

战略矿产资源国际体系均衡的政治逻辑

于宏源

内容提要: 一国战略矿产资源的获得受到两种政治逻辑的影响:即基于地缘政治的权力逻辑和基于全球治理的规则逻辑。在地缘政治逻辑下,国际体系中霸权国的矿产战略布局、出口国的资源民族主义,以及运输通道的地缘风险,是影响一国战略矿产资源获取的重要因素;在全球治理的逻辑下,战略矿产资源开发具有开放性,它根源于生产国-消费国-过境国之间的相互依存,在战略矿产治理体系的建章立制过程中,主要大国之间合作与竞争并存。本文分析全球治理和地缘政治两种逻辑对中国战略矿产资源的影响,探讨一国在面对国际资源体系时的四种可能的政治选择。本文的主要任务是:对战略矿产资源及其均衡体系进行概念界定,对体系变迁的动力机制和体系变迁的两种逻辑进行理论梳理。

关键词: 战略矿产 资源外交 全球治理 地缘政治

近百年来,随着人口迅速增长和人类工业化进程的不断推进,全球资源消费呈周期性不断上升趋势。特别是过去几十年来,中国工业化快速发展,带动了全球经济持续增长,资源消费进入了新的增长周期并达到空前程度。资源,尤其是战略矿产资源已成为中国与其他国家发展利益交互联系的重要领域。在经济发展中,中国近 90% 的能源、80% 以上的工业原料和 70% 以上的农业生产来自于战略矿产资源。^① 在工业化进程不断发展的背景下,对战略矿产的争夺、开发、利用和占有一直是世界政治和经济发展中的焦点问题。一国战略矿产资源的获得存在地缘和治理两种逻辑,即基于地缘政治的权力逻辑和基于全球治理的规则逻辑。从全球治理的逻辑出发,战略矿产资

^① 国土资源部信息中心:《世界战略资源年评 2009-2010》,北京:地质出版社 2011 年版,第 9-11 页。

源开发具有开放性,在建章立制过程中主要大国之间合作与竞争并存。从地缘政治逻辑出发,资源民族主义和地缘政治风险给战略矿产安全增加了不确定因素,主要大国在维护战略矿产资源地缘稳定方面有共同利益,在战略矿产资源支点方面有相互竞争。本文尝试对战略矿产资源及其均衡体系进行概念和理论分析,在此基础上试图通过地缘和治理两种逻辑对战略矿产资源体系进行理论性探讨。

一 战略矿产资源及其均衡体系

战略矿产资源是一国经济发展的基础和保障,是对经济发展、国防安全和基本民生具有重要影响的自然资源。美国国防部《战略矿产资源报告》将“战略矿产资源”定义为:(1)在国家紧急时刻必须满足军事工业顺利进行以及国民基本需求的资源;(2)在美国国内可能无法得到完全满足的资源。^①成为战略矿产资源需满足以下几个条件:(1)关键的国防应用中所必需;(2)具有替代困难的特点;(3)供应链较为脆弱;(4)进口依赖度高;(5)资源进口过度依赖某单一国家。^②战略矿产资源具有重要的经济意义,因为经济发展的生产资料大多来自于战略矿产资源。从战略矿产资源的定义及其特点来看,其稳定供应对一国的重要性显而易见,大国综合实力的保持在一定程度上也有赖于保障战略矿产资源的获取。

一般而言,获取战略矿产资源对于一国安全政策的重要程度取决于国内供应量、进口矿产的可依赖程度、经济增长速度,以及该国对外部行为体认知的威胁程度。例如,如果本国战略矿产资源的进口集中于少数几个不稳定的国家,那么安全政策的制定者就应提高警惕。国际局势恶化可能导致资源供应稀缺,而稀缺会抬高价格,这时外部行为体就会以贸易自由和获取矿产为借口采取干预行动,从而改变战略矿产资源的供应链。此外,其他矿产品生产国也可能在贸易环境不稳定时出于地缘政治利益考量改变资源供应。随着工业化进程的深入发展,对战略矿产资源的争夺、开发、利用和占有一直是世界政治和经济发展的焦点。由于战略矿产资源具有鲜明的体系依赖性,研究一国战略矿产资源的安全须从体系视角切入。

资源体系的均衡是多种行为体博弈和妥协的结果。资源依其在人类经济和社会生活中所扮演的角色被赋予不同的政治、经济和社会属性。一个社会中的一些经济行为体通过对自然资源的开发、生产和交换过程,满足社会中其他经济行为体的消费需

^① U.S. Department of Defense, 2011 Strategic and Critical Materials Report to the Congress, Appendix A, p. 17.

^② Daniel McGroarty and Sandra Wirtz, American Resources Policy Network Report, 2012, http://o.b5z.net/i/u/10069179/f/Reviewing_Risk_-_Critical_Metals___National_Security.pdf, last accessed on 23 January 2016.

