

全球能源治理的缺陷与国际法框架*

王雪婷 张建新**

【内容提要】 相互依赖的能源安全迫切需要一个全球性治理框架, 现存的治理机制却因利益相左而相互掣肘。其总体特征表现为治理的高度碎片化, 其结构性缺陷体现于三个方面: 一是新兴行为体的参与度低; 二是能源治理政策在国家与国际层次上存在断裂; 三是互相矛盾的治理目标加剧了治理的复杂性。为了克服这些缺陷, 全球能源治理需要依循一种国际法治的路径实现转型。《国际能源宪章宣言》为解决跨越国界的能源问题提供了全球性的司法框架。

【关键词】 全球能源治理, 国际能源宪章宣言, 能源宪章条约, 国际法

【Abstract】 The interdependent energy security urgently needs a global governance framework. However, the existing governance mechanism constrains each other due to conflict of interest. Its structural defects include three respects: firstly, the emerging actors participate inactively; secondly, international energy governance policies are inconsistent as energy governance policies vary from national level to International level; thirdly, the contradictive governance goals make the governance more complicated. To overcome these defects, global energy governance needs to follow an international rule of law to realize transformation. *The International Energy Charter Declaration* provides a global judicial framework for solving transnational energy issues.

【Key Words】 Global Energy Governance, International Energy Charter Declaration, Energy Charter Treaty, International Law

* 本文是国家社会科学基金项目“我国能源安全与‘一带一路’能源合作研究”(项目编号:15BGJ022)、浙江省 2011 协同创新中心“非洲研究与中非合作协同创新中心”资助项目“中国在非能源企业面临的风险挑战与对策研究”(项目编号:15FZZX01YB)的阶段性研究成果。

** 王雪婷, 复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生; 张建新, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授。

由于世界经济发展不平衡和国际政治体系的不平等,全球能源在国家间并不是平均分配的,发达国家是全球能源的主要消费国,它们对能源安全的认知远早于发展中国家,这种差异同样反映于全球能源治理结构中,一百多年来,发达国家从未放弃对全球能源治理的主宰权,而发展中国家长期以来处于抗争甚至被边缘化的地位,全球能源治理的“全球性”难以避免地受到广泛的质疑。迄今为止,不但没有形成一种真正意义的全球性机制,单就现存机制而论,也是冷战时期对抗性思维的产物,虽然冷战结束后出现了不少区域性治理机制,但不论其涵盖范围还是规制力都是有限的。尤其是在应对气候变化、环境问题和能源峰值等广延性问题的时候,这些高度碎片化的机制,形同一个个利益的壁垒,难以在整体上实现协调。因此,全球能源治理迫切需要一个真正意义的全球性框架,一方面与现存机制实现功能互补,另一方面,弥补现存治理机制对行为体规约性不足的缺陷。

一、全球能源治理机制的演变

全球能源治理涉及治理的主体、价值、目标、规则等各个要素,其中,价值、目标和规则依据不同的治理主体而变化。1973年以前,在发展中国家“集体性不在场”的情况下,发达国家对跨国公司主导的全球能源治理采取自由放任的政策,其结果就是“买方垄断”使作为政治附庸的能源输出国付出了极大的资源代价。毋庸赘述,欧佩克革命标志着全球能源治理机制的激进转型,能源输出国曾经凭借其资源垄断短暂地控制了定价权,并成为全球能源治理的主体之一,但它始终面临着代表经合组织利益的国际能源机构的挑战,这种双主体抗衡的全球能源治理机制延续至今,已经形成一种高度固化的格局。这两大机制既不代表世界上所有能源行为体的利益,也没有展现真正的合作精神,不但国际油价加剧波动,而且利益纷争也从未平息。

(一) 跨国石油公司的治理

自19世纪现代石油经济发轫以来,美国自始至终都没有放弃全球能源霸主的地位。最初,在美英两国政府的支持下,“七姐妹”(the Seven

Sisters)塑造了全球能源体系。“七姐妹”通过垂直一体化将其优势扩大到石油生产的各个阶段,它们将石油工业的勘探、开采、提炼、运输和销售全部纳入自身势力范围。^①到1949年,“七姐妹”已经控制全球大约92%的已探明石油储量,占有了全世界(除苏联及其卫星国以外)一半以上的原油生产;掌握了中东地区99%的石油输出;操纵了东半球96%以上的原油生产和将近45%的西半球的原油生产;并且它们在提炼、运输和市场运作中控制了相似的市场份额。^②

