

内部交流

研究与参考

2017年第3期（总第67期）

特朗普政府能源政策的重点、影响及我应对措施



上海市美国问题研究所
SHANGHAI INSTITUTE OF AMERICAN STUDIES

特朗普政府能源政策的重点、影响及我应对措施

上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长、研究员 于宏源

美国奥巴马政府以“清洁”和“减排”为其能源政策的核心。但是,特朗普成为美国总统后,奥巴马政府在能源领域的政策逐渐被推翻。与奥巴马相反,特朗普政府希望以“经济”和“就业”为核心,推动传统能源行业发展。鉴于美国是全球最重要的能源生产、消费和出口大国,并长期主导全球能源治理规则和话语权,其能源政策的调整必将产生广泛而深远的影响,值得我们密切关注。

一、特朗普政府能源政策的重点

一是减少对传统能源行业的限制,力促产量和就业增长。

首先,特朗普政府大力开发传统能源,计划支持开发价值约 50 万亿美元的未开采的页岩、石油、天然气以及煤,从而达到改变供需结构、影响能源价格、减少石油进口、创造就业、促进经济复苏等多重目标。在实践中,特朗普政府正以简化联邦土地开发程序、开放公共土地(如北极)和水域(如大西洋海岸和墨西哥湾)、开放更多石油、天然气、煤炭的勘探开发与生产许

可、允许包括压裂和钻井在内的多样开发方式等政策来促进能源商业开发活动。

其次,特朗普在政府机构安排中突出传统能源产业角色。国务卿蒂勒森、内务部长瑞安·津凯(Ryan Zinke)和能源部长里克·佩里(Rick Perry)等高级官员都有油气公司从业背景,而负责环保局的斯科特·普鲁特(Scott Pruitt)也是特朗普在化石燃料工业的紧密盟友。同时,特朗普的竞选顾问、国会议员凯文·克雷默(Kevin Cramer)也大力主张发展石油钻井。此外,特朗普核心能源政策顾问托马斯·派尔(Thomas Pyle)及其领导的国际能源研究所受美国德克工业联邦事务基金支持,以推动油气煤炭开发为核心理念。

二是重视能源基础设施建设,并谋求以基础设施带动产业发展和就业增加。

首先,特朗普政府谋求通过公私合作伙伴关系和税收激励私人投资的方式在基础设施上投资一万亿美金,并提高能效和电网灵活性,发展“智能电网”。

其次,特朗普还推动重启奥巴马任内被取消或暂停的管道项目,并且鼓励联邦能源监管委员会更快地推进天然气基础设施的建设和落实。其重点是发展州际管道(Keystone 和 Dakota Access 输油管线工程)和液化天然气出口(LNG)终端。

第三,特朗普期望在美国建立更多的炼油厂,并承诺取消针对能源部门(包括页岩、石油、天然气和清洁煤等)的“就业限制”。

三是大幅度减少和欧佩克国家的能源联系,促进出口并实现能源独立。

美国天然气生产约占全球的 28%,石油生产接近全球 1/3。特朗普旨在实现百分之百的能源独立,减少与以沙特为首的欧佩克产油国的石

油贸易,减少外资对美国能源资产的控股,依靠国内生产实现能源自给,不再依赖甚至限制从任何国家进口能源资源。在出口方面大幅度增加能源部出口审批授权数量,减少出口限制、推进美国天然气产品进入国外市场。此外,谋求加大对加拿大的石油出口也成为特朗普所追求的政策目标之一。

二、特朗普政府能源政策的影响

尽管特朗普能源政策和相关团队仍不完全确定,且特朗普所推崇的煤炭产业发展也面临来自政治和市场的双重阻力。但是,基于美国国内对提高能效、发展经济和提振就业等议题的共识,特朗普有可能通过调整环保局和能源部职能、修改财政预算以及动员企业投资等形式,逐步实现其“能源第一”的部分目标,并产生国内外影响。

影响之一是能源地缘格局的变化。特朗普与俄罗斯修复关系必将在能源领域有重要含义。特朗普可能撤销对俄罗斯的经济制裁,恢复技术共享和银行间业务往来。俄罗斯在能源领域重获利好环境,必将对世界能源价格和能源格局带来重大的影响。同时,出于经济和政治目的,特朗普可能会限制伊朗成为国际原油的供应方、减少对墨西哥的能源依赖,与俄罗斯和欧佩克合作稳定油价。

