

辽宁大学智库 简报

第 21 期

辽宁大学中国开放经济研究院

2023 年 11 月 2 日

中俄能源合作的机遇、风险挑战及对策建议

崔 铮

中俄能源合作在当前具有特殊的战略价值,是新兴巨大工业化经济体对能源的需求与俄巨大的能源供给能力和潜力的历史性结合,是全球能源格局重组和两国经济安全的决定性因素,是全球能源金融体系变革的重要变量。俄罗斯 2022 年能源收入暴增是临时性现象,2023 年以来俄能源市场萎缩、能源价格下降导致的收入减少,使得俄不得不加速把能源出口市场向东、向南转向,中国能源市场的稳定性和巨大容量,加上中俄能源合作的特殊战略价值,为中俄能源合作提供了历史性机遇。

中俄能源合作拥有历史性机遇的同时,也面临着一系列风险和挑战,这包括制裁威胁、中美对抗加剧、中亚地缘政治风险、单一市场依赖的经济安全风险、能源管道基础设施投资巨大和维护成本高、俄罗斯投

资环境和政策、政治风险等挑战。抓住机遇,通过稳定能源贸易,扩大能源上下游全产业链合作、能源金融合作、多边化地区框架下的能源安全合作,以及气候和能源转型合作,是当前中俄提升和深化能源合作的主要方向。

一、中俄能源合作的机遇

(一)中俄能源合作对当前的俄罗斯具有特殊的战略价值

1. 俄被制裁后将能源合作的关键伙伴转向中国和南方,是符合全球工业化格局变化这一趋势的历史选择

几十年来,包括苏联时期,俄罗斯能源合作的战略方向都是面向欧洲,这种选择是能源生产国与能源需求巨大的工业化国家之间的必然结果。由于能源基础设施需要投入高额成本,尽管20多年来,俄逐渐提高了中国在俄罗斯的能源合作伙伴中的地位,但是以欧洲为主要能源伙伴的格局并未变。2009年中俄原油供应协议的签署和东线石油管道的开建,2015年中俄东线天然气管道协议的签署,虽在能源贸易领域提高了中俄能源合作的水平,但中俄能源全产业链合作仍然举步维艰。被制裁后,俄被迫与欧盟能源脱钩,转向与中国和其他南方工业化进程中的国家合作,这是适应全球工业化格局变革这一历史趋势的选择。中俄能源合作升级有利于巩固中俄全面战略协作伙伴关系的基础。

2. 中俄能源合作是当前全球能源格局重构的决定因素

能源产业在俄罗斯经济中具有特殊意义。能源是俄罗斯经济中最具国际竞争力的行业,是俄罗斯经济、政治和社会稳定的支柱,是财政收入和金融资本的最重要来源。俄罗斯需要可靠的能源出口市场,中国作为全球最大的能源消费市场,也需要稳定的能源供给以确保经济

安全。因此,中俄能源合作不仅仅是一项经济合作,而且对两国都具有战略价值和战略意义。

2022年以来,全球能源市场发生剧变。俄欧能源合作关系破裂,美国取代俄罗斯成为欧洲最大能源供应商,俄罗斯的能源出口方向发生战略性调整。美欧与俄罗斯之间的政治对抗影响了全球的能源格局,欧佩克产油国、印度、中国都被卷入到这场能源格局的变革中。其中,中国、印度在俄罗斯的能源伙伴中地位进一步上升,欧佩克产油国与欧洲和美国的能源合作关系也发生了根本变化。特别是美国和欧佩克在能源定价权方面的斗争,推动了全球能源格局发生新的变化。到目前为止,美欧能源关系逐渐稳定,中俄能源合作关系进一步深化,俄印能源合作水平不断提高,海湾国家在对抗美国能源霸权方面展现出独立性。在这些因素和力量中,中俄能源合作对全球能源格局的变化具有决定性影响,俄需要中国能源市场提升其在新全球能源格局中的地位和话语权。

