

中东剧变、影响及其应对

# 中国对苏丹的石油外交：政企角色研究

姜璐 肖佳灵

**摘 要：**中石油—苏丹项目作为当代中国石油外交的开山之作，在取得较大成功的同时也在国际社会上引发了不小争论，特别是中石油的国企身份使人们对其海外行为与政府意志之间的关系充满了种种猜测。基于此，本文选取政企角色作为研究视角，旨在探讨中国对苏丹石油外交中政府与中石油这一国有能源企业之间的角色关系，及其中国对苏石油外交绩效的影响与成因等。

**关键词：**中石油—苏丹项目；石油外交；政企角色；中国与苏丹；中非能源合作

**作者简介：**姜璐，英国伦敦政治经济学院2011级博士研究生；肖佳灵，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授（上海200433）。

文章编号：1673-5161（2011）05-0040-14

中图分类号：D802.5

文献标识码：A

苏丹早在1959年便与中国建交，是非洲大陆最早与中国建立正式外交关系的国家之一，但直到20世纪九十年代中期之前，中苏之间除保持着较为稳定的双边政治关系之外，在其他领域中的合作均十分有限。从某种意义上讲，1995年9月26日由中苏共同签署有关苏丹6区《产品分成协议》的一纸文件极大地推动了两国交往的进程。石油作为一个关键媒介，开始把两个地理遥远的国家紧密联系起来。16年后的今天，中苏关系早已今非昔比，不仅在政治、经贸、技术、文化、军事等诸多领域取得长足进展，作为其交往核心的石油合作更是对两国产生深远影响。<sup>①</sup>对此，尽管中苏双方均持积极肯定态度，西方各界的谴责之声却始终不绝于耳，2008年之前国际社会上一度“抵制北京奥运”的风波就是典型一例。那么，究竟应当如何看待与评判中国与苏丹的石油合作？我们能够从对苏石油外交这一案例中汲取怎样的经验与教训？本文拟从政企角色的辨析上为理解上述问题提供一个全新的视角。

## 一、进军苏丹：政府主导，还是企业先行？

当我们今天来看中苏石油合作的时候，几乎已经自然地将其视为中国海外石油战略布局在非洲大陆区域内的重要一环；即使是回顾20世纪九十年代中期最初与苏丹建立石油联系之时，也往往会将其看作是由政府主导的行为。一种有关中国进军苏丹石油领域最常见的看法，<sup>②</sup>即苏丹总统

<sup>①</sup> 其间，中国帮助苏丹建立起全套的石油工业体系，使其从非洲贫油国一跃成为石油出口国；而在国际能源形势日趋紧张的今天，苏丹也日益成为中国重要的石油供应国之一。

<sup>②</sup> 这种看法普遍存在于中石油方面、政府官方以及学界，如中石油发布的《中国石油在苏丹的企业发展报告》、

巴希尔于 1995 年 9 月访华，在与江泽民主席会谈期间表达了邀请中国参与苏丹国内石油开发的意向。江主席随即令时任中石油副总经理的周永康派人赴苏丹考察，结果显示苏丹油区地质状况与我国渤海湾盆地十分相似。中石油具备相应技术与经验，双方遂达成一致，由中石油与苏丹能源矿产部共同签署苏丹石油 6 区（穆格莱德盆地）《产品分成协议》，就此揭开中苏石油合作的序幕。此种“政府主导，企业出马”的做法可谓当时历史背景的产物。1993 年中国首次从石油净出口国变为石油净进口国，这对于几十年来一直保持石油资源自给自足、甚至长期作为东亚地区主要石油供应源的中国而言，无疑是一种潜在的挑战。在此情形下，1995 年中石油进入苏丹的行为可被视为国家试图拓展海外油源而鼓励能源企业“走出去”的实践。

然而，这种简单的时间顺序与表面的发展逻辑并不足以证明中国企业进军苏丹是在国家能源形势发生逆转的情况下由国家主导、企业执行的一种对海外能源市场的拓展行为：首先，尽管中国在 1993 年成为石油净进口国，但直到 1995 年中国石油进口量都还比较有限，石油自给率<sup>①</sup>仍基本维持在 90% 以上，供需矛盾并不突出（见图 1），加上此时恰逢国际油价较低廉之时，进口石油的经济压力也不算大，因而在当时由政府推动进行海外石油开发的迫切程度还并不高。其次，虽然在改革开放的大背景下，中央早在“十四大”期间就已明确提出要积极开拓国际市场，发展外向型经济，积极扩大我国企业的对外投资和跨国经营<sup>[1]</sup>，并提出要充分利用国内外两种资源两个市场发展我国石油工业的战略方针<sup>[2]</sup>，但九十年代中期中国石油工业的所谓“充分利用国内外两种资源两个市场”，无论在战略还是实践层面都还更多体现在“引进来”而非“走出去”<sup>②</sup>。事实上，当时中央高层对于究竟应该立足国内还是拓展海外尚存争论<sup>[3]</sup>，直到九十年代中期以前，我国领导人并不将投资海外石油上游市场看做一个完善的战略，仍强调应立足国内市场。<sup>[4]</sup>因此，从国家层面的背景来看，中国进军苏丹背后并没有明显的国家意志。

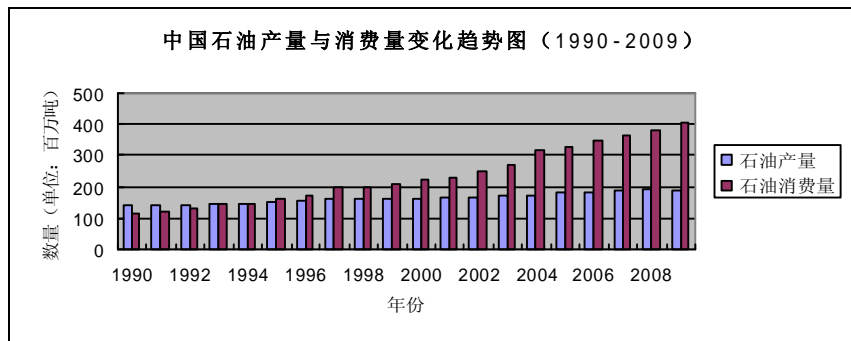


图 1: 数据来源: BP Statistical Review of World Energy 2009, 2010<sup>[5]</sup>

与此形成鲜明对比的是，同一时期，作为国有石油企业的中石油对于走出国门、探索“新大陆”似乎表现出极大的热情。20 世纪八十年代，随着我国石油工业管理体制从政府计划指令逐步转向企业化经营，在原石油工业部基础之上组建的中石油于 1988 年正式成立。虽然在建立之初，这些国有石油企业仍承担着许多政府管理职能<sup>[6]</sup>，但适逢八十年代国内经济体制改革与国有企业

国土资源部的《苏丹油气资源形势报告》、中国驻苏丹使馆经商处的《中国在苏丹的石油项目的来龙去脉》以及吴富贵的《苏丹的自然环境与石油工业》等学术文章。

① 一国的石油自给率指其石油消费量占其石油自产量的比重。

② 如在 1993 年召开的旨在探讨九十年代我国石油工业发展战略的高层研讨会上，与会代表基本上仍认为我国油气资源丰富，当前石油工业仍处于上升和发展阶段，主张“坚持立足国内资源”，虽然也明确提出要“继续扩大对外开放力度”（魏伟：《我国研究九十年代石油工业发展战略》，载《人民日报》1993 年 12 月 11 日）。

