

地缘政治视角下的欧盟能源转型再审视

崔守军 李竺畔

内容提要: 地缘政治在能源安全的动态塑造中扮演重要角色。在能源安全的理论与实践,存在地缘政治和自由市场两种逻辑,这两种逻辑不是相互排斥而是交叉共存的。本文借鉴“能源安全化”理论框架,提出“安全状态—安全能力—安全认知”三要素是决定能源安全化启动的先决条件。俄乌地缘冲突和能源危机的叠加使欧盟的能源转型遭遇重大挫折,欧盟及其成员国因能源安全状态恶化、安全能力下降导致安全认知发生改变,由此引发能源安全化进程加速。在欧俄地缘政治对抗的冲击下,欧盟对自身的能源转型进行再审视,其政策聚焦点从“加快绿色能源转型”向“确保能源供应安全”转移。欧盟在能源转型“脱碳”目标保持不变的前提下,推进该目标的方式发生显著变化,并重新校准绿色能源转型推进的节奏和步伐。

关键词: 欧盟 能源安全 安全化 能源转型 地缘政治

一 引言

地缘政治是影响能源安全的重要因素。当前,由俄乌地缘冲突升级引发的能源危机正在重塑欧盟的能源安全保障方式,进而改变了欧盟以应对气候变化为主要驱动的能源转型进程。进入 21 世纪以来,欧盟在可持续发展理念的牵引下,以应对气候变化和实现绿色低碳发展为驱动,以区域能源治理与能源政策协调为依托,推进能源转型进程。一般而言,能源转型是指以化石能源为中心的能源体系转向以可再生能源为中心的能源体系,是一个系统性、综合性和渐进性的变革过程。^① 从结构上看,欧洲对化

^① Benjamin K. Sovacool, “How Long Will It Take? Conceptualizing the Temporal Dynamics of Energy Transitions,” *Energy Research & Social Science*, Vol.13, 2016, pp.202-215.

石能源和可再生能源的消费呈现出此消彼长的趋势。然而,尽管欧洲对煤炭、石油和天然气的依赖度从1990年的84%下降到2022年年初的70%,但天然气的消费比重却从20%攀升至26%。^① 欧洲雄心勃勃的能源转型政策未能摆脱对俄罗斯化石能源的高度进口依赖,而乌克兰危机的爆发使欧盟能源供应体系的脆弱性暴露无遗。在地缘冲突和能源危机的双重叠加下,欧盟对自身的能源转型政策反躬自省,认识到确保能源安全是实现绿色能源转型的首要挑战。为修复自身能源系统的结构性缺陷,欧盟重新审视自身的能源转型政策,将保障能源供应安全视为实现绿色能源转型目标的前提和基础,重新校准绿色能源转型的节奏和步伐。为应对能源短缺危机,欧盟出台“重新赋能欧盟”(REPowerEU)联合能源计划,不惜以重启核电和延缓淘汰煤电的方式,彻底摆脱对俄罗斯化石能源的非对称性依赖。^② 在乌克兰危机的冲击下,欧盟的能源转型仍以应对气候变化和实现净零排放为战略目标,但面对严峻的能源安全威胁,其能源政策的聚焦点被迫开始从“加快绿色能源转型”向“确保能源供应安全”转移。这意味着,欧盟在保持能源转型“脱碳”目标不变的前提下,其推进该目标的方式发生显著变化,即绿色能源转型的步伐开始放缓,化石燃料淘汰的节奏开始变慢,呈现出以保障能源供应安全为优先方向的新特点。

能源安全是一个具有鲜明主体性、动态性和可塑性的复杂概念,其内涵和外延随着实践的发展而不断丰富和拓展。一般而言,能源安全指的是维持国家正常运转的稳定能源供应。^③ 国际能源署(IEA)从可用性、可及性和可负担性三个维度,将能源安全定义为“确保以可承受的价格不间断地获取能源”。^④ 总体上看,冷战结束后,特别是进入21世纪以来,学界对能源安全的研究主要遵循地缘政治和自由市场两种逻辑。地缘政治逻辑认为,能源获取是一个带有浓厚“零和竞争”色彩的安全领域,是导致国家之间竞争和冲突的根源之一。自由市场逻辑认为,能源市场在资源配置中发挥基础

^① “Fossil Fuels Stabilised at 70% of Energy Use in 2021,” Eurostat, 30 January 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230130-1>; “Questions and Answers on REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy,” European Commission, 8 March 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_1512.

^② “REPowerEU Plan,” Communication, COM(2022) 230 final, Brussels, 18.5.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A230%3AFIN>.

^③ Intharak Narumon et al., “A Quest for Energy Security in the 21st Century,” Asia Pacific Energy Research Centre, 2007, https://aperc.or.jp/file/2010/9/26/APERC_2007_A_Quest_for_Energy_Security.pdf; Bert Kruyt et al., “Indicators for Energy Security,” *Energy Policy*, Vol.37, No.6, 2009, pp.2166-2181.

^④ “Energy Security: Reliable, Affordable Access to All Fuels and Energy Sources,” IEA, <https://www.iea.org/topics/energy-security>.

性作用,通过构建国际机制和完善国际市场能够实现能源领域的相互依赖和“正和合作”。^①

地缘政治逻辑构建了一种“以获取为基础”的能源安全,即将能源视为关乎一国生存和发展命脉的稀缺性战略资产,并将占有、控制和获取这种重要战略资产视为关键的能源安全问题。^②由此,英德拉·奥弗兰(Indra Overland)等学者认为,能源地缘政治是指大国受地理因素及国家和非国家行为体行动的影响,在获取战略位置和确保能源供应安全方面的竞争。^③杨宇等认为,全球油气资源的分布、生产、消费在地理上极不均衡造成能源经济要素的分离,即资源与消费的分离、资本与需求的分离、科技与开发的分离。^④对能源需求国而言,查尔斯·格拉瑟(Charles Glaser)和布鲁斯·拉塞特(Bruce Russett)认为,能源进口隐含着供应中断的风险,而高度的能源对外依赖意味着潜在的安全威胁。^⑤对能源供应国而言,塞姆普莱·阿松古(Simplice Asongu)认为,能源本身具备重要的地缘政治属性——稀缺性、战略性和不可替代性,因而可将能源作为国家对外战略“武器库”中的重要“胁迫性”资产,即将能源进行“武器化”和“工具化”运用。^⑥在地缘政治逻辑之下,世界能源储备被视为一种有限的且正在逐渐减少的战略性资产,各国围绕获得能源的控制权和使用权展开激烈的“零和竞争”,因此大国之间的能源关系在本质上是矛盾的,^⑦由能源引发的国际竞争甚至冲突不可避

^① Kathleen Hancock and Vlado Vivoda, “International Political Economy: A Field Born of the OPEC Crisis Returns to Its Energy Roots,” *Energy Research & Social Science*, Vol.1, 2014, pp.206–216; Llewelyn Hughes and Phillip Lipsy, “The Politics of Energy,” *Annual Review of Political Science*, Vol.16, 2013, pp.449–469; Caroline Kuzemko et al., eds., *Dynamics of energy governance in Europe and Russia*, Springer, 2012, pp.1–19; Edward Stoddard, “Reconsidering the Ontological Foundations of International Energy Affairs: Realist Geopolitics, Market Liberalism and a Politico-economic Alternative,” *European Security*, Vol.22, No.4, 2013, pp.437–463.

^② Richmond Lloyd and Michael Klare, “Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy,” *Naval War College Review*, Vol.61, No.4, 2008, pp.149–150.

