

# 欧盟能源供应安全的国际战略及其困境

程卫东

**内容提要:** 因能源严重依赖进口,能源供应安全一直是欧盟关注的一个重要战略问题。近年来,由于欧盟周边局势动荡,特别是俄罗斯与中亚独联体国家的关系复杂多变,欧盟能源供应安全面临严峻的挑战,能源供应多元化成为欧盟追求的一个战略目标。但欧盟目前的对外政策和行动与其能源供应安全的目标之间存在不匹配现象,欧盟须对其对外政策进行调整,特别是要使其对外政策的其他目标与能源供应多元化目标之间相互协调,并加强与其他能源进口大国之间的协作,同时调整其追随美国的外交政策与实践。

**关键词:** 欧盟 能源供应 安全 战略 外交政策

自工业革命以来,能源的地缘政治一直是全球繁荣与安全的一个重要影响因素,<sup>①</sup>能源安全对于经济安全乃至国家生存所具有的重要性,已得到普遍公认;而能源行业因其本身的性质具有很大的不确定性,因此制定能源政策与战略,对于各国能源安全具有重要意义。<sup>②</sup>

欧洲能源严重依赖进口,目前,欧盟消耗的能源中有 53% 依靠进口,其中原油进口依存度约为 90%,天然气为 66%,固体燃料为 42%,核燃料为 40%。<sup>③</sup> 欧盟认为,能源安全是其经济安全的前提,因此十分重视能源问题,特别是能源供应安全。能源供应安全不只是涉及能源供应量是否充足的问题。实际上,从 20 世纪 70 年代之后,随

<sup>①</sup> Carlos Pascual and Jonathan Elkind eds., *Energy Security: Economics, Politics, Strategies, and Implications*, Brookings Institution, 2010, p.9.

<sup>②</sup> Sanam S. Haghighi, *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, Hart Publishing, 2007, p.1.

<sup>③</sup> European Commission, “European Energy Security Strategy”, Com (2014) 330 Final, Brussels, 28.5.2014, p.2.

着国家对资源永久主权原则的提出与实践,国家逐渐控制了能源生产。自此之后,能源进口国与能源生产国之间的政府间谈判成为能源国际关系最重要的特征,<sup>①</sup>能源不仅涉及市场与商业因素,而且涉及政治因素,在很多情况下,能源更多的是一个政治问题。

能源严重依赖进口的欧洲,不得不考虑国际关系、地缘政治因素等对欧洲能源供应安全的影响,可以说,国际战略是欧盟能源供应安全战略的一个重要维度和重要组成部分。但欧盟目前的能源供应国际战略能否保证其未来的能源供应安全,尚存许多不确定性,故需要调整。

## 一 欧盟能源供应安全的国际战略

自20世纪50年代末以来,随着欧洲能源消费结构从以煤炭为主向以石油为主方向转变,欧洲开始从能源自给并出口的地区转变为严重依赖进口的地区,<sup>②</sup>能源的国际供应安全也由此成为欧洲能源政策的一个重要方面。但是,在不同时期,由于国际关系、国际局势的不同,欧洲能源国际战略或策略也在不断调整与变化。20世纪50-60年代,由于国际能源生产与供应主要集中于中东地区,欧共体<sup>③</sup>将发展与中东地区的关系作为能源安全保障的基本原则。到了20世纪60年代末,由于能源领域受到政治紧张局势、权力平衡与垄断地位等因素的影响,欧洲意识到能源供应只依赖于一个供应国或地区的危险性,欧共体委员会因此提出了多元化与政治合作的战略。<sup>④</sup>

随着欧洲对外能源依赖程度日益加深,为了保障能源安全,1972年欧共体委员会向理事会提交了一份通讯,<sup>⑤</sup>提出要加强与能源供应国的关系,并强调国际关系在欧洲能源供应安全中的作用。此时,欧共体委员会面临一个选择难题:是与美国合作,还是与石油供应国合作来保障能源供应安全?当时,由于法国自1966年退出北约以来

---

<sup>①</sup> Sanam S. Haghighi, *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, p.33.

<sup>②</sup> N. J.D. Lucas, *Energy and the European Communities*, Europa Publications, 1977, p.19.

