

资源自立与全球治理

——欧盟矿产资源安全战略评析*

于宏源 余博闻

内容提要:对两种权力资源——物质实力和国际权威——的综合运用是国际政治行为体维护其矿产资源安全的最优战略。运用物质实力追求“资源自立”,即提高资源生产和利用效率并控制资源产地和供应通道是一国或地区保障资源安全的首选方案。但是,作为一个在矿产资源禀赋上有先天短板的地区,欧盟在能源和诸多金属矿产上的对外依赖十分严重。同时,随着欧洲霸权的衰落,其对重要矿产产地的直接控制也不断削弱。因此,欧盟追求资源自立的战略工具十分有限。然而,在物质实力有限的情况下,欧洲在漫长的历史进程中主导建立的全球矿产资源治理体系,包括自由贸易原则和以西方为中心的定价机制、生产标准和信息采集系统等,却因路径依赖效应而得以保留。当今欧盟在矿产资源全球治理中的国际权威仍是其可以仰赖的重要权力资源。在此背景下,欧盟的矿产资源安全战略体现出有限的资源自立与强调全球治理相结合的特点。

关键词: 欧盟 矿产资源安全 资源自立 全球治理 权力

矿产资源是指“由地质作用形成的,具有利用价值的,呈固态、液态、气态的自然资源”,包括能源矿产(如煤、石油、天然气、铀等)、金属矿产(如铁、锰、铜、铝等)、非金属矿产(如金刚石、石墨、钾盐等)和水气矿产(如地下水、氦气、氩气等)四个大类。^①矿产资源是某一国家或地区生存和发展的基础。由于实体经济活动依赖于矿产资源的稳定供应,保障矿产资源安全,即防范资源供应中断(或不足)和资源价格急剧上涨的风险,就成为政治行为体所必须关注的问题。作为现代世界体系的重要发源地,欧洲长期在经济、政治和文化方面引领着人类社会的现代化进程。在欧洲的发展进程

* 本文是国家社科基金重点项目“能源-粮食-水的三位一体安全机制研究”(项目编号:16AGJ006)和“地质调查发展路线图与管理政策研究”项目的阶段性成果(项目编号:DD20160087)。

^① 参见《中华人民共和国矿产资源法实施细则》第一章第二条,附件:矿产资源分类细目, http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/kczyflfg/200406/t20040625_293.htm, 2017年4月10日访问。

中,矿产资源一直扮演着关键角色,在工业革命、欧洲的全球扩张、大国战争、欧洲一体化等一系列重大历史进程中都凸显出重要的战略意义。那么,当下的欧盟^①是如何保障其矿产资源安全的?对这一问题的分析既有学理意义又有政策参考价值。

本文认为,对两种权力资源——物质实力和国际权威——的综合利用是国际政治行为体维护其矿产资源安全的最优战略。但是,不均衡的权力资源禀赋使行为体往往不得不依赖于某一种权力资源来实现其政治目标。本文在综合分析欧盟矿产资源禀赋、对矿产地的控制力及其国际权威的基础上指出,基于可用的权力资源,欧盟的矿产资源安全战略具有两重性:一方面,由于欧盟的矿产资源禀赋有先天短板,其部分矿产资源的对外依赖度极高。虽然在历史上欧洲的殖民扩张和霸权实力使其能相对有效地控制矿产产地,从而保障资源供给,但这种直接控制已随着欧洲霸权的衰落而难以以为继。因此,尽管追求资源自立是保障矿产资源安全的最可靠路径,但欧盟在此方面可用的政策工具十分有限。另一方面,欧盟在漫长的历史进程中主导建立的全球矿产资源治理体系,包括自由贸易原则和以西方为中心的定价机制、生产标准和信息采集系统等,却因路径依赖效应而得以保留。因此,物质实力的相对衰落并未显著削弱欧盟在全球资源治理中的国际权威,作为最积极的治理创新者和领导者,欧盟正力图维护并强化其矿产资源全球治理体系,从而巩固对其有利的矿产资源国际贸易活动。

一 多维权力与矿产资源安全

国际政治行为体的安全要靠权力来维护,这是国际关系理论尤其是结构现实主义理论的基本论点。无论是沃尔兹还是米尔斯海默,都强调获取并有效运用权力对于维护国家安全的重要意义。^②作为国际安全问题的一个子集,矿产资源安全的维护也自然与权力密切相关。一些国际关系学者指出,对资源的控制具有鲜明的竞争性和排他性,因而需要依靠划定政治势力范围,甚至是战争手段来实现。^③但是,现实主义理论

^① 由于英国的“脱欧”进程仍需相当长的时间才能正式完成,且英国的矿产资源安全战略与欧盟的总体战略基本一致,本文中的“欧盟”包括英国在内。文中也会在一些地方使用“欧洲”概念。这主要是因为一些历史进程发生在欧盟诞生之前,其中一些数据涉及欧盟的候选成员国和亲密伙伴。对于后一种情况,本文会在必要时加以说明。

^② 参见 Kenneth Waltz, *Man, The State, And War: A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, 1959; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Waveland Press, 2010; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, W.W. Norton & Company, 2001; 李永成:“结构理论的两种权力政治逻辑:沃尔兹 vs. 米尔斯海默”,《国际政治研究》2005年第4期。

^③ [美]汉斯·摩根索:《国家间政治:寻求权力与和平的斗争》(英文影印版),北京:北京大学出版社2005年版,第133页;Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981, pp.23-25。

虽然指出了权力在维护矿产资源安全方面的关键作用,却将权力简单等同于物质实力,而没有对权力的多维度属性给予充分的重视。随着国际关系理论的发展,学术界对于权力的理解已有了重大变化。学者们认识到,权力从本质上是个关系性概念。权力关系的生成确实需要权力行使者促使某一对象的行为发生转变,但由于权力资源的可替换性(fungibility)有限,上述互动结果的产生高度依赖于社会环境(或议题领域)。有效的权力关系并不一定依赖于强大的物质实力;同理,强大的物质实力也并不一定能导致权力关系的形成。^① 迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)和雷蒙德·杜瓦尔(Raymond Duvall)指出,权力至少包含两个维度:其一,权力关系的运行方式是“互动”(interaction)或是“建构”(constitution);其二,权力关系的形态是“直接的、具体化的”或“间接的、弥散的”。根据这两个维度,权力可分为四种类型:强制性权力(权力所有者在互动中通过强力对行为体施加直接控制)、制度性权力(权力所有者在互动中以制度、规则、理念等为媒介对行为体进行间接控制)、结构性权力(社会体系而非具体的权力所有者,对行为体能力和目标的社会塑造)和生产性权力(各种深层社会要素对行为体潜移默化的社会塑造)。^②由于结构性权力和生产性权力超出了政治行为体的控制,对本文的分析最为关键的就是前两种可被具体国际政治行为体操控的权力类型——强制性权力和制度性权力。

显然,对于国际政治行为体而言,除了如现实主义理论所说,可以凭借物质实力产生的强制性权力保障安全外,通过国际制度和规范间接地规制他者行为也可达到保障安全的效果。这一制度性权力在全球治理文献中多被称为“国际权威”,即一组社会关系,其中A的治理行为(往往是规则制定)被B视为合法从而被遵守。^③全球治理制度虽然可被认为是以引导全球集体行动、增进公共利益为目标,^④但其具有明显的非中性,集中反映了制度供给者的利益。议程设置、运用制度的能力、相对收益的不均衡在全球治理中十分显著,这使得全球治理制度往往能够制造赢家和输家。^⑤非中性的制度虽然产生了不均等的相对收益,但这不足以使相对劣势方有足够的动机和能力挑

^① David Baldwin, “Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies”, *World Politics*, Vol.31, No.2, 1979, pp.161-194.

