

# 地缘政治与全球市场：全球资源治理的两种逻辑\*

于宏源

**内容提要：**地缘政治博弈与全球市场化是当前全球资源治理体系演变的两个基本逻辑。基于地缘政治思维的资源治理一直在全球资源政治经济中扮演重要角色，而由于资源治理要素发生变化，与资源治理相关的地缘政治从生产国与消费国的二元博弈模式逐渐转向多中心化模式。同时，随着冷战的结束，全球资源市场不断发展，基于市场化的灵活治理体系也在不断演进，主要体现为金融化、多利益攸关方的深度参与，以及市场路径下资源治理目标的多元化。地缘政治与全球市场这两个逻辑之间并不是替代与被替代的关系，其背后是“主权”与“全球产业链”的冲突与协调，且两个逻辑在历史进程中并未割裂，而是呈现从“强地缘政治—弱市场”到“强地缘政治—中市场”再到“强地缘政治—强市场”发展趋势，要确保当前的全球资源治理体系的顺利运作，需要处理好两个逻辑的混合发展趋势。中国正面临着全球资源政治经济体系转变过程中的新机遇和新挑战，应当积极适应这一趋势，深化相关参与路径，尽可能引领规则制定，推动资源治理向更加公平与合理的方向发展。

**关键词：**资源治理 地缘政治 市场化

资源是指在一定时空条件下，能够产生经济社会价值、提高人类可持续福利的自然环境总称；资源治理是贯穿资源的勘探、开发、生产、贸易和消费等过程中的一系列

\* 本文是国家自然科学基金重大项目“新时代战略性关键矿产资源安全与管理”（项目编号：71991480）课题5“新时代中国战略性关键矿产资源全球治理体系研究”（项目编号：71991485），以及国家社会科学基金一般项目“科技竞争的全球图景和中国‘创新伙伴关系’的推进逻辑研究”（项目编号：20BCJ001）的阶段性成果。

规范、规则、制度和组织机构等集合。<sup>①</sup> 全球资源治理体系<sup>②</sup>是一个相互制约的复合型体系。卡尔·波兰尼指出:“全球自由市场制度一旦无限扩张,会动摇其生存发展的基础,全球市场制度的健康发展在相当程度上取决于那些在价值上似乎与它正相反的均势政治等(因素)的有效运作。”<sup>③</sup>全球资源市场制度同样也需要资源政治、环境治理和国际合作来约束资源贸易和金融投机的无序发展。在这种体系下,主要的国际行为体既围绕着资源进行政治、军事、经济和金融的博弈与竞争,又在资源技术、资源可持续利用与分配,以及确保价格稳定等问题上进行协调甚至联盟。

长期以来,全球资源治理体系的运转都建立在地缘政治逻辑和全球市场逻辑这两大支柱之上。一方面,基于地缘政治思维的资源治理一直在全球资源的生产和分配中扮演重要角色,居于世界主导地位的美国在全球争霸中采取的主要手段之一就是控制世界主要的资源生产地区和资源的生产、运输活动,以及与资源相关的金融活动和技术创新。另一方面,新兴发展中国家的巨大需求、资源生产体系的多元化、美元在国际资源交易中地位的动摇等因素则成为现有国际资源政治经济体系变革和重组的重要推动力。

冷战结束以来,全球资源地缘政治、资源治理主体与治理对象都发生了巨大变化。全球资源治理由第二次世界大战结束后基于地缘政治为导向的大国博弈,逐渐转向市场化的灵活治理体系。正如如丹尼尔·耶金所说,在价格合理以及不损害国家的主要价值和目标的情况下,应通过市场确保充足可靠的资源供应,<sup>④</sup>而资源安全标准则在于一国是否可以确保自己以负担得起的价格来获取足够的资源。<sup>⑤</sup>

地缘政治逻辑与市场化逻辑是影响当前全球资源治理最突出的两个因素。国内以往的研究主要注重地缘政治或者市场贸易单一视角,而当前,国际秩序不断变化,地缘政治逻辑和市场化逻辑的互动及其综合影响正在全球资源治理体系中发挥越来越大的作用。因此,如何理解这两个逻辑的关系及互动发展的趋势具有重要的现实意义。中国如何在国际资源治理体系转变的过程中,顺应全球化竞争、金融话语权

<sup>①</sup> 参见中国国务院发展研究中心与英国查塔姆研究所(Chatham House)发布的《引领新常态:中国与全球资源治理》报告,<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-01-27-china-global-resource-governance-preston-bailey-bradley-wei-zhao-final.pdf>。

<sup>②</sup> 文中的资源主要指石油、煤炭、天然气、有色金属、黑色金属等能源和矿产。参见《矿产资源工业要求手册》编委会:《矿产资源工业要求手册》,地质出版社2010年版,第1-10页。

<sup>③</sup> [英]卡尔·波兰尼:《巨变:当代政治与经济的起源》,黄树民译,社会科学文献出版社2013年版,第37-49页。

<sup>④</sup> Daniel Yergin, “Energy Security in the 1990s,” *Foreign Affairs*, Vol.67, No.1, 1988, p.111.

<sup>⑤</sup> David A. Deese, “Energy: Economics, Politics, and Security,” *International Security*, Vol.4, No.3, 1979-1980, p.141, 152.

竞争和多利益攸关方竞争的资源治理新趋势,并不断强化在全球资源治理中建章立制的能力,也是学界亟待深入研究的课题。

## 一 基于地缘政治的全球资源治理的多中心演进

经典现实主义理论认为,资源是重要的权力来源,基于权力现实主义的地缘政治曾经主导全球资源政治经济领域中对外战略的制定。苏珊·斯特兰奇认为,全球权力结构而非资源拥有量决定了市场规则。<sup>①</sup>第二次世界大战结束后,基于军事战争的竞争形势趋于缓和,以石油、天然气和煤炭为代表的战略资源成为各国国家安全的重要组成部分。资源战略与地缘政治逐渐走向融合,资源地缘政治研究的重要性开始凸显。<sup>②</sup>1978年,美国的梅尔文·科南特(Melvin A. Conant)与弗恩·戈尔德(Fern R. Gold)提出,战略资源问题将与军事等传统安全问题一起成为塑造国际关系的重要因素,而基于地理的战略资源分布将起到关键的政治作用。<sup>③</sup>资源地缘政治反映了国际关系中国家主权利益的本质,也贯穿了资源治理体系运行的全过程。资源地缘政治的早期内涵,主要指由于资源的天然地理分布不均引发的主导消费国家与资源生产国之间的博弈。在国家间博弈的背景下,资源治理面临的极端政治事件、跨境供应干扰同样成为传统资源地缘政治的重要内容,但地缘政治并不是静态的僵化概念,技术进步、可再生能源的涌现、极地开发和气候变化也会影响原有资源生产国与主导消费国的资源体系地位,使得资源治理的地缘政治体系呈现出权力多中心化特征。

### (一)传统地缘政治:消费主导国和生产国博弈

资源地理分布差异性带来了资源生产以及消费和运输的不平衡,进而导致了资源博弈的集团分化。资源生产国一般集中于特定地理区域,如铁矿石生产国集中于澳大利亚和巴西;石油生产国集中于北非马格里布到波斯湾、里海、俄罗斯西伯利亚和远东地区。从历史上看,资源生产大国不但不是资源治理主导国,反而是全球大国政治博弈的重点目标。在传统地缘政治视角下,全球资源治理的核心问题是消费主导国和生产国之间的权力关系安排。以石油为例,麦克·克莱尔(Michael Klare)指出,国际市

<sup>①</sup> 参见[英]苏珊·斯特兰奇:《权力流散:世界经济中的国家与非国家权威》,肖宏宇、耿协峰译,北京大学出版社2005年版,第20-27页。

<sup>②</sup> Michael T. Klare, *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*, Metropolitan Books, 2012, pp.13-19.

