

俄罗斯外交

欧洲能源联盟建设及 对未来俄欧能源关系的影响

陈小沁

【内容提要】俄罗斯和欧盟互为重要的能源合作伙伴，双方在地缘战略方面存在竞争与合作，既相互依存又相互矛盾。21世纪以来，俄欧能源关系几经波折，近期因乌克兰危机陷入困境。俄欧能源摩擦反映的是两个政治经济行为体之间的利益冲突，能源市场运作方式难以摆脱地缘政治因素的影响。欧盟在表示尊重市场自由化竞争原则的同时，也常常通过条约或指令的方式对市场进行干预。为防范地缘政治变动导致的能源供应短缺风险，欧盟于2015年2月宣布成立能源联盟，奉行市场与地缘政治相结合的“弹性能源政策”。欧洲能源联盟建设的推进不仅需要成员国间共同的政治意愿，在对外政策上也需要协调与中东欧国家和俄罗斯的地缘政治关系。未来的俄欧能源关系不是单纯的市场力量所能主导的，必然会受到欧盟内部成员国间不同的利益诉求、俄欧间复杂的地缘政治经济关系与安全战略矛盾的制约。

【关键词】能源联盟 欧盟能源政策 俄欧能源关系

【中图分类号】D83/87.512.2 【文献标识码】A

【文章编号】2095-1094（2019）02-0044-0015

【作者简介】陈小沁，法学博士，中国人民大学国际关系学院教授、博士生导师，中国人民大学—圣彼得堡国立大学俄罗斯研究中心研究员。

【基金项目】中国人民大学国际关系学院“建设世界一流学科（政治学）”科研项目阶段性成果。

欧盟与俄罗斯互为重要的能源合作伙伴,俄罗斯的能源主要供应欧盟国家,至少到2040年前都将保持这一趋势^①;欧盟自俄罗斯进口的天然气占其进口总量的37.5%,石油占30.4%,固体燃料约占29%^②。俄罗斯与欧盟之间高度的能源依存性在天然气领域表现得尤为突出。近年,欧盟天然气开采量一直呈下降趋势,在经过连续6年的下降后,2017年欧盟天然气开采量仅有1178亿立方米,为1970年以来的最低值,预计到2040年欧盟天然气进口依存度将从目前的72%上升到89%^③,欧盟对俄罗斯的天然气依赖度亦将进一步增强。

2014年乌克兰危机进一步加剧了本已日趋紧张的俄欧关系,使得双方以更审慎的态度对待彼此间的能源合作。欧盟担心俄罗斯政府会频繁运用“能源武器”作为向欧施加政治压力的手段,因此极力寻求能源来源和进口渠道多元化,通过发展可再生能源和提高能源效率逐步降低对化石能源的依赖;而俄罗斯方面也意识到,单纯依赖欧洲市场会使本国陷入被动,欧盟政策上的任何变化均会对俄能源市场造成冲击,因而近年来俄罗斯拓展亚太、拉美等新兴能源市场的步伐有所加快,意在构筑多元化的能源出口格局。

一、俄欧能源关系与欧盟能源政策的调整

市场—地缘政治二分法被广泛运用在当代能源政策的研究领域,学者通常使用地缘战略/市场管理^④、地缘政治/多边治理^⑤、地缘政治(新现实主义)/市场力量(新自由主义)^⑥等术语。英国学者E.斯托达德形象地指出:“地缘政治和市场经济前景对国际能源关系的影响……再现了悲观现实主义者与理性自由主义者之间在国际关系领域的古老辩论。”^⑦传统地缘政治学着重阐述国家对特定

① Прогноз развития энергетики мира и России 2016. М.: ИНЭИ РАН, Аналитический центр при Правительстве РФ, 2016, С. 166.

② Energy in figures. Statistical Pocketbook 2016. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 26.

③ BP Statistical Review of World Energy, June 2018, <http://www.bp.com>

④ Youngs R, Europe's External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market, CEPS Working Document № 278. Brussels: CEPS, Nov. 2007.

⑤ Westphal K, Energy Policy between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe? Internationale Politik und Gesellschaft, pp.45-46.

⑥ Finon D Locatelli C, Russian and European Gas Interdependence: Could Contractual Trade Channel Geopolitics?, Energy Policy. 2008. Vol. 36. pp.423-425.

⑦ Stoddard E, Reconsidering the Ontological Foundations of International Energy Affairs: Realist Geopolitics, Market Liberalism and a Politico-Economic Alternative, European Security. 2013. Vol. 22. No4, p.446.

