

# 欧盟对外能源政策:关系结构与 发展工具<sup>\*</sup>

曹 慧

**内容提要:** 欧盟的能源议题,如能源政策一体化、内部能源市场、能源安全以及能源外交等成为近年来关注的焦点,但有关欧盟对外能源政策的研究在国内尚不多见。本文尝试通过剖析欧盟的对外能源关系考察欧盟对外能源政策的实施。本文认为,欧盟通过外交建立了一个外部能源关系动态的“三层结构”,并将其对外能源政策纳入发展援助以及投资合作政策之中。欧盟通过与第三国签订的双边协议或“行动计划”,将资金投入能源及其相关基础设施建设的优先项目上。欧洲投资银行和欧洲复兴开发银行对能源项目的投资正成为欧盟实现对外能源政策的主要手段。但是,欧盟对外能源政策的发展也受到内部能源市场改革、制度设计以及第三国的偏好或行为等因素的影响。

**关键词:** 欧盟 对外能源政策 能源共同体

自上世纪 90 年代以来,欧盟不断推进能源效益和内部能源市场的立法与改革,成员国内部能源领域的政策也逐步趋同。21 世纪初,国际油价不断上升,加之对能源进口已呈现出过分依赖的局面,使欧盟开始关注能源供应安全的问题。经历了 2005-2006 年、2009 年的两次俄罗斯与乌克兰天然气“斗气”后,欧盟一方面加快了内部电力和天然气市场一体化的改革步伐;另一方面,成员国增强了在欧盟层面整合对外能源政策的意愿。2007 年,成员国政府间会议通过了《欧洲能源政策》。该文件首次明确提出需要制定团结一致的欧盟对外能源政策、建立“泛欧能源安全共同体”。<sup>①</sup> 2009

\* 本文为“气候变化与国家安全战略的关键技术研究”课题(项目编号:2012BAC20B06)的研究成果。

<sup>①</sup> European Commission, Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament “An Energy Policy for Europe”, COM (2007) 1 final, Brussels, 10 January 2007.

年生效的《里斯本条约》,将能源划归为欧盟和成员国的共同管辖的领域。2010年,欧盟能源总司和欧盟对外行动署成立。这些机制上的变化加强了欧盟对外能源政策的统一性和协调性。

欧盟是如何建立对外能源关系,又如何发展和执行对外能源政策的?本文将围绕上述问题展开讨论:第一部分分析欧盟对外能源关系的结构;第二部分展开政策执行工具的实证研究;第三部分尝试探讨欧盟对外能源政策发展的影响因素;第四部分为研究结论。

## 一 欧盟对外能源政策的关系结构

尽管能源在欧盟仍然属于欧盟和成员国共同管辖的领域,但当能源安全被贴上了“欧洲利益”标签时,<sup>①</sup>欧盟对外能源政策的战略地位便凸显出来。具体而言,欧盟对外能源政策,是指欧盟在对外关系中涉及能源领域的政策,即包含在外交、对外援助与发展,投资与贸易等领域的能源政策。欧盟能源外交的法律基础是1994通过的《欧洲能源宪章条约》。<sup>②</sup>当时,受制于分割的内部能源市场,欧盟层面的能源外交并未真正展开。欧委会2000年发布的《迈向一个能源安全供应的欧洲战略》绿皮书,首次讨论了在欧盟范围内实现共同对外能源政策的可能性。该文件涉及的能源立法建议和有关能源领域的章节被涵盖在后来通过的《里斯本条约》里。2005-2006年俄罗斯与乌克兰爆发了天然气争端,欧委会随后于2006年3月发布文件,首次提出将能源纳入欧盟对外政策框架。<sup>③</sup>在其关于《可持续、竞争性即安全能源的欧洲战略》绿皮书中,欧盟委员会强调“能源是保证欧洲正常运行的核心,……团结一致欧盟对外能源政策对实现可持续、有竞争力和安全的(欧洲)能源战略来说,必不可少”,并进而提出了建立“泛欧能源安全共同体”的主张。<sup>④</sup>同年10月,欧委会向欧盟理事会提交了题为《对外能源关系:从原则到行动》的文件,明确阐述了未来3年欧盟对外能源政策的方向

<sup>①</sup> European Commission, “Energy 2020: A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy”, COM (2010) 639 final, 10 November 2010; Council of the European Union, “Council Conclusions on Strengthening the External Dimension of the EU Energy Policy”, Brussels, 24 November 2011.

<sup>②</sup> 1991年,欧盟成员国签署通过了《能源宪章》。在随后的三年半时间里,各国就规范市场投资、贸易、运输及准入规则等进行了谈判,最终于1994年在里斯本签署通过了《能源宪章条约》及相关附件。转引自“能源宪章”官网, <http://www.encharter.org/index.php?id=7>, last accessed on 8 October 2013.

<sup>③</sup> European Commission, Green Paper “A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy”, COM (2006) 105 final, Brussels, 8 March 2006.

<sup>④</sup> Ibid..

和重点。<sup>①</sup> 随后,成员国在欧洲理事会上形成了对外能源政策的共同立场,即能源安全是欧洲的核心利益,而统一的对外能源政策是实现能源供应安全和增强市场竞争力必不可少的保障。<sup>②</sup> 2010年,欧盟在文件中诠释了对外能源政策的内涵,即通过外交与第三国建立不同程度的能源关系,借助发展援助政策以及贸易、投资等保障欧盟的能源安全,推广可再生能源的开发、提高能源效率,扩大欧盟内部能源市场的外延,最大程度地保证欧盟能源供应及中转安全。<sup>③</sup>

欧盟又是如何通过外交建立与第三国的能源关系呢?笔者认为,欧盟对外能源关系主要由三个层面构成。第一层为“能源共同体”国家;第二层为欧盟睦邻伙伴国家及中亚五国;第三层为重要的能源生产、消费国家。第一层,即“内核”,为“能源共同体”国家。2005年10月,欧盟(代表当时的25个成员国)与克罗地亚、波黑、塞尔维亚、黑山、马其顿、阿尔巴尼亚、保加利亚和罗马尼亚以及联合国监督下的科索沃签署了《能源共同体条约》。该条约的目的是通过有力的制度体系和基础设施建设,构建一个一体化的、具有竞争力的“泛欧能源市场”。2006年7月,上述签署国宣布成立“能源共同体”,启动了世界最大能源市场的运转。此后,挪威(2007年)、摩尔多瓦(2010年)、乌克兰(2011年)陆续成为正式成员国。截止到目前,观察员国包括土耳其、亚美尼亚、阿塞拜疆和格鲁吉亚等。

