

## 第二章 中共能源安全與能源外交戰略的意涵

欲探討中共的能源外交戰略，就必須從其國內的能源安全的現況出發，方能瞭解其政策產出的背景，然後從其國內能源安全環境當中已浮現的問題，再進一步觀察中共當局爲了解決這些問題，推行了哪些能源戰略的政策，對外又進行了哪些佈局，其行爲模式又爲何？本章即依此脈絡分析如下。

### 第一節 中共能源安全現況

對於中國大陸整體的能源安全現況的敘述，本節分各時期能源消費的情形和近來發生的能源問題兩方面，對其能源安全現況作大致的描繪，然後介紹中共對於現在的能源安全環境產出了哪些能源戰略，從江澤民主政時期到胡錦濤正式掌權後又是如何演進。

#### 一、中國大陸能源概況

改革開放前後，由於中國大陸整體的產業結構和經濟政策都有顯著的不同，所以整體區分爲改革前後兩大時期介紹，並解析發展到近期的能源現況爲何。

##### （一）改革開放前 1949~1978

改革開放前的中國大陸能源主要受到了經濟政策的影響，中共建政初期時，由於意識型態和國際現實的考量，中共不得不對於蘇聯採去「一邊倒」的政策，並師法了蘇聯的「計畫經濟」體制，但隨著後來中蘇交惡，中共的計畫經濟開始欲走出蘇聯模式，如此一來就產生了不同的經濟政策，使能源的配置又有所不同，故區分成兩個階段加以介紹之。

##### 1. 依賴蘇聯時期 1949~1957：

在這段時期的開始，是中共建政之後，國內百廢待舉，再加上政治上的「一邊倒」政策，無論是資金、技術、基礎原料等等，都需仰賴蘇聯提供支援，所以此時的能源政策都必須依賴蘇聯實施，具體的進展爲與蘇聯政府簽訂創辦中蘇石油股份公司的協定，共同開發新疆獨山子油礦。當時雖然成功的將煤炭產量提高

一倍，石油增加 232，天然氣增加 128%，但主要的能源消費都用在了重工業上，並且造成了勞力密集的輕工業失衡，產生許多勞動人口的浪費。

## 2.自給自足時期 1958~1978：

1958 年大躍進的展開，一方面是爲了將過去自蘇聯傳入但不適應於中國國情的技術做調整，另一方面是爲了避免在政治、思想上過渡依賴蘇聯，而想走出一條「自給自足」的道路<sup>1</sup>。大躍進期間採用「用兩條腿走路」的現代工業和地方輕工業並舉的政策，創造出了許多的各村鎮的小高爐，並以「土法煉鋼」的方式生產，在這樣運動式的政策下，大量的浪費了煤炭去冶煉低品質的鋼鐵。但因爲 1959 年發現了大慶油田，1962 年發現勝利油田，1964 年發現大港油田，使得中共「自給自足」的政策在三大油田的支持下，即使經過了大躍進、調整鞏固、文革等時期，仍可實行，甚至在改革開放後用以創收改革初期所需出口外匯資金。

以上兩個時期代表了中共建政以來的能源政策從依賴蘇聯走向自給自足，存在著政治和現實上的意涵，這中間的轉折點就在 1960 年中蘇分裂，加上三大油田的陸續發現，使得中共能夠擺脫蘇聯走出自給自足的能源道路，但也揭示了中國大陸歷來不重視能源的有效率使用，1949~1978 年之間的GDP雖然成長了 2.24 倍，但同期的能源消耗卻增長了 24.07 倍，其能源消耗的無效率可見一般<sup>2</sup>。

## （二）改革開放後 1979~2006

### 1.煤礦

中國大陸因爲天然煤礦的儲藏量得天獨厚（世界銀行預估其存量爲 1145 億噸，佔世界的 10.97%，同時也是排名世界第三位，次於美俄），以及長期「自給自足」的政策造成能源貿易受限的情況下，使得能源消費的比例以煤礦爲主，國際能源機構（International Energy Agency, IEA）統計至 1995 年時達到了 77%（圖 2-1），而一般認爲這樣偏重煤礦消費的比例，一來不符合現代國家的能源結構，

---

<sup>1</sup> Maurice Meisner 著，杜浦譯，毛澤東的中國及其後-中華人民共和國史（香港：中文大學出版社，2005），頁 191-201

<sup>2</sup> 牛文元，胡鞍鋼，「能源的壓力與挑戰」，21 世紀中國面臨的 12 大挑戰（北京：世界知識出版社，2001），頁 52-56

二來被認為是造成能源使用效率不高以及排放大量二氧化碳的主要原因<sup>3</sup>。而根據IEA的進一步預測，至 2020 年時這個比例也僅會有微幅的調整（圖 2-2），仍擺脫不了煤礦消費獨大的狀況。

