

天然气合作背后的中俄关系 模式探析*

张梦秋 王 栋

【内容提要】 尽管中国与俄罗斯在能源领域具有较强互补性，但两国天然气合作谈判并不顺利。本文从经济社会发展、地缘政治两方面分析导致这一现象的原因，考察中俄谈判立场与行为的变化，进而得出有关中俄关系模式的初步结论：第一，经济社会发展需求是中俄天然气合作的基础，但这一共同利益的构建是个动态过程；第二，地缘政治因素对中俄天然气合作谈判既有促进作用，也有抑制作用；第三，国家—市场关系共同塑造了前述两个因素发挥作用的方式：中俄天然气合作谈判既要满足经济社会效益追求，也要符合国家地缘政治利益。由此可得出两点启示：一是中国应对当前中俄战略伙伴关系有清醒认知，并有必要心理和政策准备；二是在对外能源合作中，中国要重视自身的能力建设，争取更大话语权，并寻求和巩固同合作方的共同利益、加强互信。

【关键词】 中俄关系 天然气 经济社会发展 地缘政治

【作者简介】 张梦秋，北京大学国际关系学院硕士研究生；王栋，北京大学国际关系学院副教授

【中图分类号】 D822.351.2

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)06-0055-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201606004

* 感谢《国际展望》匿名评审专家及编辑部的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

2014年5月21日，中俄两国政府签署了《中俄东线天然气合作项目备忘录》，中国石油天然气集团有限公司（以下简称“中石油”）与俄罗斯天然气工业公司（Gazprom）（以下简称“俄气公司”）签署了为期30年的《中俄东线供气购销合同》，总金额高达4000亿美元。协议规定，俄罗斯将从2018年开始通过中俄天然气管道东线向中国供气，输气量逐年增长，最终达到每年380亿立方米，共输气30年。东线天然气合作协议的签署推动了西线谈判的进程。2014年11月10日，中俄两国政府签订了《关于通过中俄西线管道自俄罗斯联邦向中华人民共和国供应天然气领域合作的备忘录》；中石油与俄气公司签订了《关于经中俄西线自俄罗斯向中国供应天然气的框架协议》，规定中俄西线天然气管道年供气规模将为300亿立方米，累计供气30年。这一协议的签署意味着最终的商业合同也指日可待。

中俄天然气合作协议的达成几经波折。从20世纪90年代中俄就天然气合作达成初步意向算起，到东西线合作备忘录的签订，历时近20年。在这一漫长进程中，中俄两国都经历了经济社会发展的波动，也经历了国际能源市场和地缘政治环境的变迁。从常理来说，中俄两国的能源合作似乎是顺理成章的事：中俄两国在能源的消费与生产方面具有很强的互补性，双方又都非常重视能源进口/出口渠道的多元化，加上两国地理位置相邻，因此中俄理应在能源合作上有很强的共同利益。然而实际谈判进程却表明，中俄合作并不是一帆风顺的。为什么中俄天然气历经约20年的艰苦谈判才最终达成？是什么因素阻碍或推动了最终合作协议的达成？本文认为，可以利用国家（政府）—市场（企业）的分析框架，从经济与社会发展需求、地缘政治因素两个角度理解中俄天然气合作。这两个因素的互动很大程度上决定了中俄天然气合作谈判在不同阶段的特征和具体进展。

一、“貌合神离”

由于苏联解体后的俄罗斯希望以能源合作扭转国内经济下滑态势，中俄能源合作构想于20世纪90年代初正式提出。这一时期的合作有相当一部分

是地方油气公司之间的非官方、小范围技术合作，直到 1994 年才签署了第一个政府间合作备忘录、1996 年签署第一个能源合作协议。这一时期，中俄双方就东西两条天然气管线建设达成了初步一致意见，但合作成果局限于确认俄罗斯东部油气资源的潜力，以及表明两国的合作意向，并没有对具体的落实事项开展讨论。

（一）中俄在经济社会发展方面未形成广泛共同利益

从中国当时的实际需求来看，从 1993 年开始，中国结束了能源自给自足时代，成为成品油净进口国，1996 年成为原油净进口国。但总体而言，这一时期中国国内能源供需缺口并不十分突出，国内天然气甚至处于供大于求的状态。同时，能源消费结构的主要发展趋势是石油比重不断上升，从 1990 年到 1999 年，石油在一次能源消费结构中占比从 16.6% 上升到 21.5%，而同期天然气比重仅为 2% 左右。^① 此外，中国国内所面临的环境压力也并不显著。总之，天然气的重要性在这一时期尚未上升到能源安全的高度。

这一时期，中国政府扮演了能源市场行为的主要塑造者。在深化对外开放的背景下，中国共产党于 20 世纪 90 年代出台了“走出去”战略。1993 年底，中共十四届三中全会提出“充分利用国际国内两个市场、两种资源”的战略方针，指出要积极参与国际竞争与国际经济合作，发展开放型经济，并“赋予具备条件的生产和科技企业对外经营权，发展一批国际化、实业化、集团化的综合贸易公司”。^② 在这一政策背景下，作为国有企业的中国石油天然气总公司率先在国外启动了几个较小的海外勘探项目。^③ 作为中石油的前身，当时的中国石油天然气总公司直属国务院，经营方式带着深刻的指令性计划经济烙印，缺乏国际市场经验。因此，这一时期中国对外能源合作的开展基本是政策导向的，很难说有明确的经济利益追求。

