

# 试论中国能源国际战略的改革与调整

赵庆寺

内容提要: 文章指出中国能源国际战略的改革与调整的六个方面, 即: 资源控制与权益分享的合理定位, 政府支持与市场操作的优势整合, 现货供应与能源金融的双重保障, 陆上开发与经略海洋的战略综合, 双边合作与多边协商的双管齐下, 利益诉求与责任意识全面提升。

关键词: 能源安全 国际战略 国际合作

中图分类号: F206 文献标识码: A 文章编号: 1009—5330 (2011) 05—0014—08

作者简介: 赵庆寺, 法学博士、华东政法大学经济法律研究院副教授 (上海 200434)。

新世纪以来国际能源格局急剧变化, 能源问题正演变成为一场政治、安全、利益、外交等措施在内的大国外交博弈。<sup>①</sup> 随着石油依存度持续上升, 中国对外依赖的风险日益增大, 能源发展的外部环境也日趋复杂。目前中国是世界上最大的煤炭生产国和消费国、第二大能源生产国和消费国、第二大石油消费和第三大石油进口国, 中国如何确保能源安全对世界能源格局的影响不言而喻。中国在世界范围内的行为表明, 中国正利用政治、外交和经济杠杆确保通过广泛的途经获得长期的能源供给。<sup>②</sup> 对于能源需求日益增加、外部依存度不断上升的中国来说, 如何以新能源安全观建立全球油气贸易体系, 革新和调整国际能源战略, 是未来中国和平发展新道路所面临的紧迫课题。

## 一、资源控制与权益分享的合理定位

长期以来, 中国石油企业海外收购对象大都集中在非洲、中亚和拉美等地区, 公开资料显示, 非洲的苏丹、尼日利亚、安哥拉, 中亚的哈萨克斯坦, 拉美的委内瑞拉, 中东的伊朗、阿曼, 东南亚的印尼以及澳大利亚等国, 占据了我国海外油气上游业务的绝大部分。<sup>③</sup> 而下游方面, 中国除了在部分亚非国家拥有或参股少量的炼油业务之外, 仅在苏丹建立了一套上下游一体化的项目。为了实现能源供应来源的多元化, 中国走出去的能源企业一般倾向于选择尽可能实现对资源的控制权, 鉴于能源问题的敏感性, 这种“以我为主”的心态往往引起了资源国的疑虑和担心。资源并购包括控股和参股两种形式, 但无论哪种形式, 都是在资源输出国境内建立的相对独立的经济实体, 它以利润最大化为目标, 同时还受资源输出国政策的约束。

作为资源进口大国, 中国海外资源并购的主要目标应是增加资源产出、增强国际市场竞争, 而

---

<sup>①</sup> 关于国际能源政治与外交的简明阐述, 请参阅〔俄〕斯·日兹宁《国际能源政治与外交》, 上海: 华东师范大学出版社, 2005年; 安尼瓦尔·阿木提、张胜旺主编《石油与国家安全》, 乌鲁木齐: 新疆人民出版社, 2003年。

<sup>②</sup> 〔美〕查尔斯·E·齐格勒《中国外交政策中的能源因素》, 《国外理论动态》2006年第10期。

<sup>③</sup> 据中国海关统计数据显示, 2009年中国共计进口原油2.038亿吨, 同比增长14.08%, 其中十大石油来源国分别是: 沙特(4195.3万吨)、安哥拉(3217.2万吨)、伊朗(2314.7万吨)、俄罗斯(1530.4万吨)、苏丹(1219.1万吨)、阿曼(1163.8万吨)、伊拉克(716.3万吨)、科威特(707.6万吨)、利比亚(634.4万吨)、哈萨克斯坦(600.6万吨)。

