

后疫情时代全球能源治理重构: 挑战、反思与“一带一路”选择

吕 江

(西北政法大学 丝绸之路能源法研究所,陕西 西安 710063)

摘 要:新冠肺炎疫情下,油价暴跌的事实表明,传统能源安全观已无法适应全球能源稳步发展的时代诉求。既有能源垄断结构的坍塌、能源治理机制的不适应以及新能源革命的出现都对后疫情时代全球能源治理形成新的挑战。为此,应树立起新的能源安全观,以实现能源供需平衡为旨趣,重构全球能源治理新秩序。对于中国而言,一方面,应积极发挥“一带一路”能源合作伙伴关系的制度优势,在全球能源治理中贡献中国智慧、中国方案,促成向新能源安全观转向;另一方面,应努力提升国内能源大循环的治理现代化水平,提高应对国际能源风险和外部冲击的应急能力,以期实现新发展格局下,保障国内能源安全的新时代使命。

关键词:全球能源治理;新冠肺炎疫情;“一带一路”

中图分类号:DF90

文献标识码:A

文章编号:1005-0566(2022)02-0001-10

Reshaping Post-COVID-19's Global Energy Governance: Challenges, Reflection and the Belt and Road Initiative's Options

LÜ Jiang

(Silk Road Institute for Energy Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: Oil price slump under COVID-19 fully exposed that the traditional energy security idea can no meet the demand for steady global energy development. The collapse of the existing energy monopoly structure, the inadaptability of energy mechanism, and the emergence of new energy revolution pose a new challenge to the global energy governance in post-COVID-19 era. Therefore, international security should establish a new energy security idea to achieve the balance between energy supply and demand, and to reconstruct the new global energy order. For China, on the one hand, it should give full play to the Belt and Road Energy Partnership's institutional advantage, contribute China's wisdom and China's approach, promote the shift of new energy security idea; on the other hand, efforts to be made to enhance governance modernization of domestic energy circulation, improve the emergency ability to deal with international energy risk and external shock, so as to realize new era's mission for safeguarding domestic energy security under new development paradigm.

Key words: global energy governance; COVID-19; The Belt and Road Initiative

收稿日期:2021-09-20 修回日期:2021-12-27

基金项目:国家社科基金项目“欧美能源治理现代化的制度性设计及中国的路径选择研究”(20XGJ008)。

作者简介:吕江(1976—),男,山西太原人,西北政法大学丝绸之路能源法研究所教授,陕西省国际法学科“三秦学者”创新团队、西北政法大学青年学术创新团队研究员,法学博士,研究方向为国际能源法。

一、后疫情时代全球能源治理的挑战

2020 年新冠肺炎疫情期间,全球油价暴跌充分表明,全球能源政治经济格局已发生深刻变化,但无论是能源治理机制,还是国际能源组织都还远未适应这一转变。这既反映了像新冠肺炎疫情等新的全球风险因素对国际能源治理的冲击,也预示着即将到来的后疫情时代,全球能源秩序和治理机制的亟待改革与重构。不言而喻,这种时代诉求,不仅是对后疫情时代,中国与世界秩序的变与不变的积极回应^[1],而且亦是通过全球能源治理机制的再构,将“一带一路”倡议与国际能源合作紧密联系在一起的重要契机。然而,是机遇亦是挑战,这突出地表现在国际能源领域中的 3 个新变化。

(一)凸显出由供应短缺向过剩转变的新能源安全议题

与国内相比,自国际能源安全议题发轫以来,供应安全的关注度远远高于生产安全。故而,国际能源安全本质上乃是一个能源供应安全问题。但长久以来,无论是能源峰值的提出,还是 20 世纪 70 年代的石油禁运,能源供应安全的命题一直被建立在能源短缺的安全观下。然而,2020 年全球油价暴跌打破了这一理论预设,并将有可能永久改变这一观念。这表现在以下两个方面。

一是供应过剩而非短缺是引起此次全球能源震荡的重要事实。2020 年全球油价暴跌不是由于油气出口国采取减产、禁运等措施造成的;相反,却是以沙特为首的欧佩克无法与以俄罗斯为首的非欧佩克产油国达成新的减产协议,结果造成沙特采取“自杀性报复措施”,单方面扩大油气产出而带来的恶性结果^[2]。不言而喻,建立在能源供应短缺之下的传统能源安全观,其采取的基本策略和机制建设均是围绕能源供应中断而展开的:认为只有在供应不足或中断时,才会出现能源安全问题;当能源供应过剩时,无须建立相关制度或机制来加以解决,仅通过市场就足矣。然而,此次油价暴跌却从相反角度证明了这种认识是片面的。因为油价暴跌同样也会造成严重的全球能源安全问题,且现实亦表明通过国际油气市场来自

