

俄罗斯对欧盟能源政策的立场分析^{*}

陈新明

【内容提要】 21 世纪初俄欧开展的能源对话取得了显著成效，但是双方存在严重分歧，使对话无法继续深入。根源在于俄罗斯对欧盟能源政策坚持自己的立场，双方协调耗费不少时间。当下俄欧关系僵持，世界能源价格下行，双方协调立场更加困难。

【关键词】 俄罗斯 欧盟 能源政策 能源合作

【作者简介】 中国人民大学欧洲问题研究中心兼职教授、国际关系学院教授，博士生导师。

能源是俄欧复杂关系中优先考虑的议题，双方在能源领域相互依赖的程度前所未有。据欧洲委员会预测，在 2030 年前欧盟能源消费中约有 68% 依赖进口。俄罗斯是欧盟最大天然气、石油供应商，欧盟国家从俄罗斯进口天然气占比 45%，进口石油占比超过 30%^①。根据 2009 年 11 月出台的俄罗斯能源战略，在 2030 年前出口能源仍将是俄发展本国经济的最重要因素。欧盟仍将是俄罗斯碳氢能源的主要消费者，其消费的天然气、石油超过 70% 是从俄罗斯进口的^②。这是俄欧能源合作的基本现实。

一 俄欧能源对话及其成效

俄罗斯在保障欧盟能源方面扮演重要角色是俄欧能源对话的现实基础。鉴于俄欧地缘位置、贸易额及已形成的相互依赖程度，双方在能源领域合作具有综合

^{*} 本文系教育部人文社科重点研究基地立项课题“2000 年以来俄罗斯与欧盟关系”（项目编号为 12JJD810003）阶段性成果。

^① Европейская интеграция :учебник /Под ред. О. В. Буториной. М. 2011. С. 591.

^② Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. // Российское газовое общество. [http: // www. gazo. ru/files/upload/1462/ru/i. doc](http://www.gazo.ru/files/upload/1462/ru/i.doc)

性和战略性的特点。

1. 俄欧能源合作的政治法律基础

1994年6月，俄欧签署为期十年的伙伴关系与合作协议，这为双方长期合作奠定了法律基础^①。该协议的批准被延期三年多，在1997年12月1日正式生效。协议涵盖三个最重要领域：政治、经贸（包括能源）和文化，宣布的广泛经济合作规划涉及30多个领域，其中能源是优先议题。

2000年，普京当选总统后开始着力克服俄罗斯20世纪90年代的危机，俄欧关系获得新动力。2003年5月俄欧圣彼得堡峰会提出要建立俄欧四个共同空间。2005年5月俄欧莫斯科峰会通过建立四个共同空间“路线图”。显然俄欧都认为，建立四个共同空间是一项致力于长期（20~25年）伙伴关系与实际合作的规划。路线图涉及俄欧双边关系发展的所有领域。能源是所有合作领域中最优先的考虑，但是由于上述文件都没有直接涉及调整能源问题，只是泛泛而谈，缺少具体规定。欧盟在制定2050年前欧盟能源发展路线图时，有欧洲人意识到，应该考虑制定俄欧在经济领域合作的共同路线图，同时有必要成立欧盟天然气咨询委员会。

2007年12月，1994年签署的俄欧伙伴关系与合作协议有效期满，该协议每年自动延期，直至双方签署新的协议。但是，有关新伙伴关系与合作协议的谈判遇到重重阻碍，特别是2004年新入盟的中东欧成员因怀有强烈反俄情绪而阻挠这一谈判^②。同时，现行的伙伴关系与合作协议明显过时。

俄欧有关新政治法律关系的对话，必须根据2005年前的法律资源，但此时俄欧力量并不对等。俄罗斯专家希望在签订新的伙伴关系与合作协议时，能够签署短期法律文件，由专门协议加以补充。这样做符合俄罗斯利益，既可以防止在批准时遇到阻碍，又可以在包括能源的合作中采取更灵活方式。此外，这种法律文件可以载入国际法，而不是欧盟的内部立法。

