

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



中国社会科学院文库·国际问题研究系列
The Selected Works of CASS·International Studies

美国能源安全政策与 美国对外战略

THE U.S. ENERGY SECURITY POLICY AND
ITS FOREIGN STRATEGY

—
周
琪
等
著
—

中国社会科学出版社

013045473

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

F471.262

13



中国社会科学院文库·国际问题研究系列
The Selected Works of CASS·International Studies

美国能源安全政策与 美国对外战略

THE U.S. ENERGY SECURITY POLICY AND
ITS FOREIGN STRATEGY

周琪等著



中国社会科学出版社



北航

C1653865

F471.262

13

01009791

图书在版编目(CIP)数据

美国能源安全政策与美国对外战略/周琪等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1938 - 9

I. ①美… II. ①周… III. ①能源政策—美国对外政策—研究
IV. ①F471. 262②D871. 20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 307958 号

出版人 赵剑英
责任编辑 周晓慧
责任校对 林福国
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.com.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京一二零一印刷厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 29
插 页 2
字 数 485 千字
定 价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

《中国社会科学院文库》出版说明

《中国社会科学院文库》（全称为《中国社会科学院重点研究课题成果文库》）是中国社会科学院组织出版的系列学术丛书。组织出版《中国社会科学院文库》，是我院进一步加强课题成果管理和学术成果出版的规范化、制度化建设的重要举措。

建院以来，我院广大科研人员坚持以马克思主义为指导，在中国特色社会主义理论和实践的双重探索中做出了重要贡献，在推进马克思主义理论创新、为建设中国特色社会主义提供智力支持和各学科基础建设方面，推出了大量的研究成果，其中每年完成的专著类成果就有三四百种之多。从现在起，我们经过一定的鉴定、结项、评审程序，逐年从中选出一批通过各类别课题研究工作而完成的具有较高学术水平和一定代表性的著作，编入《中国社会科学院文库》集中出版。我们希望这能够从一个侧面展示我院整体科研状况和学术成就，同时为优秀学术成果的面世创造更好的条件。

《中国社会科学院文库》分设马克思主义研究、文学语言研究、历史考古研究、哲学宗教研究、经济研究、法学社会学研究、国际问题研究七个系列，选收范围包括专著、研究报告集、学术资料、古籍整理、译著、工具书等。

中国社会科学院科研局

2006年11月

前 言

大约七八年以前，作为一名国际关系的多年研究者，除了对美国中东政策与美国保障能源供应的关切之间的关联性有一定的了解之外，我对能源安全问题与其同国际关系的关联知之甚少，也从来没有对它有过特别的关注。最初使我认识到能源问题在国际关系中的重要性的，是在美国发动伊拉克战争后不久，小布什政府把能源安全问题提到了一个新的高度，明确表示，为了确保美国的能源安全，美国必须使能源来源多元化，减少对政局动荡的中东的石油的依赖。也几乎是在同时，在美国，国际能源问题成为一个热门议题，不仅成为众多学者的研究题目，而且成为许多大学中引起学生们极大兴趣的一门独立课程。能源安全对于一个国家经济和安全的重要性越来越不容忽视，这体现在连我的博士导师、著名的中国研究专家戴维·兰普顿也开始把其部分注意力放到中国的能源政策上来了。这样，在选择我的下一个美国研究课题时，我就觉得有必要对美国的能源政策做一个深入和全面的探讨，以使我们对美国对外战略中对能源安全的考量有更深刻的认识。

有意思的是，在我申请这个课题的过程中，我的同事当中有不少人认为，能源问题是一个经济类题目，理所当然地应由经济学家来做，这从一个侧面说明了能源问题与国际关系的密切关联尚未被广泛认识到。所幸的是，我的课题论证还具有足够的说服力，最后能够得到美国研究所和中国社会科学院两级学术委员会的认可。2007年，我在阅读了一些英文资料后感而发，写了一篇专栏文章，题目是《正被能源改变的世界格局》，没想到这篇短文的内容引起了不少人的注意，一个突出的事例是，刚刚从中国社科院办公厅主任岗位调任中国社科院研究生院党委书记的黄晓勇博士，在其发起和组织的社科院研究生院能源研究中心的第一次会议上对我说：“你知道吗？我就是读了你的那篇文章后，才萌发了成立能源研究

