

變動中全球能源市場與新地緣政治

趙文衡 台灣經濟研究院

一、前言

由歷史經驗得知，能源與地緣政治¹的關係十分密切。在 20 世紀，是否擁有充足的能源可以決定一場戰爭的成敗。由於能源的重要性，石油生產國結合成一股足以制衡超級強權的力量，這些國家間的戰爭也深切影響全球能源的供應。未來，在全球能源治理尚不完備情況下，能源市場發展很大一部分仍會受制於依賴權力運作的地緣政治。

由於美國頁岩油氣的大量開採，能源的市場稀少性降低，導致油價大跌。在供給過剩下，能源生產國與消費國間的關係丕變。除了兩個陣營國家的權力天平往消費國傾斜外，各陣營的成員也產生重大的變動。特別是，美國由消費國逐漸轉向生產國，利益結構產生根本性的變化。在消費國陣營中，中國大陸與印度的崛起為重要成員，加上兩國的國際影響力日益提升，更使新地緣政治的複雜性增加。本文的目的即是探討在此變動中的全球能源市場下的新地緣政治，並研析對我國影響與因應之道。

二、能源市場與地緣政治間的關係

能源市場與地緣政治間的關係交錯複雜，很難截然兩分，其間的互動經常是循環的，例如能源市場影響地緣政治，地緣政治再進一步影響能源市場。爰此，能源與地緣政治的關係並非單向，而是雙向的交互影響。但為了論述方便，本文仍將區分為「能源市場影響地緣政治」、「地緣政治影響能源市場」，以及較難歸類的「能源作為地緣政治武器」三部分論述。

¹ 地緣政治的定義有廣狹義之分。本文採取廣義的定義：國際體系內國家運用軍事、外交、經濟、文化、社會等手段，以追求國家權力極大化為目標，在此基礎上所衍生之的國際政治。

（一）能源市場影響地緣政治

幾乎所有國家均需使用油氣以維持國民日常生活與經濟成長。全球油氣市場的變動會對各國（不論生產國或消費國）產生普遍性的影響。如果各國為了因應能源市場的動盪而需訴諸政治外交手段，則可能改變地緣政治上的面貌。以下根據國際能源市場特性及其變動來探討對地緣政治的影響。

1. 買方或賣方市場

全球能源市場為買方或賣方市場攸關權力是掌握在生產者或消費者手上，掌握權力的一方將較能主導國際政治的發展。以往全球能源市場均屬於賣方市場，消費國經常受制於生產國，為了確保供給無虞，消費國通常會提供生產國額外的經濟、政治或軍事的利益，同時也會積極尋求能源來源的多元化，廣泛的與能源生產國交好。若國際衝突中涉及主要能源供應國，消費國通常會有所顧忌，而不敢明目張膽的站在反對的一方。現今能源局勢似乎有轉向買方市場的趨勢，消費大國反而可以享有上述的政治利益。

2. 市場的穩定性

能源市場的供給與價格不穩定將會造成受害國家國內的政經動亂，甚至會增加區域衝突的可能性。油價大漲將會使消費國經濟衰退、生活水平降低；油價大跌將使生產國收入減少而陷入財政危機。這些均是導致區域衝突的重要因子。為了維持能源市場的穩定性，各國在處理國際衝突時，也會考量採行的方法是否會造成市場動盪。例如歐美各國在制裁俄羅斯時，並未對其現有油氣出口進行禁運，而是限制其未來生產的潛力，即是考慮維護市場穩定。

3. 維持運輸安全

維持油氣運輸安全一直是影響地緣政治的重要因素，不論生產國或消費國均希望運輸安全能獲得保障。海運或管線運輸通常經過多個

國家，運輸安全的維護需要這些沿線國家的共同支持才能達成。如果沿線重要關口遭到政治上敵對國家所控制，受威脅國家可能訴諸政治外交手段，包括在軍事上牽制、尋找其他國家開發替代通道、結合其他國家聯合抵制等，有些甚至會形成國際上主要衝突事件。例如，中國大陸為了降低對美國控制下的麻六甲海峽的依賴，分別在緬甸、巴基斯坦尋求替代通路；日本憂心南海能源通道被中國大陸控制而加入美國與東南亞國家抵制中國大陸的行列。

4. 市場主要成員改變

全球油氣市場主要的成員通常不易改變，在 20 世紀的多數時期，中東國家與俄羅斯為主要的能源生產國，而 OECD 國家則為主要能源消費國。由於這層生產與消費關係，幾乎固定形塑兩大陣營間的地緣政治。但到了本世紀，上述生產與消費關係被打破，中國大陸與印度崛起為主要消費國，兩國能源需求深切影響能源價格，而美國則變身為主要能源生產國。這些改變使得兩大陣營的地緣政治發生劇變。中國大陸與印度為了要確保能源供給無虞，運用政治外交手段爭奪資源，造成與其他能源消費國關係緊張；美國的頁岩油氣的增產則會改變其與其他能源生產國與消費國的關係，影響頗為深遠。

