

# 俄罗斯能源外交： 理论学说的形成及发展趋势

高淑琴 贾庆国

**摘要** 在俄罗斯,能源不仅是国民经济的血脉和社会发展的动力,而且严重影响国家内政外交,并且,这种影响仍在继续加深。能源企业出口获得的巨额外汇收入,是俄罗斯最重要的财政源泉;最近几年,通过一系列能源外交活动,俄罗斯逐渐恢复本国在欧亚大陆及全球的政治影响和地缘优势;梅德韦杰夫就任总统后,继续把能源工业视为国民经济发展的动力,强调能源工业在俄罗斯恢复世界大国地位的外交杠杆作用,这使俄罗斯的外交政策具有了鲜明的能源特征。那么,从前任总统普京到现任总统的梅德韦杰夫,俄罗斯是如何形成了系统的能源外交学说?主要内容和支柱是什么?能源外交学说所依赖的能源工业基础和能源外交发展趋势如何?

**关键词** 俄罗斯;能源学说;地缘政治;能源外交;石油天然气工业

**中图分类号** D851.20      **文献标识码** A      doi 10.3969/j.issn.1003-7411.2011.02.007

**文章编号** 1003-7411(2011)02-0061-(7)

**收稿日期** 2010-10-10

**基金项目** 国家社科基金青年项目(07CGJ013);2008年教育部留学回国人员科研启动基金项目“全球化视角下的欧亚大陆高加索地区能源体系和地缘政治转型”

**作者简介** 高淑琴(1971-),女,黑龙江哈尔滨人,北京大学国际关系学院博士后;贾庆国(1956-),男,河南武陟人,北京大学国际关系学院副院长,教授。(北京 100871)

俄罗斯对外能源合作,不仅是国家对外经济活动和获得外汇收入的重要渠道,而且还是国家对外政策和恢复大国地位的重要平台和杠杆,尤其是在梅德韦杰夫总统执政时期,俄罗斯的对外能源活动已由纯粹的经济活动转变为具有战略性质的外交活动。

## 一、俄罗斯能源外交战略的确立和发展

1 俄罗斯能源外交确立的背景。苏联解体后,前苏维埃联盟国家的能源一体化体系被打破,能源工业开始负发展,导致了俄罗斯地缘政治优势丧失,并几乎失去了世界大国的地位,这使俄罗斯领导人意识到国家内政外交的首要任务是恢复能源工业生产。所以,俄罗斯前总统普京把整顿能源工业体系作为国家的首要战略任务,利用国际能源市场高价位的历史时机,在自己的两任期间致力于整合能源公司,建立新的能源工业体系,保证了财政稳定,使俄罗斯经济迅速复兴,避免了前苏联在国际能源市场高价位时也不能使国民经济健康发展的灾难;在国际上,利用俄罗斯能源大国和在前苏联地区保持的能源垄断优势,逐渐恢复了俄罗斯世界政治大国的影响。因此,严格地说,俄罗斯的能源外交始于普京就任俄罗斯总统时期。

2 俄罗斯能源外交战略确立和发展过程。俄罗斯如何确定能源外交战略?首先,在2000年底国家安全委员会议上,前俄罗斯总统普京要求俄罗斯的能源政策适应国际局势和国际环境的变化,这与前苏联勃列日涅夫时期的纲领没有太大的实质差别,但当今的国际局势与以往大相径庭,普京总统在国家安全委员会议上而不是在政府工作会议上强调能源工业的任务,这表明,对俄罗斯而言,能源工业

