

# 原苏丹分裂对中国石油利益的影响\*

李 昕

[内容提要]经过多年经营,中国在原苏丹创建了较为完整的石油工业体系,形成重要的海外石油利益。但苏丹南北分裂后对跨越边境地区石油资源的争夺、日益复杂的种族宗教矛盾,以及各国激烈竞争的趋势,使中国维护自身石油利益面临的不确定性增大。尽管如此,中国与原苏丹长期形成的友好合作关系,以及南北苏丹在石油等经济领域的相互依赖,为中国维护和发展在当地的石油利益提供了有利条件。

[关键词]原苏丹 南北分裂 中国石油利益 影响

[作者简介]李昕,安徽财经大学法学院讲师、法学博士,主要研究国际能源关系、国际能源治理和中国石油安全等问题。

经过半个多世纪战乱浩劫,在 2005 年南北双方达成《全面和平协议》的基础上,南苏丹自治政府于 2011 年 7 月 9 日正式宣告与北部分离,并建立以朱巴为首都的南苏丹共和国。苏丹南北分裂既有种族和宗教方面的原因,也源于双方对石油资源等现实利益的争夺。南苏丹的独立并没有完全解决原有问题,反而使既有矛盾更加复杂,中国在该地的石油利益也由此受到冲击。

原苏丹的石油资源主要分布在其中南部的穆格莱德盆地、迈鲁特盆地、蓝尼罗河盆地。<sup>①</sup>20 世纪 90 年代中期前,美国和加拿大等西方国家的能源公司曾获准勘探开采这些地区的石油资源,但产量不高,原苏丹每年消费的各类成品油仍全部依赖进口。90 年代中后期以来,由于美国制裁和孤立苏丹巴希尔政府,西方公司陆续撤离,这为中国的石油公司进入原苏丹石油市场提供了机遇。

中石油在原苏丹的投资始于 20 世纪 90 年代后期。1995 年 9 月,原苏丹总统巴希尔访华时提出,希望中国公司到原苏丹勘探开发石油,帮助苏丹建立石油工业体系。中石油在中国政府的支持下,很快与原苏丹能源矿产部签署了穆格莱德盆地 6 区石

油合作开发协议,开启了中国与原苏丹石油合作之门。之后,中石油陆续与原苏丹政府达成了一系列石油合作项目。为保证这些项目的顺利运营,中石油还承建了原苏丹大部分石油基础设施。<sup>②</sup>

在中石油投资项目带动下,原苏丹石油探明储量迅速增加,由 2000 年的 3 亿桶提高到 2010 年的 67 亿桶,储采比为 37.8 年。<sup>③</sup>原油产量也从 1993 年的每天 2000 桶,迅速提高到 2010 年的 48.6 万桶,原苏丹首次实现石油出口,并呈现快速增长态势。尽管原苏丹石油储量和产量占全球份额不高,但具备形成大型油田的地质条件和开发潜力很大。在这一进程中,中国石油公司在南北苏丹获得了非常重要的海外石油利益。<sup>④</sup>在“中苏石油合作模式”

\* 本文将 2011 年 7 月 9 日之前的苏丹称为“原苏丹”,文中也以南北苏丹指代原苏丹南部地区和北部地区,其地理范围与现在的南苏丹和苏丹基本一致。

① EIA, “Country Analysis Briefs: Sudan”, <http://www.eia.gov/EMEUCABS/Sudan/pdf.pdf>. (上网时间:2011 年 8 月 20 日)

② 中石油报告“中国石油在苏丹”,<http://www.cnpc.com.cn/resource/cn/other/pdf/09%e4%b8%ad%e5%9b%bd%e7%91%b3%e6%b2%b9%e5%9c%a8%e8%8b%8f%e4%b8%b9.pdf>. (上网时间:2011 年 8 月 14 日)

③ BP Statistical Review of World Energy, June 2011, [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2011/STAGING/local\\_assets/pdf/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2011.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAGING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf). (上网时间:2011 年 8 月 4 日)

