

特朗普政府的“印太战略”及其与相关国家的能源合作:动因、特点及影响^①

仇朝兵

(内容提要)与相关国家的能源合作在美国“印太战略”中占有重要地位。在特朗普政府时期,美国与相关国家进行了广泛和深入的能源合作,包括能源安全、能源贸易与投资、能源基础设施建设、能源市场建设与能源市场一体化、能源技术研发合作与能源技术援助等。特朗普政府时期美国与这些国家的能源合作有四个突出特点:第一,与能源合作内容的广泛性相适应,以“全政府”方式推进与这些国家的能源合作;第二,进一步加强与这些国家能源合作的机制化沟通与协调;第三,重视与其盟国和伙伴在第三国开展能源合作;第四,积极推动发挥私营部门在能源合作中的作用。美国与相关国家的能源合作对于美国与相关国家的经贸关系、印太地区的经济发展、印太地区各领域规则和制度的建设以及该地区的地缘政治和地缘战略环境,都将产生深刻影响。

关键词:美国军事与外交 印太战略 能源合作 特朗普政府 全政府方式 规则和制度建设

研究美国的“印太战略”,既要从宏观上把握其战略思想、战略目标、战略规划,也要从微观上对该战略及其实施过程中所涉及的问题进行深入和细致的考察。任何战略之效果,最终都要落脚于具体实施细节。特朗普政府时期美国的“印太战略”及

^① 衷心感谢《美国研究》匿名评审专家提出富有建设性的修改建议,错谬之处概由笔者负责。

其实施,涉及内容非常广泛。加强与相关国家的能源合作是特朗普政府在“印太战略”下加强与这些国家之经济接触的重要内容之一。2017年以来,国内学术界关于特朗普政府“印太战略”的研究已有大量成果问世,对特朗普政府的能源政策也有不少研究,但从“印太战略”实施的角度考察美国与相关国家之能源合作的成果还非常有限。^①

本文拟通过尽可能详细地梳理特朗普政府时期美国与相关国家能源合作取得的进展,分析美国与这些国家开展能源合作的主要动因、基本内容、突出特点及影响,以期进一步深化对美国“印太战略”及其实施效果和长远影响的认识。

一 能源合作在美国“印太战略”中的重要地位

特朗普执政时期,美国与相关国家的能源合作是其“印太战略”之实施的重要组成部分,也是其能源政策在美国与这些国家关系上的具体体现。美国与这些国家的能源合作,既有经济上的动因,也有战略上的追求。

(一) 特朗普政府的能源政策: 追求“能源主导”

2016年5月,作为总统候选人的特朗普在北达科他州俾斯麦市的石油会议上发表演讲,提出了其推动美国未来石油、天然气和煤炭发展的“美国优先”能源计划。特朗普批评奥巴马政府的能源和环境政策束缚了美国的能源工业,表示“能源主导”(energy dominance)将会被宣布为美国的一项战略性经济和外交政策目标。^② 2016年8月,特朗普在底特律经济俱乐部的竞选集会演说中承诺,将让煤炭工人和钢铁工人重返工作岗位。^③ 2016年9月,特朗普在宾夕法尼亚州匹兹堡详细阐述了“美国优先”的能源计划,表示要解除对美国能源的限制,开放联邦土地和近海的石油和天然气生产,并承诺“结束对煤炭的战争”。^④

2017年3月,特朗普总统签署了关于“促进能源独立和经济增长”的第13783号行政命令,大力扶持化石能源行业发展,减少或取消对可再生能源、气候变化、环境保护等领域的支持政策。这项行政命令强调,取消不必要地阻碍能源生产、限制经济增

① 目前公开发表的相关成果只有复旦大学美国研究中心韦宗友教授撰写的《美日在东南亚地区能源基础设施建设合作: 举措、动因与制约因素》,载《南洋问题研究》2020年第3期,第1~11页。

② Timothy Cama and Devin Henry, “Trump Outlines ‘America First’ Energy Plan,” *The Hill*, May 26, 2016, available at: <https://thehill.com/policy/energy-environment/281430-trump-outlines-america-first-energy-plan>.

③ Valerie Volcovici, “U.S. Must bury Coal to Save Miner Jobs: Interior Secretary,” August 10, 2016, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-coal-interior-idUSKCN10K29N>.

④ Alex Swoyer, “Donald Trump Details ‘America-First’ Energy Plan,” September 22, 2016, available at: <https://www.breitbart.com/politics/2016/09/22/donald-trump-details-america-first-energy-plan/>.

长和妨碍创造就业的监管负担,推动清洁和安全地开发美国大量能源资源符合美国国家利益,审慎地开发这些自然资源对确保美国的地缘政治安全至关重要。该行政命令要求美国政府有关行政部门评估既有的潜在地阻碍国内生产的关于能源资源开发和使用的监管规范,并适当暂停、修改或废除过分阻碍国内能源资源发展、超过保护公共利益或遵守法律之需要程度的监管规范。^①

特朗普政府能源政策的目标是实现从“能源独立”(energy independence)向“能源主导”的转变。它希望通过能源新政,减少或废除对石油、天然气、煤炭等能源发展的监管和限制,促进能源出口,积极对外推销核能、风能和太阳能等清洁能源,使美国成为能源出口国和能源主导国,为美国人民创造就业机会,促进美国经济的繁荣和美国在全世界的朋友、伙伴和盟国的能源安全。2017年6月27日,美国能源部部长里克·佩里(Rick Perry)在白宫新闻发布会上解释了“能源主导”对美国的意涵。佩里说,特朗普总统希望美国实现“能源主导”,“能源主导的美国意味着自力更生,它意味着一个安全的国家,免受其他寻求把能源作为经济武器的国家的地缘政治混乱带来的影响。能源主导的美国还向全世界的市场出口,提升美国的全球领导地位和美国的影响力。”^②2017年6月29日,特朗普总统在美国能源部发表了关于释放美国能源生产潜能的演讲,宣称美国能源非常丰富,他的政府追求的不仅仅是美国的“能源独立”,还有“能源主导”。特朗普详细阐述了其“能源主导”政策,并宣布了推动美国“能源主导”新时代到来的六项新倡议。特朗普乐观地表示,“美国能源的黄金时代正在到来”,“美国的黄金时代正在到来”,美国的能源出口将会为美国人民创造无数就业,为美国在全世界的朋友、伙伴和盟国提供真正的能源安全。^③

特朗普政府在2017年12月发布的《美国国家安全战略》报告中明确指出,该战略的经济战略目标是复兴美国国内经济,造福美国工人,振兴美国制造业基础,创造中产阶级就业,鼓励创新,维持技术优势,保护环境和实现“能源主导”。^④拥抱“能源主导”,可以释放美国丰富的能源资源,刺激美国的经济。^⑤实现“能源主导”成为特

① “Promoting Energy Independence and Economic Growth,” Executive Order 13783 of March 28, 2017, *Federal Register*, Vol. 82, No. 61 (March 31, 2017), pp.16093~16097.

② “Read the Full Transcript of Tuesday’s White House Press Briefing,” June 27, 2017, available at: <https://www.bostonglobe.com/news/politics/2017/06/27/read-full-transcript-tuesday-white-house-press-briefing/qVZ0aueWpgjvZnAC5Wl5SO/story.html>.

③ “Remarks by President Trump at the Unleashing American Energy Event,” June 29, 2017, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-unleashing-american-energy-event/>.

④ White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.18, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

⑤ White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, p.4.

朗普政府实现其经济战略的重要部分。这份战略报告系统地阐述了特朗普政府“能源主导”政策对美国和世界的意涵及其优先采取的行动计划。

关于特朗普政府“能源主导”政策对美国和世界的意涵,2017年《美国国家安全战略》报告强调“能源主导”政策可以确保市场是自由的,美国的基础设施是有弹性和安全的,应确保能源获得多样化并承认环境管理的重要性;清洁、廉价和稳定的国内能源来源能够在未来数十年支撑繁荣、安全和强大的美国,为煤、天然气、石油、可再生能源及核能等能源资源松绑有利于刺激经济,并为未来的经济增长打下基础,提升美国的产业竞争力;作为全球性能源资源、技术和服务供应国,美国将会帮助提升其盟国和伙伴的能力,使之能够应对利用能源胁迫它们的国家。该报告列举的特朗普政府在推动“能源主导”方面计划优先采取的行动包括:促进美国能源资源、技术和服务的出口,帮助其盟国和伙伴实现能源来源多样化并带动美国国内经济增长;扩大美国出口能力;与盟国和伙伴合作,保护全球能源基础设施免受网络 and 物理威胁,支持能源来源、供应和国内外管道(routes)多样化;实现美国战略石油储备现代化并鼓励其他国家发展自己的战略石油储备;寻求确保其他国家普遍获得廉价、可靠的能源,以帮助减少贫困,支持经济增长,促进繁荣;提升美国在能源方面的技术优势等。^①

到2019年,美国成为能源净出口国。2019年6月,特朗普总统就可再生能源问题发表演讲时说,“我们现在成为对世界的能源净出口国,在能源产业创造了大量就业。通过美国的能源独立和能源主导,我们正在捍卫我们国家的未来。事实就是这样。美国已成为处于能源主导地位的国家。”^②

特朗普政府提出并推进的“能源主导”政策,与他所谓“美国优先”的整体战略是一致的。通过大力释放国内化石能源发展的潜能,促进国内经济发展,实现美国能源独立,降低对石油输出国组织(Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC)及其他对美国不友好国家的能源依赖,让美国成为能源净出口国,进而扩大美国在世界能源市场的影响力,帮助促进盟国和伙伴国的能源安全,这既符合美国的经济利益,也符合美国的国家安全利益。

(二) 能源合作在美国“印太战略”中的地位

能源是具有独特战略意义的资源。国家间能源合作,不仅具有重要的经济意义,还会产生重大战略影响。受国家间关系及地缘政治的影响,国家间能源合作往往会

^① White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp.22~23, available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

^② “Remarks by President Trump on Renewable Energy,” June 11, 2019, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-renewable-energy/>.