改制之机，政企职能分开已渐成大势之趋，包括中石油在内的国有石油企业也纷纷将成为“真正具有自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的经营机制”的市场经济体作为目标。<sup>[7]</sup>于是，石油工业与国有企业双重改革的背景为九十年代初的中石油作为一个具备一定独立意识与经营自主权的企业而存在创造了前提条件。

作为独立企业法人的中石油之所以对“走出去”抱有极大的热情，主要可从利润、企业发展以及基本生存三个角度加以考虑：首先，中石油有追求利润的必要、动机与现实契机。由于需要自负盈亏并有更大的利润自留空间，国有石油企业像所有一般企业一样必须、同时也有更大的热情与动力去最大化生产利润，而由于种种内外部原因特别是受到价格“双轨制”的影响，八十年代中后期我国石油行业处于难以为继的状况，1988年起出现了全行业的政策性亏损<sup>[8]</sup>，寻利的动机与国内市场的无利可图迫使中石油把眼光投向国门之外；其次，推动企业“走出去”的另一个动力来自于对企业自身发展的考虑，较少依附和受制于政府的中石油也渐将企业的长远发展列入议事日程。九十年代初刚刚具有独立企业法人地位的中石油与世界上有着上百年历史的跨国石油公司相比，无论在油气储产量、资产总额、技术装备水平、企业运行与管理体制、盈利能力、国际化程度等方面都存在明显差距<sup>[9][10]</sup>，而国际化经营无疑是弥补这些差距、实现中石油建设具有国际竞争力的大型跨国企业集团目标的有效途径<sup>[2]</sup>；最后，也是最为直接的一个驱动力则在于当时国内令人堪忧的石油剩余可储采比<sup>①</sup>。对一个石油企业而言，有无油可采可谓是一个生死攸关的指标<sup>[11]79-104</sup>，而从八十年代末我国石油剩余可采储量开始出现滑坡，并在1992年接近谷值（见图2）。<sup>②</sup>此外，在国内勘探、开采、生产石油的成本也在不断增大<sup>[2]</sup>。有专家称，当时国内非常有限的石油储采比已成为中石油发展乃至基本生存的最大瓶颈，因此也是推动中石油在国内外探索新油源的重要推动力<sup>[4]</sup>。综上，利润、企业发展与储采比限制成为推动中石油“走出去”的三大主要动力。

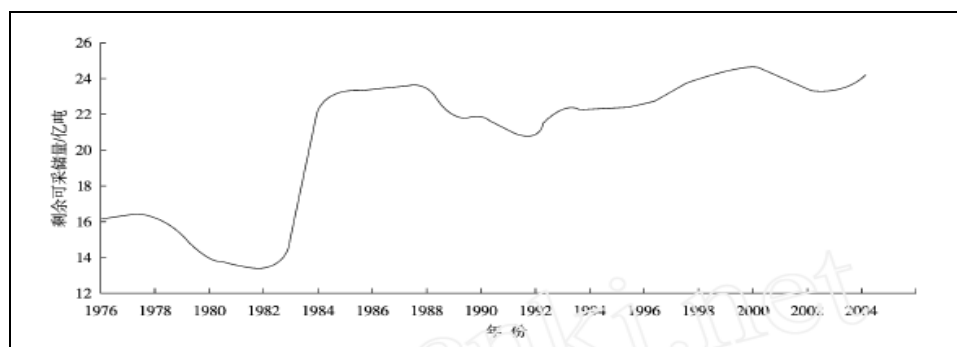


图2：全国剩余可采储量变化曲线图(1976~2004)

引自张抗：《1984-2004年中国石油储量变化分析》，载《当代石油石化》2006年第8期，第10页。<sup>[12]</sup>

正因为此，中石油很早就开始酝酿其海外发展战略并迅速付诸实施。早在1992年底中石油就提出了集团公司的国际化经营战略<sup>[2]</sup>，并于同年获得加拿大一稠油区的开采权<sup>[13]</sup>；1993年3月中标秘鲁塔拉拉油田7区服务项目，7月其加拿大项目产出中石油海外第一桶原油；1994年12月中石油又与巴布亚新几内亚签署勘探协议。<sup>[2]</sup>事实上，到1994年，中石油已经可以从其最初两年的

① “石油剩余可储采比”或简称“储采比”、“回采率”、“回采比”(Ratio of Reserves to Production, R/P)是指年末剩余储量除以当年产量得出剩余储量按当前生产水平尚可开采的年数。

② 从这张图表可以看出，即使日后又有所回升，增量也相当有限。

实践经验中总结出“走过的弯路”，并初步形成具有自己特色的“走出去”发展战略。<sup>[12]</sup>特别值得指出的是，中石油早期的海外拓展活动其实并没有得到中央的授意，并非如传统观点所认为的那样是在中国政府“走出去”方针的指导之下扮演国家政策实践者的角色，因为相较于中石油在1994年就明确提出其集团公司的“走出去”战略，中国政府实际上直到1997年底才首次将“走出去”作为国家战略正式提出来。<sup>[14]</sup>有业内人士指出，国家的“走出去”战略事实上正是在看到我国石油企业在海外成功实践的先例才进而将其推而广之到整个经济领域的。<sup>①</sup>不仅如此，该学者还指出，中石油最初走出国门的一些实践活动其实是遭到国内反对（如秘鲁项目），未经政府相关部门批准，并因而冒有一定政治风险的，“中国的政策制定者在20世纪九十年代中期前甚至根本没有留意到中石油已经把触角伸到了海外（秘鲁、苏丹、哈萨克斯坦）。所幸的是，中石油所有早期的海外项目都存活了下来并取得了成功”。<sup>[14]</sup>

在此背景下，实际上在1995年苏丹总统访华之前，中石油即与苏丹方面有接触，对其油田地质状况的勘探也是早在巴希尔访华之前的事。早在1994年1月，在苏丹举办的中苏经贸洽谈会上，中石油就已了解到苏丹政府招商引资开发本国石油的意向，并迅速对此立项论证及派团组赴苏考察。<sup>[15]</sup>因此，可以推测，当巴希尔总统与江泽民主席会面并商讨两国石油合作事宜之际，中石油其实早已有一份关于苏丹油田状况的考察报告了，这也解释了“国家主导，企业出马”说法在时间上的不可能性。<sup>②</sup>需要指出的是，这样一份报告特别是从中所体现出的中石油对投资苏丹可行性的判定与偏好，势必会对领导人在该问题上的决断产生重要影响：如果将苏丹总统这样的一国首脑向我方领导人直接提出石油合作的邀请比作“箭在弦上”，那么“发”与“不发”其实只取决于我方认为此事不可行。问题的关键在于，像如此专业性质的问题势必要咨询相关机构的专业意见，这也就是为什么江主席会“责令时任中石油副总经理的周永康派人赴苏丹考察”。就这样，在石油领域的技术优势间接地赋予了中石油这样一个企业在影响和决定国家海外石油投资问题上的权力。由此推断，正是由于中石油向中央充分表明了苏丹投资的可行性，才会使国家在“箭在弦上”的时候选择将其“发”出去。

那么，促使中石油选择投资苏丹的原因有哪些呢？其向中央给出的有关技术层面的可行性当然也是至关重要的一点，但绝不是唯一原因。前文述及的储采比限制和对企业利润与长期发展的考虑仍是作为选择背后的基本推力，技术可行性则在客观上为打入苏丹石油领域创造了条件<sup>③</sup>，但在选择苏丹这一特定事例上，对于中石油而言更为重要和难得的一点可能还是“机会”。如前所述，中国的石油工业在历史上长期秉承自给自足的原则，从未把拓展海外能源供应地放到其议事日程之上，中国的石油企业更是在20世纪八九十年代才起步，因而等到中石油开始把眼光投向海外的时候，事实上大部分的油源早已为大型跨国石油公司所瓜分和垄断，且剩下的大都是由于投资环境差、油质差、开采难度大等不利条件而为大型跨国公司所弃而不用的。苏丹在很大程度上其实就是这种情况<sup>[16]</sup>。

