共恐懼其主要的石油運輸來源-海上石油運輸線，受到美國海權的威脅。

911 事件爆發，美國藉著反恐名義，先後出兵阿富汗及伊拉克，將力量深入中亞，隨著美俄在中亞地區的競逐，直接衝擊到中共原先規劃從陸路分散石油來源風險的戰略及政策。探討地緣政治因素在 911 事件後，對中共的石油戰略意義及影響，便是筆者進行此一議題的主要研究動機。

---

[1] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2013), p.18.

[2] Erica Strecker Downs, “China’s Quest for Energy Security,” http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1244.html

二、研究目的

鑒於中共石油供需與運輸線的結構性弱點，為了保障國家持續發展與安全，在地緣政治因素的限制下，中共主要是以「加強探勘開發國內石油」、「建立石油戰略儲備體系」、「提高能源使用效率與開發替代性能源」、「多元化戰略」、「走出去戰略」等五大方向進行。在運輸路線方面，積極發展陸路油管，近程目標在增進國家石油安全，遠程目標在發揮本身地緣利益，扮演中東與東亞能源橋樑角色。

911 事件後，美國重新檢視其戰略佈局。同時藉反恐戰爭及戰後外交、經濟、軍事等多方面的合作，將勢力伸入中亞地區，直抵中共與俄羅斯的「後院」，擠壓中俄地緣戰略及中共石油戰略佈局。在 21 世紀全球反恐的浪潮中，除了美俄及其他國際勢力在此的競逐外，另外還有地區恐怖主義、分離主義的糾雜，與複雜的種族及宗教問題，美俄及其他國際勢力在此的競逐外。美國藉反恐戰爭已完成全球軍力部署，不但改變了中亞的國際形勢，在東南亞、南亞..等環中國地區，都藉反恐之名，在外交、政治、經貿及軍事上，加強與各國之間的關係，再再都衝擊到中共的戰略意圖。

現階段維繫中共政權的最正當性的理由，奠基在中國大陸經濟的持續發展，而石油作為任何國家經濟發展的命脈，尤其是現階段屬發展中的產業體系的中國大陸，對石油的依賴程度更形殷切。但是除了要保持石油供應來源的不虞匱乏外，同時也要維持石油價格的平穩，才能提供一個完善發展經濟的穩定環境。從地緣政治出發，本文將宏觀地探討中共建構石油戰略的過程，並對透過此戰略因應國家發展計畫的建構過程，作出客觀的檢驗，故本文研究的目的有三：

(一)地緣因素在中共石油戰略中扮演了何種角色？
(二)地緣因素影響下，中共石油戰略如何因應？
(三)後 911 時期美國全球戰略部署，對中共影響為何？

第二節　研究方法與研究架構

一、研究方法

本文著重於地緣政治對中共石油安全的影響，主要採用文獻分析法和歷史研究法針對該主題加以論述，另外運用社會學的因果解釋論（causal explanation），以下將分別敍述：

（一）文獻分析法：廣泛蒐集國內、外官方及學術上有關中共石油戰略、石油政治經濟..等相關政策專書、期刊論文、研究報告、媒體報導和官方文件等，進行整理分析和研究，以使本文能有更確實的輔證。

（二）歷史研究法：透過歷史研究以描述相關歷史事實及後續發展，了解國際石油市場歷經全球反恐戰爭及後續的金融風暴，對中共石油政策發展和進程的影響，有助於對中國未來整體發展有全面性的了解。

（三）因果解釋法：透過社會學中的因果解釋，說明並分析中共石油與國家發展策略的因果關係，分別運用原因解釋，探討中共政府擬定相關政策的促成因素；另外藉由結果論述，探討中共制定和執行相關措施帶來哪些成效。

二、研究架構

1978 年中共實行改革開放政策後，國家經濟快速發展，但國內石油生產並無法同步提升，自 1993 年開始，中共已正式成為石油淨輸入國，供需缺口持續擴大。從供需關係來看，在維持經濟持續發展的目標下，中共在石油供給上，有著結構性的弱點。另外中共的石油運輸線主要是經由海路，而海路運輸線絕大多數均經由麻六甲海峽進入中國，中共原本企圖發揮其相對有利之陸緣地益，與之因應。然 911 事件後隨著美國藉發動反恐戰爭，重行全球戰略部署，將勢力伸入中亞、東亞..等，環大中華地區，直接衝擊到中共的石油安全戰略。

有關中共石油戰略及 911 後美國反恐戰爭對國際關係影響相關文獻及專書頗多，本文依文獻重點及切入研究角度區分下列三項：

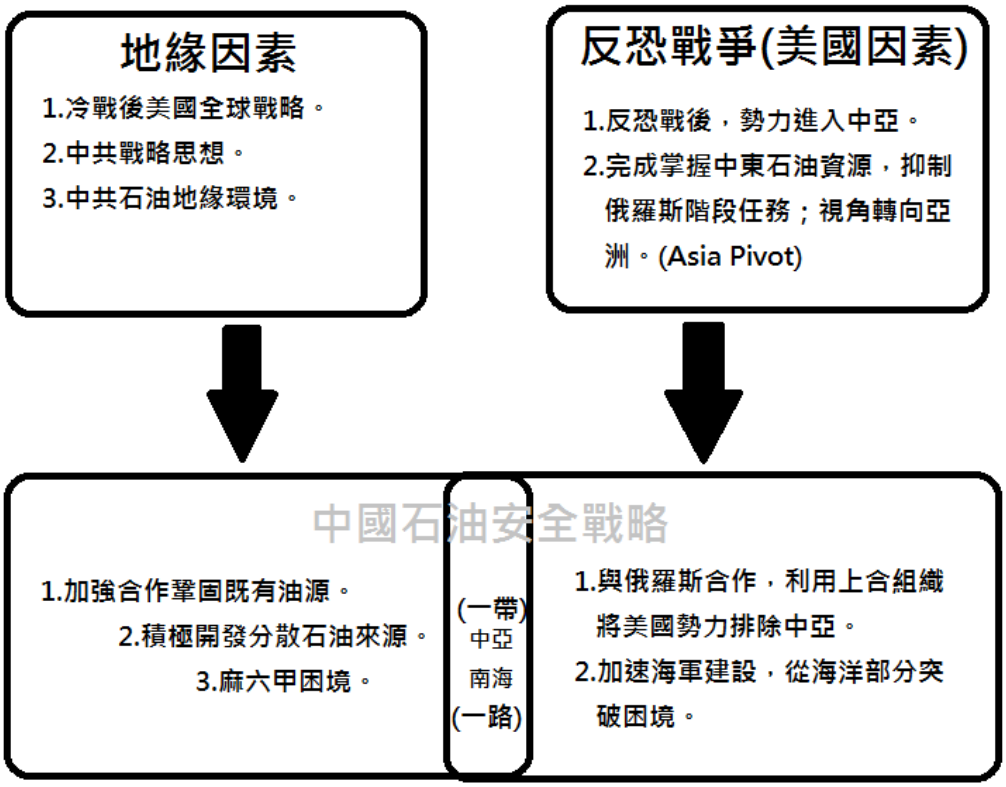

圖 1-1 研究架構圖

（一）地緣政治研究分析

地緣政治與國家戰略間存在者著極為密切的關係前者對後者有著極大的影響及指導作用。地緣條件不易變動的特性也是造成地緣理論得以長期主導國家戰略走向，並且呈現高度穩定性的原因[3]。布里辛斯基著《大棋盤》認為美國欲保持優越地位，必須在歐亞大陸行使力量實現地緣戰略目標。主要任務在於處理歐、亞、中亞及中東地區的衝突與關係。美國文獻認為中共能源安全行動反應中共對外國能源需求依賴直的逐漸增加，外加中共將美國視為能源安全上的重大威脅，中共企圖避開美國控制下的海巷（sea-lane），使石油安全地進入中國。

冷戰後美國已將中共視為最主要的戰略競爭對手，並在全球範圍內對中共進行戰略包圍與圍堵，中共漫長而脆弱的海上石油運輸線面臨著美國潛在的軍事威脅[4]。另有俄羅斯專家表示中共發展陸上油管，尤其是西向的中哈油管可持續向南發展，連結伊朗等中東石油產地，做為提供中東石油產地與東亞消費地的「泛亞全球能源橋樑」。

杭亭頓著《文明與世界秩序的重建》認為後冷戰時代，區別人類最重要的因素不再是意識形態、政治甚至經濟而是文化。伊斯蘭文化與西方基督教文化的衝突引發 911 事件恐怖攻擊，事件後美國重新調整全球戰略部署，勢力同時進入也屬伊斯蘭文化的中亞地區，。中共在該地區發展戰略仍受美國制約，所以蘭德公司認為，中共仍然只有依賴美國控制力量下的海巷來維持其能源供給[5]。在美國進入中亞後，中美雙方維持著暨合作又競爭的情勢，在反恐行動與北韓核武問題之斡旋，美國有賴中共支持，而美國駐軍中亞雖對中共形成戰略空間之擠壓，但是藉由美、中、俄三大國在反對伊斯蘭恐怖主義上產生的共同利益，有助解決中共內部分離極端力量，故中共與美國維持「和而不親，鬥而不破」的戰略格局[6]。從上述四篇文獻中，均認為美國為中共石油戰略在地緣政治上的競爭者，在 911 後美國在中亞以至於環大中華地區，重行中共戰略佈局以圍堵或抑制中共的發展。

（二）中共石油安全研究分析

廣義來看「安全」是一種相對性的心理狀態，同時也是種多元的概念，它可以是一個國家概念，或是一種社會概念。但是作為一個國家石油安全概念來看，它可以視為一個國家或地區可以穩定、持續、及時足量和經濟地獲取石油的狀態

---

[3] 程廣中，《地緣戰略論》，(北京：國防大學出版社，1999 年)，頁 22。

[4] 朱新民、張凱勝，〈石油戰略：能源爭奪之地緣政治分析〉，《胡溫體制的平衡戰略思維與政策》，(台北：遠景基金會，2005 年)，頁 99。

[5] Erica Strecker Downs, “China’s Quest for Energy Security,” http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1244.html

[6] 余莓莓，〈九一一後中共在中亞國際關係中的戰略選擇〉，《中共研究》，第 37 卷第 8 期(2003 年 8 月)，頁 108-117。

或能力[7]，這種狀態及能力是由國家在政治、經濟..等多方面作為綜合而成。

它特別指涉滿足國家生存與發展正常需求的穩定程度，包括兩個層面：一、保障供給，在平、非常時期，對於國家經濟及人民需求的石油供應都能夠提供保障；二、風險控制，對於各類影響石油供續有效供給的事件，能夠有效防禦。影響石油安全的因素大致上可分為石油本身因素、政治因素、運輸因素、市場因素及軍事因素等。簡言之，「石油安全」即是國家透過結合各種能力，面對上述各因素的交互影響下的國內外情勢，企圖達到保障供給及風險控制上平衡點。

查道炯著《中國石油安全的國際政治經濟學分析》、徐小杰著《新世紀的油氣地緣政治》與倪建民編《國家能源安全報告》都為中共面臨的石油提出各種分析與看法。中共石油戰略可分為國內及國外兩個面向，國內部份包括構建戰備儲油體系、加強國內石油探勘、開發替代能源及整合專責機構..等。國外部分以分散風險為指導，加強與產油國的合作與聯繫。為解決現今面臨之麻六甲困境，中共實際上基於陸權地益積極發展油管建設，一則緩和石油來源及運送的安全壓力，二則發揮橋樑樞紐功能扭轉石油地緣劣勢。此外中共面對嚴峻的石油供給問題，積極地以外交作為向外尋找並建立固定油源，是滿足石油需求的不二法門[8]。其採取的外交策略包含以外交關係開創油源，積極發展合作對象。然而中共過於積極在外交穿梭，引發新的國際外交爭端，國際局勢普遍瀰漫中國威脅論及現今各類環保意識高漲，均為中共石油外交不利因素。

（三）911 事件後影響研究分析

911 事件後美國藉反恐戰爭先後發動二次重大軍事行動，一為推翻伊拉克海珊政權，藉此重新建立美國在中東勢力；另為推翻阿富汗塔利班政權，戰後美軍將軍事力量常駐中亞地區，將勢力深入此一歐亞樞紐地區。美軍軍事力量進入該地區，致使中亞地緣政治產生劇變，直接衝擊中俄在中亞的利益，尤其重創中共石油陸上石油戰略企圖。因此 911 事件後，美中俄在中亞地區利益與競逐，是採取彼此影響與制約。美國在中亞的戰略企圖及作為，嚴重衝擊了中共原有的石油安全構想，但中共透過上海合作組織與中亞各國展開政治、外交及經貿上的多方合作，同時聯合俄羅斯在中亞地區，企圖強化自身地益。

美國藉反恐戰爭重行部署其戰略力量，藉打擊恐怖主義，除了已將勢力有效深入中東及中亞地區。另外美國也將注意力移至東南亞地區，企圖藉著同樣打擊海上恐怖主義或該地區分離主義，直接插足麻六甲海峽。美國反恐戰略的實際作為，已經撼動既有的國際關係，引發週邊國家不安與反感。

---

[7] 李果仁、劉亦紅等，《中國能源安全報告》，(北京：紅旗出版社，2009 年)，頁 5。

[8] 蔡裕明，〈從石油政治論中共石油安全戰略〉，《中共研究》第 39 卷第 10 期(2005 年 10 月)，頁 57。

2008 年美國新任總統上任，美國遭受金融風暴重創，國力大受影響。歐巴馬總統在其競選期間，針對美國海外駐軍問題是否調整多所探討。金融風暴影響下，中美俄國力消長甚鉅，對中亞地區及全球國際關係影響仍待觀察。Avery Goldstein 著《Rising to the Challenge》指出大陸優先保障國內經濟發展，避開了如蘇聯強調發展軍事實力最大化，不但最為其日後國際影響力提供堅實基礎，也使得美國難以將中共塑造成當前明顯威脅。在眾多採取中美對抗觀點文獻中，周雲亨著《中國能源安全中的美國因素》從能源安全各領域探討，歸納出中美兩國未來合作的基礎與前景。實際上中共是否利用美俄自顧不暇時機，擴張其經濟實力，挑戰美俄在中亞的地緣利益。或利用穿梭外交，挾其經濟實力在大國間獲取利益，均是要透過後續研究及探討來加以預測及驗證。

第三節　研究範圍與限制

一、研究範圍

本文研究重點在於原深受地緣政治影響下的中共石油戰略，在歷經美國 911 事件後，美國為維護其國家利益，藉反恐戰爭對其潛在競爭對手中共重新實施戰略部署，其相關後續作為及其他大國利益競逐下，所造成的影響與衝擊，及中共採取的相應策略。

其時間範圍可區分為兩階段，第一階段為 1990 年~2000 年，期間所要探討的是中共受石油供需結構性及地緣政治交互影響下，所擬定的石油戰略。第二階段為 2000 年~2014 年，所要探討的是美國遭受 911 攻擊後，藉反恐戰爭與國家戰略相結合，在全球重新佈局後，對中共既有石油戰略的影響。

在空間方面，以環繞大中華地理區域為範圍，並以與中共石油地緣利益相關國家及地區為研究區域，其中尤以中亞及東南亞為研究的主要論述部分。議題方面主要在於中共運輸路線安全建立，如各項油管建設計畫、替代方案研討及後 911 時期上述中共石油地緣相關國家及地區國際關係的變動，如美俄在中亞的競逐、東協國家的外交折衝及上海經濟合作會議為探討要點。此外探討中共發展陸權與海權過程中，是否有可能與美國因石油發生衝突的潛在性可能。

二、研究限制

（一）資料收集與使用的限制

研究國家政策最好的途徑之一，就是透過官方文件加以探討分析，缺乏足夠的官方資訊，將使立論基礎薄弱。然而第一手資料獲得不易，中共官方資料無論在資訊流通性及數據準確性上，都存在著非常高的不確定性。對於中共石油戰略安全問題相關議題，筆者所參考資料大部分來自大陸地區，另僅能透過少數歐、美、日等國相關聞線及資料，交叉比對驗證，造成資料在收集與使用上的限制，

此為限制之一。

（二）研究觀點的限制

承上，由於相關參考文獻多來自大陸地區，其次為歐、美、日等國，因此在研究觀點及立論上，非常容易受到上述地區學者觀點影響，尤其是大陸地區學者觀點，造成本文在從事研究時所面臨研究與思考觀點的侷限，此為限制之二。

第四節　論文架構

本論文以「地緣政治因素」為核心，討論中共石油安全情勢在 911 事件前後所受的影響。論文分為五章，第一章是緒論，第二章是中共石油安全局勢，第三章是地緣因素對中共石油安全的影響，第四章是 911 後，反恐戰爭對中共石油安全戰略的衝擊與因應，第五章是研究發現與結論。

第二章介紹中共石油安全情勢，此章首先探討國際石油環境的現況與未來發展後，再論及中共自改革開放後，隨著經濟快速發展，在供需及產銷面所經歷的巨大變化。同時在中共國力隨經濟發展快速增長時，石油因素已然成為中共社經企圖持續發展的重要限制，它的重要性不單在於現階段國家的生存，甚至於國家的未來發展，國家的生存與發展就是國家安全的主要著眼，從此引申出中共石油安全所面臨的挑戰。

第三章介紹地緣政治學的理論與內涵，地緣政治(geopolitics)主要是探討地理位置對國際關係影響的學說，自提出以來便佔據政治學或國際關係理論的主要地位，尤其是在國家生存空間因素的詮釋上，均不出其範疇。由於世界石油產地相對集中在少數區域，而全球主要消費市場卻遠離產地，兩者要透過運輸（transport）才能連接。本論文認為中共石油安全無論在供需、運送或產銷方面都深受地緣因素的限制，面對各種限制因素，中共擬定了各種不同的策略來因應。

第四章承上，地緣政治學認為國家無論採取何種對外政策，都受限於各種地理因素及人文因素的共同影響，就結構上看它有兩個核心概念，地理（geograpy）跟政治（politics），地緣政治學的中心議題就是闡述國家在地理空間上的權力關係[9]。上一章論及中共因應地理空間，利用諸般權力關係，企圖滿足其國家安全需求。然而後 911 時期，美國的後續作為及發展，使原來權力關係環境產生劇烈變化，面對此一劇變，中共如何在各方面調整與因應，以滿足需求。

最後，第五章除了回顧本研究的發現與結論，及對未來的研究方向提出建議。

[9] 許勤華著，《新地緣政治：中亞能源與中國》，(北京：當代世界出版社，2007 年)，頁 2。

第二章　中共石油安全局勢

自從 1776 年英人瓦特（James Watt）改良蒸汽機，解決了動力的問題，促成了工業革命，而當時是以煤炭作為主要的燃料。十九世紀後期，隨者內燃機的改良及石油工業的興起，石油及其提煉出來的產品成為新的動力來源，二十世紀初期，經過兩次大戰驅動的武器文明，石油完全取代了煤炭的地位。

石油產地由於地質條件及構造的因素，世界石油的儲藏地區分布極不平均，2013 年全球探明總量為 16,879 億桶，依序是中東 47.9%，中南美洲 19.5%，歐洲及歐亞大陸 8.8%，非洲 7.7%，北美洲 13.6%及亞太地區 2.5%。[10]從上述數字來看，石油資源相對集中在中東地區。從消費量來看，就 2013 年全球石油消費量 4185.1 百萬噸，亞太地區占 33.8%，北美洲 24.5%，歐洲及歐亞大陸 21%，中東 9.2%，中南美 7.4%及非洲 4.1%，[11]石油主要消費地區也呈集中現象。這種原料與市場在地理上的乖離，是全球石油議題的主要背景之一。

二十世紀初的兩次世界大戰，石油的價值從英國海軍棄煤炭改用燃油－較佳的燃料原料開始，至此初步具有戰略物資的意義，石油與國家安全議題關聯性也漸漸展現，隨後如日軍入侵東南亞及德國的合成汽油都與石油相關。二次世界大戰後，帝國主義式微，民族主義興起，原來西方國家的殖民地紛紛獨立，這些戰後新興國家擁有豐富石油資源，將原來掌握在跨國公司的石油資源收歸國有，自此西方殖民國家失去了對石油資源的直接控制權。

1956 年蘇伊士運河危機及 1973 年阿拉伯產油國的石油禁運，對全球國際關係及經濟都產生巨大的影響，石油遂成為全球隨時關注的重要戰略物資。

第一節　國際石油現況

1989 年柏林圍牆倒塌，象徵冷戰結束，在戈巴契夫領導的蘇聯拒絕干預介入下，東歐各國相繼發生大規模群眾示威，共黨政權紛紛垮台；隨者 1990 年德國的統一，歐洲也結束了分裂局面。而蘇聯也在內外交迫下，使得原有的國際關係產生劇變，在史達林原始戰略指導下，環繞俄國作為緩衝國家的前蘇聯加盟國家紛紛獨立，並在其週邊產生許多權力真空地區，伊拉克趁此時機入侵科威特，企圖控制中東的石油礦藏。西方國家對此採取十分快速及果斷反應，由美國為首與英、法組成同盟，以軍事力量干預，將伊國軍隊趕出科威特，但並未順勢佔領

[10] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.6
[11] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.11.

伊拉克，也沒推翻海珊政府。波灣戰爭結束後，蘇聯便正式宣告解體，旗下共和國紛紛獨立，冷戰正式結束國際情勢進入了後冷戰時期。

2001 年 9 月 11 日，美國本土遭受恐怖攻擊，各國意識到恐怖活動已經對既有的國際體系造成威脅，美國總統小布希透過反恐戰爭，與各國合作採取傳統與非傳統手段，對其面對恐怖威脅主動採取打擊行動。這些事件發生的空間環境，絕大部分都環繞在中東－現今石油蘊藏量，生產量最豐富的地區。2003 年美國小布希總統藉打擊恐怖主義之名，對伊拉克採取軍事行動，推翻海珊政權，控制了伊拉克，將勢力深入了中東地區，同時與阿富汗對伊朗採取包圍態勢，使得世界石油消費市場與資源地區關係產生劇烈變動。石油輸出國家組織 OPEC[12]也意圖重新取得國際油價的主導權；俄羅斯不但靠能源再次崛起，對前蘇聯勢力範圍下的中亞地區，也是動作頻頻。各國對石油資源的爭奪，已經到非常白熱化的地步，無論是現有的油氣資源區域，如美、英等西方國家軍事介入利比亞，或是具有潛力的地區，如以中共與美國戰略對抗為背景的南海爭議等。軍事、外交衝突一觸即發，這些都成為區域甚至國際和平安全的極大威脅。

前面提到石油產地與主要消費地區的乖離，導致對石油爭奪加劇。石油資源主要集中在中東地區，約佔全球 47.9%，而石油消費量與經濟發展程度有極大的關聯性。亞太地區、北美及歐洲，上述三者經濟發達地區加起來佔全球石油消費量八成以上，為維持社會持續發展進步，石油在政治、經濟、軍事與戰略上，具有絕對重要的地位。也正如此，各石油進口國家紛紛加強關於石油相關戰略佈局，搶佔石油地緣戰略要點，同時加強與產油國家發展合作，均使得各相關石油地緣競爭變得十分激烈。

一、國際石油能源發展

就國際體系而言，國際石油能源發展隨者國際形勢變化、傳統石油國家政治穩定度及其對外關係、新興產油國家或地區的興起及大國間彼此的競合而有所轉變。美國為維持其強勢地位，藉反恐戰爭以外交、軍事等作為，圍繞著全球石油資源重行戰略佈署；蘇聯解體後一時頹傾的俄羅斯，也藉著石油資源出口，提升在國際上的影響力；OPEC 透過積極擴大與亞、非洲的合作，企圖奪回在國際石油市場定價上的主導權；亞、非洲等新興油源的發現與預期發展，不但成為各石油進口國家分散油源的目標，同時也成為各大國彼此角力博奕的地區，埋下了衝突的種子。隨者經濟快速發展，國家石油的消費量也隨之快速增加，為維持持續發展，各國政府對石油安全的擔憂及後續作為，也不斷衝擊既有的國際關係。

[12] 石油輸出國家組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries 簡稱 OPEC）1960 年由伊朗、伊拉克、科威特、沙特阿拉伯和委內瑞拉創始成立，目的為協調和統一各成員國的石油政策，並確定以最適宜的手段維護其各自和共同的利益，現有 12 個會員國。

（一）美國掌握優勢地位

美國是世界第一大石油消費國，2013 年消費量佔全球 19.9%，[13]美國作為現代石油工業的發源地，自 1859 年在賓州發現石油並開始商業開採以來，直到二次大戰戰後，才被 20 世紀初發現石油的中東地區超越，這段期間美國一直是石油的最大生產及消費國家。石油開採本身具有高資本及高技術的特性，原來擁有豐沛油氣資源的地區或國家，雖擁有相關資源但卻缺乏開採的資金與技術，不得不受制於西方國家或跨國公司。戰後嬰兒潮的出現，世界經濟快速發展驅動了石油消費量的需求，不但使得石油資源國家累積了足夠的資本，跨國公司間的競爭也提供了技術來源的多元管道，石油市場的主導權，已漸漸從消費市場轉向了生產市場。1973 年 OPEC 成員國聯合中東國家，針對支持以色列的國家，藉由減產、禁運..等手段給予懲罰。阿拉伯國家藉石油繞開了軍事衝突，利用石油武器，給予以美國為首的西方國家，在經濟面上的重大打擊。自此美國對石油相關事務採取更積極的方式經營，企圖削弱石油武器的威脅，強化自身在石油資源上的影響力，藉此持續維持美國的優勢地位。

911 事件後美國除透過反恐戰爭，藉外交及軍事雙管齊下，搶佔全球各石油地緣戰略要點外，同時透過與俄羅斯的能源合作，開發裏海週邊油氣並積極參與非洲幾內亞灣油氣鑽探。後續美國再發動了第二次波灣戰事，推翻了伊拉克海珊政權後，美國企圖直接控制伊拉克，不但可以作為調節國際油市的資源，還有取代沙烏地阿拉伯、抑制 OPEC 與制約俄羅斯等多重目的。[14]美國現已控制大半中東油氣資源，透過反恐戰爭美國已經佔領阿富汗並前進中亞涉足裏海，在控制伊拉克後，現對伊朗已呈地緣戰略包圍態勢。伊朗與伊拉克探明石油蘊藏量分別為 1,570 億與 1,500 億桶，排名佔世界第四位與第五位，若美國解決伊朗問題後，中東地區的油氣資源將由美國完全掌控。美國總統小布希提出「大中東計畫」，這份計畫即為冷戰後美國推行民主，改造中東系統思想戰略和政策的延伸，即通過以根本改變中東產油國的政治現狀，形成與美國同質政治體制，以提高中東國家的安全係數。[15]美國長久以來在中東的戰略目標，就是確保美國在波斯灣的石油利益。在非洲，美國不斷發動外交攻勢，企圖駐軍幾內亞灣，以保其後備油庫的安全；在北非，北約設定禁航區並不斷轟炸利比亞境內軍事要點，支持利比亞內部反對勢力，推翻了格達費政權。在北美，柯林頓總統時代就透過北美自由貿易協定，獨佔了加拿大及墨西哥兩國的油氣資源，有效降低對中東油源的依賴。

對國際石油的爭奪，是隨著美國石油戰略變化而改變，美國是主要的行為者，美國爭奪石油的目標不僅是要確保自身需求得到滿足，還要控制此一戰略資源，以維護美國霸權的地位。2001 年 5 月美國國家能源政策報告指出，未來 20 年美

[13] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.9.
[14] 倪建民編，《國家能源報告》，(北京：人民出版社，2005 年)，頁 145。
[15] 舒先林，〈美國“大中東計畫”中的石油因素〉，《阿拉伯世界》第 1 期(2005 年 4 月)，頁 146。

國的石油消耗量將增加 1/3，產量將下降 12%，到了 2020 年進口石油將佔總消費量的 2/3，美國對進口油源的依賴程度越來越深，更加深了對國際石油資源的爭奪，中東地區佔世界石油蘊藏量一半以上，自然成為美國的核心利益地區。2008 年金融風暴席捲全球後，後續衍生 2010 年歐債危機引發全球經濟持續動盪，此時美國頁岩油開採技術獲得重大突破，境內石油產量大增，對全球石油市場也產生巨大影響。美國前副總統錢尼曾指出：誰控制了波斯灣石油的流向，誰就擁有了不僅對美國甚至是世界其他大多數國家的經濟箝制力。至於對石油資源需求同樣殷切的其他地區或國家，如歐盟、日本及中共，在國際石油資源的爭奪或經營上，相對上都明顯居於劣勢。

（二）OPEC 企圖重新奪回石油主導權

OPEC 現旗下共有 12 個會員國，分別是沙烏地阿拉伯、委內瑞拉、科威特、伊朗、伊拉克、阿拉伯聯合大公國、卡達、利比亞、阿爾及利亞、奈及利亞、安哥拉及厄瓜多。在 2009 年 OPEC 會員國掌握了全球探明蘊藏量的 77.2%，[16]OPEC 成立的目的在於協調和統一各成員國的石油政策，並確定以最適宜的手段維護其各自和共同的利益。OPEC 於 1960 年成立時，最初只是一個非官方的議價組織，以便自西方石油公司取得較低的價格，銷售到第三世界或產油國家。1973 年 OPEC 對支持以色列的西方國家及日本實施禁運，油價短時間提高四倍，使得國際經濟大受打擊。OPEC 自此由一個議價組織轉型為一股不容忽視的政治力量。OPEC 會員國透過內部的協議調整彼此產能，藉以維持國際油價。雖然 OPEC 可以藉此維持油價，但油價並不可能無限制地持續上漲，因為過高的油價將導致經濟萎縮，高油價除了抑制石油的消費量，同時也驅使替代能源的研究與發展，回歸市場後，還是傷害到石油出口國家。

經過兩次石油危機後，削弱 OPEC 影響力已成為美國既定目標，西方國家透過成立 IEA[17]建立石油儲備體系，分化 OPEC 內部成員國家及扶持非 OPEC 產油國家與之對抗。事實上 OPEC 正面臨內外交迫的問題，外有以俄羅斯為首，其他非 OPEC 產油國的挑戰；內部原來伊朗與伊拉克之間的敵對狀態，已傷害了組織成員間互信，海珊下台後伊拉克情勢的後續發展又將使得情況更為複雜。假使伊拉克留在 OPEC 內，OPEC 各國原訂配額勢必重新調整，如伊拉克脫離組織，其龐大的蘊藏量及產能，也可能成為 OPEC 的潛在敵人。雖然 OPEC 會員國掌握了全球 71.9%的蘊藏量，但相對於產量僅佔全球 42.1%，[18]表示非油國組織透過產能調整，穩定國際石油供需平衡，削弱了 OPEC 在石油市場上的影響力。OPEC 面對內外交迫的局勢下，也開始比過去更重視、中國大陸、日本及韓國等亞洲市場。

---

[16] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.6.

[17] 國際能源總署(International Energy Agency 簡稱 IEA) 1974 年由經濟合作與發展組織成立，核心任務在於建立石油儲備體系。

[18] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2011), p.10.

（三）欲振乏力的俄羅斯

本來俄羅斯受惠於過去的高油價及石油工業的改革，在國際能源市場的地位逐步上升，使得俄羅斯石油生產及出口量明顯增長，產量自 2000 年 323.3 百萬噸，增至 2013 年的 531.41 百萬噸[19]，出口量自每日 4,273 千桶增至每日 8,632 千桶。[20]近來在國際上俄羅斯作為世界新興最大石油出口國的角色，此一新興穩定油源出現，使得阿拉伯世界傳統的「石油武器」不再像過去那樣有效。2003 俄羅斯年通過「2020 年前能源發展戰略」後，更確立了能源立國的發展方向，提升了它的綜合國力與戰略地位。蘇聯解體後面對社會主義計畫經濟下，單調且不具競爭力的產業結構，俄羅斯實現國家現代化的根本任務，不是削弱石油天然氣工業，而是開啟新的經濟增長點，透過發展在國際市場上有競爭力的部門，來實現俄羅斯經濟多樣化。[21]而俄羅斯的發展策略，成功的提升了俄國的國際地位，紐約時報甚至撰文認為，若非俄羅斯豐富的油氣資源，俄國根本無法進入「八國高峰會」（G8）的行列。

俄羅斯以強大的油氣工業為後盾，對國際石油進口國分散油源，穩定國際石油秩序及削弱 OPEC 勢力上，有著重要的地位。透過能源外交，不僅將美國還把歐洲、中共、日韓，甚至沙烏地阿拉伯都置於它的影響之下。反恐戰爭美國軍事力量進入阿富汗及伊拉克後，壓縮了與美國能源合作的空間。俄國以「穩定西歐、爭奪裏海、開拓東方、突破北美」為依據，積極發展與歐洲及中共、日韓..等亞太國家的能源合作，同時擴大產能逼近沙烏地阿拉伯，以期提高在國際石油市場上的影響力。

雖然俄羅斯在石油工業上有亮麗的表現，但是仍有其隱憂。現今俄羅斯的石油產量雖與沙烏地阿拉伯不相上下，但 2013 年探明蘊藏量為 930 億桶，儲採比[22]為 23.6 而同期沙國為 2,659 億桶，儲採比為 63.2，[23]顯示俄羅斯並不具備沙國豐富的探明蘊藏量及機動生產的能力。此外俄國探明儲量，部分地處交通不便或地質條件惡劣地區，資金技術是否足以克服也是障礙，隨著俄國本身經濟快速成長，國內消費需求也將大幅增加，未來出口數量預期將受到相當程度的制約。俄羅斯經濟過分依賴石油產業，受到國際油價波動影響劇烈，2014 年國際油價下跌，衝擊俄國經濟造成盧布崩跌，俄羅斯國力頓挫一夕元氣大傷。

（四）非洲新興地區與南海

近年來西非地區的成為全球石油探勘及投資最多的區域，尤其是幾內亞灣地

---

[19] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.10.
[20] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.18.
[21] 倪建民編，《國家能源報告》，(北京：人民出版社，2005 年)，頁 147。
[22] 儲採比為當年開採量與剩餘儲量的比率，指在探明儲量不變的情形下，以當前的開採數量還可以開採的年數，用以反應資源運用情況的指標。
[23] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.6.

區，投資金額遠遠超過俄羅斯及中亞裏海地區。西非油田除了地理位置優越外，非洲原油含硫量低，易於提煉生產，非常適合生產為燃油，也成為石油進口國家分散油源的重要區域。同時非洲國家對於外資採取開放態度，鼓勵外國企業直接投資，這些都造就了近年來非洲石油工業蓬勃發展的現象。

南海被世界公認為具有豐富油氣資源的地區，美國海洋學專家認為，南沙西南一直到沙勞越的廣大海區，是亞洲大陸架三個最大的五油區之一。曾母暗沙面積約有 30 萬平方公里，其石油地質資源為 137~177 億噸。[24]然而該地區週邊國家各自宣稱領海範圍，搶佔海礁島嶼，企圖擴大勢力範圍。

南海海域不但是印度洋與太平洋的連接海域，同時也是歐洲與中東通往東亞及日韓的必經水域，在世界 16 個咽喉要道，此區域便佔了三個。大陸關注此海域除了所謂麻六甲困境外，更著眼於海底潛在的石油資源。日本更將此水道視為生命線，於 1999 年通過《週邊事態法》，為日本自衛隊軍事介入提供法理依據。美國自撤出非菲律賓後，該地區雖然一時產生權力真空，但隨者 911 事件後，該地區的恐怖活動結合海事犯罪，讓美國開始重新調整對東南亞地區的戰略思考，歐巴馬總統上台後，美國正式宣告重回東南亞。由於南海的石油資源尚未具體出現，現階段對南海議題，美國主要著眼點在於海線交通安全的維護[25]。

南海雖為大陸或台灣宣稱為固有疆域並在島礁上建立軍事設施，實際上該地區領海邊界爭議始終沒有停歇，現在又隱含豐富石油資源，地緣價值已不可同日而語。該地區週邊國家國力雖無法與中共抗衡，然而現階段中共海軍也缺乏有效投射軍事力量的能力。中共企圖以擱置爭議、共同開發的方式換取海上軍事力量的發展時間，然而最近有關南海爭議日益頻繁激烈的狀況來看，似乎也看到美國勢力在週邊國家背後運作的痕跡。

（五）來自消費與國力同步成長的威脅

經濟成長與石油消費量有著同步正向的關係，2000 年以來全球經濟快速成長，其中來自亞洲地區的成長最為突出，伴隨著經濟成長帶動亞洲地區的石油消費量自 2001 年的 27.7%增至 2013 年佔全球 33.8%，[26]而經濟成長也將帶動國力成長，國家為了自身的生存與發展，自然趨動了對維繫經濟持續成長戰略物資－石油資源的爭奪。一般咸認改革開放後的中國，作為世界工廠為亞洲提供了主要的成長動能，中國的影響另有專章討論，但亞洲市場另外還有一個常被人忽略的國家－印度，與中國有著類似的發展過程及潛力。印度也是一個本身石油蘊藏量偏低，而消費量快速增長的國家，因此對石油供給安全的需求也同樣殷切，印度

[24] 倪建民編，《國家能源報告》，(北京：人民出版社，2005 年)，頁 151。
[25] 劉復國，《東南亞恐怖主義與亞太安全》，(台北：遠景基金會，2007 年)，頁 141。
[26] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.11.