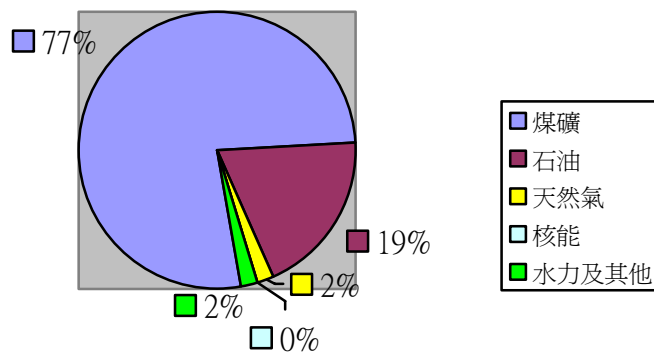


圖 2-1、1995 年中國大陸能源消費比例圖

資料來源：International Energy Agency, *China's Worldwide Quest for Energy Security*, OECD/IEA, 2000, p.20

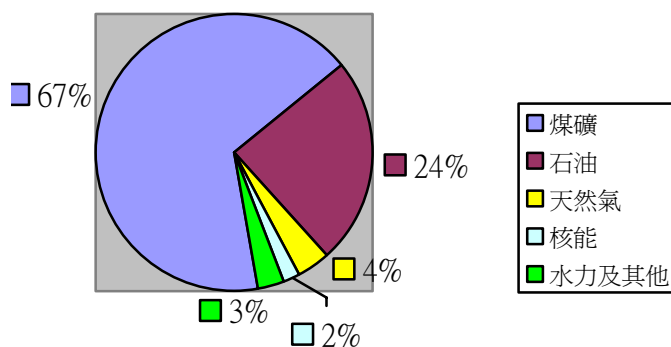


圖 2-2、2020 年中國大陸能源消費比例圖

資料來源：同圖 2-1

## 2.天然氣

在天然氣的方面，雖然鄂爾多斯、柴達木、准噶爾盆地等主要生產地區的天然氣總量預估在 9.3 億立方公尺左右，且 2003 年時全大陸已探明（PROVEN）之儲量達 3.86 億立方公尺，但目前實際的動用率相當低，僅為 33%左右，其中包

<sup>3</sup> Zhong Xiang Zhang, *The Economics of Energy Policy in China*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1998, pp.54-55

括塔里木盆地（占全國天然氣總資源量的 22%）等高儲量油氣群，都是處於未動用的狀態，所以未來在天然氣方面倒是有很廣大的發展空間，且根據預估，2006～2020 年共計可新增天然氣可採儲量 3.13 億噸，至 2020 年增加可採儲量將達到 5.6 億立方公尺<sup>4</sup>，故中國大陸在天然氣開採和未來的供給方面潛力無窮。

中國大陸天然氣的主要用戶在東南沿海的長江三角洲、珠江三角洲及華南地區、京津冀地區以及東北工業區，中共在 2001 年起正式進行「西氣東輸」的工程（圖 2-3），目標就在於將以塔里木盆地為主的豐富天然氣經油管線運輸至東部地區，2003 年時已經完工開始正式供氣（起於新疆塔里木，終於上海，穿越四省一市，全長約 4000 公里），目前陝京二線（西起陝西省榆林市，經陝西、山西、河北，終點站為北京市大興區采育鎮，幹線全長 851 公里，途經三省一市二十八個縣）、西氣東輸冀寧管道工程（南起儀征青山分輸站，北連河北安平分輸站，支幹線全長 1498 公里）也已陸續完工，塔里木盆地已探明儲量為 3900 億立方公尺，若照西氣東輸 120-140 億立方公尺的年供氣規模，可穩定供氣 11-13 年無虞<sup>5</sup>。