（二）地緣政治影響能源市場

主要能源生產國間或能源生產國與消費國間的政治衝突，也可能影響全球能源市場的生產與消費。以往這類衝突最常發生在能源生產國之間，但也有發生在能源生產國與消費國間。其影響的途徑多為，能源生產國因地緣政治原因與其他國家產生衝突，導致能源供給減少或中斷，造成能源價格上升。此類衝突最常發生在中東地區。中東國家因信仰或種族上的不同，曾經發生嚴重的區域衝突，例如兩伊戰爭，以及長期的國內動亂，例如利比亞境內的政府與反抗軍衝突。有些衝突尚有區域外的國家介入，例如美伊戰爭。這些衝突與戰爭均可能阻斷能源生產國的生產或出口，而影響全球能源市場的供給。歷史上數

次石油危機即是最好的例證。石油危機不但使能源消費國受到衝擊，還造成後續一連串地緣政治上骨牌效應。

（三）能源作為地緣政治的武器

在歷史上，國家經常利用能源作為武器以達到地緣政治的目的，包括運用能源影響他國或打擊敵人，或協助友邦渡過能源危機等。與上個類別不同，本部分是國家刻意使用能源作為武器，可能是能源生產國運用減少供給迫使其他國家接受其地緣政治上的訴求，也可能是其他國家刻意阻礙能源生產國出口而迫使其在政治外交上讓步。根據 Carlos Pascual 的研究²，國家使用能源作為地緣政治武器的主要方式有以下數種：

1. 封鎖出口：國家運用經濟制裁，封鎖自某特定能源生產國進口能源，以使該國喪失市場與收入，而屈服於制裁國的政治外交訴求。最明顯的例子為歐美國家對伊朗的制裁。
2. 限制生產能力：此亦是針對能源生產國。主要有幾種方式，包括破壞其能源生產與運輸設施、阻斷其資金來源、停止供給生產設備等，而達到降低目標國能源生產力的目的。例如，歐美國家制裁俄羅斯、中東地區反抗軍破壞政府的生產設施等均屬之。
3. 大量向市場倒貨：此主要為能源生產國間所運用的戰術，主要能源生產國擴大生產，大量向市場倒貨，迫使生產成本較高的目標國承受損失，而在地緣政治上讓步。此種案例較為少見，近期的案例是沙烏地阿拉伯早先堅持不減產，目的是要教訓其地緣政治的敵人—伊朗（詳後述）。
4. 減少供給：此為能源生產國常用之戰術，目標是使能源消費國

² Carlos Pascual, "The New Geopolitics of Energy," http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/The%20New%20Geopolitics%20of%20Energy_September%202015.pdf。作者提出六種可能，其中改變能源配比因非常罕見，故未列入。

屈服。主要方式為以能源供給為手段，操縱高度依賴其能源進口的消費國。例如俄羅斯對烏克蘭、保加利亞及波羅的海小國的操縱，即是運用此一方式。

5. 協助盟友：在盟友受到其他能源生產國中斷能源供給的威脅時，提供盟友所需能源，協助其度過危機，並阻斷威脅國家的圖謀。最明顯的例子是美國在俄羅斯與烏克蘭的衝突中，出口 LNG 至烏克蘭。

三、 變動中的全球能源市場

在了解能源與地緣政治的關係後，本部分要探討近來全球能源市場的變動。近十幾年來，全球能源市場最大的變動即為美國頁岩油氣革命。美國大量開採頁岩油氣的結果使得全球市場供過於求，國際油氣價格因而大跌，美國也因此躍居全球最大的油氣生產國。圖 1 比較美國與沙烏地阿拉伯的石油生產情形。在 2014 年以前，沙烏地阿拉伯一直位居全球最大石油生產國，但此一地位在 2014 年被美國超越。由於頁岩油大量投產，美國石油產量自 2009 年起開始快速上升，至 2016 年達到每日 1235.4 萬桶。根據 EIA 預測，往後兩年，美國原油生產仍將季季走高。隨著產量增加，美國的石油進口大幅減少而出口則大幅增加，自 2007 至 2016 年，美國石油進口減少 26%。在出口方面，美國自 2015 年底，宣布解除 40 年原油出口禁令後，原油出口數量即大增，尤其在今年度增加幅度更大，2 月份還達到每日出口 120 萬桶的歷史高點。

