

【中亚研究】

# 中国与中亚国家石油合作的历史与现状\*

秦 鹏

(新疆大学 法学院, 新疆 乌鲁木齐 830047)

**摘 要:** 中国与中亚国家间的油气合作尚未步入稳定、成熟阶段,与中亚国家的合作目前大致可以划分为起步、初步发展两个阶段,这其中既有我们自己的技术还不够先进与成熟、自身缺乏中长期规划等内在原因,也有合作领域法律一体化基本没有设想和雏形、甚至存在着歧视性做法等外在原因。合作虽然还存在着一些不确定的因素,但总体而言由于地缘政治的影响还会继续扩大合作范围、合作地域和合作时间等方面继续扩大与延续。

**关键词:** 中国;中亚;石油合作;前景

**中图分类号:** F424

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-2820(2013)04-0087-09

## 一、中国与中亚国家石油合作的状况

随着中国经济的快速发展和汽车工业的高速扩张,能源紧缺,尤其是石油供需矛盾日益突出。近年来,对外依存度提升、石油进口源过于集中和“马六甲困局”<sup>①</sup>等都加剧着中国能源安全的风险。鉴于上述种种因素,建立、发展同中亚国家的石油合作对中国而言具有重要的现实意义。

### 1. 与哈萨克斯坦的石油合作关系

1997年6月4日,中国石油天然气集团公司(以下简称中石油)旗下的中国石油天然气勘探开发公司中标获得哈国阿克纠宾油气股份公司60.3%的股份(占持票股份的66.67%),同年又取得了对哈萨克斯坦乌津油田的开采权益<sup>[1]</sup>。自此拉开了中哈国能源合作的序幕。此后,中国石油天然气集团公司、中国长城钻井有限责任公司、中国石油化工股份有限公司、中国中信集团等又陆续通过组建合资公司、控股、收购等方式扩大了与哈萨克斯坦的油气合作。

为了降低由铁路和汽车运输石油带来的成本和各种风险,中国与哈萨克斯坦间的石油管道项目于20世纪90年代就已提出。1997年至1999年,中哈双方完成了管道建设的可行性研究报告。但是,后来基于修建管道的成本过高和哈萨克斯坦当时

的石油供应量不足等原因,该项目曾被搁置起来。2003年6月,中国国家主席胡锦涛对哈萨克斯坦进行国事访问,6月3日,中国国家主席胡锦涛与哈萨克斯坦总统努·纳尔巴扎耶夫在阿斯塔纳签署的《中哈联合声明》指出:“双方认为,中哈能源领域合作具有战略意义,双方将加强在石油天然气领域的合作,确保现有合作项目的顺利实施,并继续就中哈石油管道项目和相应的油田开发项目,以及建设由哈萨克斯坦至中国的天然气管道的可行性进行研究。哈萨克斯坦支持中方参加哈里海大陆架油田的勘探和开发”<sup>②</sup>。这为推进输油管道建设奠定了坚实的基础。2006年,阿拉木图时间5月25日凌晨4时,中哈管道原油油头抵达阿拉山口末站而进入中国。这是中国石油史上首次实现了通过管道长期稳定进口原油的战略目标,它正式开启了我我国多元进口石油的新时代,也为我国进入“十一五”后的能源安全格局布下了一枚意义深远的棋子。同时,也是中哈两国经济互补双赢之举,有力地推动了哈萨克斯坦石油出口的多元化,提升了该国石油管道出口的经济效益与安全系数。

毋庸置疑,中哈间的石油合作在中亚地区不仅是开始时间最早的,也是合作领域最为广泛、合作规模最大的,这种合作目前已经给双方带来了明显的经济效益和社会效益,形成了双赢的局面,并在持续发展着。

\* 收稿日期: 2013-04-22

基金项目: 教育部人文社会科学研究新疆项目“中国与中亚、俄罗斯石油合作法律机制研究”(11XJJA820001)。

作者简介: 秦鹏(1959—),男,山西平顺人,新疆大学法学院教授,从事国际法、欧盟法研究。

① 关于“马六甲困局”也有相反的看法,参见王海峰《马来西亚规劝中国别怕“海峡困境”》,环球时报,2013年3月5日第7版。

② 参见《中华人民共和国和哈萨克斯坦国哈国联合声明》第10条。

## 2. 与土库曼斯坦的油气合作关系

中国与土库曼斯坦之间在能源领域的合作起步较早,但在2000年之前,主要是由中石油向对方提供油井修复、深层钻探等技术服务项目。2000年中石油开始筹划铺设连接中国与土库曼斯坦的天然气管道项目<sup>[2]</sup>。

2006年4月,土库曼斯坦前总统尼亚佐夫访华期间,中国政府与土库曼斯坦政府签署了《中华人民共和国政府和土库曼斯坦政府关于实施中土天然气管道项目和土库曼斯坦向中国出售天然气的总协议》,约定在2008年底前建成对华天然气供应管道,从2009年1月1日起开始对中国市场供应天然气,每年300亿立方米,为期30年,出口基地是土库曼斯坦阿姆河右岸巨型天然气田。自2007年至2012年,两国政府、相关企业陆续签订了油气田产量分成协议、天然气合作框架协议、采购天然气协议、增供天然气协议等,并于2011年9月和2012年7月分别在阿什哈巴德和北京召开了第一、二次中国—土库曼斯坦能源合作分委员会会议<sup>[3]</sup>,就扩大天然气合作、项目开发、劳务签证、标准互认、磋商机制、人才培养等方面达成了新的共识<sup>[4]</sup>。由此可知,中国与土库曼斯坦间的合作集中在天然气领域。