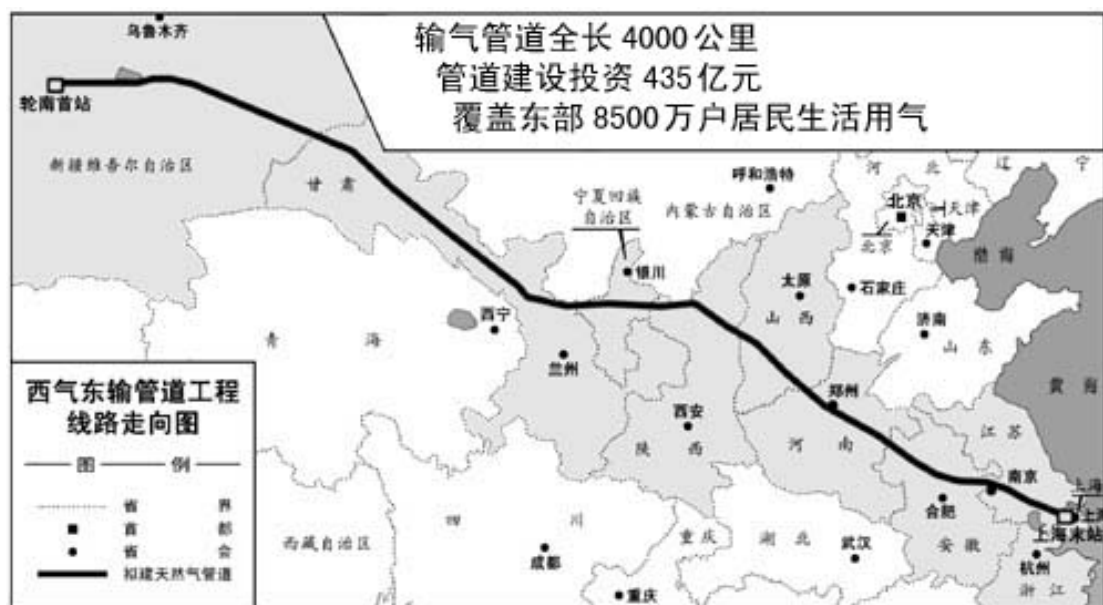


圖 2-3、西氣東輸管道工程圖

資料來源：「西氣東輸工程概況」，人民網，

<sup>4</sup> 何文淵，魏彩雲，「中國油氣資源發展現況面臨的問題和對策」，中國能源（北京：中國能源雜誌社，2005 年第 1 期），頁 32-34

<sup>5</sup> 「西氣東輸 工程概況」，人民網，<http://finance.people.com.cn/BIG5/8215/41472/>

### 3.石油

自改革開放以來，爲了配合經濟和現代工業的發展，中國大陸國內的三大油田（大慶、勝利、大港）對於國內的供給逐漸感到吃緊，必須逐漸依賴外來石油進口，1990年時僅需進口0.07億噸，至2002年卻已增加到1.02億噸<sup>6</sup>。在1993年轉爲淨進口國時，已幾乎無力出口（但仍保有部分出口創匯需要），在這之後，雖然仍能支持國內近90%的供油，但國內供油比例的逐年下降，將是能源使用效率低落、油田步入開發期尾端和目前經濟快速增長所合併帶來的必然趨勢，由表2-1所顯現出的近年數據，即可證明進口比例的數字正不斷增加當中，預估到2010的年總進口量將達到1.6~1.8億噸，甚至於2020年時消費量將超過美國<sup>7</sup>。

表 2-1、中共能源生產、消費、進口量統計表

單位：億噸

年份	1990	1995	2000	2002
生產量	1.38	1.50	1.63	1.67
消費量	1.14	1.60	2.24	2.47
進口量	0.07	0.36	0.97	1.02
進口比例	6%	22%	43%	41%

資料來源：

中華人民共和國國家統計局編，2004 中國統計年鑑（北京：中國統計社出版社，2004），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/jy/2004-c/indexch.htm>

但也有另一種說法認爲，雖然中共的總進口量在不斷上升，但實際上的能源需求卻正朝向有效率且減緩的方向走，第一個理由是在工業方面的能源需求比例下降，目前已經從建政初期的重工業導向，改爲輕工業導向，且第三級產業（服

<sup>6</sup> 中華人民共和國國家統計局編，2004 中國統計年鑑（北京：中國統計社出版社，2004），<http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/jy/2004-c/indexch.htm>

<sup>7</sup> 安尼瓦爾·阿木提，張勝旺主編，石油與國家安全（新疆：新疆人民出版社，2003年12月），頁242-247

務、金融業)所需的能源比例不斷上升,使得依靠大量能源的產業減少(IEA數據指出中國大陸工業用能源以每年 5.6%的趨勢在下降,而其他國家如印度、整個東亞區域等工業用能源需求是分別以 1.4%、1.2%的態勢成長著<sup>8</sup>)。第二個理由是中共政府所引進的多元化油源以及積極向外學習有效率的能源使用方式等等,都有助於中共能源需求態勢的減緩<sup>9</sup>。而且根據計算,中國大陸的GDP每上升 1%,其能源需求僅會上升 0.5%,而一般發展中國家(如印度)是以增加 1%的速度在成長。所以從這樣的觀點來看時,對於中共的能源需求來說,尚不至於用過於悲觀的態度來看待,但筆者認為,即使其工業用能源比例在下降,人民生活水準隨著GDP的提高,所需要的民生用能源必定會隨之增加(1994年較1980年時)的每人生活能源總量上升了 60%,其中煤炭增加了 12%,液化石油增加 795%,天然氣增加 900%,電力增加 725.7%<sup>10</sup>),在一消一長之間,尚難以論斷兩者的平衡點為何,且以能源所需總量仍不斷增加以及能源使用效率未有顯著提升(中國大陸每生產一萬元的產值,其所需消耗的能源是美國的 3 倍,日本的 7.2 倍之多<sup>11</sup>)的情況來看,確實存在著隱憂。

