

俄罗斯与欧盟能源冲突的 应对机制^{*}

程春华

【提 要】在俄欧能源贸易过程中,能源冲突与摩擦在所难免。俄欧在能源投资、能源过境运输、能源合同价格和能源市场开放等领域都有冲突或摩擦。俄罗斯与乌克兰能源问题是折射俄欧能源冲突的棱镜。俄欧能源冲突应对机制包括启动能源对话、利用能源危机预警机制、求诸《欧洲能源宪章》、提交仲裁委员会、诉诸国际法院等。建设俄欧共同能源空间是解决俄罗斯与欧盟能源冲突的根本途径。

【关键词】能源冲突 《欧洲能源宪章》 危机预警机制

中图分类号) F113 文献标识码) A 文章编号) 1000-2952 (2012) 02-0135-10

俄罗斯与欧盟能源贸易合作是其主流,但在某种程度上也存在着循环漩涡式的恶性冲突支流。俄罗斯与欧盟时而陷入对抗或“怄气”模式,当欧盟提出必须摆脱对俄罗斯的能源依赖时,俄罗斯则威胁说要更多地转向东方市场。在对抗模式下,欧盟拒绝俄罗斯公司进入欧盟内部市场的分销网络,俄罗斯则以牙还牙,阻止欧盟公司获取能源与占领能源市场。俄欧双方围绕能源冲突有何应对思路、构想和方法?提出了哪些应对措施与机制?效果如何?俄欧共同经济空间对解决能源贸易冲突有哪些作用?俄欧能源贸易冲突之趋势与前景怎样?本文拟作浅析。

一、国际能源冲突应对 原则与方法

国际法意义上的国际冲突主要指国家之间在国际关系或交往中产生的利益矛盾、权利对

立或行为对抗。俄欧双方的能源贸易冲突是由于各种原因(经济、政治、地缘政治经济、外交等因素)在欧亚能源无政府状态地区产生的国家与国家(集团)为主体的能源利益矛盾与对抗行为总称,其最终解决还要依靠俄罗斯与欧盟双方及利益相关方(乌克兰等能源过境国)之间的谈判协商,受政治经济外交等各方面利益的妥协、平衡等博弈影响。

国际冲突解决的思路和方法分为强制性方法和非强制性方法(和平解决方法),见下页表1。

非强制性方法(和平解决方法)是解决国际冲突包括能源冲突的根本原则。《联合国宪章》第一条第一款规定:“以和平方法且依正义及国际法之原则,调整或解决足以破坏和平之国

^{*} 本文受交通运输部管理干部学院课题资助,特此致谢。

际争端或情势”。^① 谈判与协商作为和平解决国际冲突的方法, 主要指争端方面面对直接进行沟通协商的争端应对方法。如俄罗斯与乌克兰产生天然气纠纷时, 乌克兰总理季莫申科就谋求与俄罗斯进行谈判和协商, 双方最后达成的天然气价格和过境费率协议就是双方谈判协商讨价还价的结果。斡旋与调停是政治(外交)冲突解决方法的重要组成部分。如法国总统萨科奇积极担任俄格战争的调停者, 组织俄罗斯与格鲁吉亚方面进行谈判和协商, 达成“萨科奇—梅德韦杰夫协议”,^② 有力缓解了高加索和俄欧关系紧张局势。在2006年和2009年俄罗斯与乌克兰斗气中欧盟扮演了斡旋者的角色。调查与调解(和解)是政治(外交)冲突解决方法的有效途径。在《欧洲能源宪章》框架下有不少调查与调解国际能源冲突的案例。

表1 国际争端解决方法

强制方法	非强制方法(和平解决方法)
非法强制方法(国家无授权不可采用), 如战争或武力解决、平时封锁、干涉等。	政治(外交)解决方法, 包括谈判、协商、斡旋、调停、调查、和解等。与国际组织协调方法有共同之处, 如在《欧洲能源宪章》框架下协调俄罗斯与欧盟能源贸易冲突就属于国际组织方法。
合法(但不鼓励)强制方法, 如反报复和报复等。	法律方法, 包括仲裁、法院裁决等。与国际组织国际法方法有共同之处, 如在《能源宪章条约》框架下解决俄罗斯与欧盟的能源贸易冲突等。

资料来源: 参见司法部律师资格考试委员会编《全国律师资格考试指定用书(国际法——国家私法——国际经济法)》, 法律出版社2001年版, 据上书综合。

国际组织框架内的冲突解决日益普遍。根据最重要的冲突解决法律——《联合国宪章》的规定, 联合国是解决国际冲突最重要的国际组织, 包括联合国国际法院、联合国大会和联合国安理会等具体职能组织。除联合国等全球性冲突解决组织外, 地区性、专门性或行业性组织在解决国际冲突中发挥重要作用, 如能源行业内的欧佩克(OPEC)、国际能源署(IEA)、八国集团、能源消费国与生产国的能源

对话, 世界能源理事会(WEC)等非政府组织, 《欧洲能源宪章》、欧盟、独联体、上海合作组织等框架下的地区性能源冲突协调部门。

仲裁和法院裁决等法律方式是重要的国际冲突解决途径。根据争议是否裁判解决, 国际能源贸易冲突等国际民商事冲突解决方式可分为非裁判性的解决方法(如协商、调解、和解等)和裁判性的解决方法(包括仲裁和司法诉讼)。替代冲突解决方法(ADR, Alternative Conflict/Dispute Resolution)由于形式多样、程序灵活、方便快捷、成本较低等优点日益受到国际民商事争端当事人的欢迎。ADR指司法诉讼(法院裁决)之外争议解决方式的总称, 包括和解、协商、调解、仲裁(无约束力仲裁、调解仲裁、附属法院的仲裁)、小型审判、借用法官、私人法官、简易陪审团审判等。

