【石油观察家】全球能源治理：模式、现状与中国方案

文 | 刘晶

**摘  要：**能源已经成为全球经济发展和社会进步的重要推动力，随着经济全球化的加深，全球能源治理模式、内涵等方面有了新的发展，但在治理主体、机制、效果方面仍存在问题。在全球能源大发展大变革的时期，全球能源治理需要中国深度参与，在能源治理发展的新时代贡献中国智慧、提供中国方案。

**关键词**：全球能源治理；模式；现状；中国方案

**01**

**全球能源治理模式的沿革**

**01**

关于能源治理，学者们普遍从全球治理理论溯源，认为能源治理归属于全球治理的体系之下，多用本杰明·索尔库的定义：能源治理的过程涵盖制度制定、政策协商、主体实施、第三方监督、治理架构评估等方面。这里的治理架构是指由能源生产国， 能源消费国和能源参与国（运输、分配）组成的能源互通对话模式。围绕治理价值、目标和其他要素，开展治理行动。

在全球能源治理“路线图”的沿革过程中，能源治理模式的演变经历了以下三个时期：生产领域的主导掌控时期、消费与生产领域互动时期、生产、消费、技术、体制多边化治理时期。第一阶段：从19 世纪现代石油经济发轫为到20 世纪上半叶，少数私人企业掌控期，松散宽泛治理模式，具体体现在传统能源跨国公司之间的合作治理，开展直接或间接的能源交往和能源调控。例如，传统国际石油卡特尔“七姐妹”从20 世纪20 年代~30 年代其便长期掌控中东地区99%的石油输出、操纵了东半球96%以上的原油生产和西半球45%的原油生产， 无论是从勘测、提炼还是运输和销售，整个链条都由其全权管控。跨国公司运营整个能源体系的模式实质是私人公司的治理模式，传统能源从生产到消费，从集中到配散，其运动轨迹和治理辖域均在企业内部进行。这种单向内循环治理模式，最终在竞争中从经济领域不断发展成为超越国界的产业整合， 在政治领域逐渐开启了博弈。以美国政府为首的传统能源需求大国， 通过政策上的倾斜、经济上的帮扶，在自身获利的同时实现了对私人跨国公司的掌控。

第二阶段：从20 世纪中叶开始石油输出国组织与国际能源机构间建立起双向互动治理模式，具体体现在国际能源组织和机构通过危机预警、危机管理调整相应政策， 调控管理整个能源市场。例如：1974 年国际能源署（IEA）的成立，积极应对了石油危机，同时制衡了石油输出国组织的价格特许制度，成功实现了市场的对接和管理。在应对能源危机、调整市场波动，管控价格机制上，双边进行了联合协作，不仅化解了石油输出国组织内派别间的利益冲突，还整合了集团内部的个别治理主体的利益，推动了全球能源治理模式的新发展。

第三阶段：从20 世纪80 年代以来，随着经济全球化步伐的加快， 多边化的全球能源治理模式逐渐形成。全球能源体系也呈现多极化发展态势， 涌现出新一批能源治理行动国和国际组织。同时，发展中国家渐进角色，其作用和贡献逐渐凸显，特别是自2009 年中印俄作为非成员国参与国际能源署会议讨论， 推动了全球多元化能源治理有效运作。随着治理行动主体数量的增多， 在治理内涵上也有了新的突破， 从解决能源供应主题转向能源发展主题， 从传统能源单向索取模式转向能源循环发展模式。与此同时， 政府与民间组织也在能源的全球治理伙伴关系中也逐渐发挥作用。进入21 世纪以来，全球经济一体化进一步加深， 全球能源治理一体化进程步伐跟紧，逐渐形成了多层系、多维度、多元化模式。

