

欧俄能源关系的沿革、动因 与乌克兰危机的影响

——聚焦天然气领域*

丁纯 罗天宇

内容提要:乌克兰危机使能源,尤其是天然气成为西方与俄罗斯实施制裁与反制裁的主要博弈领域,并衍生出一系列危机和问题。要想全面评估和预测欧俄能源之争的结果和影响,需要回顾和探究欧俄能源合作的历史经纬和动因。本文首先从欧俄能源关系发端的冷战时期开始,对欧俄能源关系的历史脉络进行回顾;其次,从地缘关系、欧盟能源供应保障与欧盟绿色能源政策三个视角入手,探究欧俄能源关系的衍变动因;最后,展望能源关系对欧俄关系的影响和前景。显然乌克兰危机重塑了欧俄之间的地缘关系并影响了美欧俄三边关系。随着北约重要性的再次提升,美国在欧洲事务的话语权得到加强,欧洲借能源关系缓和对俄关系的设想基本破灭。欧盟将降低对俄能源依赖并加速能源转型,但欧盟战略自主的能力已然遭到削弱。

关键词:乌克兰危机 欧俄能源关系 历史演进 地缘关系 能源转型

2022年2月俄罗斯对乌克兰发起的特别军事行动,对欧盟和俄罗斯之间的能源关系产生了直接且巨大的冲击。能源不仅成为西方与俄罗斯间实施制裁与反制裁的对象,而且直接推动了欧洲乃至全球能源价格的大幅波动和物价上涨,一定程度上影响了欧俄关系的发展。欧俄之间的地缘关系很大程度上是由能源议题驱动,能源贸易长期被认为是维持并推动双边关系的重要工具。冷战时期,苏联与欧洲的能源贸易被部分人士称作“欧洲的隐形一体化”,其在一定程度上缓解了冷战的紧张局势,因而被

* 本文系国家社会科学基金重大项目(批准号:20VQG012)的阶段性成果。

认为是扩大西欧与东欧贸易的重要目标。^① 冷战结束后,俄罗斯对欧盟的能源供应同样被认为是俄罗斯融入“欧洲的共同经济和社会空间”的重要步骤。^② 借能源议题缓和欧俄地缘关系一直是欧盟对俄政策的重要组成部分。尽管俄罗斯与乌克兰屡因天然气问题陷入争端,2014年俄罗斯甚至对克里米亚地区采取了有限的军事行动,但直至2022年年初的乌克兰危机,欧盟才决定重新思考与俄罗斯的能源关系,调整既有对俄政策。

苏联与欧共体、俄罗斯与欧盟之间长期保持着较为特殊的能源关系。欲理解并分析乌克兰危机背景下欧俄能源关系变化造成的影响,离不开对既有历史的梳理。在欧俄的能源关系中,天然气发挥着重要的作用。一方面,欧洲国家曾以天然气为突破口推动对苏联的缓和政策;另一方面,相较欧洲自有矿藏的煤炭、相对替代来源较多的石油而言,依托管道传输的天然气,无论是就可替代供给来源和数量还是可承受的价格而言,均难以短期调适。因此,在欧俄能源关系中,天然气扮演着比石油与煤炭更为令人瞩目的角色。本文聚焦于天然气领域,拟在溯源欧俄能源关系历史沿革的基础上,剖析塑造欧俄能源关系的重要因素,继而推演此次乌克兰危机对双边能源及相互关系变化造成的影响,并展望其发展前景。

一 欧俄能源关系沿革

(一) 能源交易与政治缓和:欧俄能源关系的蜜月期(1965-2000年)

欧盟与俄罗斯之间的能源关系发展并非一蹴而就,欧盟对俄罗斯的能源依赖也不是突然出现。欧盟与俄罗斯之间的能源交易可以追溯至20世纪60年代中期部分欧洲国家与苏联的天然气交易。此时西欧国家从苏联进口天然气不仅是商业行为,还与对苏缓和政策紧密相关。天然气成为促进东西欧合作,进而为处于冷战前线的欧洲提供安全感的重要贸易领域。^③

时任联邦德国外交部长勃兰特一直是对苏缓和政策的主要倡导者。他认为,囿于德国和苏联的固有矛盾,联邦德国无法在争议边界等核心议题上向苏联发起新的倡议,但是具体的经济合作项目有益于推动对苏缓和政策,经济手段可以在新东方政策

^① Thomas J. Misa and Johan Schot, "Inventing Europe: Technology and the Hidden Integration of Europe," *History and Technology*, Vol.21, No.1, 2005, pp.1-19.

^② European Council, *Common Strategy of the European Union on Russia*, Cologne, 3 and 4 June 1999.

^③ Per Högselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave Macmillan, 2013.

中发挥重要作用。^① 基于此,向苏联进口天然气并借机向其出口修建管道所需钢材成为一种可行选择。勃兰特相信天然气交易可以作为联邦德国和苏联就双边条约进行谈判的基础。^② 在勃兰特成为联邦德国总理之后,与苏联的天然气交易进一步成为对苏缓和的重要政策工具,并逐渐扩展至其他西欧国家,成为欧洲(主要是西欧)整体对苏缓和的政治标志。

直至冷战结束,苏联与西欧国家之间的天然气管道交易一直在欧洲对苏缓和政策上发挥重要功用,同时实现了政治和经济利益的共赢。苏联得到了外汇与技术,欧洲国家确保能源供给多样化的同时,也改善了地缘政治关系。部分国家的制造业亦从不断扩大的市场中获益。明确的贸易关系、不断增长的贸易总量和需求的可预测性让欧洲各国在合作中确立了与苏联相对稳固而成熟的双边关系。^③ 此时,欧俄之间的能源合作处于蜜月期。

这种蜜月关系并未随着冷战结束而结束。苏联解体后,出于过去成功的合作经验,以德国为代表的欧洲国家与俄罗斯延续了相对紧密的能源关系。此时俄罗斯国内存在较多困难,对西方依赖程度较高。欧俄能源关系中曾经更为强调的政治利益(对苏缓和、实现和解)得到淡化,经济利益逐渐得到更多的重视。在 20 世纪 90 年代,《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty)的多边进程与欧盟—俄罗斯《伙伴关系与合作协议》(Partnership and Cooperation Agreement, PCA)的谈判均体现了欧盟所支持倡导的自由主义框架。欧俄基于新自由主义经济学的能源交易体系得到双方认可。^④ 由于能源价格回落及可获得性增强,能源安全问题在欧洲政策议程中的相对重要性有所下降。^⑤ 欧盟委员会于 1995 年发布的《能源政策白皮书》指出,虽然日益增长的能源依赖性仍然是一个令人担忧的问题,但不需要采取新的危机应对措施来解决供应安全问题。^⑥ 在这一时期,欧盟委员会相信供应安全可以通过构建更大的一体化市场得

^① Karsten Rudolph, *Wirtschaftsdiplomatie im Kalten Krieg: Die Ostpolitik der westdeutschen Großindustrie 1945–1991*, Campus Verlag, 2004.

^② Per Högseius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*.

^③ Kirsten Westphal, “German–Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition,” *Russia Journal of Economics*, Vol.6, No.4, 2020, pp.406–423.

^④ Irina Kustova, “EU–Russia Energy Relations, EU Energy Integration, and Energy Security: The State of the Art and a Roadmap for Future Research,” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.11, No.3, 2015, pp.287–295.

^⑤ Francis McGowan, “Putting Energy Insecurity into Historical Context: European Responses to the Energy Crises of the 1970s and 2000s,” *Geopolitics*, Vol.16, No.3, 2011, pp.486–511.

^⑥ Commission of the European Communities, “White Paper—an Energy Policy for the European Union,” COM (95) 682 final, 1995.

以解决。^①与此同时,俄罗斯的表现也部分印证了欧盟的判断,俄罗斯的能源影响力只局限于原苏东国家。^②这种影响仅停留在经济层面,难以上升到政治层面。^③

而就欧盟内部权力架构而言,此时欧盟塑造欧俄能源关系的能力亦有限。能源政策制定权尚属成员国,因此欧俄能源关系更多由成员国与俄罗斯双边塑造。德国与俄罗斯就通过越来越紧密的资产交换和双边跨境垂直联盟来维系彼此之间的关系。俄罗斯天然气工业有限公司因此进入德国市场,而德国燃气公司如鲁尔天然气公司(Ruhrgas)和巴斯夫下属的温特沙尔公司(BASF Wintershall)则能够进入俄罗斯天然气市场。

在蜜月期,两国之间紧密的能源关系使欧盟未将能源视为地缘政治议题。2000 年之前,欧俄双方都对能源关系的发展持乐观态度,在以德国为代表的欧盟国家的推动下,双方在能源议题上的合作呈上升态势。欧盟试图延续过去对苏联的缓和政策,借能源议题加强与俄罗斯的政治联系。正如 2006 年德国的外交部长施泰因迈尔所言:“任何谈论‘能源外交政策’的人可能都需要解释其话中的意思。”^④

(二) 供应安全与对俄警惕:欧俄能源关系的谨慎发展(2000-2022 年)

进入 21 世纪,石油价格一路飙升,从 1999 年的每桶不到 10 美元上升至 2008 年的 147 美元。原油价格的急剧上升引发欧盟对能源安全的担忧。彼时欧盟能源进口渠道单一,45%的石油进口来自中东,40%的天然气进口来自俄罗斯。^⑤同时欧盟缺乏有效手段干预国际能源市场,能源市场上的价格波动对欧盟经济产生较大影响。基于急速上涨的能源价格,欧盟委员会开始呼吁“为能源供应安全制定一项长期战略”。但欧委会同时强调,“供应安全并不寻求最大限度地提高能源自给率或减少依赖性,而是旨在减少与这种依赖性相关的风险”。^⑥欧盟的能源政策也从以经济利益为导向

^① Francis McGowan, “Can the European Union’s Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of ‘Economic Nationalism’?” *Journal of Contemporary European Research*, Vol.4, No.2, 2008, pp.90-106.

