

引用格式:王礼茂, 屈秋实, 牟初夫, 等. 中国参与全球能源治理的总体思路与路径选择[J]. 资源科学, 2019, 41(5): 825-833.
[Wang L M, Qu Q S, Mou C F, et al. Strategic considerations and path selection for China's participation in global energy governance[J]. Resources Science, 2019, 41(5): 825-833.] DOI: 10.18402/resci.2019.05.01

中国参与全球能源治理的总体思路与路径选择

王礼茂^{1,2}, 屈秋实^{1,2}, 牟初夫^{1,2}, 方叶兵^{1,2,3}, 熊琛然^{1,2}

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所, 北京 100101;

2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049;

3. 安徽师范大学地理与旅游学院, 芜湖 241003)

摘要:全球缺乏权威、统一和协调的能源治理机构, 治理架构一直处于碎片化状态。国际能源署(IEA)和石油输出国组织(OPEC)是当前最有影响力的全球能源治理机构, 分别代表能源消费国和能源出口国, 各自存在明显的缺陷; 国际能源论坛(IEF)虽然为能源生产国和消费国搭建了交流平台, 但仅限于对话机制, 缺乏相应的组织架构和约束机制; 能源宪章条约(ECT)早期主要局限于欧洲, 且缺乏生产大国和消费大国的参与; 而7国集团(G7)和20国集团(G20)等更多的是高层协调作用, 缺乏现实操作性。中国如何在当前的全球能源治理架构下发挥作用、参与治理? 本文提出以转型后的能源宪章条约, 即国际能源宪章条约(IECT)为基础, 以“一带一路”为依托, 以能源互联网为切入点, 通过参与—加入—改造—重塑的路径, 发挥中国能源消费大国的作用, 完善全球能源治理体系, 最终实现更加公平合理的全球能源治理体系。

关键词:能源; 全球治理; 总体思路; 路径选择; 国际能源宪章条约; 一带一路

DOI: 10.18402/resci.2019.05.01

1 引言

全球治理是以国家为主体, 同时包括非国家行为体在内的各种国际行为体共同探寻治理全球性问题有效途径的制度安排和组织架构, 主要用于解决全球政治、经济、金融、贸易、环境等全球性公共问题。

全球能源治理是世界各国加强能源合作、寻求能源安全的制度性安排, 其宗旨是建立安全、稳定的全球能源体系, 从而保障能源供应、运输和使用安全, 保障经济社会的可持续发展。能源问题涉及面广, 且与政治、经济、军事安全问题联系紧密, 各国都在寻求双边或多边渠道进行合作, 以保障能源安全。然而自二战后形成的由美国、欧洲和石油输出国组织(OPEC)主导的现有国际能源治理体系, 已经不能很好地解决当今全球面临的能源治理问

题; 而新的全球能源治理体系和多边合作机制尚未形成, 全球能源治理框架正在塑造过程中, 需要中国、印度等能源消费大国和新兴国家的共同参与。

很长一段时间以来, 中国一直被排斥在国际能源治理体制之外, 直到中国经济实力和能源消费量都位居世界前列, 这种状况才有所改变。但到目前为止, 中国的能源合作主要是在双边领域, 多边能源合作相对较为薄弱。游离于西方主导的国际能源组织之外, 未加入有法律约束力的能源组织, 是西方国家的主要担心之一, 也是“中国能源威胁论”的逻辑起点之一^[1]。

中国是国际能源署(IEA)、能源宪章条约(ECT)的观察员, 也参与亚洲太平洋经济合作组织(APEC)能源工作组、国际能源论坛(IEF)和世界能源理事会(WEC)等国际组织的相关工作, 但都未有

收稿日期: 2018-07-28, 修订日期: 2018-09-29

基金项目: 国家重点研发计划项目(2016YFA0602800); 中国科学院战略性先导科技专项(XDA20010202)。

作者简介: 王礼茂, 男, 安徽巢湖人, 研究员, 主要从事能源与地缘政治、能源经济与气候变化政策等方面的研究。E-mail: lmwang@igsrr.ac.cn

效的参与,更不用说发挥影响力。2015年以来,中国加快了与现有国际能源治理机构的合作,并有实质性进展,如2015年5月20—21日,中国在海牙签署了新的《国际能源宪章宣言》,这是中国在参与全球能源治理进程中迈出的重要一步^[2]。2015年11月,在IEA部长级会议上,中国正式与IEA建立联盟关系,以加强双方在能源安全、能源数据和统计、能源政策分析等领域的合作。

