



中國大陸能源外交戰略對我之影響

空軍上校 黃獻忠 陸軍中校 王建民

提 要

世界經濟的發展離不開能源。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。中國大陸能源外交就是以石油為重點，由此發展出對主要產油地區的石油外交。中國大陸認知的能源外交，是由國家主導、能源企業及其他行為體共同參與，為維護國家能源利益，或以能源關係促進其他國家利益，所進行的外交活動。

在全球能源情勢變化及區域能源競合趨勢下，國際能源爭奪及主要能源大國積極進行能源外交，對我國能源的採購及投資之排擠效應將更加明顯。因此，我國必須利用各種可行資源與技術以強化能源供應安全，同時思考規劃及建構整體能源外交戰略。

關鍵詞：石油能源、能源政策、能源外交、能源外交戰略

前 言

中國大陸自鄧小平時代改革開放後，經濟持續速成長，其國力(含軍事能力)亦以「崛起」之姿，朝大國與地區強權邁進，然伴隨而來的是「資源」的大量需求與消耗。

九十年代後，中國大陸依賴進口石油的比重與數量漸趨明顯，其國內石油供應能力(產量)已無法滿足其日漸龐大的石油消費需求，且自1993年起，更由石油淨出口國轉為淨進口國，雖然中國大陸實施數次宏觀調控抑制經濟過熱，但其石油進口量還是逐年遞增，其中石油安全儲備與國家戰略的考量也是重要因素之一，故僅十年之間，中國大陸即超過日本成為世界上僅次於美國的第二大

原油消費國。

中國大陸石油進口以非洲、中東地區為主，另一部分則來自俄羅斯、中亞、拉美及東南亞地區，然而在歷史背景與國際關係的現實條件及區域環境相對穩定下，世界強權國家積極於非洲地區競逐石油開發與布局；此外，亦有圍堵及威脅中國大陸石油安全之意涵。因此，更加促使中國大陸積極在非洲展開以石油需求及安全為內涵的外交戰略，以鞏固中國大陸在非洲地區的外交地位與石油開發權益，確保中國大陸戰略能源供應及輸送安全無虞。

中國大陸為維持其經濟與軍事的發展不墜，把握此一國家發展上難得的「戰略機遇期」，並達成中國大陸國家主席習近平所

謂「中國大陸夢、強軍夢」，必將與其他世界強權競逐地球上有限的「戰略能源－石油」。在此競逐的過程中，中國大陸將採取何種外交戰略？以形塑有利環境，又可能會遭受其他強權國家的何種挑戰？而其外交戰略將產生哪些影響與改變？對世界主要國家及我國又將產生何種戰略上的影響？

中國大陸積極參與併購、探勘及能源通路、運輸等事項的跨國合作，世界各國對於能源需求的壓力亦隨之加大，爭奪能源的態勢益發明顯，競奪標的則包括能源資源的探採與開發，以及油氣輸送管線的暢通與走向等，而受中國大陸的能源外交影響最大者，主要為美國、日本及印度等能源消費大國。

中國大陸之能源外交

一、中國大陸能源政策

中國大陸自1949年僑政以來，在能源方面的發展概可分為四個時期。首先，自中國大陸僑政到中蘇分裂的「恢復重建時期」(1949-1960)，相當依賴來自蘇聯的援助與進口石油；第二階段，從中蘇分裂到推行改革開放的「高速發展時期」(1960-1978)，各大油田的陸續生產使中國大陸得以完成能源自給自足的目標；第三個階段，自改革開放到成為石油淨進口國的「穩定發展時期」(1978-1993)，中國大陸開始大量向外出口石油以換取外匯；最後，乃於1993年成為石油淨進口國以來的「能源進口時期」。¹

表一 中國大陸石油消費量、進口量、產量、進口依存度的統計與預測

年度	年消費量 (萬噸)	進口量 (萬噸)	產量 (萬噸)	進口依存度 (%)
1994	1,496,472	1,467,472	290	1.9
1995	1,574,996	1,490,196	848	5.4
1996	1,723,981	1,585,181	1,388	8.1
1997	1,960,485	1,621,985	3,385	17
1998	1,893,700	1,601,600	2,920	15.4
1999	2,040,000	1,600,000	4,400	21.5
2000	2,330,000	1,630,000	7,000	30.0
2005	2,800,000	1,800,000	10,000	35.7
2010	3,400,000	1,950,000	14,500	42.6
2015	3,980,000	1,900,000	20,800	52.3
2020	4,840,000	1,850,000	3,000	62.0

資料來源：何中順，《新時期中國大陸經濟外交》，（北京：時事出版社，2007年），頁216。

表二 中國大陸石油對外依存度(萬噸)

