

# 全球能源治理的功利主义 和全球主义\*

于宏源

【内容提要】在应对气候变化和能源安全的大背景下，能源国际合作和竞争都是国际体系内的突出现象。2012年以来，中国的风电和光伏产业连续遭受欧美反倾销等制裁。新能源领域逐渐成为中美经贸摩擦的重要领域。这些事件背后的意图不仅是因为中国新能源产业发展已经影响到有关发达国家的核心发展战略和竞争力，而且折射出更深层次的问题是国家之间围绕新能源发展主导权的争夺日趋激烈。全球化和相互依存关系正在加深对国际合作的需求，并为国际合作创造了更多的机会。在应对全球能源环境挑战中，世界各国既有全球主义下的合作也有功利主义下的竞争。面对这种形势，中国的能源外交政策应该包括全球能源治理、国际交流对话、双边合作等三个方面。中国要倡导能源全球主义的发展理念，通过合作共赢参与和塑造国际能源体系，积极推动全球合作才可能实现真正的和平发展及全球能源的共同安全。

【关键词】 新能源；功利主义；全球主义；气候变化；能源安全；国际合作

【作者简介】 于宏源，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（上海 邮编：200233）。

【中图分类号】D815.5 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X（2013）05-0076-20

---

\* 本文是中国可持续发展矿产资源战略研究课题（课题编号：2012-ZD-10-1-1）的阶段性成果。笔者感谢《国际安全研究》杂志匿名审稿专家对本文提出的中肯的评审意见和修改意见，文中的错漏均由作者负责。

纵观整个人类工业化历史,对化石燃料的争夺、开发、利用和占有一直是世界各国政治、经济发展的焦点,当前国际能源安全问题已不是简单地仅考虑石油、天然气或煤炭的供应安全问题,它还包括对气候变化、生态环境、可持续发展战略等问题的关注。世界银行指出:整个20世纪的100年,人类消耗了2650亿吨的煤炭、1420亿吨的石油和天然气,21世纪的头50年这些能源的消耗总量将是20世纪的4-5倍。<sup>①</sup>新形势下的能源问题已经威胁到人类的可持续发展。

笔者认为,在应对全球能源环境挑战中,世界各国既有全球主义下的合作,也有功利主义下的竞争,推动全球合作才可能实现全球绿色发展。笔者选择欧美遏制中国新能源企业发展为案例研究,2012年以来,中国风电和光伏产业连续遭受欧美反倾销等制裁。新能源领域逐渐成为中美和中欧经贸摩擦的重要领域。这些事件的背后意图不仅是因为中国新能源产业发展已经影响到有关发达国家的核心发展战略和竞争力,而且折射出更深层次的问题是国家之间围绕新能源发展主导权的争夺日趋激烈。

## 一 能源领域的功利主义和全球主义

当前国际能源结构走向多元,化石能源仍是消费主体。发达国家能源消费高位徘徊,发展中国家能源需求加快增长。气候变化对能源发展影响加大,低碳和无碳能源成为新热点。在应对气候变化和能源安全的大背景下,国际能源问题政治化倾向明显,能源国际合作和竞争都是国际体系内的突出现象。功利主义和全球主义是理解能源治理问题的两种取向:从能源功利主义出发,欧美通过贸易和投资手段,提升竞争力,通过遏制发展中国家能源创新来维护领导地位,在能源博弈中保持既有欧美垄断的霸权体系;从能源全球主义出发,随着全球能源资源供需不平衡加剧,世界各国为了建立开放和公平的国际能源市场,需要促进能源贸易,加强能源投资,保障过境运输,提高能源效率,保护能源环境,维护能源供应安全,保证世界各国经济增长和资源安全。

### (一) 能源功利主义

在国际体系的权力转移过程中,基于能源资源不均匀分布造成的大国冲突是产生能源功利主义的重要原因。能源功利主义来自于欧美对于全球能源权力转移的担忧,能源权力转移既有资源层面,也有能源创新层面。汉斯·摩根索(Hans J.

<sup>①</sup> Christof Rühl, "Global Energy after the Crisis," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 2 (March/April 2011), p. 32.

Morgenthau)指出：“谁能把石油加入自己的其他原料来源，谁就大大增加了自己的资源，并且以同样比例剥夺了对手的资源。”<sup>①</sup>在这个意义上，对它们的控制一向是强权分配的一个重要因素。正是由于这个原因，英国、美国，在一段时间里还有法国，在近东从事那种被称为“石油外交”的活动，即建立势力范围，从而在某些地区得以独占石油储藏，输出国利用能源武器实现政治目标。<sup>②</sup>罗伯特·吉尔平(Robert Gilpin)认为美国应该建立能源资源的势力范围，向友好国家开放市场，或者排除不友好国家的参与。<sup>③</sup>丹尼尔·耶金(Daniel Yergin)、威廉·恩道尔(Frederick William Engdahl)、日涅兹(Stanislav Z. Zhiznin)<sup>④</sup>等学者提出能源既是国际市场供求双方博弈的结果，也是“大国”关于石油利益分配的政治安排，石油定价基本反映了各国实力。在创新领域，从全球经济权力转移的历史演变来看，当前新能源创新是能源气候博弈的核心，国际体系重大结构性变化的前提和条件是能源权力结构的变化，即出现了下一代能源的主导国。<sup>⑤</sup>乔治·莫德尔斯基(George Modelski)、尼古拉·康德拉季耶夫(Nikolai D. Kondratieff)等认为主要大国均重视创新优势的竞争，丹尼尔·耶金认为技术和制度创新对能源权力结构具有重要意义。气候变化危机为权力竞争带来了新的机会和特征，格莱布和麦斯纳<sup>⑥</sup>把国家竞争力变迁和技术投资与减轻气候变化成本联系起来。乔纳森·戈卢布(Jonathan Golub)和尼古拉斯·斯特恩(Nicholas Stern)等<sup>⑦</sup>指出欧盟推动气候变化谈判不仅使其在全球治理中占据主动，也为提升创新优势奠定了基础。因此世界主要大国都把新能源竞争作为优选途径。16世纪，英国从生物能源实现了煤炭能源的转型，而其工业革命比欧洲其他国家提前很多年。随后，富有制度和技术创新优势的美国率先将石油用于工业，领导内燃机工业革命。美国对各种新能源(核能等)占有优势、技术效率优势和逐步加强的国家控制力使其从二战至今保持了世界超级大国的地位。

① 汉斯·摩根索曾写道：“当具有大量油矿的国家能够合作和协调政策的时候，如石油输出国1973年秋所做的那样，它们就能够对消费国施加压力，它们就能够将政治条件强加于消费国，消费国如果拒绝满足这些条件，就要冒巨大的政治、经济和社会混乱的危险。”参见[美]汉斯·摩根索：《国家间政治》，徐昕等译，北京：中国人民公安大学出版社1990年版，第160-161页。

② [美]汉斯·摩根索：《国家间政治》，第315页。

③ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 21-24.

④ [俄]斯·日兹宁：《国际能源：政治与外交》，强晓云、成键等译，上海：华东师范大学出版社2005年版，第27-41页。

⑤ 于宏源：《权力转移中的能源链及其挑战》，载《世界经济研究》，2008年第2期，第29-34页。

⑥ M. Zebich-Knos, “Global Environmental Conflict in Post-Cold War Era: Linkage to an Extend Security Paradigm,” *Peace and Conflict Studies*, Vol. 5, No. 1 (1998), pp. 93-96.

⑦ Henry Shue, “Avoidable Necessity: Global Warming, International Fairness, and Alternative Energy,” in I. Shapiro and J. W. Decena, eds., *Theory and Practice*, New York: New York University Press, 1994, pp. 79-85.