^③ Indra Overland, “Future Petroleum Geopolitics: Consequences of Climate Policy and Unconventional Oil and Gas,” in Jinyue Yan, ed., *Handbook of Clean Energy Systems*, John Wiley & Sons, Ltd., 2015, pp.3517–3544; Sarat Kumar Sahoo, “Renewable and Sustainable Energy Reviews Solar Photovoltaic Energy Progress in India: A Review,” *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol.59, 2016, pp.927–939; Michael Bradshaw, “The Geopolitics of Global Energy Security,” *Geography Compass*, Vol.3, No.5, 2009, pp.1920–1937.

^④ 杨宇、何则:《能源地缘政治与能源权力研究》,载《地理科学进展》,2021年第3期,第524–540页。

^⑤ Charles Glaser, “How Oil Influences U.S. National Security,” *International Security*, Vol.38, No.2, 2013, pp.112–146; Bruce Russett, “Dimensions of Resource Dependence: Some Elements of Rigor in Concept and Policy Analysis,” *International Organization*, Vol.38, No.3, 1984, pp.481–499.

^⑥ Simplice Asongu, “Sino-African Relations: A Review and Reconciliation of Dominant Schools of Thought,” *Politics & Policy*, Vol.44, No.2, 2016, pp.351–383.

^⑦ Saadia Pekkanen, John Ravenhill and Rosemary Foot, eds., *The Oxford Handbook of the International Relations of Asia*, Oxford University Press, 2014, pp.547–568.

免。^①

自由市场逻辑构建了一种“以市场为基础”的能源安全,基于国家理性主义取向的指引,国家将通过健全市场交易机制达成制度化合作视为实现自身能源安全的最优路径。自由市场逻辑由新自由制度主义延伸而来,认为国家在统一的理性主义指引下,将通过市场交易达成制度化合作作为实现自身利益的最佳途径。基于除极少数资源禀赋异常丰富的石油输出国外,很少有国家拥有满足其经济需求的全部能源产品这一事实,马克·南斯(Mark Nance)和威廉·博伊彻(William Boettcher)认为,自由市场逻辑强调能源保障是一种潜在的国际合作行为,相互依赖是能源安全的一个决定性特征。^② 萨姆·纳恩(Sam Nunn)、埃里卡·唐斯(Erica Downs)和申玉铭等认为,在自由市场逻辑下,世界越来越意识到能源问题使得人类“共同利益”的领域不断扩大,能源领域的相互依存不可避免,因此,国家会努力创设条件与他国达成合作,能源安全随之从一国范围拓展到相互依存的能源集团,从单一国家的供应安全逐渐转向相互依存的共同安全。^③ 基欧汉和刘立涛等认为,能源利益相关主体的行为从能源争夺开始走向相互依存的能源合作关系。^④ 大卫·维克多(David Victor)和岳琳达(Linda Yueh)认为,对于能源消费国来说,供应中断和价格高昂都对能源安全产生巨大威胁;而对于生产国来说,市场波动使其难以准确预判对能源项目以及相关基础设施投资的准确时机。^⑤ 因此,双方都更倾向于通过国际市场和机制构建以实现潜在的合作关系,而“能源不安全”只是某种“市场失灵”的偶然结果。^⑥ 为解决这种“市场失灵”导致的“能源不安全”,自由市场逻辑提出了两种实现能源安全的路径:一是基于“市场机制”的能源安全。林恩·切斯特(Lynne Chester)和弗朗西斯·麦高文(Francis McGowan)将能

① David Deese, “Energy: Economics, Politics, and Security,” *International Security*, Vol.4, No.3, 1979, pp. 140-153.

② Mark Nance and William Boettcher III, “Conflict, Cooperation, and Change in the Politics of Energy Interdependence: An Introduction,” *Energy Research & Social Science*, Vol.24, 2017, pp.1-5.

③ Guy Caruso, “The Geopolitics of Energy Into the 21st Century,” CSIS Press, 21 March 2001, <https://www.csis.org/analysis/geopolitics-energy-21st-century>; 申玉铭:《经济全球化与国家能源安全》,载《世界地理研究》,2003年第3期,第78-83页; Erica Downs, “The Chinese Energy Security Debate,” *The China Quarterly*, Vol.177, 2004, pp.21-41; Daniel Yergin, “Ensuring Energy Security,” *Foreign Affairs*, Vol.85, No.2, 2006, pp.69-82.

④ [美]罗伯特·基欧汉:《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,苏长和、信强、何曜译,上海人民出版社2016年版;刘立涛、沈镭、刘晓洁:《能源安全研究的理论与方法及其主要进展》,载《地理科学进展》,2012年第4期,第403-411页。

⑤ David Victor and Linda Yueh, “The New Energy Order: Managing Insecurities in the Twenty-first Century,” *Foreign Affairs*, Vol.89, No.1, 2010, pp.61-73.

⑥ Andreas Goldthau, “The Public Policy Dimension of Energy Security 1,” in Benjamin K. Sovacool, ed., *The Routledge Handbook of Energy Security*, Routledge, 2010, pp.129-145.

源安全视为国际能源市场的有效运作,自由竞争的开放市场可以通过促进供需双方的贸易和投资,实现能源相互依存关系的非政治化。^① 纳夫罗兹·杜巴什(Navroz Dubash)和约翰·维特(John Witte)等称,国际能源市场具有“全球公共产品”的功能,供需双方都可有效提升能源安全。^② 二是基于“制度合作”的能源安全。约翰·科尔根(John Colgan)等称,能源安全的共同利益促使“能源制度复合体”(Energy Regime Complex)的产生,政府与非政府行为体相互交织,以正式与非正式方式共同采取集体行动来保障国际能源市场的有效运转和能源关系的相互依赖。^③

由于国际社会处于无政府状态,在能源安全实践中,地缘政治逻辑和自由市场逻辑并非相互排斥、相互割裂,而是相互竞争、交叉发展,处于一种复杂的混合状态。冷战结束后,经济全球化加速导致国家对外战略的目标和手段发生嬗变,能源获取的目标和手段也随之发生深刻变化,自由市场逻辑逐渐取代地缘政治逻辑成为欧洲能源安全的主流叙事。苏联解体后,经济全球化的加速发展促使欧俄关系步入缓和期,能源公司对经济效率的追求占据主导地位,欧亚大陆上密集的大型油气管线加深了欧俄之间的能源相互依赖。1994年,俄罗斯签署《能源宪章条约》促进了欧俄之间的能源贸易和投资流动,地缘政治的不稳定性大幅减少推动自由市场逻辑不断强化。2014年,克里米亚并入俄罗斯后,欧俄地缘政治关系不断恶化。以2022年2月俄乌冲突爆发为拐点,欧俄地缘政治关系陷入激烈的对抗状态,欧盟谋求彻底扭转对俄能源的非对称性依赖,自由市场逻辑被地缘政治逻辑压制,能源安全考量开始在欧盟及成员国的能源政策制定中占据主导地位。

综合看来,既有研究对能源安全两种逻辑的内涵要素和发展路径进行了细致的梳理和推演,但它们都将能源安全概念化为主权国家之间的协调关系,其关键分歧就在于这种协调关系究竟是零和、安全化和冲突的,还是正和、非安全化和合作的。从学理层面看,学界的研究基于外部结构性的偏见而将国家视为一种外生的、无法解释的既

^① Lynne Chester, "Conceptualising Energy Security and Making Explicit Its Polysemic Nature," *Energy Policy*, Vol.38, No.2, 2010, pp.887-895; Francis McGowan, "Can the European Union's Market Liberalism Ensure Energy Security in a Time of 'Economic Nationalism'?" *Journal of Contemporary European Research*, Vol.4, No.2, 2008, pp.90-106.