中心的设想的。”这对我把这个题目作为研究项目来说真是一个莫大的鼓舞。

在对这个题目的研究和写作过程中，一个概念在我的头脑中逐渐清晰起来，即“能源安全”。如果说，能源的供应和需求以及国际能源贸易在很大程度上可以被理解为一个经济课题的话，那么以“用可承受的价格获得充足的能源供应”来定义的能源安全问题，可以说是一个地地道道的国际关系问题。1991年剑桥能源研究协会董事长、国际石油界知名人士丹尼尔·耶金在其著作中赞同这样的论断：在石油企业的运行中，“90%是政治”。著名的国际关系理论家们，例如约瑟夫·奈，在20世纪90年代意识到，能源已经成为国际权力的来源。“石油地缘政治”更是国际关系研究者们时常使用的概念。从能源安全的角度看，最严重的威胁不是从经济学的意义上讲，在一定的价格之下国际能源需求和供给的均衡问题，而是这些能源资源所处的地区政治是否稳定，能源输出国和消费国选择何种外交战略，以及在这些外交战略的指导下如何处理国际关系等，这些都与国际关系紧密相连。能源安全与国际关系的关联在21世纪变得更为密切，石油和天然气运输管道正被大量建立，陆上和海上石油以及液化天然气的运输规模正日趋扩大。在恐怖主义盛行的今天，这些管道和运输线更加容易受到攻击，从而造成对国家安全的新的威胁。大量过境管道的建立，也带来了能源生产国和消费国以及管道过境国之间更为复杂的国际关系。这正是进入21世纪以来，美国前所未有地重视能源安全问题的新的国际背景，也是本书第一章的主要内容。

除了从国际关系的视角描绘美国能源安全政策的背景之外，从经济学的视角给出美国能源安全政策产生的背景也是必不可少的。我们需要了解美国在国际能源市场上的需求和供应状况，在国际能源的供应方面，包含全球化石能源（包括石油、天然气和煤炭）的储量及其分布以及生产格局；全球能源需求的形势和特点；世界一次能源消费总量的增长趋势。在进行这些分析之后，我们发现1990年以来世界能源消耗量增速明显变缓，世界能源消费结构存在优质化趋向。经济数据的分析进一步印证了两个事实：一是发达国家的能源人均消费量远高于发展中国家；二是发展中国家能源消费量的增长速率明显高于发达国家。

美国是世界上最大的石油消费国和进口国。在美国的能源贸易中，虽然从1986年开始，美国的天然气进口迅速增加，但美国的能源进口始终

以石油为主，其石油的对外依存度为 56.9%。美国对进口石油的依赖程度不断加剧，使其国内经济极易受到世界石油市场变化所带来的冲击。美国的前十位石油进口国分布在世界各大洲，它们是加拿大、沙特阿拉伯、墨西哥、委内瑞拉、尼日利亚、伊拉克、阿尔及利亚、安哥拉、俄罗斯和巴西。美国从这些国家进口的石油合计为 4.92 亿吨，超过其进口总量的 3/4。这样，仅从能源安全的角度，就可以了解美国的战略利益为何遍布世界各地。

能源安全的目标是在 1973 年第一次中东战争之后才正式被美国政府提出的，此后便成为美国能源政策的核心目标，而为了实现这一目标，从那时起，历届美国政府都一直努力制定周密的能源政策，并进行能源管理体制的改革。但由于党派观点和政治理念的不同，民主和共和两党在能源安全目标的紧迫性和如何实现这一目标的方法上存在着分歧。从对 1973 年以来美国历届总统的能源安全政策的分析中可以看出两党在这些方面的明显差别。一般来说，民主党偏向于通过政府监管来控制石油价格和保障能源供应，而共和党则认为市场调节是最佳的方法；民主党强调节能和提高能效，赞同美国加入国际上应对气候变化的努力，共和党则强调提高美国国内的能源生产，小布什政府时期的副总统切尼在 2001 年春说的一句话很有代表性：“节能可能是个人美德的表现，但却不是健全的、全面的能源政策的充分基础。”^①为此，共和党推动把石油开发的区域范围扩大到民主党因担心环境污染和生物受到危害而不愿进行开发的地区，如阿拉斯加和墨西哥湾；民主党更重视对清洁能源研究的资金投入，鼓励利用生物能、太阳能和风能等可再生能源、新能源和清洁能源，共和党虽然也逐渐接受了这一方法，但其政策力度一般来说不及民主党。然而，无论如何，无论是民主党还是共和党，都意识到了能源独立的重要性，而且越来越看重并努力追求这一目标，并把减少对中东石油的依赖以及建立美国战略石油储备当作实现美国能源安全的必要途径。

