

# 商业理念还是地缘政治？

——欧美在欧洲对俄天然气进口依赖上的分歧根源及其影响\*

富景筠

内容提要: 俄欧天然气关系是跨大西洋伙伴关系中极具争议的议题。欧洲对俄天然气的商业理念之核心,是通过制度设计约束俄罗斯行为的不确定性,同时通过器物层面的天然气基础设施建设和进口多元化,降低俄罗斯中断天然气供给的潜在威胁,最终使俄罗斯成为安全可靠的天然气供给来源。在有关俄欧天然气关系的地缘政治思维上,美国已不仅仅着眼于俄天然气是否会对欧洲能源安全构成威胁,而是更多地将俄天然气视为助长其对外行为能力的重要工具加以限制。随着欧洲对俄天然气进口依赖增强与美国经济制裁力度加大,美欧俄面临经济制裁与国家治理的困境。这一困境可能导致跨大西洋伙伴关系的裂痕加深。欧盟能否通过地缘政治转向应对不断加剧的天然气地缘竞争,取决于其将经济力量变为政治意图的现实可能与效果。

关键词: 商业理念 地缘政治 俄欧天然气关系 美国制裁

## 一 问题的提出

天然气兼具商品属性和地缘政治属性。前者指一国为获得天然气贸易的收益而与伙伴国产生合作性行为,后者意味着一国为保证自身权力和安全与伙伴国展开竞争性博弈。<sup>①</sup>天然气的双重属性在俄欧天然气关系中格外突出。自20世纪70年代以

\* 本文为国家社会科学基金一般项目“页岩革命背景下的美国能源权力及其影响研究”(项目批准号:19BGJ032)的阶段性成果,同时获得国家留学基金与中国社会科学院中青年学者出国研修合作项目的资助(201904920062)。感谢安吉拉·斯坦特(Angela Stent)教授和塞恩·古斯塔夫森(Thane Gustafson)教授的指点,也感谢《欧洲研究》匿名审稿专家提出的宝贵意见。

<sup>①</sup> [英]戴维·维克托、[英]埃米·贾菲、[英]马克·海斯编著《天然气地缘政治——从1970到2040》,王震、王鸿雁等译,石油工业出版社2010年版,第5页。

来 欧洲本土天然气产量持续降低,而天然气需求却不断增加。俄罗斯天然气是欧洲可以获得的既充足又便宜的重要来源,欧洲从俄进口天然气的数量不断攀升。<sup>①</sup>然而,在2006年至2009年间愈演愈烈的俄乌天然气争端中,俄罗斯对中东欧国家采取了中断供给的极端措施,并导致一些西欧国家天然气严重短缺。俄罗斯使用“天然气武器”实现政治目标,凸显出天然气的地缘政治属性。<sup>②</sup>

实际上,关于欧洲对俄天然气的进口依赖,<sup>③</sup>欧洲和美国的认知一直存在根本性分歧。欧洲主要大国,尤其是德国、法国、意大利等,致力于将俄欧天然气关系从地缘政治中分离出来。它们认为,蓬勃发展的俄欧天然气贸易是基于市场供求的传统商业模式的延续,有利于增加欧洲的能源供给安全。美国则认为,欧洲对俄天然气的进口依赖使其能源安全面临巨大威胁,欧洲迫切需要降低甚至摆脱这种依赖。美国发生“页岩革命”后,欧洲成为美国液化气的主要出口目的地。美国与俄罗斯争夺欧洲天然气市场的竞争也更加激烈。目前,二者的分歧聚焦在北溪-2号天然气管道项目上。<sup>④</sup>美国总统特朗普强烈批评俄罗斯利用北溪-2号管道项目分裂欧洲,甚至公开指责德国已经沦为俄罗斯天然气的“俘虏”。美国国会通过制裁法案,导致该管道项目被迫延迟。德国政府谴责美国制裁,并声称“将一如既往地支持该项目并保证其最

---

① 20世纪60年代末,苏联与奥地利签订首份天然气合约时,天然气在欧洲尚是一种相对不被重视的能源。70年代初,欧洲从苏联的天然气进口量为每年15亿立方米,80年代初达到290亿立方米,1991年苏联解体时为630亿立方米。2004年升至1070亿立方米。Jonathan Stern, *The Future of Russian Gas and Gazprom*, Oxford University Press, 2005, p.110.

② Michael Ratner et al., “Europe’s Energy Security: Options and Challenges to Natural Gas Supply Diversification,” *CRS Report for Congress*, August 20, 2013, p.1, <https://fas.org/sgp/crs/row/R42405.pdf>, last accessed on 10 March 2020.

③ 欧洲对俄天然气的进口依赖表现为俄天然气在欧洲天然气总进口中的比重不断攀升。2006年至2019年间,俄罗斯管道气占欧洲天然气总进口的比重从34%升至40.5%。在液化气贸易方面,2019年,俄罗斯液化气(20%)成为欧洲仅次于卡塔尔(27%)的第二大供给来源。本文将欧洲国家对俄天然气的进口依赖分为四种类型:第一类是完全依赖型,即对俄天然气的进口依赖达到100%的国家;第二类是高度依赖型,即对俄天然气的进口依赖超过50%的国家;第三类是依赖型,即对俄天然气的进口依赖超过20%的国家;第四类是不依赖型,即对俄天然气的进口依赖基本为零的国家。根据上述分类,芬兰和斯洛伐克属于完全依赖型国家。奥地利、捷克、希腊、匈牙利、波兰和土耳其属于高度依赖型国家。德国、法国、比利时、意大利和荷兰属于依赖型国家。爱尔兰、西班牙和英国属于不依赖型国家。作者根据BP Statistical Review of World Energy (2007-2019) “Natural Gas: Trade Movements” (<http://www.bp.com/statisticalreview>) 统计数据计算得出。

④ 北溪-2号管道是从俄罗斯海岸穿越波罗的海通往德国海岸的两条平行管道,总输气量为每年550亿立方米。该管道项目是俄罗斯天然气巨头俄罗斯天然气工业股份有限公司和德国尤尼佩尔公司(Uniper)、德国温特沙尔公司(Wintershall)、法国ENGIE集团、奥地利石油天然气集团(OMV)和荷兰皇家壳牌五家欧洲公司的合作项目。俄气是北溪-2号股份公司的独家持股者。该管道项目耗资95亿欧元,俄气承担一半费用,剩余一半由上述五家欧洲公司共同参与融资。

终落实”。<sup>①</sup>

关于欧洲对俄天然气的进口依赖,导致欧洲和美国存在根本性分歧的原因究竟是什么?欧美分歧将如何影响欧洲未来的天然气市场格局?在世界天然气市场变革背景下,俄罗斯是否仍然掌握威胁欧洲能源安全的“天然气武器”?

从目前来看,俄欧天然气关系仍是跨大西洋伙伴关系中极具争议的议题。随着欧洲对俄天然气进口依赖增强与美国制裁力度加大,美国、欧洲和俄罗斯面临经济制裁与国家治理(statecraft)的困境。这一困境可能导致跨大西洋伙伴关系的裂痕加深。<sup>②</sup>显然,天然气贸易的地缘政治风险已经超出生产国、消费国和过境国的传统三方博弈的范围。第三国的战略行为或对外政策日益成为影响地区性和国家间天然气关系的重要因素。目前,中国已经超过日本跃升为世界最大的天然气进口国。美国、俄罗斯、卡塔尔和澳大利亚等诸多天然气生产国都将出口市场瞄准中国。考察欧美在欧洲对俄天然气进口依赖上的分歧根源、研究欧美俄围绕天然气管道计划的三边互动,对于防范和应对中国对外天然气贸易与合作中的潜在风险具有现实意义。

## 二 欧洲对俄天然气关系中的商业理念

无论是面对冷战时期的苏联,还是应对垄断欧洲天然气市场的俄罗斯,欧洲均强调双方关系基于天然气贸易的共同收益。即使关于俄欧天然气管道的内部分歧不断加深,欧洲仍然选择推进北溪和北溪-2号管道来加强对俄的天然气合作。<sup>③</sup>欧洲对俄天然气的立场基于商业理念,其核心内容是通过制度设计约束俄罗斯行为的不确定性,同时通过管道互联互通、供给来源多元化和统一能源市场建设,降低俄罗斯中断天然气供给的潜在威胁,最终使俄罗斯变成安全可靠的天然气供给来源。

<sup>①</sup> “Why Nord Stream 2 is the World’s Most Controversial Energy Project,” *The Economist*, August 7, 2018, <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/08/07/why-nord-stream-2-is-the-worlds-most-controversial-energy-project>; William Wilkes, “U.S. Threatens Sanctions if Nord Stream 2 Project Proceeds,” *World Oil*, May 17, 2018, <https://www.worldoil.com/news/2018/5/17/us-threatens-sanctions-if-nord-stream-2-project-proceeds>, last accessed on 2 March 2020.

