

苏丹石油：从内政焦点到外交难题^{*}

姜恒昆 付海娜

内容提要 石油因其巨大的经济和战略价值而成为诸多国内国际矛盾和冲突产生或激化的主要原因，苏丹的石油也不例外。自 20 世纪 70 年代末在苏丹南方发现石油以来，石油问题一直是苏丹南北关系和南北苏丹关系的焦点。石油曾在 80 年代初引燃了最终导致苏丹南北分离的内战，而今又成为导致两个苏丹激烈对抗的首要因素。分离和对立使南北苏丹的石油业发展陷入了困局：苏丹拥有石油基础设施，却失去了大部分石油资源；南苏丹拥有丰富的石油资源，却没有出口通道。合作是解决两国石油问题的唯一途径，只有合作才能使双方的石油收益最大化，这也是促使南北苏丹走向和平的希望之所在。

关键词 石油 苏丹 南苏丹 美国

作者简介 姜恒昆，上海师范大学博士后研究人员、浙江师范大学非洲研究院副研究员（金华 321004）；付海娜，浙江师范大学非洲研究院硕士研究生、喀土穆大学留学生（金华 321004）。

苏丹的石油问题出现于两次南北内战的间歇期，之后一直是影响苏丹南北关系的重要因素，特别是引燃了导致南北分离的第二次内战。从发现石油到成为石油出口国，苏丹的石油工业经历了美国等西方国家石油公司的开发、撤离，以及中国等亚洲国家石油公司的进入和发展，而伴随这一转变的是苏丹与美国关系的恶化和美国对苏丹的孤立和制裁。继中国、马来西亚和印度等亚洲国家在苏丹石油业发展中取得重大成就后，美国为了重返苏丹石油市

^{*} 本研究得到教育部人文社会科学研究项目基金（08JC10018）、国家社科基金项目（09BGJ010）及教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目（09JZD0039）资助。

场，从本世纪初开始转变其对苏丹的敌对政策。迫于美国的压力，苏丹南北双方于 2005 年达成了结束内战的《全面和平协定》。然而，由于在石油收入分配及石油资源控制问题上的争端和冲突，南北双方未能在为期 6 年的过渡期内实现真正和解，并最终于 2011 年彻底走向分裂。

苏丹石油业发展回顾

由于本国的贫穷和落后，苏丹的石油勘探几乎全部依靠外国的石油公司。从 1959 年开始，一些西方国家的石油公司先后在苏丹进行勘探，但由于苏丹南北内战造成的局势动荡，早期的石油勘探基本限于北方。意大利阿吉普石油公司最早在红海地区进行勘探，随后法国道达尔公司、美国雪弗龙等西方石油公司先后参与其中，但是它们在此后的十多年里几乎一无所获。1974 年，雪弗龙公司在苏丹港附近的萨瓦金（Suwakin）发现了天然气，而其他石油公司则纷纷放弃了在苏丹的特许权。1972 年，苏丹第一次南北内战的结束，使在苏丹南方进行石油勘探有了可能。苏丹南部和西南部的石油勘探始于 1975 年雪弗龙获得在穆格莱德（Mugland）和迈鲁特（Melut）及附近地区共 51.6 万平方公里的地区勘探的政府授权。1979 年，雪弗龙在穆格莱德西部发现了第一个油区，估计储量达 800 万桶，日产能力为 1 000 桶。1980 年，雪弗龙在联合省本提乌（Bentiu）北部也有了重大发现。次年 4 月，雪弗龙宣布本提乌的联合油田有大量可以进行商业开发的石油。两年后雪弗龙又在哈季利季（Heglig）发现了石油，估计总储量为 5.93 亿桶，产量可达 3.6 万桶/天。^①

为满足本提乌和哈季利季等地石油开发的需要，1983 年美国雪弗龙、荷兰皇家壳牌、苏丹政府、阿拉伯石油投资公司联合组成了白尼罗石油作业公司，准备修建从苏丹南部石油产区通往苏丹港的输油管道。但是，第二次苏丹南北内战导致的动荡形势使外国石油公司在苏丹的经营难以为继。更为严重的是，为了阻止政府开采石油，南方反叛势力苏丹人民解放运动将油区、石油基础设施和石油工作人员作为其攻击目标。由于安全方面的压力，雪弗龙和道达尔公司先后于 1984 年和 1985 年停止了其在苏丹的运营。随后，其他西方国家的石油公司也相继退出了苏丹石油市场。

^① Peter Verney, "Raising the Stakes: Oil and Conflict in Sudan", *Sudan Update*, 1999, pp. 15 - 16.

自 1977 年美国因门格斯图的政变上台而失去其传统盟友埃塞俄比亚后, 苏丹对美国平衡苏联在该地区影响力的作用显著增强。此后, 美国与苏丹维持了较长一段时期的盟友关系, 直到 1985 年尼迈里政府倒台。期间, 美国等西方国家的石油公司在苏丹石油合作领域取得了初步成功。尼迈里政府倒台后, 苏丹和美国关系逐渐降温并在 1989 年巴希尔政变上台后彻底恶化。1989 ~ 2000 年, 美国对苏丹推行敌对和进攻性政策, 并以孤立和动摇苏丹巴希尔政权为目标。这一时期, 西方石油公司在苏丹相继停止运营, 转卖股权并退出苏丹市场: 1992 年雪弗龙结束了其在苏丹近 17 年的投资, 将特许权卖给苏丹康可公司 (Concorp), 数月后康可公司将其转卖给 1994 年被加拿大阿拉基斯能源公司 (Arakis) 收购的加拿大有石油公司; 1996 年, 阿拉基斯又将其中的 40%、30% 和 5% 的股权分别卖给中国石油天然气集团公司 (简称“中石油”)、马来西亚石油公司 (Petronas) 和苏丹石油公司, 并与这 3 家公司联合组成大尼罗石油作业公司, 这是中国石油公司进入苏丹石油业的开始; 1998 年阿拉基斯将其在大尼罗石油作业公司的 25% 的股权转卖给加拿大的塔里斯曼 (Talisman) 公司, 并完全退出苏丹市场;^① 2003 年, 塔里斯曼又迫于美国的压力将其 25% 的股权转卖给印度石油天然气有限公司。^②