^② Navroz Dubash and Ann Florini, "Mapping Global Energy Governance," *Global Policy*, Vol.2, No.s1, 2011, pp.6-18; Andreas Goldthau and John Witte, *Global Energy Governance: The New Rules of the Game*, Rowman & Littlefield, 2010, pp.341-356.

^③ Jeffrey Wilson, *International Resource Politics in the Asia-Pacific: The Political Economy of Conflict and Cooperation*, Edward Elgar Publishing, 2017; John Colgan, Robert Keohane and Thijs Van de Graaff, "Punctuated Equilibrium in the Energy Regime Complex," *The Review of International Organizations*, Vol.7, No.2, 2012, pp.117-143.

定因素,忽视了国家内部因素的影响,^①这意味着它们无法窥视能源安全的全貌,也未能探究能源安全叙事逻辑发生变化的触发条件,因而削弱了理论的精确性和可操作性。正如史蒂芬·克拉斯纳(Stephen Krasner)所言,一国的能源利益不能从系统性的国际结构逻辑中推导出来,能源问题是国内因素的一个高度政治化领域。^②因此,本文试图构建一个基于能源安全化理论的分析框架,来阐释俄乌冲突后欧洲能源转型政策嬗变的内在影响因素及触发条件。

二 能源安全化的理论分析框架

所谓“安全化”(Securitisation),就是将某些“普通议题”主观建构为“安全议题”的过程。20世纪90年代初,哥本哈根学派学者提出了安全化理论。奥利·维夫(Ole Wæver)指出,安全问题的产生并非客观既定,而是在社会建构中被认定,被认定的过程就是安全化的过程。^③巴里·布赞(Barry Buzan)认为,安全化体现为一种社会主体间的建构过程,任何问题都能升级转化为安全问题。^④安全化主体可对任一问题进行主观建构,推动其进入政治议程成为安全议题,在某种程度上将安全沦为一国政策的附属品。^⑤在此基础上,将安全化理论引入能源领域便产生了“能源安全化”(Securitisation of Energy)。所谓“能源安全化”,是指一国政府将能源问题视为对国家利益造成现实威胁的过程,当能源议题与一国的政治议程或外交诉求相交织时,能源安全化便应运而生。^⑥能源安全化不仅是观察地缘政治及大国博弈的窗口,还为分析能源政策和能源市场提供了新的理论视角。^⑦

① Edward Stoddard, "Reconsidering the Ontological Foundations of International Energy Affairs: Realist Geopolitics, Market Liberalism and a Politico-economic Alternative," pp.437-463.

② Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton University Press, 1978, pp.245-271.

③ Ole Wæver, "Politics, Security and Theory," *Security Dialogue*, Vol.42, No.4-5, 2011, pp.465-480.

④ [英]巴里·布赞、[丹]琳娜·汉森:《国际安全研究的演化》,余潇枫译,浙江大学出版社2011年版,第226-227页。

⑤ [英]巴里·布赞、[丹]奥利·维夫、[丹]迪·怀尔德:《新安全论》,朱宁译,浙江人民出版社2003年版,第32-33页。

⑥ Jeffrey Wilson, "A Securitisation Approach to International Energy Politics," *Energy Research & Social Science*, Vol.49, 2019, pp.114-125.

⑦ Jonna Nyman, "'Red Storm Ahead': Securitisation of Energy in US-China Relations," *Millennium: Journal of International Studies*, Vol.43, No.1, 2014, pp.43-65; Edward Stoddard, "A Common Vision of Energy Risk? Energy Securitisation and Company Perceptions of Risk in the EU," *Journal of Contemporary European Research*, Vol.8, No.3, 2012, pp.340-366.

在国际政治中,能源问题并不是一个“普通议题”,早在第一次世界大战和第二次世界大战时期都曾作为重要的“安全议题”,成为影响国家安全和战略决策的重要因素。在20世纪70年代的两次石油危机中,“石油武器”成为中东产油国维护自身利益和实现对外战略目标的工具,能源作为“安全议题”的认知被进一步强化。冷战结束后,国际关系议题的“泛安全化”现象日渐突出,能源、资源和环境等问题相继被诸多国家纳入国家安全的议事日程。从能源“泛安全化”的认知误区出发,西方能源消费大国多次对伊拉克、伊朗、利比亚和委内瑞拉等产油国实施能源和金融制裁,打压石油出口大国。无独有偶,自2000年6月开始,美国国会持续推动“反石油生产及出口同业联盟”(NOPEC)法案,以压制欧佩克国家在石油供应中的优势地位。^①自21世纪以来,地缘政治对立对能源贸易的干扰甚至大于能源供求关系的影响。俄乌冲突爆发后,西方大国变本加厉地将能源问题“武器化”“安全化”,对俄能源制裁升级,不但扭曲了国际能源价格,还破坏了全球能源产业链和供应链的稳定。可见,能源问题作为“安全议题”被建构的过程,是通过多层次的历史事件、话语叙事和政策行动逐渐形成的。

为深入讨论能源安全问题,有必要对“能源安全”与“能源安全化”进行区分,这两个概念的差异主要在于它们的指涉对象不同。能源安全是一国为了确保自身能源供应稳定所进行的安全治理。这种治理通常会将全球能源市场的相互依赖与共同利益纳入考量,强调通过合作和协调来实现能源供需平衡,避免能源短缺和市场波动对经济的负面影响。相较之下,能源安全化则更多地与经济安全化类似,它是一个国家将能源问题从经济范畴提升到安全领域的过程。国家往往以所谓的“能源威胁”为由,主观上构建出一个安全议题,将能源视为潜在的安全风险,忽视甚至打破既有的相互依赖关系。能源安全化的实践则包括将能源视为政治武器,通过制裁、削减能源出口等手段,削弱对手国家的经济和战略能力,甚至不惜破坏全球能源市场的稳定,以保障自身的能源利益。这种做法不仅加剧了国际关系中的对抗性,也可能会导致全球能源供应链的破裂与不稳定。

一般而言,能源安全化是一个渐进演变的连续过程,但在遭遇突发地缘危机时可能会发生某种激进的能源政策转向,从而加速从“常态化能源安全治理”转向“应急能源安全治理”的进程。在大多数国家,能源安全治理存在两种机制:一种是长期的、基

^① “S.2778—No Oil Producing and Exporting Cartels Act of 2000,” United States Congress, 22 June 2000, <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/senate-bill/2778/all-actions-without-amendments>.