能源功利主义也来自于欧美固有的贸易保护主义和新重商主义理论。早期重商主义强调“只有货币才是财富”，通过限入来实施严厉的贸易保护政策，晚期重商主义则强调财富来自贸易，通过奖励出口和国家干预来实现国家财富增长。重商主义关注国家的生产力，认为相对于一时的财富来说，国家整体的工业生产能力更加重要，决定一个国家实力的不是看一国有多少财富，而是看该国的工业技术水平。<sup>①</sup> 弗里德里希·李斯特（Friedrich List）认为：“财富的生产力比之财富本身，不晓得要重要到多少倍；它不但可以使已有的和已经增加的财富获得保障，而且可以使已经消失的财富获得补偿。”<sup>②</sup> 因此“重商主义”实际上应该称作“工业主义”，<sup>③</sup> 认为一国的产业技术安全是重要的。他们认为必须保护本国市场，运用国家力量保护本国产业。重商主义者认为，国家的工业化是国家的首要目标，因为工业化除了可以确保经济的总体发展，还能保证政治上的独立自主，同时工业还是现代世界军事力量的基础以及国家安全的核心。<sup>④</sup> 约翰·梅纳德·凯恩斯（John Maynard Keynes）主张政府干预对外经济贸易活动，利用贸易顺差保持国内充分就业。<sup>⑤</sup> 当前的重商主义更表现为一种新贸易保护主义。新贸易保护论的基本观点是：由于西方发达国家的工资水平远远超过发展中国家，如果西方国家不对发展中国家实行贸易限制，将会造成发达国家工人的工资水平向低收入国家的工资水平看齐，从而导致发达国家生活水平的下降。因此，发达国家应该对发展中国家实行贸易限制。英国学者蒂姆·朗（Tim Lang）和科林·海兹（Colin Hines）在《新贸易保护主义》一书中提出，新贸易保护论“旨在通过减少国际贸易和对整个经济的重新定位及使其多样化，让它朝向地区或国家内生产的最大化方向发展，然后以周边地区作为依赖对象，并且只把全球贸易作为最后选择。”<sup>⑥</sup> 多米尼克·萨尔瓦多（Dominick Salvatore）在他的《国际经济学》一书中列出的新贸易保护主义包括：自动出口限制，技术、行政与其他法规限制、国际卡特尔（international cartel）、倾销和进出口补贴等。<sup>⑦</sup>

① Eric Heginbotham and Richard J. Samuels, "Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy," *International Security*, Vol. 22, No. 4 (Spring 1998), pp. 65-71.

② [德]弗里德里希·李斯特：《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，北京：商务印书馆1997年版，第118页。

③ [德]弗里德里希·李斯特：《政治经济学的国民体系》，第282页。

④ [美]罗伯特·吉尔平：《国际关系政治经济学》，杨宇光等译，北京：经济科学出版社1994年版，第42页。

⑤ [英]约翰·梅纳德·凯恩斯：《就业、利息与货币通论》，徐毓译，北京：商务印书馆1997年版，第323-324页。

⑥ Tim Lang and Colin Hines, *The New Protectionism*, London: Eathscan Publications Ltd., 1994, pp. 1-33.

⑦ [美]多米尼克·萨尔瓦多：《国际经济学》，朱宝宪译，北京：清华大学出版社1998年版，第211页。

### (二) 能源领域的全球主义

全球主义首先来自于相互依存。耶金认为面对能源挑战,世界各国在同一条船上,各国具有共同的利益,包括石油供应的自由和降低环境灾害等方面。<sup>①</sup>能源的各方必须对一体化这一现实有清醒的认识,全球只有一个复杂的能源体系,对于所有参与者来说,安全就在于这个一体化大系统的稳定。<sup>②</sup>能源资源问题是典型的全球性问题,呈现出不可分割性、渗透性和紧迫性的特点。所谓“不可分割性”是指全球能源供应和航道问题所涉及的范围是全球性的,其影响是全球维度的,需要所有国家共同面对。所谓“渗透性”是指能源是与经济、资源、环境等问题紧紧联系在一起,相互影响、相互作用,因此现存能源国际体系是开放性的,它根源于生产国-消费国-过境国之间的相互依存和合作。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)指出,利益相互依存对于合作是很重要的,<sup>③</sup>当那些以追求自我利益为目标的国家不会自动协助其他国家利益的实现,谈判协调性政策并且遵守约定,同样也不会对彼此造成阻碍,当国家能从合作中获得较高利益时自然希望合作而不是通过采取单边行动。<sup>④</sup>因此,全球能源合作,不仅是生产国的需要,而且也是消费国和过境国的需要。

能源安全是全球性大国推动能源全球主义的共同诉求。从国家经济发展和战略安全的角度看,正是基于能源危机引发的能源安全这一刚性需求的各国普遍一致性,推动了各国在国际能源法律和政策方面的协调与合作。推动能源资源的相关各方对能源全球主义和一体化的清醒认识,全球只有一个复杂的能源体系,对于所有参与者来说,安全就在于这个一体化大系统的稳定。1973年第一次石油危机,为了使以石油进口为主的工业国间能在国际能源事务上达成共识与共同政策,1974年2月,美国在华盛顿召开了有13个国家参加的石油消费国会议,并在1974年11月共同成立国际能源署(IEA)。如《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty)<sup>⑤</sup>为能源国际贸易的规则制定提供了全面应对的途径。《能源宪章条约》的宗旨就是在能源生产、运输和销售方面各国完全开放,这就为能源的自由流通奠定了体制基础。各国开展与能

<sup>①</sup> Daniel Yergin, "Ensuring Energy Security," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 2 (March/April 2006), p. 18.

<sup>②</sup> [美]丹尼尔·耶金:《关于全球能源安全供应问题》,载《国际石油经济》,石宝明译,2003年第7期,第43页。

<sup>③</sup> Robert Axelrod and Robert Keohane, "Achieving Cooperating Under Anarchy," in D. A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press, 1993, pp. 32-45.

<sup>④</sup> Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984, pp. 78-91.

<sup>⑤</sup> 1991年12月,欧洲能源宪章代表大会在海牙召开。来自欧洲和澳大利亚、加拿大、美国、日本和土耳其等53个国家的代表签署了《欧洲能源宪章》。

源有关的商业活动时，应遵循以下主要原则：对外国投资给予法律保护；在能源物资及相关设备的贸易中遵循关税及贸易总协定（GATT）/世界贸易组织（WTO）准则；保障能源及能源产品的安全运输；通过协商、专家委员会调解以及国际仲裁等形式解决争端；最大限度地降低能源污染，鼓励提高能源效率等。<sup>①</sup>

非政府组织也是能源全球主义的主要推动力量。国际合作的形成主要基于以下三个因素，即权力、利益和知识。<sup>②</sup> 能源领域的非政府组织则通过提供某一问题的科学信息、宣传其危害性，加深各国对该问题的认识，使其被列入全球能源合作的议题，并推动各国在此基础上形成共同利益和多边合作。世界能源理事会和世界石油大会这样的非政府组织更是国际能源活动的积极参加者，在国际能源合作领域的形成过程中发挥着重要的作用。<sup>③</sup>

能源问题天生超越国家边界。主权国家无法垄断能源合作开发的谈判、签约、开采、争端解决的全过程，能源的合作开发也需要政府、开采公司、投资者等多方参加。因此，全球能源治理可能发生在国家与国家之间、也可能发生在国家与投资者之间以及东道国实施方与投资者之间，能源合作还会涉及能源研究与开发、信息与人员交流、科学与技术合作等多方面的内容。其中具有代表性的是 20 世纪 70 年代的《国际能源纲领协议》以及 90 年代欧洲实施的《能源宪章条约和议定书》，前者之宗旨是在国际能源机构体制内执行一项能源合作的综合方案，后者则为保障投资与贸易，解决争端，促进可再生能源的发展和提高能源利用效率等设立了标准。<sup>④</sup>

## 二 新能源领域中的功利主义表现

能源功利主义与新重商主义的“奖出和限入”政策有较大关联。鼓励本国企业出口的核心在于提升企业竞争力，企业竞争力有一个重要因素是成本优势。恰好美国的新能源产业能够为降低美国本土企业的成本创造有利条件。美国全国制造商协会认为，美国在生产力方面实现了极大的提升，单位劳动成本也呈下降趋势。2011 年之后，美国制造业正进入上升期，这不仅是衰退过后的一次反弹，更

