

## 中国与南苏丹石油合作的机遇与挑战

杨振发

**内容提要** 南苏丹是世界上最依赖石油收入和出口的国家，还面临着石油勘探前景黯淡，缺乏配套石油工业和石油基础设施、对从苏丹继承的石油合同的修改空间有限，以及与苏丹的跨界油田的管理问题尚未理顺等诸多困境。目前，在南苏丹的石油产业管理体系还尚未形成的背景下，中国石油企业应当在充分理解南苏丹的环境与社会公平等问题的基础上，积极与南苏丹商议石油合同的继承与修改问题，抓住美国继续维持对南苏丹石油投资限制的机遇，巩固在南苏丹的石油投资。中国政府应当协调与南苏丹及苏丹关系中的石油利益，依托多边声誉机制和具有正式制度的第三方机制，改善中国与南苏丹能源合作机制的单一性，维护中国在南苏丹合法的石油利益。

**关键词** 石油合作 南苏丹 中国

**作者简介** 杨振发，云南大学国际关系研究院博士研究生、昆明理工大学法学院讲师（昆明 650093）。

2011年7月9日，南苏丹宣布独立，不久即成为联合国第193个成员国。在继承了苏丹共和国的大部分油田后，刚刚独立的南苏丹共和国成为了世界上最依赖石油收入和出口的国家<sup>①</sup>，面临着稳定石油生产及继续吸引国际石油投资的压力。苏丹是与中国第一个大规模进行石油合作的非洲国家，也是中

---

<sup>①</sup> 南苏丹97%的财政收入依靠石油。根据国际货币基金组织（IMF）的标准，一个国家的石油财政依存比例如果超过25%，那么该国就被定义为石油依存国。目前，世界上石油依存国超过90%比例的另外两个国家是文莱和利比亚，其依存比例分别为91%和92%。See Mauricio Villafuerte and Pablo Lopez - Murphy, "Fiscal Policy in Oil Producing Countries during the Recent Oil Price Cycle", Working Paper No. 10/28, International Monetary Fund, Washington, DC, February 2010.

国石油公司进入非洲的一个典范及向其他非洲国家和地区发展的战略基地。<sup>①</sup>南苏丹的独立必然会对中国与南苏丹的能源合作产生一定的影响，也可以说是中国政府积极获取海外自然资源这一努力面临的最大的外交考验之一。<sup>②</sup>

## 中国与南苏丹石油合作的背景及意义

中国在南苏丹独立后即宣布与之建交，并支持其加入联合国，充分表明了中国尊重南苏丹人民选择以及对发展与南苏丹友好合作关系的重视。南苏丹独立后，中国外交部长杨洁篪两次访问南苏丹，并与南苏丹领导人就双边关系及石油合作等问题进行深度探讨，充分表现出了南苏丹石油投资对中国在非洲石油战略的重要意义及中国希望与南苏丹加强能源合作的意愿。

中国是独立后南苏丹的最大石油投资国，在目前南苏丹境内 5 个石油产区中，中国石油企业是主要产油区 1/2/4 区和 3/7 区的最大股东（见表 1）。另外的 3 个石油产区“5A”区块和“5B”区块产油量很低，而“B”区块则长期陷入开发纠纷，目前勘探工作尚不明朗，中国石油公司目前掌握着南苏丹约 40% 的石油产业权益。

苏丹是中国海外能源投资的重要目的地，是中国第六大原油供应国，占中国原油进口量 5% 以上。南苏丹的独立意味着苏丹将失去超过 80% 的石油资源，中国的石油利益受到严重威胁。

表 1 中国企业在南苏丹的石油投资及生产情况

产区	产量（千桶/年）	位置	投资人（股份比例）
1/2/4 区	102 937（2005 年）	1、2 区的部分和 4 区属于南苏丹（但南苏丹的具体份额尚未确定）	中石油（40%） 马来西亚石油公司（30%） 印度国家石油公司（25%） 苏丹国家石油公司（5%）
	92 151（2006 年）		
	89 649（2007 年）		
	74 946（2008 年）		
	64 167（2009 年）		
	55 000（2010 年）		

<sup>①</sup> 邓向辉 《中国与苏丹石油合作面临的挑战及对策》，载《中国石油大学学报》（社会科学版）2010 年第 2 期，第 12～16 页。

<sup>②</sup> 贺文萍 《南苏丹：一张白纸 待绘蓝图》，载《小康》2011 年第 3 期，第 122～124 页。

3/7 区	0 (2005 年)	主要在南苏丹境内， 小部分在苏丹境内	中石油 (41%)
	24 047 (2006 年)		马来西亚石油公司 (40%)
	63 764 (2007 年)		苏丹国家石油公司 (10%)
	71 011 (2008 年)		中国石化 (6%)
	88 214 (2009 年)		科威特哈拉菲集团 (3%)
	92 694 (2010 年)		

资料来源：苏丹石油部网站，“Sudan’s Oil Industry on the Eve of the Referendum”，“Sudan’s Oil Industry on the Eve of the Referendum”，<http://www.gurtong.net/LinkClick.aspx?fileticket=2adYIAGdMol%3d&tabid=124>，2011-10-07。

由于美国在南苏丹的独立过程中具有重大影响，所以南苏丹的独立也一度被西方认为是美国主导的对中国在非洲进行能源投资的围堵与打击，是欧美发达国家重视并重返苏丹石油领域的表现。中国加强与南苏丹的石油合作，其意义在于：第一，维护中国在苏丹与南苏丹的已有石油投资，确保中国在这一地区的石油利益；第二，通过与南苏丹在互利合作基础上的石油合作，积累通过政治和法律方式应对在国家分裂后如何处理与新独立国家的石油合同继承问题的能力，以增强中国应对在民族分裂主义背景下能源投资风险防范的能力，避免对中国在非洲的国家战略产生大的冲击；第三，通过加深与南苏丹的石油合作，中国将进一步增强应对与资源民族主义兴起东道国的合作与应对能力，并努力将与南苏丹的石油合作发展成为中国与非洲资源国家保持长期互利合作的一个典范。