④ 邓向辉“中国与苏丹的石油合作”,载《中外能源》,2009 年,第 11 期,第 3 页。

示范效应的带动下,中国石油公司在非洲的石油开发合作不断拓展。以中石油为例,21 世纪初 10 年,该公司先后在阿尔及利亚、利比亚、埃及、加蓬、尼日尔、乍得等地获得石油合同,而且大多建成了上下游一体化的石油产业体系<sup>①</sup>。

中石油在原苏丹的合作项目符合中国提出的“充分利用国内国外两种资源、两个市场”的战略方针。在国内资源不足的情况下,中石油在原苏丹的成功经营,不仅有利于企业本身生存发展,也有利于维护国家能源安全。由于中石油与原苏丹政府签订的合同大都是条件较为宽松的“产品分成协议”(PSAs),原苏丹生产的石油主要出口到中国。自中石油投资原苏丹石油项目以来,中国从该地的原油进口量从 1999 年的 26 万吨增加到 2010 年的 1260 万吨,增长近 49 倍。原苏丹成为中国第六大原油进口来源地。<sup>②</sup>当前,中国对进口石油的依存度达到 55.2%,已超过美国(53.5%)<sup>③</sup>保障石油安全的压力非常大,原苏丹在中国能源安全格局中的地位因而更加突出,而 2011 年原苏丹南北分裂,导致中国在当地石油利益的不确定性增加。

## 二

南苏丹独立前,中国在苏丹南北地区的石油利益维护主要涉及双边关系,现在则演化为地区性的三边关系。如果考虑到南苏丹独立产生的地区影响以及区域外大国介入因素,形势就更为复杂。

首先,苏丹南北双方如何划分石油资源,直接影响中石油项目前景和中国的石油进口利益。从地理特征上讲,中国在原苏丹的石油利益主要分布在其南北方的交界地带。穆格莱德盆地 6 区项目的富拉(Fula)和迦克(Jiake)油田位于原苏丹的南达尔富尔地区,喀土穆炼油厂的顺利运营也有赖于从富拉油田至喀土穆的原油管道的安全通畅;穆格莱德盆地 1/2/4 区项目的黑格里(Heglig)、统一(Unity)和班布(Bamboo)油田跨越南北方边境和归属问题悬而未决的阿卜耶伊地区;迈鲁特盆地 3/7 区项目的阿达尔-耶勒(Adar Yale)、法鲁济(Palogue)和夸玛瑞(Qamari)油田位于南苏丹东北部,靠近苏丹的蓝尼罗河州和埃塞俄比亚,从该区通往苏丹港的达尔

(Dar)石油管道穿越种族宗教关系复杂的蓝尼罗河州。这三大项目区承载了原苏丹 90% 以上的原油产量,<sup>④</sup>是整个苏丹地区石油工业体系运转的基础和中国在当地石油利益能否得到保障的关键。目前,南北苏丹依靠的唯一原油出口管道,同样跨越两国边境地区,尤其是冲突频繁的阿卜耶伊和南科尔多凡。

原苏丹石油工业体系的基本特点,就是石油产业的下游全部集中在北方,而上游主要在南方。苏丹南北分裂后,如何分割石油资源,成为两国间所有悬而未决问题中最具争议性的难题。在南方自治背景下,南北平分石油收益的机制尚可维持。但南方举行公投后,原有的分配协议显然难以为继。此前,绝大部分探明石油储量和产能在南方,却需要由北方批准颁发勘探许可证,南苏丹对这种状况十分不满,认为这些资源应完全由自己支配。2005 年南苏丹自治政府建立后,也曾向外国石油公司颁发勘探许可证,以求争夺南方石油资源的控制权,从而导致部分勘探区块重叠和双重合同问题,引发双方的矛盾冲突。

目前,石油资源划分涉及到如何分割横跨原苏丹南北边境的 3 个产油区,包括如何确定地下石油储量的分布和归属,如何处置合约、基础设施、员工、石油债务和税收体系等系列问题。其中最核心的是阿卜耶伊州主权归属问题。阿卜耶伊地区拥有丰富的石油资源,是原苏丹最重要的产油区之一,在其石油工业体系中占有重要地位,原苏丹南北方唯一的石油出口管道正好穿过此处的黑格里油田。为争夺