行解决这一问题,是一种天真的想法。

二是油价暴跌后重返高油价或将成为历史,传统能源安全观面临新的挑战而亟待重塑。虽然从短期来看,2020 年油价暴跌是一次突发性的能源安全事件,然而如果从长远角度来看,此次油价暴跌又是一次预料之中的事。之所以这样认为,是因为全球能源形势已发生重大变革。一方面,能源过剩的苗头在 21 世纪的第二个 10 年已开始显现^[3]。这不仅体现在美国通过水力压裂技术实现页岩革命,使全球天然气出现井喷效应^[4],而且在中东、地中海、拉美、北海等多地又发现了众多大型油气蕴藏^[5-8]。这正如阿吉莱拉和拉德茨基在其合著《油价真相》一书中所预测的,未来“可开采的石油资源仍然充裕,而且即使最边际的资源,其供应成本也将远低于 21 世纪第一个 10 年中期以来的价格水平”^[9]。另一方面,为保障本国能源安全和应对全球气候变暖的现实需要,发展可再生能源成为大多数国家多元化能源战略的首选。这在一定程度上缓解了各国对化石能源的过分依赖。因此,那种建立在以化石能源供应为主的传统能源安全观下的预测与应对,显然已无法适应新的全球能源形势,亟待新的能源安全观出台。

(二)油价暴跌下出口国与进口国均受损

从传统能源安全观的理论来看,油价暴跌的受害者应是原油出口国,受益者是进口国。然而,2020 年的油价暴跌却没有任何国家能完全从此次能源危机中获益。相反,各国都希望尽快结束这一能源动荡,使原油价格回归稳定。

首先,对能源出口国而言,油价暴跌不仅是能源收益的减少,而且会引发国内政治经济形势的连锁震荡。如油价暴跌前,美国是世界上最大的油气生产国。然而,在 2020 年 3 月初,当沙特采取减产行动,引发油价暴跌后,美国纽约股市随即出现崩盘迹象,交易所不得不在 10 天内采取 4 次熔断机制^[10]。更有甚者,即使在 2020 年 4 月 12 日,沙特等欧佩克与俄罗斯等非欧佩克产油国达成新的减产协议,2020 年 4 月 20 日仍发生了美国西德克萨斯轻质原油期货价格突然暴跌为负值,引发社

会各界一片哗然^[11]。

对沙特而言亦是如此。虽然从表面上看,其敢于挑起这场价格战,一定会对油价暴跌有所防范,然而这却是一个无奈之举^[12]。一则,近年来,其一直深受财政匮乏的困扰,为解决这一问题,2018年沙特阿美石油公司积极谋求上市就是一典型明证。二则,沙特挑起这场价格战,意在使俄罗斯等非欧佩克产油国重新回到谈判桌前,以达成新的减产协议;其所期许的仅是拉低油价,达成战略意图即停止这场价格战。因此,油价暴跌亦非沙特所乐见的。三则,尽管沙特在所有产油国中,开采成本最低,但仍架不住油价暴跌对其油气市场的冲击,更何况2020年爆发的新冠肺炎疫情加剧了这一现实^[13]。

对价格战的另一方俄罗斯而言,其拒绝沙特的提议,并不是不希望通过减产协议提高油价,而是旨在获得更多的谈判主动权。这从其后的一个月与沙特为首的欧佩克重新达成新的减产协议即可窥见一斑^[14]。因为在油价暴跌的情况下,与沙特相比,俄罗斯的开采成本更大,损失也将更多^[15]。

其次,2020年油价暴跌亦没有给进口国带来收益。如作为全球最大的原油进口国,中国同时亦是全球重要的能源生产国,油价暴跌直接对中国油气生产形成严重冲击。因为中国油气开采成本远比沙特、俄罗斯高得多,且从能源安全角度来看,国内企业又不能因油价暴跌,放弃国内开采而完全依赖进口。尤其是近年来,中国原油对外依存度不断攀升,已超到70%的临界点,能源安全形势严峻。故而,国内的油气开采只能在亏损的状况下继续作业,能源企业面临着生死考验^[16]。此外,对于另一油气进口区域欧盟而言,亦是如此。尽管欧盟本身不是油气生产的重要地区,但自2008年金融危机后,欧盟经济始终处于低弥状况,故而对油气需求不足,此外,新冠肺炎疫情的暴发,欧盟国家进口受阻,这就使得欧盟这样一个油气进口重要地区亦未能从油价暴跌中直接获益。

(三) 石油美元难以维系,全球金融风险凸显

1973年石油禁运后,美国为保障本国能源安

全,在与沙特缔结“不可动摇协议”之后,在石油贸易领域建立起了石油美元回流机制^[17]。这一机制不仅在一定程度上缓解了布雷顿森林体系崩溃后,国际金融领域的混乱局面,而且对国际石油市场形成了新的权力制衡^[18]。然而,2020年的油价暴跌却日益暴露出石油美元回流机制存在的诸多问题。

第一,石油美元没能及时挽救此次油价暴跌。2014年,沙特曾一度放任油价暴跌,旨在将高成本的美国页岩油气挤出市场^[19]。但始料不及的是,通过美元汇率调整以及对页岩油气商的信贷支持,美国最终使这一企图化为泡影。不过,石油美元却未能及时阻止2020年这次油价暴跌。究其原因,一方面,此次油价暴跌来势凶猛,瞬间成型,石油美元难以在短时间内发挥作用;另一方面,新冠肺炎疫情与油价暴跌形成了双重灾难性事件,故通过调整美元汇率发挥作用的机制空间被大大压缩。

第二,石油美元对全球能源市场的影响正在减弱。20世纪70年代形成的石油美元回流机制之所以能对全球能源市场形成重要影响,是因为当时作为全球最大的原油进口国,美国可通过石油美元方式促成国际能源市场的正向循环^[20]。而2009年页岩革命后,国内油气充沛,美国进口原油持续降低,从而削弱了石油美元的重要性。但更重要的是,全球能源结构发生了重大改变,从以往单一依赖化石能源的经济发展模式转向了多元化的能源供给模式,特别是可再生能源在各国能源消费结构中的比例提升,在一定程度上削弱了石油美元回流机制发挥作用的空間。

