

王永中

wangyzcass@163.com

## 特朗普能源政策的图谋、影响与应对

特朗普大力发展化石能源的政策，不仅出于兑现竞选承诺，创造就业机会和促进经济增长，而且旨在加速美国能源独立，提升美国能源主导权。美国页岩油气革命和特朗普能源政策，将重塑全球能源供应格局，影响全球油气定价机制和油气资源国的地缘政治。中国既应以中美能源贸易快速发展为契机，推进双方在油气、清洁煤和可再生能源领域的技术与投资合作，又应做好应急预案，防范中东等油气资源国政局动荡引发的能源供应中断风险。

### 一、 特朗普大力发展能源产业的战略图谋

特朗普政府大力发展化石能源产业，具有多重战略考量：一是利用美国油气资源富集的优势，降低能源进口依赖度，扩大化石能源和新能源出口，提升能源主导权；二是增加化石能源行业的就业岗位，获取选民支持；三是维护共和党保守利益集团的利益诉求；四是降低国内能源使用成本，吸引美国大企业回流，促进美国再工业化；五是削减新能源财政补贴，降低财政负担。

首先，加速实现美国的能源独立和能源主导。能源独立和能源主导是特朗普能源政策的首要目标。相对于美国历届政府，特朗普的“能源独立”内涵已有明显变化：一是通过发展化石能源而非可再生能源来降低对国外能源依赖度，降低能源使用成本，增加国内就业并促进经济增长；二是减少对中东国家油气进口的依存度。在能源独立的基础上，特朗普又提出了“能源主导”的目标，期望利用美国的能源禀赋优势，强化对全球能源的领导权，将能

源打造成为美国经济霸权的一个新支柱，通过扩大油气、煤炭和可再生能源的出口获取新的财富和权力。

**第二，兑现竞选承诺，创造就业机会。**创造就业机会是特朗普竞选和执政的优先议题，创造就业就是赢取选票。奥巴马的清洁能源发展政策导致美国 8.3 万名煤炭工人失业，目前全美的煤炭工人总数不足 7 万人，特朗普多次表达了对煤炭工人大面积失业的同情，发誓采取多项举措“结束奥巴马对煤炭的战争”。特朗普许诺振兴煤炭产业，支持煤炭的清洁开发利用，显然有谋求煤炭工人支持的政治考虑。特朗普政府相信，放宽化石能源发展的限制措施，对美国经济和就业具有显著的促进效应，在未来七年内，预计美国每年多创造 1000 亿美元的 GDP 和 50 万个工业岗位，工人收入将逐年增长 300 亿美元。

**第三，迎合共和党保守派集团在化石能源领域的利益诉求。**美国共和党向来代表化石能源行业利益，且不愿承认气候变化。特朗普政府中的多位阁僚普遍怀疑并漠视气候变化，具有油气行业的长期从业背景，利益关联网络决定了其对化石能源企业的利益诉求极为敏感，倾向于出台促进化石能源发展的政策。

**第四，降低能源使用成本，促进美国的消费、投资和经济增长。**美国新能源的使用成本远高于化石能源与核能，光伏与天然气的毛发电成本相差近 5 倍。能源价格上涨，将导致居民的日常生活支出和交通成本上升，企业日常运营成本增加，将削弱居民增加消费和企业扩大投资的能力。能源使用成本的上升，将会部分抵消特朗普减税政策的效果，不利于吸引美国吸引大企业回流和再工业化。

**第五，削减新能源的补贴成本，减轻政府财政负担。**奥巴马清洁能源政策的一个负面效应是，政府给予新能源的财政补贴成本过高。新能源行业得到了远多于常规能源的补贴，单位发电补贴是常规能源的数百倍，其中太阳能的单位发电补贴是煤炭的 375 倍。在减税和增加基础设施投资的背景下，特朗普大幅削减新能源发展补贴，将有助于减轻美国的财政负担。