虽然美国的国内能源政策并不是本书的重点，但是美国的能源安全政策总是以这样或那样的形式不可分割地同美国国内能源政策联系在一起，包括国内能源定价、关税和税收，对新能源研发的投资、政府为提高能效

^① William Schneider, "It's Cheney vs. Carter in New Energy War," *National Journal*, Vol. 33, Issue 19 (May 12, 2001), p. 1450.

而制定的各种强制性标准或措施，以及近年来的气候变化政策。而这些政策都会影响美国国内利益不同的广泛的社会群体，因此在能源政策的决策过程中会受到来自美国国内各种因素的影响。揭示美国能源政策的制定过程，有助于我们了解其政策的真实意图。

一些中国学者本能地认为，小布什政府有意通过其能源政策暗中推动国际能源价格暴涨，以满足其家族的石油利益。然而，事实是，随着国际能源价格的急剧上涨和剧烈波动以及“9·11”恐怖主义袭击，美国对能源安全的担忧加剧了。小布什比以往任何一届政府都更加担忧美国能源安全形势的严峻性，他在上任的第一年，就发布了由副总统切尼领导的小组撰写的《国家能源政策》，该文件的标题是《为美国的未来发展可靠的、可承受的、环保的能源》。新的能源政策旨在“发展新的、环保的技术来增加能源供应和鼓励使用清洁能源和提高能效”，并要求采取行动实现五个具体的目标：使节能现代化；使能源基础设施现代化；扩大能源工业；加速保护和改善环境；提高国家能源安全。这是一个由以下三个部分组成的美国能源安全战略：增加国内石油生产；巩固西半球能源纽带；增加从里海地区的能源进口，使美国石油进口从中东转移，从而使能源来源更加多元化。实际上，这些建议在20世纪90年代都已被历届政府用或多或少不同的方式倡议过，2001年布什政府重提它们，不仅是为了加强这些战略，也是因为认为它们迄今没有获得完全的成功。需要强调的是，尽管这是一个看似兼顾各个方面的全面的能源政策，但其本质上仍然是重视能源生产胜于节能和减排。

“能源独立”是奥巴马政府仅次于稳定金融体制和刺激经济的第二个优先考虑。在竞选期间，奥巴马多次提到，能源改革是减轻气候变化、促进经济增长和通过减少美国对进口石油的依赖来提高美国国家安全的解决方法。在奥巴马政府任期头两年，其能源政策的特点是改变布什时期美国的能源政策，把能源改革放在其政策的优先位置上，并把全球变暖当作世界所面临的最紧迫的挑战，以实现三个目标：刺激经济；减少温室气体排放；提高能源安全。这是一个被称为“一石三鸟”的政策。

虽然美国能源决策过程随着美国能源安全形势的变化和决策需要经历了不断的演变，由于美国政府决策过程具有利益主体和价值多元化的特点，美国的能源政策实际上是利益相关方讨价还价和相互妥协的产物。决策理论家格雷厄姆·T. 阿利森和莫顿·H. 霍尔帕林认为，政府并不是统

一的、理性的计算单位。相反，政府是由那些在政府政策上持不同观点的组织和个人所组成的，它们彼此竞争以影响决策。政府决策时常是一个集团博弈（a group game），而不是个人的活动；它实际上是一个政治过程，而不是一个智力和理性过程。这也体现在美国能源政策的决策过程中。

美国能源决策过程是随着美国能源安全形势的变化而不断演变的，它实际上是利益相关方讨价还价和相互妥协的产物。总统和行政部门构成决策的主体，负责制定和实施政策。总统需要在各个相关行政部门中寻求平衡，并且要全面考虑能源成本、经济效益、能源供应、环境保护和能源安全等各个方面；同时，美国国会及其相关小组委员会对行政部门的政策制定起约束和监督作用，在特定时期，国会在立法方面甚至起主导作用。不仅如此，利益集团、智库、公众舆论都对美国能源决策发挥着重要影响。因此可以认为，美国的能源安全战略是在行政部门、国会、政党以及各种利益集团之间的相互竞争和妥协中形成的。在此过程中，行政部门中参与能源决策的主要机构包括：国家经济委员会、经济顾问委员会、管理与预算办公室、白宫科技政策办公室、总统科技顾问；国务院及其下属的能源资源局；能源部、财政部、环境保护署；军方和情报部门等。行政部门之外对能源决策过程产生影响的主要因素有：国会及其参众两院的相关委员会、政党、利益集团、思想库以及公众舆论等。

