

新格局下中国参与国际能源秩序构建的策略研究

岳树梅

2012-01-29 10:53:17

岳树梅

摘要: 在全球化背景下,国际能源格局发生了巨大变化。为了确保国际能源安全与世界经济和谐发展,改变当前不合理的国际能源旧秩序,构建更加公正、合理的国际能源新秩序成为必然。中国应该坚持发展中国家的地位,在未来的国际能源新秩序中充当重要角色,积极推动国际能源新秩序的建立。

关键词: 国际能源格局 国际能源秩序 中国策略

作者简介: 岳树梅,重庆工商大学法学院副教授,法学博士。

全球能源问题的剧烈震荡和大国能源关系的深刻调整动摇了当前国际能源秩序中固有的权力、利益格局,也为国际能源新秩序建立提供了前所未有的条件。过去国际能源秩序实质仅仅是能源供需问题,关于能源对环境影响、新能源开发合作、能源技术合作等多有忽略。在经济全球化的今天,国际能源格局由两极结构走向多极格局,国际能源新秩序的建立成为未来国际能源安全保障的基础。在相互依存、相互促进的能源互动体系中,国际能源合作^①作秩序已经成为国际社会共同关注的焦点,也是中国经济发展所关注的热点。

一、现存国际能源秩序与国际能源新格局的错位

全球化的发展为国际能源新秩序发展奠定了坚实的物质基础,从而为该理论在实践中发挥作用提供了一定空间,也为国际法学中的“世界能源法与跨国能源法理论”、或“世界能源组织”的主张重现生机提供了理论支持。^[1]

(一) 国家能源主权变化使不合理的国际能源秩序观继续发展

能源主权是经济主权的重要组成部分。国际能源新秩序的建立离不开各国的能源主权。由于信息技术和网络技术的迅猛发展和广泛应用,能源勘探、开采、运输、贸易等活动穿越了传统的地域空间,加上一些跨国公司和能源组织的迅猛发展,又从某种程度上挤压了国家行使能源主权^②的空间,使得国家行使能源主权的范围和空间发生了很大的变化,原有的能源主权原则在理论和实践上都面临着新的问题。为了应对这种变化,许多国家被动或主动地选择了对外开放能源战略,给国家能源主权带来前所未有的挑战。其中处于主导地位的发达国家他们不仅和发展中国家一样高度关注能源主权,还不断地利用经济全球化向发展中国家发出不公平能源合作挑战。而原本处于弱势地位的发展中国家若不积极应对能源挑战,将被置于边缘化的境地。^[2]世界油气资源地域分布的不均衡性、稀缺性和不可再生性,使大国为获得稳定、可靠、经济的以油气为核心的能源资源,展开了国际间的博弈、较量和争夺,甚至不惜发动战争。能源成为各国在制定对外政策法规和处理对外合作关系时必须认真考虑的重要因素。^[3]国际能源旧秩序仍然主要是由西方国家主导,维护的是西方国家的能源利益,没有为广大发展中国家带来合作平等和能源自由合作的机会,致使国际能源合作所起的作用甚微、国际能源关系严重失衡。

例如美国期望凭借实力加强对国际能源组织的控制,使其服务于其国家能源利益,并进一步扩张为控制全球能源的“世界能源安理会”。俄罗斯期望凭借其能源资源国的优势,在未来能源秩序构建中占有重要的一极。日本正利用国际能源合作格局深刻变化的有利时机,致力于建立符合其国家能源利益的国际能源秩序。欧盟正积极地以它独具特色的方式参与、影响着国际能源社会,以更大程度上实现其能源利益,并由此逐步形成它主张的国际能源秩序。

(二) 国际能源组织在国际能源合作中的作用偏小

国际能源组织是国际能源条约机制的升级。任何一个国际能源组织的首要职能就是监督缔约方对条约义务的履行。^[4]目前国际能源组织数量不少,但仅仅是能源生产大国之间、能源消费大国之间的分别合作,能源运输中转国、能源弱国参与合作的较少。欧佩克(OPEC)^③和国际能源机构(IEA)^④对能源的影响力正在逐渐减弱,过去国际能源由两极决定——生产国集团和消费