这个时期的全球能源体系处于“七姐妹”的治下,它们在地理上瓜分了全球原油市场。在这种私人公司治理模式中,石油从生产者到消费者手中的典型运动轨迹其实是在企业家族内部进行转移。^③“七姐妹”形成了一个多寡头卡特尔。^④首先,它们通过签署诸如《红线协定》这样的排他性协定决定了世界上大部分石油的生产和分配;然后,对于来自苏联等国家的竞争者,它们群起反击,防止对手占领新市场;最后,“七姐妹”内部也形成一定的竞争关系,五位来自美国的“姐妹”处于主导地位,它们与美国政府一起支撑了美国在全球能源领域的霸权。也就是说,从表面上看,第二次世界大战后的世界能源体系是由私人企业操控,但实际上,它们成为了美国政府的代理人。国际石油公司不仅仅在经济部门进行跨越国家边界的产业整合,在政治领域的影响力也迅速扩大。对外直接投资的目标已经不仅仅是公司最大化成长,它与美国政府的利益存在重合。美国政府减轻石油企业的税负、鼓励国际石油公司对外扩张的目的首先是为了获取廉价的石油以实现自身快速稳定的经济增长,更重要的是让别的西方国家对其产生经济上的依赖,让石油生产国对其形成依附,从而塑造了美国领导下的全球政治经济秩序。国际石油公司也乐享其成,海外直接投资为企业自身带来巨额垄断利润的同时确保了美国的军费开支,也使得它们在东道国横行霸道,成为实现政府外交政策的工具。最具代表性的

①④ José Noguera, “The Seven Sisters versus OPEC: Solving the mystery of the petroleum market,” *Energy Economics*, Vol.64, May 2017, pp.298—305.

②③ U.S.Senate, “Chapter 2 Concentration of Control of the World Petroleum Industry,” *The International Petroleum Cartel*, Staff Report to the Federal Trade Commission, released through Subcommittee on Monopoly of Select Committee on Small Business, U.S. Senate, 83d Cong., 2nd sess(Washington, DC, 1952), pp.21—36.

事例莫过于 20 世纪 50 年代发生的伊朗事件,美国插手伊朗的石油国有化运动,依靠石油武器赶走了英国和法国在中东的势力,从而确立了其在中东地区的领导地位,“也获得了构建世界石油体系最有力的物质基础”。^①

(二) 欧佩克与国际能源机构的双机制治理

1960 年,产油国在巴格达成立石油输出国组织欧佩克(OPEC),欧佩克是产油国为应对以英美大石油公司为核心的西方资本无休止地盘剥其石油利益而联合抗争的产物。经过十几年的努力,欧佩克在 1973 年获得成功,第一次石油危机的爆发使得全球能源治理机制发生重大改变,由从前的买方控制市场转变为卖方控制市场。欧佩克打破了“七姐妹”的垂直一体化,用生产配额制度取代了特许权制度,成功接管了市场。

欧佩克的崛起给以美国为首的消费国重重一击,油价的暴涨令消费国陷入严重的能源短缺。恐慌情绪在西方社会蔓延开来,亨利·基辛格(Henry Kissinger)甚至断言不断攀升的石油价格会导致全球金融体系的崩溃。^②人们纷纷意识到此前对“七姐妹”的信任过于盲目。^③美国政府对石油危机的态度由最初的掩饰与逃避逐步变化为焦虑和恐惧,有关能源政策的讨论成为舆论的焦点。随着石油危机愈演愈烈,美国政府开始调整能源政策,在石油生产上寻找新的进口来源,努力发展替代能源并降低石油消费,在外交上拉拢伊朗和沙特。

1974 年 11 月,在美国的倡导下,经济合作与发展组织成员国成立了国际能源署(International Energy Agency, IEA)。国际能源署成立之初,主要是为了制衡欧佩克,它制定了应急反应机制和石油共享机制。后来,国际能源署逐步致力于协调成员国能源政策、推动全球能源治理。为此,国际能源署采取一系列措施:加强了与欧佩克的交流与磋商,以共同维护石油市场的稳定;依托八国集团的平台建立了与俄罗斯、中国、印度等新兴国家的关系;高度重视提高能源使用效率和推广清洁能源,以应对全球能源发展和气候变化的严峻形势。

^① 孙溯源:《国际石油公司研究》,上海人民出版社 2010 年版,第 142 页。

^② Charles K.Ebinger, *The Critical Link: Energy and National Security in the 1980s*, Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1982, p.1.

^③ S.David Freeman, *Energy: The New Era*, New York: Walker Publishing Company, 1974, p.4.

1979年,伊朗的伊斯兰革命和两伊战争触发第二次石油危机,油价再次暴涨。新一轮的经济衰退席卷消费国,卡特政府回天乏术。里根总统上任后,采取了一系列应对措施,主要包括:放开价格管制,把能源价格的决定权交给市场;提升国内的石油产量并积极在欧洲和墨西哥勘探新油田;加强战略石油储备和国际协调反应机制。其他消费国纷纷采取相似政策以减轻危机的影响。1985年,欧佩克内部协调失败,成员之间的相互欺骗导致油价不升反降。利益的天平再一次偏向于消费国。20世纪90年代末,欧佩克的集体行动再次失败,成员国各自为政,最终导致欧佩克对石油市场的控制力减弱。