俄罗斯入世为协调俄欧能源贸易冲突增加了新的法律框架。2011年12月16日, WTO第八次部长级会议正式批准俄罗斯入世, 使解决俄欧能源贸易冲突纳入《世界贸易组织法》的法律框架, 具有重要意义。一是有利于增加欧盟能源资本对俄罗斯的投资。WTO有关贸易投资的措施协议和服务贸易总协定, 将促进俄罗斯规范能源市场秩序, 优化能源投资环境, 为欧盟对俄罗斯进行贸易投资减少障碍, 降低俄欧能源贸易冲突的风险系数。二是有利于加快俄罗斯能源体制改革与市场化进程。根据俄罗斯的承诺与义务, 自入世之日起, 俄罗斯须在《俄罗斯报》上公布受价格管制的商品与服务清单, 接受国内外监督。而且, 俄罗斯对国内的能源补贴会受限制, 能源的价格管制会有所收

① 《联合国宪章及国际法院规约》, 联合国网站, <http://www.un.org/zh/documents/charter/chapter1.shtml>, 2011年12月22日访问。

② 2008年8月8日爆发俄格军事冲突后, 8月12日萨科齐赴俄罗斯, 同梅德韦杰夫达成解决南奥塞梯冲突六项原则协议(称为“停火协议”或“萨科奇—梅德韦杰夫协议”), 主要包括停火、将所有军队撤回其驻扎地、开通人道主义走廊、明确俄维和部队地位和确定国家稳定发展措施等内容。新华网:《格俄双方就停火条件原则上达成一致》, 2008年8月13日, http://news.xinhuanet.com/world/2008-08/13/content_9265114.htm。

敛，欧盟的忧虑和指责或许稍将减少。^① 在WTO《世界贸易组织法》框架内协调解决能源争议，为俄欧能源贸易冲突应对机制贡献新的力量。

除了《世界贸易组织法》，调整俄罗斯与欧盟能源贸易投资关系的国际法律还有《能源宪章条约》、^② 《联合国国际货物销售合同公约》（1980年）、《解决国家与他国国民之间投资争议公约》和《多边投资担保机构公约》等。《联合国国际货物销售合同公约》由联合国国际贸易法委员会主持制定，1980年在维也纳获得通过，于1988年1月1日正式生效，截至2010年8月，核准和参加该公约的共有76个国家，其中包括俄罗斯与欧盟的大部分成员国。^③ 按照该公约第二条规定，俄罗斯与欧盟的石油天然气销售合同价格纠纷问题适用该法律，但电力贸易不适用。《解决国家与他国国民之间投资争议公约》（ICSID）也称《华盛顿公约》，其宗旨是为国家与他国国民之间的投资争议提供便利，解决投资争端国际中心总部设在国际复兴开发银行总行办事处。其“序言”指出“特别重视提供国际调解或仲裁的便利，各缔约国和其他缔约国国民如果有此要求可以将此种争端交付国际调解或仲裁”，^④ 该公约适用于对俄罗斯与欧盟能源投资争端的解决。1985年10月11日《多边投资担保机构公约》（MIGA）在世界银行年会获得通过，于1988年4月12日正式生效，俄欧能源投资纠纷对该公约也适用。^⑤

俄罗斯与欧盟的能源运输（石油天然气）主要通过管道运输，部分通过铁路和海上运输（如波罗的海）。调整俄罗斯与欧盟能源运输的国际法律有《联合国国际货物多式联运公约》（1980年）、《1978年联合国海上货物运输公约（汉堡规则）》（1978年通过、1992年11月生效）、《1973年多式联运单证统一规则》等。《联合国国际货物多式联运公约》规定“国际多式联运是指按照多式联运合同，以至少两种不同的运输方式，由多式联运经营人将货物从一国境内接管货物的地点运到另一国境内指定交付货物的地点”。^⑥ 俄罗斯通过铁路将石油运到港口再通过海运到欧盟国家，属于能源国际多式联运，其中的纠纷可适用该公约来解决。

《1978年联合国海上货物运输公约（汉堡规则）》规定了索赔、仲裁与诉讼等争端应对内容，如“按照本条各项规定，当事各方可以用书面证明的协议规定，按照本公约可能发生的有关货物运输的任何争端应提交仲裁”。^⑦ 《1973年多式联运单证统一规则》规定“多式联运经营人应对货物的灭失或损害负责赔偿”，^⑧ 也适用于对俄罗斯与欧盟能源运输争端的解决。

二、俄欧能源贸易冲突应对措施与机制

俄罗斯与欧盟的能源冲突发生有事前、事中与事后等环节，俄罗斯与欧盟采取不同措施对症下药。对事前有预兆的冲突借助能源危机预警机制应对，将危机化解在萌芽状态；一旦危机发生，就启动《欧洲能源宪章》、能源对话或仲裁委员会等调解或仲裁或诉讼程序，协商解决能源危机；在事后，总结经验，加强能源对话和沟通，同时利用能源多样化来规避能源冲突风险。