除了美国和加拿大的石油公司外, 法国、瑞典、奥地利等西方国家的石油公司也先后参与苏丹的石油业。1980 年, 法国道达尔公司与美国马拉松石油公司、科威特海外石油公司和苏丹石油公司组成的联营公司获得了苏丹东南地区 (B 区) 的勘探特许权。同样, 由于苏丹第二次内战的影响, 该联营公司于 1985 年暂时搁置运营, 但与雪弗龙不同的是, 道达尔及其包括马拉松公司在内的合作伙伴并未放弃石油特许权, 而是于 2004 年 12 月同苏丹政府签订了一项合同更新协议。1997 年, 苏丹政府授予瑞典伦丁 (Lundin) 公司及马来西亚国家石油公司 (Petronas)、奥地利油气公司 (OMV) 和苏丹石油公司在“5A”区的勘探特许权。2001 年, 该联营公司又获得“5B”区的勘探特许权。但是, 受人权方面的舆论压力, 伦丁公司于 2003 年将其在“5A”区的权益转卖给了马来西亚国家石油公司, 奥地利油气公司将其在“5A”

① Ismail S. H. Ziada, *Oil in Sudan, Facts and Impact on Sudanese Domestic and International Relations* (doctoral dissertation), Universidad Autonoma De Madrid, 2007, p. 5.

② Ruchita Beri, “African’s Energy Potential: Prospects for India”, *Strategic Analysis*, Jul. – Sep. 2005, p. 382.

区、“5B”区的权益转卖给了印度石油和天然气有限公司。^①

西方石油公司的撤离客观上给中国、马来西亚和印度等亚洲国家进军苏丹石油业提供了难得的机遇，而亚洲国家石油公司的进入也推动了苏丹石油工业的快速发展。首先，亚洲国家的石油公司，特别是中石油在苏丹取得了可观的石油发现，使苏丹的探明石油储量从1995年的约3亿桶跃升到2010年的67亿桶。^②其次，沟通油田和港口的石油管线的修建加速了苏丹石油业的崛起。1999年，连接哈季季油区和尤尼提油区与红海岸苏丹港的长达1506公里的苏丹第一条输油管线建成并投入使用，推动了苏丹石油产量的大幅增长，使苏丹从石油进口国一跃成为石油出口国；2006年，连接苏丹东南上尼罗州油区与苏丹港的长达1370公里的苏丹第二条输油管线建成并投入使用，再次推动了苏丹石油产量的大幅提升。石油储量的重大发现及两条输油管线的建成，为苏丹的石油生产和出口提供了有力保障。从2008年开始，苏丹的石油产量一直保持在约50万桶/天。^③

受南北内战及西方制裁的影响，苏丹石油业在产地、投资者和出口对象上均高度呈现集中的特点。2006年以前，苏丹的石油生产集中于苏丹政府控制的1/2/4区和6区，^④直到南北关系相对稳定的《全面和平协议》过渡期（2005~2011年），苏丹东部和南部的3/7区及“5A”区才相继投产。自1996年中石油和马来西亚石油公司获得大尼罗石油作业公司的绝大多数股权开始，苏丹的石油生产几乎完全由中国、马来西亚和印度等亚洲国家的石油公司主导。与此同时，苏丹的石油出口也几乎全面面向亚洲国家。2011年，苏丹和南苏丹的石油出口全部集中在亚洲国家，其中中国约占其出口总量的66%，其次是马来西亚（9%）、日本（8%）、阿联酋（5%）、印度（4%）和新加坡（4%）等国。^⑤苏丹石油的投资者、生产者及出口对象集中于亚洲国家的状况，加上西方国家对苏丹石油的“旧情难忘”，必将为南北分离后两个苏丹

① 亚洲的三大国有石油公司即中国石油天然气集团公司、马来西亚石油公司和印度石油天然气公司控制了苏丹90%以上的石油资源。See ECOS, “Sudan, whose oil? Sudan’s Oil Industry: Facts and Analysis”, European Coalition on Oil in Sudan, 2008, p. 18.

② BP Statistical Review of World Energy, June 2006, p. 6 & June 2011, p. 6.

③ BP, BP Statistical Review of World Energy, June 2006/2008/2009/2011, pp. 8-12.

④ “The Economy of Sudan’s Oil Industry”, European Coalition on Oil in Sudan, Fact Sheet 2, October 2007, p. 8.

⑤ U. S. Energy Information Administration, “Sudan and South Sudan”, Country Analysis Briefs, 19 Mar. 2012, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>, 2012-09-08.

