

# 俄罗斯能源政策及相关热点问题评析

陈小沁

**【内容提要】** 俄罗斯能源政策自 20 世纪 90 年代以来不断演进,在开展对外能源合作过程中始终奉行实用主义和经济利益至上原则。俄联邦政府于 2003 年、2009 年先后颁布了《2020 年前俄罗斯能源战略》和《2030 年前俄罗斯能源战略》,其设定的战略目标为:能源安全、能源效率、预算效率和生态安全,在确立国家能源政策的理念方面迈出了实质性步伐。国际能源安全问题在俄罗斯能源战略当中主要被归结为两点,即维护公正的石油价格和保证可靠的能源供应。当前,俄罗斯外交致力于在能源领域确立能够最大限度地维护其国家利益的国际合作新规则。在 21 世纪初能源价格大幅攀升的背景下,俄罗斯不仅成为国际舞台上更加强有力的参与者,而且有机会着手对本国经济进行现代化的结构性改革,切实提高本国民众的社会福利水平。

**【关键词】** 俄罗斯 能源战略 能源安全 对外能源政策

**【作者简介】** 陈小沁,1970 年生,中国人民大学欧洲问题研究中心、国际关系学院副教授、法学博士。(北京 100872)

苏联在 20 世纪 80 年代末期曾经拥有世界上规模最大的燃料动力综合体,它基本保证了当时国民经济发展的需要和大量的外汇收入。但苏联的能源生产在 1990 年开始出现大幅下降,进而转化为严重的能源危机,这威胁到俄罗斯国内能源供应的可靠性和能源出口的潜力。俄罗斯能源政策自 20 世纪 90 年代以来不断演进,其在开展对外能源合作过程中始终奉行的是实用主义和经济利益至上原则。

## 俄罗斯能源战略基本理念的 形成与发展

俄罗斯能源政策的基本框架形成于 20 世纪 90 年代初期。1992 年 9 月 10 日,俄联邦政府通过了《俄罗斯在新经济条件下能源政策的基本构想》。所谓“新经济条件”表现出俄罗斯领导人对

当时已陷入严重衰退和几近失控的本国能源企业的极度忧虑,进而尝试寻求新的管理办法。此外,俄联邦政府还将“新经济条件”与在欧洲及整个世界发生的一系列地缘政治和地缘经济形势变化联系起来。从这个意义上讲,此份文件的主要任务是:必须维持独立后的俄罗斯与原苏联加盟共和国之间互利的能源合作以及守住已经解体了的原苏联的能源出口市场。

由于 1992 年通过的这份官方文件仅具有短期的、过渡的性质,因此 1993 年 3 月的俄联邦政府令提出要制定能够反映国家能源政策优先次序的综合性的和长远的能源战略。此项工作历时两年完成。1995 年 5 月 7 日,第 472 号俄罗斯总统令批准了《2010 年前俄罗斯联邦能源政策的主要方向》,紧接着第 1006 号俄联邦政府令于 1995 年 10 月 13 日正式通过了《俄罗斯能源战略基本原则》。

根据上述文件,2010 年前俄罗斯能源政策的

首要任务是“对俄燃料动力综合体(能源产业部门)进行结构性改革”,基本方针如下:保持能源独立和保证国家能源安全;保障稳定的能源供应;建立可靠的原料基地,并在确立市场关系的同时保证能源部门的可持续发展;保持燃料动力综合体的出口潜力,并扩大其产品的出口;提高资源使用的效率,为国家经济转向集约型发展道路创造必要的条件;减少能源对自然环境的消极影响等<sup>①</sup>。

在与原苏联时期的能源规划保持某些连续性的同时,1995年通过的这些文件考虑到了俄罗斯周边地缘政治形势的变化,其市场经济状况,联邦和地方权力机关以及经营主体——国有或私有股份制公司和企业的新职能等<sup>②</sup>。

尽管上述文件具有重要意义,但它们并未得到广泛、实际的应用。正如俄联邦政府在90年代末期所评价的那样,“文件没能成为国家机关和经营主体所有实际活动参照的标准”。其结果是,1995年确定的多项任务没有实现,包括石油和天然气的探明储量未能实现必要的增长;未能创造良好的投资环境,能源部门的年均投资额在改革期间下降了3倍多;未能降低国家经济的能耗水平;未能解决能源欠费等问题。