中国积极参与全球治理的各项工作,如中国在20国集团(G20)峰会上倡导的推动国际货币基金组织(IMF)和世界银行(WB)的改革,两者都取得了实质性进展,表明了中国具备了参与全球治理的基础和能力。在中国共产党的十八大报告中,中国官方首次在最高文件中以“全球治理”取代了原来常用的“全球经济治理”,标志着中国不再把全球治理限定在经济领域和作为外交事务,而是一种机制和制度安排^[3]。中国有意愿也有能力参加全球能源治理体系的构建,但如何在当前的全球能源治理框架下发挥作用、参与治理?本文提出以国际能源宪章条约(IECT)为基础,以“一带一路”为依托,以能源互联网为切入点,通过“参与—加入—改造—重塑”的路径,发挥中国作为能源消费大国和负责任大国的作用,补充和完善全球能源治理体系,在参与中改造,在改造中重塑,最终构建一个更加公平合理的全球能源治理体系。

2 现有国际能源治理体系的主要问题

现有的全球能源治理机构组织分散,且散落在不同组织架构下或国际规则中^[4],处于“碎片化”状态,仅仅在某一方面或一定区域内(或国家间)发挥治理功能,缺乏全球性、综合性和权威性,这就限制了国际社会面对能源治理中的重大问题采取统一行动的能力,导致难以有效应地应对全球能源安全面临的新挑战。概括起来,现有治理体系的问题主要有以下几方面:①现有全球能源治理体系无法反映国际能源生产和消费格局的变化,不能很好地代表新兴国家和发展中国家的利益诉求;②联合国框架下没有专门的全球能源治理组织架构,缺少像联合国安全理事会(UNSC)、世界贸易组织(WTO)和IMF等有影响力、执行力的全球机构;③现有的组织

不能代表全体生产国和消费国的共同利益,缺乏对话协调机制,以OPEC为代表的能源出口国和IEA为代表的消费国站在各自的立场上,相互对立,这在经济日益全球化的今天就显得跟不上形势;④现有的能源治理体系是以传统的化石能源为基础而形成,已经难以适应低碳绿色、可再生能源大发展的新形势以及全球能源互联网正在蓬勃兴起的新格局,存在治理盲点^[2,5];⑤现有的治理体系缺乏争端解决机制和强制手段。能源投资周期长、投资额大,政治、经济、金融等环境变化导致投资、贸易纠纷问题突出,尤其是油气管道跨境运输问题突出,没有仲裁机制和执行机构很难保障全球能源安全。

2.1 缺乏全球性、综合性的能源治理机构

有关政治、经济、金融和贸易等全球治理的机构众多,如全球政治、安全治理机构有联合国及其下属执行机构安全理事会等;全球经济、贸易治理机构有WTO,经济合作与发展组织(OECD)、7国集团(G7)、G20、APEC等;全球金融治理有IMF、WB等;全球气候治理机构有《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC),气候变化政府间专门委员会(IPCC)以及所属的缔约方会议(COP)等。

当前国际能源治理体系主要分为两大阵营,一是作为发达国家能源消费国代表的IEA,二是代表能源输出国的OPEC和天然气输出国论坛(GECF)。ECT和IEF充当了沟通生产国和消费国的角色。G20、G7在其峰会中也都关注能源议题,对全球能源治理起着推动和统筹协调的作用(图1、表1)。但现有的框架还缺少一个像WTO和IMF这样有影响力和执行力的全球机构。

2.2 区域性能源治理机构及其存在的主要问题

虽然缺乏全球统一的能源治理架构,但仍有一



图1 现存主要全球能源治理结构体系

Figure 1 Current global energy governance framework

表1 主要能源治理机构的特点和存在的问题

Table 1 Characteristics and problems of major energy governance organizations

机构	主要特点与作用	存在的主要问题
IEA	成立的初衷是用以对抗 OPEC 的石油禁运,代表发达能源消费国的利益,IEA 具备一定的全球能源治理能力。	中国、印度等能源消费大国未加入,面临权力与实力之间不匹配;加入的门槛过高;对新能源、气候变化等相关领域的重视程度不够。
OPEC& GECF	成立的初衷是要维护石油和天然气出口国的利益,协调出口配额和价格;在早期只关注自身利益,现开始在稳定国际油价等方面发挥了积极的作用。	俄罗斯、美国、加拿大等能源生产和出口大国未加入该组织,加上近年来投资不足、主要产油国所在区域政治动荡、内部协调不畅等问题,导致 OPEC 与 GECF 的影响力下降。
ECT	作为国际能源领域具有法律约束力的多边条约,对推动和促进能源领域的贸易、投资自由化,保障过境运输安全等方面发挥了重要作用。	作为发端于欧洲国家的能源宪章,有一定的区域限制;对于在能源投资自由化过程中产生的争端解决机制奉行无差别对待原则,这对发展中国家相对不利。
IEF	世界能源论坛的特点是中立性,既代表消费国也代表生产国,主张双边对话。	为对话性质的协调平台,关注现实石油、天然气等传统能源问题,在整体能源治理体系中的影响有限。
G20	G20 成员国经济总量和能源消费总量对世界影响举足轻重;属于领导人峰会,议题广泛,主要起引领和高层协商作用。	能源只是 G20 的议题之一,成员国缺少石油、天然气主要生产和出口大国,本身并不是一个具有强制力的机制。

