

特朗普政府能源政策 及其影响简析

Analysis on Energy Policy under Trump Administration and its Impacts

邓宇

(上海国际能源交易中心, 上海 200122)

摘要: 特朗普能源政策的核心是“促使美国实现能源独立”，具体目标是“使美国成为能源净出口国，从而创造出上百万的就业机会”。特朗普能源政策的落实将着重体现在促进化石能源及核能的开发并减少环境监管上。本文认为，特朗普能源政策将普遍降低美国化石能源开采成本，有利美国石油天然气行业，但对细分行业作用不对等；且由于美国是联邦制国家，特朗普能源政策的推行将面临来自亲绿色能源各州的阻力；而美国最终能否实现能源独立也仍将取决于市场的选择。总之，特朗普时代美国能源政策将转向传统与绿色能源并举，但其效果还有待时间的进一步检验。

关键字: 特朗普 能源政策 美国能源独立 天然气 煤炭

2016年12月19日，美国各州选举人以304张对227张选举人票，正式选举共和党人唐纳德·特朗普为下任美国总统。特朗普于总统竞选期间多次发表与现任总统奥巴马截然不同的能源政策倾向。现将美国候任总统特朗普在能源政策上的观点及后续可能的政策取向分

析如下。

一、特朗普可能的能源政策取向概述

特朗普政府过渡团队在特朗普赢得美国总统选举后于官网上发布了胜选声明，该份声明中的能源部分很好地描述了特朗普政府能源政

策的精华：

“特朗普政府将促使美国实现能源独立。我们的能源政策将会充分利用美国国内的能源资源，包括传统能源和可再生能源。美国将会开展一场能源革命，这场革命将使美国成为能源净出口国，从而帮助我们创造出上百万的就业机会，而与此同时我们也会保护好我们国家最宝贵的资源——干净的空气、水和自然栖息地。”

——《胜选声明》，特朗普政府过渡团队

从声明中我们可以看出，特朗普能源政策的核心是“促使美国实现能源独立”，具体目标是“使美国成为能源净出口国，从而创造出上百万的就业机会”，实现途径为“充分利用美国国内的能源资源”。虽然“充分利用美国国内的能源资源”的具体措施并没有在声明中详细列出，但我们可以从特朗普 2016 年 1 月发布的《上任百日工作清单》中看出一些端倪：

- 取消联邦土地范围内针对能源开发的限制。
- 取消针对能源开发新技术的政策限制。这些技术可帮助美国创造数百万工作，现在却受到很大的限制。
- 要求加拿大 Trans Canada 公司重新颁发 Keystone 管道建设的许可。

● 振兴煤炭业及其它受到极端环保主义者威胁的行业。

● 废除所有剥夺工作机会的奥巴马任期内的规定，包括《气候行动计划》和《美国水资源规定》。

● 取消《巴黎气候协定》，并且停止向联合国全球变暖项目提供来自美国纳税人的拨款。

● 废除任何过时的、不必要的、对工人不友好的或者不符合美国国家利益的规定。联邦政府会减少重复的工作、提高监管的可预见性、并信任各地的官员及人民。

● 未来任何的规定都会用一个简单的标准来衡量：这个规定是否有利于美国工人？如果不，这项规定就不会被通过。

——《上任百日工作清单》，特朗普

从特朗普这份《上任百日工作清单》来看，特朗普能源政策的落实将着重体现在促进能源开发以及减少环境监管上。而对于选择什么样的能源进行开发这个问题，特朗普在各种场合多次表达出了对于化石能源及核能的偏爱及对当下环保主义的不屑：

● “我很难置信我们如此缓慢地开采我们自己的石油，没有比这件事更不可思议的了。当然问题总会有的，石油有可能泄漏，但是你

清理干净并妥善处理好，问题就不大。我商业上的好伙伴告诉我，他们几乎拿不到石油开采许可证。所以你可以想象其它的能源比如核能在开发上就更难了。如果你看看我们的天然气，我们有100倍沙特的天然气，但是我们从来不用。”