一是冲突之前环节——能源冲突预警机制。

- ① 《俄罗斯入世 石油门渐开》，《中国石油石化》2011年12月20日，<http://finance.jrj.com.cn/industry/2011/12/20/2011877026.shtml>。
- ② 关于《能源宪章条约》调整俄欧能源贸易的内容参见程春华《欧洲能源宪章与俄欧油气合作》，《国际石油经济》2006年6期。
- ③ 参见人民网《联合国国际货物销售合同公约》，<http://www.people.com.cn/zixun/flfgk/item/dwjf/falv/10/10-1-06.html>，2011年12月22日访问。
- ④ 参见中国网《解决国家与他国国民之间投资争议公约》，2006-08-08，http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content_7057314.htm，2011年12月22日访问。
- ⑤ 参见百度百科“多边投资担保机构公约”词条，<http://baike.baidu.com/view/391197.html?fromTaglist>，2011年12月22日访问。
- ⑥ 《联合国国际货物多式联运公约》，新华网，2001.05.21，<http://news.xinhuanet.com/zhengfu/20010521/578294.htm>。
- ⑦ 《1978年联合国海上货物运输公约（汉堡规则）》，新华网，2001.05.21，<http://news.xinhuanet.com/zhengfu/20010521/578288.htm>。
- ⑧ 《1973年多式联运单证统一规则》，交通部网站，http://www.moc.gov.cn/2006/05gongzuo/guojiehezuo/guojity/t20031110_15348.htm，2011年12月22日访问。

2007年5月俄欧首脑峰会就提出建立能源冲突早期预警机制,2008年10月在巴黎举办的俄欧永久伙伴关系理事会(Permanent Partnership Council)能源会议将强化能源冲突早期预警机制提上议事日程,并考虑吸引能源过境国家的参与。2009年11月16日,负责能源事务的欧盟委员皮耶巴尔格斯与俄罗斯能源部长谢尔盖·什马特科签署了《俄欧能源对话框架下的能源早期预警机制备忘录》(下称《备忘录》),^①规定俄罗斯与欧盟双方应随时警惕并告知对方潜在的能源供应危机,按照危机状况应对预案和措施处置能源危机,尽量减少欧盟能源供应中断的情况。^②

建立该机制的考虑有:正视能源供应可靠性和不可间断性的极端重要性,尽量降低能源紧急状态产生的消极后果,在俄欧能源对话专题小组(能源战略小组、预测构想小组和市场发展小组)框架下评估短期、中期和长期技术、商业和政治风险对能源供需的影响等,评估石油、天然气、电力供应需求相关的潜在风险和问题。其目标是在俄欧能源对话协调人(Russia-EU Energy Dialogue Coordinators)^③负责下采取有效措施预防或迅速应对能源突发事件^④或潜在的能源突发事件威胁。

《备忘录》阐述了俄欧能源冲突预警机制的主要内容。能源冲突预警机制由能源风险早期预估措施、能源冲突预防与快速反应措施、能源冲突信息相互预告措施、能源冲突磋商措施、能源冲突监测措施、能源冲突化解执行措施等环节构成。

能源风险早期预估措施有利于预先获取能源紧急情况或潜在威胁信息,未雨绸缪。俄欧能源对话框架下的专题小组(能源战略小组、预测构想小组和市场发展小组)负责预先评估与能源材料及产品供需有关的潜在风险和问题,全面准确掌握能源风险信息。

能源冲突预防与快速反应措施对减缓能源紧急情况或潜在威胁发挥重要的“急救”作用。《备忘录》第四条指出,俄欧任何一方发现紧急情况或潜在突发事件的威胁,立即启动能源冲突早期预警机制。俄欧任何一方发现问题必须预先向对方通告,包括天然气、石油和电力从俄罗斯向欧

洲输送过程中的供应突然中断,以及在第三国过境途中的供应突然中断等。发现者应迅速采取应对措施或进入磋商程序,共同应对危急情况。

能源突发事件信息相互预告措施对能源紧急情况的解决提供了良好的信息保证。一旦遇到能源突发事件,即须采取能源冲突信息相互告知措施,包括专人告知办法、信息交流办法等具体措施。专人告知办法即:在能源突发事件或潜在威胁发生时,俄欧能源对话协调人负责尽快派专人告知俄欧双方事件信息及启动能源预警机制的相关事项。第六条强调了信息交流办法:在能源突发事件等紧急情况下,俄欧双方都需要向对方提供自身掌握的事件信息,^⑤以帮助制定预防与快速反应措施。

能源冲突磋商措施对解决能源紧急情况具有重要作用。若一方未能获知或接受另一方对能源紧急情况或紧急情况预期事件范围的评估,在获得对方信息告知的三天之内,相关协调人可申请启动磋商程序。协调人授权的代表组成早期预警机制专家小组(Expert Group of the Early Warning Mechanism)负责执行磋商程序。磋商目的在于:对事态的发展趋势达成共识;对消除潜在能源紧急情况威胁或克服能源紧急情况提出建

① 该备忘录不具备国际法律效力,不产生相应的国际法权利与义务。EC,“Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue,” 16 Nov. 2009, http://ec.europa.eu/energy/.../2009_11_16_ewm_signed_en.pdf.

② 于欢:《俄罗斯能源外交捷报频传》,《中国能源报》2009年11月23日, http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2009-11/23/content_389084.htm.

③ 协调人一般为俄罗斯能源部长与欧委会负责能源事务的委员,截至2011年12月为俄罗斯能源部长什马特科(Sergei Shmatko)与欧委会负责能源事务的委员京特·奥廷格(Günther Oettinger)。作者注。

④ 紧急情况指天然气、石油和电力从俄罗斯向欧洲输送过程中的供应突然中断,包括在第三国过境途中的供应突然中断。EC,“Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue,” 16 Nov. 2009, http://ec.europa.eu/energy/.../2009_11_16_ewm_signed_en.pdf.