国集团——逐渐向多极结构转变。能源全球化趋势，对国际能源组织提出了新的要求，能源的生产国、消费国、运输国在内，它包括发达国家和发展中国家共同参与的国际能源合作组织是实现全球能源合作的必然结果。^[5] 能源宪章条约(ETC)^⑤致力于多边能源合作，组织的成员^⑥涵盖的范围有较大发展，但它的成员组成，包括能源与环境的协调，以及对能源输出国、消费国、中转国的公平性、公正性还存在相当的局限性。总的来看，现存国际能源组织对全球能源安全的维护收效甚微、在促进全球能源合作中效率不高、引领全球性国际能源合作的组织缺位。

(三) 全球能源合作法律机制的缺失

目前国际能源合作法律机制的缺失使国际能源合作实践失去了存在的基础，更使国际能源秩序运行缺少了支撑。国际能源法律制度的产生是以国际能源合作为基础，本质上是通过个体之间复杂的谈判和博弈过程来完成的。目前在国际能源合作过程中以双边合作协议为主，相关的个体可能存在共同的利益，仅仅存在一些能源组织之间，缺乏全球性的多边合作法律框架。个体在实现共同利益的过程中，需要经过复杂的谈判和不断的博弈过程，此中既有信息沟通问题的困扰，也有利益分配问题的纠纷。^[6] 国家之间的能源合作关系，需要面对各种能源问题的摩擦和协调。现存国际能源社会缺乏多边国际能源法律制度安排，所有国际能源合作问题的协商解决无章可循。在一个日趋紧密的能源相互依赖世界中，随着能源合作问题密度的增加，无论在纯粹的能源个体交往之间，还是在具有全球的国际能源合作领域，对全球能源合作的法律制度的需求都会越来越强。

(四) 金融危机带来了国际能源合作主体力量变化

金融危机迫使美欧等西方发达国家经济增长速度放缓，对能源的需求逐渐缩减，一些新兴发展中国家在工业化过程中成为能源需求的新增长点。中国和印度在能源市场上的消费需求逐步扩大。IEA预计到2030年，中国和印度将有2/3的石油依赖进口。中、印等这些新兴工业化国家的能源消费标准将来几乎是近20年的能源消费大国的两倍。为了确保能源安全，这些国家加快了国际能源合作的步伐。^[7] 国际能源合作实践表明，中国、俄罗斯、印度和巴西在全球能源合作领域中迅速壮大起来，美国长期以来垄断对全球能源工业的局势已经有所改变。在目前全球最大的能源公司当中，已有相当一部分来自这些国家，他们总量比重已经超过了美国。从国际能源勘探开发、运输合作、到新兴能源技术合作，到应对全球气候变暖的能源环境合作，中国和印度等新型工业化发展中国家将会发挥越来越重要的作用。

(五) 新能源开发利用带来了国际能源合作内容变化

民用核能作为一种经济实用的新型能源，被全球备受关注，且应用越来越广泛。然而，灾难性的安全事故、放射物质泄漏不停地在核电站发生，这也在很大程度上使民用核能的发展陷入困境。如何把全球储量丰富的核能资源可以替代化石能源的经济实用和洁净，这就需要全球民用核能技术人才等通力合作，要让民用能源的发展成果惠及所有国家和地区、惠及所有人群，这就使国际能源合作的外部环境更趋复杂。过去主要以保障能源供需平衡、应对能源危机为合作内容，对能源合作环境安全重视不够。新能源开发，清洁能源及节能减排，积极应对气候变化，促进经济社会发展与能源环境相协调，走可持续发展之路成为能源合作秩序研究的重要内容。