<sup>③</sup> Melvin A. Conant and Fern Racine Gold, *The Geopolitics of Energy*, Westview Press, Boulder Colorado, 1978, pp.1-5.

场供求双方博弈的结果决定了全球能源安全格局,同时能源安全也是“大国”关于石油利益分配的政治安排。<sup>①</sup>在这一问题上,依附理论和依附发展理论的解释长期占据主导地位,即认为绝大多数发展中国家的资源生产自主性(Autonomy)被嵌入(Embed)资本主义世界体系而受其控制,<sup>②</sup>相对落后的第三世界国家作为边缘国家(Pe-riphery States)的自主性(Autonomy)最低。

然而,随着二战后非殖民化运动的发展以及联合国在全球资源治理领域逐步发挥建制化作用,广大发展中国家也不断通过联合国和其他专业化组织,加强自身在资源治理领域的议价能力。从国际法的角度看,二战后联合国大会通过的一系列关于国家对自然资源享有永久主权的决议是全球资源治理的基础性文件。1952年12月联大第7届会议通过的《关于自由开发自然财富和自然资源的权利的决议》明确宣示了自由开发自然资源是主权所固有的权力;1962年联大《关于自然资源永久主权宣言》确认了国家对自然资源的永久主权原则。<sup>③</sup>1966年《联合国经济、社会、文化权利国际公约》规定所有人民有权自由处置其天然财富和资源。1974年联大特别会议通过的《建立国际经济新秩序宣言》强调:“每个国家有权对其自然资源和经济活动行使永久主权,包括对跨国公司进行控制、监督和管理,直到采取国有化措施。”

在联合国框架下“资源”永久主权这一国际合法性基础上,发展中国家中的资源生产大国开始推动建立以欧佩克(OPEC)为代表的专业化、系统化组织,以加强对全球资源治理体系的影响,凭借资源优势与发达国家形成政治抗衡。20世纪70年代的石油危机后,各种资源出口国组织纷纷成立,以期主导全球资源市场(见表1)。发展中国家对能源领域商业活动的控制在20世纪70年代达到了顶峰,<sup>④</sup>使得发达国家企业反对国有化及相关的补偿问题成为国际经济的热点。

南北资源争端引发了国际社会对全球资源领域制度建设的需求,西方法学界和许多国际组织都开始关注这一问题。在20世纪70年代石油危机的影响下,西方国家试

<sup>①</sup> Michael T. Klare, *The Race for What's Left: The Global Scramble for the World's Last Resources*.

<sup>②</sup> Peter Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*, Princeton University Press, 1979, pp.44-50.

<sup>③</sup> 联合国大会强调一国的自然资源是其民族生存和国家发展的物质基础。国家对其境内自然资源享有永久主权是国家经济主权原则的核心内容,是国家基本的、不可被剥夺的权利。国家有权自由开发、利用或处理其自然资源,任何国家不得妨碍一国行使这一主权权利;所有遭受外国占领、殖民统治或各族隔离的国家、地区和民族,在其资源受到剥削、损耗时均有权要求偿还和充分的赔偿。基于这一原则,国家对其境内的外国投资以及跨国公司的活动享有监督、管理权。同时,为保护本国资源,国家对外国资产享有国有化的权利。

<sup>④</sup> Dennis C. Stickley, "New Forces in International Energy Law: A Discussion of Political, Economic, and Environmental Forces Within the Current International Energy Market," *Tulsa Journal of Comparative & International Law*, Vol. 1, 1993-1994, p.96.

图通过确定全球资源贸易规范来影响全球资源贸易,并树立西方资源企业的优势地位。这些规范包括禁止以资源武器(资源禁运)来达成政治目标;资源出口价格和出口量应由市场机制决定,不能强加政治干预;跨国投资的便利度和投资者权益应得到有效维护等等。此外,在能源领域,为应对发展中国家生产国联盟对西方市场带来的冲击,主要的能源消费发达国家也成立了国际能源署进行应对。<sup>①</sup>

在南北对立的背景下,能源安全和市场争端风险促使国际社会不断进行能源秩序改革,在这个进程中,世界各国通过国际能源政策协调来推进国际能源秩序重组,并谋求自身地缘战略和区域利益目标。<sup>②</sup>而相关各方的最大公约数,是在国际能源秩序层面建立和完善能源国际规则,使之成为解决国际能源争端的重要手段。因此,尽管围绕能源资源秩序,生产国与消费国展开了一系列的政治博弈,但同时也应认识到这种博弈并不完全等同于冷战时期的基于价值观冲突的东西博弈。博弈各方的主要目标是能源市场地位和产业竞争优势,主要表现为相关博弈主体积极改善与巩固其市场地位,同时降低自身在全球能源市场上的竞争劣势。能源政府间组织网络的出现虽然缘于生产国和消费国的博弈,但它们通过分配信息、实施共同标准、提高向各国提供数据的质量以及各国国内执行的能源政策的透明度,降低了各国之间的交易成本。<sup>③</sup>

生产国和消费国的博弈虽然是全球资源治理的基本问题之一,但两者之间的关系也随着全球地缘政治经济形势变化而变化。如20世纪70年代中后期,国际能源署和欧佩克围绕石油生产和消费的对话最终破裂,国际能源署一度把欧佩克作为“石油卡特尔”,并与其脱钩。而在第一次海湾战争之后,全球能源组织的协调合作快速发展并服务于美国全球霸权体系安排,欧佩克和国际能源署在全球资源治理领域的对立结构随着全球化发展而软化:一方面表现为消费者和生产者之间的对话制度衔接日益增多,如国际能源论坛(IEF)和G20等俱乐部治理机制;另一方面表现为区域性的生产者与消费者联盟不断壮大,例如《北美自由贸易协定》(NAFTA),包括一个大型石油进口国(美国)和一个大型石油出口国(墨西哥)。然而改革后的国际能源组织并未在

---

① 第一次石油危机时,为了使以石油进口为主的工业国之间能在国际能源事务上达成共识与共同政策,1974年2月,美国在华盛顿邀请各工业国召开国际能源会议,并在1974年底前共同成立国际能源署(International Energy Agency)。

② Leonardo Baccini, Veronica Lenzi and Paul W. Thurner, “Global Energy Governance: Trade, Infrastructure and the Diffusion of International Organizations,” *International Interactions*, Vol.39, Issue 2, 2013, pp.192-216.

③ Thijs Van de Graaf, *The Politics and Institutions of Global Energy Governance*, Palgrave Macmillan, 2013, pp. 45-51.