## 3. 与乌兹别克斯坦的油气合作关系

1997年,中国石油技术开发公司作为中国第一家公司与乌兹别克石油天然气公司进行了合作,2002年中方的这个公司在乌兹别克斯坦的卡克杜马拉克油田钻探的水平井还第一次完成了交钥匙工程。此外,这个公司2003年还与乌兹别克石油天然气公司签署了10台钻机设备更新及在卡克杜马拉克油田钻探5口水平井的合同。当时,吐哈油田也与乌兹别克斯坦有关部门合作,着手进行卡兹利油田石油增产计划,双方还曾就计划中的技术设备和资金问题进行了商讨。2003年与乌兹别克斯坦石油界合作的还有中国石油天然气股份有限公司等具有很强实力的中国石油公司。

2004年6月15日,国家主席胡锦涛在塔什干与乌兹别克斯坦总统卡里莫夫举行会谈,作为会谈的具体成果,双方的油气公司签署了两国公司在石油天然气领域开展互惠合作的协议等文件,这个协议主要包括的内容是:在石油勘探开发领域里要寻找机会,扩大合作;在工程技术服务方面,进一步发展合作关系;中国继续向乌兹别克斯坦出口石油钻采设备<sup>[5]</sup>。

作为落实上述协议的后续工作,2006年6月8日,中国石油天然气勘探开发公司与乌兹别克斯坦国家油气公司在北京签署了油气勘探协议。该项目的合同区包括乌兹别克境内5个陆上勘探区块,总面积3.4万平方千米。同年8月23日,乌兹别克斯坦总统卡里莫夫签署了针对上述5个区块勘探项目的总统指令,标志着中国石油集团2006年6月8日与乌兹别克国家油气公司在北京签署的第一个油气勘探协议正式生效。8月30日,中石油与乌兹别克斯坦国有石油天然气公司、俄罗斯卢克石油公司、马来西亚国家石油公司及韩国国家石油公司共同组成的威海财团(5家公司各自持有该项目20%的股份),在塔什干与乌兹别克斯坦政府正式签署威海水域油气勘探开发项目产品分成协议。这是中国石油集团在乌兹别克斯坦获得的又一个油气合作项目。这两个项目的获得,拉开了中国石油集团成规模进入乌兹别克斯坦的序幕。2008年10月15日,中石油与该国外资公司在塔什干正式签署合资开发明格布拉克油田的协议,该油田位于乌兹别克斯坦费尔干纳盆地北缘,油气埋藏深度超过5 000米,可采储量超过3 000万吨,预计可建成年200万吨的生产能力。

此后,中国与乌兹别克斯坦又达成多项合作协议,推动了两国在油气勘探开发和化工、电力和新能源、铀矿、管道建设与管理等领域的合作,使中乌能源合作再上新台阶。

## 4. 与吉尔吉斯斯坦的石油合作关系

1999年,中国胜利油田下属公司和江汉油田管理局曾以承包方式在吉尔吉斯斯坦为其石油企业进行老油井修复和资源勘探开发作业。

2002年6至8月间,中石化集团公司获得了吉尔吉斯斯坦马利苏四—依兹巴斯肯特油田开发126平方千米勘探转开发许可证和阿拉伊盆地6 000平方千米的勘探许可证,两个项目总投资约5 700万美元。2004年中石化集团公司从吉尔吉斯斯坦油田开发项目中获得权益油2.4万吨。

此外,吉尔吉斯斯坦石油天然气有限责任公司和中石油签订了关于在吉国境内勘探和开采石油的协议,并已在吉国内的北部和南部勘探到储量约为1.68亿吨石油的矿区。中石油计划在第一阶段先向石油开采领域投资1.3亿美元,而接下来逐步将投资额扩大到3亿美元。

2011年4月,陕西延长石油(集团)有限责任公司(以下简称延长石油)取得了吉尔吉斯斯坦11个

勘探开发区块许可证，面积达1.1万平方千米。2012年4月12日，该集团所属吉尔吉斯斯坦区块一口探井试油，获得日产原油0.84方；4月28日，该区块另一口探井试油求产，日产原油3.3方。此外，延长石油旗下的国际勘探开发工程有限公司于2013年1月10日以吉尔吉斯斯坦巴特肯州三个区块内的6口油气井石油作业为项目向社会招标，并于2月4日公布了中标结果。

#### 5. 与塔吉克斯坦的石油合作关系

2012年8月之前，塔吉克斯坦的探明石油储量约为8760万吨，主要分布于费尔干纳盆地西部和塔吉克盆地。由于该国石油开采能力较低、产量小，其国内消费石油的95%以上依靠进口，故其被戴上了“中亚最缺油气国家”的帽子。但如前所述，克能石油公司在塔吉克斯坦的油气勘探和开发活动极有可能使该国甩掉贫油国帽子，提升其油气资源国际或地区地位并促使其调整资源开发政策。

