

# 欧盟天然气安全外部治理逻辑与实践成效： 以“南部天然气走廊”国家为例

唐虹 汪家桢

**【内容提要】** 欧盟外部治理被界定为一种欧盟制度规范的外溢现象，目的是通过制度规范的输出，将现有的、隐藏的外部混乱以一种欧盟内部惯有的制度加以解决，从而降低风险。本文尝试运用欧盟外部治理的理论分析视角，选取俄乌冲突后重要性迅速提升的“南部天然气走廊”国家格鲁吉亚、土耳其和阿塞拜疆作为案例分析对象，通过剖析欧盟与这些国家的长期合作实践，发现在天然气能源领域，市场规模是欧盟借助市场力量进行对外制度输出的基础和模板，欧盟对“南部天然气走廊”国家采取双边、区域和全球不同层面的合作形式，同时双边、多边和辅助等多种政策工具并举、全方位进行范式输出，依靠外部治理谋求自身天然气能源安全。基于欧盟奖励措施实施的规模和速度、规则的确定性、承诺的可信性以及第三方国家采纳欧盟规则所付出的成本规模等现实主义因素的考量，更重要的是由于宗教、历史文化遗产及建立在其上的经济和社会治理模式存在较大差异，欧盟在这几个国家外部治理的成效存在显著差异，局限性凸显。但未来欧盟外部能源治理的基本逻辑不会改变，当遭遇复杂世界里的多元目标对象时，其局限性也难以突破。

**【关键词】** 欧盟 能源安全 外部治理 制度规范输出 “南部天然气走廊”

**【作者简介】** 唐虹，中国人民大学国际关系学院副教授；汪家桢，中国人民大学国际关系学院研究助理。

由于天然气能源极其匮乏，欧盟长期高度依赖外部天然气供给，一直以来，与其他国家的能源合作是欧盟对外政策的重要组成部分。俄乌冲突爆发后，欧盟的天然气供应面临前所未有的重大挑战，天然气安全再次成为学术界探讨的热点。为了摆脱对俄罗斯天然气的高度依赖，早在 21 世纪初期就有欧洲国家开始提出“南部天然气走廊”计划。2007 年欧盟理事会通过了《欧盟与中亚：新伙伴关系战略》，宣示即将开发一条“里海—黑海—欧盟”能源运输走廊。2008 年欧盟委员会将“南部天然气走廊”称之为“欧盟最高的能源安全优先项目之一”。“南部天然气走廊”计划最终确定以阿塞拜疆“沙赫—丹尼兹”二期气田（Shah Deniz II）为气源地，主线经由已建成的“南高加索天然气管道”（扩建版）、新开工的“跨安纳托利亚管道”（TANAP）、“跨亚得里亚海管道”（TAP），通过阿塞拜疆—格鲁吉亚—土耳其—希腊—意大利这样的路线实现每年 600 亿 ~ 1 200 亿立方米的天然气交易。2020 年 12 月 31 日开始，阿塞拜疆天然气正式输往欧洲，截至 2021 年年底已经输送 80 亿立方米天然气且致力于未来几年将年输气量提升至 200 亿立方米。

本文从欧盟天然气安全外部治理的视角，聚焦俄乌冲突后重要性和关注度迅速提升的“南部天然气走廊”，选取拟与欧盟合作的土耳其、格鲁吉亚和阿塞拜疆三国为案例分析对象，梳理欧盟与为其供应天然气的这些外部国家的长期合作实践，剖析欧盟为实现天然气安全已然形成的外部治理的具体内容和方法究竟是什么，依循什么样的“逻辑”，并在进一步分析其外部治理效果的基础上，探讨欧盟未来的对外能源政策走向。

## 一 理论分析的视角：欧盟独特的外部治理

20 世纪 90 年代以来，欧洲一体化研究开始采用“治理”这样一种强调制度模式和过程的概念解读欧洲走向整合的进程<sup>①</sup>。而“外部治理”这一概念最早出现在 20 世纪末 21 世纪初，用以解释欧盟东扩和当时一度产生讨论热潮的波罗的

---

<sup>①</sup> Liesbet Hooghe, Gary Marks. *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, 2001, p. 119.

海地区“北方维度倡议”<sup>①</sup>。欧盟外部治理被界定为一种欧盟制度规范的外溢现象，目的是通过制度规范的输出，将现有的、隐藏的外部混乱以一种欧盟内部惯有的制度加以解决，从而降低风险<sup>②</sup>。这一概念得到了学术界的广泛认可。在早期研究中学者们将欧盟扩容并给予部分国家入盟资格的行为看作外部治理的典型实践，通过让非欧盟的第三方国家获得成员国资格，促使他们参与到共同的、特定部门的组织（如机构、委员会等），获得观察员身份再到成员身份，最后实现欧盟身份的内化，实现彼此规范的完全同化。这种欧盟主导、依靠入盟改革进行规范同化的方式也被学者们称之为“硬治理”或科层模式的治理<sup>③</sup>。

随着欧盟接连推出“睦邻政策”（ENP）和“东部伙伴关系计划”，外部治理的手段和目标都有所变化，并在全球治理中以“规范性力量”的角色大展拳脚，学者们对于“外部治理”的理解更加宽泛，出现了讨论“欧盟外部治理结构”和“欧盟外部治理能力”的研究。前者通过观察欧盟的行为实践，勾勒出欧盟针对不同国家外部治理的目标、方式、范畴和效果；后者则是以案例研究为基础探讨欧盟规范何以形成对第三方国家的吸引力。

有关欧盟外部治理力量的研究认为，欧盟内部市场的经济能力和欧盟作为“规则性实体”的规制能力形成了欧盟得以输出规范的基础。马琼·詹多梅尼科提出欧盟内部市场一体化和自由化改革带来了所谓“规则性行为体”的出现，

---

① Lykke Friis, and Anna Murphy, “The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No. 2, 1999, pp. 211 – 232; Mette Sicard Filtenborg, Stefan Gänzle, and Elisabeth Johansson, “An Alternative Theoretical Approach to EU Foreign Policy: Network Governance and the Case of the Northern Dimension Initiative”, *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol. 37, No. 4, 2002, pp. 387 – 407; Myrjord, Anne, “Governance beyond the Union: EU Boundaries in the Barents Euro – Arctic Region”, *European Foreign Affairs Review*, 2003, Vol. 8, p. 239.

② Sandra Lavenex, “EU External Governance in ‘Wider Europe’”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 680 – 700; Michael Smith, “Toward a Theory of EU Foreign Policy – making: Multi – level Governance, Domestic Politics, and National Adaptation to Europe’s Common Foreign and Security Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 4, 2004, pp. 740 – 758; Sandra Lavenex, Frank Schimmelfennig, “EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 16, No. 6, 2009, pp. 791 – 812.

③ Ibid.