^② Matúš Mišík and Veronika Prachárová, “Before ‘Independence’ Arrived: Interdependence in Energy Relations between Lithuania and Russia,” *Geopolitics*, Vol.21, No.3, 2016, pp.579-604.

^③ Margarita Mercedes Balmaceda, “Gas, Oil and the Linkages between Domestic and Foreign Policies: The Case of Ukraine,” *Europe-Asia Studies*, Vol.50, No.2, 1998, pp.257-286.

^④ Frank-Walter Steinmeier, “International Aspects of Energy Policy,” Speech at the Second Federal Government Energy Summit, 9 October 2006, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/061009-energiegipfel/218736>.

^⑤ Andreas Heinrich, “Under the Kremlin’s Thumb: Does Increased State Control in the Russian Gas Sector Endanger European Energy Security?” *Europe-Asia Studies*, Vol.60, No.9, 2008, pp.1539-1574.

^⑥ Commission of the European Communities, “Green Paper: Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply,” COM(2000) 769 final, 29 November 2000.

到逐渐纳入更多的地缘政治因素,并着手考虑能源供应安全问题。^① 彼时,俄罗斯进一步加强对能源部门的控制,普京强调能源是俄罗斯的重要国家资产,因而将多家能源公司国有化,并与国际石油公司严厉交涉。^② 基于确保能源供应安全与对俄能源政策的悲观预期,欧盟重新审视了对俄能源关系。

中俄能源关系的波动部分反映在欧盟推进内部能源市场的相关计划上。《里斯本条约》的正式生效扩大了欧盟的管理权限。该条约的第 194 条明确规定了欧盟能源政策的四个主要目标:确保能源市场的运行,确保联盟内的能源供应安全,提高能源效率、促进节能和开发新能源与可再生能源,以及增进能源网络的相互联系。^③ 尽管条约还强调欧盟不应阻碍成员国在决定其能源资源开发条件、不同能源来源的选择和能源供应的总体结构方面的权利,从而保留了成员国在能源领域的部分权限。^④ 但相较此前,《里斯本条约》正式确立了欧盟机构与成员国在能源政策上的共同管辖权。^⑤ 自从欧盟获得能源领域的部分管辖权限后,曾经囊括上下游产业的那些能源企业被拆分,进口、输送和销售的捆绑式商业模式被改变。^⑥ 成员国政府影响能源交易的能力有所下降。

欧盟东扩后,中东欧国家与俄罗斯的历史遗留问题被纳入欧盟的考虑范畴。这些国家对俄罗斯的固有疑虑导致欧盟逐渐对俄缺乏信任,中俄对能源合作的不同愿景也让欧盟不再将俄罗斯视为可靠的能源供给者,尤其是乌克兰等天然气过境国与俄罗斯的冲突直接影响了俄罗斯对欧盟天然气的供给,致使中俄能源关系不断恶化。^⑦ 早在 2014 年乌克兰危机之前,中俄之间在部分能源议题上就已处于对抗状态。^⑧ 即便如

^① Tom Casier, “The Rise of Energy to the Top of the EU-Russia Agenda: From Interdependence to Dependence?” *Geopolitics*, Vol.16, No.3, 2011, pp.536-552.

^② Michael Bradshaw, “The Kremlin, National Champions and the International Oil Companies: The Political Economy of the Russian Oil and Gas Industry,” *Geopolitics of Energy*, Vol.31, No.5, 2009, pp.2-14.

^③ 《欧洲联盟基础条约:经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖堃译,社会科学文献出版社 2010 年版,第 121 页。

^④ 这一关系需要契合诚信合作的一般义务与竞争规则,参见 Jan F. Braun, “EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules Between a New Policy and Business as Usual,” *EPIN Working Paper*, No.31, 2011.

^⑤ Sami Andoura, Leigh Hancher and Marc Van Der Woude, “Towards a European Energy Community: A Policy Proposal,” *Notre Europe Studies & Research* 76, 2010.

^⑥ Jonathan Stern and Howard Rogers, “The Dynamics of a Liberalised European Gas Market: Key Determinants of Hub Prices, and Roles and Risks of Major Player,” *The Oxford Institute for Energy Studies*, December 2014.

^⑦ Charles E. Ziegler, “Energy Pipeline Networks and Trust: The European Union and Russia in Comparative Perspective,” *International Relations*, Vol.27, Issue 1, 2013, pp.3-29; Tom Casier, “Russia’s Energy Leverage over the EU: Myth or Reality?” *Perspectives on European Politics and Societies*, Vol.12, No.4, 2011, pp.493-508.

^⑧ Kirsten Westphal, “German-Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition,” *Russia Journal of Economics*, Vol.6, No.4, 2020, pp.406-423.

此,在德国的力推下,欧盟对俄态度总体而言仍较为积极,2005年时任德国总理施罗德在卸任前与俄罗斯达成了北溪1号管道的修筑意向,并由其继任者默克尔完成。

欧盟对俄罗斯的警惕态度集中体现在2015年启动的北溪2号管道建设上。^① 欧盟和成员国之间以及成员国彼此之间的争端表明欧盟并未就欧俄能源关系的总体发展方向达成共识。^② 德国、法国、荷兰、奥地利四国由于对管道进行投资,对北溪2号的建设持积极态度。相对而言,以波兰为代表的中东欧国家出于地缘政治等因素并不乐见俄罗斯借此加强对欧盟的影响力,因此极力阻止该项目。欧盟在立场上更接近于中东欧国家,希望进一步限制或监管成员国与其他国家达成的能源协议。表1呈现了北溪2号在推动建设过程中欧盟及成员国的立场。

表1 乌克兰危机前欧盟利益相关方对北溪2号的立场

国家	立场
德国	赞成修建,并坚称其为“纯粹商业项目”,但担心其地缘政治影响;执政联盟内部分歧不断加大,绿党坚决反对
芬兰、瑞典	管道将经过两个国家的专属经济区,两国立场均是先反对后批准过境
丹麦	管道经过专属经济区与领海,丹麦先反对后批准过境,但曾试图通过新法律以安全为由拒绝管道过境
波兰	因地缘政治原因强烈反对管道建设,2016年3月要求欧委会就项目是否符合欧盟法律进行审查
波罗的海三国	因地缘政治原因坚决反对管道建设,要求欧委会审查
法国	法国公司参与投资建设,法国政府表示希望确保欧洲可以自主控制其能源需求,但最终在德国的游说下作出了一定的妥协
荷兰	荷兰公司参与投资建设。自决定关闭格罗宁根气田后,荷兰越发依赖天然气进口。虽然荷兰批评俄罗斯的乌克兰政策,但整体上对北溪2号持支持态度
奥地利	奥地利公司参与投资建设,政府支持管道建设

^① Andreas Goldthau and Nick Sitter, “Power, Authority and Security: the EU’s Russian Gas Dilemma,” *Journal of European Integration*, Vol.42, No.1, 2020, pp.111-127.

^② Kai-Olaf Lang and Kirsten Westphal, “Nord Stream 2—Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung,” *SWP-Studie*, No.21, 2016.

匈牙利	持有一定亲俄立场,但是在管道建设问题上要求欧委会进行审查。匈牙利的天然气进口主要走“土耳其溪”管道,在这一问题上总体表现低调
捷克	要求欧委会审查,但该项目对本国有利,整体表现低调
斯洛伐克	要求欧委会审查,因地缘政治原因反对该项目
罗马尼亚	要求欧委会审查,总体上倾向波兰,在担任欧盟理事会轮值主席国期间推动修订天然气条例
意大利	虽然不满欧盟此前在南溪管道上的态度,但政府换届后总体上支持管道修建
保加利亚	持有亲俄立场
欧盟能源委员会	因地缘政治原因和供给安全反对管道修建

资料来源:作者根据 Andreas Goldthau and Nick Sitter, “Power, Authority and Security: The EU’s Russian Gas Dilemma” 及相关新闻整理而成。

北溪 2 号的推进在某种意义上体现了德国与欧盟之间的博弈。若没有德国的极力推进与游说,北溪 2 号可能会与南溪管道一样在欧盟的压力下无疾而终。但 2019 年 4 月欧盟对天然气指令的新修正案增加了欧盟在能源议题上的权限,体现了欧盟对俄能源关系的警惕态度。北溪 2 号的案例反映欧盟对俄能源合作的态度渐趋收紧,这与 1997 年建成途经白俄罗斯的“亚马尔—欧洲”管道、2005 年建成经土耳其向罗马尼亚和保加利亚供气的“蓝流管道”、2011 年建成的经芬兰湾和波罗的海直通德国的北溪 1 号的情形已截然不同。^①

与此同时,欧盟的绿色转型政策也动摇了中俄之间的能源关系。2009 年,欧盟通过《气候和能源一揽子计划》,强调到 2020 年,欧盟要实现的三大目标:将温室气体排放在 1990 年的基础上至少减少 20%;将来自可再生能源的能源消费份额提高到 20%;提高能源效率,以使一次能源的使用比预测水平减少 20%。^② 2018 年,欧盟委员会进一步强调必须在能源部门采取关键措施来减少温室气体排放。据欧委会估计,因向气候中立的经济转型,欧盟的能源进口依赖度将在 2050 年从 55% 下降到 20%。而由于进口的减少和可再生能源的供应导致化石燃料价格的下降,化石燃料进口的支出

① 董一凡:《中俄能源合作中的大国博弈》,载《国际问题研究》,2020 年第 1 期,第 89-107 页。

② Georgios Amanatidis, “European Policies on Climate and Energy towards 2020, 2030 and 2050,” *Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies*, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631047/IPOL_BRI\(2019\)631047_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/631047/IPOL_BRI(2019)631047_EN.pdf).