<sup>③</sup> 本文主要探讨欧盟的能源供应国际战略。一体化的欧洲组织的名称一直在发生变化,从欧洲经济共同体到欧洲共同体再到欧洲联盟,《里斯本条约》之后,欧盟完全取代欧洲共同体,成为具有国际法律人格的区域性国际组织。本文中,除特定情形外,欧洲经济共同体、欧洲共同体(欧共体)、欧洲联盟(欧盟)这些名称的使用不做严格的区分。

<sup>④</sup> Sanam S. Haghighi, *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas Supplying Countries*, pp.33-44.

<sup>⑤</sup> European Commission, "Communication from the Commission to the Council Forwarded on 13 October 1972 on the Necessary Progress in Community Energy Policy", [1972] 11 Supplement to the Bulletin of the European Community.

一直试图与苏联加强关系,反对美国的霸权地位,因此,法国与美国关系始终处于低潮。<sup>①</sup>这影响了欧美之间的合作,而欧洲经济与阿拉伯经济具有互补性,欧共体最后选择与阿拉伯国家维持良好的关系,并将此作为能源安全的一个基本条件。但1973年中东石油危机使欧洲战略的实施遇到很大的困难,上述政策难以为继。

1973年,因阿拉伯世界试图利用石油作为工具迫使美国改变其支持以色列的中东政策而引发了石油危机,虽然没有直接危及欧洲的能源供应,但导致了能源价格的大幅上涨、通货膨胀与经济衰退,进而导致了大量的失业。“石油武器”这一概念受到广泛关注,也引起了石油进口国的担忧。由于欧洲许多国家的中东政策立场并不相同,阿拉伯国家遂对欧洲国家石油供应采取了区别对待的政策。这一方面使欧共体成员国内部在能源政策上出现分歧,另一方面也让欧洲认识到能源供应安全问题的迫切性:中东地区的稳定是欧洲能源供应安全的保障。因此,欧共体试图通过支持阿拉伯国家政策声明的方式来缓解阿拉伯国家对欧洲的石油制裁。<sup>②</sup>但是,欧洲的立场受到了来自美国的巨大压力,美国认为欧洲与阿拉伯国家的对话危及了西方能源政策的协调。鉴于此,欧洲虽然继续与阿拉伯国家合作,特别是为阿拉伯国家提供必要的技术支持,但更重要的是与美国合作主导成立了能源协调集团(Energy Coordinating Group),此即为国际能源机构(IEA)的前身,该机构的成立被认为是针对石油输出国家的对抗性措施。<sup>③</sup>自此,欧洲的能源国际战略一直具有某种内在的矛盾。

1980年两伊战争爆发,能源供应安全与价格稳定再次引起欧洲的关注。欧洲一方面采取了能源储备等措施加以应对;另一方面,进一步明确了能源供应多元化战略构想:首先从能源结构上向多元化方向发展,使天然气逐渐成为欧洲重要的能源;其次,努力实现能源供应源的多元化,使俄罗斯逐渐成为欧盟能源(主要是天然气)的重要供应国。

虽然欧洲一直担心其能源国际供应问题,但总体来看,在进入21世纪之前,欧盟并没有遇到真正的能源危机,也未爆发实质性的能源供应安全问题。随着发展中国家的崛起及其对能源的需求大幅上涨,国际能源市场竞争加剧,欧盟面临越来越激烈的竞争;加之冷战结束后,俄罗斯并没有如西方国家所希望的那样融入西方阵营,国际局势动荡加剧,欧洲周边国家不稳定,欧洲对能源供应安全的担心与日俱增。特别是

<sup>①</sup> J. F. V. Keiger, *France and the World since 1870*, Arnold, 2001, pp.179-182.

<sup>②</sup> 1973年12月,欧洲经济共同体哥本哈根峰会确定了支持阿拉伯国家的立场。

<sup>③</sup> Henri Simonet, "Energy and the Future of Europe", *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 3, 1975, p.454.

2006年以来俄罗斯与周边国家的关系问题导致了欧洲能源供应的紧张局势与巨大压力,能源供应安全问题日益成为欧洲能源政策的关注重点。

基于此,欧洲能源供应安全战略主要包括三个组成部分:一是进一步开发可持续的本土能源,包括可再生能源、欧洲内部的传统与非传统化石能源储备、核能等;二是成员国合作、共同行动,采取能源供应国与进口通道多元化政策,同时通过自由化促进欧盟内部市场的竞争,建立统一的内部能源市场与互联互通的能源运输基础设施;三是加强节能措施,节约能源。<sup>①</sup> 欧盟能源供应安全战略既包括内部战略,也包括国际战略。但内部战略与国际战略是相互关联的,内部战略具有国际意义,即统一的内部市场有助于形成统一的“欧洲能源声音”,从而增强欧洲在能源领域的对外谈判能力;而国际战略的顺利实施也有助于欧盟统一的内部能源市场的形成,减少内部因成员国政策差异而导致的对不同国家能源供应安全的影响。