即政府从命令控制转向依赖于制定和执行基于市场规则的新机制<sup>①</sup>。随后丹尼尔·德雷兹纳和薇姬·伯奇菲尔德等学者将欧盟对国际经济规则的影响力和其市场规模联系在一起，认为强大的市场规模代表着欧盟对外规则输出的权力<sup>②</sup>。大卫·巴赫和亚伯拉罕·纽曼则对德雷兹纳的观点进行了修正，认为欧盟的市场规模在不同经济行业 and 不同时段是有差别和有增减的，单用经济规模无法解释欧盟制度输出能力。他们认为欧盟内部市场在规则上的高度一体化、知识技能的领先和对外制裁的权威，共同形成的“规制能力”是决定欧盟经济制度输出的关键<sup>③</sup>。艾纽·布拉德福特则从欧盟制度输出意图的视角提出了“单边制度全球化”——一种由纯经济逻辑造成的欧盟规则的自动全球化。而欧盟有意识的对外进行经济制度输出的政策工具主要有联系国协定（给予入盟的承诺或期许）和伙伴协议（睦邻政策和东部伙伴计划）等<sup>④</sup>。乍得·达姆罗（Chad Damro）在运用“欧盟市场力量”解释其国际舞台的行为能力和方式时，将欧盟市场力量定义为“通过输出基于欧盟内部市场模式的机制和规范来影响国际体系的一种力量”。达姆罗指出，“外部化发生于欧盟试图让其他行为体达到与欧洲单一市场相似的制度水平，或以（基本）符合欧盟市场相关政策和监管措施的方式行事”<sup>⑤</sup>。外部治理的完整研究图谱应该包括外部化的启动和效果——启动是指欧盟为什么会进行外部治理；效果是指外部治理对第三方国家造成的实际改变。市场规模是欧盟市场力量进行对外制度输出的基础和模板，利益主张和机制特点共

<sup>①</sup> Majone Giandomenico, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”, *Journal of Public Policy*, May 1, 1997, pp. 139 – 167.

<sup>②</sup> Daniel W. Drezner, “Globalization, Harmonization, and Competition: the Different Pathways to Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 5, 2005, pp. 841 – 859; Vicki L. Birchfield, “Coercion with Kid Gloves? The European Union’s Role in Shaping a Global Regulatory Framework for Aviation Emissions”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 22, No. 9, 2015, pp. 1276 – 1294.

<sup>③</sup> David Bach, Abraham L. Newman, “The European Regulatory State and Global Public Policy: Micro – institutions, Macro – influence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 6, 2007, pp. 827 – 846.

<sup>④</sup> Anu Bradford, “Exporting Standards: The Externalization of the EU’s Regulatory Power via Markets”, *International Review of Law and Economics*, 2015, Vol. 42, pp. 158 – 173.

<sup>⑤</sup> Chad Damro, “Market power Europe: exploring a dynamic conceptual framework”, *Journal of European Public Policy*, Volume 22, Issue 9. 2015. pp. 1336 – 1354.

同影响着对外制度输出的赋能权限和方式手段。

当“欧盟规范制度向第三方国家输出”，关于第三方的反应，弗兰克·施梅尔芬尼<sup>①</sup>借鉴管理学理论进一步提出外部治理的两种逻辑——后果逻辑和合宜性逻辑。前者是指第三方国家通过利弊衡量后理性选择接受治理的情况；后者是指第三方国家因为认可价值而非计算得失而选择接受治理的情况。

外部治理的概念被广泛运用于欧盟各领域包括能源领域对外交往与合作的研究中，本文将借助这一理论视角，探讨欧盟在天然气能源市场方面能够输出的规范化制度成果是什么？在实践方面，以“南部天然气走廊”国家为例，欧盟如何进行对外制度输出？

而关于欧盟输出的成效如何，本文将进一步借助在国际关系领域通常被学者们用来解释欧盟扩容政策成败的外部激励模型，对欧盟天然气能源市场规范输出在土耳其、格鲁吉亚和阿塞拜疆三国产生的影响进行具体分析，分析的变量包括欧盟奖励措施实施的规模和速度、规则的确定性、承诺的可信性以及第三方国家采纳欧盟规则所付出的成本规模。前三个因素为欧盟视角，最后的成本因素则是基于第三方国家视角。

## 二 欧盟天然气市场自由化改革的制度成果及其对外输出的市场力量

欧盟在天然气领域长期高度依赖外部供应，为了保障天然气能源安全，欧盟必须首先在其内部统一市场、气候政策和能源效率上作出有力的政策安排。正如 2006 年“欧盟能源战略绿皮书”所强调的：“可持续的、有竞争力的、安全的能源供应离不开开放竞争的自由化能源市场。而这些的基础是能源企业致力于发展成为欧盟层面的有力竞争者，而不是仅仅垄断本国的能源事务，各自为政。”<sup>②</sup>统一的、自由的、有竞争活力的天然气市场被视为防范潜在市场和非市场能源供应风险的基础手段。欧盟逐步通过天然气市场自由化一揽子立法（1995 年、

---

<sup>①</sup> Frank Schimmelfennig, “EU External Governance and Europeanization beyond the EU”, In Levi - Faur, David, ed., *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, 2012, p. 17.

<sup>②</sup> European Commission Staff Working Document, “Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy”, COM (2006) 105, p. 5.

2003年、2009年)，展开了大刀阔斧的改革，力图一定程度上建立起一个竞争性的、互联互通的、单一的欧洲内部能源市场。

具体而言，改革带来的关键经验主要包括内部基础设施的增补与互联、垂直垄断的拆分和第三方公平准入三个方面。在基础设施的增补与互联方面，2009年第三个立法提出成立“欧洲天然气传输系统运营商网络协会”（ENTSOG）负责制定欧盟范围内十年管网开发规划（TYNDP），每两年对计划进行更新，关注欧盟内部新的供应管道建设、液化天然气终端连接以及成员国内部的连接。能源巨头垂直垄断的拆分就是要求解除一家公司对供应、运输和分配环节的全链条垄断，欧盟提供的三种拆分方式包括所有权拆分、独立体系运营和独立输送运营。与拆分相辅助的还有第三方准入规则，即无论管道输气资产的所有权或管理权在谁手中，任何供气商使用管道的准入门槛都是均等的，即税费为预先规定的而非后期协商的<sup>①</sup>；至于输送容量的分配则通过公开拍卖机制实现<sup>②</sup>；公平对待方案是用来保证“过境气”与“境内气”运输基本同价，防止出现对经过本国境内的天然气加收所谓过境费，或者不给予充分的管道容量，从而促使天然气能够自由地在欧盟市场内流通<sup>③</sup>。

依托于一揽子立法的三次天然气市场改革为欧盟带来了一个竞争性的、互联互通的、单一的欧洲内部能源市场，为外部治理奠定了内部基础，也形成了欧盟层面统合的能源市场体制和标准，为其能源规范的对外输出提供了规范模板。欧

---

<sup>①</sup> Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 Concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC, Articles 32 – 35; Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on Conditions for Access to the Natural Gas Transmission Networks and Repealing Regulation (EC) No 1775/2005, 2009, Article 13.