“能源共同体”成立后立即开始执行欧盟有关能源安全、能源效率以及市场竞争力等方面的法规,并逐步延伸至欧盟内部能源市场。2007年1月,“能源共同体”成员国开始执行欧盟关于电力和天然气市场的指令以及与连接跨境基础设施(指电网和天然气管道网)相关的规定。2009年6月,“能源共同体”开始实施欧盟有关能源效率的部分规定。<sup>④</sup> 从2011年9月开始,成员国开始实施欧盟“第三个能源一揽子计划”,<sup>⑤</sup>在2013年6月完成“国家可再生能源行动计划”后,开始执行“欧盟可再生能源战略”指令。<sup>⑥</sup> 事实上,经过6年的发展,欧盟建立的“能源共同体”已覆盖了西巴尔干、摩尔多瓦和乌克兰等对欧盟能源供应、运输极为重要的地区和国家,并逐步实现了

① European Commission, Communication from the Commission to the European Council “External Energy Relations—from Principles to Action”, COM (2006) 590 final, Brussels, 12 October 2006.

② Ibid..

③ Council of the European Union, “Council Conclusions on Strengthening the External Dimension of the EU Energy Policy”, Brussels, 24 November 2011.

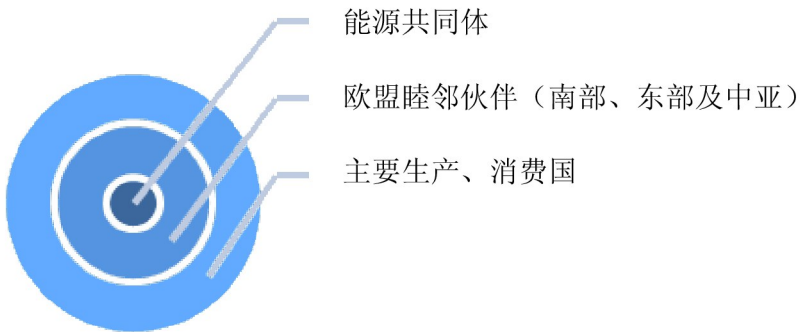
④ See EU Directive 2006/32/EC, Directive 2002/91/EC, Directive 2002/91/EC, Directive 92/75/EEC.

⑤ See EU Directive 2009/72/EC, Directive 2009/73/EC, Regulation (EC) No 714/2009, Regulation (EC) No 713/2009, Regulation (EC) No 715/2009.

⑥ See EU Directive 2009/28/EC.

将“欧盟能源政策扩展到非欧盟国家”的目标。<sup>①</sup> 在“能源共同体”内,随着保加利亚、罗马尼亚和克罗地亚先后加入欧盟,欧盟表示,愿意与那些自愿执行欧盟立法的成员展开自由贸易协议谈判。2012年底,欧盟与乌克兰就签署《联系国协议》达成共识。另外,欧盟也计划与阿塞拜疆展开自由贸易协议谈判。<sup>②</sup> 显然,欧盟积极施展外交手段的目的是试图将“能源共同体”演化为“扩大版”的欧盟能源市场。

图1 欧盟对外能源关系结构图



注:图由作者自制。

欧盟对外能源关系中的第二层为欧盟睦邻伙伴国家及中亚五国。依据“欧洲睦邻政策”(European Neighborhood Policy, 简称 ENP) 文件,欧盟南部伙伴国家包括阿尔及利亚、埃及、加沙/西岸、以色列、叙利亚、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯以及塞拉利昂等国家;东部伙伴则包括乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆以及俄罗斯等国家。此外,鉴于能源储量巨大和地理位置重要,以及欧盟对其的重视程度,中亚地区的乌兹别克斯坦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦五国也应归于该层结构中。与“能源共同体”国家在《能源共同体条约》作为法律基础的能源合作不同,欧盟在本层结构中与合作国的合作是以欧盟出台的“欧洲睦邻政策”文件为基础的。在 ENP 这个战略性多边框架内,欧盟与上述地区或国家签订了包括政治、经济和文化等多方面、多边区域性协议或双边《联系国协议》(Association Agreement),以及《伙伴关系与合作协议》(Partnership and Co-operation Agreement)。每个双边协议都

① “Conclusion of the 7 Ministerial Council of Energy Community”, Zagreb, 18 December 2009.

② Council of the European Union, “Council Conclusions on Strengthening the External Dimension of the EU Energy Policy”, Brussels, 24 November 2011.

由一系列机构负责协调和日常运行,其中包括由一个双方外交部长组成的联系国理事会、一个由高级官员组成的支持委员会,以及各方面的技术专家小组等。通过制定标准化流程的行动计划(action plan),欧盟将其对外能源政策通过发展援助政策以及投资等工具融入与伙伴国家合作的优先项目中。

欧盟与南部伙伴国家的能源合作重点是开发当地的可再生能源、实现一体化的马格里布能源市场,以及建立一个未来可与欧盟对接的电力和天然气网络运输系统。在《欧盟—地中海能源伙伴关系》框架下,欧盟部长理事会于2007年通过了《欧盟—地中海2008—2013年优先行动计划》。在该计划中,能源首次被列为重点合作领域。欧盟希望通过与地中海南岸国家共同开发低碳和可再生能源,逐步建立一个连接欧盟和地中海南岸地区的统一天然气市场,将“能源共同体”延伸到该地区。在2008—2013年的5年时间内,欧盟及其成员国计划对该地区的能源以及相关基础设施项目投入32亿欧元。欧盟将此行动计划视为实施欧盟对外能源政策的“新动力”。<sup>①</sup>同时,欧盟还大力推动“地中海太阳能计划”,以及在该地区建立和欧洲电力运输系统网络(ENTSO-E)相连接的地中海电力运输系统网络(Mediterranean Transmission System Operator,简称TSO)中的基础设施项目。在积极开展能源外交,提供财政协助的同时,欧盟还鼓励私营企业在该地区进行能源投资、开展合作,将欧盟资助的“孵化”项目,如太阳能和风能等,培育成具有市场规模和价格竞争力的商业项目。如2011年,德国和法国的两家企业联合在北非和中东地区开发太阳能和风能,计划在2050年满足欧盟15%的电力需求。<sup>②</sup>