非控制资源，这才是合理的海外资源并购政策定位。资源开发具有投资规模大、经营期长、期初勘探成本高的特点，从而使这类项目特别容易遭受政治风险的打击。<sup>①</sup> 所以，在具体操作上，我们必须把握时机与方式，减轻集中购买对国际市场造成的影响，尽量通过股权安排减轻资源国对我们的防范和猜忌。根据国际经验，控股或独资产权被剥夺的风险较大。一般来说，与资源国、第三国或跨国公司合作的风险中，控制公司风险优于控制资源风险，投资上游风险大于投资中下游风险。中国能源企业要真正融入国际市场，投资领域上也应该关注中下游领域，利用对方先进的炼油技术、成熟的销售网络和先进的管理经验，逐渐进入海外成熟市场的下游分销领域，为中石油业务链在海外全面发展奠定基础。投资形式上注重多样化。既可以注资部分中央能源开发企业，通过投资收购跨国矿业公司的股权，也可以考虑参股或注资国际上可靠的专业化的能源资源投资基金，与他们共同投资国际上业绩较好的能源资源投资公司股权，投资具有增值潜力的能源项目，间接控制海外能源资源投资的利益。还可以由主权财富基金直接到海外去大量收购能源资源，再将收购到的能源资源以股份形式向国有企业转让。至于海外投资的重点，一是通过对能源产业上下游的整合，购并产业发展瓶颈项目，整合原材料布局、产品研发与设计等附加值高的产业链部位；二是对能源产业高科技应用技术和和管理技术的引进，提升能源企业的效率和国际竞争能力。这样，将国家财富间接转化成战略性矿产资源的长期股权储备和能力储备，满足国民经济发展的长期需求。

从权益分享的角度出发，作为国家外交，除了关注国际间纵横，与政府打交道之后，还应介入海外投资地的地方治理，直接管理投资之外却是必须的、更广泛的援助性活动，包括协调国际非政府组织在当地的的活动，避免当地社会危机的恶化。在调整传统国家主权范式、适应全球化需要的同时，积极扩展中国势力范围，并有选择地满足国际社会对全球公共产品的需求。<sup>②</sup> 从相互依赖的视角出发，海上运输通道和石油输出国所在地区的安全和稳定都是国际公共产品。参与对这些公共安全的维护，其使用规则和惯例的形成，也是维护中国能源安全的重要组成部分。<sup>③</sup>

## 二、政府支持与市场操作的优势整合

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。由于偏见和误解，具有政府背景的国有企业海外并购往往因为政治原因而被迫撤出。1992 年美国国会通过了《伯德修正案》，对以下两种情况实施调查——“如果收购方是由外国政府控制或者代表外国政府”与“收购可能导致在美国从事州际贸易的人受到控制并可能影响美国国家安全”。<sup>④</sup> 美国国会通过 2005 年 8 月 8 日颁布的《国家能源政策法》第 1837 条，要求美国能源部系统分析中国不断增长的能源需求对美国的“政治、战略、经济和国家安全”影响。<sup>⑤</sup> 2002 年俄罗斯杜马通过立法，把禁止国有股份超过 25% 的公司参与私有化这一规定的适用对象扩大到外国的法人和自然人，致使收购俄罗斯斯拉夫石油公司部分股权的中石油无奈退出竞标。

从社会实践看，市场力量是人类对经济利益的理性需求，本质是对社会资源的利用和配置。市场力量也是一种富有弹性和穿透力的力量，它按照自身运动的法则引导、规范、制约着各类市场主体的行为。市场力量给予参与者大量的工商业机会，但也无情地按照优胜劣汰的原则不断组合市场

① 童生、成金华 《我国资源型企业跨国经营的政治风险及其规避》，《国际贸易问题》2006 年第 1 期。

② 吴强 《苏丹危机挑战中国海外石油利益》，《南风窗》2004 年 9 月。

③ 蔡娟 《中国能源外交与地缘政治》，《社会主义研究》2006 年第 4 期。

④ Section 837 (a) of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1993, pp. 102 - 484, Oct. 23, 1992.

⑤ The Energy Policy Act of 2005, Sec. 1837.

要素。对于国家权力的刚性和弹性,市场力量是一种较分散的软性力量。<sup>①</sup>有鉴于此,政府的支持要仅限于宏观性的战略支持,而在战略性、长期性和基础性的能源项目投资中,需要通过灵活的市场运作,突出投资的间接性和商业性。例如以专业基金方式,开展商业化的国际投资是国际惯例,易于被国际上专业能源基金吸收,跨国投资障碍较低,投资国际能源公司和重大项目比较容易,可以避免目前由我国国家石油公司直接投资带来的政治障碍等问题。自2009年2月以来,中国已经与俄罗斯、巴西、委内瑞拉、安哥拉、哈萨克斯坦、厄瓜多尔等国签署了6份贷款换石油协议,至此中国用于贷款换石油方面的资金总额已经高达460亿美元。根据这些协议,未来15~20年间,中国将通过向上述6国的石油企业提供贷款,换取每年3000万吨左右的石油供应。这些均被市场视为国家开发银行利用外汇储备支持企业走出海外的成功案例。贷款换石油不仅让中国获得了较便宜的长期稳定的原油供应来源,分散了外汇储备贬值的风险,还可同时实现中国、俄罗斯、巴西等国石油进出口的多元化和风险分散,也将有益于平抑国际石油价格,规避国际资源金融领域过度创新带来的痛苦。

