

## 专题文论：俄罗斯能源外交

## 中俄能源合作的有利因素与制约因素

王海运

【内容提要】俄罗斯是能源出口大国，中国则是能源需求大国，中俄能源合作日益受到两国政府的重视。从现实情况来看，中俄能源合作拥有众多有利因素，并且已经取得了一系列重要成果。但两国的能源合作也存在诸多制约因素，如两国能源经济利益存在差异，俄罗斯投资环境有待改善等。有一些制约因素短时间内还难以消除，其对今后中俄能源合作的影响不容低估。因此，中俄都需要进行前瞻性统筹谋划，协调一致地推进两国的能源合作，使能源合作切实成为两国战略协作与和平发展的战略支撑。

【关键词】中俄 能源合作 统筹谋划 协调推进

【中图分类号】D829.1 【文献标识码】A 【文章编号】2095-1094 (2011) 03-0005-05

俄罗斯能源丰富，是世界主要能源出口国。中国能源需求旺盛，是世界稳定可靠的能源“战略买家”。中俄能源合作具有很强的互补性，同时也拥有众多有利条件，但中俄能源合作也存在诸多制约因素。为此，必须从战略高度探讨中俄能源关系，推出更具针对性的举措，使能源合作切实成为两国战略协作与和平发展的战略支撑。

## 一、中俄能源合作的有利因素

不论从两国总体关系、合作进展，还是从两国发展战略、能源战略的要求看，中俄能源合作都存在多方面的有利因素。

### （一）中俄能源合作政治基础坚实

中俄互为最大邻国，保持睦邻友好合作关系最符合双方的地缘战略利益。中俄互为主要战略协作伙伴，中俄关系是两国与各大国关系中最成熟、最具建设性的国家关系。历史遗留的边界问题得到彻

底解决，政治互信不断加强，战略协作与务实合作不断深化，中俄国家关系上升到历史最好水平。

中俄高层均已把加强能源合作提高到增强两国政治互信、深化战略关系的高度。两国政府的积极推动，为双方能源合作提供了不可或缺的外交支持。两国间相继建立的多形式、多渠道的沟通与合作机制，为双方能源合作提供了重要机制保障。中国国务院总理温家宝指出，中俄在能源领域开展全面、长期、稳定的合作，是两国战略协作伙伴关系的重要内容，是两国政治互信、双边关系稳定发展的必然结果。

从俄罗斯安全与发展的需求看，加强对华能源合作也是其不可避免的战略选择。近年来，随着俄罗斯重新崛起，以美国为首的西方国家不断加大对其遏制力度。北约不断东扩，美国在东欧部署反导系统，在独联体策动“颜色革命”，致使俄罗斯安全环境严重恶化。为应对美欧的战略挤压、提升国际地位、维护国家安全，俄罗斯需要深化同战略处

【作者简介】王海运，中国国际问题研究基金会能源外交研究中心主任、中国中俄关系史研究会副会长、中国俄罗斯东欧中亚学会常务理事。

境与战略理念相近、战略任务与战略需求相似、蓬勃发展而又对俄友好的中国的战略关系，将中国打造成其应对西部安全威胁的战略纵深和战略依托。加强与中国的能源合作，是俄罗斯加强对华关系总体战略的重要组成部分。

### （二）中俄能源合作取得积极进展

中俄建立能源合作关系已有十几年。在中俄政府及能源企业的共同努力下，近年两国能源合作取得了一系列重要成果。上游合作取得一定进展，下游合作逐步展开，管道项目出现重大突破，原油贸易稳步推进，技术服务初步展开，能源金融合作与其他能源领域的合作陆续跟进。总体来看，中俄能源合作近年取得的进展是积极的，在某些领域是具有突破性的，从而为两国进一步深化能源合作奠定了重要基础。