2008年、2014年和2020年三次油价危机中发挥即时有效的稳定器作用,<sup>①</sup>主要能源机构如国际能源署逐渐扮演起全球能源研究智库而非能源治理平台的角色,经济能源机构仍具有狭窄的燃料专属管辖权。<sup>②</sup>此外,由能源生产者与消费者构成的各种能源组织呈现出以主导国家为中心的特征(如欧佩克中的沙特、国际能源署中的美国等),同时,澳大利亚、巴西、中国等新兴的能源生产和消费力量也在增强。

表 1 20 世纪 70 年代成立的生产国资源卡特尔联盟

企业联盟	存续时间	成员国	主要事件
国际铝土矿协会(IBA)	1974-1994 年	牙买加、苏里南、圭亚那、澳大利亚、几内亚、塞拉利昂、南斯拉夫是创始成员。阿尔及利亚、喀麦隆、加纳和马里是观察员	牙买加和苏里南试图提高铝土价格,但是澳大利亚的反对导致牙买加和苏里南的市场份额丧失,并破坏了铝土矿协会内部稳定。最终,1973-1974 年石油危机之后的全球经济衰退加速了该协会的解体
磷酸盐联盟	1974-1977 年	由摩洛哥发起,摩洛哥、阿尔及利亚、多哥、突尼斯、塞内加尔等为成员的磷酸盐生产国组织	1975 年的全球经济衰退使人工磷酸盐高价格无法维持。磷酸盐价格在 1977 年恢复到国际市场预期的水平
铀矿联盟	1973 - 20 世纪 80 年代中期	法国、南非、加拿大和澳大利亚	加拿大通过铀矿联盟成功地协调了铀的生产和销售,并提高了铀矿价格
铜出口国政府间理事会(CIPEC)	1967-1988 年	智利、秘鲁、扎伊尔和赞比亚是创始成员。南斯拉夫和印度尼西亚后来加入,澳大利亚、毛里塔尼亚、巴布亚新几内亚是联系国	由于成员之间缺乏信任并抢夺市场,CIPEC 无法通过集体行动来主导市场价格(1975 年,CIPEC 仅控制了全球铜供应量的 37%),1988 年 CIPEC 最终解体

<sup>①</sup> The ASEAN Agreement on ASEAN Energy Cooperation (ASEAN, 1986) and the Energy Charter Treaty (ECT, 1994).

<sup>②</sup> Timothy Meyer, "The Architecture of International Energy Governance," *American Society of International Law*, Vol.106, 2012, pp.389-394.

铁矿石出口国协会(APEF)	1975-1989年	澳大利亚、阿尔及利亚、印度、利比里亚、毛里塔尼亚、秘鲁、瑞典和委内瑞拉	由于巴西和加拿大缺席,且澳大利亚无意控制价格,因此,APEF职能逐渐转变为统计数据,并于1989年解体
国际锡理事会(ITC)	1956-1985年	比利时、刚果、玻利维亚、马来西亚、尼日利亚、印度尼西亚、泰国、澳大利亚、比利时、加拿大、丹麦、厄瓜多尔、法国、印度、荷兰、西班牙、土耳其和英国	ITC协调主要生产国建立库存并抬高国际市场价格,第6个《国际锡协议》(ITA)于1989年到期没有续签,该理事会实际上已解体

注:表由作者自制。

## (二)地缘政治事件对供应链的干预是资源政治逻辑的主要表征

受全球资源供需格局、竞争格局演变等因素影响,战略资源全球治理体系处于不断演变的过程中,由国家主导的极端地缘政治事件不断影响着全球资源体系(见表1、表2)的供应链。此类地缘政治事件对供应链的干预具有多样性特征,主要包括单向干预与互动干预。单向干预主要指资源供应系统受到主权国家国内变革的影响,而互动干预既包括生产者之间的内部矛盾,也包括生产者与消费者之间的相互政治干预,甚至消费者之间的政治矛盾也会不断影响资源体系的稳定性,“阿以十月战争”“阿拉伯石油禁运”“两伊战争”和“伊拉克战争”等重大政治事件就是这方面的例证。极端政治事件的影响体现为两个方面:一方面是事件本身对国际市场造成的冲击,从而影响全球资源供应的稳定性与连续性;另一方面是全球资源治理体系(包括国际市场)对本次事件所产生的调整以及对事件连锁反应的预期判断。这两者会共同作用于市场,并表现为大宗商品市场、汇率市场以及黄金等避险资产市场的快速调整变化。例如极端政治事件的发生,影响了大宗商品供给、主要资源航道安全、市场预期等,并通过信号传导,最终反映在市场价格的变化上。从这个角度看,主权国家依然是影响全球资源治理的重要因素,目前国际社会仍然缺乏统一的全球资源管理组织,通过统一制度加强全球中央化管理的路径依然艰难。因此,主权国家间时而爆发的政治冲突使得资源治理体系也不断发生变化。

表 2 有关战略资源的极端事件(主要出现于 20 世纪 70 年代)

矿种	因政治原因导致供应中断的实例
镍	因为罢工导致加拿大镍矿公司短期中断供应
铬	1.南非推出反经济制裁措施暂停出口; 2.1978 年前,苏联停止出口高品位矿石
钨	1976-1977 年前,苏联大量收购
钴	1.1975 年,扎伊尔第一次种族纠纷(3 个月); 2.1978-1980 年,扎伊尔第二次种族纠纷(持续一年多); 3.1975 年,由于安哥拉内战,劳比得港口关闭; 4.1991 年 9 月,因扎伊尔内乱,钴矿开采中断
锰	1.1979 年前,苏联停止出口; 2.1973 年加纳发生政变

注:表由作者自制。

表 3 1951 年以来重要的世界石油供应中断事件

供应中断日期	供应中断持续时间(月)	平均总供应量 (百万桶/天)	石油供应中断原因
1951 年 3 月-1954 年 10 月	44	0.7	伊朗油田国有化
1956 年 11 月-1957 年 3 月	4	2.0	苏伊士战争
1967 年 6 月-8 月	2	2.0	“六日战争”
1970 年 5 月-1971 年 1 月	9	1.3	利比亚价格争端
1971 年 4 月-8 月	5	0.6	阿尔及利亚-法国国有化斗争
1973 年 3 月-5 月	2	0.5	黎巴嫩动乱 运输设施被破坏
1973 年 10 月-1974 年 3 月	6	2.6	阿以十月战争 阿拉伯石油禁运
1976 年 4 月-5 月	2	0.3	黎巴嫩内战,中东国家出口受到影响
1977 年 5 月	1	0.7	沙特油田受到破坏
1978 年 11 月-1979 年 4 月	6	3.5	伊朗革命



1980年10月-12月	3	3.3	两伊战争爆发
1990年8月-10月	3	4.6	伊拉克入侵科威特/沙漠风暴
1999年4月-2000年3月	12	3.3	欧佩克(除伊拉克)因提价而削减供应
2002年12月-2003年1月	2	2.2	委内瑞拉全国大罢工
2003年3月-2003年5月	2	1.5	伊拉克战争
2011年2月-2011年3月	1	1.2	阿拉伯之春,国内政局动荡

注:表由作者自制。

### (三)新形势下日益彰显的资源政治权力多中心化

传统的资源地缘政治利用空间扩张来增加权力,但“地理”因素对能源安全的影响不是一成不变的,随着技术的进步、原材料需求的转变、国内和国际政治目标的变化,以及“追求政治目标的手段的合法性判断标准”的不断调整,<sup>①</sup>资源领域的权力也出现流散化趋势。<sup>②</sup>其中既包括传统空间分布的新变化,如气候变化推动下的北极资源运输航道、深海开发等地球物理空间新变化,<sup>③</sup>也包括非地理因素引起的地缘政治变革,如页岩气革命、<sup>④</sup>可再生能源(清洁能源)的迅速发展<sup>⑤</sup>。

可再生能源的迅速发展是地缘政治内涵拓展的典型代表。但可再生资源依然存在地缘分布不均、技术壁垒等问题,这加剧了资源利用的竞争局势,并可能引发潜在的地缘政治博弈。首先,是可再生能源的地缘分布不均,太阳能、氢能、风电在不同地区的地理禀赋不同。<sup>⑥</sup>其次,如果某国试图将能源技术视为地缘政治资产,<sup>⑦</sup>则国家之间

<sup>①</sup> Aleksei Grivach and Ana Campos, “Geopolitics of Energy and Energy Security,” Portuguese National Defense Institute Workshop, 2017, [https://run.unl.pt/bitstream/10362/41897/1/cf\\_ac\\_tfr\\_geopoliticsofenergy\\_2017.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/41897/1/cf_ac_tfr_geopoliticsofenergy_2017.pdf).