将减少 70%。^① 从远期目标来看,实行脱碳化能源政策的欧盟化石能源进口将大幅下降。而该政策的副产品就是降低对俄能源依赖,这影响了双方能源关系的长期预期。

随着中东欧国家入盟,欧盟成员国对俄罗斯态度显著分化,加之俄罗斯的地缘政治意图日趋显现,俄罗斯能源部门的发展逻辑亦与欧盟渐行渐远,欧俄能源关系向消极方向发展。然而,如表 2 所示,俄罗斯的能源产品仍然对欧盟较为重要。俄罗斯联合以哈萨克斯坦和土库曼斯坦为代表的中亚国家,整合中亚能源的出口市场后获得了更高的能源议价能力。^② 而欧方在以德国为代表的成员国力推下仍然保持与俄在能源领域的审慎合作,2014 年的乌克兰危机并未从根本上改变这一态势。

表 2 2010-2020 年欧盟一次能源进口中俄罗斯能源产品占比 (%)

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
硬煤	22.4	21.9	20.2	23.9	25.1	26.4	28.7	35.4	39.5	43.5	49.1
原油	34.7	35.1	33.9	34.5	31.4	29.7	32.4	30.7	29.6	26.8	25.7
天然气	30.6	32.2	31.9	36.6	33.3	33.6	39.6	38.4	37.9	38.0	38.2

资料来源:欧盟统计局, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports。

(三) 分道扬镳与永久终结:欧俄能源关系的破裂(2022 年至今)

俄罗斯对乌克兰发动的特别军事行动将欧俄能源关系再次推到风口浪尖。与 2014 年欧盟仍希望维系合作不同,针对此次冲突,欧盟展现出高度的团结性,集体谴责俄罗斯的行为,实施了极严厉的制裁措施,如能源领域的禁止从俄罗斯进口煤炭、原油和石油产品(通过管道输送的原油除外)、石油运输服务,以及禁止炼油技术的出口。^③ 同时,尽管在天然气贸易方面欧盟仍未达成共识,但是欧盟高调承诺在 2022 年年底将对俄天然气进口削减三分之二,一直以来倡导对俄接触政策的德国则宣布将在 2024 年之前完全停止从俄罗斯进口石油和天然气。相较 2014 年的乌克兰危机后

^① European Commission, “A Clean Planet for All a European Long-term Strategic Vision for a Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy,” COM(2018) 773 final, Brussels, 28 November 2018.

^② 高淑琴、[英]彼得·邓肯:《欧盟与俄罗斯的能源博弈:能源垄断、市场自由化与能源多边治理》,载《世界经济研究》,2014 年第 2 期,第 81-86 页。

^③ Kristin Archick, “Russia’s Invasion of Ukraine: European Union Responses and Implications for U.S.-EU Relations,” Congressional Research Service, July 28, 2022.

欧盟在能源领域的对俄制裁措施,^①此次欧洲的制裁态度更坚决、制裁领域更明确、制裁力度更强。

然而,由于成员国对俄能源依赖程度不一,欧盟内部分歧仍在。欧盟先在影响最小的煤炭领域形成共识,于2022年4月决定对俄煤炭禁运。在石油问题上,欧盟本打算采取“全面禁油”的措施,但是匈牙利、捷克、斯洛伐克、保加利亚等中东欧国家对此激烈反对,希腊和塞浦路斯也不希望完全禁运。因此,欧盟在6月形成了一份经各方妥协的禁油令,即暂不禁止通过管道供应至匈牙利、斯洛伐克和捷克的俄罗斯石油。天然气领域的制裁措施则迟迟难以在欧盟层面达成一致,试图推行“禁气令”的国家反而是欧盟内部的少数派。爱沙尼亚、拉脱维亚主张进一步加码对俄制裁,而奥地利、德国等国则坚定地表示这一问题“不在讨论的范围内”。^②

这种分歧本是欧俄能源关系继续维系的关键要素。俄罗斯在2022年9月初试图借“断气”迫使欧洲放松制裁,这是俄罗斯把能源关系引回既有框架的一种尝试。但随着2022年9月底北溪1号和2号管道的爆炸,双方能源关系基本全面破裂。有学者评论,爆炸将彻底终结欧俄能源关系,迫使布鲁塞尔和莫斯科分道扬镳。^③

尽管过境乌克兰的管道仍然在向欧洲输入俄罗斯的天然气,但是北溪的切断对德国产生了重要影响,由此带来的连锁反应将进一步摧毁欧俄能源关系。一直以来,相对便宜和丰裕的俄罗斯能源使德国制造在全球市场上保持竞争力。德国的主要能源公司,如尤尼珀(Uniper)和莱茵集团(RWE)均支持从俄罗斯进口能源并积极游说政府。此外,俄罗斯天然气使基民盟能够与绿党达成减少核能并扩大可再生能源的协议,这对于基民盟的执政具有重大意义。^④短期内,德国无法找到廉价俄罗斯天然气的替代品。即使可以通过进口液化天然气满足能源供给,但是其相对高昂的价格也会削弱德国产品的竞争力。

德国的对俄政策会对欧盟产生重大影响,而北溪被炸事件让德国彻底丧失了对俄能源依赖的幻想。在失去德国这样一个试图维持欧俄能源关系的强大力量后,被“政

① 这些措施包括:停止对俄出售用于深水石油勘探和生产、北极石油勘探或生产及页岩油项目的产品,并中止对俄提供相关领域所需的钻井和测井服务。

② 胡毓堃:《妥协换来“团结”:欧盟对俄“部分禁油”,谁会先撑不住?》,澎湃新闻,2022年6月7日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18439815。

③ Emily Holland, “Permanent Rupture: The European-Russian Energy Relationship Has Ended with Nord Stream,” War on the Rocks, October 3, 2022, <https://warontherocks.com/2022/10/permanent-rupture-the-european-russian-energy-relationship-has-ended-with-nord-stream/>。

④ Ibid.

治正确”民意冲击的欧盟只能划清与俄罗斯的关系。北溪管道的破裂意味着欧俄失去在能源议题上关键的谈判筹码,对双方均造成不利影响,欧盟的竞争力及俄罗斯的国际地位都会遭到极大削弱。

二 欧俄能源关系的影响因素

纵观欧俄能源关系的沿革,本文认为,欧俄能源关系主要受三方面因素影响,分别是地缘政治、欧盟能源供应保障与欧盟绿色能源政策。

(一) 地缘政治

欧俄能源关系既受欧俄双边关系的影响,也受美俄关系、美欧关系的影响。在欧盟成立之前,西欧国家接受苏联天然气主要出于政治因素的考虑。奥地利希望借由与苏联建立天然气联系,避免苏联对奥地利加强与欧共体联系的不满;对于西德而言,与苏联的天然气贸易被视作实施社会民主党新东方政策的工具。勃兰特希望借与苏联的天然气交易缓和与苏关系,并构建一种和睦、互信的政治氛围。其有意让德国在能源上体现对苏联的依赖,并预计这将使克里姆林宫相信西德有诚意在苏德关系中开辟一条崭新的和解道路。

苏联解体和欧盟成立后,欧盟仍然希望继续通过相互依存实现与俄和解,德国是这一政策的主要支持国。在双边层面,德国与俄罗斯建立了一整套机制来发展、支持天然气交易,如前述的《伙伴关系与合作协议》以及2003年圣彼得堡峰会的“四个共同空间”(Four Common Spaces)。欧盟希望通过机制的建立,使得俄罗斯逐渐认同欧洲的规范和价值观。欧盟认为,制度建设是经济合作的基础,可以最大限度地降低交易成本,创造公平的竞争环境。^①2004年,俄罗斯和德国同意扩大经济关系并加强能源领域的合作。2008年,伴随着“现代化伙伴关系”(Modernization Partnership)的推进,德国与俄罗斯关系的发展迎来了又一个高潮。在德国的大力推动下,欧盟希望借能源议题加强与俄罗斯的合作,2011年时任德国总理默克尔、法国总理菲永与荷兰首相吕特曾共同出席北溪1号的落成仪式。

然而,随着欧盟东扩,中东欧国家在欧盟对俄的地缘政治判断方面影响力逐渐增大。例如,波兰曾对德俄之间的能源合作表达高度不满。2006年5月在布鲁塞尔举

^① Aurélie Bros, Tatiana Mitrova and Kirsten Westphal, “German–Russian Gas Relations A Special Relationship in Troubled Waters,” *SWP Research Paper*, 2017.