石油业的发展增添变数。

目前看来,苏丹南北分离很可能导致亚洲国家在两个苏丹石油业发展中主导力的下降。南苏丹拥有分离前苏丹石油生产和储量的绝大部分,而苏丹则拥有几乎全部输油管道、炼油厂、出口终端等石油基础设施。这使两个苏丹在石油财富分配、石油管道使用费等问题上彼此牵制,互不让步。2012 年 1 月,南苏丹的石油停产已经给作为生产者和投资者的亚洲石油公司造成了严重损失;而 2012 年 4 月苏丹和南苏丹两国在哈季利季油田的大规模军事冲突则给它们的投资带来了更大的打击。哈季利季是苏丹石油业的心脏地区,其石油产量约为 6 万桶/天,占苏丹目前石油总产量(11.5 万桶/天)的一半以上。军事冲突对石油设施的破坏不仅给苏丹造成了严重的经济损失,而且使作为苏丹石油最大投资者的中国损失了进口石油总量的 7%。^①此外,美、英、法等西方国家的石油公司绝不会对南北苏丹的石油财富无动于衷,作为苏丹石油的投资者和既得利益者,中国、马来西亚、印度等亚洲国家未来无疑要面对来自西方国家的强劲挑战。

石油与苏丹南北内战

自独立以来,苏丹被普遍看作是一个由穆斯林同基督徒或者阿拉伯人同非洲人的分歧引发种族、宗教冲突的典型例子。尽管这样的说法可以比较准确地描述第一次内战,但第二次南北内战的起因和性质均有别于第一次内战——更加集中于以石油为主的资源争夺,而不仅仅是种族和宗教冲突。废除南方自治和在南方推行伊斯兰法是引发第二次内战的两个直接原因,而控制南方石油资源无疑是尼迈里政府取消南方自治的直接目的。因此,第二次南北内战从一开始就具有了争夺石油资源的性质。在长达 22 年的南北新内战中,许多战役的直接目的就是争夺石油资源的控制权,而石油利益分配问题也是几乎每一次南北谈判的焦点议题。无论在战场上,还是在谈判桌上,苏丹南北双方在石油问题上都坚持立场强硬,很少退让。可以说,石油不仅点燃了第二次苏丹内战,而且决定着战争的走向和结果。

南方的石油发现使第一次内战后相对缓和的南北关系迅速紧张,并对苏

^① “Oil Burns both Sudanese State”, Al Jazeera Center for Studies, *Position Paper*, 29 April 2012, p. 5.

丹内战的再次爆发起到了重要的作用。与石油有关的南北争端始于 1980 年，当时苏丹总统尼迈里宣布了一个改变南北界线、将南方分为 3 个省及以富油的本提乌为中心新设尤尼提省并将其划归北方的方案。该方案遭到了南方领导人的拒绝，他们认为中央政府企图以此来控制南方油区并剥夺南方的石油收入。值得一提的是，按照《亚的斯亚贝巴协定》，南方地区政府有权获得本地区出口的所有收益，尽管当时谁也没有意识到南方会有石油。^① 另一个问题是双方在输油管道线路选择上的争执。苏丹政府计划铺设连接南方油田和苏丹港的管道，而南方人则更喜欢不经过北方的线路，他们提议铺设一条通过肯尼亚的蒙巴萨港从印度洋出海的管道。此外，双方还在炼油厂的选址上存在争执。南方人想在本地地区修建炼油厂的要求遭到尼迈里政府的拒绝，而炼油厂也最终建在了北方。上述与控制石油财富有关的争执迅速加剧了南北之间的不信任，并使南北关系出现危机。苏丹政府完全控制石油的意图违反了《亚的斯亚贝巴协定》，增加了南方人的愤怒和担忧，并最终在 1983 年引发了第二次南北内战。

美国在苏丹石油争端中对苏丹政府的支持，对第二次苏丹内战的爆发起到了推波助澜的作用。在苏丹的政治和经济环境日趋恶化之时，尼迈里和美国都认为控制石油就意味着巩固执政地位，而支持其盟友尼迈里继续执政符合美国控制苏丹石油资源的目的。美国的支持使尼迈里有了挑起南方问题的信心，1983 年他颁布了所谓“第一号共和国令”，废除了《亚的斯亚贝巴协定》，并将南方管理权收归中央政府。然而，美国 and 尼迈里政权似乎都没预料到这一政策会导致第二次南北内战的全面爆发。为阻止政府开采南方石油，苏丹人民解放军将油区作为攻击目标。1984 年 2 月，苏丹人民解放军袭击了雪弗龙公司在 1 区的营地，打死了 3 名外籍员工并打伤了另外一些工人。在投入超过 10 亿美元后，雪弗龙主导的白尼罗石油作业公司因安全问题被迫停止了其在苏丹的运营。^②

南方石油的发现引爆了苏丹内战，而石油收入又改变了南北双方的力量对比。1991 年埃塞俄比亚门格斯图政权被推翻，苏丹人民解放军失去了一个主要支持者。在随后的 3 年里，苏丹政府军夺回了苏丹人民解放军的许多阵地，大

^① Abel Alier, *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonored* (2nd ed.), Reading: Ithaca Press, 1992, p. 244.

^② Peter Verney, *op. cit.*, p. 15.