虽然内部战略对于欧洲能源供应安全具有重要意义,但在未来相当长的时间内,欧洲的能源供应安全首要还在于国际供应安全。统一的内部市场可以增加欧洲内部的调剂能力,增加单个成员国应对能源供应危机的能力,也可以增加欧洲的对外谈判能力,但是它本身并不能增加欧洲的能源供应。开发新能源,增加欧洲能源的自给能力,是欧洲最希望看到的结果,但是新能源从开发到经济型供应,还需要一段相当长的时间。在短期内,新能源特别是可再生能源还无法代替化石能源成为主要能源,欧洲对化石能源进口依赖将进一步加大。据预测,到2030年,欧洲天然气进口依赖将从现在的67%增长到80%。<sup>②</sup> 因此,国际能源供应安全仍是欧洲未来数十年内能源供应安全的最重要的保障。

从目前来看,欧洲能源供应国际战略的目标是实现能源供应渠道多元化,它所解决的问题是欧洲在能源进口上对单一外部能源供应的依赖,特别是在天然气供应上。这里所说的欧洲主要是指欧盟,尤其是部分成员国对俄罗斯天然气供应严重依赖。2013年,俄罗斯对欧盟的能源供应占欧盟天然气全部进口的33%、占能源全部天然气消费的27%。其中6个成员国的天然气全部依靠从俄罗斯的进口。<sup>③</sup>

欧洲能源供应多元化的核心措施是建立国际能源市场并确保国际能源市场的稳

---

<sup>①</sup> European Commission, “A Policy Framework for Climate and Energy in the Period from 2020 to 2030”, COM (2014) 15 Final, Brussels, 22.1.2014, pp.11-12.

<sup>②</sup> Iana Dreyer and Gerald Stang, “What Energy Security for the EU”, EUISS Brief 39, 2013; Iana Dreyer and Gerald Stang, “Energy Moves and Power Shifts: EU Foreign Policy and Global Energy Security”, EUISS Report, No.18, February 2014, p.53.

<sup>③</sup> European Commission, “European Energy Security Strategy”, p.2.

定,以便欧洲能够从国际范围内获得稳定的、价格适宜的能源。欧洲能源供应,从目前来看实际上是一种多元化、多渠道的供应,但是对俄罗斯依赖相对比较大。2012年,欧洲石油与天然气进口国排在前三位的分别是俄罗斯(33%)、挪威(11%)与沙特阿拉伯(9%)。<sup>①</sup>这样的能源供应结构本身并没有问题,但由于2006年与2009年因乌克兰问题,俄罗斯两次短暂中断对欧洲的天然气供应,以及2014年爆发的乌克兰危机使欧洲对俄罗斯缺乏信任。欧洲一方面担心俄罗斯因局势不稳而影响对欧洲的能源供应,另一方面担心俄罗斯利用能源作为要挟,以实现其政治目的。因此,欧洲急需寻找稳定而又价格适宜的能源供应。

因此,欧洲能源供应多元化战略,实质上并非指能源作为一种商品供应意义上的多元化,而是要在能源领域打造一个广泛而良好的外交关系,以保障欧洲在任何时候都能获得稳定、持续的能源供应。

从供应多元化角度出发,欧洲能源国际战略主要关注三个领域:一是通过加强与独联体和中亚国家的联系,改善与俄罗斯的关系,促进该地区与欧盟的能源合作;二是通过睦邻政策,稳定中东与北非地区,加强与中东和北非地区的关系,保证中东和北非地区对欧洲的稳定的能源供应;三是通过跨大西洋合作,巩固与美国的关系,既加强欧美能源合作,特别是实现美国对欧的能源供应,同时通过欧美合作共同打造国际能源市场,保障国际能源市场的稳定与市场化,加强在与其他国家特别是发展中国家能源竞争中的优势。<sup>②</sup>

## 二 欧盟能源供应安全国际战略的实施困境

欧盟能源供应多元化国际战略,看起来似乎能够解决欧洲能源供应安全问题。但是,从历史与现状来看,这个战略的实施存在很多困难,能否据此实现欧洲能源供应多元化的目标和保障欧洲能源供应安全,仍然存在很大的不确定性。欧洲能源供应从根本上取决于两个因素:一是周边地区包括俄罗斯、中亚与独联体地区以及中东、北非地区的稳定;二是依靠与美国在能源领域的紧密合作。但从目前的欧盟对外政策及欧美关系的现状与前景来看,上述两方面都存在一些问题。

<sup>①</sup> European Commission, “In-depth Study of European Energy Security”, SWD (2014) 330 final/3, Brussels, 2.7.2014, p.31.