在七姐妹的私人公司治理下,原油市场以低油价低波动为特点,而在欧佩克占主导地位时,原油市场以高油价高波动为特点。^①这揭示了两种治理机制之间存在巨大差异,两种市场结构之间存在结构性的断裂。^②欧佩克的辉煌虽然短暂,但它结束了国际石油公司的长期垄断,即使失去了对石油价格的主导权,它仍然是全球能源治理中不可或缺的行为体。时至今日,欧佩克国家依旧不容小觑,其原油产量占国际原油产量的40%左右,控制着全球81%的原油储量。^③事实上,欧佩克与国际能源署在石油定价权上的此消彼长反映了产油国与消费国对国际能源市场控制力的变化,欧佩克和国际能源署都遭遇了“集体行动”的困境,其背后实际上是国家实力的较量,每一个国家都在各自的阵营里追求自身利益的最大化。欧佩克内部存在“鹰派”与“鸽派”的差异,而国际能源署则主要为美国的利益服务。同一个集团内部国家利益之间重合与冲突并存。值得注意的是,在两大阵营对抗的机制下,一些非欧佩克产油国羽翼渐丰,成为一支新兴力量,令国际能源市场更加波谲诡异。

自从欧佩克的价格机制崩溃以后,国际石油价格波动加剧,市场失灵已成常态。各国无不从自私的国家利益出发,制定相互掣肘的能源安全政策,其结果就是世界能源体系深陷于无政府状态。没有整体性的规则和规范,全球能源治理理所当然继续呈现无序化,高油价为输出国带来财政的膨胀,而输入国不得不承受金融支付的巨大压力;低油价使输

①②③ José Noguera, “The Seven Sisters versus OPEC: Solving the mystery of the petroleum market,” *Energy Economics*, Vol.64, May 2017, pp.298—305.

出国陷入全面经济衰退,而消费国却节省了消费者剩余。两种情况反复循环,不仅对世界经济的稳定增长造成不利影响,而且还隐含着潜在的经济风险。

(三) 全球能源治理的多极化

20世纪70年代以来,随着经济全球化的狂飙突进,全球性问题迅速兴起。在新自由主义国际关系理论的基础上,形成了以治理大师詹姆斯·罗西瑙(James N Rosenau)为代表的全球治理理论学派。全球能源治理体系也呈现多极化的趋势,国际能源市场中也涌现出大批新的参与者。来自发展中国家的国家石油公司成为老牌私人国际石油公司的新对手。《金融时报》(*Financial Times*)评选出的“新七姐妹”在对油气资源的占有上取得绝对优势,但下游领域仍然是“老七姐妹”的势力范围。^①“新七姐妹”均来自非经合组织国家,它们的兴起映射了新兴经济体在全球能源治理中的重要性。特别是金砖国家,在解决能源的关键问题上被国际社会寄予厚望。例如,国际能源署特别关注中国、印度和俄罗斯,希望发展更强的多边关系。^②从2009年开始,中印俄作为非成员国参与国际能源署的讨论。2015年11月18日,在国际能源署部长级会议上中国成为该机构联盟国,巴西与印度也在积极运作。署长法提赫·比罗(Fatih Birol)表示向新兴经济体敞开大门是国际能源署现代化的三大支柱之一。^③新兴国家除了参加现有的国际能源组织以外,还成立了“天然气出口国论坛”(Gas Exporting Countries Forum, GECF)这样的机构来参与全球能源治理。这个由俄罗斯主导的组织希望改变游戏规则,取得在国际天然气市场中的议价权。

国际能源论坛(International Energy Forum, IEF)和《联合国气候变化框架公约》(*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC)也是全球能源治理的关键参与者。前者专注于为能源消费国与生产国之间的石油和天然气问题提供对话平台。后者是世界上首个

① 孙溯源:《国际石油公司研究》,上海人民出版社2010年版,第221—222页。

② Ann Florini, “The International Energy Agency in Global Energy Governance,” *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.40—50.

③ 《国际能源署:欢迎中国成为国际能源署联盟国》,人民网, <http://world.people.com.cn/n/2015/1119/c1002-27830904.html>。

为了减少碳排放、应对气候变化而成立的国际公约,它的出现说明全球能源治理已经不仅仅是为了解决能源供求问题,还是为了实现全球的可持续发展。有的机构希望通过推广新能源的使用以减少能源消费在环境上的负外部性。2005年,联合国下属的“全球生物能源伙伴关系”(Global Bioenergy Partnership, GBEP)成立,它由8个国家、5个新兴经济集团以及13个国际组织和机构组成,致力于在生物能源的生产与使用领域提供国际公共产品,特别是推进生物燃料在发展中国家更有效而广泛地使用。

除了专职能源机构以外,一些国际合作平台也将能源问题纳入自身的议题范围,并主动与新兴国家合作。比如,2007年6月,八国集团(G8)首脑会议在德国海利根达姆举行,会议期间,八国领导人一致同意德国提出的加强与新兴发展中国家合作的倡议,即“海利根达姆进程”(Heiligendamm Dialogue Process)。其目的在于将八国集团与发展中集团的对话以新的形式固定下来,根据“海利根达姆进程”,八国集团将与中国、印度、巴西、墨西哥和南非正式共同讨论能源问题。该进程标志着发达国家与发展中国家第一次就能源问题进行平等对话。^①

政府与民间合营的组织和非政府组织也在能源领域发出了自己的声音。2002年“可再生能源与能源效率伙伴关系”(Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership, REEEP)在英国成立,该机构采取开放的人会方式,没有对成员资格进行限制,私人捐款为其提供资料来源。它致力于减少温室气体排放、为发展中国家带去更多更可靠且高效的清洁能源、提升能源使用效率。^②一些私人环保组织,如著名的绿色和平组织,也以促进能源转型为工作目标,在能源治理中获得一席之地。

由此可见,21世纪以后,伴随着全球政治经济格局的多元化,全球能源治理的载体形成了一个成分多元、结构多层、组织分散的网络。

① Thijs Van de Graaf, Kirsten Westphal, “The G8 and G20 as Global Steering Committees for Energy: Opportunities and Constraints,” *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.19—30.