本书详细考察了美国地区和国别的能源政策，对美国对波斯湾地区、中亚、俄罗斯、西半球、非洲以及中国的能源政策和外交战略及其演变进行了全面论述。所选取的美国外交战略的对象都是对于美国能源安全来说具有重要战略意义的地区和国家。

波斯湾地区 石油资源和海上石油运输线是波斯湾地区在全球地缘政治中长期占有突出地位的重要因素：其石油储量和某些产油国的原油生产和出口都位居世界前列，波斯湾海域及霍尔木兹海峡是世界上最重要的海上石油通道之一，而沙特阿拉伯及其他海湾君主国的石油政策对于全球能源市场的稳定至关重要。近半个世纪以来，包括波斯湾在内的更为广泛的中东地区冲突频繁、危机不断，中东其他地区的冲突、危机或战争也不可避免地对波斯湾地区的政治、经济，包括能源产业，产生冲击和影响。从20世纪70年代起，波斯湾地区本身成为中东实际的或潜在的冲突最为密集的区域之一。

中东地区是美国能源的重要来源，自二战结束以来，它被美国视为具

有重要战略意义的地区之一。美国经济曾受到这一地区国家外交政策的巨大打击：1973年阿拉伯石油输出国的石油禁运不仅直接打击了美国经济，而且高油价所带来的高物价间接引起了美国经济的严重滞胀，结束了“凯恩斯革命”以来美国经济的持续繁荣，与越南战争一起动摇了美国人的自信心。美国在波斯湾地区发动了越战后投入兵力最大的两场战争，虽然在伊拉克战争持续9年之后奥巴马于2011年12月正式宣布伊拉克战争结束，但根据奥巴马宣布的计划，到2014年才会结束美军在阿富汗的全部作战任务。

俄罗斯谈到美国的能源安全政策，就不能不提到俄罗斯。俄罗斯作为一个长期与美国竞争，而且把能源作为经济支柱的国家，在美国的对外能源政策中占有重要地位。美国与俄罗斯在能源问题上的关系非常复杂，从时间上可以追溯到冷战时期美苏两极格局的年代，那时，美国对苏联的能源政策从属于美国总的对苏遏制战略。20世纪80年代的“新冷战”时期，能源遏制成为里根总体“经济战”的重要组成部分，这最终减少了苏联的硬通货收入，打乱了苏联改革的进程，加速了苏联的解体，帮助美国实现了对苏联“不战而胜”的目标。

冷战后美国在俄罗斯能源问题上的关注点发生了变化，从单纯地担心俄罗斯的能源出口，变为担心俄罗斯可能在主要的能源生产国中处于主导地位，例如控制独联体各国的能源基地和运输线路，建立天然气输出国组织，同其他主要能源生产国结成战略联盟等，并担心俄罗斯的行为会造成国际能源市场的不稳定。因此，美国希望与俄罗斯建立某种对话与合作关系，以共同应对日益增长的对全球能源安全的威胁，包括同国际恐怖主义斗争可能产生的后果。而俄罗斯则意识到了自身经济实力的严重下降，承认美俄之间在实力地位上的不平等，强调自己无意挑战美国的优势地位。俄罗斯能源企业的复苏为美俄能源合作提供了条件，美国寻求能源多元化的政策也为美俄能源合作带来了机遇，而美俄之间能够建立能源合作关系的深层原因则是美俄关系有了重大改善。

“9·11”事件后，俄罗斯成为美国在反恐战争方面重要的合作伙伴，美俄关系开始升温。与之相伴随的是美国与沙特之间的关系趋于紧张，以及国际油价的波动和巴勒斯坦与以色列之间持续的激烈冲突。这促使美国加大了从中东以外其他地区进口石油的努力，加快了同俄罗斯在能源领域里合作的步伐。随着美国开始寻求与俄罗斯建立“能源战略合作伙伴关系