<sup>②</sup> 欧盟也在探讨与拉美、南美进行能源合作的可能性。但相对于本文所述的三个区域,南美地区对欧洲能源供应安全在短期内能够发挥的作用有限。

首先,从欧盟与俄罗斯以及欧洲东部邻国的关系来看,欧洲的能源政策与其俄罗斯及中亚地区的其他政策目标存在冲突。

欧洲与该地区的能源合作关键是与俄罗斯的合作,这需要欧俄双方以及俄国与周边邻国的高度互信,而目前各国关系的现状及欧洲的政策并不支持这种互信。相反,2014 年乌克兰危机及其导致的各种后果,将在相当长的时间内对俄国与欧洲以及俄国与周边国家的高度互信产生消极影响。可以说,这种互信在短期内难以建立。

俄罗斯实际上一直是欧洲能源的稳定供应国,即使在冷战时期也是如此。这是因为从供需双方的需求来说,欧俄互有需求。欧洲需要外部的能源,俄罗斯需要稳定的市场,而且由于能源管道布局的原因,俄罗斯天然气输入欧洲非常便利,加之欧洲能源需求相对稳定,欧洲一直是俄罗斯理想的能源出口目的地。但是,俄罗斯能源供应是否安全,对于欧洲来说,主要不在于市场与商业因素,而在于政治因素,特别是欧洲对俄罗斯及其周边国家的外交政策目标,而不是取决于俄罗斯的能源出口政策。除非俄欧双方出现重大的安全上的冲突,否则俄罗斯不会直接对欧洲采取能源制裁措施。但是,俄罗斯也不会任何情况下都按照欧洲的意愿与条件向欧洲供应能源,如俄罗斯希望绕过乌克兰直接向欧洲供应能源,但欧洲认为这是俄罗斯在以能源为工具来实现自己的政治目的。二者之间分歧的根本,不在于俄罗斯是否愿意向欧洲供应能源,而是涉及俄欧政治关系何去何从,以及双方是否愿意在不符合双方其他外交政策目标的情况下继续保持能源供应与接受的关系。<sup>①</sup>

从目前各方的表现来看,影响欧俄能源供应关系的主要决定者在于欧洲,而不是俄罗斯。并非俄罗斯不愿意向欧洲供应能源,而是欧洲将与俄罗斯的能源贸易和俄罗斯的政治与国际关系,特别是它与邻国关系的走向联系起来。欧洲只看到了俄国对其能源供应可能存在的负面影响,却没有考虑导致负面影响的原因所在。

当然,也并不是说俄罗斯对欧洲能源供应不存在任何安全问题,在欧洲的行为威胁了俄罗斯核心利益的情况下,俄国有可能中断向欧洲供应能源。在俄欧关系上,俄罗斯的核心利益包括两个部分:一是俄罗斯的国家安全,主要涉及北约东扩及北约在东欧部署导弹等直接威胁俄罗斯安全的行为;二是欧美在处理与独联体国家关系上所

---

<sup>①</sup> 在与俄罗斯的能源关系上,欧盟成员国之间也存在着分歧。这种分歧在某种程度上影响了欧盟能源供应战略的实施效果。在乌克兰危机之后,奥地利、希腊、匈牙利、保加利亚、克罗地亚和斯洛文尼亚等国,以及德国与法国的一些能源公司支持与俄罗斯在能源,特别是在天然气供应上保持合作,尤其是支持南溪(South Stream)项目。甚至在普京总统宣布中止南溪项目之后,保加利亚还在寻找可能的解决办法,包括重启南溪项目。