由于存在双边协议，俄欧各自通过涉及能源问题的政治法律决议，对双方能源合作造成阻碍。它们包括：欧共体通过的《欧洲能源宪章》（1991年）、《欧洲能源宪章条约和运输备忘录》（1994年）、欧盟的2000年和2006年“绿皮

^① 苏联与欧洲经济共同体国家建立关系是限于双边基础，苏联与欧共体建立官方关系在1988年6月，1989年12月苏联与欧共体签署关于贸易、商业与经济合作协议，但是由于苏联1991年12月解体，该协议还未开始实施即终止。

^② 例如，波兰因为与俄罗斯发生贸易纠纷而在欧盟内部阻挠就新的伙伴关系与合作协议展开谈判。

书”，同时还有俄罗斯通过的《2020 年前能源战略》。上述基础性文件不能预先制定出可行的办法来调整双方能源合作，究其原因在于，欧盟在能源领域的职权范围非常有限。在实施统一能源政策问题上，欧盟长期不能超出成员国协调行动的框架，这种状况常常限于内部争论并且很难同外部国家发展关系^①。然而，对能源合作进行调整是发展俄欧关系的实际需要，且符合俄罗斯和欧盟各国的利益。

2. 俄欧能源对话及其成效

能源对话成为新的谈判方式，同时成为加强俄欧关系的重要方式。欧洲委员会提出建立加强能源领域经常联系的专门机制的想法得到了俄罗斯的支持。

2000 年 10 月，在巴黎举行的俄欧峰会开启了能源对话。峰会赞同欧洲委员会主席普罗迪提出的倡议，即“同俄罗斯就大量增加对欧盟供应能源以换取投资和技术而开展对话”。作为俄欧合作的单独领域，能源对话的主要目的是宣布建立稳定伙伴关系和保障稳定供应石油天然气^②。新的谈判文件应该成为扩大俄欧贸易和能源领域相互投资的基础。在欧盟看来，与俄在能源领域的战略伙伴关系是减少对欧佩克和政治上不稳定的波斯湾国家石油进口依赖的替代方案。峰会声明指出，“能源对话将涉及该领域所有问题，包括促进能源生产、利用与转运基础设施合理化，在欧洲扩大投资机会，发展生产国和消费国之间的关系”^③。

必须指出，能源对话在最初八年取得了一系列积极进展和成果：一是俄罗斯对欧盟出口燃料能源总量在稳定增加；二是提高能源供应的安全性和可靠性；三是完善旧的并建立新的能源合作机制（建立多种形式圆桌会议，诸如工业及企业家、能源技术联合中心、商界和国家机构代表组成联合项目组）；四是能源对话对于解决 2004 年欧盟扩大后能源自由转运至加里宁格勒问题的积极影响；五是筹划新的基础设施规划。早在 2001～2002 年双方就同意“反映相互利益的项目方案”，其中包括建设北欧天然气管道，整合“友谊”和“亚得利亚”石油管道，研究施托克曼天然气产地，开发利用亚马尔的综合方案等。

在这期间俄欧能源对话也受到一定阻碍，原因是：欧盟统一自由的天然气和

① Кавешников Н. Ю. Значение проекта СЕГ в контексте энергодиалога между Россией ЕС // Перспективы развития отношений между Россией и ЕС: право, политика, энергетика. СПб., 2008. С. 31.

② Саммит Россия – ЕС: Совместное заявление. Париж, 30 октября 2000. <http://www.ieras.ru/journal/Journal13.2001.14.htm>

③ Европейская интеграция :учебник /Под ред. О. В. Буториной. М. 2011. С. 593.