## 南苏丹石油工业现状与面临的问题

独立后的南苏丹继承了苏丹超过 85% 的原油产值<sup>①</sup>，但是其自身缺乏石油冶炼与石油出口必须的石油管道与港口等基础设施。不完整的石油工业体系不仅意味着政治上独立的南苏丹在一定时期内石油工业仍无法独立，同时也意味着南苏丹巨大的石油投资机遇。当前南苏丹发展石油工业面临着如下几大难题：

<sup>①</sup> 参见南苏丹财政与经济计划部石油司网站，“Summary of GoSS + Southern States Including OR-SA”，<http://www.petrogoss.net/summary.html>，2011-08-07。

(一) 南苏丹过于依赖石油出口，国际石油市场的变化会严重影响南苏丹政府的财政收入与支出

国际油价的剧烈变化导致了南苏丹政府石油收益的大幅变化。最明显的例子是 2008、2009 两年国际油价的大起大落对南苏丹的财政收入的巨大影响，2009 年，南苏丹的财政收入比上一年度大约减少了 1/3。<sup>①</sup> 根据 2011 年的南苏丹财政预算，预期国内总收入为 57 亿苏丹镑（SDG），其中 56 亿来自于石油收益，占财政总收入的 98%。<sup>②</sup>

尽管独立后的南苏丹拥有了可以自主掌控的石油资源，但是如财政收入来源持续单一依靠石油出口，将对本国的可持续性发展带来严重威胁。南苏丹亟待减少对石油经济的严重依赖，同时用剩余的石油财富创造一个多元化、广泛性、可持续的发展模式。

(二) 南苏丹石油勘探空间不大，石油增产潜力小，不利于继续吸引外国投资，以及完善自身石油工业体系

南苏丹蕴藏着丰富的石油，主要集中在穆格莱德盆地和迈卢特盆地，大部分的地区都已经开放了石油勘探，或者已经开展了石油生产。目前唯一尚未进行石油勘探的地区是南苏丹的最南部地区。南苏丹最大的勘探区是“B”区块，法国道达尔公司获得了探矿许可，但是迄今为止，并没有展开大规模的勘探活动。<sup>③</sup> 曾经被认为具有巨大石油勘探储备和勘探前景的 5 区块，2010 年的石油产量也仅有面积小几倍的 1/2/4 油田区块的 1/10 左右。<sup>④</sup>

根据世界银行的数据，南北苏丹的石油产量将在 2012 年达到顶峰，约 527 000 桶/天，但是如果不能继续发现大的油田，石油产量将在 2015 年开始急剧下降。<sup>⑤</sup> 印度石油天然气公司的评估报告也称，南苏丹的石油实际储量可

---

① 参见欧洲石油联合会网站，“Getting Sudan’s Oil Deal Right is Key to Peace”，[http://www.ecosonline.org/news/2011/PR\\_Getting\\_Sudans\\_Oil\\_Deal\\_Right](http://www.ecosonline.org/news/2011/PR_Getting_Sudans_Oil_Deal_Right)，2011-08-28。

② World Bank，“Sudan - Country Economic Brief”，[http://siteresources.worldbank.org/INTSUDAN/Resources/Sudan\\_Economic\\_Brief-July\\_2011.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSUDAN/Resources/Sudan_Economic_Brief-July_2011.pdf)，2011-08-28。

③ 参见道达尔公司网站“2010 Results and Outlook”，[http://www.total.com/MEDIAS/MEDIAS\\_INFOS/4042/EN/Total-2010-enresults-outlook-slides.pdf](http://www.total.com/MEDIAS/MEDIAS_INFOS/4042/EN/Total-2010-enresults-outlook-slides.pdf)，2011-08-28。

④ 丁大伟《南苏丹独立影响中国石油资产》，载《凤凰周刊》2011年7月31日，第23-25页。

⑤ 参见世界银行网站，“Sudan”，<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/SUDANEXTN/0>，menuPK: 375448 ~ pagePK: 141132 ~ piPK: 141109 ~ theSitePK: 375422，00.html，2011-08-28。

能比之前预想的还要低。<sup>①</sup> 在南苏丹的油田区块中，1/2/4 区块产能已经开始下降，3/7 区块产能也已到高位。而南苏丹又缺乏娴熟的技术人员，增产的可能性不大。<sup>②</sup>

常设国际仲裁法庭（PCA）在 2009 年 11 月做出终审裁定，将黑格里格油田（Heglig）和班布油田（Bamboo）从阿卜耶伊地区划出，阿卜耶伊已不再是曾经占全苏丹产油量 25% 的“富油区”。进入 2011 年，阿卜耶伊地区的石油产量几乎仅占到苏丹全国产油量的 0.6%<sup>③</sup>。这一地区唯一的迪佛拉油田（Diffra）每天的产油量已下降至每天 5 000 桶以下，预计在 2017 年枯竭。<sup>④</sup> 至此，南苏丹的“B”区块和两个红海区块是最后的希望。而道达尔公司在 2011 年的全球勘探项目列表中，南苏丹并未列入其中。并且，目前对南苏丹石油开发具有兴趣的外国企业中鲜有大型国际石油企业的身影，也从另一方面说明各大油企并不看好南苏丹的石油探矿前景。

（三）南苏丹缺乏石油冶炼与石油出口必须的石油管道与港口等基础设施，石油出口受制于苏丹

南苏丹石油出口只能依赖于经过苏丹的两条石油管道，到达红海的苏丹港。2012 年 2 月 20 日，南苏丹与肯尼亚、埃塞俄比亚宣布将联合集资共同修建新的输油管道。这项工程包括肯尼亚拉姆港的扩建、修通拉姆港与埃塞俄比亚和南苏丹的公路网及修建连接拉姆港到南苏丹首都朱巴的窄轨铁路和输油管线（肯尼亚境内 1 288 公里，南苏丹境内 427 公里），以及修建配套的炼油厂和飞机场。2012 年 3 月 2 日，苏丹与肯尼亚、埃塞俄比亚三国领导人共同出席了这项预计浩大工程的奠基仪式。