<sup>②</sup> Adam N. Stulberg, “Escaping the Energy Sanctions Tangle: Gas Networks & Off-Ramps from Escalation in US-EU-Russia Relations,” PONARS Eurasia Policy Memo, No.498, December 2017, p.5, [http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm498\\_Stulberg\\_Dec2017\\_0.pdf](http://www.ponarseurasia.org/sites/default/files/policy-memos-pdf/Pepm498_Stulberg_Dec2017_0.pdf), last accessed on 4 March 2020.

<sup>③</sup> 爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰等结成反对联盟,声称北溪管道将增加欧洲对俄天然气的进口依赖,同时降低俄罗斯对乌克兰、波兰等国的传统过境依赖。时任波兰外长西科尔斯基甚至将北溪管道项目称为“莫洛托夫—里宾特洛甫管线”,意指二战前夕苏联和纳粹德国瓜分波兰的秘密协议。爱沙尼亚以妨碍船舶航运为由,坚决反对俄罗斯在公海区走廊底部修建天然气管道。

### (一) 约束苏联行为的不确定性

20世纪50年代,苏联发现大量天然气,但由于工业技术落后,需要从欧洲进口大批宽口径钢管、涡轮机、压缩机等设备来发展国内天然气运输体系。同时,西欧国家的天然气需求迅速增加。以天然气换设备的供求关系促使苏联与欧洲突破冷战的政治边界,确立了基于天然气管道运输的商业关系。<sup>①</sup>继1968年与奥地利签订首份天然气合同后,苏联还分别与意大利、联邦德国、芬兰和法国签订了长达20年的天然气合同。苏联天然气通过兄弟管道和北极光管道先后到达奥地利、联邦德国、法国和意大利等国。<sup>②</sup>这些天然气合约奠定并夯实了苏联作为欧洲重要伙伴国的角色。

为了使天然气合约免于商业或政治风险,确保苏联成为一个可靠的供给国,欧洲延续了荷兰格罗宁根的天然气合约模式。长期合约和照付不议条款使得生产国和消费国共同分担风险。<sup>③</sup>具体而言,天然气不具有独立的定价模式,而是与油价挂钩。这种石油指数化的定价机制意味着生产国不能通过税收或管制来操纵天然气价格。同时,通过与油价关联,由生产国承担“价格风险”,即出口价格足以补偿天然气生产和运输至消费国边境的管道投资费用。而作为消费国的欧洲国家则承担“数量风险”,即合约规定的天然气采购数量能被完全出售,这意味着国内市场需要足够规模来兑现购气数量承诺。<sup>④</sup>

长期合约和照付不议条款无疑降低了上游气田开发和中游管道运输系统的投资压力。生产国和消费国通过长期合约和共同发展管道设施形成了一种直接和持久的商业联系。<sup>⑤</sup>在这种合约机制下,任何一方都不会因投机行为获利并导致另一方遭受损失。倘若出现任何问题,根据合约中的再协商条款,双方可以根据市场变化重新谈判。这种长期合约的结构使生产国和消费国建立了共担风险、相互信任的商业关系。

尽管如此,为了应对苏联天然气供给可能出现减少甚至中断的紧急状况,欧洲同时通过加强天然气管道互联互通和建设储气设施等完善能源安全体系。至20世纪

<sup>①</sup> Per Hogselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, Palgrave Macmillan, 2013, pp.2-3.

<sup>②</sup> Mark H. Hayes and David G. Victor, "Introduction to the Historical Case Studies: Research Questions, Methods, and Case Selection," in David G. Victor, Amy M. Jaffe and Mark H. Hayes, eds., *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*, Cambridge University Press, 2006, pp.44-47.

<sup>③</sup> 在苏联与欧洲的长期天然气合约中,照付不议条款比例达到75%,有的甚至高达85%。Anthony J. Meling, *Natural Gas Pricing and Its Future: Europe as the Battleground*, Carnegie Endowment for International Peace, 2010, p.36.

<sup>④</sup> Jonathan Stern, "International Gas Pricing in Europe and Asia: A Crisis of Fundamentals," *Energy Policy*, Vol.64, 2014, p.44.

<sup>⑤</sup> Brenda Shaffer, *Energy Politics*, University of Pennsylvania Press, 2011, p.36.

80年代初,不同来源的天然气在覆盖全欧洲的天然气网络中实现彼此交汇。具体来看,1974年,联邦德国巴伐利亚省与该国北部实现天然气管道联通并将管道延伸至荷兰。1975年,奥地利石油天然气集团(OMV)与法国达成输气和反向输气协议。1984年,跨奥地利天然气管道建成。它不仅向意大利运输苏联的天然气,同时也可以紧急情况下反向输气。跨奥地利管道通过对接跨地中海管道实现了奥地利与撒哈拉气田之间的联通。在储气设施建设方面,至1983年,奥地利石油天然气集团的储气能力达到23亿立方米,相当于奥地利全年天然气消费的三分之二。法国燃气公司(Gaz de France)签订协议共同使用奥地利储气设施。<sup>①</sup>

历史证明,欧洲在制度层面对苏联等天然气生产国行为建立的约束机制,以及器物层面的天然气网络和储气设施建设,在冷战时期颇为有效。尽管因技术原因导致的供给中断曾困扰过双方天然气贸易,但苏联并未以天然气为武器,对欧洲进行政治威胁。由于天然气出口正在成为自身稳定、持续的外汇收入来源,苏联反而努力维系着其作为可靠供应国的角色。在国内天然气供给短缺的特殊时期,苏联最终以牺牲国内需求为代价,用全力出口来保障对欧天然气供应。<sup>②</sup>苏联在对欧天然气出口方面的良好履约记录提升了其天然气的安全程度,也增加了西欧的进口意愿。

## (二)由企业主导的商业模式理念

苏联解体后,天然气出口被俄罗斯视为融入世界经济并与一体化的欧洲达成和解的桥梁和纽带。在欧洲看来,转型后的俄罗斯天然气工业股份公司(以下简称“俄气”)将成为一个由市场经济规则和商业逻辑引导的天然气供给商。俄罗斯也将最终成为在天然气出口上值得信赖的苏联继承者。因此,对于多数欧洲能源企业而言,欧洲在俄欧天然气关系中面对的关键问题并非降低对俄天然气依赖,而是如何管理这种依赖以及新出现的过境风险。为此,俄气与欧洲大型能源企业确立了由企业主导的天然气商业和管道政治模式:一方面,通过合资企业和相互持股结成战略联盟进入彼此上游和下游领域;另一方面,组成管道财团推进跨波罗的海管道项目,实现俄罗斯与欧洲之间的直接联通。<sup>③</sup>

这一商业模式的典型案例是俄气与德国、法国和意大利天然气巨头之间通过产权

<sup>①</sup> “More Than 60 Years of OMV,” OMV Group, <https://www.omv.com/en/about-us/60-years-of-omv-a-moving-history> last accessed on 3 March 2020.

<sup>②</sup> Per Hogselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, p.233.

<sup>③</sup> Rafael Fernandez, “Nabucco and the Russian Gas Strategy vis-à-vis Europe,” *Post-Communist Economies*, Vol.23, No.1, 2011, pp.75-82.