地理位置的控制及其对国际体系权力结构产生的决定性影响,并认为能源属于战略性资源,在基础设施管理、供应、交易等方面需要国家的积极介入^①。而基于新自由主义理论的市场观点则积极地看待国家与地区间的相互依赖^②。从市场的角度出发,认为能源资源只是商品,市场是为了保证相互利益对它们进行调节的正确手段^③。来自国家层面的干预应限制在制定透明的、对所有参与方都适用的普遍规则上^④。同时,国家与一体化组织之间应该开展长期合作,而不是相互竞争。

实践中通常认为,俄罗斯主要从地缘政治角度审视本国的能源安全政策,欧盟则是基于市场规律,但这种判断有时过于简单和表象化。实际上,无论是俄罗斯还是欧盟,在制定能源安全政策时,均同时考虑市场与地缘政治的双重作用,只不过是侧重点有所不同。20世纪90年代,为建立开放的能源市场,促进能源贸易,欧盟大力倡导能源市场化,其重要表现是1998年4月16日启动《能源宪章条约》。欧盟认为,俄欧能源关系的指导原则应以《能源宪章条约》为基础,以市场自由化原则为宗旨,实现能源领域投资、运输和管网建设自由化。转型以来,俄罗斯推进市场经济改革,对与欧盟的能源合作持积极态度。1994年6月,俄欧签署为期十年的《伙伴关系与合作协定》,该协定于1997年12月1日正式生效。《伙伴关系与合作协定》是俄罗斯与欧盟关系的指导性文件,为双方在能源等方面的长期合作奠定了法律基础,双方在该协定框架下积极推进“统一经济空间”计划并开展了富有成效的能源对话。

21世纪以来,俄罗斯与欧盟能源合作有所减弱。欧盟方面认为,俄罗斯没有在应有的程度上开放本国能源市场,《能源宪章条约》也没能在俄罗斯杜马审议过程中获得通过,此外,俄罗斯还周期性地限制对欧盟国家的能源供应。2004年“橙色革命”以及2006年俄乌“断气”风波给欧洲能源安全带来警示。为此,欧盟多次指责俄方利用欧洲在能源供应方面的脆弱性,运用“能源武器”向欧盟施加政治压力。2008年5月,俄罗斯颁布了《俄联邦外资进入对保障国防和国家

① Klare M. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*, New York: Metropolitan Books, 2008.

② Correlj, A. van der Linde, C. *Energy Supply Security and Geopolitics: A European Perspective*, *Energy Policy*. 2006. Vol. 34. pp.532-533.

③ Goldthau A., Witte J. *From Energy Security to Global Governance*, *Journal of Energy Security*, March 6, 2010. http://www.ensec.org/index.php?option=com_content&view=article&id=234:from-energy-security-to-global-energy-governance&catid=103:energysecurity%20issuecontent&Itemid=358

④ Goldthau A., Sitter N. *A Liberal Actor in a Realist World? The Commission and the External Dimension of the Single Market for Energy*, *Journal of European Public Policy*. 2014. Vol. 21, No.10. pp.1452-1453.

安全具有战略意义商业组织程序法》，限制外资进入俄罗斯战略性行业。该联邦法规定私人 and 外国投资者对相关行业企业的控股不能超过 50%，以国家身份出现的外国投资者控股比例不能超过 25%。另外，根据俄罗斯最新修订的《矿产资源法》，储量超过 7000 万吨的油田、超过 500 亿立方米的天然气田和 50 吨以上的金矿都将视为战略领域，外国投资者不得参与开发^①。对此，欧盟主张根据互惠原则，按照第三次能源一揽子文件（Third Energy Package）的规定，要求在欧盟市场上经营的外国能源集团，包括俄罗斯天然气工业公司（以下简称“俄气”公司）、俄罗斯石油公司及其他能源巨头对所有权进行拆分，即能源公司的管输业务必须与其生产、销售业务分离。欧盟监管机构曾以此为依据对“俄气”公司提起反垄断指控。欧盟此项措施的主要目的在于削弱“俄气”公司在欧洲市场的影响力，以能源市场自由化的名义建立起对全欧天然气供应的控制^②。在这一阶段，欧盟内部“恐俄”情绪亦有所加剧，由于历史原因，新入盟的波罗的海国家和波兰对俄罗斯的做法往往持激烈的反对态度^③。

欧盟担心俄罗斯借用能源手段实现其对外政治诉求，为此采取措施增加天然气供应渠道，如加快南部天然气走廊建设，建立连接欧洲中部、东部以及地中海地区的液化天然气中心。欧盟与俄罗斯天然气工业公司在天然气供应方面积怨已久，为了打破“俄气”公司对欧洲市场的垄断，早在 2011 年欧盟就对其进行过反垄断突击审查，并于 2012 年正式开始调查这一问题。欧盟当时给出的理由是，俄罗斯采取与油价挂钩的天然气定价机制已经不再适合变化的局势，因为随着北美页岩气产量大增，天然气现货交易占据越来越重要的地位，“俄气”公司利用市场地位抬高价格的行为给欧盟天然气市场带来了严重影响^④，促使欧盟能源政策显现出地缘政治化色彩。然而，真正促使欧盟能源政策转向地缘政治范式的催化剂则是 2014 年乌克兰危机以及俄罗斯的强势介入。

愈演愈烈的俄乌政治分歧使欧盟意识到，对俄罗斯过度的“能源依赖”只会

① См.: «Федеральный закон о порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»; «Закон Российской Федерации "О недрах"».

