

學術論文

中共推動能源外交之背景與政策分析

Analysis on Policies of China's Energy Diplomacy

莊淙澍 *Tsung-Shu Chuang*

國防大學政治系博士生

*Doctoral Student of Department of Political Science
National Defense University*

摘要 / Abstract

在二十一世紀中，能源已成為影響國際關係的重要因素之一。近年來，開發中國家能源需求的快速增長，以及國際油價的大幅攀升，使能源問題再次成為國際關注的焦點。中共由於石油能源供需的日漸失衡，致使中共不得不放棄傳統自給自足的能源戰略，轉而尋求其他的能源供給來源，也因而促成中共能源外交的大環境背景。本文主要分析中共能源外交的形成背景，以及中共對外的能源外交政策之內涵。

Energy has been one of the key factors influencing the international relationships in the Twenty First Century. In recent years, the energy demand increases rapidly in developing countries, while the world oil price also rises significantly; therefore, the energy problem regains people's attraction all over the world. As for China, who suffered from the energy unbalance of supply and demand, has to give up the previous self-sufficiency policy and find other ways

for energy supply resources; as a result, the general environmental background for China's energy diplomacy is also offered. This paper mainly analyzes the background for the formation of China's energy diplomacy and its connotation as well.

關鍵字：能源外交、能源戰略、石油危機

Keywords : Energy Diplomacy, Energy Strategy, Oil Crisis

壹、能源外交的概念

一、能源外交的起源

「能源外交」是 1940 年代，第二次世界大戰以後出現的新概念，¹特別是「第一次石油危機」後，²才逐漸為國際社會所廣泛接受。³「能源外交」興起的背景因素主要有三：（一）煤炭工業沒落，世界經濟開始大量使用石油，人類開始邁入「石油世紀」，1965 年石油在世界能源消費結構中的比例達到 39.4%，首次超越煤炭的 39%。而 1972 年時，石油的消費比例更達到 46%，而煤炭則下降到 28.7%。隨著石油在經濟活動中的地位不斷提升，各國對石油的需求也日益增加。⁴（二）1970 年代後，多次的能源危機，石油價格從每桶二美元上漲至數十美元，對全球經濟產生重大影響，促使世界各國嘗試運用外交手段來確保能源的安全。⁵（三）石油成爲一種戰略物資，國際上因爲石油能源的爭奪，展開了日趨激烈的競爭，而國際上的部分國家欲憑藉其特殊地位與國力優勢，企圖壟斷或控制油源與石油供應。⁶綜言之，由於石油資源在人類經濟活動中的比重不斷增加，以及石油成爲一種戰略物資，國際間逐漸展開激烈的石油爭奪，能源外交與焉展開。⁷

¹ 陳鳳英、趙宏圖，《全球能源大棋局》（北京：時事出版社，2005 年），頁 31。

² 第一次石油危機(1973-74 年)，又稱作 1973 年石油危機。由於 1973 年 10 月第四次中東戰爭爆發，石油輸出國組織宣布收回原油標價權，並將基準原油價格從每桶 3.011 美元提高到 10.651 美元，從而觸發了第二次世界大戰後最嚴重的全球經濟危機。美國工業生產下降 14%，日本工業生產下降 20% 以上。轉引自范慶華，〈21 世紀第一次石油危機〉，《世界知識》（北京），第 14 期(2008 年)，頁 17。

³ 王家誠等編，《2007 年中國能源發展報告》，頁 245。

⁴ 唐志超，〈「9·11」後全球能源外交發展趨勢〉，《現代國際關係》（北京），第 1 期(2006 年)，頁 33。

⁵ 同前註，頁 33。

⁶ 陳鳳英、趙宏圖，前引書，頁 36-37。

⁷ 王能全，《石油與當代國際經濟政治》（北京：中國國際問題研究所，2001 年），頁 180。

二、能源外交的主體與目的

「能源外交」通常是指國家為達到能源戰略目標所進行的一系列對外活動，包括制定能源戰略與能源政策以及具體的對外交往等活動。⁸從能源外交的執行者來看，政府（包括國家領導人、外交、經貿、能源等政府機構）承擔了主要角色，外交部門通常是能源外交的先鋒，但在實踐上，企業、非政府組織與個人也是能源外交的重要參與者。⁹能源外交的成果涉及範圍很廣，既包括政府間的重要訪問及各種合作協議，也包括貿易、投資、探勘與開發、技術合作、交通運輸等內容，既有雙邊合作也有多邊合作，例如 OPEC、IEA 等。¹⁰

不同國家間的能源外交其目標也大不相同，一般而言。可區分為四種類型（參見表一）：（一）能源生產與供應國的能源外交，目的在實現對本國能源的自主權，保證能源的生產與開發順利，確保穩定的買方市場和有利的能源價格，以促進國家的經濟發展；（二）能源進口國與消費國的能源外交，主要在確保安全穩定的能源供應，保證能源價格的合理與穩定，以實現國家的能源安全、經濟安全與國家安全；（三）地區或全球性大國的能源外交，其目標除確保本國的能源安全外，還試圖控制某一地區或全球能源的生產與供應，以發揮其在全球能源供應體系中的影響力。例如美國與伊拉克都想控制波斯灣地區的石油資源；（四）特殊國家的能源外交，主要是指被美國制裁，以及遭美國列為「流氓國家」或「邪惡軸心」的一些產油國，¹¹如伊拉克的前海珊政權、伊朗與蘇丹等國，他們將能源外交作為突破封鎖，擺脫外交孤立的重要手段。¹²

⁸ 陳悠久，《石油輸出國組織與世界經濟》（北京：石油工業出版社，1998年），頁9。

⁹ 陳鳳英、趙宏圖，前引書，頁32。

¹⁰ 唐志超，前引文，頁32。

¹¹ 「邪惡軸心」(axis of evil)是美國總統布希(George W. Bush)於2002年1月在他的國情諮文中所發表的看法，意指「贊助恐怖主義的政權」；其中明確指出的國家包括伊朗、伊拉克和朝鮮。<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%82%AA%E6%83%A1%E8%BB%B8%E5%BF%83&variant=zh-tw>。