中国石油工业海外业务已遍及全球50多个国家和地区。与其他行业相比,石油已经成为中国“走出去”范围最广、影响最大的领域。在经济全球化的背景下,如果企业规模弱小,就很难与世界跨国公司进行同等量级的较量,更没有力量参与行业规则的制定。2007年,中石油、中石化两大集团总公司进口量占2/3;中石化、中石油两大集团总公司分别进口原油8635万吨和2339万吨,增长7.9%和27.7%,两者合计占当年我国原油进口总量的67.3%。2009年度《财富》500强企业,中石化以销售收入2078.14亿美元排名第9,首次挤进前10名行列,而中石油则以1811.23亿美元的销售收入名列第13位。但是,仅仅动辄指定国有大企业参与国外矿产资源开发,这种行为肯定会引起大国的警惕和资源国的戒备,明显不符合成本效益的溢价收购也加深了西方国家对于并购动机的质疑。

当前中国的海外资源并购最重大的作用是影响并改变国际资源商品的“寡头”市场结构,以结构变化促动资源定价格局变化,使其向有利于中国经济平稳增长的方向变动,间接促进中国的资源安全。<sup>②</sup>为此,我国应该鼓励更多的企业参与国际能源开发和经营。2007年第七次民营企业调查结果显示,我国民营企业主要集中在制造业和批发零售业,约占被调查总数的65.4%。从长远发展看,放宽市场准入,允许那些具备条件的企业自由的进出产业,这对于我国产业发展趋向成熟并赢得国际竞争力将是极其重要的。为了充分利用境外能源资源,今后外汇储备也应考虑支持一批具有实力和经验的民营企业。目前国内一批民营企业已经聚积了比较大的能力,能够开展国际油气和矿产资源开发;由于经营手段灵活,取得了一些战略合作机会。但是,进一步的投资合作缺乏强大的资金后盾,因此规模偏小。建议中国投资公司或所属的海外能源投资公司在建立严格和完善的风险评估和监督制度下,通过商业方式,支持有实力的民营企业/企业集团进行海外投资。<sup>③</sup>在当前的金融危机情形下,为利用好资源资产价格处于低位的有利时期,除国有企业之外,还应创造条件鼓励国内私营和混合所有制等不同类型企业赴海外进行资源并购,以弱化、消除资源输出国对中国垄断能力增强的担忧,提高并购的成功率和绩效。

### 三、现货供应与能源金融的双重保障

近年来,我国石油消费量保持6%左右的增幅,而自产原油产量只有2%左右的增幅,进口石油逐年增加。据中石化专家估计,2008年中国油品消费量为3.86亿吨,同比增长6%,2007年,

① 丁志刚 《论国家权力与市场力量在国际关系中的作用》,《世界经济与政治》1998年第2期。

② 孙泽生 《海外资源并购间接促进我国的资源安全》,《能源》周刊2009年8月11日。

③ 徐小杰 《有效使用外汇储备开展境外能源项目投资的建议》,《国际产业观察》2009年第4期。

这个增幅为 4.9%。国家预计国内石油消费量到 2010 年和 2020 年将分别增加到 4.25 亿吨和 5.72 亿吨，对进口石油的依存度将达到 55% 和 66%。