⑤ 这些信息包括对潜在能源紧急事件威胁时间、范围等信息的预估等,双方要在第一时间迅速应对事件,并相互交流信息以对事件的情报掌握更完整和准确。作者注。

议；为求尽量降低或克服能源紧急情况的消极影响，制定双方联合行动计划，若有可能则成立专门监测小组（Special Monitoring Group）；^① 能源协调人要根据磋商提出的建议，想方设法消除潜在能源紧急情况威胁或克服能源紧急情况；早期预警机制专家小组要在双方联合行动计划实施后经常向协调人汇报最新动态。

能源冲突监测措施由专门监测小组负责实施。能源紧急情况一旦发生，协调人将成立专门监测小组，以跟踪监测事态的最新动向并做好相关记录。专门监测小组成员由双方代表、能源公司代表、双方认可的国际能源机构代表和双方认可的独立专家等人组成。^② 专门监测小组要持续工作直到紧急情况化解。专门监测小组的工作是否终止由双方能源协调人共同决定。

能源冲突化解执行措施有利于促进能源紧急情况的最终解决。一旦发生能源紧急情况，能源早期预警机制就开始启动相关程序，直到威胁消除或紧急情况化解为止，双方都有义务保证该执行程序的有效运行，并防止采取任何激化紧急情况的措施。

专家小组是能源早期预警机制下处置能源突发事件（Emergency situation）的主要组织形式。能源早期预警机制专家小组（Expert Group of the Early Warning Mechanism）负责咨询、协调处理能源紧急情况，由俄欧代表组成，包括俄欧能源对话专题小组的成员。专门监测小组（Special Monitoring Group）负责监测能源突发事件的进展情况，并做好相关记录，该小组在 2009 年 1 月发生的俄乌天然气过境争端处理中发挥了积极作用。

能源冲突预警机制的建立是俄罗斯欧盟等反思教训后的成果，有其必然性。

首先，由事后斡旋谈判到事前协商，这是俄罗斯和欧盟的政治进步。^③ 乌克兰是欧洲能源安全的隐患，俄罗斯过境乌克兰产生的争端隐患对欧盟能源供应的稳定性和心理踏实度是个考验，与其让“俄乌斗气”消耗俄罗斯、乌克兰与欧盟三方的物质、金钱、政治和心理资源，不如建立危机预警机制，制定能源危机处置预案，将能源冲突危机化解在萌芽状态，从而节

约能源贸易成本。

其次，建立预警机制是俄罗斯与欧盟能源贸易关系结构不均衡的表现。冷战时期，特别是经济危机的非常时期，苏联与西欧都抛却意识形态或冷战偏见，务实开展天然气换钢管等贸易合作。虽然当时西欧在欧苏关系中明显处于弱势，欧苏关系也呈不均衡结构下的相互依赖状态，但摆脱危机的需求照样可以达成贸易合作。在涉及到自身核心利益的问题上，苏联与西欧都采取了现实主义的做法，顶住美国的压力进行合作。

最后，建立预警机制是共同应对国际金融危机的要求。在金融危机的非常时期，俄罗斯与欧盟再也经不起因第三方“斗气”而“断气”的“瞎折腾”。一方面，欧盟在与俄罗斯能源关系中天生处于弱势，俄罗斯的能源优势、欧盟替代能源的不成熟以及纳布科项目远未成形的现实，也让欧盟能源多元化的想法打折扣。在未来相当长一段时间内，欧洲无法摆脱俄罗斯，与其两败俱伤，不如委曲求全，暂且向俄罗斯妥协以稳定能源安全大局。另一方面，欧盟是俄罗斯“油气欧元”的来源，俄罗斯需要稳住欧盟市场。金融危机使欧盟的能源购买力降低，^④ 欧洲天然气市场需求的下降也增加了俄罗

① 磋商共识和建议的达成要遵循透明、非歧视和平衡性的原则。参见 EC, “Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue,” 16 Nov. 2009, http://ec.europa.eu/energy/.../2009_11_16_ewm_signed_en.pdf.

② 邀请第三方参与办法。俄欧双方可协商邀请第三方代表参加能源磋商或能源监测，在俄欧双方同意下亦可参加双方的任何行动计划。参见 EC, “Memorandum on an Early Warning Mechanism in the Energy Sector within the Framework of the EU-Russia Energy Dialogue,” 16 Nov. 2009, http://ec.europa.eu/energy/.../2009_11_16_ewm_signed_en.pdf.

③ 于欢：《俄罗斯能源外交捷报频传》，《中国能源报》2009 年 11 月 23 日，http://paper.people.com.cn/zgnyb/html/2009-11/23/content_389084.htm。

④ 欧盟委员会最近公布的一份经济报告指出，艰难时世迫使压缩能源需求，预计欧盟来年的天然气进口量将减少 25%，石油进口量会下降 13%。[俄] 米哈伊尔·济加里：《危机给世界政治带来什么好处》，《生意人报》2008 年 12 月 26 日，转引自《参考消息》2008 年 12 月 28 日，<http://www.ckxx.info/other/other2008122810/>。

斯与中亚天然气出口国争市场、与乌克兰斤斤计较“斗气”的诱因。冲突使俄罗斯天然气工业股份公司在欧盟的市场份额从2008年的31%下降到2009年的16%。^①为稳住欧盟这个传统顾客,需要通过预警机制安抚和拉拢欧盟。