——特朗普接受采访中表态，2011年

● “近年来我们大力推广可再生能源，即所谓的绿色能源，这是一个巨大的错误。首先，推动可再生能源发展的基本逻辑是全球变暖是由碳排放造成的，而这一逻辑根本就是错的。如果你不相信这个逻辑——反正我不信——那么我们就只是在花大价钱让环保狂们感觉很爽。最流行的绿色能源是太阳能，但是太阳能面板在安装后要等很多很多年才能收回投资。这可不是我眼中的好生意。谁愿意去投资一个要花20年以上才能收回成本的项目？”

——《残破的美国》，特朗普，2016年

因此，我们可以预见，在特朗普上台后其政府会大力推进石油、天然气、煤炭、核能的开发利用，并可能逐步削减对太阳能、风能等绿色能源的政策补贴。这很有可能导致如下政策变化：1. 取消针对太平洋大陆架及北极油气开采的限制；2. 取消针对页岩油水力压裂技术

的限制；3. 废除奥巴马强推的《清洁电力计划》、退出《巴黎气候协定》、停止向联合国气候项目拨款；4. 以油气开发为契机推进石油、天然气基础设施的建设，这将包括管输设施、储存设施、及港口设施的建设，其中已经被明确提及的有连接美国加拿大的Keystone输油管线；5. 努力促进美国能源的出口，从而创造更多的就业机会，这将可能包括对出口能源减税并对进口能源征收高关税等。

二、特朗普能源政策可能的影响

特朗普政府能源政策具有明显的偏传统能源倾向，但政策是否能达到其宣传的效果需要进一步考量。本文认为特朗普政府的能源政策将有利于一些传统能源行业，但要达到特朗普承诺的政策目标依然困难重重。

（一）有利于石油天然气，但对细分行业作用不对等

目前美国关于环境保护的立法不少是集中在联邦政府层面，如奥巴马批准的《清洁电力计划》和《太平洋原油开采禁令》等，这些联邦法规提高了美国传统能源的开发成本。特朗普上任后有权就这些联邦法案进行直接修改，考虑到特朗普新任命的环保局局长普鲁伊也是《清洁电力计划》的坚决反对者，预计上述环保法案可能会被更改甚至废除，这将在很大程

度上降低美国原油、天然气、煤炭的开采成本。

不过我们也注意到，特朗普能源政策很难为所有的传统能源行业带来复兴。比如，由于煤炭与天然气在发电中的替代关系，天然气开采成本的降低将促进天然气价格的下降，而天然气价格下降将导致对煤炭的需求降低（见图1），这就意味着天然气与煤炭难以共兴共荣；另外，尽管废除《清洁电力计划》可以为煤及

天然气发电扫除温室气体排放的障碍，但那些已经通过国会审议成为法律的监管条例则无法被列入特朗普的“废除监管”清单。比如，美国的《汞及空气污染物标准》对发电厂汞和空气污染物的排放量进行了限制，而燃煤发电厂排放的汞占到发电厂排放总量的99%，这将在监管方面进一步压缩煤电发展的空间。