<sup>②</sup> Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Framework Guidelines on Capacity Allocation Mechanisms for the European Gas Transmission Network, 2011; Commission Regulation No 984/2013: Establishing a Network Code on Capacity Allocation Mechanisms in Gas Transmission Systems and Supplementing Regulation (EC) No 715/2009 of the European Parliament and of the Council, 2013.

<sup>③</sup> Gokce Mete, “Analysis of the Term ‘Transit’ in Cross – Border Energy Transport: A Comparative Study of Regulatory Frameworks in the Eurasian Context”, *Oil, Gas and Energy Law Journal*, Vol. 12, No. 2, 2014, p. 26; Agency for the Cooperation of Energy Regulators, Transit Contracts in EU Member States: Final Results of ACER Inquiry, 2013, pp. 15 – 25.

盟是一个巨大的消费市场，占据世界天然气进口总量的近 20%，是（或曾经是）俄罗斯、阿尔及利亚、利比亚天然气的最大出口市场，阿塞拜疆天然气的第二大出口市场。而这些资源富集型国家往往经济结构单一，能源出口收入在其国内生产总值中占比超过 1/4，与欧盟市场建立供应关系将为本国经济注入一针“强心剂”。而主要入欧天然气管道过境国乌克兰、波兰、白俄罗斯、摩尔多瓦、土耳其不仅自身也有天然气进口需求，需要铺设管道，且选择过境国的身份亦可赚取能源过境费，在谈判中获得购气折扣，以及争取本国能源公司参与管道设备运营的机会。欧盟天然气市场规模为其对外输出能源规范提供了经济力量。

正是基于欧盟内部天然气市场一体化和自由化改革带来所谓“规则性行为”的出现，即政府从命令控制转向依赖于制定和执行基于市场规则的新机制<sup>①</sup>，欧盟天然气市场改革不仅形成了一套比较成熟的自由化改革方案，也培养了一批能源专员帮助识别和分析与周边国家进行油气贸易的风险因素，发展有效的政策工具输出欧盟能源制度，配置充裕的监督资金。同时，欧盟在制裁权威上有较高可信度，不仅外资公司进入欧盟能源市场需要和欧盟公司一样不折不扣地遵循自由化的相关规定，且欧盟扩容政策和睦邻政策指导下签订的联系国协定文件具有法律效力，将严格要求对方国家在能源领域进行制度改革，否则无法获得先前允诺的入盟资格和其他贸易技术支持。

### 三 欧盟对“南部走廊”国家输出能源规范的政策工具

总体来看，欧盟对“南部天然气走廊”国家采取双边、区域和全球不同层面的合作形式，同时双边、多边和辅助等多种政策工具并举的全方位方式进行范式输出。

#### （一）双边机制：“扩容政策”和“睦邻政策”中的双边合作

“扩容政策”是欧盟将风险内化的治理方式。“南部天然气走廊”的枢纽国土耳其自 1999 年 12 月经赫尔辛基峰会获得欧盟候选国资格，2014 年与欧盟开启了入盟谈判，其内部天然气市场化改革达到欧盟标准是能够获得欧盟入场券的条件之一。这意味着土耳其需要遵循欧盟 2009 年天然气一揽子立法的所有规范及

---

<sup>①</sup> Giandomenico Majone, “From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance”.

欧盟天然气领域的其他立法。2001年4月土耳其颁布“天然气市场第4646号法规”（Natural Gas Market Law, NGML No. 4646），要求国资天然气产业巨头土耳其油气管道公司（BOTAS）在2009年前实施垄断拆分<sup>①</sup>，至2011年时除BOTAS管道运输业务外，其他业务实现私有化改革，并计划在2009年后使BOTAS的市场份额降低至20%左右。新法规也引入了第三方准入规则，任何用于本国消费的天然气使用管道资产的准入门槛均等，费用预先由能源监管局监督制定。

格鲁吉亚2014年与欧盟签订“联系国协定”，超越原有的伙伴关系协定，在能源合作深度上迈进一大步。“联系国协定”是欧盟东部伙伴计划的法律基础，也是欧盟促进伙伴国更加接近欧盟标准和规范的主要工具。在“联系国协定”中的分章和“自贸协定”中规定了格鲁吉亚国内燃气管道资产的第三方准入规则，要求管道容量的分配需基于“透明和非歧视的标准和程序”，税费“客观、合理、透明且不因能源产品的原产地、所有权和目的地而歧视性定价”<sup>②</sup>。协定中还有针对格鲁吉亚天然气监管向欧盟标准靠拢的章节，专门附录欧盟内部天然气市场规定，包括一揽子立法中2009年立法的主要内容<sup>③</sup>。协定还规定格鲁吉亚落实相关改革的时间表与其加入“能源共同体条约”所协商确定的时间一致<sup>④</sup>。

阿塞拜疆自加入东部伙伴关系计划后，也一度被欧盟提供过“联系国协定”的合作，但于2014年停止了相关谈判。因此欧盟对阿塞拜疆的能源制度输出更多依靠“睦邻政策”框架下的双边对话和备忘录。2006年9月，欧盟对阿塞拜疆睦邻行动计划实施，计划强调“阿塞拜疆的立法、规范和标准与欧洲联盟相接

<sup>①</sup> 按照法律规定，2009年以前BOTAS实施的是账户拆分（account unbundling）。账户拆分是最弱的拆分形式，即BOTAS可以选择拥有管道资产的所有权，也允许存在输送和配售系统联合运营机构，但必须为输送和配售业务设立单独的账户受到社会监督。2009年以后BOTAS实施法务拆分（Legal Unbundling），即各个业务设置单独的管理和决策机构，BOTAS仅保留部分较大层面的金融决策权，比如制定预算。

<sup>②</sup> “Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States”, of the One Part, and Georgia, of the Other Part, Article 217.

<sup>③</sup> Ibid., Article 300.

<sup>④</sup> Association Agreement Between the European Union and the European Atomic Energy Community and Their Member States, of the One Part, and Georgia, of the Other Part, ANNEX XXV.