能源冲突早期预警机制(Early Warning Mechanism in the Energy Sector,简称“EWM”)为提前化解潜在能源争端提供制度保障,为俄罗斯与欧盟协商解决能源贸易中的问题拓宽沟通渠道。既是应对能源危机的应急之举,又是促进俄罗斯与欧盟能源贸易关系稳定健康发展的长久之策。

然而,该预警机制作用有限。该机制建立伊始尚不完善,依靠的只是双方的一个谅解备忘录或共识声明,不具备法律效力和强制性,因而在2009年俄乌天然气争端发生时虽然双方都有预警准备,但却眼睁睁看着事件的发生而无法阻止。这说明要解决能源冲突早期预警虽然重要,但还需欧洲能源宪章及其他能源冲突管理机制作用的有效发挥,才能真正有效化解能源冲突。

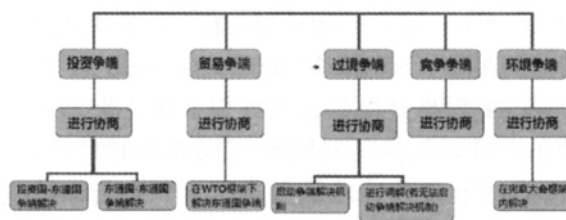
二是《能源宪章条约》与能源冲突管理机制。

国际能源贸易领域冲突和争议的和平解决方式有斡旋、协商、调解、国际调查、国际仲裁、国际司法诉讼等。

如2009年俄罗斯与乌克兰关于天然气发生争端时,国际仲裁或诉讼曾被考虑为解决争端的途径之一。俄罗斯政府副总理伊戈尔·谢钦称:“俄罗斯要就俄乌天然气争端提请国际仲裁,以使争端有一个好的解决前景。俄罗斯奇怪欧洲天然气接收公司未利用《能源宪章条约》第27款规定对过境国提出诉讼,有袒护乌克兰等过境国之嫌。俄方一定要提请国际仲裁和国际诉讼来证明有理。”^②

《能源宪章条约》(Energy Charter Treaty,下称“条约”),作为一个在欧洲能源贸易领域方面具有重要意义的多边协议,在协调解决俄罗斯与欧盟等国家或地区的能源贸易冲突,如能源投资、能源贸易、能源过境运输、竞争、环境保护等领域起着重要作用。^③

图1 《能源宪章条约》争端解决机制



资料来源: Graham Coop-General Counsel Clarisse Ribeiro-Legal Counsel Energy Charter Secretariat, “Dispute Settlement mechanisms under the Energy Charter Treaty,” 20 October 2005, www.internat-recht.uni-kiel.de/de/forschung/.../Happ.pdf.

鉴于《能源宪章条约》在协调俄欧贸易冲突等领域的积极作用,在俄罗斯与欧盟进行“新伙伴关系与合作协定”(PCA)谈判中,如何借鉴《能源宪章条约》的长处也是双方讨论的重要议题。欧洲能源宪章秘书处秘书长默涅尔(André Mernier)认为,《能源宪章条约》(ECT)对协调俄欧能源关系具有重要意义,设计新PCA协定能源条款时应该借鉴ECT的相关原则。^④

首先,《能源宪章条约》尊重俄罗斯与欧盟国内能源政策及其能源主权。这意味着ECT的成员国自由决定国内能源市场的结构、按照能源主权制定国内能源政策、并决定俄罗斯与欧盟各自国内能源市场向国外投资者开放的程度,这对俄罗斯保护国内能源市场的政策是有利的。

① 同期欧洲的天然气消费只下降了5.8%,可以肯定它所失去的2/3市场份额被挪威和卡塔尔等其他供应商以更低的价格分割了。佟刚:《欧俄能源之争关系易位纳布科项目“绿灯通行”》,《中国青年报》2009年6月29日, <http://news.sohu.com/20090629/n264828428.shtml>。

② 俄新网:《谢钦:俄罗斯将就天然气冲突提请国际仲裁》,2009-01-15, http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_caijing/20090115/42388179.html。

③ 参见马迅《浅析国际能源争议解决机制——以〈能源宪章条约〉为例》,《生态经济》2009年第4期。该文给出了各个争端解决机制的详细介绍,对俄罗斯与欧盟能源争端的解决具有重要的启发意义。

④ André Mernier (Secretary General of Energy Charter Secretariat), “A role for the Energy Charter in a new Russia-EU Partnership Agreement,” *Baltic Rim Economies* (Bimonthly Review 5 2008), 31.10. 2008, <http://www.tse.fi/FI/yksikot/erillislaitokset/pei/Documents/bre2008/BRE%205-2008/233%20-%205-2008%20-%20Expert%20articles.pdf>。

ECT 完全尊重成员国的能源主权，包括对国内能源资源的开发和没有向第三方提供本国能源基础设施的义务，有效跨境能源关系的出发点在于尊重别国能源市场组织发展模式的多样性。

其次，具有中立性的 ECT 宗旨在于在能源生产国、过境国、消费国等能源价值链等环节中保持利益的平衡，这有利于保持作为出口国、过境国和消费国的俄罗斯、乌克兰等中东欧国家和欧盟之间的利益平衡和能源关系友好。能源价值链上的各个环节国家的利益并不总是一致，需要像 ECT 这样成员国包含能源生产国、过境国和消费国的中立性组织来协调相关利益。ECT 的 51 个成员国包括俄罗斯、欧盟和乌克兰等国，为这些国家搭建有国际能源论坛的交流平台，有利于相关能源国家求同存异、弥合分歧，ECT 发挥着独一无二的作用，这是其他国际能源组织不具备的。