欧盟与东部伙伴国家的能源合作是在“巴库协作计划”和“东部伙伴关系能源安全平台”下进行的,<sup>③</sup>其目的是开辟新的能源运输线、维护现有管道网络的畅通、保障欧洲能源供应的安全。实际上,欧盟与其东部伙伴的能源合作由来已久。早在1993年,欧盟就启动了“欧洲—高加索—亚洲运输体系计划”(TRACECA,即“新丝绸之路”)。此后,欧盟发起了“向欧洲输送石油和天然气国家间项目计划”(INOGATE),旨在建立将中亚和里海的油气运往欧洲的出口通道,如在1996—2006年的10年期间,

① European Commission, Press Release “Commissioner Piebalgs launches the New Euro-Mediterranean Energy Partnership”, IP/07/1945, Limassol, 17 December 2007.

② European Commission, Press Release “Commission Welcomes Desertec and Medgrid Cooperation on Solar Energy in North Africa and the Middle East”, IP/11/1448, Brussels 23 November 2011.

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, “On Security of Energy Supply and International Cooperation - ‘The EU Energy Policy: Engaging with Partners beyond Our Borders’”, COM (2011)539 final, Brussels, 7 September 2011, p.7.

欧盟为参与项目的前苏联国家提供了5600万欧元用以整合该地区过于陈旧的油/气管道。乌克兰承担了欧盟20%的天然气供应中转,因而成为欧盟重点关注的能源伙伴。2011年,乌克兰加入了“能源共同体”;2013年初,欧盟与乌克兰就签署《联合国协议》达成了共识,即为了顺利签署协议,乌克兰必须在2013年5月之前完成选举、司法等相关改革。<sup>①</sup>

外部突发事件,如2005-2006年俄罗斯与乌克兰之间的“斗气”事件,加快了欧盟在里海—中亚—黑海地区展开能源外交、建立能源关系的步伐。欧盟委员会主席、能源委员、对外关系委员以及后来的欧盟外交与安全政策高级代表等在东部伙伴国家进行穿梭外交,希望与中亚天然气生产国(如阿塞拜疆、土库曼斯坦等国)在展开能源合作的同时,建立一条或数条联通该地区至欧洲的天然气管道运输线,即所谓的“南部走廊”。欧盟认为,开展与环里海—中亚—黑海国家的能源合作是欧盟能源供应多元化、保障能源安全、减少对俄罗斯依赖的重要途径。<sup>②</sup> 2005年,阿塞拜疆因其“地缘战略位置和能源资源”而被纳入了《欧洲伙伴政策》。<sup>③</sup> 2007年4月,欧盟委员会提交了《黑海协作计划》建议,目的是加强与该地区的对话与合作。<sup>④</sup> 同年7月,德国作为轮值国主席在《欧盟—中亚能源战略》框架下正式展开了与中亚国家的能源对话。目前正在执行的能源合作包括《欧盟—里海能源合作》<sup>⑤</sup>和《欧盟—中亚战略》<sup>⑥</sup>。在《2007-2013年中亚区域援助战略》中,欧盟将能源列为该地区的重点援助领域,希望通过“欧亚运输走廊计划”将该地区的天然气运往欧洲,从而摆脱对俄罗斯的依赖。2011年,欧盟委员会代表欧盟与阿塞拜疆和土库曼斯坦政府就建设跨里海天然气管道项目进行了谈判,并签署了具有法律约束力的能源合作协议。

欧盟认为,俄罗斯在欧洲能源市场中扮演着“独一无二”的重要角色。<sup>⑦</sup> 据统计,2010年欧盟进口天然气的31%、原油中的34%和煤炭中的27%都来自于俄罗斯。<sup>⑧</sup> 因此,俄罗斯凭借巨大的资源优势成为欧盟能源合作的重点国家,而合作的重点则聚

① “欧盟与乌克兰布鲁塞尔峰会弥合分歧寻求合作”,人民网, <http://world.people.com.cn/2013/0226/c157278-20596685.html>, 2013年9月23日访问。

② See COM(2006) 590 final, COM(2010) 2020 final, COM(2011) 539 final.

③ Benita Ferrero-Waldner, Speech to the European Parliament, 26 October 2005.

④ European Commission, “Black Sea Synergy: A New Regional Cooperation Initiative”, COM(2007) 160 final, Brussels, 11 April 2007.

⑤ 包括亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、土耳其、乌克兰和乌兹别克斯坦等。

⑥ 包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等。

⑦ See European Commission, COM(2011) 539 final, p.8.

⑧ Eurostat, “Energy Production and Import”, August 2012, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Energy\\_production\\_and\\_imports#Imports](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports#Imports), last accessed on 11 December 2013.

焦在能源供应和运输。1997年,欧盟与俄罗斯签署了《伙伴关系与合作协议》,并于2000年建立了“欧盟俄罗斯能源对话”机制。欧盟愿意为俄罗斯提供资金和技术以改进能源生产和运输能力,但要求俄向外国企业开放能源市场,履行《能源宪章》,为投资者提供“一站式”服务,建立快速解决纠纷机制,接受国际会计标准并改善投资环境。<sup>①</sup>2009年俄乌天然气定价纠纷导致十多个中、东欧国家陷入天然气供应危机之后,欧盟与俄罗斯建立了预警机制和“欧—俄天然气咨询理事会”,旨在加强能源对话、防止和应对可能出现的危机。