<sup>①</sup> “访中国驻尼日尔大使夏煌”,<http://news.cnpc.com.cn/system/2011/07/05/001340135.shtml> “中国石油乍得一期一体化项目建成投产”,<http://news.cnpc.com.cn/system/2011/07/01/001339895.shtml>。(上网时间:2011 年 8 月 15 日)

<sup>②</sup> EIA, “FACTs Global Energy, Global Trade Atlas”,<http://search.usa.gov/search?affiliate=eia.doe.gov&v%3Aproject=firstgov&query=FACTs+Global+Energy%2C+Global+Trade+Atlas&search=%E6%8F%90%E4%BA%A4%E6%9F%A5%E8%AF%A2%E5%86%85%E5%AE%B9>。(上网时间:2011 年 9 月 21 日)

<sup>③</sup> 中国工信部“2011 年上半年石油和化学工业经济运行报告”,<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11295125/n11299425/13985542.html>。(上网时间:2011 年 8 月 2 日)

<sup>④</sup> 2009 年,原苏丹平均日产原油 48.5 万桶,其中 1/2/4 区、3/7 区和 6 区项目油田日产原油分别为 18 万桶、24 万桶和 3-4 万桶,总计大约为 45 万桶,占将近 93%。参见 EIA, “Country Analysis Briefs: Sudan”,<http://www.eia.gov/EMEUCabs/Sudan/pdf.pdf>。

该地,双方曾多次爆发冲突。由于南北都声称该地是具有重大历史意义的地区,阿卜耶伊被称为是“苏丹的耶路撒冷”。<sup>①</sup>2005年的和平协定赋予了该州特殊行政地位,但并没有解决阿卜耶伊的归属问题。2009年,位于海牙的“常设仲裁法庭”将穆格莱德盆地的黑格里和班布两个油田裁决给北方,而不是归阿卜耶伊管辖,遭到南方和阿卜耶伊州的强烈反对。2011年5月下旬,北方政府军夺占了阿卜耶伊大部分城镇,迫使数万黑人逃往南方。在美国的敦促下,苏丹政府同意将军队撤出阿卜耶伊地区,南北双方于6月20日签署《阿布耶伊地区行政与安全临时安排》协定,紧张形势有所缓和,但问题仍未得到有效解决。在阿卜耶伊州归属未定的情况下,双方的和平局面非常脆弱。

石油在苏丹和南苏丹两国经济中都占有举足轻重的地位,苏丹收入来源的60%—70%依靠石油,而南苏丹更是高达98%。<sup>②</sup>对几乎完全依赖石油收入的南苏丹而言,石油资源对国家的命运至关重要。南苏丹执政当局在独立前后一直积极谋求在石油问题上南北“脱钩”,建立本国独立的石油工业体系,筹划在国际援助下修建从南方通往肯尼亚沿海港口城市拉穆的输油管线。<sup>③</sup>对苏丹而言,本国拥有加工南苏丹石油的炼化设备、原油出口管道以及石油技术和石油工业的管理经验,继续稳定获得南苏丹的石油供应、维系境内石油工业体系的运转就成为至关重要的国家利益。有人将分割原苏丹石油产业的挑战比喻为分离一对连体婴儿,处理不好将成为重启战端的根源。<sup>④</sup>

在原苏丹国家分裂背景下,中国石油利益的分布地带已演变为从原苏丹分裂出来的南北两个新国家间的利益冲突带。苏丹南北双方能否就石油资源划分达成协议,以及具体内容如何,都将直接影响中国的石油利益。

其次,导致原苏丹分裂的既有矛盾并未因南苏丹独立而消亡,反而有更加复杂化的趋势。在分裂过程中,跨越南北边境地区的南科尔多凡、蓝尼罗河和阿卜耶伊等三个州,因种族宗教隔阂与现实利益争夺交织而冲突频繁。虽然前两个州在法律上已归属苏丹,但这些地区有多达数万人的游击队,他们大