被赋予更多的战略意涵。

在特朗普政府的“印太战略”中,能源合作和能源安全占有重要地位。受页岩油气革命的影响,美国已成为世界最大的原油和天然气生产国,从一个天然气进口国转变为出口国。同时,美国也是世界煤炭储藏量最大的国家,煤炭生产仅次于中国和印度。印太地区是近年来世界上经济发展最快、最具活力的区域,对能源的需求将会持续增长。印太地区巨大的能源需求,为美国企业提供了巨大商机。美国与相关国家的能源合作,对该地区各国能源安全、经济发展、社会进步等也都具有重要意义。国际能源署(International Energy Agency, IEA)预测,从2017年到2040年,受全球经济增长、人口增加和城市化的支撑,该地区电力需求将增加30%。这些增长大部分来自印度、东南亚和中国。^①2020年6月,美国国际开发署(United States Agency for International Development, USAID)高级副助理署长格洛丽亚·斯蒂尔(Gloria Steele)也强调,对美国能源公司来说,印太地区蕴藏着巨大潜力。预计未来20年全球2/3的能源需求增长将发生在该地区的发展中国家,相应地,对高质量、可持续性的能源基础设施的需求也将增加。到2030年,扩建亚洲能源市场需要在电力基础设施方面投资超过14万亿美元,才能维持该地区的增长势头。^②

美国与相关国家的能源合作,有助于促进这些国家的能源安全和经济繁荣,同时对美国也具有深刻的经济和战略意涵。美国国家情报总监办公室(Office of the Director of National Intelligence)的2018年公私分析交换项目(Public-Private Analytic Exchange Program)资助了一个研究项目,该研究揭示了全球能源市场的两个趋势——美国日益增长的生产和印太地区日益增加的需求——对美国经济和国家安全意涵:美国不再依赖能源进口,受到市场波动的影响将更小;印太地区能源需求的增长将会加剧其对进口的依赖,美国的出口将会加强该地区的能源安全,降低能源被用作地缘政治武器的可能性,进而有助于改善美国与印太伙伴的关系。^③这也意味着,与这些国家的能源合作有助于巩固和提升美国在该地区的经济、政治、文化等领域的影响力。这既符合美国的经济和商业利益,也符合其地缘政治利益。美国积极

① Matthew P. Goodman et al., “Delivering Prosperity in the Indo-Pacific: An Agenda for Australia and the United States,” CSIS Briefs, April 2019, available at: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/190418_DeliveringProsperity_WEB_v2.pdf.

② “Remarks by Senior Deputy Assistant Administrator for Asia Gloria Steele at the Asia EDGE Virtual Workshop: Supporting Indo-Pacific Industry Engagement through Asia EDGE,” June 25, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-25-2020-senior-deputy-assistant-administrator-asia-gloria-steele-asia-edge>.

③ Christopher Barberetal, “Indo-Pacific Energy Markets: Opportunities and Risks for the United States,” available at: https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/2018_AEP_Developments_in_Global_Energy_Markets.pdf.

推动和深化与这些国家全方位的能源合作,与其维护自身全球“领导”地位或霸权地位的目标是一致的。

二 特朗普政府时期美国与相关国家能源合作的内容

从整体上来看,美国与相关国家能源合作的内容非常广泛,既涉及能源安全,也包括能源贸易、能源投资、能源基础设施建设、能源市场建设和地区能源市场一体化建设,还包括能源技术援助和能源技术研发合作;既涉及与这些国家宏观的能源政策协调,也涉及与对象国政府、私营部门和企业之间的具体合作;既包括煤炭、石油等传统化石能源领域的合作,也包括核能、风能、太阳能等清洁能源或可再生能源领域的合作,特别是能源技术援助、合作研究等。其中有些合作内容已超出“能源”领域,深度介入对象国的国家与社会治理之中了,特别是与能源相关领域的治理。

“能源安全是通往经济繁荣的路标。”^①能源安全是美国与相关国家能源合作的一项重要内容,也是其追求的重要目标。促进印太地区盟国和伙伴的能源安全,是特朗普时期美国“印太战略”实施的重要组成部分。美国与日本、澳大利亚、韩国、泰国、印度、越南等印太盟国和伙伴进行了广泛的能源安全对话和政策协调,但归根到底,能源安全需要通过能源贸易与投资、能源市场发展、能源技术援助与研发合作、能源效率提升等领域的具体合作来实现。

(一) 能源贸易、能源投资与能源基础设施建设

美国与相关国家的能源合作,首先集中在能源贸易,这是由美国与这些国家之间的能源供求关系决定的。自2005年起,美国能源进口总额逐年减少,出口逐年增加,需要为其能源产品寻找稳定的市场。这些国家能源需求增加,也希望得到稳定和可靠的能源供应;同时,其中许多国家能源基础设施比较落后,制约着其能源贸易和能源消费,因而,推动其能源基础设施建设也成为美国与这些国家能源合作的重要组成部分。

1. 能源贸易与能源投资

在特朗普执政时期,美国能源出口显著增加。自1952年以来,美国在2019年首次成为能源净出口国。2020年美国能源出口总量为23.47万亿夸特(quads),比进口总量多3.46万亿夸特;美国原油出口每天大约318万桶,原油进口下降到每天588

^① Rick Perry, “The New Energy Realism,” Remarks at CERA Week, March 7, 2018, available at: <https://www.energy.gov/articles/new-energy-realism-secretary-perry-remarks-cera-week-prepared-delivery>.

万桶;天然气出口达到了 144.3 亿立方英尺,进口下降到 69.9 亿立方英尺。^①

对于美国的能源出口来说,印太地区是一个潜力巨大的市场。日本、韩国都是能源资源贫乏的国家,石油、天然气、煤炭等都需要大量进口。中国和印度是经济增长迅速的两个大国,能源需求非常旺盛。在特朗普执政时期,美国对该地区相关国家的能源出口,特别是原油及相关产品、天然气以及煤炭等的出口,都有明显增长。从表 1 可见,澳大利亚、中国、印度、日本、印度尼西亚、韩国、新加坡等是美国原油及相关产品的主要出口目的地,其中美国对印度、印度尼西亚、日本和韩国等国的原油及相关产品的出口在特朗普执政时期增幅特别突出。从表 2 可见,中国、印度、日本和韩国是印太地区美国天然气的主要出口目的地,其中对日本和韩国的出口在 2017~2020 年间增加明显。从表 3 可见,2017~2019 年间,该地区从美国进口煤炭最多的国家是中国、日本、印度和韩国,其中日本、印度和韩国的进口增幅最为突出。

表 1 美国对相关国家原油及成品油出口总量(2015~2020 年)

(单位:万桶/年)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
阿富汗	0.1	0.1	0.2	0.1	0.3	0.2
澳大利亚	315.0	525.1	828.7	794.0	2562.1	1945.8
孟加拉国	0.2	0.1	0.1	0.1	0	0
文莱	0	0.1	0.2	0.1	32.6	0.1
柬埔寨	0.3	28.7	0.1	0.2	0.1	0.1
中国	6986.4	7416.0	16319.3	13663.2	7150.3	25739.5
印度	2844.8	5127.9	7295.4	10853.2	16800.6	17458.4
印度尼西亚	81.4	94.2	700.9	1503.4	2529.1	4296.0
日本	6062.2	9158.1	12759.3	17012.8	20249.6	20022.7
韩国	2362.1	3938.5	6409.9	13927.6	21152.6	15988.0
马来西亚	318.4	405.4	1239.7	912.6	428.5	800.4
新西兰	61.3	70.5	71.0	63.5	58.4	123.8
巴基斯坦	0.6	31.6	2.3	0.7	59.5	321.5
菲律宾	252.9	141.3	260.7	199.0	376.8	196.0
新加坡	4447.8	5370.0	7676.4	6764.3	4601.0	6184.7
泰国	48.1	186.6	634.6	1631.4	4040.1	2829.0
越南	120.6	20.8	92.6	12.0	493.9	827.6

资料来源:美国能源信息管理局(Energy Information Administration)网站,网址:https://www.eia.gov/。

^① “U.S. Energy Facts Explained,” available at: https://www.eia.gov/energyexplained/us-energy-facts/imports-and-exports.php.

表2 美国对相关国家天然气出口(2015~2020年)

(单位: 百万立方英尺)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
孟加拉国		0	0	0	3419	10660
中国	0	17221	103410	90473	6851	214401
印度	0	16915	20919	57634	91481	124402
日本	8262	11137	53218	125534	201085	287672
马来西亚			0	0	3698	
巴基斯坦			3166	12956	26787	36934
新加坡			0	3679	31440	28341
韩国		10166	130185	252223	270025	316613
泰国		0	3113	0	6635	32622

资料来源: 美国能源信息管理局网站, 网址: <https://www.eia.gov/>。

表3 美国对相关国家煤炭出口(2016~2020年)

(单位: 万美吨)

	2016	2017	2018	2019
澳大利亚	0.0364	4.9197	0.0297	0.1186
中国	99.5901	331.6546	251.8859	130.4688
印度	552.8222	1126.2975	1767.8839	1327.7360
日本	455.5484	768.3427	1054.3121	1102.4435
马来西亚	0.0467	0.0377	0.1337	0.3612
新西兰	0.0077	0.0043	0.0037	
巴基斯坦	0.0022	18.9890	19.1537	0.0083
新加坡	5.7440	1.5307	0.0036	1.8756
韩国	447.1084	953.3847	941.7720	743.9331
泰国	0.1420	13.6101	50.3623	0.1058
越南	0.0484	0.0554	0.0432	0.0318

数据来源: 美国能源信息管理局网站, 网址: <https://www.eia.gov/>。

美国对日本、韩国、印度等国的能源出口大幅增加,既反映了这些国家的经济发展水平和程度,也体现了特朗普政府推动其能源战略的成效。过去几年中美国与相关国家之间能源贸易的增长,离不开美国政府各有关部门,特别是美国国务院、美国国际开发署、美国贸易与发展署、美国能源部的积极推动。比如,美国能源部曾授权美国多家大型机构增加向印太地区出口液化天然气;美国国际开发署与亚洲开发银

行签署了一项协议,以推动能源贸易;美国进出口银行和日本出口与投资保险公司(Nippon Export and Investment Insurance)延长了已有的共同融资协定,帮助提升美国向印太地区运输液化天然气的潜力。

在推动对该地区相关国家的能源投资方面,美国也采取了许多具体行动。比如,通过美国国际开发署清洁能源亚洲项目(Clean Power Asia Program),推动东南亚国家电力部门在可再生能源资源方面的投资;动员公共和私营部门投资,帮助印度尼西亚开启多个可再生能源项目;与越南投资者合作,建设多家高品质、大规模的太阳能公司;与印度相关部门合作,帮助改进印度可再生能源的投资决策。

2. 能源基础设施建设

印太地区许多国家相对落后的能源基础设施,在一定程度上制约了美国对该地区能源的出口潜力。因此,支持该地区相关国家的能源基础设施建设,对于扩大美国相关能源出口能力、推动美国与这些国家的持久能源合作,是非常必要的。