② Ann Florini, Benjamin K.Sovacool, “Who governs energy? The challenges facing global energy governance,” *Energy Policy*, Vol.37, Issue 12, 2009, pp.5239—5248.

二、全球能源治理的缺陷

全球能源治理需要解决的问题包罗万象,地缘政治与安全危机、能源利用对环境的负外部性、政治权力对投资方向的影响、能源产业内的与治理目标的冲突、对能源贫困国家的国际援助、替代能源的使用不当等都是能源治理需要面对的挑战。^①尽管现有治理体系促成了很多国际能源合作,但尚不存在一个连贯而有效的全球能源治理框架。^②治理的实际成就远远低于任何好结果的评估标准。^③

(一) 新兴行为体的参与度低

全球能源秩序的转变首先是消费来源的转变,几乎所有的新增能源需求都来自快速发展的新兴经济体,特别是中国和印度,两者加起来的需求增量占到总量的一半以上,而经合组织国家的能源需求几乎没有增长。^④全球能源治理是否有效的一个关键在于能否适应这种转变。所以,任何协调全球能源政策的努力必须包括所有最强大的参与者。然而,许多国际能源管理机构并不这样做,新兴国家仍然在全球能源治理的边缘徘徊。^⑤即使是被寄予厚望的国际能源署,其正式成员至今也未包含金砖四国。由此可知,全球能源治理的结构中并没有为新兴行为体留下足够的空间。^⑥

事实上,新兴国家的重要性众所周知,而且二十国集团(G20)峰会促

① Ann Florini, Benjamin K.Sovacool, "Bridging the Gaps in Global Energy Governance," *Social Science Electronic Publishing*, Vol.17, No.1, 2011, pp.57—74.

② Peter Newell, Dustin R. Mulvaney, "The Political Economy of the Just Transition," *The Geographical Journal*, Vol.179, No.2, June 2013, pp.132—140.

③ Navroz K.Dubash, Ann Florini, "Mapping Global Energy Governance," *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.6—18.

④ 《BP 世界能源展望》(2017 年版), BP 中国, http://www.bp.com/content/dam/bp-country/zh_cn/Download_PDF/EO2017/%20.pdf.

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

⑥ Christian Downie, "Global Energy Governance: Do the BRICs have the energy to drive reform?" *International Affairs*, Vol.91, Issue 4, July 2015, pp.799—812.

成的中美合作也证明了新兴国家有意愿和潜力参与全球能源治理。^①但是许多尚未解决的困难成为了提高它们参与程度的阻碍：第一，引入新成员需要的机构改革涉及复杂的利益平衡。现有的治理机制在建立之时还处于秩序转变之前，成员均为当时全球能源体系的主要行为体。比如国际能源署的成员主要是发达的能源消费国，如果要吸纳中国这样的发展中大国势必要调整其投票制度。如何分配投票权重是令决策者头疼的难题。将原有成员的权力让渡多少才能在保证新成员参与程度的同时又不牺牲老成员的利益且避免两者之间的零和博弈，这些都需要精妙的制度设计。第二，现有机构的入会条件与程序较为复杂。比如国际能源署由于成立之初由经合组织发起，其加入条件是申请国必须是经合组织成员，拥有90天的战略石油储备，且需在民主、市场经济和新技术引用等方面作出承诺。申请国要接受经合组织成员长时间的资格审查。尽管很多人发现这样的程序安排滞后于能源秩序的转型，但弱化这种历史联系的人很少。^②《能源宪章条约》也出现了类似的情况，虽然中国签署了新的《国际能源宪章宣言》，但要成为正式缔约国还需要修改多个法律条文，转正之路依旧漫漫。第三，发达国家对新兴国家的能源政策存在误解。国际社会有一种声音认为中国在全球能源治理中缺乏责任感，中国能源企业对国际能源市场的参与热情来自中国对重商主义的奉行，国家对外能源政策缺乏连贯性。持这种立场的西方学者提出，中国似乎没有看到加入诸如国际能源署这样的能源机构是其参与全球能源治理的必要条件。^③

除此之外，带有民间色彩的机构在正式的政府间国际组织面前常常被忽略。能源市场上的信息不对称非常明显，供求信息掌握在跨国能源公司手中。在能源政策方面，决策过程由国家机器和政治精英完成。如果新的决策与公众利益发声冲突，民间机构很难代表公众与他们进行谈判，因为该过程首先需要得到市民的拥护，然后还需要政府、营利部门、非营利机构为了合作而进行长期改革。^④即使公众参与审议受到了鼓励，这也

① Christian Downie, "Global Energy Governance: Do the BRICs have the energy to drive reform?" *International Affairs*, Vol.91, Issue 4, July 2015, pp.799—812.

