

机未来的走势。因为促成危机爆发的根源仍然存在,那些发生政权更迭或国内冲突仍在升级的国家短时期内都不会稳定下来。但对于实力雄厚的石油出口国以及受到沙特等国支持的阿拉伯君主国来说,除非出现油价的大幅下跌和石油出口的大幅下降,这些国家仍能通过各种改善民生的举措维持政治制度的稳定。既然中东北非地区主要油气出口国陷入政治危机的可能性不大,这一地区发生供应中断的可能性就非常小,国际石油市场自然就不会受到太大冲击。

与短期影响相比,中东北非地区的动荡形势对国际能源市场的长期影响可能要大一些。在此次政治危机中,中东北非地区很多油气生产国为稳定国内局势、改善民生状况,均制定

了规模庞大的财政支出计划。然而,这些国家的经济结构十分单一,财政支出规模的扩大只能通过增产石油天然气来弥补。因此,未来这一地区很多油气资源国很可能会加大上游投资的力度,扩张本国的油气生产能力。而沙特、科威特、阿联酋等欧佩克核心国家出于长期利益的考虑,不太可能大幅扩张石油产能,但是为了应对国内能源需求不断增加、财政支出规模不断扩大的局面,这些国家,特别是沙特很可能会大规模开发本国天然气资源。中东北非地区拥有丰富的油气资源,未来这一地区资源大国的能源政策调整,很可能对国际石油市场以及其他能源市场产生较大的影响。

编辑:卢向前

· 3 ·

苏丹南部独立 南北油气利益之争难化解

张春宇 唐 军 | 中国社会科学院世界经济与政治研究所



2011年7月9日,南苏丹共和国独立,成为非洲第54个国家。苏丹北方占原苏丹^①全国面积和人口的比重分别为3/4和4/5左右,居民多为阿拉伯人,大多信奉伊斯兰教,属逊尼派;苏丹南方占原苏丹全国面积和人口的比重分别为1/4和1/5左右,居民多为非洲土著黑人,大多信奉基督教与拜物教。苏丹南北矛盾由来已久,苏丹南方的独立是苏丹南北部族和宗教等矛盾长期演变和发展的结果。早在1955年苏丹宣布独立前夕,约瑟夫·阿古领导黑人部队发动兵变,苏丹南北之间爆发了第一次内战。1972年,约瑟夫·阿古与苏丹政府签署《亚的斯亚贝巴协定》,第一次内战

结束。1983年,约翰·加朗发动兵变,成立“苏丹人民解放运动”组织,第二次内战爆发。2005年1月,苏丹南北双方签署《全面和平协议》(CPA),长达22年的第二次内战结束。根据《全面和平协议》,苏丹进入为期6年的过渡期(2005年至2011年)。过渡期内,苏丹建立了民族团结政府及国民议会,并且成立了南方自治政府及南方议会。根据《全面和平协议》,过渡期结束后,苏丹南方将通过公投方式选择是与北方分离还是继续保持统一。2011年1月9日至15日,苏丹南方就是否独立问题举行公投。2月7日,苏丹南方公投委员会公布公投最终结果,在有效

^① 此处“原苏丹”指2011年7月9日之前的苏丹,但在本文历史描述中仍称之为苏丹。

投票中，98.83%的选民选择分离，1.17%选择统一。这次公投为5个月后苏丹南方的独立建国扫清了最后的障碍。

回顾苏丹南北对立以及南方独立的进程，我们不难发现，围绕油气资源分配产生的纷争在苏丹南北矛盾的发展中起着推波助澜的重要作用，而苏丹南方独立也将对未来南北苏丹油气行业的发展带来新的问题。