苏丹传统上以农业经济为主。其石油勘探始于20世纪六十年代初，最初一批进入苏丹的欧美石油公司虽然进行了大量的勘探工作，最后均以无果告终。虽然1978年由美国的雪佛龙公司首次

① 徐小杰：《国际能源格局与中俄油气合作》，选自2010年4月29日其于复旦大学美国研究中心的讲座。

② 按照这一说法，巴希尔总统与江泽民主席于1995年9月25日会谈讨论两国石油合作事宜，并由江主席委派中石油赴苏考察情况，由中石油得出苏丹油田地质与我国渤海湾盆地相似遂与苏丹方面签署6区《产品分成协议》，但事实上签约是在9月26日也即会谈转日发生的事，因此事情之发展按照这种说法在时间上其实是不可能的。

③ 当然，除了具备开采苏丹油区所需技术与经验这一有利条件之外，由于缺乏深海石油开采能力并曾限于石油冶炼技术等原因，对当时的中石油而言，事实上也无力与跨国石油公司竞标那些大型海上油田而只能投身于像苏丹这样具有较大政治风险性的小规模陆上油田。

在苏丹发现石油，但直到九十年代初，在苏丹也仅仅发现 4 个中小型油田<sup>[16]</sup>，根据 BP 的数据，苏丹的石油探明储量从 20 世纪八十年代初至九十年代末始终保持在 3 亿桶（约合 0.4 亿吨）的水平上<sup>[5]</sup>，这一数字并不具有吸引力。此外，自 1955 年结束英埃共治建立自治政府以来，苏丹就长期深陷内战之中，极大地限制了其经济发展与能源开发，如 1984 年雪佛龙就因其作业油田遭到反叛组织袭击而曾短暂退出，随着联合国和美国对苏丹的外交与经济制裁的陆续生效，美、欧的石油公司不得不从苏丹撤出<sup>[17]</sup>。然而，这却为中石油（以及印度、马来西亚等亚洲国家的石油公司）进入苏丹填补空缺提供了绝好时机。当然，中石油投资苏丹存在不少风险，尽管如此，中石油还是选择了铤而走险，为日后如何抓住机遇提供了经验。如中石油总经理周吉平所言，“在国际上，由于美国制裁苏丹，许多石油公司还在观望、等待的时候，中石油抓住机遇，投资苏丹……在别人还认为是风险的时候，果断地抓住风险后面隐藏的机遇，就会处于领先地位。”<sup>[2]</sup>

可见，在进军苏丹的过程中，并非是政府主导，而是企业先行。事实上，在对海外石油投资地的选择上，如中石油—苏丹这一案例的模式并不是偶然，而是一直延续到此后十几年中国的海外能源实践活动中。一些国外研究中国能源问题的学者也指出，在选择海外投资地问题上，更多是企业而不是政府在发挥着主导作用。<sup>[18]42-68</sup>

## 二、石油合作：企业开道，政府护航？

成功进军苏丹之后，中石油立即开始行动起来，但事实上其在苏丹的早期石油实践并不是十分顺利。此间，中石油主要承接了苏丹 6 区与 1/2/4 区两个石油勘探开发项目。<sup>[19]</sup>6 区项目协议签署于 1995 年，就其石油储藏状况而言，此前，美国雪佛龙石油公司曾对其进行过勘探，仅发现两个含油构造，中石油接手后的最初两年，勘探进程也并不顺利：先是对雪佛龙发现的两个含油构造实施三维地震及钻井，结果显示这两个构造断层发育、断块破碎、油藏复杂、规模较小，并不具备单独开发的条件，后转向区域探勘、部署预探井，虽见较好油气显示，但又由于距离生油凹陷较远、盖层条件不好、储层物性差等原因再度失利，后经多次经验总结与转变思路才逐渐发现高产油流。<sup>[20]</sup>1/2/4 区项目则于 1996 年由中石油中标所得，此前也曾历经十余年的石油探勘，不过仅仅发现两个年产量不足 100 万吨的小油田。所幸中石油内部拥有一批卓越的地质学家，凭借其几乎 100% 的定井成功率才逐渐向世人呈现出这一区块的油藏潜力。<sup>[19]</sup>回顾上述历程可以看出，在中石油进入苏丹的初期阶段，苏丹石油开发的前景其实并不十分明朗，甚至夹杂着风险与侥幸，有学者甚至质疑，“由于是境外作业，假如 CNPC 指派的地质专家不是苏永地，整个苏丹项目是否会如此快速获得成果？”<sup>[15]</sup>

事实上，中石油在苏丹早期石油实践的成果直到 1999 年才逐渐显现。直到 1999 年 7 月，在苏丹穆格莱德盆地举行的竣工投产剪彩仪式后，年产 750 万吨至 1000 万吨原油的苏丹穆格莱德油田、苏丹南部黑格林格至苏丹港全长 1506 公里的输油管线才正式投产运营。此外，年加工原油 250 万吨的喀土穆炼油厂主体工程也告完成。不久后，载有 1/2/4 区油田生产的 60 万原油的第一艘油轮从苏丹港驶往新加坡——苏丹由此实现了从原油进口国到原油出口国的历史性转折。在这一剪彩仪式上，苏丹第一副总统塔哈和中国政府特使、国土资源部部长周永康等出席，一定程度上体现了两国政府对中苏石油合作阶段性成果的重视，其中中方特使周永康高度评价中苏合作石油项目“是中苏友好结出的又一丰硕成果，是南南合作的又一重要体现”。<sup>[21]</sup>然而综观 1995~1999 这五年中苏石油合作的发展历程，总体而言仍是以中石油这一企业行为体在苏丹的探索实践为主，中国政府方面的介入则显得十分有限，即使是在剪彩仪式上首次派出的高级官员其实也是中苏石

油项目的决策者与奠基人<sup>[22]</sup>，本质上仍为石油业内人士。这在一定程度上表明，在此期间，中方尚未对苏开展全面石油外交的明确意图或行为，而这仍与中国能源外交的大背景紧密相关。

应该说，鉴于 1995 年之后日益增大的石油供需缺口（见图 1），我国能源“走出去”战略已然处于酝酿的过程中<sup>①</sup>，但国家层面全方位的石油外交仍未正式启动<sup>②</sup>——这一序幕直至世纪之交伴随中国能源形势的进一步严峻化才逐步拉开。进入 21 世纪，投资导向下向重工业的回归以及新兴的、消费驱动下的能源需求开始对中国的能源供应体系造成巨大挑战<sup>[23]</sup>，其中占中国能源结构 21% 的石油行业也同样处境堪忧<sup>[24]</sup>。石油对外依存度的不断攀高（见图 1）加之 1999 年以来国际油价的一路飙升，使中国进口石油的压力与日俱增。这些变化深刻影响了中国政府的能源战略与行动，石油安全开始被提上议事日程，中国开始在全球范围内大力拓展石油供应源。特别是在“9·11”和伊战之后，中国不仅与传统的中东，同时还开始与俄罗斯、中亚、拉美、非洲等地区的产油国开展积极的石油外交。

