

# 北非政局对中国国际石油合作的影响与对策

马 宏

**内容提要** 近期中东北非地区的政治动荡使全球石油政治风险变数陡增,更给正在积极寻求国际石油合作的中国企业提出了紧迫的石油政治风险研究课题。本文采用全球地缘政治风险分析方法,结合北非局势的最新变化,以北非地区的利比亚、苏丹、阿尔及利亚三国为重点,分别分析了这些石油资源国政局动荡的现状与发展趋势,总结了三国政局动乱给中国石油合作造成的影响及其深层原因,提出了在北非地区开展国际石油合作规避政治风险的对策建议。

**关 键 词** 北非 政局动荡 国际石油合作 政治风险

## 一、北非政局的最新发展趋势

北非地区的政局动荡已历半年,迄今仍没有趋稳的迹象。最先发生动乱的突尼斯和埃及两国原领导人被迫下台后,正在通过制定新宪法和实行选举来平息社会的混乱局势,但由于这些国家部族势力矛盾复杂,缺乏民主传统,真正实现社会稳定和经济发展还需长期的努力。

突尼斯和埃及之外的其他北非国家政局则分别呈现出复杂的状况和趋势。我们选取其中石油资源丰富、与我国国际石油合作关系密切的利比亚、苏丹、阿尔及利亚三国分别予以分析。

利比亚由政治动乱发展成为内战,并遭到联合国制裁和欧美多国军事介入,造成大规模人员伤亡、石油生产和出口几乎完全

停止等多方面惨重损失。目前,西方国家支持的反对派武装与利比亚政府军队之间争城夺地的战斗还在激烈进行,多数人认为卡扎菲已经坚持不了多久,下台亡命或被拘禁、审判是他必然要面对的下场。后卡扎菲时代,利比亚政界很可能会利用这个时机修改宪法,限制国家元首和政府首脑的任期,避免个人长期执政的现象再次发生,从而也消灭北非地区长期存在的强人政治现象。但是,利比亚要实现这样的目标将是一个漫长的过程。因为利比亚长期缺乏民主传统,部族力量纷杂,全国数百个部族中有六大派系在地方上各自为政,所以卡扎菲下台后,现在的反对派组织“过渡委员会”能否接管政权,尤其是能否有效统治全国各区域,完全还是未定之数。因此,多家机构预测利比亚后卡扎菲时代将出现派系林立

的复杂局面,短期内很难形成一个稳定、可靠的政府。可能要经历长期的动荡甚至部族冲突,也可能组成联合政府艰难执政较长一段时期。

苏丹是中国石油企业在海外建成的最大石油生产基地,苏丹的石油地缘政治局势与其他北非资源国有所不同。苏丹自上世纪90年代以来,一直存在着严重的国内地区冲突并受到西方国家制裁,因此中国与苏丹的石油合作一直面临着国际政治风险和区域安全威胁的双重压力。但是,2011年3月,苏丹通过公民投票解决了南部分离问题,2011年7月9日南苏丹共和国已经成立,南北分家成为事实。然而,在南北分离过程中,双方因争夺石油而产生的摩擦开始演变为武装冲突,南北边界上的产油重镇阿卜耶伊近段时间俨然已成为一个战场。但

从整体局势看,当前的冲突最终并不会演变为全面战争,双方只是试图在分离之际,以强硬手段争取更多的领土和油井,或为了石油利益分配中提高各自的谈判筹码。

另一个北非国家阿尔及利亚则经历了从动乱到安定的转变。2011年初,北非“茉莉花革命”风起云涌之时,阿尔及利亚迅速受到波及,多个城市发生了群众示威游行并在与警察冲突中出现人员伤亡。但是,阿尔及利亚当局反应迅速,一方面调集数千名警察进驻阿尔及利亚首都阿尔及尔严阵以待,另一方面由总统布特弗利卡宣布解除该国自1992年以来实行的紧急状态,并在5月正式启动了旨在修订宪法,改革选举及政治制度的政治改革政治协商工作。执政集团的这些让步举措在回应民众政治改革诉求、平息一些政党和团体的不满方面产生了一定作用。所以,2011年3月以后,阿尔及利亚抗议和示威逐渐平息,当前局势较北非中东其他国家相对平静。