系”，两国的能源合作取得了实质性进展。

然而，美国对俄罗斯成为世界主要能源供应国仍然心存疑虑。其原因在于，美俄相互的战略调整并不意味着两国从战略对手变为战略盟友，美俄之间仍然充满着极大的不信任。首先，美俄两国无论是在全球战略目标上，还是在国家战略利益方面都存在着深刻矛盾。俄罗斯虽然不再具有以往苏联那样的实力地位，但近年来其综合国力得到了迅速提高，而且迄今它仍是世界上唯一能在战略核力量方面同美国相抗衡的国家。俄罗斯还明确主张国际关系民主化，反对美国建立“单极霸权”世界，并抵制美国对其势力范围进行渗透和扩张；其次，美国的“西方式民主”与“俄罗斯式民主”格格不入。在美国眼里，“俄罗斯式民主”表明了普京总统在民主道路上的倒退，是在有意识地强化俄罗斯的中央集权和个人独裁，美国甚至宣称“帝俄的幽灵正在回归”。近年来，美俄在民主问题上的分歧和斗争，已成为影响它们双边关系的重要因素之一。

美俄之间的这些深层次矛盾也在能源领域明显地显示出来，其表现是，美国对俄罗斯主张的油气输送方案非常关心，对俄罗斯与里海周边国家及中亚地区国家达成的能源开发及输送协议十分敏感，对俄罗斯近年来的能源工业投资环境不甚满意，并且担心欧洲国家对俄罗斯的能源依赖会导致俄罗斯迫使欧洲国家服从其意志。此外，美国非常关注俄罗斯在全球和地区范围内展开的能源外交活动，诸如俄罗斯与欧佩克国家的合作，俄罗斯参与天然气输出国论坛的情况，俄罗斯同沙特、伊朗及其他海湾国家的关系，俄罗斯与北非及委内瑞拉、墨西哥等拉美能源输出国的关系等。这样，美国与俄罗斯的能源关系既有利益摩擦的一面，又有对话与合作的一面。

西半球 美国前四大石油供应国有三个都在西半球，加拿大是美国最大的石油供应国，墨西哥和委内瑞拉分别居第二和第四位，2008年这三个国家对美国的石油出口占美国石油总进口量的41%。当前美国在西半球能源安全战略的出发点，是确保美国多元化的能源供应，增加从传统能源供应国的能源供应量，提高能源利用效率，促进与能源使用有关的环境保护，推动可替代能源如生物燃料的发展，以及确保国际能源供应体系的安全和稳定，保证美国安全、稳定的能源供应。为了实现这些目标，美国打算建立一个以市场经济为基础的、不受政府控制的西半球能源一体化市场。通过北美自由贸易区协定，美国已经将加拿大与墨西哥的能源市场统

一到了一起，将两国的能源，主要是石油和天然气更好地整合起来，出口到美国，从而保证了来自加拿大和墨西哥的长期稳定的能源供应。在拉美，美国试图通过组建美洲自由贸易区等方法，将各国能源市场统一起来。

美国尚无法摆脱对委内瑞拉石油的依赖。在查韦斯领导之下委内瑞拉恢复了政府对石油业的全面控制，取消了外国投资者的优惠政策。而且，委内瑞拉想要在外交上保持对美国的一定的独立性，为此它正在着手改变其石油市场过分集中于美国的现状，寻求其石油出口市场的多样化，以减少对美国市场的依赖。为了实现这一目的，它正在加紧建立同中国更密切的联系。在小布什政府时期，虽然布什认为委内瑞拉这个“流氓民主国家”“正试图影响其邻国远离民主进程”，给拉美地区带来了“最大的麻烦”，它与古巴政府的亲密关系对拉美民主“极其危险”，但是美国对委内瑞拉石油的依赖，使它实际上对委内瑞拉束手无策。

看似不可思议的是，自从2003年委内瑞拉的石油供应因罢工而中断以来，尽管美委两国的政治关系十分紧张，而且委内瑞拉经常在冲突发生时用减少石油供应来威胁美国，但实际上却从未因委内瑞拉中断对美国的石油供应而引发两国能源关系的危机，两国的石油贸易始终得以维持，这是因为美国与委内瑞拉之间更为强大的经济和技术纽带将其联系在了一起。由于美国了解委内瑞拉石油产业至少在可预见的将来对美国市场的依赖性，它对于摆脱对委内瑞拉石油供应的依赖状况并没有很大的紧迫感。