求,并通过更进一步的国际交换行为,向其他社会中的经济行为体提供资源产品,实现资源产品的价值。政治行为体则在经济行为体对资源的开发、生产、交换和消费过程中,通过制定规则、制度和法律,规制经济行为体的活动,影响资源流动,并对资源交易的部分所得进行再分配。政治行为体和经济行为体经过妥协而达成的关于资源生产、消费和分配的制度体系是稳定的社会结构的重要组成部分。虽然我们无法否认存在这样的可能性和历史事实,即由于社会行为体自身资源需求极度扩张、社会竞争激烈而导致的争议,无法在既有的政治、经济和规范的框架下通过合作、妥协和让步等非暴力手段加以解决,而最终以暴力方式实现社会结构的重组、资源和价值分配体系的重构,但新的均衡,必然要求新的社会结构中的政治行为体和经济行为体就资源产品和价值的再分配形成一套新的规范和制度,并在特定的历史时期内加以巩固和维持。

笔者认为,国际资源政治同样是由一个均衡走向另一个均衡的政治变化过程,但由于构成均衡的三要素——行为体、价值分配格局、规范构建本身外延的扩大,国际资源体系中的均衡呈现出多种不同次均衡状态共存的情况。在各个次均衡状态中,行为体、价值分配格局、规范构建的主次排列并不一致,而其中蕴含的政治理念和政治行为则同样具有不同的面目和实现手段。现有国际资源体系中的均衡,是以国家和其他跨国行为体为主体,以国家和跨国行为体在资源价值生产和分配链中的不同位置为基础,通过双边和多边博弈形成对通行的规则、制度和法律的基本认同,从而在体系范围内形成对各类资源产品及资源产品中所蕴含的价值进行再分配的稳定状态。这一体系层面的稳定状态是影响体系中成员的战略矿产资源安全的最主要因素。

二 战略矿产资源国际体系均衡的动力机制

由于战略矿产资源国际体系均衡总是处于稳定与变化的循环中,我们需要弄清的首要问题是国际资源体系均衡的动力机制:即均衡是通过什么样的政治过程来实现的?构成这一政治过程的(行为体的)政治理念和政治行为又如何在这一过程中相互博弈?

理解战略矿产资源问题的关键之一,是理解其背后的政治逻辑。资源政治是关于资源经济的政治行为的总和。它可以也应当被视为一个在资源生产和消费过程中,由社会行为体、价值分配格局、规范构建三要素组成的某个均衡逐渐建立,并随着各种条件的变化而向另一个均衡演变的过程,包括观念和行为两个维度的内容。

国际资源体系均衡的变化主要是由新近参与国际资源生产和分配的政治和经济

行为体,基于不同的利益和规范认知,通过与既有行为体的政治性博弈和妥协而最终达成的。因此,新参与者的利益和规范认知的特点在很大程度上决定了它们在推动国际资源体系变迁时采取的基本方式。由于国际资源体系在时间和空间上的延展性,更多的国家和跨国行为体被纳入到既有的国际资源体系之中,这些行为者构成了国际资源体系变迁的主要推动力量。

笔者认为,可以根据新加入的国家和跨国行为体对其在既有的价值生产和分配链中的位置和体系内业已通行的规范、制度和法律的认同程度对其进行分类(参见表 1):一是对在既有的价值生产和分配链条中的位置表示认可,认同体系内业已通行的规范、制度和法律;二是对在既有的价值生产和分配链条中的位置不认可,但认同体系内业已通行的规范、制度和法律;三是对在既有的价值生产和分配链条中的位置表示认可,但不认同体系内业已通行的规范、制度和法律;四是对在既有的价值生产和分配链条中的位置不认可,也不认同体系内业已通行的规范、制度和法律。

表 1 新加入国家/行为体的规范认知、体系地位和行为体的选择

	满意在体系中的地位	不满意在体系中的地位
认同规范、制度	主导/参与治理(类型一)	改良治理体系的权力分配(类型二)
不认同规范、制度	单边行为,不遵守规则,但不要 求体系变革(类型三)	单边行为,不遵守规则,同时冲击体 系,要求变革(类型四)