<sup>②</sup> [英]苏珊·斯特兰奇:《权力流散——世界经济中的国家与非国家权威》,第27页。

<sup>③</sup> Shebonti Ray Dadwal, “Arctic: The Next Great Game in Energy Geopolitics?” *Foreign Policy*, 2017, pp.33-37.

<sup>④</sup> Richard S.Middleton et al., “The Shale Gas Revolution: Barriers, Sustainability, and Emerging Opportunities,” *Applied Energy*, Vol.199, 2017, pp.88-95.

<sup>⑤</sup> Daniel Scholten and Rick Bosman, “The Geopolitics of Renewables; Exploring the Political Implications of Renewable Energy Systems,” *Technological Forecasting and Social Change*, Vol.103, 2016, pp.273-283.

<sup>⑥</sup> 例如太阳辐射主要存在于日照量最高的半干旱地区、风能存在于离赤道更远而靠近沿海更近的地区、水力发电取决于高度差异、生物质能集中于高降雨量和高日照的热带地区。

<sup>⑦</sup> Meghan O’ Sullivan, Indra Overland and David Sandalow, “The Geopolitics of Renewable Energy,” HKS Working Paper, No.RWP17-027, 2017, pp.17-27.

在技术转让问题上的矛盾冲突将进一步加剧技术政治博弈。再次,锂矿石、稀土元素(包括镓、钽、铍和钇)等是可再生能源生产硬件的关键组成部分,全球主要锂矿石来源于澳大利亚、金属钴矿来自刚果金、稀土来自中国。2019年,锂矿石产量的44%<sup>①</sup>以上来自澳大利亚,稀土生产的65%来自中国、12%来自美国。刚果金的钴矿生产依旧占全球90%以上。<sup>②</sup> 可再生能源在全球范围的扩张将不可避免地导致基于新能源新材料的地缘政治力量中心的出现。<sup>③</sup> 综上,与资源治理相关的地缘政治已经从古典地缘政治转向新地缘政治,形成了政治博弈的多中心体系特征。

## 二 全球资源治理的市场化逻辑

政治和人口、市场、宗教一样,是人们在解释国际重大事件发生原因时不可忽视的因素,但它不是一个完全独立的过程,而是和其他因素一起构建国际事件。<sup>④</sup> 如前所述,全球资源治理的几个不同体系之间互相对抗与博弈,逐渐产生了以地缘政治逻辑为基础、主权国家间多元影响力相互博弈为过程、影响供应链的极端地缘政治事件为结果的全球资源治理现状。然而,基于地缘政治思维的资源治理已不能适应新的发展形势。随着资源治理体系不断向多中心化演进,全球体系已然接近无国界形态,去国家中心化越来越成为资源治理的新理念。<sup>⑤</sup> 近几十年来尤其是冷战结束后,经济全球化趋势越来越明显。弗里德曼(Thomas Friedman)提出,如果冷战世界的界定概念是分裂,那么全球化的界定概念就是整合。<sup>⑥</sup> 吉登斯(Anthony Giddens)也提出,冷战后的全球化是政治的、技术的、文化的,同时也是经济的整合,<sup>⑦</sup>特别是资源生产贸易不断跨越国界,促进资源生产国、消费国和通道国的整合,<sup>⑧</sup>资源经济全球化成为全球化诸多表现中的突出特征。它推动了资源贸易密集化、资源金融的大量转移、资源产业

<sup>①</sup> USGS, 2019 Minerals Yearbook, Statistical Summary (advance release), 参见美国地质调查局网站, <https://www.usgs.gov/about/about-us>。

<sup>②</sup> “BP Statistical Review of World Energy 2019,” [http://www.bp.com/liveassets/bp\\_internet/china/bpchina\\_chinese/STAGING/local\\_assets/downloads\\_pdfs](http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/china/bpchina_chinese/STAGING/local_assets/downloads_pdfs)。

<sup>③</sup> Paltsev Sergey, “The Complicated Geopolitics of Renewable Energy,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol.72, No.6, pp.390-395.

<sup>④</sup> See John Watts, *The Making of Politics: Europe, 1300-1500*, Cambridge University Press, 2009.

<sup>⑤</sup> Alan Rugman, *The End of Globalization*, Random House, 2000, pp.5-7; Charles W. Kegley, Jr. and Gregory A. Raymond, *The Global Future: A Brief Introduction to World Politics*, Thomson, 2005, p.272; David Armstrong, Lorna Lloyd and John Redmond, *International Organisation in World Politics* (Third Edition), Palgrave, 2004, p.214.

<sup>⑥</sup> Thomas Friedman, *The Lexus and Olive Tree: Understanding Globalization*, Anchor, 2000.

<sup>⑦</sup> Anthony Giddens, *Runaway World: How Globalization Is Reshaping Our Lives*, Profile Books, 1999, p.10.

<sup>⑧</sup> H.-H. Holm and G. Sorensen, *Whose World Order: Uneven Globalization and the End of the Cold War*, Westview Press, 1995, p.11.

和投资的频繁扩张等趋势,全球资源治理也呈现出全球参与和市场化转向态势,其主要体现在三个方面,即金融化、多利益攸关方的深度参与和治理目标多元化。它在一定程度上逐渐摆脱大国博弈的地缘政治导向,从而走入一个多元参与和多中心的治理体系。

### (一) 全球市场扩展加速多利益攸关方参与资源治理

资源问题是超越国家边界的,单个的主权国家无法垄断资源合作开发的谈判、签约、开采、争端解决的全过程。资源治理的跨国性首先取决于全球化的深化,但全球尚不存在一个囊括所有国家的单一的世界能源组织,资源治理体系因此面临集体行动困境。<sup>①</sup> 在这种背景下,多元和多层次的行为体参与将有助于全球资源治理的可持续发展,<sup>②</sup>基于多元和多层次的行为体参与的非正式治理对国家间资源关系发挥了约束作用。<sup>③</sup> 当前的全球资源治理呈现出以国家为主导,公司、非政府组织关系网络和地方城市等次国家行为体共同参与的网络化特征,其具体表现为:

第一,金融、生产和贸易等多领域的企业构成了全球资源治理多样化主体的基础。期货市场的丰厚回报吸引了众多国际投资者投身于商品期货市场,随着各类投资基金力量的规模越来越大,跨国公司参与程度日益加深。当前参与资源治理的公司类型主要分为国际公司与国有公司。<sup>④</sup> 国有公司由于是主权国家外交政策的延伸,并未摆脱政治化趋向,因此从本质上说,跨国公司才是真正意义上政治化资源市场的“玩家”,而西方的大型国际资源企业<sup>⑤</sup>控制了发展中国家的资源勘探、生产和出口。

第二,非政府组织在国际资源合作相关的权力、利益和知识这三个维度发挥着主权国家无法替代的重要作用。<sup>⑥</sup> 例如世界能源理事会尽管被纳入联合国组织框架,并具有政府间国际组织的属性,但它打通了国际非政府组织与政府间国际组织之间的壁垒,在组织机构上以灵活的方式将全球形形色色的公共组织、民间组织甚至政府机构

<sup>①</sup> Ann Florini and Benjamin K. Sovacool, "Who Governs Energy? The Challenges Facing Global Energy Governance," *Energy Policy*, Vol.37, 2009, pp.5239-5248.

<sup>②</sup> Andreas Goldthau and Jan Martin Witte, "Back to the Future or Forward to the Past? Strengthening Markets and Rules for Effective Global Energy Governance," *International Affairs*, Vol.85, No.2, 2009.