长期以来，国际能源竞争主要集中在开采权与实际控制权，但是自上世纪 70 年代石油危机以及相应的资源类期货市场建立以来，各国能源战略的较量越来越集中于能源的定价权与标价权。随着中国石油需求对外依赖度的提高，国际石油价格变化和进口石油供应的中断对中国经济损害的风险越来越大。因此，中国能源国际战略有必要实现金融化的转变，通过建立产品、产权、资本市场以及海外供应、生产基地，保障供应安全。能源金融可以分为能源虚拟金融和能源实体金融两个层面。前者是指能源市场主体在能源商品期货、期权市场、国际货币市场以及能源相关的资本市场进行能源实务、期货期权、债券、汇率、利率、股票以及相关衍生品等金融资产的套期保值、组合投资或投机交易。后者是指能源产权主体、效率市场和传统金融市场通过有机联络，利用金融市场的融资、监督、价格、退出机制，培育、发展和壮大能源产业。<sup>①</sup> 中国目前亟待解决的问题是：一方面，通过设立能源投资基金，建立能源风险投资机制，引入能源投资信托金融产品，实施能源资产证券化，构建能源产业金融服务体系。<sup>②</sup> 另一方面，适时建立石油期货市场，以期货、期权进行市场博弈，规避价格风险，运用资本市场对冲石油资源短缺。其一，由于期货具有指导现货价格的功能，因而一国可以通过获取能源的定价权支配能源的全球配置。本国能源的生产和消费状况可以通过国际性期货交易所的价格传导机制影响全球的生产和消费，通过交易交割规则以及季节性差异等因素引导资源向着有利于本国的方向流动。其二，国际性期货交易所的存在，吸引着全球大量资金和现货到该国市场交易、交割和储备，形成强大的物流、资金流和信息流，保证了该国能源安全和经济运行的安全。利用期货还可以低成本建立现货的储备体系。以石油期货持仓作为现货储备的补充，可以降低战略石油储备的成本，扩大持仓量，提高战略石油储备的效率。<sup>③</sup> 2004 年 8 月以来，上海期货交易所燃料油期货的成功推出和平稳运行，客观上已经形成了一个切实反映我国燃料油市场供需状况的“中国定价”，为我国建立市场化的、反映资源稀缺程度的原油和成品油定价机制奠定了良好的基础。

目前我国的能源金融衍生品市场的发展依然处在起步阶段，还存在规模较小、交易品种单一、规范性差等问题，使得市场的分散风险等经济功能的发挥受到制约。现阶段可考虑从石油中远期合同交易市场建设着手，逐步形成有即期现货、中远期合同以及期货和期权等多种交易方式的现代石油交易市场体系。其三，逐步丰富交易品种，建立成熟石油市场，实现石油定价市场化。第四，积极参与国际石油期货市场的竞争，提高参与国际石油期货市场的能力，避免国际油价波动给我国经济带来的负面冲击以及能源受控风险，保障我国的石油安全。第五，推动重要石油贸易的非美元计价。在当前金融全球化及国际货币体系不断变化整合的进程中，一些产油国政府已开始要求其石油买家用美元以外的货币与其结算，国际石油定价和交易货币多样化趋势开始形成，不少国家都表示愿意接受人民币结算方式。面对油价攀升带来的人民币升值压力，应在石油贸易领域推动货币互换或非美元计价等更多的贸易方式，逐步尝试“石油人民币”，尽量规避石油美元对中国石油贸易的不良影响。只有掌握了大宗商品的定价权和标价权，才能在瞬息万变的国际市场上把握主动，实现经济大国向经济强国的转变。

<sup>①</sup> 余升翔、马超群等 《能源金融的发展及其对我国的启示》，《国际石油经济》2007 年第 8 期。

<sup>②</sup> 付俊文、范从来 《构建能源产业金融支持体系的战略思考》，《软科学》2007 年第 2 期。

<sup>③</sup> 陈元主编 《加强对外合作，扩大我国能源、原材料来源战略研究》，北京：中国财政经济出版社，2007 年，第 157 ~ 158 页。

#### 四、陆上开发与经略海洋的战略综合

中国位于太平洋西部边缘,以一系列的边缘海与太平洋相连。中国目前已经形成了由沿海经济带、近海利益、远洋以至大洋海上交通线和海外利益构成的广阔的国家海上利益空间。<sup>①</sup>根据《联合国海洋法公约》的规定和我国的一贯主张,可划归我国管辖的海域面积约300万平方千米,沿海海域和大陆架面积近2.73亿公顷,是陆地面积的2倍以上。南海是世界上油气资源最丰富的海域之一,目前已探明的石油储量达235亿吨、天然气8.3万亿立方米。东海和黄海蕴藏的资源也很丰富,仅钓鱼岛附近就蕴藏石油150亿吨。<sup>②</sup>

