

中国能源外交历史与新时代特征^[1]

张 锐

【内容提要】新中国成立70年来，能源外交已成为中国整体外交的重要组成部分。根据政策内容的不同，可将1949—2012年的能源外交划分为阵营外交、产业“走出去”、开拓石油进口来源、推动全面合作四个阶段。党的十八大后，中国能源外交开创引领能源革命进入新时代，呈现诸多新特点，包括以“四个革命、一个合作”战略为指引、与油气出口国构建能源命运共同体、促进清洁能源发展、推动“一带一路”产能合作和加强全球能源治理。回顾历史，中国能源外交形成一系列优良传统和鲜明特色。面对复杂局势，中国能源外交应积极谋划全球范围内高效的、可承担的海外利益保护体系，加强对外合作机制建设，系统筹划推进全球能源革命战略，打造能源大外交格局。

【关键词】中国能源外交 能源安全 能源革命 能源命运共同体

【作者简介】张锐，全球能源互联网发展合作组织经济技术研究院研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2020)01-0113-16

[1] 本文系国家社会科学基金青年项目“中国可再生能源的战略困境与转型发展研究”(17CGJ024)的阶段性研究成果。

新中国成立以来，能源外交作为国家总体外交的一部分，为保障国家能源安全、促进国际经济合作、提升中国国际地位做出了不可替代的重要贡献。面对中国油气对外依存度快速攀升、国际能源格局加速转型的大变局，习近平主席提出“全方位加强国际合作，实现开放条件下能源安全”^[1]，能源外交呈现出诸多与时俱进的新气象、大国特色的新作为。本文尝试全面梳理中国能源外交的历史演进及新时代的理念实践创新，并在此基础上归纳具有延续性和积极效力的外交传统，根据面临的问题提出政策建议。

一、中国能源外交的历史演进

关于能源外交，一个普遍使用的定义是“使用外交政策去确保国际能源供给的安全和提升能源部门的合作（大多是双边政府合作）”。^[2]中国能源外交与全球能源供需的宏观背景紧密关联，具有全球普遍的特征与逻辑，同时也根植于自身的能源需求和发展战略。根据政策内容的不同，可以将1949—2012年的能源外交划分为以下四个阶段。

（一）阵营外交阶段：1949年到70年代初

新中国前20年的能源外交基本倚赖和面向社会主义阵营国家。这一阶段主要分为两个时期：首先是1949年到60年代初的“一边倒”时期。当时中国被认定为既无资源也无开发能力的“贫油国”，身处美国经济封锁的困境，只能从以苏联为首的社会主义国家进口原油。1949—1963年，中国石油总进口量达3123万吨，超过了同期自身产量，其中进口苏联的石油占

[1]《习近平：积极推动我国能源生产和消费革命》，新华网，2014年6月13日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-06/13/c_1111139161.htm。

[2] Goldthau, Andreas, “Energy Diplomacy in Trade and Investment of Oil and Gas,” in Andreas Goldthau, *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Washington: Brookings Press, 2010, p.28.

到总进口量的 74%，其他进口渠道包括罗马尼亚等国。^[1] 这些进口石油有力保障了新中国的独立自主，支撑了国民经济恢复和抗美援朝战争。同时，中国从苏联、罗马尼亚、东德等国获得油气、电力方面的技术援助。但是，随着 50 年代末期中苏关系恶化，进口苏联的原油量从 1959 年的 305 万吨锐减至 1965 年的 3.8 万吨，双方石油贸易在 1969 年珍宝岛事件后中止。其次是 60 年代初到 70 年代初的小规模贸易时期。中国凭借大庆、胜利等油田的投产，逐步实现原油自给，能源安全得到保证。1964—1973 的 10 年间，中国石油总进口量仅为 680 万吨，同期国内原油产量累计达 2.39 亿吨。^[2] 进口来源主要是罗马尼亚和阿尔巴尼亚，石油贸易的政治意义远远大于经济意义，体现了三国加强经贸联系、摆脱国际孤立境地的共同战略需求。