尽管南苏丹高调宣布此项工程正式开工，并乐观估计将在 18 个月内完工。但南苏丹在与苏丹发生“石油过境费”争端期间做出这样的表态，更多

---

① 参见印度石油天然气公司网站，“ONGC Announces Updated Management Estimates of Oil and Gas Reserves as an Outcome of an Independent Reserves Audit”，<http://www.ongcindia.com/defl.asp?fold=headline&file=headline276.txt>，2011-08-28。

② 吴海珊《南苏丹独立之后》，载《经济观察报》2011 年 7 月 8 日。

③ 参见南苏丹财政与经济计划部石油司网站“Summary of GoSS + Southern States Including OR-SA”，<http://www.petrogoss.net/summary.html>，2011-08-07。

④ 参见《基督教科学箴言报网站》，Rebecca Hamilton，“‘Oil-rich’ Abyei: Time to update the shorthand for Sudan’s flashpoint border town?”，<http://www.csmonitor.com/World/Africa/Africa-Monitor/2010/1102/Oil-rich-Abyei-Time-to-update-the-shorthand-for-Sudan-s-flashpoint-border-town>，2011-07-08。

的可以理解为一种对苏丹谈判“原油过境费”的策略。虽然从长远看，此项工程对南苏丹、肯尼亚和埃塞俄比亚具有重大的战略意义，但从近期看，此项工程难度颇大。第一，虽然南苏丹解释此项工程的投入由三国共同承担，但工程预计投资高达 250 亿美元，超出了三国的能力。肯尼亚总统齐贝吉在奠基仪式上对支持此项工程的世界银行、非洲发展银行表示了感谢，他同时表示，中国对此项工程也表示支持。<sup>①</sup> 但目前的从南苏丹到北苏丹的石油管道是原在苏丹的石油公司修建的，对这些公司而言，他们很不情愿再花费巨资另外修建一条石油管线。第二，如果在南苏丹没有发现新的大油田，修建新的石油管线显然是不经济的。第三，从南苏丹到肯尼亚的地势逐渐升高，修建输油管道得花费数年，两年时间无法完成。第四，肯尼亚石油管线存在很大的安全隐患。2011 年 9 月 12 日，肯尼亚内罗毕工业区输油管突然发生爆炸。由于贫民们距爆炸现场非常近，所以造成大量的人员伤亡。<sup>②</sup> 所以，即便从南苏丹到肯尼亚的石油管线可以建设成功，其安全运营也面临着巨大的风险。第五，扩建肯尼亚拉姆港面临无法通过环境影响评价，受到国际环境机构指责的风险。拉姆港所在的肯尼亚拉姆城东非最古老、保存最完善的斯瓦希里人居住地之一，也是联合国教科文组织评定的世界遗产地，在这里进行港口建设以及发展当地石油产业需要的基础设施“将导致人口增长达到史无前例的新水平，令该地区的文化和自然价值面临严重压力。”<sup>③</sup>

南苏丹认识到了与苏丹在石油方面合作的必要性。但因为苏丹控制着石油管道、炼厂和港口，苏丹政府列出了过境费、炼油费和港口费 3 项，要求南苏丹每出口一桶石油，就要向喀土穆方面支付 32.8 美元。按当前油价计算，苏丹政府要求南苏丹支付的费用，大约为国际原油价格的 1/3。对石油过境费的要求已经超过了南苏丹的可接受程度，南苏丹在发展和完善自身石油工业基础设施和与苏丹进行互利合作的选择上面临着两难的境地。

2011 年 12 月起，苏丹扣押大约 170 万桶南苏丹原油，用以冲抵“过境费”，南苏丹方面随即停产并宣布寻找新的出口通道，两国间矛盾骤然升级。

---

① “Lamu port project launched”，<http://www.goss.org/>，2012-03-12。

② 参见人民网《肯尼亚输油管爆炸：贫民瞬间成“火人”》，<http://energy.people.com.cn/GB/15641423.html>，2011-07-08。

③ 参见联合国教科文组织世界遗产基金网站，<http://whc.unesco.org/en/world-heritage-fund>，2012-03-12。

在南苏丹经肯尼亚通往非洲东海岸的石油出口管道迟迟未能动工的情况下，南苏丹政府计划沿尼罗河底修建一条从油田到首都朱巴的临时输油管，然后将原油用卡车运送到肯尼亚和吉布提再出口。但这种方法耗时费力，最多仅可能运输南苏丹 1/10 的外销原油，采取这种办法只是南苏丹为解决财政困境的临时性措施。<sup>①</sup>

（四）南苏丹继承了苏丹政府与外国石油企业的石油协议，重新谈判与调整的空间较小

苏丹的石油工业是建立在产量模式（PSAs）基础之上的，这是一种长期的法律合同，一般由政府与石油公司签订，有效期为 20~30 年。

南苏丹政府在 2011 年 7 月表示，将重新评估苏丹在 2005 年《全面和平协议》签订前与外国公司签署的合同，特别是石油合同。但事实上，南苏丹政府对石油合同的重新评估、重大调整甚至终止石油合同的可操作性不大。

首先，南苏丹政府无法绕开国际法与国际惯例的规范，终止或者对石油合同进行重大的调整。在国际法上的国家继承，是指一国对领土的国际关系所负的责任由别国取代。<sup>②</sup>《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》规定了“移转协定”和“单边声明”两种重要的国家条约继承方法，从维持国际秩序稳定出发，对新成立国家的自主决定能力作了一定的限制。<sup>③</sup>南苏丹的独立完全是南北苏丹人民共同的选择，与二战结束后的前殖民地国家的独立不同，不能适用“白板原则”来全面拒绝继承苏丹政府的条约。

