

中国与美欧开展新能源合作 面临的问题及前景分析

■ 闫世刚 外交学院

一、中国与美欧开展新能源合作背景分析

新能源又被称为清洁能源,是在新技术条件下所开发利用的能源资源,包括生物质能、太阳能、风能、洁净煤技术、氢能、核能等。起始于美国的世界金融危机对全球经济造成沉重打击之后,面对全球金融危机和经济衰退,新能源开发和利用被提到具有战略性的地位并被作为应对经济危机的有效手段。美国、欧盟等世界发达经济体大力推进新能源的发展,既着眼于当前应对金融危机,更从战略的高度抢占未来经济的制高点。

美国率先把发展新能源作为应对金融危机的重要举措,显示了其对研发替代能源、发展新能源和改变美国能源消费方式的决心。2009年2月15日,总额达到7870亿美元的《美国复苏与再投资法案》由美国总统奥巴马签署生效,其中新能源为主攻领域之一,重点包括发展高效电池、智能电网、碳储存和碳捕获、风能、太阳能等。美国政府计划到2020年可再生能源发电量须占总发电量的20%,到

2025年,美国新能源技术和能源效率技术投资规模将高达1900亿美元。欧盟把新能源产业提升到战略的高度,2007年初,欧盟就提出了到2020年可再生能源占欧盟能源供应量20%的新能源政策。金融危机爆发之后,欧盟为了加强其在新能源领域的竞争优势,进一步加大政策力度。2009年3月,欧盟委员会制定了一项发展“环保型经济”的战略规划,从2009年至2013年五年间投资1050亿欧元,支持绿色技术的开发及应用,保持欧盟在绿色技术领域的世界领先地位,全力打造欧盟地区的绿色经济。

新能源产业孕育着新的经济增长点,并成为新一轮国际竞争战略制高点,中国政府把新能源产业视为促进经济增长和产业升级的重要动力。2009年3月,温家宝总理在《政府工作报告》中明确指出,大力发展循环经济和清洁能源,要积极发展核能、风能、太阳能、水能等清洁能源。我国发布的《可再生能源中长期发展规划》中提出到2020年可再生能源将占能源消费总量的15%。而即将出台的《新兴能源产业发展规划》对新能源的开发利用和传统能源升

级变革在具体实施路径、发展规模等方面都进行了部署,该规划的规划期为2011-2020年,规划期内对新能源产业累计增加5万亿元投资,将每年增加1.5万亿元产值,增加1500万社会就业岗位。

在国家政策鼓励 and 市场需求拉动下,我国新能源产业快速发展,然而在新能源产业规模不断扩大的同时,在新能源关键技术上掌握得还不多,在太阳能、电力储存、风电等诸多领域缺乏核心技术,新能源产业发展面临后劲不足的困境,因此积极开展新能源外交已成为发展新能源产业的重要途径和战略举措。通过加强国际间合作与对话交流、开展务实合作,拓展同美国、欧盟等发达国家新能源技术合作,积极吸收和引进国外新能源技术、设备和成果,以推动我国新能源产业可持续稳步发展。

二、中国与美欧新能源合作的机制分析

中国开展新能源合作,主要是以美国、欧盟为主要对象的双边合作,目前已在产业政策、双边

本文系2011年北京市哲学社会科学规划青年项目(项目编号:11JJC132)阶段成果,本文受到2011年“中央高校基本科研业务费专项资金资助”(项目编号:ZY20110002)

合作和科技交流方面形成了能源合作机制。近年来中国与美欧更将新能源作为突破口,新能源国际合作领域逐步扩宽,合作机制不断深化。

(一) 中美新能源合作机制

中美是全球最大的能源生产国和消费国,两国在能源安全和应对气候变化方面具有共同利益。开展新能源合作不仅促进中美能源结构优化和环境改善,也推动国际气候合作机制的建设以及全球气候治理的成效。基于对新能源和节能减排领域的空前重视,中美两国新能源合作便有了共同的追求和目标,中美新能源合作不断深化,逐渐走向机制化和成熟化。