（二）“走出去”阶段：70 年代初到 1993 年

上世纪 70—80 年代，中国原油产量连创新高，1978 年突破亿吨大关，具备向外出口的富余量；中国与一大批西方国家、第三世界国家建立外交关系，国际环境大为改善。这一时期的能源外交走出阵营外交的“小圈子”，与各国加速推动能源领域的合作。合作重点包括两方面：一是促进石油出口。1973—1993 年，中国共向国际市场出口石油 3.77 亿吨^[3]，出口对象主要为东北亚、东南亚邻国，其中日本吸收了一半以上的出口量。在中东发生石油危机、中日关系处于“蜜月期”的大背景下，两国遵循“合理高价”原则，使中国赚取了超出当时国际市场平均价格的外汇收入。^[4] 二是积极向各国引

[1] 1949—1963 年，中国原油总产量为 3024 万吨，数据统计根据：Vaclav Smii, *China's Energy: Achievements, Problems, Prospects*, New York: Praeger, 1976; 李昕：《中国石油外交模式探析——基于改革开放前三十年的思考》，载《大庆师范学院学报》2013 年第 4 期，第 37 页。

[2] 同上。

[3] 李辉：《中国石油进出口状况及其体制的演变和未来趋势》，载《世界石油工业》2006 年第 1 期，第 16 页。

[4] 参见李恩民：《从经济战到石油外交——20 世纪 70 年代日本对中国大陆的石油贸易》，载《上海师范大学学报》2005 年第 6 期，第 125—130 页；李昕：《1949 年以来中国石油进出口地位演变》，载《西南石油大学学报（社会科学版）》2014 年第 1 期，第 1—6 页。

进先进能源技术、设备及管理经验。例如,1979年邓小平访美,与卡特总统签署《中美科学技术合作协定》,中美在该协定的框架内迅速开启水电、化石能源、能效等领域的技术合作;向法国学习核电技术,并从1986年起与法国合作建设中国第一座大型商用核电站——大亚湾核电站;80年代与巴西先后签订海上石油开发、电力领域的科技合作协定。能源领域的技术合作成为当时中国与各国深化实质关系、实现双方合作“早期收获”的重要抓手。然而这一时期的能源外交也存在时代的局限性,即对外能源战略“依附于国家对外政策的‘大盘子’,局限于国家与国家之间的双边国际性”。^[1]

(三) 开拓石油进口来源阶段:1993—2002年

1993年,中国再次成为石油净进口国,保证石油供给、维护能源安全的紧迫感陡增。面向中东、非洲开拓石油进口来源是中国能源外交的主要内容。自90年代中期开始,中国的中东外交日益活跃:与中东多个产油国建立持续稳定的石油贸易关系;加强中国与中东产油国的高层互访,尤其是增进与沙特阿拉伯、伊朗的关系;^[2]在多边平台为石油生产国争取正当权益;参与联合国在伊拉克的“石油换食品”计划;扩大对某些国家的经济援助和军事贸易等。同时期,中国依托中非传统友好关系及援助、优惠贷款等手段,迅速实现并扩大从苏丹、刚果(金)、安哥拉、尼日利亚、加蓬、赤道几内亚等国的石油进口。从1995年起,中国以苏丹穆葛德盆地油田开发项目为切入点,开始对非洲石油项目直接投资,减少对中东石油的过度依赖。^[3]除了两个重点区域,中国还从俄罗斯、哈萨克斯坦、澳大利亚、文

[1] 许勤华:《中国全球能源战略:从能源实力到能源权力》,载《现代国企研究》2017年第9期,第63页。

[2] 重要高层访问包括:1999年11月,江泽民主席出访沙特,就沙特扩大对华输出石油达成协议;2000年12月,伊朗总统哈塔米访华,两国决定建立面向21世纪长期稳定、内容广泛的中伊友好合作关系;2002年4月,江泽民主席出访伊朗。

[3] 参见吴磊、卢光盛:《关于中国—非洲能源关系发展问题的若干思考》,载《世界经济与政治》2008年第9期,第52—58页;邓向辉:《非洲能源国际竞争与中非能源合作》,中共中央党校博士论文,2010年,第97—111页。

莱、挪威、英国等国开拓进口来源。一系列举措取得了显著效果，1995—2002年，中国石油进口量从1710万吨增至7026万吨，来自沙特的原油进口量在中国总进口量中的占比从2%上升到16.4%，伊朗原油的占比从5.4%上升到15.3%，非洲地区原油的占比从10.8%上升到27.16%。^[1]中国在新世纪伊始初步建成了多元供给、以中东和非洲为重点的石油进口布局，保障了当时高速增长的石油消费需求。