2012年6月4日，应国家主席胡锦涛邀请，塔吉克斯坦总统拉赫蒙抵达北京参加上海合作组织峰会。4日下午，在拉赫蒙总统和范先荣大使的见证下，中石油代表与塔国能源和工业部部长谢拉里·古尔签署了首份《中国石油与塔吉克斯坦共和国能源和工业部合作备忘录》。该备忘录签署半年之后，中石油即于2012年底获得了在该国的首个油气项目权益，此次交易的伯格达地区项目位于阿姆达林盆地东部3.5万平方千米的区域，该地区约有无风险可恢复的油气资源37.52亿吨（275亿桶油）当量，其中以天然气为主。2013年6月18日，中石油与塔吉克斯坦能源工业部、法国道达尔公司、加拿大克能石油公司在杜尚别共同签署塔吉克斯坦伯格达区块项目油气合作交割协议，完成项目交割，这标志着中国与塔吉克斯坦油气合作进入实质阶段。据多方初步评估，塔吉克斯坦油气资源潜力相当可观，天然气勘探前景良好。这一项目的顺利交割为中国石油海外油气合作增添了一个新的资源国，为建设中亚油气合作示范区拓展了新领域。

2013年5月19日，应习近平主席邀请，塔吉克斯坦总统埃莫马利·拉赫蒙抵达北京对中国进行为期两天的国事访问。5月20日，在拉赫蒙总统和中国驻塔吉克斯坦大使范先荣的见证下，中石油代表与塔能源和工业部部长舍拉里·古尔签署《中国石油天然气集团公司与塔吉克斯坦共和国能源和工业部进一步深化油气合作的框架协议》。根据协议，双方将全面加强在塔国境内油气勘探和开发等

领域的合作。

## 二、中国与中亚国家石油合作的特点与问题

### （一）合作的特点

中亚是全球能源的心脏地带，而中亚国家与我国的共同边界长达3300千米，加强与中亚国家的石油合作有利于实现将中亚地区作为“中国未来加油站”的目标，以确保我国能源安全和可持续发展。

概括而论，中国与中亚国家的合作目前大致可以划分为两个阶段。

一是起步阶段。从20世纪90年代中后期到2005年前后，中国与中亚国家的油气合作是零星和不具规模的。这个阶段合作的基本特点大致可以概括为：

1. 开展的实质性合作时间前后有别。中国与哈萨克斯坦开展油气开采合作较早，据现有资料佐证，大约开始与1997年6月，而与乌兹别克斯坦、土库曼斯坦和吉尔吉斯斯坦的这种合作大致都在十年之后，与塔吉克斯坦的这种合作始于2012年6月。这除了表明各国的资源禀赋不同和各自所选择的发展战略不同之外，也在一定程度上反映了它们独立后在中俄美之间的徘徊与选择。

2. 合作的侧重点有所不同。中国与哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦的合作基本上是油气并重的，而与乌兹别克斯坦和土库曼斯坦的合作则主要集中于天然气方面，预计未来与塔吉克斯坦的合作很可能还是以天然气为主的。此外，与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦的合作还集中于管道输送方面，预计未来在与塔吉克斯坦的合作中，除勘探和开采之外，该国很有可能加入跨境管道输送合作的行列。

3. 合作的方式一般都是政府牵头、企业跟进。政府在牵引入门、搭建合作平台、深化合作，甚至化解合作矛盾等方面一直具有无法取代的地位和发挥着不可替代的作用。无论是早期与哈萨克斯坦的合作，还是新建立的与塔吉克斯坦的合作，包括正在进行和将要进行的各项合作都是先由合作方政府达成合作框架协议或合作备忘录等政府间法律文件，而后再由相关的合作方企业签署具体的合作合同等约束性法律文件，并在此基础上展开合作工作，盖莫能免。这除了表明各国间政府都具有合作的良好诚意外，也从一个侧面说明各国的油气领域准入的市场化程度还有待提高、企业间的直接合

作还有待加强。

4. 法律保障薄弱,合作风险较大。独立后的中亚各国几乎都在短期内颁布了与油气资源合作相关的法律法规,但由于这一时期他们过于谨慎和强调保护本国利益而导致了在此问题上立法与司法的利己性与随意性泛滥,遏阻了外国投资的积极性。在经过5年左右的低迷实践后,这些国家开始注意到了保护外国投资正当利益的必要性和重要性,纷纷进入了相关法律法规的调试期,并持续至今。在这方面哈萨克斯坦的变化应当是最具代表性的:1996年1月27日颁布了《矿产和矿产利用法》以取代1992年颁布的《矿产资源法》,该法于1999年9月1日生效后,又于同年9月出台新的《矿产和矿产利用法》修正案,后又于2003年至2011年多次修订。这期间还于1995年6月28日颁布了《石油法》,1999年8月及其之后又多次颁布了《石油法》修正案,2011年7月15日又公布了《关于矿产及其使用的法律》,该法废除了1995年6月的《石油法》及其9个修正案和1996年1月的《矿产和矿产利用法》及其9个修正案<sup>[6]21,47</sup>。

二是初步发展阶段。大致从2005年起延续至今。在这个阶段内,中国与中亚有关国家的油气合作初具规模。其基本特点可以概括为:

1. 中国与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦之间的油气合作具有了一定规模和稳定性,特别是输油、输气管道建设发展平稳,增加了油气运送渠道,降低了运输成本,避免了传统的输送风险,实现了管道输送油气,但同时也带来新的环境与风险问题,如跨境管道安全保障等。

2. 法律保护得以加强。与中国存在一定合作规模的哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦的投资法与能源法近年来相对比较稳定,法律对合作方式、分成比例、争端解决等问题规定比较具体、明确,执法环境不断改善,比较注重保护国外合作者的合法利益,投资与合作的法律环境总体上是向着规范化和制度化的方向发展的。