**02**

**全球能源治理现状及问题**

**02**

国际金融危机爆发后的10 年间，国际经济呈现螺旋上升态势，在温和复苏的过程中世界银行数据显示，2018年全球经济增长预计较2017 年同比增长0.1%， 全球经济增速小幅提升， 尽管个别发达经济体接近增速， 但全球经济仍然面临徘徊下行风险， 与此同时全球能源治理也面临挑战。各国工业对原油的需求显著乏力， 科技大国、节能大国、新兴经济体纷纷在能源的全球治理上初显作为，全球能源治理呈现新态势：

1． 全球能源治理组织有了新发展，但治理行为体亟待拓展。在全球能源经济新常态下， 除早期成立的国际能源署、欧佩克等传统政府间组织外， 全球范围内各个国家相继成立能源研究机构， 为能源治理和发展提供了一系列评估、审核、预测等服务：诸如日本能源经济研究所（IEEJ）、美国能源信息署（EIA）、俄罗斯科学院能源研究所（ERIRAS）、中国石油经济技术研究院（CNPCETRI）和国网能源研究院等。

然而，从全球能源治理的作为上来看，诸如中国、印度等新兴的行为体参与度相对较低， 许多国际能源机构在重大问题决策上往往绕道新兴国家， 使得新兴能源治理行为体在全球能源治理过程中没能实现深度参与且处于边缘地带。同时国际能源署（IEA）的正式成员主要是发达的能源消费国，有待向新兴国家继续开放，例如在28 个正式成员中，金砖国家至今不是国际能源署正式成员。事实上，越来越多的新兴经济体在全球能源治理的参与需求度逐渐提升，治理行为体的多元化对促进全球能源发展有着重要的作用。从二十国峰会（G20）促成中美能源合作上足以证明，新兴的治理行为体有意愿也有潜力共同参与、共同治理。治理行为体的拓展可以使原能源治理模式得到改革， 促进机构内复杂利益的平衡，优化治理效能。但目前全球能源治理参与门槛仍然较高，入会时间、会员制度和审批等一系列手续使得许多新兴治理行为体徘徊在门槛之外，或者成为正式缔约国的道路曲折而漫长。

2． 全球能源治理合作不断加深，但协同机制有待完善。在全球能源竞争日趋激烈，世界各国对能源供给和需求面临一系列挑战， 全球能源治理任务逐年加剧，国际能源治理合作进程不断推进。在治理合作中，各国或地区间贸易供需协调机制不断优化、能源政策协商制度不断完善。例如国际能源署（IEA）从政策的制定和相关文件的出台上，已经逐渐形成协商机制，在政策落实上也不断完善， 对于参与主体国家每年还组织不定期访问。治理参与主体、各国能源研究机构、银行巨头等通过开设能源问题论坛、召开能源相关会议、开展能源政策咨询等多种方式加强了全球能源治理的互利合作。

但是，在全球能源治理合作过程中，合作双方或多方往往以追求利益最大化为驱动，政治手段和其他延伸手段经常会在追逐利益的过程中发挥“作用”，从而损害合作治理行为体某一方的利益，抑或是削弱其参与主体进行的能动性。竞争主要在能源消费国与出口国之间、不同能源消费国之间、不同能源出口国之间、不同能源通道国之间展开，围绕经济利益、地缘政治、军事战略等展开博弈。然而，究其根本原因都是将能源问题狭隘政治化， 同时以传统的实用主义思维方式来进行能源治理，将既得能源市场视为不可触碰的利益进行维护。同时，在治理合作中参与主体的战略互信机制应当科学搭建，参与主体间战略利益互通机制应当周密完善，参与主体间战略信息互补机制应当有效运行。因此，在全球能源治理合作协同机制应基于合作共赢的战略目标，以整体利益、制度约束、机动灵活为原则，不断升级完善战略协同机制。

