

中国在非洲的石油利益： 国际政治课题

查道炯

内容提要 非洲已成为中国保障石油供应安全努力的不可或缺的一部分。2005 年中国从非洲进口的原油占总进口量的 30%；中国的石油公司近年来致力于开拓非洲石油的上游市场，并且在苏丹获得了令国内外瞩目的成功。在非洲获取石油利益的同时，如何应对非洲产油国内部治理和相关国际关系的复杂情势，已成为中国能源外交的国际政治课题之一。

关键词 中国 非洲 石油利益 能源外交 苏丹 达尔富尔问题

非洲石油已走出行业研究和区域研究领域，而成为讨论保障中国石油供应安全的政治因素所必须涉及的一部分。这种现象的物质起因是：根据海关统计，自 1999 年以来，非洲原油一直占中国石油进口比例的 20% 以上，2005 年高达 30%（3847 万吨）。未来中国需要继续从包括非洲在内的境外市场进口石油以满足国内经济发展的需求。

国际石油市场认为，非洲是未来全球石油产量增长的主要来源地之一。非洲产油国缺乏强有力的国家石油公司垄断其上游（勘探和开采）市场，多数非洲产油国政府对外开放其上游市场。虽然长期以来非洲石油上游市场的主要作业者是欧洲和美国的跨国石油公司，但近年中国致力于深化与非洲国家的全面经济关系，这种情势给中国石油企业从事国际化经营、开拓非洲石油的上游市场提供了机遇。

与此同时，非洲国家整体上经济不发达，一些非洲产油国常年累月为战乱所困；石油收入再分配的不均是非洲产油国社会持续动荡的主要原因之一。国际政

* 查道炯，中国人民大学国际关系学院教授。（邮编：100872）

** 作者感谢研究助手李丹女士在资料搜集和整理过程中所提供的帮助。

府间组织应对非洲地区贫穷和内战的手段之一是制裁一些国家的执政当局。例如,2004 年开始,联合国多次通过包含制裁条款的决议,试图迫使苏丹政府在改善达尔富尔地区的人道主义危机方面取得明显进步。中国作为联合国安理会常任理事国之一,必须在维护从苏丹获得的石油利益与国际政治需要之间做出选择。在中国与大国的双边关系层面,2005 年 9 月,时任美国副国务卿的佐利克(Robert Zoellick)将促进苏丹冲突的解决,明确列为希望看到中国负起国际责任的一项具体议程。一些欧洲国家政府也因为中国在苏丹有石油投资而要求中国对苏丹政府施加更大的影响力。更有甚者,国际人权组织和国际基督教组织认定,来自中国等国家的石油投资是苏丹政府在获得财政收入来源的同时应对境内种族屠杀事件不力的重要外在因素。而诸如此类国际非政府组织对非洲经济社会变化的中国因素之评估,又反过来为主要大国政府要求中国政府改变非洲政策提供了舆论环境。

显而易见,审视中国从非洲获取石油等资源的前景,习惯中的“经济互补”、“互利合作”、“南南合作”(亦即将其他大国对中国与非洲国际关系的关注置于次要地位)等视角,已不足以用来分析中国与苏丹乃至其他非洲国家之间的经济和政治关系。毕竟,作为一个大国,中国的能源外交一方面必须继续获取非洲的石油资源,同时又不可避免地要应对好国际社会对中国在非洲经济和社会情势演变过程中所起作用的关注。

本文将获取非洲石油资源的努力作为中国能源外交所面临的挑战进行分析。第一部分描述非洲在中国寻求海外石油供应安全中的重要程度:原油进口以及中国石油企业在非洲所从事的国际化经营。第二部分回顾在国际社会试图找到有效应对达尔富尔危机过程中中国的外交选择,其中突出中美两国在相关课题上认知的距离。结尾部分讨论维护中国在非洲的石油利益所必须涉及的能源外交课题。

中国在非洲的石油利益:原油进口

中国于 1992 年开始进口非洲原油。当年进口总量为 50 万吨,占总进口量的 4.4%。翌年增至 213 万吨,占 14%。此前,中国的石油主要进口来源是以印度尼西亚和马来西亚为主的亚太国家。由于这些产油国国内消费需求上升、供应缩减,“亚太地区所产原油进口量的减少部分几乎全部由以安哥拉油为主的非洲原油所补充”。^①此外,来自安哥拉和利比亚的非洲原油更适合中国按低硫原油设计的炼油厂加工。

部分由于原油提炼工序在技术层面的路径依赖,1995 年中国从非洲进口原油的来源国增加到 5 个。到 2005 年中国从 9 个非洲国家进口原油。如表-1 所示,非

^① 田春荣:《近 5 年来我国石油进出口形势浅析》,《国际石油经济》1994 年 5 月,第 1 页。

洲原油占中国原油进口总量的比例呈稳中有升的趋势。

表-1 中国从非洲进口原油,1992—2005

单位:万吨

国家 \ 年份	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
阿尔及利亚	...	...	1	13	...	...	...	...	...	...	...	13	68	82
埃及	...	...	...	...	...	29	20	11	12	...	...	8	...	8
安哥拉	20	122	37	100	166	384	111	288	864	380	571	1010	1621	1746
赤道几内亚	...	...	...	...	...	20	24	81	92	215	178	146	348	384
刚果	...	...	...	...	...	98	38	38	145	64	105	339	478	553
加蓬	...	13	12	9	0	38	...	65	46	15	...	...	...	...
喀麦隆	...	...	...	...	...	...	...	25	43	82	35	...	...	...
利比亚	30	71	...	21	14	7	14	13	13	25	...	13	134	226
尼日利亚	...	...	...	39	...	...	12	137	119	77	49	12	149	131
苏丹	...	...	...	...	...	0	...	27	331	497	643	626	577	662
乍得	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	83	55
其他	11	7	...	3	13	36	24	50	119	96	35	52	73	...
小计	50	213	50	184	193	591	219	725	1695	1355	1580	2218	3530	3847
占年总进口量(%)	4%	14%	4%	11%	9%	17%	8%	20%	24%	22%	23%	24%	29%	30%