中国自20世纪70年代以来,在黄海、东海和南海海区进行了一些勘探或开发活动,但与周边国家相比,我国对近海石油的勘探程度普遍偏低,目前我国海洋石油产量仅占我国石油总产量的10%。与周边国家的世界存在或控制相比,与他们对资源的勘探、开发力度相比,中国明显处于劣势。据美国《油气杂志》消息,Douglas-Westwood公司预计2009年全球海洋油气产量将达到4230万桶/天石油当量,不包括天然气液体。同时公司预测到2013年该产量还将增长约26%,达到5350万桶/天石油当量。<sup>③</sup>在中国周边海域的油气开发往往涉及领海、领土(岛屿)争议,又与油气等资源之争密切相关。如中日在开发东海油气田时发生的冲突,中国与越南、菲律宾等国在开发南海油气资源问题上产生的纷争等,都是能源之争与领海、领土(岛屿)争议互相交错。长期以来,随着世界上兴起了“蓝色圈地运动”,中国的岛屿被侵占、海域被瓜分、资源被掠夺的局面基本上没有受到强有力的制止。在南海海域,呈现岛屿主权要求交叉、海域主张重叠、被占岛屿犬牙交错的复杂局面。据统计,周边国家侵入我国断续线内的面积约196万平方千米,而周边国家海域主张侵入我断续线内的面积为154万平方千米,邻国侵占南沙岛礁共44个。<sup>④</sup>

面对南海的现状,中国政府已经意识到了问题的严重性,2009年3月底外交部成立了边界与海洋事务司。在周边争议海域,中国有必要首先在争议海域加强实际存在或控制,增加邻国与中国进行共同开发的必要性。此外,海洋已经成为中国以外贸型经济为主导的国家的命脉。改革开放以来,中国经济年均增长率超过8%,而其中对外贸易的年均增长率超过了16.8%,对外依存度已经接近40%,而外贸90%以上依赖海运。<sup>⑤</sup>中国目前进口石油的结构是:56%来自中东,23.5%来自非洲,14%来自亚太地区,6.5%来自其他地区。马六甲海峡每天通过的船只约137艘,其中60%是驶往中国的,经印度洋过马六甲海峡运输的石油量占中国石油进口总量的70%。对石油供给短缺的国家而言,国家石油安全系数与国家对外事务的外交和军事影响力成正比,而与该国外石油需求的对外依存度成反比。<sup>⑥</sup>从中国的实际情况看,石油安全的实质是能否买得起、买得到、运得回的问题。中国走向海洋的战略通道体系十分脆弱,这已经成为关系到中国海外战略利益拓展的重大安全问题。总而言之,经略海域已是国家利益之根本,维护国家海上利益必须发展国家海上战略力量,没有一支强大的海军,要有效地维护国家不断拓展的战略利益只是一句空话。解决与周边国家存在的岛屿归属、海域划界、资源争夺等海洋权益问题,保卫对外贸易海上航运通道和石油航线等重大海外利益的安全,是中国未来的生存和可持续发展的关键。

<sup>①②⑤</sup> 王立东 《海上利益论》,北京:国防大学出版社,2007年,第236、115、187页。

<sup>③</sup> 新增产量来自于全球不同地区,其中中东地区将新增350万桶/天,非洲新增290万桶/天,亚太地区新增270万桶/天。而唯一下降的地区是欧洲,海洋油气产量将下降100万桶/天,从2009年预计的830万桶/天下降至约730万桶/天。

<sup>④</sup> 萧建国 《国际海洋边界石油的共同开发》,北京:海洋出版社,2006年,第197页。

<sup>⑥</sup> 张文木 《中国能源安全与战略选择》,《当代世界经济与政治》2003年第5期。

## 五、双边合作与多边协商的双管齐下

近年来,中国与产油国高层互访密集,极大地促进了石油出口国与中国的投资项目,双边外交成为中国能源国际战略的主要形式。多边能源外交主要是指围绕能源问题展开的多边外交活动,尤其是指在国际能源组织或多边能源合作机制框架下进行的能源对话与合作等。近年来,随着国际政治经济和能源形势的变化,以推动能源对话与合作、缓解能源矛盾和解决能源争端等为重点的多边能源外交日趋活跃。由于全球石油市场和石油工业主要由美国以及其他工业化国家的跨国石油公司所操控,中国难以通过全球石油市场确保自己稳定的石油供应。另外,作为全球石油需求增长最为迅速的亚洲地区,没有能源政策协调和对话的技术性合作组织,中国也难以通过地区合作机制实现能源安全战略。国家主义导向的双边战略成为中国确保能源供应的唯一选择。<sup>①</sup>中国通过众多途径执行全球性的能源外交来应对挑战,首先是通过中国的三个主要石油公司购买海外的油田和气田;其次与周边国家缔结建设能源运输管道协议,由这些国家直接向中国供给石油和天然气;最后是寻求与主要的石油和天然气出口国打造紧密的外交关系,这主要是通过广泛的双边互访和金融、经济援助以及扩大贸易和加强军事联系实现的。<sup>②</sup>在国际能源博弈中,中国双边主义的能源外交固然能够在一定程度上确保自身能源供应安全,但却不得不单独面对石油出口国的高价要求和石油进口国的挤压。随着全球范围内能源净进口国和净出口国的相互依赖与日俱增,多边规则同双边协议相比能够为国际合作提供更加平稳和有效的框架。促进多边能源合作组织和法律制度构建应该成为中国国际能源合作的一个重要议题。中国一方面致力于改善与各国的能源双边关系,以良好的能源双边关系作为中国对外交往和战略的基础,另一方面,也把参与多边能源进程作为中国扩大国际能源合作影响、凸显我国能源合作地位和谋求国家能源合作利益的重要手段。<sup>③</sup>因此,逐步尝试和适度参与多边主义的国际能源合作,应该成为维护中国能源安全的战略选择。在维护世界能源市场稳定、参与国际能源安全机制、保障国际能源通道畅通、产业技术合作优势互补方面,中国需要与能源出口国、进口国和运输过境国寻求更多的利益契合点,以能源合作为契机,推进全方位多层次的双边合作与多边合作。