## 二、北非政局动荡对我国国际石油合作的影响

北非地区丰富的油气资源加上该地区与我国传统的友好关系,以及中国石油企业近年来的艰苦努力,北非已经成为我国国际石油合作的四大战略区之一。而北非地区的政治动乱与战争给中国企业造成了严重经济损失,对中国与北非地区今后的石油合作产生了深刻影响。

首先,北非政局动荡和战乱使中资企业蒙受了巨额财产损失。例如,在本次利比亚动荡中,中资企业损失惨重,据商务部统计,中国在利比亚有75家企业,50个项目的工程承包,涉及的金额达188亿美元。有报道称,仅中石油一家,在本次事件中损失可能就高达12亿元人民币,而更多的是无法计算的潜在损失。中国石油企业遭受损失的重要原因之一,是对北非地区潜在的政治风险估计不足,缺乏专门针对政治风险的保险及其他风险管理措施。

其次,北非政局动荡改变了该地区原有的地缘政治格局,使中国国际石油合作面临新的地缘政治关系问题。例如,苏丹财政收入中有98%来自石油,但石油资源分布非常不均匀,90%以上来自南部,而南部地区属于内陆,出口需要通过管道经北部的喀土穆运往苏丹港和红海。北苏丹石油资源不多,却拥有相对完善的输油管道、炼油厂和储油设施。南苏丹一直强调不愿与北苏丹分享石油收益,但迫于缺乏出海口,愿意向北苏丹支付过境费,这是北苏丹难以接受的,因为未来南北苏丹的经济恢复都离不开石油。有消息说南部苏丹政府正在与肯尼亚谈判修建一条东南方向通往肯尼亚的石油管道,再通过印度洋出口,但该工程目前仅处于论证阶段,实际开工到建设完工起码需要三年,预计将消耗南苏丹93%的财政收入,所以实现起来非常困难。总之,南北苏丹的和平分家客观上减轻了中国石油在苏

丹石油项目的国际政治风险和区域安全威胁,但另一方面增加了南北苏丹及中国三方石油合作关系的复杂性。

第三,这次北非政局的大动荡,也对中国石油企业偏重走上层路线的投资策略提出了挑战与反省。这次北非政局大动荡的严峻事实说明,上述投资策略已不适应目前的北非地区政治格局,它在政权变动频繁、社会不稳定的国家蕴含很大政治风险,因为反对派一上台,过去的合同和协议完全有可能被废止而且资源国不负任何责任。同时,这也很容易给某些国家宣扬“中国威胁论”、阻挠中非石油合作提供口实。

## 三、应对北非动荡局势的对策建议

总体上,北非地区的石油合作应与我国整体上的对外石油合作一样,紧紧抓住石油行业的两个突出特点:一是与政治密切相关,二是高度全球化,用“互利多赢”的新能源安全观统领全局,开展全方位、宽领域、多层次的国际能源合作。针对北非地区政局动荡的现状与发展趋势,要特别注重以下三个方面:

### (一) 强化国际石油合作的政治风险管理

首先,投保政治风险。据了解,在近期北非政治动乱中受损的中国企业中,只有少数项目事先针对政治风险进行投保从而得到了相应赔偿。目前,美国ACE集团、AIG集团、丘博及劳合社的Catlin、Hiscox、Liberty等保险公