3. 中俄能源合作对全球金融体系的变革具有决定性影响

2014年克里米亚危机之后,俄罗斯采取的去美元化政策,主观上是为了本国的经济安全,但采用欧元结算的能源贸易政策在客观上提高了欧元的国际化水平。2022年美欧对俄发起金融制裁,迫使俄罗斯放弃美元和欧元作为结算货币,并在与中国的能源贸易中采取本币结算,客观上推进了人民币的国际化水平。在SWIFT和美元武器化的背景下,非美元货币特别是人民币作为结算货币和国际储备货币的地位在上升。但在国际大宗商品期货市场上,非美元货币作为计价货币和投资标的的份额还很小。深化中俄能源合作,包括与欧佩克产油国在能源贸易和能源金融方面的合作,将对全球金融体系变革和全球经济去

美元化产业积极的影响。这符合俄期望全球治理变革,重新分配国际治理权力的战略。

(二)2023年俄能源出口形势更加严峻,与我合作的诉求进一步提升

1.俄2022年能源出口收入暴增是临时或短期现象

2022年冲突爆发后,俄受到西方制裁,俄欧能源合作快速萎缩。俄对欧盟石油和石油产品出口同比减少了25%,俄天然气(包括管道气和LNG)对欧出口从2021年的2060亿立方米降至2022年的1220亿立方米。欧盟从俄能源项目中撤资,禁止向俄出口能源开采设备,停止提供油田开采和工程服务。

在这一背景下,俄2022年能源出口收入同比仍增长了42.8%,高达3337亿美元。同期,俄石油出口量为2.42亿吨,增长了7.6%,这为俄2022年财政收入带来的巨大贡献。俄实现这一惊人结果的原因是多方面的,一方面,制裁背景下的能源市场重构,引发严重的市场错配,导致能源价格特别是天然气价格暴涨,给俄带来超额收益。另一方面,俄利用能源制裁措施实施最后期限前的窗口期加大了出口力度,同时,以折扣价开拓了印度、土耳其和中国市场。对印度出口增长200%,在印度能源进口中的占比从2%上升至12%。俄罗斯对华出口石油8625万吨、管道天然气155亿立方米、液化天然气650万吨、煤炭6407万吨,均创历史新高。

俄能源部门2022年的繁荣是暂时性的。一方面,能源制裁措施考虑了欧盟重组能源来源的时间,直到2022年12月才开始执行并逐渐强化。另一方面,针对俄能源行业的设备、技术、资金制裁的滞后效应逐渐显现。同时,全球能源市场在经历了2022年第二、第三季度的混乱之后

趋于稳定,能源价格逐渐下行,市场行情开始对俄不利。

2. 俄2023年能源出口形势日益严峻,能源增收压力陡增

进入2023年,俄在欧洲的能源市场份额逐渐被美国取代已成定局。2023年1月中旬,美国最大天然气生产商EQT宣布准备与欧洲签署长期供货合同,以每千立方米约380美元的价格向欧洲供应天然气,当时市场现货价格为每立方米600—700美元。欧洲自俄原油进口只剩少量份额(西班牙炼厂和意大利炼厂得到制裁豁免,保留了掺入俄油的原油进口权力),管道天然气保留了东欧部分市场,LNG只出口到西班牙等少数港口。俄需要把原出口到欧洲的2.2亿吨原油及石油制品中的1.4亿吨转向亚洲,特别是中国市场。这需要时间和大量能源基础设施投资。

据预测,在2022年俄天然气对欧出口减少一半的基础上(从2060亿立方米降至1220亿立方米),2023年将继续下降,降幅将达33%,降至800亿立方米。2023年上半年,俄对欧盟管道天然气出口已经同比减少75%,即360亿立方米。同时,开拓新的天然气出口市场需要建设新的管道和LNG接收码头,需要时间和大量投资。