中美能源政策对话,是双方探讨新能源合作的重要机制,在2005年首次能源政策对话中,双方谈到在清洁能源、核电节能方面的合作;2006年第二次对话中美双方一致同意,将发展新能源与可再生能源作为两国能源合作的重要领域;2007年第三次对话双方签署了《关于工业能效合作的谅解备忘录》,中美两国强调加强在提高煤炭利用效率和发展清洁能源方面的合作;2009年第四次对话中美双方就两国新能源政策、中美清洁能源联合研究、洁净煤技术、核能及可再生能源等事关中美能源发展的重大政策性问题进行了深入探讨,并签署了清洁燃料领域合作、二氧化碳捕获和封存技术合作等三项新能源领域的合作协议。

以2009年11月奥巴马访华为契机,中美除正式签署《中美关于加强气候变化、能源和环境合

作的谅解备忘录》外,为了对两国从事清洁能源联合研发提供便利,并为两国研究人员提供合作平台,双方还签署了《中国科技部、国家能源局与美国能源部关于中美清洁能源联合研究中心合作议定书》,并计划在未来五年投入至少1.5亿美元,重点开展包括新能源汽车、绿色建筑、清洁煤等课题研究。此外,双方还明确表示将在多个新能源领域进行合作,包括发展清洁能源、加强清洁煤技术合作以及推动双方在利用太阳能、风能、先进生物燃料等方面技术和政策合作等。

中美战略与经济对话则把中美新能源合作明确定位到战略层次,也进一步凸显新能源合作与气候变化这一重大全球性议题的关联性。2010年第二轮中美战略与经济对话中,双方就发展清洁能源、加强清洁煤技术合作以及推动两国在利用风能、太阳能、先进生物燃料和现代电网制定路线方面的技术和政策合作等达成共识;并签署《中国国家发展改革委与美国国务院关于绿色合作伙伴计划框架实施的谅解备忘录》、《中国国家核安全局和美国核管制委员会关于进一步加强西屋AP1000核反应堆核安全合作备忘录》等五项合作协议。2011年第三轮中美战略与经济对话中,双方就新能源合作达成多项共识,将深入开展智能电网、大规模风电开发、天然气分布式能源、页岩气和航空生物燃料等方面的务实合作,并在《中美能源和环境十年合作框架》和《中国国家发展改革委与美利坚合众国国务院关于绿色合作伙伴计划框架实施的谅解

备忘录》框架下签署了6对新的绿色合作伙伴关系。

(二) 中欧新能源合作机制

中欧在新能源领域合作的深入,主要是双方对节能减排和环境环保问题的关注和共识。中欧在新能源领域的合作始于20世纪80年代,目前双方在产业政策、双边合作和科技交流方面形成了新能源合作机制。创立于1994年的中国—欧盟能源合作大会,是中欧能源合作最大规模和最高级别的会议,也是中欧新能源合作的重要平台。2006年第六次中欧能源大会上,中欧签署《有关二氧化碳捕捉和储存近零排放发电技术合作协议》,中欧双方就煤炭近零排放技术的研发、展示以及示范工作开展合作;2008年第七次中欧能源合作大会上,中欧双方就可再生能源技术、氢能与燃料电池技术、生物燃料技术、煤和气水化合物技术、以及先进核能技术等方面进行深入交流;2010年第八次中欧能源合作大会则侧重于可再生能源、智能电网和清洁汽车三个领域开展技术和产业合作。

中欧峰会是中欧双方新能源可持续发展对话与合作机制。2005年第八次中欧峰会签署了《能源交通战略对话谅解备忘录》,并发表《中欧气候变化联合宣言》,宣言内容包括加强清洁能源领域的合作与对话,以促进中欧经济可持续发展;2006年第九次中欧峰会上,双方强调增强务实合作,特别是加强在《清洁煤行动计划》和《能效与可再生能源行动计划框架》内下的新能源合作;2008年第十一次中欧峰会签

署《中欧清洁能源中心联合声明》,声明深化了在清洁能源领域的合作。2009年第十二次中欧峰会签署《启动近零排放碳项目第二阶段合作谅解备忘录》,双方就可再生能源、清洁煤炭、生物燃料等新能源领域进行具体合作达成一致。2010年4月30日中欧清洁能源中心项目在北京启动,资金规模为1240万欧元,项目执行期5年。该中心将着重于推动欧洲清洁能源和节能技术在中国的本土化,并将为中国新能源产业发展提供高效的技术方案,方案涉及可再生能源、清洁煤技术、绿色建筑等领域。