行的一次会议上,时任波兰国防部长西科尔斯基(Radosław Sikorski)将俄罗斯与德国商谈修建的北溪管道比作“新的莫洛托夫—里宾特洛普条约”(Molotov-Ribbentrop pact)。^① 鉴于此,有研究认为,能源在欧盟—俄罗斯政治议程上的突出地位源自欧俄关系中身份和观念的转变,即能源风险是一种被建构出来的风险。^② 持这一观点的学者乐观地认为,长期来看俄罗斯会逐渐接受欧盟推动的监管与市场规则,双方可以在新层面形成相互依赖从而降低欧洲对俄罗斯的能源依赖性。^③

2014年的乌克兰危机虽然引发了欧盟的强烈抗议,但是在能源议题上欧盟并未彻底改变对俄政策。北溪2号亦得到德国、法国、荷兰等国相关利益集团的投资,并由德国力主推进。西欧国家的大型能源公司向莫斯科提供融资、技术和大型市场,这些国家并不担忧与俄的能源关系,在对俄制裁背景下仍然主张维持与俄罗斯的传统经贸与人文合作。^④ 而以波兰和波罗的海三国为代表的中东欧国家则认为俄罗斯正在分化欧盟,强烈主张对俄采取强硬措施。德国在俄罗斯并入克里米亚后也并未改变其传统的新东方政策。默克尔以灵活的态度对俄进行温和批评并限定了制裁的范畴。普京在该事件后的演讲中表示,欧洲人,尤其是德国人会理解俄罗斯的战略选择并期望德国支持俄罗斯统一的愿望。^⑤ 此外,欧盟对战略自主的强调使得双方关系在2014年乌克兰危机后再度升温。而俄罗斯更是长期坚持对欧盟高级官员发起游说,如欧盟委员会2018年3月发布可持续金融行动计划以来,为了让俄罗斯天然气与核能获得“绿色”标签,俄罗斯能源公司已直接或通过子公司和利益团体的游说与欧盟委员和高级官员会面18次以上。^⑥ 俄罗斯天然气协会可以借欧洲重要的游说团体欧洲天然气工业联盟(Eurogas)与欧洲天然气基础组织(Gas Infrastructure Europe)实现自身的利益。^⑦ 欧盟内部的天然气公司成为游说欧盟维持与俄能源关系的重要利益集团。

① Stephen Castle, “Poles Angry at Pipeline Pact,” *The Independent*, May 1, 2006.

② Tom Casier, “The Rise of Energy to the Top of the EU-Russia Agenda: From Interdependence to Dependence?” *Geopolitics*, Vol.16, No.3, 2011, pp.536-552; Marco Siddi, “Identities and Vulnerabilities: The Ukraine Crisis and the Securitisation of the EU-Russia Gas Trade,” in Kacper Szulecki, ed., *Energy Security in Europe*, Palgrave Macmillan, 2018.

③ Marco Siddi, “The Role of Power in EU-Russia Energy Relations: The Interplay between Markets and Geopolitics,” *Europe-Asia Studies*, Vol.70, Issue 10, 2018, pp.1-20.

④ Lawrence Freedman, “Ukraine and the Art of Limited War,” *Survival*, Vol.56, No.6, 2014, pp.7-38.

⑤ 王玢、苟利武:《俄欧接近新态势评估:现状、动力及前景》,载《当代世界与社会主义》,2020年第3期,第167-174页。

⑥ Greenpeace European Unit, “‘Russian Doll’ Gas and Nuclear Lobbying Threatens EU Energy Independence—New Research,” May 17, 2022, <https://www.greenpeace.org/eu-unit/issues/climate-energy/46227/russian-doll-gas-nuclear-lobbying-taxonomy-eu/>.

⑦ “Leading European Gas Lobbyists Reject Call to back EU Plans to Quit Russian Gas,” Global Witness, April 1, 2022, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/fossil-gas/european-gas-lobby-russian-energy-interests/>.

即便如此,欧俄能源关系依旧根植于美俄之间的地缘政治博弈之中,且具有复杂的历史背景。^① 可以看到,自俄罗斯在叙利亚采取军事行动并在2014年并入克里米亚后,美国对俄罗斯表现出高度的警惕与敌意,并对欧盟与俄罗斯的能源合作极为不满。特朗普曾质疑欧洲与俄罗斯之间的天然气交易,并将该问题与北约成员国资格及军费分担问题相关联。^② 德国成为美国的主要攻击对象,在2018年7月访问欧洲时,特朗普声称“德国是俄罗斯的俘虏”“德国将完全被俄罗斯控制,因为他们将从俄罗斯获得60%-70%的能源供应与一条新的管道”。特朗普还将德国与俄罗斯的能源交易与北约国防贡献相联系,认为德国及部分欧洲国家在这一问题上贡献过少,而用过多资金去购买俄罗斯的能源,这对美国不公平。^③

美国所展现的对欧洲与俄罗斯能源交易的极大排斥由来已久。早在20世纪80年代,美国就曾表现出对欧共体与苏联的天然气交易的极大警惕。时任总统里根认为,欧洲与苏联的天然气交易会极大影响阿富汗战争后对苏的制裁效果。^④ 美欧分歧推动美国于1982年对部分欧洲国家实施管道禁运并威胁制裁那些与苏联进行天然气合作的欧洲公司。^⑤ 与特朗普的指责相同,彼时美国也将欧洲国家在防务支出上“搭便车”的行为与欧洲和苏联的经济交易相关联,认为这破坏了所谓跨大西洋同盟之间的团结。

长期以来美国并不乐见欧俄关系趋近,常常在欧俄能源关系中发挥消极作用。这主要有如下三方面原因:第一,冷战思维的延续。美国将继承了苏联主要遗产的俄罗斯视为敌手,而俄罗斯的财政收入很大一部分依托于能源收入,因此,美国认为欧洲从俄罗斯进口能源是一种“资敌”的行为。第二,美国希望进一步巩固自身在欧洲的主导地位。德法在欧盟战略自主问题上长期与美国龃龉,而欧盟与俄罗斯实现缓和将导致美国在欧洲的影响力进一步下降。第三,经济利益考量。页岩气革命后,美国期望

^① Wojciech Ostrowski, "The Twenty Years' Crisis of European Energy Security: Central and Eastern Europe and the US," *Geopolitics*, Vol.27, No.3, 2022, pp.875-897.

^② John Lough, *Germany's Russia Problem: The Struggle for Balance in Europe*, Manchester University Press, 2021.

^③ Ewen MacAskill, "Angela Merkel Hits Back at Donald Trump at Nato Summit," *The Guardian*, July 2018, <https://www.theguardian.com/us-news/2018/jul/11/nato-summit-donald-trump-says-germany-is-captive-of-russians>.

^④ David S. Painter, "From Linkage to Economic Warfare: Energy, Soviet-American Relations, and the End of the Cold War," in J. Perović, ed., *Cold War Energy. A Transnational History of Soviet Oil and Gas*, Palgrave Macmillan, 2017.

^⑤ Edward A. Hewett, "The Pipeline Connection: Issues for the Alliance," *The Brookings Review*, Vol.1, No.1, 1982, pp.15-20.

自身能向欧洲出口更多能源,但美国的液化天然气在廉价的俄罗斯能源面前缺乏竞争力。

鉴于能源在俄罗斯对外出口中起到重要作用,从俄罗斯进口能源的行为带有很强的政治属性,这也是美国积极阻止以德法为代表的欧盟国家从俄进口能源的重要原因。正如冷战时期进口“红色天然气”被联邦德国认为是促进欧洲与苏联关系的催化剂,冷战后欧俄的能源贸易也扮演着类似的角色。

(二) 欧盟能源供应保障

欧盟能源供应的保障是影响欧俄能源关系的另一重要因素。起初,欧洲国家采购苏联天然气是能源供应多样化的一种尝试。1973-1974年的第一次石油危机让欧洲的石油进口国意识到能源进口单一的潜在风险。因此,来自苏联的天然气成为德国、法国、意大利等国能源进口的有效替代。但彼时欧洲国家对苏联天然气远谈不上依赖,对于欧洲经济共同体而言,天然气在一次能源供应中的份额在1971年仅为8%,其中联邦德国国内的天然气产量就能满足其总需求的70%。1972年联邦德国与苏联签订第二份天然气合同时,德国预计到1980年对苏联天然气的依赖程度仅达14%。^①因此,为实现能源供应多样化,避免部分欧洲国家仅能从荷兰进口天然气的窘境,引入苏联的能源(主要是天然气)对于欧洲国家而言就是保障能源供应的一种手段。

自欧盟成立以来,其能源政策的重点便是保障能源供应。随着时间的推移,欧盟一次能源生产总量不断降低,2010-2020年的十年间下降17.7%,其中2020年较前一年下降了7.1%,呈现最大年降幅。^②鉴于此类能源生产与消费之间的不平衡,欧盟的能源进口依赖度逐渐上升。2020年,欧盟对外能源依存度达57.5%。^③从表3可以看出,欧盟对石油及相关制成品的对外依存一直在高位徘徊,而对天然气的依存呈明显增长态势。

^① Per Högselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*.

^② Eurostat, “Energy Statistics—An Overview,” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_statistics_-_an_overview&oldid=557437#Primary_energy_production.

^③ 欧盟统计局, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports.