中亚 自苏联解体、中亚五国（哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦）独立以来，中亚逐渐成为全球关注的焦点和大国角逐的场所，欧亚格局乃至世界地缘政治格局也随之发生变化。“9·11”事件之后，中亚成为美国全球反恐战略的关键一环。除了在地缘政治方面具有重要战略作用之外，中亚还因其丰富的石油和天然气等能源储量、产量和出口量而对世界能源市场的影响与日俱增，这也使得中亚地区在美国全球战略中的地位显著提高。对供应紧张的世界能源市场而言，中亚是一个新的能源来源，这有利于增强国际能源供应地区的多样化，提高国际能源安全。扩大中亚能源产量、将中亚能源输往全球能源市场，不仅符合美国国际能源战略和政策，而且也与中亚能源生产国的根本利益相一致。因此，中亚各国独立以后，美国迅速制定了相应的能源政策。

总的来说，美国在中亚的利益可以用三个词来概括，那就是安全、能源和民主。美国在中亚的能源政策力图实现以下几个目标：支持这些国家的独立，使这些国家与西方形成更为紧密的关系；打破俄罗斯对该地区石油和天然气外运线路的垄断，支持多种外运管道的建设；提高能源供应来源的多样化以增强能源安全；阻止伊朗与中亚的能源合作，防止伊朗扩大其对中亚经济体的影响。其中的重点是支持该地区能源外运管道的多样化，建设各种绕开俄罗斯和伊朗的管道，使这里的石油或天然气直接通往世界市场。虽然美国上述基本目标一直没有发生变化，但随着美国在这一地区战略的变化，其能源政策的侧重点也随之会发生一些变化。

非洲 美国对非洲能源资源的兴趣始于 21 世纪初，尤其是在小布什政府于 2001 年制定了新的能源安全战略之后，其目的是使能源进口来源多样化，减少美国对中东地区石油的依赖。此后，冷战结束后非洲在美国战略格局中地位下降的趋势被扭转，而且，无论美国政治家如何强调美国对非洲存在的其他问题的关注，它对非洲石油的关注实际上是排在第一位的。五个因素促进了美国在非洲的利益不断增长：石油、全球贸易、军事冲突、恐怖主义和艾滋病。

“9·11”事件大大提升了非洲在美国对外战略，尤其是能源进口多元化战略中的地位。为了使非洲成为一个稳定的石油供应基地，美国政府努力通过改善产油国投资环境、建立反腐败机制、对产油国实施优惠关税政策、向美国石油公司提供财政和技术支持，来提高这些国家的石油生产和对美国的石油出口。总的来说，美国在非洲的能源战略是服务于美国的全球战略的，它的特点是实用、灵活，针对重点国家制定特殊的政策。为了保护美国在非洲的石油战略利益，2007 年布什政府组建了一个新的独立的非洲作战司令部，改变了此前非洲分属于美国欧洲司令部、太平洋司令部和中央司令部的状况。总的来说，对于非洲国家来说，美国在非洲活动的影响既有积极的一面，也有消极的一面。

中国 能源已经成为讨论中美关系时必不可少的议题。对于世界上两个最大的经济体来说，充足、稳定的能源供应都极为重要。当两国为维持来自境外的能源供应做出努力时，它们有能力给对方造成正面或者负面的影响。能源问题在中美关系中的敏感性，源于双方仍然需要建立和提高战略互信。

从历史上说,在二战后中美经贸关系的演变过程中,能源始终是一个重要领域。朝鲜战争爆发后,美国对中国实施了包括能源在内的贸易禁运,直到1971年中美贸易关系开始解冻。当1973年第一次海湾石油危机爆发时,美国经济受到冲击,中国则于同年开始向日本等亚洲资本主义邻国出口原油。当时在美国的能源领域中,有不少人期待中国能成为美国海外石油进口的重要新来源之一。1978年,随着中美建交谈判进展的加快,两国政府的能源政策主管机构以及能源企业开始探索在中国进行能源开发方面合作的途径。1979年,中国开始向美国出口石油。