于常态化风险的安全管控机制;另一种是短期的、旨在应对突发性危机的应急安全管控机制。前者即常态化能源安全治理,通常指基于储产比、能效指标、能源成本、碳排放、绿色转型等指标的归一化风险评估和管理工作,着眼于服务于一国的中长期能源战略目标。后者则为应急能源安全治理,着眼于应对外部突发危机事件,诸如战争、地缘冲突、基础设施受损、能源贸易制裁等带来的冲击,旨在服务于一国快速缓解或解决能源不安全的短期目标。^① 在能源安全化理论的视野下,地缘冲突等突发危机被视为触发安全化的“存在性威胁”。出于应对“存在性威胁”的需要,国家行为体不惜打破政治议程的正常框架,将针对安全威胁使用的“非常态手段”予以合法化,从而实现某种“例外政治”。^②

探究能源安全治理机制转变的逻辑,可为研判能源安全化的启动条件提供具有操作性的参考指标。概而言之,基于安全概念的三个维度,安全治理机制的转变取决于三大要素:第一,安全状态的变化,即在条件上,行为体是否处于无威胁的客观状态;第二,安全能力的强弱,即在应对能力上,行为体是否具有消除威胁、恐惧以维持自身安全的能力;第三,安全意愿的调整,即在认知上,行为体是否存在对潜在风险和现实威胁的主观恐惧。^③ 因此,能源安全治理在整体上呈现出“安全状态—安全能力—安全认知”三要素有机叠加的状态,即由行为体能源安全的客观状态、维护能源安全的应对能力以及对能源安全威胁的主观认知相互作用的结果。

首先,能源安全状态是影响能源安全治理的首要因素。在“存在性威胁”的驱动下,能源安全状态越严峻的国家越有可能推动能源安全化进程。能源安全状态存在时间和空间两个评估尺度。在时间尺度上,可划分为短期安全和中长期安全。短期安全关注突发危机事件对行为体能源安全的冲击,中长期安全则关注长时段内国家面临的常态化能源安全挑战。在空间尺度上,能源安全包含了物质属性和经济属性两方面。前者指物理上的能源供给态势,后者指能源的金融及商品价值。以能源进口国为例,其相对匮乏的资源禀赋决定了在物质属性上易于陷入能源供给中断的风险,而能源价格的剧烈波动也会使其陷入经济属性上的不安全状态。在由化石能源向可再生能源转型的进程中,上述时空尺度的外延和重构会诱发行为体能源安全状态的改变。一方

^① Ivan Vera et al., “Indicators for Sustainable Energy Development: An Initiative by the International Atomic Energy Agency,” *Natural Resources Forum*, Vol.29, No.4, 2005, pp.274–283.

^② Jeffrey Wilson, “A Securitisation Approach to International Energy Politics,” pp.114–125.

^③ 杨华锋:《“情境—意识—行动”框架下国家安全治理的模型假设》,载《国际安全研究》,2022年第6期,第61–85页。

面,能源转型的不确定性使评估中长期能源安全状态更加困难,短期冲击成为威胁行为体能源安全的最大考量;另一方面,能源安全的物质范畴外延至能源供给平衡状态的重构,能源供需结构的剧烈变化会对地区乃至全球能源供应格局产生影响和冲击。

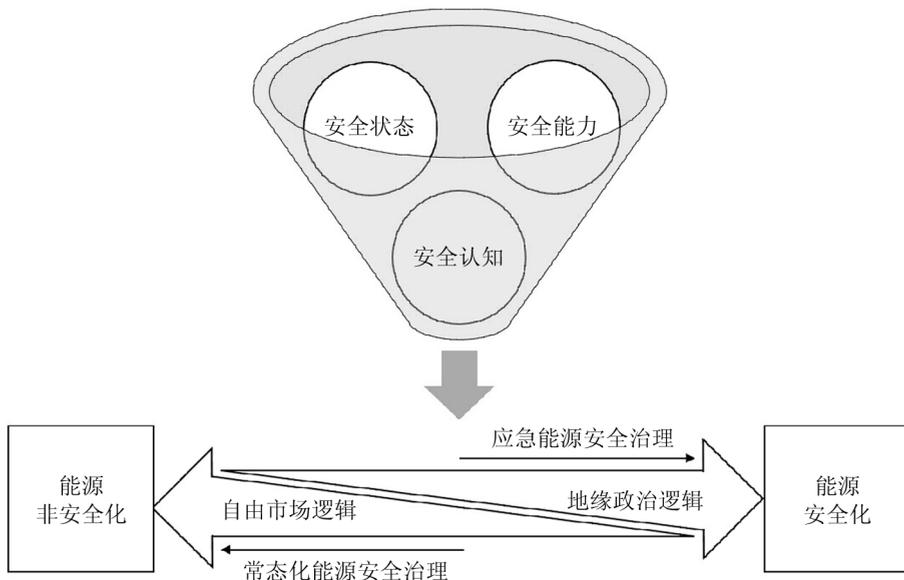
其次,维护自身能源安全的能力是影响能源安全治理的第二大要素。在“存在性威胁”的冲击下,国家独立维护能源安全的能力越强,其启动能源安全化进程的可能性就越低。能源安全治理能力是指应对和克服能源安全风险的能力,其评判依据与风险来源相对应。能源安全风险主要存在三个来源:一是外部行为体带来的风险;二是能源系统内部中断的风险;三是能源体系转型带来的潜在风险。这三个风险来源分别对应具象为“自主性”(Autonomy)、“可靠性”(Reliability)和“韧性”(Resilience)三个能源安全能力指标。自主性不仅代表了对本国能源资源的控制力,还包含盟友或能源合作伙伴的协助力、对能源运输通道的控制力等,其本质是通过控制能源系统和制度安排以遏制他国破坏性行为的能力。可靠性包含能源工业的安全状况、紧急能源储备和系统冗余、能源供应链的多样性等,本质是国家能源系统和治理体系应对能源供给中断的能力。韧性则指能源系统抵御不可预测风险的复原力,包含国家能源基建、能源投资、能源技术研发等,实质上是能源的发展潜力或能源转型能力。在能源转型的过程中,能源权力秩序的变化、新能源关键技术的发展 and 能源政策的不同偏好对国家独立维护能源安全的能力提出了挑战。一方面,“生产国—消费国”单元扩展至国家、国际组织、跨国能源公司等多种利益行为体,导致主权国家对能源资源的控制能力下降;另一方面,能源转型给现有系统带来新的脆弱性,例如能源进口的路径依赖、新能源投资不足,以及新能源技术固有的间歇性、波动性和不稳定性等,弱化了能源系统应对供给中断的能力。^①

最后,能源安全认知是影响能源安全治理的第三大要素。能源安全认知是指对能源安全状、安全能力和安全威胁的主观感知,它决定了政府推动能源政策安全化的意愿。基于现实安全条件并受到具体情境和利益分配的影响,能源安全认知体现了行为体的选择偏好和价值取向。从国家视角看,作为国际能源地缘政治中的理性行为体,国家的行动逻辑受利益和效用最大化原则的支配。根据世界能源委员会(WEC)提出

^① Frank Umbach, “Energy Security in a Digitalized World and Its Geostrategic Implications,” Konrad Adenauer Stiftung, September 2018, <https://www.kas.de/documents/265079/265128/Energy+Security+in+a+Digitalised+World+and+its+Geostrategic+Implications+Final.pdf/07691140-d019-4f4c-5363-795d9aeea361?version=1.0&t=1541645390708>.

的“能源不可能三角”(Energy Trilemma)理论,一国决策者在制定能源政策时需平衡“安全性”(Security)、“可持续性”(Sustainability)和“可负担性”(Affordability)三个目标,认为三者不可能同时兼顾,只可三者求其二。在能源转型进程中,如果一国能源政策以寻求可持续性和可负担性为优先偏好,那么能源供应的安全性和稳定性就难以保证。^①此外,在国家内部,能源安全认知还受到政党政治、公民社会和公众舆论的影响。不同意识形态和价值取向的政党,对能源政策的选择偏好不同。例如,美国特朗普政府和拜登政府对《巴黎协定》态度的摇摆体现了不同政党立场对能源安全认知的差异。^②同样,以环境非政府组织为代表的公民社会能够聚合公众舆论,影响社会参与,重构社会文化,从而形成自下而上的能源安全认知。从结果来看,当能源政策的利益和效用提高时,政党政治和公众舆论越易于统一,国家整体的安全认知程度的趋同度也就越高。

图1 能源安全化的理论分析框架



注:图由作者自制。

^① “World Energy Trilemma Index 2021,” World Energy Council, 2021, <https://trilemma.worldenergy.org/reports/main/2021/World%20Energy%20Trilemma%20Index%202021.pdf>.