^② Michael Barnett and Raymond Duvall, “Power in International Politics”, *International Organization*, Vol.59, No.1, 2005, pp.39-75; Stefano Guzzini, “Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis”, *International Organization*, Vol.47, No.3, 1993, pp.443-478.

^③ David Lake, “Rightful Rules: Authority, Order and the Foundations of Global Governance”, *International Studies Quarterly*, Vol.54, No.3, 2010, pp.591-592.

^④ Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995.

^⑤ Andrew Hurrell, “Power, Institutions and the Production of Inequality”, in Michael Barnett and Raymond Duvall eds., *Power and Global Governance*, New York: Cambridge University Press, pp.33-58.

战既有制度。历史制度主义的“路径依赖”理论提出,由于制度通过降低交易成本提升了参与者的绝对收益,并且通过规范的传播与社会化建构了行为者对于适当性行为的认知,参与者在总体上倾向于制度的自我维持。^①因此,制度可能成为比物质实力更有效、更持久的权力资源。强国可以凭借强大的物质实力掌握制度创制权(先发优势),进而将自己的利益融入制度之中。即使未来其物质实力衰落,但历史上对“安全、金融、生产、知识等一系列体系”的塑造将对其权力的维持产生更长远的影响。^②当然,没有物质权力支撑的制度也往往面临较大的变革压力。路径依赖可以在诸多因素(如突发事件、平行制度的出现、系统性的制度冲击行为等)的作用下被打破,从而开启新一轮的制度建构过程。因此,对制度的维持还需权威持有者更加审慎和持久的努力。

在矿产资源领域,权力的双重属性决定了理性的国际政治行为体在维护矿产资源安全时需综合运用两种机制:一是以物质实力为基础谋求对资源的产出、利用和供给进行控制,从而实现“资源自立”;二是以“资源全球治理制度”为工具对全球资源贸易进行调节,从而实现有管制的资源外部依赖。就第一种机制而言,一国或地区维护矿产资源安全的首要手段是保证本国资源的充分生产和有效利用,以从内部解决资源供需问题。而在内部条件不充分的情况下,“通过地缘政治优势取得资源分配过程中的主动权……对资源产出和运输”进行直接控制也是“维护国家资源利益的重要手段”。^③就第二种机制而言,政治行为体可以利用其国际权威,通过领导建立一系列制度安排或传播相关规范来建构对其有利的矿产资源全球治理体系。对于资源对外依赖型经济体而言,这一体系的核心是矿产资源自由贸易规范。对矿产资源自由贸易规范的固化能够将“断供”从资源供应国的外交选项中排除,从而防范这一最根本的资源安全威胁。在此基础上,对定价机制、生产标准和资源信息的控制又对经济体在矿产交易中避免经济损失和增加相对经济获益至关重要。简言之,资源自立(增加自身对资源供应的主动控制力)和全球治理(通过制度和规范建构其他行为体稳定的行为)是理想状态下国际行为体矿产资源安全战略的两大支点;而行为体的权力资源则

^① 历史制度主义“路径依赖”相关论述参见 Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics”, *American Political Science Review*, Vol.94, No.2, 2000, pp.251-267; James Mahoney, “Path Dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, Vol.29, No.4, 2000, pp.507-548; Martha Finnemore, “Dynamics of Global Governance: Building on What We Know”, *International Studies Quarterly*, Vol.58, No.1, 2014, pp.221-224.

^② Susan Strange, “Toward a Theory of Transnational Empire”, in Ernst-Otto Czempiel and James Rosenau eds., *Global Changes and Theoretical Challenges*, Lexington, Mass: Lexington Books, 1989, pp.161-176; Also See John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order*, Princeton University Press, 2001.

^③ 于宏源:“战略矿产资源国际体系均衡的政治逻辑”,《欧洲研究》2016年第1期,第100页。

决定了其对这两大支点倚重程度的差异。下文对欧盟案例的分析基于本节对权力资源和矿产资源安全战略的紧密关系的讨论。本文认为,对一国或地区矿产资源安全战略的分析要立足于对其权力资源比较优势的分析。欧盟相对虚弱的物质实力和相对强大的国际权威促使其在追求资源自立的同时大力强化全球资源治理体系的重要性。^①

二 禀赋局限、霸权衰落与欧盟的有限资源自立

如前文所述,资源自立,即以物质实力为基础谋求对资源的产出、利用和供给进行控制是理论上最可靠的维护资源安全的路径。但是,追求资源自立需要强大的物质实力;行为体或者需要具有丰富的资源禀赋,或者需要对外部资源供应地有强大的控制力。分析当今欧盟的现状可知,其在上述两方面的权力资源都只能为其提供有限的政策工具。一方面,欧盟的矿产资源禀赋具有明显的短板,尽管部分矿产的储量十分丰富,但在许多关键矿产品上的对外依赖程度极高,因而难以从内部解决所有的资源供需问题。另一方面,虽然历史上欧洲国家能够通过殖民扩张来控制矿产地,从而弥补其资源短板,但这一途径已经随着欧洲霸权的相对衰落而变得不再可行。

(一) 欧盟的矿产资源困境

欧盟矿产资源禀赋的短板主要体现在能源和金属矿产上。在能源方面,根据2014年数据,欧盟成员国(包括英国)消耗的能源中有53%依靠进口,能源进口占欧盟总进口的20%。欧洲国家(不包括俄罗斯)石油消费在全球占20.1%。欧盟原油、天然气、煤和其他固体燃料、核燃料的进口依存度分别为90%、66%、42%和40%。^②部分欧盟成员国对俄罗斯的能源依存度高:六个欧盟成员国的天然气进口完全依赖俄罗斯,其中三国超过四分之一的能源依靠天然气,^③2014年欧洲国家对俄罗斯管道天然气进口依存度超过41%,2015年为39.8%。尽管英国曾凭借丰富的石油资源于20世纪80-90年代一度实现能源自立。但是,随着北海油田的产量于1999年前后达到峰值,英国重又步入能源对外依赖状态,并于2004年再次成为能源净进口国。2013年

^① Andreas Goldthau and Nick Sitter, "Soft Power with A Hard Edge: EU Policy Tools and Energy Security", *Review of International Political Economy*, Vol.22, No.5, 2015.

^② BP石油公司:《2016年BP世界能源统计年鉴》, http://www.bp.com/assets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2016/STAGING/local_assets/pdf/Chinese_statistical_review_of_world_energy_full_report_2014.pdf, last accessed on 10 April 2017.

^③ European Commission, "Communication from The Commission to The European Parliament and The Council: European Energy Security Strategy", COM (2014) 330 final, Brussels, 2014, p.2.

