

组织行为与制度变迁^{*}

——欧盟能源治理的三重逻辑

江思羽

【内容提要】 能源安全是地区能源治理的核心目标。通过分析欧盟能源治理制度的变迁，作者提出了能源治理环境与制度变迁的三种逻辑，分别是安全环境与生存性逻辑、技术环境与后果性逻辑以及制度环境与适当性逻辑。这三种逻辑分别与供应稳定、价格低廉和生态环保的能源安全目标相对应，体现了地区能源治理制度的不同特点。在欧盟能源治理制度变迁的过程中，其主导逻辑各不相同。在技术环境影响下，欧盟能源治理制度受后果性逻辑主导，强调欧盟在政治、经济和外交层面加强统一行动，旨在以高效率 and 低成本的方式实现能源安全目标。随着安全和技术环境趋于稳定，制度环境的显著变化为适当性逻辑发挥主导作用创造了条件，能源转型与应对气候变化被确立为地区能源治理制度的核心。2022年乌克兰危机的爆发深刻影响了欧盟对能源安全的认知，短期内生存性逻辑主导了欧盟能源治理制度的变迁。从长期来看，全球应对气候变化和可持续发展的制度环境并未改变，适当性逻辑仍将深刻影响欧盟能源治理的制度变迁。

【关键词】 欧盟能源治理；制度变迁；后果性逻辑；适当性逻辑；生存性逻辑

【作者简介】 江思羽，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员（北京 邮编：100732）。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550
(2024) 02-0118-35

^{*} 本文系中国社会科学院“青启计划”（项目批准号：2024QQJH167）的阶段性研究成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家提出的宝贵意见与建议，文中疏漏由笔者负责。

一 引言

能源议题集安全属性、经济属性和社会生态属性于一体。对一国或某个地区而言,能源治理的理想状态是在能源的安全属性、经济属性和社会生态属性三者间取得平衡,进而实现全方位的能源安全目标。在现实的国际经济活动中,一国或某个地区往往存在能源“不可能三角”问题,即能源的获取与使用不能同时满足供应稳定、价格低廉和生态环保三大目标。欧盟的能源资源禀赋并不充裕,是世界主要的能源消费地区。即便如此,欧盟多年来一直都在追求能源安全的平衡目标,但2022年爆发的乌克兰危机打破了欧盟能源治理的平衡状态。

既有研究在解释欧盟能源治理的制度逻辑时往往从单一维度聚焦能源的安全属性、经济属性和社会生态属性的某个方面。例如,有学者从地缘政治角度出发强调了权力因素的重要性;^①有学者则从自由主义角度出发强调了交易成本的重要性;^②还有学者突出了能源的社会生态属性,强调了欧盟作为气候行动“领导者”在规范制定方面的重要性。^③虽然这些视角在解释欧盟能源治理的制度逻辑时各有侧重,但并未很好回答欧盟如何平衡和协调其能源安全目标这一问题,也没有探究欧盟能源治理制度变迁的动态逻辑。有鉴于此,本文基于组织社会学的视角从组织与环境的关系入手,分析了欧盟的行动逻辑,并将欧盟能源治理制度变迁的主导逻辑视为

① 参见 Caroline Kuzemko, “Ideas, Power and Change: Explaining EU-Russia Energy Relations,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 58-75; Macro Siddi and Irina Kustova, “From a Liberal to a Strategic Actor: The Evolution of the EU’s Approach to International Energy Governance,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 7, 2021, pp. 1076-1094; Tim Boersma and Andreas Goldthau, “Wither the EU’s Market Making Project in Energy: From Liberalization to Securitization?” in Svein S. Andersen, et al., *Energy Union, Europe’s New Liberal Mercantilism?* London: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 99-113。

② 参见 Faig Galib Abbasov, “EU’s External Energy Governance: A Multidimensional Analysis of the Southern Gas Corridor,” *Energy Policy*, Vol. 65, 2014, pp. 27-36; Andreas Goldthau and Nick Sitter, “Soft Power with a Hard Edge: EU Policy Tools and Energy Security,” *Review of International Political Economy*, Vol. 22, No. 5, 2015, pp. 941-965; Andreas Goldthau and Nick Sitter, “A Liberal Actor in a Realist World? The Commission and the External Dimension of the Single Market for Energy,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 10, 2014, pp. 1452-1472。

③ 参见 Diamuid Torney, “Follow the Leader? Conceptualizing the Relationship Between Leaders and Followers in Polycentric Climate Governance,” *Environmental Politics*, Vol. 28, No. 1, 2019, pp. 167-186; Rüdiger K. W. Wurzel, et al., “Pioneers, Leaders and Followers in Multilevel and Polycentric Climate Governance,” *Environmental Politics*, Vol. 28, No. 1, 2019, pp. 1-21; Ingmar von Homeyer, Sebastian Oberthür and Andrew J. Jordan, “EU Climate and Energy Governance in Times of Crisis: Towards a New Agenda,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 7, 2021, pp. 959-979。

其在能源治理中的行动逻辑，强调欧盟能源治理的制度安排并不是一成不变的。在欧盟能源治理制度的变迁过程中，其主导逻辑和机制在不同阶段呈现出动态变化的特征。

二 文献回顾及对欧盟能源治理制度逻辑的反思

作为地区能源治理的典范，欧盟已建立了一套成熟的地区能源治理制度体系。欧盟能源治理制度研究议题备受学界关注，国际关系学者对欧盟能源治理制度逻辑的研究主要基于三种视角。

第一种是现实主义的视角。该视角强调地缘政治权力因素对欧盟能源治理的制度设计与变迁都产生了重要影响。这种观点突出了能源的安全属性，将能源视为一种战略物资，认为其直接关系一国的主权独立、经济发展甚至军事安全，因而被归于高级政治问题。^① 欧盟与俄罗斯之间的能源关系具有强烈的地缘政治属性，因此地缘政治因素是主导和推动欧盟能源治理制度设计和制度变迁进程的重要驱动力。^② 俄罗斯与乌克兰于2006年和2009年在天然气价格和过境费问题上发生过争执，俄罗斯曾两次关闭了途经乌克兰输往西欧和中欧等地区的天然气运输阀门。欧盟由此逐渐改变了对能源安全的认知，认为市场工具并不能够保障其能源安全目标的实现，欧盟的能源治理需要从自由主义转向干预主义。^③ 随后，俄罗斯与欧盟之间的紧张关系强化了这种观点。日益加剧的地缘政治紧张局势尤其是2014年乌克兰危机促使欧盟在能源领域成为一个完全的“战略行动者（strategic actor）”。^④可以说，欧盟的能源治理制度（至少在能源安全方面）是由危机事件推动的。^⑤

第二种是自由主义的视角。该视角强调了自由市场对欧盟能源治理的重要性。在市场自由主义的语境下，能源是一种可交易和可替代的商品，而非公共品或战

① Svein S. Anderson, Andreas Goldthau and Nick Sitter, “From Low to High Politics? The EU’s Regulatory and Economic Power,” in Svein S. Anderson, et al., *Energy Union, Europe’s New Liberal Mercantilism?* p. 15.

② 高淑琴、彼得·邓肯：《欧盟与俄罗斯的能源博弈：能源垄断、市场自由化与能源多边治理》，载《世界经济研究》，2014年第2期，第81—86页；陈小沁：《欧洲能源联盟建设及对未来俄欧能源关系的影响》，载《俄罗斯学刊》，2019年第2期，第44—56页。

③ Caroline Kuzemko, “Ideas, Power and Change: Explaining EU-Russia Energy Relations,” pp. 58-75.

④ Macro Siddi and Irina Kustova, “From a Liberal to a Strategic Actor: The Evolution of the EU’s Approach to International Energy Governance,” pp. 1076-1094.

⑤ Kacper Szulecki, et al., “Shaping the ‘Energy Union’: Between National Positions and Governance Innovation in EU Energy and Climate Policy,” *Climate Policy*, Vol. 16, No. 5, 2016, p. 551.

略资产。这种思路在过去几十年里一直影响着欧盟能源治理的方式和对外能源战略选择。有学者指出，欧盟一直在追求促进欧盟政策的外部化，并通过制定自由市场规则推动其与第三方能源关系的“正常化”。^① 欧盟通常会根据市场逻辑而不是基于地缘政治逻辑开展能源治理行动，致力于将欧盟内部规则向周边国家和地区输出，并使这些国家和地区“按照欧盟的规则行事”。^② 还有学者指出，欧盟委员会在制定对外能源政策的过程中是一个自由主义者。^③ 欧盟能源治理制度建设的主要目标是打造自由和公平竞争的能源市场，使欧盟获得高效可靠的能源供应保障。^④

第三种是建构主义的视角。该视角引入身份和规范等非物质因素，将欧盟对全球气候“领导者”身份的追求视为欧盟能源治理制度变迁的重要驱动力。该视角强调欧盟的规范性权力，并解释了能源与应对气候变化和可持续发展之间的内在关系。出于对气候“领导者”这种身份与名誉的追求，欧盟积极参与应对气候变化的行动客观上促进了全球气候治理规范的源起与扩散。欧盟希望通过采取“以身作则”和制定行为标准的方式行使这种规范性权力。^⑤ 有学者指出，欧盟试图依托其内部的气候政策建立起模范领导力，并在此基础上培养更加多样化、灵活和协调的外交领导力，从而确保其在国际气候治理领域的领先地位并由此建立一种更加全面的“气候大战略（grand climate strategy）”。欧盟还可以利用该战略将气候目标确立为其内部能源治理的优先事项，进一步推动模范领导力和外交领导力的整合，实现其扩大国际影响力的目标。^⑥

① 参见 Caroline Kuzemko, “Ideas, Power and Change: Explaining EU-Russia Energy Relations,” pp. 58-75; Faig Galib Abbasov, “EU’s External Energy Governance: A Multidimensional Analysis of the Southern Gas Corridor,” pp. 27-36.

② Andreas Goldthau and Nick Sitter, “Soft Power with a Hard Edge: EU Policy Tools and Energy Security,” pp. 941-965.

③ Andreas Goldthau and Nick Sitter, “A Liberal Actor in a Realist World? The Commission and the External Dimension of the Single Market for Energy,” pp. 1452-1472.

④ Anna Herranz-Surrallés, “An Emerging EU Energy Diplomacy? Discursive Shifts, Enduring Practices,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 9, 2016, pp. 1386-1405.

⑤ 参见 Diamuid Torney, “Follow the Leader? Conceptualizing the Relationship Between Leaders and Followers in Polycentric Climate Governance,” pp. 167-186; Rüdiger K. W. Wurzel, et al., “Pioneers, Leaders and Followers in Multilevel and Polycentric Climate Governance,” pp. 1-21; 谢来辉:《为什么欧盟积极领导应对气候变化?》,载《世界经济与政治》,2012年第8期,第72—91页;康晓:《全球气候治理与欧盟领导力的演变》,载《当代世界》,2019年第12期,第57—63页。

⑥ 参见 Ingmar von Homeyer, et al., “EU Climate and Energy Governance in Times of Crisis: Towards a New Agenda,” pp. 959-979; Sebastian Oberthür and Claire Dupont, “The European Union’s International Climate Leadership: Towards a Grand Climate Strategy?” *Journal of European Public Policy*, Vol. 28, No. 7, 2021, pp. 1095-1114.