項目	消費量	生產量	進口量	出口量(-)	對外依存度
1990	11,485.6	13,830.6	755.6	3,110.4	0.0%
1995	16,064.9	15,005.0	3,673.2	2,454.5	7.6%
2000	22,439.3	16,300.0	9,748.5	2,172.1	33.8%
2004	31,699.9	17,587.3	17,291.3	2,240.6	47.5%
2005	32,535.4	18,135.3	17,163.2	2,888.1	43.4%
2006	34,875.9	18,476.6	19,453.0	2,626.2	48.2%
2007	36,305.8	18,772.2	19,461.1	1,927.5	48.3%
2010	44,178.4	20,301.4	29,437.2	4,079.0	53.8%
2011	45,659.2	20,287.6	31,593.6	4,117.0	56.7%
2012	47,864.7	20,747.8	33,088.8	33,884.0	58.0%

資料來源：中華人民共和國國家統計局，《中國大陸統計年鑑2014年》（北京：中國大陸統計，2014年9月），來源：<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>，檢索日期104年08月06日。

■中國大陸能源政策制定背景

在中國大陸改革開放以前，世界經濟一直是以美國、日本和歐洲為中心的經濟體系。隨著經濟的改革開放，特別是在中國大

1 曾柯傑，〈新世紀初中共石油能源戰略研析〉（臺北，國防大學政治作戰學院政治學系碩士論文，2008年）。

陸正式加入世界貿易組織之後，中國大陸經濟成長快速，工業生產及民間消費的能源需求大幅增加，至今已經發展成為世界數一數二的經濟大國，和世界經濟有著密不可分的關係；今日，「新興大國」或是「新經濟大國」已經是中國大陸最好的形容詞，而在當今國際政治經濟研究領域中，對於中國大陸能源的經濟發展更是學者熱烈討論的方向。²

能源對於中國大陸經濟發展扮演著關鍵因素。自1986年起，中國大陸經濟開始大幅度成長，隨著經濟、社會的快速發展，中國大陸已進入重工業化階段，都市化也加速發展，特別是中國大陸已成為世界最重要之加工生產基地，這些都導致中國大陸對於能源的需求持續成長，原先最被依賴的煤炭能源供應已經面臨缺口，國內的石油生產卻開始下降，如何滿足能源需求且又能符合永續環境要求的能源供應，成為中國大陸面臨的嚴峻挑戰，能源問題於是成為制約中國大陸經濟社會發展的最重要因素。2010年中國大陸已成為世界上最大的能源消費國，中國大陸對能源的需求將在20年內增長一倍，中國大陸為保護其能源安全所採取的對策，也對國際戰略安全形勢構成重大挑戰。³

石油是中國大陸能源問題的核心。中國大陸自80年代起便仰賴輸出石油以賺取外

匯，進入冷戰後，此種情形開始出現變化，主要原因是由於其內部經濟成長迅速，工業生產及民間消費對能源之需求大量提升，導致石油產品消費大量增加，能源的供給開始吃緊，加上前蘇聯瓦解出現的權力真空(power vacuum)，提供中國大陸經濟及軍事發展的戰略契機。中國大陸經濟快速增長使得中國大陸對外產生巨大能源和其他原材料需求，雖然本身原油產量進入穩定成長期，年產約1億8,500萬噸至1億9,500萬噸，但因國內需求快速成長，產量與需求之間的缺口龐大，中國大陸的石油供給已無法自給自足。於是，到了1993年，中國大陸已由早期輸出石油賺取外匯的國家轉變為石油產品之淨進口國，2003年時，中國大陸甚至超越日本，成為全球僅次於美國的第二大石油消費國，顯見中國大陸對於進口原油的依存度已越來越高。⁴

面對國內石油資源的有限以及國際原油市場的不穩定，中國大陸必須及早未雨綢繆，作好緊急應變的準備，以免陷於不利之局面，而如何掌握石油的有效供應以維持國家經濟的高度發展，便成為中國大陸維護國家能源安全的首要目標，能源議題也對冷戰後中國大陸國家戰略的制定上產生相當的影響。⁵中國大陸在成為石油進口國後，不

2 陳健雄，《中共與中亞能源關係之研究》（臺中，東海大學政治系國際關係組研究生碩士論文，2008年），頁1。

3 葉宣瑩，〈冷戰後中共能源外交及其影響初探〉（嘉義，南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班碩士論文，2009年），頁36。

4 蔣忠良，《中共之石油戰略與其對非洲關係》，《問題與研究》，第42卷第4期，2003年7、8月，頁1。

5 同註3，頁38。

可避免地參與世界石油資源的競爭之列，並透過國與國的關係或是企業對外參與各項石油投資計畫和購買石油，這些積極爭取油源的行為已經讓其他國家倍增感受到在能源市場上出現具有侵略性的新競爭者，也讓中國大陸與美、日等強國之戰略利益直接發生碰撞。不過，在競爭的同時，中國大陸也體認到以下事實：

(一)對於石油進口或依賴不僅是一種選擇，而是參與世界經濟發展中經濟大國不可避免的後果。

(二)市場的確在發揮作用。

(三)世界上實際只有一個石油市場，因此美國、中國大陸和各國的石油安全取決在市場的穩定性，所產生共同利益的觀念。

因此，中國大陸要實現和平崛起和穩定發展，就必須一方面加強與國際的互利合作，另一方面要創造一個穩定且安全的能源市場以維持自身能源的穩定供應。自本世紀初開始，在石油價格不斷飆升與供給來源不確定性大幅增加的情形下，中國大陸益發充分感受到能源的缺乏將對其經濟發展、甚至於國家安全產生嚴重影響。⁶