② Романова Т.А. Проблема взаимности в отношениях России и Европейского союза//Вестник Санкт - Петербургского университета. Сер. 6. 2013. Вып. 3. С. 135-136.

③ Романова Т.А. Энергетический союз ЕС и его последствия для России//Энергетическая политика, 2016, № 6, С. 30.

④ European Commission, Upstream gas supplies in Central and Eastern Europe. Case 39816. http://ec.europa.eu/competition/elojade/iseef/case_details.cfm?proc_code=1_39816

使欧盟陷入更加被动的局面。2014年5月28日,欧委会推出新的《欧洲能源安全战略》,指出欧盟天然气稳定供应受到乌克兰危机的影响,呼吁欧盟国家减少对俄罗斯能源的依赖。《欧洲能源安全战略》提出应加强共同应对危机的机制化建设、降低能源需求、建立欧盟内部能源市场、提高自身的油气产量、研发新技术、完善能源基础设施和实现供应来源多元化等多项举措,同时强调协调各国能源政策的重要性,以便在与俄罗斯等外部供应方进行谈判时形成统一的立场^①。可以看出,欧盟能源战略的主要目标就是要采取一切可能的措施减少或摆脱对俄罗斯的能源依赖,必要时牺牲某些经济利益以满足政治上的需要。

俄罗斯的对内及对外政策是促使欧盟能源政策导向在市场规律和地缘政治考量之间摇摆不定的主要原因。普京第一任总统期间,在国际能源价格上涨的有利环境下,俄罗斯经济实力增强,国际影响力上升,其大国心态日益突出。在吸取最初几年改革的教训后,俄罗斯逐渐探索出一条与西方国家不同的发展道路,俄罗斯与欧盟在社会形态、价值观“异质”等方面的差异越来越突出。俄欧对科索沃要求独立的不同立场、欧盟对车臣问题和俄政治民主问题的关注、俄罗斯对部分东欧和独联体国家西靠反对态度的背后实质上都隐含着俄欧的地缘政治争夺,也反映了欧洲冷战思维式的对俄遏制与不信任。此外,世界能源市场价格是另一个重要的影响因素,即能源问题的地缘政治化倾向往往会随着能源价格的攀升而有所加剧,高企的价格还会令某些地缘政治手段更具商业吸引力,如修建新的能源基础设施和开辟新的能源运输通道。

市场和地缘政治因素的相互交错同时表明,欧盟各成员国对能源供应安全问题的观点并不统一,既有支持通过市场进行调节的,也有主张运用地缘政治手段加以维护的。其中,老成员国多为市场力量的拥护者,而波罗的海国家和波兰则常常热衷于能源问题政治化^②。后者的立场是由其对俄罗斯能源的高度依赖性以及相互交往的历史经验决定的,多元化管线的缺失使得他们在市场环境下无法有效解决能源的稳定供应问题。

从职责划分的角度看,欧盟主要负责其内部能源市场的自由化及运作,修建连接所有成员国的基础设施,发展可再生能源,提高能源效率和减少温室气体排放量;各成员国则有权确定自己的能源平衡结构,保障自身能源安全和决定本国

^① Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, Brussels, May 28, 2014.

^② Austvic O.G. The Energy Union and security-of-gas supply Energy Policy. 2016. Vol. 96, p.382.

自然资源开发的程度。由此可见,市场范式在欧盟层面(主要指代表欧盟整体利益的欧委会)有较大影响,而地缘政治考量则更多地体现在国家层面。欧盟的能源安全问题以国家间协调为基础,欧盟成员国拥有否决权,而与第三国的对话,包括有关能源安全问题的对话现在主要由欧盟对外行动署^①(European External Action Service)领导,该机构倾向于采取将能源与政治相结合的地缘政治范式。

在任何一种范式当中,公司和企业最感兴趣的都应该是对商业利益的追求。在市场机制下,资金将被投向那些在商业上有利可图的项目。而如果是基于地缘政治目的,对项目的资助则只能依靠欧盟的预算拨款或者要求消费者为修建新的基础设施支付额外的费用(比如提高消费税率),企业将不会独自承担并实施那些不合算的项目规划。