从俄罗斯方面来看。首先，苏联解体后，俄罗斯许多经济部门受到较大

^① 国家统计局能源统计司：《中国能源统计年鉴 2013》，中国统计出版社 2013 年版，第 55 页。

^② 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，人民网，1993 年 11 月 17 日，<http://www.people.com.cn/item/20years/newfiles/b1080.html>。

^③ 《中国石油海外油气合作特别报道之一》，中国石油新闻中心，2012 年 1 月 5 日，<http://news.cnpc.com.cn/system/2012/01/05/001361151.shtml>。

冲击，但天然气行业并没有像石油行业那样受到重创。这是由于天然气的运输严重依赖管道，而管网建设投资又具有较强的特殊性，因此俄罗斯对外天然气贸易主要采取“照付不议”的长期销售合同形式。同时，20世纪90年代，欧洲尚未形成天然气现货市场，更加使得“照付不议”成为必然的选择。这样，俄罗斯无需担心“需求安全”，对于开拓并不成熟的亚太市场没有足够动力。其次，从俄罗斯社会经济发展角度看，俄罗斯长期面临着内部发展不均衡的问题，特别是东西伯利亚及远东地区发展滞后。但在20世纪90年代，远东问题并不是俄罗斯当时国内的主要矛盾，开发东部天然气更像是一个长远的规划和口号。

（二）地缘政治因素影响中俄的合作意愿

中国在这一时期的合作意愿是积极而谨慎的。由于缺乏经验，中国对俄罗斯东部天然气储量的具体情况并不了解。在俄罗斯提供了相关可行性研究的基础上，中国也多次组织国内调研团队，再三对俄罗斯东部天然气的开采潜力进行调研与论证。由于中国方面在准备工作中较为谨慎，因此并不急于尽快将合作付诸实施。

除缺乏利益驱动外，俄罗斯对中国涉足东西伯利亚及远东地区的意图判断，特别是“中国威胁论”也是中俄天然气合作“原地踏步”的重要因素。随着建构主义渗入国际关系理论，对地缘政治的理解也发生了变化，逐渐演变成为“关于自己与他人关系的看法，这种看法涉及安全或不安全、优势或劣势，并（或）会诉诸集体行动或对外政策战略的思想。”^①这样，俄罗斯对20世纪90年代中国介入远东发展、中俄在远东地区实力对比变化等发展逐渐感到担忧，并由此产生“中国威胁论”的认知。

在苏联计划经济体制下，俄罗斯远东地区在苏联整体经济发展中扮演提供自然资源的角色，加上远东地区地广人稀，与外部的经济、人员交往有限，发展水平远远低于俄罗斯其他地区。苏联解体后，远东地区自1991年起出现了大规模的居民外迁，加上从1993年开始，俄罗斯人口负增长，远东地区的人口流失逐渐成为一个严峻的问题。《俄罗斯联邦远东和贝加尔地区社

^① Gertjan Dijink, *National Identity and Geopolitical Visions: Maps of Pride and Pain*, London: Routledge, 1997, p. 11.

会经济发展国家规划》指出，“正是宏观区居民数量的持续下降，使得俄罗斯这一部分在地缘政治层面上显示出其脆弱性。”^①恰恰是这种“脆弱性”，使得俄罗斯对这一地区有了更深层的地缘政治考虑。

苏联解体初期，中俄边境贸易开始活跃，俄罗斯远东地区的中国移民与劳动力逐步增加，引起了俄罗斯远东地方政府、学界及媒体对中国在远东的移民的大量讨论，反映了俄罗斯从官方到民众对于中俄在远东地区实力对比的不安。除了移民问题，俄罗斯还指责中国企图攫取远东地区的自然资源与土地。例如，俄罗斯哈巴罗夫斯克边疆区州长维克多·伊万多维奇·伊沙耶夫（Victor Ivanovich Ishayev）曾在1999年说道，“俄罗斯远东的土地会被中国吞并，对远东的和平攫取行动正在进行。”^②尽管这种“中国威胁论”在俄罗斯政治中并不占据主流，但出于这一担忧，俄罗斯在一些政策中非公开地采取措施，这些措施涉及政治、军事以及经济等方面，以对抗中国在远东地区的势力。^③俄罗斯认为中国销售假冒伪劣商品，而不是进行有利于俄罗斯经济发展的投资，还常常偷税漏税，以至于俄罗斯对任何中国的东西都变得“反感”。^④到90年代中后期，远东地区与中国的经贸合作陷入低潮。

（三）中俄两国政府未能在天然气合作方面发挥有效的推动作用

由于中国此前几乎没有在国外进行油气勘探开发的经验，所以在同俄罗斯的能源合作中可谓“摸着石头过河”。同时，中国国内负责中俄天然气合作的机构也在不断调整。从1983年起，中国能源管理部门经历了数次改制和重组；1998年7月，中国石油天然气总公司改组为两家公司^⑤，中俄天然气合作由中石油接手。通过这些改革，中国能源行业的行政管理与行业监管权都移交企业，而对能源企业的管理则分散在中央政府各部门，不成体系，这种情况“不仅削弱了中央政府应对复杂问题的能力，也损坏了它制定政策

^① 《俄罗斯联邦远东和贝加尔地区社会经济发展国家规划》，俄联邦政府令第308号，2014年4月15日。

^② Jeanne L. Wilson, *Strategic Partners: Russian-Chinese Relations in the Post-Soviet Era*, London: Routledge, 2004, p. 124.