（四）推动全面合作阶段：2003—2012年

党和国家第四代领导集体引领中国能源外交进入全面合作阶段，表现为合作对象和合作方式增多、能源通道的多元化及启动清洁能源外交。

第一，多元化原油进口来源，重点开拓非洲、独联体和南美的进口渠道。具体来看，在中东继续倚赖沙特、伊朗，10年间从两国进口的原油占中国进口总量的比例始终在30%左右；安哥拉异军突起，其原油在中国进口总量中的份额从2002年的8.2%上升到2012年的14.8%；俄罗斯和哈萨克斯坦对华石油出口实现梯级跃升；委内瑞拉和巴西成为中国在南美的主要进口来源。^[2]2004年，中国与安哥拉开创了“贷款换石油”的模式，之后与俄罗斯、巴西、厄瓜多尔、哈萨克斯坦、刚果（布）等国采取了这一模式的合作。在当时的背景下，使中国及时获得长期稳定、价格合理的石油供应源，使产油国获得了基础设施领域的有力融资支持，同时拉动了我国工程承包、装备、劳务“走出去”。^[3]

[1] 葛振华、刘增洁：《2002年中国石油进出口状况》，载《中国能源》2003年第3期，第35页；Hongyi Harry Lai, “China's Oil Diplomacy: Is It a Global Security Threat?” *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 3, 2007, pp.522—523.

[2] 葛振华、刘增洁：《2002年中国石油进出口状况》，载《中国能源》2003年第3期，第35页；张抗：《2000年以来中国原油进口来源构成分析》，载《当代石油石化》2009年第6期，第18—20页。

[3] 参见闫世刚：《后金融危机时期中国能源外交战略构建》，载《太平洋学报》2010年第8期，第44—45页；高骏：《从“安哥拉模式”到非洲工业化：援助模式转型下的中非合作》，澎湃新闻，2018年9月18日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2433807。

第二,把开辟能源进口通道、维护国际能源通道安全作为当务之急。胡锦涛主席在2003年11月的中央经济工作会议上首次提出“马六甲困局”,提到“进口原油4/5左右是通过马六甲海峡运输的,而一些大国一直染指并试图控制马六甲海峡的航运通道”。^[1]国家领导人对能源安全的高度关切为多个陆上油气管道的建设打开了“政策窗口”,多个油气管道项目在2003年前后开始得到实质推进。每个项目都构成了中国与能源出口国、管道途经国之间的重大外交议题,如中俄原油管道项目历经波折和艰难谈判,在很长一段时间里“成了对中俄全面战略协作伙伴关系和两国互信的考验”。^[2]到2012年前后,西北、东北、西南三大陆上战略通道的格局初步成型。^[3]

第三,与欧盟、美国开启清洁能源外交。中国与欧盟在2005年建立“气候变化战略伙伴”,把清洁能源作为优先合作领域,开展了一系列技术交流、项目推广活动,并于2010年成立中欧清洁能源中心;中国与美国于2009年建立“可再生能源伙伴关系”,成立了政策规划、风能、太阳能、并网、标准认证5个工作组,配套建设了中美清洁能源联合研究中心等工作平台。

二、新时代能源外交的显著特征

党的十八大以来,习近平主席站在人类历史发展和党和国家全局高度,准确把握国内外能源发展大势与规律,推动我国能源外交进入“引领能源革命的新时代”,呈现出以下显著特征:

(一)以“四个革命、一个合作”战略为指引

2014年6月13日,习近平主席在中央财经领导小组会议上提出必须推

[1] 史洪涛:《中国的“马六甲困局”》,中国青年报网,2004年6月15日, http://zqb.cyol.com/content/2004-06/15/content_888233.htm。

[2] 张国宝:《筚路蓝缕——世纪工程决策建设记述》,北京:人民出版社2018年版,第127页。

[3] 2003—2012年期间启动的陆上油气管道项目包括:中国—哈萨克斯坦原油管道、中国—中亚天然气管道ABC线、中俄原油管道一线工程和中缅油气管道项目。

动能源消费、供给、技术和体制革命，全方位加强国际合作，实现开放条件下能源安全。^[1]“四个革命、一个合作”战略对中国能源外交的影响体现在以下三方面：

1. 扩充外交目标。过去能源外交聚焦海外油气资源的供应安全；在新时代，能源外交既着眼于保障能源安全、构建多元能源供应体系，也致力于抢占能源革命先机、推动清洁低碳发展、打造能源命运共同体等艰巨任务，力图改变传统国际合作集中在“供给”“技术”环节上的既定模式，“在能源生产和消费革命所涉及的各个方面加强国际合作，有效利用国际资源”。^[2]