欧盟如何平衡能源安全三大目标之间的关系是本文关注的核心问题。确保能源的供应安全、可持续性与可负担性是欧盟能源治理的三大目标。^①这三大目标分别与能源的安全属性、社会生态属性和经济属性相对应。既有研究通常以割裂的视角分析欧盟能源治理制度，但制度变迁通常涉及多重制度逻辑和多种影响因素，某一种机制单独起作用的情况少之又少。^②一般而言，国家间的能源关系会随着时间的推移而发生变化，不能独立于特定的历史背景而存在。^③但是，既有研究并未对欧盟能源治理制度变迁的过程与动因等问题做出解释，如欧盟在不同的能源安全目标之间是如何进行权衡的？欧盟能源治理制度变迁的逻辑是否始终保持不变？哪些因素会影响欧盟能源治理制度安排？既有研究对这些问题并没有进行深入分析。

欧盟能源治理是一个长期的过程，其能源治理制度处于不断变化的过程中，而当欧盟所处的能源治理环境发生变化时，现实主义视角和自由主义视角很难解释近年来欧盟能源治理中出现的气候转向问题。从现实主义的角度看，减缓气候变化并不能直接满足欧盟获得稳定可靠能源供应的目标，因此欧盟没有理由把应对气候变化作为地区能源治理制度设计的核心。自由主义的视角虽然较好地分析了欧盟致力于能源市场一体化建设的原因，但无法解释为什么欧盟会将气候政策置于能源治理制度的核心这一问题。从长远来看，虽然能源转型和新能源产业能够创造一定的经济价值，但在可再生能源等低碳技术的经济成本较传统的能源技术更具竞争力之前，减缓气候变化对欧盟来说并不是一个具有成本效益的选择。

此外，既有研究忽略了社会环境变化对欧盟能源治理的影响。建构主义的分析视角虽然能够较好地解释欧盟将气候行动融入能源治理的背后动因，在一定程度上弥补了现实主义和自由主义分析视角对欧盟能源治理解释力不足的问题，但建构主义过于强调欧盟追求气候领导者的主动性，忽略了社会环境的变化反过来也会对其决策过程产生影响，因此很难解释欧盟为什么在2015年之后较以往更积极地采取措施应对气候变化问题。欧盟虽然在引领和传播气候规范等方面产生了重要的国际影响力，但在2009年哥本哈根世界气候大会上并没有发挥其应有的作用。哥本哈根世界气候大会无果而终大大损害了欧盟的“气候领袖”形象。在此后的数年间，欧盟

① European Commission, “Energy,” <https://energy.ec.europa.eu/index>, 访问时间：2023年10月3日。

② 周雪光、艾云：《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，载《中国社会科学》，2010年第4期，第133页。

③ Andre V. Bely and Kim Talus, “Introduction,” in Andrei V. Bely and Kim Talus, eds., *States and Markets in Hydrocarbon Sectors*, New York: Palgrave Macmillan, 2015, p. 5.

仍未能在气候领导力方面有出色表现。随着应对气候变化和能源转型等可持续发展观念逐渐成为全球的主流价值观以及欧洲民众对气候问题认知的进一步深入,欧盟能源治理的社会环境也随之发生了较大改变,欧盟借机重拾了争当应对气候变化“领导者”的信心和决心。社会环境的变化对欧盟能源治理制度变迁的路径产生了重要影响。

三 地区能源治理制度变迁的分析框架

制度的设计和实施是地区能源治理的核心。地区能源治理制度既包括具体的协议、声明、条约、行动计划和正式的组织机构等在内的有形机制,也包括这些有形机制所反映出来的地区能源治理的目标、规范和价值理念等无形机制。^①有形机制是地区能源治理得以顺利展开的基础和条件,无形机制则决定了该地区能源治理的目标和方向。一般而言,共同应对能源供应安全问题是大多数能源治理制度的重要驱动力。在这种情况下,相关组织的成员方往往将维护供应安全作为首要目标,强调通过制度安排的方式降低交易成本,确保成员方之间的信息交流通畅,减少其政策评估的不确定性,从而保障供应安全目标的实现。然而,随着时代的发展,地区能源治理的目标和内涵都发生了重要变化,应对气候变化、改善能源贫困和生态环保等因素都被纳入其中,并逐渐成为地区能源治理不可或缺的一环。鉴于地区能源治理在很大程度上被嵌入到地区一体化的进程中,^②本文将地区能源治理视为一种组织行为,将地区能源治理制度变迁的逻辑看作地区组织在能源治理过程中的行为逻辑,尝试结合地区组织对能源安全目标的认知对地区能源治理制度变迁的逻辑进行重点分析。

(一) 组织环境与组织行为逻辑

任何组织的生存必须适应环境,因此从组织和环境的关系去理解组织行为是较佳的选择。^③组织社会学认为,组织通常身处两种不同的环境:一是技术环境,二是制度环境。这两种环境对组织的要求是不一样的,由此组织的行为逻辑也不尽相

① 袁正清、江思羽:《东盟能源治理:一种机制变迁的视角》,载《国际观察》,2021年第3期,第62—63页。

② Lior Herman and Jonathan Ariel, “Comparative Energy Regionalism: North America and the European Energy Community,” *Review of Policy Research*, 2021, DOI: 10.1111/ropr.12421, pp. 1–23.

③ 参见周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第70页; John W. Meyer and Brian Rowan, “Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony,” *American Journal of Sociology*, Vol. 38, No. 2, 1977, pp. 340–363.

同。经济学家通常更关注技术环境，如一个企业对特定资源的依赖程度以及它和其他企业的市场关系。在技术环境中，组织在生产相应的产品和服务并参与市场交换时，因其有效和充分地控制了生产系统而获得回报。因此，技术环境要求组织集中精力控制和协调其技术过程，并尽力避免这些核心过程受到混乱环境的影响。在技术环境中产生的“理性”组织形式往往会整合一系列规定，使组织的结构以及生产的过程与结果之间实现合乎逻辑的配置。^① 组织社会学中的新制度主义学派也指出，正式的组织结构会受到更广泛的环境因素影响。技术环境和制度环境（组织所处的法律制度、文化制度、社会规范和观念制度等）以及人们广为接受的社会事实塑造的社会环境都会影响组织结构。^② 因此环境对于组织的影响十分微妙和深远，组织不仅处于一个进行资源交换、投入和产出的技术系统中，还处于一个由行动者和文化构成的社会系统中。^③ 环境的影响会渗透到组织中，为行动者提供了看待和评价世界的透镜。^④

技术环境要求组织的行动具有效率，促使其遵循最大化原则进行生产。理性主义的观点认为，组织是为实现特定目标而设计的工具，组织及其成员的行为是有目的的协调行动。具体而言，组织的结构安排是为了有效实现组织目标而进行的专门设计，组织行为的基本机制是效率机制。韦伯式的理性组织（科层制组织）就符合这种效率机制的解释逻辑，即组织是理性选择的结果，会通过设立规章制度的方式提高组织的行动效率。^⑤ 效率机制对组织行为的解释往往基于后果性逻辑（logic of consequence），即组织的行为受到预期后果和原有偏好的逻辑驱动。基于后果性逻辑的推论认为，组织所处的环境比较稳定，因此组织的行为后果总体上是可预期的，这为组织实现效率目标奠定了基础。后果性逻辑可以对制度与行为之间的关系进行解释。理性选择制度主义源于经济学逻辑，认为个人追求自身利益的动机和行为是制度产生和变迁的主要来源，制度变迁的机制源于行为体的理性计算以及行为体之间的竞争与合作。这一思路与社会学中的功能主义相似，即

① 沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编，姚伟译：《组织分析的新制度主义》，上海人民出版社2008年版，第135页。

② 周雪光：《组织社会学十讲》，第72页。

③ W. 理查德·斯科特、杰拉尔德·F. 戴维斯著，高俊山译：《组织理论：理性、自然与开放系统的视角》，中国人民大学出版社2011年版，第279页。

④ 沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编：《组织分析的新制度主义》，第16页。

⑤ 周雪光：《组织社会学十讲》，第11页。

以“后果”解释“原因”。^①作为一种“基于分析”的行为逻辑，后果性逻辑同样强调效率，认为个人和组织的行为会受利益最大化因素的驱使。^②在后果性逻辑的影响下，组织倾向于通过成本与效益的比较分析方式选择那些可以最大限度实现其利益目标的行动。^③简言之，技术环境要求组织追求效率目标，组织的行动遵循后果性逻辑。

新制度主义学派认为，组织不仅是技术环境的产物，还是制度环境的产物。在制度环境中，组织由“经济人”转变为“社会—文化人”，组织的选择内嵌于社会文化结构中，不仅以其内在的效用函数为基础，还会寻求社会肯定并实现自利。^④此类观点主要是基于适当性逻辑（logic of appropriateness）而得出的结论，即组织行为受适当性逻辑和认同逻辑驱动。适当性逻辑强调合法性的重要性，认为组织受制度环境的影响会追求社会承认，从而采纳合乎情理的结构或行为。合法性是“一种普遍的看法或假设，即组织的行为在某种由规范、价值和信仰构成的社会体系中被认为是可取的、合理的或适当的”。^⑤因此，组织需要走出理性的“铁笼”，其首要任务不是选择何种行为符合自己的最大利益，而是“在给定的情境中以及在给定的角色下，如何行事才是适当的行为”。^⑥组织成员会更加重视其行动和决策是否符合组织的制度价值和规范，因为思想、身份和信念（而不仅仅是行为的后果）深刻影响着组织做什么、怎么做以及如何评估其结果。^⑦相较于后果性逻辑，适当性逻辑的决策建立在被社会规范定义为正确的行为基础之上，而不是基于成本和效益计算的结果之上。简言之，制度环境要求组织追求合法性目标，组织行动遵循适当性逻辑。

后果性逻辑与适当性逻辑概述了有限理性行为体（如个人、集团和组织）的行

① 周雪光：《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》，载《社会学研究》，1999年第4期，第28—45页。

② 周雪光：《组织社会学十讲》，第148页。

③ 秦亚青：《行动的逻辑：西方国际关系理论“知识转向”的意义》，载《中国社会科学》，2012年第12期，第182—183页。

④ 张宇燕：《经济发展与制度选择：对制度的经济分析》，中国人民大学出版社2017年版，第49—58页。

⑤ Mark C. Suchman, “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches,” *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3, 1995, pp. 571-610.

⑥ W. 理查德·斯科特著，姚伟等译：《制度与组织：思想观念、利益偏好与身份认同》（第4版），中国人民大学出版社2020年版，第66页。

⑦ Tom Christensen and Per Lægreid, “The Logic of Appropriateness: A Central Concept in Institutional Theory,” in Christine M. Beckman, ed., *Carnegie Goes to California: Advancing and Celebrating the Work of James G. March*, Bingley: Emerald Publishing Limited, 2021, pp. 179-200.

为逻辑，有助于我们理解和预期其行为。^①但需要注意的是，适当性逻辑和后果性逻辑对组织行为的解释先验地假定了组织的生存环境是稳定的且没有受到威胁，组织并无生存之虞。在这种稳定的环境中，组织的行为主要受后果性逻辑和适当性逻辑的影响，其行动取决于组织对效率目标或合法性目标的权衡与追求。在国际关系研究者看来，这两种解释显然没有分析组织处于不稳定或不安全状态下的行为逻辑。在组织感知到生存威胁的情形下，生存便成为其行动的优先目标，组织行为则会受生存性逻辑（logic of survival）所驱动。生存性逻辑是指组织将维护生存与安全作为其主要目标，在这种情况下组织为保全自身可能会采取各种行动策略而无暇顾及其行为是否具有合法性或具有效率。可见，当组织所处的安全环境相对稳定时，其行动会更多受后果性逻辑或适当性逻辑的支配；当组织的安全环境恶化甚至面临生存威胁时，生存性逻辑（至少在短期内）将超越其他逻辑成为组织行动的主导逻辑。

不同的环境决定了组织的行为逻辑。当组织环境对组织提出多重要求或具有多重影响时，组织为了满足这些不同甚至可能相互冲突的环境要求，往往会设立不同的制度以确保不同目标的实现，^②在此过程中就会出现制度的演进与变迁。组织在实践中表现出了不同的行动逻辑，但彼此间其实是密切关联的，很难将某一行动逻辑与其他行动逻辑割裂开。对后果性逻辑与适当性逻辑而言，这两种逻辑不能单独地解释组织的政治行为，两者在大多数情形中会同时发挥作用。这意味着组织的行为虽然遵循适当性逻辑，但并不代表行动的非理性，经过思考的明智政治行为不仅受义务和责任观念的控制，同样也受自利和获利观念的约束。^③

（二）地区能源治理制度变迁的解释逻辑

能源安全是地区能源治理的核心目标，地区组织对能源安全目标的认知决定了自身在能源治理过程中的行为逻辑，其行为也深受能源治理环境的影响。因此，地区能源治理环境的改变将使地区组织对能源安全目标的认知随之发生变化，地区组织在能源治理中的行为自然就会发生改变，其地区能源治理制度变迁的主导逻辑也就相应发生了变迁。

^① Martin Schulz, "Logic of Consequences and Logic of Appropriateness," in Mie Augier and David Teece, eds., *The Palgrave Encyclopedia of Strategic Management*, Thornton: Palgrave Macmillan Publishers, 2014, pp. 914-920.