^③ Marcel de Haas, *Russian-Chinese Security Relations: Moscow Threat from the East?* Clingendael: Netherlands Institute of International Relations, 2013, p. 27.

^④ Gilbert Rozman, “The Crisis of the Russian Far East: Who is to Blame?” *Problems of Post-Communism*, Vol. 44, No. 5, 1997, p. 11.

^⑤ 即中国石油天然气股份有限公司与中国石油化工集团公司。

的能力”^①。因此在这一阶段，中国政府对于中俄能源合作缺乏必要的计划，也没有形成系统的参与团队和决策机制。

俄罗斯在这一阶段也存在一定程度的能力“赤字”。首先，戈尔巴乔夫曾在 1986 年提出要加强俄罗斯在亚太市场经济活动中的参与，同时出台了一部加速开发苏联远东地区天然气的计划；然而，苏联解体后，这些想法都不了了之。其次，俄气公司于 1993 年成立，国家占股 60%，其余由个人、社会以及外国资本持有，所有制结构不清晰，也不存在对其有效的外部控制力，像一个“国中之国”。^② 有研究称，“苏联解体后的前十年中，俄罗斯政府缺乏统一和清晰的能源战略，其能源决策体系相对混乱，大规模项目的执行力较弱”。^③ 虽然天然气行业并没有像石油行业那样“分崩离析”，总体上在俄罗斯联邦政府的控制范围内，但由于国家整体实力的衰落，使得俄罗斯政府没有足够的资源整合和动员能力来推动中俄天然气合作。

二、“举步维艰”

从 2000 年到 2010 年是中俄天然气谈判的第二阶段。总的来说，这一时期双方进行了许多接触，但是成果寥寥。这一时期，中俄建立副总理级常规天然气谈判机制，并达成了一系列协议，但成果更多地停留在意向上，特别是由于价格分歧而严重阻碍了合作的实质性进展。2007 年，中石油的计划报价为 195 美元/千立方，而 2008 年中期俄罗斯在欧洲与石油价格挂钩的天然气出口价格达到了近 500 美元/千立方，使得双方的预期价格差距达到历史峰值。^④ 2010 年，俄罗斯提出的价格约为 300 美元/千立方，中国则出价

^① 孔博：《解读中国国际石油政策：从国外看中国的石油“走出去”战略》，石油工业出版社 2012 年版，第 140 页。

^② Christian von Hirschhausen and Hella Engerer, “Post-Soviet Gas Sector Restructuring in the CIS: A Political Economy Approach,” *Energy Policy*, Vol. 26, No. 15, 1998, p. 7.

^③ 刘乾、徐斌：《中俄天然气合作的历史经验与未来发展》，载《国际石油经济》2014 年第 9 期，第 5 页。

^④ Erica S. Downs, “Sino-Russian Energy Relations: An Uncertain Courtship,” in James Bellacqua, ed., *The Future of China-Russia Relations*, Lexington: University Press of Kentucky, 2010, p. 156.

约 200 美元/千立方；^① 同一时期，中国从中亚购买的天然气价格仅为 200—210 美元/千立方。总之，这一阶段的合作可谓“谈得太多，做得太少”，^② 同时价格矛盾日益凸显。

（一）利益分歧大于经济社会发展的互补性

对中国来说，这一时期同俄罗斯的天然气合作符合国家能源安全与经济社会发展利益。进入 21 世纪，中国成为天然气净进口国。与此同时，能源粗放式发展与保护环境、可持续发展的矛盾开始显现，调整能源消费结构成为大势所趋。2000 年，中国决定建设西气东输一期工程，全国性天然气管网开始布局；但中国国内的天然气产量不足以满足日益增长的消费需求，从海外寻求安全、高效、可持续的清洁能源越来越重要和迫切。

俄罗斯方面，与中国在天然气方面的合作也符合其利益需求。首先，经历了 20 世纪 90 年代的油价低迷后，2000—2007 年间的国际油价持续攀升促进了全球原油生产，俄罗斯也从中获益匪浅。由此，这一时期的俄罗斯能源战略重点仍是发展传统油气产区，特别是北部亚马尔半岛。不过，普京再度担任俄罗斯总统后，对开发东西伯利亚及远东地区的重视程度不断增加，并且提出建设一个东北亚油气合作管网，将中、日、韩乃至蒙古、朝鲜都纳入其中。为此，俄罗斯于 2007 年批准了《东部天然气规划》，论证了俄罗斯东部天然气开发应该将中国及东北亚地区出口作为重点市场之一，而不是完全并入俄罗斯统一供气管网。^③ 与国家的能源战略相一致，俄气公司也提出了对亚太市场的出口规划。

由此可见，这一时期，中俄两国在能源安全以及社会经济发展方面形成了一定程度的共同利益。然而，共同的宏观利益并未有效推动双方在管道线路及价格问题上达成共识。

首先，中俄两国在管线选择问题上意见不一。中国倾向于优先开发来自

^① James Henderson, *The Pricing Debate over Russian Gas Exports to China*, Oxford Institute for Energy Studies, 2011, p. 10.