再次，ECT 对建设“共同能源空间”（Common energy space）、加强俄欧能源贸易具有重要作用。从新伙伴关系协定（New Partnership Agreement）与俄欧能源关系来看，较强的相互依存性（Intensive interdependence）使俄罗斯与欧盟能源市场更加不可分割，ECT 从规避风险、规则制定、政治商业环保决策等各个方面为理顺俄欧能源关系做出自己的贡献。

最后，ECT 有利于促进俄欧能源关系（Russia-EU energy relationship）乃至欧亚跨境能源关系的发展。ECT 的理念、争端解决程序、促进能源贸易和投资、减少能源贸易风险无不体现出中立性和广泛性，为加强俄欧能源关系乃至欧亚能源跨境合作都提供了最有效和操作性强的平台。俄罗斯与欧盟在新伙伴关系协定下的能源贸易合作应该吸收 ECT 的这种精神。^①

当然欧洲能源宪章在处理俄欧能源冲突方面也不是万能的，要想彻底平衡俄欧能源贸易关系，必须从能源多样化、能源共同空间等方面多加努力。^②

三是能源多元化策略——能源冲突解决预防环节。

除了建立危机预警机制，俄罗斯与欧盟都考虑以能源运输来源多元化的方式对能源冲突

危机进行预后管理。

俄罗斯与欧盟都考虑绕过乌克兰，建立“南溪”、“北溪”管道，双管齐下解决俄罗斯向欧洲能源过境运输问题。俄罗斯急于建设“南溪”、“北溪”等新的能源出口管道主要基于几点考虑。首先，俄罗斯希望增加能源出口量，加快经济增长步伐。根据俄罗斯 2020 年前能源发展战略，俄罗斯石油和天然气的出口量计划要在 2000 年基础上再增加 21% 与 42%，需要另建起码 10 万公里天然气管道。^③ 其次，俄罗斯希望摆脱对乌克兰的过境依赖，减少过境成本，保证出口安全。另外，俄罗斯打算巩固自身在欧洲能源出口的优势市场地位，与欧盟争夺中亚和里海的天然气，或将中亚和里海天然气纳入自身出口系统。

为减少对俄罗斯能源的依赖，实行能源进口多元化战略，欧盟谋求通过推动“纳布科”天然气管道项目，将中亚和里海地区的天然气绕过俄罗斯输送到欧洲。对此，俄罗斯保持警惕，积极利用自身在中亚里海地区的传统影响力，劝说相关国家不与欧盟合作。^④ 欧盟暂未找

① André Mernier (Secretary General of Energy Charter Secretariat), "A role for the Energy Charter in a new Russia-EU Partnership Agreement," Baltic Rim Economies (Bimonthly Review 5 2008), 31. 10. 2008, <http://www.tse.fi/FI/yksikot/eril-lislaitokset/pei/Documents/bre2008/BRE%205-2008/233%20-%205-2008%20-%20Expert%20articles.pdf>

② 英国牛津大学能源研究所 (OIES) 专家在报告中称，金融危机显示，“俄罗斯和乌克兰都失去了双方在天然气问题上的监控，无论欧盟还是能源宪章条约都没在解决争执中处于主导地位”。俄新网：《英国专家称俄罗斯未把出口天然气作为反对欧洲的武器》，2009 年 2 月 17 日，http://rusnews.cn/guojiyaowen/guoji_caijing/20090217/42410988.html。

③ 张光政：《俄能源外交取得新突破南溪北溪管道顺利》，《人民日报》2009 年 11 月 16 日，<http://scitech.people.com.cn/GB/10390226.html>。

④ 俄罗斯千方百计阻止纳布科管道计划的实现：首先借助传统政治影响力并抬高价格，试图说服中亚各国将天然气卖给俄国；其次是拉拢德国，如果来自纳布科的天然气最终不进入德国，其价值将大打折扣；最后，当纳布科看来已难以阻挡时，俄国甚至许诺将黑海管道中途折向土耳其，以此说服后者转向南溪线，但这显然毫无作用。北溪管线可让德国远离俄乌之争，因而在德国获得不小的支持；然而德国作为欧盟主心骨也不得不为欧洲利益着想。参见周颢《纳布科的纷争与得失》，《21 世纪经济报道》2009 年 7 月 16 日，http://www.21cbh.com/HTML/2009-7-16/HTML_DJCIWX9JRNA7.html。

到为“纳布科”项目稳定供应能源的基地。欧盟最先希望将伊朗和中亚地区作为气源地,但由于欧盟与伊朗之间有政治纠葛,影响到欧盟与伊朗天然气供应合作的达成。土库曼斯坦也对是否参加“纳布科”管道项目不置可否,想要在俄罗斯与欧盟之间进行博弈,待价而沽,以谋取更大的利益。欧盟能源多元化和独立之路任重道远。^①

俄罗斯的“南溪”与“北溪”天然气项目取得较大进展。俄罗斯与斯洛文尼亚两国能源部长2009年11月14日在莫斯科签署了“南溪”天然气管道项目合作协议。与此同时,俄罗斯在“北溪”天然气管道项目上也取得了进展。瑞典和芬兰2009年11月5日同意在本国领海内铺设“北溪”天然气管道。此前俄罗斯还同丹麦就这一问题达成了协议。

欧洲在获取天然气供应上呈现激烈的两派之争:以德国和意大利为代表的“亲俄派”主张继续依靠俄罗斯,认为和莫斯科更紧密的关系既能带来商业利益,也是战略所需;以中欧和东欧国家为代表的“恐俄派”坚持不能过分依赖莫斯科,主张铺设绕开俄罗斯的天然气管线,如纳布科,并且已在着手实施这一计划。而天然气管线经过的国家,特别是土耳其也在加紧行动,以期利用这一难得机会达成自己的地缘政治目标。