在地理上貼近中東，不像中共、日韓共同面臨麻六甲海峽困境，同時也積極採取能源外交的方式，與各產油地緣國家合作。印度 1998 年核試驗雖遭到美國的制裁，但利用美國在反恐與地區事務的戰略需求，使得美國“默許”印度擁有核子設施。這些經濟快速成長的新興國家，在石油安全的需求下，紛紛運用國家自身力量，加入了國際石油資源的爭奪。

二、國際石油蘊藏及生產

石油是經過億萬年地質沉積形成的，也就是說它是屬於無法循環利用的有限資源，現今全球探明蘊藏量約 15000 億桶，但受限於地區及技術，實際上可以開採的大約僅有 2000 億桶。蘊藏在地底的石油資源一經生產便無法再回復。一般都採用儲採比，即當年開採量與剩餘儲量的比率，當作國家或地區石油潛力的有效指標。高產量高儲採比的國家，代表該國家具有深厚的石油實力，如沙烏地阿拉伯；高產量低儲採比國家，表示資源在一定時間內即將耗盡，應準備調整國內過於依賴石油的產業結構，如尼日。國家可以依其發展策略及需要調整產量，如俄羅斯企圖以高產量爭取外匯犧牲了儲採比，企圖解決其國內的產業經濟環境缺乏競爭力的問題。對單一國家或地區的石油實力及預測，可以透過蘊藏－生產兩者關係來瞭解。

石油的分佈可以從地區與國家或國際組織兩個面向理解，從地緣政治學關注的是國家在地理空間上的權力關係，所以應就石油的蘊藏與生產的區域及國家，分開來看待與理解。

表 2-1 世界探明儲量與儲採比 (地區) 單位：十億桶

世界探明儲量與儲採比						
	1990 年	2000 年	2010 年	2013 年	佔總量比率	儲採比
中 東 總 計	659.6	696.7	752.5	808.5	47.9%	78.1
中南美洲總計	71.5	97.9	239.4	329.6	19.5%	＊
歐洲與歐陸總計	80.8	107.9	139.7	147.8	8.8%	23.5
非 洲 總 計	58.7	93.4	132.1	130.3	7.7%	40.5
北 美 洲 總 計	125.4	232.1	221.9	229.6	13.6%	37.4
亞 太 總 計	36.3	40.1	45.2	42.1	2.5%	14.0
世 界 總 計	1027.5	1258.1	1621.6	1687.9	100.0%	53.3

＊ 超過 100 年

資料來源：BP Statistical Review of World Energy June 2014

世界石油分布是極不平均的，2013 年中東地區佔全球蘊藏量的 47.9%，其餘依次是美洲 33.1%、非洲 7.7%、俄羅斯 5.5%、亞太地區 2.5%及歐洲 3.3%。

表 2-2 世界探明儲量與儲採比 (國家及組織） 單位：十億桶

世界探明儲量與儲採比						
	1990 年	2000 年	2010 年	2013 年	佔總量比率	儲採比
美國	33.8	30.4	30.9	44.2	2.6%	12.1
加拿大	40.3	181.5	175.2	174.3	10.3%	*
委內瑞拉	60.1	76.8	211.2	298.3	17.7%	*
俄羅斯	n/a	59.0	77.4	93.0	5.5%	23.6
沙烏地阿拉伯	260.3	262.8	264.5	265.9	15.8%	63.2
中國	16.0	15.2	14.8	18.1	1.1%	11.9
世界總計	1003.2	1104.9	1383.2	1687.9	100.0%	53.3
OPEC 國家	763.4	849.7	1068.4	1214.2	71.9%	90.3
非 OPEC 國家※	205.7	331.0	329.8	341.9	20.3%	26.0
前蘇聯地區	63.3	87.1	126.1	131.8	7.8%	26.0
OECD 國家	144.5	256.5	239.1	248.8	14.7%	33.2

* 超過 100 年

※ 不含前蘇聯地區

資料來源：BP Statistical Review of World Energy June 2014

就國家或組織來看，區域內各國家擁有的石油資源及產量，也呈不均衡的狀態，各區域內蘊藏量豐富的國家，自然在成為區域內石油戰略價值最高的國家。以美洲為例，加拿大受惠於採油技術突破，儲量大增位居世界第三，雖佔全球 33.1%，但是以北美洲與中南美洲相加而成。中南美洲又以委內瑞拉最突出，事實上近年來世界石油蘊藏量增幅最多的國家就是委內瑞拉佔全球 17.7%，2010 年已超越了沙烏地阿拉伯為世界第一，儲採比超過 100 年以上。歐洲地區雖表列 8.8%，但扣除前蘇聯地區後僅存 3.3%，中東國家佔全球 47.9%，沙烏地阿拉伯佔 15.8%為世界第二，伊朗佔 9.3%，伊拉克佔 8.9%，上述兩個國家分居全球第四及第四位。

OPEC 國家 2013 年蘊藏量佔世界 71.9%，雖會員國不僅限定在中東地區，OPEC 會透過會員國間協商生產配額達到穩定油價，增進成員國利益的目標。但各成員國根據自身對發展的考量，決定自身的儲採比，會員國的期待與配額的落差，通常是 OPEC 內部最關注的議題。而其他非 OPEC 國家及前蘇聯則分佔剩下的 28.1%，而已開發 OECD 國家的石油資源大多已消耗殆盡僅有 14.7%，十

分依賴進口油源。現階段世界石油資源主要分布中東地區及 OPEC 國家，從地質條件及研究看，中東地區石油資源無論是探勘、開發成本或油井生產能力，其他地區均難以項背。

表 2-3 世界主要國家、地區或組織石油生產量　　單位：百萬噸

世界石油生產量					
	2010	**2012**	**2013**	與前年相比	佔總量百分比
美國	339.1	394.1	446.2	13.5%	10.8%
委內瑞拉	126.6	136.6	135.1	-0.8%	3.3%
俄羅斯	505.1	526.2	531.4	1.3%	12.9%
伊朗	203.2	177.1	166.1	-6.0%	4.0%
伊拉克	120.4	152.5	153.2	0.8%	3.7%
科威特	122.5	153.7	151.3	-1.3%	3.7%
沙烏地阿拉伯	467.8	549.8	542.3	-1.1%	13.1%
阿拉伯聯合大公國	130.8	154.7	165.7	7.4%	4.0%
中東總計	1184.6	1342.1	1329.3	-0.7%	32.2%
中國	203.0	207.5	208.1	0.6%	5.0%
世界總計	**3913.7**	**4117.4**	**4130.2**	**0.6%**	**100.0%**
OECD 國家	864.7	903.1	951.0	5.6%	13.0%
非 **OECD** 國家	3049.0	3214.3	3179.2	-0.8%	77.0%
OPEC 國家	1623.3	1776.3	1740.1	-1.8%	42.1%
非 **OPEC** 國家※	1632.9	1670.3	1711.6	2.7%	41.4%
前蘇聯地區	657.5	670.8	678.5	1.4%	16.4%

資料來源：BP Statistical Review of World Energy June 2014　　※不含前蘇聯地區

就石油產量就區域來看，2013 年世界石油生產總量為 4130.2 百萬噸，比前一年增加了 0.6%，依序為中東 32.2%、北美洲 18.9%、俄羅斯 12.9%、亞太地區 9.5%、非洲 10.1%及歐洲地區 7.3%，中東產區約佔世界 1/3，中東仍為世界最主要的石油供應地區。增加的生產量並不是來自於 OPEC 國家，2013 年非 OPEC 國家石油產量增長了 2.7%，是 2008 年以來的最大增幅，其中以美國的石油產量增幅最大，連續兩年呈 13.5%以上成長。從數據來看 OPEC 國家蘊藏量佔全球 71.9%，但石油產量僅有 42.1%，這除了牽涉到國際政經角力及各國自身石油戰略考量外，同時也受以美國為首的西方國家，鼓勵非 OPEC 國家增產石油，以削弱 OPEC 石油武器影響力的做法有關，至於俄羅斯與非洲國家也為重要的石油資源供應地。

三、國際石油消費與儲備

自二十一世紀初以來，世界石油消費曲線大致呈上升狀態，2000 年全球石油消費量為 3571.6 百萬噸，到 2007 年已增至 4007.3 百萬噸，隨後遇到金融海嘯及美國信貸風暴，造成全球經濟衰退，2008 及 2009 年消費量衰退減少，直到 2010 年全球石油消費量才又回復到 2007 年的水準。雖然全球消費量持續增加，但長期來看，消費的年均成長率卻呈下降的趨勢，就石油而言，1985-1995 年，世界石油消費年均增長率僅為 1.63%，只相當於 1950-1970 年增長率（7.34%）的約 1/5，[27]而 2000-2010 年的年均成長甚至只有 1.27%。

表 2-4 世界主要國家、地區或組織石油消費量　　單位：千桶／日

世界石油消費量					
	2010	**2011**	**2012**	與前年相比	佔總量百分比
美國	19134	18949	18555	-2.3%	19.8
北美洲	23464	23397	23040	-1.8%	24.6
俄羅斯	2892	3089	3174	2.5%	3.6
歐洲	19057	18947	18543	-2.5%	21.3
中國	9272	9750	10221	5.0%	11.7
亞太地區	27766	28754	29781	3.7%	33.6
中東	7861	7992	8354	4.5%	9.1
中南美洲	6222	6405	6533	2.0%	7.3
非洲	3463	3359	3523	5.1%	4.0
世界總計	**87883**	**88879**	**89774**	**0.9%**	**100.0**
OECD	46460	46117	45587	-1.3%	50.2
歐盟	13741	13377	12796	-4.6%	14.8

資料來源：BP Statistical Review of World Energy June 2013

就經濟學供需-價格關係來看，石油的消費量可視為需求項，它與生產、供給項的關係決定了市場價格，而市場價格又持續影響著供給與需求即生產與消費兩端；但就政治經濟學的觀點看，主要影響石油消費量的因素，還是經濟體的開發速度及發展程度。根據英國石油公司統計，2010 年全球石油一掃過去兩年的下降趨勢，回到全年 4028.1 百萬噸的消費量，比 2009 年增加 3.1%，比 10 年前增加 13.8%。但後續歐債問題使得全球經濟問題嚴峻狀況未解，2013 年歐洲地區石油消費量下跌了 0.4%，亞太地區也放緩了增幅，從 2012 年的 3.7%下降至 1.5%，北美洲則受惠於美國經濟狀況轉好小幅增長 1.3%，至於中南美、中東及

[27] 陳鳳英、趙宏圖編，《全球能源大旗局》，(北京：時事出版社，2005 年)，頁 11。

非洲增加幅度也有 4.4%、2.2%及 3.2%，但由於消費總量基期較低，故重要性不若其他地區。

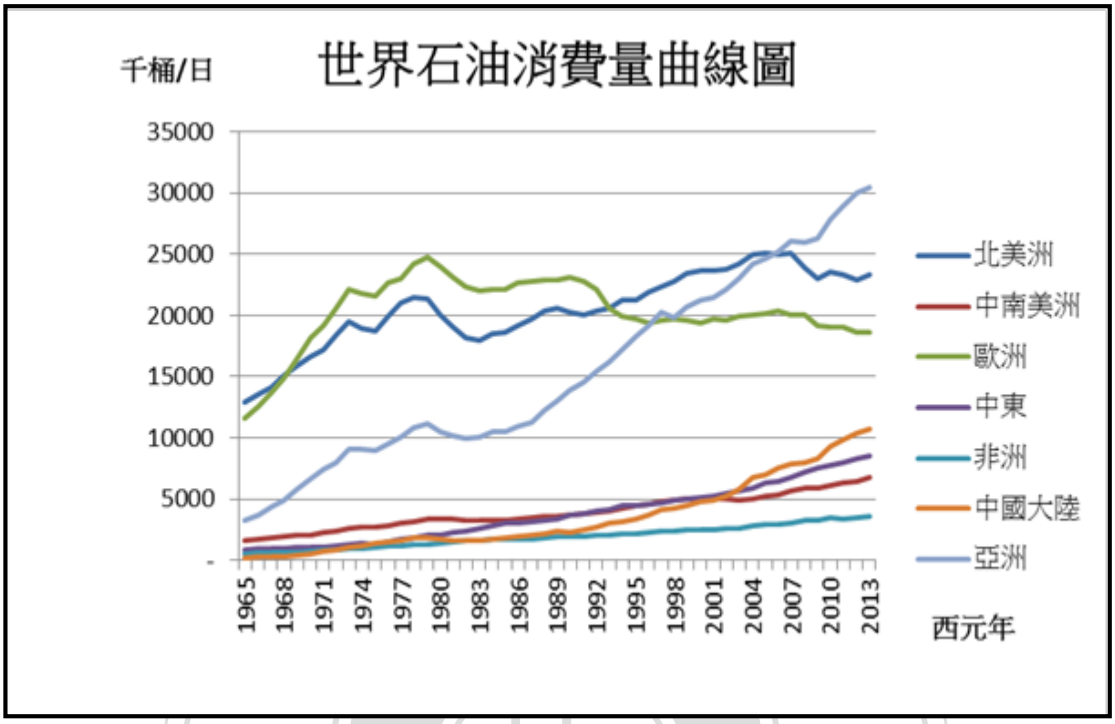

圖 2-1 世界石油消費量曲線圖

綜合表 2-4、圖 2-1 世界石油消費狀況可以歸納如下：

(一) 亞太地區已超過北美成為石油消費最多的地區 在 70 年代，世界石油消費量最多的地區是歐洲，直到 1994 年北美洲石油消費量才超過歐洲；而亞太地區在 1997 年首度超越歐洲，自 1999 年後正式取代歐洲，成為第二大石油消費地區。2003 年北美洲三國，加拿大、美國及墨西哥石油消費量總合為 1081.6 百萬噸，同年度亞太地區為 1061.6 百萬噸，2004 年亞太地區超越北美，成為全球石油消費量最多的地區。2013 年亞太地區石油消費量達 1415 百萬噸，佔全球消費量 33.8%，其中中國（含港澳地區）消費量達 525.1 百萬噸，佔該地區消費量 37.1%，日本及印度在後，分佔 14.76%及 12.38%，若加上南韓的 7.66%，上述四國便佔了亞太地區消費量的 66.5%，全球石油總消費量的 24.3%，其中光是大陸及日本，便分居世界石油消費單一國家第 2 及第 3 位。此外，該地區其他經濟體如：台灣、澳洲、泰國、印尼及新加坡等，佔世界石油消費比重均在 1%以上。

(二) 北美洲及歐洲石油消費量持續減少 前面提到石油消費量的多寡，取決於經濟體的發展；二次大戰後西方工業國家迅速復興，同時戰後嬰兒潮的出生…

等諸多因素，使得北美洲及歐洲經濟快速發展，兩地區的石油消費量一路攀升，到了 1980 年達到了最高峰，兩地區石油消費量總合已佔全球的 71.5%。但歷經兩次的石油危機，歐洲的石油消費量開始下降，然而 1990 年來美國經濟的榮景及海外軍事行動持續推升北美洲的石油消費量，直到 2008 年雷曼兄弟引發的國際金融海嘯，重挫了世界的經濟，北美及歐洲受創甚深，消費量開始大幅減少，至 2013 年底雖經緩步回升兩者合佔 45.5%，但仍不及 08 年金融風暴前的水準。

(三) 中南美、中東及非洲地區消費量增長有限 上述地區產業結構以農業或畜牧業為主，除少數國家受惠於石油生產外，其餘經濟仍不發達，石油消費量少，2013 年石油消費依序僅佔全球 7.4%，9.2%及 4.1%，[28]以上三者合佔全球約 19.8%。

(四) OECD[29]與歐盟國家消費減少 OECD 成員國除土耳其、波蘭及祕魯外，其餘均屬於世界銀行高收入 [30]標準的經濟體；歐盟至 2007 年為止，是世界最大的經濟體，然而經過 2008 年金融風暴後，OECD 與歐盟國家經濟情況都受到影響，上述兩地區的石油消費量也持續減少，2010 年歐洲債務危機使得全球經濟局勢更為險峻，2013 年分佔全球消費量 49.2%及 14.5%，比起前一年 OECD 減少了 0.4%，這還是倚靠來自於 OECD 內，少數國家尤其是非歐美國家的經濟表現帶動減低了衰退幅度。同期歐盟消費量也比前年少了 1.9%，預期短期間全球及區域石油消費量也將持續減少。

前面提到兩次石油危機後，削弱 OPEC 影響力已成西方國家的一致政策，IEA 就是在這種背景下於 1974 年成立，IEA 目前計有 26 個會員國。IEA 透過國際能源計畫 (International Energy Program)的執行，研擬緊急期間之石油供需對策，並擔負起建立緊急因應國際石油市場變化之資訊體系，以及開發替代能源等建立，但是最重要的功能或成就，還是建立石油儲備體系。基於石油危機期間，國際油價短期大幅波動，對各國經濟及社會產生巨大動盪及影響，而世界多數石油生產又掌握在 OPEC 國家手中，IEA 主導建立了石油儲備體系，利用該儲備調整國內外石油供需，消彌恐慌投機心理因素，增加市場信心來維持相對平穩的油價。IEA 要求其會員國家至少要達到相當於該國９０天原油或成品油淨進口量的石油儲備標準，而各國依各自實際需求及能力調整石油天數及儲備方式，像日本是將部份儲備分配在民間石油業者，避免造成政府過多財務及建設的負擔。由於石油儲備需耗費鉅大的財力及物力，儲藏地點的安全及對週邊環境的衝擊也有多方考量，現今世界上僅有少數國家有能力實行石油儲備。建立石油儲備雖需

[28] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p.11.

[29] 經濟合作與發展組織簡稱經合組織（Organisation for Economic Co-operation and Development 簡稱 OECD），前身是 1947 年由美國及加拿大發起的歐洲經濟合作組織(OEEC)，後來擴大非歐洲國家參與同時改為現有名稱，現有 34 個會員國中除土耳其、波蘭及智利外，其餘皆為符合世界銀行定義高收入標準的經濟體。

[30] 2010 年世界銀行根據全球人均國民所得劃分，以 12,275 美元為高收入起始標準

要花費巨大的金錢、人力及物力，更不可能在短期間一蹴可及，然而 IEA 主導的國際石油儲備體系，的確是有效制衡了 OPEC 對國際油價的影響力，提供了一個相對平穩的國際油價環境。各國對增加或減少儲備天數的考量各有不同，IEA 可以透過前面所提的國際能源計畫的合作，在國際石油供需失衡，市場價格波動時，協調各會員國適時釋出儲備平衡供需，達到平抑油價的目的。各國也視本身戰略考量甚至是金融操作，參考國際石油價格，增加或減少儲備天數。

2012 年全球石油儲備為 91.4 天與前一年相當。在某種意義來看，石油儲備天數可以視為對國際經濟表現及信心的指標，當經濟表現疲弱，市場信心非常薄弱，各方對未來經濟情勢採取悲觀看法，此時國際油價也因經濟表現弱勢處於低檔位置，這時各國就會增加儲備天數，藉以強化國家自身的應變能力與信心，由此也可以解釋 2008 年金融風暴時，IEA 各會員國不約而同提高石油儲備天數的做法。

四、國際石油價格與貿易

原油自產地開採出來後，由供需關係決定了市場價格後，再運送到消費國家，提煉加工成各種油品提供大眾使用。所謂國際油價是指石油在國際石油市場成交的價格，現今國際石油市場包括現貨市場及期貨市場，五大現貨市場（西北歐、地中海、加勒比海、新加坡及美國市場）及三大期貨市場（紐約商品交易所、倫敦國際石油交易所及東京工業品交易所）為主決定國際油價的訂價機制，國際市場石油交易多以各主要地區的基準油做為訂價參考，並以該基準油交貨時在現貨或期貨市場價格加上升貼水(risk premium)後，作為原油貿易的終端價格。在替代能源尚未發現前，石油作為人類文明主要能源的地位短期並不會改變，也因石油具有戰略物資的特殊性，確保石油安全對社會穩定及國家生存具有重要意義，也因為如此各個國家為了增進自身利益，無不根據自身條件創造或維持在石油事務的影響力。在國際石油處於賣方市場的背景下，中東、OPEC 或俄羅斯…等石油輸出國家，企圖在生產、出口及定價權維持其優勢地位。而歐美及亞太等石油進口國家，則企圖藉控制石油資源或定價權來加以制衡，於是國際石油市場圍繞著石油價格與石油供應，長期展開石油輸出國與進口國間石油資源競爭，連帶牽動著世界經濟與國際局勢。

自上世紀 70 年代以來，國際石油市場價格快速上漲，1973-1974 年爆發了第一次石油危機。由於以阿長期衝突，阿拉伯產油國為了打擊以色列及其支持國家，對特定國家實施石油減產或禁運，收回原油定價權，集體提高油價，國際油價一夕間增加 4 倍，從每桶 3 美元暴增至 12 美元。石油價格暴漲引發了二次世界大戰以來，最嚴重的全球經濟危機。第二次是 1978 年伊朗發生革命，伊朗局勢不穩，俟柯梅尼（Ayatollah Ruhollah Khomeini）取得政權後，伊朗又與伊拉克發生戰事，當時兩伊石油產量分佔世界第二及第三，兩伊戰爭使得國際石油產量大幅

減少，又造成了石油價格飛漲，導致西方主要工業國家經濟大幅衰退。1990 年伊拉克入侵科威特，波斯灣戰爭爆發，引發了第三次石油危機。以美國為首的 32 國聯軍，以軍事力量干預，最後將入侵科國的伊拉克軍隊逐出，回復科威特的國家完整。戰事期間伊拉克及科威特的石油供應中斷，國際油價從每桶 14 美元漲至 42 美元，此次危機由於 IEA 啟動了各國的原油儲備，將儲備釋放到石油市場上，迅速穩定了市場油價，故對於世界經濟的負面影響，較前兩次危機輕微得多。

在歷經兩次的石油危機後，OPEC 對世界石油影響力已達到了巔峰，但高油價不但使得需求量下降，同時也驅使非 OPEC 產油國家增加生產，兩相交互影響下 OPEC 國家石油收入不增反減。同時石油消費國也另外成立 IEA 的力量來制衡，抑制了 OPEC 對國際石油的主宰力量。第三次危機期間，IEA 成功地發揮了穩定國際石油市場的功能，然而隨之而來的低油價時期，刺激了石油消費的增長，另方面又壓抑了非 OPEC 國家對高成本油田及石油探勘方面的投資，因此新增加的石油需求又要倚靠中東地區 OPEC 國家供應，雖然有俄羅斯的油氣資源，但中東國家作為世界石油中心的地位仍又再次加強。

進入 21 世紀，世界各國對國際石油資源的爭奪，更加激烈。美國曾是世界排名第一的石油進口國家，2010 年原油進口量為 456.1 百萬噸，佔當年全球石油進口國家進口總數 1875.8 百萬噸的 24.31%，但隨著頁岩探油技術突破，美國石油產量大增，至 2012 年原油進口量已低於歐洲。前面曾提到：國際石油的爭奪，是隨者美國石油戰略改變而變化，美國是主要的影響者，美國爭奪石油的目標不僅是要確保自身需求得到滿足，還要控制此一戰略資源，以維護美國霸權的地位。美國現今的主要戰略目標，在於全球各重要能源區的影響力及主導權，而非獲得價格低廉的石油。因為國際石油市場交易多以美元計價，美國可依輕易地透過幣值升貶，實現其「低油價」的目的，因此低油價不但無法完全反映美國的利益，也不符合美國國家安全的目標，甚至還會危及到國家安全。美國透過對產油國家的援助，將政治、經濟甚至社會、文化與美國相連結，企圖達到全面掌控各能源區塊的全球霸權戰略目標。俄羅斯挾其豐富的油氣資源，快速地從世界石油市場崛起，為了調整國家經濟發展形態，採取大量開採出口的能源發展戰略，同時與 OPEC 及 IEA 國家均採取開放的態度，企圖達到最大限度地，有效利用能源與能源產業潛力，促進經濟增長，提高人民生活水平。[31]

從圖 2-2 可以看出國際油價自前一世紀 80 年代便開始滑落，長期保留在低油價的區間，低油價也創造了世界經濟的成長，直到本世紀初油價開始上漲，一直到 08 年甚至到達每桶 100 美元的歷史高點，高油價也預告了經濟衰退的到來，全球金融風暴造成全球經濟衰退，石油消費需求也大幅下降，國際油價已從 100

[31] 陳鳳英、趙宏圖編，《全球能源大旗局》，(北京：時事出版社，2005 年)，頁 176。

美元回跌到每桶 60 美元，2010 年國際油價又緩步升至每桶 80 美元的價位。石油價格是一項風險指標，它反映了多種因素交互下的綜合風險指數，而不僅是作為在市場上交換貨品的交易價格而已。油價趨勢是上漲或下跌涉及統計與分析由專家做出預測，但就美國弱勢美元貨幣政策、產油國家控制剩餘產能，外加中國或新興國家對未來石油的巨大需求等既有印象交互作用下，除了特定政經戰略目的或突發事件因素，長期來看未來國際油價趨仍呈上升趨勢。

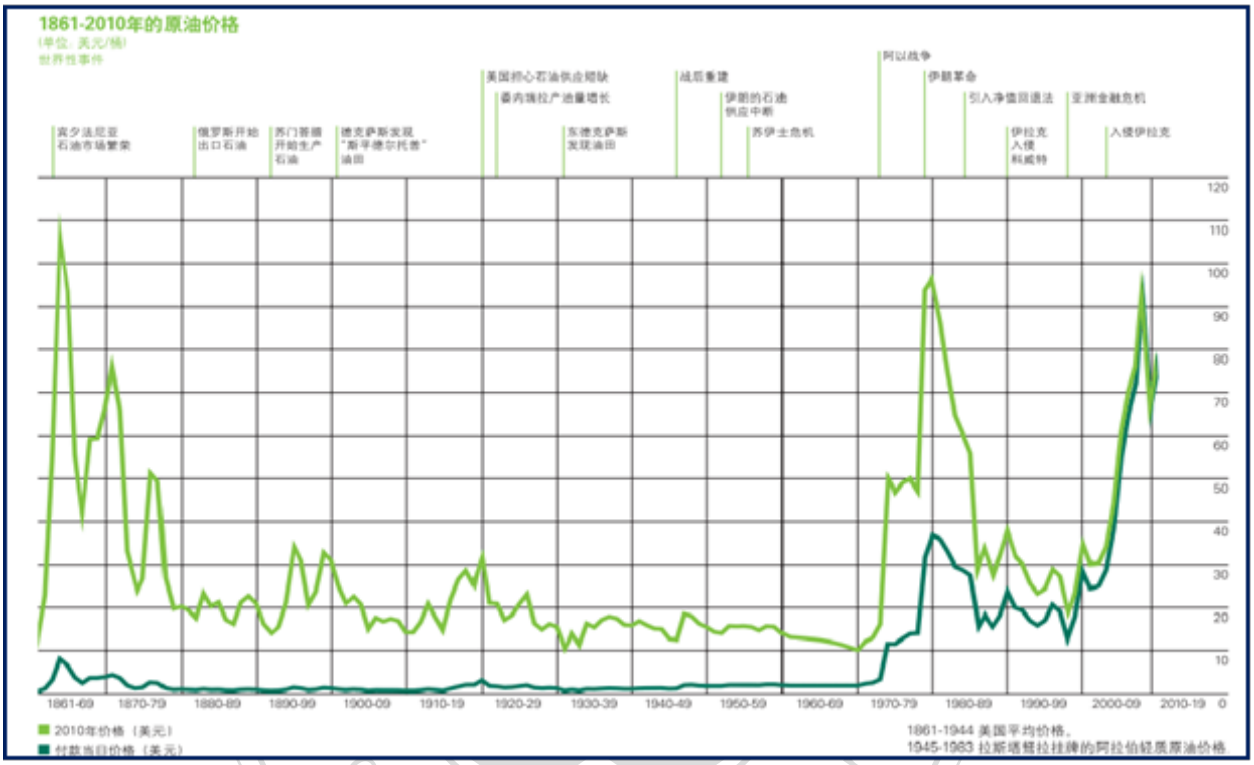

圖 2-2　1861~2010 年國際原油價格曲線圖

資料來源：BP Statistical Review of World Energy June 2011，p.15

2012 年歷經連續 2008 年金融及後續歐債事件衝擊後，全球原油貿易量增長 1.3%，中國的石油淨進口量增長強勁占全球增量的 86%。值得注意的是美國淨進口量大幅下降，比起 2005 年鋒值減少 36%，美國對進口石油依存度大幅下降與加拿大淨出口增加，均與頁岩油技術突破相關 [32]。石油可以原油或煉油產品的形式銷售，但現今國際石油市場還是以原油銷售為大宗，約佔全球石油貿易量的七成。

世界石油市場雖仍以中東地區為中心，但俄羅斯及其他非 OPEC 產油國家與擁有大量石油儲備的 IEA 國家，對國際市場都具有一定的影響力，因此形成現今世界石油市場相互制衡的局面。

[32] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2013), p.3.

第二節　石油問題牽動國際關係

石油自從取代燃煤作為內燃機的燃料來源後，物質價值已不可與當初作為照明用…等一般民生物質同日而語；20 世紀前後石油產地與主要市場關係，正如帝國主義母國與殖民地關係，因此石油問題在經濟與政治關係糾結下，屢屢成為國際衝突的主要因素。

一、1956 年蘇伊士運河危機

蘇伊士運河長約 163 公里，位於亞非大陸間埃及境內，將地中海與紅海連接起來，使得亞歐間的海路運輸不需再繞行南非好望角。1869 年由法國人出資完成後，迅速取代了原有的亞歐海運路線，埃及及法國也藉此獲取到極大的商業利益。對英國來說，此一水道連繫海外重要殖民地印度，在戰略及商業利益考量下，英國趁埃及國王無力償付外債時，自埃及手中取得該運河股份並駐軍運河區。二次大戰間英國退守英倫三島，運河區雖未落入軸心國勢力，但英國在埃及的影響力已大幅下降。戰後反帝國主義及民族主義運動風起雲湧，埃及 1954 年納瑟(Gamal Abdel nasser)上台後，致力於阿拉伯世界的復興，與帝國主義本質的西方國家漸行漸遠，轉而向蘇聯及第三世界傾斜。1956 年納瑟宣佈將蘇伊士運河收歸國有，此舉導致英、法兩國的不滿，在與以色列定訂密約後對埃及出兵。此事件使得通過運河輸往歐洲的石油供應中斷，除了蘇聯威脅使用核子武器干預外，沙烏地阿拉伯及美國對英、法、以三國實施石油禁運，西歐陷入石油缺乏的恐慌中，最後迫使英法撤軍。該事件象徵大英帝國的崩潰，同時也埋下了西方陣營中英法與美國矛盾的種子，以色列趁機佔領了西奈半島，埃及雖在軍事上失敗，但在政治上成為泛阿拉伯世界反以色列的主要力量，美國趁英法退出中東之際，藉艾森豪主義（The Eisenhower Doctrine）[33]取代英法勢力進入中東。

蘇伊士運河事件影響有三：1.阿拉伯國家首次以石油武器與西方國家對抗，顯示石油武器的威力。2.美國因石油利益首次與西歐盟國對立。3.石油危機與中東地區政經局勢息息相關。

二、1973 年以阿戰爭造成第一次石油危機

自以色列建國以來，種族間歷史糾葛使得週邊的阿拉伯國家與以色列衝突爭端不斷，蘇伊士運河危機以色列佔領了原屬埃及的西奈半島，後來雖經聯合國干預下撤軍，然而 1967 年的六日戰爭，以色列對埃及、敘利亞及約旦等阿拉伯國家取得重大勝利，同時分別自前述國家取得西奈半島、戈蘭高地及約旦河西岸等地區，戰後聯合國及阿拉伯國家一直要求以色列歸還領土，都遭以色列方面拒絕。

[33] 艾森豪於 1957 年 1 月發表，表明確保中東國家領土完整與政治獨立，中東國家一但受到共產國家的武力侵略，美國受到邀請後，將使用武力抵抗侵略者。

1973 年埃及總統沙達特衡諸國內外局勢，企圖聯合敘利亞、約旦及伊拉克，對以色列發動攻擊，奪回 6 日戰爭被以色列佔領的土地。並在 10 月 6 日猶太教贖罪日當天對以色列發動攻擊，戰爭初期埃及與敘利亞獲得重大進展，但伴隨著美國為首西方國家的援助支持下，戰局急轉直下，約旦及伊拉克見戰局不利阿拉伯國家，先後投入軍事支援，最後幾乎整個阿拉伯世界都直間接地參與了此次戰役，然而最後以色列還是獲得了勝利。OPEC 為了報復支持以色列的西方國家，在戰爭進行期間多次集會，決定以石油為武器，除了針對支持以色列的國家，依程度分類實施減產、禁運外，也逕自決定國際原油公告價格由 3 美元調漲至 5.12 美元，市場上石油價格一夕飛漲，從 1971 年間 2.18 美元漲至 11.65 美元，石油禁運的衝擊快速地蔓延，造成民生社會動盪，工業發達國家經濟衰退，美國工業生產平均下降 14%，日本也下挫 20%，充分發揮石油作為武器對全球的影響力。

禁運對西歐及日本心理層面打擊更大，一時之間彷彿回到戰後的匱乏時期，戰後辛苦重建的榮景似乎都一夕瓦解，面對石油危機，政府與民間完全束手無策。西方結盟關係在禁運期間發生重大變化，過程中歐洲國家由歐洲共同體（European Community,EC）通過支持阿拉伯人在以阿衝突中的立場外，北大西洋公約組織(NATO)會員國更進一部拒絕提供軍事基地給美軍使用。戰後外交政策一直依循美國的日本，首度與美國政策相左，轉為支持阿拉伯國家的立場。

石油禁運對世界發出了強烈的警訊：石油不再是一般的商品，而是重要的戰略物資，可以用來做為達成政治與外交目的的武器。從此，國際石油秩序與中東地區權力結構產生根本性的變化，促成改變的不是以阿第四次戰爭的結局，也不是美蘇兩大集團角力與對抗，而是阿拉伯石油輸出國家組織（OAPEC）運作成熟的石油武器對國際權力與世界石油市場帶來的衝擊。[34]

三、兩伊戰事與第二次石油危機

1978 年伊朗爆發革命，親美的巴勒維國王被推翻，改由什葉派柯梅尼取得政權，伊朗是 OPEC 成員國，石油產量當時居世界第二，國內政局動盪造成石油出口中斷，立即造成國際石油供需失衡，同時 OPEC 也將油價調高到 32 美元；隨後伊朗與伊拉克也發生戰事，兩相交互作用造成國際油價高漲，國際經濟局勢再度動盪。

此次的石油危機造成全球石油需求下跌，同時高油價刺激了非 OPEC 石油生產國家對石油資源的開發，結果造成國際石油供給量大幅增加。兩伊戰事雖延續了 8 年，但由於沙烏地阿拉伯大幅增加生產石油，抵銷了兩伊的供應缺口，伊朗及伊拉克兩個國家都屬 OPEC 成員國，同時也需要依靠石油出口換取戰爭經費，

[34] Sheikh R. Ali, Oil and Power, *Political Dynamic In The Middle East*, (New York: St. Martin's Press, 1987), pp. 53-56.

對 OPEC 維持價格及產量的協議也都無法達成，外加非 OPEC 國家的石油增產，眾多因素下反而造成國際石油生產過剩，引發國際油價的全面崩跌。低油價雖對產油國造成重大的損失，但對全球經濟卻提供了快速成長的空間，對石油進口國而言，石油安全局勢卻獲得了緩解，尤其是在各國經濟成長環境下，也提供建立石油儲備的絕佳契機。

四、波灣戰爭與第三次石油危機

1988 年兩伊戰事在聯合國調停下停火，伊拉克發動戰爭不但未獲得勝利，反倒背負了高達 800 億美元的債務，其中鄰國科威特便佔了 140 億。歷史上伊拉克從未承認過科威特的獨立地位，併吞科威特不但能解決外債，同時更能攫取龐大的石油資源，伊拉克也能獲得更多的海岸線及港口，同時在兩伊戰爭期間，海珊獲得了大部分阿拉伯國家的支持，使得海珊決定入侵科威特。1990 年 8 月 2 日伊拉克入侵科威特，8 月 8 日便宣告併吞。聯合國安理會立即通過了 660 及 661 號決議，譴責此次侵略並實施經濟制裁，後續還包括對伊拉克實施禁運。當時伊拉克及科威特石油輸出量佔中東地區的 31%左右，OPEC 國家立即作出增產石油的決議，以填補伊、科兩國的供應短缺。

在歷經 6 個月的外交折衝後，以美國為首的聯軍在聯合國 661 號決議下，於 1991 年 1 月 17 日對伊拉克發動軍事行動，並於 40 天後將伊拉克軍隊逐出科威特。在聯軍開啟軍事行動時，IEA 也決定釋放石油儲備到國際油市，增加石油供給，此舉迅速地將國際油價從原來伊拉克入侵前的每桶 16 美元，飆至聯軍發動戰事前 40 美元的油價，降到每桶 21 美元。

此次國際價波動對世界經濟造成的影響程度及時間非常輕微短暫，原因在於國際油價長期透過 OPEC 增產，短期透過 IEA 釋放儲備，消彌預期心理，滿足市場需求，達成自第一次石油危機以來，國際社會最全面且最成功的合作案例。

五、911 事件及後續反恐戰爭

2000 年 9 月 11 日美國紐約遭到恐怖攻擊事件，罹難人數超過 3000 人以上，對美國造成了極大的傷害。事件後美國除了軍事行動外，還透過國際合作針對恐怖主義實施打擊。2001 年對阿富汗神學士政權採取軍事行動，2003 年對伊拉克海珊政權發動了第二次波灣戰爭，並在戰後留下大批駐軍，擴張美國在該地的控制力量。

（一）阿富汗戰事-插足中亞

第一次波灣戰爭期間，美國駐軍沙烏地阿拉伯，表面上是為協助維護沙烏地的安全，但實際上是為了石油資源。此舉造成賓拉登及其他伊斯蘭組織的不滿，他們認為這是對伊斯蘭的莫大侮辱。因為他們認為美軍留在沙烏地的根本目的在

於確保西方國家的石油利益，同時聯合以色列，企圖聯手控制中東。

表面上美國出兵阿富汗，是要推翻支持基地組織的神學士政權，然而用兵阿富汗卻有著更深的戰略考量。蘇聯解體後，美國透過北約組織的東擴，與中國開展更密切的關係及強化美日同盟關係的做法，對昔日的強權-俄羅斯幾乎完成戰略包圍，僅存中亞地區為唯一可能的突破口。然而中亞地區為中、俄傳統地益地區，南有印度及巴基斯坦，西隔伊朗遠眺中東，美國將勢力插足中亞，不但可以對俄羅斯完成戰略包圍外，同時向東與日韓至澳洲的連線，箝制崛起中的中國；向西壓迫中東反美勢力。而 911 事件給予美國絕佳的理由出兵阿富汗，將勢力深入中亞此政治真空地帶，為中亞地區地緣政治造成了重大變化。

（二）第二次波灣戰爭-掌控中東

全面控制中東地區的石油資源，是美國一貫的中東政策。911 事件後美國與沙烏地的關係開始惡化，原因在於沙國王室一方面需要美國支持與保護，另方面又要安撫伊斯蘭世界的不滿情緒，透過對西方國家的巨額投資與伊斯蘭世界的援助來達到上述目標。

第一次波灣戰爭，除了造成伊拉克與其他阿拉伯國家的分裂外，戰爭期間美國與西方國家透過合作，穩定了國際石油市場，已不忌憚 OPEC 國家的石油武器。而美國以反恐立場決定誰是盟友或敵人，以所謂預防性的反恐措施，進而發動軍事行動，伊拉克戰事對美國全球戰略及能源政策的有著決定性的影響。不同於第一次波灣戰爭，大多數西方國家對美國出兵伊拉克的行動多抱持負面看法，原因來自於美國出兵理由-海珊政權擁有毀滅性化學武器過於遷強，而戰後也缺乏任何可信證據證明上述武器實際存在，實際上只是美國為了自身利益捏造的出兵藉口而已。美國攻打伊拉克主要著眼於：

1. 推翻海珊政權，建立親西方的伊拉克政府。如此美國可以直間接控制伊拉克、科威特、沙烏地、阿伯聯合大公國及卡達的石油資源，以上國家 2010 年石油產量佔全球 19.9%，[35]不但美國的石油來源無虞，同時在國際組織上也可以隨時分化抑制 OPEC 的力量；另外也可以削弱其他興新非 OPEC 產油國如俄羅斯、奈幾利亞…等在國際市場上的影響力，最後企圖達到由美國主導全球石油秩序的終極目標。

2. 抑制沙烏地阿拉伯並改造中東。沙烏地阿拉伯作為伊斯蘭世界的盟主，對伊斯蘭的反美風潮立場反覆不定，一方面需要美國的保護與支持，另方面又擔心內部伊斯蘭勢力的反對，所以透過對伊斯蘭組織或團體的援助，企圖換取來自內部的支持，所以沙國境內屢屢成為伊斯蘭好戰份子的溫床。同時沙國

[35] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2011), pp. 8-42.