多接受南方指挥或资助,将争取高度自治权或与南方合并作为最高奋斗目标。南北内战期间,南科尔多凡州信仰基督教的努巴人大批加入南方反政府游击队,该州一度成为南方反叛力量的大本营。南苏丹独立前夕,与南方结盟的努巴人游击队拒绝解除武装,与苏丹政府军的冲突在2011年6月再次爆发。尽管双方在国际社会压力下签署了停火协议和政治解决方案,但反对派发誓要继续进行战斗,直到赢得更大自主权。由于石油和矿产资源丰富,苏丹政府认为南科尔多凡州太重要,绝不允许其独立,但努巴山区的游击队与南方有密切联系,当地许多居民也公开支持南苏丹,南方有可能无法置身事外。此外,2011年9月初,苏丹政府军与蓝尼罗州“苏丹人民解放运动北方分支”的武装冲突再起。上述地区的非阿拉伯苏丹人对他们长期被排除在政治进程之外感到愤怒,认为苏丹政府被一小撮阿拉伯人控制,因此矛盾对立和武装冲突不断出现。

与此同时,北方同样支持南方内部的反政府武装,利用南苏丹内部不和鼓动和资助南苏丹各派制造内部冲突。中石油的1/2/4区和3/7区油田位于或靠近这些地区,通往北方苏丹港的石油出口管道也穿越这三个州,这些跨境冲突势必威胁当地石油的勘探、生产和出口。

此外,国家分裂后,苏丹和南苏丹两国内部仍存在种族宗教矛盾、派系冲突和治理不善等问题。原苏丹分裂源于不同种族、宗教间的对立,分裂后的苏丹仍然是多种族、多宗教国家。因此,如何防止国家再次被撕裂就成为苏丹国家治理中的核心挑战。2011年7月,苏丹达尔富尔地区两个主要反叛组织

<sup>①</sup> Mary Beth Sheridan and Rebecca Hamilton, “South Sudan secedes amid tensions”, [http://www.washingtonpost.com/world/africa/south-sudan-secedes-amid-tensions/2011/07/07/gIQAQ8RT2H\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/africa/south-sudan-secedes-amid-tensions/2011/07/07/gIQAQ8RT2H_story.html). (上网时间:2011年8月9日)

<sup>②</sup> Jort Hemmer, “Southern Sudan: the new kid on the block? Assessing the neighbourhood on the threshold of Southern Sudan’s self-determination referendum”, *CRU Policy Brief*, No. 14, March 2010, [http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100300\\_cru\\_policy\\_brief\\_13\\_jort\\_hemmer.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100300_cru_policy_brief_13_jort_hemmer.pdf). (上网时间:2011年8月7日)

<sup>③</sup> EIA, “Country Analysis Briefs: Sudan”, <http://www.eia.gov/EMEUCABS/Sudan/pdf.pdf>. (上网时间:2011年8月7日)

<sup>④</sup> Katrina Manson, “苏丹石油如何分家?” <http://www.zgjrw.com/News/2011211/home/977555825810.shtml>. (上网时间:2011年7月26日)

“公正与平等运动”和“苏丹解放运动”拒绝接受苏丹政府与“自由与公正运动”就结束达尔富尔危机签署的最后文件。该地区处在非洲的十字路口,族群、宗教以及资源方面的冲突在此汇聚。随着该区石油矿产资源不断被发现,部落间争夺资源财富的斗争日趋激烈。这些冲突阻碍了石油勘探开发,长期存在的国际制裁限制了国际投资的进入,从而使该地区油田的产量一直未达到其最大产能。由于该区原油全部供应苏丹国内炼油厂,冲突还可能使喀土穆炼油厂无法得到充足的石油供应。

南苏丹种族关系同样非常复杂。南方有 150 多个部落,每个部落都有各种分立的武装组织,几乎人人都拥有枪支,杀戮成了一种试图得到关注和获取权力的重要谈判逻辑。<sup>①</sup> 种族间敌视、对土地和水资源的争夺战因而纷繁不断。目前,南苏丹其他部落武装派别对掌权的丁卡部落非常不满。这些部落曾为南苏丹独立长期浴血奋战,却没有分享到与其贡献相称的权力。部分被排除在权力和财富分配之外的部落首领甚至发动武装叛乱。此外,“苏丹人民解放运动”也长期存在内讧。