②③ Ann Florini, "The International Energy Agency in Global Energy Governance," *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.40—50.

④ Ann Florini, Benjamin K.Sovacool, "Who governs energy? The challenges facing global energy governance," *Energy Policy*, Vol.37, Issue 12, 2009, pp.5239—5248.

往往是为了使预设决策合法化,而不是为了主张公众的权益。^①

(二) 能源治理政策在国家与国际层次上存在断裂

国际能源体系处于无政府状态,缺少一个全球性的、综合性的能源治理机构统筹全局。如前对治理机制变迁的阐述不难看出,每一个阶段的治理机制其实都是国家在推动全局发展。时至今日,国家能源政策的制定仍然是最为重要的决策层次。^②全球能源治理的各项决定总是在国家和国际层面缺乏联系。^③这种断裂的结构使能源治理过程呈现两个特点:

一方面,国际能源机构很少直接行使权力。廉价的能源是经济的发动机和消费文化的基础,现代国家的经济结构有赖于丰富和相对便宜的化石燃料的供应,有人甚至认为稳定的政治体系也是如此,即所谓的“碳民主”。^④这种地缘政治的敏感性和经济发展的战略重要性令大多数国家政府不愿意在国际机构中作出妥协与让步。治理机构的虚弱与落后使其沦为能源大国追逐自身权力的工具。

以二十国集团为例,它在能源与气候问题的议程制定、问题审议方面都有良好记录,并帮助催生了一些全球性规范和更具包容性的能源组织(如国际能效伙伴关系组织, IPEEC)。^⑤然而,当涉及强硬的政策协调时,它仍然坚持只在低争议的领域作出不具约束力的承诺(如能源效率与低碳技术的推广),最终结果是它并没有让大国之间在重要的争论点上靠得更近,而只是将这些国家想做的事情编撰成规则而已。^⑥联合国气候变化大会也经常充斥着令人失望的情绪。许多发达国家在碳排放问题上公开

① Peter Newell, Dustin R. Mulvaney, “The Political Economy of the Just Transition,” *The Geographical Journal*, Vol.179, No.2, June 2013, pp.132—140.

② Navroz K. Dubash, Ann Florini, “Mapping Global Energy Governance,” *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.6—18.

③ Ann Florini, Benjamin K. Sovacool, “Who governs energy? The challenges facing global energy governance,” *Energy Policy*, Vol.37, Issue 12, 2009, pp.5239—5248.

④ Michael Bradshaw, “Global energy dilemmas: a geographical perspective,” *The Geographical Journal*, Vol.176, No.4, 2010, pp.275—290.

⑤⑥ Thijs Van de Graaf, Kirsten Westphal, “The G8 and G20 as Global Steering Committees for Energy: Opportunities and Constraints,” *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.19—30.

提出倒退的主张。2017年6月2日,美国总统特朗普宣布美国退出《巴黎协定》。

另一方面,各国在能源治理上呈离散状态,很难协调一致。这种特征首先表现在发达国家与发展中国家之间。发达国家希望建立一个行动一致的政权,实施单轨制,所有国家一起推广清洁能源并承担相同的减少碳排放的责任。但发展中国家认为其需要先解决能源贫困问题且应对气候变化应该采用双轨制,各国承担的减排责任应该有所区别。横亘在两个集团中间的是没有形成一个对治理机制的共同认识。^①其次,在两大阵营内部,治理方案也难以统一。即使是金砖国家,在能源治理领域也不是一个有效的联盟。它们的政治经济差异决定了各自能源结构、市场结构、进口依存度和应对气候变化上的政策偏好也有所不同。^②

国家政策与国际政策的错位令能源领域的多边规则举步维艰。能源市场的资本流动大多数还是依靠双边规则加以规范。即便像二十国集团这样囊括了众多代表性成员的组织也没能摆脱上述困扰。分散的国家利益已经阻碍了它作为全球能源治理的核心机构,该机制在近些年更为关注全球经济复苏,能源议题缩小了范围,这降低了它与全球能源治理之间的联系。^③

(三) 互相矛盾的治理目标加剧了治理的复杂性

全球能源治理的理想效果是既保证能源充足和相对廉价的供应又不产生对环境的负外部性。但这两个目标常常互相矛盾并导致治理的结果与出发点背道而驰。其原因有三。第一个原因在于对能源贫困的忽视。各类国际组织常常发出能源转型的呼声,似乎能源治理的挑战只有减少碳排放。但实际情况却十分复杂。全球还有很多人口享受不到现代能源带来的便利,向绿色能源转型更是无从谈起。根据国际能源署的统计与

① Navroz K. Dubash, Ann Florini, "Mapping Global Energy Governance," *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.6—18.

② Christian Downie, "Global Energy Governance: Do the BRICs have the energy to drive reform?" *International Affairs*, Vol.91, Issue 4, July 2015, pp.799—812.