王室對美國隨時企圖扶植另一政權取而代之的做法，也多所疑慮。美國透過對伊拉克的軍事行動，含有警告阿拉伯世界的意味，迫使阿拉伯國家不僅要與恐怖主義劃清界線，同時也要附和美國的反恐價值。另外，美國企圖透過伊拉克將美式民主價值帶入中東，必要時輸出民主革命，達到改造中東伊斯蘭地區的目的。

3. 透過第二次波灣戰爭，美國已將波斯灣的大部分石油資源掌握在手中，初步完成重新全球軍事部署的戰略目標。從巴基斯坦、阿富汗到中亞北望高加索地區，達到隨時介入裏海石油資源的戰略高度。伊拉克戰事後，伊朗即將是美國下一個企圖染指的戰略目標，為此伊朗透過積極發展核子武器以求自保。美軍軍事部署的地區都有著共同的特點，就是重要的石油產區或油管位置。美國的能源政策日益軍事化，而美軍正逐漸轉變為在全球執行保護任務的軍隊。[36]

911 事件後反恐戰爭，提供了美國推行其全球能源戰略及建立 21 世紀霸權的藉口或平台；美國先後發動阿富汗及伊拉克戰事，達到進軍中亞及佔據中東心臟地位的目標，同時也掌握了世界兩大石油資源中心－波斯灣與裏海，通過控制此一戰略資源以抑制俄羅斯、中共及印度的發展，進而保障其單極霸權地位。

現實主義者主張：國家是自私的，是追求權力與國家利益的理性參與者。而石油作為特殊戰略物資，透過二次大戰的勝敗更彰顯出它的價值。國際石油經濟總是與國際政治，特別是世界霸權主義政治和地區霸權主義政策和反霸權主義政治緊緊地糾纏在一起。[37]誰掌握了石油資源，也就掌握了國家強大的鎖鑰，冷戰期間，國際關係趨於兩極，美蘇兩國互相爭奪霸權，在中東地區各自發揮影響力，企圖掌握該地區石油資源。美國透過保護沙烏地阿拉伯的安全為基礎，逐漸取代英美掌握中東；蘇聯主要透過以色列為突破口，透過外交支持或武器輸出，拉攏阿拉伯世界。蘇聯最後甚至出兵攻打阿富汗，企圖直接控制中亞，但也正因阿富汗戰事的拖累，埋下了日後蘇聯解體的種子。

而石油力量充分發揮在國際政治上，石油武器在美蘇冷戰期間被頻繁使用。二次戰後石油與國際關係有這下列特點：1.OPEC 組織的出現使得冷戰期間，美蘇兩極對抗出現了第三方參與者。2.而石油武器的出現，也讓全球的武器競賽不僅限於毀滅性武器。3.對石油資源的爭奪與控制，成為國際衝突的來源。4.能源外交成為國家對外關係開展的重要領域。

蘇聯解體後的後冷戰時代，美國作為世界上的超級強權，911 事件後國際政

[36] 陳鳳英、趙宏圖編，《全球能源大旗局》，(北京：時事出版社，2005 年)，頁 48。
[37] 陳悠久編，《石油輸出國組織與世界經濟》，(北京：石油工業出版社，1998 年)，頁 9。

治，是隨著「反恐」與「能源外交」兩個因素交互作用，推動國際關係的重組。美國小布希政府透過反恐立場，界定美國的敵友關係；而能源外交則不再是 70 年代石油生產國與進口國的交鋒，而是各國依照自身的國家安全戰略為指導，透過反恐戰爭積極擴張本身的國家利益。特別是中國、印度等國日益成為亞太地區新的能源消費中心，其快速增長的經濟體以及獨特地緣政治經濟聯繫，將不可避免地使它們之間，以及它們與美、日等傳統消費大國之間在世界石油市場上展開激烈的競爭[38]。不但空間不再侷限在中東地區，而是以全球石油資源地益為考量外，對資源的爭奪也不僅限於石油，還包括天然氣等。

第三節　中共石油安全探討

上世紀末期國際關係出現重大變化，歐洲共產政權紛紛倒台，象徵冷戰的標誌-柏林圍牆倒塌，兩德統一，蘇聯一夕瓦解，也代表冷戰的結束。此時中國大陸內部也發生爭取民主的六四運動，由於擔心西方反共產民主風潮席捲，最後導致中共採取武力鎮壓的方式平息。中共自 1978 年採取「改革開放」政策，尚未見到明顯成效，而 1989 年國內外的民主風潮動盪，讓中共黨內反對改革開放的保守勢力抬頭，使改革開放面臨著中斷夭折的危險，中共內部一時頗有山雨欲來之勢。此時國際上中共雖因武力鎮壓民主運動導致譴責，但實際上卻獲得美國布希總統的支持，支持以鄧小平為首採取改革開放道路的中共政權。隨後鄧小平發表「視察南方談話」更確立了中共採取改革開放政策的道路。

自 1992 年鄧小平發表南巡講話後十年間，中共經濟成長率平均每年均達 10%以上，改革開放政策使得中共經濟快速發展，而經濟快速發展也帶動著能源的大量需求，尤其是石油資源。1993 年以前，中國大陸對於石油供給，還可保有「自給自足」的立場，但隨著中共推動改革開放政策並快速轉型為出口導向國家，其經濟的高速成長，自身石油資源已無法支應高漲的石油消費需求。在中國共產黨建立所謂「具有中國特色的社會主義國家」及「中國共產黨專政」前提下，持續中國經濟發展，已成為維繫中共政權合法性的唯一理由，因此如何保有能源供應的穩定，來確保經濟持續發展不受影響，已成為中共面臨的最重要課題。

一、中共能源結構先天不良

從現實上看，中國是一個資源相對缺乏的國家，這似乎與一般的認識不同。一般認為中國的資源，尤以煤炭最為突出，中國也自認為煤炭資源大國，2010 年生產量達 1,800.4 百萬噸，佔全球 48.3%是非常豐富的，但這是單看生產量及相對於石化資源而言。事實上中國煤炭 2010 年的探明儲量僅佔世界 13.3%，儲採比為 35，同時期全世界探明儲採比是 118，美國是 241，中國煤炭資源在世界

[38] 舒先林，《石油：中共能源安全的核心與國際戰略》，上海石化官網，http://www.spc.com.cn/spsspc/Chinese/tep/2004/200403/js-3.htm (檢索於 2012 年 5 月 10 日)。

上並不非常突出。同時石化燃料也十分缺乏，2010 年石油生產量比起上年度雖增加了 7.1%，達到 4071 百萬噸，但也僅佔全球 5.2%，天然氣更是稀少，產量為 87.1 百萬噸，佔全球 3%[39]。以上代表的只是生產量及佔全球比例數據，相對於中國大陸 13 億以上的人口，以上資源的生產量完全無法滿足現今中國的基本需求，更遑論持續經濟發展。就儲量來看，2010 年中國石油儲量佔全球 1.1%，儲採比為 9.9；天然氣佔 1.5%，儲採比為 29。2010 年中共一次能源[40]生產量為 296916 萬噸標準煤，其構成依序分別為煤 76.5%、石油 9.8%，電能 9.4%及天然氣 4.8%[41]，從生產量、儲量及能源生產構成來看，這種「富煤貧油」的資源特性，決定了中共短期間無法脫離以煤炭為主的資源結構。

所謂先天不良雖是指缺乏石化資源而言，卻也可透過發揮本身優點來改善劣勢，但中共煤礦品質多為較差的煙煤且煤炭資源對環境危害甚鉅。煤炭開採時造成水資源污染及消耗，高瓦斯含量的礦井佔 40%以上，礦場環境惡劣礦災頻生，燃燒煤炭造成二氧化碳及硫化物排放，在重工業密集的華北地區，霾害已經嚴重影響到環境，同時肇生全球溫室效應及酸雨，對環境造成極大的危害。此外探明資源分佈不均，煤礦集中於華北，石油資源多在東、西部陸地或沿海地區，天然氣及可開發的水力資源多在西南地區。多處偏僻遠離消費市場，同時缺乏技術及資金投入及陷入主權糾紛，更增加開發的難度。而以現今煤礦產能對照探明儲量，也僅能再開採 35 年就會開發殆盡。在種種不利因素下，制約著中共能源結構發展。

二、供需缺口加大，對外依存度日增

中共自 1949 年建政至今，石油供需大致上可分成三個階段來看，首先是 50 年代至 60 年代韓戰時期，此時受制於美國的禁運或封鎖，石油來源主要是透過蘇俄的支援，但隨著中俄交惡後，中共石油供需實際上是非常緊缺的。再來是 60 年代至 90 年代，此時期中共在大慶及勝利油田取得重大收獲石油產量大增，1966 年達到自給自足的目標，隨後甚至可以出口，成為賺取外匯的重要來源。90 年代迄今，採取改革開放政策後，隨著經濟快速成長發展，國內需求快速增加，1993 年國內生產已不敷需求，中共開始成為石油進口國，事實上中共自 1990 年以來消費量便快速上揚，自 1990 年的 112.9 百萬噸，到 2010 年已增加到 437.7 百萬噸，20 年成長達 2.87 倍。其間 2002 年消費量已超越日本，僅次於美國，居世界第二位。而同時期中共石油產量雖提升 65.3 百萬噸，但年平均也不過增加 0.57 倍，遠不及消費需求的增長。

（一）陸上石油開採殆盡，海底資源開發遲滯

---

39 British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2011), pp. 8-42.

40 一次能源（primary energy）指自自然界開採出的能源，如煤、石油、核能、風、水力等。

41《中國統計年鑑 2011》，中共國家統計局官網，http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm (檢索於 2012 年 10 月 3 日)

1959 年大慶油田發現並於 1960 年投產後，1976 年後突破 5,000 萬噸的年產量。大慶油田的開發解決了上世紀 50 年代中國的油荒局面，甚至在中共計畫經濟，政治鬥爭，民生凋敝的時期，藉出口石油提供了主要的外匯來源。然而半世紀以來大陸內部雖陸續發現了一些油氣資源，如勝利、長慶及新疆油田…等，不但開發成本高昂外，產量也都無法與大慶油田相比。經過數十年的開採後，大慶油田的資源也漸趨枯竭，石油產量已日漸下滑，2008 年起便一直在 4,000 萬噸的數字上起伏，而這些都是透過大量注水取油的先進方式，勉強才能得到的成果。

在中國多數油田產量停滯甚至下滑的情況下，長慶油田的崛起提供中國石油生產的新動能。長慶油田位於西北鄂爾多斯盆地，橫跨陝甘寧蒙晉等行政區，近年來油氣資源產量大增，2011 年油氣年產出超過 4000 萬噸，頗有取代大慶油田之勢。然而長慶油氣資源多以天然氣為主，無法直接挹注中國對原油的需求，同時地形屬淺層資源，要透過多井開採，不但增加了開發技術及成本外，橫跨多個行政區，也挑戰各行政區管理協調的難度。

既然陸上油氣資源探勘發展有限，沿岸海底資源透過現代開採技術發展及地質研究累積，不啻為另一開發領域。中國大陸沿海自北依序為(渤海)黃海、東海及南海，而各自與日韓、台灣及南海各國毗鄰。

1. 開發渤海對週遭環境造成衝擊 渤海領海主權爭議最小，開發速度也最快，2010 年原油產量達 3000 萬噸以上，為中國海上第一大油田，全國產量僅次於大慶油田，[42]然而渤海地形及地質構造對石油開發卻潛藏危機。渤海灣三面臨陸，僅一面與黃海相接，海洋交換能力差，面對陸上環境的開發及汙染，生態環境本來就很脆弱。近年來自海上的石油開發與沿岸相關設施汙染，更是雪上加霜。渤海地質結構脆弱，開採石油容易造成海底原油滲漏，一旦發生如 2010 年在墨西哥灣發生的原油汙染事件，對當地及週邊生態的衝擊將難以想像。

2. 東海地區領海劃界爭議 東海位於中國大陸與太平洋，由台灣、大陸、日、韓等國領土環繞，屬半封閉的海域。東海海床大部分屬大陸架淺海，平均水深 70 公尺，由西北向東南傾斜，直到沖繩海槽。沖繩海槽南北長約 1100 公里，將東海大陸架與琉球群島分割，東海區域油氣資源豐富，其中尤以西湖凹陷為最。西湖凹陷屬於東海大陸架的一部份，中國在此已開發天外天、龍井、斷橋及春曉油田，自 2004 年春曉油田投入生產階段後，日本便提升東海劃界的爭議，其根本原因在於日本認為春曉油田位置，過分接近日方所認定的經濟海域界線，會攫取原屬於日方經濟海域內的油氣資源，傷害日本了利益。

[42] 若單以原油產量計算為第二，若以油氣資源合計，則落後長慶油田居第三。

中日雙方在東海會產生領海劃界糾紛，主要是雙方各自援引《聯合國海洋法公約》不同條文為自身爭取權益所致。日方主張以公約關於專屬經濟區的相關條文，作為東海劃界的依據。其論點在於東海最寬處僅 360 海浬，中日各自依 200 海浬經濟海域劃分將會產生重疊，主張以中日兩國海岸基準線的中間線作為各自專屬經濟區的界線。而中方主張以公約大陸架及其主權的規定，作為劃界依據。其中第 76 條第 5 款規定大陸架的範圍，不應延伸超過沿岸 350 海浬或 2500 公尺等深線向外延伸 100 海浬 ，中國以此條文來檢視兩國的大陸架，藉以確立主權。中方認為中國大陸架可向東延伸至沖繩海槽而琉球群島西方的沖繩海槽深度已超過 2900 公尺，以大陸架主權適用來看，僅適用 2500 等深線向西延伸 100 海浬，故主張應以沖繩海槽為界。

圖 2-3 中日東海劃界及油田位置圖

資料來源：http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=8270

釣魚台群島日本稱尖閣群島為無人居住島嶼，二次大戰後由美軍託管，1971 年隨沖繩管轄權移交給日本政府。中日及台灣均主張其主權，惟現階段為日本有效佔領。2012 年日本將釣魚台國有化後引軒然大波，引發釣魚台領土爭端並急劇升級危機，其中大陸社會更引發了劇烈的反日風潮，後續海峽兩岸政府均突破了之前的限制，將所屬船艦駛入釣魚台週邊海域，打破了日本原有單獨「實際控制」釣魚台群島的局面。釣魚台群島重要性除了在於週邊海底資源外，對東海劃界問題也有著關鍵性的地位，釣魚台主權重要性在於主權確立後，相應所獲得的海洋權利。釣魚台群島位於沖繩海槽南端起點，前段所提日方經濟海域劃分主張之日本海岸基準線，便是以釣魚台群島為基點，向日本本土延伸。

在釣魚台國有化爭議中，中共除了在海面上利用各式軍民船艦在釣魚台

週邊海域巡弋及作業，企圖打破原來日本單獨「有效控制」的局面及實施經濟貿易戰外，中共還計畫向聯合國提交東海大陸架劃界案，此舉雖曠日廢時，但企圖利用在聯合國的優勢地位，進一步壓迫日本的戰略不言可喻。

針對東海劃界問題，中日雙方均同意在《聯合國海洋法公約》的架構下，透過談判及協商來解決。油氣資源開發可透過協商或合作解決，但在主權問題上中共一向的態度是非常強硬的。自 2007 年起中日雙方，雖進行了多次談判及協商，但由於雙方存在嚴重的歧見，也影響了該地區的油氣開發。

3. 南海地區主權爭議冷戰期間，美國曾在菲律賓的蘇比克灣，部署東南亞最大的海軍基地。冷戰結束後，美國調整全球戰略前緣，同時菲國國內反美意識興起，美國於 1992 年撤出蘇比克灣基地，也使得此區域在冷戰後形成權力的真空狀態。1970 年代，南海被認為蘊藏豐富的石油資源後，引發了週邊國家對南海島礁主權的爭奪，其中我國及大陸都宣稱擁有南海全部主權，而汶萊、菲律賓、印尼及馬來西亞主張擁有部分主權，各國宣稱主權重疊範圍極大。南海石油資源主要集中在南沙群島，南沙群島的各島礁，也正是各國主要搶占爭奪的目標。現今南沙群島越南占 28 個島礁，菲律賓 7 個，馬來西亞 3 個，印尼 2 個，汶萊 1 個，中國 8 個，而我國現擁有太平島，為群島中面積最大同時也是唯一有淡水及機場的島嶼，現有我國海巡部隊駐守。

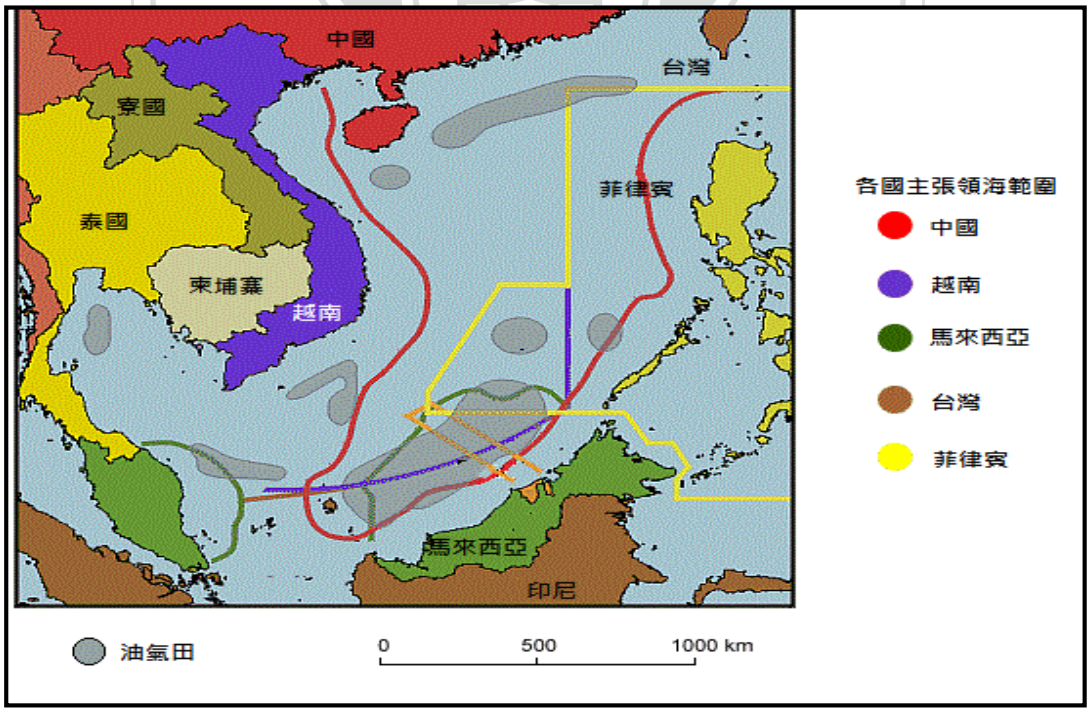

圖 2-4 南海各國宣稱領海界線圖

資料來源：http://community.middlebury.edu/~scs/maps/oilclaims-REVISED.png

圖 2-5 南海各國占領導島礁示意圖

資料來源：http://images.takungpao.com/2014/0320/20140320032047200.jpg

各國搶占南海諸島礁的原因與前段釣魚台群島相同，也在於主權確立後，相應所獲得的海洋權利，而權利最主要是指海底的油氣資源。實際上該地區，目前也僅有越南有開採出少量石油。面對此一複雜的主權爭議，中國依循自鄧小平「擱置主權，共同開發」的主張，作為中國處理南海問題的基本方針。2002 年中國與東協 10 國簽署了《南海各方興為準則》，重申共同開發了理念。實際上有關國家並未切實遵守共同開發的理念，雖在 2005 年中共、菲律賓及越南簽訂了共同探勘研究南海的《地震工作協定》，但後續越南與中共在南海漁業糾紛衝突不斷，與菲律賓先有人質事件造成不快在先，又有黃岩島主權衝突在後，同時該地區國家也積極引入美日等勢力，衝擊到中共將南海納入勢力範圍將戰略前緣延伸至麻六甲的戰略企圖。中共內部對南海問題，改變先前鄧小平「擱置主權，共同開發」政策，採取積極治理的呼聲越來越高。2012 年中國在永興島設立三沙市，統管南沙、西沙及中沙群島，並主張將行使行政權，此舉立即遭到菲律賓及越南的抗議及美國的關切。

911 恐怖攻擊事件後，美國在全球展開反恐作戰，東南亞地區擁有全世界最多的伊斯蘭教人口，美國透過軍事合作及情報交換，積極地與東南亞國家展開更密切的合作。2008 年歐巴馬總統上任後，美國正式宣告重返東南亞，現階段美國對南海問題保持中立，著重於東南亞區域安全，目標在於航道安全及反恐合作，然而現階段該地區國家，積極引入美日等國際勢力進入東南亞，對南海問題後續影響，增添了更多的變數。

中共對南海採取「擱置主權，共同開發」的政策指導，除了複雜的主權爭議外，還有中國現階的軍事力量，尤其是海軍無法支持積極的南海政策，在中共傾全力發展遠洋海軍，藉擱置主權換取時間發展軍事力量，還是現階段中共南海政策的戰略指導。此外周遭國家越南、菲律賓甚至馬來西亞，都積極擴增針對性的軍備，南海地區的後續發展實在值得關注。

（二）外部石油來源，集中單一地區及運輸路線

從過去中共實踐 GDP 的經驗統計，GDP 每增長 1%，石油消費增加 0.7%~0.8%。1990~2000 年間，GDP 增加 7.5%，同時期石油消費增加 7.0%。[43]特別是大陸社會經濟發展，隨著工業化及社會都市化，來自產業的動力需求及人民生活水準提高，汽車及其他交通工具的發展，將更驅使著中共的石油消費需求。不僅是消費需求與 GDP 呈現正相關，石油進口量也與 GDP 有著相同的關聯，原因在於，消費需求與國內石油生產缺口，都要靠國外進口來彌補，在 2000~2008 年的 8 年間，石油進口年增長率達到 12.39%，而該時期 GDP 平均年成長率為 14.80%[44]。然而隨著缺口越來越大，代表著中共需要進口更多的石油量，也代表著對外的依存度越來越高。2010 年此缺口已達到 234.7 百萬桶，以當年中共需求量 437.7 百萬噸來看，53.6%都需從國外進口。

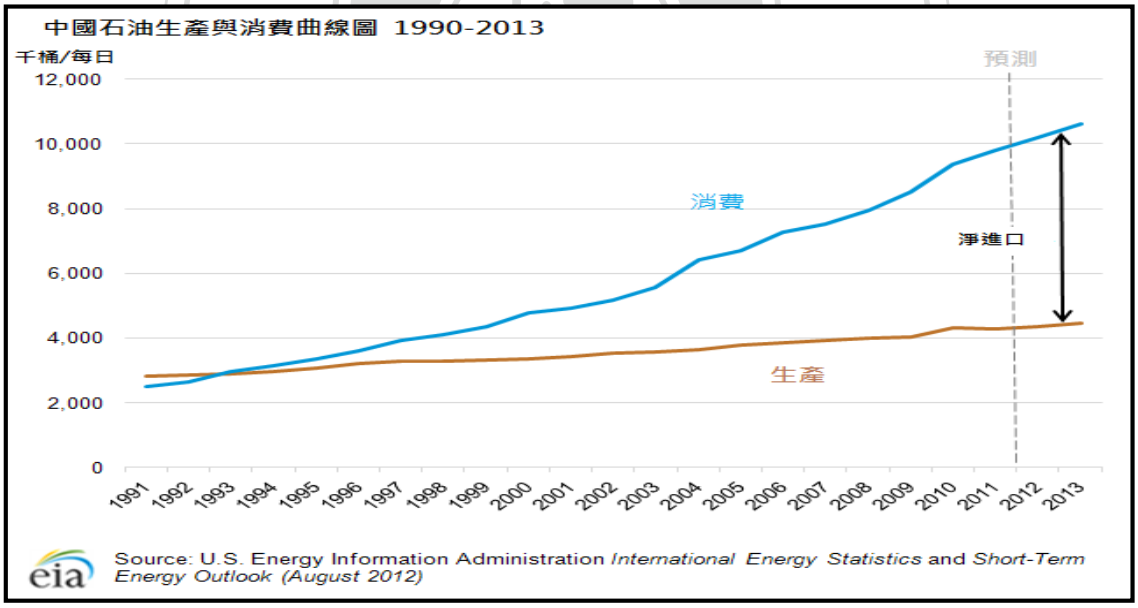

圖 2-6　1990-2013 年 中國石油生產與消費曲線比較圖

資料來源: http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH

中東地區是世界油庫，就地理位置來看，也是中國首要的石油來源地區。1995 年中東佔中國原油進口量的 45.4%，而後升至 2000 年和 2001 年的 53.6%和 56.2

[43] 吳磊，《中國石油安全》，(北京：中國社會科學出版社，2005 年)，頁 123。

[44] 崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 327-328。

%，在 2003~2007 年降到 50%以下，[45]2010 年更降至 40.2%。從國家來看，2011 年中共原油進口前五名國家依序分別為：沙烏地阿拉伯、安哥拉、伊朗、俄羅斯及安曼。進口來源國家還是以沙烏地阿拉伯為最主要，安哥拉及伊朗也因與其特殊歷史因素及國際關係，分居二、三位，其中沙烏地及伊朗兩國合計，便佔中國原油進口總額 32%以上，短期來看，中共進口石油來源還是集中於中東地區。

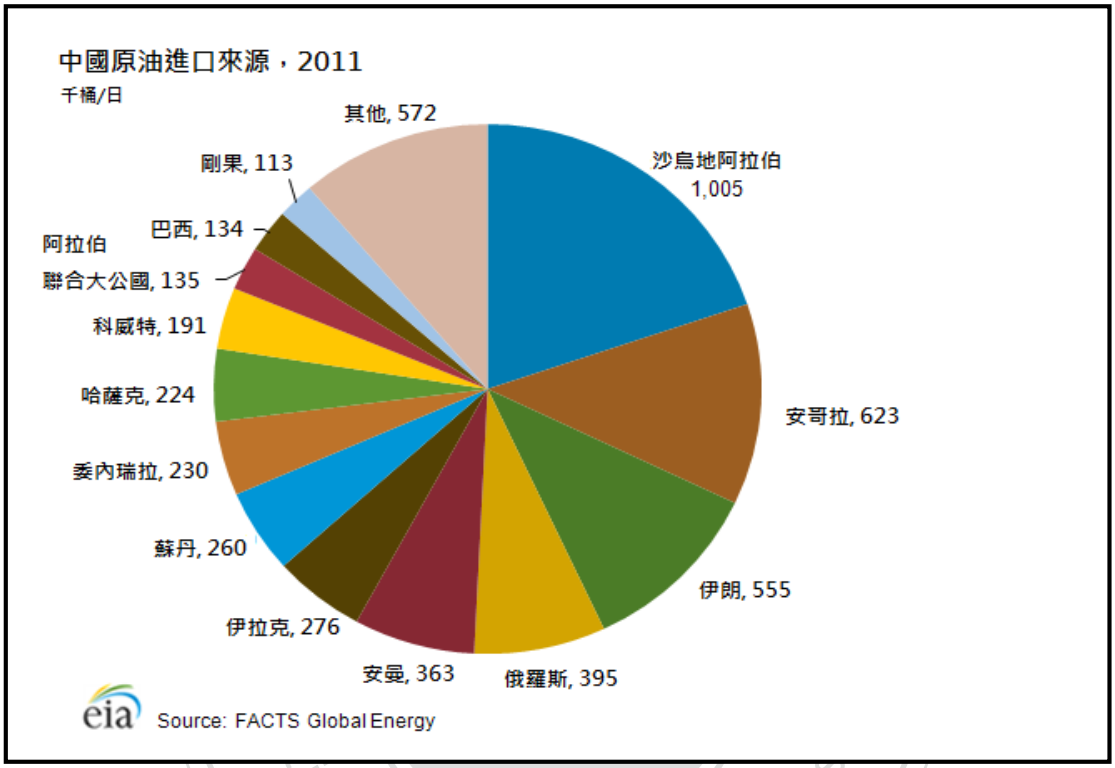

圖 2-7　2011 年中共石油進口來源國家

資料來源: http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=CH

中東及西非地區兩者合佔中國石油進口總量的 2/3，而美國對中東地區的軍事行動及戰略部署，不但在軍事及政治上對中東地區有著舉足輕重的影響，中東地區戰火仍頻，極端組織武力攻擊事件不斷，對中共石油供應造成極大風險。至於非洲安哥拉、蘇丹等地區之前更是內戰不止，現雖戰火稍歇，然而內部各方利益糾葛，同時大國彼此間也在暗中角力企圖擴張自身利益，局勢極不穩定。地理上，無論是從西非或中東地區進口石油，都要透過油輪海上運輸往東穿越印度洋及麻六甲海峽後，進入南海及東海到達大陸。此條海上運輸線運量佔中國進口石油量 80%以上，中共石油局勢對外依存度過高，不但展現在對外進口石油數量上，在進口地區及運輸路線也都有過分依存單一地區及路線的情形，這種風險過於集中的現象，確實極不利中共國家石油戰略安全。大陸專家學者以麻六甲困境

[45] 崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 333。

（Malacca Dilemma），指稱上述中共石油安全之不利情況。這條海上運輸線不僅是關係中共的國家安全，連台灣及日韓都仰仗這條石油運輸路線，通過麻六甲海峽還要進入南海海域後繼續北上才能到達目的地，而南海水域各國的主權爭議，也使得這條海上運輸線安全，增加了更複雜的國際因素。

中共企圖透過與俄羅斯及中亞國家的能源合作來分散風險，中俄能源合作最明顯的指標建設就是中俄油管計畫，透過中俄油管連結俄羅斯與大陸東北的石油資源，達到減低油源過分依賴中東國家地區及運輸路線的麻六甲困境；中亞地區有著豐富的油氣資源，與中國地緣相近且不受海權勢力影響，雙方在能源合作上有著先天的優勢。然而日本及美國先以經援、外交..等各種方式，影響中俄油管的建設，阻撓中俄能源合作發展外，美國在中亞地區先透過跨國石油公司控股或直接投資，積極投入土庫曼及哈薩克的油氣開發，後續更利用 911 後反恐戰爭的軍事行動，將軍事力量進入到該地區，與中俄競逐中亞地區的油氣資源。不但壓縮中國與中亞能源發展合作的空間，同時也改變了中亞週邊地區與國家的地緣關係，衝擊到中共石油安全戰略佈局，自 2008 年後全球經濟風暴，有賴於中國大陸經濟成長支撐，才使得全球經濟不致大幅衰退，中共開始運用其經濟影響力，發展安全戰略。

三、缺乏資本市場及國際合作經驗，石油安全承受力低落

中國對石油安全的需求，主要是來自於消費需求的快速增加，而快速增加的原因，則是改革開放政策。這種社會經濟及石油需求的高速成長，完全出乎中共規畫及預期，原先經濟計畫無法有效預期並加以規劃，造成現階段中國石油局勢險峻的情勢。

西方國家對其石油安全的作為除了國防的需求外，最重要的驅力還是來自於石油對經濟發展及民生的影響。二次戰後積極重建的國家在取得初步經濟成長後，數次石油危機影響到人民對經濟發展的信心及引起對戰爭經濟蕭條期間的恐懼，透過民意的壓力，使得各國政府必須積極面對處理。在數次石油危機與衝突下，西方社會已學習並制定多種政策及方法因應。如：設立國際組織交換石油情報公開資訊，建立石油儲備制度，防範油價波動對經濟造成影響；透過匯率、期貨等金融商品在國際金融市場上操作避險；跨國石油企業與國家資源結合，透過彼此競爭與合作，來獲取石油利益..等，利用資本市場彌補在石油地緣勢力上的不足。

因此現階段面對石油地緣劣勢，中共除了利用傳統外交軍事作為企圖改善外，在資本市場上卻屢遭挫折。中共現今有中國石油天然氣集團(中石油)、中國石油化工集團(中石化)及中國海洋石油總公司(中海油)三大石油集團公司，均是股票上市公司，在大陸、香港及美國股市都有相關公開發行股票。三者都是透過中國原來內部石油產業整併發展而成的，與其他跨國石油集團相比，上述三大石油集

團，不但在石油產業技術的運作無法相比，也缺乏與結合運用國家權力及金融資本市場操作的經驗。目前全球超過 80%的優質油氣資源的開採權已落入艾克森美孚、BP、殼牌..等西方巨型跨國石油公司之手，他們決定著國際能源市場的遊戲規則。[46]而現今中共在油氣領域局勢危殆，原因在於早先中共以傳統意識型態及冷戰思維理解石油問題，石油危機發生時，中共社會民生凋敝經濟落後，國內石油不但能夠自給還能出口賺匯，油價也未與世界接軌，缺乏內部驅力驅使中共正視石油問題，不但未及時參與國際能源合作，也錯失前世紀 80 年代相對低油價建立自身石油儲備的黃金時期。加入 WTO 後，中共原油價格開始與國際接軌，由於沒有石油戰略儲備，國內市場油價只能被動地跟著國際油價的變動而變動。[47]在供需缺口及對外依存度持續擴張的局勢下，中國社會對國內外石油供需失衡，一但國際油價上漲波動，對大陸社會衝擊將十分明顯。

第四節　小結

本章從石油開始進入人類文明開始，探討石油問題的特性與中共石油局勢的背景，從上述分析可以得到下列幾點結論：

一、 石油資源對國家生存及發展有著致關重大影響，石油安全就等同於國家安全，世界各國無不傾全力發展鞏固，企圖增強安全係數。然而石油資源分布與消費市場的乖離，讓原有以軍事、外交...等合縱連橫形成綜合國力，構建的國際關係體系，加入石油因素改變了原有的遊戲規則，甚至也改變了既有國際體系的結構。因為石油，日本及西歐開始與美國意見相左，原來傳統綜合國力低落的中東國家，一夕成為國際關係中的要角，甚至讓衰落的強權俄羅斯重拾光榮。而作為體系既有的強權美國，為了維繫其優勢地位，透過各種外交及軍事等作為企圖掌握全球石油資源秩序。

二、 由於各國意識到石油的重要，因此無不卯足全力開發油氣資源，一方面藉由跨國企業與國家權力的結合，直接參與開發或搶占油氣資源要點，擴大自身影響力，另方面透過金融市場操作及貿易區的建立…等經貿政策，彌補在地緣地益上的劣勢。西方透過石油危機的歷史教訓，摸索出藉由國際合作建立儲備，預防石油短缺對國際經濟造成的影響。另外鼓勵新興產油國的開發，企圖降低中東或 OPEC 對世界石油事務的影響力。美國作為後冷戰時期世界超強地位，重新實施全球戰略部屬，以反恐戰爭為平台，將軍事力量直接介入世界各重要油氣資源要點，同時戮力開發本國油源，企圖建立以美國利益為基礎的全球石油新秩序。

---

[46] 陳鳳英、趙宏圖編，《全球能源大旗局》，(北京：時事出版社，2005 年)，頁 339。
[47] 安尼瓦爾 • 阿木提等編，《石油與國家安全》，（新疆：新疆人民出版社，2003 年），頁 252-253。

三、 改革開放後的中國經濟快速起飛，國力大幅增長，石油消費與生產的巨大缺口將造成國家持續發展的瓶頸。從內部改善能源結構及發展油氣資源受限於各種主客觀條件不易達成，陸上資源即將枯竭，海上資源開發不但無法增加石油安全保障，甚至將成為影響國家安全的引爆點。還是需要倚靠外部中東地區的石油供應，而外部供應的地區與運輸路線等，都有過於集中的地緣風險。

在中國國力持續擴張的前提下，開始擠壓到週邊地區或國家，現階段開始與日本及南海諸國的爭議及衝突，就是最佳的寫照。而在國際體系也開始讓美國感到威脅，所謂「中國威脅論」甚囂塵上，「中國威脅論」的論點有些是來自於中共的威權主義顯示出的「不友好」，特別是將美國視為霸權主義的反美情緒上，藉以排斥民主化，這是中共尋求內政專制合法性的一種外交表現。中共威權政制的合法性在主觀上需透過中國威脅論來表現，客觀上又需要倚靠經濟持續發展。在「中國威脅論」思考架構下，美國建構中的全球石油秩序與大陸向外尋求石油安全戰略間，雙方將不可避免地產生矛盾與衝突。

國立政治大學 National Chengchi University

第三章 地緣因素對中共石油安全的影響

地緣政治學(geopolitics)主要在探討地理位置對國際關係的影響，並對國家在地理空間的權力關係提出解釋，然而傳統的地緣政治學總是以國家為主體來研究外在世界，目的在於追求國家主體的生存空間。但隨著國際形勢的不斷演化，許多學者發現，傳統地緣政治學主張“世界是由變動的空間集團及領土單位組成”的基本假設已不足以解釋現今的國際地緣環境，再相互依存的國際關係中，全球已經形成一個地緣政治、地緣文化與地緣經濟彼此相互依存的文明體系。在這個體系中國家間的彼此的競爭仍然存在，但不再是傳統上領土擴張及爭奪勢力範圍的零和遊戲，而是在競爭過程中謀求可能的彼此安全與繁榮。地緣政治學依研究對象及層次，全球、區域及國家層次，核心概念及界定均各有差異，然而以往地緣政治學是以國家做為國際關係中的主要對象，而新的地緣政治則將非國家行為體，例如國際組織或跨國公司…等，視為同等重要的研究研究對象。

所謂石油安全的概念是指長期穩定地以適當的價格獲得石油資源，也就是在數量及價格上滿足國家發展的需要，這是從石油消費國家的眼光來看，但石油輸出國家也有石油安全的考量，對於輸出國家而言，在於長期保持消費國家的石油需求。中共作為世界第二大石油消費國家，所採取的石油安全概念自然屬於前著，石油安全的核心不在於能生產多少石油，而在於如何運用政治、經濟、外交等各種手段，以合理的價格保障石油的穩定供應。[48]但中共石油儲備建立也才剛開啟，數量及規模尚不足以提供足夠的安全保障，價格也只有被動地跟隨國際油價波動調整。所以如何長期穩定地在數量上獲得保障，變成為現階段中共石油安全戰略的主要考量。

石油具有戰略物質特性，無論石油生產或消費國，均企圖透過掌握石油資源來擴張自身影響力，這涉及了各個國家的地緣戰略思想。現今國際關係相互競爭的態勢下，美國為體系內最主要的行為者，中共企圖謀求石油安全，無論在國際關係或是地緣架構底下，都無法擺脫美國的戰略框架。江澤民曾經對石油安全問題，提出「走出去」的思路，強調以多種途徑、多元化的思路來解決大陸石油價格供給和需求的矛盾。[49]分散風險是任何安全概念的普遍原則，英國首相丘吉爾在上世紀初便對石油安全有過相同看法，他認為「石油的安全與保障在於且僅在於其多樣性。」來源多樣性，種類多樣性，運輸路線多樣性..多樣性就是分散風險原則的具體表徵。

---

[48] 吳磊，《中國石油安全》，(北京：中國社會科學出版社，2003 年)，頁 23-25。

[49] 饒叔先，〈中共石油安全問題之研究〉，《非傳統安全威脅研究報告》，(台北：遠景基金會，2005 年)，頁 144。

中共石油主要來源地區為中東及非洲，透過海上運輸進入中國，中共採取分散風險的方式，分散石油來源地區、國家及運輸路線，再透過經貿、外交等作為加強相關國家的合作。以擴展石油合作，增進國家石油安全為目的之所有外交活動，即所謂「石油外交」來達到安全需求。本章就除了以傳統地緣政治視角，以中共與美國及其他國家在地理空間上的權力關係著眼外，並以上海合作組織出發做為研究對象，探討石油安全戰略相關作為及影響。

第一節　中共石油安全的地緣環境

一、冷戰後美國的全球戰略

冷戰後美國的全球地緣戰略思想深受布里辛斯基「大棋盤」理論的影響，布氏曾任甘迺迪、詹森總統的外交顧問，也擔任卡特政府的國家安全事務助理，直間接地參與了美國政府外交政策的制定與實施，他的地緣戰略理論不單具有學術意義外，還具體顯現並影響美國政府的戰略制定與實行。布氏的大棋盤理論是以麥金德的「心臟地帶說」及斯皮克曼的「邊緣地帶說」為理論基礎，就歐亞大陸為關注點，以美國如何維持優越地位為核心來發展。如何持續維持美國的優越地位，取決與美國如何在歐亞大陸上實現重要的地緣戰略目標，布氏認為冷戰後美國挾軍事、經濟、技術及文化，四個方面的優勢均是其他國家無法相比的，歐亞大陸就像一個棋盤，棋盤上有五個地緣戰略對手，即俄國、德國、法國、印度及中共，此外還有烏克蘭、亞塞拜然、韓國、土耳其及伊朗等五個地緣支軸國家，支軸國家的重要性源自於地理位置而非本身力量。美國要利用其超強地位，拉攏地緣支軸國家，使得地緣戰略棋手相互制衡並保持對美國的合作，進而完成對歐亞大陸的掌控，維繫美國的霸權地位。

二、中共的戰略思想

中共的戰略思想是圍繞著領導人對國際關係及地緣政治的了解而形成，毛澤東初期採取與蘇聯交好的「一面倒」戰略，防範來自北方的威脅並藉著美蘇對抗，避免直接面臨美國的威脅；後期中俄交惡，南邊先與印度發生邊境衝突，後來又受到越南戰事擴大的壓力，於是藉珍寶島事件釋放出中俄關係生變，給予美國聯合中共打擊蘇聯所謂「打中國牌」的遐想，企圖減低南北兩面地緣威脅。鄧小平時期中共已逐漸走出意識形態的對抗，改採務實的改革開放政策，取而代之的是營造睦鄰友好的國際環境，為改革開放政策提供良好的發展基礎，達到和平崛起的目標。此後中共領導人對外在地緣環境的認識及戰略，大多不出鄧氏和平穩定的基調，都僅侷限在區域內或週邊環境，且被動地因循國際變化而調整，缺乏整體而長期的戰略思想。直到中共第五代領導人－習進平上台後，開始將戰略格局擴大，發揮自身經貿影響力以整合歐亞大陸為著眼，企圖調整自明代以來往東南海洋的發展方向。

改革開放後中共經濟快速發展，綜合國力大幅提升，中共和平崛起已成不爭的事實，世界各國對中共的快速崛起，一方面認為是機會，會替世界經濟注入新的活力，推動新一輪經濟成長，因此加強與中共在經貿領域的交流與合作；另方面因為意識型態對抗的遺留，對中共的發展充滿疑慮，所謂「中國威脅論」的觀點甚囂塵上，各國一方面享受中國崛起帶來的經濟利益，另方面又對中國崛起充滿疑慮與戒備，近年西方國家不斷調整對中共的定位與政策就是明顯的例子。事實上，中共崛起的過程也是與大國關係互動調整的過程。

冷戰結束後，美國作為現存國際體系主導者，美國的國家利益又是與美國在國際體系中的霸權地位緊緊聯繫在一起，在這種情形下美國對中國的擔心就難以避免，甚至認為，中國崛起必將威脅美國，崛起的中國與仍然還處於霸權地位但正在走向衰弱的美國必將爆發衝突。[50]中共近年來快速崛起導致美國猜疑與防範，中美間的矛盾與利益衝突是現今中共發展安全戰略的最主要困難與挑戰課題。

三、中共石油地緣環境

從全球地緣上來看，世界石油供需環境大致可分為自北非經波斯灣、中亞、裏海延伸至俄羅斯西伯利亞及其遠東地區具豐富油氣資源蘊藏的「石油心臟地帶」，東北亞、東南亞、南亞與歐陸的「內需月形地帶」，以及北美、南撒哈拉非洲地區與南太平洋的「外需地塊」[51]。亞太地區的經濟持續成長，使得石油消費需求大增，而中共正處位於「石油心臟地帶」與「內需月形地帶」的中介位置，可以作為歐亞能源陸橋的樞紐位置。但所謂「石油心臟地帶」及「內需月形地帶」區域都與歐亞大陸相重疊，而歐亞大陸正是美國維持霸權地緣利益所繫，從此世界石油地緣環境開始與美國安全戰略相結合，且美國將中共視為有能力及國家意志，在國境之外運用實力或影響力改變現有政治地緣狀況，以致影響美國利益的五個地緣戰略玩家之一，[52]也就是將中共視為潛在的競爭對手，對區域內核心戰略目標－「控制世界航道要衝」、「控制石油資源」..等從未放鬆。中共在對外政策雖標榜「不結盟」或「不爭霸」，然而對石油此一戰略資源卻無法與國家權力切割釐清，勢必挑戰美國的安全戰略；另外就區域地緣政治環境來看，中共作為區域大國，夾在美俄傳統勢力間，與周邊鄰國也存在許多意識形態遺留的矛盾，但此種艱難的地緣政治環境也提高了它的戰略重要性，增強其實現外交政策目標的能力。[53]

---

[50] 楊毅，《中國國家安全戰略構想》，(北京：時事出版社，2008 年)，頁 204。

[51] 徐小杰，《新世紀的油氣地緣政治-中國面臨的機遇與挑戰》，(北京：社會科學文獻出版社，1998 年)，頁 33-36。

[52] Zbigniew Brzezinski，林添貴譯，《大棋盤》，(台北：立緒文化，1998 年)，頁 48-49。

[53] Andrew J. Nathan &Robert S. Ross，何大明譯，《長城與空城計：中國尋求安全的戰略》，(台北：麥田出版社，1998 年)，頁 57。

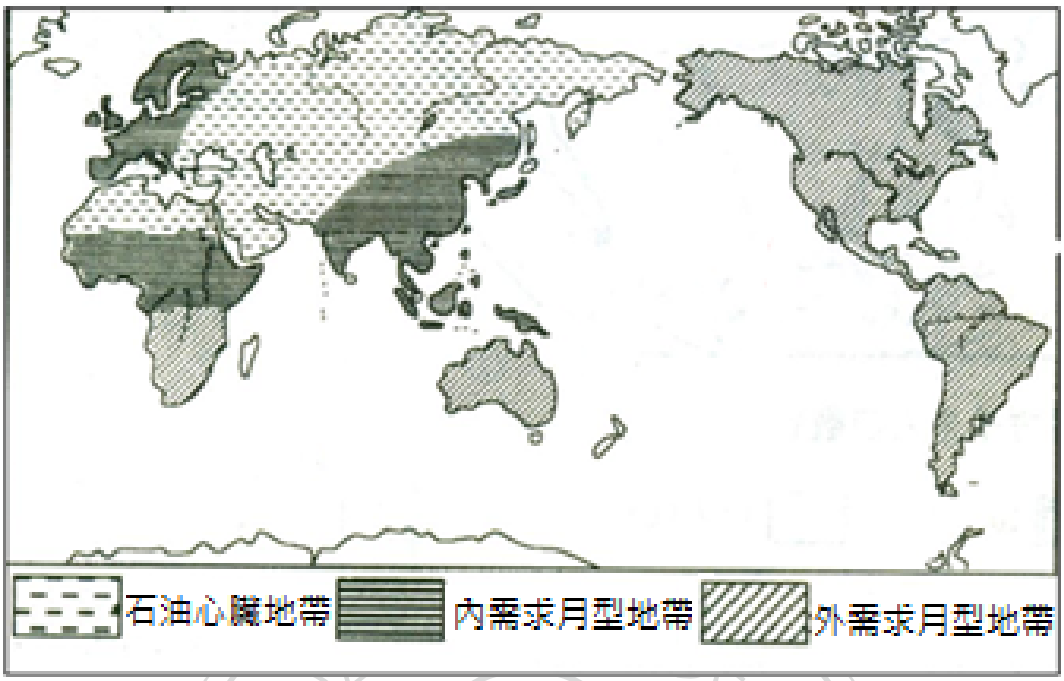

圖 3-1 世界石油地緣環境示意圖

資料來源：http://www.jyeoo.com/geography/ques/detail/97cfce04-b0f1-43aa-8855-bfb3b3ba9c37