过去半个多世纪以来，苏丹国内油气行业的发展经历了一个从长期停滞到迅猛发展的过程。苏丹境内油气资源勘探活动始于1959年。当年意大利阿吉普石油公司获得了苏丹首个临近红海的石油勘探区块。随后美国雪佛龙、法国道达尔等西方石油公司先后进入苏丹。1978年，美国雪佛龙石油公司在苏丹境内发现了第一块油田。此后近20年的时间里，受国内安全局势等因素的影响，苏丹油气资源的勘探和开采活动进展缓慢，开发规模有限并长期陷入停顿状态。受苏丹第二次内战爆发的影响，1984年，在苏丹拥有最多勘探和开采区块的雪佛龙石油公司停止了在苏丹的油气开发活动，并于1991年出售了其在苏丹拥有的油气权益。据BP的统计，1981-1999年，苏丹已探明石油储量长期停顿在3亿桶的水平；直到1995年，苏丹原油产量仍然只有2000桶/日。20世纪90年代中后期以来，随着部分新兴市场国家石油公司的参与，苏丹油气资源的勘探和开采规模迅速扩大。据BP统计，2010年，苏丹探明石油储量达到67亿桶，原油产量增长到48.6万桶/日，成为非洲石油储量第五、原油产量第六的重要产油国和原油出口国。随着石油产量和出口量的大幅增长以及国际原油价格的显著上涨，苏丹经济保持快速增长，一跃成为非洲经济发展最快的国家之一。

然而，近年来石油收入的大幅增长也使得苏丹南北双方的矛盾趋于激化。围

绕石油收入，双方的矛盾根源在于苏丹南北方石油资源、生产、炼制和运输设施分布的不均衡。一方面，苏丹探明石油储量及在产油田主要集中在南北方接壤的中南部沉积盆地地区，主要集中在南方。苏丹南方占有3/4左右的石油储量和产量。另一方面，苏丹仅有的几家炼油厂和大部分输油管道均分布在北方。苏丹南方原油的炼制和出口运输均需过境北方（见图1）。在这种情况下，苏丹南方希望在依靠北方炼制和运输设施的同时获得更多的石油收入分配，北方则希望把南方更多的石油收入集中在中央政府。随着所涉及石油利益的不断增加，双方之间的矛盾也愈演愈烈。

尽管2005年《全面和平协议》就南北石油收入达成了“五五分成”的协议，但是苏丹南方独立最终打破了这种暂时的妥协，把双边关系及其各自油气行业的发展推到新的、尚未确定的制度安排之下。未来南北苏丹油气行业的发展各自面临着一系列新的问题。

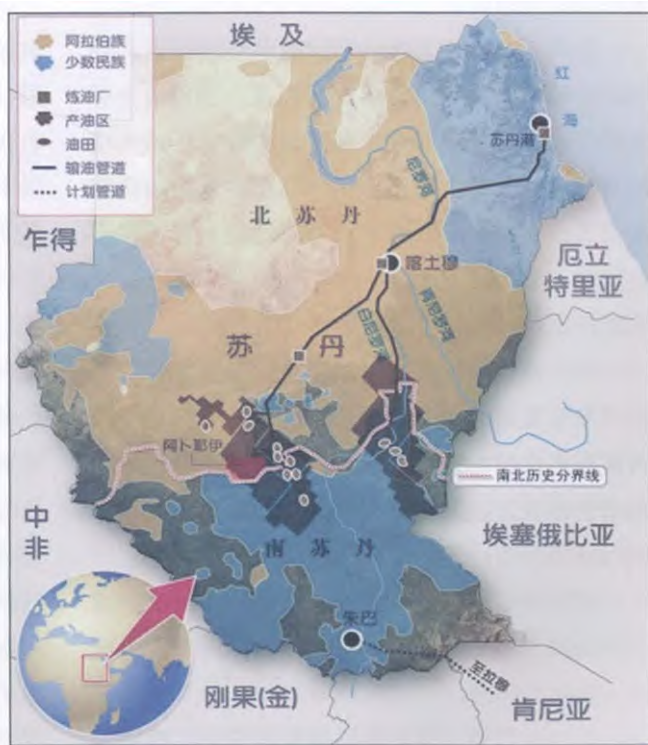


图1 苏丹南北方石油资源、生产、炼制和运输设施分布

对于苏丹来说,南方独立大大降低了其支配油气资源的能力,其油气行业发展面临一些新的问题。这些问题主要表现在下列几个方面。

第一,石油炼制和管道运输设施利用率下降。苏丹现有石油炼制和管道运输能力均超过北方原油产量。苏丹南方独立后,由于两国就石油过境费的谈判难以达成一致,南苏丹减少并暂停了原油生产。该举措势必造成苏丹石油炼制和管道运输设施利用率下降,并减少相关收入。