¹² 安維華、前學梅主編，《海灣石油新論》（北京：社會科學出版社，2000年），頁36。

表一：能源外交的主體與目的

能源外交主體	能源外交的目的
能源生產與供應國	實現本國能源自主權，保證能源生產與開發順利，確保穩定買方市場和有利能源價格，以促進國家的經濟發展
能源進口與消費國	確保安全穩定的能源供應，保證能源價格合理與穩定，以實現國家的能源安全、經濟安全與國家安全
地區或全球性大國	除確保本國能源安全外，還試圖控制某一地區或全球能源生產與供應，以發揮在全球能源供應體系中的影響
特殊國家	突破封鎖，擺脫外交孤立

資料來源：陳鳳英、趙宏圖，《全球能源大棋局》（北京：時事出版社，2005），頁 33。

三、能源外交的種類與模式

能源外交通常可以分為兩大類：第一種是以能源為「手段」的能源外交。某些國家，特別是能源輸出國，以能源為手段展開相關外交，以實現其政治等方面的目的，企圖使能源為外交服務，以能源促進外交活動。第二種是以能源為「目的」的能源外交，主要是指能源消費國為保全或獲得能源利益而進行的外交行為，體現的是外交活動為能源利益服務的一面。¹³ 除此之外，能源外交還可分為「衝突與鬥爭型」以及「合作與參與型」兩種，其中「衝突與鬥爭型」指的是，通過直接使用武力占領油氣資源或資源所屬國，實現對資源生產國政治、經濟與軍事上的控制；或建立生產與銷售的壟斷性同盟(如最早的石油工業卡特爾¹⁴「七姊妹」(Seven Sisters))，¹⁵

¹³ 王家誠等編，前引書，頁 245。

¹⁴ 卡特爾(Cartel)是壟斷組織的一種表現形式，是由一系列生產類似產品的企業組成的聯盟，通過某些協議或規定來控制該產品的產量和價格，但聯盟的各個企業在生產、經營、財務上仍舊獨立。請見〈卡特爾〉，
<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%8D%A1%E7%89%B9%E5%B0%94>。

¹⁵ 七姊妹(Seven Sisters)是指二十世紀初最大的七家國際石油公司，包括：紐澤西標準石油，即後來的埃克森，現在的埃克森美孚；殼牌公司(英荷合資)；英國波斯石油公司，即後來的英國石油公司；紐約標準石油，即後來的美孚石油公司，之後與埃克森合併組成埃克森美孚；德士古，後來與雪佛龍合併成為雪佛龍德士古，後更名為雪佛龍；加利福尼亞標準石油，後來成為雪佛龍，現與德士古合併為雪佛龍德士古，後更名為雪佛龍；海灣石油，後成為雪佛龍的一部分；到 2008 年，七家中還有四家繼續營業，他們是埃克森美孚(Exxon Mobil)、雪佛龍(Chevron Corporation)、英國石油(British Petroleum)和殼牌(Royal Dutch Shell)。請見：顧永康，〈石油「七姊妹」〉，《中國石化》(北京)(2006

以控制市場及戰略通道，包括重要的能源運輸路線管道等)。另一種是「合作與參與型」，這是當今世界各國普遍接受的方式，最常見的方式包括建立良好的雙邊關係，簽署雙邊或多邊的能源協議，聯合探勘與開發，聯合建立石油戰略儲備，以及交通運輸安全合作等方式。¹⁶

表二：能源外交的種類與模式

種類	能源外交的模式
以能源為手段	以能源為手段展開相關外交，以實現其政治等方面的目的，使能源為外交服務，以能源促進外交活動。
以能源為目的	能源消費國為保全或獲得能源利益而進行的外交行為，體現的是外交活動為能源利益服務的一面。
衝突與鬥爭型	直接使用武力占領油氣資源或資源所屬國，實現對資源生產國政治、經濟與軍事的控制；或建立生產與銷售的壟斷性同盟，以控制能源市場及戰略通道（包括重要的能源運輸路線管道等）。
合作與參與型	當今世界各國普遍接受的方式，最常見的方式包括建立良好的雙邊關係，簽署雙邊或多邊的能源協議，聯合探勘與開發，聯合建立石油戰略儲備，以及交通運輸安全合作……等方式。

資料來源：唐志超，〈「9·11」後全球能源外交發展勢態〉，《現代國際關係》，第195期，頁33；王家誠等編，《2007年中國能源發展報告》，頁245。

貳、中共總體能源外交背景

中共建政之初，能源嚴重依賴外國，石油及其製品消費的一半來自於前蘇聯。直到1960年代，大慶油田開發後，才逐漸實現自給自足乃至出口。1990年代中期以來，中共對外石油依賴大幅增加，使對外的能源合作與能源外交為中共政府所重視。進入二十一世紀之後，中共能源消耗快速增加，¹⁷為確保能源供應安全，中共政府大力展開能源外交，推動能源，特別是石油供應來源的多元化。

年5月)，頁26。

¹⁶ 唐志超，前引文，頁33。

¹⁷ 王家誠等編，前引書，頁4。

一、能源供需嚴重失衡

中共在 1990 年代以前一直強調能源自給自足，¹⁸並將本國石油大量出口。¹⁹但其後能源消耗迅速上升，²⁰最後導致中共在 1993 年由石油淨出口轉為淨進口。²¹此後，雖然中共實施宏觀調控，但與經濟走勢密切相關的石油進口量仍然激增，國內油氣產量已遠遠滿足不了市場的需求。²²

中共改革開放後，長期的經濟發展伴隨而來的石油需求激增以及國內石油供應能力的不足，造成中共進口石油的比重越來越大。²³中共近十年來的石油消費量年均增長 6.66%；而在同期，中共石油的產量年均增速僅為 1.75%。²⁴根據國際經驗，一國石油進口量如佔國內消費量的 30%就會引發能源安全問題；當一國石油進口量達到 8000 萬—1 億噸時，國家就必須要運用外交、經濟、軍事等手段來保證本國石油的安全供應。²⁵2007 年中共的石油進口量已經達到 1 億 9,461 萬噸，石油進口依存度已近 50%（詳閱表三）。²⁶因此，中共能源供需的嚴重失衡，迫使中共不得不放棄長久以來自給自足的能源戰略，而開始向外進行能源外交。故而在 2004 年 6 月 30 日，中共國務院通過了《能源中長期發展規劃綱要（2004-2020 年）》（草案），結合「十一五」規劃的編制，制訂出中長期的能源發展規劃。除了