^② [韩]白根旭：《中俄油气合作：现状与启示》，丁晖、赵卿、李滨译，石油工业出版社 2013 年版，第 331 页。

^③ 参见岳小文：《俄罗斯的〈东部天然气规划〉》，载《国际石油经济》2007 年第 8 期，第 57 页。

俄罗斯东西伯利亚及远东地区的天然气。这一地区的天然气储量丰富，不仅能够获得稳定可靠的天然气供应，而且无需经过第三国、不产生任何过境费用。同时，中俄能源合作所带来的经济效益能够为中国东北地区的发展注入活力。^① 然而，由于俄气公司此时在东西伯利亚及远东地区所拥有的油气资源比较有限，而且东线的开采条件和技术并不成熟，难度相当大，因此优先发展阿尔泰项目更符合俄气公司的利益。针对俄气公司优先考虑西线阿尔泰项目的态度，中国方面认为，俄罗斯这样做是为了把由于欧洲市场萎缩而富余的天然气输往中国，这种做法能够让俄气公司“有效地驾驭欧洲和中国的消费者”^②。

其次，在价格问题上，中俄双方难以达成共识。俄罗斯主张利用国际天然气市场价格，也就是要参照其对欧洲出口天然气价格，并与国际原油价格走势挂钩。对于中国来说，如果接受俄罗斯的定价方式，那么中国城市门站价格将超过消费者的支付能力，这是中国无法接受的。俄罗斯之所以坚持采用同出口欧洲类似的定价方式，一方面是通过增加对东北亚市场的天然气出口来弥补欧洲市场的“缩水”。换句话说，如果出口到中国的天然气经济收益低于欧洲，也不符合俄罗斯的利益。另一方面，即使是在亚太地区，俄罗斯也并不满足于中国一个市场，而是希望构建整个东北亚的能源网络。因此对俄罗斯来说，在同中国的天然气合作中争取更高的出口价格符合其长期战略利益；加上俄气公司垄断了俄罗斯天然气出口权，在价格问题上有能力坚持其强硬立场。

最后，在合作方式上，双方各有主张。普京二度担任俄罗斯总统后，更加重视国家对能源行业的控制，对外国资本的进入严格限制。正如日本学者木村泛指出，普京时代的能源战略的一大支柱，“就是将俄罗斯拥有的巨大自然资源置于国家的管理之下”。^③ 因此，在合作方式上，俄罗斯拒绝了中提出的“贷款换天然气”、参与中上游开发的提议，使得中俄两国无法通过产业链合作寻求更多的共同利益。

^① [韩]白根旭：《中俄油气合作：现状与启示》，第327页。

^② 同上，第334页。

^③ [日]木村泛：《普京的能源战略》，王炜译，社会科学文献出版社2013年，第3页。

（二）地缘政治因素一定程度上降低了中俄合作积极性

首先，俄罗斯在合作过程中反复多变，导致中国对其意图持怀疑态度。仅举两例便可看出俄罗斯的反复多变：其一，2003年，中俄原油合作中原本被寄予厚望的安大（安加尔斯克—大庆）线被俄罗斯单方面否决，俄罗斯转而热衷于日本主张的安纳（安加尔斯克—纳霍德卡）线。其二，2004年，俄气公司以该气田的开采不符合俄罗斯国家安全为由，向露西亚石油公司施压，致使中俄韩三国于2000年签署的科维克金气田合作协议未能付诸实施。接着，俄罗斯联邦政府于2006年出台了《天然气出口法》，事实上规定了俄气公司是俄罗斯唯一授权的天然气出口公司，这意味着中国与其他能源公司的接触都不再有效。上述事件都大大挫伤了中国同俄罗斯进行油气合作谈判的积极性。

其次，俄罗斯多次以“国家安全”为由阻碍中国的能源投资。2002年，中石油竞标斯拉夫（Slavneft）石油公司，结果被俄罗斯杜马否决；2003年，中石油宣布收购奥伦堡的斯梯穆尔（Stimul）天然气公司，但随即受到俄气公司的干预而被否决。这两起投资的失败令中国政府和中石油都对同俄罗斯的合作前景感到失望。有人认为，俄罗斯所谓的“危害国家安全”只是一种掩饰，其目的是想把中石油挡在俄罗斯能源行业的大门之外。^①

再次，尽管对亚太市场地位的不断提升表示肯定，但俄罗斯仍然将欧洲作为最主要的出口市场。俄气公司总裁米勒（Alexey Miller）在2003年世界天然气大会上指出，“欧洲仍然是我们业务方向中最重要的部分……我们将亚太地区视为俄罗斯天然气出口多元化的一个契机，因为东向发展也逐渐成为俄罗斯天然气行业的优先目标”^②。

最后，俄罗斯对中国在远东地区的影响力仍心存顾虑。普京在2000年7月访问远东时曾发表言论，“如果我们不采取现实的有力措施，那么即使是远东的俄罗斯原住民，过不了几代也将开始说日语、中文或韩语。所以，远东和后贝加尔湖地区发展的前景问题对国家来说是很尖锐的，我甚至想说

^① 孔博：《解读中国国际石油政策：从国外看中国的石油“走出去”战略》，第105页。

^② “Keynote Address by Alexey Miller at the 22nd World Gas Conference, Tokyo,” Gazprom, June 4, 2003, <http://www.gazprom.com/press/miller-journal/speech/727795/>.