注:所有数据精确到个位。

资料来源:基于田春荣发表于《国际石油经济》各年(根据海关总署公布数据)的统计汇总。

从国际政治经济学的视角讨论国家间的石油贸易,包括有关中国获取海外石油所涉及的国家间和国际层面的政治因素,一个必须把握的基本信息是进口方式。这是因为进口方式能告诉我们双边外交关系与石油贸易市场运行之间的关联。国际石油贸易主要有三种方式。第一种是分成油(又称“份额油”)。分成油是石油公司从事合资合作开发而获得的对部分产品的直接支配份额。份额的大小取决于投资者之间达成的产品分成合同安排。第二种是长期供货合同。传统上,在合同所设定的量以内,油价较国际公开市场要低。而今,长期供货合同在国际市场上越来越少见。第三种是国际市场公开销售。这是国际石油贸易的主流,其贸易方式又可分为现货和期货两种,并以期货交易为主。^①

让我们进一步分析在上列三种原油贸易方式中政府能源外交的可能作用。

(1) 一家石油公司要想到另外一个国家通过包括合作开采的方式获得分成油,就必须认真研究该国在多方面的风险:公司发展战略、地质、经济、政治。多数产油国对外资开放的区块是在技术层面上勘探开发高度困难的区块,资源国还可

^① Andre F. Perold, Kuljot Singh, Wai Lee, *Note on Crude Oil and Crude Oil Derivatives Markets*, Harvard Business School Publishing, 1994.

能提出特别的财税条款要求。这样,技术难度大且需要高投资的地区往往是资源国乐意开放的地区。尽管如此,出于资产多样化、公司所能控制的储量接替以及公司发展战略等方面的考虑,石油公司仍然向境外寻求各种发展机会。

开放石油资源开发的国家政府出于战略和外交利益考虑,可以鼓励、允许或禁止来自某一个国家的石油公司参与在其境内的合资或合作开发。与此同时,一个石油开发投资来源国政府,可以选择通过双边经济和政治外交上的利益交换,协助该国的石油公司(包括国有石油公司)获得市场准入条件并影响石油公司在资源国运作的政治和商业环境。

必须看到,在日常的国际石油贸易过程中,一个国家的石油公司所获得的分成油与该国的石油进口总量之间没有直接的因果关系。这是因为盈利是公司从事跨国经营的首要目的,而盈利的途径则包括向资源国或第三国市场出售其分成油。举例而言,1999 年,中国石油天然气集团公司(CNPC)拥有 40% 股份的苏丹项目建成投产。在该项目中,CNPC 的年度分成油为 200—240 万吨。^① 根据 BP 的统计,同年苏丹石油总产量为 310 万吨(见表 2)。但根据海关统计,同年中国从苏丹进口的原油仅为 26.61 万吨。事实上,从石油公司的角度看,树立“大石油工业的概念”更加重要:

中国石油工业不仅包括国内,也要包括国外;石油工业不仅要包括上、下游,还应包括石油专用物资、专用器材、专用装备的生产经营及其他相关专业的开发,而且还要包括石油金融。我们石油工业发展必须要从这一整体概念出发去规划、去研究,才能路子越走越宽,才能从根本上摆脱困境,取得更大的发展。^②

尽管如此,一国政府支持本国的石油公司,尤其是国有石油公司,从事跨国经营,仍然是保障石油供应安全的一个重要途径。毕竟,在进口渠道可能遭受人为阻塞的情境中,一国政府影响其国有石油公司销售境外所产原油和石油产品流向的能力高于影响非国有石油公司的能力。^③ 如果一些专家以海外“份额油”作为我国的战略石油储备的重要组成部分的建议落实成为政策,那么,在石油安全战略层次上公司利益与国家利益则高度一致。^④

(2) 石油长期供货合同由供需双方公司直接谈判,事先约定价格和销售量。合同期可长达 30 年。这种安排流行于 20 世纪 60 年代。但是,由于国际石油价格

① 《新中国 50 年石油石化工业大事记》,《国际石油经济》1999 年 11 月,第 53 页。

② 安郁培:《关于我国石油工业发展跨国经营的思考》,《世界石油经济》1992 年第 1 期,第 32 页。

③ 查道炯:《相互依赖与中国的石油供应安全》,《世界经济与政治》2005 年第 6 期,第 17—19 页。

④ 《专家:中国油储将以“份额油”为主,“两条腿走路”》,新华网,http://news.xinhuanet.com/fortune/2006-07/28/content_4887064.htm。本文作者对相关建议的可操作程度持怀疑态度。

的波动和石油期货市场的发展,国际石油现货价格的形成机制发生了本质性的变化。进入 80 年代,长期石油供货合同的定价是根据计价公式: $P = A + D$ (P 是指各类原油的价格, A 为基准油价, D 为品质和运费差价) 来计算的。基准价格 A 一般与石油期货市场上的价格直接或间接相连。而期货投机对石油价格的波动有很大影响,甚至可以说是期货价格在引导着现货价格。^① 这种定价方式意味着石油公司在签订长期供货合同时,也承担着国际石油市场价格波动的风险。

虽然如何规避价格风险,利用国际石油市场进行石油价格的保值主要是石油公司的责任,但是供应方与进口方要达成长期供货合同,便不可避免要涉及在必要时寻求双方政府为实现供应量和销售量而提供政治保障。也不排除买方和卖方政府出于战略和外交等因素的考虑,影响一个长期供货合同在何种(政治和商业)条件下才能达成的可能。