第三,美国对能源出口国的制裁,使全球能源金融风险加剧。尽管2009年美国页岩革命后,国内油气出现井喷,但不容忽视的是,其开采成本仍高于传统油气开采。因此,当油价下跌时,对美国页岩油气商仍是一种重要威胁。而解决的主要办法就是减少国际原油市场上的原油数量,形成一个较为稳定的高油价。对此,除通过美元汇率和信贷等国内金融手段外,对能源出口国采取制裁亦是美国最重要的一种战略工具。从特朗普上台

后,撕毁伊核协议^[21],对俄罗斯“北溪二号”天然气项目建设的阻挠^[22],对委内瑞拉的经济制裁,都在一定范围内限制了能源出口国的油气出口^[23]。而制裁造成其他能源进口国不能进口,也使各国开始考虑脱离美国主导的货币支付系统,从而造成全球金融系统混乱,加剧了国际能源金融的市场风险。

二、对后疫情时代全球能源治理赤字的反思

在 2020 年油价暴跌的现实面前,全球能源秩序遭遇了不曾有过的风险。这种风险不仅仅是油价暴跌这么简单,更是夹杂了像新冠肺炎疫情等这些新的风险因素,使得传统能源安全观下的能源治理机制几乎无计可施。对这种治理赤字,可从以下两个方面加以认知。

(一) 能源治理结构的变化与治理组织的不适应

在一定意义上,能源治理赤字的深层诱因基本上是来自两个方面,一是能源自身内在治理的失效,二是外来能源变化对治理的冲击。可以说,能源治理结构的变化与组织的不适应更大程度上反映的是前者。其又具体表现为既有能源垄断结构的坍塌与国际能源组织的改革诉求。

1. 既有能源垄断结构的坍塌

依传统能源安全观建立起来的治理机制之所以能够起到效果,与其治理结构形态密切关联。或言之,正是传统能源安全观建立在能源垄断结构之上,才使其发挥出正常功效。然而,随着既有能源垄断结构的坍塌,传统能源安全观下的治理机制就变得越来越捉襟见肘,疲于应对了。这种既有能源垄断结构的坍塌具体表现在以下两个方面。

(1) 既有能源垄断的打破。尽管从经济领域来看,与市场相对的垄断被众多经济学家所诟病,但这并不影响垄断作为一种与市场一样的稳定形态。换言之,如果不考虑秩序优劣,垄断仍是一种能维持稳定秩序的形态。而既有能源的垄断结构正是传统能源安全得以存续的关键所在。不言而喻,从 20 世纪 70 年代石油禁运到 2008 年金融危机,由于沙特等欧佩克产油国对石油生产的垄断,使国际原油市场维持了一个较为稳定的能源供应

态势,而美国又通过“不可动摇协议”,又使美元成为油气供给的计价和结算货币,从而建立起一个稳定的具备垄断性质的国际油气供需结构,而传统能源安全观也正是建立在这种既有能源垄断结构之上的。

然而,以欧佩克为主的这种既有垄断结构不断受到挑战。首先,在苏联解体后,以俄罗斯等非欧佩克产油国开始对这一垄断结构发起冲击。结果发现在 20 世纪 90 年代亦出现了多次油价暴跌的情况。但俄罗斯等非欧佩克产油国仅是从中“分得了一杯羹”,而没有彻底打破这一既有能源垄断结构。其次,在 2009 年,美国通过水力压裂技术,实现页岩革命,成为全球最大能源生产国后,对既有能源垄断结构形成新的挑战。为维持其垄断地位,2016 年,欧佩克试图联合俄罗斯等非欧佩克产油国向美国发起回击,但很可惜,通过信贷和汇率操纵方式,最终美国使这一回击破产了。

此外,进入 21 世纪后,一些新兴能源国家纷纷涌现,如以色列在其近海发现了大规模的油气资源,从一个油气较为贫瘠的国家一跃成为可进行能源出口的国家^[6]。拉美的圭亚那亦在其近海发现了大规模油气资源^[7]。这些新兴能源国家无疑对未来全球能源市场产生实质影响,加剧了既有能源垄断结构的破裂。

(2) 从能源治理机制角度而言,也出现了机制垄断的坍塌。或言之,现存的国际能源治理机制缺乏应对当前油价暴跌的有效手段。在国际能源治理方面,欧佩克、国际能源署和能源宪章组织是目前最具影响力的 3 个重要的国际能源组织。然而,就能源宪章组织而言,它是一个包括能源生产国与进口国的政府间组织,但在能源治理方面,它主要涉及的是能源投资而不是严格意义上的能源安全问题^[24]。尽管其拥有较为完备的能源争端解决机制,但其解决的主要是私人或投资国与东道国之间的能源投资争端^[25]。换言之,面对 2020 年油价暴跌时,能源宪章组织最多只能就因疫情影响而涉及有关能源投资或贸易中的“不可抗力”争议,但对于从宏观角度解决能源安全的稳定性或突发性问题,则完全不在其治理范围。