在国际合作领域,首先俄罗斯未能与独联体国家建立起互利合作的能源关系。20世纪90年代中后期,俄能源公司在后苏联地区的活动强度明显减弱,而它与一些独联体伙伴国之间的关系也往往带有冲突的性质。同时,俄罗斯没能在独联体的框架内建立起某种能够在后苏联空间协调能源合作进程的多边机制。尽管俄能源公司竭力要维持住原苏联时期的出口市场,但它参与海外资源开发的规模却极其有限,仅在哈萨克斯坦、阿塞拜疆和越南等国少量活动。

鉴于俄罗斯在20世纪90年代中期出台的能源政策未能带来预期的效果,俄罗斯官方面临着重重新修订和完善国家能源战略的艰巨任务。1999年10月,俄罗斯政府决定要在能源领域制定一个新的基础性文件——《2020年前俄罗斯能源战略》。2000年春,由俄能源部下属的能源战略研究所主持的新文件的编制工作已基本完成,经过短暂的讨论之后,新能源战略的主要内容于2000年11月获得了政府的批准。2003年8月28日,俄联邦政府颁布的第1234-P号令正式通过了能

源战略的最终方案。

《2020年前俄罗斯能源战略》<sup>③</sup>在确立国家能源政策的理念方面迈出了实质性步伐。其首要任务是:切实改善俄罗斯能源产业的状况,同时增强其产品和服务在世界市场上的竞争力。该战略围绕能源领域的四项战略目标展开论述:能源安全、能源效率、预算效率、生态安全。

《2020年前俄罗斯能源战略》将俄罗斯能源安全的概念定义为“国家保障其公民、社会和经济对可靠的燃料与能源供应免受威胁的一种状态”。根据这一战略,这些威胁既取决于外部因素(地缘政治、宏观经济、市场行情),也取决于本国能源部门自身的状态和运转情况。战略同时指出,“能源安全是俄罗斯国家安全的重要组成部分,而保障国家安全是俄罗斯能源政策的主要任务之一”。按照战略的规定,保障俄罗斯能源安全意味着:国家能源部门以相应的品质和可接受的价格保证外部与内部能源需求的能力;俄罗斯经济中的消费部门有效利用资源、免除不合理开支的能力;国家能源部门应对外部与内部经济、技术和自然威胁的能力。

为提高能源效率,《2020年前俄罗斯能源战略》准备对国民经济进行结构性调整,使其有利于低能耗加工业和服务业的发展以及充分发挥技术节能的潜力。能源的预算效率主要指,为使能源部门成为预算收入稳定和可预测的来源创造条件。关于保障生态安全,战略规定,将不断减轻能源产业对自然环境造成的影响,俄罗斯能源将逐步接近欧洲相应的生态标准。战略当中还就生态问题提出了以下倡议:合理使用伴生石油气;研发煤炭燃烧的生态清洁技术;扩大已改进生态性能的高品质发动机燃料的生产规模等。

《2020年前俄罗斯能源战略》确定俄罗斯对

① Энергетическая политика России на рубеже веков: в 2 т., М.: Папирус ПРО, 2001, т. 1.: ? Приоритеты Энергетической политики: от энергетической безопасности - к энергетической дипломатии?, 2001, стр. 170 - 174.

② Топливо - энергетический комплекс России. Государственная энергетическая политика России - основные этапы формирования?, Федеральный справочник, 2001, № 3, стр. 1.

③ Энергетическая стратегия России на период до 2020 года (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234 - п), <http://www.minprom.gov.ru>

外能源政策的主要目标为:巩固俄罗斯在世界能源市场上的地位;保证俄能源公司海外活动的非歧视性制度安排;吸收合理规模的外国资本进入俄能源领域。

上述目标的实现与能源战略赋予俄罗斯外交部的若干新职能密切相关,主要包括:为能源战略的实施提供外部政治保障;为确保俄罗斯能源公司在海外的利益提供外交支持;与独联体、欧亚经济共同体成员国、东北亚国家、欧盟、美国以及其他国家和国际组织开展积极的能源对话。