3． 全球能源治理方向呈现多样化，但治理效果仍有较大提升空间。全球能源治理从传统提供能源供应保障、应对能源竞争压力，开始转向能源可持续发展、新能源开发利用、能源技术合作等多方向。全球能源治理的视野拓宽，方向更为全面和多样化：在传统能源与环境问题、在能源安全与国际恐怖主义问题等方面都有了新的治理思维和治理作为。例如：针对能源与气候问题上催生出国际能效合作伙伴关系组织（IPEEC），兼具包容性和规范性， 在清洁能源的应用和推广上发挥重要作用； 在节能减排与提高能效方面，G20 峰会继2014 年的效能计划后，再次重磅提出《G20 能效引领计划》，在全球经济持续低迷、传统动能日益消退、能源需求普遍放缓的新形势下，向国际社会展示了能源治理的新作为。

然而，总体看来全球能源治理呈现“分散化”和“拼凑化”，从全球能源分布上来看“贫富差距”明显，在大国的主要“管制”和“操控”下，传统能源的开采、生产、加工、运输、使用等环节仍然存在诸多问题。国际能源治理的参与国通常基于军事目的、外交目的、行政目的、经济目的，导致全球能源治理效果不理想。全球仍有20 亿人口处于能源贫困行列， 而作为能源治理主导者的发达国家治理体，其治理视野的全局性、发展性相对欠缺，仍有部分发展中国家能源形势严峻， 很多国家仍然不能公平获取并安全利用能源，“环境友好、结构合理、治理高效”目标的实现任重而道。

**03**

**全球能源治理的中国方案**

**03**

世界格局正在加快演变的进程之中， 各国共处一个世界，全球能源治理没有哪个国家可以置身事外，世界各国需要以责任的精神同舟共济、协商行动，国际社会迫切呼唤新的全球能源治理理念。中国政府从人类发展的高站位重视能源问题， 以世界发展的大视野积极应对能源问题，为国际社会贡献了中国智慧。

1． 以共同安全为追求，构建全球能源安全体系。“共同安全”即尊重和保障每一个国家的安全，无论国家的大小强弱。“不能一个国家安全而其他国家不安全，一部分国家安全而另一部分国家不安全， 更不能以牺牲别国安全谋求自身绝对安全”。在能源的全球治理和发展中，能源安全已经从传统的防止能源供给中断的能力发展演变为涉及能源价格、环境、技术、社会、外交等多方面因素共同考量的综合能源安全， 构建全球能源安全体系要求国际社会实现保障能源个体安全与国际能源安全两者的有机结合，在受到传统能源危机、非传统能源危机和其他不可抗力因素威胁时，能够共同应对。全球能源治理的参与权、话语权、支配权能够由各个国家自己掌握，同时在协调竞争、利益、冲突的问题上，能够避免能源霸权主义。事实上，随着经济全球化趋势的大发展，能源安全超越国界，各国相互依存、休戚与共。联合国宪章的宗旨和原则已经充分受到国际社会的认同， 各个国家应在此章程指导下， 构建全球能源安全体系。在能源安全观念方面：各国应树立新型能源治理思路，摈弃传统功利主义的旧思想， 不局限于对现有能源市场的瓜分和对既得利益的维护， 从根本上杜绝能源问题军事化现象。坚持以共商解决矛盾，以共通规避争执，以共建化解冲突，以全局意识和统筹思维应对各类能源安全威胁。当前全球能源安全形势复杂多变，各类能源安全威胁相互交错，能源安全的内涵和外延都在进一步拓展， 各国间的能源利益交融与共、安危同行。新形势下，中国政府一直呼吁世界各国在能源的综合治理上积极参与、深度参与、有效参与，从能源安全合作机制的建立和完善方面， 寻求能源治理“共同体”， 并在此基础上建立全球能源安全体系。参与治理的国家和组织不分大小、强弱、贫富，以全球能源环境的安全、稳定为目标，坚持“共商、共建、互利、共赢”，共同维护能源安全。