三、中国与美欧新能源合作面对的主要问题和挑战

由于中国和美国、欧盟新能源产业所处发展阶段不同,政策导向和出发点也有所差异,这使新能源国际合作面临信任机制、技术合作壁垒和贸易保护主义等方面的挑战。

(一)新能源合作信任机制有待加强

新能源产业作为一个新兴战略产业,国际间的协调与合作成为大势所趋,维护自身可持续发展和能源安全使得新能源合作信任机制的建立成为一种必然。在中国和美欧新能源国际合作过程中,为了维护产业的竞争力,中国和美欧之间的互信对话机制在某些时期会处于脆弱的状态,这就导致双方非常重视合作的收益。

随着中国新能源产业的快速发展,新能源将可能成为中国和美国、欧盟之间竞争和冲突的新

领域。发展低碳核心竞争力、新能源和低碳经济,对美国和欧盟未来经济竞争力和国际地位影响重大,二者积极推动气候变化和绿色壁垒以其竞争力,同时削弱中国等竞争对手的竞争力。在新能源国际合作中,美国、欧盟担忧中国强大的仿制和技术升级能力,害怕在技术转移后,还未从中国新能源市场获得足够利益就被排挤出去。

(二)新能源技术合作壁垒的挑战

新能源是新的技术革命,但由于中国新能源领域创新能力不足,许多高技术设备和材料严重依赖于进口,诸多领域的核心、关键技术尚未突破。因此,中国希望加大从美国和欧盟进口新能源技术力度,而相关技术出口的管制已经成为中国和美欧之间在新能源领域合作的障碍。

美国在高技术领域对华出口实行严格的管制政策,《美国出口管理条例》和《美国出口管制商品清单》是其进行出口管制的两个重要政策文件。2007年6月美国商务部相继出台《对中华人民共和国出口和再出口管制政策的修改和阐释》、《新的经验证最终用户制度》、《进口证明与中国最终用户说明要求的修改》,这是在《清单》基础上专门针对我国的新规定。这些出口管制政策给中美两国的新能源技术合作带来诸多不利的影响,例如在新能源技术领域,美国认为很多新能源设备、技术及关键材料会被中国军方使用。自1996年的“瓦森纳协议”,再到2000年欧盟通过的“1334号法令”,以及欧盟各国自行实施的

技术出口管理法规等,欧盟对我国实施的出口管制政策从未间断过。在新能源合作领域,欧盟大力推进新能源技术转让的商业化,意图以高价出售设备谋取高额利润;而中国则主张欧盟应考虑实际情况,以较为优惠的条件向中国转让新能源新技术。

(三)新能源合作的贸易保护主义

全球金融危机后,随着经济发展困难和国际市场竞争加剧,美国、欧盟和中国的经济摩擦日益增多,各种形式的保护主义愈演愈烈。突出表现为打着公平贸易的旗号,利用WTO等规则实行贸易保护,采用反倾销、反补贴、绿色贸易壁垒和碳关税等措施,范围已向新能源产业扩展。

2009年6月,美国众议院通过了《清洁能源安全法案》,该法案规定自2020年起,将对包括来自中国在内,未达到美国所规定碳排放标准的进口产品征收惩罚性关税,这些进口的产品主要是排放密集型的铝、钢铁、水泥和一些化工产品。在新能源领域,中国的光伏和风电产品连续遭遇美国的双反调查。2011年11月8日,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。2012年1月19日美国商务部宣布将对中国输美风电产品展开反补贴和反倾销“双反”调查,这是继太阳能电池后美国又一次对中国清洁能源产品发起贸易救济调查。