¹⁸ 楊中強，《當代中國石油安全研究》（北京：中共中央黨校出版社，2006 年），頁 38。

¹⁹ 六〇年代中共發現大慶油田後，石油能夠自給自足，並隨著產量的增加而成為石油輸出國，1985 年時，中共石油有 36% 出口，達到出口的最高峰。請參閱：中華人民共和國國家統計局，《中國統計年鑑 2007》（北京：中國統計出版社，2007 年）。

²⁰ 韓立華，〈中國能源戰略與能源外交〉，《領導文萃》（福建）（2007 年），頁 27。

²¹ 宋國濤、金歌等，《中國國際形勢問題報告》（北京：中國社會科學出版社，2002 年），頁 351。

²² 張樹明、李子芬，〈能源外交：世紀中國外交的新內容〉，《燕山大學學報》（河北）（2006 年 4 月），頁 67。

²³ 劉琴，〈中國對中東的石油外交〉，《湛江師範學院學報》（廣東）（2005 年 1 月），頁 12。

²⁴ 〈正視石油進口依存度升高的潛在風險〉，
http://www.tourtw.org/doc/50_1110_100588801_1_0311075930.html。

²⁵ 張樹明、李子芬，前引文，頁 67。

²⁶ 〈正視石油進口依存度升高的潛在風險〉，
http://www.tourtw.org/doc/50_1110_100588801_1_0311075930.html。

強調要調整能源結構，加快發展核電、可再生能源和大力發展水電等內容外，還特別提出了將繼續堅持擴大開放政策，按照「平等互利、實現雙贏、企業運作、政府協調、廣泛合作、多元發展，以誠相待，加強溝通」的原則，與世界各國、各國際組織和跨國公司加強和深化能源領域的對話與合作。為了配合能源戰略的貫徹實施，中共更展開了一系列頗具成效的能源外交活動。²⁷

表三：中共石油對外依存度（萬噸）

項目	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
消費量	11485.6	16064.9	22439.3	31699.9	32535.4	34875.9	36305.8
生產量	13830.6	15005.0	16300.0	17587.3	18135.3	18476.6	18772.2
進口量	755.6	3673.2	9748.5	17291.3	17163.2	19453.0	19461.1
出口量(-)	3110.4	2454.5	2172.1	2240.6	2888.1	2626.2	1927.5
對外依存度	0.0%	7.6%	33.8%	47.5%	43.4%	48.2%	48.3%

資料來源：中華人民共和國國家統計局，《中國統計年鑑 2007 年》（北京：中國統計，2007 年 9 月）；中華人民共和國海關總署，<https://www.customs.gov.cn>。

二、能源供應來源單一，運輸途徑不安全

中共政府高度關注能源外交議題，目前能源安全問題已成中共外交戰略最重要的考慮因素之一。²⁸由於中共目前海外能源供應中斷風險猶存，一是中共一半以上的石油進口來自於中東和非洲等高風險地區，一旦這些地區發生政局變化，必將影響中共石油的供應安全。二是運輸路線單一，隱患增多，中共進口石油的 70% 要經過麻六甲海峽，恐怖活動、海盜及運輸事故等均對海上運輸安全構成威脅。²⁹此外，國際環保壓力增加迫使中共加大石油、天然氣等優質能源的利用，加大對進口油氣的依賴。³⁰因此，外交部長李肇星表示，經濟外交是中共外交工作的重要組成，能源尋求國際

²⁷ 韓立華，前引文，頁 27。

²⁸ 皮慶，〈中國石油安全呼喚能源外交〉，《中國高校科技與產業化》（北京），第 3 期（2005 年），頁 58。

²⁹ 浩君著，《石油效應》（北京：企業管理出版社，2005 年），頁 19。

³⁰ 王家誠等編，前引書，頁 252。

合作是外交工作必須大力支持的。由此觀之，中共領導人的外訪行程中，到國外找尋更多的能源供應來源也被列為中共外交的首要任務之一。³¹

三、逐漸融入國際社會，為能源外交提供正面背景

中共對外採取「和諧社會」的策略後，中共與大部分能源輸出國關係友好，世界油氣資源主要分佈於中東、非洲和拉美等廣大開發中國家，以及俄羅斯、澳洲、加拿大等國。中共與其中大多數國家都有良好的政治、經貿關係，³²也為中共推動全方位的能源合作提供了良好基礎。而且中共與歐美國家在維護國際能源市場的穩定方面具有共同的利益，美、日、歐等歐美已開發國家皆嚴重依賴能源進口，³³因而對於維護國際能源市場的穩定，與運輸通道的安全等方面，與中共同時具備著共同利益，提供中共與歐美國家進行協調合作時的共同基礎。就中美兩國而言，同為世界上最大的能源和石油消費國，在能源問題上的共同利益越來越多，中美兩國在維護國際市場穩定、開發新能源、節能提效、以及環境保護等方面有著十分廣闊的合作前景。³⁴

此外，隨著中共國際地位的提升，參與國際合作機制也為中共能源外交提供了活動空間。³⁵近年，從中共加入了世貿組織後，著手建立東協—中國自由貿易區，並已先後啟動與南部非洲關稅同盟，波灣合作理事會（Gulf Cooperation Council）、智利、紐西蘭以及澳洲的自由貿易區談判。

中共也是亞太經合組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）、上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）等地區組織的成員，使

