【石油观察家】石泽：从“一带一路”能源合作看国家能源安全

能源合作是“一带一路”的重头戏，也是“一带一路”取得成果最为显著的领域。从发展前景看，“一带一路”沿线国家和地区油气资源丰富，能源合作潜力巨大，深入推进“一带一路”沿线国家的能源合作，对于拉动沿线国家经济可持续发展，加快经济转型，激活欧亚地区的潜力，实现共同繁荣和塑造国际能源新秩序都将产生不可替代的影响。

**1. “一带一路”能源合作的可喜成果**

亚洲、北美洲和欧洲是全球三大天然气市场。与北美洲和欧洲天然气国际贸易主要通过管道运输不同，在地理条件等因素的限制下，亚洲天然气国际贸易主要采用液化天然气（LNG）船运形式。天然气在北美洲和欧洲能源消费结构中已经占据举足轻重地位，而在亚洲总体上还处于次要位置，尤其在中国和印度等能源消费大国，煤炭还是主体能源，天然气占比很低。天然气利用灵活高效，也是最清洁低碳的化石能源，全球天然气资源极为丰富，扩大天然气利用是亚洲能源清洁低碳发展的现实选择。然而，“亚洲溢价”在一定程度上制约了天然气在亚洲的发展。

6年来，在习近平主席共建“一带一路”倡议引领下，“一带一路”能源合作取得了显著成就，展示出广阔的发展前景。能源合作已成为共建“一带一路”的亮点。

1.1**油气合作上中下游全产业链呈现同步发展的良好态势**

在**上游的勘探开发领域**，中国企业在哈萨克斯坦的卡沙甘油田、巴西的里贝拉油田、俄罗斯的亚马尔液化天然气（LNG）等大型项目进展顺利，成功收购阿布扎比石油资产，中标伊拉克、巴西等国的油田项目，扩大了油气资源的供应。

在**中游的输送领域**，中国陆上油气进口通道不断得到巩固和完善，已经建成中国－中亚天然气管道A/B/C线、中哈原油管道、中俄原油管道、中缅原油管道和天然气管道，在建的有中国－中亚天然气管道D线以及即将建成的中俄天然气东线，油气输送保障能力大幅提高。

在**产业链的下端**，中国与“一带一路”沿线国家的能源贸易不断扩大，在保障中国能源供应的同时，为沿线国家带来了可观的利润。2010－2018年，中国原油进口量由2.4亿吨增长至4亿多吨，天然气进口量由167亿立方米增长至1254亿立方米。中国原油进口来源国进口量前10位中，有6个位于“一带一路”沿线，从“一带一路”沿线国家进口的原油占中国原油进口总量的70%。LNG进口来源国进口量前5位中，有3个位于“一带一路”沿线，管道气则基本全部源自“一带一路”沿线国家，占中国天然气进口总量的60%以上。与“一带一路”沿线国家的能源贸易已经成为中国能源供应的重要组成部分。

1.2**清洁能源和新能源开发方兴未艾**

推进能源的绿色可持续发展已成为“一带一路”能源合作的重要内容。中国智能电网和特高压技术，已被更多的沿线国家所看好和应用。中国已与俄罗斯、蒙古、吉尔吉斯斯坦、朝鲜、缅甸、越南、老挝共7个国家进行电力互联。2016年，中国与周边国家电网互联规模合计约260万千瓦。中国高性价比的太阳能和风力发电产品，正沿着“一带一路”销售到全世界。中国的“多能互补、微网发电”技术在非洲、东盟得到较快的推广。中国发展可再生能源的规划、管理、设计、运营，以及分布式、多元利用等模式，都已为“一带一路”沿线一些国家所借鉴和仿效。

1.3**初步形成“一带一路”沿线地区能源产业布局**

经过多年的努力，在“一带一路”沿线已渐次形成**3个层次分明的能源产业合作区块**：一是形成与俄罗斯、中亚、西亚北非这些全球油气资源核心地带的全产业链合作；二是与东南亚、南亚地区建设跨境输电通道和区域电网升级改造合作，中国丰富的水电能与当地的需求形成良性互补；三是开发了与中东欧、欧盟国家在新能源和开发技术方面的合作并取得成果。