英国对外能源依赖度达到47%，这一数值虽在2015年有小幅回落，但也达到38%之多。^①

在非能源矿产方面，欧盟的工业矿物产量较高，能够自给自足。根据2014年数据，欧洲36国的长石、高岭石、盐、硅藻土、膨润土和石膏的产量分别占世界总产量的59.5%、32%、19.5%、19.5%、17.9%和20.3%。^②但是，欧盟的金属矿产产量十分有限，需要大量依赖进口。根据2014年数据，欧洲36国除了铬产量占世界的19.4%（土耳其占13.7%）之外，银（8.1%）、锌（7.3%）、钛（6.6%）、铅（6.4%）、铜（5.5%）等产量都相对较少；铁（1.7%）、钨（2.9%）、镍（2.8%）等金属矿产产量都很低；而其他金属矿物如钴、铂、钽、钼、铌、钽、钒和稀土等的产量更微乎其微（低于世界产量的1%）。^③以铁矿石为例，2003-2008年，全球铁矿石的需求量以每年12%的比率上升。1999年，世界原钢产量共计8.48亿吨，欧盟（15个成员国）生产了1.63亿吨；2007年，世界总产量上升至13.3亿吨，而欧盟（27个成员国）仍然只产出1.99亿吨。^④另有一项截止到2016年的最新统计数据显示，欧盟28个经济体在建筑材料（非金属、非能源矿产）上能够基本保证自给自足（进口依赖度一直在2%左右），但在金属矿产（2015年进口依赖度为52.7%）和化石燃料上（2015年进口依赖度为59.5%）的对外依赖极其严重（见表1）。2009年欧盟专门成立了矿产原材料供应研究小组来制定关键原材料名录，采用三个指标来衡量一种矿产的“关键性”：一是经济意义，二是供应风险，三是环境上的国家风险。根据2014年欧盟委员会对这一名录的最新修订结果，共20种原材料被列入其中，包括锑（中国）、铍（美国）、硼酸盐（土耳其、美国）、铬（南非、哈萨克斯坦）、钴（刚果民主共和国）、焦煤（中国）、萤石（中国）、镓（中国）、锆（中国）、铟（中国）、菱镁矿（中国）、镁（中国）、石墨（中国）、铌（巴西）、磷酸盐岩（中国）、铂族金属（南非）、重稀土元素（中国，纯度99%）、轻稀土元素（中国，纯度87%）、金属硅（中国）和钨（中国）。^⑤从矿产原材料来源地看，少数国家，如中国、美国、南非、巴西等对欧盟的重要性

① “UK Energy in Brief 2016”，p.9，https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/540135/UK_Energy_in_Brief_2016_FINAL.pdf，last accessed on 10 April 2017.

② British Geological Survey，“European Mineral Statistics”，2010-14，p.vi。此统计数据中的“欧洲36国”包括28个欧盟成员国和挪威、瑞士两国，以及欧盟的入盟候选国：阿尔巴尼亚、冰岛、马其顿、黑山、塞尔维亚和土耳其。这里引用此数据的主要原因是，从经济意义上看，欧盟的候选国与欧盟经济整合度已经很高，所以联合统计其资源禀赋能够反映出欧盟可直接控制的资源总量。土耳其的情况可能稍复杂（因其近期与欧盟的关系较差），因此在必要处有说明。

③ British Geological Survey，“European Mineral Statistics”，2010-14，p.vii。

④ 欧盟地质调查协会（Euro Geo Surveys），<http://www.eurogeosurveys.org>，last accessed on 10 April 2017。

⑤ 后面括号中的国名表示此矿物的主要产地。

正越来越凸显。^①

表 1 2001–2015 年欧盟国家的进口依存度(按照矿物种类分类)

	2001 年	2003 年	2005 年	2007 年	2009 年	2011 年	2013 年	2015 年
生物质	9.2	10.0	9.1	10.1	8.4	8.9	9.3	9.3
金属矿物	59.2	62.0	63.5	66.7	53.6	56.7	51.0	52.7
非金属矿物	2.1	2.4	2.4	2.4	1.9	2.5	2.3	2.4
化石燃料	48.3	50.5	53.7	55.9	56.8	57.4	58.6	59.5
综合	18.3	19.9	19.9	20.1	19.5	20.6	21.6	21.3

资料来源: Eurostat, “Physical Imports and Exports”, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Physical_imports_and_exports, last accessed on 10 April 2017。

在本土矿产资源不足的情况下,对海外原料产地进行强力控制曾经是传统欧洲国家最重要的资源控制方式。欧洲列强曾经通过建立殖民地的方式在南美洲开展了大量的矿产开采活动。此外,西方跨国公司也曾享有对世界资源市场的垄断。苏珊·斯特兰奇提出:“现在生产结构的一个重大变化是生产的国际化,生产结构上的权力已经成为跨国的社会政治变化的基础,成为世界范围内影响文化、语言与意识形态的权力。”^②欧美的石油巨头——埃克森石油公司、壳牌石油公司、英国石油公司、海湾石油公司、莫比尔石油公司、德士古石油公司和加州标准石油公司(即著名的“七姐妹”)曾经“不仅控制着世界石油生产,而且控制着石油运输、分配和销售系统,拥有自己的船队,在世界范围内进行全方位经营”,建构起了“一个纵向一体化的卡特尔组织,控制了整个产业链和价值链”。^③从人类历史上看,主要强国对矿产资源的争夺一直都是国际关系紧张和冲突频发的根源所在。作为两次世界大战的发动者,德国希望以战争的暴力方式对全球资源进行再分配,打破既有的由英美主导的国际资源分配秩序。但是,随着发展中国家民族解放和国家独立运动的开展,西方对上述地区的直接控制逐渐宣告结束。如石油输出国组织(OPEC)就通过集体努力,于 20 世纪 70 年代夺回了对原油生产和销售的控制权。天然气则由于依赖管道运输的特点从一开始就受到生

^① The European Critical Raw Materials Review, <https://investorintel.com/sectors/technology-metals/technology-metals-news/european-critical-raw-materials-review>, last accessed on 10 April 2017.

^② [英]苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》,杨宇光等译,上海:上海人民出版社 2006 年版,第 22 页。

^③ 徐斌:“市场失灵、机制设计与全球能源治理”,《世界经济与政治》2013 年第 11 期,第 81 页。

产国(苏联及随后的俄罗斯)的部分控制。20世纪80年代以来,欧洲对苏联(后来的俄罗斯)的能源(天然气)依赖逐渐加大,这一方面是欧洲为了应对中东地区局势不稳定(如1980年爆发的两伊战争造成的石油供应短缺)进行的主动选择,另一方面也是因为苏联(后来的俄罗斯和其他独联体国家)于70年代建成了输气管网。总之,随着国际权力格局的转变,欧盟已无法像殖民时期那样,对矿产资源产地进行帝国式控制了。

(二) 欧盟对有限资源自立的追求

在自身资源潜力不足和对资源产地直接控制大幅削弱的情况下,欧盟只能通过两种途径尽可能追求对资源供应系统的掌控(即谋求资源自立):一是最大化自身的资源生产和利用效率;二是对资源的海外供应链进行优化。努力提高资源生产能力和利用效率是欧盟正在力推的长期战略。在能源方面,欧盟正采取推动燃料生产多元化和提高能效双管齐下的战略。欧盟自2000年起陆续发布了《欧盟能源供应安全战略绿皮书》(2000年)、《获得可持续、有竞争力和安全的能源的欧洲战略绿皮书》(2006年)等一系列战略文件。欧盟的《能源战略2020》(2010年)重申了欧盟于2007年制定的三项能源目标,^①即在2020年实现“减排温室气体20%”、“提高可再生能源消费量至欧盟总消费量的20%”、“提高能源效率20%”,并明确了一系列具体措施,包括提升生产、运输、建筑物能效;促进欧盟统一能源市场建设;加强对新能源技术的支持等。^②欧盟的《能源效率计划2011年》将能源效率视作“欧洲最大的能源资源”。^③《欧盟能源安全战略》(2014年)进一步强调了欧盟内部能源协作和加强多样化能源生产对欧洲能源安全的关键意义。^④有关统计显示,2014年,可再生能源已经占欧盟总能源消耗的16%。^⑤同时,欧盟在2013年的终端能源消耗和一次能源消耗分别比2005年下降了7%和8%。^⑥