苏丹在 2004 年签订的《全面和平协议》中“财产分割协议”的第四条第二款约定“所有已经签订（指 2004 年 1 月 7 日之前签订）的石油合同都不再重新谈判”。但上述条款同时约定“如果南苏丹政府认为这些石油合同存在重大的社会和环境问题，则南苏丹政府可以采取一定的补救措施。”

事实上，南苏丹政府自身也从未表示要终止或与石油企业就石油合同进行重新谈判，仅仅是表示要对所继承的合同进行评估。南苏丹政府能源和矿业部部长加朗·奥昆（Garang Akuong）称“南苏丹政府的政策很明确。如

<sup>①</sup> 参见欧洲石油联合会网站“South Sudan to export crude by truck”，[http://www.ecosonline.org/news/2012/20120803\\_South\\_Sudan\\_to\\_export\\_crude\\_by\\_truck](http://www.ecosonline.org/news/2012/20120803_South_Sudan_to_export_crude_by_truck)，2012-03-15。

<sup>②</sup> 这是《关于国家在条约方面的继承的维也纳公约》（1978 年）和《关于国家对国家财产、档案和债务的继承的维也纳公约》（1983 年）对国家继承的定义。参见詹宁斯、瓦茨修订；王铁崖等译：《奥本海国际法》（第一卷第一分册），中国大百科全书出版社，1995 年版，第 229 页。

<sup>③</sup> 宛冠宇《论国家的条约继承问题》，中国政法大学硕士论文，2007 年，第 17 页。

果合同本身没有问题的话，我们不会中止任何合同。但是我们要重新评估这些合同，因为这些合同签署时，苏丹（和南苏丹）是统一国家。现在我们要看看在新政策下，南苏丹与这些合同公司展开合作的可能性。”<sup>①</sup>

所以，南苏丹在继承了相关石油合同之后，肯定会对这些石油合同进行审查和评估，但评估的内容应当仅限于合同是否“存在重大的社会和环境问题”。对这些合同的修改，南苏丹政府很可能要求石油企业承诺给予当地居民适当的培训，或者雇佣更多的苏丹公民。<sup>②</sup>

其次，南苏丹尝试跳出石油合同的努力并未获得国际司法机构的支持。如南苏丹政府一直对法国道达尔石油公司在“B”区块的石油协议不满，在签订“全面和平协议”之前，南苏丹就将位于穆格莱德盆地（Muglad）的“B”区块转让给了白尼罗公司，并签订了40年的长期产量分成协议，从而架空了道达尔公司，但随后道达尔公司在将此案诉诸伦敦法庭以维护权利。<sup>③</sup>2007年，伦敦上诉法院作出判决，支持了道达尔公司的诉讼请求，而白尼罗公司未能出示任何支持其主张的证据，也未将案件上诉至上议院。南北苏丹在过渡时期设立的国家石油委员会也支持了英国伦敦上诉法院的判决，在2007年6月17日做出决定，道达尔公司所在财团对“B”区块享有独有的权利。<sup>④</sup>

在有国际法、国际惯例和国际判例支持的情况下，南苏丹政府对所继承的石油合同强行单方进行重大的调整将势必引起国际社会的强烈反应与抵制，可行性不大。相反，为了吸引国外石油资本的进入，南苏丹政府将会在完善相关条款的基础上，继续扩大对外国石油资本的吸引力度。

2011年3月，南苏丹政府与在南苏丹的主要外资石油企业中的马来西亚石油公司（Petrona）通过签订两年期谅解备忘录的形式完成了对继承石油合同的完善。该备忘录对南苏丹与马来西亚石油公司在油气领域内的合作原则进行了规范，并且明确了马来西亚石油公司在5A和5B两区的利益及与南苏

---

① 王小聪《中石油苏丹考验：为投资政治不稳定地区项目买单》，载《新世纪》周刊2011年8月22日，第18~19页

② Julius N. Uma, “Envoy: S. Sudan to Respect India’s Oil Deals after Independence”, *Sudan Tribune*, May 3, 2011.

③ 参见法国道达尔公司网站“Total in Sudan”, [http://sudan.total.com/fichiers/mediaLibrary/SOUDAN/publications/PDF\\_du\\_site\\_Total\\_au\\_Soudan\\_VA.pdf](http://sudan.total.com/fichiers/mediaLibrary/SOUDAN/publications/PDF_du_site_Total_au_Soudan_VA.pdf), 2011-08-21.

④ [http://www.total.com/MEDIAS/MEDIAS\\_INFOS/4042/EN/Total-2010-enresults-outlook-slides.pdf](http://www.total.com/MEDIAS/MEDIAS_INFOS/4042/EN/Total-2010-enresults-outlook-slides.pdf). 2011-08-21.

丹的合作方式。此外，该备忘录对加强南苏丹与马来西亚石油公司在石油合作、信息交流、能力建设和培训项目上都作出了规定。<sup>①</sup>由此可见，南苏丹对调整从苏丹继承而来的石油合同的空间是非常有限的。

#### （五）跨界油田的管理问题尚未解决

苏丹几个大的油田都位于南北苏丹的国界线附近，尽管根据有关协议，大部分的油田归属于南苏丹已经确定，但是对跨界的油田的分配尚未达成最后的一致意见。此外，在南苏丹境内的原苏丹国家石油公司所有的国有资产如何分配等问题到目前仍然没有得到很好的解决。<sup>②</sup>饱受争议的阿卜耶伊地区石油产区的归属问题由于未能如期举行公投作出决定，南北苏丹在这一地区发生冲突的风险很高，对于跨界油田及阿卜耶伊地区能源开发与合作尚未形成有效的解决方案。无论其石油产量如何，阿卜耶伊的重要性因其管道设施而持续存在。不管是1区还是2006年8月投产的5区，都要依靠横穿阿卜耶伊的大尼罗石油管道。<sup>③</sup>如果南北苏丹在跨界油田的权益分配与管理上迟迟不能达成一致意见，两国间存在很大的军事冲突的可能性，这将严重影响这一地区的安全稳定，威胁中国在这一地区的石油投资以及中国的石油供应安全。

