

中国的能源外交

上海国际问题研究中心主任 潘光

当今，能源外交已成为经济外交的重要方面之一，我讲几个观点供大家参考。

一、中国能源政策和能源开发战略的调整

中国从上世纪 90 年代中开始逐步调整能源政策和能源开发战略，这是能源外交作用上升的背景。这些调整主要体现在五个方面。

(1) 稳住东部，发展西部。贯彻可持续发展方针，对东部老油（气）田不作过量开发，而将开发重点转移到西部的新的油（气）田上，同时实施西气（油）东输工程。这对能源外交有影响，但不是太大。

(2) 调整能源结构。减少煤在整体能源结构中的比例，增加油、气、水电、核能所占比例，同时大力开发新能源。为了在充分利用丰富的煤资源的同时又减少污染，还要努力发展和推广煤转油技术。这是为了减少废气排放，与能源外交直接相关。

(3) 建立国家能源储备体系。建立必要的战略能源储备，不仅可以防止国际突发事件致使能源供应突然中断使国民经济遭受的损失，而且可以在国际能源价格暴涨时起到稳定市场的作用。这当然与能源外交有关。

(4) 节约能源。中国政府正采取各种措施，如颁布《可再生能源法》、修订《煤炭法》、颁布建筑节能标准等，以尽可能节约能源。节能已经成为可持续发展和生态文明的核心内容。这又和能源外交中涉及的气候变暖、减排等问题有直接密切联系。

(5) 积极开发海外能源。在利用国内资源的同时，大力开发国外的油气资源，同时努力实现多通道进口油气，这就是我们所说的海外能源开发战略，是导致能源外交作用上升的最重要的原因。

二、中国的海外能源发展战略

目前中国从 30 多个国家进口石油天然气，近几年向中国供应油气较多的国家有沙特、伊朗、安哥拉、俄罗斯、阿曼、苏丹、也门、印度尼西亚、澳大利亚、泰国、马来西亚、刚果、哈萨克斯坦、委内瑞拉、利比亚等。从地区看，中国进口能源的 60% 左右还是来自中东，都要通过很不安全的马六甲海峡。因此，中国海外能源开发战略的主要目标就是要确保外部油气资源的供应来源多元化和运输通道多走向。为实现这一目标，就不能仅仅购买油气，而必须进入国际能源开发和运输市场进行直接运作。

从上世纪 90 年代中以来，中国企业已开始走出国门，大踏步地进入国际能源市场进行投资开发。中国石油天然气集团公司 (CNPC)，中国海洋石油有限公司 (CNOOC) 和中国石油化工股份有限公司 (SINOPEC) 是中国企业进入国际能源市场的领头羊，已在世界各地投资开发了数十个重大项目。

总体来看，中国企业的海外能源开发主要面向五个方向：一是传统方向，即中东方向，也就是西向，现在还是我们的主要方向。2006 年进口石油 1.4 亿吨，

其中将近 60%是从中东过来的；二是西向的延伸，即非洲方向，最成功的就是苏丹。这也是我们现在能源外交的焦点之一；三是东向，即拉美方向，如与委内瑞拉等国的合作，发展比较平稳；四是南向，即印尼和澳大利亚，近年来签了几个大合同；五是北向，即中亚和西伯利亚。中亚和西伯利亚在中国海外能源发展战略中占有特别重要的地位。这是因为它在上述五个方向中具有独一无二的地理优势：其油气资源无需通过海洋，而可以经过陆地到达中国。也就是说，这是一个无须远洋海军就可确保的石油天然气供应来源，而且还可能为从中东到中国的油气另辟陆上运输渠道，这对于在近期内尚难建立足以保卫海上运输线的远洋海军的中国来说，无疑具有重要的战略意义。

三、能源与外交的关系日趋密切

这些年来，无论是中国的实践还是世界的发展均表明，能源安全和能源开发与外交的联系越来越密切，形成了互相影响，互相补充的关系。

比如，中国的能源安全和能源开发，特别是海外能源发展，就离不开外交的支持。如中海油在开发东海油气田时和日本直接发生了冲突，就需要外交谈判，通过外交来为继续开发创造条件。又如我们在伊朗有巨大的能源利益，如果外交不能为我们的企业创造很好的经营条件，很多企业就难以在那里发展。不但在国外，现在国内的能源发展也要考虑气候变暖、减排等方面的国际发展，受到这些方面国际合作、国际认同、国际规则的影响和约束。

同时，外交和对外经贸关系也时时受到能源问题的影响乃至冲击。我们的中东外交、中美关系、中日关系、中欧关系、中非关系、中国拉美关系、中俄关系以及上海合作组织的发展等等，都受到能源问题的直接影响。