2009年11月13日,在经过近七年的准备工作之后,俄联邦政府正式批准了《2030年前俄罗斯能源战略》,它是在当代世界和俄罗斯能源发展的新趋势下,对2020年前的能源战略做了某些修订。《2030年前俄罗斯能源战略》保留了2020年前能源战略的基础性条款,特别是俄罗斯在能源领域确立的能源安全、能源效率、预算效率和生态安全四项战略目标没有发生改变。与此同时,以俄罗斯国民经济转向创新型发展的方针为指导,《2030年前俄罗斯能源战略》为俄能源行业的未来发展制定了新的战略目标,即最大限度地有效利用自然资源并发挥能源部门的所有潜力,实现经济的可持续发展和人民生活水平的不断提高以及促进巩固国家在世界经济中的地位<sup>①</sup>。

《2030年前俄罗斯能源战略》致力于取得以下重要成果<sup>②</sup>:

- 切实参与全球性能源安全体系的建立,实现能源出口渠道多元化;
- 将国内生产总值的能耗量降低2.1~2.3倍;
- 减少国家经济的富足程度对于油气部门的依赖,将燃料动力综合体在国内生产总值当中所占的比重从30%降至18%;
- 更新改造生产设备和能源基础设施;
- 研究和发展新能源及能源技术;
- 优化国家的燃料动力平衡结构,将天然气所占的比重由52%下调至46%~48%,同时将非燃料型能源所占的比重从11%提升至13%~14%;
- 通过发挥节能潜力和提高能源效率,限制温室气体的排放量;
- 开发包括国家东部地区在内的新的油气产区;
- 为本国能源公司的发展创造稳定的投资

环境;

- 保障能源企业与社会团体之间发展合作关系的必要条件。

根据《2030年前俄罗斯能源战略》,俄联邦政府预计分阶段实施上述成果。第一阶段:2013~2015年,克服燃料动力综合体的危机状态;第二阶段:2015~2022年,显著提高国民经济和能源利用的效率;第三阶段:到2030年前,向未来能源过渡。

节约能源和提高经济的能源效率是《2030年前俄罗斯能源战略》的主旨之一。战略规定,走创新型的发展道路是俄罗斯的必然选择。作为其主要步骤之一的综合规划在国家所有层级——联邦、地区和个体层面,都将建立起促进降低能耗的机制。

俄罗斯能源政策的另一个优先方向之一是发展非燃料型能源,如水能和核能以及可再生能源:生物质能、地热能、太阳能、风能、潮汐能等。俄罗斯希望借此减轻给自然环境带来的压力,同时减少对碳氢化合物资源出口和消费的依赖<sup>③</sup>。

《2030年前俄罗斯能源战略》设单独一篇专门阐述了俄罗斯的对外能源政策,指出其战略目标是:最大限度地有效利用其资源潜力,巩固在国际能源市场上的地位,从而使国家经济从中获取最大收益。为了实现这一战略目标,需要解决以下问题<sup>④</sup>:

- 在日渐形成的世界能源体系中体现俄罗斯的国家利益;
- 保证稳定的世界能源市场行情,包括需求安全和俄罗斯主要出口产品的合理价格;
- 实现俄罗斯能源销售市场和能源出口产品结构的多元化;
- 巩固俄主要公司作为世界能源领导者的地位;
- 在俄罗斯实施技术要求复杂和需要大量投资的草案时,应保证有效的国际合作(如北极大陆架草案);

① Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р), <http://www.minprom.gov.ru>

② 同上。

③ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р), <http://www.minprom.gov.ru>

④ 同上。

· 促进欧洲—俄罗斯—亚洲统一能源空间的建立。

俄罗斯希望积极参与有关能源问题的国际谈判进程,即与独联体、亚太、欧盟国家以及美国等其他国家和国际组织保持定期的协商对话来解决上述问题。与此同时,俄罗斯还将在世界油气市场上与欧佩克国家和独立碳氢化合物出口国协调行动,并对本国的能源公司提供外交支持。

俄罗斯对外能源政策的优先方向还包括:支持修建新的、无须过境运输的出口体系;促进吸收对燃料动力综合体的投资;保证俄能源公司获准进入世界资本市场和利用先进的能源技术等。