2． 以互助互利为原则，构建全球能源合作体系。进入21 世纪以来，国际形势发生了广泛而深刻的变化，各国能源相互依赖的程度逐年加深， 能源合作的方式不断多样化，能源合作的内涵不断深化。然而，面对能源安全威胁的突发性、多变性，能源安全合作仍需在广度和深度上不断提升，以互助互利为原则，构建全球能源合作体系。

第一，在能源治理行为体上，合作对象多元化。中国政府倡议坚持开放合作、和谐包容，化解合作观念冲突，增进战略互信， 合作对象不仅应当包含能源生产国，如中东、非洲、中亚和俄罗斯等，还应当包含能源进口国，如美国、日本、西欧等。与此同时，我们还应充分关注能源中转国、高度重视全球能源组织和跨国公司。在加强能源开发利用的水平和技术上，互学互鉴、互利共赢。各国应本着合作的价值观念、政治信念和战略理念，进行能源项目上的国际交流和能源政策上的跨国协商，提升能源的开发和利用效能。第二，在能源的开发利用上，合作内容多样化。能源合作内容上不仅包括传统能源（石油、煤炭等）还应涉及天然气、核能、氢能和可再生能源，同时在能源勘探、开发等领域优化发展伙伴关系，坚持合作主渠道地位，扩大各国利益交汇点，推进大国协商合作，最大限度的解决能源开发利用失衡问题。第三，在能源技术的研发上， 合作形式多层次。全球能源治理与科技发展息息相关，先进的能源技术合作不仅应包含政府间的能源外交，也应有非政府间的相关论坛和能源治理学术研讨，在政治、经济、安全等领域内开展能源技术互通，以政策共通、设施共享、贸易共商、利益共享为指导，在能源技术对话机制内建立能源合作。

3． 以持续发展为准则，构建全球能源环保体系。伴随着全球能源的消费给人类带来了严重的生态破坏和环境污染，中国政府一贯倡导把握清洁、安全、经济、可靠的未来能源治理方向，以可持续发展为指导，为全球能源治理指明方向：“推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系”。

第一， 健全完善国际能源环保法规及政策。国际社会应在法律法规的制定和执行上，不断加强协商，在污染、浪费、破坏等具体治理目标上，完善监管。防止国际能源绿色治理缺位，执行错位，为推动全球能源治理体系的节能化、高效化提供法律和政策的保障。例如，目前《能源宪章条约》的法律约束价值体现在化解矛盾解决利益冲突，对于环保方面却捉襟见肘，管制乏力。因此，国际能源的环保法规的实效性、完善性有待进一步提升。第二，构建全球节能技术的研发与推广体系。以节能技术引领、催生新型能源的研发，优化升级能源结构。加强可再生能源和氢能、核能等重大能源技术研发等方面的合作，实现节能技术全方位、多领域的对接，同时研发领域实现深层次、高水平的国际交流，在为全球能源革命提供科技支持和革新动力。第三， 打造同行共建的绿色能源治理格局。全球新能源正在技术、经济、市场等领域不断发展， 在国际能源转型发展的新时代， 发达国家凸显了强劲的转型实力和革新能力，发达国家在享受能源发展带来的工业硕果的同时，应充分发挥自身政策优势、技术优势、资本优势，帮扶带动发展中国家，主动承担历史性责任并积极兑现环保承诺。南北对话帮扶，南南合作共建，以能源转型推动构建绿色能源治理格局。

全球能源治理问题并非单指“能源”自身的问题，它涉及国际政治经济的发展走向， 同时还与军事安全、环境保护、公平正义等问题紧密相连。全球能源治理呼唤新发展，全球能源治理亟待建立新秩序，中国的能源消费规模及其增长速度在整个国际能源发展史上是史无前例的，在应对全球能源治理问题上，中国逐渐以治理主体的角色登上舞台， 全球能源转型需要中国力量，中国方案也必将促进全球能源治理进入新时代。

来源：2019年第2期《现代管理科学》