就国际能源署而言,其主要是一个由能源进口国组成的国际能源组织,功能在于通过紧急分享协议解决石油供应中断造成的能源安全问题^[26]。由此可知,当面临的问题不是石油供应中断而是过剩时,国际能源署缺少一个积极有效的应对机制。故而,在2020年油价暴跌时,国际能源署仅是提出建议,而没有采取有效的手段^[27]。在3个国际能源组织中,最有可能对能源供应产生影响的是欧佩克组织。因为其不仅包括了以沙特为首的世界上重要的能源出口国,而且自2016年12月起,也与俄罗斯等非欧佩克产油国形成了“欧佩克+”的原油供应模式^[28]。但始料不及的是,当沙特自己把油价暴跌的导火索点燃之后,欧佩克却没有能力将其限制在一个可控的范围之内。

2. 国际能源治理机制均面临着迫切的改革要求

无论是能源宪章组织、国际能源署还是欧佩克,均成立于20世纪90年代之前,在经历了数十年的发展之后,不仅在对外的能源应对方面,而且在其内部的治理结构方面,均无法再适应21世纪新的国际能源形势的现实需求。

首先,国际能源署在应对能源供应安全方面,面临着重新调整的现实需要。不可否认,在其建立之初,在防范能源供应中断,确保能源安全方面确实发挥了重要的作用。这从应对1990年海湾战争、卡特琳娜飓风、利比亚内战等突发事件对国际能源市场的冲击上均可窥见一斑^[29]。然而,随着各国在能源供应保障措施方面的不断完善,原油供应中断的恶性影响被大幅降低,石油紧急分享机制也淡出人们视线。如何适应新的全球能源供应安全形势,亟待国际能源署做出新的选择^[30]。

其次,就能源宪章组织而言,其优势在于将能源出口国与进口国联合在一个机制之下,并通过完备的法律形式解决国际能源争端。然而近些年来,一方面,随着俄罗斯、意大利等国的退出,使其影响力大幅下降^[31];另一方面,依《能源宪章条约》对西班牙可再生能源提起的争端解决,也开始让人们质疑其正在成为全球可再生能源发展的桎梏^[32]。是以,2019年9月能源宪章组织开启了

“《能源宪章条约》现代化”的谈判议程,正式启动了其改革之路^[33]。

最后,在国际能源治理领域最具影响力的欧佩克组织或面临比其他国际能源组织更大的改革压力。回顾其走过的50年历程,欧佩克已成为国际社会不容小觑的一股政治力量。然而,进入21世纪后,其不仅对外征伐屡屡失败,而且内部也纷争不断^[34]。这从沙特未能成功打压美国页岩革命、卡塔尔和厄瓜多尔纷纷退出欧佩克、国际社会对减少化石能源达成共识等都彰显无疑^[35-37]。

(二)旧有能源治理机制未能对新能源革命给予应有的回应

如果说上文提及的能源自身内在治理失效,尚可通过对现有能源治理组织的完善和改革来减少治理赤字的话,那么21世纪出现的新能源革命则在一定程度上凸显出能源治理机制的缺失。其具体表现在如下两个方面。

一是国际能源治理机制未对新的能源转型做出积极回应。自工业革命以来,能源领域经历了3次重大的结构调整:第一次是以英国工业革命为起点,实现了人类从柴薪向煤炭的转变,开启了有机能源向无机能源的转变历程^[38]。第二次是以美德为马首,实现了从煤炭向石油的转变,进一步拓展无机能源的领域^[39]。第三次是在当前,天然气的异军突起,使得无机能源结构再次优化^[40],且可再生资源的勃兴,有机能源又回到人类能源利用的视线内^[41]。最终,全球能源结构形成一个有机与无机能源共存的动态发展。然而,现有的国际能源治理机制却仍仅是围绕着第二次能源革命中形成的结构形态展开,完全没有意识到无机能源结构自身的变化,以及可再生能源给国际社会带来的新情况和新形势。

二是国际能源治理机制缺乏对技术革新的敏感度。第三次能源转型或革命所带来的结构变化,很大程度上与能源技术革命相关联。或言之,它不是建立在能源利用种类的拓展上,而更多的是对原有能源的高效利用。这主要表现在以下3个领域。第一,水力压裂技术是实现美国页岩革命的关键技术。页岩油气是一种非常规油气资

源,早在 19 世纪时就被发现^[42]。但由于其蕴藏的地质结构复杂,极难开采。直到 1998 年美国中型油气商米歇尔公司利用水力压裂技术成功将其“商业化”地开采出来,才使美国一跃成为全球最大油气生产国^[43]。第二,低碳技术的突破造就了可再生能源革命。1973—1974 年石油禁运后,发达国家将目光投向可再生能源的发展,但一直未能开花结果^[44-45]。直到 21 世纪,风能、光伏等技术上的突破,可再生能源才悄然勃兴^[46]。此外,一种名为碳捕获与封存的技术,能有效地解决碳排放问题。这意味着这种技术一旦商业化,就可在不忽视应对气候变化的前提下,实现对化石能源的零碳利用^[47]。第三,能源互联网的加速建设。进入 21 世纪后,随着技术上的突破,远距离、跨国的能源互联成为可能^[48]。一方面油气管线跨国建设方兴未艾^[49],另一方面特高压、智能电网等技术的突破使远距离输电成为可能^[50]。然而,目前的国际能源治理机制却缺乏对这些新兴技术给予应有的回应,或者说在实际行动方面仍固守于旧有能源技术,未能实现针对新能源技术的制度设计和体制安排。