关系到国家的安全保障和对外战略的实施,能源政策开始与俄罗斯的外交战略紧密衔接起来。

2003年,俄罗斯联邦政府批准了《2020年俄罗斯能源战略》<sup>[1]</sup>,强调俄罗斯拥有世界级能源大国的地位,俄罗斯需要科学地预测国际能源市场,建立独立于西方的国际能源体系;俄罗斯致力于能源出口多样化战略,保证向西北部、南部和东部的能源出口发展,全方位提高出口比重;与欧洲国家进行建设性能源对话,目前这是俄罗斯能源出口的主要市场,大规模吸收欧洲投资;俄罗斯积极把中亚国家的油气资源纳入到本国的能源体系,这可减少开采本国北部天然气资源,避免开采投资的加快,减少了对市场的压力,保护俄罗斯的战略利益。通过《2020年俄罗斯能源战略》<sup>[2]</sup>明确规定了俄罗斯在其利益和外交重点地区发展能源战略,尤其在欧盟和独联体地区,这既是俄罗斯传统的特殊利益和地缘政治重点地区,也是俄罗斯利用能源外交杠杆与西方争取战略平衡地区。俄罗斯巩固与独联体国家的矿产资源合作,积极参加独联体国家的石油、天然气勘探开采和运输;俄罗斯积极地参与能源价格体系的预测分析,制定对能源生产国和消费国都合理的国际能源价格体系。在2008年7月12日,俄罗斯总统梅德韦杰夫在《俄罗斯国家外交学说》中明确强调了俄罗斯采用能源经济外交。<sup>[3]</sup>为确保俄罗斯经济的稳定发展和世界能源市场的平衡,巩固与主要能源生产国的战略伙伴关系,积极发展与能源需求国和中转运输国的对话,实施2006年圣彼得堡八国集团会晤的总体纲领性文件,积极利用区域性的经济财政组织开展能源外交,捍卫俄罗斯在该区域尤其是独联体地区的利益。梅德韦杰夫发展了《2020年俄罗斯能源战略》把能源经济外交提升到国家对外战略上,并明确规定了能源外交的任务,正式通过国家纲领性文件确立俄罗斯能源外交。

通过上述分析我们看到,俄罗斯总统梅德韦杰夫首次在国家外交纲领性文件中强调了能源经济外交,指出了国际能源合作的首要任务和保证俄罗斯在建立世界能源秩序的领导作用,这意味着俄罗斯已明确把能源外交上升到国家外交指导方针高度;这使俄罗斯对外能源合作,尤其在独联体区域,能源活动已由纯粹的经济活动转变为具有战略性质的外交活动。这是因为,在全球化相互依存不断加深的时代,俄罗斯意识到,仅借助传统的单一国家力量无法解决日益增多的全球问题,为充分利用能源、实现本国资源的全球合理配置,稳定国际能源市场价格,必须制定和执行国际能源秩序和交易规则。俄罗斯积极参与国际能源对话,倡导新国际能源秩序,尤其最近几年,俄罗斯领导多次在双边和多边高层会晤上谈到了能源外交在俄罗斯的对外活动中占据中心位置。这样,通过俄罗斯前任总统普京和现任总统梅德韦杰夫报告以及《2020年俄罗斯能源战略》和《俄罗斯国家外交学说》明确了俄罗斯能源外交战略,规定了能源外交的重点和利益取向。

## 二、俄罗斯能源外交学说的形成和主要内容

1 俄罗斯能源外交学说形成的标志。2009年2月18日,俄总统梅德韦杰夫在萨哈林作了关于对俄罗斯能源工业发展任务的讲话,俄罗斯媒体和国际能源界普遍认为,这次公开讲话可概括为俄罗斯能源学说轮廓,是俄罗斯能源学说的雏形,强调俄罗斯通过实施能源工业纲领来巩固其国际地位。<sup>[4]</sup>2009年11月13日,为适应国内国际政治经济环境的变化和挑战,俄罗斯联邦政府通过了《2030年俄罗斯能源战略》修正和完善了《2020年俄罗斯能源战略》形成了比较系统和全面的俄罗斯能源发展和国际合作战略,由此我们可以认为,俄罗斯形成了比较系统的能源外交学说。

2 俄罗斯能源外交学说的主要内容。首先,全球和区域能源合作的加深为俄罗斯提供了新机会。俄罗斯积极参加各种国际能源合作和对话,并着手研制能源安全国际法,俄罗斯认为这项工作可在联合国框架下进行,也可在其他国际场合进行,并吸收其他国际组织、社会团体和大型能源公司参加。俄罗斯应积极地与独联体国家、欧亚经济合作组织、欧盟、美国等大国进行能源对话;与欧佩克国家进行密切协调,与天然气出口国合作建立统一能源空间。这表明,在国际能源市场日益复杂的背景下,俄罗

斯在形成世界能源市场的价格体系过程中要发挥主导作用。其次,加强信息分析,因为目前能源领域有价值的信息大多来源于西方国家,如国际能源署、美国联邦能源情报署,也是这些机构准备的文件作为国际谈判的基础,因此,俄罗斯必须建立本国能源情报基地,建立一个统一的能源信息体系和国际石油天然气市场预测中心;节能和高效能源技术是俄罗斯能源发展的一个重要的任务,在很大程度上决定俄罗斯未来的竞争力。目前,俄罗斯副总统在矿产资源能源部所辖的俄罗斯资源信息中心的基础上筹建俄罗斯能源署,并负责节能技术和高效能源的研发。