① 国家发展计划委员会编：《能源宪章条约》，北京：中国电力出版社2000年版，第12-56页。

② 王杰：《国际机制论》，北京：新华出版社2002年版，第10-26页。

③ 世界能源理事会（WEC）是一个综合性的国际能源非政府组织，常设秘书处设在伦敦，<http://www.worldenergy.org/default.asp>。世界石油大会（WPC）是一个国际性的石油代表机构，是非政府、非盈利的国际石油组织，被公认为世界权威性的石油科技论坛。它的全称是“世界石油大会——石油科学、技术、经济及管理论坛”，<http://www.world-petroleum.org/>。

④ 于宏源、李威：《创新国际能源机制与国际能源法》，北京：海洋出版社2010年版，第114页。

是长期结构性改进的一个迹象。能源功利主义的确对推动欧美各国制造业回归起到了“奖出和限入”的作用。

### （一）能源功利主义和奖出效应

国际能源体系的主导权正在朝向新能源方向发展，低碳经济已成为国际经济的增长热点，新能源产业已经在全球范围内成为重要的经济增长点，直接拉动投资在1 000亿美元以上，带动就业人口超过数百万，具有深远的社会和经济效益。<sup>①</sup>因此欧美发达国家认为发展新能源有助于其主导国际体系。<sup>②</sup>新能源与油气资源不同，它属于自产自销的资源，谁掌握了可再生能源开发装备的制造技术，谁就掌握了发展先机，它在促进本国的能源转型和带动经济发展方面有着双重的直接作用，同时还可以投资国外市场掌握他国的能源命脉。所以，包括风能、太阳能、生物智能、智能电网、电动汽车和储能技术等再生能源的新能源技术研发、产业化发展和商业化应用已经成为世界各国关注的重点所在。推动本国新能源产业发展，保持国内氢能能源产业的竞争优势、促进新能源技术进步、引领未来新能源的发展潮流、抢占新一轮能源革命制高点已经是各国考虑的一项重要任务。2012年11月，奥巴马再次当选美国总统，在竞选期间，奥巴马极力推动所谓“绿色新政”，即大力支持发展新能源，在所有相关产业推动能源创新，以确保美国有最好的技术和最好的技术员来开发新能源。目前美国的能效已经大幅度提高，风能和太阳能发电量翻番。奥巴马的重点在于新能源，“即能把煤炭中的污染物质降低，这就是新能源”。<sup>③</sup>奥巴马也计划推动政府和企业共同投入数百亿美元来加强清洁煤技术的创新和应用。奥巴马在制造业回归中的最重要创举是绘制美国未来新能源的蓝图，未来六年美国将支出530亿美元用于高铁建设，增加美国能源部295亿美元的预算要求，大力发展地热技术、电动汽车、太阳能、风能和生物质能源。还成立基础能源科学研究中心以便发现新的方法来生产、储存和使用能源。<sup>④</sup>奥巴马由此宣布“在2035年时，有80%电力来自新能源，包括风能、太阳能、核能及天然气。

<sup>①</sup> 麦肯锡咨询公司：《中国的绿色革命——实现能源与环境可持续发展的技术选择》，2009年，[http://www.mckinsey.com/locations/chinasimplified/mckonchina/reports/china\\_green\\_revolution\\_report\\_cn.pdf](http://www.mckinsey.com/locations/chinasimplified/mckonchina/reports/china_green_revolution_report_cn.pdf)。

<sup>②</sup> 于宏源：《权力转移中的能源链及其挑战》，载《世界经济研究》，2008年第2期，第29-34页。

<sup>③</sup> Neela Banerjee, “Obama likely to Stay Middle Course on Energy, Environmental Policies,” *Charleston Gazette*, November 11, 2012.

<sup>④</sup> Achim Steiner, “Focusing on the Good or The Bad: What Can International Environmental Law Do to Accelerate the Transition towards a Green Economy?” *American University International Law Review*, Vol. 25, No. 5 (2010), p. 848.

在 2015 年拥有逾 100 万辆电动车”。<sup>①</sup> 美国总统奥巴马 2012 年国情咨文有四大目标，包括在 2015 年要见到逾百万辆电力汽车在路上行驶、在 2016 年美国有 98% 的高速无线网络覆盖、2035 年有 80% 美国人可搭乘高速铁路以及 80% 电力由洁净能源供应等，四大目标中除了加大高速无线网络覆盖范围外，其余三项均与能源创新革命有关。<sup>②</sup> 2013 年奥巴马在第二任期即制定全国清洁能源标准，要求美国各州制定一定比例的清洁能源发展计划。<sup>③</sup> 美国能源情报署（EIA）2013 年公布的最新数据显示，美国的能源消费总量降低了 5%，单位 GDP 能源强度降低了 9%。2007-2011 年交通工具传统燃料用量下降 7.8% 至 1 710 亿汽油当量加仑。<sup>④</sup>

欧盟在金融危机期间依旧着力推动新能源发展计划。<sup>⑤</sup> 2010 年欧盟提出了下一个十年的发展规划——“欧盟 2020 战略”。<sup>⑥</sup> 其中的关键在于，迅速从传统经济向低碳经济结构转变，提高能源使用效率；加快高新、绿色技术的开发和应用，帮助欧盟国家迅速摆脱经济衰退；巩固欧洲国家高新制造业基地的地位；利用低碳节能技术、新能源技术为欧盟在国际市场赢得竞争力和经济效益。<sup>⑦</sup> 2011 年 3 月，欧盟委员会制定了一份到 2050 年实现至少 80% 的欧盟内国家温室气体排放量削减的路线图。<sup>⑧</sup> 欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·杜朗·巴罗佐（Jose Manuel Durao Barroso）指出：“我们决不能忘记欧洲向低排放经济过渡所产生的巨大经济机遇……到 2020 年，仅再生能源部门就将带来 100 万个就业机会。欧洲可以成为低碳时代的第一个经济体：我们必须抓住机遇。”<sup>⑨</sup> 欧洲商会的研究也表明，气候政策对就业形成了正效应。因为通常能源进口不会给地方带来新的就业，而应用新的能源技术可以在其相关的支持和服务行业创造工作岗位。数据表明，快速成长的风电企

① Terrence Scanlon, “Obama’s Radical Energy Transformation Reversal: Revival of Fossil Fuels could Alter Trajectory,” *The Washington Times*, December 10, 2012.

② Daniel Yergin, “America’s Energy is once again Changing the World,” *Financial Times*, November 17, 2012.

③ Jeff Goodell, “Obama’s Climate Challenge,” *Rolling Stone*, January 31, 2013, pp.41-45.

④ Juliet Eilperin, “How Obama’s Cabinet will Shape His Second Term,” *the Washington Post*, March 11, 2013.

⑤ 张敏：《高科技产业的“欧洲梦”》，载《瞭望新闻周刊》，2010年第9期，第61-62页。

⑥ European Commission, “Europe 2020: A Strategy For Smart, Sustainable and Inclusive Growth,” [http://ec.europa.eu/invest-in-research/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/index_en.htm), 2012年11月2日访问。

⑦ [英]约翰·施密特：《为什么欧洲要主导全球变暖问题》，张元琨译，载《国外社会科学文摘》，2009年第2期，第28-31页。

⑧ 《欧盟委员会15日发布2050能源路线图》，新华网：[http://news.xinhuanet.com/2011-12/15/c\\_122431264.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-12/15/c_122431264.htm)。

⑨ Commission Staff Working Document, “Limiting Global Climate Change to 2 degrees Celsius: The Way ahead for 2020 and beyond, Impact Assessment, COM (2007) 2 final,” [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/tackling\\_climate\\_change/l28188\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/tackling_climate_change/l28188_en.htm).