或合约安排建立的联盟关系。具体而言,一是通过建立合资公司进入彼此天然气市场的上游和下游领域。自20世纪90年代开始,俄气与德国温特沙尔建立了温加斯合资公司(Wingas)。俄气开始以投资者和运营者身份进入德国天然气市场。2003年,德国温特沙尔与俄气共同创办阿奇姆天然气合资公司(Achimgaz)。它还通过北部油气合资公司(Severneftegazprom)在南罗斯科叶(Yuzhno Russkoye)气田拥有股份,利用技术和资本优势开发俄罗斯西伯利亚地区的乌连戈伊气田。从2006年开始,俄气分别与意大利埃尼集团和法国燃气公司达成战略伙伴协议,开始直接供给意大利和法国天然气市场。这种伙伴关系同时为意大利埃尼集团于2007年在竞拍俄罗斯尤科斯石油公司股份中最终胜出提供了便利,后者持有西西伯利亚气田的开发许可。二是相互持股、影响企业决策。至2004年,德国鲁尔燃气以6.5%股份成为俄气最大的外国股东。在2001年至2008年担任鲁尔燃气首席执行官期间,伯克哈德·伯格曼同时出任俄气董事会主席成员。作为鲁尔燃气获取俄罗斯南罗斯科叶气田股份的一部分,俄气从德国意昂集团得到了相当于俄气2.9%权益的股份包。<sup>①</sup>

苏联解体后,新天然气过境国的出现成为生产国和消费国之间天然气贸易的外部因素,特别是俄罗斯与乌克兰之间关于气价和过境费等合约条款的天然气争端,成为俄欧天然气关系中的新地缘政治风险。<sup>②</sup> 俄气与欧洲主要能源企业组建管道财团,积极实施绕开乌克兰、直供欧洲的天然气管道项目。2005年,俄气联合德国意昂集团和温特沙尔公司建立北溪管道财团。德国前总理施罗德担任该财团的股东委员会主席。<sup>③</sup> 面对中东欧和波罗的海国家的指责和施压,北溪管道财团吸纳了荷兰天然气基础设施建设公司(Gasunie)和法国燃气苏伊士集团(GDF SUEZ),以此赢得欧盟内部更多的政治支持。<sup>④</sup> 此外,通过政治游说和利益分享,北溪管道财团使管道路线成功改

<sup>①</sup> “Alexey Miller Appoints Burkhard Bergmann as His Advisor,” Gazprom, June 30, 2011, <https://www.gazprom.com/press/news/2011/june/article114559/>, last accessed on 4 March 2020.

<sup>②</sup> Yuri Yegorov and Franz Wirl, “Gas Transit, Geopolitics and Emergence of Games with Application to CIS Countries,” USAEE-IAEE WP 10-044, 2010, p.3.

<sup>③</sup> “Об итогах совещания по вопросам реализации проекта ‘Северный поток’,” Газпром, 31 Августа, 2007, <http://www.gazprom.ru/press/news/2007/august/article56233/>; Craig Whitlock and Peter Finn, “Schroeder Accepts Russian Pipeline Job,” *The Washington Post*, December 10, 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/09/AR2005120901755.html>; “Gerhard Schroeder’s Sellout,” *The Washington Post*, December 13, 2005, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/12/AR2005121201060.html>; Rick Noack, “He Used to Rule Germany. Now, He Oversees Russian Energy Companies and Lashes out at the U.S.,” *The Washington Post*, August 12, 2017, [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/08/he-used-to-rule-germany-now-he-oversees-russian-energy-companies-and-lashes-out-at-the-u-s/?utm\\_term=.506e3f151fde](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/08/08/he-used-to-rule-germany-now-he-oversees-russian-energy-companies-and-lashes-out-at-the-u-s/?utm_term=.506e3f151fde), last accessed on 6 March 2020.

<sup>④</sup> 荷兰天然气基础设施建设公司垄断荷兰和德国北部陆上的天然气输送,法国燃气苏伊士集团在欧洲天然气分配领域占据首位。

道芬兰、瑞典和丹麦,最终获得有关建设海底管道的许可和授权。2011年,北溪管道正式开通,成为首个跨海直接连接欧洲和俄罗斯的管道工程。

由能源巨头形成利益共同体的逐利行为在很大程度上影响了欧洲天然气贸易和管道政治的实际结果。<sup>①</sup>这一商业模式的典型特征是由大型能源企业主导的双边垄断型市场结构。作为俄罗斯国有天然气工业巨头,俄气垄断了国内的天然气生产和管道出口。<sup>②</sup>同时,欧洲大型垂直一体化的能源企业掌控着本国对外天然气采购和国内天然气的输送、配送以及销售网络。通过构建战略联盟关系,俄欧大型能源企业之间的利益捆绑不仅延伸至彼此的上游和下游,而且在管道运输领域开始塑造经波罗的海绕开乌克兰的管道运输格局。<sup>③</sup>

### (三) 欧盟制约俄气垄断、构建欧洲天然气需求权力的理念

尽管自20世纪80年代以来,欧洲单一市场取得显著进展,但直至90年代末,欧盟才启动天然气市场自由化改革。<sup>④</sup>进入21世纪后,欧盟开始实施第三次能源改革方案(TEP)、构建统一能源市场和进口来源多元化等一系列措施。其目的是限制并打破俄气在欧洲市场上的垄断地位,构建欧洲天然气的需求权力。<sup>⑤</sup>

第三次能源改革方案是欧盟促进天然气行业竞争的能源立法,其三个关键条款是第三方准入、所有权拆分以及第三国条款。<sup>⑥</sup>第三方准入原则涉及北溪管道的内陆延伸部分。欧盟禁止俄气获得位于德国OPAL管道的全部运输能力。作为天然气供给商,俄气不能在控制能源生产或供给的同时拥有管道的运输系统。欧盟以供给与运输所有权分离为由,成功迫使由俄气推动的南溪管道项目搁浅。此外,除了芬兰、爱沙尼亚和拉脱维亚(俄气是这三国唯一的外部供给商)之外,俄气还被迫拆分其在欧盟的

<sup>①</sup> Pavel K. Baev and Indra Overland, "The South Stream versus Nabucco Pipeline Race: Geopolitical and Economic (ir) rationales and Political Stakes in Mega-projects," *International Affairs*, Vol.86, No.5, 2010, p.1081.

<sup>②</sup> 2006年批准的《俄罗斯联邦天然气出口法》从法律上确定了俄气对俄罗斯管道出口的垄断地位。在此之前,由于对管道体系的产权控制,俄气实际上已经占据这一垄断地位。Simon Pirani, ed., *Russian and CIS Gas Markets and Their Impact on Europe*, OIES/OUP, 2009, pp.79-80.

<sup>③</sup> Rawi Abdelal, "The Profits of Power: Commerce and Realpolitik in Eurasia," *Review of International Political Economy*, Vol.20, No.3, 2013, p.438; Rawi Abdelal, "The Multinational Firm and Geopolitics: Europe, Russian Energy, and Power," *Business and Politics*, Vol.17, No.3, 2015, pp.553-576.

<sup>④</sup> 这一时期,北美和英国出现天然气市场自由化浪潮,通过天然气改革促进管道准入自由,强调天然气定价中的市场信号作用以及气对气竞争的定价模式。

<sup>⑤</sup> 为了加强竞争,2012年,欧盟启动了针对俄气的反垄断调查程序。欧盟指控俄气在中东欧地区存在滥用主导地位的反垄断行为,包括操纵天然气价格、分割欧洲天然气市场、有条件地提供天然气供给。尽管最初一直在竭力回击,2015年,俄气开始表现出解决反垄断案的意愿。

<sup>⑥</sup> 所有权拆分模式旨在将能源管网彻底从垄断能源企业中分离出来。由于担心所有权拆分导致能源管网被第三国收购,该方案的第三国条款规定投资欧盟能源管网的第三国企业遵守欧盟的拆分标准。

管道资产。<sup>①</sup>自2015年起,欧盟开始启动欧洲能源联盟建设进程,旨在建立欧洲统一能源市场,为欧洲搭建新的能源治理框架。就制约俄罗斯而言,能源联盟将授权欧盟监督和介入成员国与第三国关于能源事务的政府间协议,即所谓的“事前兼容性检查”。其目的是建立统一的能源价格协商机制,增强与第三国谈判和贸易的优势地位,保证欧盟的能源安全。

欧盟促进天然气市场竞争的措施加速了欧洲天然气交易中心的迅速发展。英国国家平衡点(NBP)、荷兰天然气交易中心(TTF)、德国的NCG和Gaspool以及比利时泽布吕赫(Zeebrugge)等是欧洲重要的天然气交易中心。目前,欧洲由天然气交易中心交易和定价的天然气数量占其天然气销售总量的三分之二。为了增加战略自主性和多元化供给来源,欧盟不仅支持和资助了连接南欧与北非的跨地中海管道和马格里布—欧洲输气管道,而且积极推进建设西欧南北向的天然气走廊(NSI West Gas)、中东欧和南欧的南北向天然气走廊(NSI East Gas)、波罗的海国家天然气管道运输网络(BEMIP)及南部天然气走廊(SGS)。前三个走廊旨在加强欧洲内部天然气的互联互通,使长期依赖俄罗斯天然气供给的波罗的海、中东欧和南欧国家进入欧洲天然气网络。南部天然气走廊主要用于绕道俄罗斯,将里海、中亚、中东和东地中海盆地生产的天然气输送到欧洲。<sup>②</sup>

通过建立天然气交易中心和跨国输气管网,欧洲实现了内部天然气市场的紧密交织以及供求的有效平衡。这意味着天然气无论从哪条路径输入,最终都将在整个地区进行交易。在此情况下,天然气的来源本身已经不再重要,而欧洲不同区域市场的天然气交易价格将趋于一致。欧洲天然气市场价格将不再由长期合约决定,而是由市场供求关系驱动,同时受管道气与液化气之间竞争关系的影响。<sup>③</sup>

从具体实践看,在全球天然气市场转型的背景下,欧盟关于天然气市场竞争和公司结构的管制措施对俄欧传统天然气定价模式产生巨大冲击。至21世纪第一个十年中期,俄气在欧洲天然气市场上的角色越发受到限制。俄气面临更多商业竞争以及修改合约条款和要求降价的压力。在与欧洲客户讨价还价的过程中,俄气被迫做出重大

<sup>①</sup> Agnia Grigas, *The New Geopolitics of Natural Gas*, Harvard University Press, 2017, p.157.