近，在通过和执行与经济和贸易有关的规则和条例的基础上，为进一步的经济一体化奠定了坚实基础”<sup>①</sup>。同年，两国签订了能源合作备忘录，亦指出“阿塞拜疆能源立法向欧盟靠拢将是阿塞拜疆经济一体化和加深与欧盟政治合作的重要一步”<sup>②</sup>。2009 年，阿塞拜疆与德国联邦经济和技术部签订《“阿塞拜疆能源部门近似立法和结构改革”合作协议》，旨在帮助阿塞拜疆准备天然气领域立法和技术改革援助。2015 年阿塞拜疆在欧盟—东部伙伴里加峰会上提出与欧盟加强能源合作的战略草案，并于 2018 年达成双方合作优先事项协议，指出阿塞拜疆的能源储量和优越的地理位置一直为欧盟所重视，双方目前的能源优先事项是尽快建成南部天然气走廊，实现管道运输的互联互通……欧盟也会分享自身在能源立法与治理上的有效经验<sup>③</sup>。但在欧盟与阿塞拜疆的能源合作进程中，阿塞拜疆一直处于强势地位，在能源规范输出过程中双方没有类似联系国协定的法律指导框架和改革监督，更多的是务实主义的各取所需。

## （二）多边机制：“能源共同体条约”和“能源宪章条约”

能源共同体条约组织（The Energy Community Treaty）成立于 2006 年 7 月，基础是 2005 年签订的“能源共同体条约”，旨在联通欧盟与多个第三国（尤其是东南欧）之间的能源市场，具有区域治理的色彩。签署后，缔约方承诺制定适当的监管框架，并根据条约规定开放其能源市场。能源共同体的法律框架基本来源于能源、环境和竞争领域的欧盟立法，缔约方也于 2011 年起开始实施欧盟天然气一揽子立法中的第三个立法<sup>④</sup>。能源共同体是欧盟输出能源制度和规范的主要战略工具之一，实现了单一领域的规范输出，而不需要额外借助扩容和睦邻政策工具。土耳其 2006 年起即为能源共同体的观察员国。2014 年格鲁吉亚开启加入谈判并于 2017 年正式成为能源共同体的一员。阿塞拜疆则没有加入能源共同体。

---

<sup>①</sup> European Commission, “European Neighbourhood Policy – Azerbaijan, MEMO/09/183”, Brussels, April 23, 2009.

<sup>②</sup> “Memorandum of Understanding on a Strategic Partnership between the European Union and the Republic of Azerbaijan in the Field of Energy”, 2006, p. 2.

<sup>③</sup> “Recommendation No 1/2008 of the EU – Azerbaijan Cooperation Council of 28 September 2018 on the EU – Azerbaijan Partnership Priorities (2018/1598)”.

<sup>④</sup> Roman Petrov, “Energy Community as a Promoter of the European Union’s ‘Energy Acquis’ to Its Neighbourhood”, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 38, No. 3, 2012, pp. 7 – 10.

“能源宪章条约”于1994年12月在里斯本签署，1998年4月生效，是面向全球的规范框架，主要目的是促进能源领域的国际投资和技术流动。缔约国履行开放能源市场、公平准入外资的承诺，加强国际能源规则的融通和减轻能源投资交易的歧视<sup>①</sup>。阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其均是“能源宪章条约”缔约方。

### （三）辅助机制：“跨国输欧油气计划”和“巴库倡议”

1995年，欧盟实施“跨国输欧油气计划”（INOGATE），迄今已向该计划提供了1.55亿欧元的援助资金，成功实施了70多个项目，是欧盟资助的运行时间最长的能源技术援助计划之一<sup>②</sup>。该项目共有四个合作目标，其中之一便是“通过经济技术援助实现能源市场规范的一致性和能源市场的整合”<sup>③</sup>。阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其都是“跨国输欧油气计划”的合作伙伴国家。在该计划框架下，2004年欧盟与土耳其及其他14个原苏联加盟共和国（包括阿塞拜疆和格鲁吉亚）签署了“巴库倡议”，协调法律和技术标准，以便根据欧盟和国际法律及监管框架创建一个运作良好的综合能源市场，通过扩展和升级现有基础设施来提高能源供应的安全性。

## 四 欧盟对“南部天然气走廊”国家输出能源规范的效果与差异

欧盟长期对外输出规范性制度和治理模式，但在“南部天然气走廊”的三个国家中所产生的效果却存在明显的差异。

### （一）格鲁吉亚：接轨欧盟规范与能源市场改革

格鲁吉亚是“南部天然气走廊”国家中唯一与欧盟签订了“联系国协定”和自贸协定的国家。2014年格鲁吉亚与欧盟在东部伙伴关系框架下签订“联系国协定”和自贸协定，并于2017年7月成为“能源共同体条约”的缔约国。一

---

<sup>①</sup> The Energy Charter Treaty and Related Documents: A Legal Framework for International Energy Cooperation, Brussels: Energy Charter Secretariat, 2004, p. 14.

<sup>②</sup> 该项目于2016年正式结束。详见：[http://www.inogate.org/energy\\_cooperation?lang=en](http://www.inogate.org/energy_cooperation?lang=en)。访问时间：2022年4月1日。

<sup>③</sup> Samuel James Lussac, “Ensuring European Energy Security in Russian ‘Near Abroad’: the Case of the South Caucasus”, *European Security*, Vol. 19, No. 4, 2010, pp. 607–625.

直以来，格鲁吉亚能源改革都致力于依据“联系国协定”和“能源共同体条约”向欧盟标准靠近。“格鲁吉亚 2017~2026 年能源部门发展战略”明确指出，格鲁吉亚政府将根据与欧盟的联系国协定和能源共同体法律的要求实施国内天然气市场改革的深化<sup>①</sup>。格鲁吉亚国内天然气市场从法律层面基本实现私有化改革。在天然气税费方面，国家能源和水资源管理委员会负责制定天然气运输和分配过程中管道使用税费标准。在垄断拆分方面，2014 年 3 月，格鲁吉亚通过与欧盟竞争法律基本一致的“国家竞争法”，并于 4 月成立了监管机构竞争署，监督通信、能源、金融巨鳄的反垄断实施情况<sup>②</sup>。目前，格鲁吉亚国家油气公司负责供应端业务，而格鲁吉亚天然气运输公司负责管道运输业务，两者均已经基本实现并继续推进独立体系运营方式<sup>③</sup>。2022 年 3 月，能源共同体秘书长阿图尔·罗科夫斯基与格鲁吉亚天然气运输公司举行座谈会，格鲁吉亚方面表示将在 2022 年上半年彻底实现垄断拆分<sup>④</sup>。在第三方公平准入上，格鲁吉亚于 2018 年通过了“天然气管网规则”，有运输需求的公司可向格鲁吉亚天然气运输公司提出申请，且批准过程有明确的市场规则与流程。2021 年 9 月，格鲁吉亚政府提出“天然气市场”概念，设想建立市场起决定性作用的天然气定价机制<sup>⑤</sup>。目前格鲁吉亚国

---

① “New Gas Regulations to Come in once Georgia Complies with EU Energy Legislation”, EU Neighbours East News and Stories, December 11, 2018. <https://euneighbourseast.eu/news-and-stories/stories/new-gas-regulations-to-come-in-once-georgia-complies-with-eu-energy-legislation/>, 访问时间: 2022 年 4 月 1 日。

② “Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2014 and Recommendations for Actions”, Brussels, March 25, 2015 SWD (2015) 66 final; Association Implementation Report on Georgia, SWD (2020) 30 final, Brussels, 2020.