三、共同经济空间与能源贸易冲突之前景

俄欧“共同经济空间”(Common Economic Space)是俄欧“四个共同空间”的先导和核心部分。“四个共同空间”包括共同能源和环境空间在内的经济空间,共同自由、安全和司法空间,共同外部安全空间以及共同科技、教育和文化空间。共同经济空间的总体目标是在欧盟与俄罗斯之间建立共同开放的市场,促进共同空间内部的经济流通以及贸易和投资的发展,简化各自在对方领土上创建新公司的程序,加强经济合作、深化经济改革和提高各自民族工业的竞争力,为建设俄欧四个共同空间奠定经济基础。^②

俄欧共同能源空间是共同经济空间建设的重要组成部分。在能源领域的目标是在俄罗斯与欧盟能源对话(Russia-EU Energy Dialogue)的框架下密切俄罗斯与欧盟的合作,尤其是保障能源生产、配送、运输、利用等环节的稳定性和持续的可靠性。为达到目标,必须加大能源部门投资力度,推动能源投资环境的改善,促进双方法律法规的接轨,提高环境保护的水平。

建设俄欧共同能源空间需要贯彻一系列措施。首先,丰富俄欧共同能源空间合作结构与形式,加强油气、核能、电力等领域空间建设。确保俄罗斯天然气部门按照《2030年前俄罗斯联邦能源战略》进行阶段性和循序渐进改革的有效实施。加强在核能领域特别是核能安全和保障领域的合作,为俄罗斯与扩大后的欧盟的核能原料贸易确立长期稳定的贸易框架达成谈判协议。加强电力市场的一体化可行性检验,包括在市场准入、电力基础设施建设和开放、环境保护和安全标准的兼容、电力生产等领域确定公平的基础性规则。启动俄罗斯与欧盟能源公司间的全方位商业对话,拓宽俄欧能源合作的渠道。其次,加快俄欧能源战略、政策、法律法规空间与内部安全空间建设,为俄欧共同能源空间提供法律和安全保障。协调俄罗斯

^① 欧盟要想实现能源的相对独立,就要面对种种新的地缘政治挑战。首先,格鲁吉亚和乌克兰的危机处理表明,欧洲首先要在外交和能源领域制定一贯的统一政策。其次,取代俄罗斯的其它运输通道都要经过土耳其。为了控制这种过境垄断带来的危险,欧洲应该更加紧密地和土耳其站在一起。另外,欧盟应在伊朗核问题中发挥更多作用。最后,欧洲应支持土库曼斯坦和哈萨克斯坦这样的中亚前苏联加盟国从俄罗斯的控制中解放出来,特别是要鼓励建立可以补充纳布科线路的跨里海输气管道。[法]夏尔·耶尔马兹:《天然气危机,世界新秩序的开端?》,《论坛报》2009年1月22日,转引自《法专家说欧盟制定协调统一的能源政策可能开启世界新秩序》,《参考消息》2009年1月22日, <http://express.cetin.net.cn:8080/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction?baseid=1&docno=372171>。

^② 俄罗斯与欧盟建设共同经济空间的动机不尽相同。俄罗斯主要希望通过与欧盟的经贸合作获得经济上的利益,促进本国经济的复苏;欧盟对俄罗斯尽管也有经济上的需求,但更多的是力求通过与俄罗斯开展经济合作来达到其政治目的,以维护整个欧洲大陆的安全与稳定。作者注。

与欧盟双方的能源战略、政策和节能增效等领域的法规措施。加强双方在能源基础设施项目的合作，评估能源项目的非商业风险规避机制。加强在能源产品的管道、铁路和海路运输安全领域的合作。再次，加大建设教科文卫空间建设力度，为俄欧共同能源空间服务。落实俄罗斯与欧盟能源技术中心（Russia-EU Energy Technology Centre）工作计划，扩大在该中心活动框架下的技术交流，开展针对新能源技术开发和利用的联合活动。加强相关信息的交流，开展在教育、科研、文化共同空间框架下加强核能科研的合作。促进能源生产、运输、配送、利用（包括可再生能源的利用）等环节的清洁、高效技术推广。最后，借助国际多边能源合作平台，为建设俄欧共同能源空间提供良好的国际环境。在欧洲能源宪章的原则指导下，扩大能源产品公平贸易和运输领域的合作。^① 在共同环境空间范围内，在跨境能源运输上遵循《联合国关于跨境环境影响评估公约》（UNECE convention on trans boundary environmental impact assessment）的规定，在能源环境保护等领域实现法律标准的统一。^②

2006年5月29日欧盟成员国通过了《能源共同体条约》。条约提出要在东南欧洲建立天然气和电力统一市场，为天然气、电力和网络运输吸引投资创造稳定的法律环境和市场框架。各方都认为稳定和可持续的天然气和电力供应对经济发展和社会稳定不可或缺，建立相应的法律框架有利于提高能源市场的运行效率，加强对过境运输、电力交换等问题的管理，促进经济社会的发展和就业水平的提高。能源共同体建设有利于促进西巴尔干的一体化进程、将欧盟能源市场与里海、北非、中东、俄罗斯等能源产地连接起来，也有利于改善环境提高能源效率和可再生能源的利用。^③ 欧洲内部能源市场的一体化与俄罗斯国内能源市场的统一都为建设欧洲共同能源空间创造了条件。