综上,欧盟新老成员国面临着不同的地缘政治经济环境,新加入的东欧国家对改善对俄关系缺乏动力,他们与俄罗斯关系的僵持状态必然对欧盟对俄能源政策产生一定的消极影响。欧盟东扩后内部形势变化,围绕能源政策的制定形成了两股势力:欧委会、老成员国和企业界支持市场进程,而新入盟国家和部分欧盟对外行动署的成员^②则坚持地缘政治诉求,也正是这两种范式之间的竞争构成了能源联盟建立的大背景。迄今为止,欧盟层面上虽已颁布了一系列能源法规,然而在实际运作中,欧盟成员国具有各自独立的能源监管规制体系。随着波兰、爱沙尼亚等国家的加入,欧盟层面统一的能源法规与成员国层面上各自为政的能源监管体系之间相互矛盾和不匹配的问题日益突出,严重影响了欧盟能源法规的落实与执行效果。鉴于目前欧盟与其成员国的职责分配以及成员国之间分歧还比较明显的情况,欧委会的协调工作将有助于实现欧盟内部的利益平衡,从而在能源问题上促进内部合作。

二、欧洲能源联盟建设

欧盟早在20世纪90年代就提出建立欧洲统一能源市场的设想,2009年俄乌“斗气”和2014年乌克兰危机所引发的欧亚地缘政治动荡成为“能源联盟”(Resilient

^① 欧盟对外行动署的职能是协助欧盟外交与安全政策高级代表开展《里斯本条约》赋予其在共同外交和安全政策、共同安全和防务政策以及相关对外关系政策领域的协调工作。参见欧盟对外行动署网站: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en

^② 本文为便于论述,对新、老成员国立场的划分是相对的,如捷克虽然是新入盟国家,但由于其已基本形成了多元化的能源供应格局,因此倾向于市场观点;而法国传统上主张在与能源供应国的对话方面应实施国家干预。

Energy Union)成立的直接推动力量,其背后有着强烈的政治意愿。

2014年4月21日,时任波兰总理唐纳德·图斯克在《金融时报》上撰文指出,“欧洲必须建立能源联盟以应对俄罗斯天然气的垄断地位,该联盟应作为欧盟的单一代表为其成员国购买天然气……,同时还应遵循以下原则:团结一致;为成员国修建交通基础设施和储气库;使用包括煤炭在内的所有类型的能源;实现能源供应来源多元化;加强能源共同体建设(涵盖欧盟及其周边国家)”^①。图斯克的文章以2014年3月克里米亚“脱乌入俄”事件为依据,强调应以地缘政治为出发点审视欧洲能源安全问题。最终,在老成员国的一再坚持下,决定由代表市场力量的欧委会负责能源联盟的筹建工作。

2015年2月初,欧盟宣布正式启动能源联盟的建设进程,2月25日,欧委会公布了能源联盟的战略框架,指出,“欧洲联盟旨在为欧盟消费者——家庭和企业提供安全、稳定的能源供应和有竞争力的能源价格……同时降低对化石燃料的依赖,减少温室气体排放量”^②。可见,消费群体和气候变化政策是欧洲能源联盟关注的焦点,表明联盟的定位将主要基于市场原则,而地缘政治范式则受到一定局限。

为实现上述目标,欧盟将重点关注以下五个方面:保障能源供应安全、加强内部能源市场互联互通、提高能源效率、发展低碳经济、加强能源领域科技的研究与创新。能源联盟战略强调,欧委会将全面落实现行立法,实行新的市场规则,严格执行欧盟第三次能源改革方案,将欧洲导向一个可持续的、低碳和环境友好型的发展模式^③。作为对新入盟国家在地缘政治方面关切的回应,能源联盟将能源安全列为首个重点施力方向,切实奉行欧盟关于能源来源和进口渠道多元化的战略方针。

欧洲能源联盟战略的设想主要包括以下几个方面,第一,建立一体化的内部能源市场是欧盟能源安全的保障,允许能源在国界间自由流动,能源供应过剩的某个国家可以与供应不足的国家维持相对平衡。在整合多种可再生资源并确保能源供应方面,各成员国之间的电力互联对实现跨国输电、更加灵活地满足能源需求至关重要。第二,能源效率被视为欧洲能源安全的基石,欧委会将重点改建

^① Tusk D, A united Europe can end Russia's energy stranglehold, Financial Times, April 21, 2014. <https://www.ft.com/content/91508464-c661-11e3-ba0e-00144feabdc0>

^② A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy, Brussels, February 25, 2015.

^③ Ibid.