3. 国家间战略伙伴关系的确立与巩固、经贸合作领域的不断开拓与发展、跨文化交流的丰富与持续以及民间往来的频繁与深入等都为相互间油气合作创造了良好的基本氛围和条件,政治、安全、经济、人文以及民间交流与油气合作的良性互动正在形成之中。当然,这是一个长久、复杂和易变的过程,需要关注和研究的政治、经济与法律问题还有很多。

中国与中亚国家间的油气合作关系之所以能够发展到今天这一步,究其原因主要包括:

1. 国家间的政治互信得到加强。在不太长的合作过程中,中国的合作对象可以清晰地感觉到,中国没有军事、政治方面的任何附加条件;与中国合作不但有助于实现他们的立国之策,富国强民,而且还有助于本地区的安全与和平,有助于相互间的长期和睦相处。

2. 地缘优势逐渐显现。在油气合作中,无论是油气的管道运输、还是陆地运输,也无论是开采设备运输和人员的交流互动,因相互毗邻,过境便利,时间和经济成本都比较低,合作的商业利益非常明显,而且具有可持续的、一定的互补性。

3. 中国近年来越来越注意合作的非能源化和非趋利性,强调合作的多样性和注重合作的当地含量因素,通过无偿援助、优惠贷款、企业捐赠以及贸易、农业、交通、基础设施建设和教育、人员培训等方式积极促进当地的就业和提高当地民众的生活质量,甚至通过禁毒、反恐领域的持续合作扩大中国的正面影响,为相互间长期、稳定、全面的合作奠定社会基础。例如,从1997年6月至2007年7月的十年里,中国石油累计投资捐助哈萨克斯坦公益事业5 000多万美元,用于发展当地的卫生、教育、文化和体育事业,同时中国石油为当地修筑铁路、建设学校、扶持医疗卫生机构,为当地创造各种就业岗位2万个以上。

4. 中亚国家在独立后20多年的国际合作实践中也逐渐认识到合作中规则、程序的重要性,能够正确对待合作方的正当要求和利益,并积累了较为丰富的合作经验,培养了一批熟悉国际交往规则的人才,为持久、正当合作提供了制度保障。

综上所述。回顾近二十年的合作历史,我们应当清醒地看到,中国与中亚国家间的油气合作尚未步入稳定、成熟阶段,对此仅从中国在各国油气领域的涉足时间、目前的勘探与开采面积以及资本投入量与西方国家相同指标的比较中就可以证实:中国在这些国家油气领域的准入还是受到诸多限制的。这其中既有我们自己的技术还不够先进与成熟、自身缺乏中长期规划等内在原因,也有合作领域法律一体化基本没有设想和雏形、甚至存在着歧视性做法等外在原因。总之,中国与这些国家间进入成熟、稳定的合作期还需要假以时日而任重道远,在合作中还要继续解决或化解各个层面的问题,增强合作关系。

## （二）合作的法律依据

### 1. 区域性多边条约——跨国合作的基石

中国与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦同为上海合作组织（以下简称上合组织）的创始会员国，它们在该组织框架下缔结的政府间条约构成了相互间开展各种合作、包括能源合作的基础性法律依据。之所以如此，并不是因为这些条约本身有什么特殊的魅力，而是因为这些条约借助了区域组织的体制性力量和得到了地缘关系的助力。例如2001年6月15日于上海发表的该组织成立宣言和2002年6月7日签署于彼得堡的该组织宪章都在宗旨部分确定：鼓励开展能源等领域有效的区域合作<sup>①</sup>。此外，在该组织各成员国政府首脑（总理）代表本国政府于2001年9月14日签订的《上海合作组织成员国政府间关于区域经济合作的基本目标和方向及启动贸易和投资便利化进程的备忘录》（以下简称合作备忘录）和2003年9月23日签署的《上海合作组织成员国多边经贸合作纲要》（以下简称合作纲要）中都将能源合作列为“重点合作领域”或“合作的优先方向”，承诺集中力量开展合作<sup>②</sup>。在每年举行一次的成员国元首峰会所发表的宣言中也时常能够看到这方面的合作安排。从条约法原理和实践来看，前两类国家间的协议尽管形式、名称上区别明显，但都能够满足法律意义上的条约要件，属于国家间有法律约束力的条约。而后一种元首宣言，尽管其级别、规格至高无上，但明显不符合条约的确定权利义务的实质性要件。从整体上看，它应该是指导国家间签订条约的纲领性文件，而从其所包含的某些具体内容上看，如合作领域的确定与深化等，它还具有“软法”的功能，成员国政府要受到它有限的约束。就目前的情形而论，无论是哪种文件都还带有内容比较原则、概括和缺乏实施机制的“通病”，作为国家间合作的基础性条约或未来签署条约的纲领，这似乎又是遍及全球而无可非议的普遍情况，往往在其之后还会有具体协定对其予以细化和落实。

### 2. 政府间双边条约——跨国合作的具体依据

多年来，中国政府与中亚各国政府签订的涉及石油合作的条约，从内容上看主要包括双边投资保护协定<sup>③</sup>避免双重征税协定<sup>④</sup>、油气领域开展合作协定<sup>⑤</sup>、输送石油天然气管道建设和运营协定<sup>⑥</sup>。这些政府间的双边协议比较具体地规定了双方展开油气合作的市场准入资格、领域与方式、投资鼓励与保护、限制与禁止以及税负、税收征管、油气勘探与收益分成、管道建设与管理等问题，是中国与中亚国家开展油气合作的实在法律根据。