业已经在德国雇用了 6.4 万人，在丹麦雇用了 2.1 万人，在西班牙则为 3.5 万人。欧盟的“生物量行动计划”（Biomass Action Plan）影响评估预测，行动计划通过生物发电和生物燃料，可以给欧盟国家的电力和交通行业直接提供 25 万-30 万个工作岗位。<sup>①</sup> 2011 年年末，欧盟出台《2050 年欧洲能源路线图》，详尽描述了 2050 年欧洲能源系统实现零排放的政策框架和技术选择。欧盟的中坚力量德国奉行弃核的能源体系转型战略：德国政府计划到 2020 年将可再生能源电力占全部电力生产的份额提升至 35%（到 2030 年提升至 50%，到 2050 年再提升至 80%），同时计划在 2022 年之前逐步淘汰核能发电。另外，欧盟已经建成全球最大的碳交易市场。随着全球气候治理的深入，全球碳市场的交易量不容小觑，通过欧元定价的碳交易，带动欧盟相关的金融服务发展，并向全球渗透，挑战美国在全球金融市场的优势地位。<sup>②</sup>

### （二）能源功利主义和限入效应

低碳和新能源产业是中国与发达国家竞争的主要阵地，也是中国未来经济发展的新兴增长点：一方面这是带动经济发展的新增长点，另一方面新兴产业是中国抢占未来竞争制高点的强国之路。新能源产业目前在中国有了长足的发展，中国在 2005-2010 年期间，能耗强度下降 19.1%，减少了 1.7G 吨的二氧化碳排放；从 2010-2015 年，二氧化碳强度要下降 17%；2020 年在 2005 年的水平上，二氧化碳强度下降 40%-45%。另外可再生能源份额的 15% 指标以及森林碳汇指标也都成为国内有法律约束力的指标。中国可再生能源“十二五”规划已形成初稿，初步确定了主要可再生能源行业“十二五”末期的发展目标，其中光伏发电装机目标为吉瓦（GW）、风电装机目标为 9 000 万千瓦。<sup>③</sup> 中国的光伏产业更是占据全球半壁江山。<sup>④</sup> 中国《太阳能发电发展“十二五”规划》提出，到 2015 年，中国太阳能发电装机容量将会达到 2 100 万千瓦以上，国内市场进一步加快启动。目前中国风机和太阳能光伏电池产量均居世界第一，特别是太阳能光伏电池产量占到全球份额的 50% 以上，在全球排名前十位的太阳能电池生产商中，中国企业共占五家。2011 年全球范围内风力发电新增装机达到 4 100 万千瓦（其中中国新增容量接近

① 周剑、何建坤：《欧盟气候变化政策及其经济影响》，载《现代国际关系》，2009年第2期，第43页。

② 薄燕、陈志敏：《全球气候变化治理中欧盟领导能力的弱化》，载《国际问题研究》，2011年第1期，第37-46页。

③ 参见《气候变化国家评估报告》编写委员会编著：《第二次气候变化国家评估报告》，北京：科学出版社2011年版。国务院新闻办公室：《中国应对气候变化的政策与行动（2011）》，（2011年11月22日），中国政府网：[http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content\\_2000047.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content_2000047.htm)。

④ 《技术进步促中国新能源产业化发展》，载《中国新能源快讯》，2011年6月17日。

新增市场的 51%)，累计装机达到 2.38 亿千瓦，市场规模达到 300 亿美元以上；太阳能光伏发电新增规模也达到 2 700 万千瓦，市场规模达到 200 亿美元以上。总的来看，中国在风电、太阳能的应用和制造方面都有优势，如 2010 年年底中国风电总的装机超越美国成为世界第一，且风电装机成本已经低于 3 700 元 / 兆瓦。<sup>①</sup>

中国在新能源产业发展方面的起步不输于发达国家，强大的国际竞争力使发达国家有所忌惮，“能源、资源和环境威胁论”不断抬头，西方国家认为发展中国家利用现有的全球体系，抢夺资源能源，以支持新兴大国的快速发展。欧美等发达国家都认为在低碳竞争力和绿色就业方面，它们正面临来自中国的严重挑战。美国钢铁协会数据显示，2012 年美国对太阳能的需求增长了 41%，但美国本土产量只增加 7%，而中国出口到美国的太阳能电池却实现了翻番，美国四家主要生产商损失了 580 个就业岗位。据美国一家咨询公司 GTM Research 的调查数据显示，过去一年里美国约有 1/5 的新能源产能消失，主要原因是无法与中国“廉价”太阳能产品竞争。<sup>②</sup>

面对中国的发展，欧美等国从战略、贸易和技术标准等方面不断制造贸易摩擦，对中国新能源发展进行遏制。2010 年以来，美国先后对中国可再生能源产品，包括风电产品和太阳能电池（板）进行“301 调查”、“反倾销”和“反补贴”（双反）调查，<sup>③</sup> 欧盟也出现了对中国光伏电池等新能源产品进行贸易限制的企图。

奥巴马政府刻意把中国出口与美国的失业率联系起来，对包括中国新能源行业采取各种贸易保护措施。早在 2010 年，美国钢铁工人联合会向美国贸易代表办公室提交申请，称中国政府给予新能源企业高额补贴以提高其产品的价格优势，从而影响美国就业。美国贸易代表罗恩·柯克（Ron Kirk）宣布，美方正式按照《美国贸易法》第 301 条款针对中国的新能源政策进行 301 贸易反垄断调查。<sup>④</sup> 2012 年 3 月 20 日，美国商务部初步裁定将对中国出口美国的晶硅太阳能电池和组件征收 2.9%-4.73% 反补贴关税，以抵消中国非法补贴的影响。<sup>⑤</sup> 2012 年 5 月 16 日，美国商务部裁定，中国制造商在美国销售的太阳能电池价格低于生产成本，根据制造商的不同，初步反倾销税从 31%-250% 不等。

中美光伏产品贸易争端已经引起其他地区和国家对中国光伏产品贸易保护以

① 中国政府网：《太阳能发电发展“十二五”规划》，<http://zfxgk.nea.gov.cn/auto87/201209/P020120912536329466033.pdf>。

② Neela Banerjee, “Obama likely to Stay Middle Course on Energy, Environmental Policies,” *Charleston Gazette*, November 11, 2012.

③ 《美国对华太阳能反倾销之根源分析》，载《中国环保与节能快讯》，2012年6月5日。

④ 《新能源案美贸易保护新领域》，载《中国贸易报》，2010年12月30日。

⑤ 《欧盟对中国光伏产品反倾销立案调查结果将公布》，载《中国贸易报》，2012年9月6日。

刺激其国内市场和产业。2012年9月,欧盟委员会宣布对从中国进口的光伏板、光伏电池以及其他光伏组件发起反倾销调查。这是中国历史上涉案金额最大的贸易争端。本次反倾销调查将延续15个月。欧盟委员会表示,一旦倾销证据确凿,将可能采取贸易保护条款对中国产品征收9个月临时反倾销税。<sup>①</sup>据欧盟委员会统计,2011年,中国向欧盟出口了价值210亿欧元(约合265亿美元)的光伏板及光伏组件。同年中国自欧盟进口多晶硅14643吨,总价值超过55亿元人民币。关于欧美对中国新能源企业的反倾销案件参见表1。

