

## 浅析欧盟能源政策与中欧能源合作

郭关玉 Xiudian Dai

**【摘要】** 欧盟的能源政策制定和执行都有别于单一国家。欧盟能源政策的制定,包括部长理事会决策模式、共同决策程序模式和欧盟委员会决策模式三种形式,具有多层次决策和权力制衡、成员国略占权力优势的特点。欧盟的能源政策执行,则具有明显的双主体特点。欧盟委员会代表欧盟执行统一的对外能源政策,并监督欧盟内部能源政策的执行。欧盟各成员国是欧盟能源政策的具体执行者。中国要深化与欧盟间的能源合作,必须掌握欧盟的能源政策制定和执行特点。

**【关键词】** 欧盟;能源政策;中欧;能源合作

**【中图分类号】** F114.4 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2011)05-0113-05

**【基金项目】** 中国地质大学(武汉)中央高校基本科研业务费专项资金《大学生马克思主义理论教育研究》(CUG090116)。

**【作者简介】** 郭关玉(1974—),女,湖北五峰人,副教授,中国地质大学(武汉)马克思主义学院,主要从事国际关系研究;Xiudian Dai(1962—),男,英国赫尔大学(University of Hull)国际政治系高级讲师,主要从事国际关系研究。

20世纪50年代成立的欧洲煤钢共同体和欧洲原子能共同体,是欧洲一体化初期的重要步骤。但是,由于各成员国的能源资源和能源需求存在较大差异,加上各成员国深知能源安全的重要性而不愿轻易将能源方面的主权让渡给欧盟,故欧盟的能源政策一体化曾一度进展缓慢,并大大落后于农业和货币政策等其他领域。自20世纪80年代以来,在能源价格不断上涨、能源进口依赖性日益增大、全球气候变暖和环境污染问题加重等多种因素的综合作用下,欧盟的能源政策一体化取得了很大进步。如今,欧盟的能源政策一体化已经涉及到内部能源市场、发展对外能源关系、能源安全、提高能效、以及减少能源生产和使用过程中对环境的负面影响等多个方面。作为一个国际组织,欧盟的能源政策制定和执行都有别于单一国家。欧盟的能源政策到底是如何制定和执行的?有哪些显著的特点?中国又该怎样抓住这些特点进一步推进与欧盟之间的能源合作?本文将对这些问题进行分析,并予以解答。

### 一、欧盟能源政策的制定过程及特点

#### 1. 欧盟能源政策的形式

欧盟的能源政策,主要以条约、法规、指令和决

定四种形式体现出来。

条约是欧盟的基本法,相当于各国的宪法。欧盟的所有活动,都必须在条约允许的范围内开展。就能源政策而言,欧盟有两个专门的条约。一是1951年签署的《巴黎条约》,据此,欧洲煤钢共同体成立。二是1957年签署的《罗马条约》,据此,欧洲原子能共同体成立。此外,欧盟其他条约中也有一些与能源相关的条款。如1992年《马斯特里赫特条约》(以下简称《马约》)规定,欧盟必须建立和发展跨欧洲的能源网络。《里斯本条约》就能源的安全供应、节约能源、开发新能源以及能源网络做出了规定。

法规、指令和决定属于次生法,都是为执行条约而制定的。法规具有法律效率,自颁布之日起对欧盟所有的成员国立即生效。指令同样具有法律约束力。与法规不同,指令仅仅规定成员国要达到的目标,而不规定成员国实现目标的具体方式、方法。成员国可以根据本国国情灵活选择具体实施措施。因此,指令必须转化为国内政策后方能实施。决定也具有法律效力,它可以颁发给个人、实体(entity)或国家。

表 1: 法规、决定、指令的比较

名称	效力	适用对象	使用方法
法规	具有法律约束力	所有成员国	直接适用
指令	具有法律约束力	所针对的成员国	转化为国内政策再适用
决定	具有法律约束力	所针对的成员国、个人或实体	直接适用

截至到 2011 年 3 月,欧盟一共颁布了 150 多个有关能源的法规、指令和决定,内容涉及到石油、天然气、电力、可再生能源、能源效率、能源网络以及核能等。

## 2. 欧盟能源政策的制定过程

欧盟的能源政策制定程序非常复杂。条约、法规、指令和决定的制定程序各不相同。

欧盟的所有条约,都必须由所有成员国按照全体一致的原则共同制定。条约草案要在政府间大会或欧盟首脑会议上进行讨论。条约制定后,还必须得到所有成员国的批准方能生效。在大多数成员国,条约需要得到议会的批准。但是,也有少数成员国,如爱尔兰,条约需要经过全民公决批准。因此,条约的制定具有政府间特点和一致同意的特点。