第二,油气行业投资吸引力下降。由于可支配石油资源显著减少,苏丹油气行业对外国石油公司的投资吸引力也将有所下降,对油气行业投入及增长速度均将带来负面影响。

第三,油气行业在国民经济中的地位下降。考虑到油气行业在国民经济中总体地位的下降,苏丹政府开始把更多的注意力集中到非油行业的发展上。苏丹南方独立后,苏丹政府有意识地加大了对水利、道路、铁路、电站等基础设施以及教育、卫生等民生项目的投入力度,并将发展农业作为长期战略。

第四,苏丹南方独立后遗留的反政府武装的活动给油气行业发展带来安全隐患。苏丹南方独立后,“苏丹人民解放运动(北方局)”成为反政府武装。目前,该组织主要活动在苏丹的南部与南苏丹相邻的石油产区,对石油生产带来了安全隐患。2012年1月28日发生的29名中国工人遭遇劫持事件即为该组织所为。

第五,美国并未取消制裁决定,制裁对苏丹油气行业发展的负面影响仍将持续下去。尽管苏丹政府承认南苏丹独立,2011年11月1日,美国政府仍然决定把针对苏丹的紧急状态延长一年,同时维持对苏丹的制裁。

对于南苏丹来说,尽管独立建国确保了对油气资源的自主支配,但是其油气资源的开发也面临一些新的问题。

第一,石油运输和出口受制于苏丹。根据苏丹《2011石油运输和服务费用法案》(Petroleum

Transit and Service Fees Act of 2011),从2011年12月25日开始,从苏丹港出口的南苏丹原油需交纳32.2美元/桶的过境费。随后开始的南苏丹与苏丹之间就过境费进行的谈判陷入僵局。2012年1月20日,南苏丹部长会议一致决定暂停石油生产。但是,这一做法同样对南苏丹形成重大打击,并非长久之计。为此,南苏丹政府随后宣布将着手修建一条穿越东非国家肯尼亚和乌干达、将在10个月内完工的输油管道,以替代从苏丹港出海的输油管道。但是该石油管道是否能在如此短期内完工还很难判断。

第二,缺乏必要的石油炼制能力。苏丹南方独立后,国内没有炼油厂,不具备成品油生产能力。目前南苏丹政府已经表示将立即开始修建一座炼油厂,以满足本国市场对成品油的需求。

第三,石油停产使财政收入锐减,将导致该国重建项目大面积推延。南苏丹财政收入高度依赖石油收入,2010年,其石油收入占财政收入的比重在98%左右。

第四,南苏丹独立后,实行亲西方的政策,其油气开发政策也面临重大调整。南苏丹独立以前,受美国制裁政策的影响,美国等西方国家的石油公司在南苏丹投资受到限制。与延续对苏丹的制裁决定不同,美国政府已经调整了其针对南苏丹的政策,允许美国公司投资南苏丹石油工业,意图扩大其对南苏丹的影响力。

总的来看,尽管苏丹南方独立后,南北苏丹油气行业发展分别面临新的问题,但是南北苏丹的油气行业仍然相互依存,双方如果能在石油过境费等问题上早日达成一致并加强油气资源开发协作,将有利于减少对立带来的损失,促进各自油气行业的发展。但是,考虑到南北苏丹之间固有的矛盾,加上美国等西方国家给予南北苏丹的不同政策待遇、促使南北苏丹对立以满足自身利益的战略意图,南北苏丹油气行业面临的诸多问题将难以在短期内得到解决。

编辑:黄佳音