欧盟碳关税进展更值得关注,2009年7月,在法国国内推出

碳税之际,萨科奇总统积极推动设立“欧盟碳税边界机制”,对未加入减排体系的国家开征出口商品碳税。2011年5月,欧盟宣布航空业纳入欧盟碳排放交易体系,实施碳关税,即自2012年起,凡是进出欧盟以及在欧盟内部航线飞行的航空公司(包括外国航空公司),都将被纳入碳排放交易配额制中,即航空公司将被分配一定的温室气体排放额度。美国、欧盟“碳关税”政策的推出以及实施,将削弱中国在国际贸易中的传统优势和成本优势,对中国外贸出口将带来严重冲击,并将引发中方采取相应反制举措,相关领域的贸易摩擦将影响中国与美国、欧盟在双边新能源领域的合作。

四、中国与美欧新能源合作的前景

中国能源外交正处在使用传统能源和开发新型能源“两种形态能源的交织期”。由于我国的传统能源比较欠缺,经济发展对能源需求量很大,且面临节能减排问题的紧迫性,凸显出新型能源可持续发展性的优势。新能源产业的发展,是贯彻落实科学发展观,实现经济发展方式转变的战略举措,但是目前我国与美欧新能源合作还存在着一些制约性因素,中国新能源国际合作应该从以下四个方面加强筹划

第一,构建新能源国际合作战略规划。我国新能源国际合作战略着眼于推动国家能源的多元化,保障中国的能源安全。新能源国际合作既服务于中国能源安全,又服务于产业的发展,既争取

国际新能源互利合作,又确保中国利益最大化。中国与美欧新能源合作的重点在于支持和促进提高能效,推动可再生能源领域的合作,积极促进清洁、安全、经济、可靠的能源供应体系。在这一过程中要积极推动新能源国际合作的法律法规、政策体系和管理机制建设,为中国新能源国际合作营造良好的制度环境、政策环境和市场环境,把政策激励和产业自身发展动力结合起来,使中国新能源产业具有可持续发展的国际竞争能力。

第二,加强新能源国际合作机制。新能源是我国社会经济可持续发展的保障,也是应对气候变化和生态环境问题的重要环节。把新能源国际合作和节能减排相结合,积极地吸收和引进美欧新能源先进技术、设备和成果,以提升我国新能源产业的竞争力。另一方面,积极加强与欧美发达国家的能源对话,阐述我国在新能源的立场、态度和政策,争取新能源领域的话语权,积极维护国家的政治利益和经济利益。

第三,完善新能源国际合作手段。新能源国际合作的开展是一项复杂的系统工程,需要发挥政府部门、职能部门、企业等多方面主体的合力作用。首先,充分利用中美战略与经济对话、中欧峰会等战略对话机制,加强沟通与合作,努力消除误解和分歧,建立新能源国际合作的战略互信,明确合作目标、强化机制建设。其次,充分发挥地方政府在新能源合作中的积极性和创造性,鼓励和引导中国企业积极参与国际能源合作,发挥外交、经贸、发展援

助等多方面优势,全方位拓展与美欧新能源合作领域和空间。最后,加强民间、学术界与美欧进行国际交流与合作,不断拓宽合作领域,扩展合作规模,增加合作渠道,通过项目合作、标准制定、技术引进、人才培养等多种方式,推动新能源科技合作的发展。

第四,强化新能源国际合作中的自主创新能力。新能源国际合作的重点在于构建以企业为主体、市场为导向的技术创新体系,提高我国新能源技术支撑和创新能力。新能源国际合作首先要充分发挥政府的协调机制,把风能、太阳能、生物能和核能等列入与美欧国际合作的重要领域,实现重点突破,提升新能源技术的国际竞争力。其次,发挥大型骨干企业和重点研究机构的优势,积极参与美欧的国际交流与合作,联合建设创新重点实验室和研发中心,积极吸收国外新能源先进技术和应用经验,支持开发具有自主知识产权的技术产品,加速科研成果的转化和应用。最后充分发挥新能源公共服务平台和中介服务机构作用,为新能源国际合作发展提供技术支持、知识产权服务、人才培养服务和合作交流等专业服务。▲

参考文献:

- [1] 康晓,中国开展可再生能源国际合作的途径与问题[J],现代国际关系,2009年第6期
- [2] 金乐琴,后危机时代中国新能源产业创新与发展的思考[J],经济问题探索,2010年第11期
- [3] 张玉臣,彭建平.欧盟新能源产业政策的基本特征及启示[J],科技进步与对策,2011年第6期