表1 欧美对华新能源企业的反倾销案件

2010年9月	美国钢铁工人联合会向美国贸易代表办公室提交申请,称中国政府给予新能源企业高额补贴以提高其产品的价格优势,从而影响美国就业。
2010年10月	美国贸易代表罗恩·柯克宣布,美方正式按照《美国贸易法》第301条款针对中国政府所制定的一系列清洁能源政策和措施展开为期90天的调查。
2010年11月	美国能源部长朱棣文批评中国的新能源补贴没有体现必要的公平性。
2011年10月	德国企业太阳能世界美国分公司向美国国际贸易委员会和美国商务部提出申诉,要求对中国出口的太阳能电池板进行反倾销和反补贴调查。
2011年11月	美国商务部正式对中国输美太阳能电池(板)发起反倾销和反补贴调查,这是美方首次针对中国清洁能源产品发起“双反”调查。商务部对此表示严重关切。
2012年1月	德国太阳能设备生产企业太阳能世界美国分公司高管表示,计划在欧洲对中国光伏竞争对手发起“双反”调查。
2012年1月	美国商务部就对华太阳能电池(板)“双反”案做出初裁,决定将在2012年3月2日初步裁定反补贴税率后,向前追溯90天开始征税。
2012年5月	美国商务部做出对中国太阳能电池和组件反倾销结果的初审,征收高达31%到250%的反倾销税。
2012年7月	德国太阳能世界公司要求对中国向欧盟出口光伏产品进行反倾销调查。

欧美也通过世界贸易组织规则来进一步对中国的新能源产业予以遏制,世界贸易组织秘书处贸易与气候变化报告中也引用大量文献分析了类似欧美碳关税国内措施的合理性。“碳关税”已经开始在发达国家间运行起来后向发展中国家施压。从多边环境协定的角度看,《京都议定书》第2条为附件1国家提供了相当大的选择国内政策的灵活性,以满足其减少温室气体排放量的承诺。使一国以促进减排为由单方面征收“碳关税”,以削弱未参与减排的国家的进口商品的竞争

<sup>①</sup> 参见《欧盟发起对中国产光伏组件反倾销调查》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/world/2012-09/06/c\\_112988419.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2012-09/06/c_112988419.htm)。

力获得了《国际环境法》的认可。因此,诸如“碳关税”之类的碳贸易限制措施具有较大的实施可行性。由于中国国内生产总值增量普遍依靠国际贸易和投资,此类碳贸易限制措施必然成为中国政府和外向型企业关注的重点。中国目前的二氧化碳排放量中,大约有7%-14%是为生产出口美国的产品而产生的。在中国出口美国的商品中,机电、建材、化工、钢铁、塑料制品等传统高碳产品占中国出口市场一半以上的比重,而这类高碳产业在中国国民经济中又占有很大比重,对这类产业进行全面低碳化升级改造面临着资金、技术等多方面约束,短期内无法实现。如果按照现行征收碳税国家每吨碳10-70美元之间的计税标准,若取中间值30美元/吨碳和60美元/吨碳两个等级的碳关税税率,前者将导致中国进出口总额下降0.517%,而实施后者中国进出口总额将下降0.869%。若以目前中国与美国的贸易额计算,征收30美元/吨碳的关税,将使中国对美国出口总额下降近1.7%,上升为60美元/吨碳时,下降幅度增加到2.6%以上。<sup>①</sup>

中国“走出去”资源战略,也对美国全球资源战略形成了挑战,传统上美国跨国石油公司和当地资源利益集团结盟的关系受到中国公司的冲击,并可能形成中国企业和当地政府的联盟关系。欧洲智库指责中国,不仅技术创新发展迅速,而且不遵守国际知识产权规则,中国在技术创新领域已经对欧洲其他国家形成了“威胁”,欧洲必须设计全球新的碳排放体系,让新兴发展中国家有意愿融入,应该规范中国的技术和竞争力的发展。此外,欧美联手在知识产权领域不断向中国施压,利用知识产权限制中国中小企业在能源技术创新领域的发展,通过指责和检查相关知识产权来为中国进一步发展能源创新设限。因此,2012年9月美国总统奥巴马以国家安全为理由,下令禁止中国三一重工集团在俄勒冈州收购四座风力发电场,因为那些发电场的选址与美国海军一个基地十分接近。这是22年来首次有美国总统用这种方式禁止外国企业签订合同。<sup>②</sup>

### 三 推动全球主义来应对能源功利主义

能源功利主义是保护主义和权力竞争的表现,该概念的核心在于,强调通过政府干预来提升本国能源产业的竞争力,它包括“奖出和限入”两个方面,即鼓励本国出口和限制其他国家的进口。当前能源功利主义一方面推动了发达国家对

<sup>①</sup> 缪东玲、闫碘碘:《美国气候变化立法中的贸易措施及工具》,载《亚太经济》,2011年第1期,第80-85页。

<sup>②</sup> 刘柳:《我国民企“走出去”国际舆论环境探析——以三一重工Ralls公司在美项目被禁止事件为例》,载《新闻世界》,2013年第1期,第113页。

华的资源冷战思维，另一方面与“发展中国家环境威胁论”紧密结合。

首先，能源功利主义推动发达国家对华的资源冷战思维，新能源问题政治化是冷战思维在后冷战国际体系的新表现。萨特尔和约瑟夫·奈强调中国资源治理的重商现实主义因素，萨尔瓦多认为中国动员国内力量对本国获取海外资源经济进行政府干预，保护本国关键产业，采取“均势”战略来制衡其他强国。美国外交政策委员会和进步中心报告则提出中国利用全球资源治理体系来实现其创新崛起。<sup>①</sup> 斯蒂芬·沃尔特（Stephen M. Walt）则认为，中国采取“最大最小原则”，利用政治上的优势来取得全球治理体系的好处。克里斯·希尔（Chris Hill）等认为中国对资源能源的争夺将会损害国际社会的持续安全和稳定，甚至成为“中国领导人锁定石油供应”战略。美国学者认为，“中国的石油需求必将成为世界所有石油消费大国所面临的严重问题。”<sup>②</sup> 李侃如（Kenneth Lieberthal）认为能源议题不但不能成为中美建设性合作的来源，反而是加深两国的竞争、误判和损害对方利益的借口。<sup>③</sup>

中国石油战略“走出去”的过程必将凸现与美国的矛盾。<sup>④</sup> 菲奥娜·希尔（Fiona Hill）认为，中国能源需求刺激了发展中国家经济增长。中国的能源需求影响了国际石油市场，经济相互依存的中美两国应该共同影响石油生产国而非彼此的需求竞争关系。<sup>⑤</sup>

其次，能源功利主义与“发展中国家环境威胁论”紧密结合。欧美国家的环境优先新贸易保护论主要表现在借保护环境气候之名限制国外产品的进口，保护本国衰退的劣势产业。其主要论点是：由于人类生态系统面临巨大威胁，在国际贸易中应该优先考虑保护环境，减少污染产品的生产与销售，为了保护环境任何国家都可以设置关税和非关税壁垒控制污染产品进出口，同时任何产品都应将环境和资源费用计入成本，使环境和资源成本内在化。<sup>⑥</sup> 能源资源问题视为对本国权

<sup>①</sup> David Rosenberg, "The Rise of China: Implications for Security Flashpoints and Resource Politics," *Hampton Roads International Security Quarterly*, June 30, 2002, pp. 61-93.

<sup>②</sup> Peter S. Goodman, "Blood and Oil: China's Involvement in the Sudan Oil Industry Contributes directly to A Regime that is widely Accused of Systematically Massacring Civilians, Critics Charge," *The Washington Post*, April 24, 2005.

<sup>③</sup> Steven Mufson, "As China, U.S. Vie for More Oil, Diplomatic Friction May Follow," *The Washington Post*, April 15, 2006.

<sup>④</sup> Glenn Kessler, "U.S.-China Relations Face New Strain: Energy Demand The New Rivalry," *The Washington Post*, April 17, 2006.

<sup>⑤</sup> 《美国能源问题专家：中国石油战略与美不冲突》，载《人民日报》，2004年6月17日。

<sup>⑥</sup> David J Rothkopf, "Is A Green World A Safer World? Not Necessarily," *Foreign Policy*, Issue 174 (September/October 2009), pp. 134-137.