## 俄罗斯对国际能源安全问题的解读

2003年8月通过的《2020年前俄罗斯能源战略》包含俄罗斯官方对于国际能源安全问题的基本看法——当代能源问题首先具有全球性,并且在很大程度上被政治化。在承认自己作为世界上最大的能源生产国、出口国和消费国之一的同时,俄罗斯主张将世界能源价格稳定在“公正合理”的水平。为此,能源战略规定,俄罗斯将与包括能源出口国和能源进口国在内的所有国家展开对话。特别强调:俄罗斯将参与国际能源会议的工作;在与国际能源机构签订的合作宣言的基础上和“八国集团”的框架内与工业发达国家开展合作;与主要石油出口国——欧佩克成员国及独立出口国相互配合、协调行动。

《2020年前俄罗斯能源战略》从确保可靠的能源供应的角度诠释了国际(全球)能源安全的含义。战略指出,作为欧洲国家乃至整个国际社会重要的和可信赖的能源供应国,俄罗斯将为保障国际能源安全做出自己的贡献<sup>①</sup>。由此可见,国际(全球)能源安全的概念在俄罗斯能源战略当中被归结为两点,即维护公正的石油价格和保证可靠的能源供应。

俄罗斯在担任“八国集团”轮值主席国期间,对国际(全球)能源安全问题作了更为详尽的解读。在2006年3月举行的“八国集团”能源部长会晤上,俄联邦总统普京相当明确地阐释了俄罗斯对于全球能源安全问题基本概念的理解。他指出,“解决全球能源安全问题的关键之一在于,要

在能源生产国、过境国和消费国之间公平地分担风险”。普京总统认为,应保证能源市场的可预见性,在降低投资风险的同时协调好所有参与方的利益。他进而指出,“确保供应安全的措施理应由保证稳定需求的举措来加强”<sup>②</sup>。

俄罗斯领导人同时还阐明了有助于维护全球能源稳定与安全的具体办法,其中包括:生产国和消费国之间签订长期合同;各国能源公司之间相互交流统计数据;在海外能源市场上各国公司作业标准的兼容性;公开、平等地获得有关能源生产和消费的信息等。普京总统强调,应该由市场本身来确定上述办法之间的相互关系,而如果其中任何一种方式的优势地位损害了市场自身的有效运转,则国家可以在这种情况下进行干预<sup>③</sup>。

作为“八国集团”轮值主席国,俄罗斯将国际社会的注意力聚焦于全球能源安全的另一个关键问题——核能利用。俄罗斯认为,核能的使用应该向包括发展中国家在内的所有国家平等开放。在不违反核不扩散条约的前提下,可以通过建立国际铀浓缩中心来解决这个问题。这样,在国际社会将形成平等公正地获取核技术的共同原则。应当注意的是,俄罗斯的立场与美国领导人于2006年2月提出的关于“全球核能伙伴关系”(Global Nuclear Energy Partnership, GNEP)的倡议在许多方面相一致,该倡议于2010年6月被表述为“核能合作的国际框架”(the International Framework for Nuclear Energy Cooperation, IF-NEC)。2008年4月,俄美两国领导人在索契发表了《俄美关系战略框架宣言》<sup>④</sup>,莫斯科和华盛顿一致主张以《全球核能伙伴关系的基本原则》为基础,为获得安全的核能技术提供广泛的可能性。俄罗斯关于建立全球性的核能安全基础设施的倡议也得到了美国方面的支持,其中第一项举

① Энергетическая стратегия России на период до 2020 года (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 1234 - р), <http://www.minprom.gov.ru>

② Выступление В. В. Путина на встрече с министрами энергетики стран Группы восьми (16 марта 2006 года, Москва, Кремль), <http://www.kremlin.ru>

③ 同上。

④ 参见 Декларация о стратегических рамках российско - американских отношений, Сочи, 6 апреля 2008г. // Департамент информации и печати МИД России. // <http://www.mid.ru/>

措就是在安加尔斯克由莫斯科和阿斯塔纳共同组建“国际浓缩铀中心”。

同样是在2006年,俄罗斯呼吁“八国集团”成员国和整个国际社会在使用新技术的基础上发展可替代能源(如热核能),并对环境保护问题给予高度关注。普京总统指出:“对大自然的一味索取,就像我们常说的那样——只能是死路一条”<sup>①</sup>。

