

新能源安全观下的中国能源外交^{*}

□ 闫世刚 刘曙光

[提 要] 在新能源安全观指导下,近年来中国在能源外交多元化、能源外交机制化和新能源国际合作等方面取得了重要成就。然而,面对能源供给安全风险加剧、国际能源秩序酝酿深刻变革以及新能源“双反”危机等调整,需要进一步强化中国能源多元化战略体系,继续深化国际能源合作机制,不断加强区域能源合作,深入推进新能源国际合作。

[关 键 词] 新能源安全观、能源外交、能源策略

[作者简介] 闫世刚,外交学院国际经济学院副教授

刘曙光,外交学院国际经济学院教授

[中图分类号] F125.1

[文献标识码] A

[文章编号] 0452 8832(2014)2 期 0109-09

传统的能源安全观,以能源的充足供应、持续和价格合理为重点内容,反映的是石油、煤炭等高碳经济时代特征。^② 2006年7月,胡锦涛主席出席八国峰会时首次提出新能源安全观,即“为保障全球能源安全,我们应该树立和落实互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观”。此后,中国领导人多次在多边及双边场合进一步阐述了中国新能源安全观。

^{*} 本文受到2012年“中央高校基本科研业务费专项资金项目”(项目编号:ZY2011KA03)和2013年“中央高校基本科研业务费专项科研创新项目”(项目编号:3162013ZYKC02)资助。

^② Randall Spalding-Fecher et al., “Energy and the World Summit Oil Sustainable Development: what next?” *Energy Policy*, Vol. 33, No.1, 2005, pp. 99-112.

本世纪的头 20 年是中国经济社会发展的重要战略机遇期。从国内来看,中国能源需求持续增长,对外依存度快速攀升。2012 年,中国原油进口 2.7 亿吨,对外依存度达 56.4%;天然气进口 447 亿立方米,对外依存度为 28.9%。从国际来看,国际能源争夺日趋激烈,全球能源市场格局波动加剧,中国能源安全与发展面临的国际环境更为复杂。在此背景下,新能源安全观为中国能源外交指明了方向。

一、新能源安全观下中国能源外交实践

在新能源安全观指导下,中国能源外交取得突出成就,主要体现在能源外交多元化、促进能源外交机制化和新能源国际合作逐步深化三个方面。

(一) 能源外交多元化卓有成效

中国 50% 的石油从中东地区进口,且全部依靠海路运输,地区形势动荡威胁中国能源安全,能源多元化战略成为中国能源外交主题。中国在巩固与中东国家能源合作的同时,深化与拉美、俄罗斯以及中亚国家能源合作,能源多元化格局成效显著。^①

海湾六国是中国石油进口的主要来源国,中国与相关国家在开展互利共赢的能源合作道路上不断推进。中国和沙特相继签署《关于石油、天然气和矿产领域开展合作的议定书》、《关于石油、天然气、矿产领域开展合作的议定书的补充谅解备忘录》、《加强合作与战略性友好关系的联合声明》等多项文件。2012 年,中沙双方签署在沙特合资修建炼油厂的协议,该协议投资近 100 亿美元、年处理原油 2000 万吨,是目前中国海外能源合作中最大的项目。中国与俄罗斯高度重视能源合作,以中俄总理定期会晤机制为平台,双方能源合作取得丰硕成果。2008 年以来,中俄相继签署了《石油领域合作谅解备忘录》、《〈关于天然气领域合作的谅解备忘录〉路线图》、《关于俄罗斯向中国出口天然气的框架协议》等多项能源合作协议。2013

^① 赵进军、江瑞平、刘曙光:《中国经济外交报告(2010)》,经济科学出版社,2010 年。

年,中俄签署长期供应原油协议,价值高达 2700 亿美元。在未来 25 年,俄罗斯每年将向中国供应 4600 万吨石油。

中亚地区是中国重要的能源来源地,中国与中亚国家的能源合作进入新阶段。中国和哈萨克斯坦签署了《关于中哈原油管道二期工程建设的基本原则协议》、《中哈关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合宣言》,双方将加快实施中哈天然气管道一期扩建(C 线)和二期(别伊涅乌-巴佐伊-奇姆肯特)建设,并加强原油管道扩建使其达到每年 2000 万吨的输油能力。^①中国和土库曼斯坦在天然气领域合作渐入佳境,双方先后签署了《中国和土库曼斯坦关于进一步巩固和发展友好合作关系的联合声明》、《中土能源合作分委会第二次会议纪要》。2013 年 9 月,习近平主席访问土库曼斯坦,双方将两国关系提升至战略伙伴关系水平,并启动 D 线建设,确保 2016 年建成实现每年向中国输送 650 亿立方米天然气的目标。^②