## 二、中國大陸的能源問題與戰略

### (一) 能源安全問題

目前國內外學界認為中國大陸的能源安全困境大致有著以下個重要問題,分別列舉如下:

1. 能源消費結構不合理:中國大陸國內煤炭消費占所有國內消耗結構的 75%以上,為世界第一,但世界發達國家如美國的煤炭消費僅占 27.4%,日本為 23.6%,法國 10.6%,也就因此使得中國大陸的二氧化碳排放量居高不下,雖然能源消耗量僅是美國的 38.8%,但二氧化碳的排放量卻為美國的 54.7%。另

---

<sup>8</sup> International Energy Agency, *China's Worldwide Quest for Energy Security*, OECD/IEA, 2000, pp.16-17

<sup>9</sup> Philip Andrews, Xuanli Liao, Rolanc Dannreuther, *The Strategic Implications of China's Energy Needs*, New York: Oxford University Press, 2002, pp.20-22

<sup>10</sup> 牛文元、胡鞍鋼著,路甬祥編,《能源的壓力與挑戰》(北京:2001),頁 66-67

<sup>11</sup> 安尼瓦爾·阿木提,張勝旺主編,《石油與國家安全》,頁 277

外，大量依賴煤炭為主也使得能源使用效率的提升困難，無法達到以石油和天然氣為主要消費國家的使用效率。

2. 人均能源不足：中國大陸人口眾多占世界的 20%，然而人均煤炭資源為世界平均值 42.5%，的人均石油資源僅為世界平均值的 17.1%，天然氣為 13.2%，也就是說，目前大陸的人均能源分配比例還不到世界平均值的一半，而且重要的水資源和油氣資源大都遠離人口集中、經濟發達的區域，更加遽了這樣的資源不平衡。
3. 能源生產效率低：中國大陸的能源效率約為 31.2%，相較其他發達國家要落後了 10 個百分點左右，每生產 1 萬元的產值所消耗的能源為美國的 3 倍、日本的 7.2 倍，換言之，除了先天上的資源不足，在後天的使用產出也比其他發達國家，甚至同樣是開發中的國家如巴西、印度等要來的沒有效率，而這就是以大量能源消耗促進經濟急速發展的後果。
4. 進口石油比例過高：以國際標準來看，當一國的石油進口占國內消費達 30% 時，即會出現安全隱憂；或是當一國石油進口總量超過五千萬噸時，國際石油價格波動極可能影響該國經濟發展，更進一步來看，進口總量超過八千萬噸時，國家即必須以軍事、經濟、外交等手段確保國家的能源安全<sup>12</sup>。而中國大陸在 1997 年時進口量首次突破了五千萬噸，達到了六千七百多萬噸之高<sup>13</sup>，甚至在 2002 年時的石油進口量已超過了一億噸。所以用以上標準看來，這對於其國家安全已經構成了不容忽視的危險。
5. 石油供應來源過於單一：雖然近年來進行的「能源外交」達成了多項與世界產油國的能源合作計畫，但目前的石油進口仍是處在過度依賴中東的現況，大約為 2/3 左右的進口石油必須從本身政局不穩的中東經過波斯灣、印度洋、麻六甲海峽、南海最後才能到達中國大陸。所以無論是來源本身或是運輸的

---

<sup>12</sup>于有慧，「胡溫體制下的石油外交與挑戰」，**中國大陸研究**，第四十八卷第三期（94 年 9 月），頁 26-27

<sup>13</sup>中華人民共和國國家統計局編，**1999 中國統計年鑑**（北京：中國統計出版社，1999）  
<http://www.stats.gov.cn/yearbook/indexC.htm>

過程都存有不小的風險，而且與其它地區的能源合作計畫中，所開發的大多石油在當地就運銷出口，能夠運回大陸本身使用的比例並不高。

6. 缺乏石油戰略儲備：由於未來的石油危機的可能形式不探可能是如前兩次因為OPEC減產所造成的「供應危機」，而是由於亞洲國家對石油的大量需要，使國際油價不斷上揚所造成的「價格危機」<sup>14</sup>，所以建立戰略儲備已在適當時機提出，以平抑油價，就是一個重要的解套方法。但以世界先進國家既存的石油儲備來看，美國有 120 天，日本亦有 160 天左右的戰略儲備<sup>15</sup>，但以中國大陸在「十五計畫」實施儲備制度之前，僅僅有著七天的石油戰略儲備量，沒有戰略儲備的國家，其內部能源市場很容易遭受到國際油價變化的打擊，無力自我調節和抵禦，在國際油價攀升時將造成嚴重的經濟損失<sup>16</sup>。
7. 石油體制、法規不明：目前中國大陸由中國石油天然氣集團（中石油）、中國石油化工集團（中石化）、中國海洋石油總公司（中海油）三大國有企業集團所壟斷，所以在石油業缺乏市場競爭，導致這三大集團的國際競爭力不高，並且收益效率比不上一般跨國石油公司。再加上並沒有一套「石油法」規範石油機制以及市場買賣，使得政府的調節能力不彰，且阻礙合法商機。