筑和交通两大耗能部门,通过降低能耗水平减少能源进口。第三,发展低碳经济,确保包括可再生能源在内的能源系统可持续、安全高效发展。在极具竞争力的可再生能源技术与创新方面,欧盟将保持世界领先地位^①。由此,在承认新成员国关切的同时,老成员国继续把遵循市场规律作为实现能源安全的主要手段。这种将市场与地缘政治相结合的方式被命名为“弹性”(resilient)特征,它有助于欧盟在能源政策的制定方面形成共同立场。尽管各成员国保障自身能源安全的路径不同,但都应朝着共同的目标迈进。

在能源联盟推进的过程中,市场与地缘政治相结合的政策取向均有所体现。2015年8月,欧委会提出落实能源联盟战略的一揽子计划。该计划首先聚焦的是市场方面所关注的保障能源消费者权利、“能源效率第一”原则和应对气候变化减少温室气体排放等问题,同时指出能源外交作为地缘政治手段也应当得到加强,具体指为实现内部能源市场的互联互通,欧委会将着力解决能源基础设施建设的融资问题。可以看出,欧委会正努力在市场与地缘政治之间寻求某种平衡。

欧委会于2014年发布的《2030年气候与能源政策框架》明确要求欧盟到2030年将温室气体排放量较1990年的水平降低至少40%,这对构建欧洲能源联盟具有指导意义,是能源联盟计划不可或缺的一部分,也有利于欧盟向低碳经济转型。为此,能源联盟战略将“能源效率第一”作为首要原则,因为它是减少碳排放的有效途径,可以为消费者节省能源支出,并降低欧盟对进口化石燃料的依赖。为了实现前瞻性的气候变化政策,欧委会计划通过升级能效标识和修订欧盟碳排放交易系统来重塑欧盟内部能源市场,特别是重新设计欧洲的电力市场,以促进可再生能源和低碳发电领域的投资。

能源安全是能源联盟战略的基石之一,2016年3月,欧委会提出能源安全可持续一揽子计划,该计划侧重能源供给安全,通过促进能源来源多样化,有效降低能源需求以及更好地管理外部能源供应,从而增强欧盟能源市场的稳定性。该计划从地缘政治角度提出了维护能源安全的三项措施^②:第一,在保证天然气安全供应方面,提议制订一个区域性的协同行动计划,加强应对天然气危机的防范措施,确保在天然气供给中断的紧急状态下,欧盟国家之间有良好的相互支持与配合机制。第二,在能源供应多样化方面,将开发和利用液化天然气的潜力,包

① A Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy.

② Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition, 载欧盟官方网站2016年11月30日, <https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>

括研究液化天然气储存技术,建立液化天然气中心,连接欧洲中部、东部及地中海沿岸众多的液化天然气终端设施。第三,在能效方面,针对供热和制冷等主要耗能环节,推进节能行动计划,降低能源需求以减少污染和对进口能源的依赖。

2016年底,欧委会就重塑欧洲能源结构问题推出一揽子计划,该计划从市场规划的角度展示了其立法方面的建议,重点包括两方面内容:一是在可再生能源领域通过协调各成员国的气候和能源计划以更好地协同国家层面的能源政策,即能源联盟治理监管。二是设计全新的欧洲电力市场,即在区域层面实现装机容量的协调发展,研发储能技术,更加灵活地解决能源需求,使用户能够更好地参与到市场中来。在加强电力市场整合方面,各成员国之间的电力互联对实现跨国输电至关重要,为此需要在国家层面降低对电力市场的干预,并采取适当措施鼓励可再生能源生产者融入更广阔的电力市场^①。

欧委会实际上正在有条不紊地淡化能源联盟的地缘政治色彩,使其向有利于发展市场范式转变。欧委会立场的商业依据在于:与液化天然气和其他气源相比,俄罗斯天然气依旧更具吸引力。欧洲的天然气管道系统较为发达和成熟,俄罗斯和挪威可以通过管道供应大量天然气,而欧洲的液化天然气基础设施仍未得到充分利用,过去几年,西欧地区液化天然气接收站的平均使用率还不到三分之一。

由欧盟倡导且得到美国积极支持的“南部天然气走廊”项目不仅气源不足,而且存在线路复杂、造价高昂等诸多不确定因素,前景难料。该项目的主体部分包括跨安纳托利天然气管道(TANAP)和跨亚得里亚海天然气管道(TAP),由阿塞拜疆国家石油公司(SOCAR)、英国石油公司(BP)和土耳其国有管道公司(BOTAS)共同建设。就目前的气源地选择、相关管道和路线规划来看,土耳其是最关键的过境国,扼住了欧洲天然气进口的“南大门”。2016年7月土耳其发生未遂政变后,土耳其与欧盟在库尔德问题、人权问题等方面的分歧加深,土欧关系渐行渐远。从气源地来看,近中期有能力确保为该项目稳定供气的只有阿塞拜疆和卡塔尔。前者已拥有通往欧洲的输气管道,但供应能力有限;后者以出口液化天然气为主,尚未表达出通过跨境管道向欧洲出口天然气的意愿。再者,“南部天然气走廊”计划包含多条管道,预计项目总投资将达到450亿—470亿美元^②,这在欧洲经济衰退、资金捉襟见肘的当下,欧委会自然要优先寻求市场

^① Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition.