法规、决定和指令等次生法则主要由欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会制定。根据《罗马条约》,欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会具有立法功能。在实际工作中,除了欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会外,欧盟其他的一些机构,如经济社会委员会、地区委员会,也参与了能源政策的制定。这更增加了欧盟能源政策制定的复杂性。简单地说,以法规、指令和决定形式出现的欧盟能源政策,其制定主要有三种模式:

### (1) 部长理事会决策模式

在 1993 年 11 月 1 日《马约》正式生效之前,欧盟所有的次生能源方向性政策都由部长理事会根据相关条约制定的。《马约》正式实施后,部长理事会仍然牢牢把持着有关石油和核能政策的制定。如今,欧盟现行的 8 项有关石油和 60 余项有关核能的方向性政策,全部由部长理事会制定。<sup>①</sup>

部长理事会决策模式的程序相对简单。首先,根据相关条约,欧盟委员会在向社会各界征求意见和建议的基础上提出立法草案,然后交由部长理事会决定该草案能否成为法律。接着,部长理事会按照全体一致决策原则或特定多数表决原则进行

决策。

在《里斯本条约》生效之前,部长理事会都是按照全体一致原则制定能源政策的。《里斯本条约》规定,部长理事会应按照特定多数表决原则制定能源政策。但是,特定多数表决原则只适用于:(a)确保能源市场的正常运转;(b)确保能源的安全供应;提高能源效率,节约能源,发展新能源和可再生能源;加强能源网络之间的联系。<sup>②</sup>在涉及各成员国的能源资源和能源结构政策方面,部长理事会依然按照全体一致原则进行决策。

在批准新的能源政策过程中,部长理事会有时也会与欧盟其他机构,如欧洲议会、经济社会委员会协商,但是部长理事会有最终决定权。

### (2) 共同决策程序模式或普通立法程序模式

共同决策程序是由《马约》创造的。在《里斯本条约》中,这一程序被重新命名为普通立法程序,但是其具体决策过程并没有发生变化。自《马约》生效以来,除了核能和石油领域之外的其他方向性能源政策,几乎全部按照共同决策程序模式制定,其涉及领域包括天然气、电力、可再能能源、能源效率、跨欧洲的能源网络等多个方面。

共同决策程序模式非常复杂。首先,根据相关条约,欧盟委员会提出立法草案,然后将该草案上呈给欧洲议会和部长理事会进行一读。如果双方意见一致,则该草案成为法律。如果部长理事会不同意欧洲议会的意见,而是形成自己的共同立场(common position),则部长理事会需要将共同立场递送到欧洲议会进行二读。如果欧洲议会在二读中同意部长理事会的共同立场,则该共同立场成为法律。反之,该共同立场不能成为法律。

如果欧洲议会在二读中没有同意也没有否决部长理事会的共同立场,而是提供一些新的修改意见,那么,欧盟委员会就要对欧洲议会提出的修改意见提出自己的意见,然后呈交给部长理事会进行二读。如果部长理事会同意欧盟委员会上呈的最新立法草案,则该草案成为法律。如果部长理事会仍持反对意见,则该草案就要报送到协调委员会进行裁决。协调委员会由相同人数的部长理事会代表和欧洲议会代表组成。如果协调委员会达成一致意见,并通过一个共同文本,且欧洲议会和部长理事会也都同意该文本,则该文本成为法律。如果部长理事会和欧洲议会不同意该文本,则该文本不能成为法律。

简言之,共同决策程序或普通立法程序就是只有当欧洲议会和部长理事会都同意某一项立法草案

时,该草案才能成为法律。

此外,在共同决策程序模式或普通立法程序模式中,欧洲议会和部长理事会也需要与欧盟的其他机构进行协商。但是,部长理事会和欧盟委员会“没有义务按照它们的意见行事。”<sup>③</sup>

### (3) 欧盟委员会决策模式

为了便捷地执行欧盟的方向性的能源政策,欧盟委员会也有权制定一些关于如何具体执行的执行性能能源政策,其形式亦包括法规、指令和决定三种形式。截止到2011年3月,欧盟委员会共颁布了60多项能源政策,约占欧盟现行能源政策的1/3。其具体制定程序如下:

第一,依据现行的欧盟能源政策,在广泛咨询和听取社会各界专家、学者、利益集团的意见和建议后,欧盟委员会能源司(以下简称能源司)的相关官员制定立法草案。

第二,制定能源草案的相关官员将立法草案层面上呈给能源司副司长、能源司司长、欧盟委员会中分管能源的委员的工作团队,欧盟委员会中分管能源的委员,最后直至欧盟委员会委员团(以下简称委员团)。在依次上递过程中,该立法草案会得到多次修改。

第三,委员团将通过一致决定原则决定该立法草案是否能成为法律。委员团可以批准立法草案、否决立法草案,也可以将让能源司的相关官员重新制定新的草案。

### 3. 欧盟能源政策的制定特点

欧盟能源政策的制定,具有以下特点:

第一,广泛的参与性和多层决策系统。如前所述,欧盟委员会、部长理事会、欧洲议会、经济社会委员会、地区委员会都有权参与能源政策的制定过程。此外,欧盟社会各界的很多专家、学者、利益集团以及公众也都会参与到能源政策的制定过程中。

欧盟委员会代表欧盟的利益。《建立欧共同体条约》明确规定,欧盟委员会的所有成员都不能代表自己国家和民族的利益,而应该“代表欧共体的整体利益,在行使职责过程中完全独立。”<sup>④</sup>

与欧盟委员会相反,部长理事会不是欧盟利益的代表,而是各成员国利益的代表。部长理事会应“由各成员国部长级的代表组成,有权忠于各成员国政府。”<sup>⑤</sup>

由各成员国公民代表组成的欧洲议会,是欧洲公众利益的代表。欧洲议会由公民直接选举产生,也直接对公民负责。“欧盟的任何公民、任何自然人

或法人,只要在欧盟居住或者在欧盟任何一个成员国设有注册办事处,都有权单独或与其他公民一起,就欧共体内部的事物或者直接对其产生影响的事务向欧盟议会递交请愿书。”<sup>⑥</sup>

经济社会委员会,由欧盟各界的利益集团代表组成,代表欧盟众多利益集团的利益。顾名思义,地区委员会代表的是不同地区各成员国的利益。此外,在起草能源政策草案过程中,欧盟委员会也需要咨询社会各界的专家、学者和利益集团。

因此,公众、欧盟各成员国以及欧盟都参与了能源政策的制定,具有广泛参与和多层决策的特点。

第二,权力制衡。在欧盟能源政策制定过程中,欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会是三大立法主体。这三者间有严格的分工,且相互制衡。欧盟委员会独享立法倡议权。不管是部长理事会单独制定能源政策,还是部长理事会与欧洲议会按照共同决策原则制定能源政策,都必须由欧盟委员会提供立法草案。但是,欧盟委员会没有立法批准权。尽管本文也曾提到,欧盟委员会有权单独制定一些能源政策,但这些政策的目的仅仅是为了更加便捷地执行欧盟已有的能源政策,而不是开创一些新的能源政策或者改变现有的政策。欧盟现行的能源政策中,有三分之二是由部长理事会或者部长理事会与欧洲议会联合制定的。《里斯本条约》规定部长理事会与欧洲议会通过普通决策程序制定能源政策,这意味着自《里斯本条约》实施之日起,部长理事会和欧洲议会将分享能源政策的批准权。如此,欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会之间就形成了一个权力三角。欧盟委员会有立法倡议权,但是没有批准权;部长理事会和欧洲议会有批准权,但是没有倡议权。而且,部长理事会和欧洲议会分享批准权。欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会相互牵制,谁也无法单独制定新的能源政策。由于欧盟委员会、部长理事会和欧洲议会分别代表欧盟、各成员国以及公众的利益,因此,只有那些同时符合欧盟、欧盟各成员国以及欧盟公众利益要求的能源草案,才能最终成为欧盟的能源政策。

第三,各成员国仍占有相对权力优势。欧盟能源政策制定过程中,尽管欧盟、各成员国以及公众之间相互制衡,但是,它们间并没有形成权力的等边三角形。相比较而言,各成员国仍占有相对权力优势。首先,条约必须得到各成员国的批准。这就意味着,只有当条约内容与各成员国利益一致时,它才能得到批准并进入实施。条约不仅要代表欧盟的整体利

