

读点**石油财经**丛书  
丛书主编 王国樑

# 布局

中国石油安全的外交战略

秦扬 李秀铎◎著



石油工业出版社

读点石油财经丛书

# 布局

## 中国石油安全的外交战略

秦扬 李秀铎 著

石油工业出版社

## 内 容 提 要

本书旨在冲破石油政治的重重迷雾，详述中国石油外交的台前幕后，揭示中国石油对外战略构建的谋略思考和内在的结构期许，呈现出中国建立在平等互利基础上的石油外交的全球布局。

## 图书在版编目（CIP）数据

布局：中国石油安全的外交战略 / 秦扬，李秀铎著.  
北京：石油工业出版社，2015.7  
（读点石油财经丛书）  
ISBN 978-7-5183-0719-7

I. 布…  
II. ①秦… ②李…  
III. 能源政策—对外政策—研究—中国  
IV. F426.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第092799号

布局：中国石油安全的外交战略  
秦 扬 李秀铎 著

---

出版发行：石油工业出版社  
（北京市朝阳区安华里二区1号楼 100011）

网 址：[www.petropub.com](http://www.petropub.com)  
编 辑 部：(010) 64523604 发行部：(010) 64252978  
经 销：全国新华书店  
印 刷：北京晨旭印刷厂

---

2015年7月第1版 2015年7月第1次印刷  
740×1060毫米 开本：1/16 印张：13  
字数：200千字

---

定 价：39.00元  
（如发现印装质量问题，我社图书营销中心负责调换）  
版权所有，翻印必究

## 本书编委会

---

本书策划：四川石油天然气发展研究中心

主 编：秦 扬 李秀铎

副 主 编：何 沙 吴小莉

编 委：（按姓氏笔画排序）

乔力广 刘 帅 刘念鸿 朱 林

何 沙 吴小莉 张素萍 李秀铎

李雅静 周秋旭 庞 敏 罗 丹

姬荣斌 徐 腾 秦 扬

在全球化视野下，能源问题已经成为国际政治、经济、环境保护等诸多领域的中心议题，甚至成为国际政治的重心。国家间围绕世界能源的控制权所进行的激烈争夺，各国维护自身利益所制定的能源安全战略，以及各国政府积极主导的替代能源开发，使能源问题日益成为国际社会的焦点；油价波动、低碳经济、气候变化以及环境保护等诸多问题，不仅是政府首脑、智库学者的案头工作议题，而且成为切切实实的民生问题。中国在能源领域的国际合作也在不断扩大，从最初的以石油天然气为主，扩展到了煤炭、电力、风能、生物质燃料、核能、能源科技等各个方面，伴随着能源问题的国际化，中国也从国际社会的幕后走到台前，承担的责任越来越重。

中国石油作为国有大型骨干企业，承担着履行政治、经济、社会三大责任，承担着保障国家能源安全的重要使命，围绕着建设世界水平的综合性国际能源公司这一战略目标，积极实施“资源、市场和国际化”三大战略，推进改革创新，坚持有质量有效益可持续发展，注重国内外资源和市场的开拓，取得了巨大成就。但是，能源

问题不再是一个简单的经济问题，石油企业的海外发展往往伴随复杂的国际政治、经济、社会和环境因素。引人瞩目的中俄石油管线一波三折，中国海油收购美国优尼科石油公司的无果而终，无不打着深刻的政治烙印。中国石油企业的海外创业经验，给扩大国际能源合作提出了一系列亟待研究的重要课题。

在此背景下，组织国内外能源领域的专家、学者，研究能源领域的前沿问题、热点问题，将学术研究与企业决策支持相结合，显得十分必要和迫切。为此，我们考虑建立一种长效机制，从国外引进一批优秀的国际石油政治、经济、金融、法律类图书翻译出版，并与国内专家学者的研究成果结合起来，组成“读点石油财经丛书”系列，计划每年出版10种左右的图书，逐步形成一定的规模，起到一定的借鉴、参考和决策支持作用。

我希望通过“读点石油财经丛书”的陆续出版，为石油企业广大干部、员工提供国内外最新的石油财经方面的知识储备，为大众读者拓宽能源问题的全球视野。

王国樑

中国石油天然气集团公司原党组成员、总会计师

## 序言

能源是世界经济发展的动力，石油曾经被认为是世界经济的“血液”。以石油为代表的世界能源形势的变化，影响着全球化时代世界经济形势的发展，也体现了世界经济格局的变化。当今的能源问题不仅仅是经济问题，更是关乎国际秩序、地缘政治、国家安全的重大问题。