³¹ 唐衛斌，〈中國石油安全與能源外交〉，《外交學院學報》（北京），第76期（2004年6月），頁78。

³² 韓立華，前引文，頁27。

³³ 張哲等著，〈構建全球合作背景下的中國能源外交方略〉，《中國能源》（西安）（2007年7月），頁28。

³⁴ 王家誠等編，前引書，頁252。

³⁵ 王瑜，〈我國面臨能源預警期背景下的國際能源合作〉，《化學工業》（青島），第26卷，第2期（2008年），頁2。

中共與俄羅斯、印尼、伊朗、委內瑞拉等一些資源豐富的國家建立了雙邊能源合作機制，以雙邊、區域和多邊合作機制為中共拓展能源外交提供了廣闊的空間。³⁶

參、中共的能源外交政策

中共經濟的快速發展使中共必須至全球各地尋找穩定的能源供給，因此與美國、日本等國成為全球能源的競逐者。³⁷中共在 1993 年首次成為石油淨進口國後，至 2003 年石油進口突破一億噸大關，能源外交在中共外交政策中的地位不斷提高，成為僅次於大國外交、周邊外交的第三環節。³⁸其實能源外交並非是中共近兩年來的創舉，只是因為中共近年來石油需求快速攀升，僅 2004-07 年間，石油進口就從一億噸增加為兩億噸，增加速度遠遠超過世界各能源機構的預測。再加上中共近年來能源外交的重點，很明顯是擺在降低對中東地區石油進口的依賴上，亦即「分散」與「多元化」是中共能源外交的特點。積極在中東以外的產油區擴展新的能源合作機會，並在原油進口的運送方式上，力求突破，尋求其他可能的能源運輸通道。³⁹現將中共能源外交的政策分述如後。

一、經濟外交與元首外交

近年來，隨著中共經濟大幅成長，經濟已成為中共拓展外交的重要籌碼。中共經濟外交除了以經貿交往促進雙方的外交關係外，另一重點即為能源外交。除延續過去幾年爭取油源、開拓新輸送路線的佈局之外，中共

³⁶ 王家誠等編，前引書，頁 252。

³⁷ 徐遵慈，〈中國經濟崛起對全球之影響與啟示〉，《兩岸經貿月刊》(臺北)(2006 年 5 月)，頁 11。

³⁸ 尚春香，〈中國開闢能源外交新天地〉，《今日中國》(北京)(2006 年 4 月)，頁 38。

³⁹ 于有慧，〈胡溫體制下的石油外交與挑戰〉，《中國大陸研究》(臺北)，第 48 卷，第 3 期(2005 年)，頁 32。

能源外交更加全面化，開始向不同區域，採多元手段進行其能源外交。⁴⁰能源議題成為近年來中共領導人出訪過程中重要內容和外交的重要議題。⁴¹元首外交，是指由國家元首或具有實權的領導人所參與進行的外交活動。元首外交的目的在於，兩個或更多掌握國家實權的元首或領導人，經由直接接觸，深入瞭解對方以及其他各方的立場後，在彼此尊重下能開創出新的國際局面，或突破長期的僵持局面。⁴²由於各國元首外交活動更趨頻繁，在進行的外交活動中，各國元首的一言一行、一舉一動無不體現出其所代表國家的外交政策和國際形象。⁴³近年來，從中共的能源外交模式中，可以看到經濟外交與元首外交相結合的方式。首先，透過元首外交來加深雙方的外交關係與經貿往來，並以此經貿往來促進雙方的能源合作，加以推展中共的能源外交戰略。

在俄羅斯地區方面，近兩年先後有吳邦國、溫家寶、胡錦濤等國家領導人訪問俄羅斯，圍繞遠東輸氣管油氣資源開發與貿易合作等問題進行務實性的商談。吳邦國和胡錦濤還先後訪問了俄羅斯的能源中心西伯利亞（Siberia）。2004 年 10 月，俄羅斯前總統普丁（Vladimir Putin）訪問中共，雙方油氣合作也是重要議題之一。2005 年 6 月 2 日，俄羅斯、中共和印度三國外交部長在推進包括能源合作在內的經濟合作等達成協議。7 月 1 日，中共和俄羅斯簽署「中華人民共和國和俄羅斯聯邦關於二十一世紀國際秩序的聯合聲明」，同時簽署油氣、電力等領域的一系列合作文件，兩國在能源合作上邁出了新的一步，雙方將進一步落實推動中俄在石油、天然氣領域的合作項目，包括中俄原油管道建設項目和在兩國境內共同開發油氣資源。⁴⁴2006 年 3 月，俄羅斯總統普丁再次訪問中共，雙方簽署了包括天然

⁴⁰ 于有慧，〈中國大陸外交〉，<http://iir.nccu.edu.tw/attachments/journal/add/5/2006report-2-2.pdf>。

⁴¹ 王家誠等編，前引書，頁 253。

⁴² 陸以正，〈元首外交、凱子外交與過境外交〉，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/NS-C-094-193.htm>。

⁴³ 覃明貴等編，《外國元首的外交謀略》（北京：東方出版社，2005 年），頁 48。

⁴⁴ 〈胡錦濤和普京簽署 21 世紀國際秩序聯合聲明〉，

氣管線、電力合作等在內的能源和協議，加速兩國在能源領域的合作。⁴⁵2008年10月28日，溫家寶訪問俄羅斯與哈薩克，並出席「上合組織」會議後，中俄兩國在莫斯科簽署「關於在石油領域合作的諒解備忘錄」等十四個能源領域合作文件。⁴⁶

在中亞地區方面，2003年6月，胡錦濤訪問哈薩克，與哈薩克簽署了「中哈聯合聲明」，強調中哈能源領域的合作具有重要戰略意義。⁴⁷2004年5月，中哈正式簽訂石油管道建設協議，中共將與哈薩克共同投資十億美元建造阿塔蘇至阿拉山口（Atasu-Alashankou）全長1,240公里的輸油管。⁴⁸2005年5月，中共和烏茲別克簽署了「中烏友好合作夥伴關係條約」，雙方將推動在油氣、礦產、交通、基礎設施等領域的優先合作。⁴⁹2005年7月初，胡錦濤出訪哈薩克，中共與哈薩克簽署了「中哈關於建立和發展戰略夥伴關係的聯合聲明」，以及在礦產資源、電力、交通等領域的雙邊合作文件。⁵⁰2008年8月胡錦濤訪問韓國、土庫曼與哈薩克，並出席「上合組織」峰會時，與土庫曼簽署「中華人民共和國和土庫曼斯坦聯合聲明」，表示將成立「中國和土庫曼斯坦合作委員會」，並全面推進中土經貿、能源、安全、人文領域的合作。⁵¹

http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwjw/2005-07/02/content_11698.htm。

⁴⁵ 王家誠等編，前引書，頁253。

⁴⁶ 〈中俄雙方簽署石油領域合作備忘錄等十四個文件〉，

http://cn.chinagate.com.cn/cooperate/2008-10/29/content_16683689.htm。

⁴⁷ 〈中哈元首簽聯合聲明 將建立和發展戰略夥伴關係〉，

<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/news/china/china05/hfe/hfezd/200507040489.htm>。

⁴⁸ Mengdi Gu, "China Wants More Pipelines for Improved Oil Import Security," *Oil & Gas Journal*, Vol.103, No.1 (2005), pp.59-61.