冷戰後國際局勢為一超多強局面，美國為維繫其霸權地位，舉凡北約東擴、鼓勵歐洲的統一（歐盟）、積極發展日韓軍事同盟關係，掌握中東石油資源…等，無不以布氏「大棋盤」理論為本，推行美國地緣安全戰略。而此時中共將眼光僅侷限於週邊國家或區域內事務，缺乏整體地緣戰略思想，俟經濟快速發展驅動石油需求後，才開始省視本身石油地緣環境，殊不知早已完全陷入美國地緣戰略安全窠臼中，不但石油來源遭受其他國家競爭及威脅，運輸通路也陷入過於集中麻六甲航道的潛在困境。於是中共企圖透過分散風險的原則，作為解決改善中共石油劣勢的指導方針，在穩定中東地區原油進口的同時，將擴大對俄羅斯、東南亞的原油進口比例，中共同時也在西部地區構築油氣運輸管道，以攫取中亞與裏海豐富的能源資源，並進一步與日本、南韓等東亞國家尋求能源合作，形成「縱橫西東」的能源戰略，[54]中共媒體以「東擴、西進、南通、北連」來形容中共石油安全戰略作為。中共透過全面的能源外交，藉由高層互訪或參與國際會議論壇等方式，加強與產油國間的政經合作關係，推動與週邊國家的能源合作，與產油國維持友好合作關係，簽訂石油合作協定，以確保進口石油供應安全。

第二節　加強合作鞏固既有油源

[54] 饒叔先，〈中共石油安全問題之研究〉，《非傳統安全威脅研究報告》，(台北：遠景基金會 2005 年)，頁 149-150。

一、北方俄羅斯

冷戰結束後，衰敗的俄國積極地改善原來與中共敵對關係，1992 年由當時總統葉爾欽訪問中國大陸，強調雙方視對方為友好國家。隨後兩國關係不斷改善，透過後續協商也解決了爭議多時的邊界問題，提供雙方合作的外部環境。俄國受惠於高油價時代，透過能源產業的開發與出口快速地復興，中共從俄羅斯進口石油量，也從 2002 年的 147.7 萬噸快速增至 2008 年的 1164 萬噸，[55]俄羅斯的油源填補了相當的中共石油供需缺口。俄羅斯油氣資源的戰略優勢在於除了本身的國力條件外，同時也做為歐陸西方國家主要油氣來源之一，可以牽制美國不受強權的威脅。

上世紀 90 年代中國經濟快速發展，中俄邊境的貿易量大增，不但帶動了東北地區的發展，也促使東北亞經濟圈的成型，這個經濟圈包含東北三省、朝鮮半島、日本及俄羅斯的遠東地區，是環日本海及鄂霍次克海的西北太平洋戰略要地，也是俄羅斯在太平洋的出海口。而這個經濟圈的成形主要基礎在於俄羅斯的遠東地區蘊藏豐富的石油資源，透過石油資源的開發，可以提供該經濟圈的持續發展動能，而中共也可以藉經濟圈發展，在該東北亞擴大自身影響力。中共、日韓甚至美國都對開發俄羅斯遠東的油氣資源懷抱極大興趣，1994 年俄羅斯石油企業提出興建「中俄油管計畫」，計畫路線為俄羅斯安加斯克至至中國大慶(安大線)，將西伯利亞的油氣資源與中國東北市場相連結，藉以發展東北亞經濟圈。然而該計畫中途遭到日本的競爭，日本提出將管出口改至納霍德卡的油管計畫(安納線)，納霍德卡港位於日本海，相較於安大線，日本提出的計劃使得俄羅斯的油氣資源可以向日、韓及美國市場輸出而不僅限於中共。日本除了提供財務及經濟援助外，該計畫也獲得美國及韓國的支持。俄羅斯一方面企圖透過油管建設開發西伯利亞，參與東北亞經濟圈發展，另方面避免中共擴張在東北亞經濟圈的影響力。採取安納線除了可以讓遠東地區的油氣資源有更多元的市場外，也可以牽制與日本在北方四島的領土爭議僵局，爭取在該地區的影響力。俄羅斯對該油管計畫的考量在於安納線是戰略性的，安大線則是戰術性的。[56]最後經過近十年的外交折衝，俄羅斯採取左右逢源的做法，採取以安納線為本並修建支線通往大慶的妥協方案，該油管已於 2010 年完工啟用，預計年輸油 1,500 萬噸，相當於中共 2010 年石油進口量 234.7 百萬噸 [57]的 6.4%，對中共石油來源及運輸線路多元化，分散了部分風險，有效提升中共石油安全。

2014 年俄羅斯企圖吞併克里米亞與烏克蘭發生衝突，在西方一致對俄羅斯實施各項制裁時，俄羅斯為降低對歐洲市場的倚賴，加強與大陸石油及天然氣等能源合作項目；2014 年底國際油價大幅回跌，俄羅斯經濟一夕崩潰，在內外因

---

[55] 崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 332。

[56] 陳鳳英、趙宏圖編，《全球能源大旗局》，(北京：時事出版社，2005 年)，頁 245。

[57] 《中國統計年鑑 2011》，中共國家統計局官網，http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm (檢索於 2012 年 10 月 13 日)

素交互作用下，更加深雙方以能源為主的合作項目。

圖 3-2 俄羅斯石油管線圖

資料來源: http://news.qq.com/topic/financeandaxian.shtml

二、傳統中東地區

中東地區就地理遠近及石油質量，本來就是中共石油進口來源的最佳選擇，然而中東地區的國際情勢詭譎多變，列強對油氣資源虎視眈眈，面對競爭對手環伺下，中共採取等距不結盟的方式謹慎處理中東事務。冷戰時期中共對中東事務多以意識形態出發，以反美霸權主義，第三世界代表國家自居，此時期也與當時中東民族意識領袖及組織，發展良好的關係。與蘇聯交惡後，前世紀 70 年代中共採取反蘇統一戰線，由於中共放棄意識形態的堅持，又與美國和解在此時其也爭取到中東地區反共親美國家，如土耳其、伊朗的友誼。冷戰結束後中共逐漸調整其外交政策，對中東外交政策的傾向是不結盟，希望能在廣結善緣的原則下，與所有的中東國家維持友好的關係俾有助於建立並鞏固一個有利於推動改革開放的國際大環境，並彰顯獨立自主的整體外交政策目標。[58]

中東伊斯蘭世界與以色列在歷史及文化上，有著糾結的情仇，阿拉伯世界普遍認為，以美國為首的西方國家，總以雙重標準衡量阿拉伯與以色列。同時為了石油利益，分化挑撥阿拉伯世界的團結與和諧，導致區域內戰爭衝突不斷。出於對各自國家安全需求，中東國家對武器需求非常殷切，也有能力購買大量武器，但宥於以色列因素，美國對中東國家提供武器的質與量，都無法滿足中東國家的

[58] 李登科，《冷戰後中共對中東地區的外交政策》，(台北：正中書局，1995 年)，頁 146。

需要，中東國家轉而向蘇聯或中共購買，同時也發展出緊密的外交關係。

（一）沙烏地阿拉伯

中共自 1990 年與沙烏地阿拉伯建立外交關係時，主要著眼點並非石油資源而在於沙國為我國在中東地區最重要的邦交國。在此之前中共透過高層互訪、經貿合作及出售軍事裝備逐步發展彼此關係。其中最具關鍵性角色的，無疑地是 1988 年中共對沙烏地阿拉伯的軍售－對沙烏地阿拉伯提供中程飛彈。中共與沙烏地阿拉伯的中程飛彈交易不僅滿足了沙國政府在「心理」上的國防需要，而且也提升了雙方接觸的層次，促成雙方實質關係重大突破。1993 年後中共成為石油進口國家後，中東地區成為中共石油進口主要來源地區，而沙國隨者與中共建交的時間增長，也發展出更緊密的石油供需關係，1998 年沙國占中共石油進口量比率僅達 1.95%，2002 年中共自沙國進口原油[59]573 萬噸，占當年總進口量 8.1%，為第 4 大進口國家，到了 2008 年進口量增加至 3,637 萬噸，占 20.3%為第一大進口來源國，八年間中沙兩國石油貿易年均增長率達到 23.32%，[60]成長幅度非常驚人。中共於 2009 年甚至超越美國，已成為沙國最大的原油出口國，建立在石油供需上的兩國關係已越來越緊密。

為了增進彼此合作關係，除了在外交上積極推動兩國首長互訪外，在經貿合作領域，沙國開始在中國投資石油煉油產業，與中共合資在福建設置煉油廠外，並投資入股中石化集團興建的千萬級噸煉油廠。而中石化集團 2004 年與沙國阿美石油公司在利雅德正式簽署，合作開發沙國南部「魯普哈利盆地 B 區塊」大型天然氣田開發權，這是中共實施「走出去」戰略以來，首次登陸世界最富饒的油氣資源地區－沙烏地阿拉伯；2008 年中石化集團又與荷蘭石油公司 AK 聯手取得參與沙國石油下游生產工廠並正式投產。這是中石化與外國公司合作在沙國取得的第一個石化下游產品建設，透過該項建設不僅推動中共石化建設企業在國際市場上設計、安裝的競爭力，並且積累與國際石油公司合作的經驗，擴大中共石化企業在沙國的影響力。沙烏地阿拉伯為保障石油出口需求，對外加強與中共的合作及投資，對內開放石油上游市場，吸引中共投資及建設，透過參與彼此建設項目及合作計畫，深化彼此關係，同時也為中共石油安全“走出去”戰略提供良好的契機。

（二）伊朗

廣義上的伊朗屬於中東國家，這是因為基於石油議題整體概念而言，實際就地理上看，伊朗位居歐亞大陸中間，西南瀕波斯灣與伊拉克、阿拉伯半島相望，北鄰土耳其、裏海及土庫曼，東隔阿富汗、巴基斯坦遠眺中國。伊朗擁有豐富的

[59] 李登科，〈中華民國與沙烏地阿拉伯關係之回顧與展望〉，《問題與研究》，第 28 卷第 5 期(1989 年 2 月)，頁 7-10。

[60] 崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 331-333。

油氣資源，石油儲藏及生產占世界第三位，也是 OPEC 的成員國，但除了地理的分隔外，伊朗主要種族與阿拉伯世界並不相同，外加國際勢力、石油利益及種族宗教的交互糾葛，造就伊朗在國際環境與歷史上的獨特地位。就石油地緣經濟來看，伊朗是世界第三大石油儲藏國及生產國，位居內需月彎中央，波斯灣和裏海兩大世界能源帶之間，被喻為通往中國的「能源絲綢之路」。[61]

相較於沙烏地阿拉伯，伊朗對於中共石油安全戰略地位意義更為重要，其原因就在於：

1.伊朗作為中共基本油源

2000 年中共向伊朗進口石油 700 萬噸，約占當年中共進口石油量的 10%，2008 年已增至 2,123 萬噸，占中共進口原油總量的 11.9%，八年間年平均成長率達到 14.93%，[62]居第二位僅次於沙烏地阿拉伯。就進口量排名來看，中共自 1990 年代中期開始擴大自伊朗進口原油，伊朗進口量排名都維持在前三名，由此可見在中國原油需求日漸增加下，已將伊朗視為重要的基本石油來源。

2.為中共戰略西進的重要中介

伊朗位於所謂「能源絲綢之路」的位置，正好位居中共西進路線，中共試圖透過伊朗連結波斯灣及中亞能源地區。蘇聯解體後伊朗北面強敵解除，取而代之的是裏海周邊的新興內陸國家，伊朗利用其優越地緣位置，積極發展成為中亞及裏海國家通往波斯灣出海口的橋樑。1997 年伊朗與哈薩克合作興建，自哈薩克經土庫曼境內至伊朗波斯灣的油管，同時在南亞地區也積極推動經巴基斯坦至印度的天然氣管線計畫。中共為解決海上運輸航線過於集中的麻六甲困境，積極發展陸上油管建設，除北面俄羅斯外，西向中亞也為鋪設管線、開拓油源之重點區域。在雙方戰略構想及利益相同的前提下，伊朗與中共極可能結合中亞地區，形成能源的三角合作關係。[63]

中共與伊朗關係開始緊密始於兩伊戰爭期間，中共對伊朗之軍售；而 1990 年代隨著中共經濟發展，對石油的需求日增，伊朗遂成為中共石油基本油源之一。兩伊戰爭期間，中共透過軍售換油的方式，維繫兩國外交及經濟上的關係。日後雖受到美國及國際壓力，迫使中共中止出售大量軍事及核生化設備，但是中共還是透過軍事合作、勞務輸出及相互投資開發等多元管道，取代先前以軍售換油的方式來加強兩國的關係。2006 年中共與伊朗達成一紙 25 年，金額達 1,000 億美元的協議，合作開發亞達瓦蘭油田（Yadavaran field），該合作計畫對保障中共今後石油來源具有重大意義。外交方面，2005 年伊朗以觀察員的身分，加入由中

---

[61] Kaveh L.Afrasibi，「伊核考驗北京：能源與中美關係孰輕孰重」，亞洲時報，大紀元，＜http://www.epochtimes.com/b5/6/2/11/n1219562.htm＞，2006 年 2 月 11 日

[62] 崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 332-333。

[63] 陳文生，〈崛起的中國對伊朗之能源戰略〉，《國際關係學報》，第 25 期(2008 年 1 月)，頁 29。

共主導的上海合作組織（Shaighai Cooperation Organization），使得雙邊關係獲得進一步開展。

伊朗與美國關係自 1979 年美國使館人質事件後即速惡化，但自改革派哈塔米上台後，兩國關係漸有和緩現象。然而 911 事件後，小布希總統將伊朗視為支持恐怖主義之邪惡軸心國家，雙方關係再度惡化，而美伊關係的核心問題在於伊朗核子發展議題，而核子發展議題又牽涉到中美伊三國角力。就美國而言，透過反恐戰爭的軍事行動後，中東及中亞的油氣資源已落入美國戰略部屬的勢力範圍，最後僅缺伊朗這塊拼圖。而伊朗自 1979 年發生革命推翻親美巴勒維政權後，一直處於美國勢力範圍之外，但美國同時透過立法制定制裁法案，排除了其他西方國家及勢力參與伊朗油氣開發，伊朗可謂未受西方勢力入侵之處女地。伊朗見美國為掌控世界石油資源，藉反恐戰爭及擁有大規模武器為由，先後出兵阿富汗及伊拉克，推翻當地政權建立親美勢力後，已對伊朗完成戰術包圍，一時頗有唇亡齒寒之感，更堅定伊朗政府以發展核子武器，以嚇阻美國勢力入侵的安全戰略。中共對伊朗的油氣資源依賴日漸加深外，同時也視伊朗為發展中共整體石油安全戰略的重要地區，絕不願讓美國如處理伊拉克問題一樣，隨意擺佈伊朗，都將影響中共對伊朗核子問題的態度。尤其伊朗與中國有一致反對美國在波灣地區，實施「單極化世界體制」的戰略共識，此使得伊朗成為中國在波灣地區突破美國影響力的施力點。[64]

但中共在對伊朗從事能源外交，面臨到一個艱難的挑戰，在於發展與伊朗的關係時，要特別考量中東因素，伊朗民族屬雅利安人與其他中東國家不同，伊朗與中東國家關係時好時壞，伊朗與中東鄰國的關係越和緩，中共越容易開展與伊朗的能源關係；中東產油國家的能源競爭態勢，使得中共在此區域開展伊朗能源合作時，也必須維持某種均衡。

（三）其他中東國家

2008 年中共自中東地區進口石油占總進口量的 50.1%達 896.2 百萬噸，同年進口來源前五大分別是沙烏地阿拉伯、安哥拉、伊朗、安曼及俄羅斯，其中中東地區的沙伊安三國就占 40.4%[65]，其中較讓人忽略的是安曼，安曼在 2000 年時還不算中共的基本石油來源國家，後來兩國石油貿易量大增，至 2005 年已達到 108.3 百萬噸，占進口量 8.5%，其後雖然進口量略有增減，但是安曼石油來源總是占總量的 8%左右，排名也都在 5 名以前。中共為安曼最大石油進口國，兩國關係十分緊密，尤其在軍事合作領域。2008 年中共決定派遣海軍至索馬利亞海域掃蕩海盜，國際視此為中共開始發展遠洋海軍的象徵，而安曼的沙拉拉港(Salalah)是亞丁灣中共軍艦最常停泊的補給點，從此觀察安曼除了是基本油源外，也是作

[64] 陳文生，〈崛起的中國對伊朗之能源戰略〉，《國際關係學報》，第 25 期(2008 年 1 月)，頁 33。
[65] 崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年)，頁 335。

為日後建立中共海軍印度洋後勤補給線，甚至泛珍珠鍊戰略的重要國家。

表 3-1　2000~2008 年向中共出口石油增加量排名　　（依序由左至右）

國　　家	沙烏地阿拉伯	安哥拉	伊朗	俄羅斯	委內瑞拉	蘇丹	科威特	哈薩克	阿拉伯聯合大公國	剛果
年均增長量(萬噸)	383.0	265.0	197.0	127.0	91.8*	89.9	68.4	61.9	51.9	36.5
年均增長率%	23.32	16.78	14.93	29.14	97.28	15.52	38.59	29.34	34.38	14.79

＊委內瑞拉為 2001~2008 年 7 年間統計值

資料來源：崔民選，《中國能源發展報告 2010》北京：社會科學文獻出版社，2010.04，頁 333

至於其他中東國家石油進口量雖不能與前面提到的國家相比，像科威特及阿拉伯聯合大公國，2008 年兩國相加僅占石油進口量 5.9%，但中共對兩國石油進口的年均增加率卻分別高達 38.59%及 34.38%，顯示出中共除了鞏固基本石油來源外，對中東地區其他國家油源的開發也是不遺餘力。

三、新興非洲地區

非洲地區石油儲量豐富，被喻為第二個波斯灣地區，2013 年探明儲量為 130.2 億桶，占全球 7.7%；然而石油年產量 418.6 百萬噸，占全球 10.1%，[66]乍看數據並不突出，然而非洲地區石油含硫量低，易於提煉加工外，地理位置優越開採容易，有極大的生產潛力。往昔非洲石油並非中共主要石油來源，但有鑑於中東戰事頻繁，外加俄羅斯及中亞油氣開發進展不如預期，中共遂將眼光放在非洲，中南美洲等其他地區。

傳統非洲油氣資源主要分布在北非三大盆地及西非幾內亞灣，就地緣關係來看，北非生產石油多數供應歐洲或美洲，但近年來西非石油產量突飛猛進，尤其是幾內亞灣地區，自政治環境和緩後，各國政府紛紛向外開放投資，各項跨國投資建設如雨後春筍，也開始有額外的石油輸往亞澳市場。雖然在地緣上中共與非洲並無特殊優勢，但在國際關係上中共在非洲地區卻有著極佳的發展基礎，原因在於非洲多為第三世界國家，而中共藉民族主義情感與第三世界國家的關係十分良好，易於從事外交合作或突破。中共不但透過出售武器或軍事合作，同時也利用在聯合國常任理事國地位，給予友好國家在國際政治上的支持，藉以換取石油利益。從中共能源外交可以觀察，中共透過領導人出訪及發展交流對話平台，企圖與其建立夥伴關係，藉以獲得油氣資源，建立其他基本石油來源。2000 年「中

[66] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p. 6.

非合作論壇」成立，此合作論壇每三年舉行一次，希望透過交流藉以擴大及深化彼此的合作關係；2006 年該論壇假北京舉行，期間中共宣布免除所有非洲國家外債。中共對非洲的外交作為亦將更積極主動營造雙邊良好互動條件，經由利益聚合，增進對非洲的滲透。[67]從中共石油戰略來看，中共已經將非洲作為一個獨立的石油石油來源區納入戰略考量，該地區石油除了儲量大、品質好外，由於航線不需經過中東地區的蘇伊士運河，運輸安全係數反而更高。[68]

中共為了搶奪石油資源，除了與能見度低的小國維持開發合作關係，亦覬覦部份非洲國家的原油藏量。但中共僅與非洲富含資源的國家打交道，且合作關係集中在貿易與投資，藉由提供信貸額度及貸款，參與原油及其他天然資源的探勘開發工程或基礎建設，從中獲取利益。 與以往的政治意識形態鬥爭性意味濃厚的援助相比，現在的援助更著眼于長期的合作利益，現今中共與非洲間的關係雖都建立在國家利益上，但內容已有所差異，“冷戰時期的中非關係多屬單一的政治關係，出於國際政治鬥爭的需要，而現在的中非關係則是全面的政經發展。

（一）安哥拉

安哥拉位於西非幾內亞灣，2012 年石油探明儲量為 12.7 億桶，占世界 0.8%[69]，產量達 86.9 百萬噸，占世界 2.1%。1996 年安哥拉在幾內亞灣發現吉拉索爾油田，經過 10 年的建設開發使得安哥拉石油產量大增，現為幾內亞灣最大海上油田。安哥拉自 1975 年脫離葡萄牙獨立後，就陷入 27 年長期的內戰，內戰期間中共以外交支持及出售武器的方式參與所謂「安哥拉人民解放運動」與該國建立深厚關係；內戰稍歇後，西方各勢力又為攫取在安國利益彼此角力，再度造成安哥拉內部動盪不安，使得聯合國積極介入調解。中共利用聯合國常任理事國的優勢，排除西方勢力介入安哥拉，並給予特定政府或領導人國際支持，為經營安哥拉做出準備。

中共於 1983 年才與安哥拉建立正式外交關係，但雙方關係直到 2004 年中共以極優惠的條件貸款給安哥拉後迅速增溫，原來中共發現內戰期間，安哥拉的石油生產並未受影響，產量反而往上增長，油氣資源潛力驚人。所以中共除透過貸款獲得石油外，國營企業也相繼投入安哥拉各項大型建設，如建造學校、醫院、住宅及其他如馬路與橋樑等基礎建設。另外還建造新機場、洛比托港到剛果與尚比亞及連結首都盧安達（Luanda）與安哥拉內陸中心重要城市馬蘭熱（Malange）的鐵路、中國電信公司（ZTE）與安哥拉的電信通話網路。除了基礎建設，中共還在投資四千萬美元在安哥拉種植棉花，中共隨後並獲得多項石油開採權利。中國能在極短暫時間內取代歐美強國進入非洲的秘訣，即是這種透過「無條件」貸

[67] 蔣忠良，「中共走出去….全球找油」，《聯合報》(台北)，2004 年 10 月 15 日，版 A15。
[68] 饒叔先，〈中共石油安全問題之研究〉，《非傳統安全威脅研究報告》，(台北：遠景基金會，2005 年)，頁 152。
[69] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2013), p. 6.

款，以取得當地利益，尤其是石油利益的方式，獲得極大的成功，被稱為「安哥拉模式」。經濟上，中國向非洲提供金融與技術援助，為非洲修建基礎設施以換取非洲石油等礦產資源及非洲市場；政治上，政府間達成秘密協議，以國家利益的名義，逃避輿論監督。尤其是與非洲專制國家，更是採取這種利益至上的交易方式，相較於非洲其他產油國，如奈幾內亞油氣資源早已掌握在歐美國家或企業，「安哥拉模式」它凸顯了新興石油產地對於市場後進入者的價值。

中共企業利用貸款或援助大舉進入非洲安哥拉，同時透過勞務輸出的方式完成計畫，安哥拉人民非但無法從中獲得利益，反而造成安哥拉民眾對中共普遍抱持敵意情緒，原因在於中共此種掠奪式投資開發，僅倚靠高層的政治關係，缺乏與當地民意結合的基礎，雙方關係維持是無法長久的。現今安哥拉社會整體瀰漫著排華情緒下，中共竭心盡力綁住安哥拉，無非就是要取得安哥拉的石油資源。自 2000 年起，安哥拉一直常居於中共石油進口國第二名僅落於沙烏地之後，2005 年中共向安哥拉進口原油量為 1,747 百萬噸，占當年中共石油總進口量 13.4%，2008 年已增長到 2,989 萬噸及 16.7%，成長幅度驚人，但安國政府 2008 年突然片面取消多項與中共石油合作協議及 2011 年中共從安哥拉進口石油百分比突然暴跌 20.9%，後續 2012 年及 2013 年進口量持續下降，顯示雙方關係不復以往，而中共以所謂「安哥拉模式」來突破非洲國家的成效，現已受到更嚴苛的考驗。

（二）蘇丹

位於非洲東北部，北與埃及相接，東臨紅海，撒哈拉沙漠東端，北方主要是阿拉伯人，信奉伊斯蘭教南方則是信奉基督教的黑人，種族及宗教差異導致該地區動盪不安，2011 年南蘇丹經公民投票後正式宣佈獨立，自始蘇丹分為南蘇丹與北蘇丹兩個獨立國家。蘇丹為非洲新興產油國，2011 年探明儲量為 5 億桶，年產量 22.3 百萬噸。[70]蘇丹石油開發本來由美國雪弗蘭公司主導，1999 年美國以蘇丹暴力政壓南部基督教黑人及支持恐怖主義為由，對蘇丹實施經濟制裁。在此之前，西方企業也因暴力事件頻傳撤出蘇丹，1996 年中共趁機接手美商開發的油田，並修建通往紅海的石油管線，1999 年中石油接手的「穆格萊德 1/2/4 礦區」投資案總算獲得回收，蘇丹首次出口石油，同時也開啟了中共與蘇丹石油進出口的大門。2000 年中共從蘇丹進口石油僅 331 萬噸，到 2008 年已增至 1,050 萬噸，年平均成長率達 15.52%，約占中共總進口量 5.0%上下。雖然安哥拉為中共在非洲第一大石油來源，但中共與安哥拉石油僅建立在單純買賣，缺乏石油領域的合作。而蘇丹則不然，中共是透過中石油實際投入開採及生產，對石油來源掌握得更為徹底。蘇丹的石油產地多位於南部，當蘇丹南部因種族、文化、政治分歧與北方政府軍發生衝突時，中共為了石油利益，選擇支持北方政府鎮壓南部叛軍。

[70] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2013), p. 6.

達富爾位於蘇丹西部，其中信奉伊斯蘭教的阿拉伯人多居住在北部，而信奉基督教的黑人則住在南部，由於文化種族歧異，導致該地區人民時常發生暴力衝突。2002 年當地黑人要求自治並不斷採取反政府暴力活動，蘇丹政府採取支持當地阿拉伯民兵軍事政壓行動，最後造成當地黑人平民大規模傷亡，引發國際輿論撻伐並指責蘇丹政府假藉平亂之名實行「種族屠殺」。其中最讓國際社會詬病的就是，中共在達富爾(Darfur)種族屠殺事件中扮演的角色，中共為了在蘇丹利益，押注喀土穆（Khartoum）的殘暴政權，在其總統巴希爾（Omar Hassan al-Bashir）出兵壓制南部反叛軍時提供武器及外交護航。針對達富爾事件聯合國自 2004 年提案制裁蘇丹，中共宥於國際壓力選擇投下棄權票，通過相關制裁案，派遣非洲聯盟部隊至該地區維和，但是達富爾的安全情勢並未因聯合國決議而好轉。2006 年美國再度向聯合國提案，鑑於非洲聯盟部隊維和成效不彰，建議以聯合國部隊取代，中共在此議題經過多方考量，最後還是採取棄權的方式，通過了聯合國第 1706 號決議案。雖然聯合國決議企圖以聯合國部隊執行蘇丹地區的維和，但蘇丹政府擔心西方國家藉維和部隊侵犯主權，極力反對聯合國維和部隊進駐，甚至表明不惜一戰，最後在聯合國秘書長安南（Kofi Atta Annan）的折衝下，採取維和部隊指揮權油非洲人擔任的折衷方案。中共為確保在蘇丹石油利益，一面支持蘇丹政府排除外國干預維護主權立場，另方面又需顧及國際與論壓力，最後結果還是將西方勢力排除進入達富爾地區，該地區紛亂依舊，中共在該問題所持的立場及作為受到西方國家嚴厲批評，甚至有一些國際知名人士號召抵制 2008 年的北京奧運。

中共自 1995 年開始進入蘇丹從事石油探勘，不到 10 年就獲得了極大的成效，不但成為中共的基本油源，也減低了對中東地區的依賴。中共需要蘇丹政府保持對國家的控制，才能確保國家利益；蘇丹也需要中共提供大量金錢及物資，來對付國內分離主義活動，所以在國際社會，中共對蘇丹總是多方維護，持續反對外國勢力進入蘇丹。西方國家認為中共為了石油利益，無視於蘇丹政府迫害人民的惡行，甚至將兩國掛勾認為都是本質相同侵害人權的專制政權。南蘇丹獨立後，昔日的叛軍已在朱巴建立政府，中共為維持在蘇丹的石油利益，急於兩面下注修補雙邊關係，雖然南蘇丹政府與北蘇丹及中共有歷史情仇，但現階段外國企業尚未進入南蘇丹，中共不但為南蘇丹唯一經濟夥伴且該地區生產石油需經北蘇丹油管運至紅海出口，暫時尚可維繫三方關係，但迄今中共仍未發現平衡南北關係的有效方法。

（三）其他非洲國家

中共在非洲地區不但與西方國家競逐石油利益，透過投資石油探勘，標購奈及利亞、安哥拉及蘇丹等國的油田開採權。此外也與其他新興產油國家，如剛果、衣索比亞簽訂探勘計畫，就成效來看，除安哥拉及蘇丹外，中共雖與剛果或利比亞有小量的石油貿易，但就戰略上觀察，非洲已成為中共石油安全戰略重要地區，

不但在油氣資源上的投資已見成效，非洲地區的石油已成為中共最大海外權益油的來源地；在分散石油來源風險上，來自非洲進口的比例也達三分之一，稍稍減緩對中東地區的倚賴。

中共對非洲的經營衝擊了舊有的經濟地緣版圖，打破了西方國家的壟斷，中共以所謂「安哥拉模式」以強大的經濟利益為後盾，並以不干涉內政、不附加政治條件從事非洲的經營，相對於歐美等國非洲政策必須接受輿論監督及附加其他政治條件相比，雖在初期受到非洲專制國家的歡迎，但長期來看這種僅建立在專制腐敗的統治階級關係，缺乏其他實質基礎的非洲政策是難以維持長久的。另外中共對非洲地區的資源企圖，不僅限於油氣領域，舉凡原物料、金屬...都是中共屬意的項目，這種掠奪式的投資與雙邊關係，讓人不得不想起帝國主義時期西方列強與殖民地關係。作為建政以來一直反帝國主義旗幟鮮明的中共，為實現其石油安全目標，在非洲地區的經營及發展，將為中共外交帶來極大的困境與挑戰。

第三節　積極開發分散石油來源

一、中亞地區

蘇聯解體和冷戰結束導致歐亞（CEA-Central Eurasia）地緣政治結構的巨變，原來蘇聯南部邊境新興了許多獨立國家－中亞地區哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯、烏茲別克及土庫曼和南高加索地區－亞美尼亞、亞塞拜然及格魯吉亞。該地區不但為歐洲、亞洲及中東地區的連結地帶，同時又富含石油資源，使得該地區已成為大國彼此爭相競逐的標的。本論文涉及的「中亞」是指從前蘇聯體中獨立出來的位於中亞地區的國家，它們分別是哈薩克、烏茲別克、塔吉克、吉爾吉斯及土庫曼五個國家。該地區北部和西部亞塞拜然隔裏海與俄羅斯相望，南部與伊朗及阿富汗相接，東部與中國大陸相鄰，週邊國家除上述國家外還有隔裏海的亞塞拜然、格魯尼亞、亞美尼亞及阿富汗、巴基斯坦等。

圖 3-3 中亞國家位置圖

資料來源：http://centralasia.cyu.edu.tw/twasia/tcac/sub/3_0_map.htm

中亞的油氣資源儲藏僅次於中東及俄羅斯，主要集中在哈薩克、土庫曼及烏茲別克三國，2012 年探明儲量哈薩克是 300 億桶，土庫曼及烏茲別克都是 6 億桶。[71] 其中以哈薩克油氣資源最豐富，不但探明儲量占全球 1.8%，原油產量也達 81.3 百萬噸，占全球 2.0%。[72]中亞地區除國家工業不發達，石化燃料內需少，有極大的出口潛力。中亞五國為內陸國，且為傳統蘇聯地緣勢力範圍，區域內生產石油出口完全需依賴俄羅斯以油管運送出海，油管設備不但老舊且運輸能力也有待加強。中亞國家一方面找尋新的出海口，另方面積極引進其他國家勢力，從事油氣開發與輸運，企圖降低對俄羅斯的依賴。事實上中亞地區的石油地緣政治，除了要關注區域內國家石油資源的多寡外，油管路線分布與出口也是該地區特殊的地緣議題，該地區主要石油輸出管線大致可分東向、西向與北向路線，東向管線主要是以中哈油管為主，向大陸市場輸出。西向路線主要是透過裏海管線，將石油經俄羅斯輸出至黑海後，再用海運運往歐洲市場。另外是北向管線，與中哈管線起點一樣，從裏海旁的阿特勞通往俄國的薩馬拉後，再連結俄羅斯境內管線系統出口。內陸產油國輸出幾乎完全倚靠過境運輸對外輸出石油，而油管所經不具備石油資源的其他國家也可發揮其地緣價值獲得利益，在此區域俄羅斯獲得最大的過境利益。

[71] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p. 6.
[72] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p. 10.

（一）中亞對大陸的重要性

中亞五國深處內陸，距海洋最近的南面，經南疆及巴基斯坦出印度洋都需2600公里以上，且地形複雜多變，雖屬大陸型氣候，但湖泊眾多尤其是裏海，還可以提供該地區一定的水資源。古代缺乏如現代進步的海空運輸工具時，中亞地區以其特殊的樞紐位置，當時往來歐亞駱駝商旅所必經，成為歐亞大陸間人員貨物往來的通道，在東西文明史上有著特殊地位的絲綢之路。

隨著帝俄時代的擴張，到了19世紀末俄羅斯帝國征服土庫曼後，將整個中亞併入俄羅斯帝國的版圖；蘇聯時期中亞還是屬於蘇聯的一部分，它的地緣價值取決於該地區在蘇聯內的價值及作用，中亞頂多承擔局部蘇聯地緣政治價值。中亞國家都是內陸國缺乏海洋航路，同時區域內崎嶇陡峭的高山深谷等地形造成聯繫的障礙，削弱該地區與其他國家聯繫的能力。在沙俄時期和蘇聯時期，中亞的地緣政治作用就只能在俄羅斯帝國的框架內表現了。[73]蘇聯解體冷戰結束後，中亞地區也掙脫俄國的桎梏，各國擁有自己的領土及邊界，原來被帝俄及蘇聯壟斷所謂「心臟地帶」的地區，開始恢復其原有地緣政治作為樞紐的地位與價值。來自文明及科技的發展，在交通上，透過裏海至大陸阿拉山口橫越中亞地區的公路，形成歐亞陸橋幹線；現代交通、通訊事業、經貿往來、國際投資、跨國旅遊、移民遷徙及國際文化學術交流…等人類活動，都使得區域間人類互動加速增長。上述技術的進步，也使得時間與空間大幅縮短變小，也跨越了原有地形及距離的障礙，使得這塊「相對隔絕地區」不再自外於全球變動，中亞地區在解除政治上的封閉狀態後，開始與其他地區恢復連結。

對於中共來說中亞地區本來只是在中蘇關係戰略架構下的地緣價值考量而已，在政治上作為蘇維埃聯邦加盟共和國或領土，戰略安全上則是作為中蘇之間的緩衝國家或地區，作為中共「相對隔離地區」，中共本無積極發展經營的企圖。但在蘇聯解體後，該地區原蘇聯加盟國先後獨立，在政治上缺乏治國經驗，經濟上難以獨立，軍事上缺乏安全保障，其他如宗教矛盾及民族問題等均一一凸顯。此時世界上各方勢力紛紛搶進競逐，企圖填補俄羅斯退出後的權力真空位置。中亞地區蘊藏豐富的石油資源及礦產，除了歐亞樞紐位置的因素外，這些資源的開發潛力相當程度地決定了中亞地區國家的地緣價值。自中亞各國脫離蘇聯獨立後，世界各方勢力得以排除蘇聯因素，在該地區擴大影響力攫取自身利益，尤其是中亞地區的資源，更是大國在此角力較勁的最重要目標。中亞地區位置遠離海洋，為傳統海權國家勢力所不及，週邊國家不僅缺乏強鄰，又有地形山勢阻隔，冷戰前雖屬於蘇聯領土，但相對中共將主要資源及威脅，配置假想在東面海洋，廣大的西北部可視為中國大陸的大後方；冷戰後各方勢力競逐中亞，增加該地區與外界的互動外，同時顯露出新興獨立國家內政外交的困境與矛盾，為此地區增添不安定的變數。由於中亞地區地緣價值的改變，導致中共也大幅調整對該地區的戰

[73] 楊恕，《轉型的中亞和中國》，(北京：北京大學出版社，2005年)，頁41。

略考量。

中共的石油戰略大致可分為五個面向，分別是增強探勘能力、推廣節能與新能源技術、建立石油儲備、分散石油來源以及擴展輸油管線。[74]其中尤以最後兩項最受到地緣政治相關變數的影響，中共企圖利用改革開放後國力增長累積的實力，改善石油安全的問題，除了採取分散風險的方式外，並同時加強對國內外石油資源及產業的投資與建設，企圖擴大對國外油氣資源控制權。相對於世界最主要石油產地中東與中國大陸市場，兩地不但需透過綿長的海上運輸線連接，而且路線過分集中經過麻六甲海峽，隨時會遭受海權勢力的挑戰與威脅。外界一般均視中共為陸權大國，相較於海洋經略的弱勢，在中共發展能源安全戰略層面，除了積極發展藍色海軍改善弱勢海權外，重新檢視本身陸權地益，考量石油產地、運輸線、相關基礎建設及地形因素，透過現代工程及技術的進步，從陸路上發展能源運輸線，也成為現今中共建構能源安全戰略的重要面向。陸路發展除了北鄰的俄羅斯外，西方中亞地區也是重要的開展對象。

從國家的層面來看，發展海外多元的石油來源，是維繫中共日後石油安全的一項重要保證，但是中亞相對於中東及俄羅斯來看，中亞的資源對中共卻愈來愈重要，原因在於中亞的油氣資源除了增加中共石油安全外，還具有發展西部地區的戰略意義，就像中俄油管建設也具有發展東北成為東北亞經濟圈的戰略意義，在戰略意義層觀之，中亞比俄羅斯更重要。原因在於中共東西發展不均衡的現象，在西部地區做為中共今後油氣資源接替地區規畫下，中亞地區的油氣資源，要做為發展西部地區經濟及穩定區域社會的基礎，從地區資源連接及區域經濟發展角度來看，中亞地區對中共持續發展及穩定扮演著非常關鍵的因素。

不同於其他週邊區域，實際上中亞對中共整體發展能源安全戰略有著核心的價值，原因在於其他地區的發展，多是改善現有的弱勢現象，而中亞地區的經略卻具有積極開創的價值。中共企圖透過結合中東地區石油產地與東亞石油市場，發展歐亞能源陸橋，此戰略若能實現，不但可徹底扭轉中共能源安全上的劣勢外，在亞洲甚至世界上中共的戰略地位將完全不同，在歐亞能源陸橋戰略中，中亞地區就是最關鍵的節點，打通了中亞地區的節點，也就等於建立能源陸橋計畫的基礎。

（二）大陸對中亞的外交策略

二次大戰後，外交範疇已從傳統的軍事擴大到經濟層面，尤其在數次石油危機後，石油安全問題對各國造成的經濟衝擊，使得石油外交也成為各國外交活動中的重點。所謂石油外交是主權國家為維護或增進自身石油安全，追求國家和地

[74] 童振源，〈中國發展的新侷限：石油需求的挑戰與影響〉，《石油與國際安全》，(台北：遠景基金會 2007 年)，頁 207-214。

緣政經利益極大化，利用政治、經濟、軍事、外交…等諸般手段與資源，與其他行為國家、團體或個人的外交活動。傳統的地緣政治是以國家為中心的角度，並以追求霸權為目的，來看待全球政治，關切的是國家間的關係。而新的地緣政治則是著眼於全球網絡，更關注於全球化帶來的影響。全球化的內容包羅萬象除了文化衝擊，經貿關係，產業結構…等等外，政治體制也同時受到全球化的影響。隨者國家統治者的產生方式與對國家資源及後續政策的掌握程度的差異，傳統所謂以領導者間情誼為基調元首外交，已不足以應付全球化後的國際變局，取而代之的是追求彼此或政權的最大利益。除了進一步從單一個別國家擴大到區域內國家間的外交聯繫及合作外，合作的項目也從政治、外交、國防等範疇，深化到經濟產業或文化教育。中共的區域外交採取雙邊與多邊交互運用，除了延續既有的領導人互訪外交模式外，因應國際情勢改變，在外交政策及做法上也開始改變與調整，從國際組織的架構下發展對外關係。在中共經營對外關係過程中，非國家行為體的分量及及影響已日漸重要。而蘇聯解體後，各種非國家行為體，如：政府與非政府的國際組織、跨國公司、宗教政治團體及跨國犯罪組織…等的大量出現及其造成的影響，構成當代中亞國際關係發展的一項重要特徵，而上海合作組織是中共與中亞國家進行互動的最重要平台。

上海合作組織（The Shanghai Cooperation Organisation，以下簡稱上和組織）前身為「上海五國」，1995~1996 年間中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯及塔吉克等五國領導人，簽署彼此邊境信任與裁軍協定為開端。後來演變成每年固定的高層會晤，同時議題也開始擴大到五國在政治、外交、經貿...等領域的合作。2002 年「上海五國」在吸收烏茲別克成為機制成員後，決定在大陸上海成立上海合作組織，透過組織對話及活動增進成員間各面的溝通及合作。[75]中共透過上和組織不但深化與中亞及周邊國家的關係，加強區域間的整體發展與共同參與，能有效減低周遭其它國家，對單邊關係發展的疑慮。此外中亞國家內部的爭端也可以透過該組織的會議或對話，也可以獲得除爭端國家外的多方參與和折衝。透過成員國的篩選也可以有效排除區域外國家或團體的勢力。該組織是透過成員國領導人彼此會晤對話的形式開展，也是中共傳統習與採取的外交形式。

在此種條件下，上和組織提供中共與中亞地區國家從事多方面合作的平台，以區域經濟合作出發，並就能源、交通運輸、電信與農業列為優先合作的領域。對中共而言在上和組織架構下進行能源合作，除了發揮地緣優勢外，與組織內其他國家能源結構具互補性，尤其是俄羅斯、哈薩克甚至伊朗等國具有巨大的石油儲量，中共則有強大的消費潛力，更提供在該組織框架下，從事能源合作的重要基礎條件。在上海合作組織內實現能源合作的動力有幾方面：1.是俄羅斯和中亞實現經濟發展的強烈願望，都希望借助迅速發展的中共，並融入亞太經濟圈；2.