^② Jeffrey Anderson et al., “Future U.S. Energy Policy: Two Paths Diverge in a Wood—Does It Matter Which Is Taken?” *Environmental Science & Technology*, Vol.54, No.20, 2020, pp.12807–12809.

总体看来,安全状态、安全能力和安全认知三大要素为探究一国能源政策的安全化转向提供了一个动态理论分析框架(见图1)。在传导机制上,当一国的客观能源安全状态恶化、维护能源安全的能力下降、主观能源安全认知发生变化时,其触发应急能源安全治理机制的阈值便会降低,更易于强化能源政策的安全化表达,从而启动或加剧能源安全化进程。相应地,在能源安全化程度较高时,自由市场逻辑便屈从于地缘政治逻辑,即能源的政治属性压制经济属性,冲突性逻辑占据主导地位。反之,当能源安全化程度较低时,地缘政治逻辑会转向自由市场逻辑,合作性的结果就会出现。本质上,前者是能源安全化的过程,后者是能源去安全化的过程。

三 欧盟能源转型政策的地缘政治转向

长期以来,俄罗斯是欧盟最大、最重要的能源合作伙伴,双方形成的能源相互依赖关系是维系欧亚地缘政治格局稳定的重要基石。俄乌冲突的爆发使欧俄之间能源合作关系破裂,对欧盟的绿色能源转型政策形成巨大冲击。为了摆脱对俄罗斯能源的依赖,欧盟不得不将能源供应安全置于优先位置,这导致其推进绿色能源转型的步伐开始放缓。一方面,为应对能源供应中断风险,欧盟加大了对传统能源基础设施的投资,如重启煤电厂、延长核电站使用寿命、建设液化天然气接收站、改造天然气管道等,这些投资挤占了原本可能用于绿色能源项目的资金和资源;另一方面,面对能源价格飙升压力,欧盟成员国在短期内不得不加大对化石能源的采购力度,以避免社会和经济层面的冲击,这在一定程度上推迟了对可再生能源的投资和部署。尽管欧盟整体上仍然致力于“欧洲绿色新政”和“减碳55”(“Fit for 55”)等长期绿色转型目标,但各成员国纷纷出台紧急能源政策以应对当前的供应危机,这些短期措施与长期的“碳中和”目标相互矛盾。

正是乌克兰危机改变了欧盟的安全状态、安全能力和安全认知,欧俄地缘政治对抗成为塑造欧盟能源政策的主要因素,应对气候变化目标与保障能源供给安全之间的矛盾愈发凸显。为应对和缓解短期能源不安全,欧盟的常态化能源安全治理机制被冻结,应急能源安全治理机制随之启动,其能源政策呈现出显著的安全化趋势,地缘政治色彩日益浓厚。相应地,欧盟及各成员国的能源政策正在从“依赖市场”转向“国家干预”,地缘政治逻辑取代自由市场逻辑成为能源安全的主流叙事,绿色能源转型推进

的速度趋于放缓, 优先保障能源供应安全成为其能源转型的首要关切。基于能源安全化的理论建构, “安全状态—安全能力—安全认知”三要素叠加, 为解析欧盟能源政策的地缘政治转向提供了具有操作性的分析框架。

(一) 能源安全状态急剧恶化

欧盟是经济上的“巨人”, 但却是能源上的“侏儒”, 能源安全问题始终是欧盟及其成员国的“阿喀琉斯之踵”。从长时段来看, 由于消费能力与能源禀赋不匹配导致高能源进口依赖度, 能源供给中断的风险和能源价格的剧烈波动成为欧盟国家面临的常态化能源安全挑战。2021年, 欧盟一次能源消费量为1.436亿吨油当量, 是仅次于中国和美国的全球第三大能源消费市场。^① 但从能源禀赋看, 欧洲化石能源储量匮乏, 是全球石油和天然气产量最低的地区之一, 大部分国家的石油和天然气都高度依赖进口, 特别是对俄能源进口依赖度很高。2021年欧盟从俄罗斯进口1550亿立方米天然气, 占其天然气进口量的45%; 同时, 从俄罗斯进口原油12.7亿桶、煤炭5200万吨, 占比分别高达27%和46%。^② 从国别看, 德国是俄罗斯天然气的最大进口国, 2021年德国超过三分之一的油气资源来自俄罗斯; 瑞典、波兰、意大利等国对俄罗斯天然气依赖度高达50%, 奥地利、匈牙利、罗马尼亚等十个欧盟国家对俄罗斯天然气依赖度均超过了75%。^③ 实际上, 冷战结束后, 自由市场逻辑一直是主导欧俄能源关系的主线。基于能源市场的利益互补, 欧盟认为对俄能源外交是建构欧俄政治互信乃至战略合作的关键纽带。^④ 然而, 随着欧盟对俄能源的非对称性依赖的不断加大, 油气的政治属性和安全属性持续攀升, 欧盟能源系统遭受地缘政治冲击的敏感性和脆弱性不断增加。2006年和2009年两次俄乌天然气争端引发供应中断危机, 2008年俄格战争使国际油价创下世纪新高, 2014年克里米亚危机进一步加剧欧俄之间的地缘矛盾。在此情况下, 欧洲大国尽管并未在国家层面采取强力干预措施, 但已普遍将能源问题视

^① “BP Statistical Review of World Energy 2022|71st Edition,” BP p.l.c., 2022, <https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>.

^② Szymon Kardaś, “Conscious Uncoupling: Europeans’ Russian Gas Challenge in 2023,” The European Council on Foreign Relations, 13 February 2023, <https://ecfr.eu/article/conscious-uncoupling-europeans-russian-gas-challenge-in-2023/#:~:text=Before%20Russia%20invaded%20Ukraine%2C%20the,cent%20of%20total%20gas%20imports>.

^③ Eurostat Energy Statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database>.

^④ Lukáš Tichý and Petr Kratochvíl, “The EU-Russia Energy Relations under the Prism of the Political Discourse,” *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, Vol.22, No.1, 2014, pp.5-32.