③ 独立体系运营 (Independent System Operator Model) 是欧盟倡导的天然气垄断企业拆分的方式之一，即能源巨头可以保留对运输资产的所有权，但其管理权、投资和商业决策都要由其他独立的机构运营。

④ “Director Lorkowski Discusses Way forward in Energy and Climate Reforms with Key Stakeholders in Georgia”, March 31, 2022, <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2022/03/31.html>, 访问时间: 2022 年 4 月 3 日。

⑤ “Gas Implementation Indicators in Georgia”. <https://www.energy-community.org/implementation/Georgia/GAS.html>, 访问时间: 2022 年 4 月 1 日。

内天然气市场自由化改革成果较好，与欧盟标准最为接近<sup>①</sup>。

## （二）土耳其：能源巨头垄断与“走廊”优先用气权

土耳其国内天然气市场自由化改革取得了一定成效。土耳其自 2001 年出台“天然气市场第 4646 号法规”后成立了能源市场监管局作为独立的监管实体负责自由化改革的诸多重要行动，并于 2005 年在“保护竞争法案”中扩充了能源市场监管局的权力，诸如管理第三方准入国内管网和液化天然气设备、拆分垄断公司、制定管网税费等。在具体成效上，土耳其国内燃气市场增强了消费端的开放，允许有资质的燃气消费者在不同供气商中自由选择<sup>②</sup>，基本建立了与欧盟类似的“入口—出口”天然气运输系统，国内建有 14 个人气点和数百个出气点。

土耳其天然气市场自由化改革虽然使其国内的燃气市场形式向欧盟靠拢，但在两大关键领域——垄断企业的拆分和过境天然气的管理上却与欧盟所望相差甚远。一方面，BOTAS 依旧占有土耳其能源市场 78% 的份额，远远没有完成 2001 年立法要求的“降低至 20%”的计划。并且 BOTAS 的垄断拆分迄今只停留在账户拆分阶段，远没有达到 2001 年改革法案要求的在 2009 年后实现法律拆分的要求<sup>③</sup>。

虽然能源市场监管局制定了关于管道资产第三方准入的相关规则，要求管网使用税费基于规定而非私下协商，但这只针对土耳其国内消费的天然气，不包括过境天然气，其绝大部分是来自阿塞拜疆和俄罗斯供气企业、经由土耳其中转、由欧盟国家消费的天然气。也就是说，土耳其有能力对本国消费的燃气进行隐性补贴，通过管道税费加收等形式使欧盟购入阿塞拜疆的天然气费用升高，竞争力下降。其实早在 2007 年，阿塞拜疆根据与土耳其 2001 年签署的协议向土供气时，就因为土耳其又将部分阿气高价卖给欧盟而生龃龉。在南部天然气管道建成之前，针对经过纳布科管道（后未承建）和土—希—意管道的协商过程中，土

---

① 根据欧盟发布的《2021 年欧盟—格鲁吉亚联系协定推进情况报告》，格鲁吉亚在所有能源方面（包括石油、天然气等传统能源和水电、风电等新能源以及能源效率技术等更广阔范畴）向欧盟规范靠拢程度为 36%，进展良好。详见：Association Implementation Report on Georgia, SWD (2021) 18 final, Brussels.

② 由于市场参与者有限，土耳其国内天然气消费端选择切换率依旧保持低位 14% 左右。详见：Onur Demir, *Liberalisation of Natural Gas Markets: Potential and Challenges of Integrating Turkey into the EU Market*, Springer Nature, 2020, pp. 140 – 160.

③ Ibid. pp. 30 – 40.

耳其也提出希望以低价获取 15% 的天然气作为过境费<sup>①</sup>，在实际交易中土耳其购入阿气也比俄气便宜 15% 左右。在南部天然气走廊关键管道——跨安纳托利亚管道的土—阿政府间协议中也写明土耳其不能切断阿向西供气的线路，但对于未来阿天然气增量供应部分有优先获得权<sup>②</sup>。这种政治承诺显然与欧盟希望的市场机制主导不符。

### （三）阿塞拜疆：收购管道资产与加强国有垄断

1998 年阿塞拜疆“天然气供应法”和“能源法”出台以来，并没有作出任何让欧盟满意的立法调整。2006 年根据欧盟—阿塞拜疆能源合作备忘录而草拟的四项改革方案，全都被阿塞拜疆国民议会否决，搁置不议。目前，阿塞拜疆国内天然气市场由国家石油公司（State Oil Company of Azerbaijan Republic, SOCAR）所垄断，垄断地位受到国内自然垄断法保护<sup>③</sup>；另一方面，第三方公平准入并未写入法规，其他企业需要与阿塞拜疆天然气公司谈判，经由经济部批准才能敲定管道的使用权、容量和税费<sup>④</sup>。这对于非 SOCAR 供气公司来说无疑是不公平的。

阿塞拜疆作为“南部天然气走廊”计划的供气方，却也掌握着“南高加索管道”和“跨安纳托利亚管道”的所有权和经营权。“南高加索管道”及其扩建项目是走廊的首端，由英国 BP 公司占股 28.3%，土耳其 TPAO 公司占股 19%，阿塞拜疆 SOCAR 占股 16.67%。2015 年 1 月和 2021 年 8 月，阿塞拜疆根据协议分别从英国 BP 和挪威石油公司 Statoil 手中接管管道的技术运营权和商业运营权，获得管道资产的所有者和运营者双重身份。“跨安纳托利亚管道”是走廊中段，根据 2012 年政府间协议，阿塞拜疆占有该管道 58% 的股份且负责管道运营。

2014~2016 年世界石油价格下跌带来的经济冲击，促使阿塞拜疆政府着手调整国内经济结构和政府管理模式。但是目前阿塞拜疆能源市场改革进程缓慢，且很多改革措施都不适用于出口天然气的管理，整体市场依旧处于国有高度垄断的状态。

---

<sup>①</sup> Vladimir Socor, “Interconnector and Trans - Adriatic Gas Pipeline Projects: How Competitive?”, *Eurasia Daily Monitor*, October 8, 2011. <https://jamestown.org/program/interconnector-and-trans-adriatic-gas-pipeline-projects-how-competitive/>, 访问时间：2022 年 4 月 1 日。

<sup>②</sup> “沙赫—丹尼兹”二期气田的气源除外。详见：Ariel Cohen. *Caspian Gas, TANAP and TAP in Europe's Energy Security*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 2013. pp. 6 - 9.