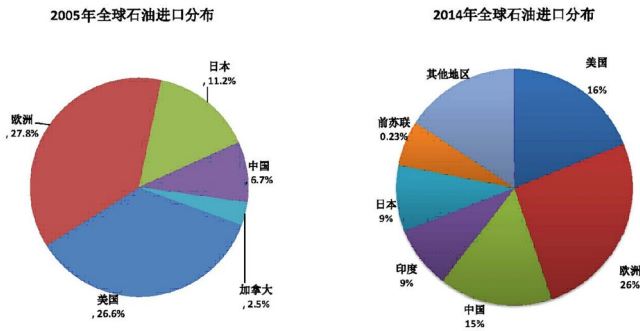
资料来源:作者自制。

在第一种类型中,比较典型的是英国对既有资源体系的积极维护。以铜矿为例,英国在铜矿定价规则以及价值链生产和分配中具有重要的地位。铜是当今期货市场中比较成熟的金属期货品种之一。伦敦金属交易所(London Metal Exchange, LME)的铜价被世界公认为现货铜价的定价标准,全球铜产量的 70%以伦敦金属交易所的三月铜期货合约的交易价格作为基准价。最早的铜期货交易也诞生于英国。19 世纪中期,英国已经成为世界上最大的金属铜生产国。而伦敦金属交易所是世界上最大的有色金属交易所,其价格和库存对世界范围有色金属生产和销售有着重要影响。不仅如此,英国控股 100 多年的英美资源集团(Anglo American plc)及其子公司、合资公司是世界上采矿和自然资源领域的著名公司。^①

^① R. Arezki and O. Blanchard, “The 2014 Oil Price Slump: Seven Key Questions”, VoxEU.org, 13 January 2015.

第二种类型中比较典型的是中国。经过 30 多年的改革开放,中国经济快速发展并带动全球经济持续增长,中国也全面融入了国际资源贸易体系,对全球战略矿产资源的需求持续扩大。中国战略性资源消费在全球占有举足轻重的地位,中国是全球能源消费第一大国,近 10 年全球能源消费增量的 55% 来自中国,如图 1 所示,中国在全球石油进口格局中位置显著上升,从 2005 年 6.7% 上升到 2014 年的 15%。^①

图 1 2005 年和 2014 年全球油气进口分布



资料来源:BP Statistical Review of World Energy 2013, http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/, 2016 年 1 月 23 日访问。

中国主要矿产和石油的对外进口依存度都已超过 50%,但中国却是全球资源市场的被动接受者和波动受害者。中国尚未进入国际主要战略性资源市场运作的核心,也缺少中国基准价格,只是被动接受战略性资源国际价格。作为全球最大的战略性资源消费与进口大国,中国因国际矿产品涨价而遭受巨大经济损失,^②2000-2010 年煤炭、铁矿石、铜价格分别上涨了 2.8 倍、3.8 倍和 3.2 倍。2010 年前 11 个月,因为铁矿石涨价,中国钢铁行业多付出 1300 多亿人民币,相当于整个钢铁行业利润的 1.7 倍。^③

第三种类型主要表现在当前的一些资源生产国中,比较典型的是俄罗斯和印度尼西亚。俄罗斯油气资源产量大,因此,其通常在国际政治经济中扮演全球能源供应者(平衡者)的角色,还以石油和天然气供应为王牌,试图影响地缘政治。印度尼西亚是

^① 参见 BP Statistical Review of World Energy 2014, http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/, 2016 年 1 月 23 日访问。

^② Steve Labson, Andrew Manson and Peter Gooday, "China's Emerging Steel Industry and Its Impact on the World Iron Ore and Steel Market", ABARE Research Report 95.4, Canberra, 1995, p.36.

^③ 黄河、谢玮、任翔:“全球大宗商品定价机制及其对中国的影响:结构性权力的视角——以铁矿石定价机制为例”,《外交评论》2013 年第 2 期。

全球矿产供应大国,但其试图纠正商品利益分配的不平衡现象,希望把更大比例的经济利益从国际转移到国内,主要表现为逐渐减少国外采矿公司股权、调高矿产出口税率或征收新的税种。2005年以来,已有多个国家因为与俄罗斯发生经济或者政治冲突而被其暂停或者减少能源供应,这些国家包括拉脱维亚(2005年)、立陶宛和格鲁吉亚(2006年)、爱沙尼亚和白俄罗斯(2007年),以及捷克(2008年)。^① 2006年和2009年的两次俄乌天然气之争,表明能源和中东欧地缘政治经济形势存在密切关联。2014年4月俄罗斯政府宣布取消对乌克兰出口天然气优惠政策,天然气成为俄罗斯对外政策工具。^② 而印尼2009年的采矿法则规定到2019年后,印尼政府将会逐渐剥夺外国投资者的采矿设施所有权,只有投资而没有采矿设施的外国公司,在投产后的10年中只能拥有49%的所有权。针对没有矿产提炼加工设施的外国公司,印尼政府将会逐渐收回对采矿设施的拥有权,未来将会逐渐把这些外国公司的所有权限制在11%左右。^③ 除了剥夺政策,政府还对原材料出口施加了更为严格的限制。印尼政府认为,通过征收出口税,政府能控制原材料和矿石贸易,增加相关产品的附加价值。^④ 印尼政府对矿产资源强制推行了大约20%的统一出口税。^⑤ 当前印尼矿产在全球总出口中的份额也在2010年至2014年之间从大约27%减少至20%。也正因为如此,2011年印尼铝土矿占中国进口结构的60%以上,2014年大幅减少到23.6%。^⑥