^② 沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编：《组织分析的新制度主义》，第2页。

^③ 玛莎·芬尼莫尔著，袁正清译：《国际社会中的国家利益》，上海世纪出版集团2012年版，第20—21页。

安全环境要求地区能源治理必须优先实现其生存目标，确保能够获取支持该地区经济社会正常运转的基本能源需求。安全环境对组织行动的要求与资源依赖学派的观点有相似之处。该学派认为组织生存的关键是具有获取资源的能力。^① 面对资源获取的不确定性和组织的依赖性，组织通常会改变自身的结构和行为模式来获取和维护由外部行动者控制的资源，并使其对外依赖程度最小化。资源依赖学派认为，权力是其理论的核心概念，组织的成功在于实现权力的最大化，其中既包括组织要减少对外部环境的依赖，也包括让外部环境增加对组织的依赖。^② 因此，安全环境通常要求地区组织通过减少对外部能源资源的依赖达到降低风险的目的，强调组织对能源资源的获取和保障能力。地区能源治理的安全环境通常与地缘政治环境密切相关，其衡量标准包括：地区组织与主要能源供应方之间的关系是否稳定可靠、能源资源的运输通道是否安全畅通以及关键的能源基础设施能否免受破坏或者攻击等。当危机、冲突甚至战争等极端事件发生时，国际能源市场难以正常运转，国家之间的能源关系将被地缘政治裹挟，地区能源治理的安全环境就会受到冲击。在这种情况下，能源被视作一种战略物资，能源安全与国家安全紧密联系在一起。例如，已签订的能源供应协议被突然中断、人为干扰引起的价格剧烈波动等问题都会带来现实或潜在的安全威胁。^③ 因此，地区组织增强对能源资源的获取能力以保障该地区正常运转的基本能源需求就上升为该组织的首要目标。生存性逻辑此时会成为地区组织在能源治理过程中遵循的首要逻辑，与保障最基本能源供应有关的制度安排（如应急手段、危机管理和能源来源的多元化等）则成为优先选项，而效率或合法性问题在生存面前就显得不那么重要了。

技术环境要求地区组织在能源治理中优先考虑效率目标，即通过具有成本效益的方式来实现该地区的能源安全目标。技术环境与能源市场两者间存在密切联系。能源商品的自由流动、能源价格的平稳运行、能源供应与需求的相对平衡以及稳定可预期的能源市场能为地区能源治理创造理想的技术环境，为地区组织的能源治理行动提供一个确定的未来预期，从而为地区能源治理追求效率目标奠定基础。后果性逻辑在这种情况下便成为影响地区组织在能源治理行动中的主导逻辑。当国际能源市场稳定运行、能源的供应与需求可以通过正常的市场活动与制

① 参见 Jeffery Pfeffer and Gerald R. Salancik, *The External Control of Organization: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 1978.

② 费显政：《组织与环境的关系——不同学派述评与比较》，载《国外社会科学》，2006年第3期，第17页。

③ Paul B. Stares, ed., *Rethinking Energy Security in East Asia*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2000, p. 19.

度安排实现时，地区组织对能源安全目标的认知主要源于能源的经济属性，该组织在能源治理行动中重点考虑的是效率目标而非战略安全目标，具体的制度安排也会围绕提高效率展开。例如，以美国为首的石油消费国创设的国际能源署（IEA）主要追求的是效率目标，通过四方面的制度安排实现其能源安全目标：一是建立石油共享体系，二是打造一个互通的信息系统以监控石油市场，三是增强对能源需求的共同管理，四是联合开展能源研究和开发活动。这些制度安排促进了成员方之间的信息共享和统一行动，以降低交易成本和减少不确定性的方式提高了组织的行动效率，确保成员方的能源安全。^① 在效率目标的要求下，能源治理制度设计的重点在于加强集体行动以降低维护供应安全的成本。由此，对于地区组织而言，稳定的能源市场环境能够为其能源治理创造相对确定的未来预期，地区能源治理的制度设计以效率目标为重点，加强成员方在政治、经济和外交等层面的统一决策与行动成为地区能源治理制度安排的关键。

能源治理的制度环境受全球能源发展观念的影响和塑造，要求地区组织在能源治理中的行动应符合绿色低碳等可持续发展理念的要求。国际能源治理的制度环境经历了一个演变的过程。1992年联合国环境与发展大会通过的《联合国气候变化框架公约》首次凝聚了全球应对气候变化的共识。此后数十年，绿色和低碳等可持续发展理念逐渐深入人心。2015年，联合国可持续发展峰会召开，联合国193个成员国在峰会上正式通过17个可持续发展目标，其中有两项与能源和气候变化相关。2016年正式实施的气候变化《巴黎协定》则进一步彰显了全球应对气候变化和零碳发展的决心。这表明国际能源治理的制度环境发生了重要变化，能源安全的目标与内涵也更加丰富。有学者指出，环境可持续性已成为影响能源安全的关键因素，^② 气候变化已成为能源安全的出发点。^③ 由此，能源安全的内涵被重新阐释，即为最终用户平等地提供可用的、可负担的、可靠的、高效的、环境友好的、主动治理的和社会可接受的能源服务。^④ 制度环境的变化势必会重塑地区组织对能源安全目标的认知。能源的社会生态属性逐渐受到更多的重视，保护环境、应对气候变化以及

① 罗伯特·基欧汉著，苏长和等译：《霸权之后——世界政治经济中的合作与纷争》，上海人民出版社2016年版，第213页。

② Benjamin K. Sovacool, "Environmental Issues, Climate Changes, and Energy Security in Developing Asia," <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/42604/ewp-399.pdf>, 访问时间：2023年10月7日。

③ Jonna Nyman, "Rethinking Energy, Climate and Security: A Critical Analysis of Energy Security in the US," *Journal of International Relations and Development*, Vol. 21, Issue 1, 2018, pp. 118-145.

④ Benjamin K. Sovacool, Roman V. Sidortsov and Benjamin R. Jones, *Energy Security, Equality, and Justice*, New York: Routledge, 2014, p. 11.

社会公正等可持续发展规范在能源安全目标中的权重日益增加，越来越多的国家或地区在能源治理制度设计中都将这些因素纳入其考虑范畴。^① 在具体的制度安排中，地区组织通常会重点考虑减少化石能源的使用、避免能源利用对环境的破坏、减少高碳排放以及实现能源消费的社会公平等。在能源外交方面，地区组织往往会积极地参与、促进或引领全球能源可持续发展的相关行动，塑造和提升其负责任国际行为体的形象，这表明适当性逻辑在其中发挥了作用。强调绿色低碳等可持续发展的能源治理通常需要付出长期且高昂的经济成本，但地区组织仍然将可持续发展作为核心内容纳入其中，主要是出于制度环境变化的考虑，其目的是增强自身的合法性以更加符合国际社会的期待。

总的来说，地区能源治理环境在很大程度上塑造了地区组织对能源安全目标的认知，地区组织在能源治理中的行为逻辑也随之调整，进而导致能源治理制度发生变迁。表1对能源治理环境、能源安全目标、能源基本属性、地区能源治理制度变迁的逻辑以及不同环境下地区能源治理制度的特点进行了梳理。

表1 地区能源治理环境与制度变迁逻辑

地区能源治理环境	能源安全目标	基本属性	制度变迁逻辑	制度特点
安全环境（能源地缘政治环境）：与关键供应方的关系、能源运输通道与基础设施的安全等	生存目标：保障地区经济社会正常运转最基本的能源需求	战略属性	生存性逻辑	应急和危机管理，降低对外部能源进口的依赖、能源来源多元化等
技术环境（能源市场）：能源的自由流动、价格平稳、供需平衡、稳定可预期的市场环境	效率目标：以具有成本效益的方式获取能源	商品属性	后果性逻辑	统一的能源决策与管理政策、能源市场与对外政策

^① 近年来，碳中和和能源转型正在成为部分国家或地区能源治理的关键词。东盟在其《东盟能源合作行动计划（2016—2025）》中提出，希望“通过加强创新与合作，加速能源转型，增强能源韧性”以支持和帮助地区能源发展和联合国可持续发展目标7的实现；欧盟在2019年发布的《欧洲绿色协议》中则明确指出到2050年将欧洲打造成全球首个碳中和大陆。参见 ASEAN, “ASEAN Plan of Action for Energy Cooperation (APAEC) 2016–2025 Phase II: 2021–2025,” <https://asean.org/book/asean-plan-of-action-for-energy-cooperation-apaec-2016-2025-phase-ii-2021-2025/>, 访问时间：2023年10月10日；European Commission, “The European Green Deal,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, 访问时间：2023年10月10日。

续表 1

地区能源治理环境	能源安全目标	基本属性	制度变迁逻辑	制度特点
制度环境（全球能源发展观）：绿色、低碳、可持续	合法性目标：应对气候变化、促进能源转型与能源公平等	社会生态属性	适当性逻辑	对内减少化石能源使用、注重环保、社会公平与应对气候变化，对外积极参与、促进或引领全球能源可持续性发展

资料来源：笔者自制。

四 欧盟能源治理制度的变迁

能源在某种程度上是欧洲一体化进程的核心。^① 欧盟能源治理制度经历了兴起、建立与变迁的过程。欧盟能源治理最早可追溯至 1951 年法国、联邦德国、意大利、比利时、荷兰和卢森堡六国共同签署的《欧洲煤钢共同体条约》，但直到 20 世纪 80 年代《单一欧洲法案》颁布前，欧洲共同体在能源治理领域的行动力比较有限。1988 年出台的《内部能源市场法案》是欧洲共同体能源治理的重要成果，奠定了以市场化方式进行能源治理的基调。20 世纪 90 年代初，苏联解体和第一次海湾战争等关键事件发生后，欧盟开始尝试建立一个以内部能源市场理念为核心的国际机制，将原苏联国家和地区的能源系统融入欧洲与全球能源市场，《能源宪章条约》应运而生。1995 年发布的《欧盟能源政策白皮书》将综合竞争力、供应安全和环境保护确立为欧盟共同能源政策的三大支柱，并强调欧盟在国际能源舞台上“以同一个声音说话”的重要性。^② 1996 年，以欧盟第 96/92EC 号指令（又称电力指令）和 1998 年欧盟第 98/30/EC 号指令（又称天然气指令）为主要成果的首个内部能源市场一揽子计划也在欧盟内部得以通过，欧盟层面的能源治理制度框架初现雏形（见表 2）。

① Vicki L. Birchfield and John S. Duffield, eds., *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects*, New York: Palgrave Macmillan, 2011, p. 264; Giancarlo Cotella, et al., “European Union Energy Policy Evolutionary Patterns,” in Patrizia Lombardi and Max Gruenig, eds., *Low-Carbon Energy Security from a European Perspective*, London: Academic Press, 2016, pp. 13–42.

② Commission of the European Communities, “White Paper—An Energy Policy for the European Union,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51995DC0682>, 访问时间：2023 年 10 月 11 日。

表2 欧盟能源治理制度

有形制度	组织机构	主要决策机构	欧盟委员会、欧盟理事会、欧洲议会
		能源专门机构	欧洲煤钢共同体、欧洲原子能共同体
	规则	条约与指令	《能源宪章条约》(1994年)、《内部能源市场法案》(1988年)、电力指令(1996年)和天然气指令(1998年)等
	域外合作	主要机制	欧洲—高加索—亚洲运输走廊计划(1993年)、通往欧洲的跨国油气运输计划(1995年)、欧盟—地中海伙伴关系(1995年)等
无形制度	理念与目标	内部	综合竞争力、能源供应安全和环境保护
		外部	内部能源市场的延伸(市场方法和自由规范)、“以同一个声音说话”

资料来源：笔者自制。

欧盟能源治理大致经历了三个阶段的变迁。第一阶段为21世纪初至2014年。在此阶段，全球能源需求与价格上涨、俄乌天然气过境争端等因素加剧了欧盟对供应安全的担忧，欧盟能源一体化的进程加速推进。第二阶段为2015年至2021年。在此阶段，欧盟能源治理明显表现出对能源转型和应对气候变化的重视。第三阶段为2022年乌克兰危机爆发至今。欧盟能源治理虽然短期内以摆脱对俄罗斯能源依赖为首要目标，但从长期来看，欧盟以能源转型和应对气候变化为核心的能源治理目标并未改变。

欧盟能源治理环境的变化如何影响其能源治理制度变迁的主导逻辑？下文将首先对各个阶段的能源治理环境进行分析，然后梳理各阶段能源治理制度的具体变迁内容，探析环境变化对地区组织的能源治理行为逻辑的影响，最后重点分析欧盟如何认知能源安全目标及其对制定制度产生的影响。结合前文对地区能源治理制度的定义，地区能源治理制度的变迁主要体现在正式的组织机构、协议声明、条约和行动计划等有形制度中，同时也体现在地区能源治理的目标、规范和价值理念等无形制度的具体变化中。其中，地区能源治理的目标等无形制度的变迁可以从地区组织对于能源安全目标认知的变化中获得，而组织机构和协议声明等有形制度的变迁则可以在组织颁布的法律法规和政策文件等具体制度中得以体现。