多数油田因而再次处于苏丹政府的控制之下。这一局面吸引了来自亚洲的石油投资者，并导致石油勘探和开发的重新开始。石油的成功生产，特别是石油出口改变了南北双方的力量平衡——石油收入不仅为苏丹政府提供了实现军队现代化的财力，而且为其提供了同南方反叛运动作战所需的每年大约 4 亿美元费用。^① 然而，军事力量平衡的改变并未使内战走向结束，得到外部力量支持的苏丹人民解放军仍然持续向苏丹政府军和一些油田发动攻击。

在苏丹政府得到支撑战事的石油收入的同时，南方的反叛运动也得到了美国的大力支持。美国与苏丹关系在 1985 年尼迈里政权倒台后逐渐变冷，并最终在 1989 年巴希尔政变上台后彻底恶化。此后，美国开始插手苏丹内战，积极支持南方反叛运动，并对苏丹政府实施全面制裁。仅在 1996 年，美国就为其盟友埃塞俄比亚、厄立特里亚、乌干达提供了用以支持苏丹人民解放军的 2 000 万美元的军事装备。^② 与此同时，美国对苏丹采取了一系列强硬措施：1993 年美国把苏丹列入支持恐怖主义名单；1996 年美国推动联合国安全理事会通过了对苏丹实施外交制裁的第 1054 号决议；1997 年美国对苏丹实施全面贸易制裁；1998 年以苏丹制造化学武器为由轰炸苏丹首都喀土穆近郊的希法（EL - Shifa）制药厂。^③

阻挠苏丹石油开发是此阶段美国对苏丹政策的主要内容。首先，美国通过对南方叛乱分子的支持和对苏丹的孤立和制裁增大了苏丹石油业的投资和生产成本。苏丹人民解放军对油田的威胁和袭击提高了开发苏丹石油的机会成本。任何石油公司都不愿冒着危险去开发石油，它们希望有安全的生产环境，用和平来保障它们的投资。其次，美国禁止任何与苏丹石油业有业务往来的公司进入美国资本市场，这严重制约了有关石油公司对苏丹石油业的投资。此外，美国对苏丹实施的经济和外交制裁，也使外国石油公司因担心难以处理与美国的关系而无法考虑进入苏丹。迫于美国政府的压力，加拿大、瑞典、奥地利等西方国家的石油公司先后撤离苏丹。^④

① Mohamed Suliman, *18 Years of Civil War in the Sudan*, International Relations and Security Network, ETH Zurich, Switzerland, 2001, pp. 57.

② David Hoile, *Farce Majeure: The Clinton Administration's Sudan Policy*, European - Sudanese Public Affairs Council (ESPAC), London, 2000, p. 86.

③ Ismail S. H. Ziada, op. cit., p. 11.

④ Luke A. Patey, "A Complex Reality: The Strategic Behaviour of Multinational Oil Corporations and the New Wars in Sudan", Danish Institute for International Studies, 2006, pp. 16 - 25.

然而，美国孤立和制裁苏丹的政策终因苏丹石油业的成功发展而彻底失败。虽然面临美国的孤立和制裁，苏丹还是设法大量生产和出口石油，而这一成就主要是通过亚洲国家的石油公司的投资取得的。进入新世纪，在中国、马来西亚及印度等亚洲国家的帮助下，苏丹石油业更是取得了突飞猛进的发展。面对亚洲国家在苏丹石油业发展中巨大成就，西方国家开始质疑美国鼓励和制裁苏丹的成效。欧盟和其他欧洲国家希望美国能改变其对苏丹政策，它们倾向于通过推动苏丹和平进程来确保未来的苏丹南北关系能更加符合自己的利益。更为重要的是，苏丹也渴望通过改善与美国的关系来摆脱被孤立和制裁的局面，并实现其石油投资来源的多元化。^①

面对上述变化，美国从本世纪初开始积极谋求改变其对苏丹政策，而九一一事件及随后两国在“反恐”方面的合作则为两国改善关系提供了契机。美国对苏丹政策的改变显然与石油有关。首先，从本世纪开始，美国从非洲获取的原油已超过了从中东进口的原油——其15%的进口原油来自非洲大陆。如果美国的石油公司能进入苏丹，这一比例还将有更大的提高。^②其次，美国试图通过改善与苏丹的关系来遏制中国在苏丹石油业中的主导力。美国对苏丹的孤立和制裁为中国顺利进入苏丹石油业提供了良机，而中国的石油公司在苏丹的骄人表现，特别是取得的重大石油发现，使美国的石油公司要求美国政府改变其对苏丹政策，以便它们能够进入苏丹并从利润丰厚的苏丹石油业中获益。

深度参与苏丹南北和平进程是美国政府将非洲石油看作其“国家战略利益”和“美国国家战略的优先事项”的具体反映——和平与稳定有助于美国开采苏丹石油。^③为此，美国迫使苏丹政府与苏丹人民解放运动于2002年7月签署了《马查科斯协议》，就内战结束后的过渡进程、政府结构、国家与宗教及南方的自决权等重大问题达成原则性一致。^④不久，美国总统又签发了《苏丹和平法案》，要求苏丹政府必须诚心与苏丹人民解放运动谈判，以达成永久、公正和公平的和平协定，否则美国政府将利用各种惩罚性措施制

① International Crisis Group, “God, Oil and Country Changing the Logic of War in Sudan”, *Africa Report*, No. 39, 2002, p. 62.

② Christopher Moraff, “AFRICOM: Round One in a New Cold War?”, *These Times*, 19 Sept. 2007.

③ Steven Fake and Kevin Funk, *The Scramble for Africa: Darfur—Intervention and the USA*, Black Rose Books, Montreal/New York/London, 2008, p. 56.