[75] 上海合作組織除原有 6 國正式成員外，另有伊朗、蒙古、印度、巴基斯坦及阿富汗等 5 個觀察國。

是俄羅斯和哈薩克的油氣出口一直仰賴西方市場，因此兩國都有向東方開拓市場的需求，中共恰好有給予市場的機會；3.是俄羅斯與中亞國家對中共一向有戒備，而「中國威脅論」有一定的市場，但是隨者美國及其他西方國家的介入，俄羅斯及中亞國家都希望借助中共來減低西方國家的影響力，並求取其兩面競爭的最大利益。[76]至於組織內其他成員國的重要性也不容忽視，如前文所論及油管途經或出口國家，均可發揮其地緣政治的影響力，左右中亞石油及國際政治情勢。

中共利用政府或民間不斷對上海合作組織成員國投入外交資源，透過上和組織平台進行多層次多邊的政經整合，藉由共同處理政治外交等問題，強化該組織的向心力及影響力。除舊蘇聯中亞國家外，週邊國家伊朗、印度、巴基斯坦..至至土耳其都尋求加入，冷戰結束後鮮少區域組織還有擴張動力，這個涵蓋歐亞大陸 3/5 面積的區域組織，有核武，有能源，最重要的是少數幾個沒有美國參與，還能發揮作用的國際組織。

（三）大陸在中亞的能源合作

中共與中亞國家大規模能源合作最主要的對象是哈薩克，哈薩克絕大部份的石油資源都是從俄羅斯經裏海油管出口到歐洲市場，哈薩克希望開闢多元的石油輸出路線，1997 年中共與哈薩克簽訂了中哈油管協議，計畫鋪設西起裏海旁阿特勞，越過新疆邊境的阿拉山口後連接到獨山子的石油管線，全長約 1,200 公里，年輸原油量初期為 1,000 萬噸，未來可增至 2,000 萬噸。中哈石油管線不僅是哈薩克首條無須經過第三國而與市場直接相連的管線，亦為中共第一條跨國輸油管線。[77]

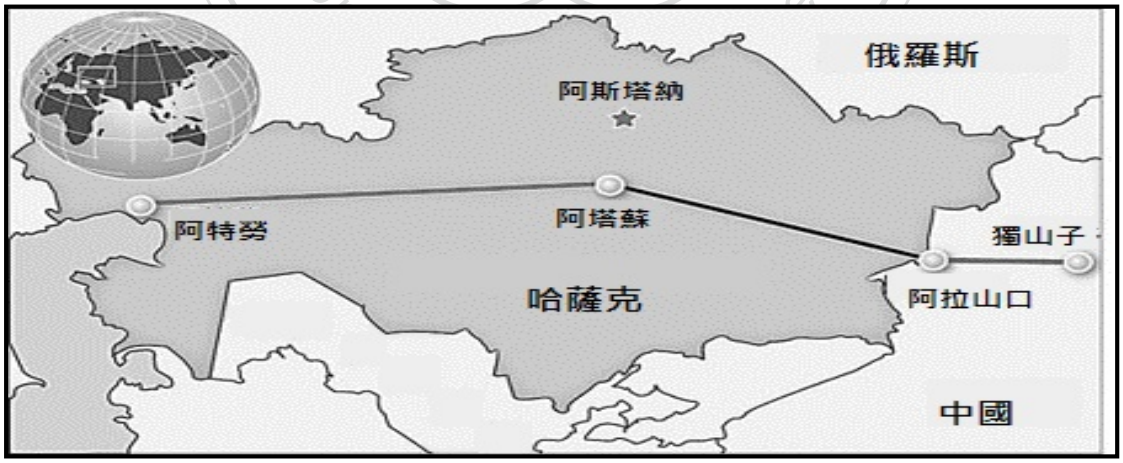

圖 3-4 中哈油管路線圖

資料來源: http://hk.crntt.com/doc/1001/7/1/3/100171348.html

[76] 何正仁，《中共石油戰略之研究》，(碩士論文，政大外交研究所戰略與國際事務碩士在職專班，2007 年)，頁 64。

[77] 魏百谷，〈中國與中亞的能源關係：合作與挑戰〉，《國際關係學報》，第 25 期(2008 年 1 月)，頁 62。

該計畫本來因管道工程成本較高、石油供應量不充分及開採成本較大等原因，中哈石油管線建設計畫曾一度擱置。後來隨著哈薩克油氣資源持續開發、中共對石油需求增加及分散海上石油運輸線風險等考量下，積極推動中哈油管建設於 2004 年動工並於次年竣工，2006 年開始供油，若以 1000 萬噸運量與前面 2010 年進口石油量比較，佔中共進口原油的 4.26%。中共當初的油管建設是與油田投資案結合在一起的，1997 年中共「中國石油天然氣公司」（以下簡稱中石油公司）收購了阿克糾賓斯克石油公司 60.3%的股權，同時也獲得了阿克糾賓斯克與烏津油田的開採權，然而上述投資案的石油產量並不足以滿足中哈油管的最低需求，這也是該計畫延宕的主要原因之一，其實中哈油管計畫自始，對石油來源數量是否足夠的疑慮，便不曾停歇。2003 年中石油公司透過收購，取得北布札其油田股權，中哈油管的石油來源雖未達到損益平衡標準，但在中共綜合考量下，還是決定開始興建油管。直到 2005 年中石油公司以 41.8 億美元成功收購哈薩克石油公司（PetroKazalhastan,Inc. 以下簡稱 PK 石油公司），才讓事情有了轉機。PK 石油是哈薩克最大的綜合石油公司，擁有的石油儲量約 5.5 億桶，每年原油產量達 700 萬噸。中共完成 PK 石油收購案除了顯示中共首次成功透過收購方式，獲取石油資源及強化中共對哈薩克油氣資源合作開發外，對於中哈油管計畫中最讓人憂心的石油來源部分，提供了穩定的來源。相對於俄羅斯的反覆態度，造成延宕多時的中俄油管計畫，在中石油成功收購 PK 石油公司，中哈油管開始運送供油背景下，中共的石油戰略重心出現開始向裏海地區轉移的現象。在中哈油管給予俄羅斯壓力下，2009 年俄羅斯正式決定中俄油管路線，並先於輸往日本「安納線」於 2010 年竣工供油。中共在中亞地區的能源合作，中哈油管計畫及 PK 石油公司收購案，對中共整體的能源戰略的貢獻非常巨大。1.提供多元石油來源及通道 2.加速中俄油管計畫進程 3.發展大陸西部建設，均衡區域發展 4.打通中亞節點，建立亞歐能源陸橋戰略基礎。2011 年哈薩克石油佔中共進口石油量 4.4%，若日中哈油管能與區域內其他油管網互接，裏海沿岸等中亞國家石油經由油管東送，甚至發展出亞太能源陸橋作用，所佔比率將更加攀高。另外與土庫曼主要合作項目為天然氣，2009 年中土天然氣輸氣管完工，此為全球規模最大的天然氣管道，年供應大陸天然氣 400 億立方米。

二、其他地區

相對於其他地區中共對南北美洲能源的經略顯得較消極，一方面是距離遙遠，導致不合效益；另方面該區域為美國的勢力範圍，但中共仍隨時對於該地區能源合作的機會，保持高度的興趣與嘗試。

（一）委內瑞拉

1993 年中共中石油公司在秘魯標得了塔拿拉(Talara)第六、七區塊的石油專案，這是中共首度在海外從事石油探勘開採工作，也揭開了中國在拉丁美洲從事石油合作的序幕。拉美地區主要的石油資源集中在墨西哥及委內瑞拉，墨西哥因

屬北美自由貿易區內等關稅優惠，絕大部分石油均輸往美國；委內瑞拉不但油氣資源比墨西哥豐富，領導者也多具有反西方霸權的色彩，所以委內瑞拉遂成為中共在中南美洲能源合作的重點國家。2005 年初中委簽署五項能源合作協定，委內瑞拉承諾每日將向中國提供 10 萬桶石油以及增加中石油公司在委國的開發項目和範圍。中委雙方簽訂上述供油合約後，雙方經貿往來互動越來越密切，輸往中國的原油出口量，從每天 15 萬桶增加到 20 萬桶。根據中共方面在 2007 年 3 月的報告，委國輸往中國的石油已經達到每天 20 萬桶，並預計在年底之前達到 30 萬桶。[78]同年查維茲總統宣布，中委雙方將盡速成立合資公司，開發委國東南部的鄂里諾科油田。

（二）加拿大

加拿大的石油潛力在世界上也不遑多讓，根據 BP 石油公司的研究，2011 年加國佔世界油氣探明儲量 10.6%,原油產量佔全球 4.3%，儲量與實際產量差異如此巨大原因是加拿大的油氣資源大多是以油砂礦的形式，油砂礦開採成本較高，同時分布位置、交通氣候...等開採條件均十分惡劣，但伴隨國際油價不斷攀升及開採分離技術進步，加拿大油砂礦資源越來越引起石油需求國家的關注。事實上加拿大已成為新興的能源強權，除了前面所提到的因素外，加拿大有著多數產油國家或地區不具的優點，加拿大石油投資或開採風險遠低於其他產油國家，加拿大是個政治安定的國家，不像其他地區不是長年內戰，就是武裝衝突不斷，而高度發展的資本市場及完善的財政體制也促進各產業間的企業合作。

與加拿大的能源合作是中共石油外交的明顯突破，原因在於美國一直視加拿大為其石油戰略儲存地，在地緣及外交上，美加兩國都是非常親密的盟友，而中共視美國為威脅其石油安全戰略的假想敵。然而加拿大與中共的能源合作關係，卻有越來越密切的現象。2005 年中石油與加方協定，建設一條通往太平洋岸的油氣管道，向中方供應石油；中國海洋石油公司（以下簡稱中海油）收購加拿大 MEG 能源公司的部分股權，除了擁有該公司所屬油砂礦資源外，另外得到了油砂礦採油的技術。另外最重要的成果，就是前段提及收購加拿大所屬的 PK 石油公司。以上與加拿大的能源合作，對中共能源外交最大的意義在於，突破中共石油外交領域的限制，向美國的勢力範圍出擊。

2011 年中共平均每日從美洲進口石油 34.1 千桶，佔平均每日總進口石油總數 328.1 千桶的 10.4%，比例佔總數雖不高，但是該區增長非常快速，這顯示了在傳統美國勢力下，中共能源外交的突破，獲得了分散石油來源區域的初步成果。

[78] Raul Gallegos, “Venezuela Shipping 200k B/D To China—China’s Venezuela Envoy,” Dow Jones Energy Service (March 29, 2007).

第四節　麻六甲困境（Malacca Dilemma）

中共既然超過 50%以上的石油需由國外進口，透過分散來源國家及地區，雖能稍微緩解國際政治個別國家或地區的風險，但無論是來自中東或是非洲，中共的原油 80%以上的進口石油運輸路線都需從印度洋通過麻六甲海峽進入南中國海西來，麻六甲海峽不僅既窄又淺，又十分危險，高居全球海盜襲擊數區域之冠，幾個聲名狼藉的激進組織都聚集在此。此外這條海上運輸線又與台灣及日本、韓國能源運輸線重疊，在國際政治上意涵本來就十分敏感。中共在和平崛起的過程中，面臨美國的挑戰，其中石油運輸線過於集中麻六甲海峽，戰略及戰術上非常容易遭受美國勢力的封鎖；附近海域海盜猖獗，週邊國家政情複雜，不但無力治理，也無從開展地緣利益。中共自身海軍實力又不足以保障該運輸線的安全，除了政治、海事等人為因素外，還有天然災害或其他未知的自然因素可以輕易地影響運輸線的暢通，為此麻六甲困境總為大陸官方或學者視為發展國力的軟肋。

圖 3-5 麻六甲海峽示意圖

資料來源：http://v1c.im.tv/beta/2014/03/ART1403121012-85319-Icon.jpg

一、麻六甲的替代方案

所有關於麻六甲困境的解決方法有兩個面向，一是採取發展海軍保護既有海上運輸線，但是亞太國家對中共持續發展軍事力量，本已多所忌憚，而中共企圖建立藍色海軍更有有跨越東亞區域的積極意義，這些均是美國及中共週邊國家所

不樂見的發展。另一種是採取替代路線的方式，減低對麻六甲運輸線的依賴。替代路線方案原則都是採取「繞行」的方式，在各種方案紛陳的情況下有下列兩案較受矚目：

（一）中緬陸上通道計畫

中共計畫從緬甸的實兌建立路上通道連接雲南地區，透過這條路上通道的建立，除了避免中共海上運輸線的弱勢外，還可以帶動發展大陸西南地區，另可結合珍珠鍊戰略在印度洋建立戰略出海口。中共與緬甸政權有著與巴基斯坦類似的特殊情誼，同時取道緬甸也能避開海上弱勢，發揮其陸地地益，在國際政治及地緣利益上看均是合理的選項。中共建立從緬甸實兌至雲南瑞麗的石油管道，實兌港是深水港口可以停泊 20 萬噸級的油輪，如此原油將可以從實兌港透過油管直接進入大陸西南，不但解決西南地區長期需要從其他地區運送石油的情況外，也能緩解中共對麻六甲海峽的依賴程度。

（二）中泰克拉地峽運河計畫

克拉地峽位於泰國中部區隔印度洋及南海水域，最窄處寬約 40~48 公里，通過克拉運河，中東地區的石油將可以直接由印度洋進入南海，運送至台灣、大陸及日韓等東亞國家。開鑿克拉運河並不是新的計畫，早在上世紀 70 年代就有人提出，但囿於相關工程技術難度、投資金額過大、經濟效益不佳及中南半島情勢等考量最後不了了之。直至今日東亞經濟快速發展，大陸及日本石油需求十分殷切，克拉運河計畫又浮出檯面。然而該計畫除了投資金額龐大外（粗估需 250~300 億美元），船隻雖能避免進入麻六甲海峽，但減省的距離僅 540 海浬（巴拿馬運河減省 8,200 多海浬），減省航路效益有限，且經過運河花費甚至會超過減省航道的油料成本，不符經濟效益。且就破解麻六甲困境戰略眼光來看，透過克拉運河中共海軍可以不經麻六甲水域取道泰國直接進入印度洋，但是目前美軍控制著整個印度洋及太平洋，在運河兩端水域泰國及新加坡都有直接駐軍或軍事設施，姑且不論戰爭時期軍艦是否能通過運河區，就海軍戰術佈署來看，克拉地峽運河計畫對解決中共麻六甲困境的成效有限。

二、珍珠鍊戰略

中共為確保其石油海上運輸線安全，企圖沿中東至南中國海航道周邊國家建立戰略夥伴關係，將巴基斯坦、孟加拉、緬甸、柬埔寨、泰國及南海水域視為珍珠鍊戰略上的六顆「珍珠」節點。其中最主要的戰術著眼在於建立海外補給基地，原因在於中共企圖發展藍色海軍以維護其海上運輸線及國家利益。其海洋軍事戰略乃朝向「捍衛海洋權益、發展海洋經濟、強化海洋科技、保護海洋環境」的進取理論邁進，將「經略海洋」視為鞏固海疆、保障海洋資源的具體目標，以別於以往強調防守的近海防禦理論。[79]所以中共企圖在上述國家或地區建立補給點，

[79] 何正仁，《中共石油戰略之研究》，(碩士論文，政大外交研究所戰略與國際事務碩士在職專班，

為未來的藍色海軍奠定運作基礎。現在進行中的有巴基斯坦的瓜達爾港，中共在此建立了大型的港口設施；緬甸的實兌港不但可作為海軍補給港口，透過連結雲南的陸上運輸線，也作為中共石油進口港；斯里蘭卡的漢班托塔港及孟加拉的吉大港的碼頭建設。中共透過經援建設港口及設施，而相關國家本無力發展開發，也可借此機會，發展內部經濟。除上述目標外，珍珠鍊戰略也隱含有箝制印度向海洋發展的戰略意圖。此外在各補給點位置的選定，也結合分散麻六甲困境戰略，企圖另外建立陸上通道直接進入大陸市場，除了石油安全戰略上的考量外，透過該通道貨商可不經南海，直接進入中國大陸市場，軍事及經濟上的後續價值，都留有發展的空間。

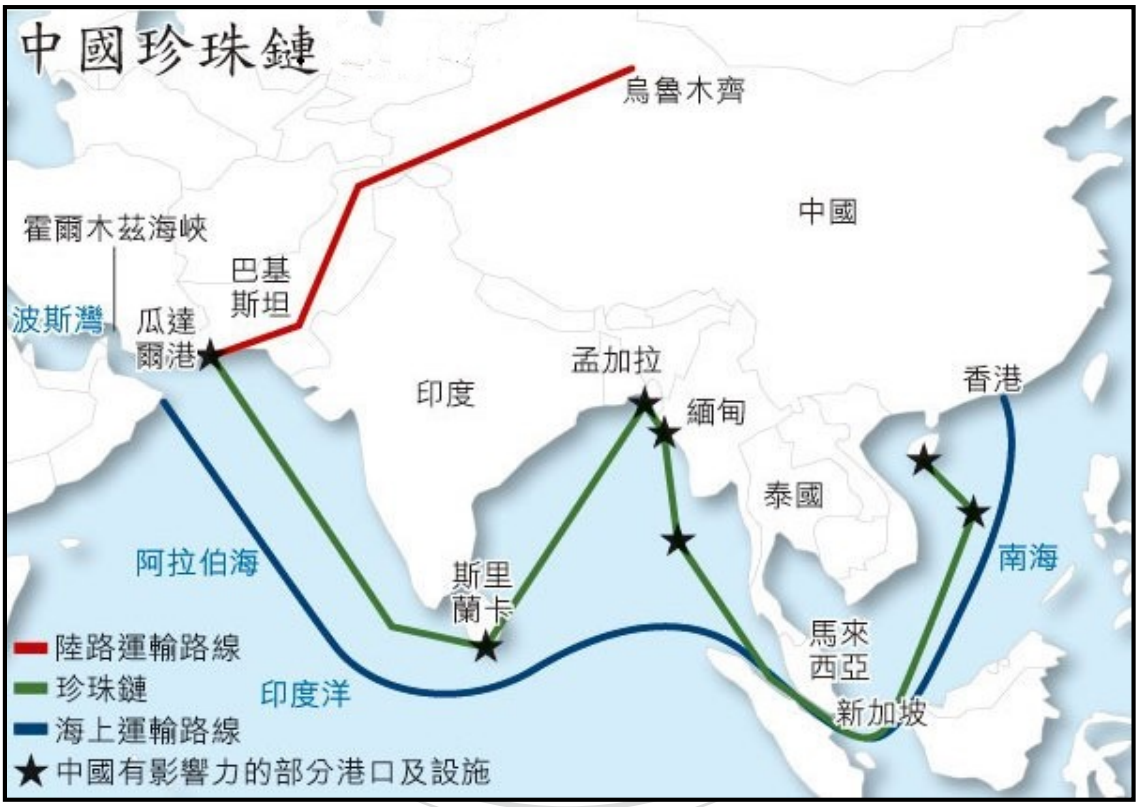

圖 3-6 珍珠鍊戰略圖

資料來源：http://the-sun.on.cc/cnt/china_world/20130220/photo/0220-00423-010b2.jpg

第五節、小結

英國首相邱吉爾於上世紀初便講過石油安全與保障在於且僅在於多樣性，多樣性的本質就是分散風險。本章從中共本身地緣條件出發，檢視中共以分散風險原則指導下，進行石油來源國家地區及運輸線多樣化的努力成果，並研究中共以國際組織、經濟合作、元首互訪、軍事建設…等多層次的合作所建構的能源外交做法及其後續影響。

2007 年)，頁 121。

一、爭奪油氣資源與零和競賽

因為石油資源的有限性導致參與全球能源爭奪的國家逐漸將其視為一個「零和競賽」，即一國取得資源便表示其它國家落敗。中俄油管計畫中油管路線，中共與日本的競爭；中哈油管計畫中哈薩克、中共、俄羅斯甚至裏海週邊國家彼此間的角力；中共排除其他外國勢力獨佔安哥拉及蘇丹的油氣資源..等，都是這種零和心態下的產物。零和心態導致危機情境缺乏彈性，也成為國際合作的障礙。區域內產油國家彼此的矛盾與競爭，也可能因為石油消費國家間石油競賽而激化，武器轉移與石油能源間的關聯早已司空見慣，從法國長期為非洲法語系國家提供軍援，或自 1945 年迄今美國提供沙烏地阿拉伯軍事協助以獲得穩定石油都是。在中共向外尋求石油多樣性來源時，在非洲、中東、伊朗及中亞也都採取了這種方法。不同的是以前這些行動大多是為了強化能源消耗國與生產國軍事高層間現有的關係，現在則是能源消耗國之間競相討好可能供應國的一種手段。[80]中共透過收購其他國家石油資產的方式也是毀譽參半，中共的作法與以前的日本如出一轍，政府積極鼓勵國內石油公司從事海外石油資產開發，但投資考量往往出於政策或戰略指導並非理性考量，導致收購的資產價格過高，造成財政損失及壓力，上述這些都是零和心態下的所造成的。

二、國際組織與合作模式

傳統經濟援助及軍事轉移的方式，除了容易造成石油消費國家間彼此猜忌，甚至產油國間也會產生矛盾，這不利於以區域為單位發展的多樣化目標。中共在從事石油外交分散風險的過程中採取較以往不同的方式。透過上和組織的運作，就地緣條件成功吸收中亞地區國家，從事集體及多層次的合作，並有效排除了西方勢力的干預，成為中共發展對外關係的成功合作模式。中共從事能源外交還有所謂安哥拉模式，即提供經濟援助或基礎建設換取石油資源，但這些能源外交作法間發展並不均衡，除了以政治上的高層互訪為主，經濟方式運用較少外，往往過於注重於基礎設備建設及製造業，缺乏在其它經濟合作領域的措施。相關建設多由中共工人提供勞務缺乏當地人民參與，當地市場反成為大陸商品的傾銷市場，生產國從中共得到的石油收入，非但沒有改善產業結構，反而回流大陸或落入貪腐高層手中，引發當地人民不滿，視中共為帝國主義資源掠奪者。同樣是所謂中共能源外交成功模式，兩者成效迥異。安哥拉模式短期雖獲得成功，但現階段面臨極大的反彈聲浪，反觀上和國際組織的合作模式卻持續擴張，透過共同發展化解彼此歧見與衝突，也為下階段亞太能源陸橋戰略奠定良好基礎。

三、石油戰略方式多樣化

多樣化的本質在於分散風險避免對單一個體的過度依賴，中共石油戰略積極開發新地區或國家油源，除了擴大原有合作國家關係外，同時也參與新興油氣資源合作開發，擴大經貿合作領域，期望與產油國間建立的不僅是石油供需關係，

[80] 麥克 • 克雷爾，洪慧芳譯，《石油的政治經濟學》，(台北：財信出版社，2008 年)，頁 293。

而是進一步的產業經貿合作或互賴關係。針對石油運輸線集中單一風險，中共積極發展石油替代運輸線，運輸路線不僅有分散風險單一目的，還附有結合軍事戰略，發展區域經濟等多重目標。此外中共石油外交作法也不再侷限於傳統外交、軍事…等領域，而是嘗試連結外交、軍事、經貿甚至文化…等多領域的合作模式，在國際關係上中共也開始嘗試多邊合作關係的開展，以區域組織的合作發展模式，達到其戰略目標。

中共與美國視彼此為競爭對手，這有歷史的緣由也有現實的考量，美國以全球戰略部署框架下，對石油資源的掌控向來是國家安全戰略的重心，對於冷戰後第一次有非西方而且是意識形態歧異的國家與其競爭地緣政治優勢，當然造成美國的不安。而一個在意識形態與情感長久以來訴諸帝國主義侵略民族情感的共產政權，本來就缺乏互信基礎。在擴張國家權力或生存空間的過程中，兩者將無法避免地發生衝突與摩擦。911 事件後美國透過解釋恐怖主義發語權，以反恐戰爭為平台重新調整戰略部署，擴張對全球石油資源的控制，建立以美國利益為基礎的世界石油秩序。中共為求持續發展亟欲突破美軍控制下的全球石油秩序，中共石油安全戰略的調整，可以視為兩者權力關係朝向均衡的過程。911 事件提供美國一個絕佳的機會，藉由媒體及宣傳將恐怖主義與伊斯蘭激進組織或伊斯蘭世界掛鉤，然後再將中東、中亞、北非甚至東南亞等具有戰略價值的目標劃入，透過發動軍事行動或輸出民主革命，完成美國國家戰略目標。石油安全是美國的安全戰略的核心，911 後美國石油安全戰略部署與中共石油安全戰略目標相衝突，這衝突的過程及後續調整就是在下章我們要研究的主要內容。

National Chengchi University

第四章　後 911 時期對中共石油安全的衝擊與因應

雖說蘇聯解體正式宣告了冷戰的終結，然而事實上在這之前全球共產國家已普遍出現統治機器失靈的現象，如 1989 年中國大陸學生民主示威運動，同年柏林圍牆倒塌，象徵冷戰結束；隨後東歐共產國家相繼出現大規模群眾示威推動所謂天鵝絨革命等浪潮，共產政權隨之垮台，此時俄羅斯無心也無力再維持蘇聯體系，僅能關注並處理其自身內部問題。冷戰結束撤除了原來將東西方阻隔的籬籬，促使全球化的興起。冷戰後全球地緣價值歷經所謂重估價的過程，原因在於冷戰時期美蘇兩強對峙過程中，兩強在地緣政治上因蘇聯瓦解導致全球地理空間權力關係產生巨變。對前蘇聯的國家影響自不待言，但對以美國為首的西方民主國家而言，雖獲得了冷戰勝利，但其內部也開始產生新的問題。冷戰的嘎然突止讓出乎美國的意料，甚至有些手足無措，從二戰後以對抗為主軸建立的戰略失去了支點；同時冷戰時期需要美國保護的西方民主集團，也因強敵的消失在國際政經上也不再給予美國堅定的支持，美國出於內外的需求，必須另尋新的假想敵作為替代，此時意識形態不同，且持續成長的中國便成自然為美國新的假想敵。

在冷戰結束後至 911 事件發生期間，國際關注的焦點在於前蘇聯勢力地區的權力調整，如東歐前南斯拉夫聯邦；冷戰對抗時期戰爭代理人國家間的內戰，如索馬利亞、盧安達…等。蘇聯解體其實對既有的西方國家內部關係也產生微妙的改變，由於主要威脅消失，歐洲國家對美國的矛盾與摩擦也漸漸浮出檯面，除了在聯合國中不再給予美國全面支持外，美國在許多議題上也處於孤立無援的困境。直到 911 事件發生後，全球關注議題開始扭轉，上述議題重要性逐漸下降，轉由恐怖主義所取代，除了在於 911 攻擊事件造成全球多個國家人民傷亡之外，世界各國也體認到恐怖活動已對整個國際體系造成威脅。尤其美國開始採取反恐戰爭的方式，運用各種傳統及非傳統手段，達到打擊恐怖主義的目的，而美國反恐戰爭的戰略，卻明顯與中共石油安全戰略目標相衝突，本章將就地緣因素探討後 911 時期，美國反恐戰爭對中共石油安全造成的衝擊與影響。

21 世紀世界各國對海洋的經略更加積極，實施海洋開發戰略是下階段中共生存和發展的必經之路，由於中共在海洋部分擁有巨大的潛在戰略利益，隨著經濟的迅速發展和日益融入國際經濟體系，國家經濟利益也正在向海洋拓展和延伸。但當前海洋開發比以往更帶有軍事對抗的色彩，某些海域的軍事對抗強度已經大於陸地，尤其在中共海洋地緣利益包含石油潛在資源、運輸安全、發展戰略等多種目標下，在海洋上的競爭將日益激烈。在海洋方面本章就東海及南海分開考量，主要是以中共對其海上石油運輸線的依賴程度及經略著眼，就石油安全安全層面來看，中共對東海的經營出於戰略性的眼光，而對南海則是採取保障運輸線安全

為目的的戰術性作法。

第一節　中美俄在中亞的競逐

一、新油源展開新的爭奪

冷戰前以美國為首的西方勢力無法插足中亞，僅能在歐亞大陸的邊緣地帶對蘇聯採取封鎖的對抗政策，但 1979 年蘇聯用兵阿富汗，而美國一如往常地採取如其他地區的「代理人戰爭」模式，對阿富汗提供外交及軍事的支持，來與蘇聯對抗。兩強的對峙在歐亞大陸的中心地帶開始爆發，所帶來的影響除了擴大了所謂中亞地區地緣政治區塊外，也埋下日後蘇聯解體冷戰結束的契機。上世紀 80 年代在戈巴契夫主政下的蘇聯採取政經改革，對外改採開放政策，企圖吸引外國企業投資，但受限於國力仍無法對中亞或西伯利亞地區進行全面性的探勘。中亞地區國家獨立後，西方石油企業得以進入該地區，帶來資金技術對中亞地區進行大規模的探勘，新發現了許多油氣資源，其中尤以哈薩克成效最大。油氣資源的發現，改變了中亞地區在國際政經的地緣政治價值。

（一）裏海週邊油氣的爭議

裏海位於聯結伊朗、中東、俄羅斯及中亞的樞紐地區，由俄羅斯、哈薩克、土庫曼、伊朗及亞塞拜然等五國包圍。在上世紀 90 年代末期，在裏海區域發現新的油氣資源，而該油氣資源幾乎全部處於未開發的狀態，吸引了各方勢力積極搶進裏海，然而開發裏海油氣資源的過程並不順利，裏海周邊國家對開發裏海及利益分配的方式迄今仍無共識，原因在於國際政經利益的角力。裏海是世界上最大的內陸水域，在國際法觀點下，它可視作海洋也可被視為湖泊，但國際法對海洋及湖泊所屬的專屬經濟權益卻有不同的劃分方式。若將其視為海洋，則沿岸國家得依中線原則平分所屬海域內的經濟資源。但若視為湖泊，則沿岸國領水外的湖心地區，只有在取得相關國家共識下才能開發。1921 年俄羅斯依循湖泊原則與伊朗訂定漁業資源協定，在此為何特別以該漁業協定做為裏海石油爭端的歷史法源基礎？除了就時間性看待當事國對水域屬性認定的差異外，漁業資源有著與地底油氣資源類似的特性，它會流動並不會固著在劃定的區域內，這同時也是大陸與日本在東海油氣開發的爭端所在。裏海的油氣資源本來主要分布在亞塞拜然及土庫曼沿岸，該區域沿岸國家原僅有蘇聯及伊朗兩個政治實體，蘇聯解體後另再分出了 3 個新興獨立國家。上述裏海油田雖不位於俄羅斯領水，但基於湖泊原則俄羅斯仍可主張分配該地石油利益。然而在俄羅斯在其領水區域內新發現巨大油氣資源後，俄羅斯企圖推翻之前認定的湖泊原則，改以海洋原則劃分裏海資源，以達成獨佔裏海北岸石油利益的目的。裏海油氣爭議最大國家的還是在於俄羅斯與伊朗，若以海洋原則區分裏海石油利益，領水區擁有油氣資源的俄羅斯、亞塞拜然及土庫曼當然樂見其成，於是俄羅斯先與哈薩克達成分享裏海北岸石油的協定，企圖孤立伊朗，迫使伊朗接受以海洋原則劃分裏海油氣資源。但無論採取何

種觀點劃分裏海石油利益，在零和觀點下背後涉及的不單只有周邊國家的利益，還夾雜著各跨國石油企業在背後的角力，也增添了該地區石油開發的困難及隱憂。

（二）地緣政治與油氣通道走向

除了石油資源所屬權利的爭議外，中亞地區油氣資源生產國也需透過油管向外輸出，其他中介國家也企圖藉由石油運輸路線設置，牟取相關利益，增進國家地緣價值即所謂地緣經濟（Geo-Economic）。蘇聯時期中亞的唯一能源出口路線，係向北經俄羅斯輸出，蘇聯解體後，其他三個方向（西向、南向與東向）的路線方案相繼出現，因而形成激烈的政治角力。[81]現今中亞對外主要石油管線大致可分為西向、東向及北向路線：

1.西向管線，主要是將哈薩克的石油，經俄羅斯運往黑海出口歐洲及其他市場，西向油管同時聯結裏海西岸亞塞拜然的油氣資源，但該管道途經政治動盪的車臣地區，潛在風險頗大。

2.東向管線，主要透過中哈油管將哈薩克阿克糾賓斯克油田石油，運往中國新疆供應中國大陸市場；另外土庫曼也企圖計畫將天然氣管道，透過巴基斯坦運送到印度及亞洲市場，但此路線也經過動亂仍頻的阿富汗境內。

3.北向路線，透過阿特勞－薩馬拉管線（Atyrau-Samara Pipeline），該管線至薩馬拉後與俄羅斯境內管線接軌，再經由俄羅斯輸出。

中亞向外輸出的石油管道，過境國俄羅斯是最大的受益者，但油管多經政治相對動盪地區，且中亞國家也積極企圖尋求建立新的替代路線，以減少對俄羅斯的依賴。在新路線走向上，其實也備受國際政經等多方利益的角力與競逐。從現實主義出發來看，新進各方勢力是採取以建立新的石油替代管道，企圖達成減少主要戰略競爭對手在該地區石油生產及運輸控制權或影響力為目標。土耳其與美國或西方國家有著較緊密的合作關係及共同利益，且上述西向管道自黑海出海的海上運輸線，也需穿越土國所屬伯斯普魯斯海峽，在美國企圖促成中亞國家與土耳其的合作，以打破俄羅斯壟斷該區域石油管道運輸的背景下，出現了巴杰管線（Baku-Tbilist-Ceyhan Pipeline 縮寫 BTC）的建設計畫。巴杰管線將原來亞塞拜然西向經車臣及俄羅斯出口的石油資源，改由喬治亞進入土耳其境內後，再由土國南部杰伊漢進入地中海。在美國用兵阿富汗推翻神學士政權後，前面所述東向管道中土庫曼的天然氣管道計畫又被提出，這條管線與巴杰管線一樣，有著削弱俄羅斯及伊朗在中亞地區油氣影響力的戰略企圖。面對其他勢力的步步進逼，俄羅

[81] 張錫模，《中亞區域安全淨評估》，(台北：遠景基金會，2004 年)，頁 32-34。

斯採取建立能源聯盟的方式來增進與中亞國家的合作，2001 年俄羅斯與土庫曼及烏茲別克簽訂天然氣協約，取得兩國未來 45%天然氣的支配權外，2002 年又與哈薩克及亞塞拜然簽訂油氣開發協議，同時呼籲中亞國家建立歐亞能源聯盟，結束裏海油氣資源紛爭，從油氣資源輸送權轉換到分配權，進而主導中亞能源局勢。

圖 4-1 巴杰油管路線圖

資料來源:筆者自行繪製

各方勢力在此可大致分為兩類，一類以美國為首的西方跨國公司積極搶進的新勢力，另一個即為企圖維持或回復舊有勢力範圍的俄羅斯。但在此區域主要的地緣政治行為者還是美國與俄羅斯，因為其他國家缺乏必要的經濟、技術及軍事上的能力，中共雖也具備上述條件，但中共在此著重的在於經濟利益，至於軍事及政治利益則留給美俄兩國彼此爭奪，利用模糊性平衡以維繫其戰略高度。

二、911 事件後中亞的地緣價值

在前面雖一再提及石油的重要性，事實上相較於蘇聯或中共，美國可以算是最早在戰略層次上，對石油有著更高的認知與理解。由於石油與經濟發展的高度連動，作為自由經濟體系的國家，自然對石油議題有著超乎政治或軍事層面的考量。美國的石油戰略與中東政策息息相關，而中東政策又需與以色列因素維持巧妙的平衡。冷戰時期美國在軍事上擔心蘇聯佔據中東地區，經濟上企圖削弱 OPEC 的影響力並建立由美國主導的國際石油秩序，當 1980 年蘇聯入侵阿富汗後，卡特主義（Carter Doctrine）[82]昭告美國全球石油政策正式形成。蘇聯解體後，卡特主義又被布希主義取代，所謂布希主義主要就是指美國利用其冷戰後全球超級強權地位，藉打擊恐怖主義為由，主動出擊之單邊主義。

[82] 卡特於 1980 年發表，因應蘇聯入侵阿富汗後表明美國將不惜使用軍事手段，反擊任何威脅美國在中東利益的外國勢力。

蘇聯解體後原來屬於蘇聯架構底下的中亞地區，開始與其他地區恢復連結，但也由於失去了俄羅斯的支持，中亞國家在外交及內政上亂象頻生，區域宗教民族衝突不斷，該地區雖在全球地緣戰略理論佔有重要地位，但宥於現實的複雜情況，全球國際關係關注的焦點還是在於傳統歐洲的舊大陸。911 事件後全球關注焦點迅速聚焦於恐怖主義，尤其是以伊斯蘭教極端組織，美國對支持恐怖組織國家或政權採取反恐戰爭的軍事打擊，矛頭尤其指向是以當初支持基地組織的阿富汗神學士政權。911 事件後美國戰略重心開始從所謂歐洲基督教文化區移至回教文化區，回教文化區在地理上包括中東、中亞進而延伸到馬來西亞、印尼及菲律賓等東南亞地區。基於美國 911 後以反恐為主軸的國家安全戰略，首先採取的軍事目標就是阿富汗神學士政權。對於美國而言，用兵阿富汗實際上有其困難度，就地理位置來看阿富汗身處內陸，用兵阿富汗後勤補給都需經由周邊國家提供支援，且宥於俄羅斯入侵阿富汗的失敗經驗，美國基於用兵考量需要周邊國家提供軍事外交等支援，而中亞國家歷經蘇聯瓦解後政經的頹敗，也需美國等外界政經的援助，在內外需求兩相配合下，自始開啟了美國勢力進入中亞的序曲。

（一）阿富汗軍事行動牽動中亞地緣政治

蘇聯撤出阿富汗後，阿富汗政治一直處於動盪，後來由一個伊斯蘭神學生組織崛起，主張建立以可蘭經為法律之伊斯蘭政府，迅速壯大並贏得廣大民眾的支持，後於 1996 年以軍事力量取得政權。原有的政府軍及其他的反對力量，則退守阿富汗北部，另組北方聯盟與其對抗。由於策劃 911 攻擊事件的主謀賓拉登據悉藏匿於阿富汗，而基地組織及其成員在阿富汗境內也獲得神學士政權的保護，在美國在要求阿富汗交出賓拉登及其成員遭到拒絕後，美國便著手策劃推翻阿富汗神學士政權的軍事行動。

911 之後除了哈薩克，其他中亞四國都競相提供軍事設施，簽署軍事協定成為美國的軍事夥伴。為了阿富汗的軍事行動，美國透過土耳其的軍事基地提供空中軍事力量的後勤補給外，美軍先向烏茲別克及吉爾吉斯租用了兩個機場後，在 2002 年又向塔吉克租用了庫利亞布機場。在阿富汗戰事稍定後，美軍並未撤出中亞，反倒加強與中亞國家的軍事合作。烏茲別克、塔吉克分別加入北約「和平夥伴計畫」（Partnership for Peace Program）。阿富汗的軍事行動至 2001 年底已大至告終，阿富汗也由北方聯盟重新取得政權，美軍推翻支持基地組織的神學士政權目的已經達到，但是透過阿富汗戰爭美國卻獲得了前所未有的地緣戰略利益。中亞是歐亞大陸的心臟，歷來成為強權爭奪的要點。1990 年代中期，美國藉著北約的東擴，加上美日澳同盟，基本上已鞏固了歐亞大陸的兩翼。透過反恐戰爭，美國以阿富汗取代了印度及巴基斯坦的印度洋路徑，作為大棋盤地緣戰略中繞過俄羅斯、伊朗，直接進入中亞的跳板，美國將勢力伸入中亞等於贏得歐亞大棋盤的關鍵點。阿富汗戰爭讓美國獲得絕佳機會，得以進入中亞部署軍事力量，銜接美國歐亞大陸兩翼地緣利益。

圖 4-2 阿富汗位置圖

資料來源:http://reader.roodo.com/p_current/archives/11834917.html

就美軍發動阿富汗戰爭的戰術研究，就可以得知美國的阿富汗戰爭是出於美國大戰略的層面的考量。阿富汗首府喀布爾位於北方，再北與中亞接壤的山區是反對勢力北方聯盟的勢力範圍，而神學士政權的大本營是在南方的坎大哈，再往南與巴基斯坦相接。從殲滅或推翻神學士的軍事目的來看，相較於從北路南下，借道巴基斯坦從南路發動攻擊才是合理的選擇。但在巴基斯坦答應開放其境內基地或領空條件下，美國還是決定從北方出兵。從美軍戰術選擇上可知美國的戰略企圖，不全然是以軍事考量，而是另有政治上的盤算。就阿富汗戰爭的過程來驗證，美軍與戰爭初期選擇以空襲的方式，轟炸喀布爾以北區域，也有諸多蹊蹺。因為採取空中攻擊的方式，在中亞各國及巴基斯坦均承諾為美國軍事提供必要協助，影響地面部隊的地形因素，已不成為選擇攻擊路線的主要考量，況且阿富汗南部地形較北部平坦，更有利於地面部隊進行攻擊。長久以來美國慣用透過軍事或非軍事的方式，推翻或顛覆其他國家政權後，透過建立親美政權，以達到維繫美國國家利益的目的。美國在阿富汗戰爭中的政策指導，在於維繫一個與基地組織切割的友好神學士政權。神學士政權雖反美，但也反對俄羅斯及伊朗，阿國反對勢力北方聯盟卻與俄羅斯交好，美國擔心戰後由北方聯盟治理下的阿富汗，再度落入俄羅斯的勢力範圍，故在戰爭初期藉空襲目標畫界標識喀布爾以南為美國