③ Thijs Van de Graaf, Kirsten Westphal, "The G8 and G20 as Global Steering Committees for Energy: Opportunities and Constraints," *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.19—30.

预测,目前生活在最贫困地区的16亿人仍然无电可用,到2030年,该数字只能下降到13亿。^①在能源贫困国家,保证能源供应是第一要务。全球能源治理政策的制定者常常系统性地忽视了这个庞大的群体。^②这体现出治理方案的不公平。

第二个原因在于许多绿色能源并不是完全的绿色,新能源的负面影响被低估,而且能源的获取、使用和利益分配缺乏正义。比如利用光伏电池实现太阳能发电,虽然电池使用过程中没有污染,但光伏电池的制造却是高污染、高耗能。中国发改委产业经济与技术经济研究所原所长胡春力曾说,中国是光伏电池生产大户,但95%用于出口,所以中国为低碳作出了贡献,但自身并没有实现低碳发展。^③近些年风头正劲的生物能源也引发了很多争议。市场对生物燃料的大量需求增加了对化肥和地下水资源的使用,生物燃料生产地的生态平衡遭到破坏,当地居民的土地权利被侵犯。有学者直指当前跨国公司的生物燃料种植园与旧时殖民国家的种植园别无二致。^④生物燃料的大量使用还扰乱了世界粮食价格。世界银行的一份报告显示,生物燃料的推广导致2008年的全球粮食价格比新世纪元年上涨了75%。^⑤这种乱象在玉米市场尤为明显。许多政府对乙醇燃料的偏好抬高了玉米的价格。以玉米为主食的墨西哥人曾在墨西哥城以75000人的大游行抗议玉米价格飞涨。^⑥所以,清洁能源的推广带来了更多治理上的困难。

第三个原因在于投资人的偏好扭曲了全球能源治理的效果。国际能源交易向国际政治系统中注入了大量资金,利益相关者数量众多,不是每

① “Energy Poverty: How to make modern energy access universal?” IEA, http://foroece.energia.gob.mx/res/pdf/ST_7_1.pdf.

② Drew Corbyn, “Cancún climate change conference: We must end energy apartheid,” *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2010/dec/10/cancun-climate-change-conference-energy-access>, 2010-12-20.

③ 《羊城晚报》,《太阳能是环保新能源? 清洁绿色有时是美丽谎言》,金羊网, http://news.ycwb.com/2013-04/13/content_4412624.htm.

④ Saturnino Borrás, Philip McMichael, Ian Scoones, “The politics of biofuels, land and agrarian change: editors’ introduction,” *Journal of Peasant Studies*, Vol.37, No.4, October 2010, pp.575—592.

⑤⑥ Alan Moran, “Who should take the blame for the biofuels tragedy?” *Institute of Public Affairs Review*, Vol.60, Issue 4, Sep.2008, p.33.

一个群体都认同能源治理机构提出的倡议,它们往往作出更为功利的选择,能源补贴就是最明显的例子。尽管传统化石能源生产造成的污染众所周知,但每年仍然有大量资金流入该行业。世界银行和亚洲开发银行每年将数十亿美元投入化石燃料业务。^①为了迎合投资人,能源生产者也难以对能源治理从一而终。能源基础设施常常成为恐怖组织攻击的目标,但很多设施在设计之初为了吸引投资人而牺牲了安全性,这种有先天缺陷的设施即使没有人为蓄意破坏,也非常容易发生事故,这在工业安全事故中占有很大比例。^②

三、基于《能源宪章条约》的全球能源治理

当前的全球能源治理以高度的分散化和碎片化为特征。治理机构繁多却没有任何一个组织可以统领全局,尚未出现一个强大的治理形式解决困境。治理机制的有效性需要设计上的复杂性,但复杂性被塑造成了“治理的拼凑”。^③为了适应能源消费东移和应对气候变化,全球能源治理需要转型。治理模式应该从传统的以国家为中心的结构向复杂的多层次治理模式转变。

全球能源治理面临的挑战跨越了代际和民族国家的边界,一个国家的能源获取可能会引发对地球另一端某个国家的“飞镖效应”,后者的能源消费者被能源价格上涨、安全危机、环境污染来回伤害。来自不同国家的谈判者需要取得关于能源治理的共识,共享治理目标。更为重要的是,各方需要作出长期且有效的承诺,才能平衡其中的利益关系,完成治理政策在国际和国家层次上的对接。因此,能源治理转型需要一个全球的司

① Christopher Swann, “World Bank Criticized for Helping Fossil Fuel Plants,” *New York Times*, 11 August 2008, <http://www.nytimes.com/2008/08/11/business/worldbusiness/11int-energy.1.15169918.htm>.

② Stefan Hirschberg, Peter Burgherr, Gerard Spiekerman, and Roberto Dones, “Severe Accidents in the Energy Sector: Comparative Perspective,” *Journal of Hazardous Materials*, Vol.111, Issues 1—3, 26 July 2004, pp.57—65.

③ Aleh Cherp, Jessica Jewell and Andreas Goldthau, “Governing Global Energy: Systems, Transitions, Complexity,” *Global Policy*, Vol.2, Issue 1, January 2011, pp.75—88.