美国与印度、越南、印度尼西亚、孟加拉国等相关国家在能源基础设施建设方面进行了广泛合作。在印度,为加强当地电网和配电设施并使之现代化,美国与之进行了合作。美国还支持印度改善其天然气配气管网,通过公路、铁路和水路向传统天然气管道基础设施未能覆盖的地区配送天然气,以便能够向印度出口更多液化天然气。在越南,美国为确定越南南部液化天然气进口终端和天然气发电项目选址与设计、推动松买(Son My)液化天然气进口终端和发电厂建设等,提供了资助或支持。在印度尼西亚,美国国际开发署帮助印尼建立了数十个可再生能源项目,并支持把可再生能源并入当地电网。此外,美国贸易发展署为阿萨姆岛(Asam)液化天然气接收终端的开发及印尼岛屿间液化天然气输送的可行性研究提供了资助和支持。在孟加拉国,美国著名电器和能源公司投资建设了一些发电厂、天然气发电厂和液化天然气终端。在巴布亚新几内亚,美国发起了美国国际开发署-巴布亚新几内亚电气化伙伴关系(USAID-PNG Electrification Partnership, PEP)项目,以加强巴布亚新几内亚电力公司(PNG Power Limited)的能力。此外,美国也为推动菲律宾、泰国等国的能源基础设施发展提供了支持。

美国还与日本、澳大利亚等盟国合作,共同推动其他国家能源基础设施的发展。2017年11月,美国贸易发展署(United States Trade and Development Agency, USTDA)与日本自然资源和能源厅(Agency for Natural Resources and Energy)签署了关于支持在第三国发展能源基础设施和建立基础设施采购制度及在日本经济产业省和美国贸易发展署之间交换相关信息的合作备忘录。两国为促进在印太地区其他国家高标准的项目投资,提供液化天然气或建设液化天然气基础设施,展开了合作。

推动和支持相关国家,特别是东南亚和南亚国家能源基础设施的发展及现代化,

解决其能源基础设施的缺陷,不仅有助于进一步扩大美国的能源出口,深化美国与这些国家的经济联系,也有助于促进这些国家能源部门的转型,进而影响这些国家的经济增长方式。

(二) 能源市场建设和地区能源市场一体化

能源市场建设与能源贸易、能源消费都密切相关。健康、开放、透明的能源市场有助于促进能源贸易发展,引导能源供应与需求。印太各国国情不同,发展程度不同,能源市场发育程度也不一样;而且,东南亚和南亚能源市场一体化程度相对较低,反过来也会制约各国能源市场的发展。因此,在与相关国家的能源合作当中,美国也特别重视其能源市场建设,并通过各种形式的合作推动区域能源市场的一体化。

1. 能源市场建设

2020年6月,美国国际开发署高级副助理署长格洛丽亚·斯蒂尔在“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议(Asia EDGE)线上研讨会上发表演讲时指出,尽管印太地区蕴含着巨大潜力,美国能源公司依然面临着某些国家政府缺少透明度和国内竞争环境不公平等挑战:该地区的政府依然从事不透明的融资和采购实践,限制公民参与,并使决策免受公众监督;腐败、国有化法律、虚弱的监管环境以及缺少竞争性投标,会进一步限制促使商业发展的环境。这些挑战不但会阻碍公平竞争,还会阻止美国在世界上增长最快的市场的投资,使美国对该地区能源部门投资面临困难。^①实际上,美国一直在采取各种行动和措施,包括资助推动法律、监管和政策改革的项目,支持开放、透明、有助于为美国公司创造公平竞争环境的采购实践等,建立一种富有吸引力的有利于商业企业公平竞争的环境,推动相关国家形成开放、竞争性和一体化的能源市场,扩大能源获得,推动能源多样化和能源贸易,以塑造一种使美国公司更易于开发该地区能源市场的环境。^②

美国与日本、澳大利亚等盟国通过实施各种具体项目进行了积极合作,以共同推动相关国家的能源市场和规则建设。美日战略能源伙伴关系的一个核心原则是“开放和竞争性的能源市场对于确保能源供应安全是不可或缺的”。在具体实践中,美日战略能源伙伴关系也把“全球天然气市场的发展”“推动发展中世界能够促进地区

① “Remarks by Senior Deputy Assistant Administrator for Asia Gloria Steele at the Asia EDGE Virtual Workshop: Supporting Indo-Pacific Industry Engagement through Asia EDGE,” June 25, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-25-2020-senior-deputy-assistant-administrator-asia-gloria-steele-asia-edge>.

② “Remarks by Senior Deputy Assistant Administrator for Asia Gloria Steele at the Asia EDGE Virtual Workshop: Supporting Indo-Pacific Industry Engagement through Asia EDGE,” June 25, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-25-2020-senior-deputy-assistant-administrator-asia-gloria-steele-asia-edge>.

一体化;遵守善治原则,尊重所有利益相关者的利益,保持投标和融资的透明度;扩大全球能源市场准入等的能源基础设施发展”等作为优先关注事项。^①美国进出口银行与日本出口与投资保险公司签署并延长了共同融资协议,以帮助促进美国液化天然气向印太地区运输和培育更透明的印太能源市场。美国和澳大利亚也为推动印太地区的能源市场发展进行了合作。2018年10月,美国与澳大利亚举行第一次年度能源安全对话并签署谅解备忘录,“推动开放和竞争性的市场”是其中一个重要关注对象。^②

美国也与该地区其他伙伴国合作,举行或开展了一些有助于这些国家形成开放和竞争性的能源市场制度和环境的项目或行动。为推动印度能源市场的发展,美国-印度清洁能源金融工作组(U.S.-India Clean Energy Finance Task Force)利用两国政府和私营部门的金融专业技能,调整了商业和金融模式,使之适应印度的环境,为印度实现可再生能源目标进行融资支持。美国国际开发署向印度提供了咨询和分析报告,支持其建立实时电力交易市场。^③美国和越南在2019年9月签署谅解备忘录,建立了“美越全面能源伙伴关系”(United States-Vietnam Comprehensive Partnership on Energy),“创造基于规则、开放和透明的能源市场”是这份备忘录的一项重要关注。^④美国国际开发署的“越南低排放能源项目”(V-LEEP)与越南政府合作,协调国家战略、法律、政策和规范,推动了高效清洁能源的快速运用;与越南电力监管局(Electricity Regulatory Authority)合作,开展“直接购电协议”(Direct Power Purchase Agreement)试点计划,让企业能够直接从太阳能和风电公司购买清洁电力;^⑤与政府监管者、银行、投资者和私营部门开发公司合作,帮助越南创建使太阳能投资成为可能的环境;与越南工业和贸易部合作,改变越南的电力市场,使之成为一个更绿色和更可持续的部门。美国国际开发署的“越南低排放能源项目II”(V-LEEP II)在推动越南采购的透明度、增加能源部门的竞争方面做出了努力,对“直接购电协议”试点

① “Japan-United States Strategic Energy Partnership (JUSEP),” available at: https://www.meti.go.jp/english/press/2017/pdf/1107_001a.pdf.

② “First Annual U.S.-Australia Energy Security Dialogue,” Media Note, October 2, 2018, available at: <https://2017-2021.state.gov/first-annual-u-s-australia-energy-security-dialogue/index.html>.

③ “Asia EDGE Highlights,” October 2020, available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/FI-NAL_Interagency_Asia_EDGE_Highlights_102120_1.pdf.

④ “United States and Vietnam Institutionalize Energy Partnership,” September 30, 2019, available at: <https://www.state.gov/united-states-and-vietnam-institutionalize-energy-partnership/>.

⑤ “Vietnam Low Emission Energy Program (V-LEEP),” March 13, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/vietnam/documents/vietnam-low-emission-energy-program-v-leep>.

项目进行了评估,并参与了劳动力和省政府能力建设及其他类似竞争性采购机制。^①

透明度对于建立市场信心、塑造经济可持续性、为合法投资者创造公平竞争环境,都至关重要。在“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议之下,美国国际开发署为推动透明、竞争性的采购,使各国能够理解和采纳与技术 and 市场成熟度相适应的框架,做出了努力。美国国际开发署在泰国曼谷主办了“通过能源促进亚洲增长与发展倡议地区竞争性采购对话”(Asia EDGE Regional Competitive Procurement Dialogue),展示了在南亚和东南亚进行竞争性采购的好处;支持斯里兰卡政府确定了新的公私伙伴关系采购指南,建立了一个电子政府采购平台,用全自动的采购程序取代了纸介性采购程序,提高了透明度和效率,提升了私营部门的竞争力,同时限制了舞弊和腐败的机会。在菲律宾,美国国务院帮助菲律宾政府制定了进口液化天然气需要的法律和监管框架。

2. 地区能源市场一体化

为推动东南亚和南亚地区能源市场一体化,美国国务院和美国国际开发署实施了众多具体的项目。“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议把推动地区能源协作、提升能源贸易和市场一体化作为其重要关注对象。美国国务院为支持东盟石油理事会(ASEAN Council on Petroleum, ASCOPE)关于跨境管道管理和天然气质量标准化的最佳实践提供了援助。美国-东盟能源合作工作计划(U.S.-ASEAN Energy Cooperation Work Plan)开展了一些促进东盟地区电力和天然气市场的发展、使用先进清洁能源技术和提升能源效率等活动。^②美国国际开发署与康瓦尔能源公司(Convalt Energy)合作,在老挝考察了新的太阳能和水电基础设施项目,帮助推动东南亚的能源联通。“基础设施交易与援助网络”(Infrastructure Transaction and Assistance Network)倡议建议通过新的高压输电线把老挝和越南的电网连接起来,这对于湄公河地区的能源安全和电力交易至关重要。^③

美国国际开发署为推动南亚地区电力和天然气市场更大程度的一体化进行了努力。美国支持南亚地区发展竞争性地区电力市场和创建能够促进电力贸易之环境的努力,已带来巨大的政策性改变。南亚国家通过南亚区域合作联盟(South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)的“能源合作框架协议”(Framework Agree-

① “Fact Sheet: Vietnam Low Emission Energy Program (V-LEEP II),” available at: <https://www.usaid.gov/vietnam/documents/fact-sheet-vietnam-low-emission-energy-program-v-leep-ii>.

② “The United States and ASEAN: An Enduring Partnership,” August 2, 2019, available at: <https://vn.usembas-sy.gov/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership/>.