勢力，阻擋北方聯盟南下並爭取時間企圖接觸神學士政權與基地組織切割。直到美國政治利誘失敗後，北方聯盟突然自喀布爾南下，神學士撤往南部坎大哈，戰事急轉直下，自美軍發動攻擊至神學士向阿國臨時政府投降，戰事僅耗時 61 天。

（二）戰後對中亞的影響

阿富汗戰後對中亞最大的影響就在於美國軍事力量的續存，阿富汗戰爭讓美國第一次將勢力伸入中亞地區，戰後美軍並未隨著撤出該地區，反而強化在中亞地區的軍事佈署，對中亞地區造成的影響如下：

1.完成美國大戰略拼圖

防範俄羅斯與中共仍是美國地緣戰略的重要內涵，只是在反恐作戰上戰略的優先秩序稍有調整。控制歐亞大陸依然是美國地緣戰略最核心的部分，反應在地緣戰略佈局上，就是將其軍事前沿部署向中東、中亞、南亞的弧形地帶以及印度洋集中。[83]中亞地區位於歐亞大陸板塊的結合部，在美國上世紀透過北歐東擴及強化美日澳同盟關係，已有效鞏固了世界島的兩翼，而透過反恐戰爭美國輕易地進入歐亞大陸的心臟地帶，並透過後續軍事力量及單極主義，企圖完全掌控該區域，完成維繫美國獨霸地位的戰略目標。再者據此心臟地帶可進一步扼住俄羅斯南下擴張的咽喉要道外，還可威脅俄羅斯腹地，與北約合作壓縮俄羅斯勢力擴張；配合美國固有的海權力量，東向直指中共西北後方，南向給予崛起中的印度及伊朗還有西邊中東地區，完成戰略包圍的態勢。除此之外美軍還有打破俄羅斯在裏海的石油壟斷，打通並維護裏海石油外運通道（BTC）安全，掌控裏海石油資源的流向，以確保美國在中亞及裏海地區的石油利益的意義。

2.打破俄羅斯在中亞地區壟斷

911 事件後，俄羅斯迅速調整對美政策，俄羅斯戰略目標在於實現與美國關係實質突破，同時創造一個穩定、寬鬆的國際外部環境，以振興內部經濟發展。在中亞地區，俄羅斯利用配合美國反恐為由，不但向美軍開放領空，還說服中亞國家允許美軍臨時駐紮；戰術目標則是希望借助美國消滅阿富汗塔利班政權和基地組織，藉機鏟除車臣叛軍的外部支持力量，以維護俄羅斯的安全和統一。中亞國家既然得到了俄羅斯的默許，同時出於打擊境內危及國家安全之三股勢力（Three evils）[84]及美軍駐紮帶來的經濟利益的需要，對美軍租借基地均保持開放的態度。中亞國家本想藉由中美俄等大國間的角力，創造平衡外交的獲利空間，但在 2004-2005 年間立場開始發生變化，發生在吉爾吉斯的顏色革命及烏茲別克的衝突事件，使中亞國家政權意識到美國勢力的存在對其國家安全已產生威脅。

[83] 陸忠偉編，《國際戰略環境與安全形勢評估，2002/2003》，(北京：時事出版社，2003 年)，頁 87。

[84] 為上海合作組織用語，意指暴力恐怖勢力、民族分裂勢力及宗教極端勢力。

戰役期間俄美雙方都讓中亞問題侷限在改善兩國關係的架構下，軍事上，美軍專注於反恐，並未擴大與中亞國家的軍事合作；政治上，中亞國家與美國的關係雖然有提升，但仍將俄羅斯視為最重要的合作伙伴，平衡外交的基本政策未變。但在戰事結束，美國在中亞地區發現其優越利益後，美軍並未撤出，反而透過軍事合作及經濟援助為手段，全面擴展在中亞的勢力。中亞駐軍問題開始超越改善兩國關係範圍，進入美俄戰略競爭的局面。

3.破解中共能源安全戰略布局

中共石油困境使其石油安全充滿風險與不確定性，在蘇聯瓦解後中共先與新興中亞國家建立外交關係，再以睦鄰外交方式協商解決邊界問題，進而發展「上海合作組織」，透過上和組織集體合作，不僅在能源開發領域，甚至更拓展至全面合作的戰略夥伴關係。中亞地區在增進中共石油安全戰略上，無論是石油來源或運輸線均扮演著極重要的角色，尤其是哈薩克地位尤其重要。中共於 1997 年在哈薩克取得重大成果，收購了哈薩克石油公司取得豐富油氣資源後，推動中哈油管的建設計畫，該油管與 2003 年竣工送油。中哈油管是第一條來自境外的陸上油管，它代表分散了中共石油運輸線的初步成果。中共更希望透過上合組織內部的合作，將運輸線向裏海及伊朗甚至中東延伸，以達成歐亞能源陸橋的戰略目標。美國勢力進入中亞後，原大陸西北後方反轉成戰術前緣。非但以發揚西北後方陸權地益，保護石油安全的戰略構想落空外，還需面對與強權爭奪石油資源困境，完全破壞了中共石油安全戰略藍圖，也促使中共重新檢視國家安全戰略並加速發展海軍實力腳步，期望從海洋方面突破現有困境。

三、中美俄在中亞地區的角力與競爭

在現實主義下的地緣政治學建立在生存空間的擴張性，地理條件優劣的對抗性及發展控制權力的霸權性。以美國進入中亞為例，充分地表現出地緣政治的變動與地區權力空間關聯性的特性。

（一）美國勢力隨駐軍起伏

美國在前階段成功進入中亞地區後，下階段目標在於如何鞏固地緣利益據點，阿富汗戰後美國軍事力量的續留，則是美國國家利益考量下的必然結果。在阿富汗北方聯盟政權與俄羅斯交好，美軍留下駐軍一方面提供中亞地區主要的軍事打擊力量，另方面藉由打擊恐怖主義的軍事合作，發展與阿國政權關係，以防止俄羅斯勢力再度進入。中亞國家都是貪瀆腐敗的獨裁政權，加上當地經濟貧窮落後，社會對統治階層普遍不滿，這些憤怒最後都會變成反美的力量。美國與中亞國家暴虐、腐敗政權各有所圖，各取所需。美國善用兩手策略，一方面與當權者開展關係，另方面也接觸扶植反對力量，相互牽制制衡，必要時透過民主輸出的方式，從內部建立親西方的政權，排除其他國家在區域內的影響力。2005 年吉爾吉斯發生示威衝突，反對黨領袖巴吉耶夫（Kurmanbek Bakiyav）以反貪腐訴求取得政

權；同年間烏茲別克安集延（Andijon）也發生動亂，烏國採取武力鎮壓的方式平息，中亞國家懷疑兩事件背後都有西方國家在運作之嫌，讓中亞國家警覺到美國勢力對其自身的威脅，一改之前開放態度，紛紛要求美軍駐軍撤出。美軍先於 2005 年撤出烏茲別克，馬那斯空軍基地在吉爾吉斯限制其用途，僅作為物資轉運中心及大幅提高租金條件下，美軍在此仍能保留少量軍事存在。[85]美國在此地區也不斷利用外交支持或經濟援助，繼續尋求其他國家及基地替代。

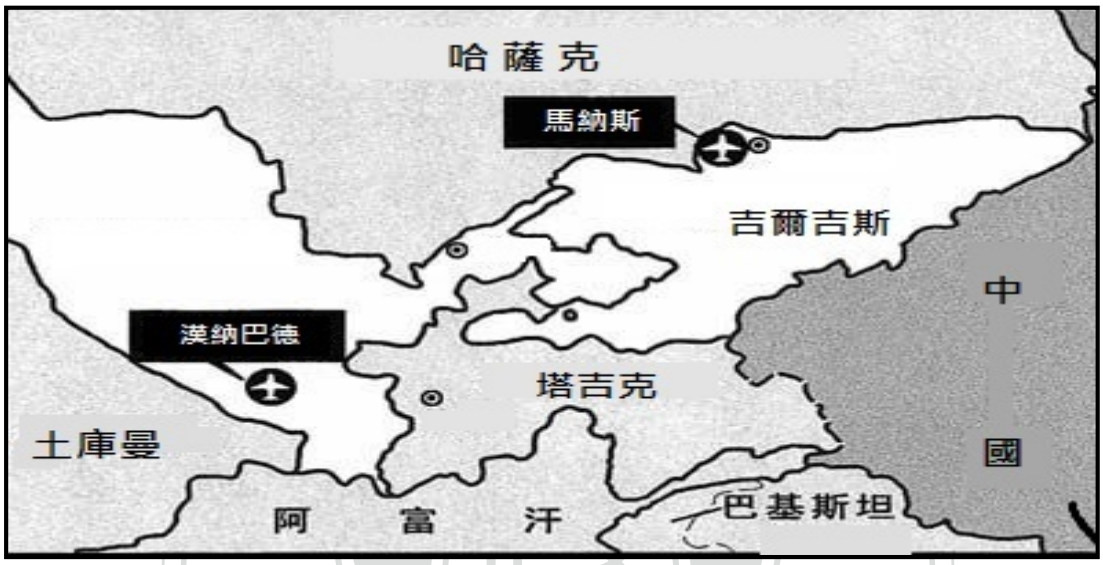

圖 4-3 美國駐軍中亞圖

資料來源: http://pic.tiexue.net/bbs_4187924_1.html

美國在中亞地區駐軍與阿富汗局勢有密切相關，隨著歐巴馬政權規劃自阿富汗撤軍，中亞地區駐軍遂失去反恐作戰戰術支援的理由。國際上，除了中亞國家的態度轉變外，俄羅斯與中共不斷施壓及西方國家因美國獨佔此區利益，也多採取旁觀態度，美國失去外部的支持力量。自 2008 年以來的國際金融危機，使得各國領導者優先關注迫切的經濟現實，而非長遠的戰略考量。在文化認同先於制度認同的伊斯蘭地區及各個當地政權包括反對黨的警戒下，所謂「民主輸出」成效也非常有限。種種不利因素交互作用下，2014 年美軍撤出馬納斯空軍基地，美國正規軍力至此完全退出中亞，僅留有極少部分的軍事顧問協助阿富汗政府，這標幟著美國在該地區勢力的衰退。

（二）俄羅斯重新採取合作與競爭的兩難

蘇聯解體後，俄羅斯另組獨立國家聯盟（Commonwealth of Independent States），中亞五國除土庫曼因中立國於 2005 年退出該聯盟外，均為該聯盟成員國。此外俄羅斯另外與哈薩克、塔吉克、吉爾吉斯、亞美尼亞、白俄羅斯等五國成立了中亞集體安全條約組織（Collective Security Treaty Organization），烏茲別克隨後加入，

[85] 吉爾吉斯當局決定 2014 年後美軍撤出該軍事基地。

但於 2012 年退出。該組織成員國間訂有集體軍事安全條約，2002 年俄羅斯提議與哈薩克、塔吉克與吉爾吉斯等四國共同組成一支快速反應部隊（Rapid-Response Force）來應付區域內恐怖主義。隨後俄羅斯便以該組織做為與中亞國家軍事合作的平台，同時與上和組織合作，擴大在中亞地區的軍事演習，俄羅斯企圖聯合中共，共同壓抑美國在中亞擴張勢力。

俄羅斯於 911 事件後調整對美政策改採開放態度，使得美國勢力首次進入俄羅斯傳統勢力範圍，但此一政策在阿富汗軍事行動後，美軍續留猶如開門緝盜，俄羅斯迅速調整作法因應美國的威脅。此外俄羅斯採取對抗政策，分別在吉爾吉斯及塔吉克設立軍事基地，美俄兩國在吉爾吉斯境內分別設有瑪納斯及坎特軍事基地，可見美俄在此對抗競爭已到白熱化的局面。

中亞國家與美國合作是建立在彼此的利益交換，中亞國家企望美國的經援，美國獲得持續留下軍事力量的據點。俄羅斯與美國競先透過軍事及經濟的合作拉攏中亞國家，但俄羅斯漸漸取得上風。軍事上，中亞國家的裝備組織多承襲自俄羅斯，另外俄國也透過各國際組織強化軍事合作；經濟上，中亞國家技術及人員多來自於俄羅斯，經濟體也依附俄羅斯發展。美國僅能提供單純“金援”或少部分項目開展合作的方式，而俄羅斯也以相同方式提供“金援”外，另外附加多方面合作的“經援”。同時美國也無法藉由開展美式民主或文化價值的方式，擴張在中亞國家間的影響力，吉爾吉斯及烏茲別克的示威動亂，讓當權者感到威脅，更讓美國失去政治上的支持。美國在中亞地區處境，猶如中共在安哥拉的困境，長期美國是難以與俄羅斯在該地區相抗衡。

在後 911 時期美國勢力的介入，在中亞地區形成中美俄三角互動的競合。經過十幾年地緣利益競爭下，美國已漸居劣勢。俄羅斯一直試圖抑制中亞國家擺脫前蘇聯能源網絡，而大陸反倒積極與中亞國家進行能源合作。俄羅斯不甘在地區內受制於中共，同時不滿足於上合組織目前的這種狀況，但俄羅斯又不能退出。俄羅斯另外打造由哈薩克、白俄羅斯和俄羅斯三國組成的歐亞聯盟，並進一步吸收吉爾吉斯與塔吉克，透過歐亞聯盟，俄國將進一步整合關稅、貨幣及能源政策，來抗衡以中共主導的上合組織。成為戰略夥伴的要件彼此須擁有共同價值，世界觀以及對全球事務的共同理解，而目前中俄雙方並未具備上述條件。中俄目前的所謂共同利益，主要建立在對抗美國，當美軍撤出中亞後，中俄兩國將無可避免的直接面對彼此。

（三）中共逐漸掌握地緣優勢

在美國遭受恐怖攻擊後，世界各國均感受到恐怖主義的威脅，對恐怖主義有著一致的態度。911 攻擊活動也打破傳上對「敵人」的定義，對於無從辨識打擊的目標－非國家行為體透過各種方式發動攻擊，對國家或政府造成重創。這些

改變使美國及其他國家從國家安全利益的普遍性、共同性，而不是以地緣利益的狹隘視野來思考國家戰略。[86]新疆在中國歷史上稱為突厥為今維吾爾族部落生活地區，該地區自清代開始便一直受到外國勢力的紛擾，在此扶植建立了許多國家及政權，直到中共建政在新疆地區設立維吾爾族自治區，追求新疆獨立衝突仍持續不斷，企圖建立所謂以伊斯蘭文化為主的民族國家。中共鼓勵漢人移民開發西北地區，傳統的漢民族優越主義心態及屯墾政策，埋下了衝突的心結，主張東突厥獨立建立民族國家的分離運動，更令中共無法容忍。在與中亞接壤的廣大地區，中共擔心分離主義與恐怖主義結合，希望美軍進入中亞地區打擊恐怖主義，也可削弱東突勢力的發展。中共藉美國反恐戰爭，取得對境內恐怖力量的解釋權，將新疆獨立運動與恐怖主義畫上等號，藉以取得打擊疆獨運動的合理性，並切斷支援該運動與外國勢力的外部連結。

中共為維持寬鬆的外部環境，以利經濟發展，對美國在中亞駐軍並未採取直接對抗的策略，而是以擁有主導權之上和組織為主體，除了投注大量資源扶植該組織，上和組織一方面排除西方力量進入，另方面不斷吸收新成員擴張勢力版圖。中共藉區域組織內部合作，運用集體力量分散美國壓力，採取迂迴的方式，以達成聯合俄羅斯，共同壓制美國的目的。2005 年透過上海合作組織元首宣言要求美國訂定撤出中亞的時間表，軍事上除了上合組織內部成員的軍事演習外，也與俄羅斯主導的集體安全組織合作，擴大對地區內部恐怖主義的打擊能力。

烏克蘭危機爆發使得國際戰略格局產生變化。烏克蘭和俄羅斯兩國皆為中國的戰略合作夥伴，一為小麥農糧和經濟貿易供應國，另為新式武器和重工業技術來源地，中共本難於抉擇。降至俄羅斯兼併克里米亞，美俄矛盾激化後，中共擔心烏克蘭將成為美俄再次角力的區域，轉而採取支持俄羅斯的立場。俄羅斯為分擔來自歐美的壓力，美國為鞏固與歐盟的同盟關係，使得亞太再平衡戰略部署延宕，反倒使得俄羅斯與中國更加靠近，再次提供雙方在該地區的共同利益。

第二節　東亞的爭端

歷史上中國在軍事的發展一向著重於陸權力量，除了客觀上中國無法提供發展海權及空權所需資本密集及技術條件外，軍事上代表陸權的地面部隊才是有效控制的力量，但陸權需要搭配海空優勢才能獲得成功。但中共取得政權主要並非單純軍事上的勝利，而是戰略上透過以人民戰爭的方式取得勝利。在冷戰時期兩大集團的對抗過程中，美國利用強大的海權力量，藉由韓國、日本、台灣及菲律賓連線，有效抑制俄羅斯及中共勢力往太平洋突破，僅留下北方鄂霍次克海及日本海作為俄羅斯的太平洋出口。面對美國在海洋及空中的封鎖，中共海空分別採取大規模建構潛艦及發展中長程核子飛彈的方式來突破。冷戰結束後，面對國力

[86] 陸中偉編，《國際戰略環境與安全形勢評估，2002/2003》，(北京：時事出版社，2003 年)，頁 87。

持續強大的中共，美國延續在冷戰時期太平洋的安全戰略，以上述環中共地區做為緩衝國家，藉由對緩衝國家的政治軍事支持，以免直接面對中共的勢力。另外藉由強化美日澳同盟關係及北約東擴，鞏固歐亞大陸兩翼，限制俄羅斯及中共向外擴張勢力。中共採取改革開放政策後，藉由經濟快速發展國力大幅提升，本世紀以來開始將累積的經濟實力轉化為軍事力量，軍事預算連年巨幅增長，其中以海軍最令世界各國關注，原因在於陸軍及空軍均受限作戰條件，而無法向外擴張。[87]後冷戰時期，中共積極與陸鄰國解決邊界糾紛，除了印度之外，已與其他13個陸鄰國解決邊界爭議，並且與俄羅斯進一步建立戰略夥伴關係。另外透過「上海合作組織」，藉以穩定西北地區，提供了發展海權勢力黃金時機。1994年《聯合國海洋法公約》生效後，引發了全球「藍色圈地運動」（Blue Enclosure），人類對國土觀念不再侷僅限於既有的領土，海洋國土的概念產生了。所謂「海權」包括開發與利用海洋資源的「海洋權利」（Sea right / interest），以及控制與使用海上運輸線的海上力量之「海洋權力」（Seapower），接下來將以上述兩層面作為分析架構。

上世紀阿拉伯國家石油禁運措施對日本經濟打擊甚鉅，為謀求中東地區石油的穩定供應，日本戰後在外交第一次與美國對以色列問題採取不同立場。危機過後日本政府透過鼓勵大企業至海外參與油氣資源投資與開發、建立戰略石油儲備及提倡發展節能產業等政策，建立日本石油安全戰略。日本政府鼓勵企業在海外投資開發油氣資源，雖有足夠的經濟實力，但囿於外交能力的侷限－作為一個憲法規定沒有向海外派兵、生產或出口武器的權力的國家，日本無法向中東國家提供直接和有力的政治支持。而對於處於戰爭與革命中的中東國家來說，這比經濟援助更為重要。[88]缺乏有效軍事力量提供支撐，也無法與列強在中東或其他地區競爭。東北亞地區新興油氣資源，西方勢力受制於北約東擴與俄羅斯的衝突未大舉進入，給予日本在此參與油氣競爭的成功契機。相較於其他地區，日本得以有效發揮地緣利益支援，無論在油氣開發或管道建設，日本在此區域與中共的競爭都非常激烈。

美國藉反恐戰爭調整全球戰略部署有其先後次序，重心先圍繞在產油國家或地區，如伊拉克、利比亞及中亞地區，俟在上述地區達到戰略目標後，再擴展至全球其他區域。以美國總統任期作為分野，小布希總統任期美軍戰略部署重點在環繞中東地區週邊，待歐巴馬總統上任後，戰略重心則重返亞洲地區，即所謂亞洲再平衡戰略（Asia Pivot）。東亞地區油氣資源雖無法與恐怖主義掛勾，但透過定義恐怖主義國家，美國企圖營造該地區軍事行動的基礎。東亞地區現今尚未發現巨大的石油利益，美國將有限的石油資源留給區域國家相互爭奪，背後關注的其實是美國亞太地區國家安全戰略。表面上是中日在此區域的油氣資源競爭，實

[87] 陸軍作戰限於地面自不待言，空軍受限於油料及航程，須落地整補始能持續作戰。
[88] 陳新華，《能源改變命運－中國應對挑戰之路》，(北京：新華出版社，2008年)，頁105。

際上卻是中美背後的較勁，在東亞區域中共的石油戰略是服務於整體安全戰略架構下；美國透過日韓駐軍及對台支持制衡中共，而中共則利用北韓作為突破。

一、從對抗競爭到共同發展－東北亞經濟圈

軍事對抗競爭的思維已隨著冷戰結束，改以經濟共同發展取而代之。最早提出「東北亞經濟圈」概念緣起於上世紀 80 年代日本學界，所謂「東北亞經濟圈」地理上大概包括中國東北、俄羅斯遠東地區、朝鮮半島及日本。上述地區經濟區塊往昔主要是採取向外部發展，如中國東北地區主要是透過山海關與華北經濟區連接，日韓主要是採取東向或南向的外貿發展模式，俄羅斯遠東地區及北韓經濟發展則是受限於地形及制度開發程度有限。當時主要著眼於當時日本優勢的經濟力量，以日本為中心視俄羅斯及中共為日本的原料及銷售市場，但近年來隨著中共改革開放後經濟的快速成長，尤其是中俄兩國的邊境貿易大幅成長，使得東北亞經濟圈逐漸發酵成形，隨者中日國力消長，現在所謂「東北亞經濟圈」內涵已非昔日所述。東北亞經濟圈不僅滿足單一國家市場或市場規模，藉由分別發展中俄東北及遠東地區產生磁吸效應，扭轉日韓東向及南向經貿路徑，企圖開創一個跨區域的經濟體。俄羅斯遠東地區蘊藏著豐富的油氣資源，透過充分利用俄羅斯的油氣資源，不但能為油源日漸枯竭的東北石油工業注入活水外，更能提供東北地區進一步發展成東北亞經濟圈的基礎，在中共石油安全戰略上不但能分散石油來源及管道，更是實現大陸作為歐亞能源陸橋戰略的核心步驟。

圖 4-4 東北亞經濟圈示意圖

資料來源：http://tupian.baike.com/doc

（一）俄羅斯遠東地區的油氣資源

俄羅斯領土幅員廣大，廣大的西伯利亞及遠東地區，雖富含林、礦業等各項

資源，但俄羅斯一直將國家重心的放在歐俄，廣大的東部地區一直處於待開發的狀態。石油產業一直是俄羅斯經濟的重要基礎，蘇聯解體後，俄羅斯經濟之所以能再度復興，主要是依靠石油天然氣的開發和利用。俄羅斯主要的油氣產區在於南俄烏拉山及西伯利亞西部，經過多年的開採，石油資源已漸枯竭。為求經濟持續發展，俄羅斯決定擴大對石油資源的開發與和利用，尤其是東西伯利亞及遠東地區的油氣資源。

蘇聯時期，俄羅斯將重心放在歐洲，除了鄂霍次克海及庫頁島週邊地區，位處美國建立封鎖線北端起點日韓以北，是俄羅斯在太平端洋的出海口外，廣大的西伯利亞或遠東地區的地緣價值，僅能作為緩衝地帶而已。俄國遠東地區的薩哈林州[89]被鄂霍次克海、日本海和太平洋環繞，海洋大陸架石油和天然氣儲量豐富，但由於受到主客觀條件的限制，無法對海底油氣資源進行大規模探勘開發。蘇聯解體後，在俄羅斯國內短缺資金、生產技術，設備落後及缺乏人才的情況下，薩哈林州決定利用當地潛在油氣資源優勢，採取開放政策吸引外資探勘週邊海洋大陸架，並發現大規模的油氣資源。俄羅斯遠東地區的石油資源仍處於開發階段，主要的開發地點在於薩哈林州週邊海洋大陸架，俄國 1997 年核准該地區薩哈林 1 號及 2 號專案石油開發項目。薩哈林 1 號專案分別由俄羅斯方出資 40%,美國艾克森美孚公司 30%,日本薩哈林公司 30%，俄羅斯後來又將 20%股份出讓與印度石油公司；薩哈林 2 號開發案則由英荷殼牌石油公司佔 55%，日本三井物產 25%及日本三菱公司 20%所合組的薩哈林能源投資公司從事開發。從出資背景可以看出，該地區對日本石油安全戰略的重要性，從上游石油的油氣開發到下游的運送，中共與日本在此的競爭也日趨白熱化。

薩哈林州油氣開發目前雖已初見成效，但現今俄國石油發展重心還是置於西部，對東部石油開發支援有限，俄羅斯不願投入自有資金，企圖完全利用外資開發東部油氣資源，中日油管路線爭議懸宕多時，便是俄羅斯不願投資只求獲利的心態下的結果。在俄羅斯中央資源採取西強東弱配置，吸引外部資源開發的政策下，各方勢力紛紛搶進此一新興油源，中共雖在前一階段參與開發的競爭中落居下風，但企圖透過石化加工等更全面的能源合作吸引俄羅斯，石化工業發達的大陸東北地區，是最靠近俄國能源產地的市場，自然成為日後發展合作地區的首選。

（二）中日油管路線之爭

日本本身石油資源非常稀少，幾乎 99%都倚靠自國外進口，運輸路線也完全倚賴海運。日本的石油運輸線前段與中共大致相同，都是從中東經印度洋、南海、東海後進入日本，但因日本地理位置偏東，東來日本能源運輸線不經麻六甲海峽，而是改道印尼巽它海峽北上。中俄油管建設計畫（安大線）早在 1994 年就被提

[89] 薩哈林州為俄羅斯聯邦主體之一，下轄庫頁島及千島群島。

出討論，但宥於國際政經情勢及俄羅斯內部鬥爭一直懸而未決，直到 2002 年該計畫中途遭到日本的競爭，日本獲得美國及韓國的支持，提出將油管路線改由日本海出海（安納線）。美國藉反恐戰爭入侵伊拉克推翻海珊政權後，在二次戰後外交上一向採取「事美主義」的日本，擔心受到美國中東政策的拖累，影響中東油源的穩定。在薩哈林地區石油生產開發，已獲得初步的成果，透過安納線的油管建設，日本不但可以緩解對中東石油來源及上述運輸路線的依賴外，更可擴張東北亞能源地緣利益。日方提出的計劃使得俄羅斯的油氣資源可以向日、韓及美國市場輸出而不僅限於中共。俄羅斯擔心東北亞經濟圈發展，可能造成俄羅斯遠東地區經濟往中共東北地區傾斜外，也企圖利用該油管牽制日本北方四島與俄羅斯的領土爭議，進而擴張俄羅斯在東北亞地區的地緣利益。俄羅斯在中俄油管建設上採取兩面逢源的手法，透過中共及日本的彼此競爭獲取最大利益。但中共透過與哈薩克合作的中哈油管給與俄羅斯競爭壓力，加速了東北地區中俄油管建設時程。自俄羅斯通往大慶之中俄油管已於 2010 年完工啟用，而通往日本海油管計畫，受到國際鋼鐵價格飛漲使得建造成本大增，迄今還停留在紙上作業階段。

（三）北韓問題牽動東北亞經濟圈成敗

朝鮮半島自二次大戰後便一直處於分裂狀態，北韓是採取共產主義意識形態的獨裁國家，政權由金氏家族掌握，政治及經濟一直依附共產國際尤其是中共的援助。韓戰時中共出兵「抗美援朝」，戰後兩國還有所謂軍事同盟[90]的協議，在國際上利用聯合國常任理事國地位給予支持及保護，兩國領導階層關係非常緊密，中共對北韓有著極大的影響力。中共透過利用俄羅斯遠東地區的油氣資源，不但可以提升中共石油安全外，更重要的是開創所謂東北亞經濟圈的戰略目標。北韓北方與大陸接壤，往南與日韓相望，位於東北亞經濟圈的心臟地帶，經濟圈形成需要穩定的內部條件與寬鬆的外部環境，北韓問題屢屢造成地區緊張，不利於東北亞經濟圈形成。

1. 先天不穩定因子－戰爭邊緣戰略，北韓長期以運用「戰爭邊緣」策略，獲得利益以解決國內問題。透過大規模軍演、試射飛彈、調動軍隊備戰或發表強硬談話等方式提高敵對緊張態勢，瀕臨爆發戰爭的程度。戰爭邊緣策略的結果有三種：第一種對手妥協，這時可以透過討價還價從中獲益。第二種對手不退讓，同樣以強硬姿態反擊，這時可能迫於實力懸殊而選擇退縮。第三種，雙方都不退讓，將可能導致真正的衝突或戰爭。過去金正日時期，北韓最後的結果通常都是前兩種，想要從美、日等國手中，取得糧食燃油或經濟發展等援助，這些假設都建立在彼此的默契或國家間的制衡。但隨著金正恩掌權，

[90] 1961 年中共與北韓締結了《中朝友好合作互助條約》，該條約第二條規定，“締約雙方保證共同採取一切措施，防止任何國家對締約雙方的任何一方的侵略。一旦締約一方受到任何一個國家的或者幾個國家聯合的武裝進攻，因而處於戰爭狀態時，締約另一方應立即盡其全力給予軍事及其他援助。

雙方的默契都尚未建立，中共對北韓的影響力也不若過往，容易誤判情勢導致衝突。

2. 核子戰略武器與恐怖主義，冷戰時期駐韓美軍曾針對北韓部署核子武器，導致北韓傾向發展核子戰略武器能力，作為反制的國家安全戰略，同時核子武器本身的威脅性也是提供「戰爭邊緣戰略」成功的要件。現階段反制彈道飛彈在技術上有其限制，核子彈頭的毀滅性提供足夠的威脅感，北韓透過彈道飛彈試射及核設施試驗作為成功施行戰爭邊緣戰略的保證。冷戰結束後，美國撤除了全球大部分包括朝鮮半島的戰略核子飛彈，朝鮮半島局勢趨緩。但小布希政府對北韓改採強硬態度，並藉反恐戰爭重行全球戰略部署，將北韓、伊朗、伊拉克列為邪惡國家。美國入侵伊拉克推翻海珊政權的軍事行動，加深了北韓對美國採取軍事打擊的擔憂，更加速北韓在核子武器上發展的決心。北韓發動戰爭邊緣戰略採取的手段及時機雖難以預測，挑釁的對象與目標也不固定。2009 年試射導彈穿越日本領空，日本愛國者 3 型飛彈無力攔截，凸顯日本空防能力的弱點。2010 年先後發動攻擊擊沉韓國天安艦，砲擊延坪島駐軍造成軍民傷亡，其中後者攻擊目標不為軍事設施，國際社會交相指責北韓作為幾與國家恐怖主義無異。但金正日時期仍有固定模式或默契作為依循。直到 2012 年金正恩掌權後，金正恩為求鞏固勢力，對內排除異己樹立權威，對外頻頻發動衝突凝聚向心。衡諸金正恩掌權後的諸多事件，中共事先無法預知，事後態度也顯露出中共對北韓影響力已不若往昔。

東北亞國際關係千縷萬端，錯綜複雜，中共在此地區石油資源要與日本、印度競爭，軍事上要與美國勢力對抗，戰略上又要建立東北亞經濟圈。北韓金正恩政權屢次製造戰爭衝突的冒進作法，欠缺宏觀的整體戰略考量，後果超出北韓與中共預期。某種程度上，破壞了中共企圖營造的東北亞秩序，但中共又需要北韓扮演馬前卒角色牽制日本，支援與美國相對抗，以便在該地區發揮影響力，北韓也無法脫離中共的支持，兩者唇齒相依。北韓作為雙重角色為中共從事鬥爭與建設，建設東北亞經濟圈戰略目標仍未改變，只是先後次序略有調整。

二、東亞海權的爭奪

《聯合國海洋法公約》促使世界各國加速對海權的重視，對海權的認識也由傳統的海洋權力，擴張到海洋權利領域。1996 年中共批准公約後不久遂頒訂《全國海洋經濟發展規劃綱要》，作為指導大陸海洋經濟發展的藍圖，並提出「海洋強國」的戰略目標，追求「擁有開發海洋、利用海洋和控制海洋的綜合海上力量，並能通過運用其海上優勢最大限度地維護國家利益和安全，表明「堅持海洋經濟發展與國防建設統籌兼顧，保證國防安全」，強調海軍是海洋發展之保障力量，而海洋發展則是支援海軍增強戰力的資源。

進入 21 世紀無論是政治或經濟，國際局勢重心已由大西洋轉至太平洋兩岸，

而隨著中共國力不斷成長，中共勢力將無法滿足於既有範圍，廣大的海洋自然便成為下階段發展方向，將無法避免地要與彼岸的美國產生接觸，而美國仍然援用冷戰時期作法，企圖透過第一島鏈限制中共勢力突破太平洋。冷戰後美國已鞏固歐亞大陸的兩翼，911 事件後又藉反恐戰爭進入歐亞大陸心臟地區，破壞中共發展陸權地益以保障石油安全戰略企圖，此舉加速中共改採以發展海軍力量，提供既有海上運輸線軍事保障，同時也在第一島鏈封鎖線上找尋進入太平洋地區的突破口。中共可採取往南海及東海突破，南海週邊雖無強鄰且多為開發中國家，但該地區國家領海主權爭議不休，附加宗教政經局勢複雜，不利中共選擇在此突破。東海地區釣魚臺主權仍有爭議，選擇在此突穿外交制肘力量較少，不但可切斷台灣與日韓聯繫，配合潛艦及航空母艦南北封鎖台灣，一併解決所謂台灣問題外，也取得進入太平洋的入口。

（一）釣魚台的主權爭議

釣魚臺列嶼為八個主要島嶼及附近礁岩組成，位於台灣與琉球間，其中最大島－釣魚台距台灣島東北部基隆約 170 公里。就地質條件來看，釣魚臺為北台灣觀音山、大屯山及彭佳嶼等一系列地質之自然延伸，並共同構成東海「大陸棚」（contiental shelf 或大陸架）外緣、屬新三世紀砂岩層，而為台灣島附屬島嶼之一部分。西臨中國大陸沿岸，同位於平均水深 200 公尺以內的淺海區；向東則與平均水深 2000 公尺的沖繩海槽為鄰，雖與日本沖繩本島遙遙相對，但因沖繩島地質係屬霧島火山岩，釣魚臺東、西兩側地質結構顯然不同。受到黑潮與季風走廊強烈作用影響，釣魚臺海域常年為風浪所困，唯有夏季海象漸緩適於海上作業，也常受颱風侵襲，形勢非常孤立，但又居中、琉兩地往返的中界，釣魚臺自古便成為大陸出入東海交通之必經之地。1945 年日本戰敗投降，依據「日本降伏文書」(Japanese Instrument of Surrender)規定，日本領土限於四大島，據此釣魚臺列嶼（下簡稱釣魚臺）納入琉球交由美軍行託管。1972 年美國將琉球行政權交還日本時，一併將釣魚臺也納入，自此，日本開始強勢控制釣魚臺，驅離進入該列嶼 12 海里內所有船艦。中華民國政府及中華人民共和國皆主張釣魚臺依歷史、法理及地理係台灣附屬島嶼，分別宣稱擁有其主權，該島嶼主權爭端遂起。

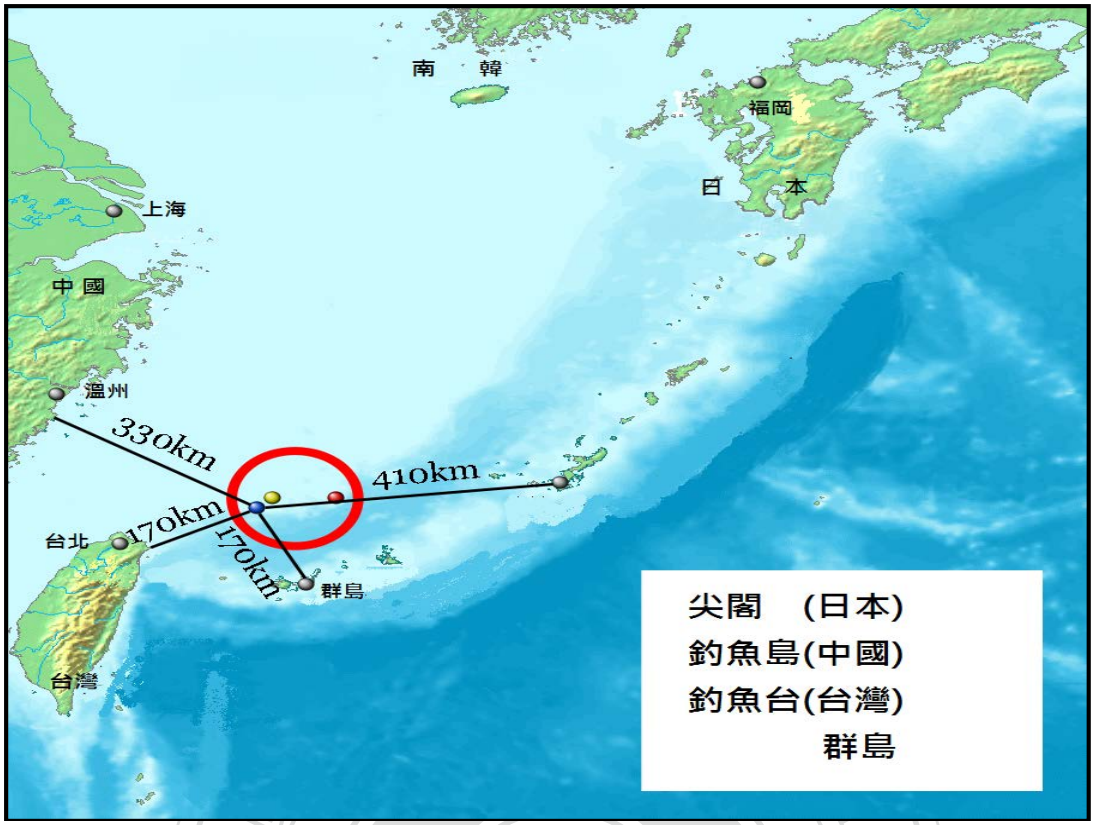

圖 4-5 釣魚台群島位置圖

資料來源: http://zh.wikipedia.org/wiki/

1968 年「聯合國遠東經濟委員會」(United Nations Economic Commission for Asia and the Far East, ECAFE) 勘測釣魚臺附近海域，預測可能蘊藏大量石油資源。1969 年我國政府宣示對釣魚臺大陸礁層主權後，開始在臺灣海峽及東海劃定海域石油礦區進行探測。1970 年日本向我國提出外交照會，否定我國對海域石油礦區之權利。我國與日本政府多次各自發表立場聲明，爭端不斷加溫，美國、中國大陸與琉球政府均捲入爭端。受制於主權爭議，所謂釣魚臺週邊油氣資源，僅來自於間接推估或援引過往的資料，缺乏大規模的實際探勘驗證。同時若以現今技術推估，國際油價須超過每桶 200 美元，釣魚臺海底的石油資源才有開採的經濟價值。至於天然氣部分，經過多年的海洋探測後，中共在日本主張之分隔線以東建立了多座油氣井，其中以春曉油（氣）井規模最大。自 2003 年春曉油井開始建設後，中日間的爭議便愈演愈烈，原因在於該油井相距分隔線僅 5 公里，日本擔心所屬經濟海域內地底的油氣資源，將從中共所屬海域的出口井流失，軍事外交動作頻頻，企圖阻擾中共油氣開發。同時日本也在所屬的經濟海域內，探勘油氣作為反制。中日在東海海域油氣的開發進度差異頗大，原因在於中方海底地形為淺海大陸架，利於配管直接運輸至陸上。而日方則位處沖繩海槽屬於深海地形，需要液化後才能運送，而東海海域每年夏秋兩季的颱風也對油氣開發海上作業造成阻礙。相較於中日爭端，我國對於釣魚臺週邊資源關注的重點在於漁業資源，2013 年延宕多年的「臺日漁業協議」完成議約，我國獲得約兩倍臺灣面積的作業海域。

針對中日在東海的對峙局勢，2012 年馬英九總統提出「東海和平倡議」[91]，作為處理東海事務的準則。

釣魚臺重要性除了週邊海底資源外，對東海劃界問題也有著關鍵性的地位，大陸與日本各自引用不同法理主張經濟海域範圍，日方所持立論南端基點便是以釣魚臺開始，若釣魚臺主權不屬日本，日本將損失 7~20 萬平方公里經濟海域，後續也牽動中日雙方在東海油氣資源的歸屬。釣魚臺位居中共與日本兩方主張之海洋權利範圍重疊處，擁有釣魚臺不但掌握了週邊海底的資源，連帶也擴張了相應的海洋權利範圍，同時東海石油資源對中共與日本，兩個分居世界第二及第三大國內生產毛額國家的未來發展，有著絕對重要的地位。但是中共在此著眼的並不為釣魚臺週邊石油資源，而是地緣利益，其中包括石油安全戰略的牽制與國家安全戰略的發展。