中国是人均资源拥有量相当贫乏的国家。资源、能源、环境等已经成为制约中国经济持续快速发展和人民生活水平提高的关键因素。随着中国经济的发展，中国在能源，特别是石油的供求方面的矛盾更加突出。中国海关数据显示，2015年4月，中国石油进口达到每日740万桶。按照这个速度，2015年下半年，中国将超越美国成为世界上最大的石油进口国。因此，国际石油市场的任何风吹草动，都会从各个方面对中国的国家利益产生巨大的影响。

“天下之患，最不可为者，名为治平无事，而其实有不测之忧”。中国必须在能源问题上有长远的规划。

事实上，早在20世纪90年代初期，中国由石油出口国变为石油进口国的时候，能源问题就成为中国外交关注的问题。只是那个时候中国的能源进口量不大，问题还不是十分突出，能源外交并没有引起足够的重视。进入21世纪后，随着中国经济的快速发展，能源消耗扩大，油气进口持续增加，能源安全更加突出。与此同时，随着中国进一步融入国际社会，参与更多的国际

合作，中国外交“多元化、全方位”的特点更加明确。能源外交在中国总体外交中的重要性更加突出，能源外交也更加突出地体现出中国外交的鲜明特色。特别是从2004年起，中国明显加强了对中东、俄罗斯、中亚、东南亚、非洲以及拉美等主要产油国的外交活动：和俄罗斯、哈萨克斯坦石油的管道建设进展很快；通过10+3框架，跟东盟国家的油气合作进展顺利；中日韩三国加强了能源对话与合作；与非洲和南美的合作也取得了很大进展；集中了油气资源国、消费国和过境国的“一带一路”战略布局正在进行；在世界许多区域石油战略布点并在不少地方已基本扎下了根……

不管是从保持新常态下中国经济持续健康发展，还是从维护中国的总体安全考虑，开展能源外交，都是当前中国外交工作的重要任务。2014年6月13日，习近平总书记在中央财经领导小组第6次会议上明确提出“全方位加强国际合作，实现开放条件下能源安全。”秦扬、李秀铎两位学者的《布局：中国石油安全的外交战略》一书收集了近年来中国石油外交的若干案例，对中国为保证石油供给和维护能源安全而展开的外交活动做了较深入的阐述和分析，勾勒出新时期中国能源外交的布局和轮廓，探讨了中国石油外交的内涵，对中国石油安全提出了自己独到的看法，是了解中国能源安全状况，认识中国能源外交特点的一本佳作。相信该书的出版不仅对于那些对能源外交感兴趣的学界同行，而且对于在经济新常态下为实现中国能源安全而工作在一线的实践者都是有益处的。

张清敏

2015年5月于未名湖畔

（张清敏先生为北京大学国际关系学院外交与外事管理系主任、教授、博士生导师。）

## 前言

近代以来中华民族倍受欺凌，一部近代史就是一部中华民族的屈辱史和抗争史。新中国成立后，中国共产党带领中国人民为实现中华民族伟大复兴开始了艰难探索和不懈努力。进入21世纪后，中国犹如一只涅槃后翱翔而起的凤凰，成为世界第二大经济体，取得了前所未有的国际地位。中国在本世纪如何行动将对世界产生关键性的影响。

党的十八大提出，在中国共产党建立一百年时，全面建成小康社会；在新中国成立一百年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，成为国际社会上拥有较大影响力的强国。这是未来的国家战略，也是实现中华民族伟大复兴的必由之路和伟大梦想。

对于中国而言，衡量这个伟大战略实现的尺度就是综合国力。为此，目前中国正在努力实施以全面提升由经济、军事和外交实力为目标的强化国家、产业和企业竞争力的国家战略。中国在经济、产业、军事、外交、教育等各个领域都制定了以“强国”为理念的国家战略。包括互联网在内的国内媒体也充斥着“能源资源战略”“信息化战略”“人才强国战略”等都冠以“战略”的词汇。我国上至国家领导人，下到普通老百姓都对实