同时,南苏丹的国家治理资源非常匮乏,各级政府缺少基本的治理机制、政策和法律框架,司法、警察、监狱等执法机关仍未有效地运转起来,这使得南苏丹国内的石油投资环境非常糟糕。<sup>②</sup> 由于缺乏基本的治理结构,南苏丹腐败问题非常严重,如同其他资源丰富但治理不善的国家一样,石油财富强化了上层集团的实力,他们从石油资源中分配到过多的收益。丰富的石油资源有可能使南苏丹成为被“资源诅咒”的国家。<sup>③</sup> 长期内战还使南苏丹经济极端贫困,基本的卫生、教育和生活设施严重缺乏,超过 80% 的医疗保健服务由外来民间团体或国际组织提供。<sup>④</sup> 除了石油部门,国际媒体将其经济描述为“生计经济”。<sup>⑤</sup>

原苏丹在国家分裂背景下出现的上述种种问题,对中国在当地的石油利益的影响日趋凸显。一方面,由于南北交界地带油田划分的谈判和阿卜耶伊州的归属问题久拖不决,中石油控股的三大国际财团已推迟对这些油田的继续投资,结果导致原苏丹的石油产量增长缓慢甚至下降,结束了 1999 年以

来快速增长的历史。2009 年,争议和冲突最多的中石油 1/2/4 区产量持续下降,从 2006 年高峰时期的每天 27 万桶下降到 2009 年的 18 万桶。<sup>⑥</sup> 由于三大区的石油产量超过总产量的 90%,产量下降势必会影响原苏丹整个石油工业体系的运转和公司的收益,减少中国对当地原油的进口量。另一方面,两国内部及其在分裂过程中不断出现的武装冲突,已影响到正常的勘探和生产活动,三大区块的生产均未达到应有的最大产能。冲突已经阻碍了达尔富尔地区的石油勘探活动,大量基础设施遭到破坏。由于冲突的持续存在,目前的勘探生产活动仅局限在苏丹南部和南苏丹北部及其东北部,深入两国内地的勘探活动很少。<sup>⑦</sup> 此外,由于中石油项目所在地区部落割据势力和反叛武装派别比比皆是,使石油基础设施经常遭到袭击和破坏。公司还时常遇到一些无法预期的具体威胁,如腐败勒索、武装骚扰等。阿卜耶伊地区还遗留了大量地雷,给中国石油公司安全问题造成严重挑战。

第三,在全球层面,大国竞争加剧使中国在当地石油利益面临严峻外部挑战。其中来自美国的挑战

<sup>①</sup> The Associated Press, “Sudan: Dozens Dead in Cattle Raid”, <http://www.nytimes.com/2011/05/03/world/africa/03briefs-ART-Sudan.html?ref=southsudan>. (上网时间:2011 年 8 月 15 日)

<sup>②</sup> Peace Security and Development Network Working Group, “Public Private Cooperation in Fragile States—Country report: Southern Sudan”, [http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090900\\_report\\_cru\\_southern\\_sudan.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090900_report_cru_southern_sudan.pdf). (上网时间:2011 年 8 月 7 日)

<sup>③</sup> Halvor Mehlum, Karl Moene and Ragnar Torvik, “Institutions and The Resource Curse”, *The Economic Journal*, Vol. 116, 2006, pp. 1-20.