^① 2007年3月,欧盟颁布了“欧盟2020年气候与能源一揽子计划”。

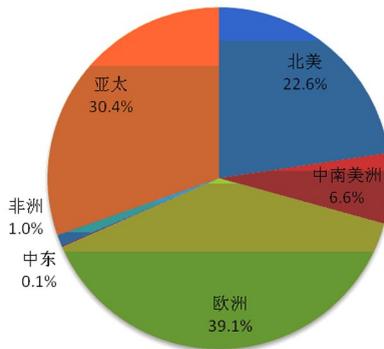
^② European Commission, “Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Energy 2020: A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy”, COM (2010) 639 final, Brussels, 2010.

^③ European Commission, “Energy Efficiency Plan 2011”, COM (2011) 109 final, Brussels, 2011, p.2.

^④ European Commission, “Communication from The Commission to The European Parliament and The Council: European Energy Security Strategy”.

^⑤ European Commission, “Report from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Renewable Energy Progress Report”, COM (2017) 57 final, Brussels, 2017.

^⑥ European Commission, “Report from The Commission to The European Parliament and The Council, Assessment of The Progress Made by Member States Towards the National Energy Efficiency Targets For 2020 And Towards the Implementation of The Energy Efficiency Directive 2012/27/EU as Required by Article 24 (3) Of Energy Efficiency Directive 2012/27/EU”, COM (2015) 574 final, Brussels, 18.11.2015.

图 1 2015 年全球可再生能源消费比重示意图^①

资料来源:BP 石油公司:《2016 年 BP 世界能源统计年鉴》。

在非能源矿产方面,欧盟委员会推出了两个重要的战略文件:《欧盟原材料倡议》(2008 年)和《欧盟原材料创新伙伴计划》(2012 年)。在生产和利用方面,《欧盟原材料倡议》一方面强调了需通过“促进在土地利用规划、勘查和开采的管理条件方面最佳实践的交流、报告最优实践、引导开采行为与环保政策的协调、理清法规对采矿业表现的影响、加强矿产资料收集、促进采矿技术升级”等一系列措施加强对欧盟内部资源的可持续开发;^②另一方面提出要通过“发展废物收集和处理的优秀实践、加强废物信息的收集、优化欧盟法律、支持研究和创新、促进资源循环再利用的经济收益”等措施,提升欧盟的资源利用效率和资源回收率。^③《欧盟原材料创新伙伴计划》作为《欧盟原材料倡议》利益攸关方平台的主要执行机制,旨在通过凝聚欧盟成员国、公司、研究人员和非政府组织的力量来开展原材料领域的技术和制度创新。该计划含有 95 项举措,涵盖了“研究和开发、政策改革、推广最优实践、强化知识基础和加强国际合作”等领域。^④

虽然优化资源内部供给和提高资源利用效率能够从内部增加欧盟的可用资源量,但这并不足以扭转欧盟在资源上的外部依赖状态。在能源方面,“短期内,新能源特

^① 消费总量相当于 729.8 百万吨石油,而欧盟在其中处于领先地位。

^② European Commission, “Sustainable Supply of Raw Materials from EU Sources”, https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy/sustainable-supply-eu_en, last accessed on 10 April 2017.

^③ European Commission, “Resource Efficiency and Recycling”, https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy/resource-efficiency_en, last accessed on 10 April 2017.

^④ European Commission, “The European Innovation Partnership (EIP) on Raw Materials”, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/eip-raw-materials/>, last accessed on 10 April 2017.

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%。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”。^①而在非能源矿产方面,欧盟的自然条件(尤其是许多金属矿产储量微乎其微)决定了其不可能仅凭提高效率和资源的循环利用率就摆脱对外依赖。鉴于此,推动海外资源供应源的多元化一直是欧盟资源安全战略的重要环节。在能源方面,早在20世纪60年代末,欧盟就“意识到能源供应只依赖于一个供应国或地区的危险性”,并着手推动“能源供应多元化战略”。^②近年来,欧盟的主要战略目标是减少对俄罗斯的依赖,力图使独联体地区(尤其是中亚)、中东与北非地区和美国在其能源供应体系中占据相对平衡的地位,从而增加自身的回旋余地。例如,2006年俄乌天然气争端爆发之后,欧盟就推出了以《欧盟与中亚:新伙伴战略》为代表的一系列政策文件,强调与中亚开展能源合作的重要性。^③目前,欧盟正与阿塞拜疆合作推动“南部天然气走廊”项目,以将阿塞拜疆里海沙阿德尼兹油田的天然气经格鲁吉亚、土耳其等国输入欧洲。但是,由于这一项目涉及的地区地缘政治关系复杂,且管道施工和资金方面还存在诸多不确定性,其在未来的实际效用还远未明朗。^④同时,由于欧盟天然气需求巨大,即便这一项目实现其预期目标,也不能完全取代俄罗斯在欧盟能源供应链中的地位。^⑤可以说,欧盟的风险对冲战略虽然可能起到一定的遏制俄罗斯的作用,但还不足以使其获得对资源供应链的主动控制力。在相当长的时间内,欧盟仍会受制于能源供应国(尤其是俄罗斯)的政策和行动。^⑥而在非能源矿产方面,由于矿产地集中程度同样很高,可供欧盟选择的余地也十分有限。此外,由于外交关系的变化将可能随时对双边矿产协议造成冲击,仅仅依靠与供应国的贸易协议这种高度依赖政治上的友好关系的做法不足以维持矿产贸易的长期稳定。因此,仅通过与多个矿产资源大国保持双边合作关系来建

① 程卫东:“欧盟能源供应安全的国际战略及其困境”,《欧洲研究》2015年第3期,第18页;另参见 Javier Noel Valdés Lucas, Gonzalo Escribano Francés and Enrique San Martín González, “Energy Security and Renewable Energy Deployment in the EU: Liaisons Dangereuses or Virtuous Circle?”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 62, 2016。

② 程卫东:“欧盟能源供应安全的国际战略及其困境”,第16-17页。具有讽刺意味的是,1980年代能源供应链优化的结果却是对俄罗斯依赖的大大加强。

③ 刘建生、崔洪建:“欧盟在中亚-里海地区的能源外交与中欧合作”,《国际问题研究》2010年第4期,第49页;另见周乔、李海龙:“在利益与价值间寻求平衡——欧盟的中亚能源战略解析”,《世界经济与政治论坛》2012年第5期。

④ 潘楠:“欧盟南部天然气走廊计划及其影响”,《国际石油经济》2016年第9期。

⑤ “欧盟南部天然气走廊计划前景难料”,中国石化新闻网, http://www.sinopecnews.com.cn/news/content/2016-12/30/content_1661099.shtml, 2017年4月10日访问。

⑥ 参见崔宏伟:“欧盟天然气供应安全困境及其对策”,《现代国际关系》2009年第7期;孙丹:“欧盟在美欧对俄罗斯新一轮经济制裁中的角色分析——以能源贸易为视角”,《世界经济与政治论坛》2014年第5期。