二、国际能源新秩序对中国的影响

中国作为发展中国家，能源的生产和消费已经跃居世界第二，已经成为国际能源市场中极为重要的组成部分。国际能源新秩序对中国能源安全有着举足轻重的作用。迄今为止，国际能源新秩序并没有一个权威、统一的定义，各国从自己的利益出发诠释国际能源新秩序。国际能源新秩序就是要求从全新的角度，建立稳定、公平和透明的良好国际能源秩序，以促进国际能源安全。这种新持续将对中国经济健康持续发展具有战略性和基础性地位，它是保障中国国家未来能源安全的重要基础因素之一。

(一) 中国经济发展对国际能源合作的依托

近年来，随着我国经济发展速度加快，能源供应在快速增长的同时，一些严重问题也突现出来：随着我国经济发展中对能源的需求增加及能源消费结构升级换代，能源消费数量不断增长；能源资源相对短缺，我国能源资源人均拥有量较低；能源供应及消费带来的环境问题没有得到妥善解决；能源利用效率还需要继续提高；我国已成为石油净进口国，国际能源市场对我国影响十分巨大。随着21世纪全球经济进入高速增长，发展中国家对能源需求也日益增多，世界能源供需矛盾加剧，能源地位越来越凸显。加强能源合作已经成为各国关注的焦点。进入新世纪以来，中国参与国际能源合作形势发生了重大变化，全球能源合作对中国经济发展的影响加深。中国参与国际能源合作受到了石油价格不断攀升、能源市场动荡不安、能源的地缘争夺激烈以及能源的使用安全等一系列问题的严峻挑战。对此，中国在世界各国，尤其是西方能源消费大国，纷纷加速调整各自的能源秩序观，渴望主宰国际能源秩序的同时，也要求构建适应国际能源合作需要的新秩序，以维护本国及世界能源安全。

目前全球能源供需平衡关系脆弱，国际能源秩序对能源供需乃至国际能源价格的影响不断增加，我国能源对外依存度较大，能源供应受国际市场的影响也将越来越大。加强国际能源合作是解决我国能源问题的重要途径之一。

(二) 国际能源新秩序对中国社会发展的影响

国际能源新秩序，是指国际能源合作中各国经济利益和其他利益在国际社会成员之间合理而平等的分配。它是经济新秩序在国际能源合作中的拓展，超越了国家、民族和地区利益的局限，以人类利益为其终极归宿。国际能源新秩序的构建是国际和谐社会建立的前提和基础，国际和谐社会是国际能源新秩序建立的目标和结果。

1. 国际能源新秩序对中国提倡和谐社会构建的影响

经济全球化要求能源合作国际化，在全球能源合作飞速发展的同时，现行国际能源合作秩序的不公正性和不合理性也随之加剧，并且在当前和今后相当长一段时间内，国际能源合作所面临的矛盾和问题极有可能更为复杂、更加突出。构建国际和谐社会，就需要建立国际能源新秩序，改变旧秩序当中不公正不合理的成分，使国际能源社会各成员公平地参与到能源合作新秩序的

进程中,共享国际能源新秩序带来的利益。

2. 国际能源新秩序能够为发展中国家的中国赢得国际空间

中国作为发展中国家只有在国际能源新秩序中才能公平公正获得表达本国意愿的机会,通过公平竞争、对话协商等方式为国际能源合作赢得更大的发展空间,才能共同分享国际能源新秩序带来的发展机遇。中国只有国际能源新秩序中,才能充分利用本国的优势,坚持能源合作、实现能源安全,使自己的能源综合实力得到不断提升。中国只有在国际能源合作中争取自己的话语权,利用经济全球化的发展机遇,在国际能源新秩序构建中把当前急需解决的能源问题和发展自己国家能源综合实力有机结合起来,把自身的能源问题与国际能源合作关系结合起来探索和实践。

3. 国际能源新秩序能够推动中国参与国际能源合作的公正性与合理性。当前国际能源合作中由于南北差距大、发展中国家能源综合实力参差不齐,产生了一系列的问题。通过南南合作壮大南方力量,中国在国际能源新秩序中逐步改变在现行国际能源合作中的弱势地位,提高在国际能源格局变化中的地位及影响力,以便在国际能源合作中扮演越来越重要的角色。为此,中国应该积极参与国际能源合作规则和制度构建,更好地推进南北对话,推动公正、合理的国际能源新秩序建立。