超越中国看世界，全球能源安全与国际关系、世界的和平与发展也密切联系。最近前美联储主席格林斯潘写了一本书，书中直接了当地指出伊拉克战争就是为了石油。实际上许多人都这么看，但布什政府极力否认，现在格老讲的话就有分量了。当然，伊拉克战争不仅仅是为了能源，但能源确实是一个很重要的原因。美国占领伊拉克后，第一个大合同就给了副总统切尼曾任职的哈里伯顿公司，这就很说明问题。同时，能源价格上升，能源运输通道被切断，都会对全球的稳定和发展形成巨大冲击。前几天，美国情报机构的报告说伊朗早在 2003 年就停止了发展核武器的计划，油价立即下跌，因为人们认为美国不会打伊朗了。可见，国际重大事态发展已经直接影响能源市场，而能源安全又成为世界和平发展的重要条件。

四、中国能源外交：以中东、中亚-西伯利亚和非洲为例

中国的能源外交比较集中地体现在上述中国海外能源开发面向的五个方向上。这里，我主要来谈谈中东、中亚-西伯利亚和非洲。

1、中东。前面已经提到，我们石油进口的 60%来自中东，最大的供应者是沙特、伊朗、阿曼等。最近，我们同伊朗签了大合同，开发伊朗最大的气田。如油气加在一起，将来伊朗可能会超过沙特。同时，沙特一直是中国稳定的石油供应来源，其供应量会逐步增加。

目前，我们中东外交中很重要的内容就是要维护中国在中东的能源供应和运输安全，避免风险，在出现危机时加以处理。比如，我们反对美国在联合国对伊

朗实行进一步制裁。如果伊朗的银行体系受到制裁，中国在伊朗的所有公司都没法做生意。实际上俄罗斯、欧洲、印度和日本在伊朗也都有非常重要的利益，所以在这个问题上他们的立场与我们接近。我们要继续全力以赴，劝和促谈，争取和平解决伊核问题。一方面是为了中东和平、全球和平，另一方面也是为了我们的能源安全和能源利益。我想这是不矛盾的。这里要说明，国外一些媒体往往只强调中国的政策是为了自身经济利益，我不同意这个观点。中国的经济利益是有的，但中国本身也有处理国际关系的重要原则，即维护世界的和平，促进世界的发展。

从中东到中国的几个能源运输通道都是非常不安全的。这一点我们跟日本和韩国有共同利益。日本的石油 80%以上从中东进口，主要通过马六甲海峡。大家都觉得马六甲海峡不安全，所以提了很多方案，一个叫克拉地峡方案，就是从泰国的中部修筑一条运河，绕过马六甲海峡。这个方案因为种种原因难以实现。二是恢复二战期间从缅甸到云南的通道，通过这条线将油气运到中国，这是一个非常好的方案。三是从巴基斯坦的瓜达尔港到新疆的通道，目前进展顺利。要实施这些方案，首先需要我们与缅甸、巴基斯坦、泰国等国家保持友好合作关系，其次也需要这些地方有比较稳定的环境，这都需要外交工作的配合。

2、中亚和西伯利亚。这个方向非常重要，它是我们唯一的陆上能源通道。我们和俄罗斯十年前就开始谈修建油气管道问题，但受到包括俄罗斯国内政治因素在内的各种因素的影响。如我们与尤科斯公司签了合作协议，但不久后该公司的老板霍多尔科夫斯基就被抓了起来，于是前功尽弃。后来日本又与我们竞争，即安大线还是安纳线的问题。实际上中日是可以协调的，这条线既可以到中国也可以到日本。谈了很多年，到现在俄罗斯总算动工修建管道了，什么时候建成还不知道。这里有许许多多的谈判、协调等外交方面的工作。我们跟哈萨克斯坦合作的输油管道非常成功。2004 年开工，2005 年底建成，2006 年已经开始输油了。从哈萨克斯坦到中国的管道是中亚历史上第一条通向东方的管道，中亚以前的管道都是通过俄罗斯的。这条管道继续向东延伸，将来日本、韩国都可以参与。当然竞争非常激烈，俄罗斯对这个管道与它争油当然也是不太高兴的。但是，这里仍然可以进行协调与合作。比如俄罗斯就可以参与哈中输油管道。我们跟俄罗斯在西部的边界只有 54 公里，也就是新疆的喀纳斯地区。由于环保原因，那里是没办法建油管的。因此，俄罗斯中、东西伯利亚和欧洲部分的石油要过来，只有经过哈萨克斯坦。现在哈中管道的年输油量是 2000 万吨，哈萨克斯坦只能提供 1000 万吨，也为俄罗斯参与提供了条件。最近，俄罗斯工业能源部长赫里斯坚科正式宣布，明年俄罗斯将通过哈中管道向中国输油。同时，我们中石油的油气田在里海边上，还未与哈中管道连接，也可通过哈俄管道向俄罗斯输送。这就是换油，大家都节省了运费，结果达到了三方互利共赢。上海合作组织在这方面可以做许多协调工作，把这六个成员国放在一个利益共同体内，使分歧、竞争带来的负面效应减到最低，同时把共同利益扩大到最大。