④ 有关《马查科斯协议》(Machacos Protocol)的具体规定, See <http://www.smallarmssurvey-sudan.org/pdfs/HSBA-Docs-CPA-2.pdf>, 2012-10-01.

裁苏丹。^①主要在美国的压力下，苏丹政府同苏丹人民解放运动最终于 2005 年 1 月 9 日签署了结束内战的《全面和平协定》。

石油与苏丹南北分离

除了结束长达 22 年的苏丹内战外，按照美国意图设计并得到美国支持的《全面和平协定》还为过渡阶段的苏丹南北关系，以及南方的未来地位确立了法律依据。《全面和平协定》不仅对过渡阶段的权力和财富分配、争端地区的冲突解决及全面停火和安全安排做了详细规定，而且为过渡期满后的南北关系走向确定了方向：南北双方应在过渡阶段全面落实和平协定的各项规定，努力“使苏丹的统一对南苏丹人具有吸引力”，否则南方有权在过渡期满后通过公投自主选择其未来政治地位。^②对美国而言，结束苏丹南北内战只是其对苏丹战略的起点，重新控制苏丹特别是苏丹南方的石油资源才是其核心目标，而实现这一目标的前提就是南北分离。显然，南北分离的实现必须同时具备 3 个条件：南方选择分离、北方接受分离和国际社会认可。就国际认可而言，国际社会对包含南方自决权的《全面和平协定》的认可意味着其对可能出现的南北分离的认可。因此，美国所要做的就是在过渡阶段推动南方选择分离和迫使北方接受分离。

客观而言，冗长的《全面和平协定》并未对石油收入分配做过多的规定，但出乎许多人意料的是，看似简单的石油收入分配却左右了南方对其未来地位的选择。按理说，南北石油合作是能让“统一具有吸引力”的最佳筹码。首先，苏丹的石油业布局决定了南北在经济发展上的相互依赖关系。石油基础设施（输油管道和炼油厂）和出口终端在北方，但绝大多数产油区和绝大部分探明石油储藏又在南方。要想取得石油收益的最大化，双方就得彼此信赖，密切合作。其次，石油收入对南北方的发展有着举足轻重的影响。石油业的迅速崛起是本世纪头十年苏丹经济发展的最亮点，石油生产和出口使苏丹国内生产总值在 2004～2008 年保持了 7.9% 的高增长率，而在 1999 年出口

① 有关《苏丹和平法案》（Sudan Peace Act）的具体内容，See <http://www.state.gov/documents/organization/19897.pdf>，2012-09-01

② 有关《全面和平协定》（Comprehensive Peace Agreement）的具体规定，See <http://www.sd.undp.org/doc/CPA.pdf>，2012-10-01.

石油之前的近 20 年平均仅为 2.9%。^① 从 2006 年开始，石油和成品油出口一直占苏丹出口总量的 90% 以上。^② 此外，苏丹政府和南方自治政府的财政也严重依赖石油收入。石油收入占 2008 年苏丹政府总收入的 65%，而之前的 5 年平均占 58%；南方自治政府更是完全依靠中央政府拨付的石油收入，其大约 98% 的财政收入来自石油收入分成。^③ 然而，令人遗憾的是，石油不仅未能促成南北之间的和平与统一，反而成了助推南北分离的主要动力。

应该承认，在长期处于政治和经济边缘化的情况下，南方能够分享到石油收入的确是一个历史性的巨大飞跃，但是石油收入及其分配的透明度问题却造成了苏丹人民解放运动对其在全国统一政府中的北方伙伴的严重不满。按照《全面和平协定》的规定，在将议定基准价之上的实际外销额存入石油收入稳定账户（Oil Revenue Stabilization Account）和将不少于 2% 的石油总收入拨付给产油州后，来自南方油井的石油收入由全国统一政府和南方自治政府平分。^④ 然而，自从《全面和平协定》执行以来，苏丹人民解放运动一直声称全国统一政府常常拖延付款，且从未给南方以合理的份额。虽然石油产量和收入分配由石油分配联合技术委员会确定，但有关石油价格和产量的实际计算情况一直未被完全公开，南方自治政府在很大程度上并不了解确定这些数字的参数是什么。^⑤ 此外，产自南方的原油据说被低价卖给国内的炼油厂，以补贴成品油在北方的销售或增加炼油厂的利润。^⑥ 南方自治政府还怀疑苏丹政府与石油买家进行秘密交易，以避免南方分得由此产生的收入。^⑦ 南方认为上述情况直接导致了南方自治政府石油收入的减少，而财政和国民经济部

① IMF, "Sudan, Country Report No. 08/174", 2008, p. 15; IMF, "Sudan, Country Report No. 09/218", 2009, p. 17; IMF, "World Economic Outlook Database", <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/weodata/index.aspx>, 2012-09-19.

② Majak D' Agoût, "Energy Politics and the South Sudan Referendum: Anatomy of a Resource Curse", *Middle East Policy*, Vol. XVI, No. 4, Winter 2009, p. 120.

③ Ministry of Finance and Economic Planning (Government of Southern Sudan), "Approved Budget 2010", 2010.

④ 详见《全面和平协定》第三章“财富分享”第五条第 4、5、6 款。

⑤ International Crisis Group, "Sudan's Comprehensive Peace Agreement: The Long Road Ahead", *Africa Report*, No. 106, 2006, p. 7.

⑥ International Crisis Group, "Sudan: Breaking the Abyei Deadlock", *Africa Briefing*, No. 47, 2007, p. 14.