些区域性和专门性的能源治理机构部分地发挥着全球能源治理的作用。

2.2.1 IEA

成立于 1974 年的 IEA 是最有影响的国际能源组织,目前有 28 个成员国。IEA 已具备一定的全球能源治理能力,其成立的初衷是欧、美、日等石油消费国之间的合作机制,以对抗 OPEC 的石油禁运,保护经济免遭石油危机的打击。但作为全球能源治理构架的基础,IEA 还存在很多有待解决的问题。

(1)IEA 已经难以适应当今世界能源消费格局的变化,面临权力与实力之间不匹配的问题^[6]。1973 年石油危机以来的全球能源地缘格局已今非昔比,能源的消费格局已经天翻地覆,新兴经济体的能源消费占世界总量的比例迅速增长,以 IEA 为主导的世界能源治理架构已经不能反映当今的世界能源消费格局。1974 年 IEA 消费量占全球石油消费的 63%,2012 年降至刚过 50%;而按照 IEA 预测,到 2030 年占比将降至 30%左右^[7]。未来 20 年能源需求增量的 90%以上,来自 OECD 以外的国家,且超过一半来自中国和印度^[8]。

(2)作为世界主要的能源消费大国中国、印度等新兴经济体国家没有加入国际能源署,并未有效参与 IEA 的决策和协调行动。IEA 要成为真正的全球能源署,而不仅是 OECD 国家的能源署,就应将中国和印度这样的新兴经济体、非 OECD 能源消费大国纳入其中,否则很难在全球能源治理中发挥关键作用。

(3)IEA 加入的门槛过高,限制其成为全球能源治理组织的可能。IEA 要求其成员国为 OECD 国家,且要求有不少于 90 天进口量的战略石油储备,这个门槛将很多重要国家挡在 IEA 的大门之外。如果不对加入 IEA 的成员国的资格认定进行改革,就很难扩大 IEA 的治理范围,使其成为全球性的能源治理组织。

(4)IEA 对新能源、气候变化等相关领域的重视程度不够,也会影响未来其作用的发挥。此外,OECD 现有成员国能在多大程度上愿意分享在 IEA 的权利,给新加入的成员国相应的决策参与权,也是一个疑问。

2.2.2 OPEC

成立于 1960 年、由 12 主要石油出口国组成的 OPEC,是一个能源生产国联盟,其成立的初衷就是要维护石油出口国的利益。OPEC 中的阿拉伯国家在 20 世纪 70 年代发起的对西方发达国家的石油禁运,导致国际油价暴涨,对西方石油消费国的能源供应和经济社会发展造成巨大冲击。IEA 的成立就是要与 OPEC 相抗衡,应对 OPEC 带来的威胁。近年来 OPEC 意识到稳定能源市场的重要性,加强了与 IEA 和其他石油消费国的合作,在稳定国际油价等方面发挥了积极的作用。因俄罗斯、美国、加拿大等能源生产和出口大国未加入 OPEC,加上近年来投资不足、主要产油国所在区域政治动荡、内部协调不畅等问题,导致 OPEC 的影响力和对全球能源市场的控制力下降。

以 OPEC 为基础,发展成为全球能源治理组织的可能性不高,主要问题有:①OPEC 作为能源输出组织,主要致力于谋求维护能源供应市场稳定,缺乏领导全球能源治理的意愿和能力,也缺乏有效的协调机制;②OPEC 的成员国主要是石油生产和出口大国,经济结构相对单一,且易受石油价格波动的影响,综合实力不足;③全球能源治理,不仅是能源供应问题,还有能源的运输和消费市场的稳定问题,OPEC 对石油供应市场影响力较大,对能源运输安全和能源使用安全等相关问题治理能力不足,导致其难以承担全球能源治理的重任。

2.3.3 G20

由于 G20 纳入了主要新兴经济体,比 G7 有更广泛的代表性,在某种程度上, G20 实际上取代了早期的 G7。虽然 G20 不是以能源问题作为主要议题,但近年来,能源安全和全球能源治理问题也是峰会的重要议题之一。

G20 是中国首次以创始国和核心成员国身份参与的全球经济治理论坛,中国也很重视 G20 在全球治理领域的作用。2012 年 4 月,温家宝总理在第五届世界能源大会上倡议,在 G20 框架下建立全球能源治理机制,构建公平、合理和有约束力的国际能源治理规则^[9],这是中国领导人第一次就全球能源治理,提出在 G20 框架下构建的具体建议^[10]。