## （二）能源戰略解析

於改革開放後，上述的能源安全問題一一浮現，長期「自給自足」的能源戰略已不足以支持經濟發展的需要，中共當局開始重視這樣的問題是由 1980 年鄧小平提出「能源是經濟的首要問題」起，正式確立能源在經濟中的重要戰略地位，當時提出的主要方針為「開發與節約並重，近期把節約放在於優先地位」。1982 年中共十二大時，把能源確定為社會經濟發展的戰略重點<sup>17</sup>。

到了江澤民時期，前小節所探討的各項中國大陸能源安全問題一一浮現，於是中共當局開始制度性的加以改善，1996 年的「九五計畫」和 2001 年的「十五

<sup>14</sup> 楊浩君，**石油到底出了什麼問題**（台北：海鴿文化，民 94），頁 19-23

<sup>15</sup> 鍾堅，「中國大陸進口原油海上交通線面臨的困局」，**展望與探索**，第三卷第七期（94 年 7 月），頁 13-14

<sup>16</sup> 唐昀，**大搏殺---世紀石油之爭**（北京：世界知識出版社，2004 年 6 月），頁 186-189

<sup>17</sup> 蔡裕明，「從『石油政治』論中共石油安全戰略」，**中共研究**，2005 年第 10 期，頁 84-85



計畫」時，在這兩個五年計畫當中提出了對於能源的戰略規劃，並將「石油戰略儲備」的概念清楚的載明於「十五」當中，提及「建立國家石油戰備儲備，維護國家能源安全」、「到 2005 年，中國石油儲備能力力爭達到八百萬立方米，原油六百萬噸」，並開始建立石油儲備計畫，目前正在興建浙江的寧波鎮海和舟山岱山、青島的黃島、大連的新港等地做為美式石油儲備基地，並確立了以新疆、陝甘寧、川渝、青海等四大油氣區做為中國大陸的四大戰略儲備油田，並加大對於鄂爾多斯、準噶爾、松遼等三個盆地以及兩大戰略後備區—塔里木、柴達木的勘探力度<sup>18</sup>。同年 3 月開始「西氣東輸」的管線工程。

同樣於 2001 年，中共國務院總理朱鎔基在九屆人大四次會議上，正式提出實行「走出去」的能源戰略，這包含了兩個部分，一是接受國際資金技術參與本國油源的開發；二是以投資方式，參與國外油源相關基礎設施，並尋求石油來源的多元化。

緊接著在 2002 年中共十六大會議中，推出了「可持續」能源發展戰略，遵守「節能優先、結構多元、環境友好、市場推動」等原則，藉助國際化力量，以求實現「能源翻一番、保證 GDP 翻兩番」的目標，更進一步的詳細規劃是在 2004 年中共國務院發展研究中心 2004 年所提出的「國家能源戰略的基本構想」研究報告，將中共能源發展的戰略概括為：協調能源項目、依此編制政府預算、做為立法依據、改進與能源相關的行政管理等四部分，並將油氣資源和糧食、水資源一併放入會影響社會經濟「可持續發展」的三大戰略資源之中。

2006 年十屆人大四次會議通過的「十一五規劃綱要（草案）」將加快油氣管道的興建，建成西油東送、北油南運成品油管道，同時適時建設第二條西氣東輸管道及陸路進口油氣管道。其中成品油西油東送、北油南調管道的大概情況是，西油東送管道由西部原油成品油管道幹線與中哈管道共同組成。西部原油成品油管道西起烏魯木齊市，經新疆、甘肅，終點到達蘭州市，將新疆境內、甘肅境內和東部地區、西南地區的成品油輸送管道連接起來，從而形成西油東送、北油南

---

<sup>18</sup> 唐昀，大搏殺---世紀石油之爭，頁 186-202

調管網。

總言之，中共的能源戰略可稱為「雙向發展戰略」，包括國內外資源並用、以煤為主，卻多元化發展各種能源、既保留傳統能源又利用新型能源（如水電、核電）、陸地海洋並重、既開發新油源，又加強戰略儲備。其核心目標就在於節約能源，並多元開發新能源，達到可持續發展的能源概念<sup>19</sup>。