对国际组织参与度和认同度的高低是判断后发国家融入现有国际体系程度的一个重要指标。总体上,在参与国际组织方面,中国逐渐由体系的反对者和改革者向体系的维护者转变,成为国际组织的积极参与者。中国已经成为国际体系的重要成员,参加了100多个政府间国际组织,签署了300多个国际公约。但是在能源国际事务中,中国依然游离在西方发达国家主导的调节世界能源供给的核心国际组织之外。宏观角度看,全球能源安全与合作对中国的影响越来越大。目前中国参加的各层次国际组织和会议几乎都要涉及能源问题,从联合国会议和G8+5峰会,到亚欧首脑会议、APEC峰会、10+3首脑会议,以及上海合作组织等区域合作组织的峰会,都要讨论诸如高油价之类的能源热点问题。<sup>④</sup>中国已经成为世界能源市场不可或缺的重要组成部分,在世界能源事务的话语权大大提高。中国与36个国家和地区建立了双边合作机制,与22个国际组织建立了多边合作机制,与全球40多个国家和地区开展了勘探开发、炼油化工和管道项目合作。但中国参与全球能源合作程度比较低,具有法律效力的实质性合作不多,主要是一般性合作和对话性合作。在联盟型和

① 何帆、覃东海 《中国能源政策的国际战略》,《21世纪经济报道》2005年11月13日。

② (德)海因里希·克雷夫特 《中国的能源需求》,《国外理论动态》2007年第2期。

③ 王家枢 《石油与国家安全》,北京:地震出版社,2002年。

④ 潘光 《改革开放30年来的中国能源外交》,《国际问题研究》2008年第6期。

协作型国际能源组织中没有中国的身影，中国作为成员的国际能源组织往往是协调型或者对话型组织。<sup>①</sup>

中国目前不是具有法律约束力的主要国际能源组织的成员，游离于西方主导的国际能源合作体系之外，往往被视为体系、规则和国际惯例的“破坏者”。为此，建立高层能源对话和合作机制，避免正面冲突，增进共识，使国际能源博弈由“权力导向”逐渐地转向“规则导向”。毕竟，国家间能源竞争、对立和冲突只能通过协调和相互合作来解决，倡导平等、合作，强调分享、共赢，在建设性的互动过程中逐步探索和确立世界能源秩序的新规则。近年来，为扩大自身影响，国际能源机构和能源宪章等国际能源组织都积极发展与非成员国的关系，其中在国际经济和能源事务中扮演着越来越重要角色的中国、印度等是其积极争取的对象。从能源的视角看，与国际能源组织实质性的合作将在很大程度上增强中国能源供应的安全和稳定性，更好地维护相关能源利益。在能源投资和贸易等方面，可以享受更多的多边、有约束力的法律和政治等保障，减少有关国家对我国能源企业特别是国企的各种歧视或不公平待遇。对外资和贸易等法律保障方面的承诺将极大改善我国的投资和贸易环境，增强国际社会投资和贸易的信心。<sup>②</sup> 在全球层面上中国应以完善全球性国际制度的基本规则为着眼点，积极主动地倡议或主导国际机制的修改、完善和新机制的制定，提高议程创设能力，成为全球规则的参与者和主要制定者，以机制建设促进国际秩序的建设，进一步融入国际能源市场体系，成为国际社会负责任的、建设性的、可预期的积极建设者。在区域层面上进一步体现有所作为的积极态势，加强地缘政治经济的塑造能力，着眼于构建区域全面合作的法律制度框架。中国作为发展中的能源消费大国应该积极倡导创立，并让发达国家明白自身在其中的责任与长远的利益，从而共同促进现有国际能源合作法律体系朝着坚持“程序正义”的同时适当兼顾“实体正义”的方向发展。<sup>③</sup>