^② 《阿国际石油基金2016年巨资建“南部天然气走廊”》,载国际燃气网2015年12月31日。<http://gas.in-en.com/html/gas-2374426.shtml>

参与者的支持。

然而，欧盟当中的新成员国并不打算就此妥协。他们认为，欧委会关于扩大“俄气”公司对波罗的海管道连接线（OPAL）使用权限的决定违背了欧盟关于天然气供应多样化的原则，或将给中东欧地区的天然气供应安全带来隐患。2016年12月，波兰政府已将该问题诉诸欧洲法院，寻求撤销欧委会的此项决定。即便如此，可以预期的是，市场范式居主导地位的能源联盟未来将继续奉行灵活的“弹性”方针，其中地缘政治因素的强化与弱化将主要取决于俄罗斯的对外政策行为。出于历史原因，波兰和波罗的海三国在天然气和电力领域长期依赖俄罗斯的单一供应，他们对实现多元化供给以保证能源供应安全的诉求更为强烈，同时也表明欧盟成员国在能源基础设施和能源网络互联水平方面存在较大的差异性。在乌克兰危机背景下，欧洲仍然面临高地缘政治风险的冲击，尽管欧盟为所期待的能源进口多元化和打造一体化的内部能源市场已经努力了很长时间。由于各成员国对建设能源联盟的主观意愿和迫切性不尽相同，坚持自由市场原则的大部分西欧国家与主张地缘政治优先的中东欧成员国之间能否达成真正共识对能源联盟建设的“向心力”将是一种严峻考验。

总之，欧洲能源联盟的成立为欧洲搭建了一个新的能源治理框架。在这一框架下，欧盟将能源、对外能源政策和气候变化政策融合在一起，以能源安全、可再生能源、能效、内部市场以及研发五个领域为支柱，还将陆续出台多项具体政策倡议和行动计划，促成各成员国之间达成妥协并且融洽合作。

三、欧洲能源联盟对俄欧能源关系的影响

虽经过多年努力，但欧盟推行的能源来源地区多元化与能源进口品种多样化在经济性和可行性方面仍存在较大疑问。欧盟近期采取的一系列措施，例如与“俄气”公司就反垄断调查达成和解，并扩大其管输能力的权限，表明在没有更多选择之前，欧盟无疑会继续向现实妥协。据最新统计，2017年欧盟管道天然气进口总量的45%依然来自俄罗斯，而俄罗斯将近88%的天然气出口面向欧洲^①。欧盟市场以其颇具竞争力的价格、较强的偿付能力和良好的基础设施成为俄罗斯的最佳选择，欧洲继续主宰着俄罗斯的天然气海外销售。可见，俄欧能源相互依赖是

^① BP Statistical Review of World Energy, June 2018, <http://www.bp.com>

无法回避的现实,任何对立、冲突与相互制裁都只能使双方的利益受损。

当前,俄欧能源关系面临的主要障碍来自于乌克兰危机之后美欧联手在信贷融资、技术设备出口等方面对俄罗斯实施的严厉制裁。美欧制裁意在直接打击俄罗斯具有战略性、前沿性的油气勘探开发项目,使俄油气工业的中长期发展失去后备储量支持。此外,为配合美国对俄制裁,欧盟还单方面冻结了“南溪”天然气管道项目,随后,该项目的欧盟参与国相继停止了“南溪”管道的建设,而俄罗斯则报复性地将输欧天然气转往土耳其以抗衡欧盟支持的“南部走廊”输气网计划,这更加剧了俄欧在欧洲南部的地缘战略竞争。

由于不利的政治气候,近年来俄欧能源对话机制存在形式化和空转的现象,俄罗斯意图绕过对话框架通过与欧盟主要成员国推进双边或多边能源合作来打破僵局。2018年3月底,德国为“北溪2号”天然气管道项目颁发了建设许可。“北溪2号”管道建设计划由俄罗斯于2015年6月提出,旨在铺设一条从俄罗斯经波罗的海海底直通德国海岸的天然气管线,建成后每年可向德国输气550亿立方米,满足欧洲约10%的天然气的需要,预计于2019年底投产。依靠“北溪”项目的两条天然气管线,德国将有能力取代乌克兰成为俄欧能源通道的关键枢纽国,绕开经乌克兰、东欧再到西欧的传统路线,而俄罗斯则在实现能源出口多元化以维持自身在欧洲市场的地位方面新增重大战略选择。由于担心可能失去每年数十亿欧元的过境费用和能源中转这一地缘政治工具,波兰、拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛等九国已经联合宣布反对“北溪2号”项目的建设,认为此举会进一步加深欧盟对俄天然气的依赖,损害欧盟整体利益,要求欧委会就该项目是否符合欧盟法律进行审查。针对该项目,欧盟内部新、老成员国之间再次出现了严重分裂。