为安全威胁。^① 而从短时段来看,2022年2月俄乌冲突突然爆发,导致欧盟的能源供需结构发生剧烈变化,地缘安全环境急剧恶化,欧盟的能源安全状态面临油价高悬和供应中断的双重威胁。危机爆发后,国际原油价格大幅飙升,一度冲上120美元/桶的高位,尽管随着市场情绪逐渐平复,国际原油价格后续有所回落,但总体上看,全球油气价格呈现震荡攀升走势。俄罗斯多次主动或被动削减对欧油气供应量致使德国、法国、意大利等国纷纷陷入能源供应危机,这导致欧盟的能源安全状态持续恶化。截至2024年年初,欧盟自俄罗斯的石油进口量较2023年平均水平减幅达50%,对俄罗斯石油的进口依赖度从危机爆发前的34.8%降至9.9%;欧盟从俄罗斯进口管道天然气的规模也大幅下降,减少至危机爆发之初的五分之一。^②

“恐俄症”(Russophobia)在时空尺度上的外延和重构引发欧盟对俄能源政策的全面逆转。2014年克里米亚危机后,欧盟对俄实施的经济制裁聚焦于能源投资和技术装备出口,仅从资金和技术领域对俄能源产业予以打击,未直接制裁俄对欧盟及国际市场的能源出口。然而,2022年俄乌冲突引发“存在性威胁”,欧盟对俄实施全面经济制裁,展现出谋求对俄能源“脱钩”的坚决立场。2022年6月,欧盟宣布对俄罗斯船运石油和部分管道油实施禁运,同年8月对俄实施煤炭禁运,以及在船运、保险、融资、结算等金融和服务等领域切断俄与国际市场能源交易,制定并落实“2022年年底前将俄天然气进口同比减少三分之二”的共同目标。随后壳牌、道达尔等欧盟能源企业开始从俄全面撤资,这意味着欧盟的能源安全政策已偏离自由市场逻辑的轨道,地缘政治逻辑开始占据主导地位。随着能源危机愈演愈烈,欧盟及各成员国以发布政府指令的方式对天然气和电力市场进行“紧急干预”。2022年10月,欧盟宣布设定天然气批发价格上限,欧盟委员会提议为可再生能源、煤炭、核能等成本较低的发电厂商设定180欧元/兆瓦时的“超额收入上限”,改革欧盟天然气以荷兰TTF天然气期货价格为基础的价格形成机制等。随后,欧盟确定2022年11月前保证其天然气库存达到其储气库储量的80%的目标,并在2023年起将这一指标提升至90%,各成员国也纷纷就能源

^① Sezer Özcan, “Securitization of Energy Through the Lenses of Copenhagen School,” *West East Journal of Social Sciences*, Vol.2, No.2, 2013, pp.57-72.

^② “Where Does the EU’s Gas Come From?” The Council of the EU and the European Council, 21 March 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/>.

消费发布政府指令,以落实欧盟层面立法。^①为救助深陷困境的能源巨头,欧盟各成员国也不得不以公共手段对能源企业进行救助,如德国政府宣布斥资 80 亿欧元购入大型能源企业尤尼珀(Uniper) 99%的股份,法国政府斥资 97 亿欧元购入法国电力公司(EDF)的市场股份,对企业进行国有化收购。^②可见,基于中长期能源转型目标的常态化能源安全治理模式被中止,欧盟能源政策的安全化取向不断自我强化。

(二)能源安全能力存在缺陷

欧盟在气候目标的驱动下实施激进的能源“脱碳”政策,忽视了能源系统冗余(Energy Redundancy)不足的缺陷,最终引发能源供应的安全问题。欧盟素来是“碳中和”的倡导者和践行者,在理念引领和目标制定方面始终处于世界前沿,自 1990 年欧共体率先发布气候变化磋商文件到 2008 年欧盟通过“2020 年气候和能源一揽子计划”,再到 2019 年“欧盟绿色协议”和 2021 年《欧洲气候法》,欧盟的减排目标愈发激进,可再生能源在能源生产结构中的占比不断攀升。^③然而,在能源消费结构中,欧盟的化石能源仍占据主导地位,2021 年石油、天然气和煤炭合计占比超过 70%,能源对外依赖度高达 55.5%。^④能源生产结构和消费结构的错配,使欧盟易于遭受外部地缘政治风险的冲击,从而削弱了自主维护自身能源安全的能力。

自主性、可靠性和弹性是衡量能源安全能力的三个关键指标。首先,从自主性看,

^① “Commission Outlines Options to Mitigate High Energy Prices with Common Gas Purchases and Minimum Gas Storage Obligations,” European Commission, 23 March 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1936.

^② Melissa Eddy, “German Government Nationalizes Uniper in Move to Secure Energy Supply,” The New York Times, 22 September 2022, <https://www.nytimes.com/2022/09/21/business/germany-uniper-nationalized.html>; Mathieu Rosemain and Leigh Thomas, “France to Pay \$10 Billion to Take Full Control of EDF,” The Reuters, 20 July 2022, <https://www.reuters.com/markets/europe/france-offers-12-euros-per-share-take-full-control-edf-2022-07-19/>.

^③ 早在 1990 年,欧共体发布的气候变化磋商文件,就提出到 2010 年实现温室气体大幅削减的目标;2008 年欧盟通过“气候和能源一揽子计划”,设立到 2020 年温室气体排放量比 1990 年减少至少 20%、可再生能源占能源总消耗比例提高至 20%的目标;在提前完成 2020 年目标后,2019 年 12 月欧盟发布“欧洲绿色协议”文件,再次提升欧盟 2030 年温室气体减排目标,即“比 1990 年水平减排至少 50%,力争 55%”,并计划在 2050 年实现“碳中和”;2020 年 12 月,欧盟又将目标提升至“到 2030 年减排至少 55%”;2021 年 6 月,欧盟通过首部《欧洲气候法》,将 2030 年温室气体减排 55%、2050 年实现温室气体净零排放纳入法律。参见高小升:《欧盟气候政策研究》,社会科学文献出版社 2014 年版,第 33 页;“Europe’s Climate Change Opportunity,” Communication, COM(2008) 30 final, Brussels, 23.1.2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>.

^④ Eurostat Energy Statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database>.

欧盟通过控制能源系统和制度安排以遏制他国破坏性行为的能力十分有限。欧盟对自身能源资源的控制力存在短板,电力供应安全是其中最为薄弱的一环。在欧盟的电力生产结构中,2022年化石能源发电占比38.6%,天然气是用于发电的主要化石燃料,占比19.6%。由于欧盟的天然气高度依赖俄罗斯进口,天然气供应易受制于俄。此外,水电、风电和太阳能在欧盟电力体系中的占比为44%,其中风电占比最高,达到18.8%。^①由于新能源发电受气候因素影响较大,具有间歇性和波动性,当天然气供给不足导致火力发电无法满足需求时,欧洲各国很难依靠新能源发电来弥补火力发电的缺口,这反而加剧了电力供应的不稳定性。与此同时,俄乌冲突的突然爆发导致欧盟在激进“脱俄”的背景下被迫紧急调整能源外交转向,而这种突如其来的被迫调整使得欧盟与盟友及其他能源合作伙伴协作力度上大幅受限。以中东和非洲为例,俄乌冲突爆发后,德法等国加快与中东国家的能源合作步伐,但随着中东产能趋于饱和,以及海湾国家外交自主性的不断提升,短期内欧洲与中东的能源合作提升空间非常有限,无法从根本上缓解欧洲面临的能源危机。而天然气储量非常可观的非洲,却因受到开发成本高、周期长以及当地政局不稳等因素制约,短时期内也很难成为俄气的有效替代渠道。此外,无论是陆运还是海运,主要由于各成员国的利益分歧,欧盟对能源运输通道的控制力不强,俄乌冲突以来更是进一步受制于人。“北溪-2”作为欧盟能源进口赖以生存的重要通道,自建设之初就存在争议并引来多方阻挠。乌克兰危机爆发后,“北溪-2”波罗的海天然气管道项目被迫中止,欧盟半推半就地将其自身的“能源命门”交到了美国手中。俄乌冲突爆发后,美国总统拜登立即宣布,在此后的6个月内从美国战略石油储备中每天释放100万桶投放市场,以缓解油价飙升。^②其中,相当大一部分流向了欧盟,2022年前三季度,美国对欧盟的石油出口达到3830万吨,同比增加52.2%。根据欧盟统计局的数据,2022年年底,美国成为欧洲最大的能源供应国。^③

其次,从可靠性看,欧盟及其成员国能源系统应对能源供给中断的能力较为薄弱。

^① Eurostat Energy Statistics, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/database>.