采取的危及俄罗斯在该地区影响力的行为,给俄罗斯地缘政治带来不利影响。<sup>①</sup> 但这两种情形的出现,在很大程度上还是取决于欧美的政策。

俄罗斯问题本质上是冷战后国际秩序重建还未达到一个各方都能接受的平衡的问题。欧洲需要考虑的是,目前欧洲对俄罗斯政策是否符合欧盟的利益,是否具有可行性。欧盟目前的政策,主要是与美国联手,通过对中亚独联体国家进行经济援助来促进该地区的民主化,使这些国家在政治体制、价值观和安全上向西方倾斜,进而迫使俄罗斯融入西方阵营。而俄罗斯认为,欧美的这种政策与实践是对俄罗斯国家安全的严重威胁,触动了俄罗斯的核心利益与外交政策底线。如果欧盟在条件不成熟的情况下,一味推进拉拢中亚独联体国家的政策,则欧俄关系难以为继,俄罗斯必然会与欧盟发生冲突与对抗,从而真正影响俄罗斯与欧盟之间的能源关系。

欧盟的目标能实现吗?有欧洲学者认为,目前欧盟对俄罗斯及中亚独联体国家政策的主要问题在于欧洲的政治目标与具体政策之间不配套。欧盟希望借助技术手段和规范力量,通过签署协议等方式推行其东方邻国政策,但没有在政治上提供实施相关政策的必要支持。<sup>②</sup> 上述反思固然有其合理之处,但这不是问题的核心所在。欧盟与俄罗斯关系的核心仍然在于欧盟的政策目标。欧盟追随美国对俄罗斯施压,试图改变俄罗斯的政治体制,以为欧美联手可以达到目的,或至少有美国的支持,欧盟不会在外交上处于孤立或被动的地位。实际上,这是欧盟对俄罗斯的一种误判,也是欧盟对其所采取的俄罗斯政策可能产生的后果的一种误判。

作为一个具有悠久历史文化传统的世界性大国,俄罗斯绝不会屈服于外界的压力作出它所不喜欢的改变,也不会放任周边安全形势朝着不利于它的方向发展。如果欧盟仅是加强与中亚独联体国家的经济联系,俄罗斯不会也没理由采取针对性行动,但是,如果欧盟与西方国家采取行动促使该地区与欧盟结盟,特别是在军事上加入北约,必将引起俄罗斯的激烈对抗。不论冷战后国际形势向哪个方向转变,维持俄罗斯对周边地区的必要影响力与控制力,是俄罗斯所认为的安全底线。只要不触及这个底线,俄罗斯不会与西方国家发生对抗,尤其是不会采取两败俱伤的中断供应能源的策略;但如果触及底线,则后果必然是俄罗斯的激烈反应,乌克兰危机即是如此。但在乌克兰

---

<sup>①</sup> Marlena Laruelle, "European National Policies Series—Russia and Central Asia", European National Policies Series No.17, September 2014, EUCAM, [http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx\\_ictcontent/National-PB17-RU.pdf](http://www.eucentralasia.eu/uploads/tx_ictcontent/National-PB17-RU.pdf), last accessed on 5 May 2015.

<sup>②</sup> Jan Techau, "Europe's Neighborhood Policy is in Trouble, but Not Beyond Saving", Carnegie Europe, April 7, 2014, <http://carnegieeurope.eu/2014/04/07/europe-s-neighborhood-policy-is-in-trouble-but-not-beyond-saving/h7te>, last accessed on 5 May 2015.

兰危机中,即使在欧盟对俄罗斯实施多项制裁的情况下,俄罗斯也没有中断向欧盟供应能源。这表明,除非欧盟采取更进一步的对抗性行动,俄罗斯是不会轻易使用中断能源供应这张牌的。<sup>①</sup>

此外,欧美联手对俄罗斯采取制裁及其他行动,虽然可以增加行动效果与影响力,但是,对于行动的不利后果,显然欧洲承担的比美国更多。欧俄的贸易关系,特别是能源领域的合作关系,远比美俄更为密切。俄罗斯与欧美关系紧张,直接受损的是欧盟。因此,欧盟追随美国的对俄政策,将会对欧盟产生不利影响。