电力市场的建立，直接威胁到俄罗斯输往欧盟的天然气供应体制；大多数中东欧国家加入欧盟；俄罗斯实施电力改革；俄罗斯改革在能源企业界的立法，特别是关于租赁和分割产品协议；俄罗斯加强国家对能源公司的监督。

此外，2004 年国际能源价格走高，俄罗斯将部分油气出口至亚太地区，借此减少对欧盟的依赖性。这也影响了能源对话的顺利进行。俄罗斯谈判立场变得强硬。尤其是在核燃料贸易和核能领域合作的问题上，欧盟坚持天然铀和加工铀供应来源多样化的政策，要限制从俄罗斯进口核燃料数量，规定从俄罗斯的进口份额不能超过欧盟此项进口总量的 25%。俄罗斯认为这种数量限制带有歧视性。

大致从 2005 年起，俄罗斯向欧盟提出有关改变能源对话基础原则的问题。2006 年 7 月，在圣彼得堡八国集团峰会上，普京提出全球能源安全的问题，“（能源安全本身）包括开采、运输和销售……在这个链条上的所有环节都要承担共同责任”。此外，俄罗斯建议基于资产互换原则实施大型投资方案，例如欧洲公司可以进入俄罗斯产地，同时俄罗斯公司可以进入欧洲运输和销售网。但是，后一项建议在欧盟遭到冷遇。

在 2008 年金融危机发生后，俄欧双方在能源领域立场的分歧继续扩大。俄罗斯在同欧盟发展能源合作中，更愿意同欧盟成员国发展双边合作，特别是在制订新的伙伴关系与合作协议的过程中遇到极其复杂难题时。可是欧盟则相反，它试图要按照自己的规则来规范同俄罗斯的关系，争取使欧洲公司进入俄罗斯能源产业所有环节。

此外，俄欧在能源对话中并未形成共同“能源安全”概念。欧盟关心的，主要是获得充足能源，防止因经济和地缘政治原因而被中断供应，经济效益和环境保护并不是优先考虑的范围。俄罗斯则关注要更加具体和基础性的机制以便供应能源并且吸引外资来发展能源产业。俄罗斯坚持认为，把能源安全仅仅等同于“供应安全”会适得其反，并且将所有潜在风险集中在供应方，最终也不会促进供应安全。在能源对话中，俄罗斯坚持对能源安全的看法，首先要求外部风险最小化并降低过境运输国的作用；能源安全不是借助于虚幻的“能源独立”来实现的（布鲁塞尔力争实现这一点），这种做法在当今全球化形势下无法做到，应由利益相关方通过分担风险更合理地实现。

正如参与能源对话的能源专家日兹宁所言，整体而言，在最近四年俄欧能源对话进程形式化。实际上，对话没有进展，一系列现实方案是在俄欧领导人之间

的商谈中达成的，也是在俄罗斯和单个欧洲国家绕过对话框架而达成的^①。但是，也不能错误地认为这种协商形式已经过时。虽然存在机制复杂化和空转的现象，能源对话继续发挥着无可争辩的协调作用，它仍旧保障俄欧能源合作的协调，并促进寻求国家与商界的利益平衡。

二 俄罗斯对欧洲能源宪章条约的立场

从能源对话看，最具争议而值得单独考察的问题是俄罗斯对反映欧洲在能源领域的利益与原则的欧洲能源宪章条约的态度及立场。欧盟试图把这些原则性条款变成通用的国际规则，使之成为包括俄在内其他国家的义务，尽管这些规则并不完全符合其他国家的利益。

1. 欧洲能源宪章条约

能源宪章根据荷兰首相倡议而制定，并于 1991 年 12 月在海牙由大多数西方国家签署。宪章的原则包括：发展有效市场，促进私人投资，减少限制，尊重国家主权对自然资源的掌控，有效利用能源和保护环境。为把宪章的意图和声明变成法律义务，欧盟在能源宪章表述中特意删除“欧洲”字眼，以便使尚未入盟的欧洲国家成为宪章成员。条约于 1994 年 12 月在里斯本公开签署，并在首批 30 个国家批准后于 1998 年正式生效。后来共有 53 方（51 方是主权国家，欧盟和欧洲原子能共同体算单独两方）签署了能源宪章条约：欧洲和独联体国家以及澳大利亚、日本和土耳其签署了条约；美国和加拿大签署了能源宪章，但没有签署能源宪章条约；俄罗斯、白俄罗斯、挪威和澳大利亚签署了能源宪章条约，可是没有批准。