(一) 能源市场环境变化：后果性逻辑主导下的能源一体化进程

进入21世纪以来，欧盟能源治理的市场环境发生了重要变化。首先，能源价格不断高企在全球范围内掀起了新的供应安全危机。2003—2008年，全球石油价格大

幅上涨，曾一度达到 140 美元/桶的峰值。自 2011 年以来，全球石油价格依然居高不下，一直在 100 美元/桶的区间徘徊。^① 国际能源署将此轮能源价格的上涨形容为一场“缓慢的”石油冲击。^② 其次，欧盟对外部能源的依赖度不断攀升。自 1986 年以来，欧盟的能源对外依存度一直以每年 1%—2% 的速度增长，到 21 世纪初时已达到 50%。^③ 最后，欧盟与俄罗斯关系的恶化导致欧盟的能源安全威胁感不断加深。欧盟在 2004 年和 2007 年的扩员中接纳了一些几乎完全依赖俄罗斯天然气供应的国家（如爱沙尼亚、斯洛伐克、保加利亚和匈牙利等国），这导致欧盟整体对俄罗斯能源供应的依赖加深。2009 年冬季，俄罗斯中断或减少了向 18 个欧洲国家的天然气供应量。外部能源市场环境的改变使欧盟对供应安全的威胁感知日益增强，在其公共讨论和官方文件中均加强了与安全有关的论述。例如，2004 年欧盟委员会将能源安全定义为“任何时候以合理和可负担的价格充分供应的有效性……国家及绝大多数国民和企业以合理的价格获得充分的能源资源并免受服务中断之害”。^④ 时任欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐（José Manuel Durão Barroso）于 2006 年年底提出，“直到最近能源都是欧洲议程上被遗忘的话题，但如今它又回到了欧洲一体化的核心”。^⑤

需要说明的是，尽管能源安全问题重新回到欧盟议题的中心，但这一时期欧盟所面临的能源问题总体上仍是一个与经济或环境（而不是安全）相关的问题，能源供应中断的风险较低。^⑥ 欧盟能源治理的安全环境之所以并未真正遭到破坏，其主要原因是欧盟总体上仍然延续了《内部能源市场法案》强调的以市场化方式实施能源治理的基本理念，能源的经济属性较其战略属性更受重视。2006 年俄乌天然气过境争端发生后，欧盟仍寄希望于通过让俄罗斯批准《能源宪章条约》的方式来管控其与俄罗斯的能源贸易，这说明欧盟对双方的能源关系仍抱有一定预期。《能源宪

① European Parliament, “The Impact of the Oil Price on EU Energy Prices,” [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/518747/IPOL-ITRE_ET\(2014\)518747_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/518747/IPOL-ITRE_ET(2014)518747_EN.pdf), 访问时间：2023 年 10 月 12 日。

② Nataliya Esakova, *European Energy Security: Analyzing the EU-Russia Energy Security Regime in Terms of Interdependence Theory*, Wiesbaden: Springer, 2012, p. 136.

③ Commission of the European Communities, “Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply,” http://aei.pitt.edu/1184/1/energy_supply_security_gp_COM_2000_769.pdf, 访问时间：2023 年 10 月 12 日。

④ Clingendael Institute, “Study on Energy Supply Security and Geopolitics,” https://www.clingendaelenergy.com/inc/upload/files/Study_on_energy_supply_security_and_geopolitics.pdf, 访问时间：2023 年 10 月 12 日。

⑤ Richard Youngs, *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, London: Routledge, 2009, p. 24.

⑥ Anna Herranz-Surrallés, “An Emerging EU Energy Diplomacy? Discursive Shifts, Enduring Practices,” pp. 1386–1405.

章条约》是基于促进能源市场合作而建立的一个多边框架，该条约将能源视为一种普通商品，各签约方在保护和促进能源领域的外国投资与贸易、能源自由传输、能源效率、环境保护和争端解决机制等诸多问题上达成共识，旨在通过更开放和更有竞争性的能源市场来提升能源安全。这是一种典型的市场逻辑，表明欧盟在处理与他国的能源关系时采取的是一种深度的相互依存模式，倡导在相互依存关系的基础上实现生产者和消费者的和睦相处。这充分体现了欧盟试图通过规范的方式而不是权力支配的方式来管控风险的理念。^①

在这一时期，以绿色低碳和可持续发展为主要特点的制度环境尚未对欧盟能源治理造成显著影响。自20世纪90年代以来，欧盟积极推动《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的签署，并率先推出欧盟碳排放交易机制（EU-ETS）。欧盟因这些举措被视为全球气候行动的先行者。2007年，欧盟还宣称，到2020年所有欧盟成员的温室气体排放量将在1990年的基础上减少20%、可再生能源占比达到20%、能源效率提高20%。如果结合时代背景，欧盟对气候问题的重视总体上仍源于后果性逻辑的驱动，因为在此阶段能源供应安全和经济效益的重要性要高于对气候变化的关注。^② 具体来看，2008年国际金融危机和2010年欧洲债务危机改变了决策者的政治优先层次，相比气候变化这类需要长期应对的挑战，那些更需要及时应对的短期挑战与问题更能吸引欧盟领导人的注意力。例如在2008年12月，欧洲理事会就对雄心勃勃的气候行动计划可能带来的经济影响表示了担忧。^③ 由于欧盟在哥本哈根世界气候大会上受挫，加之欧洲主权债务危机的恶化，欧盟领导人对气候问题的关注明显减少。^④ 对长期倡导采取大胆气候行动的欧洲议会而言，越来越多的议员更加关注经济增长和失业等紧迫问题，而不是气候变化。^⑤ 关于欧盟排放交易机制的改革也经历了类似的困境，欧盟内部的冲突和矛盾愈加尖锐和严峻，^⑥ 以

① 扎吉·拉伊迪著，宗华伟、李华译：《规范的力量：欧洲视角下的全球治理》（第三版），上海人民出版社2022年版，第130—131页。

② Vicki L. Birchfield and John S. Duffield, eds., *Toward a Common European Union Energy Policy: Problems, Progress, and Prospects*, pp. 220–224.

③ Peter Slominski, “Energy and Climate Policy: Does the Competitiveness Narrative Prevail in Times of Crisis?” *Journal of European Integration*, Vol. 38, No. 3, 2016, p. 349.

④ Jakob Skovgaard, “EU Climate Policy After the Crisis,” *Environmental Politics*, Vol. 23, No. 1, 2014, pp. 1–17.

⑤ Peter Slominski, “Energy and Climate Policy: Does the Competitiveness Narrative Prevail in Times of Crisis?” 2016, pp. 343–357.

⑥ Jørgen Wettestad, “Rescuing EU Emissions Trading: Mission Impossible?” *Global Environmental Politics*, Vol. 14, No. 2, 2014, pp. 64–81.

至于像德国这样的“环保先锋”也开始担心其能源密集型产业成本上升给经济带来负面影响，因此并未积极推进欧盟排放交易机制改革。2013年4月，欧洲议会甚至否决了欧盟委员会提交的关于在欧盟排放交易机制内实施“折量拍卖”以提振欧盟排放配额价格的提案。这种情况被一些评论家视为欧盟排放交易机制的“丧钟”。^①从实际情况来看，2011—2013年，欧洲的天然气消费量总体呈现下降趋势，而煤炭消费量却普遍上升，导致这种现象的一个重要原因是欧洲经济的衰退促使许多消费者选择使用更加廉价的煤炭而不是更加清洁的天然气。^②

总的来说，这一时期对欧盟能源治理发挥主要作用的是技术环境（能源市场），而不是安全环境或制度环境，后果性逻辑是推动欧盟能源治理制度发生变迁的主要驱动力。当外部能源市场发生变化时，能源的经济属性是欧盟在实施能源治理时的主要关注点，其能源安全目标是通过市场和规章制度等方式保障能源获取来源，提高能源利用的经济效益。因此，欧盟在具体的能源治理制度设计中往往以效率为目标，加强了在政治、经济和外交等方面的统一行动，以提高组织的行动效率并降低维护能源安全的集体成本。

第一，在政治层面增强集体行动的合法性并提高行动与决策效率。欧盟在20世纪90年代就萌发了将自身作为一个整体的共同能源体意识，但《欧洲联盟条约》并未列出单独的能源章节，仅在“环境”议题下提及与能源有关的问题。^③21世纪初，外部能源市场环境的改变为欧盟的能源一体化进程带来突破。欧盟在制度层面赋予各成员实现共同能源治理的合法性，提高了该组织在能源治理领域的行动与决策效率，其制度发展主要体现在三方面：一是欧盟委员会2006年发布了《欧洲安全、竞争、可持续发展能源战略》（又称《欧盟能源政策绿皮书》）。该绿皮书指出：“必须认识到更广泛的全球能源市场不断变化的情况，从生产者视角扩大到包含生产、分配和消费在内的系统性视角，以制定一项欧洲能源政策。”^④欧盟能源战略的主要目标是维持经济社会的正常运作，确保市场上的能源产品以所有消费者可承担的价格不间断地实现供应，同时尊重环境并着眼可持续发展。《欧盟能源政策

① Peter Slominski, “Energy and Climate Policy: Does the Competitiveness Narrative Prevail in Times of Crisis?” p. 350.

② EIA, “Multiple Factors Push Western Europe to Use Less Natural Gas and More Coal,” <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=13151>, 访问时间：2023年10月15日。

③ Giancarlo Cotella, et al., “European Union Energy Policy Evolutionary Patterns,” pp. 13-42.

④ Official Journal of the European Union, “European Parliament Resolution on a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy—Green Paper (2006/2113 (INI)),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006IP0603&qid=1582724562415&from=EN>, 访问时间：2023年10月15日。

绿皮书》在各成员之间引入了“团结”的概念，这标志着一个更加综合的欧盟能源政策的开始，被视为欧盟的第一个“能源行动计划”。^①二是2009年生效的《里斯本条约》首次将能源领域完全纳入共同体机构的职权范围。该条约确认并扩大了欧盟在内部能源市场运作、供应安全、能源效率、可再生能源和能源网络互联互通等方面的具体权限，为欧盟能源一体化提供了更加广泛的法律基础。三是欧盟委员会在2010年设立了能源总局。该机构的设立意味着欧盟能源一体化进程取得了重大突破，欧盟在能源领域的集体管理和决策效率也大大提升。

第二，在经济层面加快内部能源市场建设，打造高效和互联互通的能源市场。在较长一段时期内，欧洲的能源市场大多被分割为独立的国家能源市场，垄断是其主要特征。与垄断市场相比，综合的、相互联系的和有竞争力的市场会更加高效。对欧盟来说，统一的内部能源市场有助于能源安全的提升，因为改善能源安全的关键在于维持内部市场的运转并在欧盟内部各层级间加强合作，在协调网络发展和开放市场方面表现得尤为突出。^②欧盟委员会明确指出，“更加一体化的能源市场”是“关乎所有成员国供应安全的重要因素”，因为“更多的相互联系”使其可以在发生危机时增强团结，并且壮大欧洲的能源工业，使欧盟在国际竞争中更具优势。^③此外，通过内部能源市场的自由化进程，欧盟委员会可以提升共同体能源制度的灵活性，并消除各成员国国内妨碍能源一体化进程的障碍。更加自由的市场和灵活统一的能源治理制度将提高内部能源市场的效率，进而成为缓解能源安全风险的一项长期战略。^④由此可见，效率最大化是欧盟能源市场自由化计划的关键驱动力。^⑤具体而言，电力和天然气市场的一体化和自由化是欧盟内部能源市场的建设重点。^⑥统一的欧洲电网有助于欧盟实现供应多样性的目标以及在供

① Giancarlo Cotella, et al., “European Union Energy Policy Evolutionary Patterns,” pp. 13-42.

② European Commission, “European Energy Security Strategy,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52014DC0330&qid=1407855611566>, 访问时间：2023年10月15日；European Commission, “On Security of Energy Supply and International Cooperation—The EU Energy Policy: Engaging with Partners Beyond Our Borders,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408370068358&uri=CELEX:52011DC0539>, 访问时间：2023年10月15日。

③ Andrea Prontera, *The New Politics of Energy Security in the European Union and Beyond: States, Markets, Institutions*, London: Routledge, 2017, p. 9.

④ 郭志俊：《欧盟共同能源政策——新功能主义理论的视角》，山东大学2008年博士学位论文，第49页。

⑤ Kim Talus, “European Union Energy: New Role for States and Markets,” in Andrei V. Belyi and Kim Talus, eds., *States and Markets in Hydrocarbon Sectors*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015, p. 204.