表3 2010-2020年欧盟能源进口依存度(%)

	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年
全部产品	55.8	56.4	54.9	53.9	54.4	56.1	56.2	57.6	58.1	60.5	57.5
固体燃料	38.2	40.4	39.8	39.0	41.5	41.0	41.1	43.2	43.8	43.3	35.8
石油	94.0	93.3	93.9	94.3	94.1	96.7	94.7	93.8	94.5	96.7	97.0
天然气	67.8	71.6	69.2	68.3	71.9	74.5	75.7	80.2	83.3	89.6	83.6

资料来源:欧盟统计局, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports。

基于这一现状,具有全球最大天然气储备与第八大原油储备的俄罗斯在欧盟能源供应方面扮演日趋重要的角色。同时,随着欧盟“弃煤”政策的实施,在俄罗斯供应商的积极推动下,俄罗斯对欧盟的煤炭进口份额亦大幅上升。

而在石油、天然气与固体燃料中,保障天然气供给是欧盟能源政策的一大核心。与可以多渠道进口的石油和煤炭不同,自然状态下天然气只能通过管道运输,因此成熟的管道网络是天然气贸易的前提要求。而可以远距离输送的液化天然气的成本又过于高昂,绝大多数经济体只将其作为管道天然气的补充。因此,欧盟在天然气上脆弱性较大,极易受到天然气能源供给者的影响。

当前,俄罗斯、挪威与阿尔及利亚是欧盟天然气的主要供给者。2020年,欧盟从俄罗斯进口的天然气已超挪威与阿尔及利亚两者之和(俄罗斯占38.2%,挪威与阿尔及利亚合占26%),这使得俄罗斯在欧盟天然气市场上占据主导地位。^① 尽管正尝试增产,但是挪威的很多气田位于北海大陆架上,其天然气生产成本明显高于俄罗斯。表4呈现了欧盟各成员国对俄罗斯天然气依存度的变化趋势。

^① Richard J. Anderson, “Europe’s Dependence on Russian Natural Gas: Perspectives and Recommendations for a Long-term Strategy,” *George C. Marshall European Center for Security Studies*, 2008, <https://www.marshallcenter.org/de/node/1276>.

表 4 2010-2019 年欧盟成员国对俄罗斯天然气依存度 (%)

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
奥地利	79	91	100	76	0	0	0	0	0	0
比利时	2	0	0	0	0	0	0	0	2	10
保加利亚	93	86	83	93	94	97	97	99	99	80
克罗地亚	32	0	0	0	0	0	0	0	0	0
塞浦路斯	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
捷克	76	109	89	100	87	95	96	101	96	109
丹麦	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
爱沙尼亚	100	100	100	100	100	100	100	100	100	104
芬兰	100	100	100	100	100	100	100	99	98	98
法国	14	16	18	22	18	15	22	21	24	25
德国	38	40	39	46	49	56	70	69	49	51
希腊	52	59	55	66	57	61	63	58	65	31
匈牙利	76	70	79	83	101	72	86	124	122	175
爱尔兰	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
意大利	18	25	24	40	39	41	38	44	45	45
拉脱维亚	62	109	114	116	72	99	83	102	99	100
立陶宛	100	100	100	100	99	86	39	58	61	53
卢森堡	24	24	24	25	25	25	25	27	27	27
马耳他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
荷兰	7	4	6	9	16	20	30	22	40	36
波兰	62	64	59	58	55	53	62	55	50	47
葡萄牙	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
罗马尼亚	16	19	18	11	4	2	13	10	11	9
斯洛伐克	100	105	91	96	105	95	92	89	90	137
斯洛文尼亚	47	48	42	58	37	30	34	23	31	12
西班牙	0	0	0	0	0	0	0	0	3	9
瑞典	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
英国	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4

资料来源:国际能源机构(IEA), <https://www.iea.org/>。数据中超过 100 的意味着该年进口能源多于消耗的能源。

由表4可以看出,奥地利在2013年之前基本完全依赖俄罗斯天然气,但是在2014年之后依赖性骤降为0;意大利对俄天然气依存度不断上升,立陶宛、斯洛文尼亚对俄天然气依存度则不断下降。以立陶宛为例,其对俄罗斯天然气依赖度的下降可能源于政府对国家天然气公用事业公司(Lietuvos Dujos)的拆分。由于俄罗斯天然气工业股份公司拥有该公司37%的股权,政府将该公司的天然气销售和传输业务分开。^①总体而言,对俄罗斯天然气依赖程度高的欧洲国家均是21世纪后的新入盟国家。

随着页岩气革命的出现,从确保能源供应角度而言,欧盟的可选择性正在增加。美国从天然气进口国转变为天然气出口国,有学者指出,美国的页岩气出口与欧盟的天然气需求形成了匹配。^②即使美国的液化天然气没有流向欧洲,其进一步对全球天然气市场的完善也有利于确保欧盟的能源安全,降低俄罗斯对欧洲的政治影响力。^③天然气进口替代国的出现让欧盟更有底气与俄罗斯博弈。在能源安全得到进一步保障之时,欧盟更多地从地缘政治角度考察从俄罗斯进口能源的战略价值。

需要强调的是,从能源供给保障的角度而言,进口能源的不同用途也决定了欧盟不同国家的“自主性”。就进口量而言,德国与波兰都较为依赖俄罗斯天然气,同时波兰对俄罗斯的石油也存在较强依赖,但波兰的对俄政策远较德国强硬。除去历史因素外,双方进口能源的不同用途解释了这一迥异的态度。德国具有庞大的工业基础,天然气消费的38%用于工业且占比不断上升,另有30%用于家庭供暖,12%用于商业和服务业,13%用于发电,8%用于区域供暖。^④因此,2022年4月1日,德国化工巨头巴斯夫的首席执行官薄睦乐(Martin Brudermueller)接受《法兰克福汇报》采访时指出,德国是欧洲大陆对俄罗斯天然气依赖性最强的国家,如果俄罗斯断供天然气,将会使德国陷入第二次世界大战结束以来最严重的经济危机。由于作为化学品原材料的天然气无可取代,若俄罗斯断供,则德国工业可能会遭到惨重打击。^⑤与之相对比的是,波兰的天然气进口主要用于供暖,若俄罗斯断气,波兰可以以煤炭作为替代。

(三) 欧盟绿色能源政策

自《京都议定书》签署以来,欧盟开始重视气候变化这一议题,将减排视为核心发

^① Associated Press, “Russia Wants Explanation of EU Energy Blueprint,” 21 February 2011.

^② Christopher Goncalves and Anthony Melling, “Perfect Match? European Natural Gas Markets and North American LNG Exports,” *Natural Gas and Electricity*, Vol.30, No.8, 2014, pp.1-9.

^③ Jesse Richman and Nurullah Ayyilmaz, “Can the US and Europe Contain Russian Power in the European Energy Market? A Game Theoretic Approach,” *Energy Strategy Reviews*, Vol.26, 2019, pp.1-9.

^④ Kirsten Westphal, “German-Russian Gas Relations in Face of the Energy Transition,” pp.406-423.

^⑤ Hermina Paull, “Chemical Giant BASF Warns of Catastrophic Economic Collapse if Russian Gas Exports are Halted,” *The Deep Dive*, April 1, 2022, <https://thedeepdive.ca/chemical-giant-basf-warns-of-catastrophic-economic-collapse-if-russian-gas-exports-are-halted/>.

展目标。《气候和能源一揽子计划》的出台标志着欧盟的能源与气候政策逐渐合流，欧盟既发展可再生能源，在绿色经济领域抢得先机，也试图摆脱能源依赖，增强能源战略自主。而气候政策逐渐成为欧盟新能源政策的核心。

2014年10月，欧盟设定了温室气体减排目标，计划至2030年，将温室气体排放量比1990年水平减少40%，可再生能源在欧盟能源结构中所占比例、能效目标均不低于27%。^①《巴黎协定》通过后，在欧洲议会的推动下，欧盟在能源政策上进一步凸显雄心，提出将可再生能源占比和能源效率的目标分别提高到32%和32.5%。^②2015年2月，欧盟委员会发布《具有气候变化政策前瞻性的弹性能源联盟框架战略》(Framework Strategy for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy)，强调欧盟必须摆脱以不协调的国家政策、市场壁垒和能源区隔为特征的零散系统，并在评估欧盟能源状况的基础上，提出了5个工作领域和16个行动要点，如表5所示。

表5 能源联盟的五个工作领域及其行动要点

能源安全、团结和互信	<ol style="list-style-type: none"> 1. 供应商、供应渠道和能源来源的多样化； 2. 关于供应安全的合作； 3. 提升欧盟在全球能源市场中的地位； 4. 提高天然气供应的透明度
一个整合的欧盟能源市场	<ol style="list-style-type: none"> 1. 内部市场的硬件：增强连通性，形成统一市场； 2. 使用和更新“软件”，即内部能源市场的立法； 3. 深化内部区域合作； 4. 为消费者提供一个自由购买能源、使用智能技术的框架，为市场带来更多的灵活性，降低交易成本； 5. 保护弱势消费者
通过降低需求提升能源效率	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提高建筑业的能源效率； 2. 低碳交通
脱碳化经济	<ol style="list-style-type: none"> 1. 为欧盟制定雄心勃勃的气候政策； 2. 成为可再生能源和存储解决方案的领导者
调查、创新和竞争力	<ol style="list-style-type: none"> 1. 促进增长、提升就业、鼓励竞争； 2. 智能家居和网络、清洁交通和成为世界上最安全的核电生产国； 3. 专业的再培训

资料来源：María del Mar Hidalgo García, “Energy Union in Europe: Long-term Action,” ieee.es Documento de Análisis 30/2015。

① Georgios Amanatidis, “European Policies on Climate and Energy towards 2020, 2030 and 2050”.