## **二、 特朗普能源政策对全球能源格局的影响**

特朗普大力发展化石能源的政策，将推动美国油气产量的爆发性增长，重塑全球能源供应格局，冲击现有油气定价机制，提升美国在国际能源地缘政治博弈中的主导权，引发国际地缘政治格局的深刻调整。

**第一，重塑世界能源供需版图，改变现有的国际能源和地缘政治格局。**页岩油气革命和特朗普能源政策将加快全球油气供应中心的西移，波斯湾、北非、里海和西伯利亚等传统

常规油气供应地带的地位明显下降，而以美国的页岩油气、加拿大的油砂和委内瑞拉的超重油为主的非常规油气供应带迅速崛起，导致全球能源格局重组，引发地缘政治格局变动。美国油气产量的爆发式增长和能源对外依存度的大幅下降，将减轻美国对中东等不稳定能源供应地的依赖度，对中东地区冲突的介入和管控的兴趣下降。为部分填补美国退却遗留下来的空白，争夺区域主导权，沙特、伊朗等大国之间的竞争将趋于激化，这将引发中东地区的政治动荡。

**第二，提升美国在国际能源地缘政治战略博弈中的主导权。**能源具有强烈的政治和金融属性，能源独立将使美国在制定国际政治和金融领域的政策更为游刃有余，地缘政治博弈主动权地位将进一步提升。美国的能源增产和出口已经对中东国家和俄罗斯等国产生了严重冲击。而且，凭借非常规油气资源优势，美国有能力将能源供应当成一项贸易政策工具或地缘政治武器，如美国利用低油价对沙特、俄罗斯进行打压。美国对欧洲的油气供应的大幅增加，将增强美国对欧洲经贸谈判的话语权，减轻欧洲对俄罗斯油气资源的依赖度，削弱俄罗斯利用能源垄断作为战略手段对欧洲施加影响的能力。

**第三，冲击国际油气市场现有定价模式。**长期以来，国际油价长期受欧佩克的控制，美国的影响力较为有限，只能通过释放战略石油储备、联合沙特诸国增产等手段来平抑油价。页岩油气革命，使美国成为与沙特同等重要的产油机动国，美国也可以通过调整油气的产量和出口来影响国际油价。二者主要差异在于决策机制，沙特通过行政命令的方式调整产量，而美国的调整方式更为市场化，众多油气企业根据油价的涨落来调整产量。同时，美国 LNG 的出口将导致北美地区天然气供应大增，加快北美、欧洲、亚太三大天然气中心定价机制的调整。与亚太和欧洲的天然气贸易多与油价挂钩、倾向于长期合同不同，美国天然气市场是现货市场，一般为短期合同，且不与油价挂钩。美国 LNG 的出口扩张性必将改变现有的全球天然气市场格局，减少北美、欧洲和亚洲三大天然气市场的价差。

### **三、 特朗普能源政策给中国带来的机遇和挑战**

特朗普能源政策和美国能源独立的加速实现，对中国对外能源合作和维护能源安全而言，是机遇与挑战并存。作为最大的能源进口国，美国页岩油气产量和出口的爆发性增长，有助于促进中国能源进口渠道多元化，增强中国与油气资源国的谈判话语权。但与此同时，美国介入中东事务的激励减弱，将可能引发中东地区的政局动荡，对中国能源供应安全构成严重威胁。

中国的机遇体现在：一是美国油气产量的爆发式增长，将增加全球油气供给，中国在资源国油气外销市场中的地位将会提升；二是中国从美国大量进口油气，降低对中东、俄罗斯和中亚等地区的油气依赖度，实现进口渠道多元化；三是中国从美国大量进口现货 LNG，不仅有助于改变亚太地区油气挂钩的天然气定价机制，缩小“亚洲溢价”，降低中国的天然气进口成本，而且可缩短中国天然气进口合同的期限，有助于在冬季用气高峰时期弹性增加 LNG 供应，避免“气荒”现象重演；四是美国对中东地区的能源依赖度和关注度的下降，减少了中国在“一带一路”框架下深化能源贸易投资合作的外部阻力和障碍。