不可否认，这些进展与中俄两国的合作潜力及期望值仍相去甚远。特别是管道建设反反复复，曾一度使我国不少人对俄罗斯方面的诚意产生怀疑，无形中将管道合作的悲观看法放大到对两国能源合作总体形势的判断上，将局部性困难看成了全局性困境。虽然中俄石油管道已经顺利开通，但两国管道合作一波三折的经历留下的疑虑仍然难以完全消除。

### （三）加强能源合作符合双方发展战略的要求

中俄今后几十年的根本性战略任务是集中力量发展国家的综合实力，实现国家的和平崛起，为此必须营造和平稳定的国际环境特别是周边环境。两国互为影响对方发展环境的重大因素，为此必须夯实两国关系的经济基础，而油气合作是最具潜力的合作领域。

俄罗斯精英普遍认为，21 世纪是“亚太世纪”、“中国世纪”，俄必须实现与亚太经济一体化，必须利用中国快速发展的机遇，搭乘中国经济发展的快车。而要搭乘中国经济发展的快车，则难以回避中国强烈期待的能源合作。中俄在经济上具有很强的互补性，中俄已建立起良好的经济合作机制，亦为两国能源合作提供了重要基础。

俄东部开发战略关系到其崛起的可持续性。而东西伯利亚与远东地广人稀，自然条件恶劣，基础设施建设严重滞后，俄要成功实施东部开发战略，很难离开与中国的合作。2010 年 1 月普京批准的《2025 年前俄罗斯远东和贝加尔地区经济社会发

展战略》明确提出，“中国东北地区是最为关键的优先合作方向”。俄东部开发必须以能源开发作为基本依托，俄与中国的经济合作不能不把能源开发作为重点领域。

从我国发展战略的要求看，也必须深化与俄罗斯的能源合作。这不仅是因为俄罗斯是我国“北部安全的半边天”，两国相邻地区发展存在接轨互动的客观需求，而且也是因为两国在能源领域具有很强的互补性。

### （四）中俄在能源战略方面具有互补优势

俄罗斯是油气出口大国，需要长期、稳定、广阔的油气消费市场。中国油气需求旺盛，需要长期稳定的供给来源。资源与市场的互补优势，构成了中俄能源合作的重要基础。俄要摆脱对欧洲能源市场的过度依赖，提升其在国际能源格局中的地位，必须尽快实现能源出口的多元化，为此亦须加快开辟东方能源市场的步伐。中国要打破马六甲海峡石油运输瓶颈，确保非常事态下的油气进口安全，则必须大力开辟陆上周边油气进口来源，俄罗斯正是一个现实的选择。

俄罗斯能源外交战略的重点虽然仍在欧洲，但是对亚太市场越来越重视。欧洲国家急于摆脱对俄能源的过分依赖，扩大从北非、中东的油气进口，亦迫使俄加快开辟东方能源市场的进程。日、韩作为成熟市场，需求拓展的空间不大，难以替代中国在俄东方市场的地位。俄罗斯石油产业基础设施老化，生产成本较高，需要引入新的投资和技术以满足生产和出口的需要，亦为两国企业合作提供了新的空间。

俄承诺加强对华能源合作，主动提议将中俄能源合作协调机制升格为副总理级谈判机制，表明俄对开展对华能源合作日趋认真。俄政府副总理谢钦、能源部部长什马特科等高官多次表示，“俄中能源领域的大规模合作势在必行”，“中国需要多少（天然气），我们就供应多少”。这里虽有以华压欧的考虑，同时也反映出俄加强对华能源关系的急迫心情。俄罗斯为中俄石油管道建设投入了巨额资金，保障其正常运营符合俄国的利益。多方面情况表明，俄加强对华能源合作的战略决策已定，发生重大改变的可能性极小。