3、非洲。中国在非洲有很多能源项目，最成功的就是在苏丹的油气开发了。十几年前中石油去苏丹的时候担了很大风险，但去了以后非常成功，大概一两年就把投资全部收回了。经过十多年努力，中石油建成了每年生产数千万吨石油的油田，建造了一个每年炼油 500 万吨的炼油厂，修建了 3000 多公里的输油管道，帮苏丹建立了一个崭新的石油工业体系。苏丹这几年尽管战乱，国民生产总值仍以 9%左右的速度增长。这就是因为有这样一个日趋兴旺的石油产业。

当然这个现在已不是纯粹的能源问题了，而成了外交问题。在苏丹达尔富

尔问题上，为什么西方一些媒体对中国进行攻击或者进行一些不实的报道和宣传，还威胁要抵制北京奥运会呢？一个比较重要的原因就是中国在那里跟苏丹有石油合作。按照一些人的荒唐逻辑，中国公司在那里钻到了石油，给苏丹政府提供了金钱，可以用它来购买武器，买了武器就在达尔富尔杀人，这等于中国制造了达尔富尔惨案，支持大屠杀。实际上，这些西方记者和政客连一些基本事实都不了解。

这里说明一下。首先，在这个进行苏丹能源开发的公司中，中国占 40% 股份，马来西亚占 30%，还有印度占 25%，苏丹也有 5% 的股份，这是一个很好的国际能源合作项目，并非中国独资的企业，为什么单挑中国骂？其次，中石油除了为苏丹政府做出税收和财政贡献外，还投资 2000 多万美元修了一座友谊大桥，培训了 7000 多名技工，为苏丹人民创造了数万个就业机会，还给产油区建了托儿所、学校、医院，做了大量的社会公益工作。所有这些，都有利于苏丹人民，也有利于苏丹的和平与发展。有些记者和政客可能根本不了解这些，也可能故意视而不见。再次，中国在外交上也为解决达尔富尔问题做出了巨大贡献。2007 年，胡锦涛主席亲自访问了苏丹，受到了苏丹政府和人民的热烈欢迎。中国政府任命的非洲事务特别代表和达尔富尔问题特别代表刘贵今大使多次访问苏丹，全力劝和促谈，取得了显著成果。现在，苏丹政府已同意接受联合国前秘书长安南提出的解决达尔富尔问题的方案，也同意由联合国和非洲联盟派混合维和部队进驻达尔富尔，作为国际维和部队组成部分的首批中国维和部队已经抵达达尔富尔地区。同时，苏丹国内的和平进程也在向前推进。从长远看，要从根本上解决达尔富尔问题，就必须全力促进那里的经济和社会发展，中国在这方面也正在发挥建设性的作用。所有这些，都得到了包括联合国秘书长潘基文在内的国际上有识之士的高度评价。目前，西方舆论界对中国在达尔富尔问题上所起作用的评价也在发生变化，从一味指责变为积极评价，但要求中国“做得更多”。

可以说，在苏丹，中国的能源开发与外交工作有机地结合在一起，互相支持，互相促进。这是中国能源外交取得成功的一个典型案例。

五、几点思考

关于中国的能源外交，还有许多问题需要进一步深入研究。这里，谈几点思考和想法。

第一，能源外交已经成为我们整体外交的重要组成部分。它为中国的和平发展创造了良好的外部能源安全环境。我想这可以作为一条重要结论。

第二，能源外交要靠各部门协调配合。光靠一个部门如发改委能源局协调是不行的，很多专家提出恢复能源部或能源委。希望在明年人大上能看到进展。

第三，能源外交要注重对话和协调。外交部、商务部、发改委都做了很多工作。比如俄罗斯提出“能源俱乐部”，我们基本上持一种积极态度，因为这有利于对话和协调。中日现在已开展能源对话。中国与印度也进行了能源对话。五大能源消费国（美、中、日、印度、韩国）会议也可以发展为一种对话机制。

最后一点，能源外交要立足互利共赢，特别要使能源产地受益。比如前面提到的中石油在苏丹的一系列帮助当地发展的项目，就受到了广泛的好评。又如，中石油在哈萨克斯坦成立了老战士基金会，专门扶助支持当地苏联时期的老红军战士，在当地反映非常好。这些项目，也需要外交工作的配合。

(卢亚南、刘曙光整理)