法框架。^①现代国际法作为国际关系的调节器具有广泛的社会职能。它以各国的协调意志为基础,通过某种强制的方式规范着国家的行动。^②虽然全球能源治理的转型离不开法治化,但有学者认为,“法治化不应始于大规模尝试建立更多的机构,而应以实际问题为重点,填补全球能源体系的真空地带。”^③因为目前并不具备建立新机构的条件,像经济领域内布雷顿森林体系、国际货币基金组织和世界银行的国际领导力以及创新精神的条件均不存在。^④

然而,如果在能源领域没有一个全球性的、专门的国际组织,全球能源治理极有可能只是各国的一个说辞。事实上,能源宪章组织作为国际能源体系唯一超越生产国和消费国界限的国际组织,已经为全球能源治理准备了一个初步的国际法框架,即《能源宪章条约》(*Energy Charter Treaty*, ECT)。《能源宪章条约》是迄今为止唯一具有法律约束力的能源多边条约,它通过一系列规则来管理或规范各国之间的能源运输与贸易行为。

第一,能源宪章组织正在努力增加缔约国数量和类型。能源宪章组织成立之初,只是一个处理东西方关系的平台,其主要目标是调节欧洲与俄罗斯之间的能源关系。现在,虽然俄罗斯没有缔约,但其管理的范围已经从西欧、东欧、苏联地区国家扩展到日本、加拿大和澳大利亚等国家。正如二十国集团和世界贸易组织的发展轨迹一样,能源宪章组织一直致力于吸纳更多成员,扩大成员国范围,以适应全球化的需要。2015年,阿富汗成为《能源宪章条约》的成员国,当年发布的《国际能源宪章条约宣言》(*International Energy Charter Declaration*)共有64个国家与地区签署。

① Peter Newell, Dustin R. Mulvaney, “The Political Economy of the Just Transition,” *The Geographical Journal*, Vol.179, No.2, June 2013, pp.132—140.

② 杨泽伟:《新国际经济秩序研究——政治与法律分析》,武汉大学出版社1998年版,第95页。

③ Thijs Van de Graaf, Kirsten Westphal, “The G8 and G20 as Global Steering Committees for Energy: Opportunities and Constraints,” *Global Policy*, Vol.2, Special Issue, September 2011, pp.19—30.

④ Dries Lesage, “Global Energy Governance by The Year 2020,” Bellagio conference Centre, November 23—27, 2009 转引自孙阳昭、蓝虹:《全球能源治理的框架、新挑战与改革趋势》,《经济问题探索》2013年第11期。

能源宪章组织尤其重视与新兴经济体的关系,中国签署了新的《国际能源宪章条约宣言》,从受邀观察员国变为签约观察员国。就连曾经对能源宪章抱有疑虑的美国,也签署了新宣言。现在,《能源宪章条约》已拥有 54 个成员国和 19 个观察员国。

第二,《能源宪章条约》是基于世界贸易组织对国际多边贸易规则发展而来的,在能源贸易上,它是世界贸易组织的补充。世界贸易组织的多边贸易规则没有涵盖能源资源和能源产品,而这正是基于美国和欧洲的刻意安排,这种安排把能源资源和能源产品排除在了世贸组织的规则之外,有利于西方国家在该领域自由地行使霸权。但是,这种安排使全球能源治理无规则可循,无国际法可依,只能加剧无政府状态,有损于国际能源秩序的稳定。《能源宪章条约》把能源资源和能源产品,包括煤炭、石油、天然气、电力和核能等,置于统一的国际规则的监管之下。尤其是把规则体系扩展到与能源相关的设备领域,这使它与世界贸易组织一样,可以对能源相关的设备贸易实行关税约束。这意味着能源相关的设备贸易受到世界贸易组织和能源宪章组织的双重监管,对贸易保护主义增加了一道门坎。

第三,《能源宪章条约》最有价值的规则在于其争端解决机制。尽管国际能源署有硬性的履约义务,欧佩克有量化的履约标准,但事实上两者都缺乏惩罚机制。《能源宪章条约》能否在全球能源治理上竖起国际法的大旗,以约束各国相互冲突的战略和政策,关键要看其争端解决机制是否具有准司法性,特别是争端解决机制能否有效地协调各国之间的利益纷争。从《能源宪章条约》的现有内容和转型趋势来看,答案是肯定的。具有法律约束力的争端解决机制构成了条约的基石,覆盖了整条能源价值链,这使它区别于一般的政治条约与宣言。^①相关条款在投资方式、贸易规则、运输保护、环境保护等方面均有涉及。^②《能源宪章条约》的争端解决机制在适用范围和约束程度上都超越了之前出现的双边及多边贸易投资规则。它将许多不是世界贸易组织成员的国家纳入其中。在最受关注的能源投资