第四种类型情况主要发生在冷战之前。当时资源的分配是无规则的,主要是政治控制。强国思考问题的方式是谁获得资源权力,而不是谁制定规则。战略矿产资源为欧洲在全球范围内的实力扩张提供了手段和动因,也成为国家间竞争的焦点。^⑦ 西方地缘政治学说认为资源由贸易、战争和权力的等因素主导。在15世纪的重商主义时期,贸易和战争大部分以世界财富积累为重心;海运的发展也使之成为可能,而且大多数的均势也依赖于此。^⑧ 随着工业化的发展以及对进口材料依赖性的增加,西方强国加紧了对原材料的控制。战略资源尤其是石油的重要性在第一次和第二次世界大战

① 程春华:“俄罗斯与欧盟能源冲突的应对机制”,《中国社会科学院研究生院学报》2012年第2期,第135-140页。

② Daniel Yergin, “The Global Shakeout From Plunging Oil”, *The Wall Street Journal*, 2 December 2014, p.13.

③ Mateo Cabello, “Indonesia: Mining White Paper”, *Oxford Policy Management*, November 2013.

④ Indonesia Ministry of Finance Regulation, <http://www.jdih.kemenkeu.go.id/fullText/2012/75~PMK.011~2012Per.htm>, last accessed on 17 March 2015.

⑤ Indonesia Ministry of Finance Regulation, No 75/PMK.011/2012. In the Case Mining and Quarrying, the Export Duties Covered Mineral-metal, Mineral-non-metal, and Precious Stones.

⑥ Eve Warburton, “In Whose Interest? Debating Resource Nationalism in Indonesia”, *Kyoto Review of Southeast Asia*, Issue 15, March 2014.

⑦ C. K. Leith, “The Mineral Position of the Nations”, *Foreign Affairs*, Vol.9, No.1-4, pp.121-133.

⑧ [美]戴维·S·兰德斯:《国富国穷》,门洪华等译,北京,新华出版社2001年版,第251页。

期间得到了充分的验证。19世纪中期实现统一后,德国矿产资源开发与控制权迅速由中央掌握,并向周边和海外殖民地扩张,很快德国就成了英国强有力的资源竞争对手,甚至在许多能源资源领域超越了英国。但德国地缘上没有海洋优势,更没有能与英国相媲美的殖民地资源,所以其矿产资源争夺屡次受挫。^① 冷战期间,主要大国对资源的战略性思考继续聚焦于减少战略资源进口依赖度和脆弱性,并且要考虑因对重要资源获取权的争夺而产生的国际冲突的可能。冷战期间美国和苏联都在资源富集地区进行军事部署,对战略性资源构建储备联盟,在第三世界资源生产国发动代理人战争或政变等。然而冷战的结束改变了自然资源对主权国家和国内反对派的重要性。尤其是面对超级大国的退出和更自由的世界经济,主权国家领导人和国内反对派为了生存不得不采用市场导向战略^②。然而如表2所示,虽然在地缘政治上存在竞争关系,但是美国对俄罗斯、中国的矿产依存度仍然相当高,因此即便是地缘竞争也无法完全消除大国战略资源的脆弱性和相互依存的特征。

表2 美国2014年矿产进口分布表

来源国家	矿种
中国	铝土矿:5%,钴矿:20%,天然石墨:51%,锡矿:3%
俄罗斯	铁矿:5%,镍矿:17%,钴矿:12%
加拿大	铁矿:76%,铜矿:32%,镍矿:36%,铝土矿:62%,天然石墨:17%
墨西哥	铜矿:9%,铝土矿:4%,天然石墨:22%
巴西	铁矿:7%,天然石墨:6%

资料来源:Willis Mining Market Review, Spring 2012, http://www.willis.com/documents/publications/industries/mining_and_metals/mining_market_review_2012.pdf, 2016年1月23日访问。

通过对历史经验的回溯,可以发现,在第一、第二种类型的资源体系均衡的变迁过程中,促使新均衡产生的政治过程更多体现出全球治理的特点:所有的行为体、组织和压力团体都追求对既有的规则和权威体系产生影响,但这种影响的方式,被局限于对组织、决策机制、管理、程序和范式进行调整的范围内。既有体系通过互动磨合,影响新加入的国家和跨国行为体参与体系的行为,对它们的经济和政治行为进行规制,而新行为体也在承认既有体系基本原则的前提下追求对体系的改良。而在第三、第四种

^① 于宏源:“权力转移中的能源链及其挑战”,《世界经济研究》2008年第2期,第30页。

^② Louwrens Hacquebord, Ypie Aalders and Ulf Gustafsson, “Between Markets and Geo-politics: Natural Resource Exploitation on Spitsbergen from 1600 to the Present Day”, *The Polar Record*, Vol.1, Issue 47, 2011, pp. 29-39.