三、以“一带一路”为核心,重塑全球能源秩序的要义

2020 年油价暴跌充分暴露了当前全球能源治理的孱弱,建立在 20 世纪的相关国际能源治理机制已远不能适应新时代的需要。是故,在这样一种百年未有之大变局下,“一带一路”或能担当起重塑全球能源秩序的重任。这无疑是由中国的国际能源地位和“一带一路”的机制建设所决定的。

(一) 国际能源市场已无法忽视中国影响力

新冠肺炎疫情暴发前,中国已是全球最大的能源生产与消费国^[51-52]。特别是在油气进口方面,自 2017 年起,中国成为全球最大原油进口国^[53],2018 年又一跃超越日本,成为全球最大的天然气进口国^[54]。全球能源贸易东移已是不争的事实。而新冠肺炎疫情的暴发进一步凸显中国对全球油气市场的影响。从时间序列来看,它表现在以下 3 个前后相继的阶段。

第一阶段,当新冠肺炎疫情于 2020 年初在中

国暴发后,国际社会普遍担忧全球原油恐受其影响而出现需求下滑^[55]。哥伦比亚大学全球能源政策研究机构的哈尔夫甚至不无悲观地指出,“当中国打个喷嚏时,世界都会感冒。新冠肺炎疫情将导致世界石油需求的心搏骤停”^[56]。

第二阶段,沙特与俄罗斯开启石油价格战,全球油价暴跌后中国对国际油气市场的稳定作用。在价格战打响之初,有学者认为,即使在全球油价暴跌的情况下,中国的进口不会超过 2019 年,因为新冠肺炎疫情将在很大程度上限制中国对能源的需求。因此,任何期望中国将出手拯救石油市场的预期都将是错误的^[57]。然而,事实是 2020 年第一季度,尽管进口放缓,但原油和天然气同比增长了 5% 和 1.8%^[58]。前 7 个月,中国原油和天然气进口更增加了 12.1% 和 1.9%^[59]。可见,即使在新冠肺炎疫情这样严峻形势下,中国对国际能源市场的平衡运行仍起着“压舱石”的作用。

第三个阶段,国际油价企稳回升,中国拉动全球经济复苏。从表面上看,全球油价止跌的直接诱因是 2020 年 4 月欧佩克与俄罗斯等非产油国达成新的减产协议。但不得不承认的是,倘若没有中国克服新冠肺炎疫情,恢复国内经济建设,促进油气进口,即使有这样一份减产协议亦于事无补。2020 年,中国原油进口 5.42 亿吨,同比增长了 7.4%,有力地拉动了全球油价稳健回升^[60]。而且,这种拉动效应一直延续至今,仅 2021 年前 4 个月,中国原油和天然气进口继续保持增长了 7.2% 和 22.4%,不仅促成中国经济进入增长期,而且更推动了全球经济走出疫情阴霾^[61]。

(二) “一带一路”能源合作伙伴关系已建立

自 2013 年,国家主席习近平提出“一带一路”倡议以来,加强国际能源合作成为中国与“一带一路”沿线国家开展合作的重要方向。2014 年,习近平在中央财经领导小组第六次会议上,正式提出“能源生产和消费革命”理念,要求务实推进“一带一路”能源合作,加大中亚、中东、美洲、非洲等油气的合作力度。2015 年,国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,将“一带

一路”能源合作纳入规范性文件中。2017年,习近平在第一届“一带一路”国际合作高峰论坛的演讲中再次深刻指出,“一带一路”建设“要抓住新一轮能源结构调整和能源技术变革趋势,建设全球能源互联网,实现绿色低碳发展”。与此同时,国家发展改革委、能源局正式出台了《推动丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路能源合作愿景与行动》,提出共建“一带一路”能源俱乐部的设想。

2018年10月,国家能源局在第一届“一带一路”能源部长会议上,与参会的11个国家共同发布了《建立“一带一路”能源合作伙伴关系部长联合宣言》,将正式建立“一带一路”能源合作伙伴关系提上日程。在经过多次磋商后,2019年4月25日,包括中国在内的30个国家^①,在北京正式发布《“一带一路”能源合作伙伴关系合作原则和务实行动》,宣布“一带一路”能源合作伙伴关系正式成立。截至2020年12月,“一带一路”能源合作伙伴关系已如期召开了两届合作论坛,制度建设亦日臻成熟。至此,“一带一路”能源合作伙伴关系的建立不仅成为“一带一路”建设的五大支持机制之一^②,而且也为未来中国参与国际能源合作、掌控能源话语权提供了重要的组织架构和制度安排。

四、“一带一路”能源合作上的中国选择

毫无疑问,中国在全球能源领域的影响力,以及“一带一路”能源合作伙伴关系的建立都将中国推向努力承担全球能源治理的潮头。故而,经由“一带一路”机制建设,贡献中国智慧、中国方案就成为我们在后疫情时代,重塑全球能源秩序、摆脱能源治理赤字的重大选择。为此,未来可在如下两个方面加强制度建设。

(一)以新能源安全观为依托,积极开展“一带一路”能源合作伙伴关系的机制建设

未来“一带一路”能源合作中,应始终围绕供

需平衡的新能源安全观展开机制建设。这可从以下3个方面入手。

第一,应积极促成“一带一路”能源应急机制的出台。随着后疫情时代,国内国际经济的全面复苏,油价或将迎来一个新的高涨期。中国应在“一带一路”能源合作伙伴关系下,与其他“一带一路”沿线国家就能源应急合作达成机制建设的意向,通过出台“一带一路”能源应急机制,保障国家能源安全,扩大在能源领域的国际话语权^[62]。