2. 提高战略站位。过去能源外交的谋划主要停留在双边关系和小范围的多边关系（如油气国集中的中东、欧亚地区）；在新时代，习近平主席先后提出“能源命运共同体”“全球能源互联网”“绿色低碳的全球能源治理格局”“一带一路能源大通道”等重大理念与倡议，有力提升了能源外交的全局高度和行动层次。

3. 强化国际国内两个大局的统筹。“四个革命、一个合作”战略充分体现了把两个大局兼顾起来、统一起来的思路，引导能源外交充分利用两个市场、两种资源，妥善处理国内发展与对外开放之间、利益诉求与国际道义之间的关系。

（二）以对华油气出口国为优先方向，构建能源命运共同体

2016年1月，习近平主席访问沙特、埃及和伊朗，首次提出“能源合作共同体”概念。2017年4月，国家发展改革委发布的《能源生产和消费革命战略（2016—2030）》，明确指出“构筑连接我国与世界的能源合作网，打造能源合作的利益共同体和命运共同体”。^[3]其中对华油气出口国是目前

[1] 《习近平：积极推动我国能源生产和消费革命》，新华网，2014年6月13日，http://www.xinhuanet.com/politics/2014-06/13/c_1111139161.htm。

[2] 同上。

[3] 国家发展改革委：《能源生产和消费革命战略（2016—2030）》，2016年12月，第28页，<http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/fzgh/ghwb/gjjgh/201705/W020170517397451808076.pdf>。

构建“能源命运共同体”的优先方向。主要的外交实践包括：

第一，开展伙伴关系外交，用政治关系的提质升级去保障能源合作的持续稳定，推动重大项目的落实及克服合作进程中的困难。2013年以来，中国与多个油气出口国建立或深化双边伙伴关系，为构建“能源命运共同体”夯实共识基础、提供机制保障。例如，中国、俄罗斯在“全面战略协作伙伴关系”的框架内，依托元首外交、总理定期会晤机制和副总理级的能源合作委员会，保持了高层次、常态化的战略对接。基于上述政治保障，中俄“能源命运共同体”已然成型。近年来在油气领域取得了两个影响世界能源格局的突破性进展：一是俄罗斯2016年至今连续三年成为中国最大原油供应国，2018年该国原油占中国原油进口总量的15.48%。^[1]二是两国于2014年达成《中俄东线天然气购销合同》，管道项目于2015年6月开工建设，计划2019年12月部分实现通气，2024年全线通气。未来“每年可输送来自俄罗斯380亿立方米的天然气，相当于2018年我国全年用气量的1/7”。^[2]

第二，超越单纯能源贸易关系，推进上下游一体化合作。近年来，中国利用自身在工程建设、技术、装备、资金等方面的优势，面向中东、拉美等区域产油国推广“油气+”合作模式，“深化石油、天然气勘探、开采、炼化、储运等全产业链合作”^[3]，充实“能源命运共同体”内涵。在2016年1月的中东之行中，习主席向阿拉伯国家提出中国“愿同阿方探索石油、贷款、工程一揽子合作模式，延伸传统油气合作链条”^[4]；与沙特国王萨勒曼共同出席中沙延布炼厂投产启动仪式，进一步表达支持态度；在与伊朗

[1] 《2018年中国原油进口来源及数量》，载《当代石油石化》2019年第4期，第53页。

[2] 王宗英：《中俄东线天然气管道中段工程开工建设》，央广网，2019年7月5日，http://china.cnr.cn/NewsFeeds/20190705/t20190705_524681615.shtml。

[3] 习近平：《携手推进新时代中阿战略伙伴关系——在中阿合作论坛第八届部长级会议开幕式上的讲话》，人民网，2018年7月11日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2018/0711/c64094-30139172.html>。

[4] 习近平：《共同开创中阿关系的美好未来——在阿拉伯国家联盟总部的演讲》，新华网，2016年1月22日，http://www.xinhuanet.com/world/2016-01/22/c_1117855467.htm。