③ “USAID Announces More than \$ 440 Million in Assistance to the Indo-Pacific Region,” November 4, 2019, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/nov-4-2019-usaid-announces-more-440-million-assistance-indo-pacific-region>.

ment for Energy Cooperation) 和“印度-尼泊尔电力贸易协定”(Power Trade Agreement between India and Nepal) 进行了能源合作,为南亚地区电力市场确立了基础。2018年8月,美国国际开发署和开发研究与行动组织(Research and Action for Development, IRADe) 举办“提升南亚能源合作与一体化地区会议”,并发布了《南亚区域合作联盟国家电力规范汇编》(Compendium of Electricity Regulations of SAARC Countries)、《促进南亚跨境电力贸易非歧视性开放传输框架及指导原则》(Framework & Guidelines for Non-discriminatory Open Access in Transmission for Facilitating Cross Border Electricity Trade in South Asia) 和《不丹、孟加拉国、印度和尼泊尔电力贸易的宏观经济收益》(Macro-economic Benefits of Power Trade in the Bhutan, Bangladesh, India, and Nepal Region) 等多个报告。^① 2018年12月,印度修改了关于跨境电力贸易的指导原则,改变了跨境电力贸易政策,使其他国家能够使用其输电线路进行电力交换。2019年4月,美国商务部的“商业法律发展项目”(Commercial Law Development Program) 与美国国际开发署的“南亚地区能源一体化倡议”(SARI/E) 合作在新德里举行地区电网峰会,重点关注为跨境电力交易建立一种法律治理制度。2019年6月,尼泊尔和孟加拉国达成协议,开始使用印度输电线路进行电力贸易。^② 美国国际开发署的“南亚地区倡议”(South Asia Regional Initiative) 关注的问题包括阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡和马尔代夫等8个南亚国家的跨境能源贸易及相关的政策监管框架、传输互联及地区电力市场等。在“南亚地区倡议”项目下,美国国际开发署与8个南亚国家合作,创建了一种使地区能源合作成为可能的环境,并特别关注了跨境电力贸易。^③ 南亚地区能源一体化倡议(SARI/EI) 为该地区国家之间通过跨境电力贸易进行能源合作和电力系统一体化提供了支持。

东南亚和南亚地区能源市场一体化也符合美国其他盟国和伙伴的利益。因此,日本等国在这一点上也积极与美国进行合作。2018年10月,在第二次美日战略能源伙伴关系会议上,双方承诺推动开放和竞争性能源市场,通过在印太地区和非洲的具体行动,实现地区能源部门一体化。2019年8月,两国发起了日本-美国湄公河电

① “Regional Conference on Enhancing Energy Co-operation and Integration to Help South Asian Countries Meet Increasing Energy Demands,” August 30, 2018, available at: <https://www.usaid.gov/india/press-releases/aug-30-2018-regional-conference-enhancing-energy-co-operation>.

② “USAID Announces Launch of More Than \$28 Million in Activities to Advance Regional Energy Markets in South Asia,” October 28, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/oct-28-2020-usaid-announces-launch-more-28-million-activities-advance-regional-energy-markets>.

③ “Remarks by Ambassador Kenneth I. Juster at the Regional Conference on Enhancing Energy Cooperation and Integration in South Asia,” August 30, 2018, available at: <https://www.usaid.gov/india/speeches/aug-30-2018-ambassador-kenneth-i-juster-regional-conference-enhancing-energy>.

力伙伴关系(Japan-U.S.-Mekong Power Partnership),与湄公河国家一道,推动湄公河地区电力部门一体化和地区电力贸易。2020年9月,美国和湄公河国家举行第一次湄公河-美国伙伴关系部长级会议,并发表“湄公河-美国伙伴关系联合部长级声明”,表示致力于扩大和深化合作,以推动地区能源一体化和市场发展,通过维持和扩大灵活和竞争性的市场,动员在多种能源技术方面的私人投资。^①

美国推动印太地区能源市场一体化的努力,将有助于进一步推动这些地区能源市场的发展,帮助各国满足其能源需求,促进该地区经济发展,为美国能源出口创造更多机会。

(三) 能源技术研发合作与能源技术援助

能源技术研发合作和能源技术援助,也是美国与相关国家能源合作的重要组成部分。能源技术研发合作和能源技术援助,在很大程度上意味着美国能源产品的潜在市场前景。同时,这些国家在能源领域的技术进步,将会在一定程度上改变其能源领域的治理方式,并进而在一定程度上改变民众的生活方式,这对美国来说具有重要的战略意涵。美国与该地区的能源技术研发合作主要体现为与日本、澳大利亚等发达国家在核能、清洁能源技术等领域的合作;其能源技术援助主要体现在与印度、越南、印度尼西亚及其他相关国家在能源技术的运用等方面的合作。

在特朗普执政时期,美国延续和加强了与日本在民用核能研究与开发方面的合作。2017年10月,美国能源部与日本经济产业省发布了关于民用核能领域研究、开发与产业合作的意向书。2018年5月,民用核能研究与开发工作组(Civil Nuclear Energy Research and Development Working Group)第六次年度会议达成协议,决定扩大先进核反应堆合作活动并共享研究设备,以进一步提升美日民用核研究与开发合作。2018年7月,《美日关于和平利用核能的合作协定》自动延期,使两国能够继续进行核技术交流和科研合作,促进在核能工厂运行和技术开发方面的合作。^②2018年8月,美日举行了“关于核设施退役的双边产业论坛”,目的是促进印太地区在核能领域更大的商业合作。2018年11月,美国商务部和能源部与日本经济产业省和文部科学省发布了《关于核能部门研究、开发及产业合作的合作备忘录》,以推动两国在核研究与开发、核设施退役和后端燃料循环管理、改进核安全以及推动全球核能

^① “Mekong-U.S. Partnership Joint Ministerial Statement,” Media Note, Office of the spokesperson, September 15, 2020, available at: <https://www.state.gov/mekong-u-s-partnership-joint-ministerial-statement/>.

^② Phyllis Genther Yoshida, “U.S.-Japan Nuclear Cooperation: The Significance of July 2018,” available at: https://wpfusa.org/wp-content/uploads/2018/03/123-Agreement-Yoshida-032618.Final_.pdf.

利用等方面的合作。^① 美国与印度通过美印民用核能工作组,在先进核能技术方面开展了双边研发接触。2020年7月,两国发表《美印战略能源伙伴关系联合声明》,强调致力于促进民用核合作。^②

在与日本、澳大利亚等国家进行能源技术研发合作的同时,美国国际开发署、美国贸易发展署、能源部、国务院能源资源局等通过各种倡议、项目或计划,向印度、越南、印度尼西亚、泰国、菲律宾、柬埔寨、老挝、斯里兰卡等国家提供了能源技术援助。

美国国际开发署开展的“亚洲清洁电力”(Clean Power Asia)项目与湄公河下游国家及其他东盟成员国合作,围绕太阳能光伏发电厂、分布式太阳能发电、推动可再生能源资源与传统资源的兼容这三个主题,为四个主要的湄公河下游国家(柬埔寨、老挝、泰国和越南)提供技术援助和干预。绿色电网(Greening the Grid)项目在孟加拉国、印度、印度尼西亚、老挝、菲律宾、泰国、越南等国开展了一系列活动,提供信息、指南资料以及技术援助,支持实现电网现代化并把大量可再生能源并入电网,解决清洁能源发展的技术挑战。美国国际开发署的“第二阶段印度尼西亚清洁能源发展项目”(Indonesia Clean Energy Development II, ICED-II)与印度尼西亚全国及地区层次的政府部门、印尼国家电力公司(Perusahaan Listrik Negara, PLN)、私营部门项目开发者和供应者、银行和金融机构及其他利益攸关方进行了合作,以开发该国的可再生能源项目和技术市场。美国国际开发署的“尼泊尔水电开发项目”(Nepal Hydropower Development Project)支持尼泊尔政府扩大尼泊尔获得现代、高质量的水电服务和发挥其作为南亚能源出口国之潜力的努力。^③ 美国国际开发署与世界银行合作开展的“第二个农村电气化与可再生能源发展”项目(Rural Electrification and Renewable Energy Development II, RERED II)在孟加拉国等国家开展的项目,主要关注偏远农村地区的电力获得、家用能源、节能照明等技术援助。美国贸易发展署为巴布亚新几内亚电力公司(PNG Power Ltd.)提供资金,扩大了巴布亚新几内亚智慧电网技术的

① “Memorandum of Cooperation between the Ministry of Economy, Trade and Industry and the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology of Japan on the One Side and the Department of Commerce and the Department of Energy of the United States of America, on the Other Side, Concerning Research and Development and Industrial Cooperation in the Nuclear Energy Sector,” November 13, 2018, available at: <https://www.meti.go.jp/press/2018/11/20181113003/20181113003-1.pdf>.

② “U.S.-India Strategy Energy Partnership Joint Statement,” July 17, 2020, available at: https://www.energy.gov/sites/prod/files/2020/07/176/US-India%20SEP%20Joint%20Statement_Issued%20July%2017%202020.pdf.

③ “Nepal Fact Sheet: Nepal Hydropower Development Program,” available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Nepal_NHDP-Hydropower-Project-Fact-Sheet_FINAL.pdf.

使用。^① 美国国际开发署和美国能源部国家可再生能源实验室领导的“亚洲先进能源伙伴关系”(Advanced Energy Partnership for Asia) 在推动相关亚洲国家改善能源公司规划和运行实践、增加先进能源系统的使用、推动能源部门做出数据驱动的决策等方面, 提供了援助和支持。美国国家可再生能源实验室及其他相关实验室通过该项目与东南亚伙伴合作, 开发和运用先进方法和工具, 扩展了电力、交通和基础设施中的先进能源系统。

在该地区众多国家中, 美国对印度和越南的能源技术援助和能源技术研发合作尤为突出。美国对印度的能源技术援助涵盖内容非常广泛, 包括: 加强研究和开发, 推动印度智能电网发展和电力基础设施及电力系统现代化, 扩大可再生能源并研究可再生能源并入印度电网的技术和经济可行性, 增加电网的适应性和可靠性, 推动提升火力发电厂的效率; 研发先进能源存储技术, 增加离网能源获得; 就先进高效的煤炭技术进行合作, 发展 21 世纪的煤炭能源系统, 通过碳捕获、利用和封存(Carbon Capture, Utilization & Storage, CCUS) 技术合作, 减少燃煤发电厂的碳排放, 并把二氧化碳转化为有价值的商业资源, 把煤炭转化为碳纤维和纳米材料、水泥和建筑复合材料, 以及电池和电极棒材料等高附加值的化学品和碳制品; 开展清洁能源发展合作, 为印度提供清洁能源技术; 合作开发和实施能效或节能技术, 推动能源效率创新; 合作提升建筑与设备能效, 通过提高未来智能建筑的建筑规范、设计和运行, 智能电表和需求侧响应, 以及建筑物翻新, 来改善建筑性能, 推进节能, 并改善室内空气质量; 致力于行为能效项目的发展和分布式能源资源计划的技术援助; 努力提升工业部门的能效, 并根据 ISO50001 提升全面能源管理体系。美国对印度的能源技术援助, 形式多种多样, 包括: 举行相关国际会议或论坛, 分享相关经验; 通过美国国际开发署、美国能源部等开展的合作项目, 进行能源技术援助或合作进行相关研究; 通过两国企业之间的合作, 实现技术转移等。

美国对越南的能源技术援助及两国间密切的能源技术研发合作, 与美越关系迅速发展的整体状态是一致的, 也顺应了越南经济发展的需求。近年来, 越南是印太地区经济发展较快的经济体, 对各种能源的需求也不断增加。美国对越南的能源技术援助, 也集中在电力部门改革与电力系统现代化、增加先进能源系统的使用、能源存储技术、能源效率和清洁能源技术发展等方面。美国贸易发展署为越南电力公司

^① “USTDA Reopens in Papua New Guinea, Supports Power Grid Modernization,” July 29, 2020, available at: <https://ustda.gov/ustda-reopens-in-papua-new-guinea-supports-power-grid-modernization/>.