事实上,在 G20 体系框架下,已建立起与能源相关的工作组和能源部长会议等相关组织和机制,共同商讨能源安全、能源市场、能源运输和气候变化等重大问题^[11]。G20 机制下的能源治理主要围绕以下 4 个方面展开:①提高全球能源数据的透明度和真实性;②提升能源使用效率并推动新能源技术开发;③减少温室气体排放;④削减化石能源补贴^[12]。

G20 有希望成为全球能源治理的新平台,就能源供应、能源市场、能源投资、新能源发展、能源运输通道安全等重大问题进行协商,并形成有一定约束力的共同行动计划,进而建立全球能源治理新模式。但 G20 作为一项非正式国际机制,达成的协议不具有法律约束力。就全球能源治理来说,在 G20 国家中,缺少石油、天然气主要生产和出口大国的参与,因而其相关协议如果没有 OPEC 等相关组织

和国家的支持,很难对全球能源市场产生真正的影响。G20 应更多地发挥其对全球能源治理的推动和统筹协调的作用。

3 以中国为主导的多边构架发展成为全球能源治理组织的可能性

中国已经是全球第二大经济体,为参与全球能源治理奠定了雄厚的物质基础。作为能源消费大国,在全球能源消费端所占比重日趋增大,这使中国有资格以大买家身份成为新时期全球能源市场的重要成员。中国虽具备参与甚至是领导全球能源治理的能力,但现阶段还难以形成以中国为主导的全球能源治理体系。以中国为主导的区域能源治理机制,在短期内都难以发展或成长为全球能源治理的组织架构。

3.1 上海合作组织多边能源合作机制

上海合作组织(简称上合组织)国家(成员国、观察员国和对话伙伴国)包含全球重要的能源输出国(俄罗斯、哈萨克斯坦、伊朗等)、能源消费国(中国、印度等)和能源过境国(哈萨克斯坦、白俄罗斯等),上合组织框架内的能源合作具有广泛共识。上合组织在 2006 年初成立了“能源合作国家间专门工作组”;2006 年 6 月上合组织峰会期间,普京总统提出成立“上合组织能源俱乐部”,2007 年通过了《上海合作组织能源俱乐部章程》^[13]。上合组织能源俱乐部的成立为深化上合组织成员国之间的能源合作提供了重要组织架构。这一机制不同于完全由能源出口国组成的 OPEC,也不同于全部由能源消费国构成的 IEA,而是由能源出口国、能源进口国、能源运输过境国共同组成的新型能源合作机制。这一新的能源合作平台,摒弃了能源出口国与能源进口国利益对立的传统思维,兼顾不同类型国家间的利益,有利于发挥各自优势。

上合组织能源俱乐部的成立,表明成员国加强能源合作和将能源合作由双边向多边发展的强烈愿望。上合组织能源俱乐部要成为全球能源治理的组织结构,也存在很多制约因素。首先,各成员国在建立多边能源合作机制上的诉求不完全一致,短期内还难以建立制度化的多边合作机制;其次,上合组织能源俱乐部主要是各国之间非政府间的

2019年5月

协调对话机制和能源信息和技术交流平台,目前还缺乏制度化的设计和具有法律约束力的条约,距形成真正的能源共同体还有很长的路要走;第三,上合组织毕竟是区域性的国际组织,地域代表性不足,缺乏一些重要产油国和重要的消费国,而这些国家加入该组织的可能性较小。

3.2 以金砖国家为基础的全球能源治理

金砖国家开始由概念向实体组织转变,并定期举行领导人峰会和部长级会议,为其参与全球能源治理提供了制度保障^[14]。随着金砖国家经济体实力和影响力不断增强,已有的全球治理框架已经无法有效体现以金砖国家为代表的新兴经济体的利益,金砖国家也对现有的全球治理格局表达了强烈的不满,正如在2014年巴西金砖国家领导人第六次会晤宣言中所指出的:“基于以往国际力量格局形成的全球治理架构逐渐失去其合法性与有效性,金砖国家是对现行机制进行渐进式变革的重要力量,有助于实现更具代表性和更公平的全球治理。”

金砖国家已经在能源合作等相关领域形成了一系列共识,如同意支持各国在能源领域加强协调与合作,促进能源结构多样化等。在金砖国家领导人第七次峰会上(2015年7月8—9日),普京建议成立金砖国家能源协会或联盟,这是金砖国家参与全球能源治理的重要信号。作为全球新兴经济体,金砖国家具备参与、甚至主导全球治理的能力(表2),但能否形成以金砖国家为基础的全球能源治理架构?从现有的基础和未来发展趋势看,近期还缺乏可行性。主要原因是:①金砖国家能源合作和能源联盟的建立,更多的是进一步密切和深化金砖国家之间的能源合作,尚无意愿推动形成以金砖国家为主导的全球能源治理架构;②金砖国家在能源领域的影响力有限,尤其是在能源供应领域,除俄罗斯