<sup>②</sup> Alberto Belladonna, “The Geopolitics of Gas in the European Union,” ISPI, February 21, 2020, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/geopolitics-gas-european-union-25103#n1>, last accessed on 5 March 2020.

<sup>③</sup> Thane Gustafson, *The Bridge: Natural Gas in a Redivided Europe*, Harvard University Press, 2020, pp.406-407.



让步,结果是俄罗斯管道气价格日益接近欧洲天然气交易中心价格。<sup>①</sup>随着长期石油指数化合约的格罗宁根时代宣告结束,传统合约模式中的卖方承担价格风险、买方承担数量风险,将转变为新商业模式下价格和数量风险均由卖方承担。

在欧洲看来,俄欧天然气贸易的地缘政治风险来源于天然气的传统贸易模式。天然气生产国常常凭借垄断性地位对消费国施加影响,因此,欧洲力求推动建立一种由市场供求主导的商业模式来削弱此种权力。<sup>②</sup>欧洲在对俄天然气关系中的地缘政治考虑亦是通过商业理念的思路解决的。在乌克兰过境问题上,欧盟既要减少对乌克兰的过境运输依赖,同时也要避免乌克兰被完全边缘化。因此,在俄欧天然气合约谈判中,欧盟一直从中调停并竭力使双方达成妥协。此外,欧盟还通过基础设施建设实现反向输气及促进液化气进口,以降低中东欧国家对俄天然气的传统依赖。在欧洲看来,制约俄罗斯天然气垄断的关键是通过市场力量创造消费国对生产国的制衡关系。一个更加多元、开放、互联互通的欧洲天然气市场将赋予天然气买方更多的选择,以此消解卖方控制管道系统的潜在地缘政治风险。

### 三 美国关于俄欧天然气关系的地缘政治思维

与商业理念不同,关于天然气贸易的地缘政治思维强调冲突与竞争,突出生产国对消费国的能源权力以及与天然气贸易相关的地缘政治效应。<sup>③</sup>冷战时期,美国曾是苏联与欧洲天然气贸易的强烈反对者,甚至不惜实施全面经济制裁以阻止跨西伯利亚天然气管道项目。苏联解体后,美国强调,俄罗斯的能源贸易和对外政策之间形成了事实上的“强关联”,不仅在对其能源依赖的欧盟中具有能源“武器化”倾向,而且利用能源出口收入来实现自己的地缘政治目标。<sup>④</sup>乌克兰危机特别是俄罗斯涉嫌干涉美

<sup>①</sup> 一是照付不议的比例从85%降至60%;二是将长期合约价格的15%转成现货价格;三是打折销售,将长期合约中的基准价格水平降低7-10%。如果新基准价格的石油指数化价格超过交易中心价格的5-15%,购买者将获得这一价差的“折扣”。Andrey A. Konoplyanik, “Russian Gas at European Energy Market: Why Adaptation is Inevitable,” *Energy Strategy Reviews*, Vol. 1, Issue 1, 2012, p.53; Jonathan Stern, “Russian Responses to Commercial Change in European Gas Markets,” in James Henderson and Simon Pirani, eds., *The Russian Gas Matrix: How Markets are Driving Change*, The Oxford University Press for the Oxford Institute for Energy Studies, 2014, p.64.

<sup>②</sup> Andreas Goldthau, “Rhetoric versus Reality: Russian Threats to European Energy Supply,” *Energy Policy*, Vol.36, 2008, p.686.

<sup>③</sup> Daisuke Nagayama and Masahide Horita, “A Network Game Analysis of Strategic Interactions in the International Trade of Russian Natural Gas Through Ukraine and Belarus,” *Energy Economics*, No.42, 2014, p.89.

<sup>④</sup> Angela Stent, “An Energy Superpower? Russia and Europe,” in Kurt M. Campbell and Jonathon Price, eds., *The Global Politics of Energy*, The Aspen Institute, 2008, p.78.

国大选导致美俄关系滑向历史性冰点。美国试图以更加坚决的制裁挫败俄欧天然气合作,并实现遏制俄罗斯的战略目标。

### (一)里根政府有关苏联与欧洲天然气贸易的冷战思维

20世纪60年代末,苏联与西欧天然气贸易刚起步时,美国并未干涉西欧进口苏联天然气。直至1976年,美国政府甚至一度对从苏联进口天然气的计划持积极态度。其态度的转变始自里根政府。它强烈反对跨西伯利亚天然气管道项目,公开表示要延迟甚至阻止这一项目。在里根政府看来,苏联的动机是使西欧国家增强对其天然气的依赖并弱化美欧同盟关系。因此,苏联完全可能中断天然气供给,对西欧国家进行“政治威胁”。

里根政府首先力求说服欧洲主动放弃跨西伯利亚天然气管道项目。在1981年7月的七国集团首脑渥太华峰会上,时任美国国务卿亚历山大·海格提出了这条管道的替代方案:一是美国向欧洲出口煤炭、核技术等;二是美国降低与欧洲在阿尔及利亚、尼日利亚和喀麦隆等国的天然气进口竞争。然而,西欧国家无论是政府还是公司均倾向于淡化苏联天然气出口的政治动机和地缘风险。<sup>①</sup>

当苏联与德国鲁尔燃气最终达成管道协议时,里根政府采取了针对跨西伯利亚天然气管道的全面经济制裁:<sup>②</sup>制裁对象延伸至非美国子公司生产的设备和拥有许可的美国公司海外子公司;具体手段是使本国跨国公司撤回技术许可并阻止其输出核心零部件。任何违反这一制裁的公司将被列入美国商务部黑名单中,同时还将被处以严苛惩罚。<sup>③</sup>

里根政府对欧洲的单边制裁引起很大争议。欧洲认为,跨西伯利亚管道项目并未对欧洲能源安全构成威胁。该项目仅供给欧洲4%的天然气需求,因此,苏联天然气实际上有利于欧洲供给来源的多元化。欧洲共同体委员会和10个欧共体成员国声称:“美国对苏联的禁运是非法的。”欧洲议会也通过决议反对美国制裁。英国首相撒切尔威胁“将采取法律手段迫使英国公司违背美国制裁”。意大利和法国政府同样指示本国制造商“忽略美国制裁,重视与苏联的合约”。法国政府颁布阻断法令(blocking orders),对公司因服从美国制裁的违约行为发起刑事起诉。联邦德国总理施密特

<sup>①</sup> Per Hogselius, *Red Gas: Russia and the Origins of European Energy Dependence*, p.185.