(三) 国际能源新秩序将促进中国走低碳环保发展之路

面对能源消费、生态环境、气候变化等严重问题,各国都在积极寻求有利于社会进步、国民经济发展、能源与环境协调、低碳经济的可持续发展道路。大力推行可再生能源的利用,降低低效能源消费,促进世界生态环境的改善,抑制全球气候恶化,使人类社会在低碳环境中生存,这是国际能源新秩序期望达到的目的,也是中国参与国际能源合作最终愿望。面对全球气候变暖,为维护全球能源安全和可持续发展,中国提出了转变经济发展模式,这也要求能源生产和消费模式随着改变;虽然近年来发展低碳经济,加强节能减排,但要实现我们在国际社会做出的承诺,未来节能减排的责任还十分重大;清洁能源和可再生能源的生产和利用水平还有待提高;国际能源新秩序提倡的低碳能源的实质是通过技术创新和制度创新,降低能耗和减少污染物排放,建立新的能源结构,目标是减缓气候变化和促进人类的可持续发展。中国政府于2007年发布了《中国应对气候变化国家方案》,对能源赋予了提高减缓和适应气候变化能力的新使命。中国政府对如何应对全球气候变暖这一重大问题上,注重国际社会的普遍观点是发展低碳经济和运用新能源。在国际能源新秩序中,低碳经济以低能耗、低排放、低污染为基础,以提高能源利用效率和创建清洁能源为目的,以技术创新、制度创新和改变经济发展观为核心。

在国际能源新秩序条件下,围绕低碳环保的各种能源合作,既是保护全球气候和环境的重要内容,更是国家间在经济、能源、环境等方面的重大合作。国际能源新秩序中的能源低碳合作中各国之间存在共同利益,但也存在冲突。中国在实现这种共同利益的过程中需要经过复杂的谈判和不断的博弈过程,这中间有信息沟通的困扰,有利益分配的纠纷,也有消除冲突的艰辛。但中国从保护全人类共同利益出发,使气候与能源合作取得进展,在博弈过程中就必须不断的调整自己的利益分配格局,逐步消除冲突,从而避免全球气候系统的巨大危险。

国际能源新秩序将形成先进能源技术的研发合作体系,从技术上加强国际能源合作。国际能源新秩序符合中国一贯主张的从人类社会持续发展的高度,加强节能技术研发和推广,支持和促进各国提高效率,节约能源,探讨建立清洁、安全、经济、可靠的世界未来能源供应体系上的合作,处理好资金投入、知识产权保护、技术合作的关系,让世界各国获得巨大的收益。

(四) 国际能源新秩序对中国参与国际能源合作的影响

进入21世纪,国际能源格局已经发生重大变化,以“金砖五国”为代表的新兴经济体的实力不断增强,成为影响世界能源合作中的重要影响因素。随着经济实力的增强,中国要求得到与其经济实力相应的国际能源合作地位,提升自身在国际能源合作领域的代表性和发言权,建立能够体现自身利益的公平合理的国际能源新秩序。随着不能成为国际能源体系主导力量的新兴发展中大国的国际地位提升,国际社会建立国际能源新秩序的要求日渐强烈。面对全球气候变化,为维护全球能源安全和可持续发展,推动在新技术领域内的能源合作,确定减少能源贫困问题的措施和方式等在现存国际能源秩序中不能得到真正解决,它需要国际能源新秩序的建立才得以实现。

中国面对国际能源现存秩序的严峻形势,只有通过多边互利合作、多元发展、协同保障的国际能源新秩序,才有利于中国参与国际能源合作。作为世界最大能源消费国之一的中国,在国际能源合作中的话语权还很弱,一般只能被动接受国际能源价格。因此,从长远来看,国际能源新秩序要求中国积极参与国际能源定价机制,形成自己的能源报价系统,以增强对国际能源的调控能力,从而影响国际能源市场和国际能源价格。