为能源生产和出口大国外,其余国家都是主要的能源消费大国,缺乏对能源供应领域的影响力;③作为主要的新兴经济体和全球能源消费增长速度最快的主要国家,金砖国家对能源消费市场的控制和驾驭能力很难与IEA相匹敌,还不具备超越IEA的全球能源治理能力;④金砖国家合作机制,是以政治为基础、以新兴经济体为标签的组织架构,合作的基础不很牢固,成员国之间的政治、经济和发展水平差异较大。上述因素,都会阻碍其在全球能源治理中发挥的作用。

3.3 “一带一路”沿线国家多边能源合作机制

2013年中国提出“一带一路”倡议,该倡议涉及亚、欧、非三个大陆,连接了东亚、南亚经济圈、发达的欧洲经济圈以及具有巨大发展潜力的非洲部分区域。“一带一路”经济技术合作领域众多,能源开发利用是其中的一个重要组成部分。“一带一路”沿线与中国主要的陆上和海上进口能源通道基本重叠,并与俄罗斯、中亚以及中东的主要油气生产大国联通^[9]。

中国在“一带一路”建设中大力推动沿线国家之间的能源合作,鼓励能源投资、能源勘探和开发领域的技术合作,实现优势互补、互利共赢,引导完善区域能源治理体系,目的是保障能源安全,推动建成具有法律约束力、执行力的正式治理机制,进一步提升中国在世界能源治理体系中的话语权^[15]。“一带一路”是中国倡议并主导的具有包容性的全球化新模式,能源合作是其中重要内容之一。中国能否在“一带一路”倡议下,通过沿线国家的合作、共商,建立某种具有全球能源治理作用的组织架构和制度框架?从“一带一路”目前的发展阶段和合作基础来看,要形成有约束力的全球能源治理体系,短期内实现的可能性较小。

表2 金砖国家、欧盟和美国GDP、石油消费量以及能源消费量的比较(2017年)

Table 2 Comparison of GDP and energy consumption among BRICS (Brazil, Russia, India, China, and South Africa), EU countries, and the United States, 2017

国家或集团名称	GDP 规模		石油消费量		能源消费总量	
	总值/现价万亿美元	占全球总量比/%	总量/亿t	占全球总量比/%	总量/亿t	占全球总量比/%
金砖国家(BRICS)	18.87	23.31	11.48	24.84	49.99	37.00
欧盟(EU)	17.34	21.42	6.45	13.96	16.89	12.50
美国(USA)	19.49	24.08	9.13	19.76	22.35	16.54

资料来源:GDP数据来源于世界银行数据^[16];石油和能源消费量来源于BP集团数据^[17]。

“一带一路”框架下有关能源治理目前还仅停留在构思阶段,尚未提出实质性的能源治理的路径。虽然“一带一路”倡议下的全球能源治理体系短期内难以形成并承担全球治理的重任,但并不能因此而放弃“一带一路”架构下的能源合作和能源治理的努力。要借助“丝绸之路经济带”的战略契机,推动陆上沿线国家能源战略合作,要充分考虑“丝绸之路经济带”现有能源合作机制发展成为全球能源治理构架的可能性^[18],尤其是要将 IECT 与“丝绸之路经济带结合起来考虑”,讨论能源合作和全球能源治理。

4 全球能源治理架构的设想

4.1 ECT 具备了较好的全球能源治理基础

ECT 于 1998 年正式生效,有 51 个成员国,总部在海牙。中国 2001 年成为观察员,2002 年派观察员到宪章秘书处工作。2015 年中国签署了《国际能源宪章宣言》,虽然该宣言只是一些原则性声明,同意这些原则的国家都可签署,但签署该宣言是签署 ECT 的前提。

ECT 是在互惠互利的基础上,为促进能源领域长期合作而创建的,该条约主要解决能源投资保护、能源贸易与运输、能源生产与效率、能源争端解决机制等,主要作用在于保护能源投资者合法权益。ECT 是第一个有法律约束力的能源多边投资保护和贸易条约,尤其是其对能源跨国管道运输保护和争端解决机制,是其他类似条约所不具备的方面,也是其最具创新性的方面。