在俄欧共同经济空间框架内，建设俄欧共同能源空间是解决俄罗斯与欧盟能源冲突的根本途径。

首先，建设俄欧共同能源空间为消除俄欧

能源冲突奠定了法律和制度基础。《俄罗斯与欧盟共同经济空间路线图》第四条阐述了俄罗斯与欧盟共同能源空间的建设计划，指出其目标是在俄罗斯与欧盟能源对话的框架下密切俄罗斯与欧盟的能源合作，特别是要保证持续稳定和可靠地生产、运输、供应和使用能源，包括提高能源使用效率、节约能源、积极利用可再生能源等。

其次，俄欧共同能源空间有利于减少俄罗斯的能源贸易保护主义和能源民族主义作风，减少俄欧在能源贸易、投资、过境运输、能源价格、市场准入等方面的冲突。俄欧建设共同能源空间的计划强调要加强和保护在能源部门的投资，促进投资环境的改善，减少俄欧在能源投资领域的冲突。加强能源法规的接轨，推进高标准下的环境保护，完成核燃料贸易协定谈判，为俄罗斯与扩大后的欧盟提供一个长期的贸易框架，有利于降低俄欧双方在能源贸易法规方面的隔阂，为俄欧在法律框架下开展能源贸易合作、减少贸易冲突提供法律渠道。加强能源基础设施项目的建设合作，合作创新能源项目非商业风险的规避机制，加强保障能源生产运输（管道、铁路和海路运输）安全领域的合作，在欧洲能源宪章原则下加强能源产品的公平贸易和过境运输便利化方面的合作，都有利于减少俄欧在能源过境运输等方面的冲突。

最后，俄欧通过建构合作的心理文化和能源外交结构，有利于从认知和主观方面减少冲突意识。按照建构主义的观点，在具有冲突历史传统和倾向的当事方播撒合作和友谊的思想种子，有利于减少乃至消除冲突的行为。受冷战凄风苦雨的浸淫，俄罗斯与欧盟的冷战思维惯性仍然较重，从骨子里就缺乏相互信任，能

①② EU-Russia summit 2005, "Road map for the common economic space," pp. 15-17, 19-20, 2005, http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/road_map_ces.pdf

③ Council Decision of 29 May 2006, "the conclusion by the European Community of the Energy Community Treaty," *Official Journal L 198*, pp. 15-17, 20/07/2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:198:0015:0017:EN:PDF>

源贸易保护主义和民族主义可以说是冷战思维在能源领域的变种,这导致俄欧双方在处理分歧时往往容易滑入冷战或对抗的轨道。

有鉴于此,俄罗斯与欧盟提出建设文化空间,目的就是消除双方的不信任,改善合作文化氛围,为俄欧建设四个共同空间、实现一体化创造基础。俄欧双方通过教科文卫共同空间的合作,加强核能科技研究合作和信息交流,实施俄罗斯与欧盟能源技术中心合作项目,扩大在能源技术中心框架下的技术交流,在能源生产、运输、分销和使用环节推广使用清洁、高效技术,包括使用可再生能源,开展能源技术研究与开发的联合活动,启动俄罗斯与欧盟能源公司间的全方位商业对话,有利于为俄欧建立能源冲突沟通、谅解和宽容机制创造良好氛围。促进俄罗斯与欧盟能源战略、政策和法规体系的统一,包括提高能源效率和节约能源,有利于减少俄欧双方在能源博弈中对双方能源战略措施的错误知觉和过度反应,为减少和解决俄欧能源贸易冲突提供良好的心理和文化环境。^①

四、结论

俄欧能源冲突错综复杂,考验俄欧政治家的危机应对智慧。双方都明白“斗则两伤、和则两利”之理,俄欧双方吸取经验教训,探索出一套应对俄欧能源冲突的办法,能源冲突应

对机制应运而生。

能源冲突应对机制遵循国际冲突的普遍应对方法,但也有自身的特点。国际冲突的非强制方法对处理俄欧能源冲突有借鉴意义,如谈判、协商、斡旋、调停、调查、和解等政治(外交)解决方法,以及仲裁、法院裁决等法律方法。在《欧洲能源宪章》和《能源宪章条约》框架下协调俄罗斯与欧盟能源贸易冲突就属于外交方法和法律方法。WTO 接纳俄罗斯的加入为预防和应对俄欧能源冲突提供了新的契机与途径。

俄欧能源冲突应对机制体系包括利用能源危机预警机制、启动《能源宪章条约》或能源对话或仲裁委员会等调解或仲裁或诉讼程序、加强能源对话和沟通、利用能源多样化来规避能源冲突风险等。

本文作者:北京大学国际关系学院博士后、
中国社会科学院研究生院欧亚系 2006 届
硕士
责任编辑:周勤勤

① “EU-RUSSIA COMMON SPACES PROGRESS REPORT 2009,” March 2010, http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsaces_prog_report_2009_en.pdf

Mechanism of Handling Energy Conflicts between Russia and EU

Cheng Chunhua

Abstract: In the process of Russian-European energy trading, energy conflicts and friction are inevitable. There are conflicts or frictions between Russia and EU in such areas as energy investment, energy transit, energy contract prices and energy market opening. Russian-Ukraine energy dispute reflects Russia-Europe energy conflicts. Mechanism of handling energy conflicts between Russia and EU includes starting energy dialogue, making use of crisis warning mechanism, resorting to European Energy Charter, submitting to the Arbitration Commission & International Courts. Constructing common energy space between Russia and EU is the fundamental approach to solve energy conflicts.

Key words: energy conflicts; European Energy Charter; crisis warning mechanism