#### （六）石油开发的政策与法律法规尚不完善

南苏丹独立后，南北苏丹根据和平协议成立的石油部门——国家石油委员会（NPC）也已经完成使命，南苏丹开始独立发展自己的石油工业。南苏丹正在起草的南苏丹宪法草案<sup>④</sup>中对石油工业的管理体系做出了规定（第12部分，第111章）。过渡期宪法包含了一系列的原则，包含“利用石油收益发展其他经济部门”，“保证透明性和公正性”，以及“创造安全和健康的投资环境”。但是，南苏丹还面临着机构组建，完善法律、法规和细化规则，以及对产油区石油收益分配规则的制定等重要问题尚待解决。

南苏丹于2010年开始起草环境保护法框架性法令，该法令在南苏丹独立后

---

① Julius N. Uma, "South Sudan, Malaysia's Petronas Sign Oil Agreement", *Sudan Tribune*, March 13, 2011.

② See "Sudan Factions Agree to Preserve Oil Fields", *Commodity Online*, December 9, 2010, <http://www.commodityonline.com/news/Sudan-factions-agree-to-preserve-oil-fields-34347-3-1.html>, 2011-03-20.

③ 姜恒昆、周军《苏丹南北关系中的阿卜耶伊问题》，载《西亚非洲》2011年第7期，第33~45页。

④ 参见《南苏丹宪法草案》，<http://www.sudantribune.com/Draft-constitution-of-the-Republic>, 38679, 2011-04-24.

成为了南苏丹的环境保护基本法。根据该法令，南苏丹将成立环境管理局（SSEMA）具体负责环境事务。在南苏丹境内的所有石油活动、发展政策都必须考量环境因素。

但总体而言，南苏丹的石油产业管理体系还尚未形成，尚没有能力制定与运行一系列的政策、法律和规定。

## 中国与南苏丹石油合作面临的困境与挑战

在南苏丹发展石油工业面临众多困难的背景下，中国企业面临着巨大的机遇，同时也面临着巨大的挑战。

### （一）面临与苏丹以前签订的石油协议的继承问题

2011年8月9日，中国外交部部长杨洁篪与南苏丹总统基尔举行会晤，但并未签署任何具体协议，并且基尔表示要重新审视与中国签订的石油合同。2012年3月，南苏丹与苏丹在原油“过境费”问题上矛盾升级，南苏丹宣布停止石油出口，并迁怒于在其境内运营的主要石油企业——中石油参股的财团（Petrodar），以“协助苏丹盗窃南苏丹石油”为由宣布驱逐了中国人总裁<sup>①</sup>并且再一次宣布将有可能修订与中国签订的石油合同。

根据上文的分析，南苏丹政府对继承的石油合同的可修改范围是有限的，修改范围仅限于“重大的社会和环境问题”，所以在与南苏丹政府的谈判中，中国石油企业应当更加注重企业的社会责任、环境责任问题，并积极研究南苏丹政策法律，尽早与南苏丹政府就完成石油合同（石油产量分成协议）达成谅解备忘录的继承与审定及相关补充协议的签署，为中国石油企业正常的投资生产打下稳定的基础。

### （二）处理与欧美国家石油企业在南苏丹的竞争问题

美国是南苏丹独立的主要幕后推手之一，目前，南苏丹已是美国外援的第三号接受国<sup>②</sup>，2010年，美政府向南苏丹地区提供了约3亿美元的援助。<sup>③</sup>美国商务部产业安全局于2011年6月底决定对美国《出口管制条例》予以修

<sup>①</sup> 参见人民网，<http://energy.people.com.cn/GB/17305181.html>，2012-03-16。

<sup>②</sup> 沈丁立《南苏丹是中国塑造性外交的试验田》，载《东方早报》2011年7月12日。

<sup>③</sup> 参见中国外交部网站：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/fz/nsd/nsdsb/t841767.htm>，2011-08-09。

订,自2011年7月9日起将南苏丹列入“美国军民两用技术和产品出口和再出口控制名单”的B组国家名单中,这就意味着,南苏丹共和国还可以获得某些出口和再出口许可例外。<sup>①</sup>美国通过修改政策,为该国企业重返南苏丹石油业打下了基础。

2011年12月,美国在华盛顿主持了一个关于南苏丹政府未来发展战略的南苏丹国际支持会议,参会国除美国外,还有来自英国、挪威、土耳其、欧盟、联合国、非盟、世界银行等国家及国际机构的官员。美国高调召开本次会议,并未邀请目前南苏丹最重要的外资投资国中国参加,足见美国对重返南苏丹,与中国展开直接竞争的战略意图。

在此次会议上,美国国务卿克林顿还宣布,美国已经调整了政策,允许美国公司投资南苏丹石油工业,即使这意味着相关商品、物资运输必须通过苏丹。同时还宣布,美国政府还将通过《非洲增长与机遇法》和《海外私企投资公司法》,以便为美国公司投资南苏丹提供“最为有效的工具”。<sup>②</sup>

欧洲国家的石油公司长期对苏丹情有独钟,像瑞典轮鼎石油公司、法国道达尔公司、瑞士克里夫顿公司等,一直在部分南苏丹油田合资公司中控股;此外,在苏丹石油行业的12家二级承包商中,来自欧盟国家的多达6家。因此,南苏丹独立后,欧洲各国的竞争步伐可能还要快于美国。<sup>③</sup>此外,大量的欧洲非政府组织,如欧洲石油联合会(ECOS)在跟踪和研究南苏丹的石油生产情况、石油政策、石油与经济等问题,直接或间接地影响南苏丹的石油政策以及为欧洲石油企业提供支持。