作为第一个具有法律约束力的国际能源多边协定,ECT 的争端解决机制和首次将过境运输条例应用于能源领域,引起越来越多国家的关注。ECT 的内容不仅涵盖传统的化石能源,还涉及可再生能源、新能源等各种能源类型及其产品,同时还涉及从勘探、开采到生产加工以及运输、销售等主要产业链,是一个涉及范围非常广泛的国际条约。

ECT 在全球能源治理中扮演着重要角色,其主要优势是其作为国际多边条约,对促进和保护能源投资具有国际法的约束力。能源宪章条约参与国的广泛性、法律约束性、争端解决的灵活性、过境运输的保障性等特色,使之成为未来全球能源治理的

重要依托。可以在此基础上,进一步完善相关法律,在规则制定过程中更多吸收发展中国家的参与,完全有可能成长为新的全球能源治理的合适组织架构。

4.2 中国参与全球能源治理的思路与路径

4.2.1 总体思路

转型中的 IECT 可以作为“一带一路”能源合作的制度平台。应该以 IECT 为基础,以“一带一路”为依托,以全球能源互联网为切入点,提升中国在全球能源治理中的话语权和影响力,构建代表性更强、更加公平合理的全球能源治理体系。

IECT 是在欧洲能源宪章条约的基础上发展而来,在地域上主要是欧洲,有一定的地域局限性,为此,从 2009 年开始,能源宪章条约组织开始对能源宪章存在的问题进行修改,使其适应全球能源安全新形势的需要。

能源宪章条约正试图从区域能源组织向全球能源组织转型,体现在地缘上从欧洲为主逐步向亚洲、非洲和拉美等新兴经济体开放,并根据新的全球能源格局变化改进宪章内容。2015 年 5 月 20—21 日,IECT 在荷兰海牙举行部长级会议,通过了新的《国际能源宪章宣言》,包括中国在内的 64 个国家签署了该宣言。

从 ECT 转型为 IECT,其扩张的重点是亚洲、非洲和拉美。宪章现有成员与“丝绸之路经济带”高度一致,未来扩张方向与“21 世纪海上丝绸之路”相吻合。中国在全球能源治理领域的诉求与国际能源宪章的原则高度一致,IECT 正在进行的改革给中国进一步参与全球能源治理提供了一个很好的机遇。中国目前还不具备创建全球能源治理机构的能力,利用相对成熟、运行良好的 IECT,可以减少阻力和成本。

4.2.2 参与路径

利用 IECT 搭建的平台,通过参与已有的全球能源治理组织,采用参与—利用—改造—重构的渐进模式实现更加公平合理的全球能源治理格局(图 2)。这种路径符合中国一贯强调的:我们只是对现有的国际治理体系不合理的部分进行改良,而不是革命。中国希望对现有治理系统进行必要的改造

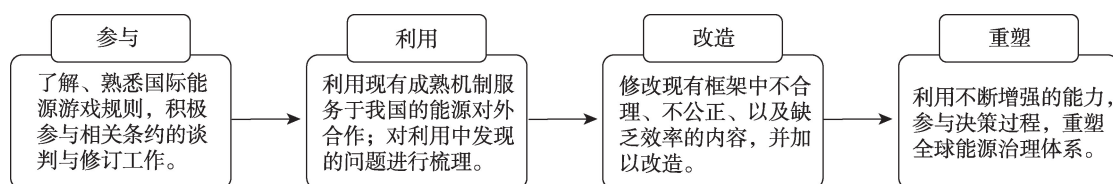


图2 中国参与全球能源治理的路径

Figure 2 Pathway for China's participation in global energy governance

和补充,使之符合全球政治经济力量发展变化的格局,而不是抛开现有架构,另起炉灶。

首先是参与。中国已经签署了 IECT 宣言,就有资格参与国际能源宪章条约的修改。所有签署了 IECT 宣言的国家将会受邀参加对 1994 年签署的 ECT 各个条款进行修改^[19]。

其次是利用条约为我服务。中国一直致力于与中亚国家的能源合作,目前合作主要基于双边框架下,上合组织框架内的能源合作并不十分有效,中亚国家都是 ECT 成员国,若中国加入 IECT,可以更有效地与中亚国家加深在能源领域的合作,不仅可增强投资保护力度,也为跨境油气管道建设和安全运营提供法律保障。

第三步是加入条约并对其进行改造。中国加入具有法律约束力的国际能源组织,有利于保护在海外的能源投资和贸易,有利于运输管道畅通和修建,从总体上有利于国家能源安全。虽然加入国际能源组织会对中国在国内能源领域的活动有所影响和限制,但这又有利于利用这种倒逼机制,加强和深化国内能源领域的改革和制度创新,建立更加完善的法律保障体系。