欧盟对外能源关系的第三层为重要的能源生产、消费国家或地区,包括对欧盟至关重要的能源生产地如中东、海湾地区,以及美国、日本、中国和印度等能源消耗大国。欧盟在该层面的能源合作重点是改善能源治理,建立透明和可预测的全球能源市场,提高能源利用率,推广低碳能源,以及制定国际标准和为产品贴标签等。<sup>②</sup>本文认为,欧盟根据各国的能源属性和工业发展水平,采取了不同的策略,例如:在沙特、伊拉克和利比亚等能源生产国家,欧盟通过“采掘业透明协作”(Extractive Industries Transparency Initiative)计划,鼓励能源富裕国家通过公布能源公司收支状况以及政府的石油、天然气和煤炭等收入,提高能源治理能力。为保证能源市场价格稳定和公平交易,欧盟也在考虑与海湾合作委员会(Gulf Cooperation Council)就建立自由贸易区问题展开谈判。对于发达的能源消耗大国,如美国和日本,欧盟的能源外交重点是签订双边协议,合作开发新技术、为产品贴标签,以及通过国际组织共同制定能源以及相关气候变化领域的国际标准。对于发展中的能源消耗大国,如中国和印度等,欧盟采取的方式则是推广低碳能源经济、提高能源利用率以及建立以市场为基础的碳排放交易体系,例如:2009年欧盟与中国签署了“欧中清洁能源中心”协议,并陆续开展了“煤炭近零排放”、“碳捕获与封存示范”等能源领域的合作项目。

由此可见,在欧盟对外能源关系结构中,“能源共同体”是欧盟对外能源政策的基石。通过不断采纳欧盟的有关能源立法,“能源共同体”正逐渐成为欧盟能源市场的延伸。而在《伙伴关系政策》涉及的邻国,能源已成为欧盟与之合作的重点领域,无论是南部或东部国家。2006和2009年发生的俄乌天然气纷争,使里海—中亚—黑海地区成为欧盟能源外交的重点,并加快了欧盟对外能源的整合。2011年,在与阿塞拜疆和土库曼斯坦的能源谈判中,欧盟首次以“一个声音”说话。此外,欧盟通过发展与主要能源生产、消费国的能源外交与合作,进一步确保其在全球能源市场、建立国际标准

① 杨光:“欧盟能源安全战略及其启示”,《欧洲研究》2007年第5期,第63页。

② See European Commission, COM (2011) 539 final, pp.9-10.

中拥有更多的话语权。值得注意的是,欧盟建构的对外能源关系结构并非静止不动,而是随着欧盟战略定位、第三国接受欧盟标准程度的变化而变化。阿塞拜疆、乌克兰以及格鲁吉亚等国则从边缘的外层,逐渐成为欧盟对外能源关系的重要组成部分。

## 二 欧盟对外能源政策的实施工具

### (一) 发展及援助政策

为保证欧盟的能源供应、中转安全,在对外关系中,能源不仅成为欧盟与伙伴国家政治对话中的优先领域,而且是欧盟对外发展、援助政策的主要组成部分。<sup>①</sup> 如上所述,欧盟在不同地区采取了不同的能源外交政策。在地中海、北非地区,欧盟主要通过开发可再生能源,建立一个未来与欧盟对接的地中海南岸电力与天然气网络运输系统和统一的马格里布能源市场。而在东部伙伴中,欧盟的政策重点是共同开发环里海—中亚—黑海的天然气资源、建立接入欧盟能源网络的油气管道以及改革当地的能源市场。欧盟依然视自己为中亚国家的“亲密政治盟友”和“可以信赖的伙伴”。<sup>②</sup> 在密切关注这些国家政治和经济改革的同时,欧盟在“欧盟—中亚战略”框架下开展援助与合作项目。项目主要集中在能源及其相关基础设施建设和人员培训等领域。<sup>③</sup>

据统计,在2007—2011年的5年间,欧盟在第三国能源领域投入的发展与援助金额已超过17亿欧元(见表1)。<sup>④</sup> 从地区分布看,欧盟对睦邻伙伴国家(主要是南部、东部伙伴)的财政援助(financial assistance)已达4.8亿欧元,亚洲(主要是中亚五国)达1亿欧元。从年度分布看,2007年,欧盟对东部伙伴的财政援助达1.1亿欧元。在经历了2009—2010年的低潮后,2011年,欧盟通过能源实施工具、欧洲发展基金以及欧盟睦邻伙伴政策等工具大幅提高了对外能源领域的项目资助。

① European Commission, “The EU Energy Policy: Engage with Partners beyond Our Borders”, COM (2011) 539 final, Brussels, 7 September 2011.

② Ibid..

③ Ibid..

④ European Commission, Working Paper on “Key Facts and Figures on the External Dimension of the EU Energy Policy”, SEC (2011)1022 final, Brussels, 7 September 2011, p.10.



表 1 2007-2011 年欧盟对外能源领域的财政援助资金 (单位:百万欧元)

欧盟对外政策能源工具	2007	2008	2009	2010	2011	小计
能源设施工具 I	178.30	20.80	2.10		0.20	201.40
能源设施工具 II				0.80	199.20	200.00
小计	178.30	20.80	2.10	0.80	199.40	401.40
欧洲发展基金—国家指标计划(EDF-PIN)	14.40	13.69	46.89	12.89	109.85	197.72
欧洲发展基金—地区指标计划(EDF-PIR)			6.65		38.00	44.65
小计	14.40	13.69	53.54	12.89	147.85	242.37
发展合作工具—亚洲		45.00	9.50	46.40		100.90
发展合作工具—拉丁美洲					27.00	27.00
小计		45.00	9.50	46.40	27.00	127.90
欧洲睦邻伙伴工具—南部 <sup>①</sup>		76.66	20.50	20.00	99.00	216.16
欧洲睦邻伙伴工具—东部 <sup>②</sup>	115.00	78.00		36.00	42.60	271.60
小计	115.00	154.66	20.50	56.00	141.60	487.76
自然资源的环境和可持续性管理地热计划(能源部分)						133.30
核安全工具	73.45		49.32	58.13		180.90
为前联系协议国安排的国家计划以及多个受惠国基金						197.12
合计						1770.75

资料来源:European Commission, SEC (2011) 1022 final。

自 2011 年起,欧盟通过政策设计和机构设置等方面的改革整合了发展与援助政

① 欧盟睦邻伙伴南部国家包括:阿尔及利亚、埃及、加沙/西岸、以色列、叙利亚、约旦、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯以及塞拉利昂等。