(3) 至于国际市场上公开出售的原油,政府的作用主要体现在禁运和反禁运层面。不论是由出口国政府还是由第三国政府发起的石油禁运,都是进口国政府必须在外交层面应对的课题。新中国成立后,苏联于 1960 年开始对中国实施石油禁运。美国从朝鲜战争开始到 1971 年针对中国实施了包括第三国为对象的石油禁运。^② 自 20 世纪 70 年代初中外关系出现战略性转变以来,再没有出现过中国遭受石油禁运的报道。而从今往后如何规避遭到禁运的风险,几乎全部是政府的责任。一个国家的石油公司在国家遭禁运的情形下如何行动,属于国内政策范畴。

当我们将上述观察用于分析中国从非洲的石油进口时,却面临一个困境:原产于这些国家的石油,是通过何种方式进口到中国的,并不为石油业界以外所知。我们更多地看到的是类似以下的概括性观察:“我国国际石油采购的方式是由国有三家石油外贸公司按国家分配的计划指标分月度组织进口,基本上采用现货贸易方式从国际市场购买石油。”^③

在石油进出口公司的操作层面,是否进口产于某一国家的原油取决于价格、油品、接受原油的炼油厂的提炼能力;炼油厂也能够将不同产地来源、不同品种的原油搭配提炼。因此,公司决定是否进口产于某一地的原油时,提炼技术要求与其进口价格同等重要。至于具体的交易方式是从事石油交易的公司的商业秘密的一部分。^④ 也就是说,包括长期供货协议在内的既定交易方式并不能限定贸易公司在国际原油市场上的交易行为。

① 廖英敏:《石油风险采购企业及其战略运用》,《经济研究参考》2001 年第 25 期,第 17—23 页。

② 陶文钊:《禁运与反禁运:五十年代中美关系中的一场严重斗争》,《中国社会科学》1997 年第 3 期,第 179—193 页。

③ 李亚芬:《我国石油供求现状、问题及改善对策》,《国际金融研究》2005 年第 3 期,第 67 页。

④ 本段信息来源于作者 2006 年 6 月对中国国际石油化工联合有限责任公司原油部一位副经理的咨询。

就中国从非洲进口原油而言,我们很难分析历史上中国进口源于非洲国家的石油所涉及的双边关系和国际层面的政治因素。如表 1 所示,中国从一些非洲国家的原油进口经历了间断式的变化,是这些国家的出口能力下降,还是双边政治和经贸关系恶化所致?中国从另一些非洲国家的原油进口量稳中有升,其过程是否与政府间外交关系的演变相关联?抑或是中国炼油市场出现了变化?如果非洲国家所产石油依然是通过国际公开市场交易流向中国,那么政府外交的作用如何体现?甚至可以说,有没有必要将原油进口列入政府间外交议程?

总而言之,一方面,目前我们所能得到的公开信息限制了我们研究从非洲进口石油的双边关系以及国际政治因素。这种状况的改变,有赖于从事石油进口的中国公司公开它们的相关操作细节(如果它们认为就企业本身的发展判断有这个必要)。另一方面,不论是基于石油提炼企业在技术层面的路径依赖,还是基于广泛意义上的国家石油进口来源多元化的战略考虑,我们可以肯定的是,就保障中国的海外石油供应来源而言,非洲越来越重要。

中国在非洲的石油利益:进入上游开发市场

在开始回顾并讨论中国石油企业进入非洲石油的上游开发市场之前,有必要简要回顾习惯上被形象性地称作能源企业“走出去”政策的形成历史。在国际间,“走出去”被看作是中国走重商主义发展道路的一部分。例如,在佐利克看来,“中国经济增长促进了对能源的迫切需求。中国为此采取行动,似乎希望在某种程度上‘一举锁定’世界各地的能源供给。”^①这种观点,在美国的政界和新闻界中颇有市场,是中国外交不得不应对的外部软环境因素之一。

事实上,比“走出去”更确切的表达是 1984 年《中共中央关于经济体制改革的决定》所提出的要求:“充分利用国内和国外两种资源,开拓国内和国外两个市场,学会组织国内建设和发展对外经济关系两套本领。”^②整个中国经济对外开放的历史便是一个“走出去”(向外投资,包括在能源领域)和“请进来”(吸引外资,包括在陆上和近海地区开发能源)的过程。^③

1992 年,部分由于整体中外经济关系面临的结构性不确定因素,政府鼓励中国企业向境外投资。境外投资被视作增强中国企业的国际竞争力的必要途径之

① 美国国务院国际信息局:《副国务卿泽奥利克呼吁加强美中合作》,美中关系全国委员会官方网站, http://www.ncuscr.org/articlesandspeeches/Zoellick_Chinese.htm。

② 《中共中央关于经济体制改革的决定》,《人民日报》1984 年 12 月 21 日第 1 版。

③ 关于中国对外开放陆上和近海石油资源的开采,参阅姜玉春、蔡军田:《中国石油通史,1978—2000》,北京:中国石化出版社 2003 年版;吴纯忠:《为了血液畅流——中国陆上石油工业对外开放纪事》,《中国外资》1997 年第 5 期,第 29—31 页;陈一桥:《国际融资环境与中国石油工业利用外资的策略》,《国际石油经济》1996 年第 1 期,第 19—23 页。

一。同时,中国境内石油和矿产资源生产的增长已开始无法满足国内经济持续增长的需求。在此背景之下,中国矿产开发管理部门开始将进入境外市场的上游开发纳入行业发展的重点领域之一。^① 石油企业也认识到必须“从过去只利用国内资源,向利用国内国际两种资源、走向国内国际两个市场的国际化经营转变”。^②

中国对石油企业经营体制的改革,也为企业从事境外经营创造了条件。1993 年初,国务院批准成立了中国联合石油公司。该公司“是由经贸部和中国石油天然气总公司所属的中国石油天然气销售公司、中国石油勘探开发公司、中国化工进出口总公司本着工贸结合的原则共同投资创办的,旨在充分发挥双方优势,实现石油天然气勘探、开发、生产、销售、进出口在国际上的统筹经营,参与国际市场竞争”。^③