第二,应加强与“欧佩克+”联盟的沟通。尽管“欧佩克+”联盟在全球油气市场中的地位有所下降,但不可否认的是,其仍是国际能源供需平衡中的重要一环。尤其是2020年,联盟中的沙特和俄罗斯仍是中国油气进口的前两位^[63],这一趋势在短期内恐难改变。是以,加强与“欧佩克+”联盟之间的沟通与合作,与联盟成员国之间形成良性互动的能源合作关系,不仅有助于保障中国能源供应安全,而且亦可积极防范国际油气领域出现的突发性事件,共同维护全球能源供应的正常秩序。

第三,应妥善处理中美能源合作问题。当前,中美能源合作存在着诸多不确定性。一方面,尽管美国总统拜登在施政纲领上与特朗普不同,但遏制中国发展却有过之而无不及。中美之间的对抗与反制将直接决定双方能否开展卓有成效的能源合作。另一方面,对于中美而言,加强沟通,减少隔阂,促成能源合作将是对双方都有益的行动,这不仅促进清洁能源技术合作,共同应对全球气候变化,而且积极的能源贸易也将有助于中美两国之间实现全面的贸易平衡。

(二)以新发展格局为指导,提升能源国内大循环的治理能力

从短期来看,新冠肺炎疫情下国际油价暴跌

① 这30个成员国包括阿富汗、阿尔及利亚、阿塞拜疆、玻利维亚、柬埔寨、佛得角、乍得、中国、东帝汶、赤道几内亚、冈比亚、匈牙利、伊拉克、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝、马耳他、蒙古、缅甸、尼泊尔、尼日尔、巴基斯坦、刚果(布)、塞尔维亚、苏丹、苏里南、塔吉克斯坦、汤加、土耳其及委内瑞拉。

② “一带一路”建设的五大支持机制包括中欧班列运输联合工作组、海丝港口合作宁波倡议、“一带一路”能源合作伙伴关系、“一带一路”税收征管合作机制、“一带一路”绿色发展国际联盟。参见“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会《共建“一带一路”:建设更美好的世界》,2019年,第21页。

给中国带来一定的利益。不过,这并没有改变中国原油对外依存度居高不下的现实^[64]。而要从根本上解决这一问题,就需要在“十四五”期间,努力提升能源国内大循环,降低或摆脱对国际原油的过度依赖。

一方面,应强化市场在油气资源配置中的决定性作用。党的十九大报告中强调,在未来的发展建设中,应使市场在资源配置中起决定性作用。基于此,国家在油气领域不仅通过负面清单的方式不断放开外商投资准入和自贸试验区外商准入条件,而且在民营企业改革发展意见中也提出支持民营企业进入到油气领域。2020 年,《中共中央国务院关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》再次强调完善要素市场化配置为重点的指导思想。当前,油气勘探招标、管网分离都在如火如荼地展开,但同时也存在着原有油气区块未能及时勘探、无法再次进入市场的问题^[65]。故而,未来的政策激励仍在于破除旧体制下的诸多弊端,充分释放能源领域的市场活力。

另一方面,应支持新能源产业发展,加速能源转型。新冠肺炎疫情下油价暴跌可能会影响到向新能源和可再生能源的转型。但应清醒地认识到,加强可再生能源发展,不仅是经济问题、环境问题,更是战略性问题,倘若不改变旧的以原油为主的国际能源秩序,就不能彻底改变石油美元对中国的负面影响。惟有加快可再生能源建设,形成多元化的能源生产与消费结构,才能从根本上摆脱美国对中国经济发展的桎梏。同时,中国亦是全球最大的页岩气储量国,通过制度安排,积极开采国内油气无疑是保障国内能源安全的关键所在。2020 年,国家主席习近平在联合国第 75 届大会上正式宣布了中国的碳达峰、碳中和目标,而这些目标的实现也有待于新能源和可再生能源的大力推动^[66]。因此,支持新能源产业发展,加速能源转型应成为未来一段时期国家的中心任务。

参考文献:

- [1] SANAIE M. The world order in the post-coronavirus era [J]. *Russia in global affairs*, 2020, 18(2): 54-59.
- [2] 张红. 俄罗斯拒绝减产,沙特“自杀式”降价,新一轮国际油价大战开启 [EB/OL]. (2020-03-12) [2021-06-30].

<http://yuqing.people.com.cn/n1/2020/0312/c209043-31628161.html>.