上述有利因素大多属于战略层面的，具有较强的稳定性、长期性，因而可望成为中俄深化能源合作的战略基础。

## 二、中俄能源合作的制约因素

中俄能源合作长时间进展缓慢,与诸多制约因素的存在直接相关。有些制约因素在短时间内难以消除,对今后中俄能源合作的影响不容低估。

### (一) 中俄能源经济利益存在差异

从世界经济发展和能源供需关系分析,未来十几年国际油气价格高位运行将是常态。在此大势的作用下,能源资源国在国际能源秩序中的相对强势地位可能长时间保持。化石能源的日益短缺、中国能源需求的持续增长,则可能使中国更多地有求于能源资源国。中俄在能源合作中地位“不对称”,油气资源国与油气消费国之间存在固有的利益差异,双方利益分歧难以避免。不友好国家企图遏制中国的和平发展,亦有可能对中俄能源合作“搅局”。

俄罗斯以能源为依托增强国际地位,以能源为手段谋取国家政治、经济与安全利益,对我国能源外交运筹能力也是一种考验。俄不断对我国提出各种利益“捆绑”、“置换”要求,追求非市场优惠,给中俄能源合作增加了不少难题。俄频繁以修改合同、减少油气供应对合作伙伴施加压力,我国与俄打交道需要极大的韧性与灵活性。

近年俄政府不断加大对与其他国家能源合作的政治控制,强化“俄气”、“俄石油”等大型国有企业对油气出口的垄断地位,加强对外国企业投资俄油气田的限制。俄罗斯的上述举动,增大了中俄能源合作的复杂性。

### (二) 俄罗斯能源战略重心仍在欧洲

俄外交战略重点的排序依次为独联体、欧洲、美国、亚太。与外交战略相一致,俄罗斯能源战略的重点亦在欧洲。俄石油天然气出口的最主要市场是欧洲,占其出口总量的65%~70%。俄最大的投资来源地也是欧洲。优先保证对欧洲油气供应是俄能源战略难以改变的选择。俄不可能为了开辟东方市场而大幅缩减对欧洲的油气出口。俄罗斯的这种战略取向必然影响到其与亚太地区包括中国的能源合作,致使俄对华能源合作的动力不足。

### (三) 俄罗斯投资环境有待完善

第一,俄罗斯的相关政策缺少稳定性。由于国际原油价格飙升、国内原油产量增速减缓和通货膨胀加剧,近年俄频繁调整能源政策,提高石油出口关税,通过颁布新的法律法规挤压外资在俄的生存

空间,严重挫伤了外企投资俄能源领域的积极性。

第二,俄政府加大对能源产业的国家控制。提高外国投资者开发其地下资源的准入门槛,扩大本国对油气资源的深加工,致使外国企业以产品分成合同模式进入俄油气开发领域的难度增大。俄形成了几大油气巨头对油气资源的高度垄断。俄还颁布法律,严格限制外国投资者进入油气、核能等42个具有重要战略意义的领域,外方投资门槛增高,风险增大。

第三,俄石油出口税赋沉重。为实现本国利益最大化,俄通过法律手段、修改原合同条款、单方面提高油气价格和原油出口关税,重新确定利益分配关系。俄税费种类繁多,税制复杂。不合理的税制打击了外国公司投资俄油田勘探开发的积极性。

第四,俄罗斯各利益集团之间矛盾复杂。为维护本集团利益,他们使出各种手段游说政府,竟相对政府的能源外交政策施加影响,致使俄政府的对外能源合作决策变数增多。在近年中俄石油管道争议中,俄远东地方利益集团、亲西方势力均曾向俄政府施压,成为管道谈判的重要掣肘因素。

另外,俄部分社会精英对全球化大潮很不适应,在对外能源合作中存在强烈的“被掠夺感”;俄大国主义严重,极不情愿成为“资源输出国”;俄企业普遍缺少互利共赢意识,履约能力较差;俄政治权力与资本权力融为一体,致使贪污腐败失去制约;俄政府官僚主义严重,办事效率低下。