中国应积极参与、主动推动修订 IECT。未来应在签署 IECT 的基础上,推动条约机制升级,纳入更广泛的能源合作议题,形成更加合理、均衡、更具代表性的多边能源合作和投资新条约。中国应积极发挥能源消费大国和经济大国的双重作用,积极谋求在国际能源宪章条约运行和决策机制中发挥更重要的影响力。

IECT 可为“一带一路”能源投资提供国际法律保护。能源开发和能源基础设施建设是一带一路合作的重点。能源开发相关的产业投资大、建设周期长,且易受国际局势和东道国国内政治的影响,

建设和运营风险较高。IECT 可为一带一路与能源相关的建设和投资项目提供一定的法律保障。

目前比较可行的途径为:在 IECT 的构架下,在“一带一路”沿线国家,以能源互联互通为重点,除了关注传统化石能源治理问题外,重点利用互联互通解决可再生能源发展的瓶颈。可以利用中国积极倡导建立的全球能源互联网合作组织等有利条件,提升我国在全球能源治理上的主动权。

5 结论与建议

(1)当前全球能源治理处于碎片化状态,难以适应全球能源安全面临的新挑战。随着中国政治、经济及国际影响力的增强和能源消费量的增加,中国作为能源消费大国和负责任的大国,需要参与到全球能源治理中,并发挥积极作用^[20]。中国有能力也有意愿参与构建具有更广泛代表性的、更加公平合理的全球能源治理架构。

(2)在全球性能源治理体系短期内难以形成的状况下,中国可以在 G20、“一带一路”、金砖国家、亚太经合组织和上海合作组织等区域构架下,推动对能源安全问题的讨论,将全球能源治理相关议题纳入议程范围,为未来的全球能源治理架构的形成和完善进行探索。同时也可在事关全球治理的一些关键领域进行尝试,如倡议并主导建立全球能源互联网联盟,作为未来全球能源治理体系的重要组成部分;建立能源期货市场,发挥中国作为消费大国的作用,参与全球能源价格博弈。这些都是为未来进一步完善全球能源治理系统所做的前期准备。

(3)应将“一带一路”倡议与转型中的 IECT 进行战略对接,作为中国与欧盟战略合作的重点加以落实。中国与欧盟并没有签署“一带一路”框架下的合作协定,可以尝试从 IECT 合作作为切入点,逐步深化双方在“一带一路”框架下的合作,使国际能

源宪章进程与“一带一路”沿线能源合作形成良性互动,着力打造惠及全球的国际能源治理体系新机制。

(4)中国未来应正式加入IECT。加入IECT对中国有利有弊,但总体上看,利大于弊。从长远来看,加入条约有利于中国的能源安全和能源对外投资;有利于能源运输安全,因为IECT有专门的《过境运输议定书》;有利于能源投资和贸易争端解决。而不利的方面主要是对中国的能源工业和能源产业的宏观调控产生不利影响,以及需要控制可能带来的商业、法律、乃至国家名誉(公司可以告主权国家)等相关风险。

参考文献(References):