在保障國民經濟、社會發展和國家安全的背景因素下，中國大陸勢必掌握全球能源領域的制高點，並制定一套長期的能源戰

略，方能在日趨激烈的能源爭奪戰中取得有利的戰略地位。⁷為此，中國大陸近年來特別重視能源安全，開始大幅調整其過去之能源政策，實施一連串新的能源政策計畫，積極推動分散能源來源的能源安全戰略，對外也積極展開「能源外交」，廣開海外能源道路，透過參股投資或其他商業手段，確保其能源來源，進而提高了中國大陸在全球與區域的影響力。

二、中國大陸能源外交

21世紀能源因素已是影響國際關係的主要因素之一。大國採取各種手段與爭奪行動來控制能源。能源因素在石油的供需失調，使中國大陸必須放棄傳統能源不依賴他國的觀點，轉而尋求新的能源供給來源。且「能源外交」⁸是1940年代，第二次世界大戰以後出現的新概念，特別是「第一次石油危機」後，才逐漸為國際社會所廣泛接受。⁹「能源外交」主要興起背景有三因素：

(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。

6 同註3，頁38。

7 唐衛斌，〈中共石油安全與能源外交〉，《外交學院學報》，第76期，2004年，頁73。

8 「能源外交」是指一國為了維護和增強本國的能源進口或出口安全、追求地緣政治經濟和國家利益最大化，而與能源出口國或消費國、跨國石油公司、國際組織和關鍵人物所展開的外交活動。龍昌偉，〈俄羅斯能源外交與中俄油氣〉，(北京：世界知識出版社，2003年)，頁65。

9 王家誠編，〈2007年中共能源發展報告〉，(北京：社會科學文獻出版社，2007年4月)，頁245。

(二)1970年代後，發生多次的能源危機，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政治、經濟與外交手段來確保能源的安全。

(三)石油成為一種戰略性物資，國際上因為石油能源的爭奪，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。¹⁰

綜言之，由於石油資源在人類經濟活動中的比重不斷增加，以及石油成為一種戰略物資，國際間逐漸展開激烈的石油爭奪，能源外交於焉展開。在分析中國大陸的石油外交前，必須對中國大陸整體的外交背景及政策有所認識。¹¹

■中國大陸能源外交背景

過去中國大陸前外交部長李肇星曾表示，「經濟外交」仍是中國大陸外交政策的第一個重要組成部分。¹²毫無疑問，能源外交也是中國大陸經濟外交的一個分支。「經濟外交」意義在於利用經濟手段實現某種特定的政治目的或對外戰略意圖。從中國大陸能源外交來看，投資、經濟援助、石油管道建設、經貿依賴都是在推動能源外交所使用的經濟手段。

中國大陸直到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，中國大陸對外石油依賴大幅增加，使對外的能源合作與能源外交為北京當局所重視。進入二十一世紀之後，中國大陸能源消耗快速增加，為確保能源供應安全，北京當局大力展開能源外交，推動能源，特別是石油供應來源的多元化。¹³

以下就「能源供需失衡致力資源節約」、「安全輸運受限供應來源單一」及「提供正面影響融入國際社會」等面向，探討中國大陸能源外交的背景因素。

(一)能源供需失衡致力資源節約

自中國大陸改革開放後，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，造成中國大陸進口石油的比重越來越大。¹⁴中國大陸2012年消耗石油量為4.93億噸；而在同期，中國大陸石油的自產量每年僅2億噸左右，原油對外依存度為56.42%。因此，中國大陸能源供需的嚴重失衡，迫使中國大陸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。故於2011年3月公布「第十二個五年規劃綱要」，十二五規劃共計16篇、62章，其中關於能源部分，致力於資源節約及環境保護、能源結構調整，針對能源目標訂定約束

10 陳鳳英、趙宏圖，《全球能源大棋局》(北京：時事出版社，2005年)，頁36-37。

11 陳克威，〈中共對非洲石油外交之研究—以蘇丹為例〉，(臺北市，東吳大學政治學系碩士論文，2007年)，頁21。

12 〈突破美俄日印包圍 中國能源的『五極』外交〉，《鳳凰網》，2004年04月02日，來源：<http://www.phoenixtv.com/home/zhuanli/xwshj/petrol01/petrol05/200404/02/233564.html>，檢索日期104年08月22日。

13 莊淙澍，〈中共推動能源外交之背景與政策分析〉，《全球政治評論》，第四十二期，2013年，頁96。

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

性指標，包括：至2015年達成非化石能源(潔淨能源，如：水電、核電、風電、太陽能等)占初級能源消費比重達11.4%。單位國內生產總值能源消耗降低16%等，推動節能減碳之措施，顯見其主要從需求之產業面、制度面、市場面、推廣面著手，並輔以發展新興產業、調整能源結構等其他相關措施。¹⁵