此外,欧美各国还在积极鼓动南苏丹向在“石油战争”期间造成南苏丹居民权利受到侵害,以及造成环境污染的石油企业启动司法赔偿程序。显然,如果南苏丹向中国石油企业在内的石油企业启动个人权利救济及环境污染救济案件的司法程序,无论适用南苏丹国内法,还是借助国际法院的程序及规则,都将会严重打击已进入南苏丹生产的各国石油企业,从而为欧美各国石油企业重返南苏丹扫平障碍。

---

<sup>①</sup> 李剑刚 《美国将南苏丹共和国列入出口控制B组国家名单》,载《中国航天》2011年第8期,第13~15页

<sup>②</sup> 参见《美国举行南苏丹国际支持会议》,载《人民日报》2011年12月16日。

<sup>③</sup> 王小聪 《中石油苏丹考验:为投资政治不稳定地区项目买单》,载《新世纪》周刊2011年8月22日。

目前，欧美各国都在督促南苏丹落实“全面和平协议”第四条第五款及《南苏丹过渡期宪法》第二百零八条（5），要求对在签订“全面和平协议”之前的不公正的或非法的石油开采活动中受到侵害的居民给予补偿。“因石油合同而导致权利受到侵害的个人有权获得赔偿，并可以通过公正的法律程序要求这些侵权石油合同的相关各方承担责任，以补偿权利受到侵害的个人的损失。”<sup>①</sup>很显然，“石油合同的相关各方”应当包括石油企业与苏丹政府。但是，全面和平协议对赔偿程序并未做出详细的规定，截止南苏丹独立，也并未真正能够落实补偿问题。

南苏丹独立后，越来越多的西方石油企业及新闻媒体涌入南苏丹，利用人权保护与私权救济的名义对包括中国在内的外国石油企业进行指责，并鼓励当地居民通过法律手段对石油企业进行赔偿的诉讼或仲裁请求。在南苏丹国内司法系统严重滞后、无法提供大规模司法救济的情况下，欧美学者提出将南苏丹“因石油合同而导致居民权利受到侵害”的案件提交国际法院并适用国际法。很显然，西方国家的目的在于对国内战争期间的公民权利受侵害的问题国际化，使长期在南苏丹投资和生产的国际石油企业不仅承担南苏丹国内法所要求的社会责任，更要背负由西方主导的所谓“国际人权责任”。

### （三）保持南苏丹与苏丹基于石油利益的双方友好关系

南苏丹独立后，苏丹政府需要更好的发挥自身石油冶炼厂、石油运输管道和石油出口港口的优势，以弥补失去大部分油田资源的损失。而南苏丹政府则需要充分发挥自身的石油资源优势，尽量完善本国石油工业体系，摆脱对于苏丹石油基础设施的依赖。在这种情况下，中国必须做到平衡苏丹与南苏丹两国的投资与合作关系，积极推动双方开展互利合作。苏丹与南苏丹在石油领域的互利合作将是对中国石油企业在该地区石油利益的最大保障，也将起到限制美国在这一地区石油投资的现实作用。

### （四）应对资源民族主义浪潮的挑战

随着非洲石油资源在全球能源版图中的地位凸显，非洲各产油国已经出现了资源民族主义影响开始扩大的局面。在2003~2008年的新一轮资源民族主义浪潮中，非洲各能源生产国都不同程度地出现了增税威胁（如加纳

---

<sup>①</sup> 参见《南苏丹宪法草案》，<http://www.sudantribune.com/Draft-constitution-of-the-Republic>，38679，2011-04-24。

和塞拉利昂)、重新谈判条件(如尼日利亚、利比亚和阿尔及利亚对石油公司实行新的规定)、国有公司扩大参与和国有化(如纳米比亚)等现象,尤其是在石油与天然气行业。虽然在 2008 年全球金融危机之后,随着国际石油价格的大幅走低,非洲的资源民族主义的势头有所遏制。但刚独立的南苏丹在面临国内严峻的经济问题的背景下,依然有可能通过与外国石油公司重新谈判石油合同或增加石油收益等资源民族主义的方式提高本国的能源收益。

## 中国与南苏丹进一步加深石油合作的优势与机遇

中国在南苏丹面临挑战的同时,也具备加深石油合作的优势与机遇。

### (一) 拥有良好的合作基础

在与苏丹近 30 年的石油合作中,中国坚持与苏丹互利共赢的合作方式,为中国与苏丹的经贸合作打下了良好的政治基础。南苏丹正式独立后,中国外长在第一时间就表示将在力所能及的范围内继续向南苏丹提供援助。<sup>①</sup>

到目前为止,中国已对苏丹南部地区提供了 6 000 多万元人民币的援助。在对南苏丹提供援助过程中,中国不曾附加任何的政治条件和先决条件。中国也不干涉苏丹的分裂以及独立后南苏丹所选择的政治制度、发展道路和发展模式。中国“不干涉别国内政”的外交政策是中国发展与南苏丹石油合作的政治基础。

2011 年 12 月,在苏丹与南苏丹因为“原油过境费”问题产生冲突。2012 年 3 月 10 日至 13 日,中国政府非洲事务特别代表钟建华大使分别对苏丹和南苏丹进行访问,推动双方通过对话解决争端。<sup>②</sup> 2012 年 3 月 13 日,苏丹和南苏丹代表在埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴签订协议草案,就边界划定、国民地位等议题设定框架。中国主张的通过对话与协商妥善解决双方争端的政治意愿得以实现,为双方开展合作共赢的经济合作打下了良好的基础。

### (二) 看好双方合作的潜力

中国是南苏丹最大的石油投资国与石油的购买国,同时也是苏丹石油最大的投资国。中国在南苏丹石油勘探、生产、运输和贸易等领域有着举足轻

---

<sup>①</sup> 参见中国网《中国外长:将力所能及地继续向南苏丹提供援助》, [http://www.china.com.cn/international/txt/2011-08/09/content\\_23175407.htm](http://www.china.com.cn/international/txt/2011-08/09/content_23175407.htm), 2011-08-09.