(Vietnam Electricity, EVN) 提供资助,研究了越南使用先进能源存储技术的可行性。^① 美国国务院能源局为越南电力监管局(Electricity Regulatory Authority of Viet Nam, ERAV) 提供了技术援助,以支持其提升监管能力,发展竞争性电力市场、智能电网和需求响应项目以及电气市场的必要监管工具等。美国国际开发署在电力部门改革方面与越南工业与贸易部进行了合作,以提升可再生能源和储存能力,推动天然气进口并提升能源使用效率。^② 美国国际开发署“越南城市能源安全”(Vietnam Urban Energy Security) 项目与越南政府密切合作,在城市、省及全国层次上改善清洁能源立法,为创新性解决方案提供资金和技术援助,以解决城市能源和环境问题。^③ 美国国际开发署还与美国国家可再生能源实验室以及美国劳伦斯伯克利国家实验室(Lawrence Berkeley National Laboratory) 合作,为越南电力公司提供技术援助。^④

美国与相关国家内容广泛的能源合作,从能源贸易与投资、能源基础设施建设,到能源市场建设和地区能源市场一体化,再到能源技术援助和能源研发合作,既着眼于能源系统本身,也不可避免地会产生一些外溢效应,触及这些国家相关领域的国内治理,放大美国在这些国家经济和社会领域的影响,从而形成对美国来说非常重要的战略价值。这在很大程度上也是美国“印太战略”实施追求的目标或效果。

三 特朗普执政时期美国与相关国家能源合作的特点

特朗普执政时期美国与相关国家的能源合作,在很大程度上延续了奥巴马政府时期的做法,但也有新的发展。这与页岩油气革命后美国在世界能源版图上的地位有关,与这些国家能源需求的增长有关,也与特朗普政府的能源政策和能源战略有关。美国与相关国家的能源合作,有四个突出特点:第一,以“全政府”方式推进与这些国家的能源合作;第二,进一步强化与这些国家能源合作的机制化协调和沟通;第三,与印太地区盟国及伙伴共同在第三国开展能源合作;第四,重视发挥私营部门在能源合作中的作用等。

① “USTDA Advances Energy Storage in Vietnam, and Creates Opportunities for U.S. Industry,” September 5, 2018, available at: <https://ustda.gov/ustda-advances-energy-storage-in-vietnam-and-creates-opportunities-for-u-s-industry/>.

② “Joint Statement on U.S.-Vietnam Energy Security Dialogue,” April 12, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-u-s-vietnam-energy-security-dialogue/>.

③ “Fact Sheet: USAID Vietnam Urban Energy Security,” available at: <https://www.usaid.gov/vietnam/documents/fact-sheet-usaid-vietnam-urban-energy-security>.

④ “USAID Announces Assistance to Advance Clean Energy Development in Vietnam,” December 18, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/vietnam/program-updates/dec-2020-usaid-announces-assistance-advance-clean-energy-deployment-vietnam>.

(一) 以“全政府”方式推进与相关国家的能源合作

“全政府”方式已成为美国处理各种国际问题的一种指导思想或思维习惯。特朗普执政时期美国推进与相关国家能源合作的办法,也体现着“全政府”的思想。美国国务院、能源部(包括劳伦斯伯克利国家实验室、国家可再生能源实验室和西北太平洋国家实验室)、财政部、商务部、交通部、美国国际开发署、美国进出口银行、美国贸易发展署、海外私人投资公司(Overseas Private Investment Corporation, OPIIC [后为美国国际开发金融公司(U.S. International Development Finance Corporation, DFC)]、美国内政部、农业部等,都以各种方式参与了推动美国与这些国家能源合作的活动。

美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)在2018年7月第一次“印太商业论坛”(Indo-Pacific Business Forum)上提出的“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议,^①是体现特朗普政府以“全政府”方式推动美国与相关国家能源合作的一个典型案例。该倡议动用了10个政府部门的工具,旨在通过“全政府”努力,推动整个印太地区形成可持续和安全的能源市场,释放印太地区的能源潜力。美国国务院能源资源局(Bureau of Energy Resources, ENR)负责制定和执行国务院的国际能源政策,推动美国及其伙伴和盟国的能源安全,通过能源发展推动全球政治稳定和繁荣。国务院能源资源局领导着“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议,协调美国国际开发署、商务部、贸易与开发署、能源部、进出口银行、农业部、财政部以及美国国际开发金融公司开展的项目和活动。该倡议关注四个战略目标:第一,强化盟国和伙伴的能源安全;第二,创造开放、高效、基于规则和透明的能源市场;第三,改善自由、公正和对等的能源贸易关系;第四,扩大廉价、可靠能源的获得。^②特朗普执政时期美国与相关国家的能源合作,总体上也是围绕这四个战略目标展开的。

在“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议之下,美国国际开发署开展了近20个项目,推动与相关国家之间全面和深入的能源合作。美国与孟加拉国、缅甸、柬埔寨、印度、印度尼西亚、老挝、尼泊尔、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南等国合作规划和开展了一些项目。这些项目包括“亚洲天然气伙伴关系”(Asia Gas Partnership);“亚洲清洁电力”;“改变公用事业性别结构”(Engendering Utilities);绿色电网“绿色电网/印度”(Greening the Grid/India);“第二阶段印度尼西亚清洁能源发展”;“节能市场一体化与转型”(Market Integration and Transformation for Energy Efficiency);“尼泊尔

^① Michael R. Pompeo, Remarks on “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” Indo-Pacific Business Forum, U.S. Chamber of Commerce, Washington, D.C., July 30, 2018, available at: <https://ph.usembassy.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>.

^② “Asia EDGE: Enhancing Development and Growth through Energy,” available at: <https://www.state.gov/asia-edge/>.

水电开发”；“加速清洁能源部署伙伴关系 2.0 倡议可再生能源”(PACE -D 2.0 RE)；“第二个农村电气化与可再生能源发展”；“南亚能源集团”(South Asia Group Energy , SAGE)；“南亚地区能源枢纽”(South Asia Regional Energy Hub , SAREH)；“南亚地区能源一体化倡议”(South Asia Regional Initiative for Energy Integration , SARI/E)；“通过能源促进亚洲增长与发展东南亚中心”(Southeast Asia EDGE Hub)；“湄公河智能基础设施”(Smart Infrastructure for the Mekong , SIM)；“亚洲先进能源伙伴关系”；“越南低排放能源”(V-LEEP)；“能源效率促进发展”(Energy Efficiency for Development) 等。

美国贸易发展署也向越南、泰国、印度、印度尼西亚、巴布亚新几内亚提供各种形式的资助 ,进行先进能源存储技术、液化天然气终端和天然气发电项目、虚拟管道技术和天然气配送等相关能源项目的可行性研究 ,支持这些国家的能源基础设施发展 ,通过众多具体项目推动美国与相关国家的能源合作 ,为美国公司创造出口机会。

美国财政部与越南、新加坡、韩国、日本、印度尼西亚、泰国等国的财政部门签署了相关的框架协议、谅解备忘录或合作备忘录 ,目的是加强美国与这些国家的政策协调和融资合作 ,鼓励市场导向的私营部门投资 ,支持基础设施包括能源基础设施的发展 ,推动印太地区能源和基础设施市场的建设。

美国与印太盟国和伙伴的能源对话也体现着其“全政府”方式的努力。比如 ,2020 年 12 月举行的第三次美国-澳大利亚能源安全对话 ,参会成员包括来自美国国务院、能源部、商务部、财政部、国际开发金融公司、美国国际开发署的美国官员 ,以及澳大利亚外交和贸易部、工业、科学、能源和资源部的官员组成的代表团。美国以“全政府”方式推动与相关国家的能源合作 ,与其推进美国“印太战略”的实践是一致的 ,也是由美国与这些国家能源合作所涉及内容的广泛性决定的。

(二) 与印太盟国及伙伴能源合作的机制化进一步加强

在特朗普政府时期 ,美国与印太盟国及伙伴能源合作的机制化协调进一步加强了 ,既有的合作和对话机制得以延续 ,并与日本、澳大利亚、韩国、印度、越南等国建立了新的能源合作与对话机制。

能源合作是美日关系的重要组成部分。“美日战略能源伙伴关系”(Japan-United States Strategic Energy Partnership ,JUSEP) 是美日双边能源合作和经济协调的主要论坛。2017 年 11 月 ,两国在“美日经济对话”框架下建立了“美日战略能源伙伴关系” ,以加强能源合作。2018 年 3 月 ,美日举行第三轮能源战略对话 ,就能源市场、多边能源合作等议题进行了富有成效的讨论。10 月 ,美日举行第二次战略能源伙伴关系会议 ,双方承诺致力于推动塑造开放和竞争性的能源市场 ,支持企业之间的联系。11 月 ,美国和日本发布“关于通过能源、基础设施和数字互联互通合作推动塑造自由

和开放的印太地区的联合声明”,重申支持塑造“自由和开放的印太地区”这一共同目标,决定深化和扩大两国伙伴关系,在“美日战略能源伙伴关系”框架内加强合作,促进高标准项目投资,以提供液化天然气或建立液化天然气基础设施。^①2019年2月,美日举行了第三次战略能源伙伴关系会议,两国强调致力于加强能源安全和促进印太地区和撒哈拉以南非洲地区廉价和可靠的能源获得。^②2019年8月,两国举行美日战略能源伙伴关系第五次会议,来自美国、日本和第三国的产业界代表第一次在其中发挥重要作用。^③2020年2月,美国财政部与日本产业省和财务省签署了《加强能源和基础设施融资及市场建设合作备忘录》。根据该备忘录,美国和日本将会合作解决私营部门投资的监管、市场和法律壁垒,并找到有创造性的解决办法,深化地区能源和基础设施项目债务市场的发展,围拢机构投资者,提升液化天然气及其他商品的贸易市场,以及促进美日双边基础设施投资。^④2020年9月,美日举行战略能源伙伴关系视频会议,两国重申共同致力于维持开放和竞争性的能源市场,加强印太地区的能源安全。2021年4月,两国又建立美日清洁能源伙伴关系(Japan-U.S. Clean Energy Partnership, JUCEP),以推动可再生能源、能源电网优化、核能及低碳技术等合作。

美国与澳大利亚在能源合作方面也加强了机制化的对话。2018年2月,特朗普总统与澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)宣布建立“美澳印太战略能源伙伴关系”(Australia-U.S. Strategic Partnership on Energy in the Indo-Pacific),其目标包括促进印太地区基础设施和能源合作,形成开放和竞争性能源市场并提升规则和标准;推动能源基础设施、低排放技术以及全球天然气市场的发展;促进地区一体化的能源基础设施发展等。^⑤在2018年7月举行的美澳部长级磋商中,能源安

① “U.S.-Japan Joint Statement on Advancing a Free and Open Indo-Pacific through Energy, Infrastructure and Digital Connectivity Cooperation,” November 13, 2018, available at: <https://www.mofa.go.jp/files/000418502.pdf>.