自那时以来的30多年中,中美两国政府间的能源开发和能源技术合作框架得以延续,合作内容不断扩展并深化。两国的能源政策官员、能源技术以及能源政策研究人员之间形成了多层次、多议题的信息交流和共同研究网络。中美经贸关系的结构基本稳定,美国并没有采取措施干扰中国把所获得的海外能源供应安全运输到国内市场。基本充足的能源供应是中国经济得以持续增长的必要保障条件之一,而对美国的商品出口在这个过程中起到了举足轻重的作用。如今,美国仍然是中国原油和成品油出口的目的国之一,中国也继续从包括美国在内的市场进口成品油。但是,就各自的总体石油供应而言,中美在石油方面相互依存的程度极低。

随着全世界产业结构的调整和制造业产业向中国的转移,加之中国基于人口而具有的巨大经济规模,中国对能源的需求日益增长,能源安全问题日渐突出。作为高度依赖进口的大国,中国和美国都不得不对国际石油贸易体系中的政治风险,然而,虽然美国近年来一再表示需要中国参与有关伊朗核问题的国际谈判,但它反对中国参与伊朗大型能源项目的开发。此外,美国政府特别关注中国参与苏丹、缅甸、委内瑞拉等“问题国家”的能源开发。尽管中美在能源(尤其是石油)供应方面的相互依赖程度很低,避免使能源问题演变成为对中美经贸关系的制度性损伤,符合两国的自身利益。此外,中美之间在节能降耗和发展清洁能源方面有巨大的合作空间。

在此需要特别说明的是,美国的能源政策还通过国家金融体制而与美国的对外战略联系在一起:美国能够通过其能源战略保障美元的全球霸权,即保证布雷顿森林体系瓦解后美元仍能维持其世界货币的地位。这里至少包含两个关键方面:一是美国确立了石油的美元计价机制;二是美国高度发达的期货市场在加剧油价波动中发挥了重要作用。

在第一个方面, 20 世纪 50 年代以前, 美国的石油产量占到全球产量的一半, 美元自然在石油贸易中拥有特殊地位。20 世纪 70 年代, 美国凭借当时的整体实力说服沙特阿拉伯同意将美元作为出口石油的唯一定价货币。由于沙特是世界第一大石油出口国, 因此 OPEC 其他成员国也接受了这一协议。^① 自此, 石油计价和交割绝大部分是以美元进行的, 任何想进行石油交易的进口国不得不把美元作为外汇储备。当前, 美元占全球官方外汇储备的 2/3, 在很大程度上受惠于这种石油的美元计价机制; 同时, 美国国债也受惠于各国因石油的美元计价机制而持有的美元外汇储备的回流。

石油定价是美国实现美元霸权目标的重要手段之一。国际石油定价机制从最初的西方“七姊妹”垄断石油定价、到 70 年代开始的 OPEC 配额机制、再到当前全球油价博弈机制, 经历了一个较长的发展演变期。当前, 石油并不仅仅是一种商品, 现代金融体系的飞速发展使得大宗商品越来越具有金融属性, 石油逐渐由单纯的商品发展为套期保值工具、进而再发展成金融投资载体。美国石油产销协会表示, 目前石油期货市场上, 60%—70% 的合约被非石油用户类投资机构所持有。^② 金融市场上的石油和美元投机行为日益增多, 美元贬值预期导致机构投资者为了规避风险, 选择将美元转换成石油期货合约, 这造成了石油市场的供求失衡, 从而刺激了石油价格的抬高。

总之, 石油已不能被看作单纯原料消耗品, 它带有浓厚的金融产品特点。当前, 学术界围绕“石油金融”来进行研究的, 多是通过实证分析来探寻国际石油价格波动与美元汇率之间的关系。较早注意到石油价格与汇率相关关系的是保罗·克鲁格曼 (Paul Krugman, 1983)^③。随后, 奥利·冈纳·奥斯特维克 (Ole Gunnar Austvik, 1987)^④、K. C. 程 (音) (K. C.

① 管清友、张明:《国际石油交易的计价货币为什么是美元?》, 载《国际经济评论》2006 年第 7/8 期。

② 王卫:《美元汇率、美国国债和石油价格将何去何从》, 载《中国货币市场》2009 年第 8 期。

③ Paul Krugman, “Oil, Shocks and Exchange Rate Dynamics,” in Jacob A. Frenkel, ed., *Exchange Rates and International Macroeconomics* (Chicago: University of Chicago Press, 1983), pp. 259 - 284.