## 第二節 中共能源外交戰略之政策意涵與背景因素

1993 年中國大陸正式進口石油後，即刻展開了對於產油國的合作開發計畫，僅僅於 93 年就先後購買了泰國、印尼、加拿大、秘魯等國的油田股權。中間歷經江澤民時期的合作計畫仍是不斷，但到了胡溫時期可說是將中共「能源外交」帶上了另一個高峰，胡錦濤、溫家寶以及曾慶紅三人自 2002 年以來分別出訪了俄羅斯、哈薩克、外蒙古、印尼、泰國、加拿大、墨西哥、衣索比亞、法國、埃及、阿爾及利亞、吉爾吉斯、巴西、阿根廷、委內瑞拉等國，進行能源合作的實地討論，甚至直接簽署合作計畫，其出訪密度與國家數量之多，對於中共領導人而言都是十分罕見的，而且主要目的幾乎都是為了石油而來，所以說這一連串的「能源外交」極微積極的奉行「走出去」政策，也是胡溫時期與江時期最大的不同之處。另一方面，「能源外交」是整體中共能源戰略的一環，本文以國際政治的角度去加以分析時，所要研究的不只是「能源外交」此項外交政策，尚包含了相關配套的軍事安全議題，如中共、日本如何維護海上通道，或是與爭奪油源相關的權力鬥爭等面向，故以「中共能源外交戰略」一詞為涵蓋這些相關概念的戰略總稱。

本節的重點即在於分析中共「能源外交戰略」政策的生成背景因素有哪些，並在後續章節加入日本因素做為變相以探討中共能源外交政策所產生的變化和

---

<sup>19</sup> 于有慧，「胡溫體制下的石油外交與挑戰」，*中國大陸研究*，第四十八卷第三期（94 年 9 月），頁 29-30

調整，本章節首先就中共能源外交的國內外背景因素，以國際政治中常用的個人、國家、區域、國際等四個層次試著分析如下：

## 一、內部因素

### （一）個人層次

在進入中共十六大後進入了胡溫執政的時期<sup>20</sup>，當中的幾位領導人如前述的胡、溫、曾，還有吳邦國在內，他們的積極出訪造就了現今「能源外交」的規模。而筆者認為以最主要領導人胡錦濤的個人考量而言，其原因有以下幾點：

1. 鞏固個人地位：胡于十六大正式繼任中共總書記和國家主席兩職，但尚未取得國家軍委主席一職，其個人職權地位在周遭上海幫環伺的情況之下，胡必須主動出擊，藉由元首外交的方式，至世界各國爭取到支持和國際聲望，並連帶經由能源合作的協定幫助國內能源杼困，更進一步的獲得解決能源問題的實際政績。所以「能源外交」本身可說是胡執政初期的一個重要舞台。
2. 重視均衡發展：胡一上台即為了克服改革開放十多年來所造成的積弊，如「三差」、「三農」<sup>21</sup>等問題而強調均衡發展和以民為本，並且在十六屆三中時正式提出科學發展觀和「五個統籌」<sup>22</sup>。而胡親自和中亞國家所簽訂的「關於兩國同開展中哈石油管道分斷建設投資論證研究協議」、「中吉合作十年綱要」等合作計畫，除了為拉攏中亞這個未來世界第二大產油區外，還有順勢帶動西部大開發的意涵在內，藉由與中亞國家的經濟、資源往來，帶動西部地區的發展，以平衡日益嚴重的東西部區域差距，貫徹胡本身一貫以來所追求均衡發展的目標和價值。

### （二）國家層次

若從國家層次來探討中共實行「能源外交」戰略的原因，最主要就是由於中國大陸國內經濟發展迅速，而支持其發展所需的資源，無法從國內獲得充分的支

---

<sup>20</sup> 即使至十六屆三中時，江澤民才將中共國家軍委主席一職正式移交給胡錦濤，但本文認為這並不影響做為胡能源外交開展的起始點，故以十六大做為與江時期的分界線。

<sup>21</sup> 「三差」：城鄉差距、區域差距、貧富差距。「三農」：農民、農業、農村。

<sup>22</sup> 「五個統籌」：統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放

持，故必須向外尋求油源，這樣的需求輸入(Input)至中共政府的政治體系之後，轉化成了各種能源戰略的政策輸出(Output)，而「能源外交」即是這當中對於海外油源需求所延伸出的重要政策。

1. 國內石油供給不足：如上所述，中國大陸內部的油田不足以維持應付目前經濟發展所需，這就是最主要也是最根本造成必須「走出去」的動機，這樣的內政環境延伸往外交就形成了現在的「能源外交」政策。
2. 支持跨國併購投資：若單以中石油、中石化、中海油等三大國有企業集團在國際市場上進行各項油田股份、收購石油公司等商業行為是不足以得到足夠的資源的，主要原因在於第一來長期計畫經濟下的國營石化企業，對於國際石油市場機制的敏感度不足，資訊不對稱，常造成浪費；另外，這樣快速的進行併購，會造成他國疑慮<sup>23</sup>，使得外國政治力介入，導致跨國的投資併購不易成功。不如由領導人率團直接出訪產油國家，或是利用產油國來訪機會進行直接溝通，並且可盡量避免外力介入雙邊的合作計畫。