<sup>③</sup> Jeff Colgan and Thijs Van de Graaf, "Mechanisms of Informal Governance: Evidence from the IEA," *Journal of International Relations and Development*, Vol.18, No.4, 2015, pp.455-481.

<sup>④</sup> Robert Pirog, "The Role of National Oil Companies in the International Oil Market," US CRS Report for Congress, Order Code RL34137, 2007.

<sup>⑤</sup> 西方大型资源企业,如英国的英美资源集团(Anglo American PLC)、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(Total)石化、荷兰皇家壳牌石油(Royal Dutch Shell)。

<sup>⑥</sup> 非政府组织为跨国资源治理提供了新的思路与框架,有助于各国在资源问题上的协商讨论,促进全球资源治理规则的形成与能力的提升。非政府组织可以通过提供某专业的科学信息、加深各国对不同问题的认识。另外,通过积极参与国际资源活动,非政府组织在议题推动、国际资源合作形成等领域发挥着重要作用。

纳入自己的运作中;非政府组织世界石油理事会(World Petroleum Council)以“创新能源解决方案”“转型中的世界:为可持续增长提供能量”“石油行业:技术卓越和服务社会的社会责任”等议题召开了多次会议,成为非政府组织参与国际资源治理的重要平台。<sup>①</sup>

第三,多利益攸关方还包含地方和地区群体,它们也更为积极地参与资源治理。当前,欧洲实施的《能源宪章条约》(ECT)非常具有代表性,它为欧洲大部分地区能源贸易进行了制度动员,并提供理念与方案引导,地方行为体与非政府行为体都在能源治理领域展示了不可替代的作用。在这场能源治理革命中,地方和地区群体可以更加独立地组织自己。<sup>②</sup> 这种情况不仅出现在欧洲,在美国能源政策中,地方和地区群体也正在积极参与能源治理。例如,美国得克萨斯州铁路委员会从1919年就开始管理地方层面的油气生产和运输,在石油危机期间,该委员会可以对美国国内石油生产进行限产调节以控制油价,20世纪70年代后随着欧佩克在石油生产领域的影响力逐渐扩大,该委员会实际上停止了限产控价的职能,只是决定在美国地方层面石油勘探开发的议题。2020年新冠危机引发沙特—俄罗斯石油价格战后,美国得克萨斯州铁路委员会对美国特朗普政府进行游说以便停止价格战并达成石油生产限制的国际合作。随着以美国为首的部分西方政府大规模减税政策后企业整体税率降低,美国各州也开始探讨实施减税措施,以减少资源税、运输税等,从而减少能源出口成本,力图促进油气资源的出口贸易。得克萨斯州和加利福尼亚州等通过贷款担保计划、生产退税、财政激励计划,鼓励制造能源设备、州级研发基金等举措推动了页岩气和能源技术创新,<sup>③</sup>降低美国的石油开采成本并提高产量。不过美国地方各州并不一定完全服从政府的对外政策,相反它们有自身的利益考量。如美国地方各州反对限制中美资源贸易,积极支持将中美能源合作作为经济增长点,如阿拉斯加、西弗吉尼亚等州对中美能源合作积极性很高,对中美贸易战升级表示疑虑。<sup>④</sup>

## (二)资源治理市场的金融化发展

由于战略资源市场的金融属性日益突出和国家之间因资源竞争而频发的紧张局势,当前的国际资源体系面临挑战并亟待转型,国际资源治理由此出现了金融化趋势。

<sup>①</sup> Kacper Szulecki, Philipp Pattberg and Frank Biermann, “The Good, the Bad, and the Even Worse: Explaining Variation in the Performance of Energy Partnerships,” *Global Governance Working Paper*, No.39, 2010.

<sup>②</sup> David Crikemans, “The Geopolitics of Renewable Energy: Different or Similar to the Geopolitics of Conventional Energy?” *ISA Annual Convention Paper*, 2011, pp.16–19.

<sup>③</sup> 李俊峰等编著:《2012中国风电发展报告》,中国环境科学出版社2012年版,第17页。

<sup>④</sup> Diane Bartz and Valerie Volcovici, “China Energy Executives Cancel West Virginia Trip Amid Trade Dispute,” *Reuters*, June 21, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-energy-idUSKBN1JG3KO>.

战略资源的金融化,是指金融市场与资源市场的交互更为频繁,金融行为渗透在资源市场全过程。这不仅能解决资源市场的资金融通问题,还能够完善价格机制、规避风险、推动规则的形成。但对于发展中国家来说,过度金融化引发的市场震荡所带来的负面影响远远大于发达国家,如20世纪80年代大宗产品低价格周期对西非和拉美国家的经济伤害,以及2008年、2014年等油价震荡对沙特和俄罗斯的金融稳定冲击等。

战略资源金融化并非一蹴而就,随着石油、黄金等金融衍生产品市场的兴起,矿产的需求才延伸至投资或投机。在金融全球化背景下,战略资源金融逐步形成了价格形成机制金融化、战略资源市场金融属性化、战略资源与国际金融货币体系一体化的特征。战略资源金融的本质在于投资者借助金融的支持,不断参与战略资源市场,通过各种金融工具的使用,让矿产的价格指数更多体现参与者的意愿。总体而言,现阶段战略资源金融的本质特征体现如下。

一是价格形成机制更多地呈现出金融化特征。战略资源被设计为期货、期权金融工具在金融投资市场进行交易;战略资源金融化所带来的资本聚集效应,导致期货投资基金、对冲基金、投资银行、养老基金、共同基金以及商业银行等国际投机资本越来越多地流入矿产衍生品交易市场,反复利用国际地缘政治、经济和金融发展失衡导致的某一投资领域价格机制异常波动来谋利。如2020年油价震荡时期,石油金融投资者追逐利润进行短期进出而放大了价格震荡幅度并致使石油价格跌穿地板价。<sup>①</sup> 战略资源的金融化为市场参与者提供了矿产价格发现和套期保值、分散风险的金融工具,国际商品期货市场上的各种投资、投机力量规模日益庞大,参与广度和深度不断加大,影响力已经超过矿产的生产商和消费者,逐渐形成某一些国家或大型国际金融机构对矿产期货交易市场和价格的定价权优势。

二是战略资源市场的金融属性愈加明显。国际资本在国际商品价格形成中已经完全具备了对市场产生重要影响的条件。在国际金融资本运作下,2020年上半年,美国股市遭遇金融危机以来最严重的震荡,负油价等事件冲击全球能源市场稳定,美国国债收益率暴跌,信贷市场持续动荡。能源类股走低,埃克森美孚(Exxon Mobil Corp)创下11年来最大跌幅,西方石油公司(Occidental Petroleum Corp)和雪佛龙(Chevron Corp)出现两位数跌幅。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见国际能源署能源市场震荡报告,“Energy Market Turmoil Deepens Challenges for Many Major Oil and Gas Exporters,” Paris, 2020, <https://www.iea.org/articles/energy-market-turmoil-deepens-challenges-for-many-major-oil-and-gas-exporters>.

<sup>②</sup> Cunningham, “Stephen Trump Orders U. S. to Stock Up Oil Reserve After Price Crash,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-13/trump-says-going-to-buy-large-quantities-of-oil-for-reserve-k7qlrbck>.