## 六、利益诉求与责任意识的全面提升

融入世界经济体系使中国的经济和国际地位得到极大改善，导致中国对全球化、国际体系和自身定位认识的深刻变化。中国不仅在利益层面与国际社会形成了深度相互依赖的关系，而且在身份上越来越成为国际社会中的“利益攸关方”。随着逐渐融入国际社会，中国对国际社会的责任意识和共生意识不断发展。除了确保能源供给安全的利益诉求外，能源使用安全也应成为中国能源国际战略的责任意识。化石能源是目前全球消耗的最主要能源，2006年全球消耗的能源中化石能源占比高达87.9%，我国的比例高达93.8%。化石能源的过度使用是温室气体和大气污染物的重要来源。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。<sup>④</sup> 结构不合理，对外依存度增加和新能源发展上的落后，使得能源问题已成为国内经济进一步发展的瓶颈。我国二氧化碳排放总量大，增长快，面临越来越大的减排压力。有估算显示，我国2007年能源利用产生的二氧化碳排放量达60多亿吨，已超过美国成为世界上最大的二氧化碳排放国。而且我国人均二氧化碳排放量也迅速上升，按国际能源署（IEA）统计，1990年是世界平均水平的50.3%，2000年上升为60.5%，2005年则达92%，目前已与世界平均水平相当。虽然我国人均二氧化碳排放量当前仍约为发达国家平均水平的1/3，但已是发展

<sup>①</sup> 国家发展改革委员会能源局 《中国参与国际能源组织的合作现状》，[http://nyj.ndrc.gov.cn/gjlyhz/t20060717\\_76588.htm](http://nyj.ndrc.gov.cn/gjlyhz/t20060717_76588.htm)。

<sup>②</sup> 赵宏图 《国际能源组织与多边能源外交》，《国际石油经济》2008年第10期。

<sup>③</sup> 岳树梅 《中国参与国际能源合作的法律机制创新研究》，《河北法学》2009年第4期。

<sup>④</sup> 潘光 《中国的能源外交》，《外交评论》2008年第1期。

中国家平均水平的 1.7 倍,在对外谈判中面临的减排压力不断增大。<sup>①</sup>当前,以美国为首的欧美国家正积极进行一场以发展绿色经济为核心的“经济革命”,大力推进新能源发展,既着眼于应对当前金融经济危机,更有从战略角度抢占未来经济发展制高点,在能源和气候变化等问题上把握主导权等多方面的考虑。与此同时,欧美通过国内专门立法推行减排节能,试图在气候变化法案里镶入约束性较强的执行机制,显示发达国家在应对气候变化问题上的立场由软约束向硬约束转化。<sup>②</sup>对奥巴马政府而言,减少排放和限制气候变化是内政的需要,也是美国掌握气候问题的全球话语权的需要。为了抢占道义制高点和国际规则制定权,美国众议院 2009 年 6 月 22 日通过的《限量及交易法案》和 6 月 26 日通过的《清洁能源安全法案》,均授权美国政府可以对包括中国在内的不实施碳减排限额国家的进口产品征收碳关税。一旦获得参议院批准,将对中国出口造成严重影响。2009 年将是全球气候变化谈判至关重要的一年。在谈判立场上,西方发达国家想重新界定发展中国家,把发展中国家区分为“相对发达的发展中国家”和“一般意义上的发展中国家”,其中中国、印度和巴西等国属于前者,应与发达国家一样承担减排责任。由于本次美国加入协定的可能性非常大,因此美国将给予温室气体排放量居第一位的中国以巨大压力。