(二)安全輸運受限供應來源單一

由於目前中東地區是世界的主要石油供應者。此地區長久以來都由美國掌控，使得世界大多數國家主要的能源管道都在美國控制之下，此一現象當然帶給中國大陸能源外交很多困難。因此中國大陸能源外交為了突破此困境開始尋找其它的石油供應地，包括東南亞、俄羅斯、中亞、非洲等國家，其中俄羅斯為能源多元化合作之首選。

中國大陸目前海外能源供應中斷風險猶存，北京當局高度關注能源外交議題，目前能源安全問題已成中國大陸外交戰略最重要的考慮因素之一。¹⁶一是運輸路線單一，隱患增多，中國大陸進口石油的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。二是中國大陸一半

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，必將影響中國大陸石油的供應安全。¹⁷此外，國際環保壓力增加迫使中國大陸加大石油、天然氣等優質能源的利用，加大對進口油氣的依賴。

2015年05月08-10日中共領導人習近平訪問俄羅斯，兩國元首再度簽署並發表關於深化全面戰略協作夥伴關係、宣導合作共贏的聯合聲明。雙方還將商討中方絲綢之路經濟帶建設同俄方跨歐亞大通道建設、歐亞經濟聯盟發展對接合作等重大事宜，確定下一階段發展中俄關係和各領域合作重點領域和方向。¹⁸雙方將簽署的能源、航太、稅務、金融、投資等領域合作檔備受市場關注。¹⁹由此觀之，中國大陸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國大陸外交的首要任務之一。²⁰

事實上，順利進口石油以滿足國內消費需求，乃胡溫體制積極推行石油外交的初衷，係以分散對中東石油進口之依賴為優先目標。²¹胡溫上臺後的石油外交布局可區分為北線、西線與南線戰略：北線戰略是指與俄

15 黃永慧，〈「中國十二五能源規劃」對臺灣之啟示〉，《臺灣綜合研究院》，100年09月07日，來源：http://www.tri.org.tw/page/discuss_.php?id=57，檢索日期104年08月22日。

16 皮慶，〈中共石油安全呼喚能源外交〉，《中共高校科技與產業化》，第3期（北京：2005年），頁58。

17 浩君著，《石油效應》（北京：企業管理出版社，2005年），頁19。

18 〈大陸西北絲綢貫穿 成一帶一路重心〉，《中央通信社》，104年08月30日，來源：<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201508300047-1.aspx>，檢索日期104年08月30日。

19 〈中俄將簽署系列重大合作檔 能源高鐵基建項目先行〉，《人民網》，104年05月07日，來源：<http://politics.people.com.cn/n/2015/0507/c1001-26963622.html>，檢索日期104年08月22日。

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

21 于有慧，〈胡溫體制下的石油外交與挑戰〉，《中國大陸研究》，第48卷第3期，2005年09月，頁33。

羅斯的石油合作；西線則指與哈薩克斯坦及其他中亞國家的合作；南線主要指南北亞、南亞、中東乃至非洲的石油戰略布局。²²胡溫採取三線併進政策，一方面凸顯中共當前石油安全困局的嚴重性，實亦反映出胡溫在外交戰略上的「有所作為」，與以往不同；石油外交不僅中國經濟外交的一環，亦為中國外交戰略轉型的重要實證。

(三)提供正面影響融入國際社會

世界油氣資源主要分布於中東、非洲和拉美等廣大開發中國大陸家，以及俄羅斯、澳洲、加拿大等國。中國大陸與其中大多數國家都有良好的政治、經貿關係，也為中國大陸推動全方位的能源合作提供了良好基礎，使中國大陸與大部分能源輸出國關係友好。而且中國大陸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、歐等先進已開發國家皆嚴重依賴能源進口，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，與中國大陸同時具備著共同利益，提供中國大陸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。²³

三、能源外交政策

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。²⁴

中國大陸經濟的快速發展使中國大陸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。²⁵其實能源外交並非是中國大陸近兩年來的創舉，只是因為中國大陸近年來石油需求快速攀升，石油進口增加速度遠遠超過世界各能源機構的預測。再加上中國大陸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，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。²⁶中國大陸能源外交的政策分述如後。²⁷

(一)高層領軍促進經濟能源合作

近年來，在國內石油需求量不斷的爬升

22 〈巴基斯坦通道：破解中國南線 石油困局〉，《21世紀經濟報導網站》，2004年12月30日，來源：<http://wisearch.wisers.net/wisearch/index.do>，檢索日期104年08月28日。

