

# 改革开放 30 年来的中国能源外交

潘 光

上海社会科学院研究员

〔关键词〕 改革开放、中国能源外交

〔提 要〕 改革开放 30 年来，随着中国经济的发展和与能源相关的全球性问题日显突出，中国能源外交的作用逐步上升，不仅为中国的和平发展创造了良好的外部能源安全环境，也为维护利益相关地区、乃至全球的能源安全、能源合作、能源的可持续发展做出了重要贡献。

〔中图分类号〕 D822 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 0452 8832(2008)6 期 0029—06

〔完稿日期〕 2008 年 9 月 20 日

建国初期，在西方资本主义大国封锁的情况下，中国千方百计地从国外进口石油，确保了国内社会主义建设的能源需求，这其中外交发挥了重要作用。20 世纪 60 年代中，中国逐步摆脱了依赖进口石油的局面，后来还开始出口石油，甚至无偿地向朝鲜等国提供石油，这其中自然又包含着纷繁复杂的政治因素和外交运作。然而，中国整体的能源外交真正获得长足发展，还是在改革开放以来的 30 年里，特别是在 20 世纪 90 年代初以来。这一发展又与中国能源政策和能源开发战略的调整密切相关。

## 中国能源政策和能源开发战略 的调整

改革开放初期，中国仍然延续着自力更生的能源政策，并且出口一部分石油，但开始逐步改变向若干国家无偿提供石油的做法，由此也引发了一些

双边关系纷争。到 20 世纪 80 年代初，由于两伊战争等因素，中东向世界能源市场提供的石油减少，而中国的石油出口却不断增加，到 1985 年达到高峰。当年，中国出口石油高达 3003 万吨，是建国后石油出口额最高的一年。<sup>[1]</sup>此后，中国的石油出口开始下降。主要原因在于国内能源需求迅速上升。从 1978 年到 2000 年，中国的能源需求总量翻了一番，从 5.7 亿吨标准煤增至 12.8 亿吨标准煤，<sup>[2]</sup>占能源消费量 20% 左右的石油消费也直线上升。转折点出现在 1993 年，当年中国进口了 991 万吨原油和精练油制品，从石油净出口国变成了石油净进口国。不过，由于采取了调控措施，中国的石油进口在 1994 年和 1995 年并没有立即快速上升，而出现了徘徊态势。然而，到了 1995 年后，石油进口量以不可阻挡之势急剧上升。到 2000 年，中国进口石油总量已达 7000 万吨，几乎占总消费量 2.2 亿吨的三分之一。2007 年中国的石油进口量为 1.968 亿吨，创造了历史最高记录。<sup>[3]</sup>现在，中国

已超过日本成为仅次于美国的全球第二大能源消费国。据估计,到2010年,中国可能进口2亿吨原油,超过原油需求量的一半以上。<sup>[4]</sup>

随着石油进口的增加,近年来过高的油价已对中国的经济和社会发展产生了日趋严重的不利影响。首先,从对中国经济的整体影响看,高油价导致中国的外汇支出增加,出口收入减少,从而抑制中国的经济增长,使中国的通货膨胀率上升。其次,从对中国国际竞争力的影响看,生产和运输成本的上升,使中国出口主导型的轻工业遭受沉重打击,如一个40英尺的集装箱从上海运到美国东海岸的成本已经从2000年的3000美元上涨到了2008年的8000美元左右,<sup>[5]</sup>而油价上涨导致的全球经济困境也使世界其他地方对中国产品的需求下降。从长远来看,这将严重削弱中国的国际竞争力。第三,从对中国社会生活的影响看,高油价导致中国国内相关产品和相关行业涨价,如由于交通运输费用的上涨,城市公共交通、铁路、航空、旅游、餐饮、建筑和房产、日用品等行业的费用均直线上升,使老百姓用于衣食住行的费用大大增加,严重影响人民的日常生活。