自中國共產黨建立以來，「大局思維」主導著中共所有發展戰略及對外政策，這種思維一貫地展現中國共產黨務實主義的本質，從與國民黨在大陸的鬥爭史便可以看出，在獲取最大利益前提下，當形勢不利的時候，中共往往採取示弱或擱置的做法，俟形勢轉換後再開啟鬥爭。在多事的 1971 年間，先是釣魚臺主權爭端興起，後續中華人民共和國取代了中華民國在聯合國的代表權，亞洲局勢一夕劇變。中共對於釣魚臺主權並未採取過於激烈的反應，不僅是為了與日本建立外交關係，更重要的是營造與美國和解的環境，避免因釣魚臺爭議破壞與美日建立關係的大局。1972 年 2 月美國總統尼克森訪問中國大陸，象徵美國在亞洲的戰略開始調整，日本嗅到此一改變，開始加速積極與中共接觸。當中共與日本正在為建立彼此外交關係相互折衝時，日相田中角榮訪問中國大陸，當時中共總理周恩來考量，與日本建立外交關係優先於釣魚臺主權的前提（大局）下，採取擱置釣魚臺主權爭議，留待日後解決的立場。1978 年鄧小平赴日簽訂《中日和平友好條約》時，對釣魚臺主權議題採取擱置的立場表達地更明確。[92]當時中共採取在釣魚臺議題上「降溫」，主要著眼在釣魚臺主權涉及美、日以及所謂「臺灣問題」，臺灣問題其實也就是中(台)美關係，而此時正值中共與美國關係正常化的前夕，中共再次展現其務實的性格，並未將釣魚臺主權做為鬥爭的目標。後冷戰時期，在維繫改革開放的大局思維下，中共企圖營造寬鬆的外部發展環境，傾全力發展經濟，國內生產毛額（GDP）已超越日本居全球第二，僅次於美國。近十年來，中共開始將累積的經濟實力轉化為軍事力量，軍事預算成長幅度全球第一。相較之下，美國受反恐戰爭帶來的財政負擔及金融風暴的打擊，國力大幅衰退。日本

---

91 主要內容有：應自我克制，不升高對立行動；應擱置爭議，不放棄對話溝通；應遵守國際法，以和平方式處理爭端；應尋求共識，研訂「東海行為準則」；應建立機制，合作開發東海資源。

92 鄧氏訪日期間，出席記者會時回答相關議題：「『尖閣群島』，我們叫釣魚島，這個名字我們叫法不同，雙方有著不同看法。實現中日邦交正常化時，我們雙方約定不涉及這一問題。這次談中日和平友好條約談時候，雙方也約定不涉及這一問題。倒是有些人想在這個問題上挑一些刺，來阻礙中日關係的發展。我們認為兩國政府把這個問題避開是比較明智的，這樣的問題放一下不要緊，等十年也沒有關係。我們這一代缺少智慧，談這個問題達不成一致意見，下一代比我們聰明，一定會找到彼此都能接受的方法。」

國力也因長期經濟疲軟一蹶不振。主要是靠大陸的經濟高度成長，才勉強得以支撐脆弱的世界經濟環境。在政經版圖此消彼長情況下，霸權移轉正在亞太地區悄悄地進行，2012 年日本政府企圖透過產權轉移的方式將釣魚臺「國有化」，中共官方及民間反應非常激烈，非但在釣魚臺海域週邊，雙方軍事動作頻頻，民間反日情緒也異常高張，雙方政經關係迅速惡化。釣魚臺國有化所引發的軒然大波，完全出乎日本的意料，事實上中共反應激烈並非針對國有化，而是審時度勢以此作為藉口，開啟對海權勢力的爭奪。

（二）日本石油運輸線與第一島鏈

日本近 90%的石油都是從中東進口，其中主要海路**運輸路線有兩條：一條**由馬六甲海峽，經南海沿台灣東岸北上到日本南部的東岸；另一條從印尼西北岸的巽他海峽(Sunda Strait)、龍目海峽(Lombok Strait)，北上望加錫海峽(Makassar Strait)，再沿菲律賓東岸的**菲律賓海**到日本南部的東岸。只要在日本附近區域封鎖這海路**運輸線**，日本的安全將會受到致命的威脅。二次大戰時期就是美國停止供應並封鎖日本的石油海路**運輸線後**，迫使日本發動偷襲珍珠港。島鏈（Island Chains），是冷戰時期由美國前國務卿杜勒斯（John F. Dulles）所提出，它不單有地理上的意義，更含有政治軍事的內容。第一島鏈地理上是指北起日本群島、琉球群島、中接台灣島，向南至菲律賓群島、大巽他群島的鏈形島嶼帶。冷戰時期，透過第一島鏈將共產勢力封鎖在亞洲大陸，該島鏈不但具有分隔共產及西方民主意識形態的意義，在軍事上也有阻隔中共海軍進入太平洋的功用。石油運輸線與第一島鏈兩條看似兩條完全無關的路線，卻因地理上的重疊，產生不同的地緣價值。若將兩者視為一條直線，中東石油供給來源與東北亞需求市場分佔線段的南北兩端，而線段分割的東西區塊則代表著既有霸權與新興強權的勢力範圍，該路線維繫日本的安全及美國的利益，美日無法承受該路線有任何缺口，相較於美國還有廣大的海洋及第二島鏈作為戰略緩衝，先天缺乏陸地戰略縱深的日本，在此更是寸土必爭。

圖 4-6　第一島鏈與第二島練示意圖

資料來源：http://www.chinatimes.com/newspapers/20130626002132-260301

二次大戰後日本在政經領域都依循著所謂「事美主義」，面對蘇聯、中共及北韓威脅，日本需要美國的保護，透過美國的扶持，日本經濟快速發展，成為世界第四經濟體。日本是美國在東亞地區最重要的戰略國家，所有美國在東亞的利益，都奠基在美日關係上開展。冷戰時期，日本作為封鎖共產勢力第一島鏈的基石；後冷戰時期，則作為抑制中共保障美國霸權利益的先鋒，美日兩國唇齒相依。日本與美國於 1960 年簽訂《美日互助合作安全保障條約》（下簡稱美日安保條約）（Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan），此條約雖經多次修訂，但也是僅就適用內容或想定做進一步釐清，基本精神還是在於美日共同承擔維持和發展抵抗軍事攻擊能力的義務，若是日本領土受到軍事攻擊美國將提供協助。若美國在日本領土外遭到攻擊，根據美日安保條約精神，日本自衛隊將不受任何禁止境外軍事行動的限制，此舉又與日本戰後憲法牴觸。[93]冷戰結束後，美國的全球性戰略已由封鎖限制，調整為維護民主與經濟自由的戰略態勢，企圖利用當時美日的強大經濟力量，作為維持全球經濟政治穩定的基礎，而建構的美日軍事同盟。至此，日本已脫離週邊防禦性的安全戰略，擴大到全球安全保障及支援美軍作戰類型的範圍。為了避免與日本憲法集體自衛權牴觸，1999 年日本透過制定及後續多次修訂週邊事態法，明確標明自衛隊軍事干預區域限定為日本、遠東及亞太（包含台灣週邊），此舉為日本海權勢力擴張提供法理基礎。

後 911 時期美國透過反恐戰爭重新全球軍事佈署，東亞地區戰略部署調整次序落於中東及中亞等石油資源地區之後。俟美國透過發動阿富汗及伊拉克戰事，美國進入中亞並掌握中東石油秩序後，反恐戰爭已在亞洲大陸西部完成階段性的任務，進而將重心移往亞洲大陸東部太平洋西岸，重回亞洲填補冷戰後遺留的戰略真空。美國勢力進入中亞，對中共發展以陸地地益為基礎石油安全戰略產生衝擊，也壓迫中共改往東南海洋突破，但美國發動反恐戰爭造成國內財政沉重負擔，兩次金融風暴重創美國國力。反觀中共此時透過開創穩定寬鬆的政經環境，經濟高度成長，不但維繫了全球脆弱的經濟環境，國力也隨之大幅增長，提供中共向外發展的難得時機。

東亞能源進口國家無論是臺日韓或是中共，海上石油運輸線重疊性非常高，理應有共同利益，但與中亞地區石油管道零和競爭相同，但東亞能源運輸線受限於市場位置及海陸地形路線固定，列強企圖掌握該路線主導權，各國家無不使出渾身解數，企圖擴張影響力謀取利益。中共擔心在路線前端受到美國勢力封鎖，除了採取分散風險的做法外，另外還企圖透過軍事前推的方式，從南海「前院」提供安全保障。日本所擔心狀況相同，只不過假想敵由美國變成中共，所以也採

[93] 日本憲法第九條規定：日本國民衷心謀求基於正義與秩序的國際和平，永遠放棄以國權發動的戰爭、武力威脅或武力行使作為解決國際爭端的手段。為達到前項目的，不保持陸海空軍及其他戰爭力量，不承認國家的交戰權。

取軍事前推的方式保障其生命線，形成所謂螺旋型的軍事前推。中共選擇在東海發動突破主要考量在於，發展藍色海軍尚未成熟，軍事前推實力不足，加上南海地區主權複雜，宗教文化衝突頻仍，周邊伊斯蘭教人口眾多，若引發大規模衝突，恐提供美國藉反恐戰爭介入南海的理由。中共與日本海軍實力依總噸位分居世界第三及第四，但日本海軍自明治維新發展迄今，無論經驗、技術、裝備及訓練都遠優於中共。但大陸本土距釣魚臺距離不逾300公里，已足以提供海空作戰支援，以彌補中共海軍的劣勢。中共此時藉日本將釣魚臺國有化為由，外交軍事動作不斷，企圖奪回釣魚臺主權，並藉此突破美國勢力的封鎖。透過掌握釣魚臺主權，在日韓「前院」取得對運輸線的主導權，對日韓形成為所謂「釣魚臺困境」；再者中共若透過掌握日韓面臨「釣魚臺困境」做為籌碼，可與中共之「麻六甲困境」相互援引，中共得以利用日韓牽制美國，緩解中共軍事實力不足所擔心之「麻六甲困境」對中共造成的石油安全風險。

第三節　南海的國際競逐

南海，國際通稱「南中國海」（South China Sea），位居聯結太平洋、印度洋及大洋洲之地，是東亞經濟區通往歐非、中東、南亞及紐澳的必經水域，為亞洲與大洋洲國家的重要經濟生命線；加上該海域蘊藏豐富的海底資源，使得中共、越南、馬來西亞、汶萊、印尼、菲律賓等周邊國家，搶佔島礁自劃海疆，先後設置 200 海浬的經濟海域及漁業區，競相開發海底資源，甚至因區域的重疊或島礁主權爭議，外交軍事紛爭不斷；就中共自身而言，除了上述經貿航線外，中共目前進口原油有 80%以上須經過「麻六甲海峽」，大部分進口能源過度集中該通道，導致石油安全風險升高，形成所謂「麻六甲困境」。因此控制南海與維繫麻六甲海峽安全，對中共經濟發展乃至國家安全至關重要。南海主權各聲索國均覬覦南海的地緣戰略價值及資源航權之利，而中共除重視前述的利益外，更強調南海戰略是保障大陸東南沿海的緩衝，其中控制南海除增加中共戰略縱深，及防禦前哨陣地，確保能源安全航道與華南地區海上屏障，同時並可取得控制對手的有利地位。[94]

除非重回封閉鎖國，隨著中共和平崛起，必須有適合現階段中共全球化戰略的地緣空間相對應，黃海、東海及南海等大陸近海，是中共不容退讓的國益底線。21 世紀世界各國對海洋的經略更加積極，實施海洋開發戰略是下階段中共生存和發展的必經之路，由於中共在海洋部分擁有巨大的潛在戰略利益，隨著經濟的迅速發展和日益融入國際經濟體系，國家經濟利益也正在向海洋拓展和延伸。但當前海洋開發比以往更帶有軍事對抗的色彩，某些海域的軍事對抗強度已經大於陸地，圍繞大陸周邊海洋資源的重分配和海洋權益的共享，展開的鬥爭越來越激

[94] 郭添漢，〈中共南海軍事戰略意涵的檢視〉，《海軍學術雙月刊》，第 45 卷第 6 期(2011 年 12 月)，頁 45。

烈，形勢越來越複雜，如南海、東海，中共海洋安全正面臨嚴峻挑戰，在其所屬的 300 萬平方公里的海權範圍，近一半存在著爭議，海洋國土倍受及多元化威脅及鄰國蠶食。同時美國在西太平洋用「島鏈思維」戰略建構圍堵中共海洋戰略發展，海上恐怖主義、跨國犯罪等非傳統海上安全問題也日益凸顯，中共海洋經略面對多重的挑戰。

冷戰結束後，中共在南海及台灣海峽發生軍事衝突或對抗，加深東亞國家對中國威脅論的戒心與疑慮，迫使地區國家向美國傾斜。因應此時東亞區域性的衝突不斷發生，美國透過「新美日防衛合作指針」鼓勵日本分擔美國在亞太地區戰略任務，日本也企圖突破二戰以來的國力框架，尋求與經濟實力上相稱的國際政治地位，在美軍撤出東南亞時，由日本暫代維繫美國在太平洋西岸的安全戰略。911 事件後全球局勢聚焦於恐怖主義及其後續發展，美國藉反恐戰爭加速全球戰略部屬調整速度，但就打擊目標及部屬地區，依美國國家利益有其先後次序。美國優先打擊對象是基地組織及支持國家，隨後再依美國對恐怖主義的詮釋權，圈定目標實施後續戰略布署。當美國透過阿富汗及伊拉克的軍事行動後，已大致掌握中東石油資源及中亞心臟地帶的地緣利益，美國大致控制了大戰略中世界島的西翼及心臟地帶，僅存東翼太平洋側，為下階段美國的戰略目標。

一、南海各國爭佔島礁，主權衝突一觸即發

在 1970 年代以前除了南越及菲律賓對南海的西沙、南沙群島聲明主權外，基本上所謂「南海問題」並不存在，但隨著該地區發現石油資源及《聯合國海洋法公約》簽署生效後，南海海域的島礁、暗沙自此便成為週邊越南、菲律賓、馬來西亞等爭奪的目標。週邊國家對公約條文採取片面有利詮釋，做為佔據南海島礁的合理性理由。近期除了黃岩島外，上述國家搶佔島礁及水域主要發生在南沙群島及其海域，所以一般所謂「南海問題」主要就是指南沙問題。

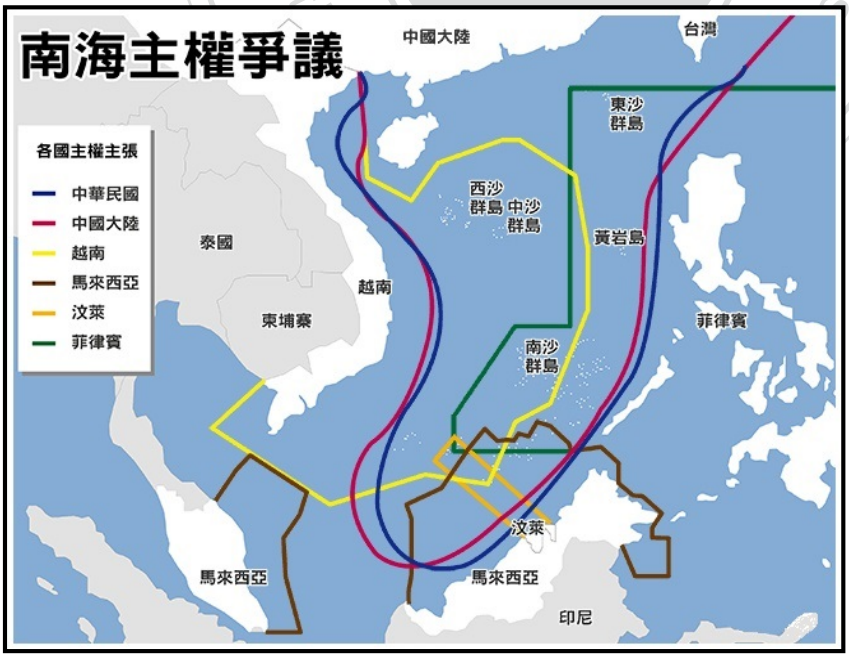

圖 4-7 南海各國各國宣稱主權區域圖

資料來源: http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201405095007-1.aspx

（一）一觸即發的南沙爭端

南海此一多邊紛擾的地區，各方爭相主張擁有島礁主權及海事管轄權，南沙群島位居其中，至少有六個國家主張南沙群島主權[95]，此一爭端是東南亞緊張局勢或衝突的主要來源。南沙群島爭端是後冷戰時期，東亞地區權力真空的結果，俄羅斯於 1991 年撤出越南金蘭灣基地[96]，美軍隨後也撤離菲律賓蘇比克灣基地。受限於和平憲法，日本也法在此直接取代美國勢力，而中共宥於海軍實力落後，不但對南海島礁相繼遭周邊國家搶佔無能為力外，更遑論取代美蘇在南海的地位。

中華民國在南海地區東沙群島的東沙島及南沙群島的太平島，自 1946 年便有國軍駐防。上世紀 70 年代美國越戰失利，越南赤化後與中共關係惡化，漸向蘇俄傾斜。在中共與蘇聯交惡的情況下，蘇俄支持越南在中南半島擴張勢力範圍，企圖聯合越南從南北兩向壓迫中共，此時在蘇聯的支持下，越南有峙無恐地大肆侵佔南海島礁，但在 1974 及 1988 年中越[97]雙方分別於永樂群島及赤瓜礁發生軍事衝突，兩次戰事中方都取得勝利。與越南情況相同，在依靠美國的支持下，菲國在南海海域也搶占 7 個島礁。菲律賓雖然軍事力量薄弱，但它在南沙群島上態度強硬，與其衰弱國力大不相稱，菲國所佔領的島礁數量雖不如越南，但南沙最大的十個島嶼中，菲律賓就占了 5 個。肇因政客的選舉造勢，菲國經常與周邊國家就南沙群島主權發生衝突，但菲國軍力處於弱勢，常利用外國媒體宣傳，例如：帶領記者上島拆毀界碑，或是對外發佈消息博取國際輿論同情。每當衝突失控之際，菲國習於向美國求援，或引進美國勢力來緩解衝突壓力。

南海爭端起始於周邊各國開始搶占島礁，但還是屬冷戰時期美蘇對抗局面下遺留的產物，而形成南海爭端有三個要件；一、倚靠美國勢力保護，如菲律賓，二、憑藉蘇聯勢力支持，如越南，三、中共海權不彰，海軍實力落後，如東南亞權力真空時，中共無力維繫海軍航程外島礁主權。從上述三條件來看，強權現今雖未直接進入南海，但中共海軍實力已開始增長，從「近岸防禦」進入「近海防禦」，開始對冷戰時期的主權損害展開反擊。

（二）主權爭議－解決爭端的障礙

南沙群島主權爭議已存在幾個世紀，現已成為亞洲和平的主要威脅之一，相關國家雖競相引用其擁有主權的理由，但大多數「根據不完整、不一致的歷史資料；古老東方的所有權概念；以及對當代國際法的想像詮釋。」[98]中華民國、中共及越南是根據歷史主張所有權，而馬來西亞、汶萊及菲律賓則是以比較符合現

---

[95] 中華民國、中共、菲律賓、馬來西亞、越南及汶萊等六國，均主張南沙群島全部或部分島嶼主權。

[96] 俄羅斯僅留下象徵性的人員及軍事設施，2002 年俄羅斯完全撤出。

[97] 1974 年越方交戰政府為南越。

[98] Ryan Clarke，國防部譯《中共海軍與能源安全》，(台北：國防部史政編譯室，2002 年)，頁 102。

代國際法－礦床區與大陸礁層規範提出。但該區域不但缺乏確切歷史記錄，且內容往往相互矛盾，法律上的主張也缺乏統一解釋屢生疑義，導致各聲索國對主權流於各說各話毫無交集。個別國家主張的效力，也只有在談判的時候才有意義，中共在國際法上依據過於薄弱，僅能就歷史上主張南沙群島的全部權利，透過單方面佔領島礁的方式，並拒絕在主權問題上妥協解決。南海問題取決於該區域強權－中共對主權的意圖，主權有所謂法律及政治層面，在中共對南沙法律主權依據薄弱時，挑動政治主權是極其敏感的，外部任何勢力或團體對中共所主張的主權質疑或挑戰，都被視為對其內政的挑戰。

南海主權爭議深受國際環境限制、對外戰略利益（大局）及中共本身力量的制約等各種因素糾雜，一時難以釐清解決。冷戰結束蘇聯解體，越南失去支持，開始改善與中共關係，兩方衝突矛盾降低；911 事件後，為防範回教激進團體滲透東南亞及中共將南海內海化的企圖，美國開始重新評估東南亞戰略價值，菲律賓的地緣價值再度提升，取而代之的是菲國在南海的挑釁行為增多。中共在南海國家利益因受貿易而重新定義，「追求市場的占有與貿易收益，比追求領土的擴張更有利」[99]。中共開始利用大陸廣大市場力量，透過國際組織吸引周邊國家展開合作，企圖透過擴大「經濟互賴」（Economic Interdependence），避免與相關國家的軍事衝突。當然現實主義觀點下，最後解決爭端的軍事力量，或者可視為談判或合作背後的籌碼，軍事實力的對比尤其是海軍力量，將作為中共解決南海問題的最後保障。

二、中共南海戰略

中共研訂海洋戰略依國家利益之輕重緩急，有著不同的考量，原則依序為國家戰略的大局、因應海洋開發與競爭局勢及現實的條件。海洋戰略直接關係國家安全戰略實現，而能源安全又為國家安全戰略中重中之中。

（一）擱置爭議，共同開發

前段曾提及中共的務實性格，冷戰期間中共在南海外部環境受到蘇聯及美國勢力影響，內部因素海軍軍事力量不足，對島嶼主權受到週邊國家侵擾，僅流於主權宣示的聲明而已。在美蘇對抗末期，全球地緣熱點在中東以埃和解議題與歐洲北約華沙組織的對抗，南海地緣價值相對降低，此時中共在赤瓜礁與越南發生軍事衝突。雖然中共為南海主權與越南發生衝突，但當時中共面對內部改革開放民主聲浪，外在國際共產政權紛紛解體的險峻局勢，開始改善與東南亞國家關係，調整南海政策改採擱置主權爭議的態度，希望減緩南海的緊張局勢，提供和緩的發展環境。有鑒於蘇聯採取對抗導致冷戰失敗的影響，中共改採「擱置爭議，共同開發」的倡議，上世紀 90 年代中後期開始，中共先提倡所謂互信、互利、平

[99] Joseph S. Nye, “Conflicts after the Cold War,” The Washington Quarterly,Vol.19,No.1 (Winter 1996), pp. 5-24.

等、協作的「新安全觀」，不使用武力而以和平談判解爭端；[100]後來隨著改革開放政經濟成效展現後，再呼籲透過經貿整合、多方對話等各層面加強合作，化解周邊國家對中國威脅的憂慮。

「擱置爭議」是中共與南海周邊國家進行對話及合作的基礎與前提，然後才能與東盟展開更緊密的經貿合作，達成「共同開發」的目的。進入 21 世紀後，雙方先後達成建立東南亞自由貿易區協議、簽署南海各方行為宣言（Declaration on the Code of Conduct on the South Sea）及東南亞友好合作條約（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）等成就，「擱置爭議」是南海政策支持中共東盟政策的必然結果。就現實主義的眼光來看，軍事實力的對比無法支撐中共訴諸武力解決爭端，採取「擱置爭議」的作法，也是中共不得不然。在爭議擱置後，才能再進一步開展合作，自中共改善與東盟國家關係後，雙方經貿往來開展非常快速，雙邊貿易額從 1993 年 98.7 億美元至 2004 年的 1058.9 億美元，2010 年已達到 2928 億美元。「擱置爭議」及其後續共同開發和平發展策略的經濟誘惑，使得南海各國紛紛與中共親善，也助長了中共的崛起；若周邊國家企圖對中共採取圍堵與孤立，也需要與區域內外的國家，採取集體行動一致的行動，在現今鬆散的東協關係上，也有現實上的困難。

中共將南海戰略分主權與經貿兩部分，先擱置主權爭議後，才能談經貿合作發展。但是兩者不能混淆，經貿雖是中共和平崛起過程中的「重要利益」，但主權問題涉及中共所謂領土完整之「核心利益」，兩者雖有先後卻絕對無法取代，在原則性上中共在主權議題上是絕不退讓的。

（二）中共海軍發展與南海戰略

維繫中共經貿發展與石油安全的海上運輸線，建立在美國對海上航道自由及安全的保證，這種依賴性將使得中共在敵對行動中受制於人，因此中共積極建立海軍實力，期能自己保護自身航運所使用的海上航道。就短期來看，中共海上石油重點區域還是以潛在資源豐富的南海資以及中東、北非與東南亞為石油戰略優先區域。若將中共當作「扇把」，南海經麻六甲海峽、印度洋至中東的範圍，則可視為「扇面」，這個扇形區域包含了中共石油進口最主要的來源及運輸線，維護該區域的油源及運輸安全形成中共石油安全戰略的核心部分，此即為中共「扇形海洋戰略」。

中共政權建立初期，海軍建設是以協助陸軍為基礎，主要目的是確保沿海海域，以「近岸防禦」為海軍戰略。上世紀 70 年代中期後，由於毛澤東「人民戰爭」的軍事思想已不再適用於現代戰爭，1979 年鄧小平主政後，決定改將防禦

[100] David. M. Finkelstein, “China’s New Concept of Security,” in Stephen J. Flanagan and Michael E.Marti, eds., *The People’s Liberation Army and China in Transition* (Washington D.C.: National Defense University Press,2003), pp. 197-209.

的前緣自岸邊向海上推展，此一轉變使其海軍建軍思想由建設「飛、潛、快」為主的「近岸防禦」轉變為「武器飛彈化、潛艦核能化，與飛機艦載化」為目標的「近海防禦」。「近海防禦」特徵在於區域性與防禦性，這裏的區域是指確保第一島鏈內部海域，並在島鏈外發現、攔截及殲滅來犯之敵；而防禦性則是在守勢戰略脈絡下使用海軍－維護外海主權利益，並防範其他國家使用公海作為攻擊的途徑。後冷戰時期，第一次波灣戰爭及台海飛彈危機，中共了解到與美國軍事能力上的巨大差距，刺激中共加速發展軍備及不對稱作戰思想。不再僅以安內為滿足，而是要以禦外為目標，中共海軍開始建構以驅逐艦、潛艦及航母為重心的航空母艦戰鬥群，向具有遠洋作戰能力的「藍色海軍」發展。航空母艦是建構藍色海軍的核心，因為航母擁有向外投射兵力的力量，驅逐艦及潛艦則擔負護衛或攻擊等戰術任務。但遠洋海軍除了本身建設外，還需要航線上的港口提供整補，中共在其海上石油運輸沿線港口，即所謂珍珠鏈，建立了許多先遣設施，充分展現出中共發展藍色海軍與保障海上石油運輸線安全間的密切關聯。中共發展藍色海軍除了企圖緩解麻六甲困境外，在下階段自印度洋分散進入大陸石油管道的戰略構想，也需要遠洋海軍的軍事支持。由於短期內軍備發展無法與美軍相抗衡，中共特別強調不對稱作戰思想，在於對美國優勢軍力，尤其是航母戰鬥群的無能為力，中共集中資源發展特殊領域武器或設備，達到優先有效殲滅敵人中樞的目的。但就實際戰術層面探討，不對稱作戰大多流於想法，即便是能有利阻止美國介入的潛艦與飛彈，就武器數量及質量看，目前為止也不足以威脅美軍。

本世紀以來中共海軍發展重心明顯南移，在海南島上建立了大型潛艦基地及機場，並進駐新式武器。除了日本與中華民國外，大陸週邊現存各糾紛衝突的國家，對中共的軍力幾乎都沒有太多抵抗力，但中共的軍事實力仍無法支持他採取強勢武力解決途徑，背後根本的因素還是來自美國在亞太地區的軍事介入。當中共海軍持續發展軍備，正建立相當於上世紀 80 年代後期技術水準的武力時，美軍的裝備也在不斷進步更新，共軍也許拉近了與俄羅斯或西方國家軍備的差距，但仍遠落後於美軍。除了新加坡擔憂中共在此地區勢力坐大，引入美軍勢力進駐外，南海周邊國家以往認為中共是東南亞經濟發展的機會，不願見到美國與中共在南海發生衝突，並不樂意美國過分介入東南亞安全事務，但自 2009 年起中共在南海問題處理態度趨於強硬，週邊國家開始憂慮中共的武力威脅，紛紛轉變態度希望吸引美國等西方勢力介入南海來與中共抗衡。

三、反恐戰爭對南海局勢的影響

美蘇爭霸由美國取得勝利，成為世界上的霸權獨強，而中國經濟快速發展綜合國力增加，復加兩國在冷戰時期遺留意識形態的歧異，中美視彼此為競爭假想敵。911 事件爆發前，中美關係摩擦不斷，從台海飛彈危機開始、先有中共南斯拉夫大使館遭美軍誤炸，美國眾議院通過多項批評中共決議案，反對中共承辦北京奧運等。2001 年中美軍機在海南島上空擦撞事件，更將雙方的關係降至冰點，

美軍甚至一度中止與解放軍間的所有接觸。911 事件的爆發使得反恐議題凌駕一切，包括「中國威脅」在內，基於反恐需求美國需要中共的合作，雙方關係開始加速回溫。接下來兩岸先後加入世界貿易組織，美國給予中共永久正常貿易關係地位，次年中共領導人訪美時，小布希總統再次重申不支持台獨的立場，雙方關係一時又重回熱絡。美國藉反恐戰爭重行全球軍事戰略部署後，中共逐漸意識到美軍反恐戰爭背後，大戰略佈局的真實企圖，驚覺週邊各戰略地緣要點，都直間接落入美國勢力掌握，遂開始加強在地緣利益上的競爭。

911 後美國對恐怖主義，採取直接打擊的方式，並後續在東南亞開闢第二戰場，打擊目標分極端伊斯蘭宗教組織及支持或認同恐怖主義政權及國家，目標選擇由美國單方面認定解釋，權衡輕重依序採取軍事行動並在其中獲取最大國家利益。從泰國南部起、經馬來西亞、印尼至菲律賓民答那峨島，這廣大的區域都是屬於伊斯蘭文化區，居住世界上最多的回教人口，境內國家內政不穩貪污盛行，海事犯罪頻仍，許多著名的激進叛亂組織的皆盤據於此，如「阿布薩耶夫」（ASG）、「莫洛回教解放陣線」（MILF）、「回教祈禱團」（JI）等，外加在東南亞建立一個跨區域的泛伊斯蘭國家主張也從未停歇，增加東南亞恐怖主義潛在威脅。

（一）防制海上恐怖主義攻擊及犯罪

海盜行為自航運與海上貿易開始便存在，而東南亞水域更是全球海盜及武裝搶劫事件次數最多、最頻繁的海域。由於島嶼主權、海域管轄權爭議或沿海國過於強調主權，無法協同合作執法等因素，導致無法有效打擊或遏止海上犯罪行為。自 911 恐怖主義攻擊事件後，該地區除了必須採取有效行動打擊海上犯罪外，也面臨恐怖主義分子以船舶或船上乘客為目標或載具，在海上發動恐怖攻擊活動的威脅。東南亞各國擔心外國勢力的進入，破壞了區域的均衡，主張區域內的海事安全應由沿岸國家負責維護，對美國勢力進入總抱持著消極的態度因應。但在 911 事件後，東南亞也面臨恐怖主義攻擊的威脅，先是 2002 年發生在印尼峇里島的爆炸案，造成 202 人的重大傷亡，對東南亞來說這等同於「九一一恐怖攻擊」的震撼，東南亞國家才真正體認到區域內激進伊斯蘭教恐怖主義對區域安全的威脅。之後接續又再發生菲律賓、印尼和澳洲大使館恐怖炸彈攻擊事件。2005 年峇里島再度發生爆炸案，恐怖攻擊對整個東南亞區域產生重大衝擊，也進一步促使國際反恐合作的腳步加快。東盟國家也加強了彼此在情報交換、人員互訪、裝備更新及演習想定上的合作。同時也適度開放與航道安全週邊相關國家，如日本、中共、紐西蘭、澳洲等，進行打擊海盜和海上反恐等項目的聯合演習。

2004 年美國企圖在此推動「區域海事安全倡議」（Regional Maritime Security Initiative），派遣美國海軍陸戰隊及特種部隊，使用高速艦艇前往麻六甲海峽進行打擊海上恐怖主義、海盜、防止大規模毀滅性武器運送、取締防範毒品走私及人

口偷渡等海上不法情事。[101]印尼及馬來西亞兩國擔心觸怒國內極端伊斯蘭教恐怖分子，同時認為此倡議侵犯了海峽沿岸國的主權及開啟區域外國家任意進入麻六甲海峽執法的惡例，紛紛表達堅決反對態度。上述倡議雖因印馬兩國反對，而告失敗。但也促使印尼、新加坡與馬來西亞組織聯合巡邏任務，共同維護麻六甲水道的安全行動。東協國家內部彼此在防範海上恐怖攻擊及犯罪項目上，合作越來越密切，但在與區域外國家的海事安全國際公約及協定，則宥於不願犧牲部分主權，並未積極參與締結，此舉也影響了與區域外國家或組織的國際合作。

（二）力抗外國勢力干預

冷戰結束後由美國主導的全球化發展，使得東南亞各國菁英無不感受相對剝奪感，911 後原先對美國同情的態度，卻在美國發動反恐戰爭後改變，反美情緒急遽升高。美國強勢介入區域打擊恐怖主義對東南亞各國形成壓力，恐怖主義威脅雖使得區域各國與美國在反恐合作上有著共同利益，但各國政府在與美國加強合作時卻特別謹慎，以免觸動國內反美情緒，造成國內民族對立，特別是主流回教及民族主義團體。

東盟全名為東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations，ASEAN），是東南亞最重要的區域組織，現有會員國 10 國。東盟成立在國際局勢處於冷戰，區域內部又有越南戰事的環境下。主要任務為防止區域內共產主義勢力擴張，側重在軍事安全與政治中立的合作，冷戰結束後各國政經情勢趨穩， 1997 年爆發亞洲金融風暴後，東協各國開始轉向加強經濟貿易等領域的合作，並積極與區域外國家或組織展開對話與合作，致力於區域整合。現與中共及日、韓在經貿合作上關係非常緊密（即東盟 10+3），2012 年東盟 10+3 已共同成立東亞自由貿易區。有鑑於前東南亞區域組織因各國主權爭議而告瓦解，東盟成立記取之前車之鑑發展出最知名的特點，就是在談判協商時採取「東協模式」（The ASEAN Way），也就是對成員國內政、領土和主權採取不干涉的原則。而許多具爭議性的議題，如前段所提區域海事安全倡議，往往因東協模式無法取得共識而遭擱置。東盟缺乏對內部成員的約束或強制力，而許多議題又事涉不同國家的利益難以獲得一致的共識，正因為如此東盟往往無法發揮一般區域組織的影響力。

美國無法藉區域組織合作的方式介入東南亞事務，於是透過發展與個別國家如菲律賓、新加坡甚至泰國的雙邊關係或軍事合作的方式來取代。由於東盟的制肘美國一時無法在東南亞施展，僅能就公海航行自由及海事安全部分加以著墨，單一國家如新、菲雖然與美國親近，但也不敢甘冒自外於東盟的損失與風險。中共認清東盟組織的鬆散弱點，透過強大的經貿利益引誘，使得東盟國家對中共在南海區域的步步進逼，無法採取一致而有效的做法。中共也透過現代國家對主權

[101] "Cranks US troops to flush out terrorist in key Southeast Asian Waterway," *Channel News Asia International*, 4 April 2004.

尤其是內政的神聖性，將南海事務內政化，除了利用外交管道向外宣示主權外，再透過國內立法或對飛機船艦劃定情報區的方式，來達到強化主權合理性的目的。對內中共藉區域整合利誘東盟內部產生矛盾，避免與東盟因主權產生全面性的對抗；對外第一步先由東盟拒止美國勢力進入，第二步再將南海事務內政化，以干涉內政為由，排除外國勢力干預的著力點。

第四節　小結

美國透過反恐戰爭已將軍事力量重新部署在全球戰略要點，先透過阿富汗軍事行動將勢力伸入中亞，並利用政治及軍事雙管齊下，企圖持續擴張在中亞地區的影響力，也迫使中共調整石油戰略發展方向。透過對伊拉克的軍事行動，除了給與沙烏地阿拉伯及伊朗壓力外，基本上也已掌握中東地區的石油資源。同時與英法等西方國家共同推翻格達費，也分食了北非地區利比亞的油氣資源。在歐亞大陸心臟地帶，美國採取直接控制石油來源地區或國家，但在海洋部分，美國則利用其優勢海權力量，箝制印度洋及太平洋地區咽喉水道以便掌握海上石油運輸線，建構以美國利益為基礎的世界石油秩序。反恐戰爭雖讓美國掌握了世界石油秩序，但也帶來沉重的財政負擔，引發世界金融危機，使得美國國力下滑。此時俄羅斯與中共透過區域組織與加強軍備等方式，開始在陸地及海洋方面對美國的地緣戰略部署展開反擊與突破。

一、國際關係與地緣政治

中共的石油安全戰略核心就是「多樣化」，目的在於分散風險，具體作法涉及來源、通道、種類等領域。而零合競爭還是石油地緣戰略的本質，不但是與主導世界石油秩序的美國，鄰近週邊區域的國家如俄羅斯、日本及印度都是相互競爭的態勢。中共在陸路石油安全戰略，首先要面臨周邊國家的挑戰，印度與中共關係向來不睦，現階段印度除拉攏伊朗開展能源合作，也積極參與俄羅斯遠東地區的油氣開發。從俄國處理中共與日本油管建設的態度，可以瞭解俄羅斯在石油外交上的務實性格，並不若中俄雙方建立領導階層友誼或所謂戰略夥伴關係而有所偏惠。當中、俄雙方共同敵人美國撤出中亞後，中共企圖自中亞突破的石油戰略，將不可避免地面對俄羅斯的挑戰。

（一）美國掌握國際石油秩序

美國透過對阿富汗及伊拉克的軍事行動，及戰後續存的軍事力量，在軍事上完成對伊朗的戰術包圍，政治上透過上述阿伊兩國為據點，俟機輸出民主革命，以取代沙烏地阿拉伯王室地位，美國已囊括中東石油資源，建立合乎美國利益的世界石油秩序。當美國掌握中東石油資源後，美國自中東石油進口量卻大幅減少，從 2001 年 276 萬桶/日降至 2012 年 108 萬桶/日，[102]原因在於美國國內石油產量

[102] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2013), p. 18.

因頁岩油開採技術突破大幅增加外，另有將中東石油視為廣義上其戰略儲備的意義。高油價驅使世界經濟發展降溫，外加反恐戰爭拖累美國財政引發連鎖效應，自 2008 年起全球經濟陷入衰退的格局，國際油價也自高點跌落。石油生產國家受到低油價的影響最大，之前高油價所支撐的經濟榮景一夕崩跌。經濟衰退雖使得美國國力下降，但美國仍可透過美元貨幣政策，藉由其掌握的世界金融及石油秩序，維繫霸權地位。美國順利地藉由反恐作戰進入伊斯蘭世界，達到插足中亞及中東，掌握全球油庫的夢寐以求的目標。

在美國控制石油資源，完成建構國際石油秩序的最後一步時，頁岩油開採技術的突破，使得美國將國際石油秩序建立得更穩固。新技術的發展使得美國油氣產量大幅提高，自 2011 年起每年生產量都以 10%[103]以上幅度增加，若以此速率成長，預計將於 2017 年超過沙烏地阿拉伯，成為世界最大產油國。上述發展對美國最立即的影響就是大幅減低因龐大進口石油帶來的貿易逆差，促使全球脫離石油危機以來的高價能源時代，提升美元的貨幣價值，重啟美國工業的競爭力。換言之，美國霸權的衰退趨勢將會中止，綜合國力又將中興提升。經濟學家熊彼特（Josseph Alois Schumpeter）的創新理論指出，生產技術與方法的變革，是資本主義經濟發展致勝的最高關鍵。美國將通過石油開採技術創新與革命，再度讓美國走出低迷，登上世界經濟巔峰，一如美國在上世紀初以電氣、化學及汽車工業革命將英國和歐洲工業國家拋諸身後，並在戰後以電腦技術和半導體高科技領先經濟群倫一般。

（二）反恐戰爭迫使中共重新檢視石油戰略

自中共開始進口石油，主要的路線即是西向經南海往中東的海上運輸線，但隨著中國大陸經濟快速發展，對這條運輸線的依賴也越來越深，對該運輸線的安全性也越發關注。事實上中共在上世紀末就已體認到石油安全性問題，兩次台海危機與美國外交及軍事上的交手，讓中共更堅信美國是國家發展的潛在敵人，尤其是來自海洋上的威脅。然而中共先天在海權上的弱勢，現階段無法對該運輸線提供足夠的安全保障，因此在中共規劃其石油安全戰略時，除了一方面加強海洋經略，提升海權實力外，另一方面則考量發揮陸上地益，規劃對外能源管道，利用既有在陸權上的強勢地位，保障中共石油安全。中共開始積極推動陸上石油管道建設，而中共規劃路線也搭配著區域發展，中俄油管附有接續東北石化工業發展及推動東北亞經濟圈的任務，而中哈油管則肩負了開發西北地區及聯結歐亞能源陸橋的戰略。就油管聯結地區的重要性及未來性分析，中俄油管油源來自西伯利亞，開採環境惡劣，後續石油開發潛力尚未定論；而中哈油管連結哈薩克及中亞地區，後續可透過能源運輸網與中東地區結合，作為「石油心臟地帶」與「內需月形地帶」的結合部，成就歐亞能源陸橋的戰略目標。

[103] British Petroleum Company, *BP Statistical Review of World Energy* (June 2014), p. 8.