在此背景下，逐渐显现出发展前景的中石油—苏丹项目也不再仅仅是一个企业的海外石油工程，而是吸引了来自政府方面越来越多的关注目光。为了能够确保在苏丹的石油利益，中国政府开始在企业侧翼展开外交工作。首先在政治方面，中国对苏丹重视程度的提升从高层赴苏访问数量的明显增多即可见一斑。从 1959 到 1999 年，在中苏建交的四十年中，中国高层领导人访苏共计六次<sup>③</sup>，而在 2000 到 2009 年间，中国高层领导人访苏就有五次<sup>④</sup>，且其中四次都安排了参观中石油项目的活动，足见中国政府对中苏石油合作的重视与关切。此外，中国政府还通过加强在各种多边场合的高层会晤<sup>⑤</sup>、推动中苏联合部级委员会机制以及促进党际交流和军事合作等方式<sup>[25]</sup><sup>[610-622]</sup>巩固与苏丹方面的政治关系。同时，中国政府也大力加强与苏经贸往来。两国经贸关系从非常有限的基点起步，以石油为核心日益拓展到地矿勘探、建筑、路桥、农业、纺织等广泛领域<sup>[26]</sup>，十年来，中苏贸易额实现突飞猛进的增长（见图 3）。截至 2008 年，中苏双边贸易额超过 80 亿美元，苏丹已成为南非和安哥拉之后中国在非洲的第三大贸易伙伴，而中国则成为苏丹最大的贸易伙伴<sup>[27]</sup>。此外，中国还给予苏丹数额巨大的投资与援助<sup>[28]</sup>。直到 2005 年底，苏丹已成为中国非官方对外直接投资的最重要接受者<sup>[29]</sup>。为了支持苏丹改善民生，中国还向苏丹施以大量货币及

① 1995 年时任国务院发展研究中心名誉主任的马洪曾指出：“从长远观点看，发展我国石油工业也要坚持‘两条腿’走路的方针，在加快西部及海洋石油勘探开发的同时，走出国门，直接在海外投资，建立海外石油基地”。（马洪：《加快中国石油工业发展的关键是深入改革扩大开放》，载《石油企业管理》1995 年第 5 期）特别是 1997 年李鹏总理的讲话非常明显地体现了这种思路，他讲到，“利用多种资源，这是世界上的惯例。而且我们现在也具备了走出国门的条件，可以进行投资，输出技术、劳务，还可以参与经营管理。所以中国石油工业今后除了在国内发展外，还要向海外发展，除了购买原油外，还要参与海外油田的开发”；“要积极与石油资源丰富的国家，特别是石油资源丰富的发展中国家合作，在平等互利的基础上，利用我国现有的石油技术和勘探开采力量，进行联合开发，以保证石油的稳定供应。”（《李鹏谈中国石油工业的发展》，载《人民日报》1997 年 10 月 16 日）

② 此时，这种思路尚未成为指导我国能源领域发展的基本政策，如时任国家石油和化学工业局副局长的王耕在 1998 年第十四届亚太石油会议上阐述中国石油工业基本政策的时候，基本上与九十年代初提出的政策并无太大区别，虽然强调了坚持对外开放、扩大国际石油合作，但突出的仍是“积极利用国外资金、技术和人才，加快本国石油工业发展”（陈耕：《中国发展石油工业的基本政策》，载《中国石油月刊》1998 年第 10 期），也就是说，这种“国际石油合作”所关注的事实上更多还是“引进来”而非“走出去”。

③ 分别为周恩来总理、陈毅副总理（1964），乌兰夫副委员长（1978），李鹏副总理（1984），王任重副委员长（1987）及钱其琛副总理兼外长（1994）。

④ 分别为政府特使、国土资源部部长周永康（1999）、吴邦国副总理（2000）、李肇星外长、水利部长汪恕诚（2004）、中共中央政治局常委李长春（2005）、国家主席胡锦涛、沈阳军区司令常万全中将（2007）、中共中央政治局常委周永康（2009）。

⑤ 如 2000 年联合国千年首脑会议期间，江泽民主席与巴希尔总统举行了会晤。2005 年 4 月亚非峰会期间，胡锦涛主席与巴希尔总统举行了会晤。2006 年 11 月，巴希尔总统来华出席中非合作论坛北京峰会，胡锦涛主席、温家宝总理分别与其会晤。2009 年 11 月中非合作论坛第四届部长级会议期间，温家宝总理与巴希尔总统举行了会晤。

非货币形式的援助<sup>①</sup>。这样大宗的贸易、投资与援助，从对苏丹石油外交的角度而言，也即所谓“一揽子交易”——在维系良好经贸等关系的同时，也换来苏方以石油协议等作为回报。

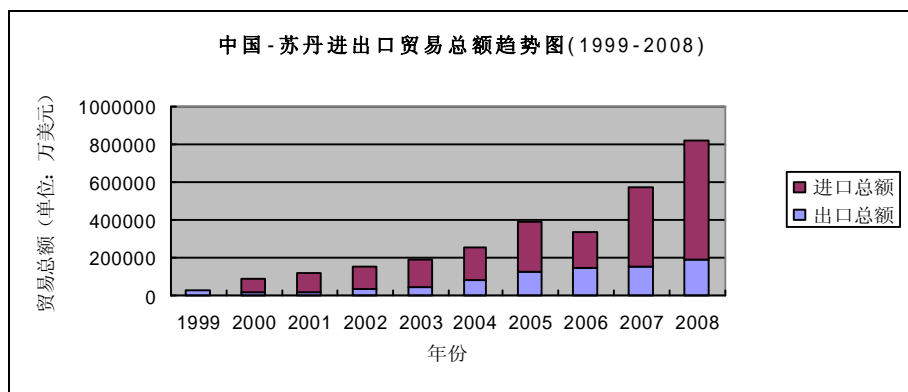


图 3：数据来源：《中国统计年鉴》<sup>[30]</sup>

与中国对其他国家和地区的石油外交不同，除了与对象国塑造全面友好外交关系之外，中国政府对苏丹石油外交还体现在其对国际批评的应对上，这并不仅仅是一种本能的反应，因为假使相关问题得不到妥善处理，中国及其石油公司在苏丹的存在就会失去合法性，从而给石油合作的深入开展制造阻碍。在遭受指责最为严重的达尔富尔问题上，中国政府除了在不同场合为自身立场辩护<sup>②</sup>外，迫于各方压力，还不得不在达尔富尔这一原本与自己毫无关联的危机事件中承担重要责任，调整自身的外交姿态与行为——从早期单一重复既有声明与充当联合国与非盟之间传信人的角色，到 2006 年逐渐采取较为清晰的立场并开始积极游说苏丹政府接纳外部力量的干预，再到 2007 年更进一步参与商讨外部干预的具体部署方案以及制定具体可行的路线图。<sup>[31]71-84</sup>正是源于这一系列努力与调整，美、欧、非等各方的高级官员开始承认中国在达尔富尔问题上的“建设性作用”，中方所受舆论压力才在一定程度上有所缓解，中国及其石油公司在苏丹的石油利益也才间接得以保障。

政府介入的不断增多使中石油—苏丹项目具有越来越明显的官方色彩，这让中石油在以企业身份继续纵深发展该项目<sup>[19]</sup>的同时，也在客观上不自觉地承担起国家石油外交执行者的角色。不过，中石油在扮演这一角色方面显然还存在着不少局限性：首先，从行为的目标上看，尽管表面上中石油的海外石油开发活动与国家石油外交的目标一致，但其行动的深层动因则仍围绕着企业自身利润的最大化目标。以获取海外份额油为例，政府之所以给予支持更多是将其作为抵消单纯依靠从国际原油市场上购油的诸多弊端与风险、确保国家石油供应安全所采取的应对举措，而石油公司之所以十分热衷于此，则是考虑到在海外生产石油远比在国际原油市场上购买甚至比在国