<sup>④</sup> Mary Beth Sheridan and Rebecca Hamilton, “South Sudan secedes amid tensions”, [http://www.washingtonpost.com/world/africa/south-sudan-secedes-amid-tensions/2011/07/07/g1QAQ8RT2H\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/africa/south-sudan-secedes-amid-tensions/2011/07/07/g1QAQ8RT2H_story.html). (上网时间:2011 年 8 月 8 日)

<sup>⑤</sup> 意指仅能维持生存的小农经济,表现为很有限的市场经济活动和低水平的进出口贸易。参见 Peace Security and Development Network Working Group, “Public Private Cooperation in Fragile States—Country report: Southern Sudan”, 2009, [http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090900\\_report\\_cru\\_southern\\_sudan.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2009/20090900_report_cru_southern_sudan.pdf). (上网时间:2011 年 8 月 8 日)

<sup>⑥</sup> 参见 BP *Statistical Review of World Energy*, June 2011, [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2011/STAG-ING/local\\_assets/pdf/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2011.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2011/STAG-ING/local_assets/pdf/statistical_review_of_world_energy_full_report_2011.pdf). (上网时间:2011 年 9 月 7 日)

<sup>⑦</sup> 法国的道达尔(Total)公司获得南苏丹内地 B 区块的勘探许可证后,一直在寻求新的合伙人接替撤走的美国石油公司。但由于该地冲突不断,公司的经营陷入困境。参见 EIA, “Country Analysis Briefs: Sudan”, <http://www.eia.gov/EMEUCabs/Sudan/pdf.pdf>. (上网时间:2011 年 8 月 20 日)

最为突出。美国在苏丹分裂过程中的作用明显。自克林顿起,连续三任美国总统都把苏丹问题作为美国非洲外交的要务,以人道主义危机为由不断干预原苏丹内部事务,打压北方、扶持南方。奥巴马总统从 2010 年开始强化了解决苏丹问题的力度,对巴希尔政权软硬兼施,提出将苏丹从“支持恐怖主义名单”中去除、解除制裁以及与喀土穆关系正常化的“路线图”,要求巴希尔总统允许南部和平独立,通过谈判解决达尔富尔、阿卜耶伊以及南科尔多凡等问题。就在南苏丹独立前夕,美国政府同时向南北方施加压力,敦促南苏丹建立一个“民主和尊重人权”的政府;<sup>①</sup>警告巴希尔遵守“路线图”的要求,<sup>②</sup>力图使南北分立后的走向符合美国的战略利益。正是“由于美国 20 多年的介入,才有了南苏丹今天的独立”。<sup>③</sup>而南苏丹独立后不到一天,美国就迅速予以承认,并承诺加深与南苏丹的伙伴关系。<sup>④</sup>

美国长期介入原苏丹内部事务旨在追求多重战略目标。南北苏丹分裂符合美国的利益,美国可借助南方独立出现的地缘政治新态势,对该地区的石油利益分配进行重新整合,以便美国石油公司能够重返南苏丹。如果事与愿违,美国可以再次借口人道主义危机,或进行干预、或继续维持孤立和制裁政策。<sup>⑤</sup>无论结果如何,美国的干预将继续成为挑战中国在南北苏丹石油利益的重大外部因素。

中石油在原苏丹的成功引起了其他国家石油公司的兴趣,原苏丹“石油大饼”逐渐形成多国竞争的局面。南苏丹独立后,可能成为非洲第 6 大产油国,预计在该国的竞争会更加激烈,最终可能改变中石油一家独大的局面,进而挤压中国在当地获得的石油份额。目前,欧盟、日本、印度等相继出台政策规划,积极推动本国公司进军南苏丹或整个非洲大陆的油气市场。瑞典、卢森堡、挪威、摩尔多瓦等中小国家的石油公司也纷纷涌入南苏丹。俄总统非洲问题特使认为,由于南苏丹必须从零开始建设,俄罗斯必须尽快抓住机遇并在南苏丹经济中找到自己的位置。而中国在原苏丹石油领域的成功,一直被西方国家眼红。南苏丹多国竞争局面的形成,已波及中国在南北苏丹石油合作中的地位,有利于中国的石油合约条件有可能变更,中国维护石油利益的行动