俄罗斯还以“八国集团”主席国的身份提出当今世界存在的“能源贫困”现象是全球能源安全亟待解决的问题。按照俄罗斯专家的估算,时至今日,全世界仍约有20亿人享受不到现代化的能源公共设施服务,许多人甚至还用不上电,这剥夺了他们享有众多现代物质文明的权利<sup>②</sup>。

2009年4月,俄罗斯新任总统梅德韦杰夫对芬兰进行访问,其间在坚持俄联邦对待全球能源安全问题基本立场的同时,提出应制定新的用来替代《能源宪章条约》的基础性文件及其原则。其中包含的主要观点在于“国际(全球)能源安全与世界能源贸易的所有参与方:生产国、消费国和过境国之间的相互依赖性是不可分割的”。莫斯科认为,《能源宪章条约》实际上维护的是消费国的利益,而与此同时,生产国和过境国只是承担了尽力提供自己矿藏资源的义务而已<sup>③</sup>。也许正是因为如此,不仅俄罗斯,还有挪威等其他一些能源出口国至今仍未批准《能源宪章条约》。

2009年11月通过的《2030年前俄罗斯能源战略》同样对保证全球能源安全问题给予了特别关注。战略规定:俄罗斯既要保持与其能源传统消费国的伙伴关系,同时也要与新兴能源市场建立起稳固的合作关系<sup>④</sup>。俄罗斯官方认为,这种政策将有助于巩固全球能源安全,同时也表明,俄罗斯并不打算中止,而是要继续开发北极大陆架及其北方领土的碳氢化合物资源,修建能源运输基础设施和发展非燃料型能源。《2030年前俄罗斯能源战略》在此基础上重申,俄罗斯在上述领域推行的政策是公开、透明的,与2006年在“八国集团”圣彼得堡峰会上通过的决议精神相契合。

## 俄罗斯对外能源政策的目标及走向

能源对于俄罗斯来说有着难以估量的意义,

特别是在21世纪,当能源出口给资源国带来了超乎想象的巨额利润时,拥有资源这个事实本身同时也就成为一种有效的地缘政治资本。的确,在2002年碳氢化合物资源价格大幅走高的背景下,俄罗斯不仅成为国际舞台上更加强有力的参与者,而且有机会着手对本国经济进行现代化的结构性改革,同时不忘切实提高本国公民的社会福利水平。尽管如此,俄罗斯领导人也清楚地意识到,为使国家资源潜力的价值充分地体现出来,必须有效解决一系列根本性的对外能源政策问题。

首先,实现俄罗斯能源出口渠道多元化。为解决这个问题,俄罗斯一方面致力于降低独联体中欧洲国家,特别是乌克兰和白俄罗斯在过境运输方面的重要性;另一方面,努力扩大向亚太及其他地区国家的能源出口,从而减少对欧洲消费者的依赖。如果能够顺利解决该问题,俄罗斯将不仅能得到额外的经济利益,而且还可以获得有利的地缘政治条件。

从20世纪90年代末期开始,俄罗斯陆续实施了一系列大型的基础设施建设草案,使其欧洲方向以至整体的出口线路更加多样化。值得一提的有:终点位于列宁格勒州普里莫尔斯克港的波罗的海管道系统(BTC-1),带中国支线的“东西伯利亚—太平洋”石油管道,“亚马尔—欧洲”、“蓝溪”天然气管道和位于萨哈林岛的液化天然气出口终端,位于伯朝拉海沿岸瓦朗德尔镇和鄂霍次克海沿岸德—卡斯特里镇的原油出口终端以及扩大通过黑海和巴伦支海港口(新罗西斯克、图阿普谢、摩尔曼斯克)外运石油及油品的规模。

未来,俄罗斯对独联体过境国和欧洲消费国的出口依赖还将进一步减弱。这主要是得益于终点位于列宁格勒州乌斯季—卢加市的波罗的海管

① 2007年9月16日,包括俄罗斯、法国、中国、澳大利亚、哈萨克斯坦和乌克兰在内的来自16个国家能源部门的负责人,在国际能源机构总部维也纳签署了《全球核能伙伴关系的基本原则》,旨在开发新一代和平利用核能的潜力,它将是安全的和可靠防护的,可以改善生态环境并降低核扩散的风险——笔者注。

② Боровский Ю. В., *Мировая система энергоснабжения*, Навона, Москва, 2008, стр. 55.