① 如为了缓解达尔富尔地区的人道主义危机，中国政府共向当地提供了 8000 万元人民币的人道物资援助，并向非盟在达尔富尔地区执行维和任务的特派团捐款 180 万美元。（贺文萍：《苏丹达尔富尔问题与中国的作用》，载《西亚非洲》2007 年第 6 期）又如，中方还帮助苏丹援建农业示范中心、医院、学校、大坝等项目，派出医疗队，建立孔子学院，参与苏丹南方重建工作等。（“周永康在庆祝中苏建交 50 周年暨苏丹各界欢迎中共代表团访问大会上的讲话”，[http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/18/content\\_12485422.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/18/content_12485422.htm)）

② 如时任外交部副部长周文重经常为国外媒体与学者引用的一段陈述：“生意是生意。我们试图将政治与生意分开。此外，我们也认为苏丹局势属于苏丹内政，我们无权干涉。”（Howard French: “China in Africa: All Trade, With No Political Baggage,” *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2004/08/08/international/asia/08china.html>）



内生产需要支付少得多的成本<sup>①</sup>，从而能够为其带来更大的利润；其次，从行为的过程上看，中石油也并非严格遵照政府指令。一个明显的例子，2007年中国政府曾一度将苏丹从其《对外投资国别产业导向目录》中去除，然而这却丝毫不影响中石油继续加紧在苏丹的油气投资活动，这也表明了中石油在海外商业活动中的自主性；最后，从行为的结果上看，尽管作为国有石油公司，中石油在苏丹的石油实践也并非总是能与国家利益契合。事实上，不仅在苏丹，即使受到政治压力，中石油仍选择把其在很多海外石油生产基地中获取的份额油直接在国际原油市场上卖掉而不是运回国内<sup>[32]</sup>，这主要是因为此举更加有利可图，例如2006年中石油就选择将其在苏丹生产石油的大部分直接销售在国际市场上。<sup>[33]27-31</sup>

综上，中苏石油合作十五年的历程在某种程度上恰可用“企业开道，政府护航”来概括。所谓“企业开道”，描述的也即1995~1999最初几年，在政府尚未对苏丹项目投以足够关注的情况下中石油“单枪匹马”在苏丹勘探开发石油的实践活动。直至21世纪之交，随着中国国家能源形势的日益严峻，逐渐显露出发展前景的苏丹项目才开始吸引了来自政府方面越来越多的关注目光。不仅如此，认识到苏丹项目对中国石油安全的潜在价值，中国政府也越来越多地扮演起了中石油在苏丹开发的“护航者”角色：一方面积极构建和维系与苏丹良好的双边关系，另一方面则就中苏石油合作在国际社会上所引发的一些争议予以回应并主动调整自身相应的外交行为——也正是由于这种“政府护航”，使中苏石油合作呈现出更为显著的国家石油外交的色彩。

### 三、收益评估：企业得利，政府买单？

从中苏石油合作的收益来看，在企业层面，中石油可谓获益良多。对应当初迫切想要“走出去”的动因，我们看到：首先，苏丹项目在很大程度上解决了中石油低储采比的“燃眉之急”，如在1/2/4区累计新发现可采储量6.5亿桶，6区新发现地质储量6.95亿桶，3/7区新发现储量近30亿桶等，这些发现无疑有助于中石油摆脱油源不足这一关键性的企业发展瓶颈。其次，从利润收益上看，中石油在苏丹的投资累计超过60亿美元，大都能在很短时间内收回投资并保持投资回报率在15%以上<sup>[2]</sup>，如在1/2/4区和管道项目中，中石油出资7.5亿美元，2003年1月即收回初期投资，投资回报率达17%以上。又如其炼油厂项目于2000年6月开始回收投资，投资回报率也达到18%以上<sup>[34]</sup>；除去直接收益之外，苏丹项目还给中石油带来一系列的连锁效益，带动出口额为投资的135%<sup>[35]</sup>；同时，中石油在苏丹的高利润从其海外员工的经济收入状况中也可可见一斑，以中原油田为例，油田员工在国外工作的收入是国内同岗位的5倍以上。油田勘探与施工期间，在苏施工人员超过6000人，这些在外工作人员的家庭收入明显提高。<sup>[34]</sup>最后，在人才和经验等方面，苏丹项目也帮助中石油培养锻炼了一支国际化经营管理的队伍，积累了包括人事、财务、采办、组织建设、作业运行、公司政策与程序、国际化公司企业文化、人员建设、培训、技术发展等在内有关跨国项目的经营管理经验——所有这些对于进一步推进中石油的国际化经营而言无疑是极具价值的。

在国家层面，从长远来看，中石油—苏丹项目无论对于打开我国的石油外交局面还是提升国家的石油外交能力而言都是有所裨益的。苏丹是中国在海外首个由中方主导建设与运营、且具有

---

<sup>①</sup> 中石油海外桶油生产成本2.38美元，远低于国内水平，亿吨储量探明成本6亿美元，是国内水平的80%。建成百万吨生产能力的成本1.44亿美元，是国内水平的55%（周吉平：《中国石油天然气集团公司“走出去”的实践与经验》，载《世界经济研究》2004年第3期）。



一定生产能力与规模的石油基地，中国不仅通过从苏丹进口石油满足了一定的国内能源需求，更借此推动了促进国家海外石油供应多元化的进程，从而有助于提升我国的石油供应安全。不过，应该说，苏丹项目对于提升国家石油供应安全的意义更多还不是体现在其自身这一石油供应源上，而是它对吸引非洲乃至世界其他地区的产油国与中国进行石油合作的示范效应上。中石油在苏丹的成功实践连同中国政府不同于西方的石油外交模式，为那些惯常与西方国家合作的产油国及一些新兴产油国呈现了一种新的合作可能性与选择，它们开始主动邀请或积极欢迎中国的石油公司参与到其国内的石油开发之中，从而也为中国提供了更多的选择与机会。因此可以说，中石油—苏丹项目的成功在一定程度上增强了其他产油国与中国开展石油合作的信心，从而给从 21 世纪初开始大力拓展海外石油供应源、促进石油供应多元化的中国政府助了一臂之力，打开了中国海外石油合作的局面。

与此同时，中石油—苏丹项目也给予中国的石油公司和政府一次难得的锻炼机会，有助于增强中国的整体石油外交能力。如前所述，中石油在苏丹十几年的实践不仅使其获得巨大的利润收益，同时还从人才、技术、经验等方面极大地提升了企业的竞争实力，在一定程度上缩小了与跨国石油公司之间的差距。而石油企业自身的这种成长事实上也夯实了中国政府对外开展石油外交的基础，有助于政府的意志能够借由实力强大的国有石油公司得到更充分、更有效的执行和落实。同时，鉴于战乱苏丹的特殊性，中国政府也得到了比在其他地区进行石油外交所能得到的更艰难的考验：一方面需要努力维系与苏丹在政治、经济、文化、外交等各方面的友好关系；另一方面还要面对外界对于中国与苏丹开展石油合作的种种非议与指责，甚至应对各种不期而遇的危机事件，但处理这些难题的过程也有助于作为后来者的中国政府积累经验和提升石油外交的能力。