达成的联合声明中，特别提到“中方将考虑对伊朗能源产业的上、下游项目进行投资和融资”。^[1]基于能源外交的大力支持，以“三桶油”为代表的石油企业向全产业链合作方向快速迈进，中石油在中东五国运营 15 个油气投资项目，中石化已成为沙特、科威特第一大钻井承包商，并在中东 - 北非地区签订了 500 多个石油工程技术服务合同。^[2]

第三，在石油贸易中推广人民币结算。从 2016 年开始，中国与俄罗斯、伊朗、委内瑞拉、安哥拉、尼日利亚等国尝试使用人民币进行原油交易，绕开石油美元在全球原油结算领域中的主导地位。中国的这项举措尽管刚起步，但获得了多个产油国的积极响应，彰显“能源命运共同体”建设的巨大潜力和变革效应。

（三）以清洁能源为重点，引领全球能源转型

2013 年至今，中国能源外交给予清洁能源前所未有的关注与支持。截至 2019 年 6 月，中国至少与 46 个国家、5 个区域性国际组织在声明、联合公报等双边外交文件中明确表示加强清洁能源合作。^[3]关于具体合作内容，中国对于不同类型的国家有不同侧重。中国与多个发达国家建立了常态化合作机制，开展政策对接、投资洽谈和联合研究，在技术领域向它们对标看齐。例如，2015 年，中国与英国建立清洁能源伙伴关系，每两年制定一次实施工作计划，近期重点推进民用核能、海上风电方面的投资和研发项目。中国与发展中国家的合作集中在投资、援助方面，既帮助它们解决能源贫困问题，也试图缩小能源转型进程中国家间的“技术鸿沟”。中国明确表示“支

[1] 《中华人民共和国和伊朗伊斯兰共和国关于建立全面战略伙伴关系的联合声明》，外交部网站，2016 年 1 月 23 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1334378.shtml>。

[2] 石岩：《中国石化“一带一路”轨迹：助力沙特能源转型》，载《中国企业报》2017 年 5 月 2 日，04 版；解亚娜：《打造国际化经营‘合作升级版’中东能源合作新趋势观察》，载《中国石油报》2019 年 4 月 16 日。

[3] 新西兰、意大利、阿根廷、西班牙、俄罗斯等 46 国；东盟、非盟、欧盟、阿盟、拉共体 5 个区域组织。信息来源：外交部“声明公报”，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/。

持可再生能源，主要是太阳能在非洲的发展”，鼓励中国企业开展项目投资，实施绿色金融能源示范项目及支持非洲能源领域的能力建设等。^[1]

同时，中国积极促进全球和平利用核能，到2019年4月“已与30多个国家签订了政府间和平利用核能合作协定”，并与这些国家开展了包括人员互访、设备和技术引进、经贸往来等广泛的交流与合作。^[2]中国领导人多次把推动核电产能合作作为外交会谈内容，取得了诸多重大成果，包括：2015年8月，中国自主研发三代核电机组“华龙一号”在巴基斯坦卡拉奇安装建设；2016年9月，中广核（CGN）、法国电力集团与英国政府签署英国新建核电项目的一揽子协议，布拉德维尔B项目将采用“华龙一号”技术方案，这是中国自主核电技术首次进入发达国家市场。

（四）以“一带一路”为引擎，推动能源领域的国际产能合作

“一带一路”倡议对能源外交的影响主要在于提供丰富的政策手段，调整海外经济的发展模式，推动中国与各国开展规模化、可持续的能源产能合作。具体表现包括：一是加强政策沟通。“一带一路”提出6年来，我国“与有关国家、国际和地区组织新建双多边能源合作机制近40项，签署能源合作文件100余份”。^[3]二是按照“政府指导、企业主体、市场导向、商业原则”的要求，加强能源基础设施投资合作。目前，最具成效、最引人瞩目的合作莫过于“中巴经济走廊”，中国带动大批能源企业为巴基斯坦提供了一揽子、链条式的投资方案，在经济走廊首批22个早期收获项目中，有11个项目为能源项目，涵盖水电、太阳能、风能和燃煤电站项目。“走廊能源项目全部完工后，将为巴增加约1100万千瓦电力，大大缓解巴能源紧张，为

[1] 参见：《中非合作论坛—北京行动计划（2019-2021年）》，2018年9月5日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1592067.shtml>