中国的挑战表现在：一是中东地区政治形势复杂，沙特、伊朗等区域内大国之间的矛盾尖锐，美国降低对中东事务干预的兴趣，将引发区域内大国之间互相争夺主导权，导致中东政局动荡，危及中国的油气供应渠道和国际运输通道的安全；二是美国的能源主导战略将成为维护美国霸权的一个重要支柱，对中美深化能源合作构成障碍；三是美国退出巴黎协定，对全球气候变化领域合作构成障碍，不利于中美在碳排放和可再生能源领域的合作。

## 四、中国的应对策略

特朗普的能源政策对中国的机遇大于挑战。中国既应以中美能源贸易迅速发展为契机，推进与美国在页岩油气、清洁煤、可再生能源领域的技术和投资合作，又应警惕特朗普的能源主导战略及其对全球地缘政治的负面影响，加强与“一带一路”国家的能源和安全合作，保障区域能源供应和运输安全。

首先，中国应以中美能源贸易快速发展为契机，全方位推进双边能源合作，但应避免对美国能源形成过度依赖。根据中美贸易谈判的初步结果，中国将大幅增加美国的原油、天然气和煤炭的进口。中方可考虑以 WTI 原油价格、亨利中心的天然气价格为基准价格，与美方签署长期大额油、气购销协议，要求美国放宽对中国资本投资其能源基础设施的限制，缓解美国油气出口基础设施的不足。降低投资壁垒，促进双方在页岩油气、清洁煤和可再生能源领域的投资与技术合作。中资企业可在非常规油气的上游勘探开采和下游炼化、清洁煤、光伏和风电等领域，积极寻求与美方的合作。中国应鼓励美国企业参与中国页岩油气田的勘探开发，建立技术服务共享机制，以促进中国页岩油产业的发展。强化现有的中美能源合作平台，如中美清洁能源联合研究中心的清洁煤炭技术联盟、中美石油和天然气工业论坛等，深化双方能效合作。同时，我们应警惕中美能源合作对于中国能源安全的负面影响，避免对美国能源的进口和技术形成过度依赖。

其次，依托“一带一路”倡议，深化与中东、中亚、俄罗斯和拉美的能源合作，保障区域能源安全。加强与“一带一路”沿线资源国在油气贸易、油气勘探开发、油气管网互联互通、能源金融等领域合作，提升中国能源进口来源多元化和进口稳定性，探索建立区域油气定价机制，打造区域能源命运共同体。宜与伊朗、俄罗斯等资源国，探索开展油气贸易的人民币计价和结算。加强与“一带一路”沿线国家在能效、清洁煤电、风电、光伏、核电、水电等领域的技术、资金和装备合作，帮助沿线国家提高能效、改善电力供应、发展可再生能源，以维持相对宽松的国际油气供应环境。

最后，跟踪和预判区域政经形势的演变发展，提前谋划，防范能源供应和运输风险。发挥作为全球大国的功能和角色，中国应积极推进政局动荡、军事对立和宗教冲突地区的和解进程，维护全球能源供应和运输的安全。跟踪并预判区域政治经济形势的演变发展，如美国退出伊核协议、巴以冲突、叙利亚内战等，制定应急预案，防范油气供应中断风险。加强与油气资源国、油气管网沿线国家和海上运输通道沿岸国家反恐合作，协助其提高应对反恐怖袭击能力，共同维护能源供应地及能源运输通道安全。建设与中国经济发展相适应的国家海上力量，逐步加强对马六甲海峡等能源运输通道的掌控力，深化与瓜达尔港、皎漂港、科伦坡等能源运输通道重要节点港口的合作。完善油气战略制度，推动民间资本参与油气储备，协调好扩大战略油气储备与积极发展商业储备的关系。因地制宜建设天然气储气库，依托现有 LNG 接收站大力建设沿海 LNG 储罐，做好城市天然气应急调峰需求的配套基础设施建设和管理制度建设。

**声明：**本报告非成熟稿件，仅供内部讨论。报告版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所世界能源研究室所有。未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登。本报告仅代表研究人员的个人看法，不代表作者所在单位的观点。