<sup>③</sup> The Law of the Azerbaijan Republic On Natural Monopolies, Article 5, 1998.

<sup>④</sup> Azerbaijan Energy Profile: Market Design. <https://www.iea.org/reports/azerbaijan-energy-profile/market-design>, 访问时间：2022 年 4 月 1 日。

## 五 欧盟天然气安全外部治理的局限性

欧盟在与南部走廊国家的联系和规范输出中，自身也面临着巨大的挑战和困境。

首先是外部治理可用资源的萎缩。2008 年全球性经济危机后，欧盟刚性的福利制度、僵化的劳动力市场、缺乏灵活性的欧元机制以及人口老龄化等结构性问题，使得欧盟恢复经济的内生活力不足，欧盟用于实施睦邻政策目标的资金在逐年减少<sup>①</sup>，对东部伙伴关系国（包括阿塞拜疆、格鲁吉亚）通过 ENI 承诺的资金和实际拨用的资金相差甚至高达 1.8 亿欧元<sup>②</sup>。21 世纪初欧盟最后一轮扩容结束后，欧盟能源规范输出几乎不再依托扩大政策，而是寓于睦邻政策伙伴计划之中，从扩容到睦邻的政策转向无疑代表着欧盟奖励的降级。第三方国家体会到“成为邻居代表着和成为欧盟成员国完全不同的语境”，这使欧盟规范输出的条件有效性大打折扣。另外，虽然欧盟内部天然气市场改革在准入、价格、储备、应急协调和监督管理上达成了统一规则，但这些规则本身的制裁性有限，很难拓展影响到供气国的整体性能源市场。更不容忽视的是欧盟的市场化改革，其根本出发点在消费者一方，而非供应者和过境者一方，消费、生产和过境三方之间因利益取向的不同显然存在规范的张力。

其次，为实现气候保护目标，欧盟近年来加大了绿色能源的开发和利用力度。另外，早在俄乌冲突爆发之前的 2019 年欧委会就已经决定扩大进口美国液化天然气，俄乌冲突后更是加强了与美国、卡塔尔等国家在液化天然气方面的合作。2022 年欧盟将核能正式确定为通向碳中和之路的绿色过渡能源。种种破除自身困境的现实主义选择，客观上也削弱了欧盟在与南部走廊国家保持联系方面的投入。

对“南部天然气走廊”国家而言，欧盟的外部治理和规制输出，是从外部激励这些国家在内部作出调整和改变，从而与欧盟能够接轨。如果从欧盟奖励措施实施的规模和速度、规则的确定性、承诺的可信性等外部激励视角，以及第三

---

<sup>①</sup> ENI 是欧盟实施睦邻政策诸多计划的财政资金工具，于 2014 年取代 ENPI (EU Neighborhood Policy Instrument)，吸收了之前对邻国经济技术援助的工具，形成一套精简的工具。详见：张学坤：《欧盟扩大与近邻政策》，上海交通大学出版社 2020 年版，第 86 页。

<sup>②</sup> Ioana Sandu, Gabriela Dragan, “Financing the EU Neighbourhood – Key Facts and Figures for the Eastern Partnership”, *CES Working Papers* 8, No. 3, 2016, p. 464.

方国家采纳欧盟规则所付出的成本规模出发来分析，几个南部走廊国家改革成效产生差异的图景逐渐清晰起来。

### （一）格鲁吉亚：亲欧反俄倾向与较低改革成本

从欧盟的奖励角度来看，一方面，融入欧盟大市场确实有利于帮助格鲁吉亚尽快脱离苏联解体后长期的经济窘迫，从 2008 年经济危机后恢复生机；另一方面，俄格战争爆发后格鲁吉亚更加急切地向欧盟投诚以获取政治庇护。据统计，1992 ~ 2007 年，欧盟向格鲁吉亚总体提供的援助高达 5.308 亿欧元<sup>①</sup>。2014 年 6 月，双方将彼此关系上升至法律意义的“联系国协定”，同时包涵自由贸易协定，全面推进格鲁吉亚政治、经济、社会领域的欧洲化。同年 7 月，格鲁吉亚在欧盟鼎力支持下获得国际货币基金组织 1.54 亿美元贷款，10 月欧盟又给予格鲁吉亚 4 600 万欧元的宏观经济援助<sup>②</sup>。欧盟是格鲁吉亚最大的贸易伙伴，格鲁吉亚出口欧盟的货物总额占其总出口额的比重日益增加，在 2016 年就已经突破 30%。融入欧盟大市场对急于恢复和发展经济的格鲁吉亚来说是必然选择。

虽然没有明朗的入盟前景，但格鲁吉亚在战略选择上必须依靠欧盟支持以对冲来自俄罗斯的地缘政治压力。根据高加索研究中心（格鲁吉亚）发布的 2001 ~ 2019 年民调数据，格鲁吉亚民众对格欧关系的了解程度和支持力度一直处于高位<sup>③</sup>。2022 年 3 月 3 日，在俄乌冲突之际格鲁吉亚紧随乌克兰和摩尔多瓦正式向欧盟提出入盟申请<sup>④</sup>。

另外，“联系国协定”之下欧盟与格鲁吉亚之间有明确的改革目标、时间安排、检验手段和团队沟通，条件非常明晰，也促进了格鲁吉亚国内天然气市场的

---

<sup>①</sup> Baratashvili Evgeni, Sichinava Alexander, and Bulia Lasha, “Social and Economic Aspects of EU – Georgia Relations under the European Neighborhood Policy”, *The Caucasus and Globalization*, Vol. 4, No. 3 – 4, 2010, pp. 46 – 57.

<sup>②</sup> 2014 年格鲁吉亚的 GDP 增长从 2013 年的 3.3% 上升至 4.7%。详见：Implementation of the European Neighbourhood Policy in Georgia Progress in 2014 and Recommendations for Actions. SWD (2015) 66 final, Brussels.

<sup>③</sup> CCRC – Georgia, “Knowledge of and Attitudes towards the EU in Georgia: Trends and Variations in 2009 – 2019”.