## 二、外部因素

### (一) 區域層次

在中國大陸所處的地理區位來看，整個東北亞的主要體系結構為一超多強的態勢，一超指的是美國，不論其總體實力或是在該地區所實際投入的物質軍隊，都是此區域任一國所無法單獨抗衡的；而多強指的是包括中在內的俄、日、南北韓等主要國家行為體，因為地處鄰近，除了俄為石油輸出國之外，日、韓都因為本身貧油而與中一同在能源安全的領域之中相互作用著，而以中國大陸所處的亞洲中心地理位置而言，防止任何一國控制亞洲地區甚至圖謀中國大陸本身，乃是個十分重要的安全目標<sup>24</sup>，所以中共的能源外交戰略所受到最直接牽制和影響的層次，就在於區域層次。在這個層次上，中共實行能源外交戰略的動機與作法如

---

<sup>23</sup> 薛瑞福於採訪時所表示浙江影響美國利益，「奪取能源，中向爭議海域下手」，*台灣日報*（2005年7月28日），版7

<sup>24</sup> Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress—China's Search for Security*, W. W. Norton, N. Y., 1999, pp. 16-18

下：

1. 爭取能源地緣政治權力：以中俄管線為例，早在 1994 年時，俄羅斯已向中共透過外交管道提出修建原油管線計畫，並簽署了「中華人民共和國政府和俄羅斯政府關於共同發展能源領域合作的協議」，但隨後日本加入競爭，使得這條管線計畫生變，甚至一度被日本完全取代，故中共仍然必須以能源外交的方式持續向俄爭取支持，最近的作法是透過中俄邊界的劃定和聯合軍演，以進一步鞏固雙邊關係。所以說這條管線的爭逐，以區域意義來看，即為東北亞主要的三強中、日、俄最直接的權力互動和角逐。
2. 維護海上通道安全：中國大陸有 90% 左右的原油需要從中東、非洲等地經由海運進口而來，且其中 90% 是由非中國籍輪船所承載，所以一方面必須擴充本身的遠洋航運能力，另一方面為了維護漫長的石油生命線，勢必要從外交、戰略手段與沿線國家合作，或是投入軍事力量在各沿線要地，以確實的保證安全。但這樣的舉措首先要面對的是「麻六甲困境」，此區由新、馬、印尼三國共管，美軍更是有軍事基地駐紮在新，極容易遭到封鎖<sup>25</sup>；其次，進入了台灣海峽和大陸沿海時，又必須進入美日安保條約的範圍之內（1997 年通過「美日防衛指針」計畫後，此區域皆屬於條文內「周邊有事」的範圍，中共方面認為是增加了對台灣問題的干涉<sup>26</sup>），此區安全又關乎東海油田的主權爭議，以及在地緣政治上是否能夠進入太平洋，所以其複雜性可想而知，故必須用外交方式保持與沿線國家的友好，以及持續和美方溝通，保障其運輸安全。

## （二）國際層次

國際層次的面向主要涵蓋了包括全球石油市場的供需、價格、各產油區域的政治經濟局勢、各大強國之間的競爭等等問題，資列舉數個與中共能源外交戰略切身相關的問題，以解釋為何中共必須由能源外交戰略的部署上著手處理。

---

<sup>25</sup> 中國現代國際關係研究院海上通道安全課題組，**海上通道安全與國際合作**（北京：時事出版社，2005），頁 117-120

<sup>26</sup> 邱坤玄，中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成，**東亞研究**，第三十五卷第二期（2004 年 7 月），頁 12-17

1. 擺脫依賴中東：傳統上中共石油進口的重心皆在中東這樣這樣政局不穩的地區，再加上反恐戰爭之後，美軍力量直接進入並控制了此區域，所以與中東地區國家的持續擴大合作，更有可能造成對於美國於該地區利益的影響，甚至造成美方疑慮，使得能源競爭台面化，這對於一心追求穩定能源來源的中共當局來說，並不會樂見這樣的情況發生<sup>27</sup>。於是中共必須從更宏觀的國際石油角度，去找尋其他更多元、更分散的石油來源，以擺脫一直以來對中東的過渡依賴。
2. 國際競爭新產油區：除了中東以外的世界各地仍有著許多豐富的油田，並且不斷的在發現探勘之中，包括了裡海地區、西伯利亞地區、中南美洲、非洲等地區都陸續發現了新興的油源。爲了在這樣的競逐過程當中取得一席之地，就必須用國家或是跨國石油公司由商業收購或是向產油國簽訂優先開採的合作條約，對於求油若渴的中國大陸來說，目前正是難得的機遇期，提供了能源外交的發揮空間；另一項好處在於這些新興的產油國家，如中亞、蘇丹、伊朗、委內瑞拉等地，之前與其他主要強權的關係（尤其是美）並不是特別密切，於是更方便了中共力量的進入，在這些地區主要是交由三大國營石油公司進行併購和入股的工作，且彼此負責的區域亦有所不同，如中石油重點在北非、拉丁美洲；中石化重點在中東、中亞和俄；中海油側重的是澳洲、印尼等東南亞區域。