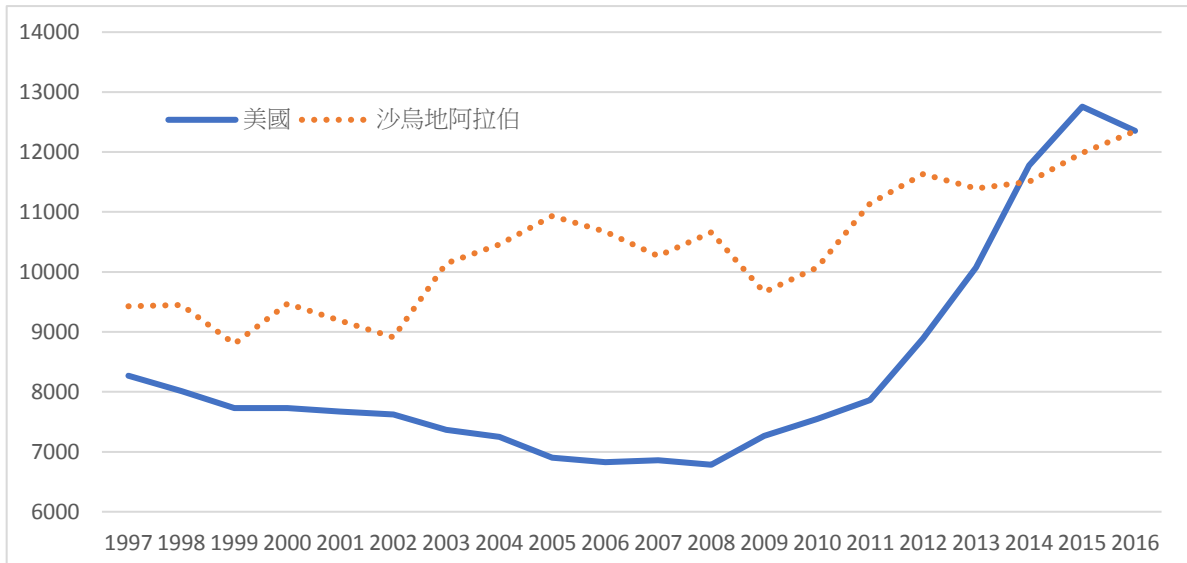


圖 1 美國與沙烏地阿拉伯石油生產量

資料來源：BP

在天然氣方面，美國天然氣生產自 2006 年即大幅成長，2009 年即超越俄羅斯成為全球第一大天然氣生產國。近幾年來，美國持續拉大與俄羅斯差距，2016 年兩者相差已達 170BCM。由於頁岩氣大量生產，美國進口天然氣也大為減少，由 2007 年至 2016 年減少幅度達 35%。出口數量也同步增加，在同一期間出口增加 179%。

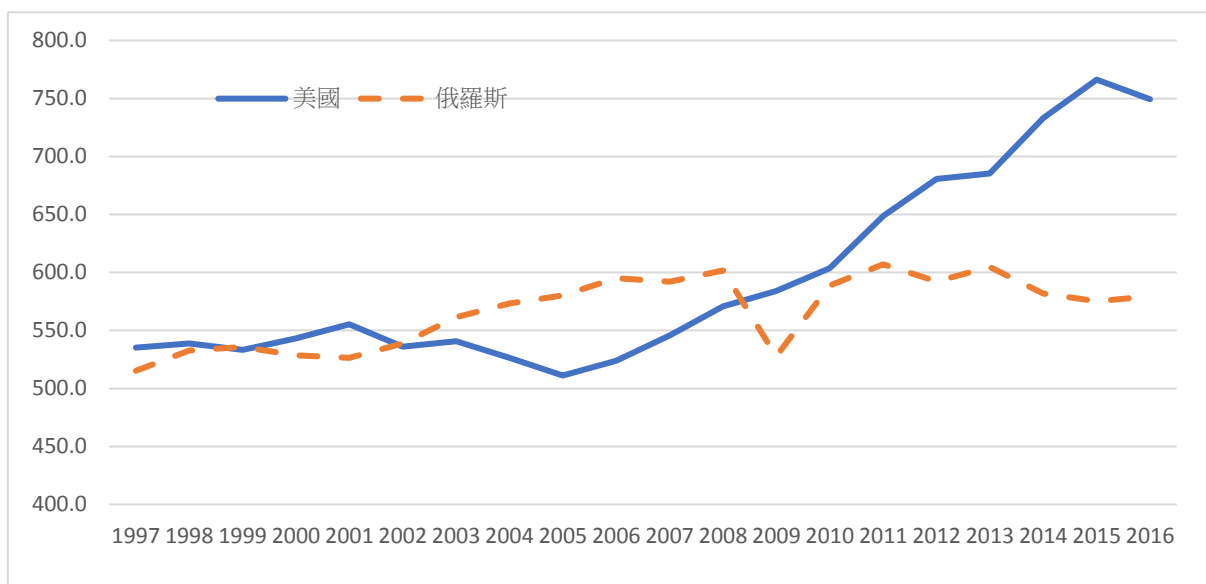


圖 2 美國與俄羅斯天然氣生產量

資料來源：BP

另一個全球能源市場的重要的轉變為中國大陸與印度崛起為主要能源消費國。1992年，中國大陸為全球石油消費第5大國，2003年即躍升為僅次於美國的全球第2大石油消費國。消費數量由2000年的每日469.7萬桶，上升至2016年每日1238.1萬桶，成長164%。在天然氣方面，中國大陸目前為全球第3大消費國，僅次於美國與俄羅斯。印度能源消費成長亦相當驚人。印度目前為全球石油第3大天然氣消費國，僅次於美國與中國大陸，由2000年至2016石油消費成長99%，同一期間天然氣消費成長90%。