② 欧盟睦邻伙伴东部国家包括:乌克兰、摩尔多瓦、格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆以及俄罗斯等。

策,使资金的使用更符合欧洲的利益。在发展政策上,欧盟将以往繁杂的项目整合到一个新框架之下,即“因变而议”(Agenda for Change)计划。在该框架下,欧盟未来和邻国的合作项目将主要从民主与治理,以及可持续发展两个方面进行考核。<sup>①</sup> 2011年底,在欧盟—乌克兰峰会上双方就签署《联系国协议》(Association Agreement)达成共识,其中包括对“深入和全面自由贸易协定”的讨论。在“因变而议”(Agenda for Change)计划的新框架下,欧盟特别将乌克兰的表现,如在共同价值和法律秩序方面,作为是否可与其实现政治结盟和经济联合的重要参考指标。与欧盟进行类似谈判的国家还有亚美尼亚、阿塞拜疆、摩尔多瓦和格鲁吉亚等国。在援助政策上,欧盟将“欧洲睦邻政策”与以激励机制为主导的“民主和共享繁荣伙伴关系政策”联系起来。欧盟希望通过对邻国行动计划的评估,有选择地援助那些更愿意进行民主化改革和可持续发展的地中海南岸及北非国家。此外,自欧盟对外行动署成立以来,欧盟内部一致强调加强部门间协调,提高援助与发展资金使用的有效性。

## (二) 贸易与投资

尽管存在共享的管辖权,但欧盟对外能源政策依然能够通过对外投资活动来实现。在欧盟委员会、欧盟对外行动署、欧洲投资银行以及欧洲复兴开发银行等机构的合作下,能源供应、基础设施建设以及与此相关的技术培训等投资项目被“镶嵌”在欧盟与第三国的投资和贸易政策中。截至2012年,欧洲投资银行共向欧盟以外国家的90个项目提供了超过80亿欧元的资金,其中81%为能源以及与之相关的运输项目。与此相类似,截止到2012年,欧洲复兴开发银行向第三国的170个电力与能源项目的投资已超过77亿欧元,其中私营部门融资占投资总额的51%。另外,在2006—2012年期间,该银行共在33个国家的602个可持续能源项目上投资110亿欧元。<sup>②</sup>

### (1) 地中海东、南岸以及北非地区

在2007—2012年的5年间,欧盟通过欧洲投资银行下设的“欧洲—地中海投资伙伴工具”(Euro-Mediterranean Investment and Partnership)向其地中海伙伴国家提供了97亿欧元投资贷款。此外,为“欧盟和地中海共同利益”项目额外提供了20亿欧元贷款,为与气候变化相关的项目提供了20亿贷款。2012年,欧洲投资银行对该地区的投资达17亿欧元,其中能源和运输项目占56%。摩洛哥成为欧洲投资银行在该地区

<sup>①</sup> European Commission, “Annual Report 2012 on the European Union’s Development and External Assistance Policies and Their Implementation in 2011”, SWD(2012) 242 final, Brussels, 6 August 2012, [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid\\_annual\\_report\\_2012\\_highlights\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2012_highlights_en.pdf), last accessed on 20 December 2012.

<sup>②</sup> European Bank of Reconstruction and Development, “Financing Sustainable Energy: EBRD Action and Results”, 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/brochures/sei.pdf>, last accessed on 10 December 2013.

的最大投资对象,为10亿欧元。<sup>①</sup>实际上,在2002至2012年的11年间,在欧洲投资银行对该地区的140亿欧元投资中,有超过一半的资金(其中53亿投入能源项目,30亿投入运输项目)被投入到与能源相关的项目上。<sup>②</sup>作为欧洲能源供应的重要中转站,在2007-2011年期间,欧洲投资银行在土耳其共投入100亿欧元的资金。在可持续能源领域,2006-2012年欧洲复兴开发银行在土耳其的投资已超过11亿欧元。<sup>③</sup>

## (2) 中、东、南欧-中亚地区

欧洲投资银行发布的报告表明,截止2011年底,该银行对乌克兰、摩尔多瓦、亚美尼亚、阿塞拜疆等国的能源投资已超过7.7亿欧元。<sup>④</sup>如果加上对运输领域(约占32%)的投资,该银行为欧盟对东部伙伴的能源投资贷款提供了超过60%的资金。<sup>⑤</sup>2006年以来,欧洲复兴开发银行增加了对可持续能源领域的投资。从地区分布上看,该银行在东-南欧以及东欧和高加索地区的投资分别达到22亿和约23亿欧元。<sup>⑥</sup>

迄今为止,作为欧盟在乌克兰的主要金融机构,欧洲复兴开发银行对乌克兰的投资已高达86亿欧元,其中绝大部分集中在2008-2012年期间,约58亿欧元。能源和基础设施建设成为该银行在乌克兰的重点投资领域,分别达到22%和25%。<sup>⑦</sup>欧洲投资银行为乌克兰能源项目提供的贷款也已超过12亿欧元,包括电网建设、水电站修复、用于能源运输的公路建设项目等。

高加索地区成为欧洲复兴开发银行在能源领域的重点投资地区。截至2012年,该行在阿塞拜疆的投资已高达70亿欧元,其中能源和基础设施领域占投资总额的30%和40%。2011年,在欧盟委员会与阿塞拜疆政府就能源展开谈判之际,欧洲复兴开发银行在该国“井喷式”地投入了30亿欧元资金。<sup>⑧</sup>在格鲁吉亚,欧洲复兴开发银行的投资已近52亿欧元,其中能源占投资总额的33%。仅在2010年,该行的投资额

① European Investment Bank, “FEMIP Annual Report 2012”, 28 June 2013, p.9, [http://www.eib.org/attachments/country/femip\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/femip_report_2012_en.pdf), last accessed on 8 October 2013.

② Ibid., p.18.

③ European Bank of Reconstruction and Development, “Financing Sustainable Energy: EBRD Action and Results”, 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/brochures/sei.pdf>, last accessed on 10 December 2013.

④ European Investment Bank, “2011 Activity Report”, 12 October 2012, [http://www.eib.org/attachments/country/eu\\_active\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/eu_active_report_2012_en.pdf), last accessed on 8 October 2013.