该条约旨在促进外国投资进入成员国能源企业，促进能源市场的效益和透明度，规避非商业性风险，建立能源自由贸易机制。条约保护外资进入能源领域、能源资源贸易与转运的机制，同时确定解决生产国和投资国之间纠纷的程序。条约的主要目标是解决成员国之间的纠纷，促进成员国经济的能源效益，以及使能源生产国和消费国对环境的影响最小化。

条约规定，只有成员国政府可以决定本国能源部门的组织及结构，没有硬性

^① Жизнин С. З. Десять лет спустя. Перспективы энергетического сотрудничества Россия – ЕС // Независимая газета. 2010. 12 декабря.

规定国有能源公司的私有化，或者分解已经整合的能源公司。条约的某些规定有助于减小国际能源合作中的风险，赋予投资者保护自己权益的可能性，例如可以向国际仲裁法院提出诉讼。同时该条约要求成员国“过境运输能源要按照非歧视原则”，并按照世贸组织确认的运输自由原则来保障能源材料及产品经过本国领土。这些规则超出世贸组织规定，因为它们在过境运输载能体方面明确了义务，比如要有常设基础设施，有管道和电力网。条约里还包括解释性概念，规定“不要求任何协议方必须要对第三方开放”^①。

该条约具有综合性特点，包括一系列涵盖整个能源链条的规则，不仅包括能源生产和加工的投资，而且包括能源贸易以及面向国际市场过境运输的诸多条件。在该条约生效后，能源大会通过决定要在单个过境运输议定书框架内进一步协调能源运输的具体规则。关于运输议定书的咨询会议在 2004 ~ 2008 年定期举行，但没有取得具体成果。议定书方案中的尖锐分歧一直没有解决，并且成为俄欧领导人亟须协商的问题。

2. 俄罗斯的立场及利益

俄罗斯早在 1994 年就签署能源宪章条约，但直至 1996 年 8 月国家杜马才批准。此间，许多大型能源公司领导层，还有一些政党组织，都反对批准该条约。关于该条约的议会听证会在 2001 年 1 月举行，能源部、石油运输公司、统一电力公司主张批准该条约，俄罗斯天然气工业股份公司（简称俄气）依旧强烈反对。最终立法者们宣布，只有在过境运输议定书有利于俄罗斯的情况下，才能重新考虑审议批准问题，俄罗斯将基于临时原则接受该条约。进入 21 世纪，俄官方人士多次表示，能源宪章条约不能体现俄罗斯利益，运输议定书方案与俄罗斯利益之间存在着分歧：

第一，俄罗斯担心能源宪章条约关于能源过境运输自由的规定，使欧洲利用俄罗斯运输基础设施从中亚国家获得更廉价天然气，与俄罗斯天然气在欧洲形成竞争。俄罗斯不能根据非歧视原则提高运输费用来补偿自己，只能收取中亚天然气的过境运输费，而不能掌控天然气流量本身。现在俄罗斯开始从哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和土库曼斯坦那里购买天然气，而后像自产的那样销往欧洲。

第二，能源宪章条约设置的解决争执的机制，明显倾向于保护外国投资者的

^① Договор к Энергетической хартии от 17 декабря 1994 г. http://www.businesspravo.ru/Docum/Documshow_Docum_44586.html

利益。根据规定，外国投资者可以使经营活动摆脱俄罗斯法律制度的制约，绕过俄罗斯司法机构直接求助于各种调解纠纷的超国家机制，并且必须执行仲裁法院的决议，既没有规定上诉的机会，也没有规定相关国家执行国内法律保护机制^①。