- [1] 马讯.《能源宪章条约》投资规则研究[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2012. [Ma X. Research on Investment Rules of the Energy Charter Treaty[M]. Wuhan: Wuhan University Press, 2012.]
- [2] 程春华. 能源宪章转型与全球能源治理: 历程、原因及影响[J]. 社会科学, 2015, (11): 55-64. [Cheng C H. The transition of energy charter & global energy governance: Process, reason & influence[J]. Social Sciences, 2015, (11): 55-64.]
- [3] 黄仁伟. 全球治理机制变革的新特点和中国参与全球治理的新机遇[J]. 当代世界, 2013, (2): 2-5. [Huang R W. New features of global governance mechanism reform and new opportunities for China to participate in global governance[J]. The Contemporary World, 2013, (2): 2-5.]
- [4] 孙阳昭, 蓝虹. 全球能源治理的框架、新挑战与改革趋势[J]. 经济问题研究, 2013, (11): 79-83. [Sun Y Z, Lan H. Framework, new challenges and reform trends of global energy governance[J]. Research on Economic Issues, 2013, (11): 79-83.]
- [5] Florini A, Sovacool B K. Who governs energy? The challenges facing global energy governance[J]. Energy Policy, 2009, 37(12): 5239-5248.
- [6] 叶玉. 全球能源治理: 结构、挑战及走向[J]. 国际石油经济, 2011, (8): 44-50. [Ye Y. Global energy governance: Structure, challenges and trends[J]. International Petroleum Economics, 2011, (8): 44-50.]
- [7] Graaf T V D. Obsolete or resurgent? The international energy agency in a changing global landscape[J]. Energy Policy, 2012, 48: 233-241.
- [8] OECD/IEA. World Energy Outlook 2011 [EB/OL]. (2011-11-09) [2019-04-04]. <https://wenku.baidu.com/view/c79217a1cc22bcd126ff0ca3.html>.
- [9] 邹志强. 二十国集团与全球能源治理: 成效与前景[J]. 国际经济合作, 2015, (11): 21-26. [Zou Z Q. G20 and global energy governance: Achievements and prospects[J]. International Economic Cooperation, 2015, (11): 21-26.]
- [10] 何兴强. 中国与G20框架下的全球能源治理[J]. 国际石油经济, 2016, 24(9): 16-24. [He X Q. China and global energy governance under the G20 framework[J]. International Petroleum Economics, 2016, 24(9): 16-24.]
- [11] 潜旭明. 中国参与G20能源治理: 机制、进程与展望[J]. 国际石油经济, 2016, 24(9): 9-15. [Qian X M. China participates in the G20 energy governance: Mechanism, progress and outlook[J]. International Petroleum Economics, 2016, 24(9): 9-15.]
- [12] 刘宏松, 项南月. 二十国集团与全球能源治理[J]. 国际观察, 2015, (6): 117-129. [Liu H S, Xiang N Y. G20 and global energy governance[J]. International Review, 2015, (6): 117-129.]
- [13] 张耀. 上海合作组织框架内能源合作和中国能源安全[D]. 上海: 华东师范大学, 2010. [Zhang Y. The Energy Cooperation within the Framework of the Shanghai Cooperation Organization and China's Energy Security[D]. Shanghai: East China Normal University, 2010.]
- [14] 赵庆寺. 金砖国家与全球能源治理: 角色、责任与路径[J]. 当代世界与社会主义, 2014, (1): 145-150. [Zhao Q S. BRICS and global energy governance: Roles, responsibilities and paths[J]. Contemporary World and Socialism, 2014, (1): 145-150.]
- [15] 刘明明, 李佳奕. 构建公平合理的国际能源治理体系: 中国的视角[J]. 国际经济合作, 2016, (9): 28-36. [Liu M M, Li J Y. Building a fair and reasonable international energy governance system: China's perspective[J]. International Economic Cooperation, 2016, (9): 28-36.]
- [16] World Bank. Featured Indicators[EB/OL]. (2018-10-30) [2019-4-30]. <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- [17] British Petroleum. 2018 BP Statistical Review of World Energy [EB/OL]. (2018-6-30) [2019-4-25]. https://www.bp.com/zh_cn/china/reports-and-publications/bp_2018.html.
- [18] 范必. 中国应对全球能源治理变局的思考[J]. 开放导报, 2016, (3): 13-17. [Fan B. On China's response to the reform of global energy governance[J]. China Opening Journal, 2016, (3): 13-17.]
- [19] 张文. 中国与能源宪章合作迎来新机遇[N]. 中国电力报, 2015-06-09(02). [Zhang W. China and the Energy Charter Treaty Cooperate to Usher in New Opportunities[N]. China Electric Power News, 2015-06-09(02).]
- [20] 方叶兵, 王礼茂, 屈秋实, 等. 中国能源地缘政治研究进展[J]. 资源科学, 2017, 39(6): 1037-1047. [Fang Y B, Wang L M, Qu Q S, et al. A review of research on energy geopolitics in China[J]. Resources Science, 2017, 39(6): 1037-1047.]

Strategic considerations and path selection for China's participation in global energy governance

WANG Limao^{1,2}, QU Qiushi^{1,2}, MOU Chufu^{1,2}, FANG Yebing^{1,2,3}, XIONG Chenran^{1,2}

(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China;

2. College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China;

3. College of Geography and Tourism, Anhui Normal University, Wuhu 241003, China)

Abstract The current global energy governance system lacks authority, unity, and coordination and the governance structure has been in a fragmented state. The International Energy Agency (IEA) and Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) are the world's most influential governance organizations, representing the energy consumer and energy exporting countries respectively. The International Energy Forum (IEF) is a communication platform for energy production and consumption countries, but it is only a mechanism for dialogue and lacks organizational framework and control mechanism. The Energy Charter Treaty (ECT) was confined to Europe and lacks participation of big oil production and consumption countries; and the G7 and the G20 only have the function of high-level coordination, lack of practical operability, and they are a global governance system but not specific energy governance organizations. How can China play a role and participate in the current global energy governance framework? In this article, we put forward a general framework for China's participation in global energy governance. China should use the exiting international Energy Charter Treaty as the basis of future energy governance, rely on the Belt and Road initiative, and take the energy Internet as the breakthrough point. The roadmap would be participation-integration-reforming-reshaping. China as a big energy consuming state should play a key role to improve the global energy governance system, and ultimately achieve the goal of a fair and more reasonable global energy governance system.

Key words: energy; global governance; framework; path selection; International Energy Charter Treat; Belt and Road initiative