市场萎缩和能源市场价格下跌,使得俄2023年1—5月能源出口税收贡献同比减少50%,1—6月同比减少47%,7月油价回升后,才得到改善,但前7个月仍同比减少41.4%。导致财政赤字余额4月末高达3.41万亿卢布,7月末仍达2.8万亿卢布。俄维持对乌特别军事行动的财政能力对能源出口有很高的依存度。在这种情况下,俄加速重组能源市场的压力陡增。

在国际能源供应格局发生重大变化的情况下,中俄能源合作保持相对稳定,不仅保障了两国能源安全,也成为全球能源市场的稳定器。

中国市场的巨大容量和贸易灵活性消纳了很大一部分俄罗斯能源,并保证了大型能源合作项目稳定推进。此外,中俄还启动了能源贸易的本币结算,为俄国际储备的增长和财政、金融稳定提供了支持。

俄面临的尽快重新组织能源出口市场的压力,中国能源市场的稳定性、巨大容量和吸纳能力以及能源合作对中俄双方所具有的巨大战略价值,三方面的因素相结合,为提升中俄能源合作水平带来了前所未有的机遇。

(三)俄在能源资源开采、对华能源出口基础设施建设和下游能源加工等领域对华合作意愿增强

1. 能源开采和油服、工程服务领域。制裁背景下,随着欧美能源企业撤资,停止提供能源开采和工程服务,禁止对俄出口能源开采设备和零部件产业,俄能源领域资金短缺状况加剧,高寒区块、深海区块等复杂地质条件下的石油天然气开采能力下降,已有石油天然气开采项目技术和工程服务质量下降。俄在这些领域的对华合作意愿增强。

2. 俄期望尽快启动“西伯利亚力量-2”管道建设和东线石油管道辅线建设,扩大对华管道石油天然气出口。其中,途径蒙古国的“西伯利亚力量-2”天然气管道建设是当前俄迫切希望进入工程实施阶段的项目。该项目设计供气能力500亿立方米,加上已经运行的380亿立方米东线天然气管道项目,俄能够大幅缓解俄欧天然气管道停运带来的损失。

3. 下游能源冶炼和加工领域。在美欧撤资的情况下,俄对于扩大吸引中资企业进入石油天然气加工领域项目,持积极态度。已经开展的西布尔炼化项目等效益显著,也起到了示范作用。

二、深化中俄能源合作面临的风险分析

当前中俄能源合作具有历史性机遇的同时,也面临一系列挑战和风险,需要认真对待。

1. 美欧制裁和二级制裁的威胁及相关风险。2022年俄在乌克兰开展特别军事行动,美欧因此对俄发起大规模极限制裁。迄今为止,美欧对俄制裁措施超过1.3万项,欧盟对俄共发起十一轮制裁。根据制裁规定,美国禁止在美国的实体和个人与俄开展业务,并禁止第三方与被列入SDN名单和BIS名录的俄罗斯实体、个人、商品发生业务关系,即次级制裁。欧盟不在域外实施次级制裁,但禁止欧盟经济实体和个人与那些仍和俄开展业务的第三方实体和个人开展业务。对俄能源投资和开展经贸合作的企业或个人,如果在俄之外的世界其他地区有国际经贸业务,将直接面临欧美对俄制裁的威胁。俄乌冲突在短期内还没有结束的迹象。即使俄乌双方回到谈判桌上,结束战争冲突,美欧对俄制裁在短期内也不会解除。在制裁对象中,俄能源产业和能源企业、对俄投资、金融合作、技术和设备合作等,都是直接或潜在制裁对象。中国扩大对俄能源合作的规模、领域和范围,面临美欧制裁和次级制裁的风险。