### 3. 企业间协议——合作中的细化约定

与政府间条约不同，企业之间的协议是在政府间条约的引领下直接确定合作方案或规定当事人权利义务，具体落实政府间条约的一种安排，是当事人之间的特殊法律。这种协议在中国与中亚国家的油气合作实践中大致有两类：一类是经政府授权、可以代表整个行业的双方企业或一方为政府主管机关签署的关于整体合作的框架协议、原则安排或总协议，缔约国内部的所有相关企业都能从中受益，并受它的约束；发生纠纷时，也是有政府主管机关或行业代表出面协调解决，受相关的双边和区域性多边条约影响较为直接。之所以会出现这种从功能上看更接近条约的合同，我们认为是油气资源的国有垄断程度过高造成的。如2008年8月29日，中石油蒋洁敏总经理与土库曼斯坦内阁成员、主管油气的副总理塔格耶夫签订的《中国石油天然气集团公司与土库曼斯坦国家天然气康采恩关于扩大天然气合作的框架协议》、中石油蒋洁敏总经理与土库曼斯坦国家天然气康采恩总裁霍特让穆哈蔑多夫签订的《中国石油天然气集团公司与土库曼斯坦国家天然气康采恩天然气购销协议技术协议》。这种实例在中国与哈萨克斯坦、塔吉克斯坦等的交往中还有很多。另一类就是企业间按照行业间签署的整体协议签订的具体合同，如风险勘探、产品分成合同、采油设备购销等，这类合同是经常和大量存在的，是达成合作的基础。这类合同直接受东道国

① 参见《上海合作组织成立宣言》第二条、《上海合作组织宪章》第一条。

② 参见《合作备忘录》第三条、《合作纲要》第二条。

③ 参见1992年3月至1993年3月中国分别与乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦签订的《关于鼓励和保护相互投资协定》第一条第（五）项。

④ 参见中国政府与哈萨克斯坦政府于2001年9月12日签订的《关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》，该协定自2003年7月27日生效，自2004年1月1日开始执行。

⑤ 参见中国政府与哈萨克斯坦政府1997年9月24日签订的《关于在石油天然气领域合作的协议》。

⑥ 参见中哈间《关于在石油天然气领域合作的协议》第七条；2007年4月30日中国国家发展改革委员会负责人与乌兹别克斯坦政府主管副总理沙伊斯玛托夫共同签订的《中华人民共和国政府与乌兹别克斯坦共和国政府关于建设和运营中乌天然气管道的原则协议》等。

国内法管辖,确定具体权利义务的依据是东道国国内法,发生合同纠纷时也得按照东道国的法律予以解决,没有明显歧视性行为存在的,政府无法也不能介入其间。

#### 4. 资源国国内法——合作的直接依据

无论是以直接投资方式、还是以间接投资方式进行的油气合作中,资源国的法律都是规范外来投资经营行为的直接依据。自独立以来,中亚国家为了实现其资源立国的战略、不断引进国外的资金和技术等,先后制定和修改了相关的法律法规,大都颁布了《投资法》、《石油法》、《矿产法》、《天然气法》、《公司法》、《融资法》、《外汇管理法》等法律,并适时公布了与之相配套的合理使用矿产资源规定、油气井建设规范、油气开发工业安全规则、自然资源许可证管理办法等法令,形成了较为完备的能源合作国内法律体系。此外,合作中还会不可避免地适用东道国的土地法、税法、劳动法、劳务输入法、生态法等。发生合作纠纷或事故时,还会适用东道国的民法、产品责任法、民事诉讼法、仲裁法等。

除上述法律依据外,中国和中亚国家的现行法律都不排斥在油气合作中适用国际惯例。因此,通行的惯例经当事人选择后,也可以用以调整油气合作关系。

#### (三) 合作中存在的主要问题

总体而言,中国与中亚五国的油气合作正处在良好的发展进程之中,但与此同时,我们也应当看到,在这种合作中也还存在着一些隐患或问题,影响着合作的稳定和深入发展。

第一,由于在苏联时期中国与之就不存在能源方面的国家和民间合作,哈萨克斯坦独立后,中国进入其石油领域又相对较晚,所以我们对其石油资源分布的真实情况和法律、政策的具体规定等信息直到今天都缺乏清晰、准确和全面的认识与了解。关于此,从中国国内公开发布的各种信息中的不同地名翻译、公司名称翻译、某油气田的储量、地理位置、其对外合作情况等的差异中即可窥其一斑。这种状况的持续存在,不仅导致着研究依据和结论的错误,也酿成了投资的盲目性和加大了投资风险<sup>[7]</sup>。

第二,中国的石油企业在国内都具有相应的垄断地位,而在国际上又都因为企业自主权的大部分没有予以落实而实为政府的分支机构,因而在油气谈判和交易中都无法避免地存在着过分依赖政府

的现象。这种情况在我们与中亚国家的石油合作中同样存在,即几乎在企业间签署合作协议前都是先有政府出面签署一个合作协定,如在中哈输油管道合作项目中,双方政府至少达成了两个协定。这种并非国际间通行的做法,不仅混淆了政府与企业间的权责,而且也无法培育出胜任国际市场风险与交易的企业,是政企不分的典型。