[2] 外交部：《关于中华人民共和国履行〈不扩散核武器条约〉情况的国家报告》，2019年4月29日，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjb_673085/zjzg_673183/jks_674633/jksxwlb_674635/t1659431.shtml。

[3] 《章建华出席第二届“一带一路”国际合作高峰论坛设施联通分论坛》，2019年4月25日，http://www.nea.gov.cn/2019-04/25/c_138009208.htm。

巴经济发展注入强劲动力。”^[1] 三是加强能源基础设施互联互通。目前合作重点包括“共同维护输油、输气管道等运输通道安全，推进跨境电力与输电通道建设，积极开展区域电网升级改造合作”。^[2] 在全球能源互联网理念的指引下，中国日益重视跨国电网，在东南亚提出“推动澜湄国家电力互联互通和电力贸易，打造区域统一电力市场”^[3]，与欧盟“探讨包括互联互通的能源网络在内的可行方案，以满足全球电力对清洁和绿色替代能源的需求”。^[4] 四是推动政策性资金、开发性资金给予配套的金融支持。截至 2019 年 4 月，丝路基金已为 20 余个能源项目提供资金支持，出资额超过 90 亿美元。^[5]

（五）以国际多边机制为平台，加强全球能源治理

近年来，中国在全球能源治理方面逐渐“从局外人变为局内人，从追随者变为影响者”^[6]，具体表现包括：一是在全球治理平台上提出能源领域的中国主张、中国方案。例如，在 2016 年担任 G20 主席国期间，主导产生了 4 份能源领域的成果文件，倡导成立 G20 绿色金融研究小组。^[7] 二是创

[1] 《“一带一路”倡议：构建人类命运共同体的重要实践——孙卫东大使在‘一带一路’演讲会上的讲话》，2017 年 5 月 5 日，<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cepk/chn/zb/gx/t1459142.htm>。

[2] 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，2015 年 3 月 28 日，http://www.gov.cn/xinwen/2015-03/28/content_2839723.htm。

[3] 《澜沧江—湄公河合作五年行动计划（2018—2022）》，2018 年 1 月 11 日，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1524881.shtml。

[4] 《中欧领导人气候变化和清洁能源联合声明》，新华网，2018 年 1 月 17 日，http://www.xinhuanet.com/energy/2018-07/17/c_1123136631.htm。

[5] 谢多：《为“一带一路”高质量发展提供有力金融支持》，丝路基金网站，2019 年 4 月 24 日，<http://www.silkroadfund.com.cn/cnweb/19930/19938/39884/index.html>。

[6] Qian Xuming, “China-U.S. Relations in Global Energy Governance,” *International Relations and Diplomacy*, Vol. 6, No. 7, 2018, p.383.

[7] 4 份文件分别是《2016 年 G20 能源部长会议北京公报》《加强亚太地区能源可及性：关键挑战与 G20 自愿合作行动计划》《G20 可再生能源自愿行动计划》和《G20 能效引领计划》。

设以我为主的多边合作平台，包括中国－欧盟能源合作平台、“一带一路能源伙伴关系”、中国－中东欧国家“16+1”能源合作对话等。这些机制不仅促进政府层面的合作，更为中国能源企业、行业协会、科研机构提供了多轨外交渠道。三是与一些能源类国际组织的关系出现实质性的提升。2014年加入国际可再生能源署，2015年2月成为《国际能源宪章宣言》的签约观察国，2015年11月成为国际能源署联盟国。

三、中国能源外交的优良传统

通过对历史的回顾梳理可以发现，中国能源外交形成了一系列优良传统，促使能源对外合作呈现出典型的“莎莉定律”^[1]，总体上防范抑制了各方担心的重大风险，有效保障了国家能源安全，中国能源产业、能源转型和对外投资的发展步伐均远远超出中外观察者的预期。

（一）元首外交发挥战略引领作用

中国的元首外交与能源外交高度结合，历任最高领导人均亲自谋划、部署和推动重大的能源外交决策，统筹领导政府各部门、国有能源企业聚焦主要任务、执行统一战略，激发我国政治体制“集中力量办大事”的优势。习近平主席在外交工作中投入了大量时间、精力在能源事务上，在国际场合多次发表推进能源转型、绿色发展的讲话，多次安排与能源产业、能源科技有关的考察行程，直接关心推动某些重大合作项目，为新时代中国能源外交提供了最坚实的保障。