2. 油气管道基础设施和海上运输的地缘政治挑战与风险。新时代中俄全面战略协作伙伴关系能够确保途径中俄边境并直接联通中俄两国的石油和天然气管道的安全。但俄对华能源出口除了东线原油管道和天然气管道之外,还有途径中压管道网的油气供应,规划中的途径蒙古国的“西伯利亚力量-2”管道,以及油气运输。东北亚安全形势不确定性、中亚区域安全与稳定风险、南海的地缘矛盾以及北极安全风险上

升对北极航道的威胁等,都对中俄管道能源合作、海上油气运输合作带来风险和不确定性。

3. 能源进口单一市场依赖导致的经济安全风险。我国化石能源消费在2020年达到峰值后,进口压力和外部市场依赖有所下降。但2022年俄乌冲突之后,我自俄能源进口量快速增加,原油进口从2021年的不足8000万吨增加到2022年的8635万吨。根据俄能源部副部长的预测,俄2023年对华原油出口将超过1亿吨,增幅在15%以上。我国原油对俄单一市场依赖将从之前的不到12%上升到15%以上。与此同时,随着俄管道天然气和LNG对华出口激增,我对俄天然气单一市场依赖也将很快超过30%。需要指出的是,中俄能源合作的单一市场依赖风险是相互依存的。俄对我国单一市场出口依赖度更高,在原油对华出口超过1亿吨的情况下,对我国市场的出口依赖将达到约40%。中俄之间将形成安全风险捆绑。

4. 能源管道基础设施投资巨大和维护成本高,制裁背景下利润汇回、结算风险和投资成本回收的高风险。能源管道基础设施项目需要巨额的投资和维护成本。俄目前正面临着经济困境和制裁压力,其财务状况并不宽裕。如规划中的“西伯利亚力量-2”项目,总投资约为550亿美元,俄方承担其中约75%的费用。由于该项目涉及复杂的地理和气候条件,其运行和维护也需要高昂的成本。因此,俄需要保证该项目的高效运转和稳定收益,以回收其投入的资金。在俄被制裁的情况下,未来我方面临中俄共同出资的能源管道基础设施项目利润汇回、结算和投资成本回收的风险。其中的结算风险随着中俄本币结算和支付系统的运行,可以逐渐降低,但利润汇回风险仍较高。主要是因为,俄尽管属于资本账户开放国家,但对投资利润汇回

有严格规定,对汇回利润的征税实施高边际税率。特别是在制裁和可能发生外汇储备巨幅减少或金融动荡的情况下,俄仍可能随时实施利润汇回限制。

5. 能源开采和冶炼加工等权益类直接投资的法律保护风险。俄对战略部门和战略资源实施严格的准入限制。法律规定战略部门外资控股比例不能超过20%,超过则需要国家杜马立法确认。由于俄国家战略是安全导向的,所以,俄政府和国家杜马对战略资源和战略产业的规定是动态调整的。在这种情况下,绿地投资、并购和其他具有控制权、管理权、收益权和资产处置权的权益类投资,将面临俄政策调整和外资投资保护的法律问题。

中俄之间的《中俄投资促进和保护协定》是1996年签署的,一方面,协定文本原则性条款多,规定比较抽象和模糊,缺少清晰的强制性保护条款,自由解释和裁量空间较大。另一方面,投资实践发展变化很快,既有版本对新的投资活动缺少相应条款。对于升级《中俄投资促进和保护协定》的谈判,俄方态度消极,进展缓慢。2023年3月习近平主席访俄,与普京总统签署的《关于深化新时代中俄全面战略合作伙伴关系的联合声明》中再次强调了加快该谈判的任务。目前,两国工作组的这项工作仍在艰难推进中。缺少投资保护的双边条约,权益类投资风险缺乏化解途径。过去20多年来,中国企业在远东土地开发和农业生产、森林开发、能源开采、旅馆餐饮、机械制造等领域的直接投资出现大量纠纷和被剥夺权益的案例,虽然商务部和中国驻俄使馆都曾介入,但很少能有效保护这些资产。