三是战略资源和当前国际金融货币体系关联性日趋增强。现阶段的矿产价格形成机制主要以国际期货市场或西方价格指数为依据,国际资本对矿产价格存在隐形干预现象,主要矿产品种由于以美元计价而形成的美元金融霸权影响了国际价格的走势。疫情下的2020年4月20日,美国西得克萨斯中质原油(WTI)期货2020年5月合约,出现了历史性的-37.63美元/桶收盘价,专家认为北美期货的交易习惯和投机操作是触发油价暴跌的直接原因,特别是美元指数(USDIX)在全球油价震荡中一直扮演重要作用,国际能源署报告提出美元指数取代了欧佩克的影响力。<sup>①</sup>疫情后主要发达经济体极度宽松的货币政策和货币超发后的全球流动性泛滥将会推升全球资源价格进入上涨周期。

### (三)以新能源和新路径实现资源治理多元目标的趋势加强

随着时代的发展,全球资源治理的内涵和外延也在发生变化。首先,资源内涵经历了从煤炭到石油、天然气,再到现在可再生能源和稀土等关键矿产资源的转变。新冠疫情后,这一趋势进一步强化。迈克尔·克莱尔(Michael T. Klare)就指出,新冠疫情对能源变革具有推动作用,油气和煤炭的主导地位下降,而可再生能源和核电地位进一步提高。<sup>②</sup>其次,气候变化背景下的资源治理正在走向市场化发展路径。尽管国际气候制度不是专门为管理能源供应和需求而建立的,但它至关重要,因为全球约三分之二的温室气体排放来自能源使用。<sup>③</sup>在2019年第25届联合国气候大会上,主要国家达成“圣何塞原则”这一为碳市场设定未来能源资源行业减排的基准,<sup>④</sup>通过市场发挥在成本交易上的优越性,以碳市场、碳税为代表的资源治理正成为趋势。最后,资源治理的目标也从聚焦资源供需转移到关注多元目标,一方面强调通过市场实现繁荣,另一方面也要探索通过市场机制兼顾弱势群体的发展。要实现《联合国2030年可持续发展议程》中<sup>⑤</sup>资源治理与消除贫困的协同效应,就需要以全球治理伙伴关系和能源治理为导向,实现普适性发展。在能源市场方面,世贸组织确立了“关于不歧视、过境自由和禁止进出口限制”等规则,并包含贸易的三个主要领域:商品、服务和知识

<sup>①</sup> Peter Y. Jang and Mario G. Beruvides, “Time-Varying Influences of Oil-Producing Countries on Global Oil Price,” *MDPI*, March 17, 2020.

<sup>②</sup> Michael Klare, “The Beginning of the End for Oil?” *Foreign Policy in Focus*, <https://fpif.org/the-beginning-of-the-end-for-oil>.

<sup>③</sup> Fariborz Zelli, Philipp Pattberg, Hannes Stephan and Harro van Asselt, “Global Climate Governance and Energy Choices,” in Andreas Goldthau, ed., *Handbook of Global Energy Policy*, Wiley-Blackwell, 2013, pp.340-357.

<sup>④</sup> *Climate Home News*, 14 December 2019, <https://www.climatechangenews.com/>.

<sup>⑤</sup> 参见《联合国2030年可持续发展议程》网站, <https://www.unodc.org/documents/SDGs/>, 目标7: 每个人都能获得价廉、可靠和可持续的现代化能源; 目标17: 加强执行手段, 恢复可持续发展全球伙伴关系的活力。



产权。<sup>①</sup> 世贸组织作为实践中有效性得到普遍承认的重要国际组织,以世贸规则引领普遍资源贸易,实现公正资源交易体系,也是发展中国家在全球市场实现资源脱贫的重要保障。在能源贫困方面,《联合国2030年可持续发展议程》“确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源”,希望打破能源贫困循环,并重视最边缘化和最弱势的群体。而能源问题的可持续解决方案需要应对全球能源系统的需求和供应两方面的问题,这就需要市场干预和各国协调。<sup>②</sup>

### 三 地缘政治与市场化逻辑的混合发展与中国的资源战略展望

基于地缘政治的治理逻辑与基于市场化的治理逻辑在本质上属于政治与经济关系的辨析,由于国际社会的无政府状态,秩序范式建设比国内更加复杂,导致对国际政治与经济关系互动的解读存在争议。例如现实主义流派认为,为了国家安全,国家必须干预经济,国际经济合作离不开国家间权力关系而单独运行。自由主义流派则主要认为经济改造政治,国家不应干涉经济。当然国际政治经济学派众多,各自观点存在具体差异。对于全球资源治理而言,如前所述,当前地缘政治逻辑与市场逻辑在治理实践中都有体现,那么两者互动关系如何?未来可能的逻辑关系如何演进?中国在两种逻辑互动中如何参与全球资源治理?这些问题需要进一步探讨。

地缘政治不是一个完全独立的过程,<sup>③</sup>国际经济关系政治化与国际政治关系经济化的有机互动不仅印证了马克思主义的“政治”概念的内涵在经济全球化过程中的发展和丰富,而且是政治与经济有机互动在经济全球化过程中的具体表现形态和发展过程。<sup>④</sup> 全球资源治理的两个基本逻辑虽然有各自运转的独特方式,但是互动关系时有发生。从全球资源治理地缘政治逻辑对资源市场的影响来看,国家之间资源禀赋差异所形成的传统比较优势,容易被看作国家之间的互惠或竞争关系,基于比较优势国家可能采取贸易保护主义,形成资源贸易壁垒,阻碍资源市场自由性的提高。并且地缘政治背后的本质由国家主权作为合法性支撑,国家安全考量成为地缘政治逻辑干预市

---

<sup>①</sup> Yulia Selivanova, “Managing the Patchwork of Agreements in Trade and Investment,” in Andreas Goldthau and Jan Martin Witte, eds., *Global Energy Governance: The New Rules of The Game*, Global Public Policy Institute, 2010, pp.49-72.

<sup>②</sup> G. O'Brien, P.O'Keefe and J. Rose, “Energy, Poverty and Governance,” *International Journal of Environmental Studies*, Vol.64, No.5, 2007, pp.605-616.

<sup>③</sup> John Watts, *The Making of Politics: Europe, 1300-1500*.

<sup>④</sup> 李艳辉:《论当前国际政治与经济有机互动的新特征》,载《东南亚研究》,2003年第6期,第55-59页。

场而不需要付出过多违法成本的合理“借口”。从全球资源市场对资源地缘政治影响来看,资源与国家军事安全等高政治之间的联系正在被各种经济与市场力量挑战,市场化因素几乎影响了每一个国家的政策选择。这种影响还可能导致利益群体同盟的瓦解与再结盟等,例如美国与沙特关系波动起伏,就是这方面的例证。

从当前的国际政治经济格局来看,无论是地缘政治逻辑还是市场化逻辑间,恐怕都难以压倒对方,将全球资源治理导向单一的发展路径,其主要原因在于:

首先,国家主权与全球化产业链都是支撑既有国际格局的坚挺因素。国家是国际政治中的基本单位,从当前国家保守主义抬头的发展趋势来看,主权仍然是国际关系秩序的基石。就全球资源治理历程而言,地缘政治逻辑从来都是全球资源规则制定等的基本前提。但同时,尽管全球化出现了所谓“逆全球化”趋势,单从经济维度的全球产业链而言,全球资源市场的地位仍不可动摇,没有任何国家发展资源产业能离开全球资源产业链,即便是强势的西方发达国家也是如此。例如,前美国能源部部长布劳埃特(Dan Brouillette)不久前在华盛顿大西洋理事会演讲中指出:“在欧洲和世界上任何地方,能源安全实际上都是国家安全,能源安全取决于能源多样性”“事实是,而且仍然是,许多欧洲国家依赖俄罗斯天然气来满足其每年75%以上的天然气进口……”<sup>①</sup>