当然，在承认其积极意义的同时，我们也应关注到该项目的一些缺陷与弊端。尽管如上所述，中石油—苏丹项目帮助打开了中国石油外交的局面、提升了石油外交的能力，但仅就苏丹这一条石油供应源而言，事实上也存在很多局限与风险：第一，我们能够从苏丹获得的石油数量相对较少，因此，这一供应源对于增进石油供应安全而言作用也十分有限。尽管中国从苏丹进口的石油总量已从 1999 年的 27 万桶上升到 2007 年的 1030 万桶（见图 4），占苏丹石油出口总量的份额从约 10% 增长到约 50%。但从整体看，由于苏丹原油的品质一般、非洲涌现了越来越多的石油供应替代者、以及苏丹国内对石油储备的重视程度日益提升等因素的综合作用，苏丹石油占中国进口石油的比例从 2002 年起渐呈下降趋势，近年来苏丹石油在我国石油进口总量中所占的份额也仅仅维持在 6% 左右的水平上（见图 4）。尽管中国为与苏丹保持石油合作付出很多努力甚至招致不少麻烦，但我们却并不能期冀苏丹政府会因中国在国际社会上对其的“维护”或中石油为其做出的“贡献”就给中国特殊的优惠待遇或照顾中国在其境内的石油开发利益，出于对自身石油利益的考虑，苏丹政府同样在多元化其投资国，因而也会避免对中国一方的过分依赖；第二，由于苏丹局势至今仍不稳定，未来苏丹这一链条上的石油供应并不能确保稳定与安全。中国目前在苏丹拥有最大规模的海外石油投资，而且这些投资大都靠近战乱地区，如 1/2/4 区有部分区域在达尔富尔地区，3/7 区也靠近南苏丹地区。<sup>[36]</sup>因此，无论是达尔富尔危机还是苏丹南北冲突的发展状况都会对中国在苏丹石油项目造成直接影响。

除了在促进国家石油安全方面存在上述不确定性之外，中石油—苏丹项目还对中国的宏观外交带来了一定的消极影响，这一石油合作项目事实上已对中国的国家形象造成了很大损害。正是由于介入了苏丹这个很大程度上其他国家避之惟恐不及的战乱之所，又恰好涉及石油这一格外敏感的战略物资，即使是完全正当的商业行为也难免会招致外界无论出于何种目的的猜疑与非议，更何况在这种特定情势之下中国也确实无法把控事态的发展。中国在苏丹问题上所遭受的种种指责，不仅使新世纪里中国政府始终致力于寻求的“负责任大国”的身份受到质疑，更直接冲击了

原本作为提升国际地位与国家形象的北京奥运赛事。

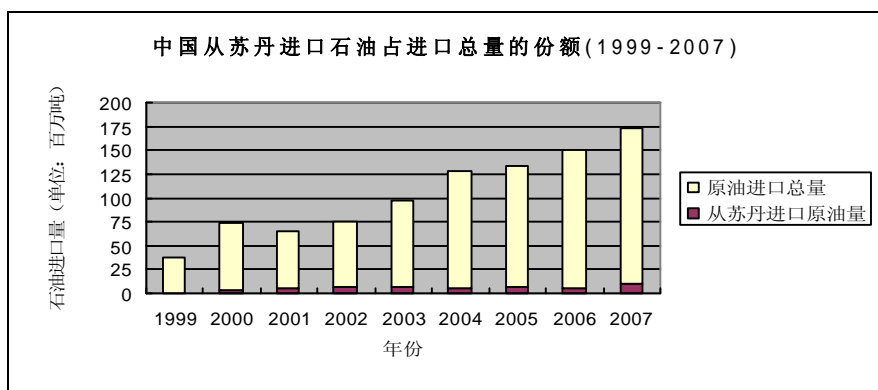


图 4: 数据来源 Wenran Jiang (2009)<sup>[37]565-609</sup>; 《中国统计年鉴》<sup>[30]</sup>

此外，参与苏丹石油开发也使国家外交面临诸多挑战：第一，中国在对苏外交上面临两难：出于保护在苏石油利益的需要，中国对苏石油外交的一个重要目标就是要努力维系与苏丹政府的友好关系；但同样为了保障在苏石油利益，中国就必须获取在苏丹继续存在下去的合法性基础，因此也就不得不以最为谨小慎微的外交努力去把握游说的分寸，以期在公开对苏施压的同时不挑战中苏友好的底线；第二，中国长期以来所坚守的“不干涉内政”原则也遭遇严峻挑战，特别是考虑到获取苏丹石油的局限与风险，难免使人产生质疑：为获取苏丹石油付出如此外交代价是否值得，是否得不偿失？<sup>[38]563</sup>

尽管简单以“企业得利，政府买单”的论断来概括政企双方在中苏石油合作项目上的收益状况未免有失公允，但也不可否认，对比中石油的明显获利，站在国家石油外交乃至宏观外交的立场上看，政府在获取收益的同时确实也承担了不小的风险与代价。

#### 四、中国对苏石油外交中的政企角色及其成因

中石油在中国对苏石油外交中扮演了十分重要的角色：不仅作为影响政府做出进军苏丹决策的有力推手，也成为日后国家对苏石油外交的得力助手；同时，其在推动决策及执行政策过程中所表现出的独立性与自主性也打破了传统观念。中石油的这种重要角色一般可以从政企利益契合的角度来解释。尽管前文指出了中苏石油合作较少为人所提及的种种局限，然而由中石油在苏丹开辟的这条石油之路，无论从其自身还是从其带动中国打开石油外交局面的意义上讲，均符合中国石油外交长远的战略利益。

此外，中石油在中国对苏石油外交中所突显出的关键性角色与自主能动性还与中国在能源、对外投资、国有企业管理等方面的一些体制因素有关。

首先，从能源体制来看，中国长期以来一直较为缺乏能与自身能源大国地位相匹配的稳定成熟的机构设置与政策决策体制，这也进而导致我国海外能源战略、政策的滞后。建国之初，中国曾有过一个统一的燃料工业部用以管理煤炭、石油和电力三大能源口，但该部在 1954 年即被撤销。此后中国的能源部门历经频繁改组，直到 1988 年才再度建立起一个统一的能源工业部，然而这一机构又仅维持了极短的时间，1993 年能源工业部被裁撤，

此后又是 15 年时间——且正值中国经济迅速腾飞而日益跻身世界能源消费大国行列之际——中国却仍旧始终没有一个单独的中央政府部门负责能源政策的制定与能源事务的管理，直到 2008 年才将原国家发改委下属的能源局升级为独立的国家能源局。但实际上，这个所谓国家能源局的地位十分尴尬，作用相当有限，两年多来被业内人士评价为“力不从心，表现平平”，国家能源局局长张国宝曾坦承，“能源局缺乏实施行业管理的手段和资源”<sup>[39]</sup>。于 2010 年新建以取代 2005 年成立的能源领导小组的国务院议事协调机构——国家能源委员会能在多大程度上改变其前任的“务虚”从而“起到更多实际的作用”也仍需拭目以待<sup>[39]</sup>。

正是由于长期以来缺乏统一、权威而健全的国家能源决策与管理机构，一个直接后果就是能源行业职权的分散化，国家发改委、国家经贸委、国土资源部和能源国有企业等同时作为中国能源行业的职权主体，从而造成多头管理、权责不清的局面。这一情况引发的另一重要后果就是致使中国长期以来都较为缺乏具有宏观系统性与长期稳定性的能源战略与政策，国家的能源发展总是处于不断应付需求短缺的被动状态，每每只能出台一些应急的救火式的能源政策。虽然在不同时期我们也都有相关的能源发展规划，但事实上，直到 2007 年中国才正式出台第一部官方能源政策白皮书。<sup>[40]</sup>这种特点在中国海外能源战略与政策制定中同样表现得十分明显。