③ Боровский Ю. В., *Современные проблемы мировой энергетики*, М.: Навона, 2011, стр. 83.

④ Энергетическая стратегия России на период до 2030 года (Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715 - п), <http://www.minprom.gov.ru>

道系统-2(BTC-2)的贯通,“北溪”和“南溪”工程以及从俄罗斯通往中国的天然气管道建设,同时还将在修建新的液化天然气出口终端等措施。

俄罗斯致力于实现的另一个目标,就是要保持其作为外高加索和中亚能源主要进口国和过境国的关键作用。目前,俄罗斯是开采自独联体中亚国家的碳氢化合物资源的主要买家和过境运输国,并打算在未来继续维持这种地位。为此,俄罗斯与哈萨克斯坦和土库曼斯坦共同提议扩建“中亚—中央”天然气管网,并打算新建从土库曼斯坦到哈萨克斯坦、再通往俄罗斯的沿里海天然气管道。这些方案的实施将不仅可以使俄罗斯增加中亚天然气的购买量,而且可以为规划中的“南溪”天然气管道补充气源。

扩建里海管道财团原油管道(KTK-2,田吉兹—新罗西斯克)与“萨姆松—杰伊汉”和“布尔加斯—亚历山德鲁波利斯”石油管道的建设将会一起发挥作用,从而使俄罗斯在避开拥挤的土耳其博斯普鲁斯海峡和达达尼尔海峡的同时,依旧可以运走更多的哈萨克原油。

时至今日,俄罗斯还不是阿塞拜疆能源外运通道上主要的过境环节,只有数量不多的阿塞拜疆石油经过“巴库—新罗西斯克”管线外运到世界市场。而其大部分则通过“巴库—第比利斯—杰伊汉”和“巴库—苏普萨”原油管道直接运往欧洲。莫斯科一直以来力图说服巴库增加经俄罗斯领土运输石油和天然气的必要性,并于2009年10月与阿塞拜疆达成协议,将从2010年起购买产自阿塞拜疆的天然气,此举对于欧盟谋划已久的“纳布科”(Nabucco)天然气管道草案的实施来说无异于釜底抽薪。

同样显而易见的是,只有当俄罗斯能够为中亚国家提供最有利市场条件的时候,它才能维持住这些国家(某种程度上也包括阿塞拜疆)能源外运方面的主导地位。否则,这种优先权将只能拱手让给那些没有俄罗斯参与的可供中亚国家选择的其他方案。

俄罗斯及其外交面临的另一项任务是,最大限度地保障本国能源公司在海外市场上的存在。就俄公司在海外市场扩张的必要性问题,俄罗斯各界和官方文件当中也多有涉及。如今,俄罗斯的一些石油公司,特别是“Лукойл”、“Роснефть”、“ТНК-ВР”和“Сургутнефтегаз”已经拥有,并且

还在不断扩大其海外资产。这里所指的不只是上游资产,而且还包括相当重要的加工与下游资产,这就使俄公司得以直接进入可获取更高利润的终端消费市场。例如,“Роснефть”和中国石油天然气集团公司(CNPC)共同建设并拥有位于中国天津的大型原油加工厂。“Роснефть”还持有德国“Ruhr Oel”公司50%的股权,而该公司拥有德国四家大型炼油厂的股份。

作为世界天然气蕴藏量最丰富的国家,俄罗斯更为关心的是,如何使本国公司不仅拥有外国配气网的控制权(或参与管理),而且还可以进入海外俄产天然气的终端消费市场。上述问题的解决可以防止进口国或过境国任何企图操控天然气出口量的做法,同时还将大幅提高天然气出口的收入。现在,“Газпром”已经实现参与管理摩尔多瓦和白俄罗斯的配气网。