其次,欧盟在中东与北非地区的政策与行动也存在同样的问题。这两个地区对于欧盟来说,都是重要的能源来源地。因此,欧盟试图通过睦邻政策来稳定与该地区国家的关系,同时促进这些国家向符合欧盟政治标准的方向转变。在欧盟使用温和的手段时,欧盟与这些国家关系相对稳定。在利比亚战争之前,欧盟在其对外关系中注重发挥民事力量、规范力量的作用。但是,利比亚战争之后,情况发生了一些变化。在某种程度上,利比亚战争表明欧盟在对外关系工具的使用上出现向美国看齐的趋势,在特定情况下,使用武力成为欧盟的一种选择。<sup>②</sup>同时,在中东地区,欧盟也在追随美国的政策,特别是在对伊朗实行能源禁运方面。在利比亚及北非其他国家类似的反政府行动中,欧盟都站在了反对派一边,原以为这样的政策与行动可以促进这些地区的“民主化”,促使这些国家向西方模式转变。但事实上,“民主化运动”与“颜色革命”并没有给这些国家带来稳定与和平,相反,带来了新的动荡,这些国家也没有朝着欧美所希望的方向发展。中东、北非地区的局势不仅产生了内部后果,而且也直接冲击了国际能源市场,这与欧盟能源多样化的目标是背道而驰的。此外,欧盟还与美国联手对伊朗实行石油禁运,迫使伊朗开始寻找新的市场。即使在条件成熟时欧美解除对伊朗的石油禁运,欧盟也将面临亚洲石油需求者的激烈竞争,特别是中国、印度与日本。在中东问题上,欧美虽然协调立场、加强它们共同行动的力量,但是,由于美国能源形势的变化,美国对中东地区能源不具有依赖性,因此,它在中东政策选择上具有很大的灵活性,而欧盟没有选择灵活战略的空间。欧美共同对伊朗实施制裁,共同对北非中东地区国家实施“颜色革命”甚至直接介入推翻现政权的战争,由此导致的动荡后果,对欧洲的安全与欧盟的能源供应安全造成了直接的冲击。

再次,欧盟寄希望于通过跨大西洋两岸的合作来加强其能源供应安全,这也存在

<sup>①</sup> 实际上,欧盟也多次承认,俄罗斯一直是欧盟稳定的能源供应方,参见 Andrew Monaghan, “Russia-EU Relations: An Emerging Energy Security Dilemma”, *Pro et Contra*, Vol.10, Issue 2-3, 2006。

<sup>②</sup> 程卫东:“对利比亚使用武力的国际法分析”,《欧洲研究》2011年第3期。



巨大的不确定性。原因有三:其一,美国的能源出口政策有着很大的不确定性。一方面,欧盟希望美国解除因第一次石油危机而通过的禁止石油出口的政策,这在短期内实现的可能性不大;另一方面,美国所谓的新能源革命,特别是页岩气革命,能够在多大程度上形成足够的对外出口的产能,以及美国在页岩气出口上将采取何种政策,目前尚不得而知。<sup>①</sup>其二,即使美国改变其能源出口政策,美国是否有意愿向欧盟供应大量的能源也存在着很大的不确定性。目前,亚洲市场的能源价格远远高于欧洲的能源价格,美国向亚洲出口能源更加有利可图,它是否愿意为了政治利益而放弃经济利益,即使存在可能,但可能性也不是很大。其三,美国与欧洲虽然是盟友,但是,它们同为发达经济体,在很多领域存在直接的竞争。即使欧盟能够从美国得到安全的能源供应,从美国出口到欧洲的能源价格也将远超美国本土的能源价格。如此一来,在与美国的竞争中,欧洲将处于极为不利的地位,欧洲经济将无法与美国进行竞争,对其经济安全也会造成不利影响。此外,如果欧盟在能源上过多依赖美国,美国对欧洲将会具有战略上的优势,在特定情况下,不排除美国使用能源作为工具迫使欧洲服从美国意愿的可能。因此,美国的页岩气与致密油(tight oil)革命对欧洲与亚洲的盟友和伙伴缓解能源供应压力所能发挥的作用甚微。<sup>②</sup>

虽然国际能源市场稳定对于欧美都很重要,但是在能源市场的作用方面,美欧共同利益越来越少,而且随着美国能源供应国地位的加强,美欧将处于能源市场需求的两端。作为能源供给方的美国<sup>③</sup>与作为能源需求方的欧洲,双方利益是直接冲突的。因此,欧盟寄希望于美国将能源纳入全球贸易体系,使能源如同其他货物一样遵守世贸规则,几无可能。也正因为如此,在“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)谈判中,虽然欧盟一直希望将能源问题纳入谈判,通过欧美之间达成的能源贸易规则来影响国际能源贸易规则,并提出了相应的主张,<sup>④</sup>但美国对此并不是很积极。双方在TTIP谈判中关于能源及其供应问题的分歧,实际上是欧美在能源供应安全问题上根本立场存在差异的一个表现。它表明,欧盟寄希望于美国来加强其能源供应的国际战

<sup>①</sup> Sarah O. Ladislav, Maren Leed and Molly A. Walton, “New Energy, New Geopolitics: Balancing Stability and Leverage”, April 2014, CSIS, p.30, [http://csis.org/files/publication/140409\\_Ladislav\\_NewEnergyNewGeopolitics\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/140409_Ladislav_NewEnergyNewGeopolitics_WEB.pdf), last accessed on 20 April 2015.