因此，当我们重新回过头来审视中苏石油合作的历程，不难发现，无论是巴希尔总统的邀请还是进入苏丹决策的做出，事实上都是在中国既没有一个统一权威的能源管理机构也没有一个清晰完善的国家海外能源战略的背景下发生的。而正是这种能源体制方面的欠缺，给予本来就在能源领域中占据举足轻重地位的国有能源企业以更大的发挥作用的空間：从中石油—苏丹案例中我们看到，很大程度上，只要获得最高领导人的批准，中石油的企业海外发展战略就直接转变成了国家的海外发展战略——后来的发展路径也进一步验证了这一点，中国能源“走出去”的国家战略事实上就是中石油“走出去”的企业战略的推广。

其次，在对外投资问题上。开发海外石油同时也是一国对外投资问题，而目前中国政府内部的对外投资体制同样也存在不同部门之间多头管理、协调不力的情况。在国务院之下，涉及对外直接投资的重要行政部门包括：国家发改委、商务部、外交部、国有资产管理局、财政部、外汇管理局、国家商业与政策银行等。<sup>[32]</sup>具体而言，以最为核心的发改委、商务部和外交部为例：超过三千万美元的海外投资必须经过国家发改委审批，三千万以下的也需在发改委注册登记；商务部负责起草指导中国海外投资的管理措施与具体政策，批准中国企业的投资与海外建制，同时监督它们的运作；外交部则致力于为中国企业的海外生意提供便利，保护中国企业的海外利益。

鉴于部门之间往往只考虑最大化自身的部门利益而非宏观的国家利益<sup>[32]</sup>，当涉及到海外能源投资时，一个完善的决策过程至少在理论上应该综合如下三方面的意见，即：能源部门从国家海外能源利益角度提供的意见，发改委、商务部、财政部等部门从海外投资收益角度提供的意见，以及外交部从国家宏观外交利益角度提供的意见。但实际上我们会发现：首先，如前所述，由于中国至今没有一个权威健全的中央能源机构，第一方面的角色事实上由国有石油企业顶替；此外，外交部方面所扮演的也往往是一种事后被告知而非事前参与讨论的角色，并因此时常陷入十分被动的境地。<sup>[18]</sup>也就是说，政府相关部门若只顾经济利益，认为国有石油企业提出的投资方案有利可图而给予通过，将难免会对宏观国家利益造成一定程度的潜在威胁。

最后，在国有企业管理问题上。20 世纪八十年代末以来石油行业与国有企业的双重改革，在某种程度上把我国石油国企的权力从一个极端日益导向另一个极端：从完全作为国家政策的工具到掌握了过多的自主权。随着政企分开的深入，一方面，企业管理的职能被完全交由企业自身掌控；另一方面，政府管理的职能却因能源行业体制的不健全呈现出萎缩态势，而由政府职能萎缩

所留下的空间又自然地成为能源国企所占据。如今，在涉及能源领域的内政外交活动中，不仅在决策过程出现“国有能源企业制定国家能源政策”的局面。在执行层面，能源国企凭借其卓越的技术优势、雄厚的财力基础和在国内能源领域的垄断地位，也使得政企之间的权力天平似乎日益倒向企业一边。<sup>[18] [32]</sup>

鉴于石油资源的特殊重要性，国家对石油企业特别如我国这样的石油国企给予有效监控似乎理应是题中之义，但从现实来看，情况却并不乐观。首先，就直接对国有石油企业负监管责任的国有资产监督管理委员会而言，尽管其在理论上具有监管海外国有资产、决定是否与进行何种投资、国有企业如何向政府上交红利等权力，但一方面国资委的这些权力在具体操作层面其实显得十分乏力；另一方面由于国资委自身的业绩与国有企业的账本直接挂钩，作为最大股权人的国资委有时并不愿意对国有企业追求利润的行为实行过于严苛的规制，相反会倾向于鼓励其在海外寻找各种可能的机会，哪怕冒着损失国有资产的风险。<sup>[32]</sup>此外，目前中国的对外直接投资体制更侧重初期对项目的检查与审批，较少强调对其海外运作的监督，而即使进行监督，也同样存在一些操作性的问题。以石油国企为例，按照中国的行政级别制度，三大国有石油企业实际上属于部级或副部级单位，而负责对其海外商业活动予以监管的商务部派驻当地中国大使馆的经贸司则位属司级，也就是说监管者比被监管者的行政级别要低，因此即使当经贸司必须对中石油这样的大型国企下达指令的时候，后者也可以进行“选择性执行”，即执行那些对其有利的政策而绕开那些对其没有好处的政策。<sup>[32] [41]141-166</sup>

需要指出的是，在这种监管不力的情形之下，国有石油企业事实上比私人石油公司更具冒险投资的倾向，因为国有石油企业所需对之负责的是一个虚体且无强力监管问责机制的国家，其所受到的压力远不及私人石油公司来自那些大大小小、实实在在的股权人的压力那样强烈真切，最终若投资成功则企业上下分享利润、若投资失败损失的却只是国有资产。这也部分地解释了为什么在一些战乱的石油产区中外石油公司会作出不同的投资决策，其实并非跨国石油公司看不到风险背后的机会，也非中国石油公司看不到机会背后的风险。

## 五、结语

本文认为，一方面由于中石油的行为在根本上并不与国家石油外交的长远战略利益相违背；另一方面则源自中国在能源、对外投资和国有企业管理三方面的体制原因，中石油才得以在中国对苏石油外交中发挥和拥有如此突出的作用与自主性。鉴于国际能源形势的日益严峻，可以预见包括石油在内的能源外交在未来较长一段时期内仍将作为中国外交的一项重要议程。因此，对于在对外能源合作领域起步较晚的中国而言，从既有经历中汲取经验教训以改进未来的石油外交实践就显得格外重要。作为中国石油外交的开山之作，中石油—苏丹项目一方面给我们提供了很多成功经验，另一方面也暴露了我国石油外交实践中政企关系上存在的缺陷和由此带来的部分负面效应。特别考虑到中国的大型石油公司在所有制上均属国有，这一性质会让很多人自然地将石油公司的企业行为直接与国家意志相挂钩，把石油公司的海外行为完全视作对国家石油外交政策的践行。迄今为止，这样的误解并不乏见，而事实上，本文的分析已经揭示出即使作为国有石油公司，其利益诉求与行为方式也绝非与国家意志严格统一。基于此，无论是出于保障国家石油利益抑或维护国家形象的需要，中国都有必要加强对石油外交中政企关系的合理调整，树立政府的主导地位，增进对企业海外行为的监督力度，以确保企业的逐利行为不以损害国家利益为代价。