作为鼓励企业出口、向境外投资的一部分,1994 年中国历史上第一家既是政策性的、又是涉外的国家银行——中国进出口银行——成立。成立之初,其首要任务是提供出口信贷支持,以推动中国机电产品和成套设备的出口。在完成首笔贷款(向中国长城工业总公司完成卫星发射合同提供出口卖方信贷 3 亿元人民币)之际,该银行即计划“从航天、航空、船舶、能源、石化、冶金、建材、化工、机械、电子及其他行业中选择一批国际市场容量大、项目经济效益好、出口国别风险小、企业还款能力强的机电产品和成套设备出口项目”,提供资金支持。^④

20 世纪 90 年代初,CNPC 的发展战略是“稳定东部、发展西部;油气并举;实施国际化经营。”^⑤国际化经营,与前文所提到的“大石油工业”战略是一脉相承的。

CNPC 实施国际化经营首先在加拿大获得成功。加拿大油田是 CNPC 首次在海外以参股形式获得开发权益和分享国际石油资源的国际化经营项目。1993 年 7 月,CNPC 加拿大公司在艾伯塔省的北端宁油田(North Twing Oil Field),生产出我国石油工业发展史上的第一桶海外原油。1993 年 12 月,CNPC 所属的中美石油开发公司中标获得秘鲁塔拉拉油田(位于秘鲁的西北部)第 7 区块的开发权。1994 年 12 月又获得该油田的第 6 区块的勘探开发权。1994 年 12 月,CNPC 获得巴布亚新几内亚西南部海湾省一个区块的勘探开发。这是 CNPC 首次在海外进行风险勘探并担任作业者的项目。^⑥ 但是,至此,CNPC 还只是停留在为其他石油公司提供工程服务的层次,尚未获得在境外石油主营业务的公司资格。

中国油气公司从事国际化经营历程中最成功的实例是苏丹石油开发项目。苏

① 朱训:《合理开发利用 走资源节约型发展道路》,《人民日报》1992 年 9 月 4 日第 5 版。

② 盛华仁:《加快改革步伐 实现六个转变》,《人民日报》1992 年 11 月 22 日第 2 版。

③ 费伟伟:《中国联合石油公司成立》,《人民日报》1993 年 1 月 10 日第 1 版。

④ 新华社:《中国进出口银行办理首笔贷款》,《人民日报》1994 年 7 月 10 日第 4 版。

⑤ 周吉平:《中国石油天然气集团公司“走出去”的实践与经验》,《世界经济研究》2004 年第 3 期,第 62 页。

⑥ 彭庆:《中国石油工业的海外投资》,《中国投资与建设》1997 年第 12 期,第 45 页。

丹项目是 CNPC 迄今在海外唯一的上下游一体化、从工程建设到生产经营全过程按照国际石油公司体制运作的综合性石油项目。换言之,苏丹项目标志着中国的石油公司在国际上实施“大石油工业”概念运行的成功。

现代苏丹的石油工业起源于 1978 年。其主要作业者是美国的雪佛龙 (Chevron) 公司。该公司曾于 1984 年因为作业油田遭到袭击而短暂退出苏丹。1992 年苏丹政府从雪佛龙手中收回面积达 4,200 万英亩的开采权,将其分成几个小区块,并引进其他作业者。^①

1994 年 1 月,在苏丹举办的中苏经贸洽谈会上,CNPC 了解到苏丹政府有意利用国外投资开发本国的石油资源,即开始对此项目初步立项论证,并派出团组赴苏丹进行考察。1995 年 9 月苏丹总统巴希尔访华时提出希望中国公司到苏丹勘探开发石油,帮助苏丹建立自己的石油工业。中国领导人指示 CNPC 进行研究。CNPC 在对苏丹的投资环境和石油地质资料进行分析后认为,苏丹地质情况与我国渤海湾盆地极为相似,公司有勘探开发这类油田成熟的技术和成功的经验。因此,CNPC 决定参与苏丹的石油开发,并申请中国政府援外优惠贷款作为启动资金。时值政府着手进行援外方式改革、推行政府对外贴息优惠贷款之际。外经贸部、中国进出口银行等单位审查了 CNPC 呈送的苏丹项目利用政府援外优惠贷款的申请和可行性研究报告,把它列为向苏丹提供经济援助的首选项目给予帮助。^②

1995 年 9 月,中国政府与苏丹政府签订了向中国向苏丹提供 115 亿元政府优惠贷款的框架协议。中国石油天然气总公司与苏丹能源矿产部正式签署了共同勘探开发苏丹石油六区的《产品分成协议》。进出口银行在认真研究,并就优惠贷款的使用问题与苏丹财政部和中央银行代表进行深入交流的基础上,提出将优惠贷款直接贷给中方企业,苏丹银行作为代理行负责监督贷款项目实施的方案,得到对方的积极响应。12 月 8 日,中国进出口银行与苏丹签订使用优惠贷款支持苏丹石油开发项目的谅解协议,与中国石油天然气勘探开发公司签订贷款协议。^③ (下划线系本文作者所加)

CNPC 在苏丹所获得的作业区块是苏丹六区,位于苏丹中南部,属穆格莱德 (Muglad) 盆地的一部分。美国的雪佛龙公司 1978—1992 年对苏丹南部 $56 \times 104 \text{ km}^2$ 范围内的几个盆地进行了大规模油气勘探,其中包括穆格莱德盆地。在六区范围内共完成二维地震 $2 \times 104 \text{ km}^2$ 、钻井 32 口等工作量,仅发现了 Abu

① Martin Meredith, *The State of Africa*, London: Free Press, 2006, p. 594.