第三，欧盟要求，欧盟应该被视为一个统一运输空间，但是能源宪章条约及其过境运输议定书的规定不适用整个区域。换句话说，接受“整合修正案”就意味着，在供应自产天然气时，俄气如果要在消费国境内出售天然气，应该由购买方的天然气公司从事下一步销售活动。这一规定对于俄罗斯而言极其不利，俄方希望自己接近终端消费者，被获准进入消费国的内部市场。欧盟游说过境运输议定书，实际上是想把欧盟空间从议定书效力范畴中排除而置于另一个规则之内，即欧盟统一内部市场不存在过境运输和相关支出费用^②，欧盟试图使内部立法升级为国际性的能源宪章条约。根据欧盟官员意图，来自第三国的能源产品和商品在经过俄罗斯境内运往欧洲时必须遵守过境运输议定书，但俄罗斯自产天然气经过欧盟境内运输则要遵守欧盟的内部法律。很明显，欧洲人极力在国际层面以立法形式巩固自己的某些特权。俄罗斯不能接受这样的条件。

第四，俄罗斯继续受到核燃料商品的数量限制，有关这个问题的谈判至今无果。能源宪章条约还存在其他缺陷，包括缺失天然气过境运输时发生不测的解决机制，缺少有关保障全球能源安全的规定，以及缺少应对气候变暖的应有措施。

俄罗斯认为，能源宪章条约规定的各方权利和义务明显不平衡，签署能源宪章条约不能给俄罗斯带来好处：既没有西方答应的大量投资，也没有删除西方银行贷款给俄罗斯能源公司的歧视性条款，更不能改善同过境运输国的关系。能源宪章条约的实质是在捍卫消费国的利益，而不是供应者和过境运输者的利益，梅德韦杰夫指出，“（签署能源宪章条约）只是让自己承担了许多义务而勤勉地供应自己的矿产品”^③。正因为如此，不仅俄罗斯没有批准能源宪章条约，其他能源出口大国（如挪威）也没有批准，但是欧盟不准备就此作出妥协改变条约的条款。

① Договор к Энергетической хартии: Путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада/Под Ред. А. Конопляника. М. 2002. С. 35.

② Конопляника. А. А. Обойти пункты преткновения. Соглашение о партнерстве Россия – ЕС и Энергетической хартия // Политический журнал. 2008, 21 апреля. №6 – 7. <http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=367tek=81287issue=218>

③ Боровский Ю. В. Современные проблемы мировой энергетики. М. 2011. С. 114.

三 俄罗斯对欧盟第三次能源一揽子文件的立场

俄罗斯在能源宪章条约问题上的坚定立场迫使欧盟寻找迂回途径，重申该条约的主要规定。2007年10月，欧盟委员会高层提议将能源宪章条约和过境运输议定书的规定变成为世贸组织的通用规则，对所有成员都有约束力。此外，欧盟寻找办法把能源宪章原则纳入新的伙伴关系与合作协议。其他欧洲机构也对莫斯科施压。2007年1月，欧洲理事会通过关于能源安全问题的决议，对于2006年1月俄罗斯供应乌克兰天然气临时减少的“事故”表示“遗憾”。决议要求俄罗斯“承担能源宪章条约批准的国际能源义务……赋予第三国使用自己管道运输的权利”^①。

在2008~2009年俄乌天然气危机后，俄政府表示，能源宪章条约所建立的机制不能防止或缓解这种危机，俄气建议欧洲伙伴们制定新的条约，能够充分考虑能源消费者、能源生产者和过境运输者的三方利益。2009年4月，俄罗斯向欧盟提出自己有关新文件的建议。时任总统梅德韦杰夫提交给时任欧盟轮值主席国芬兰一份可以取代能源宪章的方案，文件名称是《对于能源领域国际合作新的法律基础的基本态度》，它由三部分组成：一是国际能源合作的原则，二是关于过境运输协议的原则（包括关于解决冲突的条约），三是能源产品的清单。该方案的新颖之处，是关于在第三国境内监督过境运输问题上消费者和供应者合作的建议。俄罗斯决定为自己保留进入欧洲分销网的可能性，以此制衡欧盟准备通过的第三次能源一揽子文件^②。