此外,中国在拉美地区也展开了不少能源投资项目,对拉美国家能源经济和社会发展的积极作用更为明显。委内瑞拉是中国在拉美地区的重要合作伙伴,双方能源合作不断深化。2008-2009 年,中委签订多项能源合作协议,包括到 2013 年委内瑞拉将向中国的石油日供应量增加至 100 万桶,在广东省建立日加工 40 万桶原油的炼油厂项目等。中国和巴西在能源领域的合作也持续加强,实现了互利共赢。中国和巴西签署了《关于能源和矿业合作议定书》、《十年合作规划》等能源领域合作文件,2010 年至 2019 年,巴西每年向中国出口 1000 万吨原油的协议,两国在油气生产、加工及天然气运输协调等方面也加强了合作。

(二) 促进能源外交机制化

中国在全球能源合作领域的实践不断拓展,内容逐渐丰富,多边能源合作机制逐步完善。中国积极参与联合国及其下属机构,如联合国贸发会议、联合国开发计划署、联合国环境署、联合国气候变化框架公约秘书处中

① “中哈关于进一步深化全面战略伙伴关系的联合宣言”,新华网,2013 年 9 月 8 日, http://news.xinhuanet.com/world/2013-09/08/c_117273076.htm。

② “习近平访问土库曼 土年供中国天然气将达 650 亿方”,新华网,2013 年 9 月 5 日, http://www.china.com.cn/news/world/2013-09/05/content_29930079.htm。

涉及能源议程的所有活动,同时加入世界能源理事会、世界石油大会等专门性非政府能源组织。中国积极与国际能源机构展开实质性能源合作,2009 年 10 月双方发表联合声明,并为在各种能源市场问题上开展密切合作制定具体规划。

中国积极拓展区域性能源合作与对话,成果显著。2010 年,中国与海合会 6 个成员国签署《中华人民共和国和海湾阿拉伯国家合作委员会成员国关于战略对话的谅解备忘录》,有利于双方在能源领域进一步深化互信、加强互利合作。2011 年 9 月,中国、俄罗斯、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦 4 个上海合作组织成员国共同发表《西安倡议》,提出将积极构建能源合作俱乐部,深化能源领域合作。中国十分重视在东盟和东亚峰会框架下的能源合作,以《东亚能源安全宿务宣言》目标和措施为指引,积极参与和推进在能源安全、石油市场、石油储备、节能与能效、能源市场一体化等领域的合作,为亚洲地区 and 世界能源安全以及可持续发展贡献力量。

(三) 新能源国际合作逐步深化

新能源产业孕育着新的经济增长点,也是新一轮国际竞争的战略制高点,中国政府将新能源产业视为推动经济增长的重要推动力和产业升级的重要载体。^①中国不断加强双边和多边新能源国际合作,重视并积极参与区域组织下的新能源合作。

中国以亚太经济合作组织能源合作、东亚峰会能源合作、东盟“10+3”能源部长对话机制和上合组织能源合作为平台,加强区域一体化框架下的新能源合作,包括区域新能源研究、替代能源和低碳能源的使用、能源安全等方面;强调通过强化有关能效和节能计划,利用水力、扩大可再生能源系统和生物燃料的生产或利用,以及在感兴趣的 国家开发民用核能,减少对传统燃料的依赖。

以美国、欧盟为主要对象开展的双边合作是中国新能源国际合作的另一主要途径。中美新能源国际合作机制和对话主要包括中美首脑会晤机

^① 金乐琴:“后危机时代中国新能源产业创新与发展的思考”,《经济问题探索》,2010 年第 11 期。

制、中美能源对话机制、中美战略经济对话机制和中美战略与经济对话机制,两国签署了《能效与可再生能源合作议定书》、《中美能源和环境十年合作框架》、《中美关于加强气候变化、能源和环境合作的谅解备忘录》、《中美能源环境十年合作框架下的绿色合作伙伴计划框架》等一系列新能源合作协议。中欧新能源国际合作机制和对话主要包括中国—欧盟能源合作大会和中欧峰会。2005年第八次中欧峰会签署的《中欧气候变化联合宣言》明确提出,把新能源列为合作与对话的重要领域。此后,中欧继续通过这一平台签署了《中欧清洁能源中心联合声明》、《能源交通战略对话谅解备忘录》、《启动近零排放碳项目第二阶段合作谅解备忘录》等一系列合作协议。^①加强同美国、欧盟等发达国家的新能源技术合作,有利于中国积极吸收和引进欧美新能源先进的技术、设备和成果,推动中国新能源产业可持续稳步发展。