其次,从历史进程来看,地缘政治逻辑和市场化逻辑之间并没有出现完全割裂的现象,早期的全球资源治理体系的形成更多的是基于地缘政治合作,但是该阶段的全球资源体系并没有摒弃贸易功能,而是一种“强政治—弱市场”混合模式。例如早期英国海军牢牢地控制着北海和大西洋,并拥有广袤的殖民地,通过其全球地缘主导地位得以掌控资源运输、生产并实现利益最大化。虽然遭到拿破仑时期的大陆封锁政策影响,但自1805年至1809年,英国从美洲的出口额就从仅仅30万英镑提升到630万英镑,<sup>②</sup>因此对拿破仑的封锁政策有恃无恐。英国在19世纪全球资源领域中的话语权不仅与其当时所处地缘政治整体格局中的地位有关,也与其重视资源领域的国际市场开拓与运输密不可分。随着全球化在20世纪90年代的勃兴以及WTO全球性贸易规则体系的形成,全球资源领域的市场逻辑处于不断上升期,这一时期地缘政治的不稳定干预其实相对较少,全球资源治理因而呈现出一种“强政治—中市场”的混合模

<sup>①</sup> Adrian Croft, “Here Are Two of the Biggest Losers from the Saudi Arabia Oil Price War,” <https://fortune.com/2020/03/09/oil-price-saudi-aramco-stock-us-shale/>.

<sup>②</sup> 参见[美]R. R. 帕尔默、[美]乔·科尔顿、[美]劳埃德·克莱默:《现代世界史》,何兆武等译,世界图书出版公司北京公司2013年版,第339-341页。

式。21世纪以来,一方面,地缘政治对全球资源治理体系的干预再次加强;另一方面,全球资源治理产业链的覆盖范围也随着市场化的发展不断扩张,由此出现了一种“强政治—强市场”的混合模式。也正是由于两个逻辑在当前都呈现出显性特征,政治和市场之间的对抗性才变得更加明显。

再次,两个逻辑的混合发展才能解释当前全球资源治理体系的复杂局势。传统上比较优势理论建立在自然禀赋基础之上,自然禀赋成为国家地缘政治的重要保障。但是当前,拥有丰富资源的国家并没有成为真正意义上的强国,例如非洲某些资源国,反而资源不充足的国家在资源治理体系中的话语权较高,例如某些并不具备自然禀赋的西欧国家。这反映出市场话语权在资源治理领域的重要性。

因此,全球资源治理研究应该重视资源政治经济本身的延展性和交换性,重视资源政治和经济之间的融合和渗透。在大多数情况下,国际政治秩序与经济秩序相互交融在一起、互为条件。在当前多极化趋势下,任何国家都无法仅凭借单一路径在国际竞争中取得优势,治理手段必须多元并进。全球资源结构、市场和技术会对主要大国的全球地缘经济地位、地缘政治形势及话语权产生影响。同时,主要大国也会积极利用全球能源治理格局出现的新变化,推动实现自身在全球资源博弈中的利益诉求。地缘政治与全球市场两个逻辑的并存与交融对于主权国家的资源战略有重大意义。一方面,国家的地缘政治考量要吸收市场要素,通过构建包括安全在内的多元化议题,扩大市场化主体参与全球资源治理的政治对话;另一方面,在遵循资源市场化规则的同时,也要考虑到当前不同国家对国际秩序的多样化诉求,在全球资源贸易市场化规则制定中,以包容性与公平性规则兼顾各种权力类型国家的政治利益。

中国作为资源消费大国,国内资源大部分被用于解决自身的发展需要,在相当长的时间内在全球资源治理中的话语权并不高。疫情下全球资源出口国对中国依存度增加,以美国为首的部分西方国家对华战略资源遏制企图也逐渐增强。中国最大战略资源进口国地位与其国际影响力之间仍存在巨大差距,资源治理政治话语权的提高仍然需要较长时间。

具体而言,中国当前在全球资源治理体系建设中的政治逻辑与市场建设依然有以下不足:第一,地缘政治风险依然较高。中国资源市场稳定性易受到国际上民粹主义、贸易保护主义的影响。<sup>①</sup> 第二,中国资源组织国际化水平不高。政府间组织、非政府

<sup>①</sup> 在2020年年初的新冠疫情中,《联合国国际货物销售合同公约》(CISG)中第79条规定的“障碍”等免责事由成为某些国家对中国实施能源矿产类贸易限制的援引依据。

组织伙伴关系对资源大国巩固国际话语起到宣传作用,可以通过国际论坛等多边形式进行资源治理话语整合,但目前重要的组织联盟依然是西方主导、为西方国家资源治理服务,中国资源组织的国际化需要加强。第三,中国资源市场的现状不利于风险规避。中国资源市场进口结构的集中度和对外依存度都很大,而且将资源进口目标瞄准于少数几个国家。在当前全球经济秩序波动期,易受到他国国内政治等因素影响,缺乏风险之下的可替代来源国选择。第四,中国资源贸易的金融话语权不足。国际资源市场话语权与资源天然禀赋并不完全成正比关系,中国未能将全球最大的内需市场优势完全转化为话语权优势。反观美国作为较大的消费国,却利用多种金融工具,为国内需求赢得国际市场。第五,中国资源公司在市场份额的提升上存在不足。目前,中国国内众多资源公司已由早期的私有转为国有控制,出于政治考量,这些公司仍然是政策导向型而非市场导向型企业。因此,中国资源公司在国际市场份额的提升方面依然留有很大空间。<sup>①</sup>

中国当前参与全球资源治理既处于政治合作关键时期,又面临资源市场竞争与冲突,需要兼顾两个逻辑的协同发展;还要加强政治合作为资源市场降低地缘政治博弈风险,同时提升中国在全球资源市场中的金融话语权。

第一,应以政治合作为前提,秉持新能源合作观。当前全球资源治理分歧不仅限于生产者和消费者之间的政治分歧,还延伸为能源结构转型过程中新兴产业之间、标准规则之间和多元主体之间的竞争合作。在这种多中心治理结构中,加强正规和非正规机构之间的联系是替代单一同质国家间能源制度的关键。<sup>②</sup> 深化基于规则的矿产和资源合作交流,有利于确保自然资源贸易的公平。加强交流和分享经验能够帮助各国识别共同的阻碍,而合作能够弥补各国在负担、责任和能力上的不平等。多方受益的手段为政策制定者提供了一些制定全盘战略的选择,以有效应对无尽资源需求的挑战。虽然中国与国际能源署、石油输出组织等重要组织存在形式上的联动,但中国缺乏实质上的规则制定影响力。传统生产国与消费国的二元政治博弈将不利于多边资源贸易的发展,中国需要以资源治理组织为平台,扩大地缘辐射力,参加重要组织在全球资源体系中的多边活动。全球方法从根本上来讲是优越的,因为它可以最大限度地扩

<sup>①</sup> 例如 2019 年年底,全球前 50 家矿业公司总市值接近 1 万亿美元,全年市值增加了 1500 亿美元,排名前 7 位的矿业公司市值占 50 家矿业公司总市值的一半以上,中国“紫金矿业”“西铜业”市场占比不足,处于盈利中下游。参见中国自然资源部:《全球市值最大 50 家矿业公司排名》, [http://geoglobal.mnr.gov.cn/zx/kygs/kygsrtz/202001/t20200106\\_7377388.htm](http://geoglobal.mnr.gov.cn/zx/kygs/kygsrtz/202001/t20200106_7377388.htm)。

<sup>②</sup> Gonzalo Escibano, “Fragmented Energy Governance and the Provision of Global Public Goods,” *Global Policy*, Vol.6, Issue 2, 2015.