⑥ 自20世纪50年代以来，煤炭和核能就被纳入欧共体的详细制度框架，石油行业也基本完成了市场化运作，因此欧盟将内部能源市场建设的重点领域确定为电力和天然气。

应危机发生时促进成员国之间的团结协作。天然气市场的流动性也是保障供应安全的基本条件之一。欧盟向来都高度重视成员国在天然气行业的规则、条例和习惯的统一性。2009年，欧盟订立的《第三个内部能源市场一揽子计划》进一步修订了欧盟的天然气指令、电力指令和跨境监管规定，以打破国别障碍和促进市场竞争，并要求设立一个独立的机构以推动各成员国能源监管机构的合作。值得注意的是，此次能源改革还分别建立了欧洲天然气传输系统运营商网络和欧洲电力传输系统运营商网络，旨在为欧盟电力和天然气市场的整合、系统运营和开发制定规则。上述两个网络机构的设立标志着欧洲电力网络和天然气网络的发展进入统一规划阶段。

第三，在外交层面加强对外能源战略的团结统一，提高讨价还价能力。欧盟成员国大多数是能源消费国，增强行动的一致性以及在国际能源市场上“以同一个声音说话”将有助于提高欧盟的影响力，降低其维护供应安全的成本。在1973年石油危机的应对中，欧洲共同体成员国就曾因不团结而受损。^①自签署《能源宪章条约》以来，欧盟的对外能源政策大都集中于推广内部能源市场规则等领域，即基于多边机构和框架促进监管协调，并通过各类激励措施促使第三国进行能源市场的自由化改革。^②欧盟2006年出台的《欧盟能源政策绿皮书》强调了制定共同对外能源政策的重要性，提议建立一个由生产国、消费国和中转国共同加入的“泛欧能源共同体”，在欧洲周边打造一个“公共监管空间”，并逐步发展共同的贸易、运输和环境规则以促进市场协调和一体化。2006年10月，欧盟委员会向欧洲理事会提交了题为《对外能源关系：从原则到行动》的报告，系统地阐述了欧盟的对外能源战略框架，再次强调欧盟内部能源市场的重要性，指出内部能源市场不仅能够巩固经济竞争力、增加多样性、提高效率、促进投资与创新，还有益于加强能源供应安全。该报告强调，欧盟还应将能源监管框架扩展到欧盟以外，与来自俄罗斯、地中海和里海区域、中东、波斯湾和挪威等国家和地区的能源生产方加强合作，创建一个源自内部能源市场的规则或原则的能源合作网络。^③2011年，欧盟发布关于能源供应安

^① 石油禁运事件发生后，尽管欧共体各成员国都出台了一些政策应对危机（如在一些国家实行配给制），但这些政策都没有与其他成员国协调。欧共体部分成员国采取了“人人为己”的方法，希望通过与特定的石油生产国谈判以达成双边交易，石油输出国组织则采取了“分而治之”的方法，使欧共体各成员国因石油供应问题而被深深牵制。

^② Andrea Prontera, *The New Politics of Energy Security in the European Union and Beyond: States, Markets, Institutions*, p. 9.

^③ European Commission, “External Energy Relations-From Principles to Action,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52006DC0590>, 访问时间：2023年10月17日。

全与国际合作的报告《欧盟能源政策：与边界外合作者的关系》，首次制定了全面的对外能源战略，旨在为将欧盟作为一个整体与国际能源伙伴进行交往合作时提供指南（见表3）。2012年，欧盟进一步建立了信息交流机制，要求成员国将本国签署的国际能源协议提交给欧盟委员会进行评估，以促进欧盟作为整体与非欧盟国家之间的协调，并确保欧盟的法律得到尊重。^①

表3 欧盟对外能源战略

对象	邻国/市场一体化伙伴	主要能源供应商和过境国	世界各地的主要能源参与者	发展中国家
范围	欧盟能源政策涵盖的所有问题	共同关心的问题，如供求安全、产业合作和贸易投资等	专注于研究和创新，以低碳技术、能源效率和标准等为优先合作领域	聚焦低排放发展战略、能源获取、政策和监管框架、能源生产和运输以及可再生能源等领域
工具	《能源共同体条约》	战略能源对话	临时能源合作	临时能源合作
	“欧洲睦邻政策”框架下的文书，危机应对文书/特定的伙伴关系与合作协议（包括《能源宪章条约》）等		其他适用工具	欧盟发展政策下的工具以及相关的危机应对工具
	与相关合作对象签订的贸易协定			

资料来源：European Commission, “On Security of Energy Supply and International Cooperation—The EU Energy Policy: Engaging with Partners Beyond Our Borders,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1408370068358&uri=CELEX:52011DC0539>, 访问时间：2023年10月17日。

（二）制度环境发生显著变化：适当性逻辑的影响力逐渐加强

在2014年前后，欧盟能源治理的安全环境和技术环境逐渐进入相对稳定的状态，主要原因有四点：其一，国际能源价格的下跌降低了欧盟的能源进口成本。自2014年以来，在需求疲软和供应强劲增长的推动下，布伦特原油价格从115美元/桶的峰值降至2016年年初的26美元/桶，这意味着油价在19个月内约下降了77%，达到2003年以来的最低水平。2016年6月，油价恢复至50美元/桶，但此后一直在40—50美元/桶的价格区间波动。^② 油价下降使得欧盟的能源成本明显降低，2017

^① European Parliament, “Energy Policy: General Principles,” <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-general-principles>, 访问时间：2023年10月17日。

^② European Commission, “Energy Prices and Costs in Europe (2016),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1546883542671&uri=CELEX:52016DC0769>, 访问时间：2023年10月22日。

年欧盟的能源进口总额较 2013 年 4000 亿欧元的峰值降低了约 34%。^① 其二，液化天然气（LNG）成为欧洲管道进口天然气的竞争性替代品。欧盟大幅增加了对液化天然气的进口，2019 年欧盟进口的液化天然气达到 890 亿立方米的历史峰值，约占其天然气进口总量的 1/4。^② 同时，欧盟对美国液化天然气的进口不断增加。在 2019 年 11 月之后，美国一直是欧洲最大的液化天然气供应国。液化天然气市场的繁荣还缩小了欧盟与世界其他地区的天然气价格差距。^③ 其三，在过去的十多年间，欧盟成员国加强了在能源领域的团结，建立了互联的电力和天然气管道网络，这有助于降低潜在的供应中断风险。^④ 其四，欧盟对俄罗斯的能源依赖程度虽然并未降低，但双方在这一时期的能源贸易关系相对稳定。2014 年乌克兰危机发生后，欧盟委员会发布了《欧洲能源安全战略》报告，强调欧盟应对市场冲击和能源供应中断的能力，但同时也承认欧盟与俄罗斯在石油领域仍然“相互依存”且“供应并未受到直接威胁”。^⑤

此外，欧盟能源治理的制度环境在这一时期发生了显著变化。欧盟一直自诩为全球应对气候变化的“领导者”，在推动《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的谈判与生效方面发挥了重要作用。然而，欧盟在 2009 年哥本哈根世界气候大会上的失败动摇了其气候“领导者”的地位。随着中美在全球气候治理领域影响力的增强，欧盟逐渐由“领导者”转变为“领导—协调者”，^⑥ 并且在很长一段时间内都未能重塑其气候“领导者”的角色。2015 年以来，全球能源可持续发展理念的盛行以及欧洲民众对气候问题认知的变化深刻改变了欧盟能源治理的制度环境，为适当性逻辑在欧盟能源治理制度变迁中发挥影响创造了重要条件，也为欧盟能源治理制度变迁提供了未来的发展路径。一方面，全球能源可持续发展的制度环境促使欧盟重拾成为气候“领导者”的决心。2015 年，《联合国气候变化框架公约》第 21

① European Commission, “Energy Prices and Costs in Europe (2019),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0001&qid=1616403075608>, 访问时间：2023 年 9 月 26 日。

② European Commission, “Energy Prices and Costs in Europe (2020),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602774170631&uri=CELEX:52020DC0951>, 访问时间：2023 年 10 月 11 日。

③ European Commission, “Energy Prices and Costs in Europe (2016),” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1546883542671&uri=CELEX:52016DC0769>, 访问时间：2023 年 10 月 13 日。

④ Carnegie Europe, “Judy Asks: Is Europe’s Energy Crisis Self-Inflicted?” <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/85668>, 访问时间：2023 年 10 月 14 日。

⑤ European Commission, “European Energy Security Strategy,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330>, 访问时间：2023 年 10 月 16 日。

⑥ Karin Bäckstrand and Ole Elström, “The EU’s Role in Climate Change Negotiations: From Leader to ‘Leader’,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 20, No. 10, 2013, pp. 1369-1386.

次缔约方大会在法国巴黎举行。196个缔约方一致同意通过了气候变化《巴黎协定》，这是继《京都议定书》后第二份具有法律约束力的气候协议。各缔约方一致同意到21世纪末将全球平均气温上升幅度控制在2℃以内，应对气候变化和低碳能源转型成为国际共识。在联合国可持续发展峰会通过的17项2030年可持续发展目标中，有两项与能源和气候议题直接相关。^①另一方面，随着欧洲民众对气候变化问题的认知更为深入，能源转型和气候政策成为能源治理的主流，也成为欧盟增强自身合法性的重要工具。同时，一些欧盟国家的地方政府和非国家行为体提出的净零排放承诺数量也迅速增加。

截至2020年10月，欧盟大约有35%的人口生活在已设定了净零排放目标的城市或地区。其中，瑞典和西班牙的一些地方政府提出的净零排放目标已经覆盖了70%以上的本国人口，哥本哈根和格拉斯哥两大城市分别计划在2025年和2030年实现碳中和目标。^②欧洲投资银行（EIB）是全球最大的气候融资提供者之一，计划到2025年把超过一半的年度融资专门投入绿色领域，到2030年释放1万亿欧元的气候行动和环境可持续性投资，以实现从“支持气候的欧盟银行”到“欧盟气候银行”的转变。^③但与民间对气候议题的热情相比，欧盟官方的行动则相对迟缓。2015年气候变化《巴黎协定》通过后，全球气候治理多边进程逐渐陷入停滞，加之哥本哈根世界气候大会的失败让欧盟在气候变化领域的领导力持续低迷，民众对欧盟不作为现状日益不满。2021年的“欧洲晴雨表”民调显示，近1/5的欧盟民众认为气候变化是世界面临的最严重问题，首次超过贫穷、饥饿、饮用水缺乏和传染病等问题而居世界第一位。^④

综上，进入2014年后，在能源价格降低、需求稳定和供应来源多元化等因素的共同作用下，欧盟对能源供应安全的忧虑得到了部分缓解。欧盟与主要能源供应方俄罗斯之间的能源贸易往来也较为稳定。此外，应对气候变化以及实现能源转型对

① 在联合国可持续发展峰会通过的17项目标中，目标7为“确保人人获得负担得起的、可靠的和可持续的现代能源”，目标13要求“采取紧急行动应对气候变化及其影响”。参见联合国：《可持续发展目标》，<https://www.un.org/sustainabledevelopment/zh/sustainable-development-goals/>，访问时间：2023年10月22日。

② Sybrig Smit and Takeshi Kuramochi, “Subnational and Non-State Climate Action in the EU: An Overview of the Current Landscape, Emission Reduction Potential and Implementation,” https://newclimate.org/wp-content/uploads/2020/12/NewClimate_Report_PBL_CLIMA_NSA_EU_Dec20.pdf，访问时间：2023年9月22日。

③ European Investment Bank Group, “EIB Group Climate Bank Roadmap 2021–2025,” https://www.eib.org/attachments/thematic/eib_group_climate_bank_roadmap_en.pdf，访问时间：2023年9月24日。

④ Eurobarometer, “Climate Change,” <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2273>，访问时间：2023年10月22日。

欧盟来说暂时还不具有显著的经济效应，因为相较于化石燃料，可再生能源尚未获得广泛的竞争力（尤其是在供热和运输等发电以外的领域）。^① 即便如此，欧盟还是密集地出台了一系列制度措施，把应对气候变化和能源转型确立为地区能源治理的核心目标。欧盟的这种行为似乎并不符合技术环境的效率要求，也不符合安全环境的生存要求，反而体现出了一种对合法性目标的追求，这让能源的社会生态属性进一步突显。究其原因，主要是欧盟能源治理的制度环境在这一时期发生了重要变化，适当性逻辑的影响在其能源治理制度安排中逐渐居于主导地位。

1. 适当性逻辑主导下的欧盟能源治理制度变迁及其主要特征

在适当性逻辑的主导下，应对气候变化、能源转型以及社会公平等可持续发展因素逐渐被纳入欧盟能源治理制度设计的核心内容。同时，欧盟作为全球应对气候变化和推动能源转型的“领导者”责任与身份意识进一步强化，这一点深刻体现在对外能源制度的框架中。