构一个用来进行风险对冲的矿产资源供应体系是不够的。

综上所述,由于欧盟难以通过对内部供-需体系的调整满足其资源需求,其资源对外依赖格局很难改变。同时,因为以政治关系建构起来的多元资源供应体系具有较强的易变性,欧盟还需要通过某种手段加强既有资源供应国行为的稳定性。在此背景下,强化国际制度和规范来避免相关国家运用“资源武器”就成为一种更具根本性的战略。

三 矿产资源全球治理与欧盟的资源安全

虽然当今欧盟国家物质实力的相对衰落趋势明显,但其对全球矿产资源治理体系的影响力仍然十分强大。这主要是得益于欧洲国家在历史进程中积累的一个重要权力资源——国际制度权威。迈克尔·巴尼特和雷蒙德·杜瓦尔强调了欧盟的制度性权力,即欧盟可以在全球治理中通过规则、程序、制度来间接控制其他国家,通过系统的知识和话语实践在更广的范围内主导全球治理。^①欧洲国家在早期资本主义阶段和殖民主义扩张中并未单纯地采用直接控制这一手段,而是利用先发优势建构了一系列国际制度。这些国际制度、规范以及欧盟国家长期积累起来的制度创制经验为其提供了经久不衰的国际权威。“规范性力量欧洲”和“市场性力量欧洲”两种模式呈现出融合与互补特征,^②矿产自由贸易规范、矿产定价机制、矿产产业标准和矿物地质信息等共同构成了全球矿产资源治理体系,而这一体系对于欧盟的矿产资源安全十分有利。可以说,欧洲国家从一开始考虑矿产资源安全问题时,就不单强调资源自立,更强调创新和推广相关国际规则,以建构对其有利的全球矿产贸易治理体系。

(一) 矿产资源自由贸易规范

矿产资源自由贸易规范的建立和传播是维护欧盟矿产资源安全的基石。这一规范的内涵主要包括三个方面:其一,各矿产供应国应较少地以资源武器(资源禁运)来达成政治目标;其二,各矿产供应国的资源出口价格和出口量应由市场机制决定,不能强行政治干预;其三,跨国投资的便利度和投资者权益应得到有效维护。上述规范对欧盟极为有利:它们能够降低欧盟面临的资源“断供”风险;提升资源国际市场(尤其是价格和供应量)的稳定性;并保护欧盟大公司的利益。由此,欧盟的大型资源企业,

^① Michael Barnett and Raymond Duvall eds., *Power in Global Governance*, Cambridge University Press, 2005, pp.12-19.

^② 王展鹏:“‘规范’和‘市场’之间:欧债危机背景下的欧盟力量研究”,《欧洲研究》2015年第2期,第1-15页。

如英国的英美资源集团(Anglo American PLC)^①、BP石油公司、极地黄金国际有限公司(Polyus Gold);德国的化肥巨头K+S AG、资源再生和废弃物管理公司ALBA集团;法国的道达尔石化(Total);荷兰皇家壳牌石油(Royal Dutch Shell)等,能够凭借强大的资本和信息优势实现对多种重要资源的控制。例如,英国的英美资源集团就通过入股、兼并等形式在拉美和非洲的多个国家拥有矿山,并从事全球性的矿产资源相关业务。^②

资源自由贸易规范的最初建立是基于欧美的物质实力。自上世纪70年代开始,欧美通过建构反垄断联盟的方式成功反制了OPEC国家的石油禁运。通过协调行动,欧美的基本目标是在短期内建立基于经济相互依赖的威慑机制,增加矿产出口国采取禁运政策的成本。1974年成立的国际能源署(IEA)、1991年成立的国际能源论坛(IEF)就起到了协调各方行动的作用。时至今日,通过内部协调加强对外部能源供应不稳定的抵抗力仍是欧盟威慑资源供应国的重要手段。欧盟的团结原则(solidarity principle)就要求成员国互相帮助,以避免个别成员国遭受严重的能源危机,增加欧盟作为一个整体应对外部供应压力的耐力。^③欧洲国家和域外资源生产国的经济相互依赖对资源供应国的行为产生了一定的约束,如欧盟于2016年7-8月向WTO提出仲裁请求,要求对中国限制12种原材料的出口展开调查。由于中国当前在全球市场中处于领导地位,欧盟认为,中国的原材料出口限制将影响全球的供求关系及价格,从而损害到欧洲企业的利益。^④早在2012年,欧盟、美国和日本曾经联合向WTO提起诉讼,要求中国解除稀土出口限制。上述两个案例中,中国都被由西方世界主导的WTO判定为没有履行其“入世”承诺。由此可见,欧盟对资源领域的规则影响力仍然强大。因此,如果欧盟方面通过加强团结,“以一个声音说话”,抵抗外部供应干扰的能力就会增强,资源供应国使用资源武器的相对收益自然就会大大减小。

在对资源供应国形成有效威慑的基础上,欧盟和美国等西方组织和国家进一步采取措施,积极推动矿产资源自由贸易规范的传播和固化。由此,一系列长效制度被建立起来,以明确资源贸易各方的义务,加强资源贸易的稳定性。在能源领域,除了以欧洲国家为主的国际能源署(IEA)提供一系列制度,1991年达成(1998年生效)的《能源

① 参见英美资源集团网站, http://china.angloamerican.com/?sc_lang=zh-CN, 2017年1月12日访问。

② Douglas R. Burgess Jr., *Engines of Empire: Steamships and the Victorian Imagination*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2016, pp.12-56.

③ European Commission, “Communication from The Commission to The European Parliament and The Council: European Energy Security Strategy”.

④ EU Files WTO Panel Request against Chinese Export Restrictions on Raw Mterials - Trade - European Commission, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1566>, last accessed on 3 April 2017.

宪章条约》^①也通过设立相关制度来保护和推动能源投资和能源贸易的自由化,保护能源运输管道和网点的自由化,降低能源使用对环境造成的负面影响,提高能源利用效率。^②此条约为欧盟一手谋划,其争端解决机制、贸易、投资、运输自由化的相关条款旨在维护欧盟的能源利益(尤其是其对自由贸易和投资保护的诉求)。^③《能源宪章条约》的宗旨是“在它的成员国间建立一个真正开放的、非歧视性的能源市场”,而投资规则正是其核心所在。《能源宪章条约》第一次在能源领域为“投资”下定义,即“在能源领域与经济活动有关的投资”。据此定义,几乎所有与商业、经济、金融活动相关的资产、权益都属于投资。《能源宪章条约》第10(1)条款规定:“每一个缔约方应该鼓励和为投资者创造一个稳定、公平、有利和透明的投资环境。这种条件包括承诺在任何时候给其他缔约方投资者的投资一个公平和公正待遇。投资应享有最持久的保护和安全,任何情况下给予投资的待遇应不低于国际法要求的标准,包括条约责任。”^④为了落实投资者保护条款,《能源宪章条约》还特别安排了投资者与东道国纠纷仲裁机制。在非能源矿产领域,自由贸易规范的制度化水平较低,这主要是由于世界贸易组织(WTO)对矿产品贸易没有明确规制,且很多矿产品供应国不是WTO成员。但是,近年来,WTO原本针对一般商品的自由贸易和非歧视原则也正被越来越多地应用到矿产资源贸易领域。