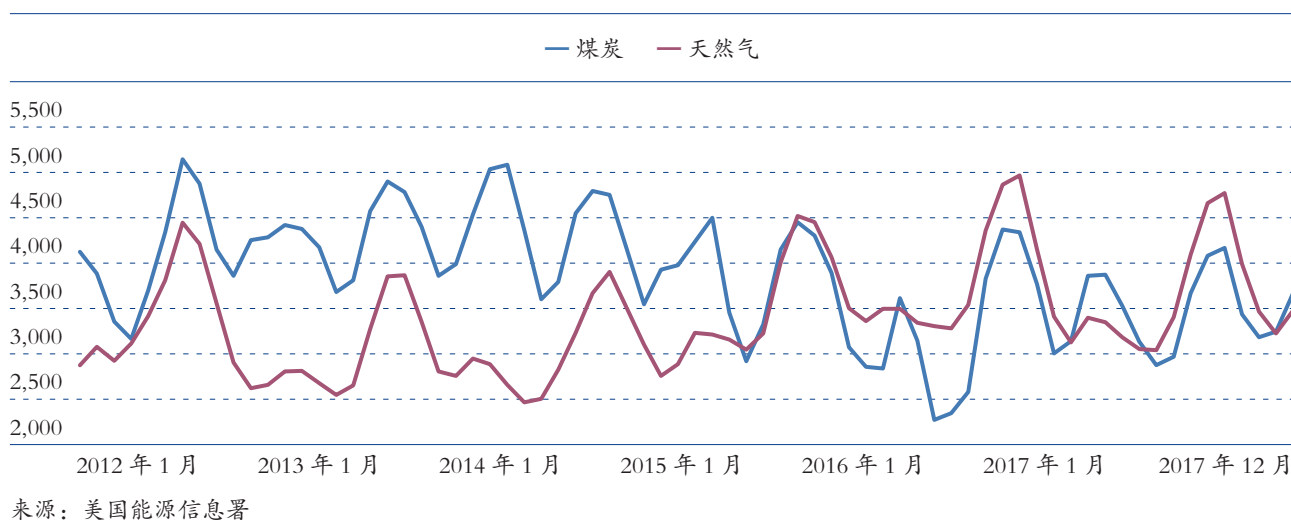


图 1：2012-2016 年美国煤炭与天然气发电量比较

因此我们认为，特朗普的能源政策虽然可以在整体上降低传统能源的开发成本，但对于每个细分行业产生的作用是不对等的。对于如煤炭一类的行业，反而可能会起到负面的作用。

（二）将面临来自美国各州的阻力

美国是联邦制国家，联邦（即中央政府）是在州的基础上组成的，所以州的权力很大，

从许多角度看，除了外交以及军事外，州几乎就是一个独立的“小国”：有自己的法律、税收、警察、教育、选举制度。也正是因为这个原因，美国会出现总统不能管州长、各州之间法律大为不同的现象。