## [参考文献]

- [1] 江泽民. 中国共产党第十四次全国代表大会上的报告[EB/OL].[1992-10-12].  
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64567/65446/4526311.html>.
- [2] 周吉平. 中国石油天然气集团公司“走出去”的实践与经验[J]. 世界经济研究, 2004(3).
- [3] Erica Downs China's Quest for Energy Security[M]. RAND, Santa Monica, California, 2000.
- [4] Xu Xiaojie. Chinese NOC's Overseas Strategies: Background, Comparison and Remarks [EB/OL].[2011-03-11].  
[http://www.rice.edu/energy/publications/docs/NOCs/Papers/NOC\\_ChineseNOCs\\_Xu.pdf](http://www.rice.edu/energy/publications/docs/NOCs/Papers/NOC_ChineseNOCs_Xu.pdf).
- [5] BP Statistical Review 2010[EB/OL].[2011-03-11].  
[http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/globalbp/globalbp\\_uk\\_english/reports\\_and\\_publications/statistical\\_energy\\_review\\_2008/STAGING/local\\_assets/2010\\_downloads/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_full\\_report\\_2010.pdf](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf).
- [6] 中国石油新闻中心. 从高度集中的计划经济体制到社会主义市场经济体制: 石油工业体制转型与时俱进[EB/OL].[2009-09-30].<http://news.cnpc.com.cn/epaper/sysb/20090930/0032706004.htm>.
- [7] 费伟伟. 走向市场、注重效益、多元经营: 我国石油工业加快改革发展步伐[N]. 人民日报, 1992-09-03.
- [8] 徐锭明. 中国石油工业的发展有赖于国家政策的引导与支持[J]. 世界石油经济, 1991(3).
- [9] 周吉平. 大踏步挺进海外、打造国际化劲旅: 为开拓跨国经营的新局面而努力奋斗——在勘探开发公司 2003 年工作会议上的报告[EB/OL].[2003-01-21].<http://www.oilchina.com/cnadc/gsd/zjp.htm>.
- [10] 李振, 徐晓露. 基于竞争力的中石油发展战略[J]. 化学工业, 2009(27).
- [11] Chen Shaofeng. Motivations behind China's Foreign Oil Quest: A Perspective from the Chinese Government and the Oil Companies[J]. Journal of Chinese Political Science, Vol.13, No.1, 2008.
- [12] 张抗. 1984~2004 年中国石油储量变化分析[J]. 当代石油石化, 2006 (8).
- [13] 吴长生, 费伟伟. 我国油气勘探开发获新进展: 石油工业正走出国门参与国际合作[N]. 人民日报, 1992-09-30.
- [14] 李树强, 等. 我国走出去战略的形成及其重要意义[J]. 吉林农业, 2010(1).
- [15] 查道炯. 中国在非洲的石油利益 [J]. 国际政治研究, 2006(4).
- [16] 刘明慧, 侯仔明. 中国石油企业海外投资环境分析——以苏丹为例 [J]. 经济论坛, 2010(1).
- [17] 背景资料: 联合国对苏丹制裁的由来[EB/OL].[1996-09-29].<http://www.cctv.com/special/161/4/14399.html>.
- [18] Erica Downs.China Security: The Fact and Fiction of Sino-African Energy Relations[J]. China Security, Vol. 3, No. 3, 2007.
- [19] 中国石油天然气集团公司. 中国石油在苏丹 (1995-2009) [EB/OL].[2011-03-11].  
[http://www.cnpc.com.cn/resource/cn/other/pdf/09\\_中国石油在苏丹.pdf](http://www.cnpc.com.cn/resource/cn/other/pdf/09_中国石油在苏丹.pdf).
- [20] 孔自超, 等. 苏丹六区区域勘探的重大发现及其意义 [J]. 断块油气田, 2001(4).
- [21] 郭广钦. 苏丹总统会见中国政府特使[N]. 人民日报, 1999-07-02.
- [22] 李天星. 友谊长存携手发展——写在石油苏丹项目投产 10 周年之际[J]. 中国石油企业, 2009(11).
- [23] Daniel Rosen, Trevor Houser. China Energy: a Guide for the Perplexed[EB/OL]. [2011-03-11].  
<http://www.iie.com/publications/papers/rosen0507.pdf>.
- [24] 袁燕, 等. 中国石油能源安全困境与中国海外石油战略解析[J]. 中国科技信息, 2007(1).
- [25] Daniel Large. China's Sudan Engagement: Changing Northern and Southern Political Trajectories in Peace and War[J]. The China Quarterly, Vol. 199, September 2009.
- [26] 中华人民共和国外交部. 中国同苏丹的关系[EB/OL]. [2010-06-02].  
[http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/fz/1206\\_45\\_3/sbgx/](http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/gjhdq/gj/fz/1206_45_3/sbgx/).
- [27] 周永康在庆祝中苏建交 50 周年暨苏丹各界欢迎中共代表团访问大会上的讲话[EB/OL]. [2009-11-18].  
[http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/18/content\\_12485422.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2009-11/18/content_12485422.htm).
- [28] Nour Eldin Maglad. Scoping Study on Chinese Relations with Sudan [EB/OL]. [2011-03-11].  
[http://www.aercafrica.org/documents/china\\_africa\\_relations/Sudan.pdf](http://www.aercafrica.org/documents/china_africa_relations/Sudan.pdf).
- [29] Daniel Large. Sudan's Foreign Relations with Asia: China and the Politics of "Looking East" [J]. ISS Paper, 2008.
- [30] 国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 1999-2009.

- [31] Holslag Jonathan. China's Diplomatic Manoeuvring on the Question of Darfur[J]. Journal of Contemporary China, Vol. 17, No. 54, February 2008.
- [32] Chen Shaofeng. China's Outward and Energy Security[J]. EAI Working Paper, 2008(143).
- [33] Erica Downs. China's NOCs: Lessons Learned From Adventures Abroad[J]. Fundamentals of the Global Oil and Gas Industry, 2008.
- [34] 郜志雄. 中石油苏丹模式研究[J]. 国际经济合作, 2010(7).
- [35] 周吉平. 海外创业的标志工程——中国石油天然气集团公司苏丹石油项目 [J]. 中国石油, 2000 (12).
- [36] 邓向辉. 中国与苏丹的石油合作[J]. 中外能源, 2009(14).
- [37] Jiang Wenran. Fuelling the Dragon: China's Rise and Its Energy and Resources Extraction in Africa[J]. The China Quarterly, Vol. 199, September 2009.
- [38 ] Chris Alden, Christopher R. Hughes. Harmony and Discord in China's Africa Strategy: Some Implications for Foreign Policy[J]. The China Quarterly, Vol. 199, September 2009.
- [39] 国家能源委正筹备成立, 将成最高级别能源机构[EB/OL]. [2009-12-12]. <http://news.163.com/09/12/12/17/5QBMLA4M0001124J.html>.
- [40] 中国社科院数量经济与技术经济研究所. 国家能源政策制定的关键条件——需要有权威性的、健全的管理机构[J]. 经济研究参考, 2006(36).
- [41] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的能源状况与政策[EB/OL]. [2007-12]. <http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2007tongzhi/W020071227502848725829.pdf>.
- [42] Trevor Houser. The Roots of Chinese Oil Investment Abroad[J]. Asia Policy, 2008(5).

## **China's Oil Diplomacy towards Sudan: the State-Enterprise Roles Analysis**

**JIANG Lu & XIAO Jialing**

**Abstract** Being China's first foray into the international oil market, the CNPC (China National Petroleum Corporation)-Sudan project, while achieving visible success, has also aroused considerable controversies all around the world. Especially when considering CNPC's state-owned property, they have witnessed plenty of conjectures as to the relations between its overseas practice and the governmental will. Based on the CNPC-Sudan case, this article aims to study the respective role of the CNPC and the Chinese government during the process of China's oil diplomacy with Sudan, and explore the influences as well as the reasons for this role pattern.

**Key Words** the CNPC-Sudan Project; Oil Diplomacy; State-Enterprise Roles; China and Sudan; Sino-Africa Energy Cooperation

(责任编辑: 李 意)