⁴⁹ 〈中烏簽署友好合作夥伴關係條約 提升兩國關係〉，

<http://news.qq.com/a/20050525/002007.htm>。

⁵⁰ 中華人民共和國外交部，〈中哈決定建立和發展戰略夥伴關係〉，

<http://www.mfa.gov.cn/chn/wjdt/1179/t202224.htm>。

⁵¹ 〈中華人民共和國和土庫曼斯坦聯合聲明〉，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2008-08/29/content_9736703.htm。

在拉美地區方面，中共為了取得石油的供應，對拉美地區採取提供資金和開發方案的角色，強化彼此關係，以確保更穩定能源和原物料的取得。⁵²2004年11月，胡錦濤的拉美之行簽訂了多項經貿合作項目，國內外媒體稱其為「拉美石油之旅」，中共與巴西的石油合作更為世界所矚目。⁵³2004年12月25日，在委內瑞拉總統查維茲（Hugo Chavez）訪中期間，簽署了能源合作協議，中共被允許在委內瑞拉十五個地區開採石油。⁵⁴2005年1月，中共副主席曾慶紅訪問委內瑞拉、秘魯等產油國，與秘魯簽署了進一步擴大油氣勘探、開發、煉油、化工等領域合作諒解備忘錄，並和委內瑞拉簽署了油田天然氣合作開採協議。⁵⁵2008年11月，胡錦濤出席 APEC 會議並訪問古巴、哥斯大黎加與秘魯等國時，中共提出了「中國對拉丁美洲和加勒比政策文件」，其中提到中共將在相關領域的雙邊合作機制框架內擴大和深化與拉美國家在能源領域的互利合作。⁵⁶

在非洲地區方面，當進入二十一世紀後，世界各主要油產區的石油逐漸被探得之際，非洲地區以其未開發潛力成為全球新興產油區，尤以非洲幾內亞灣蘊藏豐富的石油資源，及當地政治局勢比中東地區相對穩定，已漸成為各國石油投資的熱門區域。⁵⁷因此，中共也將非洲地區視為中共能源外交的主要地區之一，包括蘇丹、奈及利亞、加彭、阿爾及利亞、利比亞、埃及、剛果、幾內亞、喀麥隆、安哥拉等國，其中又以安哥拉、蘇丹、剛

⁵² 鄧中堅，〈當前中國對拉丁美洲的石油能源戰略與外交〉，政治大學國際事務學院編，《中國大陸對非西方世界石油能源戰略與外交學術研究會論文集》（台北：政治大學，2007年），頁8。

⁵³ 〈胡錦濤拉美之行成果豐碩 四國歡欣鼓舞〉，
<http://www.huaxia.com/zt/tbgz/2004-106/793762.html>。

⁵⁴ Juan Forero, "China's Oil Diplomacy in Latin America," *The New York Times*, March 1, 2005.

⁵⁵ 〈綜述：中國與拉美的能源合作〉，http://www.chinaenergy.gov.cn/news_1483.html。

⁵⁶ 〈中國對拉丁美洲和加勒比政策文件〉，
http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-11/05/content_10308177_3.htm。

⁵⁷ 王同良、張遠東，〈世紀之初的世界油氣探勘形勢〉，《世界石油工業》（北京），第2期（2002年2月），頁23。

果最為重要。⁵⁸2004年初，中共國家主席胡錦濤訪問埃及、加彭與阿爾及利亞三產油國，顯示中共將對非洲的能源外交視為2004年中非外交的重點。⁵⁹2007年2月，胡錦濤出訪喀麥隆、賴比瑞亞、蘇丹、尚比亞、納米比亞、莫三比克、南非、塞席爾等國，與多國簽署聯合公報，並在能源、農業、礦業、旅遊、基礎設施、通信、教育和人力資源等領域加強合作文件。⁶⁰4月賈慶林訪問非洲四國，中共與突尼西亞、迦納、辛巴威、肯亞等四國簽署了二十多個雙邊合作文件，涉及基礎設施建設、農業、水產養殖、能源、旅遊、農村教育等諸多領域。⁶¹2008年，吳邦國訪問非洲五國並與多國簽署經濟技術合作協定，以加強中非雙方在能源、礦產、水電等領域的合作。⁶²

在東南亞地區方面，在能源安全議題上，東南亞的重要性在於擺脫對麻六甲航道的依賴。因此，中共提出了「印度洋航線」⁶³方案、包括「緬甸通道」與「克拉運河」等計畫，以擺脫「麻六甲困境」。除此之外，2005年7月1日，中泰兩國簽署了十項雙邊經貿合作協議，涉及能源、礦產等多個領域。7月28日，中共總理溫家寶會見印尼總統，印尼政府表示積極支持中共企業以多種形式參與印尼的基礎設施、能源等領域的建設。⁶⁴2008

⁵⁸ 田榮春，〈中國石油進出口狀況分析〉，《國際石油經濟》(北京)，第12卷，第3期(2004年)，頁11。

⁵⁹ 于有慧，〈胡溫體制下的石油外交與挑戰〉，頁34。

⁶⁰ 〈專題：胡錦濤出訪非洲八國〉，<http://www.xinhuanet.com/world/hjt8guo/>。

⁶¹ 〈鄭萬通談賈慶林主席出訪非洲四國〉，
http://news.xinhuanet.com/world/2007-04/27/content_6035311.htm。

⁶² 〈曹衛洲談吳邦國委員長訪問非洲五國成果〉，
http://news.xinhuanet.com/world/2008-11/15/content_10362347.htm。