益,同时也必须符合各成员国的利益。其次,成员国可以通过部长理事会在共同决策程序或普通决策程序中保护本国利益。最后,在《里斯本条约》之前,欧盟所有的条约都强调部长理事会应通过全体一致原则来制定能源政策。《里斯本条约》强调通过共同决策原则来制定能源政策,但在涉及能源资源和能源构成方面,仍强调各成员国无法撼动的权力。“不能影响成员国决定开发能源资源条件的权力,也不能影响成员国在不同能源资源和能源结构中进行选择的权力。”<sup>⑦</sup>

总之,欧盟能源政策的制定,具有广泛参与和权力制衡的特征。此外,成员国在决策中占有相对权力优势。

## 二、欧盟能源政策的执行过程及特点

### 1. 欧盟能源政策的执行过程

根据欧盟各机构之间的分工,欧盟委员会理应承担能源政策的执行。“条约赋予委员会一项极为重要的任务:充当条约的保护者,并确保欧盟法规的正确实施。”<sup>⑧</sup>但在实际工作中,欧盟委员会并不能单独执行欧盟的能源政策。因为,凡是以“指令”形式出现的欧盟能源政策,必须转化为各成员国的国内政策后才能实施。凡是以“法规”和“决定”形式出现的能源政策,其所直接的适用对象也是欧盟各成员国或者其他个体,而不是欧盟委员会。因此,

在实际工作中,欧盟委员会以及欧盟各成员国,都是欧盟能源政策的执行主体。

在欧盟对外能源政策的执行过程中,欧盟委员会是唯一的谈判者和主要执行者。欧盟委员会代表欧盟与非欧盟国家或国际组织进行谈判,签署能源协定。值得注意的是,由于能源涉及的领域相当广泛,故除了能源司外,欧盟委员会的其他司也经常参与到对外能源政策的执行中。2009年11月,欧盟委员会的企业与工业总司就参与了中欧在建筑节能领域的对话并签署了《中国住房和城乡建设部与欧盟委员会企业与工业总司及能源与交通总司关于建筑能效与质量的合作框架》。

协议签署后,欧盟委员会通常会提供一些资金支持,各成员国是协议的具体执行者。如,作为中欧能源对话的一个显著成果,中欧清洁能源中心的执行者就是通过招标产生的,中标的成员国企业乃执行者。又如,欧盟资助中国1000万欧元建设中欧清洁能源和可再生能源学院,欧方的具体执行者是法国,而不是欧盟委员会。

在欧盟内部能源政策的执行过程中,欧盟委员

会只负责监督,各成员国负责具体执行。

欧盟委员会实现监督职能的途径包括:(1)从各成员国收集有关能源的信息,以便全面了解各国的能源政策执行情况。(2)公布各成员国执行欧盟能源政策的进展报告,以使行动进展缓慢者感到难堪。(3)成立专门的监督队伍。如为了保证核能安全,能源司就设有三个监督部门,分别监督后处理厂、制造和浓缩厂以及核反应堆和储存设施。(4)将拒不执行欧盟能源政策的国家、企业和个人移交到欧洲法院,或者对之进行罚款处理。

具体到各成员国,能源政策的形式不同,其执行程序也不一样。以“法规”形式出现的能源政策,欧盟所有成员国都必须立即无条件地按照法规所规定的内容和形式不折不扣地执行。以“决定”形式出现的能源政策,则接到决定的国家必须无条件地按照决定所规定的内容不折不扣的执行。以“指令”形式出现的能源政策,则接到指令的成员国需要根据本国国情,先将指令转化为易于实施的国内政策,然后再具体执行。

### 2. 欧盟能源政策的执行特点

欧盟能源政策的执行,具有明显的双主体特点。欧盟委员会以及欧盟各成员国,在能源政策执行中均起着重要的作用。一方面,欧盟委员会是欧盟对外能源政策的唯一谈判者和主要执行者。同时,它也负责监督、督促欧盟能源政策的执行。尽管欧盟委员会的监督并不总是完美地、有效地,“欧盟委员会会有自己的监督队伍,但是它并没有监督每一个成员国的人事部门,因此,委员会的监督主要依靠各成员国所提供的报告、各成员国、个人、企业和利益集团之间的告密。”<sup>⑨</sup>但是,在绝大多数时候,能源司的监督是有效的、必不可少的。另一方面,各成员国是欧盟能源政策的具体执行者。无论是欧盟的对外能源政策,还是对内能源政策,其具体执行者都是各成员国。因此,欧盟委员会和各成员国都是确保欧盟能源政策顺利执行的必要条件,缺一不可。