1.4 **能源金融合作已发挥重要牵引作用**

中国企业在充分利用专项资金、合作基金、“两优”贷款（援外优惠贷款和优惠出口买方信贷）、政策性银行出口信贷的基础上，积极利用股权投资、公私合营、银团贷款、融资租赁或信托等新模式，不断拓宽项目融资渠道，有效解决沿线国家资金短缺难题。同时，国家在加大资金支持力度，由中国政府主导成立的亚洲基础设施投资银行和丝路基金为“一带一路”建设提供了更加专业高效的融资平台。

目前，**丝路基金已为20余个项目提供了资金支持，出资额超过90亿美元**，其中包括巴基斯坦吉拉姆河卡洛特水电站、阿联酋迪拜哈翔清洁燃煤电站等一批重大能源项目。亚洲基础设施投资银行在首批贷款项目中为孟加拉国电力输配系统升级扩建等4个项目提供了贷款。这些项目在满足当地能源需求增长、促进当地经济社会发展的同时，有效带动了中国技术、装备、服务、金融“走出去”，提升了中国能源企业的国际品牌形象和行业影响力。

1.5**构建沿线国家双边多边能源合作机制新进展**

过去6年来，中国发布了《推动“一带一路”能源合作愿景与行动》，新增双多边合作机制70余个，签署能源合作文件百余份，与十多个国家和地区对接能源合作规划，中国－阿盟、中国－非盟和中国－中东欧三大能源合作中心正在建设中。上海国际能源交易中心原油期货交易上市。

2018年10月18日举办的“一带一路”能源部长会议和国际能源变革论坛期间，中国、土耳其、阿尔及利亚、阿塞拜疆、马耳他、老挝、缅甸、巴基斯坦等18个国家共同发布了《共建“一带一路”能源合作伙伴关系部长联合宣言》，目标是2019年正式成立“一带一路”能源合作伙伴关系。共建“一带一路”能源合作伙伴关系，为构筑更加紧密的能源命运共同体奠定了坚实基础，为推动全球能源绿色可持续发展提供了新模式、新机制。

**2. 新形势下“一带一路”能源合作面临的风险与挑战**

2.1**美国已成为影响中国能源安全的最大变量**

随着中美贸易摩擦升级，美国在对中国实行军事、经贸、金融、科技、人权等领域全面打压的同时，对事关中国可持续发展“血脉”的能源资源领域也绝不会放手。应当看到，美国不仅有霸权的动机，而且有制约中国的能力。美国已成为世界最大的油气生产国，基本实现能源独立，其国际能源地位更加强势。全球主要油气运输线由美国军事力量所控制。石油美元是目前国际油气市场的主要结算工具。美国还拥有遍布全球的同盟体系，以美国为首的西方大国仍是当今国际能源秩序的制定者和主导者。

近期以来，在“一带一路”沿线发生的重大事件都有美国的黑手在作祟。中东地区是中国油气资源进口的关键地区，中国十大原油进口来源国中有六个来自中东地区。美国打压伊朗意图重新塑造中东新秩序，挑起波斯湾冲突，对中国油气安全的威胁在即。未来，中国油气运输安全、与伊朗等地区国家能源合作以及中国境外能源企业和资产安全，都与美国的战略转变息息相关。

2.2**“一带一路”沿线地区地缘政治不确定因素明显增加**

宗教极端主义在世界范围内不断蔓延，部分国家恐怖活动猖獗，社会安全风险居高不下。阿富汗政局出现重大变数，美国急于脱身，加快与塔利班的谈判节奏，企图尽早签署相关协定。一旦美国撤出，阿富汗内部矛盾凸显，局面失控的危险和外溢冲击将是大概率的事件。

作为“一带一路”核心区的中亚地区各国内部问题日渐突出，内政不稳。哈萨克斯坦内部权力交接存在变数，新老总统已形成两个权力中心。哈议会选举在即，议长纳扎尔巴耶娃的动向值得关注。同时哈反动派借机议会选举，向当局发难，企图分享权力。吉尔吉斯斯坦政局恶化，新老总统冲突加剧，已酿成严重武装冲突。吉尔吉斯斯坦政局存在失控的危险，同时该国反华势力抬头，中资企业成为被炒作的热点话题。土库曼斯坦经济恶化已造成政治动荡，总统别尔德穆哈梅多夫的身体状况成为舆论炒作的焦点。而且，土库曼斯坦周边安全形势不佳，中土天然气合作的环境和挑战增多。各大国针对中亚国家出现的“内聚进程”，加大参与力度，美、俄均较大幅度调整对该地区国家政策。中亚国家“抱团取暖”成为影响地区形势的新因素。