首先，欧盟将应对气候变化和能源转型确立为能源发展的核心目标。欧盟率先表示要在2050年成为全球首个碳中和大陆，并已制定了详细的净零排放路线图。2016年，欧盟委员会通过了“为所有欧洲人提供清洁能源”一揽子计划，强调欧盟在引领清洁能源转型和应对气候变化方面的全球领先地位。^② 2019年发布的《欧洲绿色协议》（EGD）为欧盟设定了在2050年要实现三个目标，分别是实现净零排放、经济增长与资源使用“脱钩”以及没有人或地区掉队。^③ 2021年6月，欧洲理事会正式通过《欧洲气候法案》，将2050年欧盟实现碳中和的目标写入法律。该法案旨在将应对气候变化置于欧盟政策制定的核心，并确保欧盟经济和社会的所有部门都将为这一目标做出贡献。为了进一步提高2030年减排雄心和落实《欧洲绿色协议》，欧盟委员会通过了“达成《欧洲绿色协议》（Fit for 55）”一揽子计划，旨在到2030年使欧盟将温室气体排放量与1990年相比至少减少55%，在2050年之前实现碳中和。社会公平与正义也被纳入欧盟能源治理的制度框架。《欧洲绿色协议》提出建立“公正过渡机制”，旨在确保向气候中性经济的过渡公平进行，并确保不让任何人掉队。公正过渡机制将在2021—2027年筹集至少1000亿欧元为欧盟受影

^① IEA, “Renewable Energy Medium-Term Market Report 2015, Market Analysis and Forecasts to 2020,” <https://iea.blob.core.windows.net/assets/37a9567d-eb66-4f1d-8b32-62c40cfa5b67/MTRMR2015.pdf>, 访问时间：2023年10月23日。

^② European Commission, “Clean Energy for All Europeans,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1582103368596&uri=CELEX:52016DC0860>, 访问时间：2023年9月24日。

^③ European Commission, “The European Green Deal,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en, 访问时间：2023年9月24日。

响最严重的地区提供支持，帮助这些地区实现经济的现代化和多样化，并降低转型带来的社会和经济成本。^①“达成《欧洲绿色协议》”也设立了新的社会气候基金以解决碳定价对弱势公民的影响，该基金将成为欧盟预算的一部分，最高可达590亿欧元。^②

其次，制度环境的变化使欧盟进一步强化了自身作为全球应对气候变化与能源转型“领导者”的责任和身份意识，气候变化被确立为欧盟对外政策的核心要素。^③欧盟致力于通过实际行动践行承诺，以此展示其领导力和榜样的力量，强调其他国家也可以保持“雄心和以坚定的方式”对其进行效仿。^④欧盟是国际气候多边议程的重要驱动力量，自认为有责任督促全球减排和转型。^⑤一方面，欧盟通过气候外交的方式在多边论坛和双边合作中促进全球气候行动。《欧洲绿色协议》强调了欧盟作为应对气候变化和环境挑战全球“领导者”角色，提倡通过“绿色协议外交”、贸易政策等方式说服和支持其他国家承担促进可持续发展的责任，并在联合国、七国集团、二十国集团和世界贸易组织等国际组织或论坛中推进全球气候议程。^⑥2021年，欧洲理事会再次强调，欧盟能源外交的首要目标是加速全球能源转型、促进可再生能源发展并阻止对第三国基于化石燃料基础设施项目的进一步投资。^⑦另一方面，欧盟宣称一直致力于帮助发展中国家应对气候变化，特别是在气候融资方

① European Commission, “Financing the Green Transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_17, 访问时间: 2023年9月26日。

② European Council and Council of the European Union, “Fit for 55 Package: Council Reaches General Approaches Relating to Emissions Reductions and Their Social Impacts,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/29/fit-for-55-council-reaches-general-approaches-relating-to-emissions-reductions-and-removals-and-their-social-impacts/>, 访问时间: 2023年10月24日。

③ European Council and Council of the European Union, “Climate Goals and the EU’s External Policy,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/climate-change/climate-external-policy/>, 访问时间: 2023年9月28日。

④ European Commission, “Statement by President Barroso at the Joint Press Conference on Climate and Energy with United Nations Secretary General Ban Ki - Moon and World Bank President Jim Yong Kim,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/SPEECH_14_56, 访问时间: 2023年10月24日。

⑤ Sarah L. Beringer, “Energy, Climate Change and EU Development Policy,” in Sarah L. Beringer, Sylvia Maier and Markus Thiel, eds., *EU Development Policies: Between Norms and Geopolitics*, Cham: Palgrave Macmillan, 2019, p. 24.

⑥ European Commission, “Communication from the Commission: The European Green Deal,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640&from=EN>, 访问时间: 2023年10月24日。

⑦ European Council, “Council Conclusions on Climate and Energy Diplomacy-Delivering on the External Dimension of the European Green Deal,” <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>, 访问时间: 2023年10月26日。

面给予了诸多支持。欧盟主要通过两种方式向发展中国家提供气候融资：一是直接向贫穷和落后国家提供赠款；二是将赠款与来自公共领域和私人领域的贷款与股票结合起来，利用赠款撬动私人投资。^①

近年来，欧盟不断提升对发展中国家的气候融资力度，从2013年的96亿欧元增加至2020年的234亿欧元。^② 欧盟委员会还在2021年格拉斯哥世界气候大会上承诺向适应基金（AF）提供1亿欧元的支持。^③ 2021年，欧洲投资银行用于气候行动和环境可持续项目的投资份额达到276亿欧元，超过其总投资额的一半。^④ 2021—2027年，欧盟将通过“欧盟睦邻、发展及国际合作工具（NDICI）”筹集795亿欧元的发展合作基金，用以支持欧盟重点政策、联合国可持续发展目标和气候变化《巴黎协定》等关键性国际承诺和目标。^⑤

2. 适当性逻辑中的理性考量兼顾了供应安全与经济发展的需要

虽然制度环境的显著变化让适当性逻辑在欧盟能源治理制度变迁中的影响逐渐加深，但这并不意味着欧盟的能源治理行为就是非理性的，因为能源转型与气候政策在欧盟能源治理制度中的核心地位兼顾了该地区对能源供应安全与经济发展的需求，主要原因有三点。

其一，应对气候变化和能源转型符合供应安全目标的要求。近年来，欧盟的对外能源依赖度持续攀升。自2013年以来，欧盟27个成员国均为能源净进口国。2020年，欧盟的原油和天然气对外依存度分别达到创纪录的97%和83.6%。^⑥ 因此，欧盟致力于通过应对气候变化和清洁能源转型的方式摆脱对外部能源资源的依赖，以实现真正的能源安全与独立。欧盟一直以来都重视对可再生能源等替代能源的发

① 江思羽：《碳中和目标下的欧盟能源气候政策与中欧合作》，载《国际经济评论》，2022年第1期，第139页。

② European Council and Council of the European Union, “Infographic – Europe’s Contribution to Climate Finance (bn),” <https://www.council.europa.eu/en/infographics/climate-finance/>, 访问时间：2023年10月26日。

③ European Commission, “EU at COP26: Commission Pledges 100 Million to the Adaptation Fund,” <https://ec.europa.eu/newsroom/representations/items/726264/en>, 访问时间：2023年10月26日。

④ EIB, “Climate and Environmental Sustainability,” <https://www.eib.org/en/about/priorities/climate-action/index.htm>, 访问时间：2023年9月26日。

⑤ European Commission, “Neighborhood, Development and International Cooperation – Global Europe (NDICI – Global Europe),” https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/funding-and-technical-assistance/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-ndici-global-europe_en, 访问时间：2023年10月27日。

⑥ Eurostat, “Energy Production and Imports,” https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports#The_EU_and_its_Member_States_are_all_net_importers_of_energy, 访问时间：2023年10月28日。

展,“达成《欧洲绿色协议》”进一步要求欧盟将2030年可再生能源在能源结构中的占比目标由32%提升至40%。

其二,应对气候变化和能源转型已成为欧盟经济发展最重要的领域之一。《欧洲绿色协议》是一项面向全经济领域的增长战略,涵盖农业、工业、运输和金融等八个领域的发展,该协议旨在将欧盟建成一个资源节约型和有竞争力的经济体。这是欧盟委员会首次将气候和环境政策置于全面计划的核心。^①“达成《欧洲绿色协议》”也是一套全经济领域的提案,涉及气候、能源和燃料、交通、建筑和林业等一系列政策领域和经济部门。自2020年以来,能源、气候和环境政策已成为欧盟在新冠疫情后经济复苏的重要抓手。

其三,应对气候变化和能源转型是欧盟提升全球领导力的关键。欧盟致力于将自己的“经验”推广至世界,以提升自身在相关领域的规则影响力和产业竞争力。在绿色规则领域,欧盟正在打造全球碳减排的新模式,并试图以此为基础塑造在国际气候舞台上的优势。例如,欧盟率先推出了碳边境调节机制(CBAM)、正式发布了一套针对可持续经济活动的完整分类方法(EU taxonomy),通过制定超前的绿色减排政策和技术标准,利用国际贸易政策建立气候合作框架,制定气候领域的竞合规则,以求长期掌握绿色低碳领域的话语权并在绿色赛道上继续巩固其优势地位。^②在产业竞争力方面,欧盟希望提升其在全球可再生能源市场的竞争地位,引领全球清洁能源转型。2021年,欧盟公布了一项总预算为955亿欧元的研究和创新项目——“地平线欧洲(Horizon Europe)”,这是欧盟最雄心勃勃的研究与创新计划,其中35%的预算将用于气候目标,旨在促进欧盟经济增长和竞争力的提升。^③此外,欧盟推出的创新基金是全球最大的低碳创新技术示范资助项目之一,计划在2020—2030年利用欧盟排放交易机制提供的收入为创新低碳技术的商业发展提供约380亿欧元的支持,旨在加强欧洲在全球范围内的低碳技术领导力。^④

① Jon Birger Skærseth, “Towards a European Green Deal: The Evolution of EU Climate and Energy Policy Mixes,” *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Vol. 21, 2021, pp. 25–41.

② EU-China Energy Magazine, “Green Bridge,” <http://www.ececp.eu/wp-content/uploads/2022/09/2022-September-EN.pdf>, 访问时间:2023年9月28日。

③ Publications Office of the European Union, “Horizon Europe—The Most Ambitious EU Research and Innovation Programme Ever,” <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1f107d76-acbe-11eb-9767-01aa75ed71a1>, 访问时间:2023年10月20日。

④ European Commission, “What Is the Innovation Fund?” https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/innovation-fund/what-innovation-fund_en, 访问时间:2023年10月26日。

(三) 乌克兰危机冲击安全环境：生存性逻辑与适当性逻辑发挥着不同影响

2021年，欧盟能源治理的市场环境开始发生变化。由于大部分国家从新冠疫情中复苏，全球天然气消费量同比上升了4.6%。^①然而，全球天然气行业因受到新项目投资的中断、延期和放缓等影响出现了供应紧张，这使得天然气价格的上涨幅度超过了170%。2020年12月至2021年12月，欧盟能源进口的成本较上一年提高了两倍。^②2022年2月乌克兰危机的爆发进一步扰乱了全球能源市场，增加了能源价格压力，欧洲天然气价格在2022年2月24日较前日飙升50%。^③2022年8月，欧洲天然气价格创下了300欧元/兆瓦时的历史新高。^④

2022年乌克兰危机的爆发使欧盟能源治理的安全环境遭受了重大冲击，引发了欧盟对能源供应安全的强烈担忧。欧盟与俄罗斯的能源关系迅速恶化。俄罗斯是欧盟最主要的能源供应方，2021年欧盟90%的天然气消费量来自进口，其中从俄罗斯的进口占40%以上。欧盟在其石油进口和煤炭进口份额中，从俄罗斯进口的比重分别为27%和46%。^⑤与欧盟在此前对能源供应安全的担忧相比，此时俄罗斯将“能源武器化”的议题正从威慑变为现实，2022年乌克兰危机的爆发彻底打乱了欧盟能源气候协同发展的节奏，能源的安全属性相较于经济属性和社会生态属性而言，其地位急剧上升。在2022年的前7个月中，俄罗斯通过管道向欧盟和英国出口的天然气数量较2021年同期下降了近40%，与前五年的平均水平相比下降了近50%。在2022年7月中旬，俄罗斯对欧盟的天然气出口量急剧下降，达到了近40年来的最低水平。^⑥

在俄欧外交关系恶化的背景下，俄罗斯有可能随时切断对欧盟的能源供应。

① IEA, “Gas Market Report, Q1 - 2022, Including Gas Market Highlights 2021,” <https://iea.blob.core.windows.net/assets/4298ac47-e19d-4ab0-a8b6-d8652446ddd9/GasMarketReport-Q12022.pdf>, 访问时间: 2023年10月7日。