② Ibid.

2016年11月,欧盟委员会提出了《面向所有欧洲人的清洁能源一揽子计划》(The Clean Energy for all Europeans Package)的初步草案。该计划包括建筑物耗能、可再生能源、能源效率、能源治理和电力市场发展等八个方面的建议。2019年12月,新一届欧盟委员会提出了《欧洲绿色协议》(European Green Deal),是欧盟委员会首次围绕气候和环境政策制定的全面发展计划。^①该协议旨在实现以下目标:促进欧盟经济向可持续发展方向转型、让欧盟成为可持续发展的全球领导者、推动公众和所有利益相关者的参与。2021年7月,欧盟提出《减碳55%提案》(Fit for 55),以落实《欧洲绿色协议》中所描绘的更具有雄心的气候目标,计划到2030年前相较1990年实现减排55%。^②同年12月,欧盟发布以《氢气和去碳化天然气市场一揽子计划》(Hydrogen and decarbonised gas market package)为核心的法规。该法规为发展替代能源载体制定了详细的计划,并确定关键脱碳气体,如氢气、沼气、生物甲烷、氨气和甲醇。

从远期目标来看,欧盟的“绿色新政”既是其发挥自身软实力、维护其作为多边气候行动领导者地位的重要依托,也是内部政治正确所在。^③曾经被视为激进局外人的绿党在欧洲政治舞台上发挥日益重要的作用,奥地利、德国、爱尔兰、芬兰的绿党成功加入本国的执政联盟。随着气候变化问题日益紧迫,应对乏力的传统政党逐渐失去支持,绿党被认为可以发挥更重要的作用。^④

欧盟绿色能源政策的实施将带来一个重要的副产品,即化石能源的进口大幅下降,进而动摇欧俄之间的能源关系。即便如此,短期内,欧盟认为天然气依旧可以在能源转型中发挥重要作用。欧盟委员会暂时将燃烧天然气的发电厂视为绿色能源的生产者,规定在2030年年底前获得许可的天然气发电厂如果生产一度电仅排放相当于270克的温室气体,即可被视为可持续发电厂。^⑤尽管部分国家反对欧盟的天然气政策,但欧盟仍在能源转型中为使用天然气留下了缓冲空间。由此可见,绿色能源政策并不会立刻破坏欧俄能源关系。

^① Jon Birger Skjærseth, “Towards a European Green Deal: The Evolution of EU Climate and Energy Policy Mixes,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol.21, 2021, pp.25-41.

^② European Council, “Fit for 55,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/>.

^③ Clara Volintiru, “EU’s Soft Power in Green Diplomacy: Scaling-up Consensus from Subnational and National Initiatives,” Institute of European Democrats, 2020.

^④ James McBride, “How Green-Party Success Is Reshaping Global Politics,” Council on Foreign Relations, May 5, 2022, <https://www.cfr.org/backgroundunder/how-green-party-success-reshaping-global-politics#chapter-title-0-1>.

^⑤ Shashi Kant Yadav, “Natural Gas Is a Fossil Fuel, but the EU Will Count It as a Green Investment—Here’s Why,” *The Conversation*, February 4, 2022, <https://theconversation.com/natural-gas-is-a-fossil-fuel-but-the-eu-will-count-it-as-a-green-investment-heres-why-175867>.

然而,欧盟推行绿色能源政策也有其内在问题,鉴于资源禀赋、政治传统、对外政策的差异,成员国的能源安全优先事项各不相同,各国在追求能源转型的速度和动机方面也存在较大差异。^①既有如德国和丹麦这些大力促进可再生能源发展的国家,也有如波兰这样强力抵制并要求继续使用煤炭作为缓冲的国家。此外,各国在地理位置、资金条件和技术手段上也存在差异。奥地利、瑞典在地理位置上占据先机,而匈牙利、保加利亚、罗马尼亚则缺乏相应的资金条件和技术手段。^②2019年6月,欧盟推进2050年零排放目标的协议就由于波兰、匈牙利、捷克、爱沙尼亚的反对而未能签署。波兰在欧盟参与的气候谈判中更是长期要求照顾其“煤炭利益”。因此,成员国的博弈对欧盟绿色能源政策的推行,以及欧俄关系也产生了一定影响。同时,正如前文所述,从俄进口能源兼具地缘政治意义,且俄罗斯天然气供给是部分成员国工业制造的必需品,即使欧盟绿色能源政策得以贯彻执行,也不意味着其会完全切断与俄罗斯的能源关系,更大的可能是借此机会让欧俄能源关系从“卖方市场”向“买方市场”演化。

三 乌克兰危机背景下欧俄能源关系的演变

从历史上来看,欧盟并非没有遭遇过“断气”。2009年1月,由于俄乌双方未就俄罗斯向乌克兰供应天然气的价格和俄罗斯向欧洲转运天然气的过境费达成一致,俄罗斯切断了对乌克兰的天然气供给。^③鉴于此,欧盟认为,天然气供给问题最有可能发生在过境国,因而其将主要精力集中在如何绕过乌克兰获得天然气。东起俄罗斯港口维堡,穿越芬兰湾和波罗的海至德国的格赖夫斯瓦尔德的北溪1号天然气管道由此出现。而该管道的开通使得俄罗斯通过乌克兰出口到欧盟的天然气比例减半——从大约80%降至2015年的39%。^④尽管欧盟也有类似塔纳普天然气管线(TANAP Pipeline)、南部天然气走廊这样从根本上缓解对俄天然气依赖的尝试,但均未见显著成效。简言之,欧盟对俄天然气依赖问题一直没有得到解决,欧盟也未曾设想从俄罗斯的能源进口骤然被切断可能引发的后果。

^① Christina Demski et. al., “National Context Is a Key Determinant of Energy Security Concerns across Europe,” *Nature Energy*, No.3, 2018, pp.882-888.

^② María de la Esperanza Mata Pérez, Daniel Scholten and Karen Smith Stegen, “The Multi-Speed Energy Transition in Europe: Opportunities and Challenges for EU Energy Security,” *Energy Strategy Reviews*, Vol.26, 2019, pp.1-6.

^③ Simon Pirani, Jonathan Stern and Katja Yafimava, “The Russo-Ukrainian Gas Dispute of January 2009: A Comprehensive Assessment,” *Oxford Institute for Energy Studies*, 2009.

^④ DG Energy, *Quarterly Report on European Gas Markets. Market Observatory for Energy*, Vol.9, No.1, Fourth Quarter of 2015 and First Quarter of 2016, pp.10-12.

2014年的乌克兰危机再次把天然气问题摆上台前。2014年6月,俄罗斯停止向乌克兰供气,随后伦敦和阿姆斯特丹天然气价格分别应声上涨8%和10%。^①北溪2号遭到乌克兰极力反对的重要原因在于,其担心欧盟可能会在管道开通后无视俄罗斯在乌克兰的军事行动。因此,默克尔在力推北溪2号建设时曾承诺,即使在该管道开通后,德国与欧盟仍然会保障乌克兰作为天然气过境国的地位。而乌克兰危机爆发后,西方世界并未就对俄政策达成一致,德国等希望与俄罗斯维持能源关系的国家仍然有回旋空间。2021年5月拜登政府放弃了一系列针对北溪2号的制裁,实质上默许了这条管道的存在。

对欧盟而言,其与美国对俄的战略目标并不相同,俄罗斯对美欧双方的直接威胁迥异。推动与俄罗斯能源关系的发展本是欧盟缓和与俄政治关系的重要战略构想,尤其是随着欧盟能源进口渠道多元化与推进绿色能源政策,欧盟相信自身能在与俄罗斯关系上掌握更多主动权。然而,2022年的乌克兰危机破坏了欧盟此前的战略构想。俄罗斯的军事行动将力推对俄接触政策的德国与法国置于聚光灯之下。在反俄挺乌成为欧洲政治正确与主流民意之时,欧盟逐渐形成了今日的冲突是上一次乌克兰危机时西方对俄绥靖政策结果的共识,进而从根本上动摇乃至否定了德法的对俄政策。^②德法在欧盟政策制定中的道德高点和主导权受到责难,并受到以波兰为首的新欧盟成员国的挑战。在俄乌两国直接对抗的大背景下,欧俄能源关系的演变不仅在中短期中会造成明显影响,还会带来一些长期、根本性的变化。

首先,从短期来看,与上次乌克兰危机不同,俄罗斯对乌克兰的特别军事行动已经演变成了一场长期军事行动。作为乌克兰的邻居,欧盟的能源供应及价格受到直接影响,这进一步冲击了欧盟的经济复苏。在冲突以前,欧盟经济正逐渐从疫情中恢复。而冲突及随后欧盟发起的对俄制裁扰乱了欧洲在金属、食品、石油和天然气等大宗商品上的贸易,进而不断推高通胀水平。预计2022年,欧盟的实际经济增长将不足3%,低于冲突前欧委会所估计的4%。而随着态势的进一步加剧,欧洲经济可能会进一步陷入衰退。^③由于俄罗斯对欧盟能源进口与乌克兰对欧盟食品进口的重要性,欧盟食品和能源价格持续飙升。2022年6月,欧元区通胀率按年率计算达8.6%,11月超过

^① 李扬:《乌克兰危机下俄欧能源关系与能源合作:基础、挑战与前景》,载《俄罗斯东欧中亚研究》,2015年第5期,第21-31页。

^② 丁纯:《俄乌冲突中的欧洲——反应、影响和前景》(赵隆、刘军、丁纯、徐明棋、邵育群:《俄乌冲突与国际政治经济笔谈》),载《国际展望》,2022年第3期,第67-70页。

^③ Janel Siemplecki Lfort, "Ukraine Economic Shock," June 14, 2022, <https://www.eib.org/en/stories/ukraine-trade-inflation>.