^② “President Biden Announces Release from the Strategic Petroleum Reserve as Part of Ongoing Efforts to Lower Prices and Address Lack of Supply Around the World,” The White House, 23 November 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/23/president-biden-announces-release-from-the-strategic-petroleum-reserve-as-part-of-ongoing-efforts-to-lower-prices-and-address-lack-of-supply-around-the-world/>.

^③ “Crude Oil Imports and Prices: Changes in 2022,” Eurostat, 28 March 2023, [https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230328-1#:~:text=In%20December%202022%2C%20the%20biggest,imports\)%2C%20up%207%20pp.](https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230328-1#:~:text=In%20December%202022%2C%20the%20biggest,imports)%2C%20up%207%20pp.)

长期以来,欧盟基于自由市场逻辑,将能源安全寄希望于所谓“美国治下的和平”庇护,对市场规则下的欧俄天然气合作共赢盲目乐观,能源供应链相对单一。尽管2014年的克里米亚危机后,欧盟开始寻求拓展天然气进口来源的多元化,一方面促进欧洲内部电网和输气管道的联通融合,另一方面寻求削减和替代对俄能源进口的规模,但出于对俄能源进口的路径依赖惯性,并未从根本上扭转欧洲能源基础设施的脆弱性,也未能促使欧盟调整其能源转型的时间表。以德国为代表的成员国甚至逐步扩大俄气进口,斥巨资与俄共建“北溪-2”管线,天然气甚至被纳入实现净零排放的绿色投资“分类目录”。此外,受拉尼娜现象的影响,2020年年底和2021年年初北半球遭遇冷冬,供暖需求加快天然气的消耗,但在供给端,欧洲本土天然气产能大幅萎缩导致天然气库存快速下降,低库存问题进一步加剧供给弹性下降。最终,欧盟推进天然气供给多元化战略未能实现有效削减对俄能源进口依赖的预期目标。

最后,从韧性看,欧盟的风险应对能力受到新能源技术能力、内部分歧和外部制衡等多种因素的掣肘,短期内通过快速提高可再生能源产能以弥补目前能源供应缺口的目标难以实现。新能源技术能力和能源低碳转型目标之间的矛盾削弱了欧盟的风险应对能力。以新能源为主的电力系统在欧盟能源体系中扮演重要角色,这种新型电力系统建设应实现“源网荷储”(电源、电网、负荷、储能)与其他能源供应体系之间的协同,以平衡兼顾低碳转型的长期目标与能源安全的短期目标,循序渐进地构建低碳清洁、安全高效的能源体系。然而,在新能源技术研发和应用领域,欧盟的技术实力落后于美国和中国,在基础设施、新兴技术创新和配套措施方面存在诸多短板,例如储能技术和调峰系统尚不能满足欧洲大规模的用电需求。^①同时,由于欧盟成员国的能源需求、对供应商依赖程度以及能源结构各异,调剂能力不一,欧盟内部协调整体能源政策始终存在分歧,导致其难以形成坚实的合力,也间接削弱了欧盟整体的风险应对能力。在能源转型与“碳中和”背景下,欧盟成员国的最大分歧之一在于,是否将核能纳入“清洁能源”范畴。德国、奥地利、西班牙、卢森堡、丹麦等国家认为,核能应该被排除在可再生能源目标之外,否则将削弱扩大风能发电和太阳能发电规模的努力;法国、芬兰、意大利等拥核国家则出于减碳考虑,认为应该鼓励各国使用基于核能生产的氢

^① 张路:《地缘危机驱动下的欧盟能源安全政策转向——从理想主义到现实主义》,载《国际展望》,2023年第2期,第137-157页。

气。^① 而由于在核能利用上存在重大分歧,处于欧盟核心地位的德法“引擎”已趋于崩溃。^② 当前,欧盟成员国距离一致行动的目标仍存在很大距离,而在核能发展分歧无法弥合的情况下,欧洲应对能源风险的能力势必遭到削弱。此外,美国盟友立场也正在侵蚀欧盟的能源风险应对能力。随着冷战结束,欧俄能源关系逐渐走向成熟,并达成一种微妙的平衡,即双方通过地缘政治的变化在能源供需关系上各取所需,同时利用能源供需关系来调节地缘政治关系。但美国出于自身的政治经济考量,利用乌克兰危机对欧实现“能源捆绑”,其本质是通过能源“武器化”和俄欧关系“敌对化”来配合其自身的全球战略和对外政策,迫使欧盟在能源上对美国增加依赖,进而更多掌握控制欧盟的筹码。而从能源角度看,美国提供液化天然气的费用比俄罗斯的天然气更高,并将对欧洲生产基地造成压力。乌克兰危机之下,欧洲的能源权力秩序发生重大变化。虽然欧盟看似正在摆脱对俄罗斯天然气的依赖,但这并不意味着实现了“能源安全”。因为美国正在不断提升其能源产品在欧盟的市场份额,并成为欧盟最大的原油供应国,也就是说,欧盟正在产生新的对美国的依赖性,其独立维护能源安全的能力也面临新的挑战。

(三)能源安全认知偏好发生改变

俄乌冲突暴露了欧洲能源市场的结构性弱点,导致欧盟对能源不安全的主观认知被不断强化,进而推动了欧盟和各成员国的能源政策的安全化转向。一方面,能源价格高涨严重打击了社会经济活力,欧元区通胀率屡屡刷新历史峰值,欧洲为确保能源供应和补贴生产生活而支付巨额费用,能源的可负担性岌岌可危;另一方面,随着地缘冲突的加剧,欧盟对俄罗斯的认知从“相互依赖的能源伙伴”转变为“不可靠的油气来源国”。在欧盟对俄实施全面制裁后,俄欧矛盾加剧,叠加“北溪”管道被炸后一直处于停滞状态,欧洲能源的可获得性面临严峻挑战。能源缺口迫使德国、匈牙利和波兰等多国宣布重启煤电,原有高约束性的节能减排举措逐渐变得不合时宜,欧盟的能源安全认知偏好发生转变。基于“能源不可能三角”理论,能源的安全性、可持续性和可负担性三个目标无法同时兼顾,仅可三者求其二。^③ 长期以来,在“脱碳减排”议程的

^① Kate Abnett, “Germany, Spain Push to Keep Nuclear out of EU Renewable Energy Goals,” Reuters, 17 March 2023, <https://www.reuters.com/business/energy/germany-spain-push-keep-nuclear-out-eu-renewable-energy-goals-2023-03-16/>.

^② 《欧盟新能源转型的雄心与隐忧》,中国石油新闻中心,2023年5月26日, <http://news.cnpc.com.cn/system/2023/05/26/030102553.shtml>.

^③ “World Energy Trilemma Index 2021”.