第三,在与欧美、日本的竞争中我们已失先机,未占优势:首先是中国进入国际石油领域比欧美晚了一百多年,现在与之竞争不但会加剧相互间的矛盾,而且还要付出高昂的代价;其次是中亚、里海、俄罗斯富含油气的地区和国家一直是西方大国关注和争夺的热点地区,同时也是他们单独或联合遏制中国的重点地区。中国进入这些地区和国家始终面临着来自欧美、日本,甚至是本地区的种种阻挠和压力,外部环境存在着诸多不确定因素,比较容易干扰或影响中国与中亚国家石油合作的进程、深度与广度。

第四,尽管上合组织的成立宣言、宪章以及成员国间签署的重要条约都将能源合作列为重点对象,但由于缺乏历史、文化的近似性和经济社会生活的关联性,上合组织还未能想欧盟一样形成统一的能源政策和法律基础;又由于能源政策的分散性和缺乏联合抵御西方国家的能源控制和掠夺的客观性,故而上合组织也不可能像石油输出国组织(以下简称POEC)那样形成法定的石油生产配额制;它甚至不能像亚太经济合作组织(以下简称APEC)那样在能源效率与节能、新能源与可再生能源、能源运输与基础设施建设方面形成较为完整的合作机制和合作原则<sup>[8]</sup>。以一言蔽之,由于资源禀赋的差异所导致的国别能源政策分散致使上合组织目前在区域能源政策的协调与能源合作中尚无法充分发挥自己的作用。

第五,从表面上看,石油合作涉及国家能源安全和经济利益,理应由国家控制谈判和交易,但从实质上说,石油合作仍然属于跨国投资和国际贸易的范畴,包含着多种法律关系,合作的过程更多地是相关法律制度具体实施的复杂过程,合作目标的实现需要依靠法律的保障,而非政府或行政行为完全可以包揽实施的。所以,合作中法律的基础性和保障作用是无法回避的现实问题。而在这方面,无论是中亚国家,还是西方国家都具有两点明显的优势:其一是中亚国家独立后都经历了“去苏化”与“西化”并行的过程,法律作为上层建筑重要的组



成部分当然难免移植、借鉴，甚至是照搬西方的经历，故他们对彼此的相关法律规定、制度设计的目的等很熟悉，理解和操作方面也不会存在太多的问题。其二是中亚国家的管理人才、法律人才不少是由西方国家培养或是师从西人的，他们在语言、心理情感、专业问题的讨论与研究、代理、社会生活等方面都不存在太大或太多的问题。而我们恰恰相反，迄今尚没有权威、全面的中亚国家能源法律法规翻译面世，政府、企业、高校、研究机构等都没有系统地研究过相关法律问题，也缺乏长远的人才培养和储备方案。此外，我们自己多年来除对向海外投资有比较严格的管理措施外，迄今尚无完整的海外投资保护法律规定。多年来，我们基本上是在既不熟知东道国石油投资法律环境，也不知道自己走出国门后有哪些具体权利和义务的混沌状态下进行对外石油合作的，这是很危险与茫然的。好在，中国的相关立法已经被提上了议事日程。

### 三、中国与中亚国家石油合作的前景

尽管中国与中亚国家的石油合作存在着上述隐患，但也并存着一些有利条件，而在这些有利条件中又包含着转化为风险的可能性。所以，如何正确认识条件与风险，并能化解风险，充分利用有利条件，实现稳定、长期合作是问题的关键所在。

#### 1. 并存的机遇与挑战

从别国来看：中亚的油气资源主要分布在哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦三国<sup>[9]39-47</sup>。但2012年下半年加拿大克能石油公司公布的勘探结果正在给这个传统的概念注入着新的含义。此外，费尔干纳盆地和里海石油资源的进一步开发也在提升着中亚地区能源贡献的世界地位。而这一切又恰恰构成了中国与之进行长期合作的基本条件。然而，这并不意味着在这个自然成就的基础性条件之上，中国与中亚国家的石油合作能够一蹴而就。

第一，中亚国家石油开采量的增加的确为实现中国与之签署的有关协议提供了客观保障，有助于这些协议的落实，同时也为中国进一步扩大从中亚国家进口石油提供了现实的可能性。如石油输出国组织（欧佩克）2013年7月12日在其7月份的石油市场报告中指出，哈萨克斯坦2014年的石油产量将日增5万桶（6 821吨），达到170万桶（231 924吨）。毫

无疑问，这对于满足中国与哈萨克斯坦之间输油管道的设计要求和扩大两国间的石油贸易是一个有利的信号。但同时，至少有两个问题需要正视。其一是输送距离与成本问题。以哈萨克斯坦为例，该国目前开发的大油田都在其西部，从油田到欧洲消费市场的距离大约不超过3 000千米，而这个距离只能将石油输送至中国新疆的炼油厂，要将成品油再输送到中国的中部地区还有4 000千米左右的距离<sup>①</sup>，这无疑会提高消费成本使中国的石油企业在国际竞争中处于不利地位。其二是在中哈石油管道投入营运之前，哈萨克斯坦与俄罗斯之间就已经有两条输油管道在营运。据俄罗斯政府透露，2010年和2015年，哈萨克斯坦过境俄罗斯出口的原油总量将分别达到4 600万吨和6 400万吨，2020年前将突破6 900万吨。而输往中国的哈油总量不会超过哈萨克斯坦出口石油总量的1/7<sup>[9]39-47</sup>。换言之，中国在中亚地区能够实际控制的石油资源是十分有限的。所以，现实的可能性与其是否能够转化成实现间还存在着一定的距离。