但是，欧盟并不准备讨论俄罗斯的倡议。欧洲议会在二读和三读后很快通过第三次能源一揽子文件。2009年5月，巴罗佐在哈巴罗夫斯克俄欧峰会表示，目前还谈不上取消能源宪章条约的问题。

1. 第三次能源一揽子文件对俄罗斯的不利影响

2009年欧盟第三次能源一揽子文件对俄欧能源合作带来了新的困难（主要

^① Шкута А. А. Европейский вектор газовой стратегии России. М. 2008. С. 32.

^② 欧盟对成员国能源市场进行调节，始于20世纪90年代中期能源改革，相应地通过第一批能源文件；在2005~2007年调节职能逐渐增大，通过第二批能源文件；在2009年由于通过第三批能源文件，欧盟调节职能明显地具有了规模大和范围广的特征，给欧盟同外部能源供应国，首先是同俄罗斯的能源合作造成新的困难。

是天然气领域), 双方根本分歧在于各自奉行不同的理念及政策: 欧盟主张能源市场自由化; 而俄罗斯坚持国家掌控。根据欧盟委员会要求, 该一揽子文件不仅要推行到欧洲公司, 而且推行到在欧盟市场上经营的外国能源集团, 包括俄气、俄石油及其他能源巨头, 并要求它们和欧盟成员国一样对资产和权力进行拆分。对俄罗斯而言, 第三次能源一揽子文件造成两大不利影响:

一方面, 俄气长期将天然气捆绑在“石油篮子”的做法招致欧盟委员会的强烈谴责, 这样的定价原则限制了竞争。欧盟坚持要让市场像在美国和英国一样转向短期合同和现货交易合同机制。如果这个规定得以实施, 许多研究者认为, 俄气不仅被迫失去自己的垄断地位, 而且将大幅降低天然气价格。此外, 有关自由获得管道设施的规定完全背离天然气供应的长期合同。

目前, 俄罗斯同欧盟许多国家(如德国、法国、意大利和奥地利)的能源合作仍然是在双边框架内基于长期合同而进行的。但是随着第三次能源一揽子文件实施, 摆脱签订长期协议的做法, 将动摇长达数十年形成的整个俄欧能源合作体系。欧盟委员会承认, 长期协议能保障稳定的供应和事先确定的价格, 但也没有理由限制竞争。因此, 欧盟委员会计划就进一步减低长期合同在市场上份额而制定一系列措施。

俄罗斯一直坚持长期合同是实现能源出口的主要原则。考虑到俄国内天然气价格相对较低和天然气市场赢利率不高, 长期合同对于保证投资新的大规模天然气田(例如亚马尔)是必要的。同欧盟国家的长期合同仍是俄罗斯国内石油天然气市场保持稳定资金来源的关键所在。应该强调, 长期合同对于所有供应者(不仅对俄气)都很重要, 保证资金投入是开发新气田和建设管道所必需的。供应国要保障供应, 对长期要有一个稳定的预期价格, 这样才能使投资者在没有巨大风险时计划开发新气田^①。

另一方面, 如果第三次能源一揽子文件完全按照通过时的条款来实施, 那么对俄罗斯天然气出口不仅在运营方面, 而且在资产权利方面都将有深远影响。比如, 按照有关第三方非集中垂直公司的条款, 俄气将失去对天然气管道资产的管理权。20 世纪 90 年代末俄气建设的亚马尔至欧洲的天然气运输管道, 现在这些资产管理权将转交给按照自己利益行事的“独立运营者”。天然气管道所有者变

^① Реформы в ЕС и российский бизнес // Институт энергетических исследований РАН. http://www.eriras.ru/?index2php?option=com_content&task+emaiform&id=63&Itemid=55