正面临巨大的国际压力。

### 三

中国维护在南北苏丹的石油利益也有若干有利条件,其中最重要的就是中国长期与双方都保持良好关系。中国早在 1959 年就和原苏丹建交,1962 年双方签订了第一个贸易协定。20 世纪 80 年代中国开始在苏丹有港口、住房和水利等劳务合作项目,90 年代两国签订新的经济、贸易和技术合作协定。最重要的是,当南北内战正酣、美国又操纵国际社会孤立和制裁苏丹之时,中石油开始在苏丹创建完整的石油工业体系,迅速改变了当地经济状况。中国与南苏丹之间也早有密切往来。1960-70 年代,中国的援助人员就进入南苏丹,在当地传授水稻种植技术,兴建桥梁、道路和医院等,中国医疗队还先后深入朱巴、马拉卡勒和瓦乌等南方城市。2005 年,南北签署“全面和平协议”(CPA)后,中国与南苏丹的交往迅速增加,南方自治政府主席基尔于 2005 年和 2007 年两次访华。之后中国向南方提供了多笔无偿援助款项,承担了援建医院、住房、打井、提供医疗设备和人力资源培训等项目,并为南方公投提供了物资援助。2011 年 7 月 9 日,中国国家主席胡锦涛的特使姜伟新应邀参加南苏丹的独立庆典,并与南苏丹签署建交公报。南苏丹建国后,也多次表达

<sup>①</sup> Hillary Clinton, “Independence day for South Sudan”, [http://www.washingtonpost.com/opinions/independence-day-for-south-sudan/2011/07/08/gIQRJbL5H\\_story.html?wpisrc=nl\\_politics](http://www.washingtonpost.com/opinions/independence-day-for-south-sudan/2011/07/08/gIQRJbL5H_story.html?wpisrc=nl_politics). (上网时间:2011 年 7 月 25 日)

<sup>②</sup> The White House Office of the Press Secretary, “Statement of President Barack Obama Recognition of the Republic of South Sudan”. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/07/09/statement-president-barack-obama-recognition-republic-south-sudan>. (上网时间:2011 年 8 月 20 日)

<sup>③</sup> Rebecca Hamilton, “U. S. Played Key Role in Southern Sudan’s Long Journey to Independence”, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/07/us-played-key-role-in-southern-sudans-long-journey-to-independence/241660/>. (上网时间:2011 年 8 月 26 日)

<sup>④</sup> Rebecca Hamilton, “U. S. Played Key Role in Southern Sudan’s Long Journey to Independence”, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/07/us-played-key-role-in-southern-sudans-long-journey-to-independence/241660/>. (上网时间:2011 年 8 月 26 日)

<sup>⑤</sup> 有关美国全面制裁原苏丹的完整信息,请参阅美国财政部的外国资产控制办公室网页(Office of Foreign Assets Control, “Sudan: Overview of Sanctions”),<http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/sudan.pdf>. (上网时间:2011 年 9 月 16 日)

了希望与中国在石油等领域开展合作、吸引中资公司扩大对南方投资的意愿。南苏丹总统基尔还特别希望中方对其石油开发给予支持。<sup>①</sup> 南苏丹承诺,虽然必须与苏丹重新谈判石油划分协议,但会遵守 2005 年之前与中国签署的合约。<sup>②</sup> 尽管南苏丹与苏丹还未达成新的石油协议,但南苏丹在建国后第 10 天就通过苏丹港向中国出口了其独立后的第一批原油。南北分立还未明显影响到中国从当地进口石油。

由此可见,中国和原苏丹长期形成的友好合作关系以及对南北地区的无私援助,为维护中国的石油利益创造了良好的政治环境和民众基础。中国和南苏丹在各方面均存在很强的互补关系;苏丹政府不论在政治经济还是协调南北关系方面,都需要继续与中国开展充分合作。

其次,南苏丹和苏丹在经济上的相互依赖,也为中国维护自身石油利益提供了有利条件。如前文所述,原苏丹几乎所有的石油基础设施都在北方,而绝大多数正在开采的油田则位于双方有争议的边境地区,如果双方都想要从石油资源中最大程度获取收益的话,就必须进行合作。不仅仅是石油联系着南北苏丹,数以百万计的北方人和南方人在一起工作、生活和经商,那些居住在边境地区的居民数百年来共享牧场和水资源,<sup>③</sup>南苏丹最主要的贸易伙伴也是北方的苏丹,南苏丹 60% 的粮食消费或由北方生产,或通过北方运输,这进一步加深了南北苏丹的相互依存。<sup>④</sup> 因此,南方独立后,南北之间的经济联系会继续保持,双方领导人也会从现实利益出发,尽可能维持和平共处局面。此外,南北双方只有维持和平状态,才有机会赢得国际支持,实现和平与发展。对苏丹而言,以和平途径解决冲突,还可以敦促美国兑现“路线图”承诺,从而摆脱国际制裁和孤立状态。