## 三、有关中欧能源合作的一些思考

中国与欧盟的能源合作必须遵循欧盟能源政策的制定和执行特点。只有这样,合作才能取得更理想的效果。既然欧盟和各成员国在欧盟能源政策制定过程中都起着重要作用,那么,中国就必须同时与欧盟和各成员国合作。在实践中,中国应该坚持与各成员国合作为主,与欧盟合作为辅的原则。首先,成员国在欧盟能源政策的制定过程中占有比较优势,且是欧盟能源政策的具体执行者。中国与欧盟

的能源合作,最终还是要落脚到各个成员国。其次,既然只有欧盟、各成员国和公众的共同能源利益才能成为欧盟统一的能源政策,那么,中国与欧盟能源合作的范围将明显小于中国与欧盟各成员国的能源合作范围。

但与此同时,中国也不能忽略与欧盟的合作。欧盟是全球气候变化和环境保护的领导者,它更多地从环境保护和控制全球气候继续变暖方面与中国在提高能效、开发清洁能源和可再生能源方面进行合作。而当中国与欧盟各成员国进行能源合作时,各成员国就相对较少地考虑环保因素和气候变化因素,而将经济利益放在首位,从而比较容易导致冲突。即使在能源安全、环境保护和气候变化都有利的可再生能源领域,也是如此。例如,中国在太阳能光伏方面的巨大进步是有利于环境保护和气候变化的。但是,由于中国的进步让德国的相关产业感受到了威胁,德中在太阳能领域的冲突已经爆发。并且,随着欧盟能源政策一体化的深入,欧盟越来越掌控着各成员国的能源政策方向。欧盟统一的能源政策,是各成员国必须遵守的。“如果欧盟的法律直接适用于成员国的话,它高于成员国的国内法。最近以来,欧盟各成员国的法律必须与欧盟法律保持一致,或者根据欧盟法律重新解读。”<sup>⑩</sup>因此,深化与欧盟的能源合作,有助于掌握欧盟能源政策的大趋势,从而更有针对性地同欧盟各成员国进行合作。

此外,中国在与欧盟的合作过程中,要充分利用欧盟的总体能源政策和各成员国能源政策的差异和互动关系,最大限度地克服不利方面,争取有利的结果。当欧盟的整体能源政策更有利于中欧能源合作或中国时,中国就要利用之克服个别成员国所推行的不利于中欧能源合作或不利于中国的能源政策。反过来,如果欧盟中的某些成员国对与中国的能源合作采取非常积极的态度,中国也可以利用之来影响和克服欧盟整体能源政策中不利于中国的方面。

最后,如果中国想进一步加强同欧盟的能源合作,就必须更加注意赢得欧盟公众的支持和信任。在过去,中国一直比较注意同欧盟委员会以及各成员国首脑的交流,但是忽略了同欧盟普通公众的交流。但实际上,欧盟公众在欧盟能源政策的制定过程中也起着非常重要的作用。作为公众利益的代表,欧洲议会享有欧盟能源政策的批准权。同时,在欧盟委员会起草能源政策草案的过程中,也必须广泛征求欧盟公众的意见和建议。如果能更多地赢得欧盟公众的支持和理解,中国将赢得更多的与欧盟

能源合作的机会。

## 注 释

- ① “Overview of the secondary EU legislation (directives and regulations) that falls under the legislative competence of DG ENER and that is currently in force”, The European Commission Energy, [http://ec.europa.eu/energy/doc/energy\\_legislation\\_by\\_policy\\_areas.pdf](http://ec.europa.eu/energy/doc/energy_legislation_by_policy_areas.pdf)
- ② “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community Article 176A”, The European Union Treaties, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
- ③ Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, 5th Edition, PALGRAVE MACMILLAN, 2003, P. 263.
- ④ “Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Article 213,” The European Union Treaties, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- ⑤ “Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Article 203,” The European Union Treaties, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- ⑥ “Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community, Article 194”, The European Union Treaties, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:EN:PDF>
- ⑦ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, Article 176A”, The European Union Treaties, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>
- ⑧ Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb, *The European Union: How Does it Work?* Oxford University Press, 2005, P. 44.
- ⑨ John McCormick, *Understanding the European Union A concise introduction*, MACMILLAN PRESS LTD, 1999, pp. 95—96.
- ⑩ Graham & Trotman, *European Community Energy Law*, Dundee University, 1994, P. 7.

[责任编辑 赵长峰]