一般外交难以解决的事务常通过元首外交来获得突破与决断。例如中俄东线天然气管道项目，谈判历时10年，2011年由于价格分歧近乎破裂。在双方立场难以转圜的情况下，习主席2013年访俄令事态出现转机，双方最高领导人很快达成高度共识与决心，并亲自推动谈判取得成果、项目得

[1] “莎莉定律”——心理学概念，即人们常常把事情往坏的方向想却往往出现好结果的一种现象。

以落地。2015年5月，普京总统在回顾中俄天然气合同谈判时强调：“我要特别感谢中国领导人、我的朋友习近平先生。他本人直接过问了许多问题，这些问题是我们谈判中的难题。我认为，如果没有他对几个关键性问题的参与，我们未必能做出最终决定。”^[1]

（二）多元主体形成外交合力

中国能源外交存在着各类政府、非政府参与主体。首先，中央政府多个部门组成了中国能源外交特有的、复杂的机制动力。国家发展改革委、外交部、商务部、科技部等部委根据自身职能，各司其职，从不同角度完善对外方针政策，与外方建立各种功能性的磋商协调渠道，对境外重大项目实施给予必不可少的支持。其次，中国大型国有能源企业是能源外交中不可忽视的行为体。从外交角度看，它们往往承载双向功能：一方面始终高度关注、努力促进国家间的双边关系，从而扩大自身的投资机会和保障项目顺利进行；另一方面也通过争取、承担某些项目（尤其是大型战略合作项目、援助性质的项目）服务国家对外工作大局，促进中国海外投资在国际关系领域产生更多“政治回报”。近年来，能源国企的对外交往能力显著增强，“它们通过不断尝试，正成为全球能源棋局中的自信参与者，更有能力向北京提供政策选项与工具”。^[2]

（三）兼顾个体安全与集体安全

中国能源外交把保障国家能源安全作为第一要务，把确保外部油气稳定供应作为首要工作。回顾历史可以发现，中国领导人和中国政府始终拉紧能源安全供给这根弦，密切关注国际国内两个市场，表现出强烈的风险意识和前瞻眼光。例如，习主席强调“务实推进‘一带一路’能源合作，加大中亚、中东、美洲、非洲等油气的合作力度”^[3]，体现了“把鸡蛋放

[1] 关键斌：《俄罗斯天然气进入“中国季”》，载《中国青年报》2014年5月26日，第4版。

[2] Guy C.K. Leung, “China's Energy Security: Perception and Reality,” *Energy Policy*, No. 39, 2011, p.1335.

[3] 《习近平：积极推动我国能源生产和消费革命》，新华网，2014年6月13日，http://www.xinhuanet.com//politics/2014-06/13/c_1111139161.htm。

在不同篮子里”的安全思维。同时，中国与时俱进地拓展能源安全的内涵，将其涵盖到环境安全、气候变化、航运安全、金融安全等多项议题。

中国致力于维护全球能源体系的集体安全，塑造与他国能源安全的共生性。首先，中国尽管承受巨大的能源安全压力，但从来无意搞势力范围，不使用对抗或挑战的方式来实现自身利益。事实早已证明中国对海外能源资源的追求不会引发国家间的地缘政治冲突，相反促成了很多预期之外的合作。而且，“中国的购买能力及其与西方不同的政治态度促使其国有企业能够开发那些西方公司不能或不愿投资的地区油气资源，增加了世界油气资源的探明储量，维护了整体的能源安全。”^[1]其次，中国积极促进一些油气资源国的和平稳定，维护国际海洋能源通道的安全，典型事例包括中国在伊朗核谈判中发挥建设性作用，协助解决苏丹、南苏丹的冲突，及派出海军舰艇在印度洋常态化巡航等。再次，对于因油气资源开发出现的领土、领海争端，中国一贯从国家间关系大局出发，保持克制、冷静态度，呼吁对话沟通与管控分歧，也会根据具体情况提出“搁置争议、共同开发”的倡议。^[2]

（四）坚持平等互利原则

平等互利尽管是全球公认的国际关系准则，但在能源政治中其实是个“稀缺品”，很多大国常与其能源供应国建立庇护型关系，明里暗里干涉他国内政，进行经济剥削。而中国始终坚持和平共处五项原则，突出平等、互利两个核心价值。一方面，充分尊重合作国的主权和独立自主，奉行不干涉内政原则，避免在能源合作中附加政治条件。这一外交风格赢得了很

[1] Guy C.K. Leung, "China's Energy Security: Perception and Reality," p. 1336. ; Maria Julia Trombetta, "Fueling Threats: Securitization and the Challenges of Chinese Energy Policy," *Asian Perspective*, No. 42, 2018, p. 190 ; Philippe Andrews-Speed and Ronald Dannreuther, *China, Oil and Global Politics*, Routledge, 2011.