特朗普政府若想推进自己的能源政策，则将会在一些对传统化石能源不友好的州遇到很

大阻力，而这些州并不占少数（见图2）。目前，美国联邦政府在环保方面对美国各州的影响力仅来源于《清洁空气法》及《清洁水法》的授权，

而当前在油气开发方面的各类限制政策基本都是由各州政府自己制定并执行的。

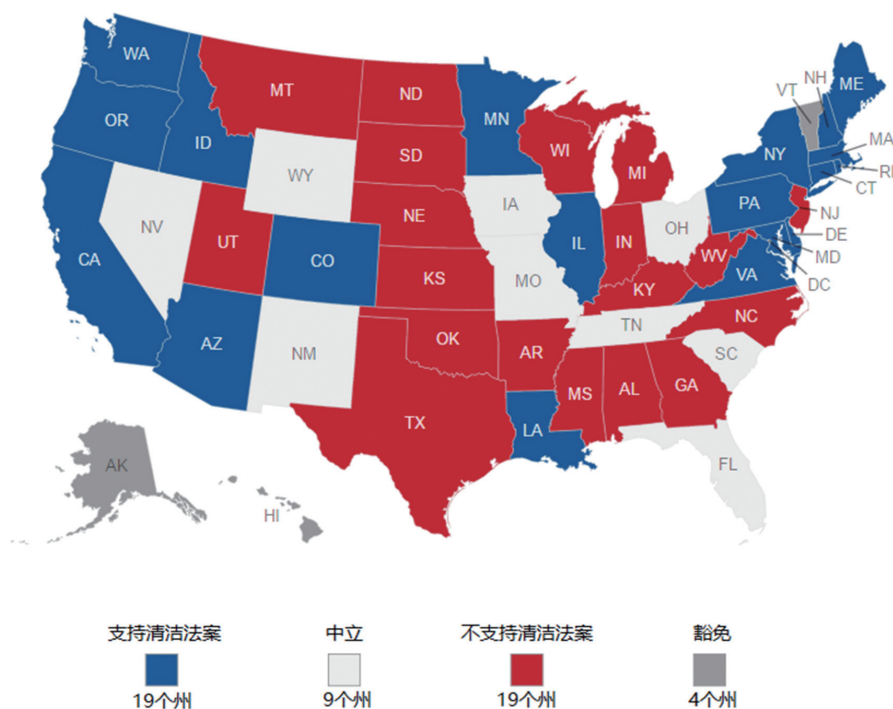


图 2：2016 年美国各州对清洁法案的态度分布

以水力压裂技术为例，2014 年底美国纽约州通过州法案禁止使用水力压力法开采石油天然气，因为调查报告显示使用水力压裂法开采石油及天然气将危害周围居民的身体健康。在纽约州之前，美国佛蒙特州也通过了类似的州法案。同样的例子还有，在油气开发中为使用重型机械往往需要在地表修建道路或将山丘夷为平地，而美国联邦法在该领域基本属于空白。但是，美国很多州会单独要求在土地清理和井

场施工过程中采取控制雨水和侵蚀的措施。比如马里兰州和西佛吉尼亚州就要求所有油气井的申请人提交一份控制地表沉积物和侵蚀的计划并执行；对超过 5000 平方英尺的油气开发活动，宾夕法尼亚州也做了同样的规定。

因此，可以看出美国不少涉油气开发的限制政策均出自州政府层面，而特朗普政府作为联邦政府若想推翻各州政府的决议，在美国实则是一件非常困难的事。

（三）效果如何将取决于市场选择

特朗普的能源政策若得到执行，则很大程度上将能够降低美国油气开发的成本，但效果如何还有待市场选择。以原油为例，2008 年初至 2014 年底是奥巴马政府执政的时期，尽管许多限制传统能源开发及鼓励绿色能源使用的政策出台，但美国原油产量依然大幅增长，原油净进口量也从 1000 万桶 / 日大幅降至 650 万桶 / 日，降幅约 35%（见图 3）。这其中最大的功臣来自于美国页岩油开发成本的快速下降，使得美国页岩油在经济上可以替代之前美国依赖的进口油种，从而促使美国原油净进口量大幅下降（见图 4）。

而从 2014 年底开始，国际油价从 100 美元 / 桶以上跌至 30 美元 / 桶左右，美国原油产量也应声下跌。尽管奥巴马政府在这期间取消了

美国原油出口禁令，但美国的原油净进口量依然上涨至 850 万桶 / 日左右，对外依存度也重新回到了 50% 以上（见图 3）。这期间以沙特、俄罗斯为代表的低成本产油国原油产量大幅上升，导致油价跌破了許多美国页岩油厂商维持经营的成本线，进口原油又重新成为了美国企业更经济的选项，从而使得美国页岩油产量大幅下降。

因此，若特朗普能够兑现其放松油气开发限制的承诺，则美国油气开发的成本将会被降低，但这并不等价于美国的油气就一定会从土地下面被大量开发出来并使美国成为能源净出口国。美国的能源独立之路将取决于美国与包括沙特、俄罗斯在内的主要竞争对手的生产成本比较以及欧佩克竞争策略的选择，说到底最终还是取决于市场的选择。