<sup>②</sup> Ibid., p.26.

<sup>③</sup> 据国际能源机构估计,从2012年起,美国已成为世界上最大的天然气生产国;到2018年,美国将成为天然气的出口国。参见EIA, *Annual Energy Outlook 2014*, Washington, D.C.: EIA, 2014, [http://www.eia.gov/forecasts/aeo/er/pdf/0383er\(2014\).pdf](http://www.eia.gov/forecasts/aeo/er/pdf/0383er(2014).pdf), 2015年5月18日访问。

<sup>④</sup> 欧盟能源战略提出,应将能源特别是气体能源供应作为“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”的优先议题之一,参见European Commission, “European Energy Security Strategy”, p.15。

略是一厢情愿的。

因此,欧盟目前的对外政策不足以支持其能源供应国际战略的实现,欧盟有必要对其外交政策进行调整。当然,调整并不意味着欧盟必须彻底改变其外交政策。能源供应安全只是欧盟核心利益之一,欧盟须在各种核心利益与其外交政策之间形成某种协调。

从传统安全以及共同打造有利于发达国家的国际秩序角度讲,欧盟与美国的协调合作在未来一段时间内仍然能够发挥重要作用。但是,欧美合作的重要性与现实有效性正在下降。一方面,欧美之间的利益竞争日益加剧,二者核心利益的差异也日益加大;<sup>①</sup>另一方面,随着其他国家特别是新兴国家的兴起,国际关系民主化趋势在加强,欧美不太可能主宰世界秩序,其他新兴大国在国际事务中的发言权逐渐增加。正是在这个意义上,有欧洲学者认为,基于二战后因意识形态冷战而形成的欧美关系结束了。<sup>②</sup> 在这种情况下,欧盟必须从更广泛的国际背景以及从自身的核心利益出发,考虑其对外政策。一味追随美国的政策目标已经不符合欧盟的战略利益。从过去十几年的实践来看,欧盟实际上已成为美国外交政策的直接受损者,不论是中东、北非局势,还是俄罗斯与中东独联体地区的形势,都给欧盟的包括能源供应安全在内的广泛的传统与非传统安全带来了负面影响。加之美国战略东移,将防务欧洲的任务逐渐转交给欧洲,美国逐渐不再承担欧洲保护伞的角色,欧洲更需要考虑在这种情况下其外交政策与外交行动带来的后果,以及欧洲能否承担这样的后果。

欧洲外交政策调整的方向应该是回归欧洲传统的多边主义的、以规范方法和对话为主的外交。保持周边国家的稳定以及与周边大国相互尊重、和平共处,最符合欧洲的核心战略利益,也是欧洲最为现实的外交政策目标。欧洲应放弃改造其他国家,将其自身模式推向其他国家的雄伟抱负。正如哈耶克所指出的,人类制度的发展,在很大程度上是一个历史的过程,须有其生成、运行与发展的社会基础,<sup>③</sup>认为自己的制度是最好的制度,人为地输出自认为最好的制度,任意改变其他国家,是一种不切实际的自负。在国际关系中,这种理念、政策与实践是极其危险的。21 世纪以来国际形势的发展特别是欧洲周边地区形势的发展,也说明了这一点。以《联合国宪章》确定的基本原则作为国际关系与一个国家或组织对外政策的基石,是确保国际秩序稳定的不可

<sup>①</sup> 参见程卫东:“重塑国际秩序的核心:欧美合作的新目标”,《欧洲研究》2013 年第 6 期。

<sup>②</sup> Judy Dempsey, “Entering 2015, Europe Is Losing America”, Carnegie Europe, January 1, 2015, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=57569>, last accessed on 5 May 2015.