② 这一过程系作者综合以下文章中的叙述而成:周吉平:《投资海外资源开发,开辟互利合作新途径》,《石油企业管理》2000 年第 12 期,第 9—10 页;林玫:《对外援助方式的改革与实践》,《国际经济合作》1997 年第 11 期,第 4—5 页。

③ 林玫:《对外援助方式的改革与实践》,《国际经济合作》1997 年第 11 期,第 4—5 页。

Gabra、Saraf 两个含油构造。^①

1996 年 1 月 CNPC 在苏丹的作业合同生效。一年之内在两口井获得试油日产原油 60—120 立方米的成果,但此后在第六块区的勘探并不顺利。^②就在 CNPC 进入苏丹作业的同时,苏丹的主要产油区是 1/2/4 块区。该块区也位于穆格莱德盆地。雪佛龙公司在这里发现了两个大型油田,探明石油地质储量 1.8 亿吨。雪佛龙退出后,加拿大的 Arakis 公司投资的苏丹石油公司 (Sudanese Petroleum Corporation, SPC) 进入该区作业,但受技术和财力的限制,没有太大的进展(1998 年,Arakis 将其苏丹石油资产出售给另一家加拿大石油公司 Talisman)。

1996 年 10 月,苏丹政府决定招标重新选择参加 1/2/4 块区投资作业者。参加竞标的有包括法国道达尔公司在内的 10 家国际石油公司和国家石油公司。苏丹政府选择了 CNPC 作为领导公司,组成新的投资集团(大尼罗石油作业公司, GNPOC),其中,CNPC 参股 40%,马来西亚国家石油公司 30%,SPC25%,苏丹国家石油公司 5% (干股)。^③ GNPOC 被 CNPC 的公司杂志《石油企业管理》称作 CNPC 投资最多,规模最大、效益最好的海外项目之一。至 2002 年,该项目“运行不到两年半,已经回收了总投资的 60% 以上”。^④

CNPC 在苏丹油田项目的成功,与它所指派的首席地质学家苏永地的科技判断分不开。GNPOC 公司成立后的半年内,苏永地带领的课题组提出了与 CNPC 合作方不同的九口探井的井位,钻探成功率为 100% (国际间探井的勘探成功率一般在 30%—50% 之间)。相比较之下,CNPC 合作方确定的两口井位仅在一口获得了成功。^⑤这种戏剧性的发展,有如李四光所带领的地质科学家在中国大陆上找到油田,推翻了此前国际间普遍流行的中国贫油论。我们不难推论,由于是境外作业,假如 CNPC 指派的地质专家不是苏永地,整个苏丹项目是否能如此快速获得成果?

1999 年苏丹加入了石油输出国的行列,结束了苏丹于 1978 年发现石油以来依靠进口的历史。GNPOC 在苏丹投资的开采、提炼、通向红海的输油管线等项目,是苏丹石油业赖以发展的重要因素。由于作者尚未找到全面介绍苏丹石油工业演

① 孔自超、李蕾、吴宏利:《苏丹六区区域勘探的重大发现及其意义》,《断块油气田》2001 年 7 月号,第 18 页。

② 相关技术层面的描述和分析,见孔自超、李蕾、吴宏利:《苏丹六区区域勘探的重大发现及其意义》,第 18—21 页。

③ CNPC 苏丹项目协调领导小组办公室:《尼罗河畔树丰碑》,《中国石油石化》1999 年第 6 期,第 22—23 页。

④ 中国石油天然气勘探开发公司:《苏丹项目:加快投资回收》,《石油企业管理》2002 年第 4 期,第 42—43 页。

⑤ 李向阳:《穿透地层的目光——记“中国石油科技楷模”苏永地》,《中国石油企业》2005 年第 4 期,第 102—106 页。

变的中文或外文资料,^①我们无法确定 GNPOC 运行后在整个苏丹石油工业中的权重。根据 BP 的统计,苏丹在 1965 年至 1992 年没有原油产量记录,其原油产量自 1993 年至 2005 年的变化如下(表-2)。

表-2 苏丹原油产量(1993—2005)													单位:百万吨
年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
产量	0.1	0.1	0.1	0.2	0.4	0.6	3.1	8.6	10.4	11.5	12.6	16.1	18.7

资料来源:BP Statistical Review of World Energy, June 2006.

现在,CNPC 在非洲的业务已分布于苏丹、阿尔及利亚、毛里塔尼亚、突尼斯、利比亚、乍得和尼日尔。^②中国海洋石油总公司的业务也已拓展到尼日利亚和肯尼亚。^③此外,加蓬等国也都是被包括中国的油气公司在内的国际公司视作具有投资前景的国家。^④这些国家一方面拥有较丰富的油气资源,在世界石油市场上扮演或即将扮演重要角色;另一方面,其国内问题错综复杂,既影响未来全球石油市场的稳定,又影响中国的油气公司在非洲扩展经营的前景。

总之,从以上回顾可见,中国的油气公司在建设“大石油工业”的过程中,非洲是选择目标之一。就苏丹项目而言,政府外交对石油公司的成功进入起了促进作用;通过直接资助中国的石油公司这种方式,政府做到了专款专用。中国的油气公司在国际竞争中不断壮大,虽然并不能影响日常的石油进口价格和进口量,但是在应对未来可能出现的进口风险层面有利于中国保障石油供应安全。

中国维护在非洲石油利益的国际政治 挑战:达尔富尔问题

自 1956 年独立以来,苏丹长期被连绵不断的南北内战所困扰。在整个非洲大陆,苏丹内战持续时间最长。^⑤位于苏丹西北部的达尔富尔地区的内部冲突,在 20

① 作者找到的最全面介绍非洲石油的行业书籍是张同铸等:《非洲石油地理》(北京:科学出版社 1991 年),但其中没有对苏丹石油工业的描述。此后关于苏丹石油工业的中文描述,基本围绕 CNPC 项目而展开。在英文材料中,英国的一个基督教援助苏丹组织对苏丹石油工业的描述比较全面(“Christian Aid Report: scorched earth, oil and war in Sudan”, www.christian-aid.org.uk/indepth/0103suda/sudanoil.htm)。但是,发表该材料的组织显然不是一个立场中性的机构。