除了积极推动建立全球层面的矿产资源自由贸易规范,欧盟还一直致力于通过实践将这些规范强化。首先,在能源领域,欧盟尤为重视增强其对国际制度的掌控能力,一直要求联盟机构和成员国在一系列重要国际场合如IEA、IEF、国际可再生能源机构(IRENA)、G8、G20中“保持一致”,以便使其关于油价、市场治理等问题的观点得到重视。^⑤其次,欧盟经常将自己擅长的法律工具嵌入双边资源贸易的谈判中,如欧盟于2016年发布的新版《可持续能源安全方案》中的《关于成员国与第三国能源协议的决定》加强了对成员国与第三国能源协议的审查。“对于协议与欧盟法的兼容性问题,从事后审查转变为事前审查;对于协议的审查范围,从审查具有法律拘束力的能源协

^① 《欧洲能源宪章》成员国于1994年12月签署了一个具有法律约束力的多边能源投资保护协定——《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty,简称ECT)。目前ECT有52个成员(欧共体在其中作为一个单独的成员),包括日本、蒙古、澳大利亚等欧洲和独联体之外的国家,并且条约加入具有开放性,因而原则上可称为“多边”能源条约。

^② 详见《能源宪章条约》网站,<http://www.encharter.org/>,2017年4月10日访问。

^③ 陈新明:“俄罗斯对欧盟能源政策的立场分析”,《俄罗斯东欧中亚研究》2016年第6期。

^④ 详见《能源宪章条约》网站,<http://www.encharter.org/>,2017年4月10日访问。

^⑤ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions: On Security of Energy and International Cooperation—“The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders”, COM(2011) 539 final, Brussels, 2011, p.17.

议,扩大到包括没有法律拘束力的共同声明和谅解备忘录”。^①这一新政策反映出欧盟试图以欧盟法规制国际贸易关系的取向,即试图通过强制在国际贸易协议和商业合同中应用透明度原则来加强全球能源市场的可预测性。^②此外,欧盟多次支持其域内公司应用《能源宪章条约》对别国提起诉讼。目前被诉国主要有吉尔吉斯斯坦、拉脱维亚以及俄罗斯等。最终,这些国家,包括已经宣布退出条约的俄罗斯,均同意根据条约进行赔偿。^③

WTO 是欧盟强化其非能源矿产资源自由贸易体系的另一个平台。近年来,欧盟正与美国一道,试图扩大 WTO 规则对矿产贸易的适用范围。欧盟正和美国一起建立原材料贸易遵守情况核对清单,以辅助其运用 WTO 争端解决机制维护资源安全。^④《欧盟原材料倡议》除了强调提高资源产出和利用效率外,还着重强调以外行动稳定相关国际制度的重要性,提出了一系列举措,包括加强与欧盟重要原材料伙伴国的外交对话、把关于原材料可持续获取的条款引入到所有的双边和多边贸易协议、强化原材料市场的开放和透明、认定和挑战第三方国家所采取的扭曲措施、加强与 OECD 和世界银行等国际组织的矿业合作、优化和透明化矿产资源供应链(如金伯利进程)等。^⑤从实践结果来看,欧盟已经积累了一些重要的国际法经验。比如,它曾与美国一道成功运用 WTO 的争端解决机制挑战了中国的稀土出口管制。欧盟对此次贸易诉讼寄予厚望,一方面是出于欧盟对中国稀土的依赖,另一方面也被欧盟视为对其《原材料倡议》中依据国际规则(或必要情况下采取争端解决机制)获取资源这一重要原则的实践。^⑥欧盟在对 WTO 裁决的评论中表示:“这一裁决(的重要意义在于)确认了原材料获取中的‘非歧视原则’。这是全球贸易体系的根本原则。”^⑦可见,欧盟有明确的意图在未来的原材料贸易纠纷中不断应用这一非歧视原则,以保证其原料供应。

① 程荃:“中国-欧盟能源合作的法律原则与发展趋势——以《可持续能源安全方案》为视角”,《暨南学报(哲学社会科学版)》2016年第7期,第31页。

② 同上,第36页。

③ 2003年12月,在Nykomb公司诉拉脱维亚案中,斯德哥尔摩国际商会仲裁院裁定拉脱维亚政府给予投资者货币补偿,这是第一例依据《能源宪章条约》提起仲裁并获得赔偿的案件。2005年,在Petrobar公司诉吉尔吉斯斯坦案中,斯德哥尔摩仲裁院裁定吉尔吉斯斯坦给予投资者补偿。之后俄罗斯尤科斯公司的投资者对俄罗斯政府提出赔偿要求,均由联合国国际贸易法委员会仲裁。参见张正怡:《能源类国际投资争端案例集:能源宪章条约争端解决机制20年》,北京:法律出版社2016年版,第29-114页。

④ 陈丽萍、孙春强、陈静、李政:“矿产资源领域全球治理现状概述”,《国土资源情报》2014年第8期。

⑤ European Commission, “Sustainable Supply from Global Markets”, https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy/sustainable-supply-global_en, last accessed on 10 April 2017.

⑥ European Commission, “Factsheet: EU Requests WTO Consultations on Chinese Export Restrictions on Raw Materials”, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/june/tradoc_143720.pdf, last accessed on 10 April 2017.

⑦ “WTO Rules in Favour of EU against China’s Export Restraints on Raw Materials”, Brussels, 30 January 2012, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=774>, last accessed on 10 April 2017.

(二) 矿产资源定价机制

与矿产自由贸易原则相配套的是矿产定价机制。如果说自由贸易更具公共物品属性,那么定价机制就有明显的权力属性。定价机制是一种“看不见、摸不着的软权力,是对在大宗商品市场上交易双方选择的一种限制……定价规则的选择与市场结构、生产结构和安全因素息息相关,市场基准价格的确定又牵涉金融和知识等诸多方面,受生产、金融和安全方面因素的限制”。^① 当前国际战略资源定价机制主要有两类:高度金融化的战略资源定价(对于成熟期货品种和发达期货市场的初级矿产品来说,其价格由全球主要期货交易所的标准期货合约价格决定,如原油与铜等)和非高度金融化的战略资源定价(尚未受到广泛认可的期货品种或未开发期货合约的矿产,其价格基本上由国际市场上买方和卖方定期进行商业谈判来决定,如铁矿石与煤等)。^②从矿产品生产商角度来看,当某种资源商品的市场份额高度集中到少数几家厂商,寡头就能依托其所拥有的市场地位,对商品价格拥有更大的控制能力。在铁矿石国际贸易中,淡水河谷、力拓以及必和必拓是三家最大的铁矿石寡头,而国际铁矿石的长期协议价定价权也完全由这三家公司所拥有。后一种定价机制受到金融力量的强大影响。如在原油国际贸易中,原油的定价权并不由寡头公司控制,而是以世界各主要地区的标准油为基准作价。因此,期货价格主导的资源定价机制因为有利于信息公开、自由竞争而有抑制寡头影响力的作用,因而总体上有利于资源进口方。