司,以及安卓、科法斯、裕利安怡等信用保险公司,提供政治风险保险产品。最有名的是世界银行集团成员——多边投资担保机构(MIGA),直接承保各种政治风险。MIGA多次来中国,就对外投资政治风险进行讲座,并在2010年初在北京设立在华业务代表。其担保的范围,包括政府违约、战争和内乱、政府征收、不履行主权财务责任等。虽然听者众多,但从者寥寥。中国内地也有中国人民财产保险公司和中国出口信用保险承保“政治风险保险”。但是,随着北非乱局蔓延,境内外一些保险公司已将利比亚等政治风险过高国家列为“拒保国”,全球政治风险保险开始涨价。所以,我国政府应该支持尽快成立专门从事政治风险保险业务的保险机构,优先保障地缘政治风险和区域安全风险较严重的北非等地油气合作项目。

其次,实行融资多元化。主要形式有:在当地举债、多渠道借款和合资或所有权共享。

第三,员工当地化。这样可以利用本国员工的利益所系,以及他们在当地的活动能力和影响,降低政治风险。

第四,与多个国家的不同企业共同合作。这样,东道国需要顾忌多国多方的利益与关系,不敢轻易采取极端措施,在一定程度上降低了东道国政治风险。近期伊拉克多个石油项目招标中,中国石油企业就是按照这一原则,与BP等西方石油企业联合竞标成功的。

## (二)全方位多元化国际石油

### 合作分散地缘政治风险

尽管几个北非资源国在这次政局动荡过程中分别面对的地缘政治环境各有不同,但共同的一点是他们的石油生产都受到大国势力和欧佩克、联合国等国际组织的重大影响,其中美国是影响最大的主导力量。所以,中国与北非产油国的油气合作,必须充分了解其地缘政治中的美国(或利比亚、阿尔及利亚事务中的法国)因素,避免与美国等西方大国的战略目标或联合国制裁决议相冲突,以减少地缘政治风险。

多元化合作还意味着中国应积极参与多种形式的世界和地区性的能源合作组织。当前世界石油市场是一个统一的有机体,中国是世界能源消费大国,我国应进一步发挥和利用能源外交的优势,充分利用目前已形成的国际石油利益格局,进一步开展能源外交,积极参与多种形式的世界和地区性的能源合作组织,进一步加强与世界石油生产国和消费国政府、国际能源组织和跨国石油公司间的交流与合作,建立多向度全方位的协作关系和利益纽带,化解石油政治风险。例如,加入国际能源署(IEA)应该成为我们当前重点关注的一个问题。

(三)从国家层面进行战略布局,以促进资源国发展来构建长远风险规避机制

目前,北非地区的动荡还看不到趋稳的迹象,即使已完成政权更替的国家,短时间也难以恢复稳定,包括阿尔及利亚这样表面上稳定的国家,根据经验,也完

全有可能一夜之间陷入乱局。因此做好长久的风险规避体系,对中国在北非的石油合作来说至关重要。具体来说,我国政府应该有选择地加大重点国家的经济援助、军事和金融方面的支持,帮助其实现政治稳定和经济增长。长期以来我们采取不干涉其他国家内政政策,甚至过度回避,今后应当及时修正、更新这种过时的“政治洁癖”。我们反对粗暴干涉别国内政,但是应向那些不稳定的国家输送积极、趋稳的发展因素。有专家指出,如果我国能够在非洲地区制定明确的长远目标,不再避讳中国在这一地区的合理利益,同时大力推进非洲的稳定与发展,实施类似当年美国援助欧洲的马歇尔计划,那么中国就会得到长远的战略回报,相关石油企业自然也会是受大的受益者。

(作者单位:北京电子科技学院。本文系国家教育部哲学社会科学重大课题攻关项目《中国与全球油气资源重点区域合作研究》成果,项目批准号09JZD0038。)

### 参考文献

李瑞民、邱阳、郭伟:境外石油天然气项目的政治风险管理,《国际石油经济》2007年第8期。

何力:中国海外资源投资的法律问题及对策,《上海财经大学学报》,2010年2月第12卷第1期。

陈晓进:中国如何应对震荡中的能源变局,《参考消息》,2011年4月9日。