这些消极因素必然增大外资与俄合作的经济风险和政治风险,对中俄能源合作的负面影响显而易见。

### (四) 俄罗斯油气勘探前景存在不确定性

近年来,俄油气勘探投入不足,资源探明储量增长滞后,产能增长乏力,生产增幅放缓。俄罗斯老油田的枯竭速度快于新油田的开发速度,石油产量逐年下降成为中长期趋势。俄产业支柱的四大油田,其开采程度均已超过75%,原油开采高峰期已经过去。未来俄油气产量增长的主要地区是东西伯利亚和远东,但目前看该地区的发展前景很不确定。这种情况有可能影响到俄发展对华油气合作的潜力。

从油气输送能力看,俄罗斯东部地区石油运输管道、泵站和贮藏库以及运油码头几乎全部需要新建,通向欧洲的油气输送基础设施较完备,但也面



临运力不足、设备老化等问题。而油气基础设施建设投资大、效益低，加之受制于政府政策与规划，难以吸引国内外资金大规模投入，要实现输送畅通的目标难度很大。“贷款换石油”协议执行期长达 20 年，中方在不参与管道运营和管理的情况下能否从俄方得到稳定的石油供应，亦很难完全令人放心。

### 三、中俄能源合作必须统筹谋划、协调推进

中俄能源合作是一项意义深远、难度颇大的系统工程，两国都需要进行前瞻性统筹谋划，协调一致地予以推进。

#### （一）必须立足大局，明确目标，突出重点，积极作为

中俄均应将两国能源合作放到外交战略、发展战略与安全战略的大局中去思考与谋划。中国特别要从俄既是新兴大国、又是周边大国、还是主要战略伙伴的高度，从大国关系、周边外交的高度，谋划对俄能源合作。我国油气对外依存度持续增大，充分利用俄罗斯丰富的油气资源是我国实现油气进口多元化、确保供给稳定的战略选择。考虑到非常情况下我国海上运输存在被破坏的危险性，开辟周边陆上油气来源，修建陆上油气管道是我国必须努力推进的战略性工程。扩大两国能源相互依存度对于夯实两国关系的经济基础作用重大。因此，中俄能源合作应加速进行，非快搞不可。即便是不利因素再多，也必须迎难而上。

为推动对俄能源合作快速发展，必须充分考虑各种影响因素，兼顾近期利益和远期利益、局部利益和整体利益，积极稳妥地确定合作目标。我国对俄油气合作的总体目标似可表述为：获取长期稳定、价格合理的油气供应；夯实中俄战略协作伙伴关系的经济基础；联手改造现行国际能源秩序，谋求共同能源安全。应在深入调研的基础上确定具有可操作性的阶段性目标，集中力量谋划攻坚。同时要强化“大能源”观，统筹考虑对俄油气、煤炭、核能、电力合作，以煤、核、电合作推动油气合作，以下游合作推动上游合作，以非能源合作推动能源合作。大型装备的采购与销售，金融领域的对外投资，也要考虑推动对俄能源合作的需要。

现阶段对俄油气合作的重点可考虑以下几个方面：抓紧落实已签署的“贷款换石油”长期石油贸易协定，争取从俄方获得更多石油供应；确保俄远东输油管线中国支线稳定输油，推动中俄天然气管线谈判早日取得突破；与俄企共同开发一些因技术、经济等原因而准备废弃的俄中小油气田；利用我国资金优势，尝试与俄共同开发第三国油气区块；在新能源开发和节能减排技术研发领域加强协作。

要推进对俄能源合作，必须切实贯彻“互利共赢”原则，努力找到双方利益的契合点与平衡点。既要坚定地维护自身利益，又要充分考虑对方的利益与关切。价格分歧是中俄天然气合作的现实障碍，尽快确定我国在价格谈判中的可行策略已成当务之急。“利益置换”是“互利共赢”的特殊方式，不要一提“挂钩”就反感，而应充分利用这种合作方式实现我国的多重利益。在俄法规尚不健全、政府加强油气资源控制的背景下，应吸取西方公司在俄遭受挫折的教训，将进取重点由对俄大型油气田的控股权转变为参股权。