<sup>②</sup> 跨西伯利亚天然气管道是由苏联和德国鲁尔燃气以及其他西欧天然气公司联合修建。

<sup>③</sup> 具体包括判处公司主管10年监禁,每项违规处以10万美元罚款,以及剥夺所有与美国贸易的权利。

坚信“这条管道终将被建成”。<sup>①</sup>

欧洲国家强烈反对里根政府的单边制裁源于对苏联天然气管道贸易的巨大商业收益。苏联当时是欧洲宽口径钢管、涡轮机和压缩机等设备的重要出口市场。对于被经济衰退和高失业率困扰的欧洲而言,跨西伯利亚天然气管道合约对其扩大出口、发展经济至关重要。据估算,倘若服从美国禁运制裁,欧洲公司将损失85亿美元的出口收入。具体而言,1975年至1983年间,英国约翰布朗工程公司生产的30%的涡轮机出口至苏联。跨西伯利亚天然气管道项目中的涡轮机备件和设备订单占该公司业务的66%。一直处于亏损状态的联邦德国曼内斯曼公司和AEG子公司卡尼斯(AEG-Kanis)也寄望于跨西伯利亚天然气管道合同来提振公司出口,进而避免陷入流动性危机而申请破产保护。<sup>②</sup>

欧洲在天然气管道建设中的巨大商业利益使其不惜违背美国意志,向苏联供给管道建设所需的关键设备。<sup>③</sup>这些关键设备的及时运达对于跨西伯利亚天然气管道的成功铺设至关重要。<sup>④</sup>美国的干涉最终以失败结束。1982年11月,里根政府宣布取消对跨西伯利亚天然气管道的制裁。1983年底,该管道正式开通,苏联天然气从西西伯利亚乌连戈伊气田进入联邦德国。

## (二) 制裁俄欧天然气管道、遏制俄罗斯的对外行为

苏联解体后,美国寻求使原苏联国家特别是中亚—里海国家融入世界能源市场来降低俄罗斯在对欧能源出口中的垄断地位。20世纪90年代,俄罗斯与西方基本保持了以合作为基调的关系。21世纪前十年,美俄双边关系曾一度向恢复相互信任的方向发展。然而,2014年乌克兰危机的爆发开启了美俄高度对抗甚至直接冲突的新时期。<sup>⑤</sup>美俄围绕乌克兰危机的地缘战略博弈扩展到地缘经济领域,这促使美国对俄欧天然气关系的态度发生实质性转变。

奥巴马政府根据《国际紧急经济权力法》开启对俄制裁的程序,并积极推动将能

<sup>①</sup> Paul Brown, “Thatcher Pressed to Stop CIA Surveillance of Nuclear Industry,” *The Guardian*, July 28, 1986, p.6; John Hooper, “Havers Attacks U.S. Technology Controls,” *The Guardian*, July 17, 1985, p.30.

<sup>②</sup> Stephen G. Gross, “Making Space for Sanctions: The Economics of German Natural Gas Imports from Russia, 1982 and 2014 Compared,” *German Politics and Society*, Vol.34, No.3, 2016, pp.9-10.

<sup>③</sup> Michael Mastanduno, *Economic Containment: CoCom and the Politics of East-West Trade*, Cornell University Press, 1992, p.244.

<sup>④</sup> 1982年9月3台法国制造的压缩机被运往苏联,它们由美国德莱赛公司在法国的子公司制造。英国约翰布朗工程公司生产的6台涡轮机同样被装载到通往苏联的货轮。意大利新比隆公司(Nuovo Gignone)制造的2台压缩机被运往苏联。联邦德国AEG的子公司卡尼斯准备运输涡轮机。

<sup>⑤</sup> Dmitri Trenin, “The Ukraine Crisis and the Resumption of Great-Power Rivalry,” Carnegie Moscow Center, July 2014, [https://carnegieendowment.org/files/ukraine\\_great\\_power\\_rivalry2014.pdf](https://carnegieendowment.org/files/ukraine_great_power_rivalry2014.pdf), last accessed on 7 March 2020.

源行业纳入制裁范围。制裁具体内容包括对俄罗斯能源企业高管实施签证禁令和资产冻结,对俄方能源企业及其为其提供融资服务的相关银行实施融资限制,对与俄方油气勘探开发有关的技术设备和服务实施出口限制等。<sup>①</sup> 根据特朗普政府 2017 年发布的《美国国家安全战略》,俄罗斯被界定为战略竞争“对手”。美国开列的“行业制裁识别清单”扩大至俄气、俄罗斯石油公司、西伯利亚石油公司和俄罗斯石油运输公司等能源企业。此外,受制裁实体控股 50% 以上的项目和企业也受到制裁。<sup>②</sup>

俄罗斯涉嫌干涉美国大选激化了美国国内的反俄情绪。为了对俄罗斯实施更加有效的经济制裁、避免特朗普总统对俄绥靖,国会开始主导美国对外制裁过程。针对俄罗斯的制裁法案得到国会两党的一致支持。2017 年 8 月通过的“以制裁反击美国敌人法案”(CAATSA)使美国总统能够对能源领域中与俄合作的个人和公司施加制裁。其中,“2017 反击俄罗斯在欧洲和欧亚地区影响法”(CRIIEA)是美俄关系史上最严厉、最全面的制裁法案。该法通过修改制裁条款对总统权力做出限制,由此确立国会在对俄制裁方面的控制权。<sup>③</sup> 为了打击俄罗斯能源出口管道建设,该法案第 232 条增加了对参与俄罗斯能源管道建设项目的制裁。<sup>④</sup>

2019 年 12 月,国会将《保护欧洲能源安全法》纳入《2020 国防授权法案》(NDAA)并获得通过。<sup>⑤</sup> 该制裁法案聚焦北溪-2 号管道项目,制裁措施包括强制实施签证禁令,并对在 100 英尺或更深海底铺设天然气管道的船只及其公司实施全面封锁制裁。该法案的共同发起人参议员特德·克鲁兹和珍妮·沙欣称:该法案是对俄罗

---

① The U.S. Department of the Treasury, “Sanctions Target Russian Government Officials, the Inner Circle That Supports Them, and Bank Rossiya, the Personal Bank of Officials of the Russian Federation,” March 20, 2014, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx>; The U.S. Department of the Treasury, “Announcement of Treasury Sanctions on Entities within the Financial Services and Energy Sectors of Russia, Against Arms or Related Material Entities, and Those Undermining Ukraine’s Sovereignty,” July 16, 2014, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/jl2572.aspx>; The U.S. Department of the Treasury, “Announcement of Expanded Treasury Sanctions within the Russian Financial Services, Energy and Defense or Related Material Sectors,” September 12, 2014, <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2629.aspx>, last accessed on 10 March 2020.

② 姜毅《解析美国对俄制裁新法案》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2018 年第 1 期,第 28 页。

③ Jonathan Masters, “What are Economic Sanctions?” Council on Foreign Relations, August 12, 2019, <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions>, last accessed on 10 March 2020.

④ “Nord Stream 2: A Fait Accompli?” *Congressional Research Service*, March 8, 2019, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11138>, last accessed on 10 March 2020.

⑤ Brett Forrest, “A Congressional Move Against Russia’s Pipeline to Europe Is Running Aground,” *The Wall Street Journal*, October 31, 2019, <https://www.wsj.com/articles/a-congressional-move-against-russias-pipeline-to-europe-is-running-aground-11572526264>, last accessed on 10 March 2020.

斯“扩张主义”和“经济勒索”的反击。<sup>①</sup>

美国此次制裁虽然仅针对管道铺设环节,但却取得明显效果。美国制裁直接导致北溪-2号项目推迟,何时建成存在很大不确定性。瑞士全海公司(Allseas)在海底管道铺设中担任关键角色,无论俄罗斯或德国都不具备该公司海底管道铺设的技术和设备。俄罗斯和德国曾尝试说服全海公司在2020年1月20日前完工或将船只租“售”给第三方公司。然而,后者在美国发布制裁法案后立即中止作业,撤回原来建造北溪-2号管道的船只。美国动用全球经济网络实施制裁使得俄罗斯只能依靠本国力量完成该管道项目,因为任何欧洲公司都不愿冒着被美国制裁的风险来帮助俄气完成剩余管道的铺设。

此外,该制裁法案还迫使俄气在乌克兰过境问题上采取妥协态度。在美国的压力下,2019年底,俄气与乌克兰国家石油天然气公司签订调解相互索赔协议。俄气根据斯德哥尔摩仲裁法庭的最终裁决向乌方公司支付包括滞纳金在内的共29亿美元。双方还就过境乌克兰向欧洲供应天然气达成5年期新协议。俄罗斯将恢复向乌克兰输送天然气,乌克兰由此保住了过境国地位,但这显然有违俄气联合欧洲大型能源企业修建北溪和北溪-2号管道的初衷。<sup>②</sup>目前,美国国会正在筹划新的制裁措施。如果俄罗斯试图完成北溪-2号管道的剩余铺设部分,国会可能会将制裁目标锁定为参与该项目的欧洲投资商或者该项目建成后俄罗斯天然气的潜在购买者。<sup>③</sup>

北溪-2号项目背后是美国、俄罗斯和以德国为代表的欧洲国家之间的利益博弈。德国认为,北溪-2号项目属于私营部门的商业行为,美国制裁是对欧洲国家商业行为的干涉,欧洲具有在双边基础上做出商业决定的优先权。<sup>④</sup>尽管欧盟委员会质疑北溪-2号项目,但它同样反对美国对其施加制裁。在它看来,经济制裁将进一步恶化特

<sup>①</sup> Anna Shiryayevskaya and Dina Khrennikova, "Why the World Worries About Russia's Natural Gas Pipeline," *Bloomberg*, June 13, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-13/why-world-worries-about-russia-s-natural-gas-pipeline-quicktake>, last accessed on 10 March 2020.

