

苏丹能源市场的政治风险

查道炯

北京大学 国际关系学院 教授

zhadaojiong@pku.edu.cn

起草本报告的知识来源

- 参与石油大学举办的苏丹官员培训班（2007年）
- 阅读中外文关于苏丹能源市场的描述、分析
- 从来访的欧美和非洲学者、官员那里了解境外对中国与苏丹往来的关注
- 到喀土穆从事学术交流
 - 2010年8月，为期2周
 - 拜访多家中资（包括石油）企业
 - 咨询中国驻苏丹大使馆调研人员
 - 与中资企业的苏丹籍员工座谈
 - 与喀土穆大学教研人员交流

苏丹政局的韧性

- 1956年独立
- 1975年，美国佛龙公司获得51万km²的开探区域
 - 南部地区； 1981, 1982年，有重大发现
 - 1983年，南北内战再起
- 2005年6月，全面和平协议签订
 - 南北内战中止
 - 经济维持较高位（年均6%）的增长
 - 主要因素是石油价格的上涨
 - 采收率提高、新储量发现以及石油公司追加投资
 - 投资兴建了一些大型基础设施工程
 - 尼罗河上，麦洛维水利、水电项目
 - 大规模的公路建设

苏丹政局的韧性

- 街头景象，不那么像个“失败国家”
 - 喀土穆提供定期、定站点的市内汽车公交服务
 - 这在埃及、南非以外的非洲国家首都中，并不多见
 - 街面秩序井然；没有非洲大城市常见的那种烦躁气氛
 - 首都通往外地的公路，质量较高，运行有序
- 达尔富尔问题
 - 受访苏丹学者多半强调其历史、人口复杂性
 - 交通和就业状况的改善，有利于局势缓解
 - 有来达尔富尔的工人在麦落维大坝就业
 - 大坝由中水电公司（五局、七局）承包建设

苏丹政局的韧性

- 2008年8月11日，反政府武装突袭喀土穆
 - 一日内，冲突结束，叛军撤退
 - “公正与平等运动”组织，来自西部达尔富尔地区
 - 叛军经逾千公里的长途跋涉，能力不可小视
 - 该组织绑架过在达尔富尔地区作业的中国石油工人
 - 通过给中资企业制造麻烦而反苏丹中央政府？
 - 有待求证；其他国家的工人也遭遇过绑架

苏丹政局的韧性

- 2009年3月，国际刑事法院(ICC)对巴希尔总统发出逮捕令
 - 被指涉嫌在达尔富尔地区犯有战争罪和反人类罪
 - 2010年7月，再发逮捕令，新增三条种族灭绝罪指控
 - 国际刑事法院中的一些非洲成员国不执行逮捕令
 - 苏丹不是ICC成员国
 - 成员国有法律义务与ICC配合，但终究取决于外交判断
- 2010年4月，总统大选如期举行
 - 巴希尔第4次连任（1996，2000，2005）
 - 1989年政变上台，1993年改任总统
 - 得票率69%；首次多党选举
 - 欧美多个机构观察选举，没有严重质疑结果的合法性

苏丹局势的变数

- 预定于**2011年1月**举行的全民公投
 - 全面和平协议的重要条款
 - 5年多来，联合国机构、欧美政府一直敦促实施
 - 公投准备工作严重滞后
 - 公投委员会公开表态：希望推迟
 - 2010年10月14日Sudan Tribune报道
 - 经济形势稳定、执政党地位稳固
 - 南方政府执政能力、行政资源严重不足
 - 中央（北方）政府外交态势有了改观
 - 卡塔尔、阿联酋等在调停达尔富尔问题
 - » 阿拉伯方式更容易被接受
 - » 来自欧美的压力随之减轻
 - 与邻国乍得的关系得到了根本性改善
 - » 互不窝藏对方的叛军
 - » 2010年8月，巴希尔高调访问乍得

苏丹局势的变数：公投

- 若公投延期，或北方毁约
 - 不能排除内战再起
- 若南方如愿实现独立，双方如何磨合
 - 油田以及新发现的油区，主要（3/4）在南方
 - 如何分配既有油田收入
 - 双方政府围绕石油收入及政府财政开支的分歧
- 若公投结果是维持国家现状
 - 南方政治力量将如何反应
 - 为南方提供武器和政治支持的外国力量如何反应
 - 美、欧 + 阿拉伯/中东国家
- 观察多半认为：公投即分裂
 - 按和平协定，由南方地区人民决定未来
 - 登记合法的“南方选民”本身就特别复杂