#### （二）经济运筹与政治运筹相结合，双边外交与多边外交相结合

经济运筹与政治运筹的相互结合：油气资源既是俄重要经济支柱，又是俄维护国家安全、实现外交战略的有力工具，因此，必须高度关注俄外交战略和国内政治对俄对外油气合作的影响，利用政治因素推动两国能源合作。中俄油气合作对俄罗斯来说具有一定的战略性、政治性，我国对俄油气合作时也必须从战略层面、政治层面予以推动。俄重大能源合作决策集中于政府领导层，俄政府力求实现对油气资源的国家控制，因此加强高层磋商对推动两国油气合作有望起到重要作用。俄政府高层工作的努力方向是，强化其对两国能源合作符合俄国家及其领导人政治利益的认知。还应营造一种对项目实施有利的社会舆论环境，夯实民意基础。要努力化解“中国威胁论”对中俄能源合作的破坏性影响。特别要针对“中国移民威胁论”、“中国领土要求论”、“中国经济扩张论”、“中国资源吞噬论”开展有根有据的增信释疑工作。

双边外交与多边外交的相互结合：为增强油气大国地位、谋取更大油气利益，近年俄不断加强多边能源外交，试图构建由其主导的新的“国际能源

政治中心”。我国应在多边外交领域加强与俄方的沟通与协调，以多边能源外交促进中俄双边能源合作。应同日、韩等国家共同推进“东亚能源论坛”的建立，减少三国在获取俄油气资源问题上的竞争。俄油气企业在第三国获得不少油气项目，但是缺少必要资金，中俄可以组建合资公司，共同进行项目开发。

### (三) 努力完善对俄油气合作的相关机制

宜由国家能源委员会牵头组建一个由政府各相关部门和企业领导参加的对俄油气合作协调小组。其功能是：调动外交、外经、科研、商业、金融等部门的资源，统一各部门对中俄油气合作重要性的认识，形成促进对俄能源合作的整体合力；协调我各能源企业在对俄合作中的不同利益，避免无序竞争；协调油气企业与其他能源企业的利益，应对俄方利益置换的要求。要充分发挥中俄副总理级能源谈判机制的作用，健全该机制的功能，提高该机制

的效率。

对俄能源合作既涉及国际关系问题，又涉及俄政治、经济、社会、安全、法律、人文环境等宏观环境问题；既涉及能源经济、能源技术，又涉及双方能源企业利益，因此，参与对俄能源合作的政府官员与企业高管，必须是既懂能源专业又懂国际政治的高水平复合型国际化人才。应充分发挥有关研究机构与高等院校的作用，在政府和能源企业支持下开办各种形式的培训班，培育一支既懂能源专业又懂国际政治的高水平复合型专家队伍。

展望未来，中俄能源合作的前景是广阔的，但道路很可能是不平坦的。我们既要坚定信心又要做好攻坚准备，以极大的热情、正确的战略与策略，积极稳妥地予以推进。相信中俄能源合作一定能够迎来快速发展的新局面。

(责任编辑 李淑华)

## Favourable Factors and Restraints in Sino-Russian Energy Cooperation

WANG Haiyun

**Abstract:** Russia is a major energy exporter while China is a major energy consumer; the Sino-Russian energy cooperation is given more and more concern by the governments of the two countries. Looking from the realistic situation, the Sino-Russian energy cooperation is of many favourable factors and has achieved a series of positive results. But their cooperation also has a lot of restraints, for example, there exists difference in their energy economic interests and Russia's investment environment needs to be improved. Some of the restraints are not easy to be eliminated in a short time and their influence upon the Sino-Russian energy cooperation in future can not be underestimated. Therefore, both China and Russia are required to have a foresight plan as a whole and carry forward their energy cooperation in harmony, making their energy cooperation a support for their strategic cooperation and their peaceful development.

**Key words:** China and Russia; energy cooperation; overall planning; coordinate and push forward