影响之二是提供全球基础设施投资机会。发展天然气和提升能源效率是美国共和、民主两党都支持的能源政策。奥巴马政府已经逐渐取消了出口的限制,并大力推动美国油气出口。特朗普政府会更有效率地推动美国能源效率和基础设施建设。随着美国新一轮能源基础设施建设的展开,全球各大建设企业将获得新的商机。

影响之三是美国石油项目的重启。特朗普认为包括石油和天然气在内

的国内能源资源有数万亿美元的经济产出潜力,他的行政管理部门会通过转变美国为能源出口国来创造数百万新的就业机会。此外,美国的能源资源将可以被用来与其他产油国进行经济抗衡,从而改善美国在国际贸易中的地位。因此,在政府支持下,美国的页岩油气、石油、天然气资源都将得到更大力度的开发和生产。

影响之四是推动全球天然气市场体系建设。目前天然气价格与国际油价挂钩,而且液化天然气进口国不能再转口到其他国家,这些都限制了美国的天然气出口。针对这些情况,特朗普政府将可能推动既有贸易规则的修改,从而为美国的天然气出口提供便利。

影响之五是美国煤炭产业复苏及其对国际煤炭贸易的影响。特朗普政府力图加强促进和补贴“清洁煤”的力度,推动煤炭行业发展的同时保护环境,发展碳捕捉和封存技术,提高能效,减少污染,并在振兴煤炭相关工业的同时进一步创造就业机会,促进煤炭出口。这些政策不但可能提振美国的煤炭工业,还可能促使美国的煤炭产品大力寻找全球出口方向。

影响之六是影响美国低碳经济的发展和全球气候治理进程。

(1) **对气候变化《巴黎协定》的影响。**由于面对国内和国际社会的舆论压力,宣称退出《巴黎协定》估计会是特朗普在外交上的试探。但是,特朗普将可能对退出《巴黎协定》采取迂回路线,即使不直接退出《巴黎协定》,也极有可能在阶段性回顾和汇报方面不积极执行,造成“承诺但不执行”的局面,给全球治理进程带来消极影响。然而《巴黎协定》的各个方面,包括用词、法律形式、法律授权等问题都尊重和迁就了美国,给美国留出了充分的余地,美国所承诺的所有责任和目标几乎都可以自动实现。因此国际社会需要利用各种手段使特朗普政府明确《巴黎协定》对美国的真实成本和责任,以及美国退出将付出巨大的国内外后果。推动特朗普本人保持开放的

心态来对待《巴黎协定》,令其充分认识到能源发展和保护气候并不会互相阻碍。比如,特朗普期望提高传统能源的能效,也是积极应对气候变化的方式。

(2) 特朗普对于清洁能源行业的限制会影响全球低碳产业的发展。美国对气候变化合作的否定态度也给其他国家传递了消极信号,使这些国家内部的化石能源利益团体受到鼓励,有可能获得更多影响国家政策的社会资本以及话语权。所以,特朗普上台后向国际社会释放的负面性信号的影响力不可忽视。此外,美国清洁能源发展趋势将继续受到国家能源配额标准的影响。需要注意的是,美国政府并非是应对气候变化的唯一行动者,大量的非政府组织、地方政府、企业、研究机构都在其中发挥着重要的作用。比如,纽约州和加利福尼亚州在 2030 年前要实现 50% 的清洁能源供应;美国企业清洁能源投资也超过 3200 亿美元。国际社会应该鼓励美国地方、企业和非政府利益相关方的气候行动热情,以延缓特朗普的气候怀疑行动。与此同时,推动特朗普认识到转向清洁能源不仅会减少气候变化带给美国的经济风险,还将提高基础设施的恢复力。并使其认识到清洁能源其实是一种劳动密集型产业,与特朗普提升就业率的目标是吻合的。

(3) 对气候融资的影响。特朗普对气候政策和气候融资的考量都是从狭义的经济获益角度出发,这使其可能减少联邦层面对美国国内清洁能源发展的补贴和投资,同时停止对国际气候资金的支持。由于特朗普反对奥巴马政府在《巴黎协定》对绿色气候基金的支持,全球特别是发展中国家应对气候变化困难将变大。但同时,在传统多边气候基金中,美国的主导权也会随之下降。