6. 宏观政治与政策风险、国内政治斗争风险,以及垄断寡头、社会治理与司法风险。目前来看,俄罗斯政治权力体系的风险不大。普京

总统把俄乌冲突定义为乌克兰特别军事行动,采取各种措施控制境外战争风险对国内社会稳定和政治系统的冲击。但在俄乌冲突久拖不决的情况下,俄国内各寡头势力对利益和资产的争夺将加剧。普京总统平衡各方寡头的压力变大。为防止寡头利用民族主义和国家安全等借口攻击政府,俄关于外资的政治和政策风险随时可能升高。

另外,俄经济的垄断性很强。不仅战略资源由国有企业垄断,而且所有具有潜在利益的经营几乎都掌握在大小寡头手中。俄经济治理中,道路、供水、供电、供气和能源燃料等关键基础设施是由国家投资建设的,但这些公共物品的运营权往往掌握在私人手里,而且是在法律和工商注册中没有体现的灰色权力集团手中。对俄投资必须面对俄垄断寡头,并与垄断寡头达成分利妥协方案。餐饮、批发零售、旅馆、道路运输、仓储、口岸设施运营等领域莫不如此。这些寡头往往与司法、执法、政府管理部门存在利益关系和分利协议。灰色治理是俄罗斯经济治理的特色。司法和执法部门对缺少政治保护的外资往往采取各种手段进行掠夺。

7.其他制度性(工商、税务与会计)风险。俄营商环境中,针对外资的税收、劳动保护、社会保障缴费、环境保护、技术标准和会计审计的规定复杂多变。社保基金缴费比例高。对俄外国投资在这方面面临较大的政策和法律、法规合规风险。外资在俄罗斯不仅不享受类似外资在中国的超国民待遇,甚至不享受一般国民待遇。在能源产业链下游项目投资中,雇佣俄法律、会计和审计服务的成本将会成为影响企业成本和利润水平的沉重负担。但面对俄罗斯特殊的政策法规,如果缺少这些专业服务,将很难避免上述风险。

三、加快中俄能源合作的对策建议

1. 抓住时机,争取更有利的能源贸易条件,稳定和扩大中俄之间的能源贸易合作。2022年以来,中俄能源进出口贸易迎来新的发展阶段,原油和天然气贸易额创出历史新高。这是对中俄双方有利的能源贸易合作。未来进一步稳定和扩大中俄之间的能源贸易合作符合双方的利益。俄计划把对华原油出口量增加到1亿吨以上,把对华天然气出口量尽快增加到每年800亿立方米的水平上,以弥补在欧洲损失的市场。俄欧能源关系破裂的情况下,俄不得不为能源这一支柱产业寻找新的市场,扩大向中国出口是俄的战略选择。在这种情况下,俄原油、天然气进口的结算条件、运输条件、保险条件和合同类型方面,可以利用俄折扣、让利扩大出口的时机,争取对我国更有利的贸易条件。

2. 深化中俄能源运输基础设施建设合作,并在相关基础设施投资和运营方面争取更有利条件。中俄之间现有原油管道、天然气管道运输能力远远无法满足俄扩大对我国能源出口的需要。煤炭运输的铁路运输能,以及LNG运输船、储气罐和转运码头等基础设施数量也存在巨大缺口。俄已经启动远东100亿立方米天然气管道建设,正在规划“西伯利亚力量-2”天然气管道建设,还建议启动原油管道辅线建设。在LNG运输方面,俄对北方航道(冰上丝绸之路)建设、破冰船建造、LNG转运码头、储气罐建设等都提出了倡议和合作方案。建议抓住有利时机,以有利条件参与和推动这些合作项目,在控制财务风险和限定制裁风险、政治风险的前提下,快速推动这些项目的实施。