力和安全的冲击，日本舆论将跨国污染视为环境恐怖主义，发达国家甚至认为“环境威胁应当被视为对我们安全的威胁”。<sup>①</sup>同时，环境问题政治化趋势日益明显。特别是在环境安全问题上，发达国家片面强调环境保护而忽视发展中国家经济发展的特殊需要，认为新兴发展中大国是造成环境问题的根源之一，同时回避自己在造成今日环境污染问题上的责任。2007年4月，联合国安理会首次就气候变化问题进行了专门讨论。2011年联合国安理会再次进行讨论，在环境安全的借口下，通过环境资源问题干涉别国主权。在这种背景下，中国面对的压力日益严峻，在全球金融危机和贸易保护主义的大背景下，这些频发的贸易争端给中国正在成长的新能源产业带来了一定冲击。在欧债危机的背景下，欧美开始流行所谓“中国阴谋论”的论调，指责中国通过利用气候变化谈判和双边或多边能源环境合作，已经在能源竞争力方面取得了优势，在“低碳赛跑”中战胜了欧美，在知识产权、就业岗位、新能源贸易份额方面对欧美造成了不同程度的“威胁”，其中对美国的太阳能、欧洲的清洁制造业就业领域打击最为明显。美国国会多次就中国“技术崛起”问题发起听证，并出现多个对华提案。

如上所述，能源资源环境问题影响到世界各国的利益，资源的过度开发导致许多战略要地出现不稳定，全球环境灾害不可能完全公平地发生在地球上的每一个角落，一个地区所遭受的影响可能很大，另一些地区的影响却是正面的。而且世界各国从全球能源资源环境中受益和受损差异也很大，再加上各国国情的不尽相同，这就造成了能源功利主义的土壤，因此，必须推动能源领域的全球主义。

首先，能源资源环境安全具有渐变性、长期性及难以逆转性的特点，必须采取跨界性、公共性、全球性（系统性）的方式和方法进行应对。全球能源消费不断增长，石油价格持续攀升，世界能源供应的可持续性直接关系到世界经济可持续发展的可持续性。由于未来能源供求关系和市场价格已经严重受到能源开采利用技术、能源结构调整、环境与气候变化、国际政治经济秩序等多种因素影响。已有的各种国际能源机制大多存在临时性、无监督和无实施保障的问题，因此完善能源合作成为解决国际能源问题的重要手段。梅森·韦尔奇（Mason Willrich）认为，在国家间相互依赖日益加深但缺乏国际机制的情况下，国家利益与国际社会整体利益、相互依赖与各国自助性之间的矛盾是建立国际能源制度的挑战。<sup>②</sup>从学理上讲，国际制度（international regime）是指“国际诸行为体在某一领域集体行为

<sup>①</sup> Jessica Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (Spring 1989), pp. 162-177.

<sup>②</sup> Mason Willrich, *Energy and World Politics*, New York: The Free Press, 1975, pp. 12-14.

的原则 (principle)、规范 (norms)、规则 (rules) 以及议事规程 (policy making procedures)。其中原则主要是指共同的信念；而规范 (norms) 是指规范了权利和义务的行为标准；规则是某些领域的禁令或者指令；议事规程则是进行集体行动的约定俗成的惯例。”<sup>①</sup>“能源是全球环境与发展挑战的核心，应对这些挑战的关键是提供可靠、廉价的能源供应以及工业化国家和发展中国家高效利用这些能源。为此，当务之急是在能源、环境与发展之间建立强有力的国际机制。”<sup>②</sup>随着应对能源问题成为国际治理的核心要务，在国际能源的诸多问题上设置国际制度越来越成为国际社会的共识。与 20 世纪 70 年代不同，国际能源机制不再仅仅停留在传统能源的贸易和投资问题上，而在国家战略安全、经济可持续发展、国际格局的稳定发展等领域展开诸多的创新。

其次，能源问题的最终解决应当放到全球能源体系的大背景中去，全球主义而非功利主义才是保证全球能源安全的最终出路。对能源资源的争夺实际上是对石油利润和石油市场的竞争合作，其目的是通过更多地销售石油以分享高额利润，而不是限制其他国家消费石油，更不必把能源安全问题片面政治化、泛安全化。国际能源合作是“不同主权国家政府、国家石油公司、国际石油经济组织和超越国家界限的自然人和法人为了共同的利益，在石油、天然气生产领域中以生产要素的移动与重新组合配置”。<sup>③</sup>能源资源领域的消费大国和进口大国，对于能源特别是油气领域的合作具有共同的需求和基础，完全可以求同存异，特别是大国之间可以避免在地缘政治竞争关系向敌对方向发展，并在能源、经贸等各方面携手合作，促进能源资源环境的稳定。现在，能源资源和环境安全，已经成为世界各国的物质基础与道义需求。这个问题的解决，应当放到建设公正合理的全球秩序的大背景中去，所谓能源外交是在现有联合国体系中遵循国际规则开展的，而不应该成为地缘政治和内政干涉的借口。对于全球能源安全的建设，应立足在所有国家的公正、主权平等、互相依靠、共同利益和合作的基础上，而不问它们的经济和社会制度如何；使得发达国家和发展中国家都可以积极地、全面地、平等地参与制订和实施相关能源资源环境决策。

最后，面对复杂多变的能源安全、气候变化和资源危机形势，如果由每个国

<sup>①</sup> Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables,” in Stephan D. Krasner, ed., *International Regime*, Ithaca: Cornell University Press, 1983, p. 1.

<sup>②</sup> 联合国工业发展组织：《工发组织在能源和环境领域的活动，大会第十三届会议》，2009年12月7日至11日，维也纳，[http://www.unido.org/fileadmin/user\\_media/PMO/GC13/gc13\\_18c.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/user_media/PMO/GC13/gc13_18c.pdf)。

<sup>③</sup> 韩学功、伶纪元：《国际石油合作》，北京：石油工业出版社1995年版，第1页。

家独自应对,其力量是弱小的。能源安全某种程度上成为国家行使主权的制约因素。传统上讲,国家对其疆域内的自然资源享有当然的主权,一国的资源利用也应完全属于主权范围内的事情。但每个国家都意识到它们在能源安全与气候变化问题上处于相互依赖之中,在某种程度上各国之间是“一荣俱荣、一损俱损”的关系。因此合作和共同发展也是国际主要规范。联合国《发展纲领》认为:“由于全球化进程以及在经济、社会和环境领域内日益加强的相互依存关系,越来越多的问题光靠个别国家无法有效地解决。因此,需要进行国际合作……全球化和相互依存关系正在加深对国际合作的需求,并为国际合作创造了更多的机会。”目前全球治理主要限于贸易和金融,对能源缺少有广泛代表性的能源资源和环境合作机制。国际能源合作主要有:通过进口或出口能源产品,即所谓贸易式合作;通过新能源开发、节能技术、能源与环境技术等无形资产转移,如技术、经营方法和管理经验等,即所谓协议式合作;通过对外直接投资,包括各项资源转移,即所谓投资式合作。<sup>①</sup>从国际机制的角度上,合作的模式可以分为目标框架合作、多边行动合作和双边行动模式。<sup>②</sup>在能源领域,为了稳定能源价格、照顾到大多数发展中国家工业化的需要,有必要建立一个包括能源生产者和消费者在内的集体安全体系。在环境领域,需要建立以应对气候变化为核心的全球环境组织。在资源安全领域,需要相关消费和生产国形成有约束力的机制和共同行动的步骤,从而稳定全球资源价格波动,实现全球资源可持续发展。

#### 四 中国的能源外交应对

中国能源外交从全球战略出发,以增强境外能源保障能力为目标,通过统筹政治、经济、外交、环境等多种组合手段,逐步实现中国从能源大国到全球能源强国的转变。中国的能源外交政策包括全球能源治理、国际交流对话、双边合作等三个方面。一是在全球能源治理机制方面,中国致力于提高国际能源事务的参与度,努力落实各项国际承诺,积极参加未来阶段国际能源安全体系的构建,努力维护能源安全稳定的良好政治环境,<sup>③</sup>努力争取国际能源贸易、价格、机制、规则等方面的倡议权和话语权,加强与国际能源署、能源宪章等组织的伙伴关系。