美國大力發展油氣產業，積極拓展國際市場版圖，不但將改變本身的能源展望，同時也使整個全球能源市場產生巨變。由於美國強大的國力與影響力，此一轉變將牽動美國與世界各國的關係，並改變全球地緣政治面貌。首先將衝擊重要油氣生產國如中東、俄羅斯、加拿大、澳洲等國家。全球油氣供給過剩不但會令這些國家財政經濟陷入困境，也會促使其加大力度運用地緣政治手段競逐國際市場。競逐的方式包括尋求改善與能源消費國的關係及阻礙對手國與能源消費國的合作。主要能源消費國（例如中國大陸、歐盟、日本、印度等）將成為競逐的標的。其影響範圍幾乎涵蓋最近重要的地緣政治事件，例如歐美對俄羅斯制裁、中東動亂、美國與中國關係、南海危機、一帶一路倡議等均可以看到爭奪能源市場的影子。

四、主要行為者的能源地緣政治策略

由於全球能源市場的轉變，各國間的地緣政治策略也因此變動。以下根據油氣生產國與油氣消費國兩個類別，選擇每一類別的重要國家探討其新的地緣政治策略。

（一）油氣生產國

1. 美國

美國變身為能源生產國，能源供需關係改變，直接影響其對其他

國家的地緣政治策略。以下即分別就對能源生產國的策略與對能源消費國的策略論述。

(1)對能源生產國的策略

由於頁岩油氣的開採，使美國對進口能源的依賴降低，而得以追求能源獨立。能源獨立的美國是否會改變以往能源進口國的外交策略？以往美國積極涉入中東事務，主要是因為中東為美國主要的原油供給地區，確保中東能源攸關美國能源安全。但現在中東對美國能源安全上的意義大幅降低，主要的意義由能源供給者轉變為反恐夥伴。因此，美國應不易再為保護中東油源而捲入戰爭，但會為了打擊恐怖主義而與盟友合作。

美國在能源市場的地位由消費國轉為與中東國家一樣的生產國，中東國家變成美國能源上的競爭對手。由於美國為民主國家，不能像其他油氣生產國一樣控制國內產量，所以美國也不會加入靠調節產量維護市場價格的國際組織合作（例如 OPEC），而成為國際油氣市場較不可控制的因素。儘管美國與中東國家同為能源生產國，但此一共同點並不會增加彼此合作的機會。

由於美國減少對中東石油的依賴，中東區域內的重要石油運輸通道，例如荷莫茲海峽、曼德海峽、蘇伊士運河等，若遭到封鎖，對美國的影響相對較輕，美國保衛通道的動機與決心將會降低。反而，美國保護的重點將轉為其輸出亞洲與歐洲油氣的航道。由於這些航道較不存在如海峽等隘口且相對安全穩定（除了輸往印度的航道外），故遭到封鎖的機率不大。因此，保衛油氣航道將不會成為美國對外政策的優先項目。

對於俄羅斯，若撇開川普因素不談，美國頁岩油氣的開採將使美俄關係的改善更為困難。在 1990 年代，美國曾經為了獲得俄羅斯的石油而與俄羅斯建立能源合作機制。然而，兩國關係在烏克蘭危機後急遽惡化，再加上頁岩油氣革命，不但大幅降低美國

對俄羅斯能源的興趣，俄羅斯尚可能成為美國油氣出口的頭號競爭對手。此一競爭關係促使美國進一步反對俄羅斯在歐洲建設北溪2號管線，同時也可能會阻擋日本及韓國與俄羅斯建立更深入的能源互動，例如建設俄羅斯至日本與韓國油氣管線。此外，由於美國正經濟制裁俄羅斯，美國頁岩油氣的出口，可以打擊俄羅斯的核心利益，進一步強化歐美經濟制裁的效果。

(2)對能源消費國的策略

依照以往經驗，能源生產國通常可以運用限制能源輸出作為工具，由能源消費國中獲得政治外交利益。但由於頁岩革命，國際油氣供過於求，市場由賣方市場轉為買方市場，此時真正握有籌碼的是反而是歐洲與亞洲的買家。因此針對能源消費國而言，限制能源供給不能成為美國地緣政治的工具，反而美國需要使用其他地緣政治手段來促使中國大陸與歐洲購買美國油氣，例如藉由已建立的同盟關係，促進歐洲與亞洲國家自美國進口油氣。