23 同註13，頁99。

24 同註13，頁5。

25 徐遵慈，〈中共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。

26 于有慧，〈胡溫體制下的石油外交與挑戰〉，《中共研究》（臺北：第48卷，第3期，2005年），頁32。

27 同註13，頁100。

之下，中國大陸領導人已開始積極參與能源外交。這幾年來，中國大陸高層人物訪問世界各地，對其他國的領導及行政部門進行外交訪問，跟商業界建立密切關係，協助中國石油公司進行能源外交的任務。中國大陸引用能源外交來尋找更多能源進口管道。當然經濟協議仍然是主要確保中國大陸跟其他國家關係的基礎，不過在能源方面，此種協議的內容更廣泛，有關能源方面的安排也比較多，此類合作協議不僅侷限於買油，而是在整個能源領域，包括技術、設備、運輸、其他領域合作都有額外的內容。中國大陸通過綜合的經貿合作，帶動能源特別石油方面的合作，這種合作是深層次的多領域的，涉及經濟、政治、外交等。

中國大陸主席習近平與國務院總理李克強接班後，除延續過去幾年爭取油源、開拓新輸送路線的布局之外，中國大陸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，甚至將能源議題成為近年來中國大陸領導人出訪過程中重要內容和外交的重要議題。期能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，加以推展中國大陸的

能源外交戰略。²⁸

2013年9月，習近平便藉由「西進政策」出訪土庫曼、哈薩克、烏茲別克和吉爾吉斯等國，強化與中亞國家的多方合作。另俄羅斯總統普京2014年5月訪問中國大陸，亦簽下30年總價值4,000億美元的天然氣供應合同協議。²⁹

在拉美地區方面，2008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，中國大陸提出了「中國大陸對拉丁美洲和加勒比政策文件」，其中提到中國大陸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。³⁰2015年5月19日，李克強抵達巴西的訪問，他與巴西總統羅塞夫簽署了35份合作經貿協議，總投資額達530億美元。³¹

在非洲地區方面，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，已漸成為各國石油投資的熱門區域。³²因此，中國大陸也將非洲地區視為中國大陸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、

28 同註13，頁101。

29 〈中俄天然氣協議 中共讓利為哪般〉，《希望之聲》，104年05月22日，來源：<http://big5.soundofhope.org/node/479980>，檢索日期104年08月08日。

30 同註13，頁103。

31 〈外媒稱中國領導人拉美之行彰顯支票實力 交盟友〉，《新浪網》，104年05月26日，來源：<http://mil.news.sina.com.cn/2015-05-27/0758831783.html>，檢索日期104年08月12日。

32 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。

剛果最為重要。³³

在東南亞地區方面，其重要性在於擺脫對麻六甲航道的依賴。因此，中國大陸提出了「印度洋航線」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，2014年12月19日，李克強在曼谷會見泰國總理巴育，並出席大湄公河次區域經濟合作領導人第五次會議。其間，中泰雙方簽署《中泰鐵路合作諒解備忘錄》和《中泰農產品貿易合作諒解備忘錄》。

由此可知，中國大陸近年來藉由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。³⁴

(二)藉非官方層面擴大投資效益

世界石油資源獲得的方式主要有兩種：第一個是通過石油市場，從國外直接購買石油，第二個方式是參與國外石油資源開發，建立海外石油生產供應基地。後者的優點是可以獲得比較廉價的石油提供給國內市場，因此可以保證國內企業的競爭力、促進經濟發展、提供某方面政府的協助。這兩個任務主要是由中國石油公司執行的。中國大陸鼓勵石油公司參與境外石油勘探開發、建立多

管道、多種形式的石油進口體系，皆是中國大陸能源外交的主要一部分。因此，「鼓勵三大石油公司進行海外石油探討開發，在海外建立石油供應基地，以獲取部分原油，減輕中國大陸石油進口的壓力」，自然成為保障戰略利益與經濟安全的重要措施。³⁵

發展中石油、中石化、中海油等三大石油公司，³⁶在海外的投資行為則有不同的分工。中石油的前身為中國大陸國務院石油工業部，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；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。³⁷

經過多年的探索和發展，中共三大石油公司已在全球30多個國家經營79個油氣投資項目，並已經形成了從油氣開採開發、煉油化工、管道運輸到石油工程技術服務，國際油氣貿易和裝備出口等多角化經營格局。

(三)多邊參與確保能源穩定供給

中國大陸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。³⁸呈現出「全方位、多層次與

33 田榮春，〈中共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。

34 同註13，頁104-105。

35 蕭慕俊，〈從中國海外油氣現狀探討其未來發展〉，《能源季刊》，第33卷第2期，2003年，頁59-75。

36 中國大陸三大石油公司分別是：中國大陸石油天然氣集團（中石油）（China National Petroleum Corporation, CNPC）、中國大陸海洋石油總公司（中海油）（China National Offshore Oil Corporation, CNOOC）、中國大陸石油化工集團公司（中石化）（China Petroleum & Chemical Corporation, Sinopec）。

37 蘇雨君，〈中共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。

大手筆」三個特點。³⁹由此可知，中國大陸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。希望透過中國大陸雄厚的製造業能力，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與追求進口來源多元化的戰略布局。此外，中國大陸近年來有逐步建立起以中國大陸為中心的區域組織或對話機制的跡象，例如中國大陸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，都可以看出中國大陸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。⁴⁰