② European Council and Council of the European Union, “Climate Goals and the EU’s External Policy,” <https://www.council.europa.eu/en/policies/climate-change/climate-external-policy/>, 访问时间: 2023年11月1日。

③ IEA, “Russia Supplies to Global Energy Markets: Gas Market and Russia Supply,” <https://www.iea.org/reports/russian-supplies-to-global-energy-markets/gas-market-and-russian-supply-2>, 访问时间: 2023年11月1日。

④ European Council and Council of the European Union, “Infographic - A Market Mechanism to Limit Excessive Gas Price Spikes,” <https://www.council.europa.eu/en/infographics/a-market-mechanism-to-limit-excessive-gas-price-spikes/>, 访问时间: 2023年11月1日。

⑤ European Commission, “REPowerEU: Joint European Action for More Affordable, Secure and Sustainable Energy,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN>, 访问时间: 2023年10月7日。

⑥ EIA, “Russia’s Natural Gas Pipeline Exports to Europe Decline to Almost 40-Year Lows,” <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=53379>, 访问时间: 2023年11月2日。

在这种情况下，欧盟以市场工具和规章制度为主要手段维护供应安全的方法难以继续发挥作用。因此，欧盟能源治理逻辑在短期内就迅速转向以生存逻辑为主导的模式，提出确保并维持该地区最基本能源需求是欧盟能源安全的首要目标。从具体的制度安排来看，欧盟对俄罗斯发起了多轮制裁，意图实现对俄罗斯的能源“脱钩”。此外，欧盟还采取了一系列危机管理措施以抵御可能发生的能源短缺。面对2022年乌克兰危机对能源治理环境的冲击，欧盟出于政治和安全的考量不再像以往那样对俄罗斯能源抱有期望，降低了对效率与合法性的要求。但是，全球范围内应对气候变化和可持续发展的制度环境从长期来看并未发生改变，适当性逻辑仍将长期深刻影响欧盟能源治理。正如欧盟能源专员卡德里·西姆森（Kadri Simson）所指出的：“这场危机迫使我们把能源安全放在首位，但这并没有阻碍清洁转型的进程。”^①

1. 生存性逻辑主导下的欧盟能源治理制度是对安全环境受到冲击的回应

截至2023年7月，欧盟对俄罗斯发起了11轮制裁，其中能源领域的制裁范围从石油和煤炭逐步扩大到天然气（见表4）。在中短期内，摆脱对俄罗斯能源的依赖成为欧盟能源治理的首要目标，欧盟决定在2022年年底之前大规模削减从俄罗斯进口石油，其削减比例为90%。^② 围绕这一目标，欧盟能源治理制度的变迁集中体现在两个方面：一是建立应对紧急情况的具体制度措施；二是加强与其他国际能源供应方的合作，实现能源进口的多元化并减少从俄罗斯的能源进口。

表4 欧盟对俄罗斯能源制裁的主要内容

制裁轮次	时间	制裁的主要内容
第四轮制裁	2022年3月	禁止对俄罗斯能源部门进行新的投资，并对其能源行业的设备、技术和服务实施全面出口限制
第五轮制裁	2022年4月	禁止从俄罗斯进口煤炭和其他固体化石燃料（2022年8月起生效），这是欧盟首次对俄罗斯能源出口实施制裁

^① European Commission, “Presentation of the State of the Energy Union Report 2023 by Commissioner Simson in the European Parliament,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_23_5654, 访问时间：2023年11月10日。

^② 参见 European Council and Council of the European Union, “Timeline-EU Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>, 访问时间：2023年11月2日；European Council and Council of the European Union, “Energy Prices and Security of Supply,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/energy-prices/>, 访问时间：2023年11月2日。

续表 4

制裁轮次	时间	制裁的主要内容
第六轮制裁	2022 年 6 月	禁止从俄罗斯购买、进口或转让原油和部分石油产品，在 6 个月内禁止进口原油，8 个月内禁止进口其他石油产品，但豁免那些通过管道方式进口俄罗斯原油且因地理位置特别依赖俄罗斯供应而没有可行替代方案的成员国以及保加利亚和克罗地亚进口俄罗斯海运原油和减压蜡油。禁止保险公司为运送俄罗斯石油的船只提供保险服务，匈牙利获得禁止进口俄罗斯石油的豁免，捷克获得 18 个月石油产品转售禁令的豁免
第八轮制裁	2022 年 10 月	禁止超出限价的俄罗斯原油（截至 2022 年 12 月）或石油产品（截至 2023 年 2 月）通过欧盟的海运服务运输至第三国 ^①
第九轮制裁	2022 年 12 月	扩大针对俄罗斯能源部门新投资的禁令
第十轮制裁	2023 年 2 月	禁止向俄罗斯公民提供天然气储存（部分液化天然气设备除外）
第十一轮制裁	2023 年 6 月	禁止俄罗斯通过德鲁日巴输油管道向德国和波兰供应石油

资料来源：笔者根据欧盟官网整理。参见 European Council and Council of the European Union, “Timeline-EU Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>, 访问时间：2023 年 8 月 10 日。

注：在欧盟对俄罗斯发起的制裁中，前三轮制裁未涉及能源制裁的相关内容。

在应对紧急情况的具体制度安排上，欧盟重申了团结一致行动的必要性，对内主要通过加强能源储备和减少需求这两条途径来解决能源短缺和价格过高问题。2022 年 3 月，欧盟委员会提交了关于能源价格和天然气储存的紧急办法，其中包括一项关于最低天然气储存义务的立法提案、临时市场干预以限制价格上涨的方案以及成立一个联合天然气采购特别工作组的计划。^② 2022 年 5 月，在俄罗斯天然气工业股份公司暂停向一些欧盟成员国运输天然气后，欧盟能源部长特别会议讨论了欧盟在发生供应危机时应采取的准备措施与应对方案。2022 年 6 月，欧盟理事会通过了天然气储存法规，旨在确保欧盟的天然气储存容量在冬季之前填满，并能够在天然气市场供应中断的情况下在成员国间共享。按规定，各成员国的地下天然气储存设施必须在 2022—2023 年冬季之前至少达到 80% 的容量，并在下一个冬季之前填充到 90%。^③

① 自 2023 年 2 月 5 日起，欧盟禁止经海运进口俄罗斯汽油、柴油和燃油等石油产品，对俄罗斯生产的柴油等较昂贵的石油产品设定 100 美元/桶的价格上限，对较便宜的石油产品设定每桶 45 美元上限。

② European Commission, “Commission Outlines Options to Mitigate High Energy Prices with Common Gas Purchases and Minimum Gas Storage Obligations,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1936, 访问时间：2023 年 11 月 4 日。

③ European Council and Council of the European Union, “Timeline-EU Response to Russia’s Invasion of Ukraine,” <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/timeline-eu-response-ukraine-invasion/>, 访问时间：2023 年 10 月 4 日。

2022年7月,欧盟各成员国就本年度冬季天然气需求减少15%达成了政治协议,具体实施时间是2022年8月1日至2023年3月31日。虽然欧盟成员国削减需求在原则上是自愿的,但如果触发了供应安全方面的“欧盟警告”,欧盟将强制要求成员国减少天然气需求。^①2022年9月,欧盟委员会提议对欧洲能源市场进行紧急干预,以应对“北溪”天然气管道爆炸事件后急剧上涨的能源价格。干预措施主要涉及特殊的电力需求削减举措,包括在用电高峰时段至少减少5%用电量的约束性目标。^②2022年10月,欧盟委员会通过了保障冬季能源安全的临时应急提议,包括联合采购天然气、建立临时天然气交易动态价格走廊、在紧急情况下帮助成员国协调天然气供应以及对用于发电的天然气价格设定上限等措施。^③2023年2月15日,欧盟的市场调整机制正式生效,其目的是在限制天然气价格过高的同时确保能源供应安全和金融市场的稳定。^④在供应短缺的情况下,欧盟成员国相互默认团结规则,将团结义务扩大到那些没有直接管道连接的成员国,让那些拥有液化天然气设施的成员国也参与进来,并提议为受天然气供应紧急情况影响的成员国建立天然气分配机制。^⑤2023年3月,欧盟各国能源部部长同意将削减15%天然气需求的措施延长一年至2024年3月底。与此同时,欧盟理事会保留了在出现供应安全问题时强制性要求成员国减少天然气需求的可能性。

为了摆脱对俄罗斯能源的依赖,欧盟进一步强调了能源供应来源多样化的重要性。为弥补不再从俄罗斯购买能源的缺口,欧盟正积极求助于其可靠的国际能源伙伴,希望增加来自美国和澳大利亚等国的液化天然气,并计划与埃及和以色列缔结三边协议。美国表示将尽力确保在2022年向欧盟提供至少150亿立方米液化天然气,预计未来的供应量还会继续增加。与此同时,欧盟委员会和各成员国将加快对

^① Council of the European Union, “Member States Commit to Reducing Gas Demand by 15% Next Winter,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/07/26/member-states-commit-to-reducing-gas-demand-by-15-next-winter/>, 访问时间:2023年10月4日。

^② European Commission, “Energy Prices: Commission Proposes Emergency Market Intervention to Reduce Bills for Europeans,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5489, 访问时间:2023年10月6日。

^③ European Council, “European Council Meeting Conclusions (20–21 October 2022),” <https://www.consilium.europa.eu/media/59728/2022-10-2021-euco-conclusions-en.pdf>, 访问时间:2023年10月8日。

^④ European Council and Council of the European Union, “Infographic—A Market Mechanism to Limit Excessive Gas Price Spikes,” <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/a-market-mechanism-to-limit-excessive-gas-price-spikes/>, 访问时间:2023年10月11日。

^⑤ European Commission, “Commission Makes Additional Proposals to Fight High Energy Prices and Ensure Security of Supply,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6225, 访问时间:2023年10月9日。

液化天然气基础设施的审查和许可程序，通过欧盟能源平台汇集各国的能源需求，确保在 2030 年前为来自美国的新增液化天然气提供一个大规模且稳定的市场。^① 欧盟能源平台将确保成员国在欧盟一级而非国家一级采取行动，同时也向西巴尔干、乌克兰、摩尔多瓦和格鲁吉亚等地区和国家开放，通过区域工作组的形式开展工作。^② 该平台的一项重点作为联合采购机制，即代表成员国谈判和签订天然气采购合同。2023 年 5 月，欧盟宣布在其首次联合采购天然气招标中吸引了超过 134 亿立方米的天然气投标总额，超出了欧盟预计的 116 亿立方米的需求量。^③ 欧盟预计还要将这种联合采购模式扩展到可再生能源、氢能和其他战略原材料领域。2022 年 7 月，欧盟与阿塞拜疆签订了一份新的能源战略伙伴关系谅解备忘录，阿塞拜疆承诺到 2027 年将南部天然气走廊每年向欧盟运送 200 亿立方米的输气能力增加一倍。^④ 欧盟还计划开展国际氢能合作，拟计划到 2030 年进口 1000 万吨可再生氢能，在北海地区、南地中海地区和乌克兰建立三大氢能走廊，并开发一个全球欧洲氢设施机制平台。

总的来说，在摆脱对俄罗斯能源依赖和维护自身能源供应安全方面，欧盟制定的应急管理制度已取得初步成效。欧盟委员会发布的《能源联盟进展 2023》报告显示，2021 年 3 月至 2023 年 3 月，欧盟对俄罗斯的天然气进口量减少了 75%。2022 年 8 月至 2023 年 8 月，欧盟的天然气需求量与前五年的平均水平相比下降了 18%，节省了约 530 亿立方米天然气。欧盟成员国天然气储存设施的填充率在 2023—2024 年冬季之前已达到 98% 以上，在降低市场供应中断风险方面发挥了关键作用。^⑤

2. 适当性逻辑仍将长期影响欧盟能源治理制度的变迁

值得注意的是，欧盟在应对能源供应中断危机过程中做出了一些与应对气候变

① 欧盟能源平台成立于 2022 年 4 月，是一个自愿协调机制，拟在需求汇集、协调基础设施使用、与国际合作伙伴谈判以及联合采购天然气和氢能方面发挥关键作用。

② 截至 2023 年 7 月，已有五个区域工作组启动工作，分别是东南欧工作组（保加利亚、希腊、罗马尼亚、塞尔维亚、北马其顿、摩尔多瓦和乌克兰）、中欧和东欧工作组（波兰、捷克、斯洛伐克、德国、匈牙利、奥地利、斯洛文尼亚、克罗地亚、意大利、摩尔多瓦和乌克兰）、西南欧工作组（法国、西班牙、意大利和葡萄牙，马耳他和德国作为观察员国）、西北欧工作组（法国、比利时、荷兰、卢森堡、德国、丹麦、瑞典和爱尔兰）以及波罗的海和芬兰工作组（立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚、芬兰以和为观察员国的波兰）。参见 European Commission, “EU Energy Platform,” https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform_en, 访问时间：2023 年 9 月 1 日。