推动下,欧盟能源政策将能源可持续性和可负担性置于优先位置,对能源供给的安全性和多元化关注不足。乌克兰危机爆发后,欧盟能源系统的固有缺陷造成欧盟应对能源危机事件的能力严重不足,欧盟的“供给安全焦虑”思维被投射到能源政策上,从而引发能源安全认知偏好的改变。相应地,短期内能源的可持续性目标注定要被弱化,以支持能源的安全性和可负担性。

在欧盟内部,环保民粹主义的兴起和绿党的异军突起对欧盟和各成员国的国内政治议程起到重要的塑造作用。近年来,随着生态环境恶化和气候变化的加剧,环保议题在欧洲的民意基础不断扩大,在社交媒体的助推下掀起了一股汹涌的“绿色浪潮”。2019年瑞典少女蕾塔·通贝里(Greta Thunberg)倡导的全球气候罢课运动席卷整个欧洲,以“环保少女”为象征的环保运动在西方国家迅速蔓延,形成环保主义盛行的社会和政治氛围。^①与此同时,在2019年举行的欧洲议会选举中,传统的右翼人民保守联盟和左翼社会民主党联盟丧失主导优势,绿党与欧洲自由联盟组成的党团赢得74个议席,成为欧洲议会中的第四大党团。^②在2021年,欧洲绿党在欧盟23个成员国中拥有26个成员党,是欧洲政治生态中不可忽视的力量。在绿色政治浪潮的推动下,2019年欧盟委员会将实施“欧洲绿色协议”视为政治优先事项,致力于使欧洲成为世界首个“碳中和”大陆。

然而,乌克兰危机的爆发使欧洲的能源安全和能源主权受到严重威胁,随着危机的持续,能源价格和通胀高企的代价转移到民众身上,从而引起民众不满,欧盟国家纷纷开始反思此前激进且“一刀切”的可再生能源替代时间表,转而采取更加务实的能源政策。以德国为例,乌克兰危机以来,由三个处于不同阵营的政党组成的德国执政联盟在应对通胀高企、气候变化等方面难以达成共识,未能拿出有效的对策。在此背景下,德国民众对绿党的热情逐渐降温,表示会投票给绿党的德国人的比例持续下降至15%以下,而极右翼的德国选择党(AFD)宣称“撤销疯狂的气候法”,并将旨在加快采用节能(但成本高)热泵来取代家用锅炉的法案描述为“供暖大棒”。利用部分选民对绿色转型的不满情绪,自2023年6月以来,德国选择党的支持率已翻了一番,达到19%,并首次赢得地方行政长官选举,在民调中与德国社会民主党并列第二。对此,德国政府发言人斯特芬·黑贝施特赖特(Steffen Haberstreit)表示,这一结果表明,在乌克兰

① 叶开儒:《欧洲环保政治的兴起与限度》,载《文化纵横》,2020年第6期,第106-114页。

② 李慧明:《欧洲绿色浪潮兴起的深刻动因及其影响》,载《人民论坛》,2022年第14期,第28-33页。

兰危机持续、气候变化加剧、欧洲能源价格和通胀高企并面临移民危机等背景下,需要客观地进行更多跨党派的讨论。^①在2024年6月9日结束的第10届欧洲议会选举中,持中间立场的复兴欧洲党团以及绿党和欧洲自由联盟组成的党团所获议席的下降幅度较大,欧盟政治生态呈现出“右转”的局面。欧洲舆论普遍认为,对气候行动持怀疑态度的极右翼政党会寻求削弱绿色转型相关法案的政策效力,这将给欧盟的能源转型政策带来深远的影响。

四 结论与讨论

地缘政治在能源安全的动态塑造过程中扮演了重要的角色。本文聚焦能源安全研究的地缘政治逻辑和自由市场逻辑,前者将占有、控制和获取能源资源视为能源安全的核心关切,后者将通过健全市场交易机制达成制度化合作视为维护能源安全的最优路径。地缘政治逻辑认为,能源因其地缘政治属性而易于成为大国推行对外战略的工具和武器,因而矛盾与冲突是大国能源关系的本质。自由市场逻辑则从国家的理性主义取向出发,认为国家可以借由国际能源市场的有效运作和国家之间的制度合作实现自身的能源安全,因而竞争与合作才是大国能源关系的本质。由于国际社会处于无政府状态,上述两种逻辑不是相互排斥而是交叉发展的。以乌克兰危机爆发为标志,地缘政治逻辑取代自由市场逻辑成为欧洲能源安全的主流叙事,相应地,欧盟绿色能源转型推进的步伐放慢,将确保能源供应安全置于优先位置。本文借鉴“能源安全化”理论框架,提出安全状态、安全能力和安全认知三大要素是决定能源安全化启动的先决条件,也是研判能源安全治理机制是否转变的重要指标。在传导机制上,当一国的能源安全状态恶化、安全能力下降、安全认知发生改变时,能源议题的安全化进程便由此触发。在能源安全化程度较高时,地缘政治逻辑便取代自由市场逻辑成为能源安全的主流叙事。

以乌克兰危机爆发为拐点,欧俄地缘政治关系陷入激烈的对抗状态,欧盟谋求对俄“能源脱钩”意味着能源政策的安全化转向加速,引发欧俄能源地缘政治冲突加剧。

^① “Costly Climate Rules Are Turning Germans away from the Greens,” *The Economist*, 8 June 2023, <https://www.economist.com/europe/2023/06/08/costly-climate-rules-are-turning-germans-away-from-the-greens>; 陆依斐:《极右翼德国选择党首次执政地方,意味着什么?》,上观新闻,2023年6月27日, <https://web.shobserver.com/wx/detail.do?id=626742>。

在地缘冲突和能源危机叠加的催化下,欧盟及各成员国的政策制定者必须在推进绿色能源转型和确保能源安全之间找到平衡点,在实现能源“去俄化”的同时,保证化石能源供应的稳定性和安全性。从本质上看,欧盟的能源转型战略是以应对气候变化和实现低碳发展为驱动力的,但其雄心勃勃的能源政策部署缺乏完备的新能源技术优势支撑。欧盟错误地认为,目前化石燃料替代已具有充足可观的规模,由此引发“能源转型进程中的第一次能源危机”,也即一场由于供需错配引发的能源危机。^①在“脱碳”目标的推动下,欧盟寄希望于将俄罗斯的廉价天然气作为能源转型的核心过渡能源,认为基于自由市场逻辑下的欧俄能源相互依赖能够实现自身的绿色能源替代目标。在加快可再生能源转型的进程中,欧盟较为激进地减少了煤炭、核能等“非绿色”能源的使用,持续加大对光伏和风电的投资力度,但可再生能源固有的间歇性和不稳定性给欧盟的能源供应稳定带来巨大的安全隐患。乌克兰危机的爆发以及俄气的断供使得欧盟的绿色能源转型目标遭遇重大挫折,欧盟及各成员国不得不重新将能源安全置于首要位置。正如欧盟在“重新赋能欧盟”计划中所阐释的那样,能源转型不仅仅是气候和环境问题,更是确保欧洲能源可靠供应的安全问题。^②由此,应急能源安全治理取代常态化能源安全治理,“国家干预”取代“市场机制”和“制度合作”,地缘政治逻辑成为重塑欧盟能源政策的主线。相应地,能源安全化进程加速使得欧盟将“确保能源安全”置于优先位置,为此不惜放缓绿色能源转型推进的节奏和步伐,以应对能源短期危机。展望未来,欧盟及各成员国的能源安全面临诸多中长期风险,俄罗斯天然气替代供应不足、能源生产运输的基础设施瓶颈、经济低迷导致新能源投资乏力、大国地缘冲突加剧的外溢风险等都会影响到欧盟“能源独立”计划的实施前景。

(作者简介:崔守军,中国人民大学国际关系学院教授、国际发展研究所所长;李竺畔,中国人民大学国际关系学院硕士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① Daniel Yergin, “Bumps in the Energy Transition,” IMF, Finance & Development Magazine, December 2022, <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/12/bumps-in-the-energy-transition-yergin.pdf>.

^② “REPowerEU Plan”.