綜言之，中國大陸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」是中國大陸能源外交的特點。中國大陸推展的能源外交，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，中國大陸的能源外交政策手段是多元化，而範圍則包涵多區域、多層次。⁴¹

(四)邊走邊修正之能源發展路線

九〇年代初期，由於中國大陸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，中國大陸的海上石油運輸線亦遭恐怖主義威脅。因此中國大陸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。伴隨著中國大陸綜合國力的提升，與逐漸融入國際社會，中國大陸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，中國大陸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。⁴²

整體而言，中國大陸的石油政策發展迄今，仍然處於「發展中」的階段，並未進入真正的「定型」階段。當前中國大陸採取的諸多內、外因應措施，主要是參考過去的

38 同註9，頁254。

39 「全方位」是指中國大陸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」則意味中國大陸從過去的雙邊外交為主，逐漸交走向雙邊與多邊併進，在外交議題上，涵蓋的範圍亦較以往更為廣泛；「大手筆」則指中國大陸參與國際事務的態度，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國大陸為主軸的多邊外交平臺。

40 同註13，頁110-111。

41 同註13，頁112。

42 同註13，頁112。

經驗，並以解決當前實際需要為主而加以制定短期政策，並非一種長期性、不易再做方向修正與變更的石油戰略。未來，中國大陸的石油戰略仍舊很可能會針對不同時期的需要，或是基於不同觀點的考量來加以修正，甚至做出重大的轉變。根據評估，未來中國大陸石油戰略的發展，會逐漸加重其石油外交的份量，而石油外交的重點將會著墨於中國大陸如何藉此在國際社會上擴大其外交層面影響力與國際強權地位，當任何事情與之發生衝突的情況下，中國大陸勢必將做出調整以為因應。因此，屆時經濟發展等其他層面的因素都將轉而居於次要的地位，不論中國大陸的石油政策，亦或是外交政策，都將隨之產生質變。⁴³

基此，對於中國大陸而言，無論是為在國際地緣政治上平衡美國的亞太再平衡戰略，或為在中國大陸國內經濟發展上平衡東西部巨大差距，建設「新絲綢之路經濟帶」和「廿一世紀海上絲綢之路」的一帶一路新經濟政策，或為增加中國大陸抵禦外部經濟風險的能力，皆具有相當重要之戰略意義。總的來看，中國大陸能源外交基本布局的策略大致如下：「穩住中東」、「守住亞洲」、「走進非洲」、「進軍美洲」、以及「展望太平洋」的能源發展路線。⁴⁴

中國大陸能源外交戰略

很多戰略研究專家指出，「經濟性外交」也似乎有取代過去普遍的「政治性外交」。其中能源的重要性逐漸超越、取代資金在全球運籌中的重要性。⁴⁵「爭取最後的油氣資源的鬥爭，很可能成為21世紀地緣政治的主題」，因此，能源問題已經不只是單獨的經濟問題，也牽涉到對外戰略、國家安全、戰略經濟利益和外交手段等多層面的戰略問題。

中國大陸鑒於石油供需態勢自1993年產生了重大的轉變，開始重視自身石油供需層面的安全問題，從戰略的層次來思考、制定自身的石油戰略。然而，除了必須面對國際間其他工業國家如美國、俄羅斯、甚至日本等，對於石油能源的爭奪外，中國大陸主要仍以「加強探勘開發國內石油」、「建立石油戰略儲備體系」、「提高能源使用效率與開發替代性能源」、「多元化戰略」、「走出去戰略」等五個具體的方針與措施，並且配合其外交策略的「大國崛起」、「和平崛起」為軸心，做為石油戰略的核心部分。⁴⁶

一、意圖弱化美國能源之影響力

美國與中國大陸作為世界上最大的石油進口國與消費國，他們的對外能源戰略，各自石油公司在國際領域的活動及其關係，在

43 同註11，頁70。

44 行政院大陸事務委員會，《國際能源情勢變遷下之中共能源外交戰略》（臺北：經濟部，2009年），頁1-17。

45 蔡東杰，〈中國『能源外交』政策剖析〉，《兩岸情報週刊》，第100期，2004年9月，頁23。

46 同註11，頁69。

在引發對方的密切關注和擔憂。1948年美國成為石油淨進口國後，對海外石油的依賴有增無減；而1993年中國大陸成為石油進口國之後，也不斷加大了對國際油品的進口量。

「中」美兩國的石油利益主要表現在以下兩個方面：第一、經濟利益。「中」美兩國都是世界產油大國，但兩國自身的石油資源不能滿足國內的需要。第二、安全利益。中國大陸最大的戰略利益是在本世紀中葉，要使中國大陸的人均收入達到中等發達國家水準，美國的最大利益則是要維持其超級大國的地位，以此觀之，一場崛起中的霸權和既存霸權間的競爭已然慘烈進行。