## 结语

虽然苏丹南北分裂目前还未从根本上威胁到中国的石油利益,但这不等于中国可以高枕无忧。由于南苏丹刚独立不久,各种因素之间的互动仍在进行中,综合性影响还未完全显现。因此,原苏丹分裂造成的长期后果以及相关国际因素将在多大程度上影响中国在中国的石油利益,还需继续观察。

中国在原苏丹开展石油合作符合中国多元化的石油进口安全战略。在当前原苏丹国家新分裂,两个新国家百废待兴,内外环境极其复杂的背景下,如何保障中国在这两个新国家的石油利益就成为了中国一项重大的外交课题,中国需未雨绸缪,积极应对。中国应继续平衡发展与南北苏丹的友好合作关系,在此基础上调整中国在南北地区的石油利益布局,包括帮助南苏丹建立完整的石油工业体系,支持其修建通往肯尼亚沿海港口的石油管道,实现南苏丹石油出口通道多元化等。从更广泛视角看,近年来由于中国海外石油利益不断扩大,中国有必要适时调整外交观念,将政策的原则性和实践的灵活性更好地结合起来,化解国际压力和责难。为此,可以考虑成立一个负责海外石油利益的跨部门协调机构,综合处理各方之间的利益关系,建构“矩阵管理”(Matrix Management)<sup>⑤</sup>的“大外交”模式。此外,面对多国竞争局面逐渐形成的现实,中国可以在南苏丹采取多国合作的模式,组建由中国油企主导、多方参与的国际财团,化竞争为合作,共担风险,共享石油利益。中国海外石油利益大多处于动荡不安的国家或地区,情景与南北苏丹有一定相似性。因此,维护中国在原苏丹地区的石油利益的具体实践,同时也将有助于中国探索保障海外石油利益的路径和经验。○

(责任编辑:田文林)

① 参见外交部“杨洁篪会见苏丹总统巴希尔”,<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/yjcof/t846979.htm> “杨洁篪与南苏丹总统基尔举行会晤”,<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/yjcof/t847199.htm>。(上网时间:2011年8月16日)

② Katrina Manson, “苏丹石油如何分家?”<http://www.zgjr.com/News/2011211/home/977555825810.shtml>。(上网时间:2011年6月30日)

③ Jort Hemmer, “Southern Sudan: the new kid on the block? Assessing the neighbourhood on the threshold of Southern Sudan’s self-determination referendum”, *CRU Policy Brief*, No. 14, March 2010, [http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100300\\_cru\\_policy\\_brief\\_13\\_jort\\_hemmer.pdf](http://www.clingendael.nl/publications/2010/20100300_cru_policy_brief_13_jort_hemmer.pdf)。(上网时间:2011年6月30日)

④ Michael Gerson, “As South Sudan becomes new nation, old conflicts remain”, [http://www.washingtonpost.com/opinions/as-south-sudan-becomes-new-nation-old-conflicts-remain/2011/07/07/gIQTARK2H\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/as-south-sudan-becomes-new-nation-old-conflicts-remain/2011/07/07/gIQTARK2H_story.html)。(2011年8月15日)

⑤ 1960年代,在美国出现的一种组织结构管理模式,其特点是成立横向协作的项目团队而非传统垂直型的功能组织。“矩阵管理”中的人员来自不同部门、有着不同的技能和知识背景,为了特定的项目而共同工作。参见 John A. Kuprenas, “Implementation and Performance of a Matrix Organization Structure”, *International Journal of Project Management*, Vol. 21, 2003, pp. 51-62.