三、中国参与国际能源新秩序构建应对策略

中国既是一个能源生产大国,又是一个能源消费大国,综合实力的迅速增长使其在国际能源社会中的影响力越来越大。在西方主导的国际能源秩序中,中国还处于弱势地位。但在纷繁复杂的国际能源格局下,身为负责任的大国,中国也必将与世界共同分担能源合作产生的全球问题。

(一) 立足中国坚持国际能源新秩序观

中国主张以和谐世界理念为指导,积极参与国际能源新秩序构建,并在此过程中发挥积极作用,改变当前国际能源合作秩序中的不合理成份,并为其注入新的积极因素。现行国际能源秩序实际上是一个高度复杂的体系,中国作为重要的一员置身其中,应立足自身的发展发挥相应的作用,使国际能源新秩序服务于中国的根本利益和人类的共同利益。中国是能源消费大国,更是能源生产大国。我们将在平等互惠、互利双赢的原则下加强同各能源生产国和消费国的合作,共同维护全球能源安全。我国严重的资源瓶颈,要求中国应该积极参加国际能源新秩序的建立,树立平等互利、合作共赢的能源新秩序观。

(二) 提倡建立全球能源组织

国际能源新秩序的运行和参与的有效载体是政府间的国际能源组织。国际能源新秩序构建需要有一个适合能源生产国、能源消费、和能源运输中转国都能参加的真正全球能源组织，有学者称之为世界能源组织（WEA）^⑦。笔者认为它是以前全球为基础的能源合作机构，它包括发达国家、发展中国家，即涵盖了能源生产国、能源消费国、能源中转国。所有希望加入的国家都能作为成员国，并更加注重节能、环保、新能源开发以及与能源相关的技术合作。[8]WEA是国际能源合作中各类能源矛盾的调节器，也是未来国际能源新秩序的重要保障机构。

（三）倡导构建全新的国际能源合作法律机制

国际能源多边合作法律机制的存在可以使国际能源合作按照有序的方式运行，有助于国际能源新秩序的稳定，为能源合作关系提供基础和框架。[9]多边能源合作法律机制包括能源合作的基本原则（平等互利、合作互信、共谋发展）、组织机构、活动程序（协商一致、多数表决的议事规则）、法律制度框架体系、决议的履行及监督机制、争端解决机制等。中国提倡特别关注核能的安全。通过国际能源合作法律机制，明确能源安全职责等措施建立国际统一的安全监督管理体系和与能源安全标准。还包括合作开发利用，可再生能源资源、环境领域的合作、建立能源信息共享网络等。

（四）应坚持作为发展中国家的地位

关于中国国际身份认知的问题上，中国政府与西方国际舆论之间存在着明显的分歧。我们一贯坚持中国是发展中国家，可现在一些西方国家和对此存在歧义。认为中国经济总量现在已据世界第二，属于“发达国家”行列了。[10]我国属于发展中国家具有相当坚实的理由，这是全球经济发展历史比较的结论，经济总量虽然有所改变，但中国符合发展中国家经济发展的基本事实是不变的。

（五）在中国相关法律中规定国际能源合作的具体内容

为了促进国际能源新秩序的建立，我国需要有协调整个能源法体系与国际能源合作关系的法律条文。我国已颁布了《电力法》、《煤炭法》、《可再生能源法》和《节约能源法》，现在正在审定的能源法草案第十二章中一百零九条、至一百一十五条对国内外能源合作的进行了原则性规定，但缺乏可操作性。[11]⑧新能源法应该改变我国过去对国际能源合作中的重政策轻法律，重部门管理轻综合调控的弊端。我国应该在相关的法律中作出具体的规定，通过法律化、制度化的具体规定来加强国际能源合作，提高能源使用效率，改善能源消费方式，发展清洁能源技术，注意节能环保。深化与世界各国的交流与合作，妥善解决能源供应和安全问题，为国际能源新秩序的建立和我国国际能源合作的可持续发展创造更好的环境和机遇。