基於遠離美國海權勢力及發揮陸權地益，同時透過上合組織與俄羅斯及中亞國家加強合作，在歐亞大陸心臟地帶積極建構其石油安全戰略。然而蓋達組織恐怖攻擊事件，激化了伊斯蘭文化與其他文明的衝突，影響了中俄在此地區經營的態度，企圖引進美國勢力，打擊引發文化衝突的因子。但美軍進入中亞後，在該地發現優越利益，將勢力常駐在心臟地區並與位於週邊海洋的勢力相互呼應。透過阿富汗及伊拉克軍事行動，美國已有效地掌握中東油源，切斷了亞太能源陸橋戰略石油供應端的發展空間，後續駐軍中亞，更讓中哈油管暴露在美軍勢力範圍下。美國在中亞的軍事部署，完全破壞了中共以發揮陸地地益為前提的石油戰略，本以為遠離海權威脅可作為保障的大陸西北後方，至此反倒成為面臨中亞美軍威脅的戰略前沿。石油戰略陸上方案受此打擊，中共除聯合俄羅斯將美國勢力驅離中亞，恢復原有地緣環境外，也促使中共重新評估石油安全戰略發展策略。

二、海洋競爭與海軍發展

國家生存空間是每個國家致力發展的目標，一般認知的生存空間大概是以領土的概念來表示，然而現代國家領土的範圍在二次世界大戰後便大致底定，難有大範圍的擴張或變動。《聯合國海洋法公約》的通過，除了正式創設了「海洋國土」的國際法理的正當性，讓各國無法再忽視海洋的利益，也正式開啟了海洋時代嶄新的一頁，世界各國對此一新興領域莫不視為開展生存空間的絕佳機會，競相投入海洋國土的開發擴張海權。海洋競爭白熱化程度，已非單一國家的相互競爭，而牽涉區域國家的競合。就中共石油戰略看，無論是以海洋權力角度保障海上石油運輸線或就海洋權利觀點如海底油氣資源的開發來看，技術是海權的決定性因素，而技術能力的最明顯指標就是海軍武力。

從外交事務的關注程度或是國防預算軍種分配，都可以看出現階段中共對海洋經略的重視程度，而海軍作為維護海權的有形力量，更是海洋競爭的基礎力量。中共經濟快速成長，國家安全利益的重點由生存安全轉向經濟安全，中共海軍歷經「近岸防禦」、「近海防禦」，到現在企圖擴大經略海洋的「遠海防禦」階段。中共海軍建設是圍繞在國家利益上，中共將領曾言「國家利益的領域拓展到哪裡，戰鬥力建設的能力範圍就要延伸到哪裡」、「國家利益的威脅來自哪裡，戰鬥力建設的核心就指向哪裡」顯示出，未來中共的海軍發展將不再侷限於傳統「近海防禦」，而是要打造一支具有遠洋作戰能力的「藍色海軍」。中共積極建設海軍，企圖以軍事營造戰略優勢，透過發展航空母艦、部署新式戰艦、建構海軍航空兵力及建設海軍基地等手段，積極朝向建立遠洋兵力投射、保護海上航道及反制外力介入近海的能力發展。同時為中共 21 世紀海上絲綢之路戰略提供保障，當中共海軍勢力開始從近海進入遠洋時，自然會與近海週邊海權發生摩擦，在近期中共在東海及南海的立場已漸趨強勢，與日本釣魚台的衝突方興未艾，南海地區的主權衝突愈漸頻繁，面對未來必然需要投入建設更強大的海軍作為後盾。

本來預期中共囿於陸上方案後續發展受限及考量未來國家發展方向，將採取調整發展重心，由陸地發展轉向海洋經略的做法。直至習近平上台後提出所謂「一帶一路」[104]，採取海陸並進的方式，企圖結合歐亞大陸世界島，與美國環太平洋勢力相抗衡。不同於之前的中共領導人，習近平挾當今中國的國力優勢，捨棄之前被動因應戰略思維，改採主動創造的作法，該政策短期有去化中國經濟產能過剩的功能，長期更有打開中亞結點，藉經濟發展促進歐亞大陸進一步結合，對抗環太平洋勢力的戰略企圖。該政策從路線看，含括了中共的石油運輸路線及發展重心；北線絲綢之路經濟帶，自西北經中亞、伊朗、土耳其、俄羅斯後進入歐陸。該線所經區域皆為中共石油戰略要地，石油資源不但能提供中共外部石油來源分散風險外，也有發展區域經濟帶，建構亞洲能源陸橋的戰略價值。南線 21 世紀海上絲綢之路，則是依原有歐亞海運路線為本，但不同的是沿途規劃港口或要點，呼應中國珍珠鍊戰略，企圖透過結合軍事與經濟，將戰略價值極大化。另外規劃建立港口連結中國大陸市場的交通線，從泰國克拉地峽開鑿運河，解脫麻六甲困境企圖外，進一步從此另將建立直通西南、華北的鐵路通道。從緬甸實兌港已有連結中國大陸內陸的石油運輸路線，甚至遠在巴基斯坦也早有帕米爾公路進入大陸新疆地區。透過連結當地與中國大陸經濟體，該海運路線不僅只有貨物途經的單純意義，更有結合發展東南亞與印度經濟圈的戰略意義。一帶一路政策本身就包含了中共石油戰略，但不同的是以更廣闊的框架展現，將中共的石油安全戰略、經濟戰略，以至於未來國家發展，整合在一帶一路政策當中。

圖 4-8 一帶一路示意圖

資料來源：http://news.cnyes.com/special/oneRoad

[104] 意指絲綢之路經濟帶及 21 世紀海上絲綢之路。.

第五章　結 論

二次世界大戰以來，美俄對抗的冷戰思維幾乎主導了一切國際關係，OPEC及石油危機的出現，給與戰後國際關係另一個平衡力量，牽制美蘇兩大強權不至走向極端；對全球經濟的影響，使得雙方鬥爭也不再侷限於狹隘的軍事層面。不同於大戰前的軍事意義，石油做為戰略性的物資，在經濟上扮演越來越吃重的角色。冷戰期間雖然東西方為爭奪石油，導致區域性的動盪與不安，但國際石油事務在冷戰時期還是有著穩定動態穩定的功用。隨著蘇聯崩潰，國際兩極體系瓦解，美國成為全球霸權；政治對抗的籬離撤除，加速全球的互動，以霸權主導的全球化加速進行，也漸漸在全球政經環境中引發衝突與矛盾。

國際間對中共將走向「崛起」或「崩潰」尚無定論，但中共政權以其經濟的高度成長獲致績效的正當性，並以有中國特色的文化所產生的民族意識正當性，來取代馬列主義的革命正當性，以賦予其政權和行為的正當性。[105]故維繫經濟持續成長是現階段中共政權的合法性來源，欲持續維持經濟成長，石油的獲得就需不虞匱乏，這就是中共石油安全的戰略目的。維繫既有霸權地位，是美國核心利益與規劃國際事務政策的首要目標，任何可能挑戰其既有地位的新興勢力，都是美國需全力面對的重點。受益於改革開放政策與全球化風潮，中共經濟快速發展，綜合國力大幅提升，使得美國感受來自東亞新興強權的威脅，中國威脅論的觀點一時甚囂塵上。美國依其「大戰略」為維繫美國霸權地位藍圖，其中尤以取得戰略地緣要點為核心，利用其軍事與科技力量，建立合乎美國利益的世界金融及石油秩序。

對於東亞持續壯大的新興勢力，與企圖維繫既有勢力的既有霸權間，必定在多方面產生競合，但在美國建立全球石油秩序以維繫其霸權過程中，與中共石油安全戰略間的衝突，將隨著多元的認識及理解在不同層面中產生影響。

第一節　中共與美國走向競爭或合作

自中共採取改革開放政策後，綜合國力大幅提升，如今儼然成為填補前蘇聯在亞洲所遺留權力地位的新興力量。而美國在蘇聯崩潰，國際兩極體系瓦解之後，已成為世界上的唯一的「孤寂超強」（lonely superpower）。為維繫美國的優勢地位，任何可能影響其既有地位的新興勢力，都是美國全力應對的重點，本世紀

[105] Samuel P. Huntington，黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》，(台北：聯經出版社，1997年)，頁 135。

來自東亞的新興勢力，已逐漸朝區域霸權，甚至世界霸權邁進，成為下階段最具可能挑戰美國地位的國家。

一、石油屬性決定競合態度

二次世界大戰結束，當時仍以農業為產業基礎的中國，已受到列強工業國家勢力近百年的侵害。由毛澤東領軍的中國共產黨，利用人民戰爭的方式快速地取得政權，遂後並加入兩極對抗的國際鬥爭體系。由於對帝國主義反感與意識形態的差異，中國共產黨領導下的中國，在心理與意識形態上對美國為首的西方勢力，總帶有對抗及猜疑。但面對後冷戰時期的世界霸權，蘇聯的瓦解殷鑑不遠，中共是否對美國仍要採取同競爭對抗的態度？

（一）現實主義的看法

「現實主義」擱置道德、理想主義或意識形態，從實務角度解釋國際現象，以權力因素解釋國際關係現象，釐清國家行為者的行為。現實主義主張，在國際關係的封閉系統下，國家間的競爭是一種「零和遊戲」，同時當國際體系中出現一個崛起的強權之時，原有的體系權力平衡將遭到打破，結構隨之產生失衡、動盪，而最後結果往往以戰爭收場。[106]權力移轉過程中，新興強權因國力增強，為尋求改變現狀而成為挑戰者，原來主導國際體系並維持現狀的稱為防衛者，這種處於國際間「無政府狀態」下的零合競賽。兩者相互競爭自然會出現緊張的局勢，無法協調甚至會引起衝突或戰爭。中國的持續壯大代表的是對美國影響力的相對壓迫。美國欲維持其既有地位，便須對中國崛起對結構性造成挑戰採取行動。在現實主義觀點下，自然容易從「中國崛起」導出「中國威脅」的結論，甚至有中美最後終將一戰的預言。

（二）自由主義的觀點

「自由主義」從「全球化」和「國家間相互依存」現象切入，強調國家及非國家的行為角色。自由主義學派質疑一切由權力出發的「零和對抗」觀點，全球化現象使得傳統政治學國家地位下降、非國家因素上升，「高階政治」（軍事和戰略事務）與「低階政治」（經濟和文化等事務）重要性已難分軒輊。國際體系不再是簡單的政府間雙邊協商和國家間關係，而是錯綜複雜的「超越國家行為體」結構，亦即所謂「複合互賴關係」（complex interdependence）。自由主義學者以二戰來的歐洲整合為例，說明在國家是理性的假設下，透過國際建制（international regimes）可以解決所謂國際無政府狀態。在新世紀的國際複合互賴環境中，國際建制與制度能實現多邊國家參與，避免零和心態導致對抗。從自由主義看法出發，二戰後美國先一手建立自由開放的經濟環境秩序，即「布列敦森林體系」（Bretton Woods system），冷戰後又主導了全球化開放體系，中國受惠於全球化與多邊相互

[106] Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 27.

依存，從經濟發展出發，轉化政軍實力提升，中共的矛盾在於採取自由主義在現實面有效成功地提升國力，但宥於心理及意識形態作祟，習於採取現實主義觀點想像看待國際關係。

圍堵（containment）是競爭對抗策略的主要手段，而交往合作（engagement）則是自由主義的一貫主張，挑戰者基於對防衛者的不滿而被動地採取行動，中共也經由美國對中共採取的交往手段方式而有所回應。中美關係同時夾雜著合作與對抗兩種特徵，難以就單一觀點理解，實際上美國對中共是採取所謂「圍交」策略（congagement），既交往又圍堵，大致上在經濟上交往合作，在政治軍事上則是競爭圍堵。因此中共石油安全戰略性格面向，取決於對石油資源屬性看法，當中共視石油為經濟性戰略物質，則朝向互助合作建立夥伴關係；若將石油視為權力性戰略物質，則自然會與美國主導的石油秩序採取對抗競爭。

二、從地緣政治看中美關係

就國家權力屬性來看，中共就是一個陸權國家，而美國則是屬於海權，造成這樣的差異，有歷史的因素，也有文化性格的淵源，但無論是陸權或海權國家，都擁有陸上生存空間，主要的差異還是來自海洋對國家的影響。中美地理環境隔太平洋相望，海洋在中美的地緣政治架構裡，有著極重要的地位。在芝加哥大學 John J. Mearsheimer 教授的「攻擊性現實主義」（offensive realism）理論中提出「海水制止力」因素。追求生存是國家的最高目標，國際間無政府狀態使得各國只能倚靠自身的力量防衛。因此國家唯恐受制於人，無不竭盡所能的擴張自身權力，但這種擴張容易被解讀為威脅行為，更加深彼此的恐懼，最後形成惡性循環。在擴張權力的過程中，存在著上述陸權至上及海水制止力兩個要素：

（一）陸權至上

一般國家的軍事力量概分四種：海軍、空軍、陸軍及核子武器，其中尤以陸軍作為地面的決定性的軍事力量。陸軍所代表的地面武力，在作用上在於有效控制；海、空軍雖具有強大的戰術價值，但不具備贏得戰爭的決定性作用，僅能作為搭配地面武力的力量。核子武器也僅具備強大的摧毀力，而不具備有效控制力；常規的地面軍事力量，始終是一國軍事主力的最終權力。

（二）海水制止力

正因為國家權力的擴張仰賴地面力量，而軍事力量投送效率往往左右戰爭的成敗，受制於投送軍力的載具，「巨大的水體」對投送效率有極大的阻礙。在陸地上，軍隊跨過邊境的移動與攻擊，除了險惡地形之外，可透過鐵、公路等交通路線的運送。但若試圖向敵國領土橫跨海洋來投送陸軍發動兩棲登陸作戰，由於海軍難以運送足以壓倒陸岸防禦軍隊的軍事力量，海洋便成了一個非常巨大的障礙。除非對方國家保衛自己的資源已罄無力防禦或者力量如果過於延伸，則攻擊

行動可能因防禦的力量遭分散而獲致成功。「海水」是一道制止海洋兩岸雙方武裝衝突的天然力量，水體愈大提供的阻力愈強，它甚至可阻礙「全球霸權」（global hegemony）的出現。由此來看，中美兩國受到太平洋的阻隔，在理論上，縱使雙方的矛盾衝突已升高，都將因為考慮到海洋對軍事行動的困難，而仍致力尋求外交途徑解決。因此可知兩強發生正面軍事衝突的機率，受到海水制止力因素影響而大幅減低。

中共綜合國力隨著經濟發展而增長，逐漸成為經濟強權後，其利益也將隨之改變，影響中共對國際權力分配現況的看法。在權力移轉的過程中，與原有主導體系的強權自然會出現緊張的局勢。但宥於軍事衝突客觀條件限制，雙方還是採取經濟上交往與軍事上圍堵的兩手策略，未來發展則取決於中共視石油在其安全戰略中的屬性而決定競和態度。

第二節　全球化觀點下的石油安全戰略

一、石油的現代意義

隨著科技及文化的發展，石油在人類文明的價值也隨之改變，從剛開始作為取代燈油的物質，進到內燃機的燃料；新材料的發明更使得塑化工業成為戰後高速發展的新興工業。而石油在歷經兩次世界大戰，開始發展成軍需物資的戰略性意義，石油禁運使得它戰略性物資的個性更加鮮明，但石油也需透過商業市場上的交換，供需失衡造成的價格波動，提供可觀的商業利益空間，使得石油除了戰略性物質的意義外，另外還有具有商品的特質。

（一）國際組織與石油

自 OPEC 成立與中東石油資源國有化完成，越來越多的石油資源，集中在少數中東國家，也使得西方石油進口國家開始對中東國家產生高度倚賴。1976 年 OPEC 為了報復以阿戰爭中協助以色列的美國及荷蘭，決定對上述兩國實施石油禁運導致石油危機。石油危機重創了西方國家經濟，驟然結束了戰後嬰兒潮的黃今年代，也使得世界各國意識到，對石油的高度依賴對國家安全所造成的脆弱影響。在美國的推動下，西方各國決定透過建立戰略石油儲備、實現能源來源多元化、進行長期能源領域合作等，最後促成國際能源安全組織－國際能源總署（IEA）的成立，作為協調各國能源政策及行動的機構。IEA 的成立目的在於透過國際協調合作，建立國際能源安全體系，降低西方國家對中東石油的倚賴及 OPEC 對石油市場的影響力。歷經後續的國際低油價時期及數次石油危機，都充分顯示國際合作對石油市場的穩定作用，有效降低了石油危機帶來的安全衝擊。

現今大陸雖已成為世界第二大石油進口國，但未全面參與任何一個全球性的能源石油組織，也未意識到應積極地參與國際能源治理，在全球石油能源治理缺席與中共作為石油消費大國的地位完全失衡。無論在雙邊關係或多邊合作，在石

油領域中共雖與世界主要國家或經濟體都展開對話或合作，但還是缺少一個真正能與世界各國交流合作能源政策的國際建制。現階段中共尚無法達到 IEA 要求會員國需具有 90 天的戰略儲備始得申請加入的條件，其他的能源論壇或會議，則多屬於鬆散的對話交流平台。中共雖在聯合國擁有常任理事國優勢，但在聯合國框架下主要從事能源專門機構的僅有國際原子能組織（International Atomic Energy Agency，IAEA），而該機構的主要工作在於核能並非石油能源領域。在達到能源安全領域的各項行動中，由於各方既得利益不同，何者為“最佳”方案是難以達到共識的，在全球化的世界經濟體系下，各國必須依據國情差異，採取集體行動或集體協議才能竟全功，中共是全球經濟發展與石油市場穩定的最大關係利益國之一，中共面臨的困境也是全世界共同面對的挑戰，中共不應自外於國際能源治理，投注過多資源在高階政治領域的對抗，單靠單一國家或領域的努力，是不足以應對自身面臨的挑戰。

（二）全球化發展

石油的供需需要透過市場交換，而市場價格則是對石油安全最立即的指標。油價本質取決於供需，上世紀 80 年代後由於之前的高油價導致全球需求漸少及生產過剩，產油國及 OPEC 競相爭奪全球產油配額而大幅增產，造成油價大幅下跌。低油價的環境使得全球經濟濟快速發展，間接促使冷戰結束，再加上由英國首相柴契爾夫人為代表的經濟自由化浪潮，也影響到各國能源產業，國家將注意力轉為提昇石油市場效率的改革，政府部門紛紛放鬆對能源產業的控制，石油跨國公司開始兼併並或重組。另外低油價也造成小汽車的普及，交通運輸成為石油主要消耗部份。駕車出遊與冬季取暖使得石油需求的季節差異大幅增加，石油消費與經濟成長甚至與天候因素相關性愈來愈強。石油價格已無法由產油國家透過行政片面決定，而漸漸被市場價格所取代。石油期貨市場出現，將石油市場與金融市場結合，大量的資金湧入國際石油貿易，石油市場充斥著許多投機行為，更增加了石油市場的不確定性。任何一筆石油市場金融交易，都足以影響敏感的市場價格，國際油價不再僅取決於供需雙方的平衡，還有金融市場參與者的預期心理因素。因此“波動”成為石油市場的基本屬性，任何企圖讓石油市場保持絕對平穩的努力都是徒勞，關鍵在於保障石油供應安全，避免油價在短期間的大幅變動。

在原有的金融市場自由化基礎上，運輸工具與通訊的發達更加速了石油市場的全球化。國際石油市場已成全球性的公共財，而石油安全也不僅限於任何單一國家的任務，全球無論哪一個國家，都無法自外於國際石油市場來保障自己的能源安全。經濟市場力量使得石油生產及消費國都體會到，它們需要倚賴穩定且具效率的國際石油市場來維持彼此的能源安全。石油市場與金融市場的結合越來越緊密，全球石油貿易的交易金額，遠大於其他任何貿易項目。石油交易已不再只是單純的依照買賣雙方合約付款取貨，而是透過金融市場來完成，在交易市場上

買方購買的目的也不再僅是實際使用，而是出於套利的目的，市場價格不只是反應供需的指標，還包含許多無法預測及衡量的經濟金融變數。石油貿易並非出自真實的使用需求，而是作為投資標的，現實的需求當然受到供需因素的影響，但投資標的不同，它是建立在獲利預期與信心上，供需因素僅作為一項重要參考指標而已。任何因素都將影響到敏感的石油市場，這些因素可概分為直接影響供需雙方的基本面因素及其他影響油價的非基本面因素，附加各種資訊真偽難辨，在眾多因素交相參雜制約影響下，當今石油價格已完全脫離傳統以經濟學邊際成本概念決定的所謂真正的石油價格了。

二、安全的本質

石油安全涉及三個主要目標：提供穩定經濟成長與社會發展所需、石油供給不會中斷及合理可負擔的石油價格，建立在一致性（consistent）、可靠性（reliable）及合理性（reasonable）上。而安全感來自於個人或群體對客觀事物的認知或情感投射，出於對認知目標的滿足程度，無論認知目標設定是否客觀合理。

對安全的反義詞就是不安全或風險，這種觀念反映在中共石油安全領域大致可分為現實上的與認知上兩部分，現實上的不安全包括結構性與體制上的問題，而認知部分則是體現於石油的一致性、可靠性及合理性。中共整體能源組成與石油儲量都顯示，中共是個缺少自有石油資源的國家，當國內石油無法滿足不斷增加的需求時，伴隨而來的就是對進口石油依賴程度的提高，激發對石油認知上的危機感，無論是在石油供應的一致性、可靠性與合理性上，都形成對石油安全上的威脅。一致性、可靠性及合理性為中共石油安全概念主要內涵，也強化了對供應中斷的恐懼，形成認知上對石油安全的不安。大致上看，驅動中共石油安全戰略及政策的主要內在動力因素及目標，都是出於保障認知上的石油安全。但這種所謂認知上的不安，是否被過於放大或流於集體的恐慌與迷思？種種觀點看法如：中共作為世界第二大石油消費國，卻對訂價毫無議價權或影響力；國際石油秩序是由西方勢力所主導控制…等，對國際石油問題缺乏整體認識，許多事物間彼此的關聯性被強賦曲解為因果性，過分放大認知性的風險卻忽略了現實上的不穩定因素。國際間對安全概念的探討已汗牛充棟，透過各種學派研究的開展與集體安全組織的實際運作，集體安全機制已成為維繫當今國際體系的穩定力量，小國勢必需要透過集體安全概念或組織才能維繫穩定的生存空間，任何小國企圖利用自身力量獨自對抗風險，不僅事倍功半徒勞無功，甚至會危及自身國家安全，就現實上看來，在國際石油安全領域中共就是小國。而在現實上的不安全，中共似乎採取「理解」態度來相應，相較於受認知上驅動的安全戰略，在能源、產業結構或體制等現實上影響中共石油安全的因素，是明顯地受到忽視。

中共石油安全戰略主要建立在認知上的不安感，而認知或感官的盲點在於非常容易受到外在條件改變所影響，產生偏執或誤判。在中共從上世紀承襲馬列主

義共產思想，演變到企圖建立具有中國特色的社會主義國家過程中，習於以價值批判角度衡量資本主義市場經濟，或是以民族情感出發詮釋國際事務，這些都不利於全面瞭解整體石油議題，制定規劃相關政策，提升中共石油安全。

第三節　中共石油安全戰略檢討

從外交和安全的的角度看，中國的戰略目標就是在綜合國力不斷增強的基礎上，從一個具有全球性影響力且其影響力不斷增強的區域大國成為世界大國，在國際社會中扮演更為積極、建設性的主導角色。[107]而中國大陸經濟持續發展，不僅有賴於穩定可靠的石油供應，更取決於能否妥善解決大規模能源使用所造成的負面影響，因此石油不但維繫著中共的命運，甚至決定著中共的未來。而中共的石油安全戰略，直到國內石油供需大幅失調，對外石油依存不斷升高後，才引發關注及焦慮，形成所謂主要由認知層面驅動的石油安全戰略。

從上世紀石油危機開始，加上後續全球化風潮的出現，石油對國際政治及世界經濟產生的眾多影響，使得石油本身意義與往昔已大不相同。而中共整體社會政治上剛從冷戰對抗意識形態脫離，經濟上從計畫經濟進入到市場經濟，在此摸索適應階段，自然會產生許多矛盾與衝突。在全球化發展導致外在政經環境快速變化，中共內部正在適應調整之際，恐怖主義與伊斯蘭世界的關聯，及後續美國反恐戰爭與國家利益糾葛，更激化了中共對其石油安全戰略缺乏宏觀整體認識與規劃的矛盾，在此歸結出中共石油安全戰略的盲點並提出三點檢討建議：

一、重新認識石油在國家安全中扮演的角色及屬性

石油自從開始商業生產以來迄今約 160 年，其性質及重要性也隨著時代推移而變化，從一般商品到戰略物資，再進到今日商品化的戰略物資，與金融市場結合日益緊密；全球化的影響使得石油商品化的特性越來愈強，儘管少數石油生產國仍企圖利用石油增進自身戰略利益，但卻無法掩蓋石油戰略成份不斷淡化的事實。中共對石油採取何種角度理解，關係著對石油安全戰略的屬性，若石油在其國家安全中扮演政治軍事的角色，屬性自然偏重於戰略物資；若以產業經濟角色出發，則大幅減低石油作為戰略物資的性格。中共石油安全戰略邏輯在於：石油是作為經濟持續發展的必要物資，而經濟持續發展是維繫現階段中國共產黨政權合理性的主要理由。因此沒有理由再採取以維繫經濟發展為目的，卻以非經濟角度的屬性看待石油本身的冷戰思維。短期間世界沒有任何勢力足以撼動由美國主導的世界石油秩序，中共與美國也不存在任何對抗競爭的客觀合理性理由，唯有減低中共石油安全戰略中軍事對抗的屬性，重新改由經濟角度出發，中共才能在石油安全領域與美國以交往合作取代圍堵對抗。

[107] 胡鞍鋼編，《中國大戰略》，(浙江：浙江出版社，2003 年)，頁 10。

（一）海軍無法完全提供石油安全保障

在中共經略海事務海軍力量總扮演著核心的角色，在美軍進入中亞地區後，中共陸上石油安全發展途徑受挫，更加重了海軍力量在保障中共石油安全上的重要性。事實上若以國際石油市場本質來看，各國海軍和確保自身能源安全與威脅敵人能源安全間的關聯性越來越小，現階段中共海軍實際上僅扮演最低限度的角色，未來充其量也不過是現身在區域衝突的想定中。若以中共之麻六甲困境來看，假想敵美軍封鎖或截斷海上運輸線的想定，中共採取以海軍維護其運輸線安全來因應。但實際上海軍封鎖是一個不可能的任務，美軍不可能知道要對哪些船隻實施封鎖，因為運送中共石油的船隻國籍包羅萬象，若實施封鎖受影響的不止中共，還牽涉該石油出口國及船籍國，如石油出口國背後敏感複雜的政治因素或船籍國與美國的盟邦關係等，除非美國打算破壞全球經濟，並願意承擔來自國際社會及中共的強烈報復。從因應方案來看，即便以軍事力量可以確保石油運輸線的安全，但若石油輸出國切斷該運輸線石油供應，此條運輸線也不具任何價值了。現階段中共海軍竭力朝向藍色海軍目標建設發展，但即使中共海軍具備遠洋戰力，仍只是一個區域型的軍力，要在區域外保衛中共石油安全的可能性是微乎其微。中美雙方應該專注於其他領域的合作，而不是競相將龐大的資源投入一個不可能發生的想定中，則雙方都將獲得更大的助益。

（二）節能領域作為方興未艾，後續發展空間廣闊

中共能源利用率落後先進國家約 10%，產質能耗比較全球平均高出 2 倍，顯示出中共對能源的利用效率低落。能源的高消費對促進經濟發展作用非常明顯，這時經濟發展受到能源的制約，但到達一定階段後能源與經濟發展的關連性曲線逐漸下降，想要再度刺激經濟發展曲線向上，就要透過降低單位耗能提高石油經濟效率。提高石油利用效率是開發石油的基礎，若脫離了這基礎，石油資源開發愈多，能源的浪費也愈多，整體效率也愈低。透過對石油的全面理解，以新經濟視野看待石油問題，則中共石油安全戰略中的節能觀點，將不是面對石油資源短缺的被動權宜之計，反倒是以滿足國家石油安全戰略下的積極性發展方向。節能戰略思想最好的借鏡就是日本，日本經濟在石油危機中受到嚴重傷害，危機過後日本政府大力推行節能戰略，不僅減少了石油的使用量，也同時提高了石油的利用效率。除此之外日本節能戰略思想，還落實到工業產品設計及製造，工業產品的節能性提升日本產品在世界的競爭力，日本製造業重心的汽車業，就是在節能戰略背景下奠定在世界的領導地位。

2005 年中共五中全會將節能戰略提升至基本國策的地位，並隨後落實明訂在十一五計畫中，雖然中共已經開始注意節能領域的發展，但缺乏基層人民參與使得成效仍然十分有限。中共節能戰略及政策過分依賴產業結構調整與技術革新，使得大多數石油消費者以為降耗節能主要取決於政府的宏觀調整。要落實節能戰略需要全民參與，不僅在於產業結構，整體經濟結構也要因應調整，透過政策引

導外，更要透過財稅、法律及經濟等多種手段，發揮節能戰略的積極意義，成為新的經濟成長動力。

二、順應世界政經局勢發展，全面擴大參與治理

國際政經局勢快速變化，從東西冷戰對抗演變到現今區域整合，自由化與全球化的風潮席捲了世界，現代的石油問題所包含的內涵與意義與以前已大不相同，而相對於國家石油安全思惟也應隨著國際政經現況調整改變。

（一）積極參與國際治理

在石油市場全球化的背景下，保障自身石油安全絕對無法倚靠單一國家的力量，需要透過有效的國際合作才能有效達成。國際能源總署在上世紀石油禁運造成的能源危機後成立，目的就是希望提供一個國際建制，透過組織成員長期的能源政策合作，避免零合心態造成惡性競爭，來達成保障整體石油安全。中共現在正積極地透過參與各種有關石油論壇或會議，與世界各大能源經濟體建立雙邊關係或多邊合作，但中共還是缺少一個真正具有深度，能於世界各國協調合作能源政策的交流平台。IEA 透過成員國建立一定數量的石油儲備，穩定國內的石油安全後，再透過協調與合作，聯合各國儲備採取一致做法，來保障世界石油市場穩定。中共雖積極建立石油戰略儲備，但尚未達到 IEA 成員國需具備 90 天石油儲備的水準，所以還是被排除在 IEA 外，只能被動地暴露在國際石油風險波動中。

參與全球石油治理除了要具備有效的國際交流平台外，另外更重要的就是資訊情報的真實揭露與公開，這才是中共遲遲無法邁出參與國際石油治理腳步的障礙。中共作為世界第二大石油消費國，沒有理由自外於全球石油治理，脫離了國際社會的條件下，中共也無法應對解決挑戰。透過加入世界貿易組織「World Trade Organization」的經驗顯示，參與全球治理融入國際體系，可以成為革新的催化劑，進而健全整體產業環境與結構。中共應當加速走出冷戰思維的窠臼，積極參與國際治理，藉鏡先進國家的經驗，並透過交流與溝通，有效化解世界各國對「中國威脅論」的疑慮，在國際石油事務上，扮演與其石油消費格局相稱的角色。

（二）調整心態以市場經濟觀點處理石油問題

前面提到過中共正值從共產主義計畫經濟體制走向資本主義（中國特色的社會主義）市場經濟過程的轉換摸索階段，面對石油事務的態度也隨著中共經濟體制而轉變。客觀世界經濟局勢已快速改變，從柴契爾夫人為首的自由化風潮開始，到後續的全球化，打破各種形式的保護與壟斷，提供公平競爭環境的市場化機制開始發揮作用，而市場化的趨勢也進入到石油能源市場領域，所謂市場化就是信任市場機制，由該機制決定資源的配置與交換。石油作為商品化的特性越來越強，既然作為商品自然無法脫離市場經濟的制約。相對於市場經濟的開放與競爭，非市場經濟則偏重管制與保護，但決策的主體處於被特定條件制約的環境下，往往

造就缺乏競爭力的產業或個體。中共對於改革開放的態度，一句摸石頭過河，就足已顯露出中共缺乏對市場經濟的信任，控制心態仍舊把持著領導核心，習於用個人或集體意志對待處理事務。

西方世界石油領域市場化的改革，透過發揮市場機制，有效地在配置資源的基礎性及主導性產生作用，增強了整體產業及結構的競爭性。在公平透明的制度與規範下，用價格調節市場供需，資源配置出於合理的自由意願與競爭環境，而非行政部門主體的意志決定。中共決策或行政主體不應將心力放在的掌控內部，而應該是在於維繫良好公平的競爭環境。

三、兼顧認知與現實層面，平衡發展石油安全戰略

中共的石油安全戰略多出於認知層面驅動，建構在滿足石油一致性、可靠性及合理性的基礎上，但認知層面出發的思惟容易受到外在的影響而流於集體迷思？事實上就筆者研究所蒐集接觸的資料，絕大多數都有過於偏執認知層面的現象，鮮少就現實層面來深入研討。以石油價格來看，國際油價的組成除了傳統的供需關係外，還附加了許多不確定的金融因素交相加權而成。但除了中共人為壓抑人民幣兌美元匯率因素外，中共向外購買石油進口後，國內石油價格是由國務院下轄國家發展與改革委員會決定的，而受制於壓低價格的民粹壓力，使得大陸石油零售價遠低於國際平均價格，這造就了大陸內部缺乏誘因吸引外國石油企業進入投資的環境，同時數量龐大的石油透過走私外流到週邊地區。低油價環境也使得中共節能政策受到阻礙，因為石油零售價格偏低，代表可以以很低廉的價格取得石油的成本，無法以價制量自然影響民眾節約石油的意願。石油安全戰略要以整體石油政策為基礎，缺乏能源事務的主管機構，系統的決策體系也付之闕如，現有的機關事權不一定位不清，根本無法面對處理國家石油事務更遑論提供良好的政策環境與公平的遊戲規則。現有國營石油企業，中海油、中石油及中石化三大石油公司壟斷了大陸開採、煉油及銷售等石油產業，同時又被貪官、汙吏 等既得利益團體所把持，導致大陸石化公司技術低落缺乏效率，競爭力遠遠落後其他跨國石油公司。

透過對石油事務的全面理解，兼顧認知與實際層面，相互搭配才能使得石油安全戰略發展健全，不致流於偏廢；透過實際層面驅動的石油安全戰略，可以掌握解決問題的主動性，透過實際層面石油政策的安排，完善整體石油安全戰略。

第四節　後續研究建議

中共崛起是一個無法忽視的問題，在和平崛起的過程中對石油的安全需求必然越來越殷切，美國透過反恐戰爭重行全球軍力部署，已有效掌握中東石油資源及建立世界石油秩序。中日雙方在東海釣魚臺海域互不相讓，中越在南海海域劍

拔弩張，美國從中亞地區撤軍，在亞洲再平衡外交政策下，對未來中共石油安全戰略將產生何種效應？自 2014 年以來國際關係變化劇烈，先有烏克蘭危機促使中俄聯合對抗美日的國際戰略格局似乎已儼然成形，後有 OPEC 透過壓低油價，企圖迫使美國頁岩油退出市場，此舉反而重創的以石油經濟為重心的俄羅斯，造成國際石油政經環境的巨變。中共領導人習近平提出的「一帶一路」戰略，為下階段中共轉型的重要藍圖，其中絲綢之路經濟帶概念，是透過以鐵路沿中亞經莫斯科連接歐洲，除了發展西北及石油運輸目的外，更有著發展中亞經濟帶，整合區域經貿的積極意義；另外 21 世紀海上絲綢之路則是結合珍珠鍊戰略的再沿伸，從南海出發沿既有海路經東南亞、印度、中東，通往西歐。以海陸並進的方式整合歐亞大陸，這是否標示著中國自明代以來，朝西南海上為主的發展方向開始反轉調整，甚至連近代以海運港口開啟的都市化發展趨勢都將改觀。中共石油安全戰略在國家發展戰略格局，將從被動因應的成分轉變為積極發展的要角，以上後續的發展值得我們再深入研究。

國立政治大學
National Chengchi University

參考文獻

一、中文部分

「中國統計年鑑 2011」，中華人民共和國國家統計局網站 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2011/indexch.htm> (2014 年 6 月 4 日)

「伊核考驗北京：能源與中美關係孰輕孰重」，亞洲時報，大紀元，2006 年 2 月 11 日，＜http://www.epochtimes.com/b5/6/2/11/n1219562.htm＞(2012 年 5 月 1 日)

布里辛斯基著，林添貴譯，《大棋盤》，(台北：立緒文化，1998 年)，頁 48-49

安尼瓦爾.阿木提等編，《石油與國家安全》，(新疆：新疆人民出版社，2003 年 12 月)，頁 252-253。

何正仁，「中共石油戰略之研究」，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文，(2007 年)，頁 64。

李果仁，劉亦紅 等，《中國能源安全報告》，(北京：紅旗出版社，2009 年)，頁 5。

余莓莓，〈九一一後中共在中亞國際關係中的戰略選擇〉，《中共研究》，第 37 卷第 8 期，(2003 年 8 月)，頁 108-117。

李登科著，《冷戰後中共對中東地區的外交政策》， (台北市：正中書局，1995 年 4 月)，頁 146。

李登科，〈中華民國與沙烏地阿拉伯關係之回顧與展望〉，《問題與研究》第 28 卷第 5 期，(1989 年 2 月)，頁 7-10。

吳磊，《中國石油安全》，(北京：中國社會科學出版社，2005 年)，頁 123。

杭亭頓著，黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》(台北：聯經出版，1997 年)，頁 135。

胡鞍鋼編，《中國大戰略》，(浙江：浙江出版社，2003 年)，頁 10。

徐小杰，《新世紀的油氣地緣政治-中國面臨的機遇與挑戰》， (北京：社會科學文獻出版社，1998 年)，頁 33-36。

倪建民編，《國家能源報告》，(北京：人民出版社，2005 年 7 月)，頁 145。

張凱勝，〈石油戰略：能源爭奪之地緣政治分析〉，收錄《胡溫體制的平衡戰略－思維與政策》，朱新民主編。台北：遠景基金會，2005 年，頁 99。

崔民選，《中國能源發展報告 2010》，(北京：社會科學文獻出版社，2010 年 4 月)，頁 331-333。

陳悠久主編，《石油輸出國組織與世界經濟》，(北京：石油工業出版社，1998 年)，頁 9。

陳鳳英、趙宏圖主編，《全球能源大旗局》，(北京：時事出版社，2005 年 1 月)，頁 48。

陳文生〈崛起的中國對伊朗之能源戰略〉，《國際關係學報》第 25 期，2008 年 1 月，頁 29。

陳新華著，《能源改變命運－中國應對挑戰之路》，(北京：新華出版社，2008 年 3 月)，頁 105。

張錫模，《中亞區域安全淨評估》，(台北：遠景基金會 2004 年)，頁 32-34。

陸忠偉編，《國際戰略環境與安全形勢評估，2002/2003》，(北京：時事出版社，2003 年)，頁 87。

郭添漢，〈中共南海軍事戰略意涵的檢視〉，《海軍學術雙月刊》，第 45 卷第 6 期，(2011 年 12 月)，頁 45。
許勤華著，《新地緣政治：中亞能源與中國》，(北京：當代世界出版社，2007 年)，頁 2。
麥克.克雷爾著，洪慧芳譯，《石油的政治經濟學》，(台北：財信出版社，2008 年)，頁 293。
萊恩.克拉克著，國防部譯，《中共海軍與能源安全》，(台北：國防部史政編譯室，2002 年)，頁 102。
童振源，〈中國發展的新侷限：石油需求的挑戰與影響〉，《石油與國際安全》，(台北：遠景基金會 2007 年 2 月)，頁 207-214。
程廣中，《地緣戰略論》，(北京：國防大學出版社，1999 年)，頁 22。
舒先林，〈美國“大中東計畫”中的石油因素〉，《阿拉伯世界》第 1 期，(2005 年 4 月)，頁 146。
舒先林著，《石油：中共能源安全的核心與國際戰略》，(荊州：長江大學經濟學院，2004 年 5 月)，頁 22。
楊毅，《中國國家安全戰略構想》，(北京：時事出版社，2008 年)，頁 204。
楊恕，《轉型的中亞和中國》，(北京：北京大學出版社，2005 年)，頁 41。
黎安友著，何大明譯《長城與空城計:中國尋求安全的戰略》，(台北：麥田出版社，1998 年)，頁 57。
蔡裕明，〈從石油政治論中共石油安全戰略〉，《中共研究》第 39 卷第 10 期，(2005 年 10 月)，頁 57。
劉復國著，《東南亞恐怖主義與亞太安全》，(台北：遠景基金會，2007 年 10 月)，頁 141。
蔣忠良，「中共走出去……全球找油」，聯合報，2004 年 10 月 15 日，版 A15。
魏百谷，〈中國與中亞的能源關係：合作與挑戰〉，《國際關係學報》第 25 期，(2008 年 1 月)，頁 62。
饒叔先，〈中共石油安全問題之研究〉，《非傳統安全威脅研究報告》第四輯，(2005 年 2 月)，頁 144。

二、西文部分

Ali, Sheikh R., “Oil and Power：Political Dynamic In The Middle East,”(New York：St. Martin's Press, 1987）, pp. 53-56.
“BP Statistical Review of World Energy June 2013,” British Petroleum (BP) Global< http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/statistical-review/statistical_review_of_world_energy_2013.pdf> (30 June 2014)
“BP Statistical Review of World Energy June 2014,” British Petroleum (BP) Global < http://www.bp.com/content/dam/bp/pdf/Energy-economics/statistical-review-2014/BP-statistical-review-of-world-energy-2014-full-report.pdf> (27 April 2015)
“China's Quest for Energy Security,” International Energy Agency, <http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1244/>(11 July 2014)
“Cranks US troops to flush out terrorist in key Southeast Asian Waterway,” Channel News Asia International, 4 April 2004.
Finkelstein, David M., “China's New Concept of Security,” in Stephen J. Flanagan

and Michael E. Marti eds., The People's Liberation Army and China in Transition（Washington D.C. : National Defense University Press, 2003）, pp.197-209.
Gilpin, Robert, “War and Change in World Politics,” (New York: Cambridge University Press, 1981), p. 27.
Gallegos, Raul, “Venezuela Shipping 200k B/D To China- China's Venezuela Envoy,” Dow Jones Energy Service, 29 March 2007.
Klare, Michael T. “The New Geography Conflict.” Foreign Affairs, Vol. 82, No. 2（May, June, 2001）, p.2.
Nye, Joseph, “Conflicts after the Cold War，” The Washington Quarterly, Vol. 19, No. 1（Winter 1996）, pp. 5-24.

國立政治大學
National Chengchi University