<sup>④</sup> “EU Set to Receive Membership Bids from Georgia, Moldova”. <https://www.reuters.com/world/europe/eu-set-to-receive-membership-bids-georgia-moldova-eu-official-2022-03-03/>, 访问时间：2022 年 3 月 14 日。

改革步伐。根据2014年“欧盟—格鲁吉亚联系协定”要求，欧盟与格鲁吉亚之间每年举行一次部长级会议、副部长级合作会议和专家小组会议。2017年，格鲁吉亚加入能源共同体后，欧盟重新梳理了能源市场改革的时间表，并派遣欧盟委员会能源专员负责配合格鲁吉亚国家能源和水资源管理委员会的立法程序。

在成本因素上，格鲁吉亚国内天然气市场改革的成本相对较小。对格鲁吉亚国内市场而言，其本身不具备能源资源出口能力，国内天然气一向进口自阿塞拜疆或俄罗斯，因此在私有化改革和垄断拆分、第三方准入上并无本国“巨鳄”或政治集团的阻力。

## （二）土耳其：入盟反复受挫与能源枢纽的雄心

与格鲁吉亚相比，土耳其天然气领域的自由化改革差强人意。

首先，在入盟奖励的程度和可信度上，虽然获得欧盟成员国身份非常诱人，但地缘政治矛盾和宗教话语对立导致土欧关系龃龉不断，入盟之路更显得遥遥无期。自1999年土耳其获得欧盟候选国资格以来，由于“土耳其在人权和司法体制以及履行欧盟成员国义务的能力等方面与哥本哈根标准还相去甚远”，2016年至今土耳其入盟谈判更是被冻结终止<sup>①</sup>。欧盟对赋予土耳其成员身份也有所动摇。早在2002年法国前总统、欧盟制宪委员会主席德斯坦就公开表示，土耳其首都和95%的人口都不在欧洲而在亚洲；它有不同的文化、不同的处事方式、不同的生活方式；土耳其加入欧盟意味着“欧洲的终结”，与德斯坦类似的情绪在欧洲并不鲜见<sup>②</sup>。欧洲议会2021年5月19日决议称“欧盟应该探索一些可能的新模式应对土欧未来双边关系”<sup>③</sup>。

其次，土耳其也不愿意承担可能损害国内能源安全、影响其能源贸易中心的成本代价。根据土耳其能源和自然资源部发布的三份国家战略报告，土耳其能源

---

<sup>①</sup> 2016年11月24日，欧洲议会通过不具约束力的决议，认为出于对人权及法治的关注，应暂停与土耳其谈判加入事宜。2016年12月13日，欧洲理事会决定，在当前情况下，不会在土耳其的入欧谈判中展开新的磋商领域。详见：Christos Kollias, “Turkey’s Road to EU Accession: A Bridge too Far?”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol. 31, No. 2, 2021, pp. 1 – 21.

<sup>②</sup> Michael Teitelbaum and Philip L. Martin, “Is Turkey Ready for Europe?”, *Foreign Affairs*, May/June 2003, pp. 97 – 111.

<sup>③</sup> European Parliament Resolution of 19 May 2021 on the 2019 – 2020 Commission Reports on Turkey.

战略的两大核心分别是保障国内能源消费安全和打造能源贸易中心的地缘优势<sup>①</sup>。对于土耳其来说，只有 BOTAS 保持市场垄断地位成为最大的买家和管道运营商，土耳其在对外能源交易时才能拥有更凝聚和更强有力的谈判力量，争取更足量和更廉价的合同。这也是为何土耳其天然气市场名义上是自由化的，但其与相关供应国的双边或多边协议却一直是土耳其政治机构的议程。对 BOTAS 公司不采取严格拆分，可以对本国消费的燃气进行管道税费隐性补贴，从而进一步降低本国燃气消费成本。

由于土耳其一端连接占 12% 份额的世界天然气消费市场欧盟，另一端连接占 48% 份额的天然气生产市场里海，其打造能源贸易中心的地缘政治雄心一直不容小觑。近些年来，土耳其政府将能源问题提升到新高度，摒弃之前将本国建成能源中转站和能源走廊等运输通道的概念，提出将土耳其打造成世界能源贸易中心这一更高的目标<sup>②</sup>。在土耳其的战略考量里，接受欧盟天然气市场制度和规范将使土方失去 BOTAS 等重要的能源政治工具。他们认为加强国有企业在能源供应方面的作用和在国际能源项目中的参与，才能充分发挥本国能源枢纽的地缘优势<sup>③</sup>。比如，2013 年土耳其将国有土耳其石油国际公司（TPIC）的资本从 1.5 亿美元增加到 5 亿美元，并将所有权转至国际知名度更高的 BOTAS，以促进与伊拉克北部的能源交易<sup>④</sup>。2022 年 10 月俄罗斯谋求与土耳其共建“土耳其溪”的新闻传遍世界，进一步为土耳其的能源雄心添加了注脚，尽管 2023 年的强地震对能源基础设施的破坏可能给土耳其的宏图谋略造成一些短期的困难。

---

① Ministry of Energy and Natural Resources of the Republic of Turkey, Strategic Plan (2010–2014); Ministry of Energy and Natural Resources of the Republic of Turkey, Strategic Plan (2015–2019); Ministry of Energy and Natural Resources of the Republic of Turkey, Strategic Plan (2019–2023).

② Vladimir Socor, “Wikileaks Perturb US – Azerbaijan Relations (Part One)”, *Eurasia Daily Monitor*, 7.217 (2010). <https://jamestown.org/program/wikileaks-perturb-us-azerbaijan-relations-part-one/>, 访问时间：2022 年 3 月 14 日。

③ Ministry of Energy and Natural Resources of the Republic of Turkey, Strategic Plan (2010–2014), p. 28.

④ Emre şeri, Ouz Dilek, “The Nexus Of Turkey’s Energy and Foreign Policy with Iraqi Kurdish Oil: The Iranian Connection”, *Middle Eastern Analysis/Ortodogu Analiz* 5, No. 50, 2013, p. 27.

### （三）阿塞拜疆：能源立国传统与地区气权把控

首先，欧盟给出的奖励——东部伙伴关系和经济援助对阿塞拜疆的吸引力不足。阿塞拜疆既没有像土耳其一般公开表示希望获得欧盟成员国身份，也不似格鲁吉亚对融入欧盟大市场有更高的经济预期。这一方面是因为阿塞拜疆和欧盟之间根深蒂固的意识形态和发展模式的差异；另一方面则是在阿塞拜疆与欧盟能源关系的天平上，作为供气方的阿塞拜疆要比急于摆脱对俄气依赖的欧盟有更多的战略回旋余地。据统计，阿塞拜疆70%的预算开支来自SOCAR的收益<sup>①</sup>，而阿塞拜疆共和国国家石油基金（SOFAZ）则从能源收入中获取转移支付的资金，支付社会公共开支、提供公共服务。国家垄断石油公司带来了巨额利润，有利于稳固执政基础，因此阿塞拜疆对于欧盟给出的橄榄枝并没有似格鲁吉亚般垂涎。另外，欧盟于2014年2月停止了阿塞拜疆出口商品享有的“欧盟普遍优惠方案”，理由是世界银行已经将阿塞拜疆列入中高收入国家。阿塞拜疆出口欧盟的商品税费优惠回归到普通最惠国待遇水平<sup>②</sup>。更何况欧盟一直在阿塞拜疆与亚美尼亚在纳卡地区主权冲突上两边讨好、抨击阿塞拜疆国内人权问题，所以阿塞拜疆有更多自身的利益考量和谈判筹码。