<sup>②</sup> 2020年,俄气将通过乌克兰运输至少650亿立方米的天然气。2021年至2024年,每年运输至少400亿立方米天然气。在欧盟天然气消费中,来自俄罗斯天然气的16.3%通过乌克兰运输。俄罗斯多年来一直试图构建绕开乌克兰的直接对欧输气管道系统,但美国对北溪-2号项目的制裁表明,美国绝不会允许俄罗斯轻易实现这一战略目标。乌克兰过境的去中介化不仅意味着俄罗斯对欧战略地位的抬升,而且意味着俄罗斯解除了天然气过境乌克兰运输的掣肘。乌克兰无疑将因此在对俄的乌东问题谈判上损失重要筹码。东欧的地缘政治风险急剧上升相应会增加美国承担维护跨大西洋安全责任的负担。因此,美国将可能采取进一步的制裁手段保留乌克兰在俄欧天然气运输体系中的一席之地。

<sup>③</sup> "The Unclear Future of Nord Stream 2, Russia's Controversial Gas Pipeline," *DW*, February 17, 2020, <https://www.dw.com/en/the-unclear-future-of-nord-stream-2-russias-controversial-gas-pipeline/a-52357665>, last accessed on 11 March 2020.

<sup>④</sup> Angela Stent, *Putin's World: Russia against the West and with the Rest*, Twelve Books, 2019, p.99.

朗普政府与欧盟之间的紧张商业关系。欧盟希望确保将北溪-2号管道置于其管制之下,而不是受到第三国具有域外效应的单边制裁影响。<sup>①</sup>

然而,美国强调俄罗斯行为的不可预期性,认为俄罗斯可以利用欧洲对其天然气进口依赖实现自身的地缘政治目标,包括绕开乌克兰过境、威胁欧盟能源安全、使用天然气贸易收益增强自身的地缘政治影响力。美国意识到,北溪-2号管道将为欧洲和俄罗斯之间的稳定和可预期关系提供支撑,这显然不利于跨大西洋伙伴关系和北约集体防御,而且与本国将俄罗斯界定为战略竞争对手的国防战略背道而驰。在美国看来,欧洲对俄天然气进口依赖本身便是欧洲能源安全的威胁来源,而且天然气管道成为俄罗斯对外行为的助推器。鉴于俄罗斯经济对能源出口收入的高度依赖,制裁俄欧天然气管道将沉重打击其经济,从而限制俄罗斯对外行动的能力。<sup>②</sup>

### (三)美国制裁效果增强的原因分析

经济制裁是介于外交与战争之间、成本和风险较低的一种行动方案。它越来越成为美国应对地缘政治挑战、实现政治目标的工具。随着经济全球化和相互依赖的不断加深,美国实施经济制裁的手段亦日益多元,其最终目的是威胁被制裁国以及第三方采取与美国外交政策相一致的行为。<sup>③</sup>

经济制裁能否被成功实施,取决于制裁国能否将经济影响变为政治结果。<sup>④</sup>从冷战时期的跨西伯利亚天然气管道到目前的北溪-2号管道,美国经济制裁的实施效果明显增强。究其原因,一是美国实施制裁的主体从政府转向国会。冷战时期,政府是美国经济制裁的主要发起者,制裁政策的实施一般体现为执行总统的行政命令。自20世纪90年代以来,美国经济制裁从总统行政命令模式转向国会制裁立法模式。政府主导型与国会主导型制裁的重要区别在于,以行政命令实施的制裁可由政府随时取消;而欲取消由国会通过的制裁法案,就需经过冗长而复杂的立法程序。

<sup>①</sup> Anca Gurzu, "EU Disunity on US's Anti-Nord Stream 2 Push," *POLITICO*, August 8, 2019, <https://www.politico.eu/article/eu-disunity-hampers-efforts-to-block-us-pipeline-sanctions/> last accessed on 12 March 2020.

<sup>②</sup> James Dobbins, Howard J. Shatz and Ali Wyne, "Russia is a Rogue, Not a Peer; China is a Peer, Not a Rogue," *Rand Corporation*, October 2018, p. 9, <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE310.html>; Michael McFaul, "Russia as It Is: A Grand Strategy for Confronting Putin," *Foreign Affairs*, July/August 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2018-06-14/russia-it> last accessed on 12 March 2020.

<sup>③</sup> Kenneth A. Rodman, *Sanctions Beyond Borders: Multinational Corporations and U.S. Economic Statecraft*, Rowman and Littlefield Publishers Inc., 2001, p.172.

<sup>④</sup> Kim Richard Nossal, "International Sanctions as International Punishment," *International Organization*, Vol. 42, No.2, 1989, pp.301-302; James Lindsay, "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination," *International Studies Quarterly*, Vol.30, No.2, 1986, pp.153-173; Jonathan Kirshner, "The Microfoundations of Economic Sanctions," *Security Studies*, No.6, 1997, pp.32-64.

二是美国经济制裁手段从传统贸易制裁转向依赖全球经济网络的金融制裁。“9·11”事件后,美国开始从以贸易制裁和出口禁运为手段的全面经济制裁转向针对特定对象的“聪明制裁”理念。传统贸易制裁通过禁止市场准入或核心零部件和技术许可出口来实现制裁目标。而在金融制裁中,美国越来越将全球经济网络变成一种“政治武器”,由此形成了一套较为完善的制裁制度,凭借银行系统和跨国公司对美国主导金融体系的严重依赖,对被制裁国金融资源和支付渠道进行精准打击。在此情况下,跨国公司违背制裁的成本很高,而且难以找到替代途径规避制裁。<sup>①</sup>

三是欧洲对俄天然气管道的商业利益从涉及多数欧洲国家变为集中到德国。冷战时期,英国、联邦德国、法国、意大利等主要欧洲国家在跨西伯利亚天然气管道项目中拥有巨大的商业利益,而且欧洲内部关于建设这条管道的意见较为统一。然而,北溪-2号管道项目的实施和推进导致欧洲内部对俄天然气合作的分歧全面爆发。筹建伊始,捷克、匈牙利、波兰、斯洛伐克、拉脱维亚、立陶宛、爱沙尼亚、罗马尼亚和克罗地亚9个欧盟成员国联名致函欧盟委员会,认为该项目使俄罗斯可以不再顾及传统过境国利益,随心所欲地“讹诈”欧洲。波兰总统杜达将北溪-2号管道项目称为“一个巨大威胁”。<sup>②</sup>丹麦和法国等也曾对北溪-2号表示质疑,认为在欧盟2050年实现“碳中和”的长期愿景下,铺设一条设计寿命至少50年的天然气管道会削弱德国能源转型的动力。因此,与冷战时期相比,美国制裁俄欧天然气管道项目在欧洲遭到的反对相对减弱。

无论是冷战期间的苏联还是乌克兰危机后的俄罗斯,均被美国视为传统安全威胁的主要来源。随着天然气作为俄罗斯能源出口的支柱地位越发突出,美国将制裁天然气管道作为制约俄罗斯外交行为的意愿更加强烈。在有关俄欧天然气关系的地缘政治思维上,美国已不仅着眼于俄天然气是否会对欧洲能源安全构成威胁,而是更多地将俄天然气视为助长其对外行为能力的重要工具加以限制。曾经作为沟通俄欧关系桥梁和纽带的天然气,显然已成为美国遏制俄罗斯对外战略的重要领域。

<sup>①</sup> Henry Farrel and Abraham L. Newman, “Choke Points,” *Harvard Business Review*, January-February 2020, <https://hbr.org/2020/01/choke-points>, last accessed on 12 March 2020.

<sup>②</sup> Andrius Sytas, “EU Leaders Sign Letter Objecting to Nord Stream-2 Gas Link,” *Reuters*, March 16, 2016, <https://uk.reuters.com/article/uk-eu-energy-nordstream-idUKKCNOW11YV>; Jean-Arnold Vinois and Thomas Pellerin-Carlin, “Nord Stream-2: A Decisive Test for EU Energy Diplomacy,” *Natural Gas Europe*, December 16, 2015, <http://www.naturalgaseurope.com/nordstream-2-eu-energy-diplomacy-expert-27171>, last accessed on 12 March 2020.