- [3] GRAAF T V D, BRADSHAW M. Stranded wealth: rethinking the politics of oil in an age of abundance [J]. *International affairs*, 2018, 94(6): 1309-1328.
- [4] 祖克曼. 页岩革命[M]. 艾博,译. 北京:中国人民大学出版社,2014.
- [5] 俄罗斯卫星通讯社. 阿布扎比发现储量超 200 亿桶的巨大油田 [EB/OL]. (2020-11-23) [2021-6-30]. <http://sputniknews.cn/economics/202011231032575929/>.
- [6] 商务部. 以色列发现大型页岩油田 [EB/OL]. (2012-12-27) [2021-06-30]. <http://il.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201303/20130300047672.shtml>.
- [7] 王林. 圭亚那跻身产油国行列 [N]. 中国能源报, 2020-01-06(6).
- [8] 王林. 北海油气生产有望强劲复苏 [N]. 中国能源报, 2020-02-10(4).
- [9] 阿吉莱拉,拉德茨基. 油价真相 [M]. 常毓文,梁涛,译. 北京:石油工业出版社,2017.
- [10] LYNCH D J, HEATH T, TELFORD T. U. S. markets fall sharply as rampant volatility takes hold [EB/OL]. (2020-03-18) [2021-06-30]. <https://www.washingtonpost.com/business/2020/03/18/stocks-markets-today-coronavirus/>.
- [11] CUNNINGHAM N. What's next for oil as price go negative [EB/OL]. (2020-04-20) [2021-06-30]. <https://oilprice.com/Energy/Oil-Prices/Whats-Next-For-Oil-As-Prices-Go-Negative.html>.
- [12] BORDOFF J. The 2020 oil crash's unlikely winner: Saudi Arabia [EB/OL]. (2020-05-05) [2021-06-30]. <https://foreignpolicy.com/2020/05/05/2020-oil-crash-winner-saudi-arabia/>.
- [13] WATKINS S. Oil price war puts entire Kingdom of Saudi Arabia at risk [EB/OL]. (2020-05-11) [2021-06-30]. <https://oilprice.com/Geopolitics/Middle-East/Oil-Price-War-Puts-Entire-Kingdom-Of-Saudi-Arabia-At-Risk.html>.
- [14] 王林. “欧佩克+”新减产协议反响平平 [N]. 中国能源报, 2020-04-13(6).
- [15] PARASKOVA T. Russia sees oil & gas income fall by almost \$ 40 billion [EB/OL]. (2020-03-18) [2021-06-30]. <https://oilprice.com/Energy/General/Russia-Sees-Oil-Gas-Income-Fall-By-Almost-40-Billion.html>.
- [16] 路透网. 中国石油上半年亏损近 300 亿元,人民币维持派息,全年资本开支压缩 23% [EB/OL]. (2020-08-27) [2021-06-30]. <https://cn.reuters.com/article/china-cnpc->

- 1h-loss-capex-0827-idCNKBS25N1EQ? il=0.
- [17] EMERSON S. The American house of Saud: the secret petrodollar connection [M]. New York: F. Watts, 1985.
- [18] SPIRO D E. The hidden hand of American hegemony: petrodollar recycling and international markets [M]. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.
- [19] GRIFFIN J M. The Saudi 2014 gambit: a counterfactual analysis [J]. Mineral economics, 2018, 31: 253-261.
- [20] GRAY W G. Learning to recycle: petrodollars and the west, 1973-1975 [M]// BINI E, GARAVINI G, ROMERO F. Oil shock: the 1973 crisis and its economic legacy. London: I. B. Tauris, 2016: 172-197.
- [21] 冯保国. 美国退出伊核协议引发世界原油市场再平衡难题[N]. 中国石油报, 2018-07-10(2).
- [22] 俄罗斯卫星通讯社. 美国参议院批准含“北溪-2”制裁措施的国防授权法案[EB/OL]. (2020-12-12) [2021-06-30]. <http://sputniknews.cn/politics/202012121032701008/>.
- [23] 仲蕊. 美国制裁委内瑞拉升级[N]. 中国能源报, 2020-06-15(6).
- [24] LEAL-ARCAS R. Introduction [M]// LEAL-ARCAS. Commentary on the energy charter treaty. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2018: 1.
- [25] ROE T, HAPPOLD M. Settlement of investment disputes under the energy charter treaty [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- [26] BAMBERGER C S. The history of the international energy agency, 1974-2004: it's the first 30 years [R]. Paris: IEA, 2004.
- [27] IEA, IEA executive director and OPEC secretary general discussed the current situation in global oil markets [EB/OL]. (2020-03-16) [2021-06-30]. <https://www.iea.org/news/iea-executive-director-and-opec-secretary-general-discussed-the-current-situation-in-global-oil-markets>.
- [28] ROUSAN S A, SBIA RASHID, TAS B K O. A dynamic network analysis of the world oil market: analysis of OPEC and non-OPEC members [J]. Energy economics, 2018, 75: 28-41.
- [29] FLORINI A. The international energy agency in global energy governance [J]. Global policy, 2011, 2(special issue): 41-42.
- [30] HEUBAUM H, BIEMANN F. Integrating global energy and climate governance: the changing role of the International Energy Agency [J]. Energy policy, 2015, 87: 229-239.
- [31] IACOB I, CIRLIG R. The energy charter treaty and settlement of disputes-current challenges [J]. Juridical tribune, 2016, 6(1): 71-83.
- [32] GABALDON-ESTEVEAN D, PENALVO-LOPEZ E, SOLAR D A. The Spanish turn against renewable energy development [J]. Sustainability, 2018, 10(4): 1208-1224.
- [33] Energy Charter Secretariat. Decision of the energy charter conference [EB/OL]. (2019-10-6) [2021-06-30]. <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/2019/CCDECS201908.pdf>.
- [34] HANEWALD C. The death of OPEC? the displacement of Saudi Arabia as the world's swing producer and the futility of an output freeze[J]. Indiana journal of global legal studies, 2017, 24(1): 277-308.
- [35] GRAAF T V D. Is OPEC dead? oil exporters, the Paris Agreement and the transition to a post-carbon world [J]. Energy research & social science, 2017, 23: 182-188.
- [36] KOLLEWE J. Qatar pulls out of OPEC to focus on gas production [EB/OL] (2018-12-03) [2021-05-17]. <https://www.theguardian.com/business/2018/dec/03/qatar-pulls-out-of-opec-to-focus-on-gas-production>.
- [37] 陈商. 厄瓜多尔正式退出欧佩克[N]. 中国能源报, 2020-01-13(5).
- [38] WRIGLEY E A. Energy and the English industrial revolution [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [39] 斯米尔. 能源转型:数据、历史与未来[M]. 高峰, 江艾欣, 李宏达, 译. 北京: 科学出版社, 2018.
- [40] STERN J, IMSIROVIC A. A comparative history of oil and gas markets and prices: is 2020 just an extreme cyclical event or an acceleration of the energy transition [R]. Oxford: The Oxford Institute for Energy Studies, 2020.
- [41] 里夫金. 第三次工业革命:新经济模式如何改变世界[M]. 张体伟, 孙豫宁, 译. 北京: 中信出版社, 2012.
- [42] WAPLES D A. The natural gas industry in Appalachia: a history from the discovery to the tapping of the Marcellus shale [M]. Jefferson, NC: Mcfarland & Company, Inc, Publishers, 2012.
- [43] 吕江. 规则的背后:对美国页岩革命的制度反思[J]. 美国研究, 2016(2): 95-108.
- [44] PAGNONI G A, ROCHE S. The renaissance of renewable energy [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- [45] HOFFMAN A R. The U. S. government & renewable energy [M]. Singapore: Pan Stanford Publishing, 2016.
- [46] 克拉克, 库克. 绿色工业革命[M]. 金安君, 清富, 译. 北京: 中国电力出版社, 2015.