其次，欧盟在阿塞拜疆的天然气外部治理缺乏确定性和可信度，双方合作框架没有法律意义上的辖制，更没有改革的时间要求、人员合作和监督程序<sup>③</sup>。双方的合作更像是务实主义原则下的各取所需，无论是能源合作备忘录还是东部伙伴关系都不如“联系国协定”“能源共同体条约”一般具有法律约束力。

最后，阿塞拜疆进行能源市场改革有着很高的国内成本。自立国以来，阿塞拜疆便将能源垄断模式视作维持地区天然气权力和国际竞争力的手段。一方面，大型垄断公司在能源交易中往往有更大谈判砝码和更多可调动的谈判资源。阿塞拜疆自苏联解体后实施石油立国政策，通过油气田分成协议吸引外资投资。1993~2014

---

<sup>①</sup> 参见：Zulfugar Agayev, “S&P Sees First Azeri Deficit in Decade as BBB – Rating Affirmed”, August 2, 2013. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2013-08-02/s-p-sees-first-azeri-deficit-in-decade-as-bbb-rating-affirmed>, 访问时间：2022年2月15日。

<sup>②</sup> Agshin Umudov, “Europeanization of Azerbaijan: Assessment of Normative Principles and Pragmatic Cooperation”, *Politik und Gesellschaft im Kaukasus*. Springer VS, Wiesbaden, 2019, pp. 53 – 78.

<sup>③</sup> 这在历届东部伙伴关系峰会上是历史性的第一次，之前历届峰会只有欧盟提出提案。

年，阿与 16 个国家的 33 家公司签订了 25 项产品分成合同（PSA），总额超过 500 亿美元<sup>①</sup>。SOCAR 本身在阿塞拜疆政治生态中的地位非常显赫，它自 1992 年成立以来，一直负责监管阿塞拜疆国内油气行业，并直接对总统负责<sup>②</sup>。在“南部天然气走廊”计划谈判中，SOCAR 代表政府出席东部伙伴关系框架下例行的 Euronest 能源安全小组委员会会议，SOCAR 领导层在会议上反对向欧盟规制靠拢，捍卫阿塞拜疆国内对天然气行业自由化改革的认知和限度<sup>③</sup>。另一方面，阿塞拜疆希望保持对管道资产运力和税费的控制，以便保持阿气对欧市场的价格优势。“南部天然气走廊”计划希望未来能够将土库曼斯坦的天然气运往欧洲，因为土库曼斯坦的天然气因量大而单位价格更低。如果在“南高加索管道”和“跨安纳托利亚管道”进行第三方公平准入，阿塞拜疆则将失去在运力和税费上的灵活调节能力，不利于保持自身气价的竞争力。

## 结 论

如前所述，欧盟的对外能源政策体现为跨越边界拓展市场型治理逻辑<sup>④</sup>，欧盟能源安全外部治理的重点是通过促进目标市场的自由化和现代化来实现与欧盟机制的靠近和看齐，输出的内容来自欧盟内部能源市场的治理模式<sup>⑤</sup>。从对“南部天然气走廊”国家的具体分析来看，欧盟从双边、区域、全球各个层面运用双边、多边及相关辅助政策措施，长期对目标对象进行外部治理，无论是格鲁吉亚这样相对成功的案例，还是土耳其和阿塞拜疆这样凸显欧盟局限性的案例，究其原因，除了对欧盟奖励规模和速度、规则的确定性、承诺的可信性以及走廊国家

---

① 实际生效的分成合同为 17 个，金额在 300 亿美元左右。详见：张燕云、梁萌、孙黎、彭盈盈：《中国与阿塞拜疆油气合作前景分析》，载《国际石油经济》2019 年第 8 期。

② Heinrich, Andreas, and Hannes Meissner, “The Political System in Azerbaijan”, *Caucasus Analytical Digest*, Vol. 24, 2011, p. 3.

③ Almaz, Alper, “Testing the Rentier State Theory: The Case of Azerbaijan”. *Journal of Global Analysis*, Vol. 5, 2015, p. 63.

④ Richard Youngs, *Europe’s External Energy Policy: Between Geopolitics and the Market*, CEPS Working Document No. 278, November, 2007, p. 20.

⑤ Gonzalo Escribano, “Market or Geopolitics? The Europeanization of EU’s Energy corridors. Psarras J”, *International Journal of Energy Sector Management*, Vol. 5, No. 1, 2011, pp. 39 – 59.

对自身所付出的成本代价等因素的现实主义考量之外，更重要的是宗教、历史文化传统及建立在其上的经济和社会治理模式存在较大差异。

在天然气能源对外政策上，欧盟除了铺设管线等硬件措施，最重要的是运用软性的文明力量推动欧盟能源市场化规范体系不断向外拓展，而这一整套的能源规范体系则是欧盟整体治理模式在这一专业领域的投射和缩影，因此，建立在价值观基础上的制度模式输出才能带来欧洲外部世界真正的安全与稳定，这已经成为欧盟的惯性思维。其实，过去欧盟对俄罗斯虽然没有像对待南部走廊国家那样展开全方位的输出，其对俄政策的初衷除了获取物美价廉的天然气，基本路线仍然是通过能源贸易谋求治理规范和理念的逐步靠近，只不过在2022年遭遇重大挑战后迅速作出了反向的调整<sup>①</sup>，但这并不意味着欧盟外部治理的基本逻辑会改变。在俄乌冲突带来的巨大天然气供应压力下，欧盟内部要求进一步整合其能源市场的呼声更加强烈<sup>②</sup>，以一个更强大的能源联盟与外部世界博弈从而获取未来能源安全的趋向更加明显<sup>③</sup>。然而，如果欧盟外部治理的逻辑不变，在今天这个复杂的全球化世界里，当它遭遇多元性的目标对象时，局限性也将更难突破。

(责任编辑 胡冰)

---

① 连波：《欧盟对俄罗斯能源的安全化和安全化困境》，载《德国研究》2022年第5期。

② Goldthau, Andreas/Nick Sitter, Hat das liberale EU – Energy marktmodel Ausgedient? in Zwischen Notfallmassnahmen und Strukturreform, Wie Energymarkt Zukunftfaehig Gestalten? *Ifo Schnelldienst*, Dec. 7, 2022, pp. 8 – 15.

③ Misik, Matus/Andrej Nosko, “Each One for Themselves: Exploring the Energy Security Paradox of the European Union”, *Energy Research & Social Science*, May 2023, Volume 99, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103074>; Streimikiene, Dalia/Indre Siksnylyte – Butkiene/Vidas Lekavicius, “Energy Diversification and Security in the EU: Comparative Assessment in Different EU Regions”, *Economies*, 2023, No. 3.