10%，创历史新高，这直接导致欧元汇率下跌。而弱势欧元又可能进一步推高欧洲通胀率，引发恶性循环。此外，俄罗斯强硬要求天然气以卢布结算也在稳固卢布汇率的同时加深对欧盟经济的冲击。与乌克兰关系密切并收容大量乌克兰难民的波兰、匈牙利的经济受到最大冲击，同时工业生产依赖俄罗斯能源供应的德国、意大利也感受到经济可能衰退的压力。尽管欧盟认为即使俄罗斯全面断气，其也可以通过采取措施使得经济压力降至可以承受的地步，^①然而，欧盟经济受到的负面影响毋庸置疑。同时，俄罗斯的军事行动冲击了欧盟的粮食安全，从乌克兰进口的玉米、小麦、油菜籽的减少直接带来了欧盟的食品工业与饲料价格飙升。

其次，就中期而言，摆脱对俄能源依赖的欧盟共识可能会进一步撕裂欧洲，能源价格居高不下带来的欧洲竞争力下降会加剧欧洲政治极化。

当前，欧盟成员国基本不敢“冒天下之大不韪”言称应当继续保持与俄罗斯的能源关系，但客观上成员国对俄罗斯能源依赖程度的不同加剧了成员国内部的分歧，本就在绿色能源政策上具有分歧的“老欧洲”与“新欧洲”的矛盾可能因此被进一步诱发。欧盟各国在中断与俄罗斯能源关系后遭受的影响、各国能承受的限度均不相同，一致的欧盟对俄态度定会诱发成员国间的冲突。同时，各国为保护公民免受能源成本飙升而承受的经济代价也存在差异，如德国实施的 2000 亿欧元能源补贴支出计划引起了部分欧盟成员国的不安，其他国家认为这超过了欧盟内部较贫穷国家的承受限度。^②

而此前欧盟能源转型中传统煤炭能源因其使用时产生的高碳排放量而最先为欧盟国家所淘汰，但为了解决降低对俄能源进口后带来的实际问题，欧盟内部在煤炭使用上达成妥协，如欧盟已经允许罗马尼亚等成员国推迟关闭煤矿。尽管煤炭的使用应该不会动摇欧洲绿色能源政策的实施，只是短时的应急之用，但此前弃煤并遭受经济损失的欧盟国家可能会因为政策回摆而感到不满。另外，欧盟内部还存在借能源转型之时向欧盟提条件的现象，如匈牙利希望得到欧盟大额资金补助用于升级相关炼油厂，同样令欧盟犹疑不决，因为该举动违反欧盟内部的竞争规则。欧盟各国“自行其是”的可能性大为增加。

^① Mark Flanagan et al., “How a Russian Natural Gas Cutoff Could Weigh on Europe’s Economies,” IMF Blog, July 19, 2022, <https://blogs.imf.org/2022/07/19/how-a-russian-natural-gas-cutoff-could-weigh-on-europes-economies/>.

^② “Germans Told to Unite over Energy Crisis Amid EU Divisions,” EURACTIV, October 12, 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/germans-told-to-unite-over-energy-crisis-amid-eu-divisions/>.

此外, 欧俄能源关系的破裂还会降低欧盟制造业的竞争力。由于能源价格持续在高位运行, 能源密集型产业可能会无利可图。比利时、保加利亚、克罗地亚、法国、希腊、意大利、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚和西班牙 15 国联合致信欧盟能源专员西姆森(Kadri Simson), 要求欧盟对天然气价格设定上限, 以帮助保护在能源价格飙升的重压下行将崩溃的行业。^① 欧洲的深度衰退是不可避免的, 据德意志银行预测, 2023 年欧元区国内生产总值将下降 3%。^② 由此带来的制造业转移会直接冲击欧盟内部较贫困的群体。他们在享受不到廉价能源的同时还可能失去工作, 继而其可能投票支持欧洲右翼政党, 加剧欧洲政治极化。意大利极右翼领袖梅洛尼(Giorgia Meloni) 在大选中获胜表明, 越来越多的相似的领导人可能会被失望的欧洲人选举上台。

最后, 长期来看, 欧俄能源关系的彻底改变还会影响美欧俄三边关系。俄罗斯的能源影响力将遭到重挫, 本来试图秉持战略自主的欧盟将进一步靠向美国。将国家主权置于自然资源之上并利用其出口创造经济增长是俄罗斯的长期政策, 而普京执政以来, 天然气出口还被视为俄罗斯重新在国际事务中获取影响力的重要手段。^③ 以德国为代表的西欧国家与俄罗斯形成的能源共同利益实则反映了俄罗斯以能源交易为杠杆影响欧盟的方式。但这种合作随着 2022 年年初乌克兰危机的爆发已然接近终结。大量欧洲能源公司开始撤出俄罗斯并停止与其在能源项目上的合作。美国战略与国际研究中心(Center for Strategic and International Studies) 能源分析师察福斯(Nikos Tsafos) 认为, 这是“俄罗斯作为能源超级大国终结的开始”。^④ 此前欧盟试图避免的能源议题安全化问题将成为现实。与俄合作最为紧密的德国也表态, 将反思北溪 2 号项目。2022 年 7 月, 德国更是表示将遵从欧盟的制裁令, 从 8 月 1 日起停止购买俄罗斯煤炭, 12 月 31 日起停止购买俄罗斯石油。

欧盟内部已经对如何取代俄罗斯的能源供给做出了一系列评估。欧盟并不担心中断或降低与俄罗斯能源贸易后的石油与煤炭供给。于石油而言, 经济合作与发展组织成员国拥有 15 亿桶石油存储量, 足以替代俄罗斯一年的石油出口。与此同时, 欧盟

^① “Group of Countries Push EU for Gas Price Cap-Letter,” Reuters, September 28, 2022, <https://www.reuters.com/business/energy/group-countries-push-eu-gas-price-cap-letter-2022-09-27/>.

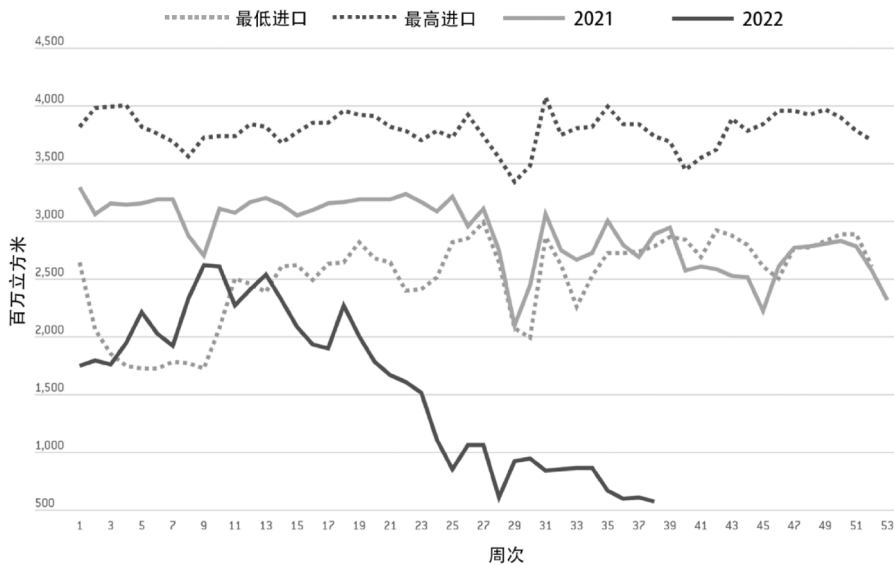
^② Emily Holland, “Permanent Rupture: The European-Russian Energy Relationship Has Ended with Nord Stream”.

^③ Aurélie Bros, Tatiana Mitrova and Kirsten Westphal, “German-Russian Gas Relations: A Special Relationship in Troubled Waters”.

^④ Todd Prince, “Russia’s War in Ukraine: The Beginning of The End of An Energy Superpower?” Radio Free Europe and Radio Liberty, March 5, 2022, <https://www.rferl.org/a/russia-end-energy-superpower-/31737861.html>.