第二，中亚各国自独立以来，大都先后制定、修改和完善了与能源有关的法律法规，如外国投资法、矿产资源法、石油和天然气法、石油许可证管理法、油气勘探与生产标准租让协议规定、可再生能源利用法等，同时还将改善投资法律环境、保护投资者的合法权益列入本国的近期发展规划<sup>②</sup>。此外，在中国签署的双边合作法律文件中也承诺重视、促进发展能源合作<sup>③</sup>。所以，中亚各国的能源投资法律环境处于正在完善和健全的发展过程中。与此同时，值得我们关注和警惕的是，这些国家存在着的高度垄断油气工业和高度依赖能源战略的现实状况，使得这些国家的石油市场准入、投资和石油出口政策都易于变化，而且这种变化基本无规律可循。换言之，无论是其国内法、还是双边法律文件都只是一种形式和程序方面的需要，真正起作用的是随时可能调整和公布的政策，而这些政策的背后又是错综复杂的国家利益。所以，形式上的法律制度的不断完善并不能证明法律的真实效力，法律仍然是政策调控的工具之一，这也是所有市场未成熟国家的常见问题之一，也是我们必须保持清醒认识而又无力改变的问题之一。

第三，在很多人的研究描述中，双边经济互补

① 从独山子至兰州大约2 500千米，再到武汉大约1 701千米。

② 参见吉尔吉斯斯坦2012年12月发布的《2013-2017年稳定发展战略》（三）。

③ 参见2004年9月中国与吉尔吉斯斯坦《2004至2014年合作纲要》、2006年12月中国与哈萨克斯坦《21世纪合作战略》。

性强、经贸关系得以深化等可以增进相互间的信任,并能够扩大石油合作的基础。这在一般意义上可以说是正确的,但这其中所包含的细节问题还是值得我们注意的,以下我们以近年来中哈经贸关系为例予以说明。据哈萨克斯坦统计署网站披露,2012年哈、中进出口贸易总值为239.8亿美元,同比增长12.5%,中国是哈萨克斯坦最大出口国,也是哈萨克斯坦第二大进口国,名列俄罗斯之后<sup>[10]</sup>。另据中国海关统计,2012年,中、哈双边贸易额为256亿美元;2013年1—2月份,中、哈双边贸易额为45.8亿美元,同比增长34.5%,照此趋势发展,2013年中、哈双边贸易有望达到300亿美元,为完成中哈两国领导人2011年确定的在2015年前使双边贸易达到400亿美元的目标奠定坚实的基础。但是,进一步研究后我们赞同:在互补性很强的中、哈之间的资源市场型合作中存在着中国从哈萨克斯坦进口需求缺乏弹性和哈萨克斯坦从中国进口产品具有很大的可替代性的观点<sup>[11]</sup>。换言之,中哈间油气交易之外的贸易互补性并不能直接促进两国间的石油交易。中国与中亚其他国家间的非油气贸易情形与此基本一致。所以,我们对此不能盲目地抱有不切实际的乐观而忘记了我们应该做的基础性工作。

综合上述,中国与中亚国家间的石油合作虽然还存在着一些不确定的因素,但总体而言由于地缘政治的影响还会继续在合作范围、合作地域和合作时间等方面继续扩大与延续。

## 2. 巩固与深化合作的建议

第一,继续依托石油外交。2013年3月的两会期间,国家发改委张平主任在答记者问时提及:中国的石油消费对外依存度不断提高,2012年中国自己生产的原油为2亿零400万吨,进口为2亿8 000万吨,石油的对外依存度已经是58%左右。按照国际惯例,当一国的石油进口量超过1亿吨时往往需用外交、经济等手段来保证石油安全。但是,对于什么是“石油外交”或“能源外交”鲜有统一看法。从现代各国的实践情况看,通过政府高官或企业高管的访问、谈判、出席能源会议、参见能源组织或能源“立法活动”,甚至像美国、欧盟、俄罗斯一样派遣专任使节等途径或方法,保障本国能源供应源和供应渠道的安全巩固和分享全球能源资源配置中的经济和政治利益为本国经济发展提供有力的能源保障,乃是各国能源外交的核心内容。当然,与传统的外交相比,能源外交还有一些异乎寻常

的方法和手段,例如2009年8月20日英国提前释放洛克比空难制造者阿卜杜勒·巴塞特·阿里·迈格拉希和2003年3月20日美国入侵伊拉克,原因固然有很多,但都主要与石油有关。尽管这都是石油或能源外交中的特例,中国也从未打算尝试,但从中我们可以感知到某些国家为了争夺能源而置法律、道德于不顾的真实面目,同时也从一个侧面提醒我们深刻认识通过常规途径和方法加强石油或能源外交的重要性。换言之,今后很长的时间内,国家间的石油外交仍然是企业间石油合作的前奏与保障,石油外交仍然是需要加强而不能弱化的日常工作。就中国与中亚国家的外交关系而言,我们认为随着中亚国家经济发展和人民生活水平的不断提高,选择加强人文领域的交流应该是长期可行的途径之一。