3. 以能源投资合作为契机,推进《中俄投资促进与保护协定》的升级谈判。中俄能源合作中可能出现的大量风险均与投资保护有关,无

论是政治风险、司法风险和社会治理风险,都是投资保护问题。利用俄期望我加大对俄能源行业投资的契机,推动《中俄投资促进与保护协定》升级谈判恰逢其时。

4. 扩大和深化中俄能源金融合作,包括能源计价货币、结算货币本币化以及能源项目投融资合作。

当前中俄能源合作对全球能源格局的变革具有决定性影响,同时也将对全球金融体系产生巨大影响。石油美元是美国霸权的基础,2014年之后的石油欧元是欧元国际化的催化剂。这其中,1973之后能源计价和结算货币的美元化,石油美元债权的发行和扩散,2014年之后俄欧能源贸易的欧元化功不可没。实践经验表明,中俄能源合作的金融价值和意义巨大。推动中俄能源贸易中能源结算的本币化和能源计价货币的本币化合作,推动能源金融债券的本币化合作,应当成为两国能源合作的重要内容。中俄两国可以在双方期货市场挂牌以本币计价的能源期货,扩大本币在能源大宗商品价格计价和贸易方面的使用范围。

5. 能源产业链上下游合作。除了能源贸易之外,中俄需要提高能源开采、能源加工和能源生产服务方面的全产业链合作。在美欧制裁背景下,俄罗斯能源开采和勘探、油服等方面的生产能力受到影响,中国在高寒、深海和复杂地质条件地区能源开采的技术能力不断提升,可以替代从俄罗斯撤资的西方石油公司。另外,在能源加工和能源化工方面,中俄两国也具有巨大的合作潜力。

6. 多边和地区框架下的能源安全合作,推动全球能源格局和安全治理向有利我的方向发展。今年上半年,俄罗斯从能源运输和区域能源安全出发,与乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦开展的能源安全合作产生了

重要国际影响。中国和俄罗斯作为全球最重要的能源消费者和重要的能源生产者,共同推动地区能源安全合作,推动在上合框架下和金砖机制下的能源安全合作,对于确保俄罗斯和中国的能源安全,确保在全球能源市场的话语权具有十分重要的意义。

7.能源转型与气候合作。中国是全球新能源生产的领先者,是全球气候转型议程的重要力量。俄罗斯在化石能源生产和碳捕捉方面具有优势地位。中俄在能源转型和气候议程方面具有广泛的共同利益。尽管受俄乌冲突和俄欧能源脱钩的影响,化石能源生产出现回潮现象,但全球气候议程和能源转型的大趋势不会改变。中俄碳达峰碳中和目标相近,条件相异,在这个领域存在很强的互补性。这个领域是中俄能源合作的重要方向。

作者简介:崔铮,莫斯科国立大学政治学博士,教授。辽宁大学、圣彼得堡国立大学博士生导师,博士后合作导师,辽宁大学中国开放经济研究院分管日常工作的副院长,教育部国别和区域研究备案中心、辽宁省省级重点新型智库“辽宁大学俄罗斯东欧中亚研究中心”主任,国家民委国别和区域研究中心“辽宁大学独联体国家研究中心”执行主任,辽宁大学首批青年拔尖人才,俄联邦政府财政金融大学客座教授,中国俄罗斯东欧中亚学会、辽宁省世界经济学会理事,教育部全国研究生教育评估监测专家,国家建设高水平大学公派研究生项目评审专家,辽宁省“RCEP智库”专家委员会委员,九三学社中央社会建设专委会委员,九三学社辽宁省委社会与法制专委会副主任,九三学社沈阳市委教科文卫工作委员会副主任。主要研究领域为地缘政治经济学、欧亚地区国际关系等。

辽宁大学智库简报编委会

策划:潘一山	主编:余森杰				
编委:李淑云	史保东	霍春辉	姚树洁	王振宇	刘钧霆
李艳枝	白永生	张贺明	崔 铮		
编辑:尹如玉	联系方式:024-62602446				

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。