⁶³ 「印度洋航線」包括三個方案：一是在巴基斯坦進行中的瓜達爾港(Gwadar)方案，中共計畫將該港定位為中共在南亞的進口石油中繼站，從中東乃至非洲進口的石油皆可經由陸路輸往新疆，避開波斯灣與麻六甲等高風險地區；其次是仍在計畫中的緬甸通道，計畫擴建和利用現有的鐵路，建設從雲南昆明經緬甸瑞麗、曼德勒直至實兌港(Sittwe)的石油管道；第三是克拉運河(Kra Canal)方案，主要由泰國政府推動，運河完成後，太平洋與印度洋之間的航程至少可縮短1200公里，可節省2至5天的時間。于有慧，〈胡溫體制下的石油外交與挑戰〉，頁34。

⁶⁴ 〈溫家寶會見印尼總統 積極評價中國與東盟關係〉，
<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/NEWS/CHINA/zgkx/200507280460.htm>。

年12月，李克強訪問印尼並出席中國-印尼第三屆能源論壇時，更強調中共將加強中印間的能源合作，將加強戰略對話，擴大貿易投資與開拓合作領域。⁶⁵

由此可知，中共近年來藉由經濟外交與元首外交，在世界各地大幅推展其能源外交。中共透過這種頻繁的元首互訪，以及與各國簽署經濟與技術協議的方式，來獲取與其他國家能源合作之機會，進一步拓展與鞏固其能源外交之成果。

二、非官方層面：跨國公司投資

中共執行「走出去」戰略的主體是跨國企業，政府作用是為企業提供財政支援，並協助降低海外投資風險。⁶⁶中共三大石油公司分別是：中國石油天然氣集團(中石油)(China National Petroleum Corporation, CNPC)、中國海洋石油總公司(中海油)(China National Offshore Oil Corporation, CNOOC)、中國石油化工集團公司(中石化)(China Petroleum & Chemical Corporation, Sinopec)，在海外的投資行為則有不同的分工。中石油的前身為中共國務院石油工業部，主要負責業務包括陸上、島嶼及水深小於五公尺的淺海地區的石油及天然氣的探勘、開採業務，亦兼有部分政府調控、管理功能；⁶⁷中海油的主要業務則在於海上石油與天然氣的探勘與生產；中石化則主要負責石油煉製、乙烯及其下游產品的生產。⁶⁸

⁶⁵ 〈李克強在中印能源論壇上的致詞 加強雙方能源合作〉，

http://www.tianshannet.com/energy/content/2008-12/25/content_3757722.htm。

⁶⁶ 周弘春等著，《中國礦產資源形勢與對策研究》(北京：科學出版社，2005年)，頁13。

⁶⁷ 中國石油天然氣公司，<http://www.cnpc.com.cn/CNPC/gsjz/fzlc/>。

⁶⁸ 蘇雨君，《中國大陸石油企業海外投資的發展與挑戰》，中山大學大陸研究所碩士論文，2006年6月，頁125。

表四：2006年中共三大石油公司海外投資概況

地區	中石油	中石化	中海油
非洲			
投資國家	8	6	4
石油生產	3	2	0
生產份額	180	9	0
中東			
投資國家	3	4	0
石油生產	3	1	0
生產份額	30	1	0
前蘇聯國家			
投資國家	3	3	0
石油生產	3	1	0
生產份額	250	40	0
東亞與東南亞			
投資國家	4	2	4
石油生產	3	0	2
生產份額	30	0	35
北美與南美			
投資國家	4	3	1
石油生產	4	2	0
生產份額	70	40	0

資料來源：Daniel Rosen and Trevor Houser, "China Energy: A Guide for the Perplexed," <http://www.iiie.com/publications/papers/rosen0507.pdf>。

三、區域組織層次：參與多邊的國際組織

中共的能源外交除了上述的元首外交與跨國公司投資外，也有各種政府單位、公司企業和學術層面的會議、論壇與研討會等多種形式。⁶⁹呈現出「全方位、多層次與大手筆」三個特點。「全方位」是指中共從以往的大國外交為主軸，開始走向全方位，幾乎全面性與各個國家維持友好關係；「多層次」則意味中共從過去的雙邊外交為主，逐漸交走向雙邊與多

⁶⁹ 王家誠等編，前引書，頁254。

邊併進，在外交議題上，涵蓋的範圍亦較以往更為廣泛；「大手筆」則指中共參與國際事務的態度，不僅僅是被動參與、融入現有的國際機制當中，近來更逐漸努力建構以中共為主軸的多邊外交平臺。⁷⁰

（一）非洲地區

「中非合作論壇」是中共和一些非洲國家為進一步加強友好合作，促進共同發展而舉行的定期對話論壇。中非合作論壇首屆部長級會議於 2000 年 10 月 10 日在北京舉行，每三年舉行定期的部長級會議。是中共與非洲國家間的多邊對話平臺，中共以此平臺交互推展經貿、外交、政治與軍事活動，以深植在非洲國家的影響力，⁷¹並藉由強化對非經濟援助與免除外債等方式，換取非洲國家的信任與友誼，以確保天然資源的取得。⁷²

（二）亞洲地區

包括各種部長級會議以及「亞洲能源論壇」、「東北亞能源論壇」、「中國與印度尼西亞能源論壇」等。2003 年 3 月，東協 10+1 各國的能源當局成立「亞洲能源合作組」以加強資訊溝通。2003 年 11 月，中日韓三國煉油企業在日本東京舉行東北亞的能源研討會上達成共識，計畫將通過「東北亞能源論壇」等多種形式進行接觸，共同促進建立東北亞能源交易所，討論在天然氣領域開發合作等。2004 年 6 月，在中共青島舉行的亞洲合作對話。⁷³另外，在第三次外長會議上，中共政府積極推動發表了亞洲能源合

⁷⁰ 于有慧，〈中國大陸外交〉。

⁷¹ Drew Thompson, "China's Emerging Interests in Africa: Opportunities and Challenges for Africa and the United States," *African Renaissance* (June/July 2005), pp.22-23.

⁷² Joshua Eisenman and Joshua Kurlantzick, "China's Africa Strategy," *Current History* (May 2006), pp.219-224.