#### 四 欧美分歧、欧盟地缘政治转向与欧洲未来天然气市场格局

尽管当前俄欧天然气贸易规模蓬勃发展,但俄欧天然气关系中的美国因素始终不断增强,特别是美国关于俄欧天然气关系的地缘政治思维日益强化。特朗普主政以来,美国经济政策理念从“全球主义”全面转向“美国优先”,利用自身经济和金融主导地位实施经济制裁的能力和意愿增强。这意味着美国制裁在相当一段时间内将是悬在俄欧天然气合作上的一把利剑。

欧洲对美国不惜牺牲盟友利益、挥舞制裁大棒的行为越发不满,寻求“欧洲主权”和“战略自主”以捍卫其能源利益。2019年11月,欧盟委员会新任主席冯德莱恩提出建立一个真正的“地缘政治委员会”的构想,要求欧洲在面对大国竞争时学会使用“强势语言”。<sup>①</sup>2020年1月,欧盟委员会能源总干事乔根森(Ditte Juul-Jorgensen)在世界未来能源峰会上表示,与2009年俄罗斯中断对乌克兰天然气供给时相比,欧洲目前的能源安全状况已经完全不同,因此,欧盟需要寻求的“不是能源独立,而是能源竞争”。<sup>②</sup>

欧盟从“软实力”向“硬实力”转型的诉求是否有助于其将经济力量变为政治意图,从而应对权力政治下的天然气地缘竞争?问题的关键在于,欧盟传统商业模式和治理方式能否有效适应其地缘政治转向的需求。<sup>③</sup>采取地缘政治行动意味着基于现实战略目标将所有相关政策迅速整合为全面一致的对外行动。<sup>④</sup>就在天然气领域应对美国制裁而言,决定欧盟在权力政治中生存能力的关键有三个因素:一是欧盟能否通过减少对美国金融霸权的脆弱性依赖来规避制裁;<sup>⑤</sup>二是欧盟是否能以有效的反制

<sup>①</sup> Mark Leonard, “The Makings of a ‘Geopolitical’ European Commission,” European Council on Foreign Relations, November 28, 2019, [https://www.ecfr.eu/article/commentary\\_the\\_makings\\_of\\_a\\_geopolitical\\_european\\_commission](https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_makings_of_a_geopolitical_european_commission), last accessed on 14 March 2020.

<sup>②</sup> “Competition, Sanctions and the New Geopolitics of Russian Gas,” *The Economist*, January 25, 2020, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2020/01/23/competition-sanctions-and-the-new-geopolitics-of-russian-gas>, last accessed on 14 March 2020.

<sup>③</sup> Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age,” Carnegie Europe, February 25, 2020, <https://carnegieeurope.eu/2020/02/25/how-eu-can-survive-in-geopolitical-age-pub-81132>, last accessed on 12 March 2020.

<sup>④</sup> Vassilis Ntousas, “How Can the EU Learn the Language of Power,” Chatham House, December 3, 2019, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/how-can-eu-learn-language-power>, last accessed on 12 March 2020.

<sup>⑤</sup> Ellie Geranmayeh and Manuel Lafont Rapnouil, “Meeting the Challenge of Secondary Sanctions,” European Council on Foreign Relations, June 2019, p.2, [https://www.ecfr.eu/page/-/4\\_Meeting\\_the\\_challenge\\_of\\_secondary\\_sanctions.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/4_Meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions.pdf), last accessed on 15 March 2020.



措施对美国制裁进行可信性报复;三是欧盟能否就上述政治意图形成一致的集体行动。

美国经济制裁的政治动机已经促使欧洲寻求构建与美国主导的金融体系脱钩的替代性支付体系。继英法德 2019 年 1 月牵头建立“贸易往来支持工具”(INSTEX)机制后,已经有 9 个欧盟国家宣布加入。尽管欧洲建立 INSTEX 机制的初衷是寻求建立与伊朗正常贸易的独立交易机制,但此举的真正目的,恐怕仍是减少美国对俄制裁给欧洲可能造成的巨大损失。<sup>①</sup> 2020 年 3 月,INSTEX 机制为伊朗购买药品供给完成了首笔交易。如果 INSTEX 机制成为欧洲未来贸易体系的基石,那么,欧洲将成功削弱甚至抵消美国对伊朗以及其他目标国施加单边制裁的影响。然而,INSTEX 机制能否被广泛用于满足欧洲对伊朗的贸易需求,仍有待观察。目前,INSTEX 机制的参与者主要是与美国没有业务往来的欧洲中小型公司,而且交易范围仅限于药品、医疗器械和农产品等人道主义贸易范畴。欧洲大型跨国公司仍因担心美国制裁威胁未参与其中。考虑到美元在国际货币体系中的霸权地位,欧洲构建替代性金融和支付体系的“去美元化”过程将是缓慢而艰难的。

针对美国对欧洲的脆弱性依赖实施反制,是欧盟构建“战略主权”的又一重要方式。德国经济研究所经济学家凯姆费尔特(Claudia Kemfert)建议欧盟对美国征收“气候关税”(Climate Tariffs),以回应后者对北溪-2 号的制裁。<sup>②</sup> 美国页岩气通过水力压裂法开采而成,这种开采方式对环境有害,而“气候关税”无疑将阻止美国天然气出口至欧洲。欧盟将“气候关税”变为政治权力是其反制美国单边制裁的重要途径。根据欧盟委员会的《欧洲气候法》目标,欧盟将在 2050 年实现“碳中和”。其中,“碳边界调整机制”(BCA)是《欧洲绿色协议》的核心内容。该机制将针对特定国家未实施或未有效实施碳定价的产品征收“碳边境关税”,进而弥补欧盟国内碳关税与低碳税或者无碳税国家税额之间的差额。自特朗普政府正式宣布退出《巴黎气候协议》后,欧盟与美国关于应对气候变化的全球政策分歧尚未外溢到贸易领域。然而,征收“碳边境关税”将使得欧盟的环保管制权力“武器化”。美国商务部长罗斯威胁将惩罚欧盟这

<sup>①</sup> Henry Farrel and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol.44, No.1, 2019, pp.78-79.

<sup>②</sup> “German Think Tank Calls for ‘Climate Tariffs’ in Response to US Sanctions on Nord Stream,” DW, December 23, 2019, <https://www.dw.com/en/german-think-tank-calls-for-climate-tariffs-in-response-to-us-sanctions-on-nord-stream-2/a-51777853>, last accessed on 15 March 2020.

一“保护主义”措施。<sup>①</sup> 如果欧盟的“碳边界调整机制”在制度设计上能够符合世界贸易组织的公平准则,那么,这不仅将有效避免气候保护与多边贸易体系之间的冲突,而且将给予欧盟应对碳排放大国美国实施制裁的反制手段。<sup>②</sup>

在天然气领域,欧盟能否就应对美国制裁形成集体行动,取决于地缘竞争压力产生的向心力是否大于离心力。页岩革命后,美国迅速超过俄罗斯成为世界最大的天然气生产国。美国液化气强劲的出口趋势使其在俄欧能源关系中成功打入楔子,遏制俄罗斯在欧洲传统能源权力的同时,增强了其在对俄天然气依赖上分裂欧洲的手段。继2017年6月首批美国液化气抵达波兰后,美国实现向波罗的海三国出口液化气。这些东欧和原苏联国家尽管传统上对俄天然气进口高度依赖,但在地缘政治上对俄却极度排斥和不信任。<sup>③</sup> 正因为美国提供了对俄天然气的替代供给,它们才更加坚定地欧盟内部反对任何由俄罗斯主导的天然气管道项目。由克罗地亚和波兰两国提出的“三海合作”倡议聚焦中东欧国家,其重点是加强地区能源、基础设施和数字化领域的合作,建立“南北”能源和基础设施走廊。<sup>④</sup> 中东欧国家寄望于美国更多地介入欧洲事务来对冲俄罗斯的传统能源影响,而西欧国家仍力求保持对俄天然气进口的高度依赖。这意味着美国对俄欧天然气管道的制裁将导致欧洲内部在对俄天然气进口依赖上的分歧更加明显。

2020年全球范围内迅速蔓延的新冠疫情对全球经济产生下行影响,这使得已经低迷的全球油价不断探底。3月以来,布伦特原油价格进入自由落体阶段,甚至一度跌至20美元以下。欧洲与油价挂钩的天然气长期协议价格也大幅下降,同时,天然气交易中心的现货价格变化也更加敏感。<sup>⑤</sup> 由于欧洲多国采取封锁措施,工业、商用以及民用天然气消费量大幅降低,这将持续加大已经处于历史低点的欧洲天然气价格下行压力。天然气市场供过于求的严峻形势将加剧美国与俄罗斯对欧洲天然气市场份额的争夺。可以预见,经济制裁仍将是美国制约俄罗斯天然气出口扩张的重要工具。

<sup>①</sup> Justin Worland, “How Europe’s Border Carbon Tax Plan Could Force the U.S. To Act on Climate Change,” *Time*, March 4, 2020, <https://time.com/5793918/european-border-carbon-tax/>, last accessed on 15 March 2020.