按照“Газпром”的计划,它打算在不向第三方转让“北溪”和“南溪”控股额的情况下,能够获得欧洲、美国及其他地区国家的配气资产。但在这些计划实施的过程中,往往会由于一些法律(如欧盟《第三能源—揽子计划》<sup>①</sup>)或政治上的因素而遭遇重重阻力。例如,2007年“Газпром”意图收购英国燃气公司“Centrica”的计划流产。“Газпром”还希望通过资产置换来获得海外的配气资产,即用俄天然气田的股份置换欧洲配气网的股份,但欧盟《第三能源—揽子计划》可以将该方案的一切努力化为乌有。俄属公司不仅力图将海外油气资产纳入自己的利益范畴,而且还希冀获得外国的电力资产。从这个意义上讲,俄罗斯积极游说“Атомстройэкспорт”参与海外核电站的建设就不足为奇了。

由于上述问题的存在,如今的俄罗斯外交致力于在能源领域确立能够最大限度地维护其国家利益的国际合作新规则。

首先,俄罗斯力图修正至今尚未批准的《能源宪章条约》及其过境运输议定书当中的部分条款。但就目前看来,这并不太容易做到。现在,围绕《能源宪章条约》及其议定书存在着不少相互矛盾的不

<sup>①</sup> 欧盟于2009年推出该计划,意在削弱能源巨头对市场的过度控制,确保小型能源企业能够更平等地参与竞争。另外,这个计划还包含一个条款,即限制外来企业购买具有战略意义的能源输送部门,该条款对俄罗斯天然气工业股份公司的影响较大。

同解释。俄方认为,《能源宪章条约》当中有关“能源过境运输自由”的条款有助于更加便宜的中亚天然气进入俄罗斯的过境运输系统,这必然在欧洲对俄产天然气形成竞争,而俄方却几乎没有可能通过非歧视性地提高过境费率来弥补自己的损失。

此外,莫斯科认为,《能源宪章条约》在许多方面尚不够完善。比如,条约当中没有对冲突形势的有效解决机制作出规定,俄乌天然气争端就是这方面的一个典型例证。再有,条约当中几乎没有关于保证全球能源安全的条款,也没有对诸如应对气候变化、核原料贸易等问题做出应有的规定。

2008~2009年的俄乌天然气争端之后,包括总统在内的俄各界代表均指出,《能源宪章条约》已证明它在某些方面不能有所作为,因此有必要制定和签署新的文件。2009年4月,俄总统梅德韦杰夫在访问芬兰期间,提出了一些用以制定新的基础性文件的基本原则。按照俄方的观点,《能源宪章条约》实质上维护的是消费国的利益,而与此同时,能源生产国和过境运输国只是承担了按时为其供应本国资源的义务。也许正因为如此,不仅是俄罗斯没有批准《能源宪章条约》,还有挪威等其他一些能源出口大国也没有批准该条约。梅德韦杰夫总统提出的其他一些原则还包括:“国家对其资源享有绝对主权”,“保证国际能源市场的非歧视性准入、开放并培育其竞争性”等。显然,上述立场符合俄罗斯,特别是“Газпром”的利益,有利于强化其在欧洲能源市场的存在。

俄罗斯的上述倡议能否付诸实施,目前尚不得而知。2009年5月,在哈巴罗夫斯克举行的俄欧峰会期间,欧盟委员会主席巴罗佐表示,欧盟下一步准备审议俄罗斯提出的建议,但有关重订《能源宪章条约》的问题暂不会涉及。

其次,维护石油及其他种类能源的合理价格同样是俄罗斯能源政策与外交需要解决的最重要问题之一。在这方面,莫斯科表现出了较大的灵活性。比如2000年年初,当世界原油价格还处在相对较低水平的时候,俄罗斯主动与欧佩克国家进行了对话,甚至曾经研究过成为该组织成员国的问题。2001年年底,俄罗斯还与欧佩克协调行动,决定通过削减自己的石油产量来提高世界原油价格。

世界原油价格从2002年开始出现急速攀升

之后,俄罗斯所持立场也发生了某些变化:它表示希望融入工业发达国家的能源体系,并加入以国际能源机构为主导的全球能源安全体系。但是,当2008年爆发了世界性的金融危机之后,随着世界原油价格的再次大幅下挫,俄罗斯重又开始了与欧佩克国家的对话,而有关其组织的成员国资格以及协商削减俄原油产量等问题又再一次被提上了议事日程。