⁷³ 2004 年 6 月 21 日至 22 日在青島舉行的亞洲合作對話第三次外長會議上，與會的 22 國外長將共同發表《亞洲合作宣言》和關於亞洲能源合作的框架性檔《青島倡議》。亞洲合作對話是目前惟一面向整個亞洲的官方對話與合作機制，於 2002 年 6 月建立。轉引自〈22 國外長發出《青島倡議》《亞洲合作宣言》強調合作〉，

作的框架文件—「青島倡議」。⁷⁴2004年7月，博鰲亞洲能源論壇在伊朗首都德黑蘭舉行，⁷⁵中方派出了包括三大石油公司相關政府官員及學者在內的代表團赴伊朗。⁷⁶2004年8月30日，印尼貿工部部長在接受記者採訪時表示，印尼將在「中國與印度尼西亞能源論壇」的基礎上進一步加強與中共政府與企業的合作，促成互利互惠的能源共同體。2005年3月14日，中共、菲律賓和越南三國的國有石油公司簽署了「在南中國海協議區聯合海洋地震工作協議」，提出「擱置爭議，共同開發」的原則，為中共與東協國家的能源合作開拓了新的模式。⁷⁷

<http://news.sohu.com/2004/06/23/54/news220665407.shtml>。

⁷⁴ 《青島倡議》主要內容為：1.加強亞洲合作對話國家之間的能源資訊交流，增加能源政策的公開性和透明度。2.鼓勵包括私營部門在內的能源勘探與開發合作。有關國家將通過協商，積極挖掘亞洲新能源潛力。3.加強節約能源、能源效率和可再生能源等方面的合作，特別是增加利用生物能源和清潔能源，並將能源利用與環境保護有機結合起來。4.加強開發和生產風能、生物能、太陽能等可再生能源的科技和商業合作。5.加強農村電力普及合作，探討建立區域性電力網的可行性，這將有助於進一步滿足地區能源需求。6.鼓勵各國就國際能源市場交換意見，以促進對亞洲能源消費和生產國都公平的能源定價。7.建設有益的投資環境，以吸引投資者在亞洲合作對話成員國的能源領域發揮更重要的作用。8.亞洲合作對話成員國將根據本國的能力和國家利益，加強在建設石油／天然氣輸送管線等能源運輸方式及水電站等方面的協調與合作，推動探討建立高效的區域性能源運輸／傳輸網路的可能性。9.在充分考慮《聯合國海洋法公約》、各國主權完整及各方安全關切的基礎上，通過對話與合作，維護重要能源運輸線路的安全。10.加強人力資源開發合作，通過培訓和交流經驗，促進技術共用，以加強能源領域的能力建設。11.探討成立亞洲能源合作論壇的可能性。該論壇將落實本次會議的成果，包括探討開展亞洲能源合作的具體方式和領域，鼓勵所有國家及亞洲合作對話次區域的相關企業、協會和機構積極參加活動。請參閱〈亞洲合作對話第三次外長會議通過《青島倡議》〉，<http://qd.people.com.cn/BIG5/channel3/200406/23/10099.html>。

⁷⁵ 博鰲亞洲論壇是在2001年2月27日，由來自26個國家的代表在中華人民共和國海南省博鰲召開大會宣佈成立的，非官方、非營利性、定期、定址的國際組織。此次為期3天的博鰲亞洲能源論壇將是博鰲論壇創立以來，首次在中國境外召開國際會議。會議將聚焦能源合作與發展，其間將分別召開主題為「亞洲能源狀況與分析」、「伊朗境內投資和對伊投資」、「能源與可持續發展」、「能源與環境區域合作」的四場分會。請見博鰲亞洲論壇官方網站：<http://www.boaoforum.org/Html/Home.asp>。

⁷⁶ 〈博鰲亞洲能源論壇在德黑蘭召開〉，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www.mfa.gov.cn/chn/wjg/zwjg/zwbdt/143326.htm>。

⁷⁷ 王家誠等編，前引書，頁254。

(三) 中東地區

2004年1月30日,胡錦濤主席訪問埃及時會見阿盟(Arab League)秘書長穆薩(Moussa)和阿盟二十二個成員國代表,⁷⁸提出建立中阿新型夥伴關係的四項原則,即以相互尊重為基礎,增進政治關係;以共同發展為目標,密切經貿往來;以相互借鑒為內容,擴大文化交流;以維護世界和平、促進共同發展為宗旨,加強在國際事務中的合作。當天,李肇星外長與穆薩在阿盟總部宣佈,中國和阿拉伯國家決定自即日起成立「中國-阿拉伯國家合作論壇」。⁷⁹至今,「中國-阿拉伯國家合作論壇」已於2004年、2006年、2008年召開過三次部長級會議,並積極在促進經貿往來、能源合作方面取得豐碩成果。

(四) 中亞地區

「上海合作組織」成員國所覆蓋的地區包含了14.55億人口,占全世界總人口數的23%;國內生產總值合計12.4兆美元,占全球總量的24%;能源儲量3,434億噸標準煤,占全球總量的42%,其中石油和天然氣儲量達1,129億噸標準煤,占全球總量的35%。能源消費約為32億噸標準煤,占全球總量的29%。⁸⁰而且,在上海合作組織成員國中,既包含著俄羅斯這樣的能源出口國,也包含著中共這種能源消費大國。因此,俄羅斯前總統

⁷⁸ 阿拉伯國家聯盟(Arab League)成立於1945年,是阿拉伯國家組成的地區性國際政治組織,成員國皆位於亞洲或非洲,宗旨是加強成員國間的協作,共同維護各國的主權和領土完整,廣泛開展經濟文化各個領域的合作。現有成員國22個,總部原設開羅,由於埃及與以色列簽訂和約,1979年3月31日,阿拉伯國家外交和經濟部長會議決定,將阿盟總部遷往突尼西亞。1990年10月31日,阿盟總部遷回開羅。引自〈阿拉伯國家聯盟〉, <http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%98%BF%E7%9B%9F&variant=zh-tw>。