同时,随着能源消耗量的急剧上升,环境污染和能源浪费现象日益严重,使政府和全社会面临一系列急需解决或协调的问题。由于大量使用煤和石油,中国的温室气体排放量急剧上升,已成为仅次于美国的第二号废气排放国。也有评估报告认为,中国已超过美国成为头号废气排放国。<sup>[6]</sup>这种状况正严重影响中国人的生活质量,《华盛顿邮报》上的一篇文章描绘了一幅可怕的图景:世界20个污染最严重的城市中,中国有16个;中国70%的河流与湖泊受到污染;中国有一半的人口缺乏干净的饮用水。<sup>[7]</sup>这种状况还会使中国面临越来越强烈的国际压力,2008年奥运会期间北京的空气质量成为国际关注点,就是一个典型的例子。能源浪费问题也已造成严重后果:英国石油公司的《统计评论》认为,目前中国单位国内生产总值的能耗是美国的3倍,日本的5倍,英国的8倍;<sup>[8]</sup>美国《商业周刊》的一篇文章估计,中国每年因能源利用率太低而带来的经济损失高达1200亿美元。<sup>[9]</sup>

正是在这样的形势下,中国从20世纪90年代中开始逐步调整能源政策和能源开发战略。这一具有战略意义的调整,正是中国能源外交的作用逐步上升的重要动因。中国能源政策和能源开发战略的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)田不作过量开采或不再开采,而将开发重点转移到西部的新油(气)田上,同时实施西气(油)东输工程。中亚地区与中国西部山水相连,开发西部能源与中国参与中亚能源开发、加强上海合作组织成员国的能源合作等均有密切关系。

(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。如努力发展风能,到2007年底,中国的风力发电能力已达6000兆瓦。<sup>[10]</sup>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。这符合尽可能使用清洁能源、减少废气排放和提高人民生活质量的国际能源发展的大方向,也有利于中国与其他国家加强合作,共同应对与能源相关的全球性问题。

(3) **建立国家能源储备体系。**世界上许多国家都有能源储备体系,而中国在半个多世纪里却没有这样的体系。建立必要的能源储备,具有极其重要的战略意义,对中国这样一个拥有13亿人口的大国来说更是一个刻不容缓的事情。有了这样一个体系,不仅可以减少国际突发事件导致能源供应突然中断使国民经济遭受损失,而且可以在国际能源价格暴涨时起到稳定市场的作用,这当然与能源外交密切相关。

(4) **节约能源。**自20世纪90年代中以来,中国通过了一系列法律,采取了各种措施,以节约能源、保护环境。如通过并颁布《矿产资源法》、《水法》、《电力法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境影响评价法》、《可再生能源法》、《煤炭法》等,最近修订颁布的《节约能源法》更具有普遍意义。同时,民用建筑节能规定、重点用能单位节能管理办法等也陆续实施。目前,节能已经成为中国共产党第十七次全国代表大会提出的

“坚持全面协调可持续发展”和“建设生态文明”的核心内容。<sup>[1]</sup>这些又和能源外交中涉及的气候变暖、减排、油气价格等问题有着密切联系。

(5) **积极开发周边海域和国外能源。**在利用国内能源的同时,大力开发周边海域和国外的油气资源,同时努力实现多渠道进口油气。这就是我们所说的外向型能源开发战略,是导致能源外交作用上升的最直接的原因。

## 中国能源外交发展的动因:外向型能源发展战略与全球性能源问题

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,都要通过危机四伏的霍尔木兹海峡和存在安全隐患的马六甲海峡。因此,中国外向型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 20 世纪 90 年代中期以来,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,中国企业的外向型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,现在还是中国的主要方向。2007 年进口原油 1.63 亿吨,其中将近 60% 来自中东。二是西向的延伸,即非洲方向,最成功的就是苏丹,这也是中国目前能源外交的焦点之一;与非洲西部大西洋沿岸国家的能源合作也在迅速发展。三是拉美方向,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,近年来签署了几个大合同。五是北向,即中亚和西伯利亚。中亚和西伯

利亚在中国外向型能源发展战略中占有特别重要的地位。这是因为它在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。

中国外向型能源开发战略的迅速推进和一系列与能源相关的全球性问题日显突出,直接促进了中国能源外交的发展,使中国能源安全、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。这主要表现在以下几个方面。

**第一, 中国的外向型能源贸易和开发需要与贸易、投资对象国及合作伙伴国保持友好关系。**这里不仅指政治关系,还包含妥善处理股份、利润、价格、劳工、环保、知识产权等一系列涉及各方利益的问题,这些都离不开外交的参与和支持。如中国与沙特阿拉伯的能源合作迅速发展,就与中沙建交以来友好合作关系的良性发展紧密相连。又如中俄能源合作中的“价格瓶颈”问题,仅靠企业家是难以解决的,需要双方领导人和外交官的智慧和魄力。