成货币供应者，并且将被迫履行“独立运营者”通过的投资决定^①。

第三次能源一揽子文件对俄气同欧盟国家达成双边协议明显进行了政治限制。2010年10月15日，欧盟委员会要求改变原先签订的俄保有关南溪项目的政府间协议，坚持南溪项目应当允许其他天然气供应商参与输气。而保加利亚要让俄罗斯天然气保证“完全和不受限制的过境运输”。因此，欧盟委员会主席公开表示，保加利亚“必须保证其他家公司获得天然气管道”。

如上所述，欧盟委员会的立法倡议的主要目的是限制俄气在欧洲市场的影响力，并减少欧盟国家对俄罗斯天然气供应的依赖程度。一旦这些立法得以全面实施，俄气将不能在欧洲能源领域投资，甚至将不得不出售自己在欧盟国家的资产。还应该指出，第三次能源一揽子文件有悖于能源宪章关于遵循非歧视原则，允许第三国供应者获得分配管道网的规定。能源文件对于第三国公司投资欧盟能源设施进行了歧视性限制。如果俄气不接受第三次能源一揽子文件将被拆分，没有欧盟委员会的同意，也不能投资欧盟的能源行业。今后第三国公司只有在欧盟和具有相关企业的国家之间签署协议之后才能有权投资欧盟的管网资产^②。很显然，这些规则对于第三国投资造成严重障碍。

专家们预测了俄罗斯应对欧盟新能源倡议的三种可能性：否定—强制型，即俄罗斯市场对欧洲公司关闭以此回应欧盟市场对“俄气”关闭；同意—自由型，即接受欧盟大多数新的能源规定；折中建设型，俄气不被拆分并继续保留长期合同，而欧洲公司获准参与一系列俄罗斯方案和气田开采。

2. 俄罗斯对欧盟第三次能源一揽子文件的态度及对策

欧盟制定并通过第三次能源一揽子文件，引起俄罗斯的强烈不满。在2009年7月文件通过三周后，俄罗斯拒绝继续基于暂时适用原则履行能源宪章条约。2009年11月13日俄罗斯通过《2030年前国家能源战略》，对《2020年前能源战略》进行补充修正，提出在东部加快能源供应多元化的任务。《2030年前能源战略》指出，在该战略实施第三阶段后期，在俄出口石油及石油制品中，面向东部的份额要从目前的6%增加至22%~25%，天然气出口份额从目前0%增加至

^① Газпром не исключает проблем от реформы газовой отрасли в ЕС // РИА «Новости». 2010. 14. октября. <http://afn.by/news/i/142797>

^② Романова Т. А. «Третий пакет» и будущее Газпрома // Россия в глобальной политике. 2009. №6. Декабрь. С. 71.

19% ~ 20%^①。

为了克服出现的制度性障碍，俄欧在能源对话框架内建立工作组以分析该文件的规则、对俄罗斯和欧盟成员国立法的影响，以寻求制订降低经济损失的措施。2009年，另一个由俄气总裁和欧盟委员会能源专员协商工作组建立，讨论实施第三次能源一揽子文件及其对俄气履行长期合同影响的问题^②。

在第三次能源文件一揽子谈判中，考虑到欧盟对俄罗斯能源供应的依赖程度高，俄罗斯态度整体上将更趋强硬。欧盟如果不妥协，不愿考虑俄罗斯的利益，有可能最终会遭遇天然气短缺，首先影响普通居民基本生活所需，进而影响其对天然气市场改革设想的态度。俄罗斯立场也会因为欧盟内部存在着第三次能源一揽子文件的强烈反对者（如能源行业巨头和像德国这样的国家）得以强化。欧盟委员会最担心的是，大多数欧盟成员国不愿意履行第三次能源一揽子文件的规定。自文件通过三年以来，在天然气/电力市场自由化和拆分垄断行业问题上，欧盟自身分为反对派和支持派，而且无论在欧盟内部还是在各成员国内部这种分歧都在加深。在德国、法国和意大利反对最激烈，还有其他向欧盟供应天然气的国家，包括在供气量方面居第二位的挪威和居第三位的阿尔及利亚。它们赞同俄罗斯的立场。这种局面在可预见期限里可能推动部分规定的调整。