① 白中红:《〈能源宪章条约〉争端解决机制研究》,武汉大学出版社 2012 年版,第 3、40 页。

② 白中红:《〈能源宪章条约〉的争端解决机制研究》,《外交评论》2011 年第 3 期。

领域,宪章对投资者与国家之间的投资争端施用的强制仲裁程序是当今世界上最为严格的投资者与国家间投资争端解决机制,此举可以确保争端解决的可操作性和公正性。^①另外,宪章的争端解决程序包含着对外交过程相当程度的尊重。^②争端解决机制的存在是《能源宪章条约》与其他能源治理机制之间的重大区别,它赋予了宪章国际法的性质,令宪章成为一个“规则导向”而非“权力导向”的国际条约,以较低的成本实现各方的利益融合。

第四,《能源宪章条约》的全面性有助于克服能源领域的市场失灵。当下能源安全的隐患来自于国际能源市场总是存在广泛的市场失灵。^③作为一个内容全面的多边条约,《能源宪章条约》可以较好地顺应能源秩序的变化以减少市场的动荡。它的复杂性至少体现在四个维度:宪章的内容涉及所有主要能源及其终端产品的开发、基础设施与技术;在投资与交易规则方面承诺“避免对资源的所有权、公司的运营和税收实施歧视性规则”;在制度层面,宪章决计建立一个生产国、消费国和过境国之间的政治框架,努力促进各国之间的结构性对话,且明确承认资源国的权利;在生态保护方面,宪章的考虑较为实际,虽然没有提到气候变化,但它明确了提高能源效率和环境保护并注意到了能源正义。^④

最后,《能源宪章条约》与其他组织的天然联系可以提高治理效率。事实上,《能源宪章条约》是冷战后在国际贸易组织框架下达成的一项能源特定协议。宪章的缔约国大部分是世界贸易组织(WTO)的成员。世界贸易组织致力于维护贸易自由化,消除贸易壁垒,而《能源宪章条约》则侧重于对能源投资的保护,两个机制互为补充。另外,二十国集团成员与新《国

① 白中红:《〈能源宪章条约〉争端解决机制研究》,武汉大学出版社2012年版,第188页。

② Rafael Leal-Arcas, Andrew Filis, “The Energy Community and the Energy Charter Treaty: Special Legal Regimes, their Systemic Relationship to the EU, and their Dispute Settlement Arrangements,” *Social Science Electronic Publishing*, Vol.12, Issue 2, April 2014, pp.1—42.

③ 徐斌:《市场失灵、机制设计与全球能源治理》,《世界经济与政治》2013年第11期。

④ Pami Aalto, “The new International Energy Charter: Instrumental or incremental progress in governance?” *Energy Research & Social Science*, Vol.11, January 2006, pp.92—96.

际能源宪章宣言》的签署国也存在不少重合,前者在金融领域的治理成功值得宪章组织作为参考。例如《能源宪章条约》可以借鉴金融稳定委员会的做法管理能源问题,促进它与新型国家的合作,设置既符合它们利益又符合市场规则的条款。^①

四、结 论

综上所述,世界能源新秩序的建立有赖于全球能源治理的有效性,能源问题的范围早已溢出能源产业本身,与军事安全、经济发展、环境保护、粮食危机、道德正义等问题紧密相连。在过去石油“七姐妹”独揽大权的时代,能源产品的流动其实是企业内部的转移。欧佩克诞生以后,它与“七姐妹”的相互制衡引发了能源价格的大起大落。在能源治理多极化的今日,各种正式国际组织、非正式协商机制以及民间机构积极促成能源治理方面的国际合作,但能源市场依然变幻莫测、高度波动。因为现存的治理网络既庞大复杂,又松散虚弱,碎片化的治理结构并没有适应能源体系的新变化。新兴行为体的兴起在治理中被边缘化。能源政策在国家与国际层次上存在断裂,国家依然是最有权力的参与者。能源转型与能源安全交杂重叠,让治理的局面更加复杂:能源贫困的解决与绿色能源转型难两全;新能源对环境的影响有待重新评估,能源正义总是被忽略;利益相关者的政策偏好常常与治理目标相左。要克服上述治理缺陷,需要全球能源治理的法治化转型。作为唯一一个具有法律约束力的能源多边协定,《能源宪章条约》正在努力朝《国际能源宪章》方向发展,推进组织转型和文化转型,在机构与制度上走向全球,在文化上向多元主义转变。^②它所具有的包容性、全面性以及法律效力能协调各国政府的利益并约束其行为,优化治理效果。所以,《能源宪章条约》是实现全球能源治理法治化的重要载体。

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

^② 程春华:《能源宪章转型与全球能源治理:历程、原因及影响》,《社会科学》2015年第11期。

作为新兴能源大国,中国是全球能源治理法治化转型不可或缺的参与者。一方面,成为《能源宪章条约》的缔约国对中国国内公共政策挤压效应并不明显,也不会显著增加中国在国际投资仲裁下的被诉风险。^①另一方面,《能源宪章条约》的缔约国与中国“一带一路”倡议的地理版图存在高度重合,加入宪章可以加强对中国在能源生产国投资的保护,协调中国与其他能源大国的关系,提升中国在全球能源治理的主动权,从而破解中国的能源安全困境。

^① 单文华、王鹏、王晗:《“一带一路”建设背景下中国加入〈能源宪章条约〉的成本收益分析》,《国际法研究》2016年第1期。