是悲剧性的。”^① 2008年，时任总统梅德韦杰夫也指出，应该提高远东地区的工业生产能力并增加劳动力，以应对日益严峻的“领土流失”威胁。^② 2012年8月，梅德韦杰夫再次声明，政府需要保护远东地区使其免受边境人口“过度扩张”的威胁。^③ 应该说，俄罗斯政府对远东地区地缘政治形势的担忧，并没有在2001年中俄签订了《中俄睦邻友好合作条约》后完全消除。

尽管地缘政治考虑仍是妨碍中俄战略互信的重要因素，但它对中俄能源合作的影响在逐渐减弱。例如，虽然普京提出要警惕“远东被亚洲国家同化”的可能，但就在同一个月，即2000年7月对中国的第一次正式访问期间，中俄双方签署了《关于准备制定“中俄石油管道”项目经济技术可行性研究的协议谅解备忘录》，并就合作铺设石油管道达成协议。又如，梅德韦杰夫上台后也对远东地区的发展和安全的表示担忧，但随后却在访华期间与中方倡议成立了中俄副总理级能源谈判机制。这表明，天然气合作相对于两国的政治关系逐渐变得更加独立。

（三）中俄政府对天然气市场影响大，但未能克服利益分歧与地缘政治障碍

随着对外能源合作的开展，中国政府、中石油也在不断适应天然气市场的运行规律，从而能够更好地与俄罗斯开展谈判。面对与俄罗斯的报价分歧，中国对原本同煤炭挂钩的天然气定价公式进行了调整，改用以液化天然气价格为基准的定价方式，希望缩小同俄罗斯的差距。不过，在国内天然气价格改革举步维艰的情况下，中国代表在谈判桌上所能做出的调整是有限的。2005年，以中石油为代表的国有能源企业就开始敦促政府进行天然气价格的改革，^④ 以弥补其在天然气对外贸易上的亏损。对中国政府而言，一方面，

^① Вступительное слово на совещании «О перспективах развития Дальнего Востока и Забайкалья», 21 июля 2000 года, <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/21494>.

^② Richard Rousseau, “Will China Colonize and Incorporate Siberia?” *Harvard International Review*, July 9, 2012, <http://hir.harvard.edu/archives/2949>.

^③ “What Awaits Investors in the Far East after APEC,” *The Moscow Times*, September 5, 2012, <https://themoscowtimes.com/articles/what-awaits-investors-in-the-far-east-after-apec-17531>.

^④ 参见《中俄天然气谈判陷僵局，国内三巨头上书求涨价》，载《中国经营报》2006年10月30日，第A07版。

价格改革在短期内很难实现,另一方面,政府也不能要求中石油承受过高的进口价格。总之,面对要价强硬的俄气公司,中国缺乏有效的应对手段。

相比前一时期,俄罗斯强化了国家对能源领域的控制,加强了俄气公司的垄断地位。有学者指出,俄罗斯大国地位的获得,“需要依靠将经济实力转化为政治杠杆,因此,俄罗斯的能源战略同其国际战略是一致的”。^① 普京也曾在公开场合指出,“俄气公司是具有战略重要性的公司……是俄罗斯在世界上发挥政治和经济影响力的重要杠杆。”^② “鉴于俄气公司对俄罗斯的战略意义,国家将继续保持对其的直接控制。”^③ 从中俄韩三国的科维克金气田项目被迫搁浅这一事件中可以看出,俄罗斯名义上指控露西亚石油公司妨碍了俄罗斯的国家安全,实际上却是借此机会出台《天然气出口法》,规定俄气公司是俄罗斯唯一授权的天然气出口公司。2010年,俄气公司买下了露西亚石油公司全部股份,使科维克金气田完全掌握在国家手中。这样,中国就只能与俄气公司开展合作,不再有其他选择。从另一角度看,俄罗斯政府对天然气领域控制力的增强,也有利于政府掌控俄气公司的谈判行为。

三、“相向而行”

从2010到2014年是中俄天然气合作的第三阶段。2011年中俄天然气谈判由于价格分歧近乎破裂。在这种情况下,2012年4月,时任中国国务院副总理的李克强在访俄期间提出,俄方参股中国天然气管道建设,中方参与俄上游天然气开发,“用这样一个新思路来破解天然气价格的难题”^④,促进双方合作的一体化,分摊风险和收益。2013年3月,国家主席习近平访问俄罗斯时,中石油同俄气公司签署了初步共识协议;同年10月,俄气公

^① Guillaume Mascotto, “Demystifying Russia’s Energy Strategy toward China: Strategic Manipulation or Unwitting Vulnerability?” p. 12.

^② “Speech at a Gala Meeting to Mark the 10th Anniversary of Gazprom,” Kremlin, February 14, 2003, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/21873>.

^③ “President of Russia Vladimir Putin: Speech at a Gala Evening to Celebrate the 15th Anniversary of Gazprom’s Incorporation,” Gazprom, February 17, 2008, <http://www.gazprom.com/about/history/events/15years/speech01/>.