⑦ Luke A. Patey, "Crude Days Ahead? Oil and the Resource Curse in Sudan", *African Affairs*, 109/437, 2010, p. 626.

与石油公司之间的数据不符则进一步增加了他们对苏丹政府的怀疑和不满。^①

石油生产和销售方面缺乏透明度,以及南方在石油管理方面的参与度不足,是导致南北双方难以在全国统一政府中合作的主要因素。2007 年底,苏丹人民解放运动曾因石油问题一度退出了联合政府,直到与全国大会党达成协议保证提高南方对石油勘探、生产、输送及销售的管理作用的协议,才重新加入全国统一政府。^② 2010 年 4 月全国大选后,南方自治政府用全国统一政府外交部长一职换得了石油部长的职位。虽然对石油部的控制可能会起到一些作用,但是在过渡阶段的大部分时间里,南方自治政府对政府与石油公司达成的《产品分成协议》的利用非常有限。苏丹政府还用本国货币支付石油收入,这给南方自治政府的外汇储备带来了危险。此外,全国大会党扣除了统一支持基金(Unity Support Fund)中南方自治政府的应缴款额,但是却没有存入自己的 1.3 亿美元份额。毫无疑问,上述石油收入分配方面的问题动摇了南北共处的信任基础,强化了南方人原本明显的分离动机。

石油问题还严重影响了南北双方对争议地区的政治解决,特别是双方在产油的阿卜耶伊地区的归属问题上的争执,不仅妨碍了《全面和平协定》的全面执行,而且还引发了南北双方的数次武装对抗。^③ 虽然面积不足 2 万平方公里,但阿卜耶伊地区因拥有油田及石油管道而具有重要的战略地位。2005 年 7 月,按照《全面和平协定》成立和工作的阿卜耶伊边界委员会提交了专家报告,但是全国大会党和当地的阿拉伯游牧民拒绝接受该委员会的“最终和具有约束力的”决定,甚至以战争来威胁该决定的执行。随着这种僵持局面的持续,南北双方均陈兵于阿卜耶伊,当地局势迅速紧张了起来。2007 年 10 月至 12 月,苏丹人民解放运动退出全国统一政府。2008 年 5 月中旬,苏丹人民解放军和苏丹武装部队在阿卜耶伊发生大规模武装冲突。持续了将近 3 星期的冲突几乎摧毁了阿卜耶伊城,并使当地 5 万居民流离失所。

在国际社会的压力下,双方于 2008 年 6 月达成了《阿卜耶伊路线图协议》,同意将阿卜耶伊归属问题的裁决权交予海牙常设仲裁法庭。在此之前,

① See Global Witness, “Fuelling Mistrust: The Need for Transparency in Sudan’s Oil Industry”, 7 September, 2009.

② International Crisis Group, “Sudan’s Comprehensive Peace Agreement: beyond the crisis”, *Africa Briefing*, No. 50, 13 March 2008, p. 13.

③ 有关阿卜耶伊问题的详细介绍,请见姜恒昆、周军:《苏丹南北关系中的阿卜耶伊问题》,载《西亚非洲》2011 年第 7 期,第 33~44 页。

阿卜耶伊地区的油田估计已为苏丹政府创造了 18 亿美元的石油收入。^① 常设仲裁法庭在 2009 年 7 月做出裁决，认为阿卜耶伊边界委员会在某些点的划界上超出了授权范围。仲裁法庭确定的边界将哈季利季和班布油田置于阿卜耶伊地区之外，而将迪夫拉油田留在阿卜耶伊地区之内。全国大会党和苏丹人民解放运动均在原则上接受了这一裁决。苏丹政府随后立即宣布，拨付给南方的石油收入将不再包括出自按照裁决位于阿卜耶伊地区之外的油田的收入。哈季利季油田和班布油田被安排在 2009 年生产 6 倍于迪夫拉油田的尼罗混合原油。^② 苏丹人民解放运动则坚持认为，这些油田是否位于北方或南方的问题应由《全面和平协定》设立的南北边界特设技术委员会决定。^③ 毫无疑问，阿卜耶伊争端是因石油而起，但冲突不仅损害了双方的石油利益，而且严重动摇了双方的信任基础，使统一的选项不再对南方具有任何“吸引力”。

如果说过渡期内从未间断的石油争端为南方选择分离奠定了基础，美国对苏丹政府的软硬兼施则为北方被迫接受南方分离发挥了重要作用。作为苏丹石油的最早发现者和目前石油利益分享的旁观者，美国极度渴望重返苏丹石油市场。苏丹的石油资源多分布在南方和南北交界地区，如果南方完全脱离苏丹政府的控制，美国便可打破中国等亚洲国家主导苏丹石油业的目前局面。随着美国对苏政策的转变，之前迫于美国压力退出苏丹石油市场的西方国家也再度与美国联手，利用“人权高于主权”、“保护的责任”及国际刑事法院决定等论调和工具向苏丹政府施压。从表面上看，美国为首的西方国家是在关注苏丹的人道主义危机和苏丹的和平与正义，实际上其真正目的是迫使苏丹政府支持南方公投并最终谋求分离后的南苏丹的石油资源。在美国的精心打造和竭力助推下，南方人数十年未曾放弃的分离追求最终得以实现：2011 年 1 月的南方公投以 98.83% 的支持票选择了分离，而苏丹政府也在第一时间承认了公投结果。

石油与南北苏丹冲突

2011 年 7 月 9 日南苏丹正式独立，完成了美国设想的南北分离。美国原本期待分离后南北苏丹可以和平相处，为其进入南苏丹石油行业提供安全的

① ICG, op. cit., pp. 7-9.