2009年11月俄罗斯联邦政府通过的《2030年俄罗斯能源战略》<sup>[5]</sup>规划了俄罗斯7大行政区的能源发展计划,特别增加了东西伯利亚、后贝加尔、外高加索和远东地区能源开发战略。强调修建东西伯利亚—太平洋、北部和南部的石油运输管道系统,北流和南流天然气运输系统,北极地区的天然气运输系统,这样,俄罗斯开始把亚太地区的能源外交提上了日程。通过对《2020年俄罗斯能源战略》《俄罗斯外交学说》和2009年俄罗斯总统提到的能源学说及《2030年俄罗斯能源战略》进行分析,可以发现,俄罗斯能源学说以国际需求为前提,而不是以国内需求为背景,这意味着俄罗斯将和所有能源进口国家协调能源领域的安全问题;这需要建立全球性的能源市场监管,而不仅是国内市场监管机制;这便确定了俄罗斯外交能源战略目标是基于全球性的能源大国,而非区域性的能源大国,尤其在2009年的《2030年俄罗斯能源战略》把亚太地区的能源合作提上了日程。在这个能源学说指导下,几年之后,所有俄罗斯的对外政策,无论是区域性的还是全球性的,都具有石油天然气的特征。而从俄罗斯能源工业的政策中我们可探寻到俄罗斯对外政策的轨迹和外交发展战略。梅德韦杰夫的俄罗斯能源学说是以本国能源工业发展的历史经验、目前的状况为基础的,基于对国际局势发展和国际能源需求的客观分析,俄罗斯能源工业发展历史和现状究竟如何?

### 三、俄罗斯石油天然气工业发展历史和现状

1. 俄罗斯石油天然气工业发展历史。二战后,前苏联在自己所辖国民经济空间建立了统一的能源体系,石油出口收入迅猛增加,使前苏联有财政能力进口粮食和谷物、发展航空航天事业。所以,在上世纪70年代,前苏联发展成为美国的航天导弹战略及核竞争对手。但能源出口并未解决国民经济领域的所有问题,石油换美元的财政收入,保证了国内政治经济的稳定发展,但未及时对石油天然气设施进行现代化建设。在前苏联军队陷入阿富汗战争之后,里根政府全面利用前苏联经济对国际石油价格行情的依赖,联合沙特阿拉伯和中东地区其他阿拉伯国家,共同支持美国国际能源价格,这样,国际市场上的石油价格在一定时期被扰乱,并奉行了禁止前苏联技术设备进口的原则。1981年秋天,莫斯科为解决支付平衡减少了对经互会国家的石油供应;1985年开始缩小石油开采和出口到资本主义国家,最终导致石油开采降低了1.2亿吨。<sup>[6]</sup>接下来的几年时间里,能源价格跌了几倍。而前苏联的国家财政、市场供需平衡、谷物进口、外债偿还和工业领域的再投入都依靠出口石油天然气的外汇收入;1988年情况稍微好转,1989~1991年在前苏联国内发生了严重的财政经济危机,开采水平下降,燃料能源工业的技术更新失控;<sup>[7]</sup>1988年前苏联石油开采量为6.24亿吨(增长0.1%),1990年则为5.7亿吨(降低37.2%),1991年为5.158亿吨(降低54.2%)。<sup>[8]</sup>能源因素在危机条件下所产生的效应是巨大的,因此,能源燃料工业领域的危机,是导致苏联解体的经济灾难的一个重要因素。在美国联合世界主要能源出口国控制国际能源市场的情况下,从上述数据的变化我们看到,对前苏联以能源工业为国民经济主导的国家,国际市场行情和能源供需体系对能源工业发展产生巨大甚至是决定性的影响,国际要素起着日益重要的作用,因为随着经济全球化和政治全球化的发展,国际需求远远超出国内需求,能源工业的国际化程度远远活跃于国内经济发展。因此,无论是前任总统普京还是目前的梅德韦杰夫总统,均把俄罗斯能源工业发展的重点落脚到国际导向,更关注能源领域的国际需求,并与俄罗斯

的外交任务密切结合,这是基于对能源工业发展的历史教训和国际环境的现实分析得出的结论和政治举措。

2. 俄罗斯石油天然气工业发展现状。苏联解体后在能源领域发生了严重的危机,1991~1999年石油开采下降了23%,天然气开采下降了8%,石油加工下降了41%,石油出口下降了23%,大约经过9~10年的时间,俄罗斯才克服了这些危机,从2000年开始增长,俄罗斯政府对石油天然气工业进行了深度调整,开始了私有化过程。这个过程进行的不合理,被迫重新整合能源工业体系,形成了一些强大的垂直一体化公司如卢克公司、西伯利亚石油公司和俄罗斯石油公司等。与上世纪60年代西方公司以进化的方式进行垂直一体化不同,俄罗斯能源公司短期内在总统和政府的指令下迅速完成垂直一体化。正因如此,俄罗斯的石油天然气工业才能克服1997年金融危机的后果,转向了富有效力的市场经济。在本世纪之初,石油天然气工业成为引领俄罗斯经济增长的强大火车头,2006年俄罗斯石油开采已达到4.802亿吨。<sup>[9]</sup>