^④ 《中俄天然气谈判或有突破》,载《国际金融报》2012年6月7日,第1版。

司宣布其与中石油已基本敲定了天然气定价公式，当年年底可能签订供气合同。2014年5月21日中俄双方终于达成了东线天然气合作协议并签署了商业合同，结束了“马拉松”式的谈判。同年11月10日，双方又就西线的天然气合作达成协议。

（一）经济社会发展的互补性显著增强，但俄罗斯更加需要中国

2000—2012年，中国天然气年消费量增长速度为16.7%，远远超过石油和煤炭的消费增速（分别为9.9%、8.8%）。根据国际能源署（IEA）中期天然气市场报告，预计到2019年，中国进口天然气约占其天然气消费总量的39%。^①同时，能源消费结构调整的需求更加凸显。以2013年为例，天然气在中国一次能源消费结构中占5.1%，与同期经合组织（OECD）国家（26.1%）及世界平均水平（23.7%）相比，清洁能源在一次能源消费结构中的比例仍然过低。2013年颁布的《能源发展“十二五”规划》中首次提出，要将天然气占一次能源消费比重提高到7.5%。^②因此，中国对天然气需求的持续增长为俄罗斯天然气提供了巨大的出口市场。

短期来看，由于同中亚的天然气合作不断深化，中国减少了进口天然气的担忧。截至2013年底，中亚天然气管道已累计向中国输入天然气700亿立方米。^③来自中亚的天然气同中国的西气东输三期工程对接，而俄罗斯原本希望阿尔泰项目能够与西气东输三期工程连接，如此一来，俄罗斯西线天然气对中国的吸引力就大大减弱。正如国家发改委前副主任张国宝在2010年指出，“中国已经有了多条西部输气管线，包括来自土库曼斯坦与哈萨克斯坦的管线，因此增加来自新疆的供气不是必需的。”^④对中国来说，这一时期的谈判立场是清晰的——“不能按照欧洲的价格来对待亚洲，必须考虑

^① IEA, *Mid-Term Gas Market Report 2014—Market Analysis and Forecast to 2019*, 2014, p. 111.

^② 国务院办公厅：《国务院关于印发能源发展“十二五”规划的通知》，中国政府网，2013年1月23日，http://www.gov.cn/zwggk/2013-01/23/content_2318554.htm。

^③ 《中亚天然气管道累计向中国输气700亿立方米》，新华网，2014年1月4日，http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/04/c_118830876.htm。

^④ “Russia, China Remain at Odds over Gas Route,” Interfax, October 13, 2010, quoted in James Henderson, *The Pricing Debate over Russian Gas Exports to China*, p. 44.

中国市场的接受能力”^①。因此，在上一阶段对定价方式进行调整后，中国很难再做出让步，更不会一味迎合俄罗斯的定价方式而令自己蒙受经济损失。不过，长期来看，仅从中亚地区进口天然气并不能满足中国的需求，而且俄罗斯能够提供的天然气数量也比中亚更为可观。

对俄罗斯来说，2008 年金融危机导致国际油价大幅下跌，俄罗斯石油行业受到冲击。而北美页岩气革命的兴起，则使俄罗斯在国际天然气市场上面临更加激烈的竞争。此外，根据国际能源署 2011 年的预测，欧洲 2009—2035 年的天然气消费量年均增长率为 0.9%，而同期中国则为 6.7%。^② 因此，同中国的天然气合作，既符合俄罗斯远东地区社会经济发展需要，也符合其整体经济发展战略部署。

普京在第二次任俄罗斯总统期间，对远东地区的开发给予了更多重视。俄罗斯于 2009 年颁布了《2025 年前远东和贝加尔地区经济社会发展战略》。在普京第三次任总统期间，俄罗斯又于 2014 年 4 月通过了《俄罗斯联邦“远东和贝加尔地区社会经济发展”国家规划》。这些文件的出台，说明西伯利亚和远东地区是俄罗斯未来的优先发展目标。与此同时，俄罗斯国内形成了所谓的能源“东进战略”：2014 年 3 月，俄罗斯能源部发布了新能源战略草案，预测俄罗斯在 2035 年前，31% 的天然气出口将输往亚太地区。^③

对作为市场主体的俄气公司来说，在欧洲市场增长放缓的情况下，拓展新的出口市场变得更加迫切。此外，俄气公司在这一时期获得了更多东西伯利亚的气田资源，随着 2011 年俄气公司在远东萨哈林—哈巴罗夫斯克—符拉迪沃斯托克天然气管道开始投产，雅库茨克的恰扬达（Chayanda）气田开发也被提上日程。由此，俄气公司逐渐认识到，加快同中国的天然气合作符合开发东西伯利亚及远东地区天然气的利益；相反，如果中俄天然气合作迟迟不能达成，俄气公司将面临东部天然气设施闲置、气田开采资金不足等问题。

^① 《4000 亿大单是如何炼成的》，载《中国经济周刊》2014 年第 21 期，第 24 页。

^② IEA, *World Energy Outlook 2011*, 2011, p. 159.