② Ibid., p. 8.

③ “Sudan’s SPLM Threatens to Refer Abyei Row to Hague”, *Platts Oilgram News*, 28 July 2009.

投资环境,但南北分离并未如美国希望的那样带来南北和平,两个苏丹因石油收入分配、领土争端、边界划分等未决问题而相互敌对。从准备南方公投开始双方即陷入紧张状态,分离后双方更是因石油收入分配问题和与石油资源有关的领土争端而频发冲突,而非盟主持的石油收入分配谈判也屡陷僵局。为了促使南北苏丹通过谈判解决争端,美国于 2011 年 11 月恢复对苏丹的制裁,随后又对南苏丹实施制裁。^①但是,美国的制裁未能阻止南北苏丹石油争端的不断升级。双方不仅以全面战争相互威胁,而且先后在阿卜耶伊地区和哈季利季油田兵戎相见。

石油管道使用费的确定是导致南北苏丹对抗的首要因素。南苏丹地处内陆且极端贫困,想要出口“救命”的石油就必须使用苏丹的输油管道和出口终端;而苏丹则因失去大量石油收入导致的经济危机而在石油过境费方面向南苏丹漫天要价。^②苏丹要求的石油过境费为 32 美元/桶,而南苏丹愿意支付的费用不到 1 美元/桶,双方互不相让,输油管道使用费谈判陷入僵局。从 2011 年 12 月开始,苏丹政府将南苏丹的出口石油转移到喀土穆炼油厂和欧拜伊德炼油厂,称南苏丹自独立以来已欠其管道使用费 10 亿美元,没收南方石油意在抵消南苏丹拖欠的费用;而南苏丹则指责苏丹政府盗窃了其价值达 8.15 亿美元的石油,并要求返还被偷石油。^③为了报复苏丹转移石油的举动,南苏丹 2012 年 1 月 20 日宣布将停止石油生产,并宣布要修建一条通达肯尼亚拉穆港的输油管道。南苏丹还为苏丹政府扣留其石油一事迁怒于经营 3/7 区到苏丹港管道的佩特拉达,单方面撤销该公司中方总裁的职务,并限令他 72 小时内离开南苏丹。^④

南北分离使阿卜耶伊归属问题再度升温,成为北南苏丹摩擦和冲突的“火药桶”。按照《全面和平协定》的规定,阿卜耶伊地区原本要在南方公投的同时举行公民投票以决定其归属,但是阿卜耶伊公投因南北双方在选民资格问题上的严重分歧而被无限期推迟。早在 2011 年初,当地定居的丁卡人与

① U. S. Energy Information Administration, “Sudan and South Sudan”, *Country Analysis Briefs*, 19 Mar. 2012, <http://www.eia.gov/countries/cab.cfm?fips=SU>, 2012-10-01.

② 对于石油收入占其一半以上收入的苏丹政府来说,南方分离使其遭受巨大损失。据美国能源信息局的估计,南方分离导致苏丹在接下来的 4 年中损失超过 77 亿美元的收入。详见前引文。

③ Ibid.

④ “Head of Petrodar Oil Company Expelled from South Sudan”, *Sudan Tribune*, 21 Feb, 2012, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article41676>, 2012-09-01.

游牧的阿拉伯人就多次发生暴力冲突；2011年5月，苏丹武装部队对阿卜耶伊地区的军事占领，使10万当地居民流离失所；2011年6月，双方达成协议，同意从阿卜耶伊撤军，并允许联合国在该地区部署维和部队。但是，联合国阿卜耶伊临时安全部队也未能阻止阿卜耶伊争端的升级。2012年3月26日，南苏丹总统基尔命令苏丹人民解放军武装夺回被海牙常设仲裁法庭的裁定划归北方的哈季利季油田，将南北冲突引向战争。仅仅10天后，哈季利季油田又被苏丹武装部队收复。

南苏丹原本打算通过战事打破两国在石油问题上的谈判僵局，但结果却招来了国际社会（包括美国）的一致谴责和无条件撤离哈季利季的要求。在国际社会的压力和非盟苏丹问题高级别执行小组的协调下，南北苏丹于2012年8月4日就石油收入问题达成初步协议。南苏丹同意恢复石油生产，并将为其使用苏丹境内的运输和出口设施支付相当于每桶石油9.48美元的费用。南苏丹还同意向苏丹转移支付30.28亿美元，以弥补因南苏丹独立导致的部分资金缺口。南苏丹希望在解决其他未决问题之前先行解决石油收入分配问题，但苏丹坚持一揽子解决所有未决问题，并明确表示石油协议的执行取决于双方能否就边界划分、安全安排和两国国民地位等问题达成协议。^①一个月后，双方举行后续谈判，并在两国元首的直接参与下达成了有关经济和安全领域的9项协议，内容包括同意恢复南苏丹石油生产和出口，共享石油收益；在边境地带设立非军事区，停止所有敌对行为；允许两国公民自由通行、定居或工作等。^②

南北苏丹达成石油协议，标志着分离后双方围绕石油问题的对立局面暂时得以缓解。石油运输费用是南北苏丹冲突的起点，南苏丹短暂占领哈季利季油田则是双方激烈对抗的顶点和转折点。以国际干预和调停为契机，双方最后终于达成一系列协议。促使双方达成合作协议的主要原因是双方均难以承受石油收益损失带来的严重后果。南北分离使苏丹失去了75%的石油收入（相当于政府年收入的50%和国内生产总值的20%），财政收入减少了36%。如果不能在石油收入分配，特别是输油管道使用费用方面与南苏丹达成协议，

① Jonathan Temin, "Sudan, South Sudan Strike Oil Deal", United States Institute of Peace, 7 Aug, 2012, <http://www.usip.org/publications/sudan-south-sudan-strike-oil-deal>, 2012-08-01.