苏丹局势的变数：公投

- 若一分为二，即便边界划分顺利
 - 南方石油的出口通道，在哪里？
 - 继续利用北方的输油管 and 港口
 - 租金水平
 - 非经济领域的交换条件
 - 另辟通道
 - 2010年3月，《金融时报》报道，日本公司准备参与
 - 从朱巴（南部苏丹首府）开始，到肯尼亚拉穆岛（需新建石油出口码头）止，建总长1400千米输油管道，预算15亿美元，20年BOT
 - 阿卜耶伊 (Abyei)地区，战火再起？
 - 海牙国际仲裁法庭2009年的重新裁决，不见得会被遵守
 - 提交裁决本身便昭示双方实质分歧的严重
 - 欧美+阿拉伯、中东国家政府卷入的可能性高
 - “同情弱者”（新独立的南方） + 石油利益

苏丹局势的变数：公投

- 伴随公投进展的国际政治挑战
 - 美国、欧洲国家多次公开支持一分为二的结果
 - 2010年9月24日，奥巴马总统重申美国的立场
 - 如期公投；和平进行；南方独立将得到承认
 - 美国为推动苏丹公投而增派外交官
 - » 2010年10月23日华盛顿邮报
 - 谋求与欧美政治关系的正常化，一直是苏丹政府的目标
 - 包括北方政府；苏丹的邻国都与美国有较好的关系
 - 北方政府的境遇
 - 国际刑事法院的逮捕令
 - 不撤销
 - » 事关苏丹内政变化，讨价还价的工具
 - 撤销
 - » 事关国际刑事法院的威信，可能性低

思考中资公司的应对

- 因对短期挑战
 - 控制新投资、再投资规模及其进度
 - 与南、北双方政府保持日常性接触
 - 配合政府驻苏丹外交机构做好领事保护
- 因对长期挑战
 - 参与苏丹政府建设自主能源产业的努力
 - 公司方面，**Sudapet** 起中心作用
 - 行业和技术标准方面，迈向以苏丹国情为基础
 - 而非现行的直接采用外国（主要是欧洲）标准
 - 无论该国政治情势如何变化，继续“授人以渔”

思考中资公司的应对：长期挑战

- 北方政府要求修改产品分成合同条款
 - 不可避免；具体条款、幅度问题而已
 - 审慎评估中资能源企业在苏丹的政治“优势”
 - 即便是在吸引外资困难的1996年，苏丹努力避免依赖一家外国公司
 - Arakis, Petronas, CNPC, Sudanpet
 - 2000年，苏丹选择了ONGC取代Talisman，而非CNPC 期望的增持Talisman留下的股份
 - 2009年，国际刑事法院针对巴希尔，只有安理会五常可阻止
 - 中国选择了沉默
 - 2006年开始，中国开始往苏丹派遣维和部队
 - 中国在联合国体系中工作的一部分，而非中苏关系使然
 - 结束西方国家政府的制裁，是苏丹外交的追求
 - 苏丹政府没有必要偏袒中国在苏的经济利益
- 南方政府如何界定其境内石油开采的甲乙双方关系
 - 不妨公开要求、敦促南方政府明确 + 澄清

思考中资公司的应对：长期挑战

- 提高中资能源企业的实地作业竞争力
 - 已有30多家外国石油公司在苏丹经营
 - 一家公司的竞争力，与其国籍的关联越来越小
 - 通过在瑞士、阿拉伯国家注册，可避开制裁而进入苏丹
 - 开采装备性能的提高，至关重要
 - 在苏丹，发包方雇佣第三方从事监理，已是惯例
- 探索与苏丹籍企业合资、合作，竞标他国能源项目
 - 联合的战略逻辑：风险分担；借用苏丹的阿拉伯文化之船
 - 北非的利比亚、阿尔及尔、埃及、乍得
 - 中东地区国家

思考中资公司的应对：长期挑战

- 提高宣传中资企业在苏丹履行社会责任的力度
 - 捐桥、修路、建学校、赠送药品，远远不够
 - 必须改善部落层面，苏丹社会对中资能源企业的认知
 - 部落才是苏丹社会的基本细胞
 - 部落能高度影响外企作业的社会安全环境
 - 组织苏丹籍员工，用当地的语言，讲述他们的成长经历
 - 增进苏丹的大学和研究机构人员对中资企业的了解
 - 特别要重视从事人文和社会科学研究的学者们
 - 由他们来讲述中资在苏丹，事半功倍
 - 对明显有偏见的国际非政府组织的指责，任其自生自灭

结束语

- 未来数月的苏丹局势如何演变，较难预测
 - 对中资企业而言，除了努力适应，没有太多的选择
- 中资在苏丹长期经营，只能靠提高技术层面市场竞争能力，以及适应政策、政治变化的能力
 - 苏丹受西方制裁，不再是中资进入或运营的政策环境优势
- 相反，中资企业必须学会如何有效应对来自其它国家的竞争对手的宣传攻势
 - 虽然这不是企业努力就能做好的事，但只有企业带头才能做好