② 相关业务介绍,见中国石油天然气集团公司官方网站:<http://www.cnpc.com.cn/cnpc/ywycp/cnpczqq/非洲.htm>。

③ 相关信息,见中国海洋石油总公司官方网站(<http://www.cnooc.com.cn/>)“国际化之路”栏目。

④ 陆如泉、杨征宇:《丰富的石油资源,动荡的社会环境》,《国际石油经济》2004 年第 3 期,第 36—39 页;左胜杰:《加蓬油气工业现状及与中国能源合作前景》,《国际石油经济》2004 年第 10 期,第 35—38 页。

⑤ Paul Moorcraft, “Sudan: End of the Longest War?” *RUSI Journal*, February 2005, pp. 54—59;余建华:《南苏丹问题由来与发展探析》,《史林》1989 年增刊,第 66—72 页。

世纪 80 年代进一步恶化。达尔富尔地区居民的种族认同十分复杂,该地区的冲突也涉及苏丹与其邻国的关系以及邻国政府的内部执政能力变化等复杂因素。^① 国际媒体普遍认为,达尔富尔地区爆发冲突的原因是信仰伊斯兰教的阿拉伯人和来自中非、西非国家信仰原始宗教或基督教的非洲黑人之间的长期不睦。而从该地区居民的生存基础和生活方式来看,也有学者认为:“受干旱影响的北部生态区的牧民和牲畜向定居农民占据的中部生态区的迁移是引发达尔富尔冲突的最直接和最根本的原因”。^②

2003 年 2 月,达尔富尔地区的黑人居民组成“苏丹解放军”和“正义与公平运动”,以苏丹政府未能保护他们免遭阿拉伯民兵袭击为由,展开反政府活动。战乱在该地区造成 3 万多人死亡、120 万人流离失所。联合国将达尔富尔地区列为目前世界人道主义危机最严重的地区之一。苏丹境内局势因此而成为国际热点之一。

关注非洲人权状况的国际非政府组织认为:其一,由总统巴希尔领导的苏丹政府自 1989 年执政以来,把苏丹带入了阿拉伯非洲伊斯兰原教旨主义运动的一部分。苏丹境内,尤其是达尔富尔地区的基督教信奉者,因此在种族冲突中受到了来自社会和苏丹政府的双重压迫。其二,由于石油是苏丹政府的主要收入来源,在苏丹投资的外国石油公司与苏丹政府所依靠的财源有着直接的关系。外国石油公司对不断升级的苏丹社会冲突负有道义上的责任。^③ 至于石油收入对苏丹的重要性,苏丹政府新闻部 1991 年发表的中文材料称,“石油来源占国民总收入的 83%,外汇收入的 95%”。^④ 因此,要使对苏丹政府的制裁取得实质性效果,就必须对外国石油公司和它们的母国政府施加压力。事实上,美国、加拿大、欧洲国家的基督教组织更直接要求参股 GNPOC 的加拿大的独立(非国营)石油公司 Talisman 退出它在苏丹的业务。在不断的舆论压力下,Talisman 于 2002 年 10 月宣布出售它在 GNPOC 所持股份。^⑤ 印度政府则于 2002 年 6 月批准印度国家石油公司参与竞购。2003 年初,印度国家石油公司竞购成功,取代 Talisman 而成为 GNPOC 的参股方之一。

2004 年是联合国调停卢旺达种族屠杀 10 周年。联合国能否在国际社会阻止达尔富尔地区种族冲突的努力中发挥更大作用的问题变得更加突出。6 月,联合

① Alex DeWaal, “Who are the Darfurians? Arab and African identities, violence and external engagement”, *African Affairs*, vol. 104, no. 415, April 2005, pp. 181—205.

② 姜恒昆、刘鸿武:《种族认同,还是资源争夺:苏丹达尔富尔地区冲突根源探析》,《西亚非洲》2005 年第 5 期,第 10 页。

③ “Human Rights Watch, Sudan, Oil, and Human Rights”, www.hrw.org/reports/2003/sudan1103/; “Human Rights Watch, Sudan: Oil Companies Complicit in Rights Abuse”, www.hrw.org/press/2003/11/sudan112503.htm.

④ 阿曼苏丹国新闻部:《阿曼苏丹国》,北京:世界知识出版社 1991 年版,第 150 页。

⑤ Pablo Idahosa, “Business Ethics and Development in Conflict (Zones): The Case of Talisman Oil”, *Journal of Business Ethics*, vol. 39, no. 3, September 2002, pp. 227—246.

国安理会通过了 1547 号决议:成立一个联合国苏丹先遣队,作为政治特派团,由一名秘书长特别代表领导,专门负责筹备 2003 年 9 月 25 日《奈瓦沙安全安排协定》设想的国际监测工作,促进与有关各方联系,并为在签署《全面和平协定》之后启动和平支助行动做好准备。7 月初,联合国秘书长安南访问苏丹,并敦促苏丹政府对达尔富尔地区的民兵武装严加控制,以缓解这一地区的人道主义危机。此后,至 2006 年 5 月,针对苏丹问题,安理会通过了 11 项决议。^①

2004 年 7 月,美国向联合国提交了一份制裁苏丹的决议草案。根据这份决议草案,如果苏丹在未来 30 天内仍不能平息达尔富尔地区的动乱,国际社会将对苏丹进行制裁。这份决议草案还要求对苏丹达尔富尔地区实行武器禁运,以断绝当地阿拉伯民兵武装的武器来源。这是美国首次要求联合国及其成员国对苏丹政府实施制裁。