**第二, 中国的外向型能源贸易和开发需要贸易、投资对象国家和地区有一个稳定安全的环境。**这就和中国对这些国家和地区的外交直接有关。如中国在中东、拉美、非洲均有重要的能源合作项目,一旦那里的局势不稳定甚至出现动乱,必然会干扰乃至破坏这些项目。因此,中国企业在那里的发展是离不开中国外交支持的,这里不仅指对危害中国公民、企业安全和利益的突发性事件的应急处理,还包括中国积极参与解决那里各类冲突和争端的外交努力。

**第三, 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。通过艰苦复杂的谈判,目前各

方达成了“搁置争议，共同开发”的共识，充分体现了能源外交的重要作用。

**第四，从宏观角度看，全球能源安全与合作对中国的影响越来越大。**这个问题不仅是经济和科技问题，也是一个政治和外交问题。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。专门研讨能源问题的会议也越来越多，如美、中、日、印度、韩国五大能源消费国就召开了第一次能源消费国会议，研讨能源安全等方面问题。

**第五，由能源问题引起的其他全球性问题，如环境污染、气候变暖、资源短缺、粮食危机等，均已成为国际外交舞台上的热点。**现在，无论在国外还是在国内，能源开发都要考虑控制气候变暖、减少废气排放、解决粮食危机等方面的国际磋商和协调，受到这些方面国际合作、国际认同、国际规则的影响和约束，使能源外交的作用更显突出。

## 中国能源外交发挥的作用

关于中国能源外交发挥的作用，以中东、中亚这两个区域和苏丹为典型进行简要分析。

**中东。**目前，中国中东外交中很重要的内容就是要为中国与中东国家的能源合作创造一个良好的环境。为此，中国不但要与能源合作伙伴国发展良好的双边关系，还要积极促进有关各方通过谈判解决中东地区的各类冲突，为中东的发展创造良好的大环境。近年来，中国积极参与解决伊朗核危机的外交努力，中国中东问题特使在阿拉伯国家与以色列之间发挥建设性的劝和、促谈作用，中国向黎巴嫩派出千余名士兵参加联合国黎南维和部队，中国积极参与伊拉克战后重建进程等等，都为维护中东和平与发展做出了重要贡献。有些人一味强调中国的中东政策只是为了自己的能源利益，这至少是带有偏见的。实际上，中国在中东的能源利益是与中东的整个大环境密不可分的。在维护自己利益的同

时，中国始终坚持处理中东问题的原则，即维护中东和平，促进中东发展。在这个原则指导下，中国有时也牺牲自己的利益，如免除伊拉克欠中国的大部分债务等。正是由于中国外交注意顾全大局，与中东所有国家都保持着友好关系，中国与中东国家的能源合作才能迅速发展。现在，中国与沙特等国的能源合作已发展到通过相互投资保障长期供求关系的较高层次，中国与伊朗的能源合作也排除干扰稳步推进，而中国与伊拉克关于开发阿达朴油田的合作最近已经重启。<sup>[12]</sup> 有美国学者认为，正当美国在中东陷入困境之时，中国在中东的能源需求和外交作用却在迅速上升，将导致中美在中东处于激烈竞争状态，甚至可能发生冲突。<sup>[13]</sup> 这也预示着今后中国在中东的能源外交将面临更为严峻的挑战。