注释：

①这里的国际能源合作主要是指能源开发、勘探、运输等的合作，体现为能源贸易、能源与环境、能源投资、新能源开发、能源安全及争端解决等合作机制。

②国家能源主权是国家所固有的属性，它成为国家经济主权的重要组成部分，笔者认为国家能源主权是指国家对其领域范围内的能源勘探、开采、能源运输、能源贸易、能源投资的永久主权。

③石油输出国组织（OPEC）是一个自愿组成的政府间国际石油输出国组织，成立于1960年，成立的目的是在国际石油供求关系中，对其成员国的石油政策进行协调、统一，加紧联合起来捍卫石油输出国利益。

④国际能源机构（IEA）成立于1960年，成立的目的是在国际石油供求关系中，对其成员国的石油政策进行协调、统一，加紧联合起来捍卫石油输出国利益。是由美国倡议为了抗衡OPEC而构建发达国家能源消费国组织，它是主要处理IEA各国能源管理的应急共享系统，是制定各成员国政府间能源合作政策法规的能源组织。

⑤能源宪章条约（ETC），是能源宪章组织是在1994年签署《欧洲能源宪章》基础上谈判而成，该条约涵盖贸易、投资保护、运输规则和争端解决程序。它在1998年4月开始生效，已有51个欧洲和亚洲国家签署了该条约，但美国、俄罗斯至今未签署，中国也不是签约国。

⑥ ETC的成员与OPEC、IEA等能源组织的成员相比，成员既涵盖了一些能源消费国，也涵盖了一些能源生产国，其范围较仅仅是能源生产大国与仅仅能源消费国组成有所扩大和突破。

⑦全球性的国际能源组织被称为世界能源组织（简称WEA），这是为了与国际能源组织（IEA）相区别。

⑧2007年中华人民共和国能源法征求意见稿第十二章对国际能源合作方针和方式、境外、境内、贸易、运输、能源安全合作进行了原则性规定，虽然现在正在修改，但据能源法起草专家组副组长叶荣泗介绍，现交国务院法制办审查的能源法草案大的框架没有修改。

参 考 文 献

- [1] 刘志云：当代国际法的发展：一种从国际关系理论视角的分析[M]，法律出版社，2010：575；
- [2] 陈安主编：国际经济法[M]，北京大学出版社，2004：62；
- [3] 丹尼尔·耶金：奖赏：一部追求石油、金钱和权力的史诗[M]，美国西蒙和舒斯特出版公司，1991：652；
- [4] David G. Victor and Linda Tueb: The New Energy Order, FOREIGN AFFAIRS. Volume 89 No. 1, , 2010, P. 62.
- [5] 岳树梅：国际能源合作法律机制研究[M]，重庆出版社，2010：9、127；
- [6] 苏长河：全球公共问题与国际合作：一种制度分析[M]上海：上海人民出版社，2000：259；
- [7] 车丕照：国际社会“社会化”进程中的国际秩序[C]，国际经济法学期刊，2009:90.
- [8] [澳]艾德里安·J.布拉德布鲁克、[美]理查德·L.奥汀格主编：能源法与可持续发展[C]，曹明德等译，法律出版社，2005：274；

[9]Michael Laver, "Political Solutions to the Collective Action

Problem," Political Studies, June 1980, p. 208.

[10]徐崇利: 现行国际经济秩序的重构与中国的责任[J], 国际经济法学刊[C], 2010:P. 5;

[11]中华人民共和国能源法(征求意见稿),

<http://www1.china.com.cn/news.2007-12-04>.

责任编辑: 刘济华 孔建会

文档附件:

隐藏评论

用户昵称: (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符(每个汉字相当于两个字符)

1007

发表

中国社会科学院电话: 010-85195999 中国社会科学网电话: 010-84177865; 84177869 Email: skw01@cass.org.cn

投稿邮箱: skw01@cass.org.cn 网友之声信箱: skw02@cass.org.cn 地址: 中国北京建国门内大街5号

版权所有: 中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号