美國歐巴馬政府曾企圖運用頁岩油氣出口，增加亞洲國家對美國的依賴，並建立亞太全面能源夥伴關係，以達到其重返亞洲的目的³。截至目前為止，中國大陸已超越加拿大，成為美國最大石油買家。然而，由於油氣供給過剩，中國大陸仍可隨時轉移進口地點，因此尚不能解釋為對美國能源的依賴增加。儘管如此，美國與中國大陸在本質上已由以往競爭能源的關係轉變為供需互補關係，兩國的合作空間加大。預料往後美國應會慮及油氣出口，而減緩與中國大陸在貿易與地緣政治上的緊張關係。

至於歐盟，歐盟一向是美國的地緣政治上的盟友，美國在國際上的一些外交行動需要得到歐盟的支持才能奏效，例如制裁伊朗與俄羅斯。但對歐盟國家而言，俄羅斯與伊朗均為其重要的能源來源，經濟制裁兩國實不利於本身能源取得。在美國擁有豐富

³ 于宏源，「美國能源政治：一種全球戰略體系」，學術前沿，2016年8月。

的油氣可供出口後，若再發生對油氣生產國制裁，歐盟將可自美國補足減少的能源，因此往後美國將更可運用此一優勢，對抗其他在地緣政治對美國不利的產油國。對歐盟國家而言，歐盟亟欲擺脫對俄羅斯的依賴，與美國長期建立的夥伴關係使得進口美國油氣被視為理所當然。為強化與歐盟的合作，美國正尋求與歐盟簽訂泛大西洋貿易與投資夥伴協定(TTIP)，即使川普也認為此一協定需要持續。若協定完成，將更提升歐盟向美國進口油氣的可能性。

2. 俄羅斯

俄羅斯為全球最大的天然氣出口國與第2大的石油出口國。在油氣領域，俄羅斯的主要利益為確保並擴張全球油氣市場占有率。新的能源局勢對俄羅斯造成極大的困境。首先，國際油價大幅下跌，嚴重影響俄羅斯的國家收入與政府預算。其次，美國與歐盟的經濟制裁對其未來油氣投資發展蒙上陰影。第三，美國頁岩油氣崛起，威脅俄羅斯的歐盟與東亞市場。第四，烏克蘭危機使歐洲國家更加堅定的尋求替代俄羅斯的油氣來源。

面對這些挑戰，俄羅斯最重要的因應策略為開拓亞洲市場，強化與亞洲國家友好關係，特別是中國大陸、印度與日本。在中國大陸方面，俄羅斯積極支持中國大陸提出的各項倡議，包括一帶一路、全球能源互聯網等，並與中國大陸發展全面戰略夥伴關係。除了有助於能源銷售外，深化與中國大陸關係亦有助於其處理烏克蘭與中東議題。對於印度則積極改善與雙邊關係，包括共同推進戰略夥伴關係、協助獲取能源等。基本上，這些地緣政治行動有很大一部分是基於能源的動機。然而，由於國際油氣市場持續低迷，中國大陸與日本均推遲或中止部分與俄羅斯的能源合作，使俄羅斯的東向政策受挫。

儘管俄羅斯積極東向，但它並未忽略其原有的歐洲市場。在歐洲市場上，俄羅斯與歐洲國家有相當深的地緣政治糾葛。最顯著的例子

為北溪 2 號天然氣管道的建構。此一管道直接由俄羅斯通往德國，即使獲得德國支持，卻仍遭中東歐 9 個國家（捷克、匈牙利、波蘭、斯洛伐克、拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞、羅馬尼亞和克羅埃西亞）的反對。9 國認為，北溪 2 號天然氣管道使俄羅斯直接輸送至德國的天然氣數量增加一倍，會進一步增強歐盟對俄天然氣的依賴，損害歐盟整體利益⁴。事實上，這些國家激烈反對主要是因為其對俄羅斯影響力的戒心。由於政治與歷史上的因素，俄羅斯欲確保甚至擴大歐洲市場並不容易。然而，由於地理鄰近與價格因素，歐洲國家欲擺脫對俄羅斯的依賴也有困難。

未來，由於美國的加入，使俄羅斯在歐洲與東亞兩大市場的不確定性將會增加。美國油氣出口目前仍處在初期，所運用的出口策略及地緣政治運作方式仍不明確，但可以確定的是，美國為了輸出其龐大的油氣產量，勢必會以歐洲與亞洲為其主要目標。歐洲國家為美國的盟國，美國可能會運用此一關係，強化其對歐盟的油氣出口。此一情形同樣會出現在美國亞洲盟邦例如日本與韓國上。目前俄羅斯應無更佳的方式來處理美國帶來的威脅，普丁似乎想藉由改善與美國的關係來解決此一問題，但效果有多大，仍須持續觀察。