③ European Commission, “EU Energy Platform: EU Attracted over 13.4 Bcm of Gas in First Joint Gas Purchasing Tender,” https://energy.ec.europa.eu/news/eu-energy-platform-eu-attracted-over-134-bcm-gas-first-joint-gas-purchasing-tender-2023-05-16_en, 访问时间：2023 年 9 月 1 日。

④ 阿塞拜疆已经提高了向欧盟输送天然气的供应量，从 2021 年的 81 亿立方米增加到 2022 年的 120 亿立方米。

⑤ European Commission, “State of the Energy Union Report 2023,” <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2023%3A650%3AFIN&qid=1698237100377>, 访问时间：2023 年 11 月 10 日。

化和能源转型相悖的“开倒车”行为。为确保短期内的能源安全，多个欧洲国家决定推迟“退煤”进程。例如，希腊已经明确表示要将“退煤”进程从2025年推迟到2028年。德国、意大利、波兰和奥地利等国则采取了重启煤电厂、延长燃煤机组服役时限、启动煤炭战略储备和提高煤矿产量等措施来确保煤炭供应。其导致的后果是欧盟在2022年的煤炭产量和消费量都持续上涨，分别达到3.49亿吨（同比增长5%）和4.54亿吨（同比增长2%）。^①“气候先锋”德国甚至删除了2035年实现100%可再生能源供电的目标。2022年7月，欧洲议会通过了欧盟理事会提交的《补充气候授权法》提案，该提案允许给满足特定条件的天然气和核电项目贴上“绿色投资”的标签，^②而这可能会转移原本投向可再生能源领域的投资，并使欧盟错失为可持续金融制定“黄金标准”的良机。

即便如此，欧盟能源治理以适当性逻辑为主导的基础从长期来看并没有遭到破坏，原因有两点：其一，无论是在欧盟内部还是在全球范围内，能源可持续性发展的制度环境并未发生根本性改变。2022年5月，七国集团首次承诺到2035年实现零碳电力供应的目标并逐步淘汰燃煤发电。2022年7月28日召开的联合国大会正式宣布，享有清洁、健康和可持续的环境是一项普遍人权，呼吁各国应团结起来，共同应对气候变化、生物多样性丧失和污染这三重全球性危机。^③2022年11月，在沙姆沙伊赫召开的《联合国气候变化框架公约》第27次缔约方大会首次设立了损失与损害专项基金，推动全球气候治理进入“落实”时代。^④2023年7月，“欧洲晴雨表”民调显示，93%的欧洲人认为气候变化是世界面临的一个严重问题，超过一半的人认为欧盟应该加快向绿色经济转型，有73%的人认为气候变化造成的破坏成本远高于绿色转型所需的投资。^⑤其二，欧盟仍保持着要成为应对气候变化“全球领袖”的雄心。2022年6月，欧洲议会通过了三项与气候变化挂钩的重要欧盟法

① Eurostat, “Coal Production and Consumption Up in 2022,” <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230622-2>, 访问时间：2023年9月25日。

② 参见 European Commission, “EU Taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to Accelerate Decarbonization,” https://finance.ec.europa.eu/publications/eu-taxonomy-complementary-climate-delegated-act-accelerate-decarbonisation_en, 访问时间：2023年6月25日；European Parliament, “Taxonomy: MEPs Do Not Object to Inclusion of Gas and Nuclear Activities,” <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34365/taxonomy-meps-do-not-object-to-inclusion-of-gas-and-nuclear-activities>, 访问时间：2023年9月25日。

③ United Nations, “With 161 Votes in Favour, 8 Abstentions, General Assembly Adopts Landmark Resolution Recognizing Clean, Healthy, Sustainable Environment as Human Right,” <https://press.un.org/en/2022/ga12437.doc.htm>, 访问时间：2023年6月26日。

④ 江思羽：《全球气候治理进入“落实”时代》，载《世界知识》，2023年第1期，第59—61页。

⑤ European Commission, “Eurobarometer: Majority of Europeans Consider That the Green Transition Should Go Faster,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3934, 访问时间：2023年9月23日。

律草案。这项被称为欧洲“史上最大的碳市场改革”包括改革碳排放交易体系、修正碳边界调整机制（CBAM）相关规则以及设立消除能源和流动性贫困的社会气候基金，并预计从2026年起征收碳边境调节税，这将成为全球首个碳关税机制。此外，欧盟还宣布从2035年起禁售新的燃油车，承诺到2030年将甲烷排放量较2020年减少30%，并为新的小汽车和货车设定了更加严格的二氧化碳排放标准。2023年3月，欧盟理事会批准了在关键十年内支持气候和能源外交的结论，重申气候和能源外交仍是欧盟外交政策的核心组成部分，强调欧盟决心与其他国家合作落实气候变化《巴黎协定》，支持最脆弱国家适应气候变化的影响，并增加了集体气候融资。^① 2023年7月，欧盟向联合国提交了关于《2030年可持续发展议程》执行情况的首次自愿审查报告，该报告强调了欧盟对2030年议程以及可持续发展目标的明确承诺，表示欧盟将继续支持国际合作伙伴实现可持续发展目标。^② 因此，前述关于欧盟采取的“开倒车”行为可被视为其短期的应急措施，是欧盟在面临俄罗斯中断能源供应问题时做出的被动反应。长期来看，适当性逻辑仍将会深刻影响欧盟能源治理制度变迁的路径。

在长期的制度安排中，欧盟更加坚定了应对气候变化和能源转型的决心。2022年5月，欧盟委员会通过了《重新赋能欧盟：为欧洲提供廉价、安全和可持续的能源计划》（以下简称《赋能计划》），该计划以节能、清洁能源和能源供应多样化作为三大支柱，旨在迅速减少对俄罗斯化石燃料的依赖，加快推进绿色转型，同时提高欧盟能源体系的韧性。^③ 前述部分对能源供应多样化的有关制度措施进行了阐述，重点关注了清洁能源和节能作为欧盟内部能源发展战略的意义和举措。就节能而言，节能是欧盟减少对俄罗斯化石能源依赖最便宜、最安全和最清洁的方法。《赋能计划》进一步提高了欧盟到2030年的能源效率目标，要求各国在2020年预测的基础

① Council of the EU, “Council Approves Conclusions Bolstering Climate and Energy Diplomacy in a Critical Decade,” <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/09/council-approves-conclusions-bolstering-climate-and-energy-diplomacy-in-a-critical-decade/>, 访问时间：2023年9月10日。

② European Commission, “The EU’s Voluntary Review Reaffirms Commitment to Delivering the Sustainable Development Goals at Home Around the World,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3801, 访问时间：2023年7月23日。

③ 参见 European Commission, “Repower EU: Affordable, Secure and Sustainable Energy for Europe,” https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en, 访问时间：2023年11月6日；European Commission, “Speech by Commissioner Simon at the Three Seas Business Forum: ‘Building a Balanced and Resilient Energy Sector in the Three Seas Region’,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_3904, 访问时间：2023年10月6日。

上至少减少 11.7% 的能源消耗（最初的提案目标为 9%）。^① 就清洁能源而言，可再生能源和工业清洁化是两大重点领域。一方面，可再生能源是最便宜、最清洁的能源，可以在本地生产，减少对进口能源的依赖。因此，《赋能计划》将欧盟 2030 年可再生能源在最终能源消费总量中的占比目标提高到 42.5%，并额外增加 2.5% 的指示性目标，最终达到占比 45% 的目标。^② 另一方面，在工业流程中以清洁能源替代煤炭、石油和天然气将有助于减少对俄罗斯化石燃料的依赖，提升欧盟的工业竞争力和实现国际技术引领的目标。为此，2023 年 2 月欧盟正式推出了“绿色协议产业计划（GDIP）”。该计划主要包含《净零工业法案》和《关键原材料法案》两大法案，以确保欧盟在转型中也能够保持竞争力。《净零工业法案》旨在扩大清洁能源技术的制造规模，以确保到 2030 年欧盟至少有 40% 的清洁技术需求可以通过本土生产来满足。《关键原材料法案》设置了能源转型和数字化技术转型中的关键原材料和战略原材料清单，旨在为欧盟建立安全且有韧性的关键原材料供应链。此外，为确保能源转型与气候行动的公平性，欧盟引入了公正转型机制，为受低碳转型影响大的地区提供资金和技术支持，并将为此筹集高达 900 亿欧元的资金。^③

五 结论

本文借助组织社会学的理论讨论了地区能源治理议题，将地区能源治理看作一种组织行为，基于地区组织在能源治理过程中的行动逻辑分析了地区能源治理制度变迁的逻辑。地区组织在能源治理中的行动逻辑在很大程度上取决于其对地区能源安全目标的认知。对于任何一个地区而言，其能源安全建立在与区域外行为体的能源资源或能源技术的交换情况、国际能源市场的稳定与否等环境基础之上。因此，本文依据组织环境与组织行为的关系构建了一个理解地区能源治理制度变迁的分析框架，认为地区能源治理环境的变化影响了地区组织对能源安全目标的认知，进而改变了地区组织在能源治理过程中的行动逻辑，地区能源治理由此也发生了制度变迁。

① European Commission, “Energy Efficiency Directive,” https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en, 访问时间：2023 年 8 月 1 日。

② Council of the European Union, “Council and Parliament Reach Provisional Deal on Renewable Energy Directive,” <https://www.council.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/30/council-and-parliament-reach-provisional-deal-on-renewable-energy-directive/>, 访问时间：2023 年 9 月 1 日。

③ European Council and Council of the European Union, “Climate Change: What the EU Is Doing,” <https://www.council.europa.eu/en/policies/climate-change/>, 访问时间：2023 年 9 月 1 日。

该分析框架提供了一个认识和预判地区能源治理行为的工具，有助于我们更好地了解地区组织在不同的能源治理环境下对本地区能源安全目标的认知。

作为世界上规模最大、制度化程度最高的地区一体化组织，欧盟长期被视为地区能源治理的典范，但既有研究未能解释欧盟如何实现能源治理安全目标之间的平衡与协调。通过对欧盟案例的考察，本文认为，地区能源治理制度安排背后的主导逻辑并不是稳定不变的，地区能源治理制度变迁的逻辑与该地区所处的能源治理环境密切相关。其中，安全环境与地缘政治环境是紧密关联的，如果能源的战略属性受重视程度上升，那么地区能源治理制度的变迁就会遵循生存性逻辑；技术环境与能源市场呈高度相关的关系，如果能源的商品属性受重视程度上升，且稳定的能源市场为地区组织优先追求效率目标提供了一个较为确定的未来预期，那么地区能源治理制度的变迁就会遵循后果性逻辑；制度环境重视合法性目标，而合法性主要由全球能源发展观念塑造，要求地区组织在能源治理中实现可持续发展，能源的社会生态属性就会突显，地区能源治理制度的变迁往往会遵循适当性逻辑。当地区组织所处的安全环境相对稳定时，其行为会更多受后果性逻辑或适当性逻辑的影响；当地区组织的安全环境恶化时，生存性逻辑（至少在短期内）将成为其主导逻辑。

此外，遵循适当性逻辑并不等同于行动的非理性，地区组织不会仅仅为了追求合法性目标而牺牲生存或效率目标。在实践中，欧盟一直在努力寻找一条能够兼顾能源安全三种目标的能源治理道路。随着技术的不断进步，可再生能源等低碳技术已经越来越具有成本竞争力，^①一定程度上为破解能源“不可能三角”难题提供了可行性解决方案。同时，这也意味着欧盟未来有可能在地区能源治理中同时满足生存、效率和合法性目标的要求。需要说明的是，本文的分析对象主要是发达的能源消费型地区组织欧盟，因此在未来研究中可以对发展中经济体或以能源供应为主的国家或地区组织做进一步的分析，以探究这些行为体在面临能源“不可能三角”的难题时，能源治理环境的变化将如何影响其能源治理行为和相关制度的安排。

（截稿：2023年10月 责任编辑：赵远良）

^① 国际可再生能源署（IRENA）发布的《2022年可再生能源发电成本》报告显示，2010—2022年，全球太阳能光伏发电的平均加权成本降低了89%，达到0.049美元/千瓦时，几乎比全球最便宜的化石燃料成本还要低1/3；同期陆上风电的成本降低了69%，达到0.033美元/千瓦时，略低于2022年全球最低火电价格的一半。参见IRENA，“Renewable Power Generation Costs in 2022,” <https://www.irena.org/Publications/2023/Aug/Renewable-Power-Generation-Costs-in-2022>，访问时间：2023年10月6日。