南亚地区，印巴关系再次因印方挑起克什米尔归属问题而尖锐对峙，已酿成武装冲突，极有可能再度引爆大规模的印巴战争。印巴冲突再次激化，亦有印度利用美对华政策变化，破坏“一带一路”建设的明显动机。作为丝绸之路经济带与21世纪海上丝绸之路的连接点的中巴经济走廊正面临新的战争威胁。未来，“一带一路”沿线能源合作的安全环境将趋于严峻，麻烦增多，将面临现实困难。

2.3**商业和法律风险的隐忧日渐突出**

世界经济复苏乏力，贸易保护主义抬头，国际金融市场动荡，大宗商品市场疲软，能源资源价格动荡，这些使部分“一带一路”沿线资源型国家陷入困境。沿线国家能源、交通、信息等基础设施建设严重滞后，项目实施过程中往往需要增加额外投入；能源项目投资规模较大且建设周期长，资金短缺已成为常态。一些国家外部债务增加，偿还能力十分有限，已成为掣肘能源合作的严重问题；加之沿线一些国家转型困难，政局不稳，政策多变，延缓和干扰项目的进展。市场运作不完善也是一个突出问题，导致债务纠纷增加，投资回报问题日渐突出。

中国境外油气管线安全问题至今缺失法律保障。中国境外能源合作和管线建设虽然大多以双边合作为主，但随着合作规模的扩大和深入，多边合作已提上日程。中亚天然气管线是目前中国唯一的多边天然气管线，但运营数年来由于国家层面的多边安保机制和条约等法律保护手段缺失，可持续运营已面临一定的潜在风险。搭建境外管线国家层面的多边安保平台是一个复杂的系统工程。积极推进各方在利益共享、责任共担的基础上签署国家层面的多边安保条约已势在必行。

2.4**开展对外合作的软实力不足**

与欧美发达国家成熟的国际化运作能力相比，中国在标准、规则、文化等软实力方面明显不足。国际社会对中国标准体系的认可和采纳程度较低；中国缺乏懂经营、善管理、通业务、会外语的复合型国际人才；企业海外品牌认可度也亟待提升；咨询机构“走出去”步伐滞后，开拓和适应能力难以满足需求；在国际能源贸易规则和定价方面的话语权和影响力不足。

2.5**推进“一带一路”建设的舆情环境欠佳**

中国海外开拓面临舆情环境的压力已成为常态。敌对势力破坏中国合作项目的重要手段就是利用驻在国的困难、社会矛盾以及利益集团的纠葛，操纵部分驻在国媒体发声，歪曲中国倡导的共商共建共享的合作理念，无端指责所谓“中国的债务陷阱”，散布形形色色的“中国威胁论”向中国施压和中伤，干扰中国对外合作进程。舆情环境对中国开展对外合作造成的干扰和破坏不可低估。因此，组织力量和引导境外友好团体有针对性地加以驳斥和揭露，宣传中国的合作理念和善意，占领舆论制高点，已成为保障“一带一路”倡议实施的重要环节。在这方面，中国智库的作用还有待提升。

**3. 对深化“一带一路”能源合作的思考**

3.1**进一步树立和践行新的合作理念**

中国能源合作从过去单一的“引进来”已逐渐形成“引进来”和“走出去”并举的格局，从全球能源治理的跟随者变成影响者，在合作方式和合作理念上均有巨大提升。虽然中国在全球能源市场上的体量不断增大，但影响力仍然不够，企业“走出去”的国际化水平还有待提高，开展能源国际合作的总体能力与经济规模和体量还不对称。

面对能源发展的新形势和新挑战，中国企业在合作理念上亟待提升和转变。加快从“单向双边低层次”能源合作向“双边多边多层次”能源合作转变；从偏重传统化石能源开采的合作，向以绿色低碳为导向的能源经济产业链转变；从以我为主推进单一的合作项目，向联合规划共同推进多边项目合作转变；从政府主导单一国企参与，向市场主导多种所有制企业共同参与转变；从单边保障自身能源安全为主，向构建多边能源命运共同体转变。

3.2**准确评估和充分应对中美关系逆转产生的重大挑战**

美国对华战略做出重大调整。在军事、经贸、金融、科技和人权领域对中国实施全面挤压，使中国推进的“一带一路”合作环境和舆情环境恶化。对此必须要有清醒的认识和准备，绝不可低估。美国打压俄罗斯、委内瑞拉、伊朗，传递出其谋求世界能源霸主的企图，油气领域的优势已成为美国维护霸权的“利器”。