<sup>①</sup> 中国现代国际关系研究院经济安全研究中心:《全球能源大棋局》,北京:时事出版社2005年版,第32页。

<sup>②</sup> 中国现代国际关系研究院经济安全研究中心:《全球能源大棋局》,第32-34页。

<sup>③</sup> 胡锦涛:《在八国集团同发展中国家领导人对话会议上的书面讲话》,载《人民日报》,2006年7月17日。



中国倡议在二十国集团框架下建立一个包括能源供应国、消费国、中转国在内的全球能源治理机制,<sup>①</sup> 倡导树立和落实互利合作、多元发展、协同保障的新能源安全观。二是在开展国际能源交流与对话方面, 中国在国际能源论坛、世界未来能源峰会、亚太经济合作组织(APEC)能源交通双部长会议、国际能源署部长级会议, 东盟+3能源部长会议等发挥积极作用。中国开展能源“邀请外交”和“走出去外交”, 发展与资源大国、能源富国的平等互利关系。三是中国的能源双边合作覆盖各个领域和地区, 中国以能源国际通道和基础设施建设为纽带, 深化与俄罗斯等周边资源国以及中东、拉美等地区的务实合作;<sup>②</sup> 巩固与加拿大、澳大利亚等的战略资源能源合作关系; 创新与发达国家的低碳能源伙伴关系, 发展与欧美的页岩气、智能电网、新能源等领域合作。

面对新兴发展中国家的发展, 欧美等国从战略、贸易和技术标准等方面对发展中国家新能源发展进行遏制。中国应该推动能源全球主义, 强调与发达国家在应对气候变化、维护能源安全、促进新能源发展上拥有广泛共识和利益交汇点, 因此在应对全球能源环境挑战中, 世界各国不断推动全球主义下的合作, 减少功利主义对全球能源合作的影响。

首先, 中国必须避免单一的政治外交, 需要积极开展经济外交, 通过能源环境领域合作, 减少发达国家特别是美国对华的敌意。中国应将能源战略与外交战略结合起来, 通过外交途径创造一个良好的外部能源环境。能源外交的核心是通过外交政策和手段确保国家能够获得长期、稳定、充足和价格合理的能源特别是石油供应。随着全球能源生产轴心向北美转移, 美国未来成为最大的能源生产国, 而中国则是最大的消费国, 中美两国在能源领域的互补也是显而易见。在2012年美国大选期间, 奥巴马和罗姆尼总统大选辩论的主题之一是能源, 奥巴马反复提出美国正在转变成为全球资源强国(resource power), 并且应随之调整美国的能源安全理念和战略。奥巴马第一任期国内原油生产达到14年以来的高峰, 净进口量则处于20年以来的最低点。美国已经是最大的天然气生产国。目前中国煤炭进口依存度已经达到14.6%, 是能源资源领域的消费大国和进口大国, 对于能源特别是油气领域的合作具有共同的需求和基础, 完全可以求同存异。特别是在亚太地区, 中美两个大国之间可以避免在地缘政治竞争关系向敌对方向发展, 并在能

<sup>①</sup> 温家宝:《中国坚定走绿色和可持续发展道路——在世界未来能源峰会上的讲话》, 载《人民日报》, 2012年1月17日。

<sup>②</sup> 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的能源状况与政策》, 中国政府网, 2007年12月, [http://www.gov.cn/zwgc/2007-12/26/content\\_844159.htm](http://www.gov.cn/zwgc/2007-12/26/content_844159.htm)。

源、经贸等各方面携手合作，促进全球能源市场规则稳定，促进能源市场成熟发展。美国在天然气、核能、煤炭、可再生能源等领域具有全球的技术和资源优势，中国在这些领域对美国的依存度逐渐上升，因此争取美国的认同与合作，避免与美国的冲突，对中国的能源关系极为重要。

其次，气候变化是推动中国能源外交的主要力量。如奥巴马在 2012 年民主党大会上多次强调应对全球气候变化的重要性。众所周知，新能源技术的普及和推广对于人类应对全球气候变化、实现共同的可持续发展至关重要。中国和欧美的合作可以有效地降低新能源的成本，不仅提高了中国公司的竞争力，对全球推广绿色新政和提高能源效率也具有重要意义。中国在能源领域与美国的合作意愿正符合美国奥巴马政府实施绿色新政的新能源发展规划；中美“战略与经济对话”所强调的煤炭和页岩气合作也为中美合作奠定了制度基础。李侃如在美国参议院外事委员会发表的《中美气候变化合作的挑战与机遇》中说，“至关重要，美国和中国必须通过逐步弥合分歧的现实合作才能有效地促进全球温室气体排放的减低。”<sup>①</sup>因此欧美发达国家应该从人类共同利益、从新能源制造成本等角度重新考虑能源贸易的保护主义和功利主义，推动全球主义合作应对气候变化、实现人类低碳发展。

再次，中国必须应对能源功利带来的地缘变化。马汉认为：争霸世界的关键在于争夺能源的能力。美国 and 英国对石油航路的控制成为海权大国长期主导国际体系的基础。海权大国（美、英）和陆权大国（法国、德国、俄罗斯）围绕能源占有和竞争的竞争成为近 400 年来霸权兴衰的历史轨迹。在奥巴马第二任期中，亚太地区毫无疑问成为美国战略重点。亚太地区成为大国权力和利益竞争的中心，中美影响力和资源的分配成为关注的重点。很多学者认为，美国会把中国经济发展视为对本国权力和安全的冲击。而中国石油的进口和运输通道似乎曾为美国亚太布局的抓手。印度洋航线组（经过苏伊士运河的中东海湾—中国港口航线）承担了大部分中国进口石油的海上运输，中国的南海诸岛也是印度洋航线组的关键环节，中、日、韩等国超过 85% 的进口石油从此地经过。目前南海诸岛遭到周边一些国家的侵吞，某些岛礁被别国占据，岛屿争夺背后更存在美国期望主导印度洋航道组并遏制中国发展的图谋。面对亚太地区地缘环境日益恶化的局面，中国也不得不从现实主义的地缘政治出发，防范美国作为亚太地区霸权的能源布局，

<sup>①</sup> 参见 Kenneth G. Lieberthal, “Challenges and Opportunities for U.S.-China Cooperation on Climate Change,” The Brookings Institution, [http://www.brookings.edu/testimony/2009/0604\\_china\\_lieberthal.aspx](http://www.brookings.edu/testimony/2009/0604_china_lieberthal.aspx).

维护中国能源运输通道安全。作为政治盟友，上海合作组织成员国是中国主要海外石油来源地区。伊朗矿产资源丰富，地缘处于三大洲的交汇之处，且拥有世界上 10% 的石油天然气资源。中国通过道义支持和经济援助，产生了良好的社会效应，中国发展能源合作有良好的政治和道义基础。伊朗局势对世界能源安全的影响日渐扩大，在当前天然气对中国的作用日益突出的情况下，中国需要考虑发展与上海合作组织的能源盟友关系。

最后，面对欧美能源功利主义，我们必须清醒地认识到，中国在国际体系中地位取决于其能否在自主创新的基础上掌控新能源，而自主创新的能源技术是无法通过中美合作取得的。面对美国有可能遏制中国新能源发展的图谋，面对下一代能源的国际激烈角逐，面对国内节能减排的严峻态势，中国需要尽早统筹集中国内各种资源、落实融资信贷和技术转让政策以及重组集团化政策，在最短的时间内实现中国能源结构的跳跃式发展，争取中国在未来二三十年后掌控全球新能源的战略高地。国际能源署提出，如果中国政策得当，若中国现有政策得以落实，中国将在太阳能、风能、核能、电动车方面成为第一。未来 25 年内将新增光伏太阳能装机容量 85 吉瓦，风能新增 335 吉瓦，核能新增 105 吉瓦，电力和混合动力车新增 850 万辆。<sup>①</sup> 中国“十二五”规划提出，大力发展新能源、新材料、新能源汽车产业，非化石能源占一次能源消费比重达到 11.4%。中国的能效提高速度、可再生能源开发利用、增幅增速、低碳研发投入等绩效举世瞩目，中国逐渐崛起的低碳经济产业已经成为支撑中国气候外交主动出击的硬实力。<sup>②</sup> 因此，“内求绿色发展、外争发展空间”的战略需要始终与中国大国崛起同步发展，在对外领域，必须积极应对发达国家的“能源威胁论”，发达国家通过高耗能产业的转移或者污染物质的贸易形式<sup>③</sup>把“高排放和高能耗成本”转嫁到了发展中国家，而发展中国家高耗能产品牺牲了自身的环境和资源，得到的结果就是发达国家通过进口发展中国家的资源密集产品把污染物以“合理”买卖的形式留在发展中国家。这一动力机制充分说明发展中国家工业化过程实际是把能源和资源过度地出