类型的资源体系均衡的变迁过程中,导致新的均衡产生的政治过程更多带有地缘政治的色彩:在经济行为体的影响和支配下,政治行为体——国家和其他政治组织——或选择孤立于既有的规范体系之外,或借助强力手段,冲击既有的价值分配格局和规范体系。相对于第一和第二种类型而言,后者更易于导致以暴力为主要特征的地缘政治经济冲突。

在上述四种情况中,我们都可以观察到国际资源体系均衡的变化和新均衡的产生,以及实现均衡迁移的国际资源政治过程的不同特征。由于一国对资源的获得往往严重依赖于国际体系,这些推动国际资源体系变迁的政治因素进而也对国家的资源安全产生关键影响。因此,笔者认为,一国战略矿产资源安全主要受到两个外部逻辑的制约:即基于地缘政治的权力逻辑以及基于全球治理的规制逻辑。从全球治理逻辑出发,战略矿产资源的开发和利用具有开放性,它根源于生产国-消费国-过境国之间的相互依存,其核心是建立、维护和动态调整生产、分配、消费、运输等环节中的治理制度和规范。在战略矿产治理体系的建章立制过程中,主要大国之间的合作与竞争并存。就本质而言,地缘政治逻辑与全球治理逻辑的核心区别在于对现有的资源生产和分配体系中发挥作用的行为体的类型和范围的认知存在差别,在这一差异的基础上,导致国际资源体系均衡结构发生失衡和再均衡的手段也因此不同。

三 全球治理逻辑、地缘政治逻辑和国家的资源利益

对于战略矿产资源的研究往往结合以下两种逻辑思路:全球治理的规则逻辑和地缘政治的权力逻辑,由于一国对资源的获得往往严重依赖于国际体系,推动国际资源体系变迁的两大政治逻辑进而也对国家的资源安全产生关键影响。

(一) 全球治理安排与国家的资源利益

笔者认为,全球治理安排是影响一国战略矿产资源获得的重要因素。矿产资源问题是典型的全球性问题,呈现出不可分割性和渗透性两大特点。所谓不可分割性是指全球资源供应和航道问题所涉及的范围是全球性的,其影响是全球维度的,需要所有国家和非国家行为体共同合作。俞可平等认为,全球治理是一个多层次、多维度、多角色的体系。^① 由于战略矿产问题超越国家边界,而主权国家的政治实体性导致其无法全程参与能源合作开发的谈判、签约、开采、争端解决等全过程,这就需要政府、开采公司、投资者等多方参加。莫里斯(Andrew Morriss)认为,矿产资源实际上是全球治理和

^① 俞可平:“治理和全球善治引论”,《马克思主义与现实》1999年第5期。

国内治理互动的问题,^①把矿产资源治理转化为第三世界国家政治稳定将成为全球治理的任务。^②耶金(Daniel Yergin)曾经指出,全球只有一个复杂的矿产资源体系,对于所有参与者来说,安全就在于这个一体化大系统的稳定,全球资源各方必须对一体化这一现实有清醒的认识。所谓渗透性是指矿产资源是与经济、社会、环境等其他问题紧紧联系在一起,相互影响、相互作用。霍墨-狄克逊(Homer-Dixon)从供给、需求和环境结构稀缺性三个角度,建议要从环境治理入手限制资源的无序竞争^③。美国进步中心和跨大西洋协会提出把战略矿产资源和水、粮食安全结合,通过纽带安全治理来应对水-粮食-能源-矿产所形成的关联挑战。^④全球治理安排对国家战略矿产资源利益的影响最重要体现之一就在于战略矿产资源(主要是大宗商品)的定价权问题。资源体系的全球治理安排(制度、规则等)塑造了该领域内并不基于国家意志的权力分配格局。全球治理的核心特征之一便是权力的流散。^⑤国际资源的全球治理造就了多元的权力主体和复杂的权力分布。这种权力分布直接影响到国家的资源利益。

资源的全球治理和地缘政治这两大属性决定了一国的战略矿产资源利益(获得和安全)在很大程度上取决于全球资源治理的稳定性和相关制度安排。从这一观点出发,笔者认为,一国的资源利益不仅取决于国家间政治关系,更受到其他全球治理因素的影响。首先,一国的资源利益同生产国-过境国-消费国的社会状况、公共政策的有效运行,以及其奉行的国内和国际规则密切相关。在全球化的今天,与其担心资源出口地所受到的政治和外交压力,倒不如关注资源出口企业及地区所处的法律和规制架构、国际规制条例的本地化进程以及当地社会利益相关方的意见;相对于某个军事大国对海上航道的控制,或许更值得研究的是,航道上重要港口及其所属国家或地区在资源进出口规则、环境保护条例、劳工政策和福利政策等问题对资源体系的有效运转产生的正面或负面的影响。

其次,尽管无法排除主权国家在国际资源体系中发挥的政治作用,但归根到底,国际资源体系是一个以市场为基本平台、以契约精神作为基本守则的经济框架,各国的相互依存以及斯特兰奇所言的“权力流散”是这一框架的重要特点。在这一框架中,

^① Andrew P. Morriss, “Politics And Property In Natural Resources”, *Social Philosophy & Policy*, Vol.2, Issue 26, 2009, pp. 53-94.

^② Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, March 1, 2006, pp. 69-77.

^③ Thomas Homer-Dixon, *Environment, Scarcity, and Violence*, Princeton University Press, 1999, pp.2-6.

^④ 参见美国进步中心(American Progressive Center)网站报告,“The Food-Energy-Water Nexus, An Integrated Approach to Understanding China’s Resource Challenges”, <http://www.americanprogress.org/issues/2010/07/pdf/haqspring2010final.pdf>, 2015年3月2日访问。

^⑤ Michael Barnett and Raymond Duvall ed., *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, December 2004, pp.22-23.

一国或几国政治力量所能发挥的作用往往是有限的。一方面,通过既往的历史经验来看,尽管一些政治行为体能够以政治或外交手段扭曲国际资源市场,但其无法对其他政治行为体采取超越其主权和领土范围的强制手段。因此,尽管一些国家能够造成资源价格和供应的短期波动,导致其他行为体的短期经济福利减少和资源体系的失衡,但就长期宏观走向而言,其他政治或经济行为体则会采取应对举措,减少自身经济福利的损失,使资源体系重新走向均衡。这种相互依存逻辑充分反映在针对两次石油危机所做的大量经济与政治研究中。另一方面,主权国家并非国际资源体系中唯一决定性的力量。除了主权国家,资源企业、当地社群、相关非政府组织或国际组织等各种主体,都能通过内部和国际规范重构的方式,对资源价值生产和分配体系产生有效的影响。

(二) 地缘政治逻辑与国家的资源利益

虽然全球治理体系和多元化的行为体对国际战略矿产资源体系具有关键性影响,但大国仍然能够通过地缘政治优势取得资源分配过程中的主动权。毕竟,与对国际市场价格和国际规则施加影响相比,对资源产出和运输的政治控制仍然是维护国家资源利益的重要手段。西方地缘政治学说认为,矿产资源由贸易、战争和权力主导,其核心是海外资源和海洋运输。^① 汉斯·摩根索指出:“谁能大大增加了自己的资源,谁就可以以同样比例剥夺了对手的资源。”^② 基辛格的“全球势力均衡战略”要求美国在资源能源的富集地区保持优势。^③ 罗伯特·吉尔平认为美国应该建立能源势力范围,排除不友好国家的参与。^④ 耶金提出能源价值链分配反映了各国实力^⑤。迈克尔·克莱尔(Michael T. Klare)认为容易获取的、低成本矿产资源已经逐渐耗竭,剩余的矿产资源不可避免会导致主要大国的地缘竞争。^⑥

基于战略矿产资源不均匀分布造成的大国冲突是产生地缘政治理论的重要原因。笔者认为,战略矿产竞争的主要地缘策略包括:产地和航道的军事部署、外交和资源盟友建设、资源国的代理人战争或政权更迭。地缘政治逻辑是从总体论的视角对国家对外政治经济行为进行研究,尽管其研究的出发点,可能是地理位置、资源蕴藏、人文及文化属性、商业经济形势等要素或以上要素中部分的集合,但无可否认的是,地缘政治

① [美]丹尼尔·尤金,《石油世纪》,台北:时报出版公司1991年版。

② [美]汉斯·摩根索:《国家间政治》,徐昕等译,北京:中国人民公安大学出版社1990年版。

③ [美]亨利·基辛格:《大外交》,顾淑馨、林添贵译,海口:海南出版社1998年版,第744-775页。

④ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp.21-24.

⑤ [俄]斯·日兹宁:《国际能源:政治与外交》,强晓云、成键等译,上海:华东师范大学出版社2005年版,第27-41页。

⑥ Michael T. Klare, *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, New York: Metropolitan Books, 2012.

逻辑所关注的,是“具有明确的政权、领土和人口的国家”。^① 国际关系行为体强调国家利益的绝对或相对最大化,强调基于大国实力博弈的理性选择。在地缘政治逻辑的奉行者看来,国际资源体系的主体,同国际政治的主体一样,是独立的主权国家。其他行为体的活动,也是以主权国家为基础,受主权国家的制约,因此,非国家行为体如政府间国际组织、非政府组织等一般都不会进入地缘政治研究者的研究视野,而无论其实力有多强、影响力有多大,都只是成为相关国家政治经济领域的延伸,而失去自身存在的意义。^② 也因此,运用地缘政治逻辑分析国际资源体系的研究者,往往将国家力量、势力均衡、绝对资源收益、关键走廊、核心通道等地缘政治学中的关键词,作为国际资源体系中行为体进行博弈时的核心关注点。由于这一理论天然地将“对抗”和“绝对收益最大化”作为世界政治和历史的主题,战争、权力、控制和强制贸易成为资源体系中行为体之间相互博弈的主导形式。