中国的应对措施

第一,加强中美传统能源合作。中国是增长最强劲的全球油气和煤炭市场,中国进口的扩大和市场的逐渐开放都可以增加中美能源商业合作的基础。美国煤炭产业复苏后会寻找全球出口方向。2016年,美国煤炭出口量为4920万吨。而中国目前的煤炭进口仍以印尼、澳大利亚为主;2016年1-4月中国进口美国煤炭仅263万吨,约占中国同期总进口煤炭的2%。因此,中国可进一步提高从美国进口煤炭的额度,与此同时整合中国天然气消费高速发展和美国页岩气革命的利益需求,推进中国对美液化天然气(LNG)进口。截止2017年1月底,中国已经进口美国31万吨液化天然气,接近中国同期进口LNG的15%左右。

第二,中国应抓住美国提供的基础设施投资机会。发展天然气、清洁煤电、电网等是中美两国共识。特朗普政府会更有效率地推动美国能源效率和基础设施建设,在电网和电力投资领域,美国能源部向国外投资者提供贷款项目、贷款担保以及相关补贴措施。绝大多数的外国直接投资在美国不需要接受外国投资委员会(CFIUS)的审查。在中国2016年对外投资重大项目比例中,电网占17%、火电占22%左右,我对美电网和火电投资具有较强的产业基础,可以进一步增加对美的火电和电网基础设施投资。

第三,中美合作共建全球天然气市场标准和电动车标准。如前所述,目前的天然气定价和贸易规则不仅限制全球天然气贸易,也不利于中国进口和美国出口。中美在天然气市场合作方面存在共同利益,这是双方构建天然气市场规则方面的合作基础。中国需要让美国认识到,建设全球天然气交易机制,可以让全球进口更多的天然气,美国作为最大的天然气生产国将

在出口和就业领域不断受益。而中国作为全球增长最快的天然气消费大国,是美国建设天然气全球市场的天然合作盟友,中美可以共同推动逐步取消目的地条款,推进全球天然气自由贸易发展。中美是全球最大的电动车生产国,中美也可以合作建设全球电动汽车标准,推进两国电动汽车领域商业利益。

第四,加强中美绿色金融投资合作。特朗普政府对清洁能源发展的支持减少,美国可再生能源资金投入下降,在这种情况下,包括绿色信贷、绿色债券、气候基金在内的多种绿色金融手段将成为美国清洁能源吸收外部投资的重要来源,而中国的资金恰可填补这一缺口。目前,美国共有 37 个州提出了清洁能源发展计划,但各州绿色金融领域公共资金仅为 1 亿美元左右,而且还不断被缩减,因此可以引导部分民营绿色金融资源与美国加州、新泽西、康涅狄格州等合作,推进中美能源合作在州政府层面的支持基础。

第五,审慎把握各方有求于中国发挥气候领导作用的态势,维护中美气候合作基本面。为了防止 20 年来中美气候合作成果毁于一旦,同时也为了维护《巴黎协定》的基本框架得以延续,中国应尽可能维持《巴黎协定》等基本成果框架不变,但不宜高调推动 1.5 度目标,也不宜与欧盟一起压特朗普政府承担更多的气候责任。我方应继续维护中美双边合作成果,支持中美技术工作组、中美气候智慧型/低碳城市峰会。我方可结合特朗普政府关注的能效、天然气、洁净煤、清洁大气和水等环境热点,推进中美可持续基础设施投资、页岩油气贸易、雾霾治理等具有气候协同效应的合作,尽可能维持中美双边气候合作的潜力和热度。我方也可以总结中国过去低碳城市、能源扶贫、可再生能源产业、智能电网等领域经验,推进在全球气候低碳领域中国经验的“走出去”。我方可再生能源投资已经突破 1000 亿美元积极态

势,应该继续撬动全球融资的绿色转向,并且鼓励中国私营部门加入发展,强化与欧洲以及发展中国家的气候合作,增加对外援助中的低碳比例,提升在全球环境基金、绿色气候基金等机制的制度性权力,最终实现将生态文明建设理念作为全球低碳建设新标杆的目标。

联系方式：

上海市美国问题研究所

地 址：上海市淮海中路622弄7号社联大楼201室

电 话：86-21-53068153

传 真：86-21-53067106

电子邮件：siassias2015@163.com