[2] 有3份近期的外交文件能够很好印证中国的这些态度与立场，分别是《中华人民共和国政府和菲律宾共和国政府关于油气开发合作的谅解备忘录》（2018年11月27日）、《中国东海油气开发活动正当合法》（2015年7月24日）、《“981”钻井平台作业：越南的挑衅和中国的立场》（2014年6月8日）。

多中东、非洲、欧亚油气国的信任，另一方面，始终追求互利共赢，“充分尊重合作东道国现实利益，把我国能源合作战略利益与资源国经济发展和改善民生需求充分结合起来”。^[1]尤其对于发展中国家，中国强调正确义利观，愿意在一些具体项目上照顾对方利益。例如，安哥拉是中国在非重要的能源合作伙伴，中国不仅帮助其建立起现代的石油工业体系，还通过融资合作框架深入参与其民生改善事业，“中国企业为安哥拉修复或新建铁路 2800 公里、道路 2 万公里，建设社会住房 10 万余套、学校 100 余所、医院 50 余所”。^[2]

四、问题与政策建议

尽管我国能源外交取得了诸多重大进展，但同时也面临一些突出问题：一是在政治手段的运用上存在“不足”与“过度”的路径依赖。一方面，中国油气进口面临的地缘政治挑战、非传统安全威胁有增无减，但能源外交有时停留在“去政治化”的惯性思维，回避国际能源领域里的权力塑造，缺乏管控风险的主动意识和有效手段；另一方面，有时为了促成合作，能源外交又高度依赖政治共识、政策手段，忽略对市场规则的遵循、约束性机制的建构。二是在清洁能源领域的技术标准制定、装备贸易摩擦上经常需要“被动迎战”，亟需将中国在该领域的实力优势转化为实实在在的话语权和影响力。三是中国在全球、区域能源治理中缺乏有效抓手、有利平台，目前提出的倡议多、加入的机制多，但行使的权利少，治理成效仍不显著。四是“一带一路”背景下的国际能源合作频繁遭遇无端质疑或批评，“民心相通”的工作仍处于起步阶段。五是能源外交的涉及面日益广泛，能源外交的行政统筹力度有待加强，需要警惕“政出多门”、政策矛盾等情况的出现。

[1] 国家发展改革委：《能源生产和消费革命战略（2016—2030）》，第 29 页。

[2] 龚韬：《共建“一带一路”、开创美好未来》，2019 年 4 月 22 日，<http://ao.chineseembassy.org/chn/sghd/t1656624.htm>。

基于上述问题，新时代能源外交在坚持优良传统的基础上，需要探索保障能源安全、引领能源革命的新战略和新思路。笔者提出以下政策建议：第一，积极谋划全球范围内高效的、可承担的海外利益保护体系，做好不同情景下的安全预警和防范预案，不回避“在紧急重大状态下向外采取军事手段”的行动选择。第二，在对外合作中更多引入国际法、规则性要素，重点方向包括与产油国建立新的原油定价体系和结算机制，以“一带一路”为依托建立能源贸易和投资保护机制，构建跨国能源基础设施联合运营机制等。^[1]第三，系统谋划、明确提出中国引领全球能源革命的目标、战略与行动，抢占中国在清洁能源装备、跨国电力贸易、电能替代等领域的规则制定权、治理制高点，塑造中国绿色发展的大国形象。第四，打造能源大外交格局，加强能源对外合作的整体规划与统一部署，支持中国地方政府、能源企业、非政府组织、行业协会、科研机构更积极参与到能源外交之中，形成多形态交流、多渠道合作、全方位攻关的合力。

【收稿日期：2019-10-20】

【修回日期：2019-11-14】

（责任编辑：张晓青）

[1] 中国国际经济交流中心课题组著：《加强能源国际合作研究》，北京：中国经济出版社2018年版，第154—173页。