国家联盟解体后,天然气开采也严重失调,2000年相对于1991年来说下降了570亿立方米,开采量仅为5840亿立方米,投资按照比价计算仅仅相当于1991年的41.5%。主要原因是大型开采基地自然开采量下降,在2001年底开始在极地扩大开采量,2004年在北极地区扩大开采基地,在2005年俄罗斯开采量达到6410亿立方米。为保证天然气开采量长期持续增长,俄罗斯首先实施天然气工业的垄断政策,在俄罗斯天然气股份公司,俄罗斯国家控股占50.002%,49%的股份掌握在私人手中,包括外国私有者——世界大的天然气公司。在最近7年,公司资本化增长了30多倍,总值为3500亿美元,在世界居第四位,前三位分别为美国的埃克森石油、中国石油、美国电力总公司。在天然气工业领域,俄罗斯继承了高度中央集权体制的垄断特性,俄罗斯总统在大型能源公司加强了国家控股和调节作用,把天然气的开采、运输、政策执行直接掌握在总统手里,通过国家杜马批准公司的出口特权。这样,尽管在国家转型的艰难历史时期,也保证了天然气国内外供应。国际上对俄罗斯财政的信任直接取决于俄罗斯天然气公司完成出口合同状况,所以俄罗斯政府坚决反对分割天然气公司。但这种垄断现象多年来一直遭到其他国家尤其是欧盟的批评,也遇到了现在欧洲大公司的反对。欧洲委员会希望把天然气的生产、运输、销售在各个公司分配,反对跨国集团公司一体化,并批评俄罗斯是一个能源帝国,独断并且利用能源向外扩张。

通过上述分析我们可以认为,垄断是俄罗斯能源工业的根本特性。这包含两方面的内容:其一是俄罗斯政府对能源工业体系的垄断,这使俄罗斯的能源工业背离市场经济发展的规律,使俄政府有足够的能力和资源根据政治、经济和社会发展状况制定能源政策,从而使俄罗斯能源公司的经济活动符合整个国民经济和国家利益的需求;其二是俄罗斯能源工业体系强大的国际影响力,为俄罗斯在世界能源体系确立其垄断地位提供了得天独厚的优越条件,所以,普京和梅德韦杰夫政府把俄罗斯石油天然气工业与俄罗斯的世界大国地位,与确立俄罗斯在建立全球能源体系中的主导地位结合起来,逐步确立了俄罗斯能源外交战略和能源学说。

## 四、俄罗斯能源外交的重点及面临的挑战

1. 俄罗斯能源外交的重点。目前俄罗斯能源外交有两个重要支点:一是要全面评估欧盟保证能源供应多样化的政策,欧盟成员国致力于在双边关系上与俄罗斯达成能源合作协议,这为俄罗斯克服欧盟的国际能源贸易的双重标准创造了条件;但欧盟和俄罗斯能源合作战略的谈判,由于俄罗斯承认了南奥梯塞和阿布哈兹的独立而被推迟。欧盟要求俄罗斯平衡国内外能源价格差,消除俄罗斯天然气股份公司的出口垄断,由俄罗斯国家担保西方的投资等。俄罗斯则希望直接进入欧盟市场,拥有欧盟国家的能源股份,从欧盟直接获得长期能源供应合同,明确规定中转国家的责任。二是能源外交是俄罗