俄羅斯也經常以能源做為達到其地緣政治目的的工具。俄羅斯視近鄰國家為其勢力範圍，為維護在該地區的既有地緣利益，而以能源做為「紅蘿蔔與棍棒」的工具⁵。被視為俄羅斯勢力範圍的區域包括中亞、西亞、中東與東歐等。過去俄羅斯以天然氣控制烏克蘭即為顯著案例。然而，這些傳統的勢力範圍目前受到其他國家介入，俄羅斯的影響力逐漸減弱。例如中國大陸以一帶一路擴張其在中亞與西亞的影響力，美國因反恐而介入敘利亞內戰，以及歐盟勢力擴及東歐等。儘管如此，仍是有某些鄰近國家不論如何均無法擺脫對俄羅斯油氣的依

⁴ 「北溪 2 號遇阻凸顯歐盟分歧」，<http://hb.people.com.cn/BIG5/n2/2016/1102/c194063-29240408.html>

⁵ 「普欽時期俄羅斯經濟外交的內涵與運用研究成果報告」，<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/retrieve/82937/report.pdf>

賴，故油氣仍會是俄羅斯控制這些國家的重要工具。

3. 沙烏地阿拉伯

沙烏地阿拉伯為全球第一的石油出口國，油價下跌對其影響頗深，但因擁有巨額的外匯存底，尚足以因應收入減少的衝擊，故並未因此造成經濟或政治上的不穩定。一般認為油氣供給過剩是沙國刻意不減產的結果，目的是要防止美國頁岩油氣搶占市場。然而，愈來愈多研究認為⁶，沙國的不減產主要目標不是美國，而是伊朗與俄羅斯。伊朗是沙國的宿敵，在油價下跌初期，伊朗尚堅持不在核武議題上妥協，油價下跌有助於伊朗讓步。在制裁廢除後，伊朗雖逐漸恢復產量，但對油價的衝擊承受能力尚十分薄弱，維持低油價對伊朗仍是一大打擊。對於俄羅斯，沙國則是配合美國的制裁，欲迫使俄羅斯讓步。以此論點視之，沙國的不減產應是在與美國合作下進行，顯示沙國的地緣政治關係複雜。沙國許多在能源市場上的行為，基本上是受到地緣政治的影響。

美國原本是沙國重要的石油輸出地，占沙國石油總出口的 14.8%（2015 年），僅次於中國大陸。然而，由於美國頁岩油的生產，美國自沙國進口數量正急遽減少中，由 2003 年的每日 177.4 萬桶減少至 2015 年的 105.9 萬桶，減少幅度達 40%，未來在美國頁岩油增產下，預期自沙國的進口將愈來愈少。

面對美國市場衰退，沙國的因應策略是增加對亞洲國家的出口，特別是中國大陸，因此沙國目前積極與中國大陸建立友好關係。今（2017）年 3 月沙國國王訪問北京，與中國大陸簽署了金額約 650 億美元的經貿備忘錄和意向書，領域涉及能源和航天。

沙國石油輸出亞洲將遭遇包括荷姆茲海峽、印度洋與南海等處的航道安全問題。為了促進印度洋的航道安全，沙國在馬爾地夫購買環

⁶ 參見「油價下跌的地緣政治和經濟影響分析」，<http://news.cnyes.com/news/id/469654>；F. Gregory Gause, "Sultans of Swing? The Geopolitics of Falling Oil Price," <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Falling-Oil-Prices-English.pdf>

礁，計畫建立一個基地，來確保漫長運輸航線的安全⁷。

在最困難的荷姆茲海峽航行安全上，因涉及與宿敵伊朗間的關係，目前尚難有解決方案。沙國與伊朗關係向來不睦，然而伊朗盤據海峽一方，欲保障荷姆茲海峽航行安全，沙國需要獲得伊朗的支持。今年6月，沙烏地阿拉伯即為了卡達資助伊朗問題，聯合其他數個國家與卡達斷交，造成國際震撼。以往沙國均依賴美國牽制伊朗，但中東對美國的重要性降低，未來沙國除了需以反恐理由拉住美國涉入中東事務外，尚可能深化與中國大陸的利害與共關係，方足以因應伊朗的威脅，同時沙國也可能持續運用能源做為抵制伊朗的武器。

沙國一直是 OPEC 的領導國家，儘管 OPEC 的影響力因俄羅斯與美國的興起而日益衰退，但在全球能源市場中仍占有一席之地。在油價下跌、美國可能降低對中東的涉入，以及面對伊朗與俄羅斯的威脅下，OPEC 對沙國在地緣政治上的重要性愈來愈高。就如同先前沙國利用 OPEC 達成牽制伊朗的目的一樣，未來沙國應會更加利用 OPEC 達到其地緣政治的目的。