① 《国际能源署报告称中国将成为新能源领跑者》，载《中国新能源快讯》，2010年11月11日。

② 有关中国能源能效方面的成就，参见《气候变化国家评估报告》编写委员会编著：《第二次气候变化国家评估报告》，北京：科学出版社2011年版；国务院新闻办公室：《中国应对气候变化的政策与行动（2011）》，（2011年11月22日），中国政府网：[http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content\\_2000047.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-11/22/content_2000047.htm)。

③ 产业投资转移指发达国家在自己国家大力发展高附加值的新兴产业，而将一些高能耗、高污染的夕阳产业通过跨国合作的模式转移到发展中国家。国际贸易转移又可以分为两种情况，一是发达国家通过国际贸易买进那些在其国内遭到环境法严厉控制所不能生产的初级产品，将资源破坏和环境污染转移到其他国家；二是采取付给高额处理费的形式，将那些难以处理和降解的垃圾输往发展中国家。

卖给发达国家,<sup>①</sup>而把污染留给自己,同时又在全球范围内和发达国家争夺能源资源从而导致发达国家拼命鼓吹“环境威胁论”。<sup>②</sup>

如同丹尼尔·耶金所说,将中国这样的巨人融入全球贸易和投资体系(包括能源体系)中来而不是让他像小商贩讨价还价一样与各个国家分别打交道将是非常明智的,实际上也是非常迫切的。这不仅对中国的能源安全有利,也对全球能源安全体系的所有成员有利。<sup>③</sup>中国共产党第十八次全国代表大会报告从全球的角度,更为强调人类共同目标,把大国责任和共同利益阐述得较为清晰,因此在具体的能源实践中,处理功利主义和全球主义始终是一个硬币的两面。中国共产党第十八次全国代表大会报告重点阐明了中国未来发展的价值取向:一是通过“人类只有一个地球,各国共处一个世界”,着力突出各大文明之间休戚与共的“命运共同体”概念;二是以“平等互信”、“包容互鉴”、“合作共赢”和“公平正义”作为精神核心,推动世界的和平发展,这对于中国利用市场方式,通过合作共赢参与和塑造国际能源体系具有重要意义。中国的能源外交,将会在现有能源体系中遵循能源规则开展,并有效地推动能源全球主义的发展。

【收稿日期:2012-12-29】

【修回日期:2013-05-20】

【责任编辑:王湘林】

---

① 中国在积累巨额贸易顺差的同时,也积累起巨额的环境资源逆差,2001-2006年,中国通过贸易净出口能源相当于从2.1亿吨标煤增长到6.3亿吨标煤。中国环境与发展国际合作委员会专题政策研究课题组:《全球化背景下的中国环境与世界环境》,载《中国环境报》,2008年2月29日。

② 中国环境与发展国际合作委员会:《环境与发展战略转型:全球经验与中国对策》, [http://www.cciced.org/2008-02/26/content\\_10748068.htm](http://www.cciced.org/2008-02/26/content_10748068.htm)。

③ Daniel Yergin, “The New World Order of Oil,” *Tulsa World*, November 6, 2011, p. 23.

able to hold its position.

【Key Words】 DPRK nuclear crisis, Korean Peninsula Situation, China's Policy on North Korean nuclear issues, China's Policy on Korean Peninsula

【Author】 ZHANG Tuosheng, Director, Center for Foreign Policy Studies Chairman, Academic Committee China Foundation for International and Strategic Studies.

## 62 **China's Energy Security: New Challenges and Possible Solutions**

WU Lei

【Abstract】 China's energy security is now confronted with new challenges: growing dependence on imported oil, fierce international vying for carbohydrate resources, continued tight supply on international oil market, global oil price staying at a high level, readjustment of energy policy of major consuming and producing countries, revolution of new energy technologies, discovery and development of unconventional oil and gas resources, a new oil order that is taking shape on the global horizon, deteriorating energy geopolitical conflicts and the resurgence of new resource nationalism. Against such backdrop, the author attempts to analyze and generalize the afore-mentioned issues from the perspective of energy security strategy and proceeds to put forward some measures to counter these major challenges by using macro, meso and micro approaches.

【Key Words】 changing world energy situation, impact on china's energy security, China's measures, energy security

【Author】 WU Lei, Professor, dean and doctoral mentor of the Institute of International Studies at Yunnan University.

## 76 **Globalism and Utilitarianism in Global Energy Governance**

YU Hongyuan

【Abstract】 International energy cooperation and competition is of great importance in terms of climate change and energy security. Since 2012, China's wind power and PV industries have received anti-dumping sanctions from the U.S. and European countries. Economic and trade frictions in the new energy field are carrying a lot of weight with China-US trade, partly because the development of new energy industry in China has affected the development strategies and competitiveness of the developed countries in the area, and partly because of the growing competition for predominance in the new energy. Globalization and interdependence demands international cooperation, and also provides opportunities for cooperation. To meet the challenges of global energy development, there are both cooperation for global interests and competition due to utilitarianism. China's energy foreign policy should take into account three aspects: global energy governance, international communication and dialogues, and bilateral cooperation. China should promote the concept of common interests on global energy development, and participate in

building international energy system through win-win cooperation. International cooperation is essential to achieve peaceful development and global energy security.

【Key Words】 new energy, climate change, globalism, utilitarianism, energy security, international cooperation

【Author】 YU Hongyuan, Professor and Deputy Director of Institute for Comparative Politics and Public Policy, Shanghai Institutes for International Studies (SIIS).

## 96 **China's Energy Security and the Upheaval in West Asia and North Africa**

TAN Youzhi

【Abstract】 The West Asia and North Africa (WANA) region has experienced an unprecedented upheaval since late 2010. Fierce rivalry among different forces makes this area face great uncertainty. As one of the world's most important oil producers and suppliers, the geo-political turmoil in WANA region will inevitably bring deep and far-reaching impacts on international energy structure. An overwhelming dependence on the oil resources in WANA region results in the harsh fact that China's energy security has to undergo serious challenges: regional instability further complicates the political environment for oil and gas cooperation in WANA region, and sharply increases the risks of China's overseas oil investment; given China's high dependence on WANA region for oil imports and the concentration of oil origins in this region, the vulnerability of China's energy security is constantly superimposed; the weak control of oil transporting lines will possibly make China fall into another "Malacca Dilemma". Therefore, to respond the unrest in WANA region, China shall pay close attention to the existing problems and draft up top-level design, taking advantage of multiple measures to formulate its energy security strategy by speeding up the building of oil and gas investment warning mechanism in WANA Region, steadily enhancing the diversity of importing channels for oil, and actively expanding military tactics to protect energy security.

【Key Words】 West Asia and North Africa, regional upheaval, energy security, oil security, china's energy strategy

【Author】 TAN Youzhi, Associate Professor, Director of the Department of International Political Economy and also Director of the Department of Diplomacy, School of International Relations at University of International Business and Economics.

## 108 **The Contention of Discourse Power in International Relations and the Academic Consciousness in China**

CHEN Xiaoding, WANG Yaqi

【Abstract】 The international relations studies have been under the discourse hegemony of the U.S. since the end of the World War II. The U.S. has constructed