斯与前苏联加盟共和国关系的主要内容。俄罗斯承认与前加盟共和国在能源领域存有很大的竞争,俄罗斯的能源价格转入市场行情之后,这些前苏联加盟共和国致力于削弱对俄罗斯能源的依赖,制定独立对外能源政策,积极转向美国和欧盟。在国际能源市场和独联体能源合作中,俄罗斯遇到来自美国、欧洲和其他国家竞争。在独联体地区和中东欧地区,俄罗斯与西方已形成了通过能源合作竞争争夺地缘政治影响的格局。目前,来自美国的能源竞争压力继续增大,如,2008年9月美国副总统访问阿塞拜疆、乌克兰和格鲁吉亚,成功地说服阿塞拜疆优先向纳布卡管道提供天然气,该管道项目是美国和欧盟联合修建的与俄罗斯设计的方案“南流”相对抗。在2008年俄罗斯与格鲁吉亚发生冲突时,美国计划拨款10亿美元武装格鲁吉亚,致力于把格鲁吉亚作为高加索地区战略支柱,防范和谴责俄罗斯。但西方很多政策并不能导致重返冷战,比如欧盟没有采取制裁俄罗斯的政策。<sup>[10]</sup>需要强调的是,随着2009年11月俄罗斯联邦政府通过的《2030年俄罗斯能源战略》逐渐取代《2020年俄罗斯能源战略》,以及中俄原油管道的俄罗斯段正式开通,俄罗斯获得了一个面向新兴市场和经济发展潜力巨大的亚太地区出口市场;2010年12月19日,俄罗斯的原油顺利输抵中国大庆末站,这标志着中俄原油管道投油全线成功贯通,从2011年1月1日开始,俄罗斯将通过这条管道每年向中国供应1500万吨原油,合同期为20年。<sup>[11]</sup>这对俄罗斯远东地区的发展和国内的能源工业体系发展平衡,以及实现俄罗斯能源出口多样化的战略具有重大的意义;此外,俄罗斯政府积极在远东边疆区的首府弗拉迪沃斯托克筹办2012年亚太经合组织峰会,积极参加亚太地区国家的石油天然气合作。由此可见,亚太地区的能源合作逐渐成为俄罗斯能源外交的一个重点,与俄罗斯的欧盟能源外交、独联体地区的能源外交成为并驾齐驱的三驾马车,是俄罗斯恢复欧亚地区大国地位的重要支柱。

2. 俄罗斯能源工业和能源外交面临的挑战。对俄罗斯能源工业的发展前景,存有乐观和悲观的预测。从目前国际能源市场和国际能源体系的无秩序状态,可以认定,俄罗斯尚未成功地巩固自己在世界能源市场中的地位,把能源潜力转为政治红利。<sup>[12]</sup>那么,在俄罗斯能源工业发展和能源外交战略实施过程中,存在哪些现实的挑战?

在石油天然气开采领域,由于低投资,设施落后,从政策上限制修建私营管道,禁止外国公司进入俄罗斯能源市场,使能源开采基地发展受到制约。目前,俄罗斯老的开采区逐渐退化,开采中心逐渐转移到东西伯利亚、雅玛尔半岛、吉玛诺—伯朝拉湾和北极地区大陆架。此外,俄罗斯石油天然气加工的质量和深度都低于世界标准。世界市场对石油需求不断增长,但俄罗斯在世界石油市场上所占的比例有逐渐减少的趋势,天然气开采增长速度也落后于世界需求增长速度,预计2017年俄罗斯石油开采量达到最低1000万桶每天(53亿吨每年),预测2010年俄罗斯供应世界市场的15%的石油,2030年则下降到10%。<sup>[12]</sup>从2008年起,受国际金融危机的沉重打击,国际能源市场的竞争变得更加激烈,而俄罗斯能源出口对运输的依赖更为严重,这样,提高俄罗斯对外能源合作的有效性和可执行性变得日益迫切。在国际能源舞台上,俄罗斯未能有效捍卫本国立场和国家利益,所以,俄罗斯迫切需要通过政治手段刺激在石油天然气领域的投资,加快运输体系现代化建设,刺激能源出口,为俄罗斯的能源向外扩张建立一个良好的外部环境,并积极吸引外国投资,消除外国投资的障碍,确保俄罗斯世界能源超级大国的发展潜力,这便提出了俄罗斯能源外交的根本任务和外交战略。在国际能源市场竞争日益激烈的情况下,无论是能源生产国还是需求国,都利用能源杠杆为自己谋利,在这种国际环境下,俄罗斯需要采取更加灵活、积极和多方位的能源政策。<sup>[13]</sup>因此,2008年7月,俄罗斯总理普京强调要降低进口技术产品对美国、日本和欧洲的依赖,提高能源工业体系的有效性和现代化发展,这可促进实现俄罗斯经济改革的现代化,促进国民经济摆脱对燃料原材料工业的依赖,但不能施展能源超级大国的威力,不与能源需求国和运输国家发生对抗,不对伙伴国的经济实施侵略和渗透政策。目前,与欧盟的能源问题是俄罗斯能源外交的核心,因为远东亚太地区的能源外交从2009年才开始提上日程,偏重欧洲为中心