从欧盟的实践来看,其对金融化矿产资源定价的影响力主要通过通过对大宗商品交易中心的控制(影响)体现出来。欧洲的国际矿产金融市场是一个历史悠久、具有全球影响的有机整体,其中有为矿业间接融资提供银行服务的银行体系,有提供直接融资服务的证券市场,以及国际矿产期货市场。在历史上,欧盟国家在资源尚能自给的时代就建立起的矿产定价中心成为维护其当今资源利益的重要工具。“定价中心在发达国家的操纵下影响或左右着商品的国际贸易价格,能够充分利用自己的优势了解期货市场,积极参与套期保值,影响交易价格。”^③早在19世纪中期,英国就凭借世界上最大的钢、锡生产国地位设立了伦敦金属交易所。伦敦金属交易所决定了多种金属矿产品的国际贸易基准价格,并成为多数矿产资源的国际定价中心。^④同理,伦敦国际

^① 黄河、谢玮、任翔:“全球大宗商品定价机制及其对中国的影响:结构性权力的视角——以铁矿石定价机制为例”,《外交评论》2013年第2期,第21页。

^② 同上,第18页。

^③ 黄河、谢玮、任翔:“全球大宗商品定价机制及其对中国的影响:结构性权力的视角——以铁矿石定价机制为例”,第20页。

^④ Gang Shyy and Bob Butcher, “Price Equilibrium and Transmission in a Controlled Economy: A Case Study of the Metal Exchange in China”, *Journal of Futures Markets*, Vol.14, No.8, 1994, pp.877-890.

石油交易所的北海布伦特原油也是全球最重要的定价基准之一,影响了全球原油贸易的50%。此外,当今欧洲已有50多种与商品有关的交易型开放式指数基金,涉及黄金、白银、石油、铜和玉米等多种大宗商品。^①

对于天然气这种不完全金融化的战略矿产资源而言,欧盟国家和公司也正通过高水平的制度创新和推广能力推动其定价机制的转变。以天然气为例,由于天然气市场中俄罗斯的垄断力量强大,俄罗斯在议价谈判中往往占据优势。长期以来,“俄罗斯天然气大部分通过长期合约出口至欧盟并且根据传统的与石油产品挂钩的净回值系统定价”。^②这样的定价原则为俄罗斯和欧盟提供了交易稳定性,但却限制了竞争,拉高了天然气价格。但近年来,欧盟通过天然气市场自由化改革^③推动了天然气交易中心的出现。这些交易中心旨在“通过为天然气经销商和用户提提供平等、自由、价格透明的交易平台,促进市场竞争性和流动性,从而降低天然气价格”。^④由于现货气价大大低于长期合约气价,欧盟进口商在与俄罗斯出口商议价格时就能据此对后者施加强大的压力。结果,俄罗斯天然气公司从2010年起便不断被迫与德国的意昂(E.ON)公司和Wingas公司、莱茵(RWE)集团、法国燃气-苏伊士(GDF Suez)公司、意大利埃迪森(Edison)公司、希腊国家天然气公司、奥地利Econgas公司和斯洛伐克SPP公司等诸多欧洲天然气进口商重新谈判,降低长期合约气价。^⑤这一定价机制转变趋势说明,即使面临上游资源供应垄断,欧盟仍然能够运用其制度创新能力和对金融工具的熟练运用扭转其在资源贸易中的劣势地位。

(三) 矿产资源产业标准

除了强化和调整既有的全球治理体系之外,欧盟还试图在矿产资源贸易体系中推广创新型欧盟标准。就目前欧盟的政策取向来看,将绿色和可持续发展理念融入矿产资源产业链的各个环节是欧盟的重要政策目标。那么,矿产资源产业的绿色转型对欧盟有何益处?在能源领域,能源产业的低碳转型意味着各国要合力促进清洁能源和相关技术的发展和传播,并抑制、减少甚至最终淘汰化石能源。如果能源产业低碳转型成为一种全球行动,欧盟就有机会利用低碳技术和实践优势改变其在全球能源体系中

① 张小瑜:“国际大宗商品市场发展趋势及中国的应对”,《国际贸易》2010年第5期,第35页。

② 徐斌:“市场失灵、机制设计与全球能源治理”,第81页。

③ 例如,欧盟于2009年7月13日颁布了《天然气内部市场通用规则》第三版(Directive 2009/73/EC,也称“第三号欧盟天然气指令”)。

④ 黄绪春、张军、夏启明、王忠民、柏锁柱:“欧洲天然气现货贸易发展及其对俄欧天然气合作的影响”,《国际石油经济》2012年第12期,第38页。另参见蒋奇、黄绪春、夏启明:“欧盟第三阶段天然气市场自由化改革及其对俄欧天然气合作的影响”,《国际石油经济》2011年第9期。

⑤ 黄绪春、张军、夏启明、王忠民、柏锁柱:“欧洲天然气现货贸易发展及其对俄欧天然气合作的影响”,第41-42页。

的不利地位。例如,欧盟在风力发电、智能电网、节能设备等领域的技术优势将成为未来低碳能源体系中的关键环节,从而为欧盟带来巨大的经济利益。^①而欧盟在碳核算、碳交易等领域(这些领域将可能与化石能源的价格机制紧密联系)的实践也使其能够影响未来低碳能源体系中新能源和化石能源的定价机制。据此,欧盟能在一定程度上间接对冲化石燃料价格波动带来的经济损失。在非能源矿产方面,欧盟力争参与矿产资源合作的第三国遵守最高环境标准,并加强企业社会责任规范的传播。通过这些标准和规范的传播,欧盟既能在资源贸易谈判中获得额外的道义筹码,进而占据一定的主动性。同时,这也符合欧盟的综合安全观,即将资源供应和环境保护视为一个不可分割的整体。

基于上述考虑,欧盟正在积极寻求推动经济去碳化运动和相关规则(尤其是碳交易机制)的全球扩展。^② 欧盟早在1998年就出台了《欧盟关于气候变化的战略》文件。欧盟于2005年启动了碳排放交易体系(EU-ETS),并在随后的一系列政策文件,包括《获得可持续、有竞争力和安全的能源的欧洲战略绿皮书》(2006年)、《气候行动和可再生能源一揽子计划》(2008年)、《能源战略2020》(2010年)、《欧洲战略性能源技术计划》(2010年)、《2050年迈向具有竞争力的低碳经济路线图》(2011年)、《欧盟能源安全战略》(2014年)中阐述了促进能源和经济去碳化的各种措施。欧盟明确表示:“(欧盟致力于)在国际合作、国际谈判和国际制度中推广欧盟的经济去碳化和能源效率议程……将能效、清洁科技和安全、可持续的低碳能源议题整合到欧盟与能源消费大国、新兴经济体和(其他)全球伙伴的合作中去。”^③ 欧盟采取了一系列积极措施向各国推广其碳交易和其他低碳发展政策。例如,欧盟一直努力通过与中国、印度等新兴大国的双边合作推进欧盟理念、实践、规则的扩散。^④ 而欧盟推动全球碳市场建设的急切心理更在其2011年出台的航空碳税政策中表露无遗。虽然航空碳税政策因遭到各国抵制而搁浅,但其对航空业全面减排制度的建设起到了推动作用。针对非能源矿产,前文所述的条约、合同兼容性审查机制就是欧盟规范推广行动的制度保障。欧盟

① 谢来辉:“为什么欧盟积极领导应对气候变化?”,《世界经济与政治》2012年第8期。

② 贺之杲、巩潇沅:“规范性外交与欧盟气候外交政策”,《教学与研究》2015年第6期,第86-94页。

③ European Commission, “Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions, Energy 2020: A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy”, pp.17-19.

④ Diarmuid Torney, “Bilateral Climate Cooperation: The EU’s Relations with China and India”, *Global Environmental Politics*, Vol.15, Issue 1, 2015.