② “Joint Statement on Japan-United States Strategic Energy Partnership, Media Note, Office of the Spokesperson,” March 19, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-japan-united-states-strategic-energy-partnership/>.

③ “2019 Japan-U.S. Strategic Energy Partnership Statement: Recent Major Developments,” November 4, 2019, available at: https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/cooperation/oda/jusep_statement_191104.pdf.

④ “United States and Japan Sign Memorandum of Cooperation Strengthening Energy and Infrastructure Finance and Market Building,” February 4, 2020, available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm894>.

⑤ “President Donald J. Trump’s Meeting with Australian Prime Minister Malcolm Turnbull Strengthens the United States-Australia Alliance and Close Economic Partnership,” February 23, 2018, available at: <https://au.usembas-sy.gov/white-house-statement-trump-turnbull-meeting-strengthens-alliance/>.

全被纳入美澳能源战略伙伴关系之中。^① 2018年10月,美国国务院主办第一次年度美澳能源安全对话。在2019年8月举行的年度美澳部长级磋商中,双方同意致力于推动印太地区的繁荣和稳定,包括共同致力于在印太地区支持安全、可靠和廉价的能源供应。^② 2020年12月,美国和澳大利亚举行了第三次美澳能源安全对话,双方重申通过支持透明和基于规则的能源市场、改善自由和开放的贸易以及扩大所有国家可承受和可靠能源的获得等,加强两国及其伙伴的能源安全。^③

美国与印度之间的能源合作是近年来美印关系的一大亮点。2017年6月,特朗普总统和莫迪总理在华盛顿宣布建立“美印战略能源伙伴关系”(U.S.-India Strategy Energy Partnership)。“美印战略能源伙伴关系”集中关注的是提升能源安全、扩大能源和创新联系、支持两国战略联盟,以及促进美国的商业利益。2018年4月,两国举行“美印战略能源伙伴关系”第一次会议。作为发挥“美印战略能源伙伴关系”之全部潜力的第一步,两国建立了美印天然气特别工作组,为美国和印度的行业专家向印度政府提出创新性政策建议提供机会,把两国的产业结合在一起,扩大印度天然气部门之规模,推动美国能源出口,提升天然气在印度经济中的作用。2019年12月,美国与印度举行第二次年度“2+2”部长级对话,双方强调了建立“美印战略能源伙伴关系”的重要性,支持印度实现电网现代化以为其民众提供可靠和便宜能源的目标;使更广泛的现代能源资源并入印度电力系统;增加对能源效率和空气污染的关注。^④ 2020年7月,两国举行第二次“美印战略能源伙伴关系”部长级会议,确定了新的优先合作领域。^⑤

美国和韩国之间的年度“能源安全对话”始于2013年。2018年6月,两国在华盛顿举行第五次美韩“能源安全对话”,讨论了加强能源合作在强化美韩伙伴关系方面的作用,并集中讨论了国家能源政策、双边能源合作、地区能源议题以及两国在多

① “First Annual U.S.-Australia Energy Security Dialogue,” Media Note, Office of the Spokesperson, October 2, 2018, available at: <https://2017-2021.state.gov/first-annual-u-s-australia-energy-security-dialogue/index.html>.

② “Australia and the United States: An Alliance for the Future,” Office of the Spokesperson, August 5, 2019, available at: <https://www.state.gov/australia-and-the-united-states-an-alliance-for-the-future/>.

③ “Joint Statement: Third Annual U.S.-Australia Energy Security Dialogue,” Media Note, Office of the Spokesperson, December 11, 2020, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-third-annual-u-s-australia-energy-security-dialogue/>.

④ “Joint Statement on the Second U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” December 19, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-second-u-s-india-22-ministerial-dialogue/>.

⑤ “India Signs MoU to Develop Strategic Petroleum Reserve in the US,” July 18, 2020, available at: <https://auto.hindustantimes.com/auto/news/mou-signed-for-india-to-develop-strategic-petroleum-reserve-in-us-41595046561507.html>.

边能源论坛中的相互合作等议题。^① 2019年6月,美韩举行第六次“能源安全对话”,双方同意继续密切合作,提升能源安全,以互利方式发展能源产业。^② 2019年10月,韩国外交部和国土交通部(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, MOLIT)与美国大使馆举行美韩关于印太能源、基础设施、互联互通和智慧城市合作的联合圆桌会议,探讨了两国在能源、基础设施、数字互联互通和智慧城市等方面实现具体合作的途径。^③ 2020年8月,美国和韩国举行第七次“能源安全对话”。^④ 美国和韩国还通过“高级经济对话”“韩美联合公私经济论坛”(ROK-U.S. Joint Public-Private Economic Forum)以及“韩美商业对话”等双边机制,为支持该地区能源部门的发展,包括使用可再生能源和扩大液化天然气基础设施等进行合作。通过这些对话机制,韩国和美国确认了可能的联合项目,把韩国新南向政策的目标与美国的“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议结合起来。^⑤

东盟在美国的“印太战略”中被置于“中心”地位。美国与东盟及东盟国家的能源合作对话也建立起一些制度性安排。2019年9月初,美国国务院助理国务卿弗朗西斯·R.范农(Francis R. Fannon)率美国代表团参加了东盟能源部长会议、东亚峰会能源部长会议和东盟能源商业论坛,目的是强化美国在印太地区的能源伙伴关系,支持东盟伙伴们的能源安全,并提升其成员在整个印太地区获得现代的、价格可接受的能源服务的机会。

在所有东盟国家中,美国与越南的能源合作进展比较突出,已建立起能源对话机制。2018年3月,美国和越南举行第一次“能源安全对话”,两国的政府代表和技术专家就加强越南能源安全和经济可持续增长所面临的挑战和机遇交换了看法。2018年12月,两国在胡志明市举行了美国-越南液化天然气研讨会。2019年4月,美国和越南举行第二次“能源安全对话”,重申了对深化能源安全合作的承诺,强调了能

① “U.S.-Republic of Korea Energy Security Dialogue,” Media Note, Office of the Spokesperson, June 8, 2018, available at: <https://kr.usembassy.gov/060818-u-s-republic-of-korea-energy-security-dialogue/>.

② “Outcomes of 6th ROK-US Energy Security Dialogue and Track 1.5 Roundtable on ROK-US Energy Cooperation,” June 3, 2019, available at: http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=320535.

③ “Joint Statement on the 4th Republic of Korea-United States Senior Economic Dialogue,” November 6, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-4th-republic-of-korea-united-states-senior-economic-dialogue/>.

④ “Joint Statement on the 7th U.S.-Republic of Korea Energy Security Dialogue and Track 1.5 Roundtable Discussion,” August 14, 2020, available at: <https://kr.usembassy.gov/081420-joint-statement-on-the-7th-u-s-rok-energy-security-dialogue-and-track-1-5-roundtable-discussion/>.

⑤ “Joint Fact Sheet by the United States and the Republic of Korea on Cooperation between the New Southern Policy and the Indo-Pacific Strategy,” Media Note, Office of the Spokesperson, November 2, 2019, available at: <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-by-the-united-states-and-the-republic-of-korea-on-cooperation-between-the-new-southern-policy-and-the-indo-pacific-strategy/index.html>.

源安全对持续经济增长的核心作用、能源形式多样化和来源多样化对能源安全的重要性,以及通过私营部门领导的发展和监管改革提高越南能源部门投资环境之透明度和可预测性的重要性。^① 2019年9月,美国和越南在华盛顿签署谅解备忘录,建立了“美越全面能源伙伴关系”。通过这一伙伴关系,美国和越南政策和技术层次的能源官员进行了更加频繁和直接交流,提升了两国的能源合作。^②

(三) 与印太地区盟国及伙伴在第三国开展能源合作

特朗普政府时期,美国不但加强了与日本、澳大利亚和印度等国的双边能源对话和能源合作,还与这些国家在第三国开展了广泛的能源合作,包括合作支持第三国的能源获得、推动能源基础设施发展及融资、提供能源技术援助等。

美国和日本在2017年11月建立的“美日战略能源伙伴关系”的一个重要关注,就是加强两国能源合作,支持东南亚、南亚和撒哈拉以南的非洲地区普遍获得价格实惠和可靠的能源。通过“美日战略能源伙伴关系”,两国加强了对印太地区能源安全的共同承诺,在印太地区的其他国家合作开展一些能源项目,为有关国家提供融资支持和技术援助,促进东南亚和南亚地区能力建设和项目开发,并创造了新的商业机会。美国贸易发展署和日本自然资源 and 能源厅在2017年11月签署了关于支持在第三国发展能源基础设施和建立采购基础设施制度以及在日本经济产业省和美国贸易发展署之间交换相关信息的合作备忘录。2018年11月,美国海外私人投资公司、日本国际协力银行(Japan Bank for International Cooperation, JBIC)和澳大利亚外交与贸易部(Department of Foreign Affairs and Trade, DFAT)以及出口金融和保险公司(Efic)签署了谅解备忘录,以促进印太投资项目。2019年11月,美国进出口银行(Export-Import Bank of the United States, EXIM)与日本出口和投资保险公司签署了新的互惠共同融资协议,以便于日本公司与美国公司在基础设施项目建设方面进行合作,并扩大两国公司在印太地区的投资。2020年1月,美国和日本举行“美日战略能源伙伴关系”会议,重申共同致力于建设安全、开放和竞争性的能源市场以及强化印太地区的能源安全,并讨论了与该地区其他伙伴加强合作的途径。^③ 2020年2月,美国财政部和日本经济产业省签署“关于加强能源和基础设施融资和市场建设的合作备忘

① “Joint Statement on U.S.-Vietnam Energy Security Dialogue,” April 12, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-u-s-vietnam-energy-security-dialogue/>.

② “United States and Vietnam Institutionalize Energy Partnership,” September 30, 2019, available at: <https://www.state.gov/united-states-and-vietnam-institutionalize-energy-partnership/>.