大涉足外国市场的数量,并避免贸易伙伴之间的歧视和经济扭曲(和政治风险)。<sup>①</sup>

第二,应实行分散性资源贸易战略,摆脱单一路径依赖风险。首先,要注意资源类别上的多元化,中国作为最大的发展中国家,能源需求量依然处于上升期,对外依存度高。在绝大多数战略资源,尤其是芯片和电子元件的原材料等领域,中国高度依赖国际市场,有些矿种的对外依存度已经超过80%。当前国际贸易风险包括政治、法律、商业等多重风险,资源贸易的集中化进口来源不利于风险规避。为摆脱资源贸易路径依赖,首先需要改变单一进口资源种类过分集中的情况。中国当前依然是煤炭、石油使用大国,且常规能源占据主要能源类型比例。面对当前国际社会出现的天然气产能过剩现象,需要平衡石油、天然气、煤炭等重要资源的进口数量。其次,要调整单一地区的进口积聚现状。在继续保持中东、俄罗斯等传统来源国资源贸易往来的同时,深化与中亚、非洲的资源贸易,以贸易合作促进政治友好;还要关注海洋资源作为新涌现的重点开发领域,与冰岛等极地话语权相对较高的国家合作有利于中国进入资源新市场。最后,提升能源利用效率是关键。技术与能源结合不仅体现在页岩气等资源开发,也促进了产业升级与资源节约。除了预防性风险规制,也要结合风险转移等多元手段进行补充。其中重要的包括海外投资多重保险组合。

第三,深化多利益攸关方参与资源市场竞争,形成多层次治理网络。首先,充分激发多利益攸关方参与意愿、巩固参与能力、赋予适当的责任担当,才能发挥主体能动性,与中央政府形成互补链条。与部分发达国家相比,中国公司参与国际资源市场起步较晚,当前资源市场主体主要集中于国有企业。以石油行业为代表的国有企业是当前世界资源市场主体的典范,兼具商业目的与国家政治目的,两种目的的平衡成为关键目标。若过分释放了这些部分市场化的能源国有企业的商业冲动,将使它们与国家的战略要务背道而驰;<sup>②</sup>若忽视商业价值,则国家经济发展将面临资源战略的短板。其次,带动金融主体参与资源市场。从历史上看,国际市场的运作离不开金融支持与监管。<sup>③</sup>如美联储政策对2008年、2014年两次油价震荡的传导效应,<sup>④</sup>面对日益一体化的资源市场,需要充分发挥中国不同金融主体在资源市场中的重要调节作用。再次,扩大非政府组织的软权力参与。虽然非政府组织不直接参与市场交易、规则制定,

<sup>①</sup> C. Fred Bergsten, "Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21<sup>st</sup> Century," *Working Paper Series WP96-15*, Peterson Institute for International Economics, 1996.

<sup>②</sup> Bo Kong, "Governing China's Energy in the Context of Global Governance," *Global Policy*, Vol.2, 2011, pp. 51-65.

<sup>③</sup> R. O. Kehoane, *Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

<sup>④</sup> 于宏源:《地缘政治视域下国际石油价格的震荡及应对》,载《国际展望》,2020年第6期,第35-37页。

但在资源市场信息交换、合作对话撮合等方面的作用不断上升。此外,国际资源市场运作离不开重要非政府组织的国际监督,依靠新媒体等手段,非政府组织正在塑造特殊的舆情机制。除了深化多利益攸关方参与国际资源市场治理,“国际—国家—地区”的多层级网络也有利于成果转化效率。但权力下放意味着治理的结果越来越依赖于地方绩效,因此也依赖于地方执行权力下放的任务和责任的意愿和能力。<sup>①</sup> 其实,中央和地方保护主义的逻辑并不相互排斥,实际上经常重叠。例如,参与国际资源市场的主体,也可以作为地方代表,作为基本服务的提供者对当地就业来源以及政府财政收入发挥杠杆作用。<sup>②</sup> 最后,继续推动人民币与资源定价挂钩,构建亚洲交易与定价中心。人民币正式纳入国际货币基金组织特别提款权(SDR)货币篮子,这是人民币国际化的重要里程碑。鉴于前期美元霸权地位产生了诸多美国式多边定价与贸易规则,在美元面临国际经济体系冲击、汇率不稳定的同时,需要加快人民币国际化进程,以人民币与石油挂钩作为工具,提升我国资源贸易定价话语权。人民币与石油价格机制挂钩是重要的战略转折点。中国推出原油期货不仅可以争夺国际油价定价权,也会通过“期货和现货市场的联动”推进人民币石油定价机制的发展,扩大人民币使用的国际市场,保持人民币汇率稳定性。

## 结 语

在全球资源治理范式推进下,改善集体行动逻辑,实现资源安全领域的共治,是当前国际政治谈判、国际法规则制定的重要议程,也产生了诸多国际正式与非正式渊源的治理体系结构。但资源安全机制与地缘政治关系复杂,战略资源对地缘政治稳定与发展产生了重要影响。资源稀缺造成了全球局势紧张,战略资源内外要素论加剧了资源竞争的复杂形势,资源要素的属性也从自然扩展至国家安全、社会安全的新高度。本文提出了地缘政治博弈和全球市场的两个逻辑:一方面,基于地缘政治的资源治理一直在全球资源政治经济中扮演重要角色,但由于地缘要素的变化,传统资源治理中的地缘政治从生产国与消费国的二元博弈逐渐转向权力多中心化;另一方面,全球资源市场不断发展,基于市场化的灵活治理体系也不断发展,资源治理的变化主要体现

<sup>①</sup> Jing Wu, Christian Zuidema and Katharina Gugerell, “Experimenting with Decentralized Energy Governance in China: The Case of New Energy Demonstration City Program,” *Journal of Cleaner Production*, Vol.189, 2018, pp.830-838.

<sup>②</sup> Sarah Eaton and Genia Kostka, “Central Protectionism in China: The ‘Central SOE Problem’ in Environmental Governance,” *The China Quarterly*, Vol.231, 2017.



为金融化、多利益攸关方的深度参与以及市场路径与资源治理目标的多元化。这两个逻辑并不是替代与被替代的关系,而是背后的“主权”与“全球产业链”的坚挺互动与冲突,在历史进程中二者并未割裂,而是呈现“强地缘政治—弱市场”到“强地缘政治—中市场”再到“强地缘政治—强市场”发展趋势。

疫情下,主要资源生产国债务高企、社会经济问题频发,国内社会表现出较强的民族主义倾向。技术民族主义与市场保护主义交织,二者相互强化,成为大国间资源政治经济竞争的新焦点。尤其美国作为全球资源体系的霸权国家具有强大的干预全球市场的政策工具,随着当前地缘政治竞争趋向激烈,美国针对中国在全球化背景下相对获益的不满增强,可能把相当部分资源投入资源地缘政治竞争,而相对忽略乃至牺牲全球市场中的经济收益。美国若牺牲一部分经济收益来打击地缘政治竞争对手,可能导致全球资源治理进程偏离其原有轨道,使得国际政治驱动下的区域化和多边合作机制渐成主流;世界产业体系脆弱性可能会因此而凸显,“强地缘政治—弱市场”也可能成为新的短期形态。当前,全球面临百年之未有大变局,中共中央政治局会议将“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”作为今后相当长一段时期的发展基调。然而,即便国家地缘政治博弈呈现胶着状态,全球资源治理仍应关注国际法和国际组织的保障和促进作用。中国正面临着全球资源政治经济体系转变过程中的新机遇和新挑战,应当保持应对地缘竞争的底线思维,深化参与全球市场路径,坚持在多边资源市场和国际法的框架内推进资源合作走向更加公平与合理的发展方向。

(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;责任编辑:张海洋)