从地缘政治逻辑出发,霸权国矿产的战略布局、出口国的资源民族主义,以及运输通道的地缘风险为各国战略矿产安全增加了不确定因素,主要大国在维护战略矿产资源的地缘稳定方面有共同利益,在战略矿产资源支点方面相互竞争。此外,主要大国的地缘博弈持续影响国际战略矿产资源的供应和价格。

不仅如此,以国家行为体和非国家行为体互动关系为主的全球战略矿产资源体系虽然逐渐演化和成熟,但是无法摆脱地缘权力的逻辑,在战略矿产资源竞争与合作过程中,全球地缘和治理政治两种逻辑之间相互联系和影响。战略矿产定价权实际上是以安全、生产、金融和知识为源泉的结构性权力的产物。^③ 定价机制既是一种看不见、摸不着的地缘政治权力,也是对在大宗商品市场上交易双方选择的一种限制,定价规则的选择与市场结构、生产结构和安全因素息息相关,市场基准价格的确定又牵涉金融和知识等诸多方面,受生产、金融和安全方面因素的限制。^④ 在资源的地缘政治权力方面,美国与沙特在石油危机后达成协议,沙特将美元作为石油定价的唯一货币,并且说服石油输出国组织也接受本协议,“石油美元”体制和美国在中东的主导地位就此逐渐形成。事实上,该协议背后的关键在于美国政府控制美元的发行,美国通过货币

① [美]汉斯·摩根索:《国家间政治》,徐昕等译,北京:中国人民公安大学出版社1990年版。

② Andrew P. Morriss, “Politics and Property in Natural Resources”, *Social Philosophy & Policy*, Vol.26, Issue 2, 2009.

③ 黄河、谢玮、任翔:“全球大宗商品定价机制及其对中国的影响:结构性权力的视角-以铁矿石定价机制为例”,《外交评论》2013年第2期。

④ 同上书,第17页。

政策可以对国际油价进行操纵,美元支付结算的规则实际上掌控着国际石油定价权。^① 基于斯特兰奇的理论,国际资源的全球治理安排导致了四种类型的权力,包括国家、跨国公司、国际机构在内的不同的行为体分别拥有这四种权力(金融、生产、知识和安全)。而这四种权力的互动决定了国家的战略矿产资源利益。^② 当前战略矿产资源面临以下态势:美国霸权主导下的西方治理越来越难以适应复杂的全球竞争和新兴大国的挑战,全球战略矿产资源治理机制有待改革和完善,主要大国地缘博弈持续影响国际战略矿产资源的供应和价格。

四 在全球治理变革和地缘博弈加剧背景下维护中国的战略资源利益

随着战略矿产资源日益成为全球治理和大国政治的交汇点,以及中国资源需要快速增长和国际认同进入震荡调整期,如何构建中国战略矿产海外供应安全逐渐成为新的研究热点。郑永年等认为,中国与全球资本主义体系代言国家在战略矿产资源等的冲突不断上升,中国的海外利益比以往更容易受到损害。因此,西方学者一般从竞争的角度看待中国资源行为。萨特尔(Robert Sutter)强调中国资源治理的重商现实主义因素,^③琼斯(Bruce Jones)认为中国采取“均势”战略来保护海外资源供给。^④ 中国学者则强调引进全球合作和治理经验。黄河等从结构性权力的视角认为大宗商品是定价权之争。而这种定价权实际上是以安全、生产、金融和知识为源泉的结构性权力的产物。^⑤ 陈甲斌等提出比较优势、贸易-投资和系统论三种海外战略矿产的保障路径。根据行为体的不同,谭文兵等认为海外资源供应存在三类:即跨国公司主导型、政府合作型,以及区域或者双边自由贸易区型等^⑥。

近十多年来,随着中国经济转型带来资源需求逐步放缓,全球资源供需趋势和供需格局将发生新的变化,但全球资源需求持续增长的总体态势难以改变。进入21世纪以来,中国经济持续高速增长,能源和矿产资源消费和进口都在迅速增加(图2、图3

^① U.S. Department of the Interior, U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries 2013, Reston: U.S. Geological Survey, 2013, pp. 2-3.

^② [英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》,杨宇光译,上海:上海世纪出版集团2006年版,第20-27页。

^③ Robert Sutter, "Why Does China Matter?", *The Washington Quarterly*, Winter 2003, pp.31-32.