此外，第三次能源一揽子文件可能违背欧盟成员里大国的根本利益。该文件在制定时采用了美国、英国和加拿大实行的盎格鲁—撒克逊模式，把能源开采、运输及消费割裂开，破坏了投资者的积极性，可能导致欧盟在开采自己的气田时缺少足够投资，以及维护全部能源基础设施也会遇到资金不足的问题。投资者不能更有效地管理自己的资产，正如俄气高层人士指出，英国是第一个按照能源文件精神拆分资产的国家，它已经感受到冬季天然气供应很难保证在需要的水平上，因为“英国自由化市场不能按时保证有足够资源去投资新的设施”^③。此外，他认为，不考虑当地条件的任何复制可能把盎格鲁—撒克逊模式的市场竞争优势变成缺点，而且将会变成长期问题。例如欧洲大陆不同于北美，在可预见未来不会出现数千家独立生产者和消费者。

① Энергетическая стратегия России на период до 2030 года // 3. Основные тенденции прогнозные оценки социально – экономического развития России на период до 2030 года.

② 《Газпром》 планирует провести для Еврокомиссии презентацию проекта «Южный поток» // Нефтегазовая вертикаль. 2010. 30 ноября. [http: //www. ngv. ru/about/new/news9384. aspx](http://www.ngv.ru/about/new/news9384.aspx).

③ Газпром не исключает проблем от реформы газовой отрасли в ЕС // РИА "Новости". 2010. 14. октября. [http: //afn. by/news/i/142797](http://afn.by/news/i/142797)

总之，按照许多专家看法，第三次能源一揽子文件包含的新做法使供应者和消费者面临的风险增大，在这种情况下对于欧盟国家本身则意味着产品价格提高。大部分专家认为，该项改革与其说是致力于促进竞争，不如说是想要建立起对全欧洲能源部门的控制，这可能引起欧盟许多国家对欧盟超国家机构制定的这批文件进行抵制，同时不能排除欧盟委员会将制定欧盟第四批能源文件的可能性^①。

俄罗斯的主要诉求是，使所有运输天然气管道的主干线摆脱第三次文件的影响。俄方认为，能源文件应该在欧洲各国低压管道网开始实施。虽然欧盟官方目前还不准备接受这一理念，但这种理念存在于欧洲能源集团高层。2012年2月27日，普京在《莫斯科新闻》发表《俄罗斯与变化中的世界》一文，“坦率地说，欧盟委员会所钟爱的第三次能源一揽子文件，致力于压制俄罗斯能源公司，这种做法不会加强我们的关系。但是欧盟要用其他能源供应者来替代俄罗斯的做法会加剧欧洲本身的能源系统性风险，因为这会吓跑那些对新设施项目的潜在投资者。许多欧洲政治家在同我会谈时都会对这个文件骂上几句。因此，应该拿出勇气，消除这个在互利合作道路上的障碍。”^②

进入21世纪以来，俄欧能源合作取得很大进展，也存在着深刻矛盾。一方面，虽然俄罗斯很愿意增加对欧盟的能源供应以获得更多经济利益及政治影响，但欧盟不愿意过度依赖俄罗斯的能源供应；另一方面，欧盟仿照英美模式而致力于欧盟能源市场自由化，而俄罗斯能源行业须服从国家战略且集中程度高。俄欧能源合作中确实存在着无法调和的矛盾。在可预见的未来，能源仍然是双方合作中最重要的领域。考虑到俄欧可能采取更具竞争性的方式，合作中仍将伴随着矛盾与冲突的加剧。

(责任编辑 胡冰)

① Губков И. В. Новая энергетическая стратегия и Инфраструктурный пакет Европейского союза. / Энергетика//Вся Европа. ру. 2011. Вып. 03 (53) . http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/53/article-m-111.html#_ftnref1

② Московские новости. 2012. 27 февраля.