^③ 《俄罗斯能源部发布 2035 年前能源战略草案》，人民网，2014 年 2 月 19 日，<http://energy.people.com.cn/BIG5/n/2014/0219/c71890-24402400.html>。

在现实利益的驱动下，俄罗斯促成中俄天然气合作的意愿大大增强。如前文所述，欧洲在金融危机后天然气市场的持续性萎缩，使得中国市场的吸引力愈发明显。普京于 2012 年第三次担任总统后，批评了俄气公司的管理层在价格谈判上“顽固”，说他们“太不现实，这样会失去中国市场”。^① 可见，俄罗斯政府已经意识到，在同中国的天然气合作中，需要采取更加积极务实的态度。

（二）地缘政治形势变化，最终促成双方合作

乌克兰危机后，俄罗斯与西方国家关系的恶化迫使俄罗斯改变了同中国在天然气合作谈判中的强硬态度，转而促成中俄两国在管线选择与价格问题上达成一致。

具体来说，从 2013 年底乌克兰危机爆发到 2014 年 4 月，美国与欧盟相继启动对俄罗斯的系列制裁措施，同时七国集团拒绝出席原定于 2014 年 6 月召开的索契八国集团峰会。这些制裁措施至少在两个方面给俄罗斯造成了困难：一是增加了俄罗斯政府的国内政治压力及外交成本，使俄罗斯在国际社会陷入孤立。受制裁的许多都是普京的“核心圈人士”，包括俄联邦副总理、俄联邦国安局局长、俄罗斯石油公司总裁等。此外，随着制裁范围向金融、能源、军工等关键部门的扩大，俄罗斯的股市、汇率以及投资者信心都受到较大冲击，俄罗斯政府面临重大挑战。二是对俄罗斯天然气行业，特别是俄气公司本身产生了直接或间接影响。俄气公司是最先被制裁的俄罗斯银行（Rossiya）的第二大股东，占其股份的 12.3%。^② 此外，乌克兰危机期间，欧洲关于天然气多元化进口、减少对俄罗斯天然气依赖的讨论再次升温，美国政府也表示将加快页岩气开发，帮助欧洲减少对俄罗斯的依赖，^③ 从而引起了俄罗斯对能源“需求”安全的担忧。

^① 《揭秘中俄天然气谈判内幕：普京望离华前达成协议》，人民网，2014 年 6 月 3 日，<http://energy.people.com.cn/n/2014/0603/c71661-25094187.html>。

^② “Links with Putin Made Bank Rossiya Prime U.S. Sanctions Target,” *Financial Times*, March 20, 2014, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/ac0bee28-b05a-11e3-8058-00144feab7de.html#axzz3c583Mi6L>。

^③ Alan Neuhauser, “Sanctioning Goliath: Why Russia’s Gazprom Remains out of Reach,” *U.S. News and World Report*, May 7, 2014, <http://www.usnews.com/news/articles/2014/05/07/sanctioning-goliath-why-russias-gazprom-remains-out-of-reach-for-us-eu>。

在这种情况下,无论是俄罗斯政府还是俄气公司,都需要寻求一个突破口来缓解上述压力,而通过推动中俄天然气合作、突出中俄关系就成为现实的选择。2014年5月,中俄天然气协议签订后,普京在国内讲话中提出,“我们同时计划建立俄中能源战略同盟,这将成为亚太地区能源安全的一个重要支撑。”^① 俄罗斯国家杜马外事委员会主席阿列克谢·普什科夫(Aleksey Pushkov)指出,中俄天然气协议表明“奥巴马应该放弃孤立俄罗斯的政策,因为这是行不通的。”^② 可以说,俄罗斯的行为体现了俄罗斯的“能源外交”,是俄罗斯在平衡东西方市场中的实用主义做法。

(三) 中俄两国政府采取措施,积极引导天然气谈判进程

随着同中亚国家的天然气合作顺利开展,中国在谈判中有了更多的“底气”。此外,中国政府高层对合作谈判的重视与参与促进了中国谈判能力的加强。2012年李克强提出“俄方参股中国天然气管道建设,中方参与俄上游天然气开发”的利益渗透方式来试图化解谈判僵局。^③ 对此,俄罗斯提出“以资产对等置换为前提,即用中国或中国在其他国家拥有的天然气资产来置换”。^④ 由此可以看出,中国政府在天然气合作谈判中已经能够发挥实质性、建设性的作用。

而这一时期俄罗斯政府更是发挥了较大作用以影响谈判进程。乌克兰危机的爆发作为外部压力的存在,使俄罗斯国内对中俄天然气合作的态度发生了较大转变,具体利益分歧及对中国投资的担忧被地缘政治环境的变化所淡化,取而代之的是俄罗斯对俄中关系的积极推动和利用。乌克兰危机爆发后,俄罗斯实际上已经无法再坚持价格问题上的强硬态度,因为对于谈判对手中国来说,价格分歧的攻克或许是迟早的事,既然谈判已经进行了20年,就不急于在某个特定时间达成妥协。因此,在俄罗斯处于被动地位的情况下,能否以中俄天然气合作来抵消乌克兰危机带来的压力,取决于俄罗斯如何做

^① “St Petersburg International Economic Forum,” Kremlin, May 23, 2014, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/21080>.

^② Ibid.