第二,进一步发挥上合组织在石油合作中的积极作用。尽管在上合组织的成立宣言、宪章和以后相关的法律文件中都将能源合作列为该组织的优先方向,但时至今日,有关能源合作的实质性区域设想还远未见端倪。究其原因,我们认为主要是因为目前各国的油气工业还处于方兴未艾时段,能源立国战略的优越性还处于充分显现阶段,因而在客观上还不完全具备进行油气战略协调的条件和可能性,但是真正到了所有条件都具备时再来进行协调也就为时已晚了。所以,上合组织成员国均应当未雨绸缪地舍弃一些眼前虚华的利益诉求,在组建宣言和宪章的宗旨与原则之下着手商讨、制订区域性中长期能源政策,在与WTO规则相协调的前提下,逐步形成本区域包括俄罗斯在内的内部和外部统一的能源政策与法律,以解决属于油气市场准入、产品标准、运输与管线维护、生态保护、劳工待遇、当地社会发展等各种问题;以油气双边政府间合作分委员会机制或其他合作体制为基础,吸收合作企业参与,共同构建区域性能源协调常设机构,以保证落实各项区域性油气政策和法律规定,不断发现新的合作问题,及时反馈合作信息,确保油气合作政策与法律调整的及时、合理;通过合作常设机构,以统一输油气管道、站点管理与安全维护、保护生态环境以及对第三国出口油气价格为先导,逐渐协调内部和声与统一对外行动,形成政治上不针对任何第三方的自主油气俱乐部或共同体,从区域体制建构方面实现油气资源的互利与有利于本地区的可持续发展。中国需要以更加务实和积极的态势介入区域油气合作体制的建设中去,并凭借自己的地缘、资金、技术和服务等优势在消除误解、



增进互信方面做出自己的积极努力。

第三,在国内汇集政府主管部门、驻外使领馆、中资企业、研究机构、高校和境外学者,长期跟踪研究中亚各资源国的政治、经济与法律环境、油气资源变化情况,定期翻译、汇集和出版各资源国的相关法律和政策,适时召开双边或多边油气合作学术研讨会、信息交流会、产品展销会等,始终将知彼列为基础性工作;在正确、充分认识各资源国国情的基础之上,以资源、资本、技术、市场和服务等为主线,进一步整合涉足中亚地区油气领域的中国企业,做好中国投资、合作的长期性综合规划,明确主攻方向的位置、主力团队的组合和主要措施与方法,寻求机会,出动出击,逐渐改变被先于我们涉足中亚油气资源的西方国家和公司牵着鼻子走的被动局面,通过实力、能力与声誉力争在中亚地区再形成一个“海外大庆”<sup>①</sup>,确保中国能源安全与经济发展的需要。

#### 参考文献:

- [1] 许勤华.新地缘政治: 中亚能源与中国[M].当代世界出版社, 2007: 84.
- [2] 中华网.土库曼斯坦总统就能源合作表态打消我疑虑[EB/OL].(2007-2-28)[2013-4-6].[http://news.china.com/zh\\_cn/finance/11009723/20070228/13959158.html](http://news.china.com/zh_cn/finance/11009723/20070228/13959158.html).
- [3] 人民网.发挥中土能源合作分委会作用[EB/OL].(2011-09-09)[2013-4-6]. <http://energy.people.com.cn/GB/15628898.html>.
- [4] 中央政府.中国—土库曼斯坦能源合作分委会第二次会议举行[EB/OL]. (2012-7-26)[2013-4-6].[http://www.gov.cn/gzdt/2012-07/26/content\\_2192754.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2012-07/26/content_2192754.htm).
- [5] 中广网.中国和乌兹别克斯坦两国元首举行会谈并签署合作协议[EB/OL].(2004-6-15)[2013-4-7]. <http://www.cnr.cn/news/200406150296.html>.
- [6] 蒋明,张士春.哈萨克斯坦石油公司运营法律法规汇编:上册[M].北京: 法律出版社, 2012:21-147.
- [7] 童丽霞.关于中国石油行业发展海外投资的研究[EB/OL].(2004-4-1)[2013-7-17].<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/s/200404/20040400203171.html>.
- [8] 黄振中,赵秋雁,谭柏平,等.国际能源法律制度研究[M].北京: 法律出版社, 2012: 215.
- [9] 寇忠.中亚油气资源出口新格局[J].国际石油经济, 2010(5).
- [10] 蒋小林.2012年中国是哈萨克斯坦第一大贸易伙伴国[EB/OL].(2013-3-27)[2013-8-2]. <http://kz.mofcom.gov.cn/article/zxhz/hzjj/201303/20130300067568.shtml>.
- [11] 毕燕茹,师博.中国与中亚五国贸易潜力测算与分析——贸易互补性指数与引力模型研究[J].亚太经济, 2010(3): 49.

[责任编辑: 龚玉钦]

## The History and the Current Situation of the Petroleum Cooperation between China and Central Asian Countries

QIN Peng

(College of Law, Xinjiang University, Urumqi, Xinjiang, 830047)

**Abstract:** The oil and gas cooperation between China and Central Asian countries is still on the way to a steady mature stage. Such cooperation can roughly be divided into two phases: the staring and initial phases. This results from the fact that technologies in China are not advanced enough, China lacks a long-term plan, the related legal integration is in the forming stage, and there exist discriminatory practices. Although there are indeterminate factors, generally the cooperation will expand and continue in its scope, region and time span due to geopolitical impacts.

**Key words:** China, Central Asia, Petroleum cooperation, Prospect

<sup>①</sup> 油气作业产量当量超过1亿吨,权益产量达到5 000万吨,就相当于一个大庆油田。参见张艳《中石油建成“海外大庆”》,京华时报2012年1月1日。