现国家富强有着共同的愿望。

据统计，改革开放后，中国经济总量占全球的比重已经由1978年的1%上升到2013年的12%。如果这样的发展速度继续下去的话，我们就必然会面临下面的问题：水资源紧缺、环境恶化、食品供给不足、地理资源和自然能源有限，再加上过去几年进行的基建投资、生产投资和房地产投资带来很多债务和泡沫增长等等。国务院于2008年3月17日确定第一批资源枯竭城市共12个，于2009年3月5日确定了第二批32个资源枯竭城市。2011年11月底，国务院界定了第三批25个资源枯竭城市 and 大小兴安岭林区9个县级单位参照执行资源枯竭城市。这些曾经以“铜城”、“煤城”等富含矿物著称的城市，因无度开发而资源逐渐枯竭，经济陷入困境。辽宁省阜新市是1949年后建立的最早煤电之城。阜新建成的海州露天矿曾是亚洲最大机械化、电气化露天煤矿。但经过50年开采，海州露天煤矿于2005年因资源枯竭而关闭，成为迄今世界最大的废弃人工矿坑。1993年，一个标志性的事件静悄悄地发生了：曾经是石油净出口国的中国，从这时起开始成为石油净进口国。石油进口的不断增长仅仅是中国迅速发展的制造业对全球资源需求的一部分。从20世纪90年代后期开始，“能源外交”开始提上中国外交部门的议事日程，并迅速成为当代中国外交的重要课题之一。这是中国不断走向世界，中国的产业结构和经济增长方式不断国际化、全球化的必然要求。以石油资源为重点的能源外交是对中国国家能力提出的新挑战和新要求。中国以石油为重点的能源外交，通过不断建立和发展与资源丰富国家的友好合作关系，开拓和形成有利于中国资源经营企业海外投资的商

业环境，进而建立起以资源合作为纽带的战略性同盟，成为中国国家利益的自然延伸。

经过多年努力，中国的石油供应在能源外交和扩大海外能源战略的双重推动下，正在逐步形成多种输送渠道、多样化保障领域和多元化供应来源的石油供输机制。尽管如此，中国的整个能源资源外交的形势依然十分严峻。中国制造业的迅速发展与资源紧缺之间的紧张关系长期化的趋势，预示着在当前世界能源和原材料价格波动剧烈、不稳定性大增的局面下，中国经济的稳定和持续发展，将在相当长时间内面临国际市场的供求关系与价格的双重冲击。

不仅如此，我们还要说明的是，对中国能源外交的猜疑、压力和指责，以及其他大国对中国消极的战略防范，也一直是困扰中国能源外交的重要因素。中国经济持续增长必然带动中国海外资源需求的不断扩大，这是中国的资源条件所决定的，也是所有工业化国家曾走过的道路。但国际社会某些人却为此指责目前的资源价格波动是中国造成的，并将中国积极开拓海外资源来源的商业努力视为中国“敌意性”的战略扩张，将中国与拉美各国互利的经贸合作称为中国在“打进”美国的传统“后院”，是在和美国争夺全球战略影响力。美国国会成立的美中经济安全评估委员会就经常指责中国对美国的所谓“威胁”。总之，资源外交的深化也难以避免地会带动各方面复杂的战略与安全冲突。对中国来说，这既是对中国外交的新考验，也是中国发展道路上将会遇到的长期挑战。

如果以上这些问题最终无法得到优化解决，那么中国经济的可持续发

展就难以实现，中国的强国梦也将随之化为泡影，而且全面建成小康社会的目标也将无法实现。然而，如果中国能够顺利地解决这些问题，那么中国将在和平发展的道路上走得更加顺畅，并给世界带来新的发展机遇。

基于以上认识，本书力图通过以中国的石油安全关切为着眼点，分析中国石油外交的谋略理念和具体实践，根据现阶段已经明确的具体外交战略和政策，来探究中国石油外交战略的实质意义，并论证其实现的可能性。

第1章 问题的背景：经济全球化与中国镜像 /1

经济全球化是真正意义上的相互依存，是当今世界经济发展的最显著特征。任何一个国家和地区的发展都不能漠视、忽视、无视或超越经济全球化来谈发展、搞建设。中国是在经济全球化进程中进行改革并通过改革谋求发展的探索者、参与者和实践者。透过“经济全球化”的多棱镜，折射出中国的多重镜像：一个世界上最大发展中的中国，一个正处于并长期处于社会主义初级阶段的中国，一个处于工业化后期阶段的中国，一个迈入全面建成小康社会的决定性阶段的中国，正屹立于世界民族之林。基于此情形，要保持经济持续稳定健康的发展，必须积极参与和利用好经济全球化，结合中国能源安全的现状，正视经济全球化给中国能源安全带来的挑战，着力保障中国能源经济安全，保持经济持续稳定健康的发展。

经济全球化 / 4

做为最大发展中国家的中国 / 9

处于社会主义初级阶段的中国 / 11

处于工业化后期阶段的中国 / 13

迈入全面建成小康社会决定性阶段的中国 / 15

第2章 生产原动力：可持续发展与石油能源 / 17

1994年，美国学者莱斯特·布朗（Lester Brown）写了《谁来养活中国？》（*Who Will Feed China*）一书，布朗算了一下，中国人均耕地面积只有1.3亩，人口还在增加，他因此很担心中国的粮食不够吃。现在，20年过去了，中国人民用实践给出了有力的回答：中国人不但自己可以养活自己，而且中国人的生活水平还在日益提高。中国是一个人口大国，但却是一个人口密度大、人均能源资源比较低、环境污染严重的发展中国家。那么中国如何解决自身的能源保障问题呢？又有人提出：中国的能源问题谁来解决？意思是说，中国的能源问题根本解决不了。毫无疑问，能源是中国可持续发展需要解决的首要瓶颈问题。保障好中国经济的持续稳定健康发展，就要协调处理好可持续发展与包括石油在内的能源问题。

|                  |      |
|------------------|------|
| 可持续发展战略的内涵及其特征   | / 19 |
| 中国的可持续发展战略的基本思想  | / 24 |
| 中国可持续发展战略的石油能源障碍 | / 26 |