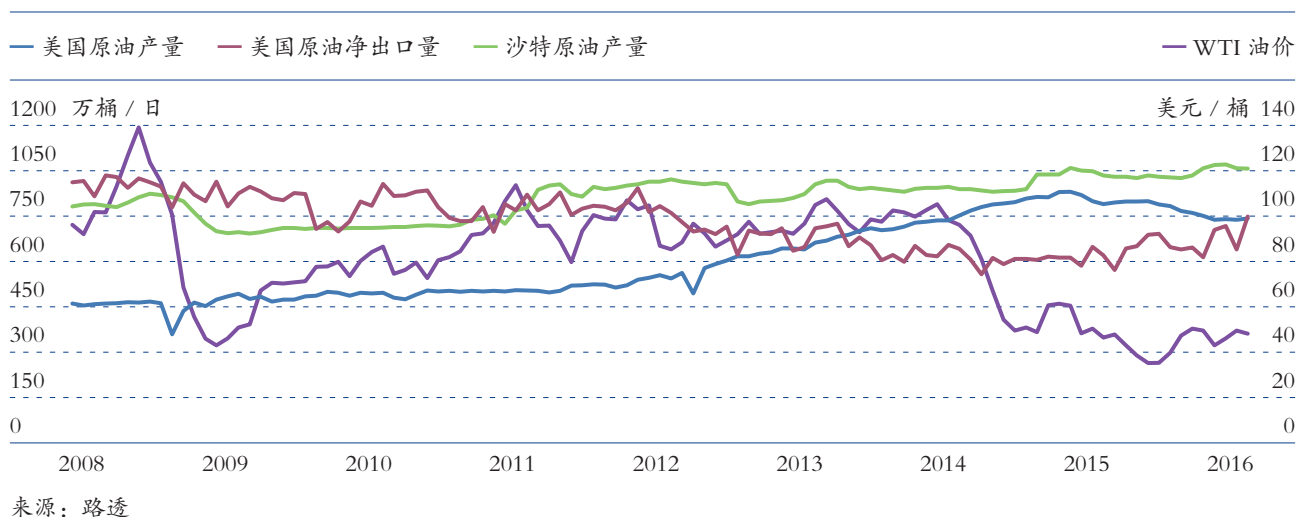


图 3：2008-2016 年美国及沙特原油产量、美国原油净进口量、WTI 油价情况

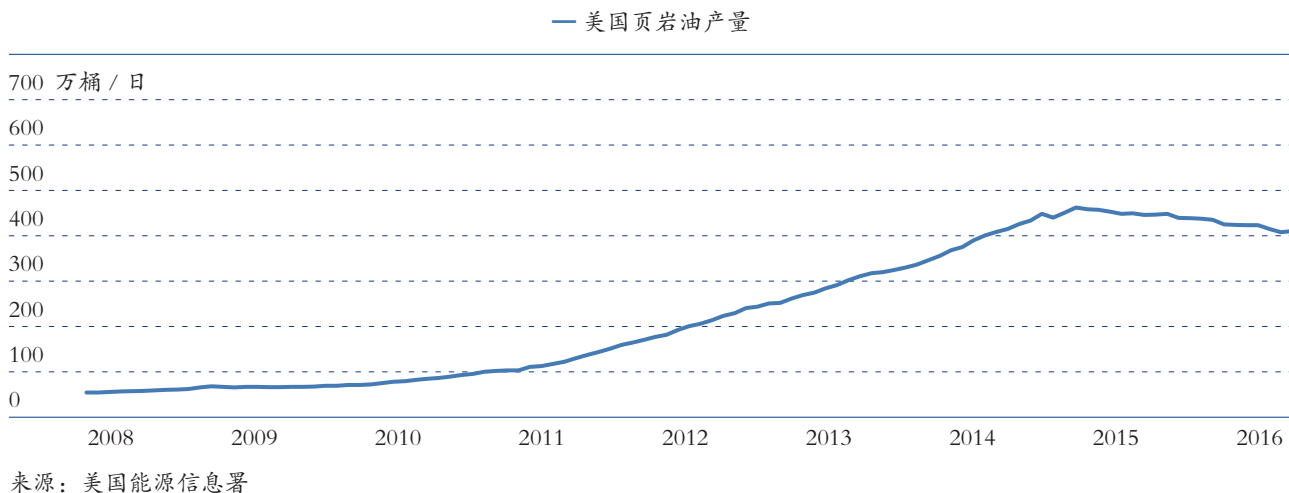


图 4：2008-2016 年美国页岩油产量

综上所述，特朗普的能源政策理论上会推动美国传统能源行业的复兴，但如果考虑到经济及政治环境中各种势力之间的博弈，特朗普在竞选中所做出的承诺则未必能逐项落实。虽然特朗普任期内美国的能源政策重心将从积极

推进绿色能源转向传统与绿色能源并举，但是其最终效果还有待时间的进一步检验。

（责任编辑：蒋云鹤）