<sup>②</sup> Gillian Tett et al., “US Threatens Retaliation against EU over Carbon Tax,” *Financial Times*, January 26, 2020, <https://www.ft.com/content/17ee830c-3ee6-11ea-a01a-bae547046735>, last accessed on 16 March 2020.

<sup>③</sup> 富景筠《页岩革命与美国的能源新权力》,载《东北亚论坛》2019年第2期,第121页。

<sup>④</sup> David A. Wemer, “The Three Seas Initiative Explained,” Atlantic Council, February 11, 2019, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-three-seas-initiative-explained-2/>, last accessed on 16 March 2020.

<sup>⑤</sup> Anna Mikulska, “Natural Gas Markets Beyond COVID-19,” *Forbes*, April 1, 2020, <https://www.forbes.com/sites/thebakersonstitute/2020/04/01/natural-gas-markets-beyond-covid-19/#2f9edab554c4>, last accessed on 10 April 2020.

随着欧洲天然气市场从卖方主导转向买方主导,庞大的天然气市场和消费能力无疑是欧洲形成对外天然气谈判的结构性权力,而美俄对欧洲天然气市场的竞争加剧将增加欧洲作为消费方的天然气需求权力。

根据国际能源署预测,至2035年,欧盟天然气需求量将增至6290亿立方米,进口依存度将达到81%。<sup>①</sup>在未来欧洲天然气市场格局中,欧洲本土天然气产量将持续降低。由于亚马尔液化气项目以及由俄罗斯主导的天然气管道不断扩张,俄罗斯仍将在欧洲天然气市场上保持有利的竞争地位。但同时,挪威和北非的管道气以及南部天然气走廊建设将有助于欧洲天然气供给趋于多元化。欧洲天然气基础设施建设,特别是液化气再气化终端项目将大幅增加其液化气的进口能力。卡塔尔、美国和俄罗斯在液化气供给方面的竞争将更加激烈。在更趋多元的欧洲天然气市场格局中,进口依赖将仅是欧洲多维能源安全体系中的一个维度。从长远来看,对欧洲天然气安全影响更大的将是天然气在欧盟内部的自由流动、未来天然气需求的变化以及天然气在欧洲能源“脱碳化”进程中的角色。<sup>②</sup>

## 五 结语

欧洲对俄天然气进口依赖之所以形成与加深,是由于双方都要获得来自天然气贸易的收益。尽管俄罗斯凭借垄断性供给国地位拥有在对欧天然气贸易中的结构性权力,但欧洲从制度和器物层面约束了俄罗斯行为的不确定性。这使得乌克兰危机后欧洲对俄天然气的进口依赖仍然持续增加。由于能源革命与技术进步带来液化气贸易的大规模增长,欧洲天然气市场正在从卖方主导转变为买方主导。在对外天然气谈判中,欧洲依靠自身的天然气市场规模拥有了能源需求权力。

美国曾长期是世界最大的能源进口国和消费国,但它无论与苏联还是俄罗斯都缺乏能源贸易联系。页岩革命后,美俄在欧洲天然气市场上的竞争已日趋白热化。随着美国盟友欧洲与俄罗斯的天然气的关系日益密切,美俄天然气博弈已经不仅是一场争夺商业利益的竞争,而是更具有地缘政治较量的色彩。经济制裁效果的提升,令美国更

<sup>①</sup> IEA, *World Energy Outlook 2011*, International Energy Agency, 2011, pp. 159-165, <https://webstore.iea.org/world-energy-outlook-2011>, last accessed on 17 March 2020.

<sup>②</sup> Peter Zeniewski, "A Long-term View of Natural Gas Security in the European Union," IEA Commentary, March 13, 2019, <https://www.iea.org/commentaries/a-long-term-view-of-natural-gas-security-in-the-european-union>, last accessed on 17 March 2020.

加寄望于通过这种手段实现遏制俄罗斯能源扩张的战略目标。

然而,欧洲在天然气贸易上与俄罗斯存在利益捆绑,故而美国在天然气领域的对俄制裁极大损害了其能源利益。尽管欧盟出现从“软实力”向“硬实力”的地缘政治转向,但欧洲能否通过这一转向应对不断增强的天然气地缘竞争,取决于其将经济力量变为政治意图的现实可能与效果。中东欧国家和原苏联国家借助美国摆脱对俄天然气进口依赖的诉求日益强烈,欧盟越来越难以在对俄天然气关系上形成共识。随着美国制裁力度增强、欧洲内部分歧加深,欧洲对俄天然气进口依赖的增加将越来越成为跨大西洋伙伴关系争论的焦点。

作为一个“长时段”的产物,俄欧天然气关系的未来前景很大程度上将取决于欧洲天然气市场上的供求关系,以及天然气在能源转型和气候变化中的地位。欧盟向低碳经济转型将使得天然气在欧洲能源结构中的作用发生巨大变化。这不仅将降低欧洲对俄天然气的需求,也会压制有助于降低对俄天然气进口依赖的液化气基础设施建设。对于俄罗斯而言,天然气出口市场的多元化是规避风险、寻求收益最大化的重要选择。<sup>①</sup>随着俄罗斯天然气东向出口势头的推进,欧洲市场在俄未来天然气出口中的权重会相应降低。这将在一定程度上加速世界天然气市场从地区性、分散化转向全球性、统一化。未来欧洲天然气市场将在多重主体的多重博弈中深度演化。但无论如何,商业理念与地缘政治仍将是考察欧美俄在天然气领域三角互动的重要视角。

(作者简介:富景筠,中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员;责任编辑:莫伟)

---

<sup>①</sup> 2019年12月,中俄东线天然气管道正式开通运营。俄罗斯开始通过这条管道向中国供气,输气量逐年增长,最终将达到每年380亿立方米。俄罗斯借此在欧洲之外获得了一个庞大而稳定的天然气销售市场。目前,俄罗斯还在积极游说中国同意建设中俄西线天然气管道。除天然气管道外,中俄在北极液化气开发方面的合作也取得重大进展。在亚马尔液化气项目中,中国石油天然气集团有限公司和丝路基金分别持股20%和9.9%。俄气计划到2035年将其在中国天然气进口量和消费总量中的份额分别增至25%和13%,届时俄罗斯将成为中国最大的天然气进口国。“В ‘Газпроме’ заявили, что могут увеличить добычу газа к 2035 году за счет новых проектов,” *Тасс*, 25 февраля, 2019, <https://tass.ru/ekonomika/6157985>, last accessed on 17 March 2020.

ment provisions to effectively resolve relevant disputes between the contracting parties. This paper argues that as a principle, the ICS could be introduced into the ISDS clause in the ongoing China–EU Comprehensive Investment Agreement. However, the clause should not completely exclude other ISDS mechanisms. In addition, the ICS should be simplified to make it an effective mechanism that can practically contribute to the settlement of disputes at the bilateral level.

124 Commercial Concept or Geopolitics? —Origins for the Disparities between Europe and the US on European Gas Dependence on Russia and Its Impacts  
FU Jingyun

The relation between Russia and Europe in the natural gas sector is a highly controversial topic in the transatlantic partnership. The core element of Europe's commercial concept in relation to its dependence on Russian gas is to restrict the uncertainty of Russia's behavior through institutional design and at the same time to reduce the potential threat by Russia's possible interruption of gas supply through pipeline interconnection and diversified supply sources in order to make Russia a safe and reliable source of supply. In terms of geopolitical thinking, the US not only focuses on the issue whether Russian gas poses a threat to European energy security, but views it as an important instrument by which Russia is to enhance its external capability. As European dependence on Russian gas has been deepened and US sanctions intensified, the US, Europe and Russia are now facing the dilemma of economic sanctions and statecraft, which may aggravate the rift between the transatlantic partnership. The issue whether the EU can respond effectively to the intensified geopolitical competition in the field of natural gas through a geopolitical shift depends on the practical possibility and real effect for it to turn the economic power into political intent.

## ACADEMIC ACTIVITIES

144 China–EU Ambassadors Forum and the Issuing Ceremony of *Bluebook of Europe* (2018–2019)

QI Tianjiao