第3章 严峻的危机：中国石油资源供需态势 / 31

中国持续30多年的GDP高速增长，快速的工业化、城市化，每年上千万的人爬上轮子以车代步，雨后春笋般的房地产项目，这些都需要强大的能源系统来支撑。就油气资源来说，其拥有量已成为一个国家、一个地区综合实力和潜力的重要标志。但问题是，中国油气资源相

对贫乏，后备可采储量不足，天然气开发程度比较低，国内储量和产量远不能满足自身油气能源的需求，国内资源需要接替，要有海外资源作为补充，必须要充分利用两种资源和两个市场。因此，中国“走出去”的油气资源发展战略势在必行。

国内油气资源稀缺 / 34

国内原油生产能力不足 / 37

中国石油资源的供需问题现状 / 39

中国石油可持续供需问题的外部挑战 / 41

## 第4章 安全地依赖：相互依赖的石油安全观 / 47

依赖是指行为体受外力支配或影响的状态。相互依赖产生于相互交往各方彼此的付出，代价的大小和影响并不是完全对等的。解决国家的石油安全问题，主要靠“安全地依赖”，就是说不要因为依赖而使自己变得脆弱。应该做到既依赖，命运又掌握在自己手里，做到“安全依赖”。我们不仅要跟生产国搞好关系，同时要跟消费国搞好关系。在能源战略上，观念更新最为重要。看待石油安全问题就要站到战略的高度，站到国际安全、全球安全的角度来思考，不可以简单地随波逐流。

相互依赖理论 / 50

石油安全的复杂贸易网络 / 53

国际石油的金融性及虚拟性 / 55

相互依赖型石油安全观 / 59

中国石油相互依赖观转向 / 61

怎样建立长期相互依赖的油气关系 / 63

第5章 撑起强国的基础：中国海外石油战略 / 67

据悉，如果不采取任何措施抑制能源消费，到2030年，中国约75%的石油要靠进口。届时，中国每年将消耗约8亿吨石油。这比中国2013年消耗的石油总量高出约60%。随着石油对外依存度的加大，中国石油海外战略问题已经十分严峻地摆在我们面前。现在所有国家都是整个全球市场的组成部分。一个国家的能源政策，不站在全球的角度去考虑，就不是一种切实可行的方案。应当全面掌握并精妙运用国际市场的游戏规则，让中国石油企业“走出去”，以市场化手段积极架构国际化经营战略。

互利共赢的国际战略 / 69

“走出去”的跨国石油经营战略 / 71

政府和企业支撑的双轨外交 / 73

实现多元化石油战略 / 74

确立多边油气合作安全机制 / 75

海外石油生命线的安全通畅 / 76

## 第6章 “油库中东”与中国石油安全 / 79

中东蕴藏着丰富的石油资源，是世界重要的石油阀门。当前，中国从中东地区进口原油占中国原油进口总额的一半以上；从整个阿拉伯地区进口量占中国总进口量的70%。虽然中国积极推进石油进口来源多元化，但从现实看，短期内难有其他地区取代中东。中国经济对中东石油的依赖也是一种非对称的依赖，中国经济对中东石油的依赖度大于后者对前者的依赖度，从而使中国经济显得极为脆弱。中国与中东国家的能源合作关系是确保中国能源安全的关键。

- 多棱镜下的中东地区 / 82
- 冷战后大国的中东石油之争 / 86
- 中国对中东的战略谋划 / 93
- 利用中东石油的机遇与风险 / 95

## 第7章 中亚—俄罗斯的油气政治与中国 / 101

与中国接壤的俄罗斯及中亚国家的能源矿产资源非常丰富，特别是石油天然气资源。俄罗斯天然气开采量48万亿立方米，占世界探明储量的1/3，居世界之首。俄罗斯掌握着中亚能源出口的管道控制权，迄今80%以上的油气是通过欧洲和独联体其他市场，因此俄罗斯在中亚油气开发中拥有特殊影响力。了解俄罗斯能源战略意图及俄罗斯和中亚国家天然气合作之间的错综复杂关系，对顺利推进中国与俄罗斯及