除了外部压力之外,中国经济自身发展也迫切需要经济结构的调整和转型,发展新能源以寻找到经济增长的新引擎成为一个现实的选择和突破。据国家统计局数据,中国现在每百万美元 GDP 所消耗的能源数量是美国的 3 倍、德国的 5 倍、日本的近 6 倍。中国 1 吨煤产生的效率仅相当于美国的 28.6%、欧盟的 16.8%、日本的 3%~10%。高投入、高消耗必然带来高污染和低效益,中国现在经济增长成本高于世界平均水平 25%。“十一五”规划纲要明确提出“十一五”期间单位国内生产总值能耗降低 20%、主要污染物排放总量将减少 10% 的约束性指标,发展低碳模式成为中国改变经济发展方式的重要选择。低碳经济是以低能耗、低排放、低污染为基础的经济模式。其实质是提高能源利用效率和创建清洁能源结构,核心是技术创新、制度创新和发展观的转变。2007 年颁布的《中国应对气候变化国家方案》,是我国第一部应对气候变化的全面的政策性文件,也是发展中国家颁布的第一部应对气候变化的国家方案。我国应积极参与构建后京都时代国际气候法律秩序的国际谈判,在国际气候法律秩序构建中争取获得话语权,并掌握游戏规则的主动权和制订权,既要防止近期社会经济发展受到严格约束限制,又要确保中长期国家崛起能够得到国际气候法律秩序的支持,并借此树立中国负责任的大国形象。

### 结束语

在不确定因素增多、复杂多变的跨国经营中,如何通过政治、经济、外交、法律等手段来减少、分散和转移风险,防止风险因素通过“蝴蝶效应”和“链条效应”在全球范围内的迅速扩散与传导,是直接关系到国际能源战略成败的一个重要因素。在未来全球化过程中,各国的能源安全问题是一个相互依存、相互促进的互保体系。没有一个国家能够脱离其他国家和地区的能源安全而保证自身的安全。中国在加强与资源国之间合作的同时,能源国际战略目标的重点要日益转向加强与消费国和能源国际组织的合作领域。我国需要以周边国家为重点,以在全球能源供应格局中占有关键地位的资源大国为关键,以资源丰富的发展中国家为基础,以参与和构建国际组织为舞台,全面展开能源外交,形成与国际油气大分工相适应的多层次、一体化和综合性的国际能源战略体系。

责任编辑:王慧君

<sup>①</sup> 李洁 《应对气候变化的中国步调》,《瞭望》新闻周刊 2009 年第 25 期。

<sup>②</sup> 周文 《欧美“气候立法”的法律、外交和经济内涵》,《学习时报》2009 年 3 月 15 日。



## Reform and Adjustment of International Energy Strategy of China

Zhao Qingsi( 14)

**Abstract:** In this paper ,author emphasizes six issues on the reform and adjustment of international energy strategy of China. First ,the logical orientation of resources control and profits share; second ,the advantage fusion of government's support and market's act; third ,the dual insurance of energy finance and spot supply; fourth ,the strategic integration of exploitation in land and ocean; fifth ,the integration of bilateral cooperation and multilateral consultation; six ,the promotion of interests requirement and responsibility consciousness.

**Key words:** Energy Security; International strategy; International cooperation

## Analysis on the Ethnic Psychological Distance in Interaction between Uyghur and Han

Dai Ningning( 42)

**Abstract:** Ethnic psychological distance is a psychological phenomenon in the inter – ethnic relations. It can be measured by inventories , and found by behavioral observation and self – report approach. The analysis bases on author's investigation in the south region of Xinjiang , and the associated documents. The thesis discussed the ethnic psychological distance between Uyghur and Han by the ways mentioned before , and analyzed factors affecting the performance of Uyghur and Han. Finally ,the author made some commentaries and conclusions.

**Key words:** Ethnic Psychological Distance; ethnic relationship; Uyghur; Han

## System of Carbon tariff after Kyoto Protocol and Inspiration to China

Zhu Pengfei( 61)

**Abstract:** The system of Carbon tariff was advanced by Europe Union originally. Recently ,the laws of Cleaner Energy and Security confirmed by the House of Representatives of United States sets up the system of Carbon tariff. The exercises of Carbon Tariff will depress the export products of China ,worsen the export environment of China ,and result in the offshore development of high – carbon industry of China. The system of Carbon tariff has a contradiction with laws of international trade ,because of its breach with Most Favored Nation principle and Tariff bindings system ,but the system is in accordance with NO. 20 articles of GATT ,and then is suitable for laws of International Trade. In author's opinion ,the carbon tariff offers the three inspirations to China: first ,Carbon tariff reflects the unsystematic international laws; second ,the solution of argument on Carbon tariff is feasible by multilateral system; third ,China should develop low – carbon industries intensively.

**Key words:** Kyoto Protocol; Carbon tariff; Law of International Trade