④ Ole Gunnar Austvik, “Oil Prices and the Dollar Dilemma,” *OPEC Review*, Vol. 11, No. 04 (1987), pp. 399-412.

Cheng, 2008)^① 和 J. C. 夸雷斯马 (J. C. Cuaresma) 和 A. 布赖滕费勒 (A. Breitenfeller, 2008)^② 的研究表明, 美元贬值会推高石油价格。苏洲 (音) (Su Zhou, 1995)^③、乔德赫瑞·考希克 (Chuandhuri Kausik)、贝蒂·丹尼尔 (Betty C. Daniel, 1998)^④、R. A. 天野 (R. A. Amano) 和 S. 范诺登 (S. Van Norden, 1998)^⑤ 都认为, 国际油价变化是美元实际汇率变动的重要原因, 即石油价格上涨, 美元汇率提高。

无论是美元汇率影响石油价格, 还是石油价格影响美元汇率, 都说明: 石油价格和美元汇率之间存在着明显的负相关关系。根据 C. E. 韦勒 (C. E. Weller 和 S. 利利 (S. Lilly) 2004 年的测算, 石油价格和美元汇率之间的相关系数为 -0.7。^⑥ 二者之间的负相关关系意味着, 美国可以通过国内的货币政策和汇率政策来影响国际油价,^⑦ 这使得美国能够通过石油来影响全世界, 从而为美国维持其全球霸权增添了强大的经济筹码。

总之, 鉴于能源的多种属性, 开展能源研究需要多种视角, 可以从金融角度研究“石油金融”, 或者从经济角度研究能源产业发展, 也可以从环境角度研究能源污染及其治理, 还可以从地缘政治角度研究美国与主要能源国家的关系。上述每一个视角都是全面理解美国能源战略所不可或缺的组成部分。鉴于本书的重点是探讨美国能源安全政策与美国对外战略的关系, 本书偏重于石油的商品属性, 侧重于从地缘政治和国际战略视角来研究美国的能源安全政策。

本课题系周琪主持的中国社会科学院重大课题, 课题组共有 10 名成

① K. C. Cheng, Dollar Depreciation and Commodity Prices, in E. IMF (ed.), *World Economic Outlook* (Washington D. C.: International Monetary Fund, 2008), pp. 72-75.

② J. C. Cuaresma, and A. Breitenfeller, "Crude Oil Prices and the Euro-dollar Exchange Rate: A Forecasting Exercise," in Working Papers in Economics and Statistics, University of Innsbruck, 2008.

③ Su Zhou, "The Response of Real Exchange Rates to Various Economic Shocks," in *Southern Economic Journal*, Vol. 61, No. 4 (1995), pp. 936-954.

④ Chuandhuri Kausik and Betty C. Daniel, "Long-Run Equilibrium Real Exchange Rates and Oil Price," *Economics Letter*, Vol. 58, No. 2 (1998), pp. 231-238.

⑤ R. A. Amano, and S. Van Norden, "Oil Prices and the Rise and Fall of the US Real Exchange Rate," *Journal of International Money and Finance*, Vol. 17, No. 2 (1995), pp. 299-316.

⑥ C. E. Weller, and S. Lilly, "Oil Prices Up, Dollar Down—Coincidence?" Center for American Progress Website, Nov. 30, 2004. <http://www.americanprogress.org/issues/2004/11/b258795.html>.

⑦ 张宇燕、管清友:《世界能源格局与中国能源安全》,载《世界经济》2007年第9期。

员，大多数来自美国研究所，其中张帆、李枏、何兴强、沈鹏和齐皓从事美国内政和外交研究；罗振兴和赵行姝的研究专长分别是美国经济和环境经济学。此外，还特别邀请了两位社科院之外的知名学者参加本课题的研究，一位是国际政治经济学家丁一凡，另一位是能源专家查道炯。能否在一个包罗广泛的课题中，很好地融合并协调各个领域专家的观点，当然是课题主持人需要完成的艰巨任务。

本书各章的写作分工是：前言——周琪；第一章——周琪；第二章——赵行姝、刁大明；第三章——周琪；第四章——李枏；第五章——张帆；第六章——丁一凡、沈鹏；第七章——丁一凡、何兴强；第八章——罗振兴；第九章——查道炯、沈鹏；第十章——查道炯、沈鹏。周琪负责本书写作的组织、全书的编辑和修订工作。

周 琪

2011年11月30日