**中亚。**中国成功的外交对能源合作与开发的促进作用在中亚表现得最为突出。苏联解体后，国内外许多人都认为，走上不同政治发展道路的中国与俄罗斯、中亚国家必然会发生新的争吵。在这关键时刻，邓小平力排众议，坚定地指出：“不管苏联怎么变化，我们都要同它在和平共处五项原则的基础上从容地发展关系，包括政治关系，不搞意识形态的争论”。<sup>[14]</sup> 正是在这一战略方针的指导之下，中—俄—中亚关系获得长足发展，达到了几个世纪以来的最好时期，上海合作组织更是首次将中、俄、中亚结合在一个利益共同体内，最大限度地缩小他们之间的分歧，扩大和巩固他们的共同利益，为中国与俄罗斯和中亚国家在欧亚大陆腹地进行能源合作创造了有利条件。以中国与哈萨克斯坦的关系为例，1992年中哈贸易额仅为3.691亿美元，而2007年中哈双边贸易额达到了138.76亿美元，是1992年的46倍，增长速度十分惊人，其中能源占了很大份额。从哈萨克斯坦到中国的输油管道2005年底建成，2006年开始输油，是中亚历史上第一条通向东方的管道，大大提升了中哈能源合作的水平。一些国外学者认为，这一管道具有极其重要的战略意义。<sup>[15]</sup> 同时，上海合作组织发挥协调作用，使理论上与俄哈管道形成竞争态势的中哈管线也可为俄罗斯所用。一方面，俄罗斯可以通过中哈

管线向中国输油，另一方面，中、哈、俄三方也可通过中哈和俄哈两管线以交换方式供油，这样就达到了互利共赢的目的。2007年11月，俄罗斯工业和能源部长赫里斯坚科宣布：俄哈双方“签署了2008年石油过境议定书，俄罗斯石油将首度从哈过境输往中国，每年500万吨”。<sup>[16]</sup>

苏丹。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。经过十多年努力，中石油在苏丹建成了年产千万吨石油的油田和年炼油500万吨的炼油厂，修建了3000多公里的输油管道，帮助苏丹建立了一个崭新的石油工业体系。尽管经受战乱，苏丹这几年的国民生产总值仍以9%左右的速度增长，就是因为有了这样一个新兴石油产业。当然，这样的成就是离不开外交的支撑的，在达尔富尔问题上出现的风波就充分说明了这一点。为什么西方一些人在达尔富尔问题上要对万里之外的中国进行攻击呢？一个重要的原因就是中国因为在苏丹投资进行石油开发。按照这些人的荒唐逻辑，中国公司在那里开发石油，苏丹政府就有了钱，可以用它来购买武器，买了武器就在达尔富尔杀人，这等于中国支持大屠杀。于是，一个有利于各方的能源开发项目被他们搞成了政治和外交争端，以致能源与外交在达尔富尔问题上互相牵动，难以分割。

实际上，这些西方政客连一些基本事实都不了解。首先，中国在苏丹进行石油开发实际上是参与国际能源合作项目。在该项目中，中国占40%股份，马来西亚占30%股份，印度占25%股份，苏丹自身也拥有5%的股份，并非中国独资的企业。在苏丹生产的石油中，有很大一部分是运往印度的，但从没有人因此指责印度。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，就业者中就有许多来自达尔富尔的难民。中石油还为产油区建了托儿所、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。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，

中国在这方面正在发挥建设性的作用。最重要的是，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。此后，苏丹政府表示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。目前，作为国际维和部队组成部分的中国维和部队已在达尔富尔开展工作。同时，苏丹国内的和平进程也在向前推进。目前，西方舆论对中国在达尔富尔问题上所起作用的想法也在发生变化，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，真正起到了互相支持、互相促进的作用。这是中国能源外交取得成功的一个典型案例。

## 中国能源外交的理论思考：内涵、功能、影响和成绩

中国能源外交还在继续发展，有许多问题需要进一步深入研究，因此现在做总结性的评价似乎还太早。这里，仅就几个理论性问题谈点思考和想法。

首先，能源外交的主要内涵可用一句话概括，即为维护和促进国家、地区、全球的能源安全、能源合作、能源的可持续发展而采取的外交行动，就是能源外交。因此，中国为维护和促进本国、利益相关地区、乃至全球的能源安全、能源合作、能源的可持续发展而采取的外交行动，就是中国能源外交的主要内涵。作为中国整体外交的重要组成部分，能源外交属于经济外交范畴，但又与政治、文化、科技等领域的外交活动密切相连。能源外交自身又包含着许多专业领域的外交活动，如石油、天然气、核能、海洋能源、其他新能源、能源输出、能源运输、环境保护、气候变暖等领域，都有非常专业的外交活动，甚至有专门的国际组织和条约，如石油输出国组织、国际原子能机构、国际独立油

轮船东协会、国际油污损害赔偿基金组织、《联合国气候变化框架公约》及《京都议定书》等。中国能源外交正在越来越深地参与或介入这些专业领域的外交活动，并在其中发挥着建设性作用。