<sup>②</sup> 参见外交部网站: <http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/t913591.htm>, 2012-03-13.

重的影响力。中国需要发展多元的能源供应渠道来保证能源安全，而独立后的南苏丹又面临着对石油财政的强烈依赖，这是中国与南苏丹在石油合作中相互依赖关系以及合作共赢的基础。南苏丹在独立 10 天后已售出了首批石油，买家就是中石油子公司中国联合石油公司。

同时，南苏丹亟待发展石油经济需要大量的资金与技术的支持，为中国和南苏丹发展紧密的石油合作关系提供了可能。中国此前与南苏丹一直保持着良好的经贸往来，中国企业在当地也积累了丰富的经验，因此中国与苏丹的石油合作的前景是积极的。<sup>①</sup>

### （三）存在发展机遇

自美国在 1997 年开始对苏丹进行制裁以来，美国全面停止了与苏丹的石油合作，而西方石油公司也因为所谓人权问题纷纷从苏丹撤离，这给中国留下了一个巨大的发展空间和合作平台。南苏丹的独立一度被中国学界认为作为南部苏丹独立的最大支持者的美国大举重返苏丹的信号之一。<sup>②</sup>

在支持南方独立的过程中最为积极的是美国和西方某些国家，但这些国家在南苏丹独立后的重建中却表现得不那么积极，其对南苏丹的承诺可能成为空头支票。美国没有如其承诺免除南苏丹的债务，并结束对南苏丹的制裁，相反，美国在对南苏丹的外交心态上是复杂和矛盾的，政策尚未有松动的具体表现，仍处于观望期。美国在 2011 年 12 月高调召开国际会议，宣布将全力支持本国企业重返南苏丹，但是在 2012 年 3 月，随着苏丹与南苏丹矛盾的升级，美国又开始调整其对南苏丹政策，并且以双方冲突升级为由，暂停了预备在 2012 年 3 月 23 日在伊斯坦布尔举行的苏丹与南苏丹经济论坛。<sup>③</sup>

美国在重返南苏丹问题上犹豫不决的原因主要有以下 3 点：

其一，美国重返其长期觊觎的南苏丹石油领域的可能性较低。南苏丹石油勘探空间较小，石油主要集中在穆格莱德盆地和迈卢特盆地，而目前已经开放勘探或者开展石油生产的 1/2/4, 3/7, “5A/5B” 及 “B” 产区总面积已达 26 万平方公里，约占南苏丹总国土面积的 40%。目前唯一尚未进行石油勘探的地区是南苏丹的最南部地区，但其勘探前景并不明朗。在这种情况下，

① 李妍 《政治变局难挡中苏做生意》，载《国际商报》2011 年 2 月 10 日。

② 张春 《南部苏丹独立的中国应对》，载《东方早报》2011 年 2 月 14 日。

③ <http://blogs.voanews.com/breaking-news/2012/03/13/us-pulls-out-economic-conference-on-two-sudans/>, 2012-03-14.

美国大规模重返南苏丹石油领域缺少现实意义与经济价值。

其二，从目前南苏丹石油工业的现状来看，南苏丹与苏丹在石油领域的互利合作将是符合双方现实利益的最佳选择。但是，正由于担心南北苏丹通过石油合作分享石油收益，美国担心对南苏丹的石油投资有可能最终与苏丹“共享”，美国在近期不可能放开对南苏丹的石油投资。2011年4月，美国财政部对苏丹的制裁措施进行了修改，限制任何美国公民或美国公司于南苏丹进行可能有益于苏丹政府的石油投资或石油交易。<sup>①</sup> 欧美各国在对南苏丹能源投资的观望状态在客观上也给中国企业留下了难得的机遇。

其三，苏丹迫于局势压力，赶在南苏丹之前向“东非共同体”提出加入申请，<sup>②</sup> 苏丹与南苏丹很可能都将在近期同时加入“东非共同体”，这将引起美国等西方国家对苏丹伊斯兰政权及其影响进一步向撒哈拉以南非洲渗透和扩张的顾虑。南苏丹的独立也可能使得国际恐怖主义分子多了一个“候选天堂”，还可能使得分裂主义在地区内得以扩散。<sup>③</sup> 在这种背景之下，美国对南苏丹的投资势必会受到影响。

由于目前美国对南苏丹并未放开石油投资，而欧洲各大石油企业对南苏丹的石油投资也是非常谨慎，最新与南苏丹政府合作的只有一些小型石油公司。<sup>④</sup> 欧美石油巨头尚未对中国油企在南苏丹的地位及利益形成实质挑战。

此外，在南苏丹先后加入联合国及非盟之后，联合国框架内的国际法律机制以及中国-非盟战略对话机制可以为中国与南苏丹提供能源合作的第三方机制保证。中国是联合国安理会的常任理事国之一，同时苏丹也是中国派出维和部队最多的国家，<sup>⑤</sup> 中国有能力通过联合国安理会这一政治舞台来督促南北苏丹和平共处，通过协商解决历史遗留问题。在2011年8月30日，苏丹外交部一纸诉状将南苏丹告上联合国安理会，指控南苏丹支持南科尔多凡州

---

① 参见美国财政部网站，[http://www.treasury.gov/resource\\_center/sanctions/Programs/Documents/sudan\\_secede\\_guide.pdf](http://www.treasury.gov/resource_center/sanctions/Programs/Documents/sudan_secede_guide.pdf)。2011-04-12。

② 吴文斌、裴广江 《南苏丹被告上安理会 新政府重建面临诸多难题》，载《人民日报》2011年9月1日。

③ 张春 《南苏丹建国后的三大挑战》，载《东方早报》2011年7月12日。

④ 参见挪威 CMI 研究中心网站 “Post-Referendum Arrangement for Sudan’s Oil Industry”，<http://www.cmi.no/sudan/doc/?id=1322>，2011-08-11。