在國際關係中，霸權除了以戰爭的方式實施之外，還可以透過非戰爭的方式，及柔性力量的方式來謀取。現代大國霸權戰略則往往以綜合國力為後盾，通過充分發揮柔性力量的作用方式，以制度安排來確定霸權。承前揭所述，可發現中國大陸除了積極與產油國家進行雙邊外交外，在各地區透過相關區域組織和區域內國家作一互動，或者是將其所發展與加入的區域組織做一連結，作為其發揮國際影響力的場域，並利用一系列區域組織的規範、規則和決策程序為其國家利益進行服務；未來中國大陸甚至更進一步，有意藉由「上海合作組織」、「東協+1」、「中非合作論壇」、「加勒比海經濟合作論壇」等區域組織，聯合成為「亞拉非合作論壇」，並藉由這些組織促進與能源生產國關係，進而提升其國際影響力，將美國排除在外，並進一步與美國維持某種程度的抗衡，以弱化美國在國際影響力。

二、展現其為負責任大國之體現

以近期非洲地區活動為例，雖然中國大陸以追求國家最大利益的經濟民族主義的途徑進軍非洲的石油外交行動，但由於中國大陸對外部世界的整體戰略是以實現其可持續經濟發展並維護國內的政治和社會穩定為前提，而如果沒有美國的領導作用及其在世界各個地區創造的安定條件，中國大陸就難以保障並維持其經濟迅速成長所需的進口資源與海外市場。

中國大陸與那些美國公司不能或不願意前往的國家開展石油外交行動的結果，儘管會給美國帶來一系列隱憂，但從正面角度來看，中國大陸大舉投資開發新油田，「其實有助於擴大全球的石油供應」。因此最後中國大陸終究無法忽視與美國進行必要的戰略合作與協調，因為也唯有如此中國大陸才能真正確保石油供應安全的目標。中國大陸也因此在外交原則上作了些靈活的改變，例如靈活改變中國大陸一向堅持「不干涉內政」的外交原則，派兵參與聯合國及非盟在蘇丹的混合維和行動以及出面協調蘇丹接受安南方案等作為，並首次派軍艦遠征亞丁灣一帶參與國際共同打擊海盜行動，以努力形塑「負責任大國」的名聲。

對我國的影響

近年來，中國大陸經濟快速崛起，基於擺脫西方控制的能源戰略需求，擴大開拓國際貿易的市場，以及增加參與國際事務的籌碼，具石油能源國家都是其必爭之地，中國大陸新一代領導人頻繁的出訪。拉攏國家領

袖，在宏觀上是中國大陸與西方的較勁，但在微觀上也是兩岸外交戰的一個縮影。⁴⁷

一、限縮我國經濟外交利益盟邦

中國大陸的石油外交嚴重影響到臺灣的經濟及外交利益，除了石油戰略上的考量之外，同時也把外交戰略加入全球布局，例如在非洲與中國大陸關係友好的國家，就設立了「西非中國大陸和平統一促進會」，用以積極支持中國大陸對臺政策。並且中國大陸在非洲的大量投資與資金援助，使得中國大陸取得查德的石油天然氣開採權，迫使查德與臺灣斷交，也讓臺灣喪失未來石油重要來源之一，嚴重影響臺灣的石油供給利益。中國大陸如果掌握非洲石油的生產與供應主導權，對臺灣的石油穩定供給產生相當程度的衝擊。

當中非合作論壇變成中國大陸與非洲常態性的會議，最終很有可能臺灣與非洲所有國家正式的外交關係將被封鎖，這或許不是中國大陸加強推展與非洲國家關係的主要目的，但卻是對臺灣外交空間頗具威脅的極可能「附帶利益」。

二、擴大我油品來源與經濟負擔

中國大陸參與競標探勘或開採權時，常不計投資風險積極與私人公司競爭的作法，將造成石油生產國刻意哄抬價格以謀取更高的利益，同時也增加我國擴充油源的壓力與負擔。

中國大陸的全球能源獲得戰略與外交等

合作方式，已帶動美國、日本、印度等能源消費大國相對積極競逐石油之風潮，導致嚴重壓縮缺乏豐富石油資源的中、小型國家(如臺灣)投資與爭取海外油田的空間與機會，或甚而付出高昂金錢與代價，形成需求國經濟上的負擔，近幾年來的國內民生物價飛漲，就是起因於石油價格的取得成本局高不下所產生的連鎖效應。

三、對能源運輸及國防安全威脅

中國大陸目前原油海上運輸大多集中並經過麻六甲海峽，而麻六甲海峽則受制於美國及印度等大國的海軍實力，為此，中國大陸正以出乎外界預估的速度建設其遠洋海軍軍力，其遼寧號航母戰鬥群成軍與派遣艦隊打擊亞丁灣海盜等正是最佳體現。

中國大陸發展遠洋海軍，表面上是以保障其海上能源運輸安全為藉口，但其背後涵蓋之意義，除有走出第二島鏈的戰略意涵外，更隱藏了對我國實施海上封鎖、反介入等國防威脅。若臺海發生戰事或衝突，屆時臺灣除了「海上能源生命線」極可能遭中國大陸截斷、封鎖外，軍事上更是形成腹背受敵(東西夾擊)與外援難入(反介入)的艱險地步，這對於無足夠戰略物資儲存量的臺灣，可謂是極大的單門與致命傷。