在达尔富尔危机逐步成为国际热点问题之前,美国与苏丹的关系已经发生转变。1993 年,美国政府认定苏丹为激进的阿拉伯恐怖主义组织提供庇护,将苏丹列为“支持恐怖主义”国家名单中。这是美国对苏丹制裁的开始。1997 年 11 月,美国决定对苏丹实行新的经济制裁,内容包括冻结苏丹在华盛顿的资产,禁止美方与苏丹进行贸易往来并向其提供贷款。1998 年 8 月,美国在肯尼亚首都内罗毕和坦桑尼亚首都达累斯萨拉姆的大使馆遭到恐怖袭击。作为报复,美国向苏丹和阿富汗发起了导弹袭击,摧毁了位于苏丹首都喀土穆附近的苏丹希法制药厂。2001 年初开始,美国采取了一些缓和与苏丹紧张关系的政策。“9.11”事件后,因为苏丹政府配合美国在苏丹追查本·拉登在非洲的银行账户往来等维系恐怖网络的活动,美国放弃了长期阻挠联合国安理会通过决议解除对苏丹制裁的立场。2001 年 9 月,安理会表决通过第 1372 号决议(取消对苏丹的制裁并立即生效),美国投了弃权票。2002 年以来,在美国等国的调解下,苏丹政府与苏丹南部的反政府武装苏丹人民解放军先后签署了三个和平协议书。也就是说,美国积极介入了苏丹的和平进程。^②

2004 年 7 月底,安理会通过 1556 号决议,根据《联合国宪章》第七章对苏丹采取制裁行动。由于决议并没有得到落实,美国提出了包含有更严厉制裁措施的决议案。2005 年 3 月,在安理会表决由美国提出的 1591 号决议案时,中国常驻联合国代表王光亚大使指出:

中方历来对搞制裁持极其谨慎的态度,对 1556 号和 1564 号决议均予弃

^① 相关决议的全文,见《苏丹—联苏特派团的相关文件》,联合国官方网站中文版, www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/sudan/documents.htm。

^② Chris Alden, “From Neglect to Virtual Engagement: The United States and Its New Paradigm for Africa”, *African Affairs*, vol. 99, no. 3, July 2000, pp. 355—371. 有关苏丹与美国及欧洲国家的关系之简述,参阅 Martin Meredith, *The State of Africa*, London: Free Press, 2006, pp. 344—361, 588—599。

权。我们始终认为,安理会在处理达尔富尔问题时,一要有紧迫感,二要起建设性作用,三要支持并配合非盟。在国际社会努力下,达区的人道危机渐获缓解,而解决根源问题则有赖于各方进行政治谈判的诚意和决心。阿布贾政治谈判迄今难以恢复有多种复杂因素,但其中与安理会所发出的信号不无关系。中方反复强调,对任何可能增加谈判难度、影响和平进程的所谓“措施”,安理会应慎之又慎。基于这一考虑,我们曾建议对案文做重大修改,以便各方能达成共识,发出一致声音。然而,我们的主张未能得到积极的回应。因此,中国代表团只得对决议投弃权票。^①

如果中国就安理会 1591 号决议投赞成票,就必须执行其中第 3 条第 e 款:

所有国家均应冻结在本决议通过之日或其后任何时间在其境内[对被联合国指定机构认定妨碍和平进程,对达尔富尔和该区域的稳定构成威胁,违反国际人道主义法或人权法或犯下其他暴行]的人员直接或间接拥有或掌管的所有资金、金融资产和经济资源,或由这些人或代表他们或按他们指示行事的人直接或间接拥有或掌管的实体持有的此类资金、金融资产和经济资源,还决定所有国家均应确保本国国民或本国境内的任何人不得向这些人或实体或为这些人或实体的利益,提供任何资金、金融资产或经济资源。^②

换言之,作为安理会常任理事国之一,中国就不得不考虑 CNPC 继续在苏丹投资是否违反安理会决议。就在 1591 号决议通过的第二天(5 月 30 日),中国外交部发言人发表谈话:

应联合国方面的要求,中方已表示愿派工兵、医疗和运输分队及军事观察员、民事警察、政治官员参加联合国苏丹维和行动。3 月 25 日,联合国安理会通过第 1590 号决议,授权在苏丹部署联合国维和行动。这有助于苏丹南北双方落实《全面和平协议》,有助于推动苏丹和平进程。我们表示欢迎,对该决议投了赞成票。^③

2006 年 5 月,中国首批派往苏丹参加联合国维和行动的中国工兵、运输、医疗分队 135 名官兵,启程前往苏丹,执行为期 8 个月的维和任务。这是继中国向柬埔寨、刚果(金)、利比里亚和黎巴嫩派遣维和部队之后,第 5 次成建制派部队执行联合国维和使命。^④ 在正在进行的由联合国直接领导的维和行动中,中国是安理会

① 《联合国安理会表决苏丹制裁的问题 中国投弃权票》,中国网 <http://www.china.org.cn/chinese/news/825329.htm>。

② 《联合国安理会第 1591 (2005) 号决议》,联合国官方网站中文版, <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/05/s1591.htm>。

③ 《外交部发言人发表谈话》,《人民日报》2005 年 3 月 31 日第 4 版。

④ 《中国赴苏丹维和部队第一批官兵启程》,人民网, <http://military.people.com.cn/GB/1076/52983/4374245.html>。

“五常”中派兵最多的国家。

针对达尔富尔问题,在中国与苏丹的双边外交层面,2004 年 8 月,外交部部长助理吕国增作为中国政府特使访问苏丹,表达了中国政府对达尔富尔问题的高度关注。吕肯定了苏丹和非盟、阿盟为解决达尔富尔问题所做的努力,并希望苏丹政府继续全力执行安理会有关决议,尽快缓解达尔富尔地区局势。中国也决定再次向苏丹提供 500 万元人民币援助物资,用于达尔富尔人道救援。^①