^③ 《中俄天然气20年博弈》,载《中国经济周刊》第21期,2014年6月2日,第31页。

^④ 《中俄能源合作的未来:上下游相互开放?》(中石油中俄合作项目部经理蒋奇访谈),石油观察网,2013年10月24日, <http://www.oilobserver.com/brilliant-opinion/article/187>。

出调整与妥协。

在这种情况下，普京本人大力推动合作，增加了俄罗斯在谈判中做出调整的可能性。普京在 2012 年三度出任总统后，开始着手解决停滞不前的中俄天然气合作谈判问题。2012 年普京访问中国时，天然气价格是重点话题之一。2014 年 5 月，在俄罗斯深陷乌克兰危机的情况下，普京再度访华，决心完成中俄天然气合作谈判。普京在谈判结束后接受采访时称，最终的谈判直到 21 日凌晨 4 点才结束。他还说道，“我们的中国朋友是非常坚韧、难对付的谈判对手”。^①由此可见，这一阶段，俄罗斯政府能够影响俄气公司的决策，使最终的谈判符合国家意志。

四、结论及启示

中俄天然气合作谈判中，经济社会发展中的共同利益是合作的基础，影响到双方的合作意愿。尽管中俄双方在天然气市场上有较强的互补性，但是这种互补性能否起作用，取决于双方能否在具体合作事项上各取所需，获得天然气贸易方面实实在在的经济效益。因此，中俄在天然气供给上存在互补性并不能简单地概括为能源进口国与出口国的关系，最终合作的达成，既符合国家社会经济发展需要，也符合双方企业的利益。这导致中俄天然气合作难以在短期内达成一致。

地缘政治对谈判进程的影响可能是消极的，也可能是积极的。通过对比第三阶段与前两个阶段的进展，可以看出地缘政治因素对俄罗斯态度及行为的影响。俄罗斯原本对中俄在远东地区实力对比的担忧以及对天然气行业国家控制力的重视，在与美欧关系恶化的情况下被弱化。乌克兰危机使得地缘政治因素对中俄天然气合作谈判的影响得以凸显：在此前很大程度上是消极的，但在此后变得相对积极。

^① “As Putin Looks East, China and Russia Sign \$400-billion Gas Deal,” Reuters, May 21, 2014, <http://www.reuters.com/article/2014/05/21/us-china-russia-gas-idUSBREA4K07K20140521>.

表 1 中俄天然气合作谈判的影响因素分析框架

影响因素	两国诉求	第一阶段	第二阶段	第三阶段
经济与社会发展需求	中国（进口天然气）	彼此需求不显著	总体互补性增强，但合作具体事项利益分歧明显	互补性明显，俄罗斯更需要中国
	俄罗斯（拓展亚太市场、开发远东）			
地缘政治	中国	——	——	——
	俄罗斯	“中国威胁论”抬头	在选择东北亚伙伴上的态度反复、在东西方市场的平衡中侧重欧洲、强调对国家控制、对中国涉足远东的矛盾心理	乌克兰危机后急于寻求伙伴
结果		仅表明合作意愿，但都不积极	合作意愿增加，但中方更积极	中国按部就班推动，俄罗斯急于达成

注：“——”表示未能表现出或找到相关现象。

资料来源：笔者自制。

在中俄天然气合作谈判中，国家—市场之间的张力共同塑造了上述两重因素发挥作用的方式（表 1）。两国政府通过政策影响对天然气行业的发展战略、天然气价格的形成等，同时在合作谈判中政府也起到主导作用。对石油和俄气公司而言，一方面，二者承担了执行国家战略、政策的任务；另一方面，其行为仍然是市场导向的，都以追求自身利益最大化为目标。不过，作为国有能源企业，其自身利益最大化的追求往往同国家战略是一致的。

中俄天然气合作协议的签署，是一个历史性的成果，也是一个新的开始。俄罗斯向中国供气仍需时日，而西线合作的商业协议还在谈判之中。2014 年 9 月 1 日，东线天然气管道俄罗斯境内段工程正式开工建设；2015 年 6

月 29 日，中方境内工程开始修建。预计中俄天然气东线管道将于 2018 年建成投产。西线虽然签署了合作协议，但商业合同仍有待进一步谈判。中俄能源合作也是“一带一路”建设的重要一环，对中俄天然气合作影响因素的分析，能够为中国处理中俄战略伙伴关系、开展能源合作特别是“一带一路”下的对外能源合作提供积极的启示。

一方面，从合作谈判过程来看，相对于俄罗斯而言，中国总体上缺乏话语权，中俄天然气合作的进程能否推进，主要取决于俄罗斯方面的态度。尤其要看到，尽管俄罗斯承认亚太市场的重要地位，但欧洲无论在经济还是政治上都将长期成为俄罗斯对外关系中的重要对象；如果没有中亚及乌克兰这两个外部因素的作用，中俄双方或许需要更长的时间来克服价格难题。这在一定程度上反映出中俄之间的合作缺乏战略互信，或者说中俄关系存在一定程度的“派生性”。因此，中国应该理性看待同俄罗斯的战略伙伴关系。此外，俄罗斯作为中国推进“一带一路”建设的重要伙伴，既要注意与其密切合作，但同时也要对俄罗斯的行为有恰当的心理准备和预案。

另一方面，在今后的对外能源合作中，中国不仅需要继续加强自身能力建设，包括推进国内的天然气价格改革、完善能源管理体制、提高政策制定和执行能力等，从而提高合作中的话语权；同时，中国还应寻求和巩固同合作伙伴的共同利益，并且建立互利共赢的合作模式，并设法使“一带一路”倡议与对象国自身的发展战略相契合，这是使“一带一路”倡议能被更广泛接受、实并获得有效推动的根本和关键。

[收稿日期：2016-03-13]

[修回日期：2016-09-23]

[责任编辑：陈鸿斌]