結 論

自冷戰後時期開始，經濟安全為各國所重視，中國大陸亦不例外。中國大陸目前的

47 陳克威，〈中共對非洲石油外交之研究—以蘇丹為例〉，(臺北市，東吳大學政治學系碩士論文，2007年)，頁92。

國家目標即為發展經濟，在2020年實現基本現代化，建設小康社會；換言之，這也是中國大陸自改革開放以來最重要的戰略目標。在此大方向下，其他戰略工具與資源的目標都必須支持此項目標，如軍事目標、外交目標儘管都非常重要，但都必須要以支持國家經濟建設為中心。而能源是推動國家發展及經濟活動的基本動力，其對中國大陸國家安全之重要性不言而喻，中國大陸若要達成其國家目標，首先必須解決其石油能源問題，因此隨著中國大陸經濟的快速發展，能源已經成為中國大陸經濟持續發展的關鍵性因素。

對於未來世界能源的供應發展，中國大陸自然有其角色扮演的地方，特別是在中國大陸能源要求強勁的發展下，世界能源局勢必受到中國大陸干預和影響；然而，對中國大陸而言，一個結構穩定的能源市場是利本身的發展，中國大陸勢必與其他國家在各相關國際能源議題上，採取共同合作開發的態度，而非互相競賽。

例如在非洲產油國家中，中國大陸即不惜以發展經貿關係及強化投資和合資企業為由，爭取各個國家的支持。同時也因為中東局勢的不穩定，中國大陸將觸角伸到石油蘊藏量豐富的相關國家，使得石油遂成為中國大陸對非洲外交策略中極為重要的一環。為了取得石油之穩定供給，外交必須與各種可能之手段交互結合運用，中國大陸甚至為了石油可以不惜一切代價的與許多爭議國家做利益結合，並且在國際社會要給這些國家嚴厲制裁時，中國大陸總是利用其在國際上的

地位，設法為這些國家解套，導致國際社會對於中國大陸在非洲的石油外交始終抱持高度質疑，使得「中國大陸掠奪非洲資源」、「中國大陸使非洲陷入新貧窮」、「中國大陸支援非洲獨裁政權」、「中國大陸武器助長非洲衝突」等批評聲浪成為中國大陸對非洲外交政策中的變數。

然中國大陸的石油外交雖然讓臺灣在國際社會帶來困境，但對於能源十分匱乏的臺灣，卻可從其石油外交得到啟示，臺灣可從其所提出之石油發展戰略研擬相關之因應措施，加強與中東國家、伊朗，甚至俄羅斯和哈薩克的石油合作關係，從購油合作進一步發展投資油田開發的雙邊或多邊合作關係，以維護臺灣油源進口多元化之策略。但就長期而言，臺灣產業結構調整著實有其必要性，不論是發展本土替代性能源還是降低高耗能產業之比例，目的皆在於使臺灣對外石油能源依存度能夠降低，減緩中國大陸積極拓展石油來源所造成的競爭壓力。

因此，我國在面對未來局勢可能的變動，雖然受限兩岸政治紛爭及國內政治互鬥影響，使得國家發展受到相當的限制與停滯，但中國大陸可以藉機造勢與用勢，相信我們國家亦可藉美國戰略重心向亞太地區的轉移時機，加強亞太地區與中國大陸交惡或有所摩擦國家交往，藉以提升國際知名度與地位，取得友盟國家支援與協助，期能獲得與中國大陸談判的發言權與充分的籌碼，不致遭到國際間冷漠對待及中國大陸打壓下而邊緣化。追本溯源，只是這不僅端賴執政者的魄力、決心與毅力就可以達成的，除應在

掌握我國整體能源供應之穩定性、安全性及成本可承受性下，研議符合國家總體發展之能源目標，就國防、經濟、產業、環境及各項民生議題加以協調整合，建立我國未來能源長期發展策略以強化能源供應安全，同時思考規劃及建構整體能源外交戰略外。還需國家全體國民共同認同、努力與支持，如何讓全民達成共識，則有賴於政府如何作為，期望藉由本研究提供一個思考方向與參考，俾能使國家在未來發展決策過程中有所助益。

作者簡介

黃獻忠上校，空軍官校77年班、情報參謀軍官班、空參院93年班、戰院100年班。飛行官、作參官、訓參官、情參官、分隊長、作戰長、副隊長、基勤大隊長、國防大學戰爭學院戰略教官、中正預校教育長，現任空官校總務處處長。

王建民中校，陸軍官校89年班、陸參院99年班、陸參院戰研100年班、國防管理學院決策科學研究所。曾任排長、連長、參謀主任、大隊長，現任國防大學陸軍學院戰略教官。



日本航空自衛隊F-15J戰鬥機，隸屬第303飛行隊，駐地為小松基地。(照片提供：張詠翔)