围绕天然气进口问题,根据能源联盟战略,欧委会将进一步评估在能源危机爆发时,由于成员国依靠单一供应商所导致的能源需求聚集而自愿集体采购天然气的可行性并加强监管力度^①,这意味着欧委会将超出国家管辖的范畴对成员国的天然气供应实行统一调配。未来能源联盟建设面临的另一大挑战是要全力解决能源“孤岛”问题,为此,需要加快实现欧盟内部横贯东西、连接南北的电网和天然气管道建设目标,加快共同利益项目^②的开发与落实,逐步消除欧盟能源市

① 《欧盟委员会:能源联盟计划要点解读》,载《电力国际信息参考》2015年4月2日, <http://www.cec.org.cn/guojidianli/2015-04-02/135979.html>

② “共同利益项目”是欧盟宣布启动的195个关键能源基础设施项目的统称,这些项目作为能源联盟建设的基础工程,其完成将有助于尽快结束欧盟部分成员国的能源隔绝状态,提高可再生能源在电网中的输送比例,实现能源供给的多元化。

场一体化过程中的制度壁垒,有序推动能源联盟建设。

欧委会宣布成立“能源联盟”是希望通过实施天然气供应来源多元化战略,促使欧盟成员国间的天然气互通以建立一体化的能源市场,同时将天然气基础设施的所有权分离,从而实现能源联盟的主要目标,即构建一个安全、弹性和有竞争的天然气供应体系。实际上,能源联盟关于提升透明度和形成多元化供应格局的举措确实或多或少地抑制了“俄气”公司的价格垄断行为,俄罗斯出口欧洲的天然气价格必定会有所调整,这只是时间早晚的问题。按照能源联盟发展基础设施的规划,泛欧能源网络建设将有助于消除把天然气供应当作对外政策工具使用的机会。与此同时,俄罗斯供应商作为欧洲“能源安全担保人”的形象不仅因此会有所改善,而且也使主要针对俄罗斯的反垄断竞争法、自由化法规及某些施压手段显得多余,也就是说,“能源联盟实际上是以一种难以置信的方式为俄罗斯提供了新的机遇”^①。

总体来看,能源联盟奉行的“弹性政策”有利于俄罗斯。第一,自能源联盟成立以来,市场成分暂时居主导地位;第二,能源联盟的建立将欧洲导向一个可持续的、低碳和环境友好型的发展模式,能源绿色化目标增强了天然气作为清洁能源来源的吸引力;第三,能源联盟采取的某些地缘政治手段对俄罗斯来说也是有利的,如完善基础设施使俄罗斯对欧盟的天然气供应更加便利,提高政府间天然气供给协议的透明度将有助于消除政治投机行为;第四,液化天然气终端建设使欧盟新成员国趋于冷静和理性,比如立陶宛于2014年10月建成了本国第一个液化天然气终端,虽然该国依然从俄罗斯购买天然气,但在价格上赢得了优势。也就是说,在获得地缘政治保障之后,市场逻辑开始发挥作用。

俄罗斯与欧盟有着共同的地缘边界以及传统的地缘政治经济关系,双方在地缘战略方面存在竞争与合作,既相互依存又相互矛盾。欧盟主张以自由市场竞争原则为宗旨来发展俄欧关系,其基本目标是希望俄罗斯加入一个建立在市场自由化原则基础上的合作平台。但是,欧盟内部政策的推行不仅需要成员国间共同的政治意愿,在对外政策上也需要协调与其他中东欧国家和俄罗斯的地缘政治关系。由于历史原因,部分中东欧国家始终对俄罗斯抱有某种不信任感与反对情绪,欧盟东扩又把原属于俄罗斯势力范围的中东欧国家纳入其中,并利用“东部伙伴关

^① Романова Т.А. Энергетический союз ЕС и его последствия для России//Энергетическая политика, 2016, № 6, С.34.