③ “Joint Statement on Japan-United States Strategic Energy Partnership Meeting,” January 25, 2020, available at: <https://www.enecho.meti.go.jp/en/category/others/jusep/pr20200318.html>.

录”进一步推动两国在印太地区能源和基础设施融资及市场建设方面的合作。^①

通过“日本-美国湄公河电力伙伴关系”(Japan-U.S.-Mekong Power Partnership)倡议,美国和日本合作为湄公河国家的能源发展做出了努力。2019年8月1日,蓬佩奥国务卿在“湄公河下游国家倡议”(Lower Mekong Initiative)部长级会议上宣布了这一倡议。次日,美国和日本发布了《关于日本-美国湄公河电力伙伴关系的联合声明》,承诺与湄公河国家合作,维持和推动更具可持续性的能源部门和高质量的能源基础设施发展,满足湄公河地区人民的需求。^②2020年9月,美国和日本政府发布了“关于美日湄公河电力伙伴关系联合部长声明”,再次承诺提升伙伴关系,根据高质量基础设施投资国际标准,推动更可持续的能源部门和高质量能源基础设施开发,满足湄公河次区域人民的需求。^③

美国和日本为促进在提供液化天然气或建设液化天然气基础设施项目中高标准的投资进行了合作,联合在印太地区促进第三国液化天然气基础设施项目融资,提升能力建设培训。美国贸易发展署、美国能源部与日本海外技术合作与可持续伙伴关系协会(Association for Overseas Technical Cooperation and Sustainable Partnerships)、日本全国石油、天然气及金属公司(Japan Oil, Gas and Metals National Corporation, JOG-MEC)合作为该地区相关国家官员提供了液化天然气价值链培训项目。美国、澳大利亚、日本、新西兰和巴布亚新几内亚在2018年11月共同加入“巴布亚新几内亚电气化伙伴关系”(Papua New Guinea Electrification Partnership)倡议,支持巴布亚新几内亚扩展电力供应。^④

美国与澳大利亚在地区能源合作方面一直保持着密切关系。“美澳印太战略能源伙伴关系”的主要目标包括促进印太地区基础设施和能源合作,形成开放和竞争性的能源市场以及提升规则和标准;推动能源基础设施、低排放技术以及全球天然气

① “Memorandum of Cooperation on Strengthening Energy and Infrastructure Finance and Market Building Cooperation Concluded between Japan and the United States,” February 4, 2020, available at: https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0204_003.html.

② “Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (JUMPP),” August 2, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-japan-united-states-mekong-power-partnership-jumpp/>.

③ “Japan-U.S. Joint Ministerial Statement on Japan-U.S.-Mekong Power Partnership (JUMPP),” Sep. 9, 2020, available at: <https://www.wirenews.org/post/japan-u-s-joint-ministerial-statement-on-japan-u-s-mekong-power-partnership-jumpp>.

④ “The Papua New Guinea Electrification Partnership,” November 17, 2018, available at: <https://au.usembassy.gov/the-papua-new-guinea-electrification-partnership/>.

市场的发展;促进地区一体化的能源基础设施发展等。^① 美国和澳大利亚的合作优先关注的三个地理次区域是东南亚、南亚和西南亚。美澳“战略能源伙伴关系”不同于美国与日本和印度的战略能源伙伴关系。美国与印度和日本的战略能源伙伴关系更多地强调通过合作来解决能源不安全问题 and 满足双边需求;而美澳战略能源伙伴关系就预期利益而言更多的是外向型的,关注的是通过共同和多方合作,解决地区(而非双边)需求,而且合作的目标并不必然局限于能源安全。^② 所以,美国也与澳大利亚等国在印太地区其他国家合作开展了一些能源项目。如 2019 年 6 月,美国、澳大利亚和日本宣布,将投入 10 亿多美元,用于巴布亚新几内亚的液化天然气基础设施项目。

美国和韩国也为支持印太地区和撒哈拉以南非洲能源部门的发展进行了合作,包括使用可再生能源和加强液化天然气基础设施建设等。2018 年 5 月,美国和韩国签署谅解备忘录,合作在撒哈拉以南的非洲地区推动两国能源目标,包括促进电力部门基础设施发展;与非洲国家政府举行政策对话,以公平、透明和可持续的方式发展能源部门;协调实地工作,支持小型电网和离网解决方案;为韩国和美国公司寻求项目合作机会,等等。^③

(四) 推动发挥私营部门在能源合作中的作用

私营部门在美国等资本主义国家的经济中占据主体地位,在其对外经济关系中也发挥着至关重要的作用,这是其基本政治和社会制度所决定的。2020 年 6 月 25 日,美国国际开发署高级副助理署长格洛丽亚·斯蒂尔在谈到美国私营部门的力量时说,“没有美国私营部门无与伦比的创新、专业技能和资源,不可能缩小能源-投资缺口。”“政府改革和私营部门投资对于促进亚洲长期能源增长和稳定是至关重要的。”因此,美国国际开发署把与私营部门的接触作为美国促进发展之路径的核心信条。^④ 美国政府主要通过与相关国家的政策进行协调与合作,改进和塑造这些国家

① “President Donald J. Trump’s Meeting with Australian Prime Minister Malcolm Turnbull Strengthens the United States-Australia Alliance and Close Economic Partnership,” February 23, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-meeting-australian-prime-minister-malcolm-turnbull-strengthens-united-states-australia-alliance-close-economic-partnership/>.

② Clara Gillispie, “U.S.-Australia Energy Cooperation in the Indo-Pacific,” January 10, 2020, available at: <https://www.nbr.org/publication/u-s-australia-energy-cooperation-in-the-indo-pacific/>.

③ “USAID Administrator Mark Green Signs Power Africa Memorandum of Understanding with the Government of the Republic of Korea,” May 22, 2018, available at: <https://mr.usembassy.gov/usaid-administrator-mark-green-signs-power-africa-memorandum-of-understanding-with-the-government-of-the-republic-of-korea/>.

④ “Remarks by Senior Deputy Assistant Administrator for Asia Gloria Steele at the Asia EDGE Virtual Workshop: Supporting Indo-Pacific Industry Engagement through Asia EDGE,” June 25, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-25-2020-senior-deputy-assistant-administrator-asia-gloria-steele-asia-edge>.

能源部门的相关规则和制度,推动形成有利于美国能源企业在印太地区进行竞争的规则和制度环境。美国与这些国家的能源合作,无论是能源贸易与投资、能源基础设施开发,还是能源技术援助,大都需要通过美国和对对象国私营部门之间的合作得以实现。

为推动美国私营部门参加到美国与这些国家的能源合作当中,“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议通过“联邦注册公告”(Federal Register Notice)、私营部门圆桌会议、联邦咨询委员会以及不断举行的“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议系列线上研讨会,与美国私营部门进行了积极接触,以促进美国政府对私营部门利益和政策需求的理解。“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议还推动代表大约 250 家美国私营部门公司的 600 位个人,参与“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议跨部门活动。^①美国商务部也积极与美国私营部门接触。通过“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议能源产业工作组网络(Asia EDGE Energy Industry Working Group (EIWG) Network),美国商务部为 90 个美国私营部门成员公司参与“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议跨部门活动提供了便利。

美国私营部门的一些公司与美国国际开发署等建立了伙伴关系,参与到美国与这些国家具体的能源合作活动当中。比如,休斯敦通用电气电力技术公司(GE Power)与美国国际开发署达成伙伴关系,支持提升巴布亚新几内亚的电气化水平。纽约的康瓦尔能源公司与美国国际开发署合作,考察和支持了老挝新的太阳能和水电基础设施项目。^②苹果公司、耐克公司以及通用电气公司等越南运作的 26 家公司与美国国际开发署合作,为美国国际开发署与越南工业和贸易部合作的可再生能源直接购电协议机制试点计划提供了支持。^③

美国商务部国际贸易管理局(International Trade Administration)还与日本经济产业省合作,通过组织各种相关研讨会或论坛等活动,把两国私营部门聚集在一起,使其了解两国政府提供的工具,并帮助推动两国企业在第三方市场上合作开展地区能源项目。美国和日本的私营部门在印太地区一些具体能源项目上进行了合作。比

① “Asia EDGE Highlights,” October 2020, available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/FI-NAL_Interagency_Asia_EDGE_Highlights_102120_1.pdf.

② “USAID Announces More Than \$ 440 Million in Assistance to the Indo-Pacific Region,” November 4, 2019, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/nov-4-2019-usaid-announces-more-440-million-assistance-indo-pacific-region>.

③ “Remarks by Senior Deputy Assistant Administrator for Asia Gloria Steele at the Asia EDGE Virtual Workshop: Supporting Indo-Pacific Industry Engagement through Asia EDGE,” Thursday, June 25, 2020, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/speeches/jun-25-2020-senior-deputy-assistant-administrator-asia-gloria-steele-asia-edge>.

如,日本国际协力银行和日本出口与投资保险公司为印度尼西亚爪哇第一个天然气发电项目(Jawa 1 Gas-to-Power Project)提供了融资;日本和美国的私营部门在孟加拉国的液化天然气发电项目上进行了协调和合作。

在推动与相关国家能源合作的过程中,美国不但重视发挥其自身私营部门的作用,也注重推动对象国私营部门或私营企业之发展。“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议把与私营部门的合作放在优先位置,积极支持私营部门领导的增长模式。为此,该倡议与印度尼西亚、日本、韩国、新加坡、中国台湾、泰国和越南发起了7个印太双边框架协定,以促进该地区私营部门融资,大量动员私营部门参与。

在越南,“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议与5个越南投资者合作,成立了5家作为模范项目的高质量、大规模太阳能公司,吸引了2.59亿美元,其中主要是越南的私人资本。美国国际开发署“越南低排放能源项目II”也高度重视私营部门的力量和作用,提供资助,支持创新性方法,动员对先进能源体系的私人投资,以促进孵化和运作项目。^①美国国际开发署“越南城市能源安全”项目则与越南政府、私营企业及金融机构合作,促进400兆瓦可再生能源发电的使用和能源效率的提高。^②

在菲律宾,美国国际开发署通过“菲律宾能源安全”(ESP)项目,与菲律宾政府及私营部门伙伴进行了合作,以改进能源设施的性能和效率,部署可再生能源系统,提升电力部门的竞争,并解决能源部门的网络安全。同时,美国政府还将动员超过7.4亿美元的私营部门投资,帮助发展至少500兆瓦清洁能源发电能力。^③

在斯里兰卡,美国国际开发署支持该国最终确定了新的公私伙伴关系采购指南,以打击腐败,同时提升私营部门的竞争力。^④美国国际开发署的“尼泊尔水电开发项目”与尼泊尔投资委员会(Investment Board of Nepal)、尼泊尔国家电力局及能源部合作,帮助尼泊尔促进和鼓励私营部门以环境友好和社会可持续的方式投资水电项目。^⑤

① “Fact Sheet: Vietnam Low Emission Energy Program (V-LEEP II),” available at: <https://www.usaid.gov/vietnam/documents/fact-sheet-vietnam-low-emission-energy-program-v-leep-ii>.