② 苏丹和南苏丹于2012年9月27日达成的9项协议分别是《某些经济问题协议》、《苏丹-南苏丹邮政服务利益协议》、《安全安排协议》、《苏丹-南苏丹贸易协议》、《国民协议》、《苏丹与南苏丹石油协议》、《苏丹与南苏丹合作协议》、《银行业务协议》和《边界问题协议》，See <http://www.sudantribune.com/spip.php?article44031>, 2012-10-01.

就不能最大限度减少石油收入损失,其经济发展也将举步维艰。^①南苏丹的经济社会发展因独立前的长期被边缘化和战争破坏而极度落后,其财政收入又几乎全部来自石油。如果因无法就石油管道使用费用问题与苏丹达成一致而长期停止石油生产,不要说投资建设替代输油管道,就连基本的生存都要面临严峻挑战。只有合作才能使双方获得可以摆脱眼前困境的石油收入,这是促使南北苏丹达成石油协议的真正原因。

值得重视的是,虽然双方在 2012 年 8 月达成了石油协议,但南北苏丹的石油争端短期内仍难以解决,两国关系的彻底改善也不可能一蹴而就。且不说两个苏丹会否认真履行包括石油协议在内的一揽子协议——南北双方达成过太多未被执行的协议,尚需完成的边界划分和仍然悬而未决的阿卜耶伊地区归属问题都与石油有着密切关系。两国尚有很长的边界未正式划定,而这些边界大多位于产油区,因此可以肯定石油因素会使边界划分复杂化。阿卜耶伊归属问题的解决更是困难重重,苏丹政府断然拒绝由非盟高级执行小组提出的通过公决确定阿卜耶伊归属的建议便有很好的例证。^② 尽管争夺石油资源只是导致阿卜耶伊争端的原因之一,但合理分配当地石油资源将是解决阿卜耶伊归属问题的起点。与石油有关的边界划分和领土争端问题将决定苏丹和南苏丹未来关系的走向,而两国关系的走向又将决定石油问题能否得到解决,这使两国间的石油合作既脆弱又多变。有一点可以肯定,那就是南北双方纠缠了 30 多年的石油问题不可能在短期内得到彻底解决。

结 论

许多人以“连体双胞胎”来比喻南北苏丹之间的关系,而最能体现这种关系的是石油。石油资源的开发是苏丹经济高速发展的转折点,在南苏丹独立前的十多年,苏丹经历了石油业的大发展期,石油产量维持在日平均 50 万桶。在石油业的推动下,苏丹的国内生产总值年平均增长率长期保持在 8% 左右,成为非洲经济发展速度最快的国家之一。同时,苏丹南方和北方对石油资源的争夺也改变了苏丹的政治进程并最终改变了苏丹的政治版图。从上世

^① Mupenda Wakengela and Sadiki Koko, “The Referendum for Self-determination in South Sudan and its Implication for the Post-colonial State in Africa”, *Conflict Trends*, Issue 3, 2010, p. 25.

^② “Sudan Turns Down Mediation’s Proposal to Settle Abyei Issue”, *Sudan Tribune*, 25 Sept, 2012.

纪 80 年代开始，石油问题一直是苏丹南北双方争夺的焦点。南方石油的发现引燃了漫长而惨烈的苏丹第二次南北内战，但对分享石油财富的渴望也促使南北双方达成了最终导致南北分离的和平协定。然而，分离并没有给两个苏丹带来和平与合作，石油资源的天然分布和石油基础设施的人为布局造成的南北相互依赖，为分离后两个苏丹在石油收入分配问题上的争端播下了种子。分离后两国不断交恶的事实证明，冲突和战争既不能解决南苏丹石油基础设施的缺失，也无助于减少苏丹石油收入的损失。只有彼此合作，南北苏丹才能获得并分享更多的石油财富，也才有两国的持久和平与共同繁荣。

Oil in Sudan: From the Interior Focus to the Diplomatic Trouble

Jiang Hengkun & Fu Haina

Abstract: Because of its enormous economic and strategic value , oil has become the leading cause of triggering or intensifying many domestic and international contradictions and conflicts , and oil in Sudan is no exception. Since the discovery of oil in Southern Sudan in the late 1970s , oil has been the focus problem both in Northern and Southern Sudan relations and in North and South Sudan relations. In the early 1980s , oil ignited the civil war which eventually led to the separation of Northern and Southern Sudan , and it now becomes the first element of two Sudans' bitter confrontation. Separation and hostility put Sudan and South Sudan's development of oil industry in a predicament: Sudan has oil infrastructure but loses most petroleum resources , while South Sudan has rich oil resource with no export passage. Cooperation is the only way to solve the problem of oil between two countries , because only cooperation can maximize the oil revenue of two Sudans , and this is also the hope for the peace between Sudan and South Sudan.

Key Words: Oil; Sudan; South Sudan; United States

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)