除了中国进口原油最多的俄罗斯和非洲的安哥拉之外，中国最主要的进口都来自中东，2017年来自中东地区的原油进口量达1.97亿吨。在中国LNG进口量排名前5位的进口来源国中，有3个位于“一带一路”沿线，进口管道气基本全部源自“一带一路”沿线国家。美国通过打压伊朗重塑中东新秩序，造成中东安全失序，冲突频仍，直接威胁到中国能源安全利益。美国对华政策取向已成为影响未来中国能源安全的最大不确定因素。我们必须未雨绸缪，在维护海陆油气运输通道、强化境外企业安保措施、建设性介入地区维稳等方面，采取更具针对性的措施，以应对美方带来的不测。

3.3**开拓新的合作领域并不断创新合作模式**

中国与“一带一路”沿线国家开展能源合作的具体方式，可以概括为实体项目合作与软环境构建两类。实体项目合作包括扩大能源贸易规模、合作进行勘探开发与基础设施建设、开展能源海陆运输合作、共建共营油气管线、炼制加工与市场合作、共建共营新能源设施及相关技术合作等。中国应继续深化、开拓能源务实合作，进一步充实区域合作的内涵。合作软环境建设则包括投资与贸易便利化、交易本币化、创新合作模式、提升双多边关系、构建良好的国际条法和舆论环境、扩大在产业标准和制定合作规则方面的话语地位等，为项目实施创造良好的外部环境和制度保障。

为应对新形势下开展能源合作的迫切需要，切实维护能源安全，尤其是防范美国利用其主导的金融体系进行干扰和破坏，亟待建立与中国经济实力、贸易投资规模及国际地位相称的金融合作机制，加快人民币国际化的步骤，关键点是建立跨境多币种的金融支付系统，摆脱由美国掌控的SWIFT支付系统的控制。为此，应进一步扩大与俄罗斯、中亚、南亚和中东国家本币结算的规模，以此为基础逐步启动建立美元结算之外的对冲和结算体系。与此同时，可成立“一带一路”国际开发署，加强对外投资的战略布局、产业布局和国别投资布局的顶层设计。探索建立“一带一路”能源合作示范区，包括第三方共同开发的能源合作模式。

3.4**推动在“一带一路”沿线建设涵盖市场、价格、运输的能源合作机制**

现阶段可积极推动各国扩大在上海石油期货交易所进行的议价合作，推动建立沿线国家油气交易共同市场和价格形成机制。可在消费端联合能源消费国，推动形成沿线油气进口国协调机制；在供应端联合俄罗斯、中亚、西亚主要生产国，共建沿线地区的能源合作机制。另外，缺乏国际法律保障的境外多边油气管线的安全运营，已经成为影响中国能源安全的重要因素，可通过适度向资源国、过境国开放中国能源下游产业的方式，将各方利益牢固捆绑，与相关国家签署具有法律约束力的多边管线合作协定，共同维护管道安全。要在夯实能源伙伴关系的基础上，加快推进构建“一带一路”能源俱乐部这一多边合作平台的进程。

3.5**提升竞争能力，完善能源安全风险评估机制**

开发和掌握核心技术是当前中国应对激烈的国际竞争、对冲能源对外依存度、维护能源安全的关键举措。近年来，国际能源领域各国都把研发新技术作为重中之重，投入巨资，力图占领竞争的制高点，能源各领域新技术层出不穷。新技术打开了油气勘探开发的新领域，未来投资的资源导向将让位于技术导向，没有技术突破就无法获取更多资源，尤其在敌对势力对中国进行围堵和封锁的形势下，缺乏新技术支撑我们就很难突破新领域，开创新局面。对中国而言，与资金和常规技术相比，高新技术和高端设备是我们更突出的短板。因此，集中资金和人力，出台激活激励政策，推动中国在高新技术研发方面取得突破已成为当务之急。

为强化对相关地区地缘政治、非传统安全威胁的应对，需要做实落地项目的跟踪和评估机制，制定应对风险的量化评估标准，健全预测境外能源资产风险的评估体系。应进一步深化与中亚、东南亚、南亚、中东、非洲国家的合作，为维护地区和平与安全，开展预防性外交工作，充分评估全球油气资源产业发展的趋势和前景，防患于未然。

来源：国际石油经济