- [47] King Abdullah Petroleum Studies and Research Center. Carbon capture and storage: technologies, policies, economics, and implementation strategies [R]. New York: CRC Press, 2011.
- [48] 刘振亚. 全球能源互联网[M]. 北京: 中国电力出版社, 2015.
- [49] 李平, 刘强. “一带一路”战略: 互联互通、共同发展: 能源基础设施建设与亚太地区能源市场一体化[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015.
- [50] 史丹. 国家间电力互联互通理论与现状分析[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.
- [51] IEA. World energy outlook 2010 executive summary [R]. Paris: IEA, 2010.
- [52] 国务院新闻办公室. 中国的能源政策(2012)[M]. 北京: 人民出版社, 2012.
- [53] 田春荣. 2017 年中国石油进出口状况分析[J]. 国际石油经济, 2018(3): 10-20.
- [54] 刘朝全, 姜学峰. 油气秩序重构, 行业整体回暖——2018 年国内外油气行业发展概述与 2019 年展望[J]. 国际石油经济, 2019(1): 31.
- [55] JAIPURIYAR M. COVID-19 wreak havoc on oil markets as Chinese demand slumps [EB/OL]. (2020-03-4) [2021-06-30]. <https://energy.economictimes.indiatimes.com/energy-speak/covid-19-wreaks-havoc-on-oil-markets-as-chinese-demand-slumps/4076>.
- [56] HALFF A. When China sneezes: OPEC's struggle to counter the oil demand impact of coronavirus [R]. New York: Center on Global Energy Policy of Columbia University, 2020.
- [57] MEIDAN M. China's rocky road to recovery [R]. Oxford: Oxford Institute for Energy Studies, 2020.
- [58] 国家新闻办公室. 国新办举行 2020 年第一季度进出口情况发布会 [EB/OL]. (2020-04-14) [2021-06-30]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/42856/index.htm>.
- [59] 刘柏汝. 2020 年前 7 个月我国进口油气量增价跌 [N]. 中国能源报, 2020-08-17(13).
- [60] 刘朝全, 姜学峰, 戴学权, 等. 疫情促变局, 转型谋发展——2020 年国内外油气行业发展概述及 2021 年展望[J]. 国际石油经济, 2021(1): 33.
- [61] 海关总署. 前 4 个月我国进出口同比增长 28.5% [EB/OL]. (2021-05-7) [2021-06-30]. <http://www.customs.gov.cn/customs/xwfb34/302425/3657231/index.html>.
- [62] 吕江. “一带一路”倡议与全球能源供需平衡机制的构建[J]. 马克思主义与现实, 2021(1): 159-165.
- [63] PARASKOVA T. Saudi Arabia remained China's top oil supplier in 2020 [EB/OL]. (2021-01-20) [2021-06-30]. <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/Saudi-Arabia-Remained-Chinas-Top-Oil-Supplier-In-2020.html>.
- [64] PARAMESWARAN P. How will COVID-19 reshape Asia's energy future [EB/OL]. (2020-05-6) [2021-06-30]. <https://thediplomat.com/2020/05/how-will-covid-19-reshape-asias-energy-future/>.
- [65] 张抗. 强化矿权区块管理, 促进油气体制改革 [N]. 中国能源报, 2020-11-02(4).
- [66] VARRO L, FENGQUAN A. China's net-zero ambitions: the next five-year plan will be critical for an accelerated energy transition [EB/OL]. (2020-10-29) [2021-06-30]. <https://www.iea.org/commentaries/china-s-net-zero-ambitions-the-next-five-year-plan-will-be-critical-for-an-accelerated-energy-transition>.

(本文责编: 辛 城)