从以上回顾可以看出,中国应对达尔富尔危机的基本政策取向是:在多边外交框架下支持联合国应对机制发挥作用,并通过参与维和活动等途径履行义务,但是反对通过经济制裁向苏丹政府施压。同时,中国也在双边关系层面敦促苏丹政府改善达尔富尔的局势。显然,中国与其他大国的分歧点在于要不要对苏丹政府实施在联合国安全机制框架下的制裁。

国际政治与中国能源外交课题

苏丹的社会动荡,直接影响了中国在苏丹的石油开采作业。2004 年 3 月,两名中国工人在达尔富尔地区作业过程中被绑架。^② 虽然类似事件总是伴随着外国石油公司在非洲国家的作业活动,非洲产油国内部治理情势的改善,无疑也符合中国在苏丹等非洲国家的能源经济利益。

此外,国际舆论对中国在苏丹开采石油的关注,也对中国的石油公司在国际资本市场融资造成了负面影响。例如,1999 年 10 月中国石油化工股份有限公司在纽约上市的努力,因受到其旗下公司参与苏丹石油开发的指责,在拖延一年后才得以成功。外资也部分由于国际政治气氛的变化而放慢了竞购中国的石油公司股票的速度。^③

未来,非洲产油国在石油资源禀赋层面的吸引力,意味着中国的石油公司将会努力进入更多的非洲国家从事勘探和开发。本文对 CNPC 在苏丹从事国际化经营历程的回顾告诉我们:讨论中国在非洲地区的石油利益,仅仅考虑如何与资源国开展双边能源外交以获得市场准入是远远不够的。国际政治层面的问题值得我们继续寻找答案。

① “外交部发言人孔泉就中国政府特使就达尔富尔问题访问苏丹答记者问”,外交部网站, <http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t150770.htm>。

② 李江:《中国工人在苏丹遭绑架》,《环球时报》2004 年 3 月 19 日第 5 版。

③ 《中石化努力澄清不涉苏丹业务》,中国石化在线网, <http://www.chemsina.com/News/Domestic/20001018/newsTemp6369.asp>。Peter Wonacott, “Chinese Oil Firm Cut Sudan Links before IPO: Sinopec saw the fallout of PetroChina's ties to controversial state”, *Wall Street Journal*, October 11, 2000, p. A23. Stephen Fidler and John Labate, “Sudan Ties Jeopardise Chinese Oil Listing”, *Financial Times*, October 6, 1999, p. 8. Mark Landler, “Stakes in China Suddenly Seem Less Appealing”, *New York Times*, March 31, 2000, p. c1.

首先,如何平衡中国的能源利益与大国关系?继续从苏丹等非洲国家获得石油开采权显然属于中国与苏丹双边关系的范畴。获得开采权绕不开资源所在国政府。所以,反对在联合国机制下针对一个非洲产油国采取制裁措施,有利于保障中国业已获得的石油利益。

但是,中国与美国等国家的大国关系也十分重要。虽然在国际法层面,中国没有义务执行美国针对苏丹的单方面制裁,但是中国也面临另外一个现实:美国政界指责中国在保障能源安全方面走重商主义道路的依据之一,便是中国政府没有像美国政府一样通过制裁的途径迫使苏丹政府有效平息达尔富尔冲突。冷战结束以来,石油也是美国对非洲政策的核心目标之一。中美两国在获取非洲石油领域存在一定程度的冲突。^① 在国际政治的演变中,美国对中国的指责是否公平合理并不重要。重要的是,这些指责增添了中国外交中建构“软力量”(soft power)的代价。所以,中国与美国等大国就苏丹达尔富尔问题、乃至更广范围的非洲石油和资源开发问题展开对话、寻找共识相当必要。必须强调的是,就中美两国双边关系而言,寻找共识的过程可能比所能达成的共识更加重要。

其次,在中国与非洲资源国的双边关系层面,中国应该花多大的代价维护能源利益?在 Talisman 出售其在 GNPOC 所持股份(25%)的过程中,CNPC 和马来西亚的 Petronas 公司(参股方)“均有增加股份的打算,但遭到了苏丹政府的反对。最终,CNPC 完全退出了竞争,而 Petronas 在从苏丹获得了另一项权益后退出竞争”。^② 也就是说,苏丹政府的偏好是来自印度的石油公司(或其他非参股方)竞购成功的直接原因。苏丹政府也没有选择增加它自身在 GNPOC 中所持的股份。由此不难看出:苏丹政府在寻求境外投资国利益之间的平衡。也就是说,我们没有理由指望苏丹政府或其他非洲产油国由于中国反对在联合国机制下实施制裁而回报中国在其境内资源开发的利益。

总之,非洲是中国寻求石油和其他能源供应安全的重要一环。与此同时,随着中国的石油企业国际化经营的扩大和深入,在国际政治层面,中国在非洲地区开采石油的外部政策环境越来越复杂。因此,思考中国在非洲的石油利益,必须超出如何获得市场准入的课题,从双边和多边国际政治风险分析入手,以求在多种利益选择之间获得最大的公约数。显而易见的是,苏丹或其他非洲资源国(事实上,任何资源国)通过政治和外交的途径而形成一个跨国资源开发的卖方市场,不符合中国的能源外交利益。我们有必要从更广阔的视角思考中国的能源外交。

^① 查道炯:《中国石油安全的国际政治经济学分析》,北京:当代世界出版社 2005 年版,第 6 章(“非洲石油:美国的新目标”)。

^② Anonymous, “Talisman Marks End of Era with Completion of Sudan Sale”, *Oil and Gas Journal*, April 7, 2003, p. 36.