同样是在2008年,俄罗斯支持天然气出口国论坛作为政府间国际组织在制度化方面的设想,并签署了该组织的章程草案。尽管论坛秘书长列昂尼德·博哈诺夫斯基曾多次指出,不应把欧佩克与天然气出口国论坛的活动混为一谈,但很显然,维护合理的天然气价格成为该组织(即便是非公开)的基本目标之一。

还应当注意的是,俄罗斯正在研究建立国家原油储备的方案,借助于此项计划它有可能针对世界市场的变动做出更加灵活的反应。而现在的问题在于,俄罗斯尚不具备大规模储存已开采出的原油及油品的能力,所以即使是在世界原油价格处于历史低位的时候,它也不得不需要尽快把这些原油供应给国内消费者或出口到海外。这常常会给国家以至相关行业造成巨大的财政损失。

由上述可见,俄罗斯领导人致力于推行较为长远的、足够灵活而又平衡的能源政策。一方面,俄罗斯相当明确地,甚至可以说是强硬地宣告了自己在北极海域有争议地区的权利,那里潜在地蕴藏着巨大的碳氢化合物资源。从这个意义上讲,俄罗斯为了获得油气及其他紧缺资源,不排除未来将展开激烈斗争的可能性。另一方面,俄罗斯并不打算疏离发达国家提出的发展绿色经济的倡议,虽然向可替代能源的过渡,很显然意味着将会减少对俄罗斯所拥有的丰富化石燃料的需求。俄领导人承诺,到2020年将把温室气体的排放量在1990年的基础上减少25%。此举表明,在鼓励提高能源效率和增强国民经济竞争力方面,俄罗斯将会采取果断措施。

[本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“能源安全视角下的国际政治博弈及中国参与国际新能源合作的对策研究”(项目批准号:11YJAGJW002)的阶段性成果。]

(责任编辑 向祖文)

**Chen Xiaoqin** Since the 1990s Russia's energy policy has evolved. In the process of foreign energy cooperation Russia always pursues the principle of pragmatism and economic interests first. In 2003 and 2009, has promulgated the "The Russian energy strategy before 2020" and "The Russian energy strategy before 2030" respectively. Two documents' strategic objectives are: to ensure energy security, energy efficiency, budget efficiency and ecological security. International energy security in Russia's energy strategy can be concluded to two points: to safeguard the justice of oil prices and ensure reliable power supply. At present, Russia makes its foreign efforts to set new rules in the energy field to maximize its national interests.

**Gao Ge** Theoretically, operating mechanism of the EU institutions gives new member states of Central and Eastern European to participate in policy formulation and implementation of power in the European Union. In practice, however, it's difficult for member states of Central and Eastern Europe to dominate the EU due to their weak strength. Even so, member states of Central and Eastern Europe, especially Poland, which is big member state by the area and population, still do something in negotiations on deepening and expansion, external relations and medium-term budget. During their EU's presidencies, Slovenia, Czech Republic, Hungary, Poland, Lithuania, have driven respective agenda and expanded their influence in the European Union.

**Zhang Guangxiang and Guan Huiying** At the beginning of the 19th century Russian national education reform was one of the important liberal reform efforts under the rule of Alexander I. In the process of the reform, the national ministry of education was established in 1802 and education grading system did not change until the 1917 Revolution. The national education preliminary rules by Alexander I and reform policies of university Charter in 1804 have played a special role. Switzer LaHarpe, Tsar's "young friend" and earl M. M. Speransky gave an immeasurable influence on Alexander I thought of education reform. They directly and actively participated in the national education reform plan, assisted Alexander I to formulate a series of important reform policies. There are controversy around this education reform inside and outside Russia. Overall, the education reform is very important to institutionalization of education management and it promoted the development of Russia's education.

**Lei Liping** Confiscating church's treasures movement is the first massive campaign against religion in the Soviet Russia. There is a serious mistakes both in the guidance theory and in practice in the movement. It reflected the fact that the communists lacked the consciousness of transition from revolutionary party to ruling one, on the one hand, and they lacked innovation of breaking away from "dogmatic understanding of" the Marxist religious theory, on the other. This paper used the newly declassified documents of the Soviet Union and revealed the main reason for repeating misstates on the religious problem is that Soviet Russia did not establish the socialist theory of religion and religious ruling course.