（二）能源消費國

1. 歐盟

歐盟屬於能源消費國，超過一半以上的能源需要進口，不論石油或天然氣，俄羅斯均為歐盟最大的供應國，超過3成5的天然氣與接近3成的石油自俄羅斯進口。在天然氣方面，除了俄羅斯外，歐洲天然氣多數由區域內國家進口（例如挪威、英國），少部份由北非及中東進口。在石油方面，除了俄羅斯外，歐洲國家還向中東、西非與中亞國家進口相當數量的原油。

對於歐盟而言，其主要地緣政治的顧慮是對俄羅斯的油氣過於依賴，時常因此在政治外交上受制於俄羅斯。在新的能源情勢下，油氣

⁷ 「沙特下“血本”，100 億美元買島為中國打造石油航線」，<https://kknews.cc/world/aeav5gn.html>

供給過剩，歐盟有較大的空間可以從事進口來源多元化，而減少對俄羅斯的依賴。其中最受矚目的是美國頁岩油氣是否能取代部份俄羅斯的進口。在歐盟的天然氣策略中，明白指出可以分散進口來源，以美國、澳洲等國的 LNG 取代管道天然氣。然而，由於地理鄰近與商業考量，一般認為欲降低對俄羅斯油氣的依賴並不容易。

不論如何，美國 LNG 使歐洲國家有更多的選擇，這種新增的自由度將可做為歐盟與俄羅斯談判的籌碼。更重要的是，美國的頁岩油氣將降低歐盟在地緣政治上的脆弱性。美歐同盟關係使得歐洲國家在面臨俄羅斯中斷或減少供給的威脅時，可以機動的由美國獲得補給，俄羅斯也較不能將油氣當作外交的工具。

由於歐洲國家石油進口有很大一部份來自中東、北非與中亞等不穩定地區，在美國保護中東與北非油道的意願降低下，歐盟國家應會逐漸分散來源至其他地區。歐盟已對俄羅斯重度依賴，故應不會轉向俄羅斯，向美國購買頁岩油反而是一個更可能的選項。由於分散來源並非一蹴可幾，歐盟也可能先行擔負起保衛石油航道的責任，或者與其他重要消費國（例如中國大陸）共同保衛。如此一來，若將來發生封鎖海峽的事件，歐盟將會是重要的當事國與事件涉入國。

2. 中國大陸

中國大陸目前為全球化石能源最大的消費國。在石油方面，2016 年，中國大陸每日消費 1238.1 萬桶石油，淨進口 838.2 萬桶，占整體消費的 68%。進口最大來源為中東，占總進口的 48.1%；其次為西非、俄羅斯與拉丁美洲。在天然氣方面，2016 年，中國大陸消費天然氣 210.3BCM，淨進口 72BCM，占整體消費的 34%。進口最大來源為土庫曼（管線），占 40.6%；其次為澳洲、卡達（LNG）、烏茲別克（管線）。

中國大陸化石能源策略主要為「擴大全球能源市場份額」與「能源供應來源多元化」。由於中國大陸對化石能源的需求仍在成長中，

欲滿足其成長的需求，勢必須不斷尋找新的能源來源，擴大其可以獲得的市場份額。此外，為了分散進口風險，特別是麻六甲困局及中東衝突局勢，中國大陸也須不斷的追求能源來源多元化。此兩項策略考量影響著中國大陸與能源生產國與消費國間的地緣政治。長期以來，中國大陸積極與油氣供應國建立友好關係，大多是基於確保供應無虞的考慮。另一方面，中國大陸重要消費國地位也提供其運用化石能源達到地緣政治目的的工具。

美國油氣產量大增有助於中國大陸同時達到擴大份額與來源多元化的目的。以往中美在化石能源市場上同為需求國，現轉變成供需互補，合作展望趨於樂觀。現今國際化石能源市場仍是供過於求，合作的天平是往中國大陸的方向傾斜，中國大陸暫時握有優勢的籌碼。為了運用此一籌碼，中國大陸在購買美國油氣的同時，可能會提出投資探勘的要求，以確實掌握油氣的來源。同時，中國大陸也可能會運用此一籌碼在與美國其他地緣政治的互動上，特別是與能源相關的事件，例如中東與南海局勢。然而，中國大陸亦須考慮過度依賴美國油氣所產生的地緣政治問題。

由於美國對中東的立場改變，對保護航道與調停產油國紛爭的意願降低，中國大陸自中東進口的油氣將曝露在更高的風險中。對中國大陸而言，中東油氣供應具有重要地位，中國大陸無法去除對中東的依賴，對於上述的風險只能靠自己解決。因此，未來中國大陸將更深層的涉入中東事務，在中東發生足以中斷供給的事件時，中國大陸將是受影響最深，而必須帶頭出面解決的大國。儘管如此，其仍可尋求與立場相同的歐盟合作共同尋求解決方案。

在南海問題上，南海為美國的重要性並非緣於其為美國的油氣通道，而是其他地緣政治的考慮。美國油氣增產基本上不會改變其對南海問題的重視，甚至因為南海是其輸出油氣至印度與東南亞的要道，反而會增加南海議題在其地緣政治上的重要性。中國大陸在面對此一