二、新时期中国能源外交面临的挑战

在国际能源格局错综复杂的形势下,中国在能源供给安全、国际能源秩序、新能源国际合作等领域,仍然面临巨大的挑战。

(一) 能源供给安全的风险加剧

目前,中国的石油进口主要来自俄罗斯、中亚、中东地区,非洲和拉美地区是重点开发市场。在多元化能源外交推动下,中国已在海外初步建成了四个重要战略区域,分别是以苏丹为主的北非战略区,以哈萨克斯坦为主的中亚战略区,以委内瑞拉为主的南美战略区,以沙特和伊朗为主的中东战略区。2010年以来,西亚、北非持续动荡,对产油国的能源生产和出口、国际油价以及能源运输通道安全等多个方面造成负面影响。^②

2012年以来,国际油价在地缘政治风险上升背景下持续上涨。伊朗核问题、叙利亚内战以及以色列和 Hamas 暴力冲突等因素一度将油价推至高

① 闫世刚:“低碳经济视角下的新能源国际合作”,《外交评论》,2012年第5期。

② 童莉霞:“中东局势动荡和油价上涨:中国面对挑战”,《国际经济合作》,2012年第5期。

点。因担忧伊朗危机升级或将导致霍尔木兹海峡被关闭,2012 年 3 月,国际石油价格在一个月内迅速飙升至 2011 年 4 月以来的最高水平,西德克萨斯轻质原油突破每桶 110 美元。2013 年,动荡因素持续发酵,埃及内乱、叙利亚内战使中东地区格局深度调整,传统热点高温不退。中东地区政治博弈继续,宗教与民族矛盾纠葛,伊斯兰教义与世俗力量碰撞,催生各种不可控因素,中东地区局势将持续影响国际能源市场价格。

(二) 国际能源秩序酝酿深刻变革

随着中国能源对外依存度不断提高,所面临的能源安全形势更为复杂,各国争夺国际能源态势进一步加剧。

全球能源生产西移和消费东移的趋势更加明显。进入 21 世纪,随着西方主要工业国家相继步入后工业化时代,经济合作与发展组织国家能源消费开始呈现缓慢下降态势,而中国、印度等新兴市场国家能源消费迅速增长。2012 年,亚太地区成为全球最大石油贸易中心,占全球石油贸易量比重升至 25% 以上;煤炭贸易占全球煤炭贸易总量的 60%;液化天然气贸易增量占全球液化天然气贸易增量 9 成以上。全球能源供应格局另一个重要变化是美洲大陆油气生产的崛起。受页岩开发等技术因素推动,美国的石油和天然气产量持续增加,2012 年原油产量提升至 3.95 亿吨,同比增长 13.9%,仅次于沙特和俄罗斯,居于世界第三位;其天然气产量为 6814 亿立方米,成为全球最大天然气生产国。据国际能源署预测,美国到 2020 年将超越沙特阿拉伯,成为全球最大石油生产国。

国际能源市场石油和天然气格局变革加剧。在 2007 年爆发的全球金融危机影响下,以美元为主导的石油定价机制受到严重冲击,进一步推进了非美元化石油交易发展。自 2006 年 3 月伊朗成立以欧元计价的石油交易所以来,委内瑞拉和厄瓜多尔支持用石油欧元部分取代石油美元,俄罗斯建立圣彼得堡石油交易所,亦用卢布结算石油、天然气交易。俄罗斯、卡塔尔和伊朗等 13 个国家组成“天然气出口国论坛”,拥有全球 60% 的天然气储量、70% 的天然气开采量和 60% 天然气国际贸易量。2008 年 12 月,论坛第七届部长级会议通过了组织宪章,标志着这一论坛将向长期化、正式

化的方向发展。2011年以来,该论坛首脑会议又发表《多哈宣言》和《联合宣言》,提出各成员国将对天然气价格进行调整,并坚持天然气价格与石油价格联动机制。

(三) 新能源的“双反”危机

中国和美欧在新能源产业领域互有需求。但美欧相继对中国新能源展开“双反”调查,不仅破坏了双方在新能源领域的良好合作,也损害了其新能源产业自身利益。

近年来,中国的光伏和风电产品连续遭美国“双反”调查。2012年5月,美国商务部公布对华太阳能电池产品反倾销调查初裁结果,认定无锡尚德税率为31.22%、常州天合光能税率为31.14%,其他59家单独税率应诉企业税率为31.18%,其余未应诉企业税率为249.96%。^①同年7月,中国风电设备再遭美国贸易壁垒,在美国商务部公布的对华应用级风塔双反案初裁结果中,包括华锐在内的多家中国风电企业被征收高达20.85%—72.69%倾销税。^②