⑤ European Investment Bank, “Factsheet: EIB financing in the EU’s Eastern Neighbors”, 11 June 2013, [http://www.eib.org/attachments/country/eib\\_factsheet\\_central\\_eastern\\_european\\_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/eib_factsheet_central_eastern_european_en.pdf), last accessed on 12 July 2013.

⑥ European Bank of Reconstruction and Development, “Financing Sustainable Energy: EBRD Action and Results”, 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/brochures/sei.pdf>, last accessed on 10 December 2013.

⑦ European Bank of Reconstruction and Development, “Factsheet - Ukraine”, March 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/Ukraine/pdf>, last accessed on 2 July 2013.

⑧ European Bank of Reconstruction and Development, “Factsheet - Azerbaijan”, March 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/azerbaijan/pdf>, last accessed on 25 August 2013.

就高达 35 亿欧元。

### (3) 俄罗斯

欧盟主要通过欧洲复兴开发银行在俄罗斯进行能源投资。截至 2012 年,该行在俄的投资额已达 170 亿欧元,其中私营部门融资额占 85%。能源和基础设施分别占投资总额的 14% 和 16%。<sup>①</sup> 2006-2012 年,欧洲复兴开发银行在可持续能源领域对俄罗斯的投资已达 24 亿欧元。2012 年,该行为俄罗斯远东能源公司提供了 1 亿欧元贷款,支持其以天然气为动力的热电站建设。<sup>②</sup>

与政治合作相比,欧俄能源企业之间的合作更具实质性内容。2011 年底,法国、德国和意大利的 3 家公司联合向俄罗斯天然气工业股份公司所属的南线天然气管道项目注资,掌握了该项目 50% 的股份(该项目预计总投资 70 亿欧元)。该天然气管道计划于 2015 年开工,建成后,俄罗斯将通过黑海直接向中、西部地区的欧盟成员国供应天然气。<sup>③</sup>

## 三 欧盟对外能源政策发展的影响因素

在某种程度上,欧盟在对外能源政策领域已形成了“共同立场”,制定了“共同战略”,并实施了共同的“行动计划”。然而,欧盟对外能源政策的实施仍然存在问题,其影响因素主要包括内部能源市场改革进展不顺利、制度设计缺陷以及第三国的偏好等。

首先,欧盟内部能源市场依然缺乏统一性,主要体现在欧盟成员国对开放国内能源市场的态度不尽相同。尽管欧盟已制定了于 2015 年前实现电力和天然气市场一体化的时间表,但各国能源市场的开放程度仍参差不齐。德国于 2011 年通过了《能源经济法》修正案,以确保其国内市场与欧盟推动的能源市场一揽子计划中的规定接轨。相比之下,法国是最不情愿开放国内市场的国家之一。欧委会文件显示,自 2003 年公布第二个能源市场一揽子计划以来,已有超过 40 起违法案例。<sup>④</sup> 在基础建设和融资

① European Bank of Reconstruction and Development, “Factsheet-Russia”, March 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/russia/pdf>, last accessed on 2 July 2013.

② European Bank of Reconstruction and Development, “Power and Energy”, March 2013, <http://www.ebrd.com/downloads/research/factsheets/powerenergy/pdf>, last accessed on 15 May 2013.

③ “EU Companies Get 50% Stake in Russia’s South Stream”, 13 December 2011, <http://www.eurativ.com/energy/eu-companies-get-50-stake-russia-news-507338>, last accessed on 22 June 2013.

④ European Commission, “Energy 2020: A Strategy for Competitive, Sustainable and Secure Energy”, COM (2010) 639 final, Brussels, 10 November 2010.

方面,融资匮乏也阻碍着欧盟能源市场一体化的发展。<sup>①</sup>此外,2008年制定的“国家能源效率行动计划”的实施情况也令人失望。欧委会认为,成员国在交通领域利用可再生能源和提高能源效率的发展过于缓慢。

其次,在能源领域共享管辖权的设计不利于欧盟对外能源政策的实施。这主要表现在成员国因能源组合和战略选择不同而在对外能源政策上产生的分歧。《里斯本条约》将能源归于欧盟和成员国的共同管辖领域。《欧洲联盟运行条约》第194条第1款规定,联盟能源政策的目标在于确保能源供给安全、提高能源效益、发展可再生能源,以及增进能源网络的连接等,并通过普通立法程序实现以上目标。但是,第2款同时规定,成员国拥有“选择不同能源来源及其能源共同总体结构的权利”,<sup>②</sup>即拥有能源组合和能源战略的选择权。欧盟成员国中只有3个石油/天然气能源生产和出口国,即丹麦(石油和天然气),英国(石油和天然气)和荷兰(天然气)。其他许多成员国,如中东欧国家的能源供给主要依靠煤炭开采。因为是贫油国,再加上为了减少对俄罗斯能源进口的日益依赖,这些国家的能源政策倾向于发展本国的核电与可再生能源。

以核电为例,欧盟成员国在该领域的能源组合政策出现了高度分化的现象。支持核电的国家,如英、法、芬兰、保加利亚、匈牙利、瑞典、立陶宛、荷兰、<sup>③</sup>罗马尼亚、斯洛伐克、捷克和斯洛文尼亚12个成员国,在2011年福岛核泄露事件后,仍然表示将继续发展本国的核能。而意大利、<sup>④</sup>波兰、爱沙尼亚和拉脱维亚等五国决定不再恢复原有的核能发电站。比利时和德国则在公众抵制核电的压力下,于2012年决定分别在2025年和2022年前全面实现非核能化。奥地利、丹麦、塞浦路斯、希腊、爱尔兰、卢森堡、马耳他和葡萄牙等国家既不在国内生产核电,也不会在未来建造核电站。西班牙则仍处于是否废弃核能的抉择中。由此可见,成员国政府认为国内资源的开采和能源组合的选择关系到国家主权,因而导致欧盟难以在联盟层面形成一个统一的对外能源政策。

<sup>①</sup> European Council, “Conclusions of the European Council on 4 February 2011”, EUCO 2/1/11 REV 1, Brussels, 8 March 2011, p.3.