美國的牽制基本上並無良好的解決辦法，但可以嘗試以中美兩國建立油氣上的深度合作來緩和在南海問題上的緊張。同時，由於美國在南海立場不會改變，中國大陸仍須繼續找尋解決馬六甲困局的方法。

中國大陸目前正積極推動一帶一路，這對對沿線的油氣生產國是一大福音。事實上，中國大陸推動一帶一路即有確保能源供應的意涵。但此一自利動機在油氣市場不振下，卻成為廣受油氣生產國歡迎的利他舉動。因此，目前全球油氣市場有利於中國大陸推動地緣政治上的關係。一帶一路也可協助中國大陸與中東國家建立互賴關係，亦將有助於其維護供給來源與解決航道問題。

在中國大陸原始的規劃下，俄羅斯在其油氣供給地位將愈來愈重要，但由於中亞產量過剩以及亞太地區的現貨價格低等因素，使得中國大陸對俄羅斯進口油氣的興趣降低，雙方計畫建設的兩條天然氣管線因而一直停滯不前。現今中國大陸又多了一個重要的供給來源—美國，對俄羅斯油氣輸中更是造成嚴重威脅。美中俄三邊關係因美國身分的轉變產生變化，美國因競逐中國市場而將更有興趣介入中俄關係，因而中國大陸在制定與俄羅斯的政策時需要更加考慮美國的立場。

五、對我國的影響與因應

（一）美國維護中東航道安全的興趣降低，我國應積極分散中東進口至其他來源

美國逐步退出中東，對維護中東航道與涉入中東事務的興趣降低。在缺乏美國扮演國際警察的角色下，中東的動亂對油氣生產與航道的威脅只會增加不會減少。在此情形下，我國應積極分散來源，將來自中東的進口油氣（特別是處於衝突熱點的國家）分散至其他地區，以確保我國能源的供應安全。

(二) 能源消費國陣營流失美國此一重要成員，我國須更強化與其他能源消費國合作

美國未來將逐步退出能源消費國的陣營，原本我國與美國在保障消費國權益上具有共同利益，此一情形將會改變。美國成為重要能源出口國後，將尋求提升能源生產國的利益。能源消費國陣營在失去此一重要成員後，需更加團結，才能提升談判籌碼，保障本身的利益。現今能源消費國陣營中最重要的國家為中國大陸、歐盟、印度與日本，我國可加強與這些消費國家的合作。

(三) 趁現為買方市場，考慮藉由向美國購買油氣兼而獲得其他利益

美國擅長於運用各種工具保障其國家利益，若將來全球能源市場再度轉向賣方市場，美國肯定會運用此一優勢，向消費國家爭取其他利益。對我國可能是要求開放肉品市場。儘管如此，目前全球能源市場還是買方市場，此提供我國購買美國油氣以換取其他利益的機會，我國可趁此機會，考慮藉由向美國購買油氣兼而獲得其他利益，例如簽訂臺美 FTA 等。

參考資料

1. 「中方變卦？俄中新天然氣項目陷僵局」，
<http://www.rfa.org/mandarin/yataibaodao/jingmao/lxyl-06122017113534.html>
2. 于宏源，「美國能源政治：一種全球戰略體系」，學術前沿，2016年8月。
3. 陳小沁，「新地緣政治視角下的俄羅斯對外能源合作」，俄羅斯東歐中亞研究，2016年第6期。
4. 「油價下跌的地緣政治和經濟影響分析」，
<http://news.cnyes.com/news/id/469654>

5. 「沙特和中國提高經貿與國防合作」，
<https://www.voacantonese.com/a/china-saudi-arabia-relations-20170317/3770310.html>
6. 「北溪 2 號遇阻凸顯歐盟分歧」，
<http://hb.people.com.cn/BIG5/n2/2016/1102/c194063-29240408.html>
7. 「普欽時期俄羅斯經濟外交的內涵與運用研究成果報告」，
<https://nccur.lib.nccu.edu.tw/retrieve/82937/report.pdf>
8. 「沙特下“血本”，100 億美元買島為中國打造石油航線」，
<https://kknews.cc/world/aeav5gn.html>
9. Carlos Pascual, “The New Geopolitics of Energy,”
http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/The%20New%20Geopolitics%20of%20Energy_September%202015.pdf
10. Sarah O. Landislaw, Maren Leed and Molly A. Walton, “New Energy, New Geopolitics,” https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140409_Ladislaw_NewEnergyNewGeopolitics_WEB.pdf
11. F. Gregory Gause, “Sultans of Swing? The Geopolitics of Falling Oil Price,” <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Falling-Oil-Prices-English.pdf>
12. European Parliament, “The EU’s Energy Diplomacy: Transatlantic and Foreign Policy Implication,”
[http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2016\)535007](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2016)535007)