⑤ 吴文斌、何悦东 《苏丹北南实现和平 中国维和功不可没》，<http://world.people.com.cn/GB/57507/15179106.html>，2011-07-18。

和达尔富尔地区的反叛运动，破坏苏丹国家的稳定与和平。<sup>①</sup>对这一问题安理会应当积极介入并妥善处理。

## 对加强中国与南苏丹能源合作的若干建议

独立后的南苏丹在发展本国石油工业中尚面临很多困难，中国与南苏丹继续深化能源合作也面临的诸多挑战，在充分理解和分析以上挑战与困境的基础上，本文尝试对中国进一步与南苏丹能源合作提出如下几点建议：

第一，积极主动与南苏丹协商石油合同审查问题，重点关注南苏丹的环境政策与社会公平问题，以符合南苏丹对石油合同审查的要求，尽快与南苏丹达成相关石油合同的审查与补充协议的签订。

同时，中国还应当积极追踪南苏丹石油立法与政策制定进展，关注欧美各国在南苏丹的舆论宣传，防止资源民族主义在南苏丹兴起并对中国与南苏丹的石油合作产生的影响。

第二，探索与南苏丹发展双边能源合作机制的同时，也需要积极探索依托、多边声誉机制和具有正式制度的第三方机制，改善中国在南苏丹，乃至整个非洲地区能源合作机制的单一性。

在苏丹和南苏丹都有能加入“东非共同体”这一区域经济一体化组织及《能源宪章条约》这一国际能源法律机制的情况下，中国可以借助这些平台与第三方机制，加强与南北苏丹能源合作中的协调与沟通，这不仅有利于对中国协调与苏丹、南苏丹石油合作过程中的各种问题，也有利于中国进一步与东非共同体国家加深合作和在这一地区开展能源合作。

第三，中国应当充分意识到南苏丹摆脱严重的石油依赖，发展多元经济的重要性，尽可能地帮助南苏丹扩大非石油收入。除与南苏丹开展能源合作，中国应当积极参与南苏丹基础设施建设与民生服务，进一步加强与苏丹的经济关系。在追求能源利益的同时，中国应当用自身力量塑造和平稳定的基础，扩大双方共同利益。

第四，支持南苏丹处理好项目运作和石油收益分配透明度的问题，支持

---

<sup>①</sup> 吴文斌、裴广江 《南苏丹被告上安理会 新政府重建面临诸多难题》，载《人民日报》2011年9月1日。

南苏丹加入“采掘业透明度倡议”(EITI),通过国际标准来监督和检查政府部门在石油产业等矿业部门的收入,确保政府收入的透明性、公开性和公平性。如果南苏丹可以加入“采掘行业透明倡议”,将会提高南苏丹的信用等级,有助于减轻债务压力。<sup>①</sup>同时,也会减轻中国石油企业向政府缴纳的石油税费分配不公所引发的激烈的社会矛盾,为中国油企与当地社区建立良好关系,以及改善中国国际投资形象都将起到积极作用。

## 结 论

独立后的南苏丹在发展石油工业中尚面临着巨大的挑战,南苏丹财政对石油出口的依赖,及南苏丹对所继承的石油协议重新谈判与调整的空间较小等困境决定了南苏丹在一定时期内必须继续与包括中国在内的石油投资国维持能源合作;而由于南苏丹自身石油勘探空间不大,石油增产潜力小;石油工业体系不完善,石油出口严重依赖于苏丹的原因也将在客观上阻碍了欧美石油企业短期内进入南苏丹,与中国石油企业形成正面竞争,为中国企业进一步深化与南苏丹的石油合作提供了难得的机遇。

但同时,南苏丹与苏丹对跨界油田的管理问题尚未解决,以及南苏丹石油开发的政策与法律法规尚不完善,容易受到资源民族主义与欧美能源利益集团影响等原因也对中国与苏丹发展长期能源合作构成了挑战。

中国应当在继续保障在南苏丹能源投资与能源生产,为南苏丹政府改善财政收入状况的基础上,积极主动与南苏丹协商石油合同审查问题,尽快与南苏丹达成相关石油合同的审查与补充协议的签订,同时应当尽可能的帮助南苏丹发展多元经济,扩大非石油收入,积极促进改善南苏丹民生。此外,还应当积极探索依托、多边声誉机制和具有正式制度的第三方机制与南苏丹,乃至整个非洲地区能源合作提供合作平台。

从长远看,中国在保证南苏丹的投资,其战略意义在于通过获得南苏丹长期的石油开发合同,取得处理在国家独立后国家继承石油投资合同的宝贵经验,对保障中国在非洲各国石油投资的安全具有重要的战略意义。

---

<sup>①</sup> 参见《采掘业透明度行动计划》网站“International Credit Rating Agency Upgrades Azerbaijan to Investment Grade”,<http://eiti.org/news-events/international-credit-rating-agency-upgrades-azerbaijan-investment-grade>, 2010-05-28.

## Opportunities and Challenges in Petroleum Cooperation between China and South Sudan

*Yang Zhenfa*

**Abstract:** The Republic of South Sudan , the world' s most oil – dependent country , is facing bleak prospect of oil exploration , lack of inconsistent oil industry and oil infrastructure , limited spaces for modifying the oil contracts taken over from the Republic of Sudan and problem of cross – border oil field management. The Republic of South Sudan has not established its oil industry management system at present. Chinese oil company , on the basis of fully understanding of environmental and social justice problems in South Sudan , shall actively negotiate with government of South Sudan for recognition and modification of the existing oil contracts , consolidate oil investments at a time when the United States continues to maintain restrictions on oil investments in South Sudan. Relying on multilateral reputation mechanisms and formal system of third – party mechanisms , Chinese government should balance its oil interests in Sudan and South Sudan , improve bilateral energy cooperation mechanism between China and South Sudan , and safeguard legal oil interests in South Sudan.

**Key Words:** Petroleum Cooperation; South Sudan; China

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)