### 第三節 中共能源外交戰略之佈局模式

本文藉由綜合以上四種層次的分析，將中共能源外交戰略的內外部背景因素做出了初步的解釋與介紹，從這樣的背景因素下，衍生出了中共在實務上的佈局模式，大致可以歸納爲以下四種模式：

---

<sup>27</sup> Flynt Leverett, Jeffrey Bader, “Managing China-U.S. Energy Competition in the Middle East”, *The Washington Quarterly*, Winter, 2005-06, pp.187-189

#### 一、領導人出訪模式：

由中共領導人出訪產油國，或是利用產油國家領導人來訪的機會，直接和產油國政府或其國營石油公司簽訂能源合作條款，在交由中共的三大石油集團進行實地的探勘開發，這種模式的例子為 2003 年胡錦濤出訪哈薩克，深化並擴大了中哈石油管線的合作，簽訂了「關於共同開展哈薩克-中國原油管道分段建設投資論證研究的協議」、「關於中國石油天然氣急湍公司在哈薩克油氣領域進一步擴大投資的協議」兩協議。

#### 二、石油公司跨國併購投資模式：

由三大國營石油集團，購買海外油田股份或是併購石油公司，以確保中共在當地的權益。中石油的投資重點在北非、拉丁美洲的委內瑞拉。中石化的投資重點在中東、中亞與俄羅斯。中海油的投資重點在澳洲和印尼等東南亞地區。中海油對印尼的油田收購，即是透過對西班牙 Resol-YPE 公司、Devon Energy 公司等跨國石油公司在當地的股份收購所達成。

#### 三、軍事合作模式：

以軍事合作換取能源保障，主要用以維護海上通道，包括近海油田主權的確保，乃至遠洋石油運輸路線，都必須依賴與沿線國家的合作，並且中共正在不斷投入預算以提升海空防禦能力，試圖破解美國對海上通道各戰略要地的控制。如對巴基斯坦、緬甸等國即是用軍事合作作為保障其沿線通道安全，並更近億不解以實行替代路線以避開高風險的麻六甲海峽地區。

#### 四、共同開發模式

中共在向海外進行爭取合作和開發時，也不排除與其他國家共同開發產油國的油田，與之分享權益以降低競爭成本，例如 2002 年時在蘇丹開發的大尼羅河石油項目（Greater Nile Oil Project）中，中國石油天然氣集團持有 40% 的股份，印度石油則占 25% 的股份，就是中印能源合作的一個例子<sup>28</sup>。

---

<sup>28</sup> 「能源合作中國印度達成自上而下的默契」，**第一財經日報**，  
<http://finance.sina.com.cn/j/20060102/10392244074.shtml>

以上的四種模式其所代表的意義有二，一方面中共的能源外交顧及了國際現實的考量，從與美國關係交惡的如伊朗、委內瑞拉、利比亞等國家找尋合作的機會，避開以美為首的歐美跨國石油集團勢力，並且用元首出訪的方式，力求直接快速的與這類國家建立起合作關係；另一方面，這也展現出中共佈局方式的多元性和彈性，有透過經濟援助或是提供大量開發資金的經濟外交方式，也有透過軍事合作和提供軍備的軍事外交方式，而且跨國石油公司的併購又交由三大國營石油集團，透過國際市場機制來進行，充分展現了多管齊下的佈局手法，中共當局的确是費盡心力的在構思種種可行的方式。

然而，這些政策的產出不僅僅關乎中共本身確保其石油來源，從國際政治的角度來看，這些政策都會牽動到國際權力的互動與消長，尤其是「能源地緣政治」的格局，由於以歐美為主的西方發達國家消費了世界石油中的大部分資源，再加上石油消費國的地緣政治格局相對集中，於是環繞這世界主要石油和天然氣生產國的「能源地緣政治」矛盾就隨之產生，而各國也藉由彼此之間或是聯盟與聯盟之間展開「能源外交」，以保障本身的能源供給穩定<sup>29</sup>。而本文以同屬東北亞區域，實力地位足以與中共相提並論之，並且在石油消費上過之而無不及的---日本做為對中共能源外交戰略的主要影響因素，於下章節起進行討論。

---

<sup>29</sup>安尼瓦爾·阿木提，張勝旺主編，**石油與國家安全**（新疆：新疆人民出版社，2003年12月），頁48-52