的紧急石油库存可以满足 90-100 天的需求,国际能源机构已经同意从其紧急储备中释放 6000 万桶石油。而煤炭的供应尽管在全球市场上存在一定问题,但由于拥有大量灵活的供应方并可内部挖掘,俄罗斯煤炭可以被取代。相较于石油和煤炭,天然气的替代供应面临更大挑战。据计算,2022 年俄罗斯对欧盟的天然气的出口可能减少 90% 以上。增加液化天然气进口可以提供约 500 亿立方米天然气,从阿塞拜疆、阿尔及利亚和挪威则可以进口额外的 100 亿立方米天然气,尚有大约 135 亿立方米的俄罗斯天然气难以被取代。除进口多样化外,有数据指出,在供暖季节将建筑物的温度降低一摄氏度,在夏季将空调温度降低两摄氏度,可以减少近 200 亿立方米的天然气用量。^① 因此,欧盟也在大力倡导居民节能减排。从实际进口量而言,自乌克兰危机以来,欧盟对俄罗斯进口天然气量持续下降,当前每周已然不足 10 亿立方米,跌至去年同期的三分之一。2021 年和 2022 年俄罗斯向欧盟进口天然气变化量如图 1 所示。

图 1 俄罗斯向欧盟进口天然气总量变化图



资料来源:Georg Zachmann, Giovanni Sgaravatti and Ben McWilliams, “European Natural Gas Imports,” Bruegel, September 28, 2022, <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>。最低进口与最高进口指的是 2015-2020 年间极值。

^① Maciej Miniszewski, “Could the EU Survive without Russian Energy Imports?” April 13, 2022, <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2022/04/13/could-the-eu-survive-without-russian-energy-imports/>。

为了解决对俄能源进口下降的问题,欧盟委员会借势提出了为欧洲提供负担得起、安全和可持续能源的“重新赋能欧盟”(REPowerEU)计划。在该计划中,欧盟试图提高从美国和加拿大进口的液化天然气量并加大从挪威进口的天然气份额;加强在南部走廊与阿塞拜疆的合作;与埃及和以色列等天然气供应商达成政治协议,增加液化天然气供应;重启与阿尔及利亚的能源对话;继续与包括卡塔尔在内的海湾地区主要能源生产国以及澳大利亚合作;与日本、中国和韩国等天然气买家协调;探索尼日利亚、塞内加尔和安哥拉等撒哈拉以南非洲国家的出口潜力。^① 欧盟试图加强与其他国家的合作以取代俄罗斯的能源进口。实际上,欧盟从挪威、阿尔及利亚等国进口的天然气并无较大增长,而是增加了液化天然气的进口。总体而言,相较于2021年,欧盟的天然气进口自2022年8月起方出现明显下降,但仍高于2015年以来的最低进口量。根据欧盟委员会的评估,如果俄罗斯在7月削减供应,欧盟在普通冬季将缺乏300亿立方米的天然气,如果冬季异常寒冷,将缺乏450亿立方米。^② 2022年冬季,欧盟部分成员国可能会面临一定的供暖问题,因此,欧盟将会通过号召自愿减排、减少工业用能源以及重新投入使用煤炭等能源解决这一问题。从当前欧盟的实际举措来看,摆脱俄罗斯能源供给并非不可想象。2021年和2022年欧盟进口液化天然气变化量如图2所示。

而随着乌克兰危机的爆发及俄罗斯对欧能源影响力的下降,北约将重新获得强大的行动力。在处理俄罗斯对欧洲军事安全和能源安全的威胁方面,美欧之间始终存在较为明显的分歧。美国一直试图威慑和遏制俄罗斯,除德法外的大部分欧洲北约国家支持美国的政策。^③ 但是德国、法国始终持有与俄罗斯保持接触的政策倾向。而俄罗斯的特别军事行动彻底扭转了这种态势,德国已多次表达对既有对俄政策的反思。

此外,能源脱碳化已经不仅是气候领域的议题,还与欧盟的安全、外交密切相关。摆脱对俄能源依赖已经是欧盟实现战略自主的重要前提。传统上依赖煤炭部门的波兰是欧盟进一步加强绿色能源转型的主要掣肘之一。然而,随着俄乌冲突的持续,波兰可能会选择与欧盟保持步调一致,加速推动可再生能源的使用。此外,欧盟的能源

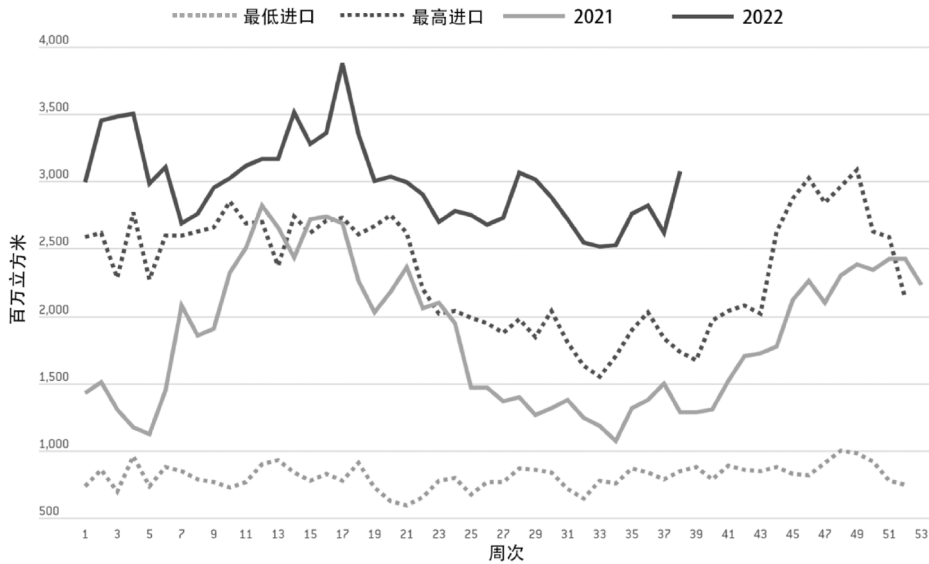
^① European Commission, “REPowerEU: Affordable, Secure and Sustainable Energy for Europe,” May 15, 2022, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

^② Andrian Prokip, “The EU Demonstrates Unity in the Face of Russia’s Energy Blackmailing,” Wilson Center, August 4, 2022, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/eu-demonstrates-unity-face-russias-energy-blackmailing>.

^③ Nigel Gould-Davies, “Sanctions on Russia Are Working: Why It’s Important to Keep Up the Pressure,” *Foreign Affairs*, August 22, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/2018-08-22/sanctions-russia-are-working>.

转型也能得到美国等盟国的大力支持,一定程度上这些国家愿意为欧盟承担一定的转型成本。这使得欧盟可能会以此为契机,提前实现降低对俄能源依赖的目标。而在这一过程中,欧盟内部也会加强能源整合,如将西班牙和葡萄牙的天然气网络连接意大利的管道,并延拓到德国,以应对俄罗斯的施压。

图2 欧盟进口液化天然气总量变化图



资料来源:Georg Zachmann, Giovanni Sgaravatti and Ben McWilliams, “European Natural Gas Imports.” 最低进口与最高进口指的是 2015-2020 年间极值。

四 结语

通过回顾欧俄能源关系的演进历程,不难看出,政治因素而非单纯的经济因素,影响了欧盟(欧共体)对俄罗斯(苏联)的能源政策。冷战时期,双边紧密的能源贸易关系是欧洲国家对苏联缓和政策的标志性体现。即使在冷战的高峰期,欧洲国家也意识到,与苏联陷入全面对抗只会让欧洲成为美国的马前卒,而得到苏联相对廉价的能源则有助于降低对美依赖并提振欧洲相关产业的竞争力。

冷战结束后,欧盟在对俄能源议题上更加注重对经济因素的考量。这部分源于欧洲对经济全球化的乐观态度,彼时欧盟认为紧密的贸易联系能加深与俄罗斯的双边关

系,并将其纳入“欧盟规范”之下。对俄缓和的政策一直为欧盟所延续,德法两国出于战略自主、经济利益等因素一直积极推动该政策。即使在 2014 年乌克兰危机爆发后,欧盟对俄态度也较为暧昧,与俄保持一定“默契”,保留回旋空间。欧盟虽然试图与俄保持密切的能源关系,但为了维持欧盟在全球气候议题中的领导地位,并呼应成员国的政治正确,欧盟推出“绿色新政”,其副产品是降低对俄能源进口。但欧盟的绿色能源政策并不是要切断对俄能源关系,而是试图扭转对俄罗斯的过度能源依赖。

然而,2022 年年初的乌克兰危机打破了欧盟对俄关系缓和的战略构想。“反俄”成为欧盟内部的政治正确,欧盟及成员国失去继续对俄缓和的政治合法性。德国、法国在对俄政策上的主导地位遭遇波兰等新成员国的冲击。一旦美欧俄三边关系中缺失了俄罗斯,本就在博弈中“走钢丝”的欧盟将不可避免地滑向美国。欧俄能源关系的改变不仅意味着欧盟地缘政治风险上升,还会让欧盟产业竞争力下降,这直接削弱了欧盟战略自主的能力,加深了其对美国的依赖。即使欧盟可以借绿色转型来解决当前面临的能源问题,这一尝试的成效仍然取决于欧盟的能源需求能否找到新的、成本可负担的供给途径。即便如此,产业竞争力的下滑可能是不可逆的。乌克兰危机所带来的欧俄能源关系破裂,形成了欧盟战略自主的意愿和能力之间的鸿沟。

(作者简介:丁纯,复旦大学欧洲问题研究中心主任、欧盟让·莫内讲席教授、复旦大学一带一路及全球治理研究院副院长;罗天宇,清华大学社会科学学院国际关系学系博士研究生。责任编辑:齐天骄)