正大力推动采掘业透明度行动计划(Extractive Industries Transparency Initiative, EITI)。^①这一计划重点关注资源收益的分配问题,强调增加采矿业公司向政府付款和政府运用资源收益的透明度,并建立问责机制,以保证国家和人民整体受益于自然资源的采掘,提高公众对上述行业所做贡献的认知度。如今,大约有50个国家修改了国内法律,以适应该行动计划的要求。除了欧盟层面,许多欧盟机构和组织也为推动欧盟标准和实践的传播贡献了力量。例如,法国地质调查局(BRGM)正致力于推动企业社会责任和环保规范的传播,并推动一系列标准的认证工作。^②

(四)地质信息调查网络

地质信息收集系统是矿产资源全球治理体系的重要辅助系统。矿产信息既影响矿产开采活动,也对矿产定价机制的完善至关重要。一方面,完善的地质信息有助于矿业海外投资风险的管控。例如,对矿产产区情况的充分掌握为欧洲公司抢占优质矿山和油气田提供了支持;另一方面,对于某一矿产全球储量的统计在很大程度上影响了该矿产品的国际贸易价格。因此,相关知识的积累对于企业的活动和政治行为体在国际谈判中议程的设置能力都极为重要。

作为该领域的先行者,欧盟积累了大量的关键性矿产知识,也自然成为相关全球合作的重要领导者。英国早在1835年就成立了“军需地质调查局”(Ordnance Geological Survey),并从1839年开始对采矿记录进行收集和保存。自此,自然资源信息调查成为此机构一贯的重点工作任务。经过数次机构变更,“英国地质调查局”(British Geological Survey, BGS)于1984年1月正式定名。BGS的地质调查工作区域不仅涵盖英国本土,还包括英联邦各成员国以及其他国家,重要的产品如各种比例的地质图,地球化学、地球物理和水文地质数据产品,以及矿产方面的出版物,涉及矿产评估、矿产勘查报告、重要矿产评估报告、地方和区域资源评价报告、矿产品开采统计数据等。目前,BGS还致力于向英国政府、企业和社会提供有关页岩气资源的重要信息。在欧盟区域层面,欧盟地质调查论坛(FOREGS)的第一个网络随着西欧地质调查协会(WEGS)的诞生于1971年在法国奥尔良成立。加入该论坛的成员到1990年代中期超过30位。除了信息管理,欧盟地质调查论坛活动工作小组在遥感、地球化学制

^① 该计划主要标准包括:(1)由多方利益相关方群体进行有效的监督;(2)及时发布EITI报告;(3)EITI报告包括有关采掘业的情况信息;(4)所发布的综合EITI报告包括政府对采掘业收入的全面披露,以及对石油、天然气和矿业公司向政府所做重大付款的披露;(5)应用国际标准的可靠保证流程;(6)EITI报告易于理解,能得到大力推广并可供公众获取,从而有助于公众辩论;(7)多利益相关者群体将采取措施根据以往的经验教训行事,并审查EITI实施的成果及影响。

^② 参见欧盟地质调查协会网站(Euro Geo Surveys),<http://www.naturalsciences.be/geology>;法国地质调查局网站(Bureau de Recherches Géologiques et Minières),<http://www.brgm.fr/>,2016年10月2日访问。

图、海洋和工业矿物领域活动积极。其目标是提供公共地球科学知识来支持欧盟的竞争力、社会福利、环境管理和国际承诺。^① 欧盟地质调查协会推动整合 50 余个拉丁美洲国家和 34 个欧洲国家的地质和矿产资源数据,并且在世界银行和欧盟(内部市场、产业、创业及中小企业总局和发展合作总局)为拉丁美洲的资源规划提供解决方案。它与拉丁美洲的伊比利亚美洲地质和矿产调查局(ASGMI)正联合开展总额达 15 亿欧元的合作,确保重要原材料供给和加速金伯利进程。刚果、马拉维、喀麦隆和乍得等国的资源数据调查则由法国地质研究与矿产局承担,该机构制作了上述国家第一张 1 比 1500000 的国家综合地质图,创建了这些国家的地质与矿区信息系统,并对相关国家的地质科学研究和矿业发展进行规划。^②

结 语

综上所述,作为经济发达但在诸多关键矿产资源上对外依赖严重的地区,欧盟对其矿产资源安全的维护显然是成功的,尽管欧盟追求资源自立的战略工具十分有限。但是,在物质实力有限的情况下,欧洲在漫长的历史进程中主导建立的全球矿产资源治理体系,包括自由贸易原则和以西方为中心的定价机制、生产标准和信息采集系统等,却因路径依赖效应得以保留;在技术层面,欧盟通过合理的内部资源协作、积极的技术创新、完善的资源效率和回收管理体系以及对外部资源供应系统的尽可能优化,从一定程度上缓解了资源压力;在政治层面,欧盟通过强化资源自由贸易规范、控制(或影响)资源定价机制、推广新的资源生产和利用标准以及维持其对资源信息的控制,在很大程度上建立了稳定的、有管制的资源全球治理体系。

从欧盟的经验可见,对自身权力资源的比较优势具有清醒的认识,并加以合理运用,在一定程度上可以弥补政治行为体的权力劣势,从而帮助其实现自身的政治目标。当然,欧盟的矿产资源战略也面临一些挑战。其中最重要的是欧盟与俄罗斯交恶,以及过度介入中东事务的外交战略对其资源安全战略造成的不利影响。即使资源全球治理体系中的制度和规范能够在很大程度上抑制外交层面的矛盾对资源贸易活动的影响,但随着时间的推移,这种外交龃龉无疑大大助长了资源供应国打破规范的动机。

^① 参见唐金荣、施俊法:“英国地质调查局的定位及其未来发展方向”,《地质工作战略问题研究——中国地质矿产经济学会青年分会 2005 年年会学术论文集》,第 364-369 页;唐金荣、杨宗喜、周平:“英国地质调查局转型发展期的经验与启示”,《地质调查动态》2016 年第 7 期;另参见英国地质调查局相关网页,<http://www.bgs.ac.uk/about/ourPast.html>,2017 年 1 月 2 日访问。

^② 参见欧盟地质调查协会(EuroGeoSurveys)网站数据:<http://www.eurogeosurveys.org/>,2017 年 1 月 2 日访问。

因此,如果欧盟不能综合考虑外交和资源安全,那么其资源供应的不确定性就会不断增强。

国际资源供需格局正在不断变化,欧洲国家矿产资源消费减少,中国印度等新兴大国对于矿产资源的需求逐渐增多,矿产资源消费中心正由西向东转移;然而,全球矿产资源贸易规范、定价权、产业标准和信息数据等的权力中心仍部分掌握在欧洲国家手中。全球资源政治经济中的消费中心和权力中心脱节现象日益凸显。众所周知,未来全球资源的可持续治理、资源和环境冲突、资源和大数据等问题需要全球共同解决。欧洲国家作为矿产资源价值分配链的重要环节,需要推进全球资源治理的改革,与以中国为代表的新兴国家开展资源治理合作并参与资源规则的完善和维护,共同推动全球矿产资源格局向公平、共赢和可持续方向不断发展。

(作者简介:于宏源,上海国际问题研究院比较政治和公共政策研究所所长、研究员;余博闻,多伦多大学政治系博士候选人。责任编辑:张海洋)