② “Fact Sheet: USAID Vietnam Urban Energy Security,” available at: <https://www.usaid.gov/vietnam/documents/fact-sheet-usaid-vietnam-urban-energy-security>.

③ “USAID Launches PHP1.6 Billion Project to Promote Clean Energy in the Philippines,” June 28, 2021, available at: <https://www.usaid.gov/philippines/press-releases/june-28-2021-usaid-launches-php16-billion-project-promote-clean-energy-in-the-philippines>.

④ “Enhancing Shared Prosperity for a Free and Open Indo-Pacific: A Snapshot of U.S. Government Efforts,” Nov. 2019, available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/EnhancingSharedProsperity_Nov2019.pdf.

⑤ “Nepal Fact Sheet: Nepal Hydropower Development Program,” available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1861/Nepal_NHDP-Hydropower-Project-Fact-Sheet_FINAL.pdf.

需要指出的是,以上所概括的四个特点并非美国与相关国家能源合作中所独有的。作为第二次世界大战以来世界上最强大的霸权国,“全政府”方式作为一种思维方式实际上一直贯穿在美国对外战略的历史之中。作为一个典型的资本主义国家,美国基本的社会经济制度决定了它与其他国家的经济接触活动必然会充分发挥私营部门的作用。但与其他国家,特别是国有企业在国民经济中占主导地位、推进“一带一路”倡议的中国相比,美国推动与这些国家能源合作时所体现的上述特点就比较突出了,这对于中国推动对外经济活动是有借鉴意义的。

四 特朗普执政时期美国与相关国家能源合作的影响

美国与相关国家的能源合作,涉及能源及其相关的各个领域。鉴于印太地区经济迅速发展、能源需求日益增加以及能源在现代经济中的地位日趋重要,美国与这些国家能源合作的影响必然是更加广泛和深刻的,并将超越能源领域本身。

第一,从经贸关系角度来看,美国与这些国家之间广泛的能源合作首先大大促进了美国的能源出口。美国对印度、日本、越南等国的液化天然气、石油和煤炭等的出口在特朗普执政时期都大幅增加,对新加坡和泰国等国家的能源出口也一直维持在较高水平上。美国对这些国家的能源出口在一定程度上支撑和推动了美国国内相关产业的生产增长和就业增加,同时也在很大程度上满足了印太地区相关国家的能源需求,有助于维护其能源安全,实现经济的持续发展。美国对这些国家能源基础设施建设的投资和支持以及能源技术援助和研发合作等,既能扩展美国的对外投资,也会通过提升和改变对象国的能源消费方式,进一步促进美国对这些国家的能源贸易。因此,美国与这些国家广泛而深入的能源合作,其影响远远超出了能源领域,将会在很大程度上带动印太各国和整个地区经济的发展和转型。

第二,从规则和制度建设的角度来看,美国与这些国家的能源合作所产生的影响更为深刻,也更值得重视。特朗普政府提出的“印太战略”意在塑造“自由和开放的印太地区”。实际上,美国一直非常重视规则建设,也在试图塑造印太地区各个方面的规则和秩序。从奥巴马时期积极推动“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership, TPP)谈判,到特朗普时期与日本达成《美日贸易协定》(U.S.-Japan Trade Agreement)和《美日数字贸易协定》(U.S.-Japan Digital Trade Agreement),再到美国与日本、澳大利亚等国提出“蓝点网络倡议”(Blue Dot Network)等,无不体现了美国的这一企图。美国与日本、澳大利亚、印度、韩国等国为推动能源合作而建立制度化的沟通机制,为提升采购透明度推动印度、越南等国制定或修改能源相关领域的采购程序和规则,创造开放、高效、基于规则和透明的能源市场,为公司和投资者创造公平竞

争环境,也都体现了美国塑造印太地区能源领域相关规则和制度的企图。与整体的能源合作相比,美国在塑造能源领域相关规则方面的努力可能不是特别突出,但其影响可能更加深远。认识到这一点,需要结合美国与这些国家更全面的经济接触及其整体的“印太战略”来考察。美国塑造这些国家能源领域相关规则的做法,既影响到广泛的地区治理,也渗透到部分国家的内部治理,对这些国家的生活方式和价值观念都可能带来潜移默化的影响。从规则和制度建设的角度认识美国与这些国家能源合作的影响,需要结合美国塑造更广泛的印太地区秩序和规则的努力来进行思考。

第三,从地缘政治和地缘战略角度来看,作为其“印太战略”之实施的一个具体方面,通过深入和广泛的能源合作,美国进一步加强了与这些国家特别是其盟国和伙伴的战略关系。美国与其印太盟国和伙伴之间能源合作的进展,既是其双边关系进一步发展的自然结果,也是其双边关系进一步发展的充分体现。在特朗普政府时期,美国与印度和越南两国的关系较之前都有了进一步发展,甚至是突破性发展,特别是在军事与安全合作方面。与此同时,美国与这两国的能源合作也取得深入发展。美国与其盟国和伙伴关系的发展,在各个领域都是相互促进的,共同强化了美国在印太地区的战略地位。在能源合作领域,除与这些国家之间的双边合作外,美国还与日本、澳大利亚、东盟等展开了多边合作,共同塑造印太地区能源市场。在推动印太地区特别是东南亚和南亚地区能源市场一体化方面,美国的做法更具战略意义,放大了能源合作的战略价值。

第四,在认识美国与这些国家能源合作的影响时需要注意到,本文对美国与其中部分国家之间的能源合作着墨较少,甚至没有提及。这并不意味着美国与这些国家未进行能源合作。实际上,在更早时期,美国已经与这些国家进行了深入的能源合作。比如,在奥巴马时期,美国已与印度尼西亚进行了广泛的能源合作,包括能源技术援助等,很多项目和计划在特朗普政府时期得以延续。美国与相关国家的能源合作是不断发展的,这既与能源合作领域本身的特点有关,也与美国与这些国家关系之发展和美国对外战略实施之重点和优先次序的选择密切相关。因此,认识美国与这些国家能源合作的影响,需要用历史的和发展的眼光对其进行审视,把它放在美国“印太战略”之实施的框架中进行评估,同时充分认识到其累积的影响。

结 语

特朗普政府时期美国与相关国家的能源合作,是特朗普政府“印太战略”之实施的重要内容。美国推进其与相关国家能源合作的过程,也是其“印太战略”之实施和推进过程的一个重要方面。认识美国与这些国家的能源合作,视野必须开阔,同时要

关注与能源议题相关但外溢到其他领域的内容。对美国与相关国家之间的能源合作考察得越细致、越全面,越能够更深刻地认识美国与这些国家的能源合作及其可能产生的深远影响,进而更全面地理解和把握美国的“印太战略”及其实施可能给这些国家特别是中国的地缘经济和地缘政治环境带来的潜在影响。通过尽可能细致地梳理美国与这些国家能源合作的细节,可以大致地展示出美国“印太战略”的复杂性及其实施和推进手法的精细。这有助于深化对美国“印太战略”的认识,避免因忽视相关细节而得出简单化的结论或做出简单化的判断。

特朗普政府时期美国与相关国家的能源合作,是在原有合作的基础上展开的。新的倡议或项目进一步推动了美国与这些国家的能源合作。与奥巴马政府时期相比,特朗普政府的能源政策有很大变化,但它与这些国家能源合作的基本内容和形式并未发生根本性变化。只是由于战略环境和战略思维的变化,特朗普治下美国与这些国家的能源合作被赋予了更多内涵。同样,与特朗普政府时期相比,拜登政府与这些国家的能源合作也将会更多地保持延续性。通过梳理特朗普政府推动与相关国家能源合作的具体努力,特别是其做法的延续性,在一定程度上有助于理解美国对外战略及其战略实施手法的延续性,历史地认识美国的对外战略,避免孤立地理解美国某个时期的战略,而忽视了对其长期战略及其战略之本质的把握。

深入细致地考察美国与相关国家的能源合作,也有助于认识美国的“印太战略”和印太地区相关国家之间战略关系的复杂性,避免用简单的“零和”思维来认识中美在印太地区的互动。战略的内容是多方面的,战略目标不是唯一的和一成不变的,战略实施的手段是多种多样的;战略目标、战略实施与战略实施之效果之间的关系也是非常复杂的。因此,在认识美国与这些国家的能源合作时,既要从消极方面看到它对中国地缘经济和地缘政治环境的影响,也要从积极方面进行谋划,从中找到实现和维护中国利益最大化的办法。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

The Fundamental Change of America's China Strategy and Sino-U.S. Relations

Xu Haina and Chu Shulong (35)

The United States adopted a “containment strategy” toward China in 1949 , and then shifted to an “engagement strategy” since 1971. Starting in early 2020 , the Donald Trump Administration adopted the “Anti-Contain-Confront China” Strategy , causing a fifty-year fundamental change in China-U.S. relations. The Joe Biden Administration has been basically continuing Trump’s strategy toward China since it took office last January. Therefore , bilateral relations between the two countries have been different in nature since early 2020 and will likely be so in the next ten or twenty years. The relationship is and will not be the same or similar compared with the last seventy years from 1949 to 2020. It is not and will not be a “Cold War” or “Hot War ,” neither is it likely to be the same or similar with the basic engagement and cooperative relations between 1971 and 2020. It is and will continue to be contradictory and confrontational in most areas , and engaging and cooperative in some arenas in bilateral relations between the two countries today , and in the ten to twenty years to come.

The Trump Administration's Energy Cooperation with the Indo-Pacific Countries: Dynamics , Characteristics , and Influences

Qiu Chaobing (54)

Energy cooperation is an important part of the U.S. economic engagement with Indo-Pacific countries under its Indo-Pacific strategy. During the Trump years , the U.S. energy cooperation with Indo-Pacific countries was deep and comprehensive , and focused on energy security , energy trade and investment , energy infrastructure , energy market building and integration , energy technology R&D and energy technology assistance. Embodied in the U.S. energy cooperation with Indo-Pacific countries , there exist four easily found characteristics: whole-of-government approach , institutionalization of the coordination and cooperation among the U.S. and its alliances and partners , the highly emphasized cooperation with its alliances in third world countries , and the active role the private sector played in energy cooperation. This comprehensive energy cooperation may have deep influences on the trade relations among the U.S. and Indo-Pacific countries , the whole Indo-Pacific economic development , and rule-making or shaping in the wider Indo-Pacific. It may also have significant influence on the geostrategic environment of the region.

The Study of American Journalist Lowell Thomas' Trip to Tibet in 1949