<sup>②</sup> 《欧洲联盟基础条约——经〈里斯本条约〉修订》,程卫东、李靖莹译,北京:社会科学文献出版社2010年版,第121页。

<sup>③</sup> 荷兰议会曾于1994年通过逐步淘汰核电政策的提案。该提案计划在2003年关闭国内唯一的一座核电站。但该政策于2003年被终止,政府同意该核电厂运转到2013年。之后,在2006年,政府又调整了政策,规定只要符合安全标准,该核电厂可延长运转20年至2033年。See “Country Profile- Netherlands”, *World Nuclear Association Website*, July 2013, <http://www.world-nuclear.org/info/country-profile/countries-G-N/netherlands/#.Ueuqk86S1LM>, last accessed on 24 August 2013.

<sup>④</sup> 意大利2011年6月举行的全民公决,决定不再恢复核能发电。

最后,欧盟对外能源政策的发展也取决于和第三国的能源合作方式以及第三国政府的偏好。首先,能源合作方式决定着欧盟能源关系向外发展的顺利与否。通过上述有关欧盟对外能源关系结构的分析不难看出,处于核心的“能源共同体”国家在欧盟对外能源政策中起着“中坚”的作用。这是因为,首先“能源共同体”有着坚实的条约基础和法律准则。《能源共同体条约》对所有成员国起着同等的约束力。其次,能源共同体的部分成员国已成为欧盟候选国,如保加利亚、罗马尼亚和刚刚入盟的克罗地亚等。作为入盟条件,这些候选国有义务履行欧盟的立法,其中包括能源方面的法律规定。而东、南欧候选国,虽然并非作为其加入欧盟的前提条件,也将履行《能源共同体条约》视为与欧盟具有“共同利益”的行动,自愿接受以欧盟立法为标准的能源改革,将本国的能源市场与欧盟能源市场连为一体,以期获得欧盟的《联系国协议》地位,进而与欧盟达成自由贸易区协定,进入欧盟大市场。但在第二层次中,尤其是欧盟的南部地中海睦邻国家中的能源生产或中转国家,对加入欧盟能源市场一体化则显得较为消极。究其原因,主要是因为建立在“欧洲睦邻政策”框架下的《联系国协议》缺乏法律约束力。在各种优先“行动计划”或“路线图”战略声明的背后,是空泛的承诺和无法评估的项目。此外,欧盟在对外合作中倡导的“附加性条件”(conditionality)由于缺乏信用而无法得到充分的执行。

最后,第三国政府的偏好也影响着欧盟对外能源关系的发展。在加入欧盟之前,《联系国协议》地位虽然能使地中海南岸及北非地区国家获得财政援助,但是,其规模与它们的实际需求相比显然相差甚远。与欧盟在东、南欧国家实施的成功案例相比,欧盟较为完善的能源立法体系和能源市场改革经验等在该地区推广得并不顺利。部分国家更关注通过与欧盟的合作获得欧洲能源市场的份额,而非“心甘情愿”地接受欧盟的规范,最终被并入欧洲能源市场。<sup>①</sup>以阿尔及利亚为例,该国95%的天然气出口地是欧洲市场,阿-欧之间的经济依存度很高。由于阿尔及利亚对欧盟能源消费市场高度依赖,其政府近年来一直在寻求能源产业的多元化发展,如与俄罗斯天然气工业股份公司、天然气出口国家论坛(Gas Exporting Countries Forum)<sup>②</sup>等之间的能源合作。因此,在某种程度上,与欧盟的合作是阿尔及利亚政府保持其能源自主的手段之一。实际上,欧盟推动的能源市场自由化改革与阿尔及利亚政府对长期能源合同的偏

<sup>①</sup> Richard Young, *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, Abingdon: Routledge, 2009.

<sup>②</sup> 有学者认为该论坛是潜在的天然气领域的石油输出国组织。See Hakim Darbouche, "Decoding Algeria's ENP Policy: Differentiation by Other Means?", *Mediterranean Politics*, Vol.13, No.3, 2008, pp. 371-389, last accessed on 24 April 2011.

好有着不可调和的矛盾。<sup>①</sup>

土耳其和俄罗斯是欧盟对外能源关系中最特别两个伙伴。一方面,如前所述,鉴于在能源进口与中转中的重要位置,俄罗斯和土耳其成为欧盟重点的“拉拢”对象;另一方面,两国对欧盟的“能源结盟”建议保持着一定的距离。作为重要的能源中转国,欧盟将土耳其视为重要伙伴。除了承担将北非—中东石油和天然气连接到欧洲的运输线建设外,土耳其还是欧盟重点打造的“南部走廊”的大部分天然气管道网络的重要中转站。但在2009年的谈判中,土耳其拒绝加入“能源共同体”成为正式成员国,而仅以观察员身份列席该组织。有学者认为,土耳其此举是为了给重启加入欧盟的谈判增加筹码。<sup>②</sup>

俄罗斯对欧盟对外能源政策的发展起到了“催化剂”和“加速器”的作用。可以说,成员国对俄罗斯能源的过度依赖推动了欧盟在对外能源政策上的整合。欧盟每年消耗的三分之一的天然气和三分之一的石油均来自俄罗斯。部分国家对俄罗斯能源的依赖程度达到了100%,如爱沙尼亚和芬兰。依赖俄罗斯能源对成员国构成的挑战是促使欧盟在对外能源关系中用“一个声音讲话”的主要原因。这些挑战包括:第一,“小”成员国面临俄罗斯可能进行的能源供应要挟。2005—2006年、2009年俄罗斯与乌克兰因价格和过路费等问题“斗气”,造成了部分成员国(如罗马尼亚、保加利亚等国)短暂供气中断的现象,极大地影响了工业生产和人民的生活;第二,挑战也来自于“小”成员国由于没有能源巨头的支持以及相对规模较小的国内市场,从而缺少和俄罗斯在能源谈判上讨价还价的筹码。比较而言,规模较大的成员国如德国、意大利因本国拥有能源巨头和庞大的国内能源消费市场,则可通过谈判和俄罗斯能源公司签订长期、价格相对较低且稳定的供油/气合同,或者就双方合作修建“直达”的天然气管道达成协议。如2005年,俄罗斯天然气工业股份公司和德国巴斯夫以及E.ON公司合作修建通过波罗的海直接将俄罗斯什托克曼气田的天然气输入到德国境内的管道,<sup>③</sup>从而避免了途经乌克兰或白俄罗斯等国中转的过境风险;<sup>④</sup>第三,挑战来自于俄罗斯对欧洲能源市场的渗透,以及与欧盟在能源产地管道网络建设中展开的竞争。如今,俄罗斯的天然气管道网路已遍布欧洲,如俄罗斯连接波兰、斯洛伐克的亚马尔欧洲

① Sanam Salem Haghighi, *Energy Security: The External Legal Relations of the European Union with Major Oil and Gas-Supplying Countries*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2007, p.24.