<sup>③</sup> [英]弗里德里希·冯·哈耶克:《自由秩序原理(上)》,邓正来译,北京:生活·读书·新知三联书店 1997 年版,第 21-30 页。

或缺的基础。

### 三 欧盟能源供应安全国际战略对中国的启示

中国对能源进口的依赖将会越来越大。因经济的持续增长以及减排的压力,中国能源消费将继续增长,同时中国的能源结构面临调整,将从以煤炭为主的能源消费结构向包括石油、天然气以及非传统能源方向转变,这意味着中国将会进口更多的化石能源。据国际能源机构预测,到2014年底,中国将成为世界第一大原油净进口国。<sup>①</sup>中国也如同欧盟一样,面临能源供应安全问题。同样作为能源进口方,中国与欧盟既相互竞争,又拥有共同的利益。欧盟能源供应安全国际战略的得失,对于中国具有一定的启示意义,以下两个方面尤其值得关注。

第一,能源供应安全的战略目标应与其他外交目标综合起来考虑,并保证它们之间的协调。能源供应安全取决于多种因素,依赖单一供应存在巨大的风险,因此,能源供应多元化无疑是能源供应安全的一个基本原则与目标。就此而言,欧盟的战略目标是正确的,关键是如何实现这一目标。从上文分析可以看出,欧盟的能源供应国际战略目标与其外交政策、与其他外交政策目标并不匹配,现有的外交政策不足以保证欧盟能源供应多元化目标的实现,也不足以保障欧盟能源供应的安全。

总体来看,能源供应安全包括两个方面:一是供应量的安全;二是价格合理。这两方面受很多因素的影响,如国际局势特别是能源生产区域及能源通道区域的稳定、能源生产国本身的政策与对外关系,以及世界经济状况,对能源供应量与价格都会产生直接影响。若要保障国际能源供应安全,必须全面考虑国际政治与国际关系的各个方面,尽力实现各种外交政策与目标之间的协调与平衡。欧盟在能源供应安全国际战略方面存在的主要问题在于,未能正确处理好能源供应安全的目标与其他目标之间的关系。在不同地区,其表现形式不一。在对美国关系上,欧盟将传统安全与政治和经济合作目标与能源安全供应目标混淆起来,认为欧美之间紧密的安全、政治和经济上的联系能够转化为美国对欧洲的能源安全供应保障;而在欧盟周边地区,一方面,欧盟试

---

<sup>①</sup> IEA, "China Poised to Become the World's Largest Net Oil Importer Later this Year", August 9, 2013, <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=1247>, last accessed on 20 May 2015. 据中国海关总署发布的进出口商品报告,2015年4月,中国取代美国成为全球第一大原油进口国,但到2015年5月,美国再次成为全球第一大原油进口国。据分析,未来一段时间内,中美两国有可能会轮流成为全球第一大原油进口国。参见韩哲、赵毅波:“美国再成全球原油最大买家 中美未来或轮流坐庄”, [http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-06/10/c\\_127899249.htm](http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-06/10/c_127899249.htm), 2015年5月20日访问。

图将能源安全供应与其他外交政策目标捆绑在一起,以其他国家认同西方模式并向西方模式转变作为能源安全供应的前提条件,将能源供应国按欧盟的条件供应视为安全供应的必要组成部分,从而人为地将可能的、安全的能源供应排除在外;另一方面,欧盟有时将其他目标置于能源供应安全目标之上,如在中东、北非地区,欧盟试图促进这些地区的政治变革,而不惜采取导致这些地区出现动荡、不稳定后果的措施,结果导致了能源供应的不稳定,以及国际能源形势的动荡。

第二,加强能源进口国之间的协商与协调是保证能源供应安全的重要方式。虽然能源进口国之间在获得能源方面存在竞争,但是,在与能源供应国的关系上,进口国之间有着共同的利益。进口国之间的合作包括多个方面:(1)如何在遵守国际法的前提下,保障能源生产区域与供应通道的安全,应成为能源进口大国合作的一个重要目标。除非是能源生产国与供应通道所在国出现重大的违反国际法的行为,在处理与这些国家的关系时,应以国际法的基本原则为前提,以对话、协商为主要的应对和处理各种问题的方式;(2)在与能源供应国价格谈判方面,能源进口国应采取相同或相近的立场,以形成公平的国际能源市场价格,保证能源价格的相对合理与稳定;(3)能源进口国共同合作,逐步促进公平的国际能源贸易体系与贸易规则,促进公平、公正的能源市场建设。目前欧盟试图与美国加强这方面的合作,但由于二者在能源市场地位上的不同,这种双边的谈判不太可能导致有利于欧盟的结果。只有在国际市场形成与贸易规则的确立上,能源进口国才有共同的利益。

(作者简介:程卫东,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:宋晓敏)