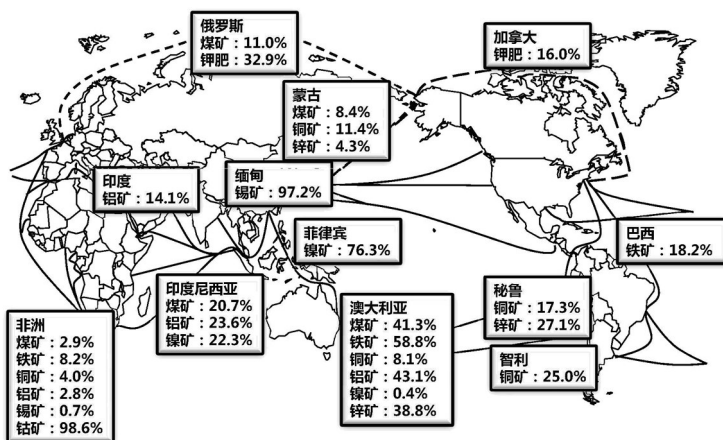
^④ Bruce Jones, David Steven and Emily O'Brien, "Fueling a New Order? the New Geopolitical and Security Consequences of Energy", Project on International Order and Strategy, Brookings, March 2014, http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2014/04/14%20geopolitical%20security%20consequences%20energy%20jones/14%20geopolitical%20security%20energy%20jones%20steven_fixed.pdf.

^⑤ 黄河、谢玮、任翔:“全球大宗商品定价机制及其对中国的影响:结构性权力的视角—以铁矿石定价机制为例”。

^⑥ 陈甲斌:“发达国家资源安全供应模式及其借鉴意义”,《天然气技术》2008年第4期。

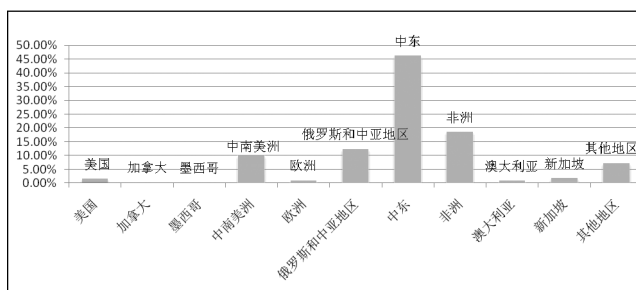
反映了我国目前的资源进口态势),中国工程院定义的 45 种战略矿产资源中,其中我国短缺或不能保证自给的矿产共计 27 种^①。要想获得资源除了基本的技术条件以外,政治因素在跨国资源获取的过程中也具有十分重要的作用。

图 2 2014 年中国主要矿产进口分布



资料来源:笔者根据中国海关 2014 年主要进口大宗商品数据整理,中国海关网, <http://www.customs.gov.cn/default.aspx?tabid=9368>, 2016 年 1 月 23 日访问。

图 3 2014 年中国石油进口结构(总量:372.9 百万吨)



资料来源:BP Statistical Review of World Energy 2014, http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs/, 2016 年 1 月 23 日访问。

未来,中国战略矿产资源的海外供应安全需要借助于多边机制和国际社会,包括

^① 谭文兵、王永生:“发达国家的矿产资源战略以及对我国的启示”,《中国矿业》2007 年第 16 卷第 6 期;于又华:“发达国家的矿产资源战略”,《黄金科学技术》2004 年第 12 卷,第 10-23 页。

多种非政府组织和跨国资源巨头的加入,同时也需要充分认识地缘政治的重要性,因为全球治理和地缘政治逻辑往往相互连通。中国不仅成为全球最大的矿产资源消费国,而且更加深入地融入到全球资源治理大循环中。中国矿产资源企业需要保障供应、参与既有的国际资源规则,并在规则基础上进行国际竞争,从战略矿产资源的角度确保国家的可持续发展。因此,我们必须更多更好地利用国际资源,创造合适的制度和产业发展环境,在现有的国际机制框架内实现中国的战略矿产资源价值链最大化,采取多种举措,打破“中国底部价格理论”,化解铁矿石等大宗矿产资源的跨国公司垄断局面,降低我国钢铁等制造业的生产成本;综合平衡资源的安全供应与经济效益,优化矿产资源国际投资布局,提升中国企业走出去经营国际资源的水平和能力;将矿产资源战略纳入国际外交战略,变国际资源体系的被动接受者为积极影响者;提升中国软实力,营造良好的国际舆论环境,为中国企业跨国经营塑造良好的氛围。

在积极参与全球治理过程中,中国也需要重视战略矿产资源的地理权力逻辑,在战略布局方面建立大周边、谋求资源盟友、扩大战略支点。中国应将战略性资源战略纳入大周边外交战略。大周边国家可以包括中亚、东南亚乃至澳大利亚,这些国家是中国主要矿产海外来源,以及重要的能源(煤炭和油气)的供应地。这些周边国家的运输便利,对保证中国资源安全和及时获得具有重要意义。中国应和周边国家加强沟通,阐明战略性资源合作有利于各自经济可持续发展的前景,有利于区域和平稳定。在“一带一路”倡议框架下,中国可以把政治友好关系及时转化为战略性资源合作的成果,推进与上海合作组织和金砖国家成员国的战略性资源合作,或可把合作关系推进为资源盟友级别。

(作者简介:于宏源,上海国际问题研究院比较政治和公共政策所所长、研究员;
责任编辑:张海洋)