其次，能源外交的主要功能可引用国际能源署推出的《世界能源展望 2007：中国与印度》中的一段颇有启示性话来加以说明：“能源安全，在实践上最好把它作为风险管理问题”。<sup>[17]</sup>如果从这个角度切入，能源外交的主要功能实际上也是风险管理。这其中又包含两个层次：一是短期的突发性事件的应急管理，如战争和冲突爆发导致能源通道被切断和能源价格暴涨，中国在外能源企业的安全环境恶化或员工的人身安全受到严重威胁等；二是长远的战略性风险的预防和处理，如若干国家或相关地区的动荡对中国能源供应和能源运输通道的潜在威胁，长期市场的不利趋势可能对中国能源安全带来的不利后果，全球性问题对中国能源安全的威胁等。

第三，能源与外交的互相影响从前面几个案例分析可以看出：外交可以有力地推动能源贸易和能源开发，并为其排忧解难，同时外交和对外经贸关系又时时受到能源问题的影响乃至冲击，有时这种影响是积极的，有时则是消极的。超越中国看世界，全球能源安全与国际关系的联系也日趋密切。前美联储主席格林斯潘前不久推出新著《动荡年代》，直截了当地指出伊拉克战争就是为了石油。<sup>[18]</sup>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。前不久，美国与伊朗的关系有所缓和，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。

第四，中国能源外交为中国的和平发展创造了良好的外部能源安全环境，有几点成功之处是比较突出的。一是高层会晤的重要作用。如胡锦涛主席访问苏丹，沙特国王首访中国，中俄首脑定期会晤，中日领导人会谈、上海合作组织峰会等，都对

维护和促进中国的能源安全和对外能源合作发挥了重要作用。二是特使的特殊作用。如中国政府达尔富尔问题特别代表和中国中东问题特使做了大量艰苦细致的工作，为维护和促进中国与苏丹、中国与中东的能源合作做出了贡献，这样的作用是其他渠道所难以发挥的。三是专家学者的“软作用”。在近年来形成的中国—阿拉伯国家合作论坛、中非合作论坛、上海合作组织论坛等定期的研究讨论平台上，中国的专家学者与国外同行进行深入研讨，为中国能源外交的推进和发展奠定了坚实的理论基础，可以将这种学术理论方面的作用称为“软作用”。四是参与热点问题的解决所产生的宏观作用。中国积极参与伊朗核问题、达尔富尔危机、巴以冲突等热点问题的解决，为改善热点所在国家、地区的安全环境做出了贡献，也为中国与相关国家、地区的能源合作创造了有利的大环境，这实际上发挥了一种宏观的促进作用。

注 释：

- [1] 《中国统计年鉴 1985》，中国统计出版社，1986 年版。
- [2] 《中国统计年鉴 2001》，中国统计出版社，2002 年版。
- [3] 中国海关总署网站：<http://www.customs.gov.cn>。
- [4] 《东方早报》，上海，2005 年 2 月 16 日。
- [5] [英]《经济学家》周刊，2008 年 8 月 9 日。
- [6] [美]《纽约时报》，2008 年 6 月 14 日。
- [7] [美]《华盛顿邮报》，2008 年 7 月 27 日。
- [8] [英]《每日电讯报》，2008 年 7 月 7 日。
- [9] [美]《商业周刊》，2005 年 4 月 11 日。
- [10] [英]《卫报》网站，2008 年 7 月 25 日。
- [11] 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，北京，2007 年版。
- [12] 路透社迪拜 2008 年 8 月 28 日电。
- [13] Jon B. Alterman & John W. Garver, *The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East*, CSIS, Washington DC, USA, 2006.
- [14] 《邓小平外交思想学习纲要》，世界知识出版社，2000 年版，第 151 页。
- [15] Susann Handke, *Securing and Fuelling China's Ascent to Power: the Geopolitics of the Chinese-Kazakh Oil Pipeline*, Netherlands Institute of International Relations, 2006.
- [16] [俄]《独立报》，2007 年 11 月 27 日。
- [17] International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007: China and India Insights*, p.161.
- [18] Alan Greenspan, *The Age of Turbulence: Adventures in a New World*, Penguin Press, 2007.