⁷⁹ 〈中國-阿拉伯國家合作論壇〉,

http://www.crc.mofcom.gov.cn/crweb/scoc/info/Article.jsp?a_no=83773&col_no=53。

⁸⁰ 〈上海合作組織能源俱樂部顯雛形〉,

http://www.crc.mofcom.gov.cn/crweb/scoc/info/Article.jsp?a_no=83773&col_no=53。

普京在 2006 年上海峰會期間提出了組建能源俱樂部的倡議。2007 年 6 月在莫斯科舉行了能源部長首次會晤，提出了制訂亞洲能源戰略和建立能源俱樂部的倡議。故而中共近年來透過上海合作組織，來作為與俄羅斯與中亞國家能源外交的平台。

(五) 其他組織

2004 年 10 月 17-20 日世界石油大會(World Petroleum Congress ,WPC)首屆青年論壇在北京舉行主題為「青年與創新——石油工業的未來」，⁸¹其為世界石油大會成立七十一年來首次以青年人為主的活動，共有四十多個國家，五百多名代表參加。除此之外，中共與能源憲章條約組織、⁸²國際能源機構等對話與合作日益增多。1998 年 6 月，能源憲章秘書處就在中共北京組織了第一個專題討論會，2001 年 7 月 10 日能源憲章討論會在北京舉行，同年中共成為該組織的觀察員。2002 年中共派代表列席該組織的大會，並積極參與相關問題的磋商與協調。⁸³

由此可知，中共近年來透過與各區域組織的對話，來推動與區域間的能源合作機制，並逐步推展其能源外交。除了傳統進口的中東、東南亞地

⁸¹ 世界石油大會(World Petroleum Congress ,WPC) 是一個國際性的石油代表機構，是非政府、非盈利的國際石油組織，被公認為世界權威性的石油科技論壇。1933 年 8 月在倫敦成立，每 4 年舉行一次，從第 14 屆大會以後改為每三年舉行一次。其宗旨是為了人類的利益，加強對世界石油資源的管理，不斷促進世界石油工業對先進的石油科學技術的應用和對有關的經濟、金融及管理問題的研究；在全世界範圍內推動和促進石油科學技術的發展；加強成員國之間的合作；在世界範圍內為石油科技人員、管理者和行政人員交流資訊和討論研究提供論壇。引自〈世界石油大會〉，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/25/content_936387.htm。

⁸² 1991 年簽署的《歐洲能源憲章條約》是由 50 多個包括西歐、東歐、前蘇聯地區和歐洲以外的部分「經合組織」國家簽訂的一個國際性的多邊能源協定。其主要宗旨是創建一種有法律保障的國際能源機制，增強能源投資者的信心，以有利於各公司企業對能源部門的投資、運作和貿易。請見：程春華，〈歐洲能源憲章與俄歐油氣合作〉，《國際石油經濟》(北京)(2006 年 6 月)，頁 44-52。

⁸³ 王家誠等編，前引書，頁 255。

區之外，對中亞、非洲與拉丁美洲的油源開拓更是不餘遺力。希望透過中共雄厚的製造業能力，與第三世界產油國家建立起，石油銷售與一般貿易並行的「石油戰略夥伴關係」，以分散過於依賴中東石油的風險，由此可看出中共追求進口來源多元化的戰略佈局。⁸⁴此外，中共近年來有逐步建立起以中共為中心的區域組織或對話機制的跡象，例如中共所組建的上海合作組織，以及西元 2000 年所成立的中非合作論壇，都可以看出中共已逐漸融入國際社會，並越來越善於透過區域組織與對話拓展其能源外交。

肆、結論

世界經濟的發展離不開能源，人類社會發展至今，經歷了三大能源使用階段，分別是木材、煤炭和石油的能源使用模式。⁸⁵其中木材與煤炭由於在全球廣泛分佈，所以能源外交的情形並不顯著。而石油則由於儲量與產量大量集中於中東、俄羅斯與非洲地區，使用量則集中於歐洲、北美與亞太三大區域。此種供需極端不平衡的國際能源結構，促使能源外交伴隨著石油的廣泛使用而快速發展。

自 1978 年中共改革開放以來，長期的經濟發展，使得中共的能源需求大幅增加。中共自 1993 年成為石油淨進口國後，已無法維持自給自足的經濟型態。中共的能源外交也伴隨著中共從國際進口石油而逐漸開展，在九〇年代初期，由於中共的能源進口集中在中東與亞太地區，能源外交也集中在中東與亞太地區，並以雙邊關係為主要型式。然而進入二十一世紀後，由於恐怖活動與美伊戰爭的影響，中東地區局勢不穩，中共的海上石油運輸線亦遭恐怖主義威脅。因此中共開始將能源外交的範圍從中東與亞太地區，向非洲、俄羅斯、中南美洲等區域推展。伴隨著中共綜合

⁸⁴ David Zweig and Bi Jianhai, "China's Global Hunt for Energy," *Foreign Affairs*, Vol.84, No.5 (Sep/Oct 2005), pp.27-30.

⁸⁵ 宋國濤、金歌等著，前引書，頁 341。

國力的提升，與逐漸融入國際社會，中共能源外交目的與型態也與十八世紀有所區隔。進入二十一世紀後，中共的能源外交不論在區域與方式上都有多元化的趨勢，例如利用區域組織、雙邊條約與跨國企業等多種形式來進行能源外交，除了確保能源穩定供給外，還有確保海上能源運輸線安全與發揮區域影響力等目的（詳見表五）。

表五：中共的能源外交方式

時期	目的	區域	方式
1990 年代	確保能源供給穩定	集中中東與亞太地區	雙邊條約為主
2000 年後	確保能源供給穩定、海上運輸線的安全、發揮區域影響力。	在世界各區域皆有行動，但以中東、俄羅斯與非洲地區著力較深。	方式多元。利用區域組織、元首外交、企業投資等多種形式。

資料來源：作者自繪。

綜言之，中共能源外交的主要目的是，能源進口的多元化，避免過度依賴單一進口來源。因此「分散」與「多元化」是中共能源外交的特點。中共推展的能源外交，除了一般常見國與國的政府層級外，也包括元首外交與企業組織的活動；而能源外交所進行的範圍也包括了國際組織、區域組織與各區域國家等不同的層次。因此，中共的能源外交手段多元化，而範圍則包涵是多區域、多層次。