2012年7月,德国Solarworld等公司向欧盟委员会提交申诉,要求对中国光伏产品展开反倾销调查。2013年6月,欧盟委员会决定从该月6日起向中国输欧光伏产品征收11.8%的临时反倾销税,如双方在两月内未能达成一致,欧方将从8月6日起的四个月内,向中国输欧光伏产品征收平均税率为47.6%的临时反倾销税。此案涉及中国200多亿美元的对欧产品出口,占中国光伏产品出口总额的80%左右。经过双方多次谈判磋商,2013年7月,中国光伏产业与欧委会就中国输欧光伏产品贸易争端达成价格承诺安排,欧盟批准相关的“价格承诺”协议,但是该“价格承诺”协议有效期

① U.S. Department of Commerce, “Commerce Preliminarily Finds Dumping of Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled into Modules from the People’s Republic of China,” May 17, 2012, <http://ia.ita.doc.gov/download/factsheets/factsheet-prc-solar-cells-ad-prelim-20120517.pdf>.

② U.S. Department of Commerce, “Commerce Preliminarily Finds Dumping of Imports of Utility Scale Wind Towers from the People’s Republic of China and the Socialist Republic of Vietnam,” July 27, 2012, <http://ia.ita.doc.gov/download/factsheets/factsheet-china-vietnam-uswt-ad-prelim-20120727.pdf>.

截至 2015 年底。^①

三、优化中国能源外交的思路

在后危机时代国际能源关系复杂多变情况下,保障中国能源安全、促进经济社会可持续发展,对中国能源外交提出了新的要求。推动中国能源生产和利用方式变革,调整优化能源结构,构建安全、稳定、经济、清洁的现代能源产业体系,需要从如下几个方面加强工作。

第一,强化能源多元化战略体系。周边能源资源已成为中国未来能源安全的重要支点。2012 年,中国从周边国家进口的石油、天然气和煤炭分别占全部进口量的 13%、65.5% 和 79.2%。周边能源资源不仅能够确保中国能源来源的充足稳定,输送通道也更为安全可靠。因此,中国能源外交应重点转向中亚国家、俄罗斯及东盟友好国家,构建富有建设性的制度性合作框架,创立机构性协调机制,形成周边能源安全战略协作机制,着力打造新时代的“能源丝绸之路”。同时,继续深化与中东、拉美和非洲的能源合作,积极营造“多元化”能源外交格局,形成能源战略关系——油气供应国(生产国)和油气消费国之间积极互动。

第二,深化国际能源合作机制。提高能源经济外交战略意识,把能源作为处理国际关系、国际问题的重要战略要素,积极主动参与国际能源安全、能源政策和能源协调等多边交流与机制。建立全方位、多领域、多层级的协作关系和利益纽带,强化与主要能源消费大国的战略对话与合作,实现共赢的国际能源合作格局。继续深化与能源出口国协调和合作,与主要国际能源机构和组织加强沟通和合作,加强政策协调,完善国际能源市场监测和应急机制,促进能源开发以保障供给,实现能源供应多样化和全球化。

第三,加强区域能源合作。坚持互利合作、多元发展、协同保障的新能

^① “中欧光伏争端达成价格承诺”,人民网,2013 年 7 月 28 日, <http://he.people.com.cn/n/2013/0728/c197037-19172116.html>。

源安全观,积极参与区域能源资源开发,扩大区域能源对外贸易和技术合作,提升运输、金融等配套保障能力,构建区域能源合作新格局,共同维护区域能源安全。充分利用亚太经济合作组织非正式会议、上合组织峰会、东亚峰会和“东盟+3”能源部长对话机制等平台,发挥已有对话机制的作用,推动构建高层协调机制,积极开展能源技术合作和交流,提升能源合作领域和空间,从而实现区域内能源技术、资源要素的优势互补和有效配置,达到互利合作、合理分工和双向共赢的局面。

第四,积极推进新能源国际合作。新能源技术是实现中国经济可持续发展的重要保障,也是应对气候变化和环境问题的重要环节。把新能源国际合作和节能减排相结合,不失时机地引进国外新能源技术、设备和成果,可有效提升中国新能源产业竞争力。推动国际社会加强新能源技术研发等方面的合作,探讨建立清洁、安全、经济、可靠的全球能源供应体系,树立负责任大国形象,逐步增强在世界新能源发展中的参与能力和引导作用。重视与发达国家的能源对话机制,阐述中国在新能源的立场、态度和政策,争取国际能源领域的话语权,有效维护中国的能源经济利益与国家政治利益。

【完稿日期:2014-3-3】

【责任编辑:曹群】