② Ibid., pp.1080—1081.

③ “普京访德送上大礼,俄承诺帮德国成欧洲能源中心”,人民网,2006年10月16日, <http://finance.people.com.cn/GB/1038/59942/59955/4921663.html>, 2013年2月11日访问。

④ 程春华:“俄罗斯与欧洲天然气管道合作概况”,《俄罗斯中亚东欧市场》2006年第3期。

天然气管道,连接德国、荷兰、英国等地的北欧天然气管道,以及经黑海至土耳其连接意大利的“蓝溪”天然气管道。俄罗斯借助“蓝溪”管道的修建不仅进入了土耳其的天然气管道网络,还打开了地中海市场(如与阿尔及利亚的合作),为俄在该地区的能源开发和建设提供了便利。<sup>①</sup>但对欧盟而言,它却在该地区多了一个实力强大的竞争对手。在欧盟“南部走廊”天然气管道线路之一的跨亚德里亚海管道(简称TAP)也出现了俄罗斯的身影。TAP是建设一条将阿塞拜疆液化天然气接入希腊—保加利亚网络的管道。目前,俄罗斯的三家能源公司正在参与购买拥有管道网络所有权的希腊天然气公司DEPA和DEFSA的竞标。<sup>②</sup>此外,俄罗斯还加强了与中亚地区能源生产国的合作,如2007年,俄罗斯天然气工业股份公司与土库曼斯坦、哈萨克斯坦签订了供气协议。在非洲,俄罗斯和阿尔及利亚、卡塔尔也在商议建立“天然气版的‘石油输出组织’”,试图进一步控制全球的天然气市场。

#### 四 结论

目前,欧盟内部能源市场依然尚未统一,成员国在对外能源领域亦远未达到形成“共同”政策的地步。但是,根据以上分析可以看出:首先,在对外能源关系上,欧盟发展了独具特色的“三层结构”和“多管道”政策执行工具。欧盟与第三国通过“由近及远、由内到外”的能源关系建立了包含“能源共同体”国家,“欧洲睦邻伙伴”国家以及“重要的能源供应、运输和消费”国家组成的三层结构。该结构的特点是,欧盟根据地缘位置和能源属性,为每一层制定了相应的政策和向上发展的“期望值”。如第一层的“能源共同体”建立在体现欧盟原则和标准的《能源共同体条约》基础之上。从6年来的发展过程看,“能源共同体”俨然已成为欧盟内部能源市场的延伸。欧盟在第二层“欧洲睦邻与伙伴”结构中则与第三国的合作则是以《欧洲睦邻政策》为基础。在这两层中,欧盟推行其能源立法标准,以内部能源市场为参照样本,积极参与当地能源市场和基础设施网络连接的改革。<sup>③</sup>同时,通过倡导“民主、人权、法制和自由市场”的发展与援助政策和附加政治条件的投资等工具,欧盟参与了当地的能源和基础设施建设,保证了对欧洲市场的能源供应。即使在最为松散的第三层,欧盟也“分门别类”地进

<sup>①</sup> 程春华:“俄罗斯与欧洲天然气管道合作概况”。

<sup>②</sup> “One Sure Winner Emerges in Southern Gas Corridor Race”, 11 March 2013, <http://www.euractiv.com/energy/sure-winner-emerges-southern-cor-news-518361>, last accessed on 5 June 2013.

<sup>③</sup> Gawdat Bahgat, “Europe’s Energy Security: Challenges and Opportunities”, *International Affairs*, Vol.82, No. 5, 2006, p.971.



行了目的明确的能源合作。在能源生产国,如沙特和利比亚等国,推广内部能源市场的良治方式;在发达的能源消费国,如美国和日本,共同开发新能源技术,并利用国际组织制定行业标准和市场准则;在新兴的经济大国,如中国和印度,欧盟则大力推广低碳经济理念、提高能源效益、合作建立以市场为基础的碳信用交易体系。

其次,欧盟对外能源政策的实施受到内部能源市场改革不顺利、制度设计缺陷、合作方式以及第三国政府偏好等因素的影响。成员国执行欧盟内部能源立法缺乏力度,造成电力和天然气市场一体化程度远未达到计划的进度,从而影响了欧盟对外能源政策的执行。将能源领域设计为欧盟和成员国共享管辖权的模式,会因成员国的不同能源组合和战略选择而影响欧盟就对外能源政策形成共同立场。第三国政府的偏好也制约着欧盟对外能源政策的实施。以阿尔及利亚为例,加入欧盟的能源合作不过是该国政府获得欧洲能源市场份额的务实之举,而非“心甘情愿”地接受欧盟规范。土耳其虽然在欧盟对外能源版图中占据重要的地位,但其政府“若即若离”的态度令欧盟难以通过“能源共同体”对其进行同化,因而也影响了欧盟对外能源政策的实施。

最后,俄罗斯在欧盟对外能源政策中扮演着“催化剂”和“加速器”的角色。成员国对俄罗斯能源的过度依赖促使欧盟在对外能源政策上以“一个声音”说话。俄罗斯与乌克兰之间的两次天然气冲突加速了成员国对从欧盟层面协调与俄能源谈判的需求。俄罗斯在欧洲不断扩大的能源市场以及在北非、海湾等地区展开的能源合作与开发,则对欧盟构成了挑战,刺激着欧盟对外能源政策的发展。

(作者简介:曹慧,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:刘绯)