系计划”^①对俄周边国家施加影响。面对西方遏制和挤压俄战略空间的意图，俄罗斯以能源为武器，在乌克兰和中亚等地展开能源战略布局或采取“断气”手段抗衡西方的做法就显得不足为奇了。从本质上看，俄欧能源摩擦的背后所反映的是两个政治经济行为体之间的利益冲突，能源市场运作方式终究难以摆脱地缘政治因素的影响。

欧洲能源联盟建设致力于为欧盟打造安全、可持续的、一体化的能源市场奠定基础，其成立的初衷是为了降低欧盟对外部能源的高度依赖性，防范地缘政治局势突变带来的能源供应短缺风险。作为确保能源安全的手段，欧盟秉持自由化原则，将竞争性政策引入能源领域以保障公平的市场环境。但由于欧盟成员国所处的地缘条件与获取能源的路径不同，往往在能源问题上持完全相异的立场，因此欧盟通过统一市场规范将所有国家捆绑起来的企图很难收到预期效果。由此可见，现实中的俄欧能源关系并不是单纯的市场力量所能主导的，它将不可避免地受到欧盟内部成员国间不同的利益诉求、俄欧间复杂的地缘政治经济关系与安全战略矛盾的制约，欧洲能源联盟要真正取得所有成员共识还有很长的路要走，市场规则与地缘政治之间的较量仍将持续。

（责任编辑 李淑华 刘阳）

^① “东部伙伴关系计划”是欧盟于2009年5月启动的为东部六国——白俄罗斯、乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆的安全与稳定而出台的一项加强版的欧洲邻居政策。“东部伙伴关系计划”的肇始明显是针对俄罗斯的，与美国冷战以来“遏制、弱化和挤压俄罗斯战略空间”的政策一脉相承，力图使俄周边重要六国变成受欧美影响和控制的区域，其目的是摆脱对俄罗斯能源的依赖，并进一步挤压俄罗斯的战略空间。这一做法最终造成俄罗斯采取强烈的抵制态度并提出一系列对冲政策，从而引发俄欧更深层次的矛盾。

Создание Энергетического союза и его воздействие на дальнейшие энергетические отношения России и ЕС

Чэнь Сяоцинъ

【Аннотация】 Россия и Европейский союз являются друг для друга важными энергетическими партнерами, в геостратегической аспекте в отношениях РФ-ЕС существует и конкуренция и сотрудничество, взаимозависимость и конфронтация. В XXI веке отношения между Россией и ЕС в энергетической сфере претерпели неоднократные изменения, а в последнее время, под влиянием украинского кризиса, они остаются весьма напряженными. Трения между Россией и ЕС в энергетической сфере отражают конфликт интересов между двумя политическими и экономическими игроками, в функционировании энергетического рынка трудно избежать влияния геополитических факторов. ЕС, уважая принцип свободной конкуренции рынка, часто вмешивается в его работу посредством договоров или директив. Для предупреждения возникновения рисков дефицита энергоресурсов ввиду происходящих геополитических изменений, в феврале 2015 года ЕС объявил о планах по созданию Энергетического союза и намерениях строго проводить “гибкую энергетическую политику”, объединяющую рынок и геополитику. Продвижение строительства европейского Энергетического союза требует не только общей политической воли государств-членов, но и координации геополитических отношений во внешней политике со странами Центральной и Восточной Европы и Россией. В дальнейшем руководящую роль в энергетических отношениях между Россией и ЕС будут играть не только простые рыночные силы, они неизбежно будут зависеть от различных интересов государств-членов ЕС, сложных геополитических и экономических отношений между Россией и ЕС и стратегических противоречий в сфере безопасности.

【Ключевые слова】 Энергетический союз; энергетическая политика ЕС; энергетические отношения РФ и ЕС

The Construction of European Energy Union and Its Influence on the Future Energy Relations between Russia and Europe

Chen Xiaoqin

Abstract: Russia and the EU are each other's important energy cooperation partners. The competition and cooperation between the two sides in geo-strategic aspects are both interdependent and contradictory. Since the beginning of the 21st century, Russia-EU energy relations have experienced twists and turns, the crisis in Ukraine has made it worse. The energy friction between Russia and the EU reflects the conflict of interests between the two political and economic actors, the way energy markets work is hard to shake off geopolitics. While showing respect for the principle of market liberalization and competition, the EU often intervenes in the market through treaties or directives. In order to prevent the risk of energy supply shortage caused by geopolitical changes, the EU announced the establishment of an energy union in February 2015, which pursues a "flexible energy policy" combining market and geopolitics. The building of the EU's energy union requires not only the common political will of the member states, but also the coordination of geopolitical relations with Central and Eastern European countries and Russia in terms of foreign policies. The energy relationship between Russia and the EU in the future cannot be dominated by pure market forces, and will inevitably be restricted by the different interest demands of EU member states, the complex geopolitical and economic relations between Russia and the EU and the contradiction of security strategy.

Keywords: energy union; EU's energy policy; energy relationship between Russia and the EU